

Allgemeines Verwaltungsrecht

Detterbeck

23. Auflage 2025
ISBN 978-3-406-83560-5
C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei
beck-shop.de

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

beck-shop.de hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird beck-shop.de für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

Pflichten erfolgt der Übergang in unmittelbarer⁴³⁸ oder analoger⁴³⁹ Anwendung dieser Vorschriften.

Ebenso verhält es sich bei der gesetzlich geregelten **Einzelrechtsnachfolge** (Übergang nur bestimmter Rechte und Pflichten). Zu nennen sind etwa die Abtretung öffentlich-rechtlicher Forderungen analog §§ 398 ff. BGB oder der Übergang von Rechten und Pflichten, die die Bauaufsichtsbehörde durch Verwaltungsakt begründet hat (zB Baugenehmigung, Abrissverfügung), wenn dies gesetzlich geregelt ist (zB in § 61 V HessBO).

Umstritten ist, ob ein Eintritt in einzelne Rechte und Pflichten auch **ohne gesetzlich geregelten** Nachfolgetatbestand möglich ist. Nach überwiegender Auffassung vor allem der Rspr. folgen **sachbezogene Rechte und Pflichten** kraft ihres dinglichen Charakters dem Eigentum an der Sache.⁴⁴⁰ Gleiches gilt wegen ihres dinglichen Charakters auch im Falle einer Übertragung der Befugnis zur Nutzung einer Sache.⁴⁴¹ Danach geht in den oben genannten Beispielen (2) und (3)⁴⁴² die Baugenehmigung bzw. die Abrisspflicht auf den rechtsgeschäftlichen Erwerber X über, wenn er als Eigentümer des Grundstücks in das Grundbuch eingetragen ist – und zwar auch dann, wenn keine spezielle Vorschrift wie zB § 61 V HessBO existiert, die die Rechtsnachfolge ausdrücklich anordnet. Gleiches gilt im Beispiel (1) für die Maulkorbpflicht; sie ist von H auf V übergegangen.⁴⁴³ Dagegen besteht im Beispiel (6) keine Pflichtennachfolge. Denn B leitet seine Nutzungsberechtigung nicht von A, der Adressat der Beseitigungsanordnung ist, sondern von E ab, der nicht Adressat der Beseitigungsanordnung ist. Die Beseitigungsanordnung wäre dann auf B übergegangen, wenn er den Pachtvertrag des A übernommen oder mit A einen Unterpachtvertrag geschlossen hätte.⁴⁴⁴

⁴³⁸ Stadie DVBl 1990, 501 ff.

⁴³⁹ Bettermann DVBl 1961, 921.

⁴⁴⁰ OVG Hamburg NVwZ-RR 1997, 11 f.; OVG Münster NWVBl. 1997, 426 ff.; NVwZ 1987, 427; VGH Mannheim NVwZ 1992, 392; OVG Saarlouis BRS 22 Nr. 215; Maurer/Waldhoff AllgVerwR § 9 Rn. 57; vgl. Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 13. Aufl. 2024, § 9 Rn. 58: „Richterrecht auf dem Weg zum Gewohnheitsrecht“; aA Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Aufl. 2023, Rn. 367 f. zu polizeilichen Pflichten; Ehlers/Pünder AllgVerwR/Remmert § 18 Rn. 18; Wolff/Bachof/Stober/Kluth VerwR I/Kluth § 42 Rn. 82 f.

⁴⁴¹ So OVG Weimar ThürVBl. 2015, 84 f. zu § 60 ThürBO aF = § 58 III ThürBO nF.

⁴⁴² → Rn. 417.

⁴⁴³ OVG Lüneburg NdsVBl. 2013, 351 f.

