

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 776

# Die Verwaltungsaktbefugnis

Von

Christoph Druschel



Duncker & Humblot · Berlin

CHRISTOPH DRUSCHEL

Die Verwaltungsaktbefugnis

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 776

# Die Verwaltungsaktbefugnis

Von

Christoph Druschel



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Druschel, Christoph:**

Die Verwaltungsaktbefugnis / von Christoph Druschel. –

Berlin : Duncker und Humblot, 1999

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 776)

Zugl.: Halle, Univ., Diss., 1998

ISBN 3-428-09628-2

Alle Rechte vorbehalten

© 1999 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-09628-2

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☉

## **Vorwort**

Die vorliegende Schrift entstand während meiner Tätigkeit am Lehrstuhl für Öffentliches Recht der Universität Halle und wurde im Sommersemester 1998 von der Juristischen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg als Dissertation angenommen. Sie wurde mit der Luther-Medaille der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg ausgezeichnet. Das Manuskript wurde Ende Februar 1998 abgeschlossen.

Mein herzlicher Dank gilt Herrn Prof. Dr. Markus Heintzen, der die Arbeit angeregt sowie in vielfältiger Weise gefördert und mir in meiner Zeit als sein wissenschaftlicher Assistent den Freiraum gelassen hat, der zur Anfertigung der Arbeit nötig war. Danken möchte ich auch Frau Prof. Dr. Monika Böhm und Herrn Prof. Dr. Walter Krebs für die Übernahme und zügige Erstellung des Zweit- bzw. Drittgutachtens.

Meinem ehemaligen Kollegen am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Herrn Rechtsanwalt Dr. Burghard Hildebrandt, sowie Herrn Wiss. Ass. Dr. Heinrich Lang danke ich für die ständige Gesprächsbereitschaft sowie zahlreiche Anregungen, mit denen sie mir wertvolle Unterstützung gegeben haben.

Schließlich danke ich dem Bundesministerium des Innern für die Gewährung eines Druckkostenzuschusses.

Halle, im Oktober 1998

*Christoph Druschel*



# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	15
-------------------------	----

## *Kapitel 1*

<b>Erforderlichkeit einer gesetzlichen Grundlage für die Handlungsform Verwaltungsakt</b>	19
---	----

<b>A. Geltung des Vorbehalts des Gesetzes für den Verwaltungsakt als Handlungsform der Verwaltung</b> .....	19
---	----

I. Einschränkung des Geltungsbereichs des Vorbehalts des Gesetzes als Ergebnis einer historischen Interpretation .....	19
II. Ermächtigung der Verwaltung zum Erlaß von Verwaltungsakten durch die Verfassung .....	22
1. Begründung einer verfassungsunmittelbaren Ermächtigung .....	23
2. Kritik einer verfassungsunmittelbaren Ermächtigung .....	26
a) Die demokratische Legitimation der Verwaltung .....	26
b) Rechtsstaatliche Bedenken gegen eine verfassungsunmittelbare Ermächtigung der Verwaltung .....	28
III. Ergebnis .....	30

<b>B. Der allgemeine Gesetzesvorbehalt und die Handlungsform Verwaltungsakt</b> .	30
---	----

I. Der Vorbehalt des Gesetzes als Eingriffsvorbehalt .....	31
II. Der Erlaß eines Verwaltungsakts als Eingriff .....	33
1. Definition des Eingriffs .....	33
2. Inhalt und Form des Verwaltungsakts als zwei verschiedene Bezugspunkte des Gesetzesvorbehalts .....	35
3. Keine Unbeachtlichkeit der Auswirkungen der Verwendung der Handlungsform Verwaltungsakt .....	37
4. Die Wirkungen des Verwaltungsakts als handlungsformspezifischer Eingriff .....	41

