

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 469

# Die verwaltungsrechtliche Verjährung

Begriff und Zweck, Wirkung  
sowie prozessuale Behandlung

Von

Hans-Friedrich Lange



Duncker & Humblot · Berlin

**HANS-FRIEDRICH LANGE**

**Die verwaltungsrechtliche Verjährung**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 469**

# Die verwaltungsrechtliche Verjährung

Begriff und Zweck, Wirkung sowie prozessuale Behandlung

Von

Dr. Hans-Friedrich Lange



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Lange, Hans-Friedrich:**

Die verwaltungsrechtliche Verjährung: Begriff  
u. Zweck, Wirkung sowie prozessuale Behandlung /  
von Hans-Friedrich Lange. — Berlin:

Duncker und Humblot, 1984.

(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 469)

ISBN 3-428-05632-9

NE: GT

D 6

Alle Rechte vorbehalten

© 1984 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1984 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-05632-9

## Vorwort

Eine Abhandlung, deren Gegenstand die verwaltungsrechtliche Verjährung ist, betrifft zwangsläufig das Verhältnis von Recht und Zeit und damit einen Ausschnitt der Problematik, die sich hinter den Worten Recht und Zeit verbirgt, wird doch mit dem nicht nur dem geschulten Juristen bekannten, sondern allgemeingeläufigen Begriff der Verjährung der Tatbestand umschrieben, daß das Recht dem bloßen Ablauf von Zeit Rechtserheblichkeit beilegt.

Damit versteht das Recht in Gestalt der Verjährung die Zeit, also die vom menschlichen Bewußtsein innerlich wahrgenommene Form der Veränderung in der Welt, die in den Dimensionen Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft erfahren wird, nicht im Sinne der in der älteren Philosophie herrschenden und von der damaligen Rechtslehre stillschweigend anerkannten Auffassung, daß die Zeit über die Dinge hinflösse, ohne ihnen die leiseste Spur aufzudrücken. Daß die Tatsache des Zeitablaufs allein rechtliche Wirkungen hervorzubringen vermag, ist freilich auch im heutigen Recht nicht die Regel.

Geht man von der Unterscheidung von objektiver und geschichtlicher Zeit aus, wonach die objektive Zeit mit Maßstäben wie Jahr und Monat gemessen wird, die das, was jeweils in der Zeit ist, außer Betracht lassen, während die geschichtliche Zeit als eine von menschlichen Inhalten, von historischen Geschehnissen erfüllte Zeit verstanden wird, so lassen sich beide Zeitbegriffe im Rahmen der Verjährung wiederfinden. Soweit es bei der Verjährung zunächst schlicht um die Frage geht, ob — als Voraussetzung der Verjährung — eine gewisse Zeitspanne verstrichen ist, steht die objektive Zeit in Rede. Soweit danach zu fragen ist, ob innerhalb dieses Zeitraums bestimmte, durch menschliches Handeln gesetzte Umstände vorliegen, die etwa im Sinne einer Hemmung oder Unterbrechung Bedeutung für die Verjährung haben können, ist die geschichtliche Zeit angesprochen.

Aber noch in weiterer Hinsicht sieht sich die vorliegende Abhandlung mit dem Thema Recht und Zeit konfrontiert.

Die Verjährung ist ein der Rechtspraxis und der Rechtswissenschaft seit langem geläufiges Rechtsinstitut. Rechtsfragen der Verjährung gelten vielfach als in der Vergangenheit abschließend ausgetragen; über