⁴⁴⁴ So OVG Weimar ThürVBl. 2015, 84 f. zu einem ähnlichen Fall; aA VGH Kassel NVwZ-RR 2015, 270 f. zu § 53 V HessBO aF = § 61 V HessBO nF, der inhaltsgleich mit § 58 III ThürBO ist, wonach Rechtsnachfolger auch derjenige ist, wer als Inhaber der tatsächlichen Gewalt eine Nutzung fortführt, die Gegenstand einer bauordnungsrechtlichen Verfügung gewesen ist; dieser Auffassung ist entgegenzuhalten, dass der Begriff der Rechtsnachfolge, sei er ein gesetzliches Tatbestandsmerkmal oder sei er

Nach der Rechtsprechung rückt der rechtsgeschäftliche Erwerber eines Gegenstandes auch in die **verfahrensrechtliche Position** seines Rechtsvorgängers ein, wenn dieser das Verfahren wegen der Veräußerung des Gegenstandes nicht fortsetzen kann.⁴⁴⁵

Beispiel: E ist Eigentümer eines Grundstücks und legt Widerspruch gegen ein Verkehrszeichen (Allgemeinverfügung nach § 35 S. 2 Var. 3 VwVfG; dazu → Rn. 471, 562) ein, das die Nutzungsmöglichkeit seines Grundstücks beeinträchtigt. Nach Abweisung des Widerspruchs verkauft E das Grundstück an K. K kann jedenfalls innerhalb der Klagefrist des § 74 I VwGO (maßgeblich für die Berechnung ist die Zustellung des Widerspruchsbescheides an E) Anfechtungsklage erheben, ohne vorher selbst das Widerspruchsverfahren durchgeführt zu haben.

Die auf den Rechtsnachfolger übergegangene Rechtspflicht ist diesem gegenüber aber nur dann durchsetzbar, wenn die Behörde ihre Verfügung, durch die sie die Rechtspflicht des Rechtsvorgängers hat entstehen lassen, dem Rechtsnachfolger durch feststellenden Verwaltungsakt bekanntgibt.⁴⁴⁶ Rechtsbehelfe gegen diesen feststellenden Verwaltungsakt entfalten nur aufschiebende Wirkung diesem gegenüber, hindern die Behörde also vorläufig an der Durchsetzung der festgestellten Rechtspflicht. Gegen den vorausgegangenen Verwaltungsakt, der die Rechtspflicht gegenüber dem Rechtsvorgänger begründet hat und die dann auf den Rechtsnachfolger übergegangen ist, wendet sich dieser Rechtsbehelf dagegen nicht.⁴⁴⁷

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Gegenstand eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes, voraussetzt, dass der Nachfolger seine Rechtsstellung vom Vorgänger der Pflichtigkeit, die durch VA konkretisiert worden ist, **rechtlich** ableitet.

⁴⁴⁵ BVerwG DVBl 2006, 1246 Rn. 7; vgl. auch OVG Lüneburg NdsVBl. 2013, 351 f.

⁴⁴⁶ Lisken/Denninger PolR-HdB/Bäcker D Rn. 202; Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 13. Aufl. 2024, § 9 Rn. 56; offen lassend OVG Lüneburg NdsVBl. 2013, 352.

⁴⁴⁷ OVG Lüneburg NdsVBl. 2013, 352.

Kapitel 2. Handlungsformen der Verwaltung

Literaturhinweise: Ellerbok, Die Handlungsformenlehre: Bestand, Leistungsfähigkeit und Herausforderungen, DVBl 2021, 1204; Kahl/Ludwigs VerwaltungsR-HdB §§ 140 ff.; Krause, Rechtsformen des Verwaltungshandelns, 1974; Ossenbühl, Die Handlungsformen der Verwaltung, JuS 1979, 681; Schmidt-Aßmann, Die Lehre von den Rechtsformen des Verwaltungshandelns, DVBl 1989, 533; Siegel, Elektronisches Verwaltungshandeln – Zu den Auswirkungen der Digitalisierung auf das Verwaltungsrecht, JURA 2020, 920 ff.; Voßkuhle/Eifert/Möllers GVwR §§ 32 ff.

Die Verwaltung verfügt über verschiedene Handlungsformen. Jede **419** Handlungsform hat eigene Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen. Auch die Folgen von Rechtsfehlern können je nach gewählter Handlungsform verschieden sein.

