

Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft

---

Band 165

# Zeitlicher Regelungsgehalt des Verwaltungsaktes

Von

Christian Steinweg



Duncker & Humblot · Berlin

CHRISTIAN STEINWEG

**Zeitlicher Regelungsgehalt des Verwaltungsaktes**

# Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft

Herausgegeben im Auftrag der Rechtswissenschaftlichen Fakultät  
der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster durch die Professoren

Dr. Heinrich Dörner    Dr. Dirk Ehlers    Dr. Ursula Nelles

Band 165

# Zeitlicher Regelungsgehalt des Verwaltungsaktes

Von

Christian Steinweg



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät  
der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster hat diese Arbeit  
im Jahre 2005 als Dissertation angenommen.

**Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek**

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische  
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

D 6

Alle Rechte vorbehalten  
© 2006 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fremddatenübernahme und Druck:  
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin  
Printed in Germany

ISSN 0935-5383  
ISBN 3-428-12143-0

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☹

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

*Für O. E.*



Charles: The sentence on you is broken, annihilated,  
annulled: null, non-existent, without value or  
effect

Joan: I was burned, all the same. Can they unburn  
me?

*George Bernard Shaw,*  
Saint Joan, Epilogue.

Zum Inhalt, mit dem der Verwaltungsakt nach § 43  
Abs. 1 Satz 2 VwVfG wirksam wird, gehört auch die  
Regelung seines zeitlichen Geltungsbereichs, der – so-  
weit es das materielle Recht zuläßt – vor oder nach sei-  
ner Bekanntgabe liegen kann.

BVerwG, Urt. v. 6. 6. 1991 – 3 C 46.86 –  
BVerwGE 88, 278 (281).



## Vorwort

Diese Arbeit entstand während meiner Tätigkeit am Institut für öffentliches Wirtschaftsrecht der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster von Juni 2002 bis Dezember 2004. Zu danken habe ich zunächst Herrn Prof. Dr. *Dirk Ehlers*, der als Geschäftsführender Direktor des Instituts für öffentliches Wirtschaftsrecht, als Erstgutachter sowie als Mitherausgeber der Schriftenreihe die Arbeit wohlwollend und kritisch begleitet sowie mir volle wissenschaftliche Freiheit eingeräumt hat. Herr Prof. Dr. *Sebastian Müller-Franken* hat die Erstattung des Zweitgutachtens übernommen, zügig durchgeführt und hilfreiche Anregungen gegeben. Ihm gilt ebenso mein Dank wie Frau Dekanin Prof. Dr. *Ursula Nelles* und Herrn Prof. Dr. *Heinrich Dörmer* als weiteren Mitherausgebern für die Aufnahme der Arbeit in die Schriftenreihe Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft. Die Westfälische Wilhelms-Universität zu Münster hat die Anfertigung der Dissertation durch ein Promotionsstipendium und der Freundeskreis Rechtswissenschaften, Verein zur Förderung der juristischen Ausbildung an der Universität Münster e.V., unter Vorsitz von Herrn Prof. Dr. *Bodo Pieroth*, die Publikation der Arbeit durch einen Druckkostenzuschuss gefördert. Ferner habe ich zu danken meinen Kollegen am Institut für Rat und Tat, meinen Verwandten und Freunden für Ermunterung und Unterstützung, meinem Leidensgenossen in Examen, Dissertation und Referendariat Herrn *Stephan Beckmann* für Fachgespräche und nicht weniger für Ablenkungen. Schließlich gebührt der Dank meinen Eltern *Klaus* und *Friederike Steinweg* für alles.

Kiel, im Februar 2006

*Christian Steinweg*



## Inhaltsübersicht

Einleitung .....	27
<i>Erstes Kapitel</i>	
<b>Begriffsbestimmung</b>	
A. Zeit und Recht .....	31
B. Rechtsfigur des Verwaltungsaktes .....	42
C. Verwaltungsakt und Zeit .....	94
<i>Zweites Kapitel</i>	
<b>Äußere Wirksamkeit des Verwaltungsaktes</b>	
D. Äußere Wirksamkeit <i>im</i> Erlasszeitpunkt .....	124
E. Verlust der äußeren Wirksamkeit <i>in</i> einem späteren Zeitpunkt .....	138
F. Gewinn der äußeren Wirksamkeit <i>in</i> einem späteren Zeitpunkt .....	198
<i>Drittes Kapitel</i>	
<b>Innere Wirksamkeit des Verwaltungsaktes</b>	
G. Innere Wirksamkeit <i>im</i> Erlasszeitpunkt .....	250
H. Verlust der inneren Wirksamkeit <i>in</i> einem späteren Zeitpunkt .....	266
J. Gewinn der inneren Wirksamkeit <i>in</i> einem späteren Zeitpunkt .....	282
<i>Viertes Kapitel</i>	
<b>Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes</b>	
K. Rechtmäßigkeit <i>im</i> Erlasszeitpunkt .....	290
L. Verlust der Rechtmäßigkeit <i>in</i> einem späteren Zeitpunkt .....	303
M. Gewinn der Rechtmäßigkeit <i>in</i> einem späteren Zeitpunkt .....	353
Zusammenfassung der Ergebnisse .....	375
Literaturverzeichnis .....	385
Stichwortverzeichnis .....	401



# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	27
I. Problemstellung .....	27
II. Zielsetzung .....	28
III. Gang der Untersuchung .....	30
<i>Erstes Kapitel</i>	
<b>Begriffsbestimmung</b>	
31	
<b>A. Zeit und Recht</b> .....	31
I. Unterscheidung zwischen zwei Zeiten .....	31
1. Rechtsänderung <i>in</i> der Gegenwart <i>für</i> die Vergangenheit .....	32
2. Rechtsänderung <i>in</i> der Gegenwart <i>für</i> die Zukunft .....	35
3. Rechtsänderung <i>in</i> der Gegenwart <i>für</i> die Gegenwart .....	37
II. Unterscheidung zwischen Tatbestand und Rechtsfolge .....	38
III. Zeit als Tatbestandsmerkmal und Zeit als Rechtsfolgenmerkmal .....	40
Zwischenergebnis .....	41
<b>B. Rechtsfigur des Verwaltungsaktes</b> .....	42
I. Erlass des Verwaltungsaktes .....	43
1. Folgen des Erlasses des Verwaltungsaktes .....	43
2. Voraussetzungen des Erlasses des Verwaltungsaktes .....	45
a) Form der Maßnahme .....	45
b) Inhalt der Maßnahme .....	46
c) Bekanntgabe der Maßnahme .....	46
d) Rechtmäßigkeit der Maßnahme .....	49
e) Unanfechtbarkeit der Maßnahme .....	50
Zwischenergebnis .....	51

II. Äußere Wirksamkeit des Verwaltungsaktes .....	51
1. Folgen der äußeren Wirksamkeit des Verwaltungsaktes .....	52
a) Materielle Rechtsfolgen der äußeren Wirksamkeit .....	53
b) Prozessuale Rechtsfolgen der äußeren Wirksamkeit .....	54
aa) Zulässigkeitsvoraussetzungen der Anfechtungsklage .....	55
bb) Begründetheitsvoraussetzungen der Anfechtungsklage .....	56
cc) Inhalt der gerichtlichen Entscheidung über die Anfechtungsklage ...	57
dd) Vorläufiger Rechtsschutz .....	58
ee) Konkurrenzen zu anderen Rechtsschutzformen in der Hauptsache ..	60
2. Äußerlich wirksame intendierte Regelung des Verwaltungsaktes .....	60
3. Äußere Wirksamkeit kraft der Einordnungsnorm .....	63
Zwischenergebnis .....	64
III. Innere Wirksamkeit des Verwaltungsaktes .....	64
1. Folgen der inneren Wirksamkeit des Verwaltungsaktes .....	64
a) Intendierte Rechtsfolgen des innerlich wirksamen Verwaltungsaktes ....	66
b) Akzidentielle Rechtsfolgen des innerlich wirksamen Verwaltungsaktes ..	67
aa) Präjudizwirkung des Verwaltungsaktes .....	70
(1) Präjudizwirkung befehlender Verwaltungsakte .....	71
(a) Präjudizwirkung für polizei- und ordnungsrechtliche Ein-	
griffsbefugnisse .....	71
(b) Präjudizwirkung für Folgenbeseitigungsansprüche .....	72
(c) Präjudizwirkung für öffentlich-rechtliche Erstattungsan-	
sprüche .....	72
(d) Präjudizwirkung für Amtshaftungsansprüche .....	73
(2) Präjudizwirkung gestaltender Verwaltungsakte .....	78
(3) Präjudizwirkung feststellender Verwaltungsakte .....	78
bb) Tatbestandswirkung des Verwaltungsaktes .....	79
(1) Materieellrechtliches Wiederholungsverbot (ne bis in idem) ....	81
(2) Vollstreckungsrechtliche Titelfunktion .....	82
(3) Verjährungsunterbrechung .....	82
(4) Tatbestandswirkung von Gestattungen .....	82
(5) Tatbestandswirkung bei der Rückforderung erbrachter Leistun-	
gen .....	83
(6) Tatbestandswirkung der marktverkehrsrechtlichen Festsetzung	
83	83
(7) Tatbestandswirkung auf privatrechtlichem Gebiet .....	83
(8) Tatbestandswirkung auf strafrechtlichem Gebiet .....	84

Inhaltsverzeichnis	15
(9) Tatbestandswirkung für die Geltung von Satzungen .....	86
(10) Tatbestandswirkung für akzessorische Verwaltungsakte .....	87
cc) Feststellungswirkung des Verwaltungsaktes .....	87
2. Innerlich wirksame intendierte Regelung des Verwaltungsaktes .....	88
3. Innere Wirksamkeit kraft der Einsetzungsnorm .....	88
Zwischenergebnis .....	90
IV. Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes .....	90
1. Folgen der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes .....	90
a) Materielle Folgen der Rechtmäßigkeit .....	91
b) Prozessuale Folgen der Rechtmäßigkeit .....	92
2. Rechtmäßige intendierte Regelung des Verwaltungsaktes .....	93
3. Rechtmäßigkeit kraft der Beurteilungsnorm .....	93
Zwischenergebnis .....	94
<b>C. Verwaltungsakt und Zeit</b> .....	<b>94</b>
I. Zeitliche Aspekte im Umkreis des Verwaltungsaktes .....	95
1. Zeitliche Aspekte der intendierten Regelung .....	95
2. Zeitliche Aspekte der Einordnungsnorm .....	96
3. Zeitliche Aspekte der Einsetzungsnorm .....	97
4. Zeitliche Aspekte der Beurteilungsnorm .....	97
Zwischenergebnis .....	98
II. Punktverwaltungsakte und Dauerverwaltungsakte .....	99
1. Allgemeines .....	99
2. Befehlende Verwaltungsakte .....	103
3. Gestaltende Verwaltungsakte .....	104
a) Statusbegründende und statusentziehende Verwaltungsakte .....	105
b) Aufhebende Verwaltungsakte .....	107
c) Gestattende Verwaltungsakte .....	108
d) Konstitutiv-bewilligende Verwaltungsakte .....	109
4. Feststellende Verwaltungsakte .....	110
Zwischenergebnis .....	111