a)	Konkretisierungs- und Individualisierungsfunktion .....	42
b)	Klarstellungs- und Stabilisierungsfunktion .....	45
c)	Titelfunktion .....	48
d)	Verfahrensrechtliche Funktion .....	53
e)	Verwaltungsprozessuale Funktion .....	54
aa)	Einschränkung des Rechtsschutzes durch Auferlegung einer Anfechtungslast .....	54
bb)	Keine Kompensation der Anfechtungslast durch die Anfechtungsbefugnis .....	57
cc)	Der Gedanke der Zumutbarkeit der Initiative des Betroffenen .....	58
III.	Ergebnis: Verwendung der Handlungsform des belastenden Verwaltungs- akts als Eingriff .....	61

## *Kapitel 2*

<b>Die Auffassungen in Rechtsprechung und Literatur zur Reichweite der Verwaltungsaktbefugnis – Darstellung und Kritik</b>	63
--	----

<b>A. Der Leistungsbescheid</b> .....	64
I. Leistungsbescheide als Grundlage der Verwaltungsvollstreckung und als Alternative zu einer Leistungsklage .....	64
1. Der Begriff des Leistungsbescheides .....	64
2. Die Funktion des Leistungsbescheides .....	67
3. Der Gegenstand des Leistungsbescheides .....	69
4. Die Zulässigkeit des Leistungsbescheides .....	70
II. Die Zulassung von Leistungsbescheiden im Gesetz .....	70
1. Verwaltungsakte zur Verwirklichung von Ansprüchen aus dem Steuer- schuldverhältnis .....	71
a) Steuerbescheide .....	72
b) Haftungs- und Duldungsbescheide .....	73
c) Rückforderungsbescheide .....	74
2. Rückforderungsbescheide im Sozialrecht und im Allgemeinen Verwaltungsrecht .....	77

3. Leistungsbescheide im Besonderen Verwaltungsrecht .....	80
4. Die Bedeutung des § 1 VwVG .....	83
5. Gesamtbetrachtung der gesetzlichen Einzelermächtigungen .....	85
a) Umkehrschluß aus den Einzelermächtigungen .....	85
b) Gesamtanalogie .....	88
III. Die Subordinationstheorie .....	90
1. Verwaltungsaktbefugnis im Subordinationsverhältnis .....	95
a) Beamten- und Soldatenverhältnisse .....	95
aa) Überordnung des Dienstherrn .....	95
bb) Rechtsweg und Verwaltungsaktbefugnis .....	97
b) Subordination durch hoheitliche Leistungsgewährung (Kehrseiten- theorie) .....	99
c) Ansprüche im Polizei- und Ordnungsrecht .....	102
d) Verwaltungsaktbefugnis gegenüber Dritten .....	102
aa) Hinterbliebenenversorgungsverhältnisse .....	103
bb) Erben .....	103
cc) Haftung eines Dritten kraft Gesetzes .....	105
dd) Rechtsgeschäftliche Haftung eines Dritten .....	106
ee) Erstattungsansprüche gegen Dritte .....	107
2. Unzulässigkeit des Leistungsbescheides im Gleichordnungsverhältnis ...	112
a) Privatrechtliche Forderungen .....	112
b) Ansprüche aus öffentlich-rechtlichen Verträgen .....	114
aa) Der Grund der Unzulässigkeit des Verwaltungsaktes .....	115
bb) Die Reichweite des Verwaltungsakt-Verbots .....	117
c) Sonstige Geldforderungen im Gleichordnungsverhältnis .....	119
aa) Gleichordnung im Staat-Bürger-Verhältnis .....	119
bb) Gleichordnung zwischen verschiedenen Hoheitsträgern .....	122
3. Zusammenfassung .....	123
IV. Zur Kritik der Subordinationstheorie .....	124
1. Grenzen der Subordination im Beamtenrecht .....	124
a) Der Zweck des besonderen Gewaltverhältnisses .....	124