Einen *numerus clausus* der möglichen und zulässigen Handlungsformen gibt es allerdings nicht.¹ Die einschlägigen Gesetze nennen (und definieren bisweilen) zwar verschiedene Handlungsformen, wie zB § 35 VwVfG den Verwaltungsakt oder § 54 VwVfG den öffentlich-rechtlichen Vertrag. Das hindert aber weder die Praxis noch die Rechtswissenschaft daran, neue oder zumindest modifizierte Handlungsformen² wie zB den vorläufigen oder vorsorglichen Verwaltungsakt zu entwickeln. Allerdings muss in diesem Zusammenhang beachtet werden, dass allein unter Hinweis auf die Inanspruchnahme einer neuen Handlungsform nicht von solchen gesetzlichen Vorgaben abgewichen werden darf, die der Verwaltung ein bestimmtes Verhalten **materiell-rechtlich** verbieten.

Von den verschiedenen geläufigen Handlungsformen der Verwaltung steht nach wie vor – zumal in Prüfungsarbeiten – der Verwaltungsakt im Vordergrund.

¹ Kahl/Ludwigs VerwaltungsR-HdB/Siegel § 157 R.n.2; Ossenbühl JuS 1979, 681 (682).

² Ausführlich Kahl/Ludwigs VerwaltungsR-HdB/Siegel § 157.

§ 10. Der Verwaltungsakt

Literaturhinweise: Berger, Der automatisierte Verwaltungsakt, NVwZ 2018, 1260; Bickenbach, Charakteristik, Unterarten und Unarten des Verwaltungsaktsbegriffs, JA 2015, 481; Brinktrine, Fehlerfolgen bei Verwaltungsakten und Satzungen – am Beispiel von Maßnahmen der Bauaufsicht und des Bebauungsplans, JURA 2021, 1036; Druschel, Die Verwaltungsaktbefugnis, 1999; Ehlers, Rechtsfragen der Existenz, der Wirksamkeit und der Bestandskraft von Verwaltungsakten, Liber Amicorum Erichsen, 2004, 1; Ellerbrok, Der transnationale Verwaltungsakt, JA 2022, 969; Held, Individualrechtsschutz bei fehlerhaftem Verwaltungsverfahren, NVwZ 2012, 461; Herold, Kollektiver Rechtsschutz gegen Allgemeinverfügungen – Zur Teilbarkeit von Allgemeinverfügungen sowie der Reichweite von Gestaltungsurteil und Suspensiveffekt, DVBl 2021, 1604; Kahl, Der Verwaltungsakt – Bedeutung und Begriff, JURA 2001, 798; Kahl/Ludwigs VerwaltungsR-HdB §§ 142 ff.; Kalscheuer/Jacobsen, Zu der Rechtsnatur und den Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen eines behördlichen Hausverbots, NVwZ 2020, 370; Kluth, Die Genehmigungsfiktion des § 42a VwVfG – Verfahrensrechtliche und prozessuale Probleme, JuS 2011, 1078; Kümpfer, Das Verkehrszeichen als Quelle klassischer Probleme des Verwaltungs- und Verwaltungsprozessrechts – Teil 1: JuS 2017, 731 – Teil 2: JuS 2017, 833; Laubinger, Das „Endiviensalat-Urteil“ – eine Fehlentscheidung? Zum Begriff der Allgemeinverfügung im Sinne von § 35 Satz 2 VwVfG, FS Rudolf, 2001, 305; Ludwigs/Velling, Der vollautomatisierte Verwaltungsakt in den Grenzen des Europa- und Verfassungsrechts, VerwArch 114 (2023), 71; v. Mutius, Zur „Verwaltungsaktsbefugnis“, Liber Amicorum Erichsen, 2004, 135; Peine, Sonderformen des Verwaltungsakts, JA 2004, 417; Rebler, Zur Tatbestandswirkung und Feststellungswirkung von (rechtswidrigen) Verwaltungsakten, DVBl 2017, 1279; Schenke, Der Umfang der gerichtlichen Aufhebung einer angefochtenen rechtswidrigen Allgemeinverfügung, NVwZ 2022, 273; Schenke, Rechtsschutz gegen nichtige Verwaltungsakte, JuS 2016, 97; Schenke, Die prozessuale Berücksichtigung einer erst nach der gerichtlichen Anfechtung einer Gewerbeuntersagung gem. § 35 Abs. 1 Satz 1 GewO eingetretenen Unzuverlässigkeit des Gewerbetreibenden, GewArch 2015, 473; Schmidt-De Caluwe, Der Verwaltungsakt in der Lehre Otto Mayers, 1999; Schmidt-De Caluwe, Die Wirksamkeit des Verwaltungsakts, VerwArch 90 (1999), 49; Schladebach, Der nichtige Verwaltungsakt, VerwArch 104 (2013), 188; Schoch, Die Allgemeinverfügung (§ 35 Satz 2 VwVfG), JURA 2012, 26; Schoch, Die Bekanntgabe des Verwaltungsakts, JURA 2011, 23; Schoch, Die behördliche Befugnis zum Handeln durch Verwaltungsakt, JURA 2010, 670; Schoch, Begründung von Verwaltungsakten, JURA 2005, 757; M. Schröder, Verlängerungsverwaltungsakt und Änderungsverwaltungsakt, NVwZ 2007, 532; U. J. Schröder, Der vorläufige Verwaltungsakt, JURA 2010, 255; Sollmann, Der adressaten- und drittbelastende Verwaltungsakt, DÖV 2021, 204; Stepanek, Reichweite verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen gegen Allgemeinverfügungen, NVwZ 2021, 778; Struzina/Kaiser, Die Zustellung von Verwaltungsakten in der Fallbearbeitung, JA 2020, 279; Struzina/Lindner, Die Ablehnung eines Verwaltungsaktes – zur Dogmatik des Versagungsaktes, VerwArch 108 (2017), 266; Wehr, Der Verwaltungsakt mit Dauerwirkung, BayVBl. 2007, 385; Wienbracke, Kurzfälle zum Begriff des Verwaltungsakts, VR 2019, 217; Will/Rathgeber, Der Nichtigkeit von Verwaltungs-

