

**Jörg Pudelka** Öffentlich-rechtliche Verträge als Grundlage der Entstehung, Änderung und Beendigung von...

**Jörg Pudelka,**  
 Leiter der GIZ in Kasachstan,  
 Richter Verwaltungsgericht Berlin,  
 Deutschland, Berlin

doi: 10.21564/2414–990x.139.114081  
 UDC 347.73

## ÖFFENTLICH – RECHTLICHE VERTRÄGE ALS GRUNDLAGE DER ENTSTEHUNG, ÄNDERUNG UND BEENDIGUNG VON RECHTSVERHÄLTNISSEN UNTER BERÜCKSICHTIGUNG DES STEUERRECHTS

*Nach deutschem Recht, Gesetzgebung, die eine große Anzahl von europäischen und den ehemaligen Sowjetländer trifft, kann das Verwaltungsverfahren von zwei unterschiedlichen Ergebnissen abgeschlossen werden. In den meisten Fällen werden administrative Maßnahmen auf die Annahme eines Verwaltungsaktes gerichtet sein. Dies ist eine zentralisierte Form der öffentlichen Verwaltung, mit der direkte Rechte begründet, geändert oder eingestellt werden. Zum Beispiel stellt das abstrakte Recht auf verfassungsmäßig geschütztes Eigentum, dass eine Person auf dem Territorium dazugehörigen bauen darf (so genannten „freie Konstruktion“), erfolgte durch spezifischen Verwaltungsakt nehmen, wie zum Beispiel einer Baugenehmigung. Nur diese Baugenehmigung gibt bestimmte bestimmte Person das Recht, ein Haus aus Beton zu bauen (nach Dokumenten arhitekorskym eingereicht). Somit kann das Gesetz über die Konstruktion nur verwendet werden, indem eine Ausgabe von Baugenehmigungs sowie sie kann durch Anheben eines Baugenehmigungs oder verändern ihren Inhalt entfernt werden.*

**Schlüsselwörter:** Verwaltungsverfahren; Erlaubnis; Verwaltung; öffentliches Recht; Vertrag; öffentliche Verwaltung; Management-Themen.

**Пуделька Йорг,** Глава представництва GIZ у Казахстані, суддя адміністративного суду у м. Берлін, Німеччина, м. Берлін.

**Суспільно-правові договори як основа для створення, модифікації та припинення праводносин з урахуванням податкового законодавства**

*Згідно з німецьким законодавством, яке відповідає законодавству багатьох європейських та пострадянських країн, адміністративна процедура може бути укладена з двома різними результатами. У більшості випадків адміністративні дії будуть спрямовані на прийняття адміністративного акта. Це централізована форма державного управління, з якою прями права виправдані, змінені або припинені. Так, наприклад, абстрактне право на конституційно захищене майно гарантує, що людині дозволено будувати на тій території, що їй належить (так звана «сво-*

бода будівництва»), реалізується шляхом прийняття адміністративного акта, а саме дозволу на будівництво. Тільки цей дозвіл на будівництво дає конкретній людині конкретне право на будівництво конкретної споруди (згідно з поданими архітекторськими документами). Таким чином, закон про будівництво може бути застосований тільки шляхом видачі дозволу на будівництво, так само його можна зняти шляхом скасування дозволу на будівництво або змінити його зміст.

Іншою формою адміністрування, яка може бути використана для здійснення адміністративної процедури відповідно до законодавства ФРН, є публічний договір. На практиці це зустрічається набагато рідше в порівнянні з адміністративним актом і не є безперечним як інструмент дії адміністрації.

**Ключові слова:** адміністративні процедури; дозвіл; адміністрування; публічне право; договір; державне управління; суб'єкти управління.

Öffentlich-Rechtlicher Vertrag als Sonderform des Vertrages. Nach deutschem Recht, das insoweit dem Recht einer Vielzahl europäischer, aber auch postsowjetischer Länder entspricht, kann ein Verwaltungsverfahren mit zwei verschiedenen Ergebnissen abgeschlossen werden. In 99 Prozent aller Fälle wird das Handeln der Verwaltung auf den Erlass eines Verwaltungsaktes gerichtet sein. Dies ist die zentrale Handlungsform der öffentlichen Verwaltung, mit der unmittelbar Rechte begründet, verändert oder beendet werden. So wird zum Beispiel das abstrakt bereits aus der verfassungsrechtlich geschützten Eigentums-garantie Recht, sein Grundstück mit einem Haus bebauen zu dürfen (sog. „Baufreiheit“) durch den Erlass eines Verwaltungsaktes, nämlich einer Baugenehmigung konkretisiert. Erst diese Baugenehmigung gewährt dem einzelnen das konkrete Recht, ein bestimmtes Haus (entsprechend den eingereichten Architektenunterlagen) bauen zu dürfen. Das konkrete Baurecht wird also erst durch Erlass der Baugenehmigung begründet, ebenso wie es durch Aufhebung der Baugenehmigung aufgehoben oder durch deren inhaltliche Änderung geändert werden kann.