b)	Die Fürsorgepflicht des Dienstherrn (Art. 33 Abs. 5 GG) .....	126
2.	Die fehlende Tragfähigkeit der Subordinationstheorie .....	128
a)	Zum Problem der Rechtsquelle einer Verwaltungsaktbefugnis im Subordinationsverhältnis .....	128
aa)	Gewohnheitsrecht .....	128
bb)	Allgemeiner Rechtsgrundsatz .....	131
b)	Verwaltungsaktbefugnis im Subordinationsverhältnis als Zirkel- schluß .....	134
c)	Die Subordinationstheorie im Konflikt mit heutigem Verfassungs- verständnis .....	135
aa)	Abgrenzung der Subordinationsverhältnisse .....	136
bb)	Die Problematik des Ursprungs einer Subordination als Voraussetzung der Verwaltungsaktbefugnis .....	137
3.	Ergebnis .....	140
V.	Die Aufrechnung als Alternative zum Leistungsbescheid .....	140
1.	Zulässigkeit und Rechtsnatur der Aufrechnung im öffentlichen Recht ...	141
2.	Unzulässigkeit der Aufrechnung durch Verwaltungsakt .....	143
3.	Die Bedeutung der Aufrechnung für die Zulässigkeit von Leistungs- bescheiden .....	147
VI.	Ergebnis: Unsicherheit bei der Bestimmung der Reichweite der Befugnis zum Handeln durch Leistungsbescheid .....	148
<b>B.</b>	<b>Verwaltungsakte zur Anordnung von Verhaltenspflichten</b> .....	<b>149</b>
I.	Gesetzliche Pflichten .....	150
1.	Die Funktion einer Grundverfügung .....	151
2.	Regelungstechniken des Gesetzgebers im Besonderen Verwaltungs- recht .....	152
a)	Die Unterscheidung von Befugnisnormen und Pflichtnormen .....	153
b)	Die Ergänzung von Pflichtnormen durch eine Befugnisnorm .....	154
c)	Die unmittelbare Vollstreckung gesetzlicher Pflichten .....	154
d)	Die Verwendung von Pflichtnormen ohne korrespondierende Befugnisnorm .....	155
3.	Rechtsprechungsbeispiele für nicht durchsetzbare gesetzliche Pflichten bei fehlender Befugnisnorm .....	156

4. Rechtsprechungsbeispiele für Pflichtnormen als Grundlage der Verwaltungsaktbefugnis .....	165
5. Die unselbständige Verfügung – Begriff und Bedeutungswandel .....	168
a) Zuständigkeit zur Überwachung gesetzlicher Pflichten als Grundlage einer Verwaltungsaktbefugnis .....	168
b) Die Ergänzungsfunktion der Generalklausel .....	170
6. Verwaltungsaktbefugnis zur Durchsetzung gesetzlicher Pflichten als Problem der Zuständigkeit und der Subsidiarität .....	174
a) Die zuständige Behörde .....	174
b) Die Subsidiarität der Generalklausel .....	176
7. Zusammenfassung .....	177
II. Ungeschriebene Rechtspflichten .....	178
1. Die Anstaltsgewalt .....	179
2. Das Hausrecht .....	182
<b>C. Gestaltende und feststellende Verwaltungsakte .....</b>	<b>184</b>
I. Die Unterscheidung von gestaltenden und feststellenden Verwaltungsakten .....	186
II. Die Befugnis zur Regelung durch Gestaltung und Feststellung .....	194
1. Teilentscheidungen in gestuften Verwaltungsverfahren .....	196
a) Der Begriff des gestuften Verwaltungsverfahrens .....	196
b) Die interne Mitwirkung durch Verwaltungsakt .....	198
c) Verwaltungsaktbefugnis in vorgeschalteten internen Verfahren .....	199
d) Teilgenehmigung und Vorbescheid .....	200
2. Einfache Feststellungen durch Verwaltungsakt .....	204
a) Erforderlichkeit einer gesetzlichen Grundlage .....	204
aa) Gesetzliche Grundlage als Auslegungsergebnis .....	206
bb) Der Erlaß feststellender Verwaltungsakte unter Verstoß gegen den Gesetzesvorbehalt .....	210
b) Zulässigkeit feststellender Verwaltungsakte ohne eigenständige Ermächtigung .....	211
3. Zusammenfassung .....	214