akten gem. § 44 VwVfG, JuS 2012, 1057; Windoffer, Die Umdeutung fehlerhafter Verwaltungsakte gemäß § 47 VwVfG, JURA 2020, 791; Windoffer, Die Bestandskraft von Verwaltungsakten und ihre Überwindung durch Betroffene, JURA 2017, 1274.

Rechtsprechung: BVerwGE 12, 87 (Enddiviensalat-Fall, Allgemeinverfügung); BVerwGE 13, 1 (Wirksamkeit von VA); BVerwGE 27, 181; 59, 221; 138, 21 (Verkehrszeichen, Allgemeinverfügung; Anfechtungsfrist); BVerwGE 31, 301 (Entscheidung über Auskunftserteilung); BVerwGE 44, 294 u. NVwZ 2019, 245 (fehlende Bekanntgabe einer Baugenehmigung an Nachbarn); BVerwGE 57, 26 (Leistungsbescheid, Zahlungsaufforderung); BVerwGE 58, 37 (feststellender VA); BVerwGE 60, 144 (Umsetzung eines Beamten); BVerwGE 98, 334 (Änderung des Aufgabenbereichs eines Beamten); BVerwG DVBl 1994, 1356 (Bewertung von Klausuren im juristischen Staatsexamen); BVerwG NVwZ 2010, 643 (vorläufiger Subventionsbescheid, Ersetzung durch Schlussbescheid, analoge Anwendung von § 49a I, III VwVfG).

Weitere Lit. und Rspr.: Nebenbestimmungen zu VA → vor Rn. 643; Aufhebung von VA (§§ 48–50 VwVfG) → vor Rn. 673; Rücknahme EU-rechtswidriger VA → vor Rn. 749; Wiederaufgreifen des Verfahrens (§ 51 VwVfG) → vor Rn. 766.

