

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 480

Die sachbezogene hoheitliche Maßnahme

**Auch ein Beitrag zur Allgemeinverfügung
im Sinne des § 35 S. 2 VwVfG**

Von

Gilbert-Hanno Gornig



Duncker & Humblot · Berlin

GILBERT·HANNO GORNIG

Die sachbezogene hoheitliche Maßnahme

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 480

Die sachbezogene hoheitliche Maßnahme

Auch ein Beitrag zur Allgemeinverfügung im Sinne des § 35 S. 2 VwVfG

Von

Dr. Gilbert-Hanno Gornig



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Gornig, Gilbert-Hanno:

Die sachbezogene hoheitliche Massnahme: auch e.
Beitr. zur Allgemeinverfügung im Sinne d. § 35 S. 2
VwVfG / von Gilbert-Hanno Gornig. — Berlin: Duncker
und Humblot, 1985.

(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 480)

ISBN 3-428-05747-3

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1985 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1985 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-05747-3

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der juristischen Fakultät der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität zu Würzburg als Dissertation angenommen.

Meinem verehrten Lehrer, Herrn Professor Dr. Dieter Blumenwitz, möchte ich an dieser Stelle für seine wohlwollende Förderung und seinen freundschaftlichen Beistand meinen aufrichtigen Dank aussprechen. Zu großem Dank verpflichtet bin ich auch Herrn Professor Dr. Hugo J. Hahn, LL. M. (Harvard) als dem Korreferenten. Herrn Ministerialrat a. D. Prof. Dr. Dr. h. c. J. Broermann danke ich für die Aufnahme der Arbeit in diese Schriftenreihe.

Würzburg, August 1984

Gilbert Gornig

Inhaltsverzeichnis

Einleitende Bemerkungen	23
1. Allgemeiner Teil	
A. Die Entwicklung des Verwaltungsaktbegriffes	27
I. Herkunft und Entwicklung bis zur Definition im Verwaltungs- verfahrensgesetz	27
II. Die Entwicklung des Verwaltungsverfahrensgesetzes	29
1. Entstehungsgeschichte des Verwaltungsverfahrensgesetzes ..	29
2. Entwicklung des § 35 VwVfG	30
III. Die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder	31
IV. Dem § 35 VwVfG entsprechende Bestimmungen in anderen Ge- setzen	32
B. Der Verwaltungsaktbegriff des § 35 VwVfG	33
I. Die Auslegung des Verwaltungsaktbegriffes	33
II. Der Verwaltungsakt nach § 35 S. 1 VwVfG	34
1. Der Handlungstypus	34
2. Der Handelnde	35
3. Der Handlungsbereich	35
4. Der Handlungszweck	36
a) Regelung	36
b) Einzelfall	37
aa) Das personelle Moment	38
bb) Der sachliche Bezug	39
5. Die Handlungswirkung	39
a) Intention der Außenwirkung	39
aa) Allgemein	39
bb) Abgrenzung von Regelungen ohne intendierte Außen- wirkung	40
(1) Interbehördliche Maßnahmen	41
(2) Mitwirkungshandlungen	42
(a) Mitwirkungshandlungen im Verhältnis zum Bürger	42
(b) Mitwirkungshandlungen im Verhältnis zur entscheidenden Behörde	43

(3) Innerbehördliche Willensbildung	43
(4) Maßnahmen im verwaltungsrechtlichen Sonder- verhältnis	44
(a) Betriebsverhältnis	45
(b) Grundverhältnis	45
b) Wirkung für den Betroffenen	46
c) Zeitliche Wirkung	46
III. Die Allgemeinverfügung nach § 35 S. 2 VwVfG	46
1. Die Allgemeinverfügung als „ein“ Verwaltungsakt	46
2. Ergänzende Heranziehung des § 35 S. 1 VwVfG	48
3. Arten von Allgemeinverfügungen	48
4. Die personenrechtliche Allgemeinverfügung	49
a) Zur Definition allgemein	49
b) Adressatenkreis der Allgemeinverfügung	50
aa) Personenkreis	50
bb) „Bestimmter“ Personenkreis	50
cc) „Bestimmbarer“ Personenkreis	51
dd) „Nach allgemeinen Merkmalen“ bestimmter oder be- stimmbarer Personenkreis	53
ee) Zeitpunkt der Bestimmtheit oder Bestimmbarkeit ..	54
5. Die sachenrechtliche Allgemeinverfügung	57
a) Allgemein	57
b) Kritik an der gesetzlichen Terminologie	58
c) Begriff	59
d) Abgrenzung der sachbezogenen Allgemeinverfügung vom sachbezogenen Verwaltungsinternum	61
e) Insbesondere: die Regelung der öffentlich-rechtlichen Eigenschaft einer Sache	62
f) Insbesondere: die Benutzung einer Sache durch die Allge- meinheit	62
g) Das Verhältnis der Regelung der öffentlich-rechtlichen Eigenschaft einer Sache zur Benutzungsregelung	63
IV. Abgrenzungen	64
1. Abgrenzung Verwaltungsakt — Rechtsnorm	64
a) Notwendigkeit der Abgrenzung	64
b) Abgrenzungsmethode	66
aa) Abgrenzung nach materiellen Begriffsmerkmalen ..	66
bb) Anknüpfung an zwei Grundelemente	66
(1) Ansichten im Schrifttum und in der Rechtspre- chung	66
(2) Abgrenzung nach personenbezogenen und sachbe- zogenen Momenten	69

