

# Leseprobe

Lydia Barzyk

## Allgemeines Verwaltungsrecht

1. Auflage

Das vorliegende Buch hat sich zum Ziel gesetzt, das allgemeine Verwaltungsrecht auf eine möglichst prägnante und verständliche Weise darzustellen. In einer bewusst vereinfachten und klaren Sprache soll auch juristischen Laien der Zugang zu diesem komplexen Rechtsgebiet eröffnet werden, ohne dabei den juristischen Kontext aus den Augen zu verlieren. Es richtet sich in erster Linie an jene, die sich ohne tiefere juristische Vorkenntnisse ein fundiertes Grundwissen aneignen möchten. Gleichzeitig bietet es sowohl Volljuristen als auch angehenden Volljuristen, wie etwa Studierenden und Referendaren eine wertvolle Möglichkeit, ausgewählte Inhalte rasch und gezielt nachzulesen, um so die Grundlagen des Verwaltungsrechts effizient zu wiederholen.

Zur besseren Lesbarkeit wurde auf durchgängiges Gendern verzichtet, jedoch an ausgewählten Stellen bewusst berücksichtigt, da dem Thema gendergerechte Sprache große Bedeutung beigemessen wird.

Zur besseren Verdeutlichung der eher abstrakten Materie des allgemeinen Verwaltungsrechts wurden zahlreiche Fallbeispiele integriert. Diese tragen maßgeblich dazu bei, komplexe Sachverhalte greifbarer zu machen und den Lernprozess zu unterstützen. Praxisnahe Muster ergänzen die theoretischen Ausführungen und bieten eine hilfreiche Orientierung für die Anwendung in der beruflichen Praxis.

Dieses Buch erhebt zwar den Anspruch einer kompakten Zusammenfassung, aber stellt keine vollständige Abhandlung des allgemeinen Verwaltungsrechts dar. Viele Themenbereiche werden bewusst nur oberflächlich behandelt, um den Fokus auf das Wesentliche zu legen und den Lesenden einen strukturierten Überblick über dieses umfassende Rechtsgebiet zu vermitteln. Gleichwohl bietet das Buch, gerade für Einsteiger, eine wertvolle Orientierung und soll als nützliche Hilfestellung im Umgang mit dem Verwaltungsrecht dienen.

Ich wünsche Ihnen viel Erfolg und Freude beim Lesen und hoffe, dass dieses Buch Ihnen eine hilfreiche Stütze auf dem Weg zum besseren Verständnis des allgemeinen Verwaltungsrechts sein wird.

Lydia Barzyk

Lydia Barzyk absolvierte das Studium der Rechtswissenschaften an den Universitäten Tübingen und Freiburg. Ihr erstes Staatsexamen legte sie im Jahr 2019 ab. Das juristische Referendariat absolvierte sie am Landgericht Mannheim, wo sie im Jahr 2021 das zweite Staatsexamen abschloss.

Sie begann ihre berufliche Laufbahn als Anwältin und fokussierte sich im Anschluss auf die Weiterbildung und Schulung von Fachkräften. Derzeit ist sie als freie Dozentin für allgemeines und besonderes Verwaltungsrecht tätig und vermittelt ihr Fachwissen in Seminaren für Mitarbeitende aus kommunalen, Landes- und Bundesbehörden. Auch Unternehmen zählen mitunter zu den Teilnehmerkreisen.

Die Konzeption ihres Buches basiert auf der Erkenntnis, dass es einen Bedarf an verständlicher und zugänglicher juristischer Literatur gibt.

## I. Kapitel: Die Verwaltung

---

### 1. Was versteht man unter dem Begriff Verwaltung?

Den Begriff Verwaltung zu definieren, ist nicht ganz einfach. Eine allgemein anerkannte Definition ist nicht vorhanden.<sup>1</sup> Wenn wir an die Verwaltung denken, denken wir meist gleichzeitig an die Exekutive. In Art. 20 Abs. 3 GG heißt es unter anderem, dass die vollziehende Gewalt an Gesetz und Recht gebunden ist. Das bedeutet, die Verwaltung setzt Recht in Form von Rechtsnormen um. Ein wichtiges Augenmerk ist dabei auf das Ziel der Handlungen der Verwaltung zu legen: Die Verwaltung handelt stets im öffentlichen Interesse und behält dabei das Wohl der Allgemeinheit im Blick.<sup>2</sup>

Die „einfachste“ Definition für den Begriff Verwaltung lautet daher:

*„Verwaltung ist die Tätigkeit des Staates oder eines sonstigen Trägers öffentlicher Gewalt außerhalb von formeller Rechtssetzung und Rechtsprechung.“<sup>3</sup>*

Da die Exekutive jedoch keineswegs ausschließlich mit der Verwaltung gleichzusetzen ist, sondern auch die Regierung umfasst und diese wiederum eher dem Verfassungsapparat zuzuordnen ist, sind weitere Definitionen möglich bzw. notwendig, um den Begriff näher zu konkretisieren:<sup>4</sup>

#### **Verwaltung im organisatorischen Sinne**

*ist die Gesamtheit der Verwaltungsträger.<sup>5</sup>*

#### **Verwaltung im formellen Sinne**

*wird verstanden als die von der Verwaltung im organisatorischen Sinne insgesamt wahrgenommene Tätigkeit.<sup>6</sup>*

---

<sup>1</sup> Vgl. Siegel, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 2 Rn. 15.