I. Begriff und Bedeutung

Der Verwaltungsakt ist nach wie vor das klassische Handlungsinstrument des deutschen Verwaltungsrechts. Begrifflich und auch inhaltlich wurde er maßgeblich von Otto Mayer in seinem Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechts, Bd. I, 1. Aufl. 1895 (S. 95) geprägt,³ der sich – auch hier – weitgehend am französischen Recht orientierte. Der Verwaltungsakt ist damit ein Kind des 19. Jahrhunderts. 420

Die ursprüngliche Mayer'sche Definition des Verwaltungsakts als „ein der Verwaltung zugehöriger obrigkeitlicher Ausspruch, der dem Untertanen gegenüber im Einzelfall bestimmt, was für ihn Rechtens sein soll“, war dann auch Vorbild des Bonner Gesetzgebers, der den Verwaltungsakt in § 35 S. 1 VwVfG wie folgt legaldefinierte: „Verwaltungsakt ist jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist.“ In der Rechtspraxis wird der Verwaltungsakt häufig als **Bescheid** oder als **Verfügung** bezeichnet. 421

Der Anwendungsbereich des Verwaltungsakts beschränkt sich nicht auf den Bereich der Eingriffsverwaltung. Auch in der Leistungsverwaltung ist er – soweit die Leistungen nicht in Formen des Privatrechts erbracht werden⁴ – das bedeutsamste Handlungsinstrument. 422

Obwohl die Gewährung verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes unter der Geltung des formellen Hauptgrundrechts des Art. 19 IV 1 GG und der 423

³ Dazu Schmidt-De Caluwe, Der Verwaltungsakt in der Lehre Otto Mayers, 1999.

⁴ Dazu → Rn. 903 ff.

Generalklausel des § 40 I VwGO nicht mehr vom Vorliegen eines Verwaltungsakts abhängt, ist der Verwaltungsakt gleichwohl auch ein „Schlüsselbegriff des gerichtlichen Rechtsschutzes“.⁵ So setzt die Anwendbarkeit zentraler verwaltungsprozessualer Vorschriften wie die über das Vorverfahren (§§ 68 ff. VwGO), die Anfechtungs- und Verpflichtungsklage (§§ 42, 113 f. VwGO) oder die aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen (§§ 80 f. VwGO) die Existenz eines Verwaltungsakts voraus.

424 Charakteristisch für Funktion und Bedeutung des Verwaltungsakts sind folgende drei Momente:⁶

(1) Der Verwaltungsakt ist dasjenige Handlungsinstrument der Verwaltung, durch das sie die Rechtsbeziehungen zu den Bürgern **einseitig autoritativ und verbindlich im Einzelfall** konkret regelt.

(2) Auch rechtswidrige Verwaltungsakte werden **bestandskräftig** und müssen vom Bürger befolgt werden, wenn er sie nicht innerhalb der Rechtsbehelfsfristen angreift; eine nur sehr seltene Ausnahme gilt lediglich für Verwaltungsakte, die nach § 44 VwVfG nichtig sind.

(3) Die Verwaltungsakte sind für die Behörden vollstreckbar, wenn die Vollstreckungsvoraussetzungen erfüllt sind. Die Behörden müssen „ihre Rechte“ nicht zunächst gerichtlich einklagen.

Verwaltungsakte sind auch **im Verhältnis zwischen zwei Verwaltungsträgern** möglich.⁷ Hier ist aber die nach § 35 S. 1 VwVfG erforderliche Außenwirkung⁸ sorgfältig zu prüfen.

II. Die Begriffsmerkmale des § 35 S. 1 VwVfG

425 Die **Legaldefinition** des § 35 S. 1 VwVfG weist sechs Merkmale auf, die für einen Verwaltungsakt konstituierend sind. Auf die behördliche Bezeichnung einer Maßnahme gerade als Verwaltungsakt kommt es nicht an. Im Übrigen gibt es einige typische terminologische Wendungen wie vor allem Verfügung, Bescheid und Anordnung, durch deren Gebrauch die Behörde signalisiert, dass sie einen Verwaltungsakt erlassen hat.

