

Inhaltsverzeichnis

Vorwort zur 18. Auflage	XVII
Zu den Verfassern	XVIII
Abkürzungsverzeichnis	XX
Literaturverzeichnis	XXV
Kapitel 1 – Aufbau der Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltung	1
A. Verwaltung im Staatsgefüge	1
B. Der Begriff der öffentlichen Verwaltung	3
I. Einführung	3
II. Öffentliche Verwaltung im organisatorischen Sinne	3
III. Öffentliche Verwaltung im materiellen Sinne	4
IV. Öffentliche Verwaltung im formellen Sinne	4
V. Arten öffentlicher Verwaltung	5
1. Ordnungsverwaltung	5
2. Leistungsverwaltung	6
3. Fiskalverwaltung	7
4. Zwei-Stufen-Theorie	8
VI. Adressat öffentlicher Verwaltung	9
C. Arten der Staatsverwaltung	10
I. Einführung	10
II. Bundesverwaltung	12
III. Landesverwaltung	13
1. Einführung	13
2. Organleihe	14
3. Einrichtungen des Landes und Landesbetriebe	15
IV. Organisationsformen von Verwaltungsträgern	16
1. Körperschaft des öffentlichen Rechts	17
2. Anstalt des öffentlichen Rechts	19
3. Stiftung des öffentlichen Rechts	21
4. Überblick	22
V. Kommunalverwaltung	22
1. Einführung	22
2. Aufgaben der Kommunalverwaltung	23
VI. Beliehener und Verwaltungshelfer	24
1. Beliehener	24
2. Verwaltungshelfer	28
D. Organisationsaufbau eines Verwaltungsträgers	29

E. Aufsicht der Landesverwaltung	33
I. Unmittelbare Landesverwaltung	33
II. Mittelbare Landesverwaltung	34
Kapitel 2 – Handlungsformen der Verwaltung	36
A. Öffentlich-rechtliches und zivilrechtliches Verwaltungshandeln	36
I. Abgrenzungstheorien	36
II. Sonderprobleme	37
1. Zwei-Stufen-Theorie	37
2. Hausverbote	38
3. Beliehene	39
B. Öffentlich-rechtliches Verwaltungshandeln	39
I. Verwaltungsakt	39
1. Begriff und Funktionen des Verwaltungsakts	39
2. Arten von Verwaltungsakten	40
a) Belastende und begünstigende Verwaltungsakte	40
b) Feststellende Verwaltungsakte	41
c) Dingliche Verwaltungsakte	41
d) Verwaltungsakte mit Doppelwirkung	41
e) Mehrstufige und mitwirkungsbedürftige Verwaltungsakte	42
f) Verwaltungsakte mit Dauerwirkung	42
g) „Neutrale“ Verwaltungsakte	43
3. Merkmale des Verwaltungsakts nach § 35 Satz 1 VwVfG	43
a) Hoheitliche Maßnahme	44
b) Behörde	44
c) Öffentliches Recht	45
d) Regelung	45
e) Einzelfall	46
f) Unmittelbare Rechtswirkung nach außen	46
4. Allgemeinverfügungen nach § 35 Satz 2 VwVfG	48
a) Adressatenbezogene Allgemeinverfügungen (§ 35 Satz 2 Alt. 1 VwVfG)	48
b) Sachbezogene Allgemeinverfügungen (§ 35 Satz 2 Alt. 2 VwVfG)	49
c) Benutzungsregelnde Allgemeinverfügungen (§ 35 Satz 2, Alt. 3 VwVfG)	50
II. Nebenbestimmungen zu Verwaltungsakten	51
1. Die allgemeine Zulässigkeit von Nebenbestimmungen	51
2. Die Regelungen § 36 Abs. 1 und Abs. 2 VwVfG	52
3. Die einzelnen Nebenbestimmungen	53
a) Unselbstständige Nebenbestimmungen	53
aa) Befristung	54
bb) Bedingung	54
cc) Widerrufsvorbehalt	55