(a)	Das Begriffspaar generell/individuell	69
(b)	Das Begriffspaar abstrakt/konkret	70
(c)	Irrelevanz des personenbezogenen Moments bei sachbezogenen Hoheitsakten	70
c)	Zur Abgrenzung im einzelnen bei Hoheitsakten mit per- sonenbezogenem und sachbezogenem Moment	71
aa)	Die abstrakt-generelle Regelung	71
bb)	Die konkret-individuelle Regelung	71
cc)	Mischformen	71
(1)	Die abstrakt-individuelle Regelung	71
(2)	Die konkret-generelle Regelung	72
dd)	Resümee	73
d)	Zur Abgrenzung bei Hoheitsakten mit rein sachbezoge- nem Moment	73
2.	Abgrenzung eines normalen Verwaltungsaktes von der All- gemeinverfügung	74
a)	Notwendigkeit der Abgrenzung	74
b)	Abgrenzung des normalen Verwaltungsaktes von der per- sonenrechtlichen Allgemeinverfügung	74
c)	Abgrenzung des normalen Verwaltungsaktes von der sachenrechtlichen Allgemeinverfügung	75
3.	Abgrenzung der personenrechtlichen Allgemeinverfügung von der sachenrechtlichen Allgemeinverfügung	76
V.	Hoheitsakte mit Doppelcharakter	76
1.	Qualifizierung einer behördlichen Maßnahme als Verwal- tungsakt und Rechtssatz	76
2.	Qualifizierung einer behördlichen Maßnahme als Verwal- tungsinternum und Verwaltungsakt	79
3.	Qualifizierung eines Verwaltungsaktes als mittelbar perso- nenbezogen und unmittelbar personenbezogen	81
VI.	Organisationsakte	82
VII.	Die Wahl der Rechtsform	84
1.	Aus der Sicht des Gesetzgebers	84
2.	Aus der Sicht der Behörde	88
3.	Aus der Sicht des Betroffenen	90
4.	Aus der Sicht des Gerichts	92
5.	Resümee	94
C.	Die Bekanntgabe	95
I.	Bedeutung	95
II.	Arten der Bekanntgabe	95

III. Adressaten der Bekanntgabe	96
IV. Die Wahl der Bekanntgabeart	97
1. Die Bekanntgabe von individuellen Regelungen und personenbezogenen Allgemeinverfügungen	97
2. Die Bekanntgabe von dinglichen Verwaltungsakten	97
V. Folgen der Bekanntgabe für den betroffenen Bürger	98
VI. Resümee	99
D. Die Anfechtungsfrist	101
E. Die Klagebefugnis	104
I. Bedeutung	104
II. Die Geltendmachung einer Rechtsverletzung	105
III. Der Begriff der Rechtsverletzung	106
1. Beschwer	106
2. Verstoß gegen eine den Betroffenen schützende Norm	107
a) Geltendmachung der Verletzung eigener Rechte	107
b) Geltendmachung der Verletzung materieller subjektiver Rechte	108
c) Geltendmachung der Verletzung von Verfahrensvorschriften	109
IV. Die Klagebefugnis bei dinglichen Verwaltungsakten	109
F. Die aufschiebende Wirkung	112
G. Die Rechtsnachfolge	115
I. Das Problem	115
II. Die Behandlung und Rechtsnachfolgeproblematik durch Rechtsprechung und Schrifttum	116
1. Die Rechtsnachfolgefähigkeit	117
2. Der Rechtsgrund	118
III. Der Versuch der teilweisen Lösung der Rechtsnachfolgeproblematik mit der Lehre vom dinglichen Verwaltungsakt	119
1. Die Übergangsfähigkeit	119
2. Zum Rechtsgrund	123
3. Kein Schutz des guten Glaubens	125