426 Eine ganz genaue Unterscheidung zwischen den einzelnen Verwaltungsakt-Merkmalen ist nicht immer möglich. Die Grenzen sind bisweilen fließend. Das betrifft vor allem die Merkmale „hoheitliche Maßnahme“, „auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts“ und „Regelung“. Hier werden bestimmte Kriterien teils als charakteristisch für das eine Merkmal bezeichnet, teils werden sie einem anderen Merkmal zugeordnet.

⁵ Mayer/Kopp AllgVerwR S. 175.

⁶ Siehe Mayer/Kopp AllgVerwR S. 176 f.

⁷ Dazu näher Stelkens/Bonk/Sachs/Stelkens VwVfG § 35 R.n. 185 mwN.

⁸ Näher → R.n. 483 ff.

1. Behörde

Ein Verwaltungsakt setzt Handeln einer Behörde voraus. § 35 S. 1 427 VwVfG knüpft an den Behördenbegriff des § 1 IV VwVfG an. Danach ist Behörde jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Dieser **funktionelle Behördenbegriff** ist nicht identisch mit dem formell-organisatorischen Behördenbegriff.⁹ Nach ganz hM wird der funktionelle Behördenbegriff des § 1 IV VwVfG einengend ausgelegt:

Es muss sich um eine Stelle handeln, die aufgrund öffentlich-rechtlicher 428 Vorschriften befugt ist, im eigenen Namen nach außen rechtsverbindlich zu handeln.¹⁰ Hierzu zählen keine Verwaltungseinheiten ohne Außenzuständigkeiten wie die verschiedenen Ämter und Dienststellen. Freilich handeln diese ihrerseits für Behörden.

Beliehenen kommt Behördeneigenschaft zu.¹¹ Sie können auch Verwaltungsakte erlassen. **Verwaltungshelfern und Privaten**,¹² mit denen der Staat privatrechtliche Verträge abschließt, um durch sie öffentliche Aufgaben zu erfüllen, wird zu Recht die Behördenqualität abgesprochen.¹³ Denn sie sind nicht aufgrund **öffentlich-rechtlicher Vorschriften** befugt, im eigenen Namen nach außen rechtsverbindlich zu handeln. Das allein schließt aber noch nicht aus, dass sie Verwaltungsakte erlassen können.¹⁴ Denn ihr Handeln wird einer Behörde bzw. deren Verwaltungsträger zugerechnet und kann (jedenfalls) bei Verwaltungshelfern auch öffentlich-rechtlicher Natur sein. Die fehlende Behördenqualität der Handelnden schließt deshalb nicht aus, dass sie für eine Behörde Verwaltungsakte erlassen. Eine fehlende Befugnis hierzu schließt nur das Dürfen, nicht das Können aus.¹⁵ Die betreffenden Handlungen als Verwaltungsakt zu qualifizieren, könnte aber dadurch ausgeschlossen sein, dass die Verwaltungshelfer und die privatrechtlich beauftragten Privaten zu den Bürgern nicht in einem Über-Unterordnungs-Verhältnis stehen.¹⁶ Allerdings besteht es zwischen der Behörde, der das Handeln zugerechnet wird, und den Bürgern. Die Ablehnung von VA-Qualität lässt sich in den genannten Fällen

⁹ Dazu → Rn. 202.

¹⁰ Kopp/Ramsauer/Ramsauer/Tegethoff VwVfG § 1 Rn. 55 f.; NK-VwVfG/Schönenbroicher VwVfG § 1 Rn. 46; Knack/Henneke/Schliesky VwVfG § 1 Rn. 92 f.; Obermayer/Funke-Kaiser/Funke-Kaiser VwVfG § 1 Rn. 86 f.; aA Stelkens/Bonk/Sachs/Schmitz VwVfG § 1 Rn. 233.

¹¹ Dazu → Rn. 192 f., 201; BremStGH NVwZ 2003, 83: Beliehene sind „Verwaltungsbehörden im funktionalen Sinne und i.S. des § 1 IV VwVfG“.

¹² Dazu → Rn. 194 f.

¹³ OVG Lüneburg NdsVBl. 2012, 195 f.; Kopp/Ramsauer/Ramsauer/Tegethoff VwVfG § 1 Rn. 66 f.; Stelkens/Bonk/Sachs/Schmitz VwVfG § 1 Rn. 249 ff.