III. Zeitlicher Regelungsgehalt des Punktverwaltungsaktes .....	112
1. Anfang des zeitlichen Regelungsgehaltes .....	112
a) Aufschiebende Befristung auf einen gewissen Anfangstermin .....	112
b) Aufschiebende Befristung auf einen zunächst ungewissen Anfangstermin .....	113
c) Ex nunc aufschiebende Bedingung .....	113
d) Ex tunc aufschiebende Bedingung .....	114
e) Rückwirkungsbestimmung .....	115
f) Fehlen einer Anfangsterminsbestimmung .....	116
2. Ende des zeitlichen Regelungsgehaltes .....	116
a) Auflösende Befristung auf einen gewissen Endtermin .....	116
b) Auflösende Befristung auf einen zunächst ungewissen Endtermin .....	116
c) Ex nunc auflösende Bedingung .....	117
d) Ex tunc auflösende Bedingung .....	117
e) Fehlen einer Endterminsbestimmung .....	117
Zwischenergebnis .....	117
IV. Zeitlicher Regelungsgehalt des Dauerverwaltungsaktes .....	118
1. Anfang des zeitlichen Regelungsgehaltes des Dauerverwaltungsaktes .....	118
a) Aufschiebende Befristung auf einen gewissen Anfangstermin .....	118
b) Aufschiebende Befristung auf einen zunächst ungewissen Anfangstermin .....	119
c) Ex nunc aufschiebende Bedingung .....	119
d) Ex tunc aufschiebende Bedingung .....	119
e) Rückwirkungsbestimmung .....	120
f) Fehlen einer Anfangsterminsbestimmung .....	120
2. Ende des zeitlichen Regelungsgehaltes des Dauerverwaltungsaktes .....	120
a) Auflösende Befristung auf einen gewissen Endtermin .....	121
b) Auflösende Befristung auf einen zunächst ungewissen Endtermin .....	121
c) Ex nunc auflösende Bedingung .....	122
d) Ex tunc auflösende Bedingung .....	122
e) Fehlen einer Endterminsbestimmung .....	123
Zwischenergebnis .....	123

*Zweites Kapitel*

**Äußere Wirksamkeit des Verwaltungsaktes** 124

**D. Äußere Wirksamkeit *im* Erlasszeitpunkt** ..... 124

I. Äußerlich wirksamer Verwaltungsakt ..... 124

1. Form der Maßnahme ..... 125

2. Inhalt der Maßnahme ..... 125

3. Bekanntgabe der Maßnahme ..... 126

4. Rechtmäßigkeit der Maßnahme ..... 129

a) Gerichtliche Aufhebbarkeit nichtiger Verwaltungsakte ..... 130

b) Behördliche Aufhebbarkeit nichtiger Verwaltungsakte ..... 133

c) Umdeutbarkeit nichtiger Verwaltungsakte ..... 134

5. Unanfechtbarkeit der Maßnahme ..... 136

II. Zeitlicher Regelungsgehalt des äußerlich wirksamen Verwaltungsaktes ..... 136

Zwischenergebnis ..... 138

**E. Verlust der äußeren Wirksamkeit *in* einem späteren Zeitpunkt** ..... 138

I. Aufhebung des Verwaltungsaktes ..... 138

1. Folgen der Aufhebung des Verwaltungsaktes ..... 139

a) Folgen der Aufhebung *ex tunc* des Verwaltungsaktes ..... 139

aa) Materielle Folgen der Aufhebung *ex tunc* ..... 140

bb) Prozessuale Folgen der Aufhebung *ex tunc* ..... 140

b) Folgen der Aufhebung *ex nunc* des Verwaltungsaktes ..... 142

aa) Materielle Folgen der Aufhebung *ex nunc* ..... 143

bb) Prozessuale Folgen der Aufhebung *ex nunc* ..... 143

(1) Rechtsschutz gegen den bereits aufgehobenen Teil des Verwaltungsaktes ..... 143

(2) Rechtsschutz gegen den noch nicht aufgehobenen Teil des Verwaltungsaktes ..... 144

Zwischenergebnis ..... 150

2. Voraussetzungen der Aufhebung ..... 151

Zwischenergebnis ..... 152

3. Kasuistik der Aufhebung .....	152
a) Aufhebung durch Verwaltungsakt .....	153
b) Aufhebung durch gerichtliche Entscheidung .....	154
c) Aufhebung durch Rechtsnorm .....	155
d) Aufhebung durch verwaltungsrechtlichen Vertrag .....	155
e) Aufhebung durch einseitiges Verwaltungsrechtsgeschäft .....	156
Zwischenergebnis .....	158
II. Erledigung des Verwaltungsaktes .....	158
1. Folgen der Erledigung des Verwaltungsaktes .....	158
a) Folgen der Erledigung ex tunc des Verwaltungsaktes .....	159
aa) Materielle Folgen der Erledigung ex tunc .....	159
bb) Prozessuale Folgen der Erledigung ex tunc .....	160
b) Folgen der Erledigung ex nunc des Verwaltungsaktes .....	160
aa) Materielle Folgen der Erledigung ex nunc .....	161
bb) Prozessuale Folgen der Erledigung ex nunc .....	161
(1) Rechtsschutz gegen den bereits erledigten Teil des Verwaltungsaktes .....	161
(2) Rechtsschutz gegen den noch nicht erledigten Teil des Verwaltungsaktes .....	162
Zwischenergebnis .....	164
2. Voraussetzungen der Erledigung des Verwaltungsaktes .....	164
a) Ablauf des zeitlichen Regelungsgehaltes .....	168
aa) Ablauf des zeitlichen Regelungsgehaltes des Punktverwaltungsaktes .....	168
bb) Ablauf des zeitlichen Regelungsgehaltes des Dauerverwaltungsaktes .....	169
b) Verkürzung des zeitlichen Regelungsgehaltes .....	172
c) Zerstörung des zeitlichen Regelungsgehaltes .....	173
aa) Zerstörung des zeitlichen Regelungsgehaltes des Punktverwaltungsaktes .....	173
bb) Zerstörung des zeitlichen Regelungsgehaltes des Dauerverwaltungsaktes .....	174
Zwischenergebnis .....	175
3. Kasuistik der Erledigung .....	175
a) Ereignisse bei Verwaltungsakten jedweder Art .....	176
aa) Fortfall ex tunc der betroffenen Person .....	176
bb) Fortfall ex nunc der betroffenen Person ohne Rechtsnachfolger .....	177

