

ALEXANDER FEUERSTEIN

Die Rechtsnatur des Verwaltungsaktes

Beiträge zum Verwaltungsrecht

44

Mohr Siebeck

Beiträge zum Verwaltungsrecht

herausgegeben von

Wolfgang Kahl, Jens-Peter Schneider
und Ferdinand Wollenschläger

44



Alexander Feuerstein

Die Rechtsnatur des Verwaltungsaktes

Ein Rechtsakt zwischen Willenserklärung,
Rechtsgeschäft und Urteil

Mohr Siebeck

Alexander Feuerstein, geboren 1990; Studium der Rechtswissenschaften mit Begleitstudium im Europäischen Recht an der Universität Würzburg; Rechtsreferendariat am Oberlandesgericht Bamberg; Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Dekanat der Juristischen Fakultät der Universität Würzburg; 2025 Promotion; Rechtsanwalt in Frankfurt am Main.
orcid.org/0009-0003-9471-5380

ISBN 978-3-16-164682-9 / eISBN 978-3-16-164683-6
DOI 10.1628/978-3-16-164683-6

ISSN 2509-9272 / eISSN 2569-3859 (Beiträge zum Verwaltungsrecht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.
Zugl.: Würzburg, Univ., Diss 2024.

© 2025 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Das Recht einer Nutzung der Inhalte dieses Werkes zum Zwecke des Text- und Data-Mining im Sinne von § 44b UrhG bleibt ausdrücklich vorbehalten.

Satz: SatzWeise, Bad Wünnenberg. Gedruckt auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier

Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Wilhelmstraße 18, 72074 Tübingen, Deutschland
www.mohrsiebeck.com, info@mohrsiebeck.com

Meiner Familie

„*Schüler:*

Doch ein Begriff muss bei dem Worte sein.

Mephistopheles:

Schon gut! Nur muss man sich nicht allzu ängstlich quälen;

Denn eben wo Begriffe fehlen,

Da stellt ein Wort zur rechten Zeit sich ein.“

Goethe, Faust I, Erstausgabe, S. 122.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2024/2025 von der Juristischen Fakultät der Julius-Maximilians-Universität Würzburg als Dissertation angenommen. Sie ist während meiner Tätigkeit als Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Dekanat der Juristischen Fakultät entstanden. Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur wurden bis März 2024 berücksichtigt.

Allen voran möchte ich Herrn Professor Dr. Kyrill-Alexander Schwarz herzlich für die Betreuung der Arbeit danken. Er hat mir bei der Themenwahl wie auch bei der Ausarbeitung große Freiheit eingeräumt, mich in allen Phasen unterstützt und hatte stets ein offenes Ohr für fachliche Fragen. Herrn Professor Dr. Ralf Schenke danke ich für die Übernahme und zügige Erstellung des Zweitgutachtens sowie für seine hilfreichen Hinweise.

Die Zeit am Dekanat der Juristischen Fakultät war für mich persönlich außergewöhnlich schön und bleibt mir in besonders guter Erinnerung. Mein besonderer Dank gilt in diesem Zusammenhang Angelika Faul, der guten Seele des Dekanats. Sie hat mir durch ihre herausragende Rechtschreibkompetenz und ihren Blick für sprachliche Feinheiten unschätzbar geholfen. Darüber hinaus hat sie mit unermüdlicher Freundlichkeit – und nicht zuletzt mit Ingwertee in der Corona-Zeit und Filterkaffee zu allen Zeiten – stets für das Wohl aller gesorgt.

Zu den Personen, die die Zeit am Dekanat besonders gemacht haben, gehören auch Dr. Tobias Rieger und Anne Stephan, denen ich zudem für das aufmerksame Lesen meiner Arbeit und ihre hilfreichen Anmerkungen danke. Nicht zuletzt gilt mein Dank Dr. Frederick Probst für die Zeit im gemeinsamen Büro und das Lesen der Arbeit. Neben fachlichen Gesprächen über unsere Themen haben wir uns ebenso oft über das Weltgeschehen und alles andere ausgetauscht, was uns beschäftigte. So wurde aus der täglichen Zusammenarbeit weit mehr als nur gemeinsames Arbeiten. Diese Gespräche, sein Feedback, der gemeinsame Humor und der frisch gekochte Kaffee am Wochenende haben den Arbeitsalltag und die Entstehung dieser Arbeit nicht nur entscheidend geprägt, sondern in vieler Hinsicht erst ermöglicht.

Darüber hinaus ist Sina Tenbrock-Ingenhorst ganz besonders zu danken. Nicht nur ihre Anmerkungen zu meinem Manuskript, sondern auch ihre Ermutigung, Geduld und ihr Verständnis in den vielen Phasen intensiver Arbeit waren mir eine unschätzbare Stütze.

Schließlich danke ich meiner Familie, die mich nicht nur während der Erstellung dieser Dissertation unterstützt, sondern alles erst ermöglicht hat. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

Würzburg, November 2025

Alexander Feuerstein

Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis	XIII
Abkürzungsverzeichnis	XXXI
Einleitung	1
<i>Erster Hauptteil: Die Suche und abstrakte Bestimmung rechtsgebietsunabhängiger Rechtsakte</i>	<i>13</i>
Erstes Kapitel: Der Verwaltungsakt und seine bisherigen dogmatischen Einordnungen	15
Zweites Kapitel: Die Idee und Darstellung rechtsgebietsübergreifender Rechtsakte und Rechtsinstitute	35
Drittes Kapitel: Der Nachweis eines rechtsgebietsübergreifenden Rechtsaktsystems und das Verfahren zur Bestimmung eines rechts- gebietsübergreifenden Charakters	59
Viertes Kapitel: Die Dogmatik rechtsgebietsübergreifender Rechtsakte	107
<i>Zweiter Hauptteil: Der Verwaltungsakt – öffentlich-rechtliche Willenserklärung, einseitiges Rechtsgeschäft, Urteil der Exekutive oder eigenständiger Rechtsakt?</i>	<i>117</i>
Fünftes Kapitel: Der Verwaltungsakt – eine öffentlich-rechtliche Willenserklärung?	119
Sechstes Kapitel: Der Verwaltungsakt – ein hoheitliches öffentlich- rechtliches einseitiges Rechtsgeschäft in Form eines Gestaltungs- geschäfts?	191
Siebttes Kapitel: Der Verwaltungsakt – (k)ein Urteil der Exekutive . . .	359

<i>Dritter Hauptteil: Die Dogmatik des formellen Verwaltungsaktes (hoheitliche öffentlich-rechtliche Gestaltungserklärung) und des materiellen Verwaltungsaktes (hoheitliches öffentlich-rechtliches Gestaltungsgeschäft)</i>	383
Achtes Kapitel: Die unterschiedlichen Wirksamkeitsbegriffe in Literatur und Rechtsprechung	385
Neuntes Kapitel: Der formelle Verwaltungsakt – Zustandekommen, Wirksamkeit und Wirkungen	393
Zehntes Kapitel: Der materielle Verwaltungsakt – Zustandekommen, Wirksamkeit und Wirkungen	447
Elftes Kapitel: Der Verwaltungsakt mit Drittwirkung	553
Zusammenfassung der Ergebnisse	599
Thesen dieser Arbeit	613
 Literaturverzeichnis	 617
Sachregister	663

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsübersicht	XI
Abkürzungsverzeichnis	XXXI

Einleitung	1
A. Problem Darstellung	1
B. Ziel der Arbeit: Die dogmatische Einordnung des Verwaltungsaktes in den Kanon der Rechtsakte	7
I. Der Begriff der Rechtsdogmatik	7
II. Die Suche nach einem rechtsgebietsübergreifenden Rechtsaktsystem	9
C. Gang der Untersuchung	10

Erster Hauptteil

Die Suche und abstrakte Bestimmung rechtsgebietsunabhängiger Rechtsakte

Erstes Kapitel: Der Verwaltungsakt und seine bisherigen dogmatischen Einordnungen	15
A. Historische Entwicklung des Verwaltungsaktes	15
B. Bisherige Dogmatische (Irr)Wege	19
I. Otto Mayer: Der Verwaltungsakt als Spiegelbild des Urteils	19
II. Kormann/Fleiner: Der Verwaltungsakt als Spiegelbild privatrechtlicher Rechtsinstitute	22
III. Jellinek: Der Verwaltungsakt als obrigkeitliche Willensäußerung	24
IV. Der Verwaltungsakt als Institut des Prozessrechts	25
V. Heute herrschende Auffassung: Der Verwaltungsakt als öffentlich-rechtliche Willenserklärung	26
VI. Menger und Stelkens: Die Doppelnatur des Verwaltungsaktes	27

VII. Gesetzliche Einordnungen	29
1. Der Entwurf einer Verwaltungsrechtsordnung für Württemberg	29
2. Verwaltungsverfahrensgesetz	30
C. Ergebnis erstes Kapitel	31
 Zweites Kapitel: Die Idee und Darstellung rechtsgebiets- übergreifender Rechtsakte und Rechtsinstitute	35
A. Die Idee allgemeiner Rechtsakte	35
I. Die Vorstellung von rechtsgebietsübergreifenden Rechtsinstituten und Rechtsakten	36
1. Anerkannte rechtsgebietsübergreifende Strukturen und Wertungen	39
2. Anerkannte rechtsgebietsübergreifende Rechtsinstitute	39
3. Unterschied zwischen Rechtsinstitut und Rechtsakt	40
4. Anerkannte rechtsgebietsübergreifende Rechtsakte	41
5. Zwischenfazit	42
II. Begriffspyramiden zur Darstellung des Begriffssystems	44
1. Dihairesis als Methode der Begriffseinteilung	44
2. Grundsätzlicher Aufbau von Begriffspyramiden	45
a) Der Begriff des Rechtsaktes als Oberbegriff	45
b) Untergliederung nach Rechtsgebieten	46
c) Untergliederung nach Rechtsakten	47
3. Zwischenergebnis	48
B. Der Erkenntnisgewinn eines rechtsgebietsübergreifenden Rechtsaktsystems	50
I. Die Notwendigkeit eines rechtsgebietsübergreifenden Charakters für die Rechtsfortbildung	51
II. Der dogmatische Gewinn eines rechtsgebietsübergreifenden Rechtsaktsystems	55
C. Ergebnis zweites Kapitel	57
 Drittes Kapitel: Der Nachweis eines rechtsgebiets- übergreifenden Rechtsaktsystems und das Verfahren zur Bestimmung eines rechtsgebietsübergreifenden Charakters	59
A. Die Schwierigkeit und die Möglichkeit zur Bestimmung eines rechtsgebietsübergreifenden Charakters	59
I. Rechtsgebietsübergreifende Rechtsinstitute und Rechtsakte als Begriffsproblem	60
1. Die Rechtswissenschaft als Begriffswissenschaft	61
a) Differenzierung zwischen Wort und Begriff	62
b) Intension und Extension	64