Die zweite Handlungsform der Verwaltung, mit der ein Verwaltungsverfahren gemäß § 9 VwVfG abgeschlossen werden kann, ist der öffentlich-rechtliche Vertrag. In der Praxis kommt er im Vergleich zum Verwaltungsakt viel seltener vor und ist auch generell als Handlungsinstrument der Verwaltung nicht unumstritten. So hat bereits Otto Mayer, der „Vater des deutschen Verwaltungsrechts“ in einem 1888 erschienen Aufsatz argumentiert, dass „wahre Verträge zwischen dem Staat und den Untertanen auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts nicht möglich seien“. Zur Begründung hatte er vorgetragen, dass es an gleichberechtigten Kontrahenten fehle. Im Übrigen bestehe auch gar kein Bedarf für öffentlichrechtliche Verträge: wenn die Erzeugung eines Rechtsverhältnisses auch vom Willen des einzelnen abhängen soll, so könne man diesem durch mitwirkungsbedürftige Verwaltungsakte gerecht werden. Steigere man diese Mitwirkung aber zu einer vertraglichen Einigung, so handele es sich um eine „leere juristische Liebhaberei“ [1].

Das heutige Verwaltungsverfahrensgesetz erkennt den öffentlich-rechtlichen Vertrag hingegen an. Nach § 54 Satz 1 VwVfG liegt ein öffentlich-rechtlicher Vertrag vor, wenn (1.) auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts, (2.) durch Vertrag (3.) ein Rechtsverhältnis begründet, geändert oder aufgehoben wird. Beteiligt hieran sind entweder Bürger und Staat oder mehrere einzelne staatliche Rechtsträger.

Ob ein Vertrag öffentlich-rechtlich ist oder nicht, richtet sich nicht nach den subjektiven Vorstellungen der Parteien, sondern vielmehr danach, ob Vertragsgegenstand

öffentlich-rechtlicher Natur ist. Es müssen also Materien betroffen sein, die von der Rechtsordnung objektiv dem öffentlichen Recht zugewiesen sind. Enthalten Verträge sowohl öffentlich-rechtliche als auch privatrechtliche Elemente, so ist auf eine Gesamtbetrachtung abzuheben. Eine Aufteilung in öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Teile findet grundsätzlich nicht statt (Ausnahme: aus mehreren einzelnen Rechtsverhältnissen zusammengesetzte Verträge, wo also de facto mehrere Verträge in einer Urkunde zusammengefasst sind).

Arten öffentlich-rechtlicher Verträge. Allgemeines: Es gibt verschiedene Arten öffentlich-rechtlicher Verträge. § 54 Satz 2 VwVfG nennt den sog. subordinationsrechtlichen Vertrag, in dem die Behörde mit dem Adressaten eines ansonsten zu erlassenden Verwaltungsaktes einen öffentlichen-rechtlichen Vertrag schließt. Hier lassen sich noch zwei Unterarten unterscheiden: der Vergleichsvertrag, mit dem eine Ungewissheit durch gegenseitiges Nachgeben beseitigt wird (§ 55 VwVfG) und den Austauschvertrag, bei dem eine Gegenleistung für einen bestimmten Zweck vereinbart wird und der Behörde zur Erfüllung ihrer Aufgaben dient (§ 56 VwVfG). In diesen Konstellationen gibt es trotz vertraglichen Charakters der Bindungen ein gewisses Über-Unterordnungsverhältnis. Fehlt es an einem solchen Verhältnis, so spricht man von einem koordinationsrechtlichen Vertrag. Hierzu gehören etwa Verträge von Verwaltungsträgern untereinander.