cc) Fortfall ex nunc der betroffenen Person mit Rechtsnachfolger .....	178
dd) Fortfall ex tunc des betroffenen Gegenstandes .....	179
ee) Fortfall ex nunc des betroffenen Gegenstandes .....	180
ff) Verlust der Rechtmäßigkeit durch den Verwaltungsakt .....	181
gg) Gewinn der Rechtmäßigkeit durch den Verwaltungsakt .....	182
hh) Konsensuales Verhalten der Beteiligten .....	184
<b>b) Ereignisse bei nebenbestimmungsbehafteten Verwaltungsakten .....</b>	<b>186</b>
aa) Eintritt einer ex nunc auflösenden Bedingung .....	186
bb) Eintritt einer ex tunc auflösenden Bedingung .....	187
cc) Eintritt eines ungewissen Endtermins .....	187
dd) Eintritt eines gewissen Endtermins .....	188
ee) Ausübung eines Widerrufsvorbehaltes .....	189
ff) Verstoß gegen eine Auflage .....	190
<b>c) Ereignisse bei befehlenden Verwaltungsakten .....</b>	<b>190</b>
aa) Verletzung der Pflicht aus dem Verwaltungsakt .....	191
bb) Reversible Erfüllung der Pflicht aus dem Verwaltungsakt .....	191
cc) Irreversible Erfüllung der Pflicht aus dem Verwaltungsakt .....	193
<b>d) Ereignisse bei gestaltenden Verwaltungsakten .....</b>	<b>194</b>
<b>e) Ereignisse bei feststellenden Verwaltungsakten .....</b>	<b>194</b>
<b>f) Ereignisse bei akzessorischen Verwaltungsakten .....</b>	<b>194</b>
<b>g) Ereignisse bei vorläufigen Verwaltungsakten .....</b>	<b>195</b>
<b>h) Ereignisse bei vorsorglichen Verwaltungsakten .....</b>	<b>196</b>
<b>Zwischenergebnis .....</b>	<b>197</b>
<b>F. Gewinn der äußeren Wirksamkeit in einem späteren Zeitpunkt .....</b>	<b>198</b>
<b>I. Wiederherstellung des aufgehobenen Verwaltungsaktes .....</b>	<b>199</b>
<b>1. Aufhebung des Aufhebungsaktes .....</b>	<b>199</b>
a) Aufhebung ex tunc des rückwirkenden Aufhebungsaktes .....	199
b) Aufhebung ex nunc des regulärwirkenden Aufhebungsaktes .....	201
c) Aufhebung ex tunc des regulärwirkenden Aufhebungsaktes .....	203
d) Aufhebung ex nunc des rückwirkenden Aufhebungsaktes .....	203
<b>2. Erledigung des Aufhebungsaktes .....</b>	<b>203</b>
<b>3. Sonstiger Verlust innerer Wirksamkeit des Aufhebungsaktes .....</b>	<b>204</b>
<b>Zwischenergebnis .....</b>	<b>205</b>

II. Wiederherstellung des erledigten Verwaltungsaktes .....	206
Zwischenergebnis .....	207
III. Umdeutung des Verwaltungsaktes .....	207
1. Folgen der Umdeutung .....	207
2. Voraussetzungen der Umdeutung .....	210
a) Umdeutungsmechanismus .....	210
b) Umdeutungserklärung .....	214
aa) Vornahme der Umdeutungserklärung .....	214
bb) Befugnis zur Umdeutungserklärung .....	215
cc) Anhörung vor der Umdeutungserklärung .....	216
c) Umdeutungslage .....	216
aa) Anforderungen an den Ausgangsverwaltungsakt .....	217
(1) Rechtswidrigkeit des Ausgangsverwaltungsaktes .....	217
(2) Fehlende Heilbarkeit des Ausgangsverwaltungsaktes .....	217
(3) Anspruch auf Aufhebung des Ausgangsverwaltungsaktes .....	218
(4) Befugnis zur Rücknahme des Ausgangsverwaltungsaktes .....	219
bb) Anforderungen an den Ersatzverwaltungsakt .....	219
(1) Formelle Rechtmäßigkeitsanforderungen an den Ersatzverwaltungsakt .....	219
(2) Materielle Rechtmäßigkeitsanforderungen an den Ersatzverwaltungsakt .....	219
cc) Anforderungen an das Verhältnis von Ausgangs- und Ersatzverwaltungsakt .....	220
Zwischenergebnis .....	221
IV. Reformation des Verwaltungsaktes .....	221
1. Gestaltung mittels Widerspruchsbescheids .....	222
a) Stattgabe unter Kassation des Verwaltungsaktes .....	222
b) Zurückweisung unter Aufrechterhaltung des Verwaltungsaktes .....	223
c) Zurückweisung unter Reformation des Verwaltungsaktes .....	224
Zwischenergebnis .....	225
2. Gerichtliche Anfügung oder Streichung einer Nebenbestimmung .....	226
a) Anfügung einer Befristung .....	229
b) Anfügung einer Bedingung .....	230
c) Anfügung eines Widerrufsvorbehaltes .....	230