c) Unterscheidung zwischen Begriffskern und Begriffshof . . .	66
2. Fruchtbarmachung der gefundenen Ergebnisse	67
II. Privatrechtlich geprägte Begriffe im Steuerrecht	70
III. Kollidierende Prinzipien	72
1. Kohärenz und Einheitlichkeit	73
a) Begriffskohärenz	73
b) (Begriffs-)Einheit der Rechtsordnung	74
2. Relativität der Rechtsbegriffe	77
a) Hintergrund und Inhalt	77
b) Vereinbarkeit mit dem semiotischen Dreieck	79
c) Relativität der Rechtsbegriffe und Einheit der Rechtsordnung	80
d) Anwendung im kodifikationsfreien Raum	81
e) Verdeutlichung am Beispiel des Vertrages und der Willenserklärung	81
f) Zwischenergebnis	82
3. Prinzipienausgleich: Fester Begriffskern bei reinen Rechtsaktbegriffen	83
a) Reine normative Rechtsaktbegriffe	83
b) § 89 Einl. ALR	84
c) (Rechts)sprachwidrigkeit	85
d) Fester Begriffskern	88
e) Bestimmung des Begriffskerns	90
f) Rechtsgebietsübergreifende Übereinstimmung des Begriffskerns	92
g) Telos als Grenze im Einzelfall	92
h) Legitimationsdefizit und Grenzen der Begriffsübertragung	93
i) Einwand der Begriffsjurisprudenz und Kritik der Begriffslastigkeit	94
aa) Inversionsmethode	94
bb) Ordnungsstiftende Funktion	96
cc) Betreibt die herrschende Meinung unzulässige Begriffsjurisprudenz?	96
dd) Vorliegendes Vorgehen	97
ee) Lückenschluss durch Rechtsfortbildung	98
ff) Zwischenergebnis	99
IV. Zwischenergebnis	99
B. Bestimmung eines rechtsgebietsübergreifenden Rechtsaktes	100
I. Orientierung am Zweck	101
II. Begriffslogik	102
C. Ergebnis drittes Kapitel	104

Viertes Kapitel: Die Dogmatik rechtsgebietsübergreifender Rechtsakte	107
<i>A. Grundlegende Funktionskohärenz: Der Begriffskern</i>	107
<i>B. Absage an ein Gemeinrecht</i>	107
<i>C. Begriffsanalogie führt nicht automatisch zur Gesetzes- oder vollständigen Dogmatikanalogie</i>	109
<i>D. Normative Lückenfüllung</i>	112
I. Lückenfüllung durch allgemeine Rechtsgrundsätze	112
II. Lückenfüllung durch Analogie	114
<i>E. Ergebnis viertes Kapitel</i>	116

Zweiter Hauptteil

Der Verwaltungsakt – öffentlich-rechtliche Willenserklärung, einseitiges Rechtsgeschäft, Urteil der Exekutive oder eigenständiger Rechtsakt?

Fünftes Kapitel: Der Verwaltungsakt – eine öffentlich-rechtliche Willenserklärung?	119
<i>A. Systematisches Gerüst: Trennung zwischen Zustandekommen, Wirksamkeit und Wirkungen</i>	120
<i>B. Die privatrechtliche Willenserklärung</i>	121
I. Die historische Entwicklung der privatrechtlichen Willenserklärung und des Rechtsgeschäfts	121
II. Zustandekommen, (Un)wirksamkeit und Wirkungen	124
1. Zustandekommen	124
a) Objektiver und subjektiver Tatbestand	124
b) Fehlen des Geschäftswillens	126
c) Fehlen des Erklärungswillens	126
d) Fehlen des Handlungswillens	127
e) Abgabe	130
f) Zwischenergebnis	130
2. (Un)wirksamkeit	130
a) Zugang	131
b) Fehlen des Geschäftswillens	131
c) Fehlen des Erklärungswillens	132
d) Fehlen des Handlungswillens	133
e) Weitere Unwirksamkeitsgründe	134
f) Zwischenergebnis	135

3. Wirkung	135
a) Hervorbringen des Rechtsgeschäfts als Rechtsfolge einer wirksamen Willenserklärung	136
b) Trennung zwischen Willenserklärung und Rechtsgeschäft	136
c) Willenserklärung als Vehikel	137
d) Eine Willenserklärung als Tatbestandsmerkmal des einseitigen Rechtsgeschäfts	138
e) Zwischenergebnis	140
III. Der Geltungsgrund der privatrechtlichen Willenserklärung	140
IV. Doppelfunktion: Rechtsverbindliche Erklärung und Zurechnung	145
V. Zwischenergebnis und Definition der privatrechtlichen Willenserklärung	146
C. <i>Die Willenserklärung als rechtsgebietsübergreifender Rechtsakt</i>	148
I. Behördliche Willenserklärungen	148
1. Privatrechtliche Willenserklärungen einer Behörde	148
2. Öffentlich-rechtliche Willenserklärungen einer Behörde	149
3. Zwischenergebnis	150
II. Übereinstimmung des Zwecks und des Geltungsgrundes	151
1. Bewusste Parallelität in der historischen Entwicklung	152
2. Der privatrechtliche Zweck und Geltungsgrund	152
3. Willenselemente im Öffentlichen Recht und die Frage nach dem Geltungsgrund der öffentlich-rechtlichen Willenserklärung	153
a) Der Wille bei öffentlich-rechtlichen Willenserklärungen	155
aa) Kein menschlich-psychologischer Wille erforderlich	155
bb) Kein privatautonomer Wille	156
cc) Volkswille	157
dd) Staatswille	158
ee) Verwaltungswille	159
ff) Behördenwille	160
gg) Amtswalterwille	161
hh) Abgabewille	162
b) Vergleich der Willensbildungs- und Abgabephasen	163
aa) Willensbildungsphase	163
bb) Willentliche Abgabe	164
cc) Zwischenergebnis	164
c) Übereinstimmender Geltungsgrund: Vertrauensschutz	164
d) Übereinstimmende Funktion: Erklärung und Zurechnung der Rechtsfolge	165
4. Zwischenergebnis	166

<i>D. Die öffentlich-rechtliche Willenserklärung – Zustandekommen, Wirksamkeit und Wirkungen</i>	167
I. Zustandekommen	167
1. Fehler bei der Willensbildung	168
a) Fehlen des Behördenwillens	168
b) Fehlen des Erklärungswillens	169
c) Fehlen des Handlungswillens	169
2. Fehler bei der Willensäußerung: Abgabe und Abgabewille . .	170
3. Zwischenergebnis	172
II. Wirksamkeit	173
1. Zugang	173
2. Wirksamkeitshindernisse	173
a) Anfechtung wegen Irrtums	173
b) Fehlende Geschäftsfähigkeit auf Seiten des Erklärenden. .	174
3. Zwischenergebnis	178
III. Wirkung	178
IV. Zwischenergebnis und Definition der öffentlich-rechtlichen Willenserklärung	179
<i>E. Rechtsgebietsübergreifende Elemente der Willenserklärung</i>	180
I. Begriffskern	181
II. Die Möglichkeit eines abweichenden Begriffskerns	181
III. Keine (vollständige) Dogmatikanalogie	183
IV. Zwischenergebnis	184
<i>F. Subsumierbarkeit des Verwaltungsaktes unter den Begriff der öffentlich-rechtlichen Willenserklärung</i>	185
I. Der Versuch einer Subsumption unter den Begriffskern	186
II. Keine abweichende verwaltungsrechtliche Dogmatik	187
<i>G. Ergebnis fünftes Kapitel</i>	189

Sechstes Kapitel: Der Verwaltungsakt – ein hoheitliches öffentlich-rechtliches einseitiges Rechtsgeschäft in Form eines Gestaltungsgeschäfts? 191

<i>A. Das privatrechtliche Rechtsgeschäft – Entwicklung, Zustandekommen, (Un)wirksamkeit und Wirkungen</i>	193
I. Zustandekommen	193
II. Wirksamkeit	194
1. Wirksamkeitserfordernisse	195
2. Wirksamkeitshindernisse – Unwirksamkeit und Nichtigkeit . .	195
3. Zwischenergebnis	198
III. Wirkungen	198
IV. Zwischenergebnis und Definition des privatrechtlichen Rechtsgeschäfts	199

<i>B. Das Rechtsgeschäft als rechtsgebietsübergreifender Rechtsakt</i>	199
I. Reines Geschöpf der Privatautonomie oder rechtsgebietsübergreifender Rechtsakt?	200
1. Gleichordnung und Privatautonomie im Privatrecht	201
2. Subordinationsverhältnis im Öffentlichen Recht, insbesondere im Verwaltungsrecht	202
3. Die unklare Einordnung des Rechtsgeschäfts	205
a) Keine Begriffs-Genealogie	205
b) Dogmatische Funktion des Rechtsgeschäfts	207
c) Plausibilitätswidrspruch und Systemkohärenz – Der öffentlich-rechtliche Vertrag als Rechtsgeschäft	208
4. Zwischenergebnis	214
II. Begriffskern des Rechtsgeschäfts	214
1. Abgrenzung zum Realakt	217
2. Abgrenzung zum Gesetzesakt	217
3. Abgrenzung zur gerichtlichen Entscheidung	218
4. Zwischenergebnis	221
III. Bedenken gegen den rechtsgebietsübergreifenden Charakter: Abstrahierte Abstraktion und Sprachwidrigkeit	221
IV. Zwischenergebnis	223
<i>C. Der Verwaltungsakt als hoheitliches öffentlich-rechtliches einseitiges Rechtsgeschäft</i>	223
I. Keine Subsumption unter den Begriff des zweiseitigen Rechtsgeschäfts	224
II. Verwandtschaft zu einseitigen Rechtsgeschäften in Form von Gestaltungsgeschäften	226
1. Das Gestaltungsrecht – Ein subjektives Recht	227
a) Gestaltungsrechte im Privatrecht	228
b) Subjektiv-öffentliche Rechte des Staates	232
aa) Anerkannte staatliche subjektive Rechte	233
bb) Kein Ausschluss per definitionem	234
cc) Keine Sprachwidrigkeit, sondern Überwindung der Vorstellung von einem allmächtigen Staat	238
dd) Zwischenergebnis	239
c) Staatliche Befugnisse im Verwaltungsrecht sind Gestal- tungsrechte	239
aa) Legitimation des Gestaltungsrechts	241
(1) Volenti non fit iniuria – Vergleich zwischen vertraglich vereinbarten Gestaltungsrechten im Privatrecht und Leistungsverwaltung sowie begünstigender Ordnungsverwaltung im Verwaltungsrecht	243