4. Praktische Auswirkungen der Rechtsnachfolge	126
a) Zur Wirksamkeit der Maßnahme	126
b) Zur Bestandskraft der Maßnahme	126
c) Zur Fristenproblematik	126
d) Rechtsnachfolge bei Rechtshängigkeit	127
e) Rechtsnachfolge bei Vollstreckungsmaßnahmen	128
IV. Resümee	128
H. Die Rechtsnatur der Ablehnung eines Antrags auf Erlaß eines dinglichen Verwaltungsaktes	129

2. Besonderer Teil

A. Der dingliche Verwaltungsakt im Schrifttum	131
B. Ausgewählte sachbezogene Verwaltungsakte	136
I. Widmung und Entwidmung	136
1. Begriffsbestimmung	136
2. Der Rechtscharakter der Widmung und Entwidmung	136
a) Die Widmung durch formelles Gesetz oder — entsprechend einer gesetzlichen Bestimmung — durch Verordnung	136
b) Der Rechtscharakter der Widmung, soweit dieser nicht gesetzlich festgelegt ist	137
aa) Die Wertung der Widmung als Tatbestandsmerkmal	137
bb) Die Widmung als Hoheitsakt sui generis	138
cc) Die Widmung als Verwaltungsakt	139
3. Die Klagebefugnis gegen den Widmungsakt	141
4. Widmungsakte im weiteren Sinne in ausgewählten Einzelfällen	141
a) Widmung, Entwidmung und Umstufung im Straßen- und Wegerecht	141
aa) Widmung und Entwidmung	141
(1) Begriff	141
(2) Rechtsnatur	142
(3) Klagebefugnis	143
(a) Die Klagebefugnis der Grundstückseigentümer	143
(b) Die Klagebefugnis der Verkehrsteilnehmer ..	143
(c) Die Klagebefugnis der Anlieger	143
(d) Die Klagebefugnis der Inhaber eines eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs ..	145
(e) Die Klagebefugnis aus Art. 2 Abs. 1 GG	146

bb) Umstufung	146
(1) Begriff	146
(2) Rechtsnatur	147
(3) Klagebefugnis	148
b) Die Regelung des Gemeingebrauchs an öffentlichen Gewässern	149
aa) Ansichten in Rechtsprechung und Schrifttum	149
bb) Stellungnahme	150
c) Die Widmung zum Denkmal	151
aa) Begriff „Denkmal“	151
bb) Die Rechtsnatur des Widmungsaktes	151
d) Die Widmung zum Naturdenkmal	152
II. Verkehrsanordnungen durch Gebots- und Verbotsszeichen, Verkehrsampeln und sonstige Anordnungen	153
1. Gebots- und Verbotsszeichen	153
a) Allgemein	153
b) Zur Rechtsnatur der Gebots- und Verbotsszeichen in Rechtsprechung und Schrifttum	155
aa) Das Verkehrszeichen als Grenzfall zwischen Verwaltungsakt und Rechtsnorm	155
(1) Die Bestimmung der Rechtsnatur der Verkehrszeichen nach inhaltlichen Kriterien	155
(a) Das Gebots- und Verbotsszeichen als abstrakte Regelung	155
(b) Das Gebots- und Verbotsszeichen als konkrete Regelung	156
(c) Das Gebots- und Verbotsszeichen als generelle Regelung	157
(d) Das Gebots- und Verbotsszeichen als individuelle Regelung	157
(e) Folgerungen	158
(2) Die Bestimmung der Rechtsnatur der Verkehrszeichen nach sonstigen rechtlichen Überlegungen	160
(a) Argumente, die für die Qualifizierung von Gebots- und Verbotsszeichen als Verwaltungsakt sprechen	160
(aa) Argumente für die Qualifizierung als Verwaltungsakt	160
(bb) Argumente gegen die Qualifizierung als Rechtsnorm	161
(b) Argumente, die für die Qualifizierung von Gebots- und Verbotsszeichen als Rechtsnorm sprechen	164
(aa) Argumente für die Qualifizierung als Rechtsnorm	164
(bb) Argumente gegen die Qualifizierung als Verwaltungsakt	165
bb) Das Verkehrszeichen als Tatbestandsmerkmal	167