d) Anfügung einer Auflage .....	231
e) Anfügung eines Auflagenvorbehaltes .....	232
f) Streichung einer Befristung .....	232
g) Streichung einer Bedingung .....	235
h) Streichung eines Widerrufsvorbehaltes .....	236
j) Streichung einer Auflage .....	236
aa) Streichung einer entbehrlichen Auflage zu einem gebundenen Verwaltungsakt .....	238
bb) Streichung einer notwendigen Auflage zu einem gebundenen Verwaltungsakt .....	240
cc) Streichung einer Auflage zu einem Ermessensverwaltungsakt .....	241
k) Streichung eines Auflagenvorbehaltes .....	245
Zwischenergebnis .....	245
3. Behördliche Anfügung oder Streichung einer Nebenbestimmung .....	246
Zwischenergebnis .....	248

*Drittes Kapitel*

<b>Innere Wirksamkeit des Verwaltungsaktes</b> .....	250
<b>G. Innere Wirksamkeit <i>im</i> Erlasszeitpunkt</b> .....	250
I. Innerlich wirksamer Verwaltungsakt .....	250
1. Form der Maßnahme .....	250
2. Inhalt der Maßnahme .....	251
3. Bekanntgabe der Maßnahme .....	255
4. Rechtmäßigkeit der Maßnahme .....	255
a) Schlichte Rechtswidrigkeit .....	255
b) Qualifizierte Rechtswidrigkeit .....	256
aa) Nichtigkeit nach der Generalklausel .....	256
bb) Nichtigkeit nach dem Positivkatalog .....	257
cc) Nichtigkeit nach besonderer Vorschrift .....	257
5. Unanfechtbarkeit der Maßnahme .....	258
II. Zeitlicher Regelungsgehalt des innerlich wirksamen Verwaltungsaktes .....	264
Zwischenergebnis .....	265

<b>H. Verlust der inneren Wirksamkeit <i>in</i> einem späteren Zeitpunkt</b> .....	266
I. Verlust innerer Wirksamkeit durch Verlust äußerer Wirksamkeit .....	266
II. Eintritt der Nichtigkeit des Verwaltungsaktes .....	266
1. Entstehen eines gesetzlichen Nichtigkeitsgrundes .....	266
2. Unzutreffende Nichtigkeitsfeststellung .....	267
3. Unstatthafte Rechtswidrigkeitsfeststellung .....	268
III. Anfechtung mit aufschiebender Wirkung .....	271
1. Folgen des Eintritts aufschiebender Wirkung .....	271
a) Allgemeines .....	272
b) Befehlender Verwaltungsakt .....	276
c) Gestaltender Verwaltungsakt .....	279
d) Feststellender Verwaltungsakt .....	279
2. Voraussetzungen des Eintritts aufschiebender Wirkung .....	280
Zwischenergebnis .....	281
<b>J. Gewinn der inneren Wirksamkeit <i>in</i> einem späteren Zeitpunkt</b> .....	282
I. Gewinn innerer Wirksamkeit durch Gewinn äußerer Wirksamkeit .....	282
II. Fortfall der Nichtigkeit des Verwaltungsaktes .....	283
1. Behebung eines qualifizierten Rechtsfehlers .....	283
2. Fortfall einer unzutreffenden Nichtigkeitsfeststellung .....	284
3. Fortfall einer unstatthafte Rechtswidrigkeitsfeststellung .....	285
4. Unzutreffende Feststellung fehlender Nichtigkeit .....	285
III. Ende der aufschiebenden Wirkung von Rechtsbehelfen .....	286
1. Stattgabe des Rechtsbehelfs in der Hauptsache .....	286
2. Ablehnung des Rechtsbehelfs in der Hauptsache .....	287
3. Zeitablauf nach gesetzlicher Begründungsfrist .....	288

Inhaltsverzeichnis	23
4. Anordnung sofortiger Vollziehung	288
5. Aufhebung der Aussetzung	288
IV. Nachholung personenbezogener Bekanntgabe	289
Zwischenergebnis	289

#### *Viertes Kapitel*

### **Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes** 290

<b>K. Rechtmäßigkeit <i>im</i> Erlasszeitpunkt</b>	290
I. Rechtmäßiger Verwaltungsakt	290
1. Gegenstand der Rechtmäßigkeitsprüfung	291
2. Maßstab der Rechtmäßigkeitsprüfung	293
a) Formelle Anforderungen	295
b) Materielle Anforderungen	296
aa) Fehlen einer einschlägigen Ermächtigung	296
bb) Verfehlen der einschlägigen Ermächtigung	297
cc) Ermessensfehler	297
dd) Beurteilungsfehler	300
II. Zeitlicher Regelungsgehalt des rechtmäßigen Verwaltungsaktes	301
Zwischenergebnis	302
<b>L. Verlust der Rechtmäßigkeit <i>in</i> einem späteren Zeitpunkt</b>	303
I. Entstehen der Rücknahmebefugnis	304
1. Befugnis zur Rücknahme ab Erlasszeitpunkt	304
2. Befugnis zur Rücknahme ab Änderungszeitpunkt	305
a) Fortfall der gesetzlichen Erlassvoraussetzungen	305
b) Rechtswidrigkeit der Aufrechterhaltung	307
aa) Rücknahmepflicht	307
bb) Widerrufspflicht	308
cc) Wiederaufgreifspflicht	309
dd) Unbenannte Aufhebungspflicht	310
Zwischenergebnis	319