(2) Gesetzliche Legitimation – Vergleich zwischen privatrechtlichen gesetzlichen Gestaltungsrechten und verwaltungsrechtlichen Eingriffsbefugnissen	244
bb) Das Gestaltungsrecht als Recht und das Gestaltungs- geschäft als Instrument zur Freiheitsverteilung	248
(1) Wer ist <i>der</i> Staat? – Die Exekutive als Inhaberin konkreter Rechtsmacht	249
(2) Der Staat – Inhaber oder Verwalter von Freiheit?	252
(a) Der Begriff der (grundrechtlichen) Freiheit	252
(b) Der Kontraktualismus als Ausgangspunkt . .	257
(c) Kompetenz als Autonomie und Befugnis als Rechtsmacht – Der Staat als Verwalter von Freiheit	259
(d) Zwischenergebnis	262
(3) Die dogmatische Funktion staatlicher Befugnisse – Rechtsmacht zur Verwaltung von Freiheit	263
(a) Grundrechtlicher Freiheitsschutz und seine Entwicklung aus dem Eigentumsrecht	263
(b) Die Perspektive des Staates auf die ver- walteten Freiheitsräume – Die Verbildlichung von Freiheit	267
(c) Das Gesetz als abstraktes, nichtrechts- geschäftliches Instrument zur rechtlichen Freiheitsverteilung	269
(aa) Freiheitseingriff durch Erlass und Freiheitsverteilung durch Tatbestands- erfüllung bei self-executing Normen . . .	270
(bb) Freiheitseingriff durch Erlass und Freiheitsverteilung durch Umsetzungsakt bei Eingriffsnormen	272
(cc) Freiheitsgewinn auf Seiten des Bürgers durch den Erlass eines Gesetzes	276
(dd) Zwischenergebnis	276
(d) Der Verwaltungsakt als konkret-individuelles, rechtsgeschäftliches Instrument der Freiheits- verteilung	277
(aa) Begünstigende Ordnungsverwaltung – Freiheitsermöglichung	278
(bb) Belastende Ordnungsverwaltung – Die Verletzung eines absoluten Rechts der Exekutive	279
(cc) Leistungsverwaltung – Die Exekutive als Anspruchsgegnerin	283

(dd) Der Verwaltungsakt mit Drittwirkung – Der Verwaltungsakt als Instrument der Freiheitsverteilung in multipolaren Beziehungen	284
(4) Zwischenergebnis	285
cc) Grundlage des Gestaltungsrechts – Das Erfordernis eines Rechtsverhältnisses	286
(1) Verfassungsrechtsverhältnis	288
(2) Allgemeines Staat-Bürger-Verhältnis	290
(3) Das materielle und formelle Verwaltungsrechts- verhältnis	291
(4) Der Wandel vom latenten zum konkreten Rechts- verhältnis	299
(5) Zwischenergebnis	300
dd) Zusammenfassender Vergleich hinsichtlich der Rechtsdurchsetzung	302
d) Zwischenergebnis	303
2. Wirkungen – Begründung, Änderung oder Aufhebung eines Rechtsverhältnisses	306
a) Regelungswirkung	308
aa) Rechtsgestaltende Verwaltungsakte	309
bb) Befehlende Verwaltungsakte	314
cc) Feststellende Verwaltungsakte	317
dd) Ablehnende Verwaltungsakte	321
ee) Rechtswidrige Verwaltungsakte	323
ff) Zusammenfassende funktionelle Betrachtung – Jeder Verwaltungsakt hat Gestaltungswirkung	324
b) Unmittelbare Wirkung	326
c) Zwischenergebnis	327
3. Gestaltungserklärung und Gestaltungsgeschäft – Das Wort Verwaltungsakt ist polysem	327
a) Privatrechtliche Gestaltungserklärung und Gestaltungs- geschäft	327
b) Der Verwaltungsakt im Sinne der Erklärung und im Sinne des Rechtsgeschäfts	329
aa) § 35 S. 1 VwVfG – Der Verwaltungsakt als zustande gekommenes Rechtsgeschäft	332
(1) Differenzierung zwischen Maßnahme und Regelung	332
(2) Hoheitliche Maßnahme als Rechtsgeschäft und die Regelung als ihre Rechtsfolge	334
(3) Zwischenergebnis	337

bb) § 41 Abs. 1 VwVfG – Der Verwaltungsakt als Willenserklärung	338
cc) § 43 VwVfG – Der Verwaltungsakt als Willenserklärung und Rechtsgeschäft	339
dd) Die Vollstreckung des Verwaltungsaktes – Der Verwaltungsakt als Rechtsgeschäft	341
c) Zwischenergebnis	342
4. Zwischenergebnis	342
III. Mögliche Einwände gegen die Qualifizierung des Verwaltungsaktes als Rechtsgeschäft	343
1. Gestaltungsgeschäfte sind nicht per se Ausdruck der Privatautonomie	344
2. Keine rechtsgeschäftsfremden Fehlerfolgen	346
3. Bestandskraft keine rechtsgeschäftsfremde Wirkung	348
4. Keine drohende Ausuferung der Qualifizierung als Verwaltungsakt – Die Aufrechnung ist kein Verwaltungsakt.	349
5. Keine Bedingungsfeindlichkeit	351
6. Keine Sprachwidrigkeit	353
IV. Bezeichnung – Formeller Verwaltungsakt im Sinne der Gestaltungserklärung und materieller Verwaltungsakt im Sinne des Gestaltungsgeschäfts	354
<i>D. Ergebnis sechstes Kapitel</i>	<i>355</i>
 Siebtes Kapitel: Der Verwaltungsakt –	
(k)ein Urteil der Exekutive	359
<i>A. Das Urteil als historisches Vorbild des Verwaltungsaktes</i>	<i>360</i>
<i>B. Der Begriff des Urteils und die Abgrenzung zum Verwaltungsakt</i>	<i>362</i>
I. Urteil als gerichtliche Entscheidung	362
1. Der verfassungsrechtliche Begriffsrahmen	362
a) Die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 92 GG	362
b) Rechtsweggarantien, Richtervorbehalte und Kernbereiche – Rechtsprechung im materiellen Sinn	365
c) Zwischenergebnis	366
2. Begriffskern des Rechtsprechungsbegriffs	367
a) Entscheidung durch einen neutralen Dritten	368
b) Antragsabhängigkeit	369
c) Erfordernis eines Verfahrens	370
d) Feststellung, was rechtens ist	371
e) Einzelfall und einzelnen Fall	372
f) Rechtskraftfähigkeit oder Letztverbindlichkeit	373
3. Zwischenergebnis und Definition von Rechtsprechung	375

II. Unterscheidung von Verwaltungsakt und Rechtsprechungsakt . .	375
1. Eine Behörde ist kein unbeteiligter Dritter	376
2. Keine Antragsabhängigkeit	377
3. Feststellung, was rechtens ist	377
a) Gestaltung als Regel und Feststellung als Ausnahme beim Verwaltungsakt	378
b) Keine vergleichbare Funktion in der Anspruchs- durchsetzung	379
c) Unterschiedlicher Zweck – Rechtsfrieden bei Urteilen, Gestaltung bei Verwaltungsakten	380
d) Vollstreckbarkeit	380
4. Kein letztes Wort der Verwaltung	381
a) Bestandskraft und Rechtskraft	381
b) Letztverbindlichkeit	382
C. Ergebnis siebtes Kapitel	382

Dritter Hauptteil

Die Dogmatik des formellen Verwaltungsaktes (hoheitliche öffentlich-rechtliche Gestaltungserklärung) und des materiellen Verwaltungsaktes (hoheitliches öffentlich- rechtliches Gestaltungsgeschäft)

Achtes Kapitel: Die unterschiedlichen Wirksamkeitsbegriffe in Literatur und Rechtsprechung	385
A. Der duale Wirksamkeitsbegriff – Äußere Wirksamkeit meint Existenz	385
B. Der duale Wirksamkeitsbegriff plus Existenz – Innere und äußere Wirksamkeit sowie Existenz durch Bekanntgabe	387
C. Innere und äußere Wirksamkeit durch Bekanntgabe sowie Zustandekommen durch Abgabe	388
D. Ergebnis achtes Kapitel	389

Neuntes Kapitel: Der formelle Verwaltungsakt – Zustandekommen, Wirksamkeit und Wirkungen	393
---	-----

A. Das Zustandekommen des formellen Verwaltungsaktes – Abgabe der hoheitlichen öffentlich-rechtlichen Gestaltungserklärung	394
I. Die Entäußerung – Erlass oder Abgabe?	394
1. Systematische Analyse des Erlassbegriffes	395
a) § 9 VwVfG	396
b) § 28 VwVfG	398
c) § 35a VwVfG	398

d) § 37 Abs. 2 und Abs. 3 VwVfG	399
e) § 53 Abs. 1 VwVfG	400
f) § 69 Abs. 2 VwVfG	401
g) § 42 Abs. 1 VwGO	401
h) § 70 VwGO Abs. 1 S. 1 VwGO	402
i) § 129 AO	402
j) Zwischenergebnis	402
2. Die Abgabe	403
a) Keine ausdrückliche normative Regelung, aber Teil des § 35 S. 1 VwVfG	403
b) Der Inhalt der Abgabe	405
c) Das Problem des fehlenden Abgabewillens	405
II. Weitere Voraussetzungen des § 35 S. 1 VwVfG	410
1. Verwaltungsakt kraft Form?	410
a) § 35 S. 1 VwVfG – Wesensvoraussetzungen eines Verwaltungsaktes	411
b) Prozessuale Behandlung von Schein- und Nicht- verwaltungsakten	412
c) Zwischenergebnis	414
2. Eigenschaften der transportierten Regelung	414
a) Auf Herbeiführung eines Rechtsgeschäfts (materiellen Verwaltungsakt) gerichtet	415
b) Auf Außenwirkung gerichtet	416
c) Einzelfall	417
d) Hoheitlich	417
e) Auf dem Gebiet des Öffentlichen Rechts	418
3. Handlung einer Behörde	419
4. Fehlerloser Wille keine konstitutive Voraussetzung	419
III. Zwischenergebnis	421
B. Die Wirksamkeit des formellen Verwaltungsaktes	421
I. Wirksamkeitsvoraussetzung – Bekanntgabe	422
1. Der Begriff der Bekanntgabe	422
2. Bekanntgabeadressat	426
3. Bekanntgabe an einen Geschäftsunfähigen	429
4. Fehlerhafte Bekanntgabe und Zustellung sowie ihre Heilungsmöglichkeiten	431
a) Fehlerhafte Bekanntgabeart – Formmängel beim Zugang	432
b) Die Zustellung und ihre Mängel	434
5. Bekanntgabe von Allgemeinverfügungen am Beispiel von Verkehrsschildern	436
6. Zwischenfazit	439
II. Wirksamkeitshindernisse	440
1. Widerruf des formellen Verwaltungsaktes, § 130 Abs. 1 S. 2 BGB analog	440