<b>D. Verwaltungsakte in der Leistungsverwaltung</b> .....	214
I. Die Bewilligung einer Leistung .....	215
1. Begriff und Funktion des begünstigenden Verwaltungsakts .....	215
2. Der Vorbehalt des Gesetzes im Sozialrecht .....	217
3. Formenwahlfreiheit bei Vergabe staatlicher Leistungen .....	217
4. Gesetzesvorbehalt für die Bewilligung staatlicher Leistungen durch Verwaltungsakt .....	221
5. Gesetzesvorbehalt in der Leistungsverwaltung unabhängig von der Handlungsform .....	222
II. Die Ablehnung einer Leistung .....	224
1. Die Funktion der Ablehnung durch Verwaltungsakt .....	225
a) Bindungswirkung gegenüber Folgeanträgen bei unveränderter Sach- und Rechtslage .....	226
b) Bindungswirkung in Verwaltungsverfahren mit unterschiedlichem Verfahrensziel .....	229
c) Auswirkungen der Bindungswirkung des Ablehnungsbescheides auf die Rechtsposition des Betroffenen .....	231
2. Die Zulässigkeit der Ablehnung durch Verwaltungsakt .....	231
a) Die Ablehnung einer Begünstigung als belastender Verwaltungs- akt .....	232
b) Erklärung des Einverständnisses mit einem Ablehnungsbescheid durch Antragstellung oder Unterlassung der Antragsrücknahme .....	237
3. Konsequenzen der Unzulässigkeit einer Ablehnung durch Verwaltungs- akt .....	240
<b>E. Verwaltungsakte gegen Hoheitsträger</b> .....	241
I. Subordinationsverhältnis als Voraussetzung des Vorliegens und der Zulässigkeit eines Verwaltungsakts .....	242
II. Einschränkungen der Verwaltungsaktbefugnis im Polizei- und Ordnungs- recht .....	248
III. Verwaltungsakte der Rechnungshöfe bei der Finanzkontrolle .....	251
1. Rechtsnatur einer Prüfungsanordnung .....	251
2. Verwaltungsaktbefugnis der Rechnungshöfe .....	253
IV. Offene Fragen zur Verwaltungsaktbefugnis zwischen Hoheitsträgern .....	255

**F. Ergebnis: Keine einheitliche Bestimmung der Grundlage der Verwaltungsaktbefugnis ..... 256**

*Kapitel 3*

**Grundlage und Grenzen  
einer allgemeinen Verwaltungsaktbefugnis ..... 257**

**A. Die Grundlage einer allgemeinen Verwaltungsaktbefugnis ..... 257**

- I. Das Fehlen einer ausdrücklichen Ermächtigung zur Verwendung der Handlungsform Verwaltungsakt ..... 257
- II. Die Speichernorm des § 43 VwVfG als gesetzliche Grundlage der Handlungsform Verwaltungsakt ..... 258
- III. Zwischenergebnis: Keine Einschränkung der Verwaltungsaktbefugnis auf Grund des Vorbehalts des Gesetzes im Anwendungsbereich des VwVfG, des SGB X und der AO ..... 263

**B. Grenzen der allgemeinen Verwaltungsaktbefugnis ..... 264**

- I. Das Verbot der Regelung privatrechtlicher Rechtsbeziehungen durch Verwaltungsakt ..... 265
- II. Die Unzulässigkeit des Verwaltungsakts nach Abschluß eines öffentlich-rechtlichen Vertrages ..... 265
- III. Der Zusammenhang zwischen Rechtsweg und Verwaltungsaktbefugnis ..... 266
- IV. Gesetzliche Gebote zur Verwendung einer bestimmten Handlungsform als Verwaltungsakt-Verbote ..... 266