Für öffentlich-rechtliche Verträge gilt ebenfalls die aus dem Zivilrecht bekannte Vertragsfreiheit, da § 54 Satz 1 VwVfG anordnet, dass Verträge geschlossen werden können, wenn dies nicht durch Rechtsvorschrift ausgeschlossen ist. Demnach kann vertraglich all das geregelt werden, was nicht verboten ist. Obwohl es demnach also wie im Zivilrecht auch keinen Typenzwang, also keine enumerative Aufzählung möglicher Verträge bzw. Vertragstypen gibt, regelt das Gesetz zwei für in der Praxis besonders bedeutsame Vertragstypen im VwVfG: den Vergleichsvertrag (§ 55 VwVfG) und den Austauschvertrag (§ 56 VwVfG).

Vergleichsvertrag: Ein Vergleichsvertrag ist dadurch gekennzeichnet, dass eine bei verständiger Würdigung des Sachverhalts oder der Rechtslage bestehende Ungewissheit durch gegenseitiges Nachgeben beseitigt wird. Dies bedeutet, dass die Behörde in Fällen unklarer Sach- oder Rechtslage den Fall nicht bis ins letzte Detail aufklären muss, wenn dies nach pflichtgemäßem Ermessen nicht angezeigt erscheint. Dies kann etwa der Fall sein, wenn die Aufklärung bis ins letzte Detail entweder gar nicht möglich erscheint oder hierfür jedenfalls ein unverhältnismäßiger Aufwand nötig wäre. In diesen Fällen kann die Ungewissheit durch Abschluss eines Vergleichs behoben werden.

Allerdings bedeutet dies nicht, dass die Verwaltung mit dem Vergleichsvertrag ein Mittel hat, mit dem sie von Gesetz und Recht abweichen dürfte. Sie bleibt auch weiterhin dem Rechtsstaatsprinzip verpflichtet und damit an Recht und Gesetz gebunden. Ist eine Lage nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand aufklärbar, so ist der öffentlich-rechtliche Vertrag nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts „unempfindlich gegenüber gewissen Gesetzesverletzungen“ [2], die nämlich in der Differenz zu der tatsächlichen, aber nicht aufklärbaren Situation bestehen. Sobald die Ungewissheit aber beseitigt ist, ist der Vergleichsvertrag unzulässig.

Austauschvertrag: Der Austauschvertrag ist dadurch gekennzeichnet, dass sich der Vertragspartner der Behörde gegenüber zu einer Gegenleistung verpflichtet, wobei diese den Umständen nach angemessen sein und im sachlichen Zusammenhang mit der Leistung

der Behörde stehen muss. Mit dieser Formulierung regelt das Gesetz (§ 56 Abs. 1 Satz 2 VwVfG) das sogenannte Koppelungsverbot, womit es Behörden verboten ist, die Erfüllung öffentlicher Aufgaben von wirtschaftlichen Gegenleistungen abhängig zu machen. Folglich bestimmt § 56 Abs. 2 VwVfG auch, dass für den Fall, dass auf die Leistung der Behörde ein Anspruch besteht, nur eine solche Gegenleistung vereinbart werden kann, die bei Erlass eines Verwaltungsaktes auch Inhalt einer Nebenbestimmung (§ 36 VwVfG) sein könnte.

Beispiel: Bei einem Vertrag, in dem die Behörde sich zur Erteilung einer Baugenehmigung verpflichtet, darf die Gegenleistung des Bürgers dafür, dass die Behörde auf die Pflicht zur Errichtung einer Garage verzichtet, darin bestehen, dass der Bürger einen Beitrag zu den Kosten der Errichtung eines gemeindlichen Parkhauses leistet [3], nicht dagegen Beiträge zu einem Sozialfonds oder anderen nicht im Zusammenhang mit der Parkplatzsituation stehenden Fonds der Gemeinde.

Notwendigkeit öffentlich-rechtlicher Verträge und Besonderheiten im Steuerrecht Auch wenn sich die historisch ursprünglich starke Ablehnung öffentlich-rechtlicher Verträge mittlerweile in Zustimmung oder Skepsis gegenüber dem nun auch gesetzlich ausdrücklich vorgesehenen Rechtsinstitut gewandelt hat, bleibt die Frage, ob öffentlich-rechtliche Verträge wirklich notwendig sind. Schroffe Ablehnung wie noch zu Otto Mayers Zeiten („Der Staat paktiert nicht mit dem Bürger!“) ist heute eher die absolute Ausnahme.