<sup>2</sup> Vgl. Siegel, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 2 Rn. 19.

<sup>3</sup> BVerfG NVwZ 2015, 1434 (1436 ff.).

<sup>4</sup> Schmidt, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1. Kapitel Rn. 5.

<sup>5</sup> Vgl. Siegel, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 2 Rn. 16.

<sup>6</sup> Vgl. Siegel, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 2 Rn. 17.



**Hinweis:** Die Verhältnismäßigkeit wird nur bei Ermessensentscheidungen überprüft. Bei gebundenen Entscheidungen wurde die Verhältnismäßigkeit bereits vom Gesetzgeber überprüft.<sup>51</sup>

### 3.2.3 Gleichbehandlungsgrundsatz

Der Gleichbehandlungsgrundsatz ergibt sich aus Art. 3 I GG:

#### **Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland**

##### **Art. 3**

- (1) Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.
- (2) Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.
- (3) Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden. Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.

Für die Verwaltungspraxis bedeutet dies: Die Verwaltung darf nicht ohne sachlichen Grund von einer geübten Verwaltungspraxis abweichen.<sup>52</sup> Sie ist demnach verpflichtet, tatsächlich gleiche Fälle auch rechtlich gleich zu behandeln.<sup>53</sup>

**Praxishinweis!** Einen Anspruch auf Gleichbehandlung im *Unrecht* gibt es aber nicht!<sup>54</sup>

**Beispiel:** Die Behörde B erteilt A eine Gewerbeerlaubnis. Tatsächlich sind aber die Voraussetzungen nicht erfüllt. B stellt dies erst nach zwei Jahren fest. Ein Mitbewerber von A beruft sich in seinem Antrag auf die Erteilung der Gewerbeberechtigung für A. Er macht geltend, dass

<sup>51</sup> BVerwGE 23, 4 (8); 31, 299 (305 ff.); 31, 309 (314 ff.); 51, 115 (120); 62, 215 (220); NJW 1983, 1988 (1989); NJW-RR 2007, 492; OVG Magdeburg NVwZ-RR 2019, 1054; OVG Lüneburg NVwZ-RR 2005, 394.

<sup>52</sup> BeckOK VwVfG/Aschke, VwVfG, § 40 Rn. 132-134.

<sup>53</sup> BeckOK VwVfG/Aschke, VwVfG, § 40 Rn. 64.

<sup>54</sup> BeckOK GG/Kischel, GG, Art. 3 Rn. 115-115.2.

#### 2.1.8 Besonderheiten

Neben den Zustellmöglichkeiten stellt sich auch die Frage nach dem richtigen Empfänger. In bestimmten Fallkonstellationen fällt es vielen schwer, den richtigen Empfänger zu ermitteln bzw. zu benennen. Diese besonderen Konstellationen sollen anhand der folgenden Fragen konkret beleuchtet werden:

- **Wie bezeichne ich den Empfänger richtig?**
  - **An wen muss ich zustellen?**
  - **Und wie mache ich dies in der Bezeichnung am besten deutlich?**
1. **Verwaltungsakt richtet sich an eine minderjährige Person:**  
Minderjährige werden gemäß § 1629 BGB durch ihre gesetzlichen Vertreter, in der Regel die Eltern, vertreten. Das heißt, die Zustellung hat an die Eltern zu erfolgen.

Die Zustellung an eine Person, die gemäß den geltenden Rechtsvorschriften als geschäftsunfähig oder beschränkt geschäftsfähig eingestuft wird, ist grundsätzlich unwirksam. Daher ist es erforderlich, dass das betreffende Schreiben an den gesetzlichen Vertreter (in der Regel Vater, Mutter oder Vormund) gerichtet wird und an diese Person zugestellt wird. Hier stellt sich häufig die Frage, ob beide Elternteile benannt werden müssen oder ob die Benennung eines Elternteils ausreicht. Die Frage hängt in erster Linie von der elterlichen Sorge ab, die in der Regel beiden Elternteilen zusteht. In Ausnahmefällen kann es jedoch vorkommen, dass nur ein Elternteil sorgeberechtigt ist. Wenn solche Umstände bekannt sind und gegebenenfalls sogar ein Beschluss des Familiengerichts vorliegt, sollten man nur an den sorgeberechtigten Elternteil zustellen.