c) Stellungnahme und Kritik	168
aa) Stellungnahme zur Rechtsnatur der Gebots- und Ver- botszeichen	168
bb) Kritik an der Wertung der Gebots- und Verbotss- zeichen als Tatbestandsmerkmal	171
d) Rechtsfolgen der Qualifizierung der Gebots- und Ver- botszeichen als dingliche Verwaltungsakte	172
aa) Anfechtungsklage	172
bb) Klagebefugnis	173
cc) Anfechtungsfrist	174
dd) Aufschiebende Wirkung	175
2. Verkehrsampeln	176
3. Allgemeine Fahrverbote im räumlich geschlossenen Bereich	177
III. Die Genehmigung der Errichtung und des Betriebs von Anlagen	178
1. Die Genehmigung von Anlagen nach dem Bundesimmis- sionsschutzgesetz	178
a) Allgemein	178
b) Die Rechtsnatur der Genehmigung	179
c) Klagebefugnis	180
2. Die Genehmigung von Anlagen nach dem Wasserhaushalts- gesetz	181
a) Die Erlaubnis und Bewilligung zur Gewässerbenutzung ..	181
b) Die Genehmigung von Rohrleitungsanlagen zum Beför- dern wassergefährdender Stoffe	181
c) Klagebefugnis	182
3. Die Zulassung von Kraftfahrzeugen	182
a) Allgemein	182
b) Die Rechtsnatur der Kraftfahrzeug-Zulassung	183
IV. Baurechtliche Anordnungen	184
1. Die Rechtsnatur der Baugenehmigung und der Abrißverfü- gung	184
a) Die Rechtsnatur der Baugenehmigung	184
b) Die Rechtsnatur der Abrißverfügung	185
2. Gesetzliche Verankerung der Rechtsnachfolge in den Bau- ordnungen	187
3. Die Übergangsfähigkeit der Baugenehmigung und Abriß- verfügung	187
a) Die Übergangsfähigkeit der Baugenehmigung	187
b) Die Übergangsfähigkeit der Abrißverfügung	188
aa) Ansichten in Rechtsprechung und Schrifttum	188
bb) Stellungnahme	190
4. Klagebefugnis	191

V. Planungsrechtliche Maßnahmen	192
1. Die Festlegung eines Planungsgebiets	192
a) Bedeutung	192
b) Gesetzliche Festlegung der Rechtsnatur	192
c) Die Rechtsnatur der Festlegung eines Planungsgebietes	193
aa) Die Ansichten in der Rechtsprechung	193
bb) Stellungnahme	194
d) Klagebefugnis	195
2. Pläne	195
a) Planfeststellungsbeschlüsse	195
aa) Gegenstand der Planfeststellungsbeschlüsse	195
bb) Der Anwendungsbereich des § 72 VwVfG	197
cc) Die Rechtsnatur der Planfeststellungsbeschlüsse ...	198
(1) Ansichten in Rechtsprechung und Schrifttum ...	198
(2) Stellungnahme	200
dd) Klagebefugnis	201
b) Die Landesentwicklungs- und Regionalpläne	202
aa) Die Rechtsnatur der Landesentwicklungs- und Regionalpläne	202
(1) Ansichten in Rechtsprechung und Schrifttum ...	203
(2) Stellungnahme	207
bb) Klagebefugnis	211
c) Örtliche Pläne	212
aa) Die Rechtsnatur der Flächennutzungspläne	212
bb) Die Rechtsnatur der Bebauungspläne	214
VI. Gebietsschutz	216
1. Maßnahmen des Gebietsschutzes in Gesetzgebung und Rechtsprechung	216
a) Die Festlegung von Wasserschutzgebieten	216
b) Gebietsschutz nach dem Naturschutzgesetz	217
c) Die Festsetzung von Luftsperrgebieten	218
d) Erklärung eines Gebiets zum Schutzbereich	219
2. Stellungnahme zur Rechtsnatur von Maßnahmen des Gebietsschutzes	221
VII. Gebietliche Organisationsakte	225
1. Die Rechtsnatur gebietlicher Organisationsakte	226
a) Ansichten in Rechtsprechung und Schrifttum	226
aa) Überblick	226
bb) Die Ansichten in der Rechtsprechung	227
cc) Die Ansichten im Schrifttum	230
b) Stellungnahme	233
2. Klagebefugnis	235