**Zusammenfassung und Ergebnisse ..... 267**

**Literaturverzeichnis ..... 273**

**Sachregister ..... 291**



## Einleitung

Der Verwaltungsakt ist nach wie vor die zentrale Handlungsform<sup>1</sup> der öffentlichen Verwaltung. Über seine Unentbehrlichkeit besteht weitgehend Einigkeit, auch und gerade unter den Bedingungen zunehmender Komplexität der zu regelnden Sachverhalte<sup>2</sup>. Auch gegenüber dem „informalen Verwaltungshandeln“, über das in den 80'er Jahren so viel diskutiert worden ist, hat er seine Stellung behauptet.

Oftmals ist jedoch unklar, ob die Verwaltung im Einzelfall befugt ist, den Verwaltungsakt als Handlungsform zur Regelung eines bestimmten Sachverhalts einzusetzen. Fraglich ist dabei nicht, ob der Inhalt der Regelung rechtmäßig ist, sondern ob die Regelung als solche *durch Verwaltungsakt* erfolgen darf. Bedenken gegenüber der Zulässigkeit der Handlungsform Verwaltungsakt bestehen vor allem im Hinblick auf den Vorbehalt des Gesetzes.

Die Rechtsprechung hierzu ist schwankend<sup>3</sup>. Die Verwendung der Handlungsform Verwaltungsakt wird teilweise auch ohne ausdrückliche Ermächtigung für zulässig gehalten<sup>4</sup>. Das ist jedoch nicht stets der Fall. Zum Teil wird die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts als Handlungsform auch von einer gesetzlichen Ermächtigung abhängig gemacht. Dies betrifft etwa Fälle der Geltendmachung öffentlich-rechtlicher Geldforderungen gegen den Bürger durch Verwaltungsakt<sup>5</sup>. Die Befugnis zum Handeln durch Verwaltungsakt kann aber auch bei der Anordnung sonstiger Verhaltenspflichten – etwa der Pflicht zur Unterlassung der

---

<sup>1</sup> Vgl. zur Unterscheidung von Handlungsformen der Verwaltung und Rechtsformen des Verwaltungshandelns *Burmeister*, VVDStRL 52 (1993), 190 (206 ff.).

<sup>2</sup> Vgl. *Ladeur*, VerwArch. 86 (1995), 511 ff.; *Schoch*, in: Hoffmann-Riem / Schmidt-Aßmann (Hrsg.), *Flexibilität und Innovationsoffenheit des Verwaltungsrechts*, S. 199 ff.

<sup>3</sup> Nach *Meyer-Ladewig*, SGB 1988, 416 (417), wandle die Rechtsprechung zu dieser Frage auf verschlungenen Pfaden; eine klare Linie sei bedauerlicherweise nicht zu erkennen.

<sup>4</sup> Vgl. OVG Münster, NVwZ 1995, 814, zum Ausschluß aus dem Chor einer städtischen Musikschule durch Verwaltungsakt.

<sup>5</sup> Vgl. OVG Lüneburg, NJW 1996, 2947, wo eine Befugnis der zuständigen Behörde verneint wird, einen Schadensersatzanspruch wegen der Beschädigung von Schulbüchern durch Erlaß eines Verwaltungsakts geltend zu machen.