#### **Formulierungsbeispiel:**

*Herr Max Müller*  
*gesetzlich vertreten durch*  
*Herrn Heinz Müller*  
*Musterstraße 2*  
*55555 Musterstadt*

#### **Beispiele:**

1. Ein Bauherr erhält eine Genehmigung zum Bau eines Wohnhauses unter der aufschiebenden Bedingung, dass er innerhalb eines Jahres eine zusätzliche Parkfläche nachweist. Die Baugenehmigung wird erst wirksam, wenn der Bauherr die Parkfläche nachweist. Tritt diese Bedingung nicht ein, bleibt die Genehmigung unwirksam.
2. Ein Restaurantbetreiber erhält eine Gaststättenerlaubnis mit der Auflage, innerhalb von sechs Monaten eine Lärmschutzeinrichtung zu installieren. Die Erlaubnis ist sofort wirksam, aber der Betreiber muss die Auflage erfüllen. Kommt er der Auflage nicht nach, kann die Behörde Zwangsmaßnahmen ergreifen oder die Erlaubnis widerrufen.

Die Abgrenzung zwischen Bedingung und Auflage ist entscheidend, da diese unterschiedliche Rechtsfolgen nach sich ziehen und unterschiedliche Anforderungen an das Verhalten des Betroffenen stellen.<sup>232</sup> Eine Bedingung wirkt sich unmittelbar auf die Wirksamkeit des gesamten Verwaltungsaktes aus, während eine Auflage zusätzliche Pflichten auferlegt, ohne die unmittelbare Wirksamkeit des Verwaltungsaktes zu berühren.<sup>233</sup> Zudem ist die Auflage im Vergleich zur Bedingung selbständig anfechtbar, da sie einen eigenen Verwaltungsakt darstellt.<sup>234</sup>

In der Praxis kann die **Abgrenzung** schwierig sein, wenn ein Bescheid sowohl Elemente einer Bedingung als auch einer Auflage enthält. Entscheidend ist dann die **Auslegung**<sup>235</sup> des Verwaltungsaktes im Einzelfall. Dabei spielt die Absicht der Behörde eine wesentliche Rolle:

*Will die Behörde die Wirksamkeit des Verwaltungsaktes von einem bestimmten Ereignis abhängig machen (Bedingung) oder will sie lediglich zusätzliche Pflichten auferlegen, ohne die Wirksamkeit des Verwaltungsaktes zu berühren (Auflage)?*

---

<sup>232</sup> Vgl. Schoch/Schneider/Schröder, VwVfG, § 36 Rn. 58.

<sup>233</sup> Vgl. Schoch/Schneider/Schröder, VwVfG, § 36 Rn. 58.

<sup>234</sup> Axer, Jura 2001, 748 f.; Hufen/Bickenbach, JuS 2004, 867 (869); Ehlers/Pünder/Ruffert, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 23 Rn. 9; Stelkens/Bonk/Sachs/Stelkens, VwVfG, § 36 Rn. 83.

<sup>235</sup> Vgl. Schoch/Schneider/Schröder, VwVfG, § 36 Rn. 59.

Die Unterscheidung ist für die betroffenen Bürger und Unternehmen daher von großer Bedeutung: Bei einer Bedingung wissen sie, dass der Verwaltungsakt erst mit Eintritt des Ereignisses wirksam wird und sich vorher keine Rechte oder Pflichten aus ihm ergeben. Bei einer Auflage hingegen sind sie sofort an die Wirksamkeit des Verwaltungsaktes gebunden und müssen die zusätzlichen Pflichten erfüllen, um nachteilige Folgen zu vermeiden.

#### **Fall: „Eingeschränktes Bauen“**

Ein Bauherr beantragt die Baugenehmigung für ein Mehrfamilienhaus. Die zuständige Behörde genehmigt den Bau unter der Maßgabe, dass zum Schutz der Anwohner vor Baulärm bestimmte Schallschutzmaßnahmen durchgeführt werden. Der Bescheid der Behörde enthält folgenden Passus:

*„Die Genehmigung wird unter der Maßgabe erteilt, dass die Lärmschutzwände vor Baubeginn errichtet und während der gesamten Bauzeit instandgehalten werden.“*

Hier ist zu klären, ob es sich um eine Bedingung oder eine Auflage handelt.

#### **Lösung:**

Der Wille der Behörde im Einzelfall ist zu erforschen.

Die Formulierung „unter der Maßgabe“ könnte auf eine Bedingung hindeuten, da der Eintritt eines bestimmten Ereignisses (Errichtung der Lärmschutzwände) gefordert wird.

Die Forderung, dass die Lärmschutzwände „vor Baubeginn“ zu errichten sind, deutet darauf hin, dass die Maßnahme vor Beginn der Bauarbeiten durchzuführen ist.

Würden die Lärmschutzwände nicht errichtet, könnte der Bauherr nicht mit den Bauarbeiten beginnen. Dies könnte die Wirksamkeit der Genehmigung beeinträchtigen, was eher für eine Bedingung spricht.

Eine Einsichtnahme in die Akten der Behörde könnte Aufschluss darüber geben, ob die Behörde die Auflage als Bedingung oder als Auflage verstanden hat.