2. Nichtigkeit – Der formelle Verwaltungsakt kennt die Fehlerebene der Nichtigkeit nicht	441
<i>C. Rechtsfolgen der Wirksamkeit – Wirkungen des formellen Verwaltungsaktes</i>	443
<i>D. Ergebnis neuntes Kapitel</i>	443
 Zehntes Kapitel: Der materielle Verwaltungsakt – Zustandekommen, Wirksamkeit und Wirkungen	447
<i>A. Das Zustandekommen des materiellen Verwaltungsaktes</i>	447
<i>B. Die Wirksamkeit des materiellen Verwaltungsaktes</i>	448
I. Wirksamkeitserfordernisse	448
1. Rechtmäßigkeit – Kein Wirksamkeitserfordernis	449
2. Gesetzliche Wirksamkeitserfordernisse	451
3. Schwebende Unwirksamkeit	454
a) Eingeschränkte Wirksamkeitstheorie	456
b) Zustimmungsbedürftige Verwaltungsakte – Keine rück- wirkende Behebung von Nichtigkeit, sondern schwebende Unwirksamkeit	456
4. Zwischenergebnis	461
II. Wirksamkeitshindernisse – Unwirksamkeit ex tunc	463
1. Nichtiger Verwaltungsakt, § 43 Abs. 3 VwVfG – Fehlende Wirksamkeit ex tunc	463
2. Schwebende Wirksamkeit	466
3. Unwirksamkeit aufgrund von Aufhebung, § 43 Abs. 2 VwVfG	467
a) Keine Anfechtung nach §§ 119, 123 BGB analog möglich	467
aa) Keine analoge Anwendung von § 119 BGB	468
bb) Keine analoge Anwendung von § 123 BGB	470
b) Rücknahme und Widerruf	471
4. Aufhebung in einem Rechtsbehelfsverfahren	472
III. Der Inhalt des Wirksamkeitsbegriffs	472
IV. Zwischenergebnis	473
<i>C. Die Wirkungen des materiellen Verwaltungsaktes – Regelungs- und Bindungswirkung</i>	474
I. Bindungswirkung innerhalb des Rechtsverhältnisses zwischen Verwaltungsträger und Adressatem	474
1. Adressat der Regelungs- und Bindungswirkung	475
2. Regelungswirkung und ihre Verbindlichkeit	475
a) Beachtungspflicht seitens der erlassenden Behörde – Aufhebungs- und Abweichungsverbote	476
b) Beachtungspflicht seitens des Adressaten	478

3. Sachlicher Umfang der Regelungswirkung und der Bindungswirkung	479
a) Rechtsgestaltende Verwaltungsakte	480
b) Befehlende Verwaltungsakte	480
c) Feststellende Verwaltungsakte	481
d) Gemischte Regelungswirkungen – Inzidentfeststellungen	482
aa) Anlagengenehmigungen am Beispiel der Baugenehmigung	483
bb) Beseitigungsanordnung	484
cc) Ablehnende Verwaltungsakte	485
4. Zeitliche Aspekte der Regelungswirkung	490
a) Änderungen der Sach- und Rechtslage	490
b) Wirkungs- und nicht Wirksamkeitsverzögerungen	490
5. Zwischenergebnis	494
II. Bindungswirkungen außerhalb des konkreten Rechtsverhältnisses	495
1. Tatbestandswirkung	495
a) Tatbestandswirkung im engeren Sinne	495
b) Tatbestandswirkung im weiteren Sinne	496
aa) Normative Herleitung	497
bb) Tatbestandswirkung als Eigenschaft aller Typen von Verwaltungsakten	499
cc) Inhalt und Umfang	501
dd) Personelle Reichweite	503
(1) Bindung fremder Behörden	504
(2) Bindung von Gerichten	505
(a) Zivilgerichte	505
(b) Verwaltungsgerichte	507
(c) Strafgerichte	508
ee) Zeitlicher Umfang	509
c) Zwischenergebnis	510
2. Feststellungswirkung	511
III. Zwischenergebnis	512
<i>D. Die Bestandskraft des materiellen Verwaltungsaktes</i>	<i>513</i>
I. Die Rechtskraft von Urteilen	514
1. Sinn und Zweck der Rechtskraft	514
2. Bindungswirkung mit Verkündung	514
3. Formelle Rechtskraft	515
4. Materielle Rechtskraft	515
5. Weitere Bindungswirkungen	519
II. Die Bestandskraft von Verwaltungsakten	520
1. Sinn und Zweck der Bestandskraft	520
2. Unanfechtbarkeit (Formelle Bestandskraft)	521

3. Materielle Bestandskraft	522
a) Auswirkungen auf das Rechtsverhältnis	523
aa) Keine Auswirkungen auf die Bindungswirkungen	523
bb) Die Beständigkeit der Regelungs- und Bindungswirkungen	524
cc) Keine Auswirkungen auf die Rechtmäßigkeit des materiellen Verwaltungsaktes	527
dd) Zwischenergebnis	528
b) Auswirkungen auf Nichtbeteiligte	528
4. Zwischenergebnis	529
III. Zwischenergebnis	529
<i>E. Zeitpunkt der Beurteilung der Rechtmäßigkeit des materiellen Verwaltungsaktes</i>	
I. Abgabe oder Bekanntgabe als Beurteilungszeitpunkt	531
II. Kein Rechtmäßig- oder Rechtswidrigwerden	534
III. Prozessualer Beurteilungszeitpunkt	535
IV. Zwischenergebnis	540
<i>F. Fehlerfolgen auf der Ebene des Zustandekommens – Nichtverwaltungsakt und Scheinverwaltungsakt</i>	
I. Unterschied zwischen Nichtverwaltungsakt und nichtigem materiellen Verwaltungsakt	541
II. Unterschied zwischen Nichtverwaltungsakt und Scheinverwaltungsakt	543
III. Nichtverwaltungsakt oder Scheinverwaltungsakt? – Das fehlerhafte Zustandekommen des formellen und materiellen Verwaltungsaktes	544
1. Keine Abgabe des formellen Verwaltungsaktes	544
2. Keine Bekanntgabe des formellen Verwaltungsaktes	545
3. Keine Regelung	546
4. Rechtsfolgen auf dem Gebiet des Öffentlichen Rechts	546
5. Hoheitlich, Einzelfall und Außenwirkung	547
6. Behördliche Zurechnung des formellen Verwaltungsaktes	548
IV. Zwischenergebnis	549
<i>G. Ergebnis zehntes Kapitel</i>	550
Elftes Kapitel: Der Verwaltungsakt mit Drittwirkung	553
<i>A. Die Dogmatik des Verwaltungsaktes mit Drittwirkung in Literatur und Rechtsprechung</i>	<i>554</i>
<i>B. Kritik an der derzeitigen Auffassung</i>	<i>555</i>

<i>C. Die Dogmatik des Verwaltungsaktes mit Drittwirkung unter Berücksichtigung der Dichotomie von formellem und materiellem Verwaltungsakt</i>		556
I.	Kein (unmittelbares) zivilrechtliches Pendant	556
II.	Der formelle Verwaltungsakt – Willenserklärung(en)	558
1.	Mehrere formelle Verwaltungsakte	558
2.	„Relative“ Wirksamkeit	560
III.	Der materielle Verwaltungsakt mit Drittwirkung – Ein multipolares hoheitliches öffentlich-rechtliches Gestaltungsgeschäft	560
1.	Zustandekommen	560
a)	Der Verwaltungsakt mit Drittwirkung als ein materieller Verwaltungsakt	561
b)	Die Absolutheit der Existenz	562
c)	Zwischenergebnis	564
2.	Wirksamkeit und Wirkungen	565
a)	Die Seite des Begünstigten	565
aa)	Wirksamkeit gegenüber dem Begünstigten	565
bb)	Wirkungen gegenüber dem Begünstigten	566
b)	Die Seite des Drittbelasteten	567
aa)	Die Verwaltungsrechtsverhältnisse zwischen Drittbelastetem und Behörde	567
bb)	Wirksamkeit und Wirkungen gegenüber dem Belasteten	568
(1)	Das Problem der fehlenden Bekanntgabe	568
(2)	Beispiel Baugenehmigung	572
(a)	Regelungs- und Bindungswirkung auf Seiten des Nachbarn	572
(b)	Zeitpunkt des Eintritts der Wirkungen	573
(3)	Beispiel Verteilungsverfahren – Kontingentierte Genehmigung	574
(a)	Ablauf der Auswahlentscheidung	574
(b)	Einheitliche oder separate Entscheidung – Die Zusage ist stets materieller Verwaltungsakt mit Drittwirkung	575
(c)	Regelungs- und Bindungswirkungen	576
(aa)	Zusage	577
(bb)	Absage	578
(d)	Rechtsschutzfragen	579
(aa)	Statthafte Klageart	579
(bb)	Klagebefugnis	584
(e)	Zwischenergebnis	586
(4)	Beispiel Auswahlentscheidung bei Beamten-ernennung	586

Abkürzungsverzeichnis

AA	Akademie-Ausgabe
AcP	Archiv für die civilistische Praxis (Zeitschrift)
a.F.	alte Fassung
AO-StB	AO-Steuerberater (Zeitschrift)
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
apf	Ausbildung – Prüfung – Fachpraxis (Zeitschrift)
ArchBürgR	Archiv für Bürgerliches Recht (Zeitschrift)
ARSP	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter – Zeitschrift für Öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung
BeckOK	Beck'scher Onlinekommentar
Begr.	Begründung/Begründer
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
Ch.	Chapter
conceptus	Conceptus. Zeitschrift für Philosophie
DJZ	Deutsche Juristen-Zeitung
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung – Zeitschrift für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EL	Ergänzungslieferung
ERegG	Eisenbahnregulierungsgesetz
FS	Festschrift
GesR	GesundheitsRecht (Zeitschrift)
GewArch	Gewerbearchiv (Zeitschrift)
GlüStV	Glücksspielstaatsvertrag
GlüStVAG M-V	Glücksspielstaatsvertragsausführungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern
GS	Gedächtnisschrift
GVvR	Grundlagen des Verwaltungsrechts
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
JA	Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (Zeitschrift)
JR	Juristische Rundschau (Zeitschrift)
JURA	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	JuristenZeitung
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft (Zeitschrift)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht

NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungs-Report
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
Ord.	Ordner
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter
TKG	Telekommunikationsgesetz
Urt.	Urteil
VersG	Versammlungsgesetz
VERW	Die Verwaltung – Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaften
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VR	Verwaltungsrundschau (Zeitschrift)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
ZJS	Zeitschrift für das juristische Studium
ZPO	Zivilprozessordnung
ZÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht
ZZP	Zeitschrift für Zivilprozess

Einleitung

„[N]icht ganz Urteil, nicht ganz Rechtsgeschäft, verlangt der [Verwaltungs]Akt in seiner einheitlichen Eigenart und Selbständigkeit erfaßt zu werden, soll anders das Verwaltungsrecht der Gegenwart verständlich sein, das er erfüllt.“¹

A. Problemdarstellung

Der Verwaltungsakt ist auch 100 Jahre nach seiner *Geburt* das wichtigste gesetzlich ausgeformte Handlungsinstrument für verbindliche Einzelfallentscheidungen der Verwaltung, welches eine exakte Steuerung durch den Staat ermöglicht.² Obwohl er noch immer den „Fixpunkt der Verwaltungsrechtswissenschaft“³ bildet, sind seine dogmatische Einordnung und seine Wirkungen bis heute nicht abschließend geklärt. Ursache dieser Lücken ist die Eigenart des Verwaltungsaktes, die bereits im Eingangszitat *Otto Mayers* zum Ausdruck kommt. Er sei eben nicht ganz Rechtsgeschäft und nicht ganz Urteil, sodass sich eine Parallelisierung zu älteren bekannten Rechtsinstituten schwierig gestalte. Die herrschende Meinung in der Literatur ist mutiger und ordnet den Verwaltungsakt fast einhellig als öffentlich-rechtliche Willenserklärung ein.⁴ Lediglich

¹ *Mayer*, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. 1, 1. Aufl., S. 94.

² *Bumke*, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers, GVwR, Bd. 2, § 34 Rn. 1; *Ruffert*, in: Ehlers/Pün-der, AllgVerwR, § 21 Rn. 1.

³ *Bumke*, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers, GVwR, Bd. 2, § 34 Rn. 5.

⁴ Die Literatur ist sich bei dieser Qualifikation im Großen und Ganzen einig, siehe v. *Alemann/Scheffczyk*, in: BeckOK VwVfG, § 35 Rn. 118; *Appel/Melchinger*, VerwArch (84) 1993, 349 (358); *Barczak*, JuS 2018, 238 (242); *Battis*, Allg. VerwR., S. 103; *Berger*, NVwZ 2018, 1260 (1262); *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, Rn. 457; *Drooge*, JZ 2023, 469 (475); *Erichsen/Hörster*, JURA 1997, 659 (660); *Ernst*, Die Verwaltungserklärung, S. 86; *Faber*, Verwaltungsrecht, S. 175; *Fluck*, VerwArch (79) 1988, 406 (421); *Gehm*, AO-StB 2020, 152 (153); *Giacometti*, Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts, Bd. 1, S. 337 ff.; *Heibeyn*, Willens- und Erklärungstheorie bei Steuerverwaltungsakten, S. 42; *Jachmann/Drüen*, AllgVerwR, 105, 117; *Kluth*, NVwZ 1990, 608 (612); *Kopp/Ramsauer*, § 35 Rn. 9; *Kormann*, System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte, S. 285; *Kurr*, SGB 1995, 288 (289); *Laforet*, Deutsches Verwaltungsrecht, S. 231; *Lascho*, Die Erledigung des Verwaltungsaktes als materiellrechtliches und verwaltungsprozessuales Problem, S. 75; *Laubinger*, Der Verwaltungsakt mit Doppelwirkung, S. 93; *Löwer*, DVBl. 1980, 952 (957); *Martens*, DÖV 1987, 992 (993 f.); *ders.*, Die Praxis des Verwaltungsverfahrens, Rn. 316; *Maurer/Waldhoff*, AllgVerwR, § 9 Rn. 6; *Mayer*, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. 1, 3. Aufl., S. 95; *Nothnagel*, Die Bekanntgabe von Verwaltungsakten im Steuerrechts-

vereinzelt wird er als Rechtsgeschäft betitelt.⁵ Die Rechtsprechung agiert hingegen bei der Frage nach seiner Rechtsnatur zurückhaltender.⁶

Die Charakterisierung als öffentlich-rechtliche Willenserklärung durch die herrschende Meinung wirkt auf den ersten Blick unbedeutend, hat aber weitreichende Folgen, die sich bei Fragen des Zustandekommens, der Wirksamkeit, der Bindungswirkung und der Bestandskraft des Verwaltungsaktes auswirken. So ist die Frage umstritten, wann und unter welchen Voraussetzungen ein Verwaltungsakt als Rechtsakt zustande kommt. Hier wird teilweise auf die Qualifikation als öffentlich-rechtliche Willenserklärung rekurriert und diese als Argumentationstopos herangezogen. Er komme daher wie eine privatrechtliche Willenserklärung durch Abgabe zustande.⁷ Da aber das Verwaltungsverfahren

verhältnis, S. 11; *Ruffert*, in: Ehlers/Pünder, Allg VerwR, § 21 Rn. 15; *Schmidt-De Caluwe*, VerwArch (90) 1999, 49 (60); *Schröder*, Genehmigungsverwaltungsrecht, S. 37; *Seibert*, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, S. 314; *Steinweg*, Zeitlicher Regelungsgehalt des Verwaltungsaktes, S. 46; *Siegel*, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rn. 296; *Stelkens*, Verwaltungsprivatrecht, S. 199; *ders.*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 35 Rn. 31; *Tilch*, Rechts-Lexikon, Bd. 3, S. 4874; *Weidinger*, BayVbl. 1971, 98; *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht, 10. Aufl., § 36 Rn. 8f., der aber bereits zwischen Willenserklärung und Rechtsgeschäft unterscheidet.

⁵ *Hatschek*, Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts, S. 7; *Kelsen*, AöR (31) 1913, 190 (215, 221); *Kormann*, System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte, S. 49 ff.; *Laband*, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 1, 1. Aufl., S. 166; *ders.*, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 2, 1. Aufl., S. 3; *Löwer*, JuS 1980, 805 (809); *Martens*, AöR (89) 1964, 429 (468); *Mayer*, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. 1, 3. Aufl., S. 101; *Merk*, Deutsches Verwaltungsrecht, 1. Bd., S. 803 ff.; *Merk*, Die Lehre von der Rechtskraft entwickelt aus dem Rechtsbegriff, S. 195; *Meyer/Borgs-Maciejewski*, VwVfG, § 35 Rn. 11; *Peters*, Lehrbuch der Verwaltung, S. 151; *Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 35 Rn. 31, 43; *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht, 13. Aufl., § 36 Rn. 9. *Püttner*, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 90, 99, qualifiziert den Verwaltungsakt zwar als das öffentlich-rechtliche Äquivalent des einseitigen Rechtsgeschäfts des bürgerlichen Rechts, aber zugleich als „öffentlich-rechtliche Willenserklärung“.

⁶ Das Bundesverwaltungsgericht stellt in einer der zentralen Entscheidungen zur Wirksamkeit des Verwaltungsaktes im Jahr 1961 fest, dass die durch den Verwaltungsakt bezweckte Rechtsänderung „kraft behördlicher Willensäußerung“ und „kraft Äußerung des behördlichen Willensaktes eintritt“, BVerwGE 13, 1 (7f.). Soweit ersichtlich qualifiziert es auch in späteren Entscheidungen den Verwaltungsakt nicht unmittelbar als öffentlich-rechtliche Willenserklärung. Es spricht jedoch von „Willenserklärung ohne Verwaltungsaktsqualität“, BVerwGE 140, 245 (253), sodass man zumindest aus einem Umkehrschluss daraus schließen könnte, dass die Leipziger Richter davon ausgehen, dass es sich um eine Willenserklärung handelt. Bei einer weiteren Entscheidung trennt es hingegen zwischen Willenserklärung und Verwaltungsakt, BVerwG, NVwZ-RR 2012, 628 (629). Das Bundessozialgericht setzt jedenfalls mittelbar öffentlich-rechtliche Willenserklärung und Verwaltungsakt gleich, siehe BSGE 112, 277 Rn. 42. Der Hessische Verwaltungsgerichtshof qualifiziert den Verwaltungsakt ausdrücklich als öffentlich-rechtliche Willenserklärungen, VGH Kassel, Urt. v. 6.5.2015 – 6 A 1514/14, openJur 2015, 10909, Rn. 44.

⁷ *Erfmeyer*, DÖV 1999, 719 (724); *Heibeyn*, Willens- und Erklärungstheorie bei Steuerungsverwaltungsakten, S. 48; *Jachmann*, Die Berichtigung offenbar unrichtiger Verwaltungsakte, S. 92; *Köhler*, BayVbl. 1999, 582 (583f.); *Kurr*, SGB 1995, 288 (289); *Laubinger*, Der Verwaltungsakt mit Doppelwirkung, S. 93; *ders.*, JA 1975, 809 (816); *Schmidt-De Caluwe*, VerwArch (90) 1999, 49 (60); *Skouris*, VerwArch (65) 1974, 264 (266, insbesondere Fn. 10); *Ule/Laubin-*

rensesgesetz nur den Begriff des Erlasses, nicht aber den der Abgabe kennt, wird kurzerhand „Erlassen“ mit „abgeben“ gleichgesetzt.⁸ Diese Auslegung des Erlassbegriffes hat wiederum weitergehende, auch praktische Auswirkungen, da insbesondere bei der Frage nach dem Zeitpunkt zur Beurteilung der Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsaktes auf den Zeitpunkt seines *Erlasses* abgestellt wird.⁹

Die Einordnung als Willenserklärung setzt sich bei den Voraussetzungen und dem Inhalt des Wirksamkeitsbegriffes fort. Die Wirksamkeit hat durch § 43 VwVfG eine Kodifizierung erfahren. Danach wird der Verwaltungsakt mit Bekanntgabe wirksam. Offene dogmatische Fragen zur Bekanntgabe werden wiederum durch Übertragung der privatrechtlichen¹⁰ Willenserklärungsdogmatik zu § 130 Abs. 1 BGB beantwortet.¹¹

Ebenfalls umstritten ist der Inhalt des Wirksamkeitsbegriffes.¹² Insbesondere diejenigen, die zwischen innerer und äußerer Wirksamkeit durch Bekannt-

ger, *Verwaltungsverfahrenrecht*, § 53 Rn. 1 f.; *Weidinger*, BayVbl. 1971, 98. In diese Richtung auch *Tiedemann*, in: BeckOK VwVfG § 41 Rn. 4 ff., der anführt, dass der Erlass Teil der Bekanntgabe und darunter die gewollte Abgabe zu verstehen sei.