VIII. Die Benennung von Gemeinden und Straßen sowie die Nummerierung von Grundstücken	236
1. Die Rechtsnatur der Benennung, Namensänderung und Nummerierung	236
a) Ansichten in Rechtsprechung und Schrifttum	236
b) Stellungnahme	238
2. Klagebefugnis	240
IX. Organisationsrechtliche Maßnahmen der Behörden	241
1. Schulische Organisationsakte	241
a) Die Rechtsnatur schulischer Organisationsakte	241
aa) Ansichten in Rechtsprechung und Schrifttum	241
bb) Stellungnahme	244
b) Klagebefugnis	246
2. Änderung von Amtsbezirken	247
a) Die Rechtsnatur der Änderung von Amtsbezirken	247
aa) Ansichten in Rechtsprechung und Schrifttum	247
bb) Stellungnahme	248
b) Klagebefugnis	248
X. Benutzungsregelungen für öffentliche Sachen	250
XI. Organisationsrechtliche Maßnahmen der Bundespost und Bundesbahn	251
1. Telefon-Ortsnetzgestaltung durch die Bundespost	251
a) Die Rechtsnatur der Telefon-Ortsnetzgestaltung	251
aa) Die Ansichten in der Rechtsprechung	251
bb) Stellungnahme	252
b) Klagebefugnis	252
aa) Die Klagebefugnis der Gemeinden	252
bb) Die Klagebefugnis der Bürger	254
2. Errichtung von öffentlichen Fernsprechzellen und Briefkästen	255
a) Die Rechtsnatur	255
b) Klagebefugnis	256
3. Streckenstilllegungen der Deutschen Bundesbahn	256
a) Die Rechtsnatur	256
b) Klagebefugnis	257
Zusammenfassung	259
Literaturverzeichnis	273

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	= andere Ansicht
ABl.	= Amtsblatt
Abs.	= Absatz
a. F.	= alte Fassung
Alt.	= Alternative
Anh.	= Anhang
Anm.	= Anmerkung
AO	= Abgabenordnung
ArchPF	= Archiv für Post- und Fernmeldewesen
AS	= Amtliche Sammlung
AT.	= Allgemeiner Teil
Aufl.	= Auflage
BauO	= Bauordnung
bay	= bayerisch
BayVBl.	= Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	= Sammlung von Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs mit Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs. Neue Folge.
BB	= Betriebsberater
BBahnG	= Bundesbahngesetz
BBauG	= Bundesbaugesetz
Bd.	= Band
berl	= berlinerisch
BezO	= Bezirksordnung
BGB	= Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL.	= Bundesgesetzblatt
BGH	= Bundesgerichtshof
BImSchG	= Bundesimmissionsschutzgesetz
BNatSchG	= Bundesnaturschutzgesetz
BNotO	= Bundesnotarordnung
bre	= bremisch
BRS	= Baurechtssammlung
BSG	= Bundessozialgericht
BSHG	= Bundessozialhilfegesetz
BT.	= Besonderer Teil
BT-DS	= Bundestagsdrucksache (Verhandlungen des Deutschen Bundestags — Wahlperiode/Drucksache)
BT-Prot.	= Bundestagsprotokoll
BV	= Bayerische Verfassung
BVerfG	= Bundesverfassungsgericht
BVerfGG	= Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	= Bundesverwaltungsgericht
BW	= Baden-Württemberg
bw	= baden-württembergisch
BWVBl.	= Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
bzw.	= beziehungsweise
DAR	= Deutsches Autorecht
DGem	= Die Gemeinde, Zeitschrift für die Schleswig- Holsteinische Selbstverwaltung

