

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

Einleitung	15
-------------------------	----

Kapitel 1

Erforderlichkeit einer gesetzlichen Grundlage für die Handlungsform Verwaltungsakt	19
---	----

A. Geltung des Vorbehalts des Gesetzes für den Verwaltungsakt als Handlungsform der Verwaltung	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. Der allgemeine Gesetzesvorbehalt und die Handlungsform Verwaltungsakt .	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

Die Auffassungen in Rechtsprechung und Literatur zur Reichweite der Verwaltungsaktbefugnis – Darstellung und Kritik	63
--	----

A. Der Leistungsbescheid	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.	Verwaltungsakte zur Anordnung von Verhaltenspflichten	149
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
C. Gestaltende und feststellende Verwaltungsakte	184
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

D. Verwaltungsakte in der Leistungsverwaltung	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
E. Verwaltungsakte gegen Hoheitsträger	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 Handlungsform¹ der öffentlichen Verwaltung. Über seine Unentbehrlichkeit besteht weitgehend Einigkeit, auch und gerade unter den Bedingungen zunehmender Komplexität der zu regelnden Sachverhalte². 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 schwankend³. Die Verwendung der Handlungsform Verwaltungsakt wird teilweise auch ohne ausdrückliche Ermächtigung für zulässig gehalten⁴. 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 Verwaltungsakt⁵. Die Befugnis zum Handeln durch Verwaltungsakt kann aber auch bei der Anordnung sonstiger Verhaltenspflichten – etwa der Pflicht zur Unterlassung der

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

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

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

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

⁵ 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.

Briefbeförderung⁶ – zweifelhaft sein. Für die Handlungsform des feststellenden Verwaltungsakts wird sogar überwiegend eine gesetzliche Ermächtigung gefordert⁷. Die Handlungsform Verwaltungsakt wird ohne besondere gesetzliche Grundlage auch zur Durchsetzung einer vertraglich begründeten Pflicht⁸ oder zur Ablehnung eines vertraglichen Anspruchs⁹ für unzulässig gehalten. Ein zivilrechtlicher Anspruch darf generell nicht durch Verwaltungsakt geltend gemacht werden¹⁰. Fraglich kann auch die Befugnis eines Trägers öffentlicher Verwaltung sein, gegenüber einem anderen Träger öffentlicher Verwaltung einen Verwaltungsakt zu erlassen¹¹. 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 ist¹².

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-

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

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ Vgl. BVerwGE 59, 60; OVG Münster, NJW 1995, 3003.

¹⁰ Vgl. BVerwGE 84, 274 (275).

¹¹ Vgl. BSGE 45, 296.

¹² So BVerwGE 97, 117 (119).

deren Handlungsformen der Verwaltung und vom sog. Nichtakt¹³ 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 kann¹⁴. Daraus, daß eine Behörde diese Handlungsform nicht erlassen darf, folgt nicht, daß sie dies nicht tun kann und daß ein Verwaltungsakt ohne Verwaltungsaktbefugnis unwirksam wäre¹⁵. Soweit einem Hoheitsträger die Befugnis fehlt, im Einzelfall ein Rechtsverhältnis durch Verwaltungsakt zu regeln, ist der dennoch ergangene Verwaltungsakt wegen Rechtswidrigkeit aufzuheben¹⁶. 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 erörtert¹⁷. Es fehlt jedoch bislang eine um-

¹³ 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.

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

¹⁵ 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.

¹⁶ Vgl. BVerwG, MDR 1980, 344; OVG Lüneburg, NVwZ 1992, 594.

¹⁷ 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.