b) Selbstständige Nebenbestimmungen.....	55
aa) Auflage	55
bb) Auflagenvorbehalt	56
c) Sonderproblem: Die Abgrenzung von Bedingung und Auflage.....	56
d) Die Regelung des § 36 Abs. 3 VwVfG	57
III. Zusicherung	58
1. Rechtsnatur	58
2. Abgrenzung zu ähnlichen Handlungsformen.....	58
3. Rechtscharakter	59
4. Wirksamkeitsvoraussetzungen.....	59
5. Prüfungsaufbau	60
IV. Öffentlich-rechtlicher Vertrag	60
1. Begriff und Merkmale des öffentlich-rechtlichen Vertrages	61
a) Rechtsverhältnis	61
b) Auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts.....	62
c) Vertrag	63
2. Allgemeine Wirksamkeitsvoraussetzungen	63
3. Koordinationsrechtliche öffentlich-rechtliche Verträge.....	64
4. Subordinationsrechtliche öffentlich-rechtliche Verträge	65
5. Durchsetzung öffentlich-rechtlicher Verträge.....	68
6. Haftung aus öffentlich-rechtlichem Vertrag	68
7. Prüfungsaufbau	69
V. Realakt/Realhandeln	70
VI. Rechtsverordnung und Satzung	71
VII. Verwaltungsvorschriften.....	72
C. Zivilrechtliches Verwaltungshandeln	73
D. Verwaltungsprivatrecht	73

Kapitel 3 – Zustandekommen eines Verwaltungsakts und materielle

Rechtmäßigkeitsanforderungen.....	75
A. Zustandekommen des Verwaltungsakts	75
I. Grundlegendes zur Terminologie.....	75
II. Bekanntgabe des Verwaltungsakts.....	77
1. Überblick über die Bekanntgabeformen	79
2. Bekanntgabefiktion.....	81
3. Zustellung	85
4. Öffentliche Bekanntgabe	91
5. Sonderfall: Bekanntgabe eines Verkehrsschildes	92
III. Wirksamkeit eines Verwaltungsakts.....	93
1. Innere und äußere Wirksamkeit	93
2. Dauer der Wirksamkeit.....	94
a) Beendigung durch Aufhebung	95
b) Erledigung.....	95
3. Bestandskraft	96

4. Bindungswirkung	98
IV. Rechtsnachfolge	100
B. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen des Verwaltungsakts	101
I. Ermächtigungsgrundlage	102
II. Formelle Rechtmäßigkeit	103
1. Zuständigkeit der Behörde	103
a) Grundlegend: Verbandskompetenz	104
b) Sachliche und instanzielle Zuständigkeit	105
c) Örtliche Zuständigkeit	107
d) Zuständigkeit in besonderen Fällen	108
2. Einhaltung des Verfahrens	110
a) Geltungsbereich des VwVfG	110
b) Besondere Verfahrensarten	112
aa) Förmlichesungsverfahren	112
bb) Verfahren über eine einheitliche Stelle	113
cc) Planfeststellungsverfahren	116
c) Untersuchungsgrundsatz	118
aa) Beginn des Verfahrens	119
bb) Ermittlung des Sachverhalts	119
d) Beratung und Auskunft	122
e) Mitwirkung anderer Behörden	123
f) Ausgeschlossene Personen und Befangenheit	124
aa) Ausschlussstatbestände	125
bb) Besorgnis der Befangenheit	127
cc) Übungsfälle zu §§ 20, 21 VwVfG	129
g) Anhörung	130
h) Akteneinsicht	135
i) Datenschutz	137
j) Verfahrensbeteiligte	142
aa) Beteiligungsfähigkeit	143
bb) Handlungsfähigkeit	146
cc) Rechtsstellung der Beteiligten	147
dd) Bevollmächtigte	148
3. Einhaltung der Formvorschriften	151
a) Formvorschriften aus dem Fachrecht	152
b) Begründung	152
c) Rechtsbehelfsbelehrung	153
III. Materielle Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts	154
1. Tatbestandsmerkmale der Ermächtigungsgrundlage	155
a) Unbestimmte Rechtsbegriffe im Tatbestand	155
aa) Auslegung nach dem Wortlaut	157
bb) Systematische Auslegung	158
cc) Historische Auslegung	158
dd) Teleologische Auslegung	159