Rechtstheoretisch lassen sich wohl keine stichhaltigen Argumente gegen den öffentlich-rechtlichen Vertrag finden. Der Staat als juristische Person, dem die Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben auferlegt ist, kann grundsätzlich alle rechtlich zulässigen Handlungsformen wählen. Steht nach der Verfassung der Mensch und seine Würde im Mittelpunkt des Rechtsgeschehens, so gibt es keinen Grund, warum der Staat mit dem Bürger nicht Verträge aushandeln und abschließen sollte.

Außerdem hat der Staat auch in der Vergangenheit bereits mit dem Bürger Verträge geschlossen. Dies erfolgte zwar in der Vergangenheit auf dem Gebiet des Privatrechts. Allerdings sind viele Gebiete, die früher privatrechtlicher Art waren, durch Ausdehnung des staatlichen Aufgabenbereichs öffentlich-rechtlich geworden. Dass mit der Aufgabenerweiterung des Staates dieser jetzt nur noch einseitig und imperativ handeln sollte, ist jedoch nicht zu erkennen.

Etwas anders liegt der Fall im Steuerrecht. Auch hier gilt die Gesetzesbindung der Verwaltung, die sich jedoch aufgrund der steuerrechtlichen Spezifik in besonderer Weise einschränkend bemerkbar macht. So sind es insbesondere die Prinzipien der Steuergerechtigkeit und Steuergleichheit, die einer vertraglichen Gestaltung enge Grenzen setzen. Einerseits darf die Verwaltung einen Steuerpflichtigen nicht voll nach Gesetz besteuern und sich mit einem anderen über eine geringere Steuerlast einigen (keine Ungleichbehandlung ohne sachlichen Grund!). Dies ist allenfalls zur Überwindung unklarer tatsächlicher Verhältnisse möglich und selbst dann nur restriktiv.

Andererseits gilt bereits für den Normerlass das Gleichheitsprinzip. Bei Steuernormen handelt es sich um belastende (Eingriffsnormen), die einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage bedürfen. Diese ist jedoch nie konkret-individuell, sondern abstrakt-generell. Hierbei muss sie selbstverständlich den Gleichheitsgrundsatz wahren.

Praktisch könnte die Frage der Korruptionsanfälligkeit von öffentlich-rechtlichen

Verträgen gestellt werden. Insbesondere bei Austauschverträgen könnte eine solche Gefahr bestehen, da ja auch die Vereinbarung von Geldleistungen als Gegenleistung nicht von vornherein ausgeschlossen ist. Rechtlich lässt sich dieser Gefahr leicht begegnen durch eine strikte Beachtung des Koppelungsverbots. Geld darf nur fließen, wenn ein direkter Zusammenhang besteht, wie etwa im Garagenbeispiel: der Bürger, der keine eigene Garage bauen will und damit nicht zur Entspannung der Parksituation in der Stadt beiträgt, soll sich zumindest mit einem kleineren Betrag an der Errichtung eines städtischen Parkhauses beteiligen. Hier besteht zweifellos ein klarer Zusammenhang in der Entspannung der Parksituation. Nicht fließen dürften die Gelder in andere Kassen, die mit der Parksituation der Stadt nicht in Zusammenhang stehen.

Praktisch wird die Ermöglichung der Vertragsform nicht dazu beitragen, dass die Korruption steigt. Korruption hat andere Ursachen, als die Zurverfügungstellung rechtlicher Handlungsinstrumente. Im Gegenteil: bei der Vertragsform tritt Korruption oder Anfälligkeit hierfür vielleicht nur besonders deutlich hervor. Ohne Verträge würde Ähnliches passieren, nur vielleicht nicht so offensichtlich.

Für die Notwendigkeit der öffentlich-rechtlichen Verträge spricht auch die damit einhergehende größere Flexibilität der Verwaltung. Sie kann ausgewogene Lösungen für den Einzelfall suchen und direkt mit dem Bürger finden. Die Verwaltung kann auch schneller und effektiver handeln: so muss sie eben nicht alles bis ins kleinste Detail aufklären, wenn dies unverhältnismäßig wäre, sondern einen Vergleich mit dem Bürger schließen. Dies mag insbesondere in unbedeutenderen Fällen wichtig sein: die Verwaltung kann so mit gleichen Mitteln wesentlich mehr Fälle erledigen.

Letztlich sieht das Recht auch mitwirkungsbedürftige Verwaltungsakte vor. Dies bedeutet zwar in erster Linie, dass andere Behörden am Erlass von Verwaltungsakten zu beteiligen sind. So ist für bestimmte baurechtliche Vorhaben das Einvernehmen mit der Gemeinde erforderlich. Ohne diese Mitwirkung der Gemeinde darf die Baugenehmigung nicht erteilt werden.