grundsätzliche Positionen der Verjährung scheint nach wie vor eine stabile oder zumindest gleichlautend wiederholte Übereinstimmung zu bestehen. Eine Auffassung, die hiervon ausgehend folgerte, eine wissenschaftliche Untersuchung der Verjährung als eines seit langer Zeit bekannten Rechtsinstituts verspreche keinen Ertrag, vernachlässigte indessen zu Unrecht die Wirkung des Zeitablaufs auf das Recht. Denn der Zeitablauf wirkt nicht nur auf die Rechtsordnung insgesamt — die nicht von jeher und für alle Zeiten gilt, sondern endet, wenn die Mitglieder der Rechtsgemeinschaft sich zu ihr nicht mehr bekennen —, sondern auch auf einzelne Rechtsinstitute, die wie die Verjährung gesetzlich normiert sind. Die einzelne Rechtsnorm ist nämlich unmittelbar verbunden mit einer konkreten geschichtlichen Situation, die das Tun des Gesetzgebers als Rechtsschöpfer motiviert und leitet. Gesetze werden geschaffen mit der Intention, zu der Lösung eines konkreten Problems, das dann und dort in der sozialen Wirklichkeit aufgetreten ist, einen Beitrag zu leisten. Dieses Problem hat der Gesetzgeber in einer bestimmten Weise gesehen. Er hat zu ihm, indem er die Norm schuf, in einer bestimmten Weise Stellung genommen, die von seiner Problemsicht geprägt ist.

Hiervon ausgehend stellt sich gerade bei überkommenen Rechtsinstituten wie dem der Verjährung der Rechtswissenschaft die Frage, ob die Umstände, die einer vor längerer Zeit geschaffenen Rechtsnorm zugrunde liegen, sich unter dem Einfluß der Zeit verändert haben und welche rechtlichen Auswirkungen dies hat. Das Festhalten an alten Begriffen und an Vorstellungen alter Gesetze vermittelt zwar den Eindruck der Objektivität, weswegen oft die Forderung erhoben wird, von einer überkommenen Betrachtungsweise nicht abzugehen, es bedingt jedoch die Gefahr, juristische Teilwahrheiten für die vollen Erkenntnisse zu halten.

Die dargelegte Problematik stellt sich aber nicht nur der Rechtswissenschaft, sondern auch dem Richter.

Begreift man die Tätigkeit der Gerichte im Bereich der Rechtsprechung als praktisches Handeln, das erfahrungsgemäß sehr weitgehend in Erscheinung tritt in Gestalt juristischer Entscheidungen, die Ergebnis der Anwendung von in der Vergangenheit beschlossener Rechtsnormen sind, und geht man weiter davon aus, daß diese Rechtsnormen die ihnen innewohnende normative Kraft entfalten, indem sie zu konkreter Anwendung gelangen, so liegt auf der Hand, daß der die Rechtsnormen anwendende Richter bei der Gesetzesauslegung den Zeitfaktor in der Weise berücksichtigen muß, daß genau untersucht wird, welche Wertvorstellungen den Gesetzgeber ursprünglich geleitet haben. Ein solches Vorgehen, das ausgehend von theoretischen Ein-

sichten in Struktur und Funktion des positiven Rechts sowie in das Zusammenspiel von Rechtgebung und Rechtsanwendung die Frage nach den bei Erlaß einer Rechtsnorm als rechtlich bedeutsamen bzw. unbedeutsam angesehenen Umständen stellt, um so ermitteln zu können, ob diese im Laufe der Zeit durch andere Rechtsnormen oder durch sonstige Veränderungen der sozialen Gegebenheiten ihre rechtliche Bedeutung verloren oder geändert haben, kann den Richter vor einer Erstarrung im Rationalismus bewahren, der den Anschluß an die Wirklichkeiten der Gegenwart verpassen läßt. Ohne daß in diesem Zusammenhang näher auf die zahlreichen offenen Fragen im Bereich der juristischen Methodenlehre dogmatischer Rechtswissenschaft einzugehen ist, läßt sich die Feststellung treffen, daß nur die Berücksichtigung der genannten Umstände im Rahmen der Entscheidungsfindung gewährleistet, daß der Richter der ihm anvertrauten Aufgabe gerecht wird, Recht zu sprechen, nämlich mit autoritativer Kraft auszusagen, welches die Rechtsfolgen sind, die sich an einen gegebenen Tatbestand knüpfen, den der Gesetzgeber in der Vergangenheit bewertet hat.