⁸ *Erfmeyer*, DÖV 1999, 719 (724); *Jachmann*, Die Berichtigung offenbar unrichtiger Verwaltungsakte, S. 92; *Kurr*, SGB 1995, 288 (289); *Laubinger*, Der Verwaltungsakt mit Doppelwirkung, S. 93; *ders.*, JA 1975, 809 (816); *Schmidt-De Caluwe*, VerwArch (90) 1999, 49 (60); *Ule/Laubinger*, *Verwaltungsverfahrenrecht*, § 53 Rn. 1; *Weidinger*, BayVbl. 1971, 98.

⁹ BVerwGE 1, 35 (36); 59, 148 (160); BSGE 15, 177 (180); BFHE 223, 344 (347); VG Freiburg NJOZ 2004, 1167 (1171); *Battis*, Allg. VerwR., S. 176; *Gärditz/Orth*, JURA 2013, 1100 (1106); *Kastner*, in: HK-VerwR, § 48 Rn. 29; *Knoke*, Rücknahme von Verwaltungsakten, S. 27 f.; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 48 Rn. 34, Rn. 57; *Ludwigs* stellt unter Bezugnahme auf *Sachs* auf die letzte Verwaltungsentscheidung ab, spricht dann aber auch wieder vom Erlasszeitpunkt, DVBl. 2008, 1164 (1165); *Müller*, in: BeckOK VwVfG, § 48 Rn. 31; *Peuker*, in: Knack/Henneke, VwVfG, § 49 Rn. 25; *Sachs*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 44 Rn. 16, anders in § 48 Rn. 49, dort stellt *Sachs* auf den Zeitpunkt der letzten Verwaltungsentscheidung ab; *Schnapp/Henkenötter*, JuS 1998, 624 (625); *Suerbaum*, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, § 48 Rn. 48, § 49 Rn. 49; *Wehr*, JURA 1998, 575 (577); *Wittinger*, in: Obermayer/Funke-Kaiser, VwVfG, § 48 Rn. 35; *Wolff*, in: Sodan/Ziekow, VwGO, § 113 Rn. 97. Die Frage, was unter Erlass zu verstehen ist, betrifft dabei nicht nur die Frage nach dem relevanten Zeitpunkt zur Beurteilung der Rechtmäßigkeit, sondern teilweise auch den zeitlichen Anwendungsbereich von Gesetzen, vgl. *Brendel*, BayVBl. 1971, 14 (16). Darüber hinaus kommt es auch bei befristeten Ermächtigungen zum Erlass von Verwaltungsakten auf den Inhalt des Erlassbegriffes an, vgl. *Ule*, DVBl. 1961, 871.

¹⁰ In der nachfolgenden Untersuchung werden die Begriffe Privatrecht und Zivilrecht sowie die damit zusammenhängenden Abwandlungen, wie privatrechtlicher Vertrag oder zivilrechtliche Willenserklärung, synonym verwendet.

¹¹ Wie etwa der nach einem Bekanntgabewillen, *Niesler*, in: HVvVwPr, D. Rn. 213; *Schroeder*, Bindungswirkungen von Entscheidungen nach Art. 249 EG im Vergleich zu denen von Verwaltungsakten nach deutschem Recht, S. 89. Siehe dazu ausführlich S. 405 ff.

¹² Hier stehen sich grundlegend drei Lager gegenüber. Die einen unterscheiden zwischen innerer und äußerer Wirksamkeit, wobei die äußere Wirksamkeit das Zustandekommen des Verwaltungsaktes miteinbezieht, BVerwGE 13, 1 (6 f.); 16, 160 (163); 55, 212 (214 f.); 57, 69 (70); 88, 278 (281); 123, 292 (297); BGHZ 129, 112, 117; BGH, NJW 1996, 2030; VGH Mannheim, NVwZ-RR 1990, 59 (60); 1991, 1195 (1196); 1996, 149 (150); OVG Münster, NVwZ 1992, 991; OVG Magdeburg, NVwZ 2000, 208 (209); VGH Hessen, NVwZ-RR 1995, 541;

gabe sowie das rechtliche Zustandekommen durch Abgabe unterscheiden, begründen diese Aufspaltung (erneut) mit der Gleichsetzung von Verwaltungsakt und öffentlich-rechtlicher Willenserklärung.¹³ Schließlich wird bei der Bestimmung des Regelungsgehalts eines Verwaltungsaktes auf seinen Charakter als Willenserklärung verwiesen.¹⁴

Bei der Bezeichnung des Verwaltungsaktes als (öffentlich-rechtliche) Willenserklärung handelt es sich also nicht um eine folgenlose Äquivokation, sondern aus der Bezeichnung wird auf Eigenschaften geschlossen.

Allesch, NVwZ 1993, 544 (545); *Becker*, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten im Schnittpunkt von Handlungsformenlehre und materiellem öffentlichen Recht, S. 71; *Brendel*, BayVbl 1971, 14 (16); *Druschel*, Die Verwaltungsbefugnis, S. 43; *Ehlers*, Liber Amicorum Erichsen, 1 (2); *Erbguth*, Der Rechtsschutz gegen die Aufhebung begünstigender Verwaltungsakte, S. 61; *Erbguth/Guckelberger*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 13 Rn. 2; *Erichsen/Hörster*, JURA 1997, 659; *Goldhammer*, in: Schoch/Schneider, VwVfG, § 43 Rn. 33 f.; *Huck/Müller*, VwVfG, § 43 Rn. 3; *Huxholl*, Die Erledigung eines Verwaltungsaktes im Widerspruchsverfahren, S. 46; *Krebs*, VerwArch (68) 1977, 285 (288); *Martersteig*, Fortsetzungsfeststellungsklage?, S. 79 f.; *Müller-Uri*, VR 1982, 246; *Niesler*, in: HVvVwPr, D. Rn. 259; *Ohler/Kruis*, DÖV 2009, 93 (94); *Peuker*, in: Knack/Henneke, VwVfG, § 43 Rn. 9; *Randak*, JuS 1992, 33 (36); *Schroeder*, Bindungswirkungen von Entscheidungen nach Art. 249 EG im Vergleich zu denen von Verwaltungsakten nach deutschem Recht, S. 86 ff.; *Sieger*, Die maßgebende Sach- und Rechtslage für die Beurteilung der Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes im verwaltungsgerichtlichen Anfechtungsprozeß, S. 2 f.; *Steinweg*, Zeitlicher Regelungsgehalt des Verwaltungsaktes, S. 51; *Stuhlfauth*, in: Obermayer/Funke-Kaiser, VwVfG, § 41 Rn. 12; *Weber*, VR 2016, 299 (300); *ders.*, VR 2018, 44 (48); *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht, 13. Aufl., § 48 Rn. 2 f.; *Ziekow*, VwVfG, § 43 Rn. 2; inhaltlich ebenso, wenngleich andere Begrifflichkeiten verwendend *Leisner-Egensperger*, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, § 43 Rn. 5 f. Eine abweichende Meinung differenziert zwar auch zwischen innerer und äußerer Wirksamkeit, lagert das Zustandekommen aber aus dem Wirksamkeitsbegriff des § 43 Abs. 1 S. 1 VwVfG aus. Danach komme der Verwaltungsakt durch seine Bekanntgabe zustande, *Bumke*, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers, GVWR, Bd. 2, § 34 Rn. 43, 47; *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, Rn. 548; *Gatzka*, Wiederaufgreifen des Verwaltungsverfahrens, S. 27 ff.; *Gröpl*, JA 1995, 904 (906); *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 43 Rn. 12 ff.; *Kugele*, VwVfG, § 41 Rn. 1, § 43 Rn. 1; *Maurer/Waldhoff*, AllgVerwR, § 9 Rn. 71; *Ruffert*, in: Ehlers/Pünder, AllgVerwR, § 22 Rn. 15 f.; *Sachs*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 43 Rn. 164 ff.; *Schemmer*, in: BeckOK VwVfG, § 43 Rn. 6; *Schwarz*, in: HK-VerwR, § 41 Rn. 16; § 43 Rn. 8 f., 25; *Spitzlei*, Nichtiges Verwaltungshandeln, S. 104 f.; *Stein*, in: Bauer/Heckmann/Ruge/Schallbruch/Schulz, VwVfG, § 43 Rn. 10. Eine dritte Meinung differenziert zwar auch zwischen innerer und äußerer Wirksamkeit, der Verwaltungsakt kommt nach dieser Ansicht aber nicht durch Zugang, sondern bereits durch Abgabe zustande, *Erfmeyer*, DÖV 1999, 719 (724); *Heibeyn*, Willens- und Erklärungstheorie bei Steuerverwaltungsakten, S. 48; *Jachmann*, Die Berichtigung offenbar unrichtiger Verwaltungsakte, S. 92; *Kurr*, SGB 1995, 288 (289); *Schmidt-De Caluwe*, VerwArch (90) 1999, 49 (60 f.); *Ule/Laubinger*, Verwaltungsverfahrenrecht, § 53 Rn. 1 f.; *Weidinger*, BayVbl. 1971, 98.

¹³ *Erfmeyer*, DÖV 1999, 719 (724); *Heibeyn*, Willens- und Erklärungstheorie bei Steuerverwaltungsakten, S. 48; *Jachmann*, Die Berichtigung, S. 92; *Laubinger*, Der Verwaltungsakt mit Doppelwirkung, S. 93; *ders.*, JA 1975, 809 (818); *Schmidt-De Caluwe*, VerwArch (90) 1999, 49 (60 f.); *Ule/Laubinger*, Verwaltungsverfahrenrecht, § 53 Rn. 1 f.; *Weidinger*, BayVbl. 1971, 98.

¹⁴ *Seibert*, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, S. 314 f.