II. Entstehen der Begründetheit der Anfechtungsklage .....	320
1. Folgen einer Schärfung des Prüfungsmaßstabes .....	320
a) Folgen einer Schärfung ex tunc des Prüfungsmaßstabes .....	320
b) Folgen einer Schärfung ex nunc des Prüfungsmaßstabes .....	320
Zwischenergebnis .....	321
2. Voraussetzungen einer Schärfung des Prüfungsmaßstabes .....	321
a) Prozessrechtlich maßgeblicher Zeitpunkt .....	322
aa) Entwicklung nach Eintritt der Unanfechtbarkeit .....	323
bb) Entwicklung vor Eintritt der Unanfechtbarkeit .....	325
(1) Entscheidung in der Eingangsinstanz .....	325
(2) Entscheidung in der Berufungsinstanz .....	328
(3) Entscheidung in der Revisionsinstanz .....	329
Zwischenergebnis .....	331
b) Materiellrechtlich maßgeblicher Zeitpunkt .....	331
aa) Formelle Anforderungen an den Erlassvorgang .....	334
bb) Materielle Anforderungen an den Erlassvorgang .....	335
cc) Materielle Anforderungen an das Erlassergebnis .....	337
(1) Beurteilung des Punktverwaltungsaktes .....	337
(2) Beurteilung des Dauerverwaltungsaktes .....	337
(a) Punktuelle Anforderungen .....	338
(b) Dauernde Anforderungen .....	338
Zwischenergebnis .....	340
3. Kasuistik des Rechtswidrigwerdens des Verwaltungsaktes .....	341
a) Befehlende Verwaltungsakte .....	341
aa) Gewerbeuntersagung .....	342
bb) Baurechtliche Beseitigungsanordnung .....	343
cc) Zahlungsbescheid .....	344
dd) Straßenverkehrsregelung .....	344
ee) Ausweisung .....	344
b) Gestaltende Verwaltungsakte .....	345
aa) Zuruhesetzung wegen Dienstunfähigkeit .....	345
bb) Entziehung der Fahrerlaubnis .....	346
cc) Entziehung der Kassenarztzulassung .....	347
dd) Baugenehmigung .....	348
ee) Sperrzeitverlängerung .....	349

Inhaltsverzeichnis	25
c) Feststellende Verwaltungsakte .....	349
Zwischenergebnis .....	350
<b>III. Entstehen der Begründetheit des Anfechtungswiderspruchs .....</b>	<b>351</b>
1. Folgen einer Schärfung des Prüfungsmaßstabes .....	351
2. Voraussetzungen einer Schärfung des Prüfungsmaßstabes .....	351
a) Vorverfahrensrechtlich maßgeblicher Zeitpunkt .....	352
b) Materiellrechtlich maßgeblicher Zeitpunkt .....	352
Zwischenergebnis .....	353
<b>M. Gewinn der Rechtmäßigkeit in einem späteren Zeitpunkt .....</b>	<b>353</b>
I. Fortfall der Rücknahmebefugnis .....	354
Zwischenergebnis .....	355
II. Fortfall der Begründetheit der Anfechtungsklage .....	355
1. Folgen einer Milderung des Prüfungsmaßstabes .....	355
a) Folgen einer Milderung ex tunc des Prüfungsmaßstabes .....	355
b) Vermeintliche Folgen einer Milderung ex nunc des Prüfungsmaßstabes .....	355
2. Voraussetzungen einer Milderung des Prüfungsmaßstabes .....	357
a) Prozessrechtlich maßgeblicher Zeitpunkt .....	357
b) Materiellrechtlich maßgeblicher Zeitpunkt .....	359
aa) Formelle Anforderungen an den Erlassvorgang .....	360
bb) Materielle Anforderungen an den Erlassvorgang .....	362
cc) Materielle Anforderungen an das Erlassergebnis .....	365
3. Kasuistik des vermeintlichen Rechtmäßigwerdens .....	366
a) Befehlender Verwaltungsakt .....	366
aa) Gewerbeuntersagung .....	366
bb) Beitragsbescheid .....	367
cc) Ausweisung .....	369
b) Gestaltender Verwaltungsakt .....	370
aa) Widerruf einer Erlaubnis .....	371
bb) Baugenehmigung .....	371
c) Feststellender Verwaltungsakt .....	373
Zwischenergebnis .....	373

III. Fortfall der Begründetheit des Anfechtungswiderspruchs .....	374
Zwischenergebnis .....	374
<b>Zusammenfassung der Ergebnisse</b> .....	<b>375</b>
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>385</b>
<b>Stichwortverzeichnis</b> .....	<b>401</b>

## Einleitung

Mit dem zeitlichen Regelungsgehalt des Verwaltungsaktes sind offene Rechtsfragen des Verhältnisses der Zeit zur Rechtsfigur des Verwaltungsaktes angesprochen. Ausgehend von dieser Problemstellung (I.) ergeben sich Zielsetzung (II.) und Vorgehensweise (III.) der Untersuchung.

