



Der Verwaltungsakt I - Grundlagen

Der Verwaltungsakt I - Grundlagen

Der Verwaltungsakt (VA) ist grundlegender Bestandteil des Verwaltungsrechts. Er ist in § 35 VwVfG legaldefiniert, sieben Merkmale sind zu prüfen. Doch auch die außen wahrnehmbare Form ist entscheidend.

Einer der wichtigsten Begriffe im Verwaltungsrecht ist der des Verwaltungsakts (VA). Dieser ist in **§ 35 S. 1 VwVfG legaldefiniert** (ebenso § 118 AO, § 31 SGB X). Um einen Verwaltungsakt handelt es sich demnach bei einer „**hoheitlichen Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist**“. Diese Definition stimmt mit der aus den meisten Landesgesetzen überein, vgl. etwa § 35 S. 1 LVwVfG BW, Art. 35 S. 1 BayVwVfG, § 35 S. 1 VwVfG NRW. Nach überwiegender Meinung knüpft auch das Verwaltungsprozessrecht an diese Punkte an (z.B. in §§ 42 Abs. 1, 113 Abs. 1 S. 1 VwGO).

Im Einzelnen:

Maßnahme (Obergriff für „Verfügungen“ und „Entscheidungen“) ist jedes **Verhalten mit Erklärungswert**, also eine Willenserklärung (ausdrücklich oder konkludent). Mittlerweile kann nach § 35a VwVfG ein Verwaltungsakt allerdings auch vollständig durch automatische Einrichtungen, d.h. ohne Willensbetätigung eines Menschen im jeweiligen Einzelfall,

erlassen werden. Richtigerweise bezieht sich der Begriff „Maßnahme“ auf die Tätigkeit der Behörde (den Erlass des Verwaltungsakts), wohingegen die „Regelung“ (s.u.) sich auf das Ergebnis dieser Tätigkeit (den erlassenen Verwaltungsakt) bezieht, es sind also zwei eigenständige Merkmale.

Das Merkmal **auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts** ist erfüllt, wenn die Rechtsgrundlage der Maßnahme eine solche des öffentlichen Rechts ist. Hier kann eine Abgrenzung von öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Sachverhalten notwendig sein (unter Heranziehung der Theorien, v.a. der sog. **Modifizierten Subjektstheorie** aber auch der **Zwei-Stufen-Theorie**).

Eine **Behörde** ist nach § 1 Abs. 4 VwVfG jede Stelle, die **Aufgaben der öffentlichen Verwaltung** wahrnimmt, es handelt sich um einen sehr weiten Begriff. Als **Hoheitlich** ist die Maßnahme zu qualifizieren, wenn die Behörde einseitig von den ihr zustehenden öffentlich-rechtlichen Befugnissen Gebrauch macht (also abzugrenzen von ausgehandelten Vereinbarungen).

Ziel der behördlichen Tätigkeit muss die **unmittelbare Herbeiführung einer Rechtsfolge** sein, dann ist eine **Regelung** gegeben. Der Begriff **Regelung** meint die unmittelbare Herbeiführung (Setzung) einer verbindlichen Rechtsfolge, d.h. die Begründung, Aufhebung, Abänderung oder Feststellung eines Rechts oder einer Pflicht. Abzugrenzen sind hier lediglich vorbereitende Handlungen oder Informationen. Es kann ein **konkludenter Verwaltungsakt** (oft in Verbindung mit **Realakten**) enthalten sein, auch kann eine **wiederholende Verfügung (Zweitbescheid)** vorliegen

Grundsätzlich ist eine **konkret-individuelle Regelung** notwendig, d.h. es geht um einen bestimmten Sachverhalt und eine bestimmte Person, also einen **Einzelfall**. Es können aber auch abstrakte Regelungen (Vielzahl von Fällen) für eine bestimmte Person getroffen werden, ebenso kann eine Vielzahl von Personen (generell) für konkrete Sachverhalte i.S.v. § 35 S. 2 VwVfG angesprochen sein (**Allgemeinverfügung**).

Die Maßnahme ist **auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet**. Das bedeutet, die Regelung betrifft den **Rechtskreis einer außerhalb der Verwaltung** stehenden natürlichen oder juristischen Person oder eines sonstigen (nur teilrechtsfähigen) Rechtssubjekts als Träger eigener

Rechte (**Außenwirkung**). Insbesondere problematisch sind hier Maßnahmen in **Sonderstatusverhältnissen** (z.B. greift die Versetzung des Beamten in das Statusverhältnis ein, hat somit Außenwirkung und VA-Qualität), Weisungen zwischen Behörden und mehrstufige Verwaltungsakte. Die Außenwirkung ist Ziel der Regelung, also **final**.

Unabhängig vom Vorliegen dieser in § 35 S. 1 VwVfG genannten materiellen Voraussetzungen ist eine regelnde behördliche Maßnahme allerdings auch schon dann als Verwaltungsakt zu qualifizieren (**sog. Formeller VA**), wenn sie äußerlich in die **Form** eines Verwaltungsakts gekleidet ist (etwa als „Bescheid“ oder „Verfügung“ bezeichnet ist., eine Anordnung der sofortigen Vollziehung nach § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO enthält, Zwangsmittel androht oder mit einer Rechtsbehelfsbelehrung gem. § 37 Abs. 6 VwVfG abschließt. Der Charakter einer zunächst nicht als Verwaltungsakt zu qualifizierenden Maßnahme kann sich nachfolgend durch die widerspruchsbehördliche Bezeichnung als solcher bzw. durch den Erlass eines Widerspruchsbescheids ändern.

Zu beachten ist, dass sich die Beurteilung danach richtet, wie der **Empfänger** die betreffende behördliche Maßnahme „unter Berücksichtigung der ihm erkennbaren Umstände verstehen musste; Unklarheiten gehen zu Lasten der Verwaltung.“ Ob also eine Maßnahme als formeller Verwaltungsakt einzustufen ist, bestimmt sich – ebenso wie die Ermittlung des Inhalts – aus **Sicht eines objektiven Dritten** in der Position des Erklärungsempfängers; unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls (§§ 133, 157 BGB analog) sowie von Treu und Glauben (§ 242 BGB analog).

<https://www.juracademy.de>

Stand: 26.05.2020