



Zusatzmaterial zu

Die gesetzlich bestimmten Merkmale des Verwaltungsakts (VerwR, Rn. 313-329)

Der Verwaltungsakt (VA), legaldefiniert in § 35 S. 1 VwVfG, setzt sich aus folgenden Begriffsmerkmalen zusammen: Hoheitliche Maßnahme einer Behörde auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts, Regelung, Außenwirkung und Einzelfall.

Die vier Teilelemente „Hoheitliche Maßnahme einer Behörde auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts“ beschreiben, dass eine Behörde zum Erlass eines VA rechtserheblich, einseitig und im Bereich ihrer spezifischen Befugnisse handeln muss.¹

Die Reichweite der weiteren in § 35 S. 1 VwVfG genannten Begriffsmerkmale ergibt sich insbesondere in Abgrenzung zu anderen Formen staatlichen Handelns, die keinen VA (mehr) darstellen.

Eine **Regelung** liegt vor, wenn eine Maßnahme unmittelbar auf die Herbeiführung einer Rechtsfolge gerichtet ist. Sie ist zunächst abzugrenzen von schlichtem Verwaltungshandeln bzw. Realakten. Kein VA liegt vor, wenn lediglich eine Auskunft oder ein Hinweis auf eine bestehende Rechtslage oder eine Mitteilung beispielsweise über den Punktstand vom Kraftfahrt-Bundesamt erteilt wird sowie bei einer schlichten Geldzahlung oder bei polizeilichen *vollziehenden* Standardmaßnahmen wie der Identitätsfeststellung. Demgegenüber stellen polizeiliche *regelnde* Standardmaßnahmen wie z. B. der Platzverweis einen VA dar.² Denn ein solcher liegt immer dann vor, wenn vorher eine regelnde Entscheidung ergeht, d. h. wenn unter unbestimmte Rechtsbegriffe subsumiert, nach Ermessen entschieden oder mit Rechten Dritter abgewogen wird.

Auch die reine Wiederholung eines VA ohne eine erneute Sachprüfung stellt mangels Regelungswirkung keinen eigenen VA dar. Haben sich die Voraussetzungen zum Erlass des VAs nach Ansicht des Betroffenen hingegen geändert, prüft die Behörde diese erneut und kann einen weiteren VA mit demselben Ausspruch erlassen.

Weiterhin ist der VA von Vorbereitungs- und Teilakten abzugrenzen, die ebenfalls keine Regelungswirkung entfalten, da sie noch keine endgültige Regelung, sondern nur die Vorbereitung einer solchen darstellen. Beispiele hierfür sind insbesondere Verfahrenshandlungen wie die Ladung zur mündlichen Prüfung. Werden einzelne Aspekte allerdings vorab endgültig geregelt, wie z. B. durch einen Vorbescheid, der einzelne

¹ Siehe dazu ausführlich *Wißmann*, Verwaltungsrecht, 2023, Rn. 316 ff.

² *Windoffer*, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz (Hrsg.), VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 35 Rn. 92 ff., 98 ff.



Genehmigungsvoraussetzungen für bauliche Vorhaben abschließend als Vorabentscheidung regelt, liegt ein VA vor.³

Mitwirkungsakte beim mehrstufigen VA, d. h. solche VA, bei denen neben der Erlassbehörde noch andere Behörden mitwirken, haben nur Regelungscharakter, wenn die Mitwirkungshandlung für die Erlassbehörde bindend ist. Dies ist beispielsweise bei Entscheidungen von Richterwahlausschüssen nicht der Fall, obwohl diese zwingend Voraussetzung für die Ernennung eines Richters sind.⁴

Erklärungen im Gleichordnungsverhältnis wie öffentlich-rechtliche Willenserklärungen einer Behörde ohne anordnenden Charakter (wie z. B. die Aufrechnungserklärung, die Fristsetzung, die Stundung oder die Ausübung eines Zurückbehaltungsrechts) stellen mangels Regelungscharakter keinen VA dar.⁵

Das Begriffsmerkmal **Einzelfall** legt in Abgrenzung zu Rechtsnormen als abstrakt-generellen Regelungen fest, dass nur konkret-individuelle und abstrakt-individuelle Regelungen (vgl. § 35 S. 1 VwVfG) sowie konkret-generelle Regelungen (vgl. § 35 S. 2 VwVfG, Allgemeinverfügung) VA sein können.