Diss.	= Dissertation
DÖD	= Der öffentliche Dienst
DÖV	= Die öffentliche Verwaltung
DSchG	= Denkmalschutzgesetz
DVB1.	= Deutsche Verwaltungsblätter
DVO	= Durchführungsverordnung
E	= Entscheidung
EGGVG	= Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz
Einl.	= Einleitung
ESVGH	= Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg mit den Entscheidungen der Staatsgerichtshöfe beider Länder
FernmO	= Fernmeldeordnung
FlurBG	= Flurbereinigungsgesetz
Fn.	= Fußnote
FStrG	= Bundesfernstraßengesetz
G	= Gesetz
GB1.	= Gesetzblatt
GewArch.	= Gewerbearchiv
GewO	= Gewerbeordnung
GG	= Grundgesetz
GO	= Gemeindeordnung
GVBl.	= Gesetz- und Verordnungsblatt
he	= hessisch
hmb	= hamburgisch
Hrsg.	= Herausgeber
i. d. F. v.	= in der Fassung vom
i. d. R.	= in der Regel
i. S.	= im Sinne
i. V. m.	= in Verbindung mit
JuS	= Juristische Schulung
JZ	= Juristenzeitung
LAG	= Lastenausgleichsgesetz
LG	= Landgericht
LG	= Landschaftsgesetz
lit.	= litera
LKrO	= Landkreisordnung
LPfIG	= Landespflegegesetz
LPIG	= Landesplanungsgesetz
LS	= Landessatzung
l. S.	= letzter Satz
LStVG	= Landesstraf- und Verordnungsgesetz
LuftVG	= Luftverkehrsgesetz
LVwG	= Landesverwaltungsgesetz
MDR	= Monatsschrift für Deutsches Recht
MRVO Nr. 165	= Verordnung Nr. 165 der Britischen Militärregierung über die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Britischen Zone vom 13. September 1948
m. w. N.	= mit weiteren Nachweisen
NatSchG	= Naturschutzgesetz
n. F.	= neue Folge
nds	= niedersächsisch

NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	= Nummer
NVwZ	= Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NW	= Nordrhein-Westfalen
nw	= nordrhein-westfälisch
OBG	= Gesetz über den Aufbau und die Befugnisse der Ordnungsbehörden
o. J.	= ohne Jahresangabe
OLG	= Oberlandesgericht
o. O.	= ohne Ortsangabe
OVG	= Oberverwaltungsgericht
OVGE	= Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster sowie für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein in Lüneburg
PBefG	= Personenbeförderungsgesetz
Prot.	= Protokoll
RegBl.	= Regierungsblatt
RG	= Reichsgericht
RGBl.	= Reichsgesetzblatt
RGSt	= Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen
RhPf	= Rheinland-Pfalz
rhpF	= rheinland-pfälzisch
RiA	= Recht im Amt
RNatSchG	= Reichsnaturschutzgesetz
ROG	= Raumordnungsgesetz
RuS	= Recht und Schaden
RVO	= Reichsversicherungsordnung
S.	= Satz/Seite
sa	= saarländisch
SchutzBerG	= Schutzbereichsgesetz
SGB	= Sozialgesetzbuch
SGB X	= Sozialgesetzbuch — Zehntes Buch (Verwaltungsverfahren)
sh	= schleswig-holsteinisch
sog.	= sogenannte
StGB	= Strafgesetzbuch
StrG	= Straßengesetz
StrWG	= Straßen- und Wegegesetz
StVG	= Straßenverkehrsgesetz
StVO	= Straßenverkehrsordnung
StVZO	= Straßenverkehrszulassungsordnung
v.	= von (vom)
Verf.	= Verfassung
VerfGH	= Verfassungsgerichtshof
VerfGH NW	= Verfassungsgerichtshof von Nordrhein-Westfalen
VerwArch.	= Verwaltungsarchiv
VerwZustellungs u. VollstrG	= Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz
VG	= Verwaltungsgericht
VGG	= Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit
VGH München	= Sammlung von Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs mit Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs. Neue Folge
VkBl.	= Verkehrsblatt / Amtsblatt des Bundesministers für Verkehr der Bundesrepublik Deutschland

VO	= Verordnung
VOBl.	= Verordnungsblatt
VOBl.BZ	= Verordnungsblatt für die britische Zone
VRspr.	= Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland
VVDStRL	= Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	= Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	= Verwaltungsverfahrensgesetz
VwVG	= Verwaltungsvollstreckungsgesetz
VwZG	= Verwaltungszustellungsgesetz
WaStrG	= Bundeswasserstraßengesetz
WeG	= Wegegesetz
WG	= Wassergesetz
WHG	= Wasserhaushaltsgesetz
WoBauG	= Wohnungsbaugesetz
WPflG	= Wehrpflichtgesetz
z. B.	= zum Beispiel
ZBR	= Zeitschrift für Beamtenrecht
ZfW	= Zeitschrift für Wasserrecht
Ziff.	= Ziffer
zit.	= zitiert
ZLW	= Zeitschrift für Luftrecht und Weltraumrechtsfragen
ZPO	= Zivilprozeßordnung
ZRFG	= Zonenrandförderungsgesetz