Briefbeförderung<sup>6</sup> – zweifelhaft sein. Für die Handlungsform des feststellenden Verwaltungsakts wird sogar überwiegend eine gesetzliche Ermächtigung gefordert<sup>7</sup>. Die Handlungsform Verwaltungsakt wird ohne besondere gesetzliche Grundlage auch zur Durchsetzung einer vertraglich begründeten Pflicht<sup>8</sup> oder zur Ablehnung eines vertraglichen Anspruchs<sup>9</sup> für unzulässig gehalten. Ein zivilrechtlicher Anspruch darf generell nicht durch Verwaltungsakt geltend gemacht werden<sup>10</sup>. Fraglich kann auch die Befugnis eines Trägers öffentlicher Verwaltung sein, gegenüber einem anderen Träger öffentlicher Verwaltung einen Verwaltungsakt zu erlassen<sup>11</sup>. Grundsätzliche Entscheidungen zu diesem Problemkreis sind selten, da die Rechtsprechung dazu neigt, die Erforderlichkeit einer spezifischen Ermächtigung für die Form des Handelns durch Verwaltungsakt offenzulassen, soweit im Einzelfall eine gesetzliche Grundlage der Befugnis zum Handeln durch Verwaltungsakt gegeben ist<sup>12</sup>.

Diese Fragen betreffen die Verwaltungsaktbefugnis. Der Begriff „Verwaltungsaktbefugnis“ ist zu definieren als die Befugnis der öffentlichen Verwaltung zur Verwendung der Handlungsform Verwaltungsakt ohne Rücksicht auf den materiellen Inhalt der Regelung nach den Grundsätzen des Vorrangs und des Vorbehalts des Gesetzes. Die Untersuchung der Verwaltungsaktbefugnis hat dabei zu unterscheiden zwischen der Frage, ob eine gesetzliche Grundlage für die Handlungsform Verwaltungsakt erforderlich ist, und der Frage, worin die gesetzliche Grundlage für den Einsatz der Handlungsform zu sehen ist. Ergänzend ist der Frage nachzugehen, ob im Einzelfall ein Verbot des Handelns in der Form des Verwaltungsakts vorliegt.

Der Begriff des Verwaltungsakts wird im Rahmen dieser Untersuchung vorausgesetzt. Kein Gegenstand der Untersuchung ist die Frage, ob und wann ein Verwaltungsakt vorliegt. Die Probleme der Abgrenzung des Verwaltungsakts von an-

---

<sup>6</sup> Vgl. OVG Münster, DVBl. 1993, 1321 ff., wo eine Untersagungsverfügung der Deutschen Bundespost unter Hinweis auf eine fehlende Verwaltungsaktbefugnis aufgehoben wird.

<sup>7</sup> Vgl. BVerwGE 72, 265, wo eine Befugnis der zuständigen Behörde verneint wird, durch Bescheid festzustellen, daß bestimmte Räume dem Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum unterliegen.

<sup>8</sup> Vgl. BVerwGE 50, 171; ergänzend BVerwGE 89, 345, wo die Geltendmachung eines vertraglichen Anspruchs durch Verwaltungsakt für zulässig gehalten wird, wenn hierfür bei dessen Erlaß eine ausreichende gesetzliche Grundlage vorhanden ist.

<sup>9</sup> Vgl. BVerwGE 59, 60; OVG Münster, NJW 1995, 3003.

<sup>10</sup> Vgl. BVerwGE 84, 274 (275).

<sup>11</sup> Vgl. BSGE 45, 296.

<sup>12</sup> So BVerwGE 97, 117 (119).

deren Handlungsformen der Verwaltung und vom sog. Nichtakt<sup>13</sup> sollen hier nicht erörtert werden. Untersuchungsgegenstand ist die Frage nach den Voraussetzungen der Rechtmäßigkeit der Verwendung des Verwaltungsakts als Handlungsform.