### I. Problemstellung

Das Verhältnis der Zeit zur Rechtsfigur des Verwaltungsaktes wirft zunächst die Frage auf, ob die verwaltungsverfahrensrechtlichen, materiellrechtlichen und prozessrechtlichen Folgen des Verwaltungsaktes erst mit Bekanntgabe (§§ 41, 43 Abs. 1 VwVfG) oder bereits zu einem früherem Zeitpunkt eintreten.<sup>1</sup>

Hinsichtlich der Aufhebung des Verwaltungsaktes (§ 43 Abs. 2 Alt. 1 VwVfG, vgl. § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO) ist zu fragen, ob mit der Aufhebung nur die innere oder auch die äußere Wirksamkeit endet.<sup>2</sup> Offen ist dabei auch, inwieweit die etwaig im Aufhebungswege beendete äußere oder innere Wirksamkeit wieder beginnen kann, insbesondere durch Aufhebung des Aufhebungsaktes.<sup>3</sup> Darüber hinaus bedarf der Untersuchung, ob einzelne Teile des Verwaltungsaktes isolierter Aufhebung zugänglich sind, so dass im Übrigen der Verwaltungsakt fort dauert.<sup>4</sup>

Bezüglich der Erledigung des Verwaltungsaktes (§§ 43 Abs. 2 Alt. 2 VwVfG, 113 Abs. 1 S. 4 VwGO) steht ebenso in Frage, ob mit ihr die innere oder auch äußere Wirksamkeit endet.<sup>5</sup> Die Voraussetzungen, unter denen ein Verwaltungsakt der Erledigung anheim fällt, sind zu ermitteln.<sup>6</sup> Auch bedarf der Untersuchung, ob ein erledigter Verwaltungsakt durch Fortfall der Erledigung wiederhergestellt werden kann.<sup>7</sup>

Die Umdeutung des Verwaltungsaktes (§ 47 VwVfG) ist im Hinblick darauf zu erörtern, ob mit ihr die äußere und innere Wirksamkeit des Ausgangsverwaltungs-

---

<sup>1</sup> Dazu s. u. B. I. 2. d), D. I. 3., G. I. 3.

<sup>2</sup> Dazu s. u. E. I. 1., H. I.

<sup>3</sup> Dazu s. u. C. II. 2. b), F. I., J. I.

<sup>4</sup> Dazu s. u. F. IV.

<sup>5</sup> Dazu s. u. E. II. 1., H. I.

<sup>6</sup> Dazu s. u. E. II. 2.-3.

<sup>7</sup> Dazu s. u. F. I. 2., J. I. 2.

aktes, der umgedeutet wird, enden und des Ersatzverwaltungsaktes, in den umgedeutet wird, beginnen.<sup>8</sup> Zu ermitteln sind darüber hinaus die Voraussetzungen der Umdeutung, unter Beachtung insbesondere des Rechtscharakters der Umdeutung und der Umdeutungsbefugnis.<sup>9</sup>

Ferner bedarf der Erörterung, ob die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Klage (§§ 80, 80 a VwGO) den Beginn der inneren Wirksamkeit des angefochtenen Verwaltungsaktes oder lediglich den Beginn der sog. Vollziehbarkeit hemmt.<sup>10</sup>

Untersucht werden muss, ob die verschiedenen Bindungswirkungen (Präjudiz-, Tatbestands- sowie Feststellungswirkung) die Unanfechtbarkeit als formelle Bestandskraft des betreffenden Verwaltungsaktes (vgl. §§ 70, 74 VwGO) voraussetzen oder regelmäßig bereits mit Bekanntgabe eintreten.<sup>11</sup>

Darüber hinaus kommt es für die Aufhebung des Verwaltungsaktes in ordentlichen Rechtsbehelfsverfahren (§§ 113 Abs. 1 S. 1, 68 Abs. 1 S. 1, 72, 73 Abs. 1 S. 1 VwGO), in außerordentlichen Rechtsbehelfsverfahren (§§ 51 Abs. 1 VwVfG, 95 Abs. 2 BVerfGG) sowie von Amts wegen durch Rücknahme oder Widerruf (§§ 49 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 3 VwVfG, 48 Abs. 1 S. 1 VwVfG) auf den zur Beurteilung der Rechtmäßigkeit maßgeblichen Zeitpunkt an. In Frage steht, ob eine Änderung der Sach- und Rechtslage den Eintritt oder den Fortfall ex nunc oder ex tunc der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes herbeizuführen vermag.<sup>12</sup>

Schließlich ist zu erwägen, ob die Nichtigkeit des Verwaltungsaktes (§§ 43 Abs. 3, 44 VwVfG) nachträglich eintreten oder fortfallen kann, insbesondere in Fällen sog. schwebender Unwirksamkeit<sup>13</sup> sowie, ob eine gerichtliche Feststellung der Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes (§ 113 Abs. 1 S. 4 VwGO) dessen äußere oder zumindest innere Wirksamkeit beendet.<sup>14</sup>

## II. Zielsetzung

Juristische Bezeichnungen sind austauschbar, die zu bezeichnenden rechtlichen Zusammenhänge sind es nicht. Oftmals erschwert die mangelhafte Verständigung über den Inhalt der verwendeten Termini die Beantwortung derjenigen Fragen, die das Verhältnis von Verwaltungsakt und Zeit aufwirft. So werden der Inhalt, die rechtliche Existenz, Verbindlichkeit oder Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes unter zeitlichem Aspekt in Gesetzgebung, Rechtsprechung und Lehre mit einer

---

<sup>8</sup> Dazu s. u. F. III. 1.

<sup>9</sup> Dazu s. u. F. III. 2.

<sup>10</sup> Dazu s. u. H. III. 1, J. III.

<sup>11</sup> Dazu s. u. B. III. 1. b), D. I. 5., F. I. 5.

<sup>12</sup> Dazu s. u. L., M.