*Hans-Friedrich Lange*





# Inhaltsverzeichnis

§ 1	Einführung .....	11
-----	------------------	----

## ERSTER TEIL

### **Begriff und Zweck der verwaltungsrechtlichen Verjährung**

§ 2	Begriff der verwaltungsrechtlichen Verjährung .....	16
§ 3	Zweck der verwaltungsrechtlichen Verjährung .....	25

## ZWEITER TEIL

### **Wirkung der verwaltungsrechtlichen Verjährung**

<i>Erstes Kapitel: Die Bestimmung der Wirkung der verwaltungsrechtlichen Verjährung ohne Heranziehung bürgerlichen Rechts .....</i>		32
§ 4	Verwaltungsrechtliche Vorschriften über die Verjährungswirkung .....	32
§ 5	Literatur und Rechtsprechung zur Wirkung der verwaltungsrechtlichen Verjährung .....	35
§ 6	Verjährungswirkung und Untersuchungsgrundsatz .....	38
§ 7	Verjährungswirkung und analoge Anwendung verwaltungsrechtlicher Vorschriften .....	41
<i>Zweites Kapitel: Die Bestimmung der Wirkung der verwaltungsrechtlichen Verjährung durch Heranziehung bürgerlichen Rechts .....</i>		46
§ 8	Die Wirkung der bürgerlichrechtlichen Verjährung nach § 222 Abs. 1 BGB .....	47
§ 9	Die Anwendung bürgerlichrechtlicher Vorschriften im Verwaltungsrecht .....	52
§ 10	Die Anwendung von § 222 Abs. 1 BGB im Verwaltungsrecht als allgemeiner Rechtsgedanke .....	55
§ 11	Die Anwendung von § 222 Abs. 1 BGB im Verwaltungsrecht im Wege der Analogie .....	61

## DRITTER TEIL

**Der richterliche Hinweis  
auf die verwaltungsrechtliche Verjährung**

§ 12 Die richterliche Hinweis- und Erörterungspflicht ..... 77

§ 13 Das richterliche Hinweisrecht ..... 82

**Literaturverzeichnis** ..... 87

## § 1

### Einführung

I. Das Verwaltungsrecht kennt ebenso wie das Privatrecht eine Verjährung. Dies zeigen zahlreiche Bestimmungen der verschiedensten Verwaltungsgesetze. Zudem wird von Lehre und Praxis mehr und mehr anerkannt, daß der Verjährung im Verwaltungsrecht auch ohne solche besondere gesetzliche Anordnung Raum zu geben ist<sup>1</sup>.

1. In der verwaltungsgerichtlichen Praxis stellen sich Rechtsfragen der verwaltungsrechtlichen Verjährung immer wieder<sup>2</sup>. Häufig ist dann etwa zu klären, ob ein geltend gemachter verwaltungsrechtlicher Anspruch einer Verjährung unterliegt, welche Frist dafür gilt sowie, welche Wirkung die öffentlich-rechtliche Verjährung hat, ob sie dem Inanspruchgenommenen nur eine Einrede gibt oder durch das Gericht von Amts wegen zu berücksichtigen ist<sup>3</sup>.

Dabei bereitet die Rechtsfindung oftmals nicht unerhebliche Schwierigkeiten. Denn in den einzelnen Gesetzen, die öffentlich-rechtliche Ansprüche vorsehen, finden sich nur ausnahmsweise Regelungen über deren Verjährung<sup>4</sup>. Auch das Verwaltungsverfahrensgesetz<sup>5</sup> beantwortet die erwähnten Rechtsfragen nicht. Es regelt mit der Unterbrechung der Verjährung durch Verwaltungsakt (§ 53 VwVfG) nämlich lediglich ein Spezialproblem.

Daraus, „daß für das Gebiet des öffentlichen Rechts keine umfassende selbständige Ordnung vorhanden ist, wie sie das Bürgerliche Gesetzbuch enthält, sondern daß nur in den einzelnen Gesetzen Regelungen bestehen, die zumeist aber sehr dürftig sind“ und daß es ferner „auf öffentlich-rechtlichem Gebiet viele Gesetze (gibt), die über die Verjährung der in ihnen begründeten Ansprüche überhaupt nichts enthalten“, ergibt sich die „besondere Problematik der Verjährung im öf-

---

<sup>1</sup> Schack, BB 1954, 1037; Koschnick, S. 52 ff.; Maas, S. 55 ff.; Zweifel, S. 9 ff.; Erichsen / Martens, S. 157; Spiro, S. 1573.

<sup>2</sup> Redeker, NVwZ 1982, 1 (2), hält die Verjährung für eine Grundfrage des Verwaltungsrechts mit alltäglicher Bedeutung.