Während insbesondere am Beginn des Lebenszyklus eines Verwaltungsaktes die Nähe zur Willenserklärung gesucht wird, wird hinsichtlich seiner Regelungs- und Bindungswirkungen immer wieder ein Vergleich mit dem *Urteil* bemüht.¹⁵ Die Bindungswirkung umfasst verschiedene Unterwirkungen, namentlich Tatbestandswirkung, Feststellungswirkung, Wirksamkeit und Bestandskraft.¹⁶ Jede einzelne dieser Kategorien hat im Kern die Frage zum Gegenstand, in welchem Umfang die erlassende Behörde, der Adressat¹⁷, Drittbetroffene, andere Behörden und Gerichte an den Verwaltungsakt gebunden sind. Das Problem der Bindungswirkungen wurde in verschiedenen Arbeiten schon näher beleuchtet, wirft aber weiterhin dogmatische und insbesondere terminologische Schwierigkeiten auf.¹⁸ Dabei ist zum einen der Unterschied zwischen den Bindungswirkungen, die durch die Wirksamkeit eintreten, und den Bindungswirkungen, die von der Bestandskraft abhängen, ungeklärt. Zum anderen zeigen sich weiterhin Probleme bei der Bestimmung der Reichweite der Bestandskraft und ihres Verhältnisses zur Rechtskraft von Urteilen. Ob, wann, wie und wem gegenüber diese Wirkungen eintreten und das Gesamtbild der Bindungswirkung eines Verwaltungsaktes prägen, ist zum einen immer noch umstritten und zum anderen von Unsicherheiten begleitet, die insbesondere auf einem unüberschaubaren „Meinungs- und Begriffs-labyrinth gleich einem Gemischtwarenladen“¹⁹ beruhen.²⁰ *Forsthoff* spricht insoweit

¹⁵ So stehen nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts bestimmte feststellende Verwaltungsakte als Akte der Rechtsfindung richterlichen Urteilen nahe, da ihnen eine ähnliche Wirkung zukomme, sodass deren Bindungswirkung der materiellen Rechtskraft von gerichtlichen Entscheidungen wesensverwandt sei, BVerfGE 2, 380 (394). Darüber hinaus würden der Bestandskraft und der Rechtskraft vergleichbare Aufgaben hinsichtlich der Schaffung von Rechtssicherheit zukommen, BVerfGE 60, 253 (270). Das Bundesverwaltungsgericht spricht bei der Bestandskraft von einer „der Rechtskraft verwandten Beständigkeit“, BVerwGE 5, 312 (313). Auch andere orientierten sich bei den Wirkungen des Verwaltungsaktes am Prozessurteil, vgl. nur *Forsthoff*, Verwaltungsrecht, Bd. 1, S. 253; *Gröschner*, Das Überwachungsrechtsverhältnis, 196ff.; *Kracht*, Feststellender Verwaltungsakt und konkretisierende Verfügung, S. 67ff.; *Mayer*, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. 1, 3. Aufl., S. 162ff.; *ders.*, AöR (21) 1907, 1ff.; *Renck*, NJW 1970, 737 (739); *Sauer*, DÖV 1971, 150ff.; *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht, 13. Aufl., § 50 Rn. 1ff.

¹⁶ So auch *Ipsen*, AllgVerwR, Rn. 714a; *Sachs*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 43 Rn. 154ff.

¹⁷ Zur Gewährleistung der besseren Lesbarkeit soll hier und im Folgenden auf die Verwendung geschlechtergerechter Sprache verzichtet werden. Soweit für Personen-, Berufs- oder Gruppenbezeichnungen die männliche Form verwendet wird, ist diese geschlechtsunabhängig zu verstehen.

¹⁸ Vgl. die einschlägigen Monografien von *Becker*, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten im Schnittpunkt von Handlungsformenlehre und materiellem öffentlichen Recht; *Braun*, Die präjudizielle Wirkung bestandskräftiger Verwaltungsakte; *Seibert*, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten; *Schroeder*, Bindungswirkungen von Entscheidungen nach Art. 249 EG im Vergleich zu denen von Verwaltungsakten nach deutschem Recht.

¹⁹ *Seibert*, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, S. 38.

²⁰ *Knöpfle*, BayVbl. 1982, 225 spricht von einer „unentwirrbaren Gemengelage“ der Begrifflichkeiten; ähnlich *Sachs*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 43 Rn. 46.

richtigerweise davon, dass „auf diesem Gebiet so gut wie alles streitig“ ist und sich ein „Labyrinth der Meinungen“²¹ herausgebildet hat, das kaum noch zu durchdringen ist. Es verwundert daher nicht, dass zur Abgrenzung und Bestimmung des Inhalts sowie der zeitlichen, inhaltlichen und persönlichen Reichweite der Bindungswirkung des Verwaltungsaktes teilweise auf das (vermeintliche) Schwesterinstitut *Urteil* zurückgegriffen wird.²² Rechtskraft und Bestandskraft hätten nicht nur semantische Ähnlichkeiten, sondern auch – ganz im Sinne *Otto Mayers* – einen gemeinsamen Ursprung. Zuletzt wurden diese dogmatischen Streitigkeiten durch den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof neu befeuert, der konstatierte, dass die Bindungswirkung des Verwaltungsaktes seit Jahren von den Gerichten, insbesondere von dem Bundesverwaltungsgericht, falsch gehandhabt werde.²³

Die dogmatischen Probleme, die das Zustandekommen, die Wirksamkeit und die Bindungswirkungen zum Gegenstand haben, gewinnen an Komplexität, wenn sie Verwaltungsakte mit Drittwirkung betreffen. Deren Dogmatik ist mit der verwendeten Willenserklärungsdogmatik²⁴ und mit dem Vergleich zum Urteil kaum zu fassen. Wann und in welchen Verhältnissen ein solcher Verwaltungsakt zustande kommt, wann er anfechtbar ist sowie wann und inwieweit er Wirksamkeit und Wirkungen entfaltet, kann als weitgehend ungeklärt eingestuft werden.²⁵

Es zeigt sich also, dass zur Lösung dogmatischer Fragen des Verwaltungsaktes die Nähe zur Willenserklärung und zum Urteil gesucht wird. Überraschenderweise wird eine Nähe zum *Rechtsgeschäft* bei Dogmatikfragen hingegen überhaupt nicht (mehr) erwogen. Die Befürwortung einer Parallelität von Verwaltungsakt und Rechtsgeschäft stößt sogar auf erheblichen Widerstand. Stattdessen rückt insbesondere seine (vermeintliche) Rechtsnatur als Willenserklärung in den Vordergrund. Was aber Willenserklärungen sind, wie ihre spezielle Dogmatik ausgekleidet ist und ob solche überhaupt im Verwaltungsrecht existieren, wird nicht begründet oder kritisch hinterfragt.²⁶ Stattdes-

²¹ Forsthoff, Verwaltungsrecht, Bd. 1, S. 253.

²² Siehe die Nachweise in Fußnote 15.

²³ Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof betont, dass eine bestandskräftige Beseitigungsanordnung Feststellungswirkung im Hinblick auf die materielle Rechtswidrigkeit der in Rede stehenden baulichen Anlage entfalte, BayVBl 2016, 283. Er setzt sich damit bewusst in Widerspruch zur Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Er begründet dies damit, dass das Bundesverwaltungsgericht „sowohl das Wesen und die Funktion der Bestandskraft von Verwaltungsakten als auch die Verbindlichkeit als wesentliches Element des Verwaltungsaktsbegriffs“ verkenne, BayVBl 2016, 283; siehe dazu S. 484 f.

²⁴ Wenngleich auch hier eine Parallelität gesucht wird, vgl. etwa Laubinger, Der Verwaltungsakt mit Doppelwirkung, S. 94; siehe dazu ausführlich S. 553 ff.

²⁵ Vgl. Bauer, AöR (113) 1988, 582 (624).

²⁶ Eine tiefere Auseinandersetzung mit der Frage, ob der Verwaltungsakt eine Willenserklärung darstellt, findet sich bei Kurr, SGB 1995, 288, der bei seinem Vergleich aber nicht die in der zivilrechtlichen Dogmatik angelegte Differenzierung zwischen Willenserklärung und Rechtsgeschäft berücksichtigt.

sen wird beharrlich auf die herrschende Meinung verwiesen, die sich bei der Qualifizierung einig ist. Ein solcher Verweis entbindet jedoch nicht von der Pflicht zur dogmatischen Plausibilität.

B. Ziel der Arbeit: Die dogmatische Einordnung des Verwaltungsaktes in den Kanon der Rechtsakte

Die Einordnung des Verwaltungsaktes als Willenserklärung bringt nicht nur weitreichende dogmatische Folgen mit sich, sondern hat einen historischen Wandel durchlebt. Während *Otto Mayer* betont, der Verwaltungsakt sei „nicht ganz Urteil, nicht ganz Rechtsgeschäft“, scheint die herrschende Meinung anzunehmen, dass er „ein wenig Urteil, ein wenig Willenserklärung“ sei. Es handelt sich dabei aber nicht um eine folgenlose Äquivokation, sondern von der Bezeichnung wird auf Eigenschaften geschlossen. Die (vermeintliche) Rechtsnatur des Verwaltungsaktes als (öffentlich-rechtliche) Willenserklärung beeinflusst mithin seine eigene Dogmatik. Das übergeordnete Ziel dieser Arbeit ist es daher, die Rechtsnatur des Verwaltungsaktes zu verstehen, seine Dogmatik weiterzuentwickeln und noch offene Fragen zu beantworten.

I. Der Begriff der Rechtsdogmatik

Da die Dogmatik an verschiedenen Stellen dieser Arbeit relevant wird, muss kurz erläutert werden, was in dieser Arbeit darunter verstanden wird. Der Begriff der Rechtsdogmatik ist kaum final zu bestimmen.²⁷ Die Meinungen über den Begriff sind vielfältig und stark divergierend²⁸, sodass teilweise empfohlen wird, den Begriff gänzlich zu meiden.²⁹ So wird die Rechtsdogmatik allgemein als die Wissenschaft bezeichnet, die sich die Interpretation einer gesetzten Rechtsordnung zum Ziel gesetzt hat.³⁰ Andere sehen darin ein „kontingentes Gefüge (Lehrgebäude) von juristischen Sätzen und Regeln, die unabhängig vom Gesetz allgemeine Anerkennung und Befolgung beanspruchen.“³¹ Wieder andere setzen sie mit der Rechtsordnung oder der Jurisprudenz gleich.³² Auf-

²⁷ *Seibert*, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, S. 38, führt diesbezüglich aus: „Wahrscheinlich ist die Frage nach der Definition des Begriffs der Rechtsdogmatik schon recht naiv, eben die typische Frage eines mutigen Dilettanten“. In dieser Arbeit wird daher die Begriffsbestimmung der Rechtsdogmatik kurzgehalten und sich *einfacheren* Begriffen wie dem des Verwaltungsaktes, der Willenserklärung und des Rechtsgeschäfts gewidmet.

²⁸ Eine Übersicht findet sich bei *Struck*, JZ 1975, 84 ff.

²⁹ Vgl. etwa *Harzer/Naucke*, Rechtsphilosophische Grundbegriffe, Rn. 6 Fn. 1.

³⁰ *Jesch*, Gesetz und Verwaltung, S. 55 f.; *Luhmann*, Rechtssystem und Rechtsdogmatik, S. 15, 20.

³¹ *Wieacker*, Festschrift Gadamer, 311 (319); zustimmend *Bachof*, VVDStRL 1972, 193 (197); *Seiler*, Geschichte und Gegenwart im Zivilrecht, S. 301.