Die Mitwirkung kann jedoch auch dem Bürger selbst obliegen. So ist etwa eine beamtenrechtliche Ernennung ein mitwirkungsbedürftiger Verwaltungsakt. Nur wenn der Bürger hieran mitwirkt, kann er zum Beamten ernannt werden.

Durch diese Beispiele ist gezeigt, dass es dem Recht nicht fremd ist, dass der Staat nicht nur einseitig und imperativ handelt, sondern andere mitwirken lässt. Diese Mitwirkung ist durch die Ausweitung des öffentlich-rechtlichen Vertrages effizienter gestaltet worden.

Begründung, Änderung und Beendigung von Rechtsverhältnissen durch öffentlich-rechtliche Verträge:

Öffentlich-rechtliche Rechtsverhältnisse, also im häufigsten Fall solche zwischen Staat und Bürger, können allgemeiner oder besonderer Art sein. Von einem allgemeinen Verwaltungsrechtsverhältnis spricht man dabei bereits dann, wenn eine Rechtsnorm ein Verhältnis prägt und zwar selbst dann, wenn es keiner der beiden Seiten des Rechtsverhältnisses konkrete Rechte oder Pflichten einräumt. Beispiel: Nach dem Polizeirecht kommt der Polizei die Aufgabe zu, Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung mit erforderlichen Maßnahmen abzuwehren. Durch diese Aufgabe wird also die Polizei etwa Streife fahren in der Stadt oder Bürger beobachten (etwa am Rande einer Demonstration).

Möchte die Behörde nun aber konkret gegenüber dem Einzelnen handeln, so bedarf sie hierfür konkreter Eingriffsbefugnisse. Übt sie diese aus, so macht sie dies in einem besonderen Verwaltungsrechtsverhältnis. In diesem Verhältnis ergeben sich auch konkrete Rechte und Pflichten. So hat etwa die Polizei bei einer konkreten Gefahr für Sicherheit und Ordnung die Möglichkeit konkrete Maßnahmen gegenüber einzelnen Personen zu ergreifen und dabei auch in deren Rechte einzugreifen (z.B. Auflösung einer Versammlung; ggfs. auch zwangsweise).

Ein weiteres Beispiel wäre der Erlass einer Baugenehmigung, mit der die abstrakt bestehende Baufreiheit so weit konkretisiert wird, dass sich hieraus ein konkretes Recht zum Bauen eines Grundstücks ableiten lässt.

Schließt die Verwaltung mit dem Bürger einen Vertrag, so tut sie dies, um bestimmte rechtliche Fragen einer genauen Regelung zu unterwerfen und hiermit auch gegenseitige Rechte und Pflichten zu begründen (z.B. Verpflichtung der Behörde zum Erlass der Baugenehmigung und Verpflichtung des Bürgers zur Zahlung eines Beitrages zu Errichtung eines öffentlichen Parkhauses).

Insofern wird also durch den Abschluss öffentlich-rechtlicher Verträge direkt gestaltend auf Rechtsverhältnisse Einfluss genommen. Direkt durch den Vertrag werden (besondere) Verwaltungsrechtsverhältnisse begründet, geändert oder aufgehoben.

Aufhebung/Nichtigkeit öffentlich-rechtlicher Verträge und dadurch Veränderung der Rechtslage:

Eine der schwierigsten Fragen im Zusammenhang mit öffentlich-rechtlichen Verträgen besteht darin, wie Folgen von Rechtsverstößen zu behandeln sind. Bei Verwaltungsakten ist die Lage klar: rechtswidrige Verwaltungsakte sind wirksam, können aber gerichtlich angefochten und vom Gericht aufgehoben werden. Ist der Fehler besonders schwerwiegend, kann der Verwaltungsakt auch von Anfang an nichtig sein. Schließlich kann auch die Behörde selbst auf rechtswidrige Verwaltungsakte reagieren, in dem sie sie aufhebt. Rechtswidrig sind Verwaltungsakte dabei immer dann, wenn sie gegen Rechtsnormen verstoßen.