Ausgangspunkt ist die Feststellung, daß die Verwendung der Handlungsform des Verwaltungsakts im Einzelfall unzulässig sein kann<sup>14</sup>. Daraus, daß eine Behörde diese Handlungsform nicht erlassen darf, folgt nicht, daß sie dies nicht tun kann und daß ein Verwaltungsakt ohne Verwaltungsaktbefugnis unwirksam wäre<sup>15</sup>. Soweit einem Hoheitsträger die Befugnis fehlt, im Einzelfall ein Rechtsverhältnis durch Verwaltungsakt zu regeln, ist der dennoch ergangene Verwaltungsakt wegen Rechtswidrigkeit aufzuheben<sup>16</sup>. Fraglich bleibt bei diesen Aussagen die Frage, weshalb der Verwaltungsakt als Handlungsform unzulässig sein kann. In erster Linie stellt sich die Frage, ob die zuständige Behörde für die Handlungsform des Verwaltungsakts einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung bedarf. Soweit der Vorbehalt des Gesetzes auch für die Verwendung der Handlungsform Verwaltungsakt gilt, kann sich die Rechtswidrigkeit der Handlungsform aus dem Fehlen einer gesetzlichen Grundlage ergeben. Andernfalls kann der Einsatz der Handlungsform im Einzelfall gegen ein Verwaltungsakt-Verbot verstoßen. Diese Fragen werden in der Literatur häufig erörtert<sup>17</sup>. Es fehlt jedoch bislang eine um-

<sup>13</sup> Vgl. zur Unterscheidung von Verwaltungsakt und Nichtakt *Achterberg*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 21 Rn. 189; *Erichsen*, in: ders. (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, § 12 Rn. 15; *Klappstein*, in: Knack (Hrsg.), VwVfG, § 44 Rn. 3.3; *Wolff / Bachof / Stober*, Verwaltungsrecht I, § 49 Rn. 18 ff.

<sup>14</sup> Vgl. *Faber*, Verwaltungsrecht, § 20 I d), S. 181; *Pietzcker*, in: Schoch / Schmidt-Aßmann / Pietzner (Hrsg.), VwGO, Vor § 42 Abs. 1 Rn. 32 f.

<sup>15</sup> Vgl. *Kopp*, VwVfG, § 35 Rn. 7; *Krause*, in: GK-SGB X, § 31 Rn. 47; *Pietzcker*, in: Schoch / Schmidt-Aßmann / Pietzner (Hrsg.), VwGO, § 42 Abs. 1 Rn. 21; *Weides*, Verwaltungsverfahren und Widerspruchsverfahren, S. 152.

<sup>16</sup> Vgl. BVerwG, MDR 1980, 344; OVG Lüneburg, NVwZ 1992, 594.

<sup>17</sup> Vgl. *Battis*, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rn. 155 f.; *Bauer*, NVwZ 1987, 112 f.; *Bull*, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rn. 514 f.; *J. Dietlein*, JA 1992, 220 f.; *Drescher*, DVBl. 1986, 727 ff.; *Erichsen*, in: ders. (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht § 15 Rn. 4; *ders.*, Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit I, S. 68 ff.; *Heckmann*, Sofortvollzug, S. 177 ff.; *Henneke*, in: Knack (Hrsg.), VwVfG, Vor § 35 Rn. 7.1; *Hill*, DVBl. 1989, 321 (323 f.); *Krause*, Rechtsformen, S. 208 ff.; *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 10 Rn. 5 ff.; *Mayer / Kopp*, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 147 f.; *Meyer-Ladewig*, SGB 1988, 416 ff.; *Osterloh*, JuS 1983, 280 ff.; *Pietzner*, JA 1973, 413 ff.; *Renck*, JuS 1965, 129 ff.; *Rupp*, DVBl. 1963, 577 ff.; *Sachs*, in: Stelkens / Bonk / Sachs, VwVfG, § 44 Rn. 27 ff.; *Stelkens*, in: Stelkens / Bonk / Sachs, VwVfG, § 35 Rn. 12 f.; *Wallerath*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 2 II 1 a), S. 27 f.; *Weides*, Verwaltungsverfahren und Widerspruchsverfahren, S. 149 ff.; *Wolff / Bachof*, Verwaltungsrecht I, § 44 III f) 1, S. 354 f.; *Wolff / Bachof / Stober*, Verwaltungsrecht I, § 45 Rn. 13 f.