³² *Larenz*, Festschrift Huber, 291 (294, 307); *ders.*, Methodenlehre, S. 189.

grund der Vielfalt der Meinungen und dem Problem einer finalen Definition kann es an dieser Stelle nur darum gehen, eine Arbeitsdefinition zu finden.

Zunächst lohnt ein Blick auf die historische Entwicklung des Begriffs. Der Begriff der Dogmatik entspringt ursprünglich der Theologie und wurde schon in der Antike verwendet.³³ Es handelte sich damals aber nicht um ein Wort der römischen Rechtssprache,³⁴ sondern entwickelte sich erst im Rahmen der Kommentatoren zwischen dem 13. und dem 15. Jahrhundert. Dort wurde der *Corpus Iuris Civilis* des Kaisers Justinian aus dem Jahr 528 bis 529 kommentiert und systematisiert. Dadurch enthielt der *Corpus Iuris Civilis* bereits Rechtsinstitute, Regeln und rechtliche Begriffe, die einem inneren System folgten.³⁵ Er war bereits *dogmatisch*.

Aus dieser Rückschau kann nun auch auf den Sinn und Zweck der Rechtsdogmatik geschlossen werden. Diese dient dazu, die Rechtsanwendung zu vereinfachen und zu vereinheitlichen, indem auf ein bestehendes „Gedanken- und Argumentationsrepertoire“³⁶ nachvollziehbar zurückgegriffen werden kann. Das dogmatische Denken orientiert sich damit an bekannten normativen Leitlinien, einem inneren (bestenfalls) widerspruchsfreien System, um vergleichbare und damit gerechte Lösungen zu finden.³⁷ Sie nutzt dabei Rechtsbegriffe und -institutionen³⁸, um den Rechtsstoff systematisch-begrifflich zu durchdringen.³⁹ Der Dogmatik ist daher „Begriffsarbeit“⁴⁰ inhärent, um eine innere Ordnung zu schaffen.

Unter Rechtsdogmatik wird daher in dieser Arbeit eine zusammenhängende Ordnung von juristischen Begriffen, Institutionen, Grundsätzen und Regeln verstanden, die unabhängig von einer Positivierung allgemeine Anerkennung beanspruchen.⁴¹

³³ Seiler, Geschichte und Gegenwart im Zivilrecht, S. 303.

³⁴ Seiler, Geschichte und Gegenwart im Zivilrecht, S. 303.

³⁵ Seiler, Geschichte und Gegenwart im Zivilrecht, S. 303.

³⁶ Seiler, Geschichte und Gegenwart im Zivilrecht, S. 301; vgl. auch Schmidt-Aßmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, S. 4.

³⁷ Schmidt-Aßmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, S. 4. Siehe zur stabilisierenden und entlastenden Funktion der Dogmatik, Alexy, Theorie der juristischen Argumentation, S. 314, 326f.

³⁸ Sie wird daher auch als „Elementarlehre von Rechtsbegriffen und -institutionen“ verstanden, Esser, AcP (172) 1972, 97 (98).

³⁹ Möllers, Methodenlehre, § 9 Rn. 3.

⁴⁰ Esser, AcP (172) 1972, 97 (103).

⁴¹ Bachof, VVDStRL 1972, 193 (197); Bauer, DV 1992, 301; v. Mutius, Festschrift Wolff, 167; Wieacker, Festschrift Gadamer, 311 (319); ähnlich Esser, Vorverständnis und Methodenwahl in der Rechtsfindung, S. 90f.; Krebs, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. 2, § 31 Rn. 33; Möllers, Methodenlehre, § 9 Rn. 3f.; Starck, Gesetzgebung und Dogmatik, 106; zustimmend Seiler, Geschichte und Gegenwart im Zivilrecht, S. 301.

II. Die Suche nach einem rechtsgebietsübergreifenden Rechtsaktsystem

Bei der Analyse der Dogmatik des Verwaltungsaktes wird ebenfalls die Nähe zu anderen juristischen Begriffen gesucht. Dadurch soll der Weg geebnet werden, sich bei parallelen Problemen an der bereits für diese Rechtsakte entwickelten Dogmatik zu orientieren. Doch werden dabei zwei Prämissen als zutreffend vorausgesetzt, die es zu beweisen gilt: Der Verwaltungsakt muss tatsächlich mit den hier im Fokus stehenden Rechtsakten *Urteil*, *Willenserklärung* und *Rechtsgeschäft* vergleichbar sein. Diese Prüfung ist aber erst möglich, wenn die vorgelagerte Frage beantwortet ist, ob insbesondere Willenserklärung und Rechtsgeschäft überhaupt im Verwaltungsrecht als Rechtsakte existieren, da sie nur im Privatrecht positiviert sind. Die herrschende Meinung geht offenbar davon aus, dass dies für die Willenserklärung der Fall sei, wenn sie den Verwaltungsakt als öffentlich-rechtliche Willenserklärung qualifiziert.⁴² Sie nutzt scheinbar – unausgesprochen – ein übergeordnetes begriffliches System, um Bekanntes auf Neues zu übertragen, um vergleichbare Probleme (wie die Auslegung und den Zugang des Verwaltungsaktes) zu lösen. Eine Begründung dafür liefert sie jedoch nicht.

Damit ist eine entscheidende Zwischenetappe auf dem Weg zur Bestimmung der Rechtsnatur des Verwaltungsaktes angesprochen. Die – unausgesprochene – Prämisse, auf die die herrschende Meinung ihre Parallelisierung gründet, soll durch Analyse juristischer Begriffe auf ein stabiles Fundament in Form eines einheitlichen, dogmatischen Begriffssystems gesetzt werden. Der Fokus liegt damit auf der Dogmatik inhärenten „Begriffsarbeit“⁴³. Bestimmte Rechtsaktbegriffe sollen zu einem Begriffssystem zusammengefasst werden. Es soll die verborgene Ordnung hinter bestimmten Rechtsakten rechtsgebietsübergreifend sichtbar gemacht werden. Dadurch werden nicht die jeweiligen Eigenarten der großen Disziplinen Öffentliches Recht und Privatrecht beseitigt, sondern es soll ein Beitrag zu einer beide Disziplinen umfassenden, intradisziplinären Dogmatik geleistet werden.

Erst nach dem Auffinden eines einheitlichen begrifflichen Systems der Rechtsakte kann der Versuch unternommen werden, den Verwaltungsakt darin einzuordnen. Es handelt sich damit nicht um einen bloßen und müßigen Streit um Worte, sondern Ziel ist es, einen Beitrag zur Rechtsformenlehre⁴⁴ als „Zentrum der verwaltungsrechtlichen Dogmatik“⁴⁵ zu leisten, indem durch rechts-

⁴² Siehe die Nachweise in Fußnote 4.

⁴³ Esser, AcP (172) 1972, 97 (103).

⁴⁴ Siehe grundlegend zur Rechtsformenlehre Schmidt-Aßmann, Verwaltungsrechtliche Dogmatik, S. 66 ff. Während Schmidt-Aßmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, S. 4, insbesondere die Dogmatik innerhalb des Systems *Verwaltungsrecht* nutzt, wird hier das System auf Rechtsakte im Allgemeinen erweitert.

⁴⁵ Schmidt-Aßmann, Verwaltungsrechtliche Dogmatik, S. 66.

gebietsübergreifende Rechtsinstitute bekannte Probleme und insbesondere im Privatrecht entwickelte spezifische rechtsaktbezogene Grundsätze auf das Verwaltungsrecht übertragen werden, um Wertungszusammenhänge durch ein homogenes, rechtsgebietsübergreifendes System aufzudecken und nutzbar zu machen. Um zum einen den Worten *Otto Mayers* und zum anderen der Einordnung durch die herrschende Meinung Rechnung zu tragen, stehen insbesondere das Verhältnis des Quartetts Rechtsgeschäft, Urteil, Willenserklärung und Verwaltungsakt im Fokus einer solchen intradisziplinären Rechtsaktdogmatik.

C. Gang der Untersuchung

Der erste Hauptteil gliedert sich in vier Kapitel. Im ersten Kapitel wird die historische Entwicklung des Verwaltungsaktes und die bisher erfolgten dogmatischen Einordnungen in ein System der Rechtsakte vorgestellt.⁴⁶ Anschließend folgt im Rahmen des zweiten Kapitels die bereits angedeutete Darstellung eines rechtsgebietsübergreifenden Rechtsaktsystems.⁴⁷ Zugleich werden dort verschiedene Rechtsaktsysteme mit der Hilfe von Begriffspyramiden illustriert. Im dritten Kapitel wird die Möglichkeit erörtert, ein solches rechtsgebietsübergreifendes Rechtsaktsystem nachzuweisen,⁴⁸ bevor im vierten Kapitel die dogmatischen Auswirkungen eines solchen analysiert werden.⁴⁹ Darauf aufbauend wird im zweiten Hauptteil zunächst im fünften Kapitel die konkrete Frage beantwortet, ob der Verwaltungsakt tatsächlich eine öffentlich-rechtliche Willenserklärung darstellt.⁵⁰ Das sich anschließende sechste Kapitel hat eine mögliche Rechtsgeschäftsähnlichkeit⁵¹ und das siebte Kapitel die Vergleichbarkeit mit dem Urteil zum Gegenstand.⁵² Im dritten Hauptteil werden zunächst im achten Kapitel die unterschiedlichen Wirksamkeitsbegriffe dargestellt und analysiert,⁵³ um anschließend die Auswirkungen der zuvor gewonnenen Erkenntnisse im neunten Kapitel auf den Verwaltungsakt als Willenserklärung⁵⁴ und im zehnten Kapitel auf den Verwaltungsakt als einseitiges Rechtsgeschäft⁵⁵ zu analysieren. Schließlich wird sich im elften Kapitel dem Verwaltungsakt mit Drittwirkung zugewandt.⁵⁶ Abschließend werden die Er-

⁴⁶ Siehe S. 15 ff.

⁴⁷ Siehe S. 35 ff.

⁴⁸ Siehe S. 59 ff.

⁴⁹ Siehe S. 107 ff.

⁵⁰ Siehe S. 119 ff.

⁵¹ Siehe S. 191 ff.

⁵² Siehe S. 359 ff.

⁵³ Siehe S. 385 ff.

⁵⁴ Siehe S. 393 ff.

⁵⁵ Siehe S. 447 ff.

⁵⁶ Siehe S. 553 ff.

gebnisse der Untersuchung zusammengefasst⁵⁷ und die Thesen dieser Arbeit präsentiert.⁵⁸

⁵⁷ Siehe S. 599 ff.

⁵⁸ Siehe S. 613 ff.