<sup>3</sup> Kopp, § 53 VwVfG, Rdnr. 4; Knack, vor § 53 VwVfG, Rdnr. 3.

<sup>4</sup> Spiro, S. 1573.

<sup>5</sup> Vom 25. Mai 1975 (BGBl. I 1253).

fentlichen Recht“<sup>6</sup>. Im Bereich des verwaltungsrechtlichen Verjährungsrechts besteht ein „wenig klarer und viele Fragen offen lassender Rechtszustand“<sup>7</sup>.

Damit ist das verwaltungsrechtliche Verjährungsrecht typisch für das Verwaltungsrecht schlechthin. Während das bürgerliche Recht und das Strafrecht eine kodifikatorische, wenn auch nicht abgeschlossene, so doch systematische und das Wesentliche normativ zum Ausdruck bringende Regelung gefunden haben, stellt sich das Verwaltungsrecht in einer Vielzahl von Rechtssätzen dar, die sich inhaltlich zudem noch als vielfach unvollständig erweisen<sup>8</sup>.

Der Meinung<sup>9</sup>, die hierin ein Symptom mangelnder Ausreifung im Vergleich zu den älteren Zweigen der Rechtswissenschaft oder einen sonstigen Mangel sieht, ist aber nicht zu folgen. *Forsthoff*<sup>10</sup> betont zu Recht, daß der angebliche Mangel der normativen Form des Verwaltungsrechts unmittelbar und notwendig mit der Funktion der Verwaltung gegeben ist; im übrigen liege eben darin ein Reiz des Verwaltungsrechts als wissenschaftlicher Gegenstand, daß die Rechtsfindung und Rechtsanwendung eine außerordentlich reiche Skala der logischen Möglichkeiten zu beherrschen habe<sup>11</sup>.

Die Konfrontation mit ergänzungsbedürftigen Gesetzen und völligen Rechtslücken im Rahmen der verwaltungsrechtlichen Verjährung ist zwar ein typischer Befund für das Verwaltungsrecht<sup>12</sup>, aber doch keine spezifisch verwaltungsrechtliche Erscheinung. Vielmehr handelt es sich dabei „um ein existentielles Problem der gesamten Rechtsordnung, genauer gesagt, der Rechtswissenschaft“<sup>13</sup>. Für alle Bereiche der Rechtsordnung hat sich nämlich inzwischen die Erkenntnis durchgesetzt, daß jede vom Menschen stammende Gesetzesordnung unvollständig ist, und daß auch sorgfältig durchdachte und abgewogene Kodifikationen ebensoviele Lücken und Probleme wie legislative Entscheidungen enthalten. Aus diesem Faktum resultiert die Problematik des Richterrechts<sup>14</sup> mit

<sup>6</sup> So zutreffend *Schack*, BB 1954, 1037 (1038 f.); vgl. auch BSGE 19, 88 (90); OVG Münster, OVG 21, 247 (248 f.); OVG Münster, NJW 1971, 1330.

<sup>7</sup> *Schack*, BB 1954, 1037 (1039).

<sup>8</sup> *Simons*, S. 85; *Schack*, BB 1954, 1037 (1039); *Krawietz*, S. 59 f.

<sup>9</sup> Vgl. *Forsthoff*, S. 161: „weit verbreitete Auffassung“.

<sup>10</sup> S. 161 ff.; deutlicher in der 8. Auflage, S. 149 ff.

<sup>11</sup> Vgl. auch den Hinweis von *Reuß*, in: Festgabe Bundesverwaltungsgericht, S. 527 (529), in der Zeit des Wirkens des Preußischen Oberverwaltungsgerichts (1875 - 1941) habe es im Hinblick auf das lückenhafte positiv-rechtliche „Normengeflecht“ im Verwaltungsrecht für den Richter „doppelt“ gegolten, „aus dem Urgestein der Lebenssachverhalte selbst und des ihnen immanenten ungeschriebenen Rechts die latent geltenden Normen erst herauszuschlagen“.

<sup>12</sup> *Forsthoff*, S. 167; *Schack*, BB 1954, 1037 (1039).