<sup>13</sup> Dazu s. u. G. I. 4., J. II. 1.

<sup>14</sup> Dazu s. u. H. II. 3.

Vielzahl von Bezeichnungen belegt, denen zumeist keine festabgegrenzte Bedeutung zukommt und die noch dazu synonym gebraucht werden. Der Kennzeichnung des Verwaltungsaktes in zeitlicher Hinsicht dienen insbesondere die Begriffe Bemessungszeitraum<sup>15</sup>, Berechnungszeitraum<sup>16</sup>, Bewilligungszeitraum<sup>17</sup>, Bindungsdauer<sup>18</sup>, Dauer der Wirksamkeit<sup>19</sup>, Dauer des Besitzes der Genehmigung<sup>20</sup>, Dauer des Verbots oder Gebots<sup>21</sup>, Dauer der Rechtswirkung<sup>22</sup>, Geltungsdauer<sup>23</sup>, Geltungszeit<sup>24</sup>, Geltungszeitraum<sup>25</sup>, Geltungsgrenzen zeitlicher Art<sup>26</sup>, Gültigkeitsdauer<sup>27</sup>, innewohnende Zeitdauer<sup>28</sup>, Laufzeit<sup>29</sup>, Regelungsgehalt in zeitlicher Hinsicht<sup>30</sup>, Veranlagungszeitraum<sup>31</sup>, Wirkungsdauer<sup>32</sup>, zeitliche Begrenzung oder zeitliche Beschränkung<sup>33</sup>, zeitliche Bestimmung der Wirksamkeit<sup>34</sup>, zeitliche Schranke der Gültigkeit<sup>35</sup>, zeitliche Wirkung<sup>36</sup>, zeitlicher Geltungsbereich<sup>37</sup>, zeit-

<sup>15</sup> § 16 a Abs. 2 S. 1 BVG; §§ 130 f. SGB III; § 47 Abs. 2 S. 1 SGB V; § 21 Abs. 2 SGB VI; § 47 Abs. 1 S. 1 SGB IX; § 5 Abs. 2 der Endlagervorausleistungsverordnung.

<sup>16</sup> §§ 22, 24 BAFöG.

<sup>17</sup> §§ 24 BAFöG, § 27 WoGG.

<sup>18</sup> *F. J. Kopp*, Vorläufiges Verwaltungsverfahren und Vorläufiger Verwaltungsakt, S. 135.

<sup>19</sup> *Wolff/Bachof*, Verwaltungsrecht I, § 49 I.; *Sachs*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 43 Rn 180 ff.; *Lascho*, Erledigung des Verwaltungsaktes, S. 122.

<sup>20</sup> § 35 Abs. 2 AufenthG.

<sup>21</sup> § 29 Abs. 2 S. 1 OBG NRW.

<sup>22</sup> *Janßen*, in: *Obermayer*, VwVfG, § 36 Rn 7.

<sup>23</sup> § 6 Abs. 6 AEG; § 6 Abs. 4 AtG; §§ 7 Abs. 2 AufenthG; § 80 a AsylVfG; § 15 Abs. 7 S. 2 BJagdG; § 3 Abs. 6 Nr. 2 lit. b GüKG; § 16 PBefG; § 57 Abs. 2 S. 2 PostG; § 10 Abs. 4 S. 2 WaffG; § 77 BauO NRW; § 22 Abs. 2 S. 1 LJG NRW, § 34 a) Abs. 5 S. 1 PolG NRW.

*Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 9 Rn 19, § 11 Rn 14; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 36 Rn 16; *Ehlers*, *Verw* 31 (1998), 53 (68).

<sup>24</sup> So auf einem Verkehrzeichen auf der Unter den Linden in Berlin, das für die „Geltungszeit der Busspur“ den Rechtsabbiegerverkehr regelt.

<sup>25</sup> *Hans Meyer*, in: *ders./Borgs*, VwVfG, § 36 Rn 11.

<sup>26</sup> *Gerhardt*, in: *Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner*, VwGO, § 113 Rn 84 (Lfg. 1997); *Lascho*, Erledigung des Verwaltungsaktes, S. 122.

<sup>27</sup> § 49 b Nr. 2 lit. d AufenthG; § 13 S. 2 BJagdG, § 65 Abs. 3 Nr. 3 LuftVG; § 5 PassG; § 2 PAuswG; § 34 Abs. 2 S. 3 WaffG; § 34 LFischG NRW.

<sup>28</sup> BSG, *Urt. v. 28. 3. 1958 – 6 RKA 1/57 – BSGE* 7, 129 (135). Vgl. § 5 Abs. 4 BBG (§ 5 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 BBRG).

<sup>29</sup> *P. Stelkens/U. Stelkens*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 35 Rn 150 a.

<sup>30</sup> *Hanf*, *Inhalts- und Nebenbestimmungen*, S. 12.

<sup>31</sup> § 5 Abs. 2 des schleswig-holsteinischen Gesetzes über die Erhebung einer Grundwasserentnahmeabgabe.

<sup>32</sup> *Bähr*, *Die maßgebliche Rechts- und Sachlage*, S. 140; *Schimmelpfennig*, *Vorläufige Verwaltungsakte*, S. 114.

<sup>33</sup> Beide Begriffe bei *Lücke*, *Vorläufige Staatsakte*, S. 191, 193.

<sup>34</sup> *BVerwG*, *Urt. v. 6. 6. 1991 – 3 C 46.86 – BVerwGE* 88, 278 (280).

<sup>35</sup> *Lenhard/v. Brunen*, *Das neue Wohngeldrecht*, § 30 WoGG Anm. II. 1.