¹⁴ So aber BVerwG BeckRS 2006, 25554 Rn. 6.

¹⁵ AA offenbar OVG Lüneburg NdsVBl. 2012, 196 aE.

¹⁶ Zu diesem VA-Kriterium → Rn. 439.

dogmatisch kaum begründen. Eine andere Frage ist es, ob die betreffende Person für eine Behörde durch Verwaltungsakt handeln **darf**.

Ob auch **juristische Personen des Privatrechts**, die zwar keine Beliehenen sind, aber unter beherrschendem Einfluss der öffentlichen Hand stehen und durch privatrechtliches Handeln öffentliche Aufgaben erfüllen,¹⁷ Behörden iSv § 1 IV VwVfG sind,¹⁸ kann offen bleiben. Denn soweit sie nicht zusätzlich Beliehene sind, können sie nicht öffentlich-rechtlich handeln. Ihr Handeln wird auch nicht einer Behörde und damit einem öffentlich-rechtlichen Verwaltungsträger als eigenes zugerechnet. Deshalb ist das VwVfG auf ihr Handeln nicht anwendbar, § 1 I VwVfG.

Beispiel: Eine GmbH, deren Anteile zu 70% von verschiedenen Städten und zu 30% von Privatpersonen gehalten werden, nimmt Aufgaben der kommunalen Energieversorgung wahr. Die GmbH erfüllt den **funktionellen Behördenbegriff** des Presserechts und unterliegt deshalb der presserechtlichen Auskunftspflicht (BGH NJW 2005, 1720 zum Behördenbegriff des § 4 NdsPresseG). Konsequenz wäre es, die GmbH auch als Behörde iSv § 1 IV VwVfG zu qualifizieren; allerdings wäre das VwVfG im Übrigen auf das Handeln der GmbH nicht anwendbar, weil es nicht ö-r Natur ist.

- 430** Gesetzgebungs-, Regierungs- und Rechtsprechungsorgane handeln (ausnahmsweise) nur dann als Behörden, wenn sie Verwaltungsaufgaben erfüllen,¹⁹ nicht aber, wenn sie in ihrer spezifischen Funktion tätig werden (zB spezifische Regierungstätigkeit wie das Treffen politischer Entscheidungen).
- 431** Nach § 35a VwVfG können Verwaltungsakte auch **vollständig automatisiert** erlassen werden, dh durch einen **Behörden-Computer** und ohne unmittelbaren menschlichen Einsatz (**automatisierter** oder **Computer-VA**).²⁰ Ein solcher Computer-VA ist etwas anderes als der bereits bekannte elektronische Verwaltungsakt nach § 3a VwVfG. Bei diesem handelt es sich um einen Verwaltungsakt, der von Menschenhand erlassen und lediglich elektronisch (über das Internet) übermittelt wird. Demgegenüber wird der Computer-VA nicht mehr von Menschen (Amtswaltern), sondern von Computern erlassen. Unter § 35 VwVfG lassen sich solche Erscheinungsformen nicht subsumieren. Unerheblich ist, ob das Merkmal „Behörde“, „Maßnahme“ oder „Regelung“ oder alle drei Merkmale nicht erfüllt sind. § 35a VwVfG bestimmt, dass derartige Computer-VA echte

¹⁷ Dazu → R.n. 196 ff.

¹⁸ Verneinend Kopp/Ramsauer/Ramsauer/Tegethoff VwVfG § 1 R.n. 67 zu § 1 IV VwVfG.

¹⁹ Dazu → R.n. 5, 7.

²⁰ Dazu näher Eichenhofer DÖV 2023, 93 ff.; Berger NVwZ 2018, 1260 ff.; Stegmüller NVwZ 2018, 353 ff.; Bull DVBl 2017, 409 ff.; Siegel DVBl 2017, 24 ff.; ausführlich und weiterführend Guckelberger DÖV 2021, 566 ff.; zu den verfassungs- und europarechtlichen Implikationen Ludwigs/Velling VerwArch 114 (2023), 71 ff.