Das Merkmal der **Außenwirkung** bestimmt, dass eine Maßnahme auf die Herbeiführung von Rechtsfolgen bei einer außerhalb der Verwaltung stehenden Person gerichtet sein muss. Dabei muss die Außenwirkung final sein, d. h. eine Wirkung gegenüber Außenstehenden muss beabsichtigt oder typische Folge des Behördenhandelns sein. Eine rein faktische Außenwirkung, bei der die Maßnahme nur im Einzelfall atypisch oder unvorhergesehen Außenstehende betrifft, ist nicht ausreichend.⁶

Davon sind Maßnahmen in Sonderstatusverhältnissen wie z. B. dem Beamten-, Strafgefangenen-, Schul- oder Universitätsverhältnis abzugrenzen. In diesen Verhältnissen ist die Außenwirkung abzulehnen, wenn die Person nur als Glied der Verwaltungsorganisation adressiert wird, d. h. nur das *Dienstverhältnis* betroffen ist. Im Schulverhältnis haben beispielsweise der Ausschluss von Schüler*innen von einzelnen Unterrichtsstunden wegen Störens oder das Nachsitzen keine Außenwirkung. Bei einer Versetzung in die nächsthöhere Klasse oder bei einer Überweisung in eine andere Schule liegt hingegen eine Betroffenheit in persönlicher Hinsicht, d. h. eine Betroffenheit des *Grundverhältnisses*, vor, sodass eine Außenwirkung zu bejahen ist.⁷

Mitwirkungsakte beim mehrstufigen VA haben ebenso wie sie häufig keinen Regelungscharakter haben i. d. R. auch keine Außenwirkung. Ein Beispiel hierfür ist die Entscheidung einer Gemeinde über das Einvernehmen nach § 36 BauGB im Vorfeld der Erteilung einer Baugenehmigung, da diese eine bloß verwaltungsinterne Abstimmungsmaßnahme darstellt.⁸ Eine finale Außenwirkung kann nur ausnahmsweise bejaht

³ Maurer/Waldhoff, VerwR AT, 21. Aufl. 2024, § 9 Rn. 9, 64.

⁴ Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer (Hrsg.), VwVfG, 24. Aufl. 2023, § 35 Rn. 112a.

⁵ Maurer/Waldhoff, VerwR AT, 21. Aufl. 2024, § 9 Rn. 10.

⁶ Maurer/Waldhoff, VerwR AT, 21. Aufl. 2024, § 9 Rn. 24 ff.

⁷ Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer (Hrsg.), VwVfG, 24. Aufl. 2023, § 35 Rn. 141 f.

⁸ Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer (Hrsg.), VwVfG, 24. Aufl. 2023, § 35 Rn. 112a; Knauff, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), Verwaltungsrecht III (VwVfG), Werkstand 4. Aufl. 2024, § 35 Rn. 134.



werden, wenn die Mitwirkungsbehörde bestimmte Gesichtspunkte selbstständig und ausschließlich prüft.

Zwischen öffentlich-rechtlichen Personen liegt eine Außenwirkung nur dann vor, wenn eine rechtliche Unterscheidbarkeit gegeben ist, wie es etwa zwischen der Staatsverwaltung und den Selbstverwaltungsträgern der Fall ist.⁹

Autorin: Emma Teske, Kommunalwissenschaftliches Institut (KWI) der Universität Münster

⁹ *Knauff*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), Verwaltungsrecht III (VwVfG), Werkstand: 4. EL November 2023, § 35 Rn. 136.