Einleitende Bemerkungen

Rechtsprechung und Lehre sind sich heute bezüglich der Rechtsqualität sachbezogener hoheitlicher Maßnahmen uneinig. So werden Schließungen durch Verwaltungsakte, Naturschutzgebiete durch Rechtsverordnungen, Parkverbotszeichen durch Verwaltungsakte, Gemeindegebietsänderungen durch Rechtsverordnungen, Straßenbenennungen durch Verwaltungsakte festgesetzt. Die jeweils vom Gericht oder von der Behörde gewählte Rechtsnatur wird in der Regel im Schrifttum von der einen Seite kritisiert, von der anderen Seite gutgeheißen, häufig wird die getroffene Entscheidung von der höheren Instanz aufgehoben.

Renck¹ meint dazu, dies könne kein Jurist mehr verstehen und erst recht kein Laie, das sei nur noch zu glauben. Hier regiere nicht mehr die blinde Justitia, sondern bereits der blinde Zufall. Von einer Rechtsordnung könne nur noch bedingt die Rede sein.

Der Grund für dieses Wirrwarr bei der Wahl der Rechtsnatur liegt darin, daß das Institut des dinglichen Verwaltungsaktes, das für viele Sachverhalte brauchbare Lösungen anzubieten vermag, immer noch zu wenig Beachtung findet.

Mit diesem dinglichen Verwaltungsakt beschäftigt sich folgende Untersuchung.

Ausgehend von der Verwaltungsaktdefinition des § 35 Verwaltungsverfahrensgesetz, deren Entwicklung kurz vorangestellt wird, wird zunächst der Begriff des Verwaltungsaktes dargelegt, wie ihn der Verfasser nach Auslegung der Legaldefinition des § 35 VwVfG versteht. Die Erläuterung des Verwaltungsaktes erfolgt entsprechend der Elemente des Verwaltungsaktbegriffes in einer Darstellung des Handlungstypus, des Handelnden, des Handlungsbereichs, des Handlungszwecks und der Handlungswirkung. Bei der Handlungswirkung wird besonders Wert auf die Feststellung gelegt, daß das Gesetz nicht eine tatsächliche Außenwirkung, sondern eine Außenwirkungsintention postuliert, was weitreichende Konsequenzen für die Wertung als Verwaltungsakt, aber auch für die Annahme einer Klagebefugnis zeitigt.

Im Anschluß daran erfolgt eine Erläuterung des Begriffes der Allgemeinverfügung nach § 35 S. 2 VwVfG, die der Verfasser dem Wort-

¹ Renck, JuS 1970, S. 118.

laut entsprechend, entgegen weit verbreiteter Ansicht, als „einen“ Verwaltungsakt versteht. Die beiden Spielarten der Allgemeinverfügung, die personenrechtliche Allgemeinverfügung und die sachenrechtliche Allgemeinverfügung, erfahren eine getrennte Darstellung. Dem Adressatenkreis der personenrechtlichen Allgemeinverfügung wird besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Dies erscheint zur besseren Abgrenzung der personenrechtlichen Allgemeinverfügung vom einfachen Verwaltungsakt, von der sachenrechtlichen Allgemeinverfügung und vom Rechtssatz erforderlich.

Auch und gerade bei der Behandlung des dinglichen Verwaltungsaktes ist die Abgrenzung des Verwaltungsaktes von der Rechtsnorm nicht nur von rechtstheoretischer Relevanz, sondern von großer praktischer Bedeutung. Die größten Meinungsverschiedenheiten bestehen bei der Frage der Rechtsnatur im Grenzbereich zwischen dinglichem Verwaltungsakt und Rechtsnorm. Die Abgrenzung erfolgt, soweit möglich, nach personenbezogenen, ansonsten nach sachbezogenen Elementen.

Die Abgrenzung eines einfachen Verwaltungsaktes von einer Allgemeinverfügung in seinen gesetzlich definierten Varianten ist ebenfalls signifikant, da das Gesetz für Allgemeinverfügungen als Sonderfall eines Verwaltungsaktes teilweise abweichende Regelungen trifft.