<sup>13</sup> Hierzu und zum Folgenden: *Ossenbühl*, in: *Erichsen / Martens*, S. 106 ff.

den Fragen nach der Methodik der rechtswissenschaftlichen Erkenntnis und der Wissenschaftlichkeit der Jurisprudenz schlechthin sowie grundlegenden verfassungsrechtlichen Themen wie Gewaltenteilung und Funktionenlehre.

Eine Vertiefung dieser Problematik erscheint hier aber mit Blick auf die Rechtspraxis entbehrlich. Die Schließung von Gesetzeslücken ist nämlich eine herkömmliche und häufig zu bewältigende richterliche Aufgabe; Existenz und Legitimität dieser Lückenschließung durch Richterrecht werden in der Rechtsprechung nicht in Zweifel gezogen und auch von der Rechtslehre anerkannt<sup>15</sup>.

2. Die Rechtsfragen, die sich aufgrund der vorhandenen Gesetzeslücken im Rahmen der verwaltungsrechtlichen Verjährung stellen, sind zum großen Teil von den Gegebenheiten des konkreten Sachverhalts abhängig. So entscheidet sich nach dem jeweils eingeklagten verwaltungsrechtlichen Anspruch, ob dieser überhaupt der Verjährung unterliegt<sup>16</sup> und wenn ja, welche Verjährungsfrist gilt<sup>17</sup>. Nach den Besonderheiten des jeweiligen Sachverhalts beurteilt sich ferner, ob sich die Frage der Hemmung<sup>18</sup> oder Unterbrechung<sup>19</sup> der Verjährung stellt und ob der Verjährung möglicherweise der Grundsatz von Treu und Glauben entgegensteht<sup>20</sup>.

Dagegen ist die Frage, ob die verwaltungsrechtliche Verjährung vom Verpflichteten geltend zu machen oder durch das Gericht von Amts wegen zu berücksichtigen ist, eine Rechtsfrage, deren Beantwortung sich nicht danach richtet, welche Besonderheiten der konkret zur Entscheidung anstehende Sachverhalt aufweist. Ihr nachzugehen verspricht deshalb Erkenntnisse allgemeingültiger Art. Deshalb, aber noch aus einem anderen Grund soll die Frage, ob es zum Eintritt der Verjährungswirkung erforderlich ist, daß der Verpflichtete sich auf die verwaltungsrechtliche Verjährung beruft, Gegenstand der vorliegenden Untersuchung sein. Die Beantwortung dieser Frage ist nämlich nicht

<sup>14</sup> Vgl. *Larenz*, Methodenlehre, S. 351 ff.; *Redeker*, NJW 1972, 409 ff.; *Wank*, S. 1 ff.; *Menger*, VerwArch. 65 (1974), 195 ff.

<sup>15</sup> Vgl. etwa BVerfGE 3, 225 (231); BVerwGE 45, 85 (87 ff.); 57, 183 (184 ff.); OVG Koblenz, NJW 1973, 1341 (1342); *Enneccerus / Nipperdey*, S. 339 ff.; *Bull*, S. 164; *Redeker*, NJW 1972, 409 (415); zahlreiche weitere Nachweise bei *Ossenbühl*, in: *Erichsen / Martens*, S. 108 f.

<sup>16</sup> Vgl. etwa BVerwGE 28, 336 (337 ff.); BVerwG, NJW 1977, 823 f.

<sup>17</sup> Z. B. BVerwG, DÖV 1983, 897 f.; OVG Münster, NJW 1971, 1330 f.; OVG Münster, DÖV 1972, 174 f.; OVG Rheinland-Pfalz, DÖD 1982, 45 (46).

<sup>18</sup> BVerwG, NJW 1977, 823 (824); OVG Münster, OVG 21, 247 (250).

<sup>19</sup> BVerwGE 57, 306 ff.; Hess. VGH, ZBR 1975, 391.

<sup>20</sup> Vgl. dazu: BVerwGE 23, 166 (169 ff.); 42, 353 (356 f.); BVerwG, NVwZ 1983, 740 f.; BSGE 43, 227 (232 f.); BSG, DVBl. 1972, 546 ff.; OVG Münster, RiA 1974, 127 (129); VG Schleswig, MDR 1969, 958.