Bei öffentlich-rechtlichen Verträgen sieht das Gesetz jedoch die Nichtigkeit gemäß § 59 VwVfG als einzig mögliche Rechtsfolge von Gesetzesverstößen vor. Dies ist auch insofern nachvollziehbar, weil die schwierige Interessenlage bei Verwaltungsakten teilweise gerade dadurch zustande kommt, dass der Verwaltungsakt einseitig von staatlicher Seite erlassen wird. Den öffentlich-rechtlichen Vertrag haben jedoch gerade beide Seiten einvernehmlich ausgehandelt. Eines Interessensausgleichs wie bei rechtswidrigen Verwaltungsakten, der nach Rechtswidrigkeit und deren Folgen (Anfechtbarkeit, Nichtigkeit, Unbeachtlichkeit) unterscheidet, bedarf es so also nicht.

Insofern bestimmt § 59 Abs. 1 VwVfG, dass alle öffentlich-rechtlichen Verträge nichtig sind, wenn sich die Nichtigkeit aus der entsprechenden Anwendung von Vorschriften des Zivilrechts ergibt. Umstritten ist, ob damit auch die Norm des § 134 BGB gemeint ist, nach der jedes Rechtsgeschäft nichtig ist, das gegen ein gesetzliches Verbot verstößt. Damit würde jede Rechtswidrigkeit immer zur Nichtigkeit führen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat hierzu jedoch entschieden, dass nur die qualifizierte Rechtswidrigkeit über § 59 Abs. 1 VwVfG und § 134 BGB zur Nichtigkeit führt. Damit ist eine Einzelfallprüfung erforderlich.

Für subordinationsrechtliche Verträge nennt § 59 Abs. 2 VwVfG noch weitere Nichtigkeitsgründe. So sind subordinationsrechtliche Verträge auch dann nichtig, wenn

- ein Verwaltungsakt mit entsprechendem Inhalt nichtig wäre,
- ein Verwaltungsakt mit entsprechendem Inhalt nicht nur wegen eines Formfehlers rechtswidrig wäre und dies den Vertragsparteien bekannt war,
- die Voraussetzungen zum Abschluss eines Vergleichsvertrags nicht vorlagen und ein Verwaltungsakt mit entsprechendem Inhalt nicht nur wegen eines Formfehlers rechtswidrig wäre oder
- sich die Behörde eine unzulässige Gegenleistung versprechen lässt.

In all diesen Fällen gilt jedoch, dass der Vertrag von sich aus nichtig ist und damit die Rechtslage bereits verändert ist. Es bedarf – anders als bei Verwaltungsakten – also keiner Aufhebung, die erst auf die Rechtslage einwirken würde.

Fazit: Öffentlich-rechtliche Verträge sind aus der heutigen Verwaltungsrechtslehre nicht mehr wegzudenken. Trotz einiger Bedenken haben sie ihren festen Platz in der Verwaltungspraxis. Sie beruhen auf juristischen Fakten, weil das Recht an faktische Verhaltensweisen der Vertragsschließenden bestimmte Rechtsfolgen knüpft. Andererseits stellt der öffentlich-rechtliche Vertrag selbst ebenfalls einen juristischen Fakt dar, da selbst seinerseits zur Begründung, Beendigung oder Änderung von Rechtsverhältnissen beziehungsweise rechtlichen Umständen führt.

#### References:

1. Otto Mayer, ADR 3 (1888), S. 3 ff.
2. BVerwGE 84, 157 (165).
3. BVerwG NJW 1980, 1295; 1986, 600.

**Pudelka Jörg**, Head of the GIZ office in Kazakhstan, Judge of the Administrative Court in Berlin, Germany, Berlin.

#### **Public-law contracts as the basis for the creation, modification and termination of legal relationships, taking account of tax law**

*According to German legislation, which complies with the legislation of a large number of European and post-Soviet countries, the administrative procedure can be concluded with two different results. In most of cases, administrative actions will be aimed at adopting an administrative act. This is a centralized form of public administration, with which direct rights are justified, modified or discontinued. So, for example, the abstract right to a constitutionally protected property guarantees that a person is allowed to build on the territory that belongs to him (so-called „freedom of construction“) is made by a way of passing an administrative act, named a building permit. Only this building permit gives concrete right for the construction of a particular building (according to the submitted architectural documents). Thus, the law on construction can be applied only by issuing a building permit, as well as can be canceled by canceling the construction permit or changing its contents.*

*The second form of administration that can be used to conclude an administrative procedure in accordance with Article 9 of the law is a public contract. In practice, this is much less common in comparison with an administrative act and is not indisputable in general as a tool of government action.*

**Keywords:** administrative procedures; permission; administered; public law; contract; governance; management subjects.

*Надійшла до редакції 16.11.2017 р.*