Nach der Erörterung des gerade bei sachbezogenen Anordnungen immer wieder auftauchenden Begriffs des Hoheitsaktes mit Doppelcharakter erfolgt eine Untersuchung der Bezeichnung „Organisationsakt“. Anschließend wird der Frage nachgegangen, ob der Gesetzgeber und die Behörde die Rechtsform einer hoheitlichen Maßnahme frei wählen können, und wie die Rechtslage für den von einer Maßnahme in eigenen Rechten Verletzten und für das Gericht ist, wenn die nach außen gewählte Form nicht dem Inhalt der Anordnung entspricht. Diese Fragen sind gerade wegen der vielfach auftretenden Schwierigkeiten bei der Abgrenzung von Rechtsnorm und (dinglichem) Verwaltungsakt relevant.

Da sich beim dinglichen Verwaltungsakt hinsichtlich Bekanntgabe, Anfechtungsfrist, Klagebefugnis und aufschiebende Wirkung einige Besonderheiten ergeben können und diesbezüglich in Rechtsprechung und Lehre manche Probleme aufgetaucht sind, wird zu diesen Fragen ebenfalls Stellung genommen.

Den Abschluß des ersten Teils bildet der Versuch, die bei der Rechtsnachfolge hinsichtlich eines Verwaltungsaktes auftauchenden Probleme mit der Lehre vom dinglichen Verwaltungsakt einer (teilweisen) Lösung zuzuführen.

Bei der Untersuchung des sachbezogenen Verwaltungsaktes erscheint eine Darstellung des Verwaltungsaktes nach § 35 S. 1 VwVfG und der personenrechtlichen Allgemeinverfügung geboten, schon um der besseren Abgrenzung vom dinglichen Verwaltungsakt, aber auch des (dinglichen) Verwaltungsaktes von der Rechtsnorm willen. Diese Darstellung kann als allgemeiner Teil, als gleichsam vor die Klammer gezogen, betrachtet werden.

Bei der Untersuchung des dinglichen Verwaltungsaktes bemühte sich der Verfasser um den Aufbau eines eigenen Gedankengebäudes; dies macht die oft etwas ausführlichere Darstellung anderer Ansichten erforderlich.

Im zweiten Teil der Untersuchung erfolgt eine Erörterung der den dinglichen Verwaltungsakt ablehnenden Meinungen des Schrifttums mit kurzer Stellungnahme, sowie die Behandlung einiger ausgewählter Einzelprobleme im Anwendungsbereich des dinglichen Verwaltungsaktes unter besonderer Berücksichtigung von Gerichtsentscheidungen.

Am Anfang steht die Behandlung der Widmung, die in weiten Kreisen des Schrifttums als Musterfall eines dinglichen Verwaltungsaktes angesehen wird. Obwohl es zur Rechtsnatur der Gebots- und Verbotszeichen eine Vielzahl von Veröffentlichungen gibt, mußte im Rahmen der Behandlung sachbezogener hoheitlicher Maßnahmen dieses Problem nochmals dargestellt werden. Der Gesetzgeber hat nämlich — was in Rechtsprechung und Lehre kaum beachtet wird — den Streit um die Rechtsnatur der Gebots- und Verbotszeichen entschieden. Die Entstehungsgeschichte des § 35 VwVfG läßt transparent werden, daß der Gesetzgeber bei der Abfassung des Satzes 2 dieser Norm auch an Gebots- und Verbotszeichen dachte. Da die Entscheidung des Gesetzgebers nicht so deutlich ausgefallen ist wie bei der Qualifizierung des Bebauungsplanes als Satzung, wurde der Streit um die Rechtsnatur keineswegs beigelegt. Auch heute werden Gebots- und Verbotszeichen grundsätzlich nicht als sachbezogene Allgemeinverfügungen qualifiziert, obwohl sich damit alle in Rechtsprechung und Literatur aufgestellten, oft gewagten und lebensfremden Konstruktionen bezüglich der Begründung des personenbezogenen Elements, der Anfechtung und Bekanntgabe vermeiden ließen.

Besonders umstritten in Rechtsprechung und Lehre ist die Rechtsnatur gebietsbezogener Hoheitsakte, die häufig als Rechtsakte sui generis bezeichnet werden, da sie sich weder in die Kategorie der personenbezogenen Verwaltungsakte noch in die der Rechtsnormen eindeutig einordnen lassen. Solange aber unser Verwaltungsrecht noch vom Typendualismus Rechtssatz-Verwaltungsakt ausgeht, ist eine Qualifizierung als Hoheitsakt eigener Art unbefriedigend, da sie mehr Probleme