b) Beurteilungsspielraum der Behörde	160
2. Rechtsfolgeenseite der Norm.....	162
a) Ermessen	162
aa) Formen des Ermessens	165
bb) Intendiertes Ermessen	165
cc) Ermessensreduktion auf null	166
dd) Ermessensfehler	167
(1) Ermessensüberschreitung	168
(2) Ermessensnichtgebrauch	168
(3) Ermessensfehlgebrauch	169
b) Gebundene Entscheidung	170
c) Verhältnismäßigkeit	171
aa) Legitimer Zweck	172
bb) Geeignetheit	173
cc) Erforderlichkeit	173
dd) Angemessenheit	174
C. Fehler- und Fehlerfolgenlehre	175
I. Formelle und materielle Fehlerhaftigkeit	175
II. Nichtigkeit	176
1. Evidenzunabhängige Nichtigkeit	177
2. Privilegierte Fehler	180
3. Generalklausel der Nichtigkeit	180
III. Fehler bei der Bekanntgabe von Verwaltungsakten	181
IV. Rechtsfolgen bei privilegierten Fehlern	182
1. Berichtigung nach § 42 VwVfG	184
2. Heilung nach § 45 VwVfG	186
a) Nachholung der Anhörung	187
b) Nachschieben von Gründen	188
c) Nachschieben von Ermessenserwägungen	191
3. Unbeachtlichkeit i. S. v. § 46 VwVfG	192
4. Umdeutung (Konversion) von Verwaltungsakten	194
D. Prüfungsschema: Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsakts	196
E. Übung	198
Kapitel 4 – Kontrollmechanismen	204
I. Rücknahme, Widerruf und Wiederaufgreifen des Verfahrens	204
I. Allgemeines	204
II. Rücknahme von Verwaltungsakten	205
1. Rücknahme rechtswidriger Verwaltungsakte	205
2. Rücknahme rechtswidriger begünstigender Verwaltungsakte über eine Geldleistung oder teilbare Sachleistung	206
a) Allgemeines	206

b) Ausschluss des Vertrauensschutzes (§ 48 Abs. 2 Satz 3 VwVfG)	206
aa) Arglistige Täuschung, Drohung, Bestechung (Nr. 1)	207
bb) Unrichtige oder unvollständige Angaben (Nr. 2)	208
cc) Kenntnis über die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts (Nr. 3).....	209
c) Regelvermutung (§ 48 Abs. 2 Satz 2 VwVfG)	209
d) Allgemeine Abwägung (§ 48 Abs. 2 Satz 1 VwVfG).....	209
e) Frist (§ 48 Abs. 4 VwVfG).....	210
f) Rechtsfolge	211
3. Rücknahme rechtswidriger begünstigender Verwaltungsakte über keine Geldleistung oder teilbare Sachleistung.....	211
III. Widerruf von Verwaltungsakten	212
1. Widerruf rechtmäßiger nichtbegünstigender Verwaltungsakte	213
2. Widerruf rechtmäßiger begünstigender Verwaltungsakte	213
3. Widerruf rechtmäßiger begünstigender Verwaltungsakte über eine Geldleistung oder teilbare Sachleistung.....	215
IV. Prüfungshinweise	216
V. Besondere Modifizierungen des Vertrauensschutzes	218
1. Die Regelung des § 50 VwVfG.....	218
2. Europarechtliche Vorgaben	219
VI. Erstattung und Verzinsung	219
VII. Wiederaufgreifen des Verfahrens	221
B. Das Vorverfahren der §§ 68 ff. VwGO.....	224
I. Allgemeines.....	224
II. Begriff und Funktionen des Vorverfahrens	225
III. Ablauf des Vorverfahrens	226
IV. Inhalt eines Widerspruchsbescheids	227
V. Die Prüfung der Erfolgsaussichten eines Widerspruchs	228
1. Auslegung des Begehrens	228
2. Zuständigkeit der Widerspruchsbehörde	229
3. Zulässigkeit eines Widerspruchs	229
a) Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs	229
b) Statthaftigkeit des Widerspruchs	229
c) Widerspruchsbefugnis	231
d) Form	232
e) Frist.....	233
f) Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen.....	234
4. Begründetheit eines Widerspruchs	234
a) Anfechtungswiderspruch	234
b) Verpflichtungswiderspruch	234
VI. Entscheidungskompetenzen der Widerspruchsbehörde.....	234
VII. Kostenentscheidung	235

VIII. Sonderproblem: reformatio in peius	237
IX. Prüfungsaufbau	238
Kapitel 5 – Europarecht	239
A. EU und Unionsrecht	239
I. Entwicklung der EU	239
II. Unionsrecht	240
III. Kollisionsregeln	241
B. Bedeutung des Unionsrechts für die Verwaltungspraxis	244
I. Unionsrecht und kommunales Verfassungsrecht	245
1. Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 Abs. 3 EUV)	245
2. Ausschuss der Regionen (Art. 305–307 AEUV)	245
3. Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung	246
4. Kommunalwahlrecht von Unionsbürgern	246
II. Unionsrecht und Fachverwaltung	246
1. Europäische Grundrechtscharta	247
2. Personalverwaltung	247
3. Umweltschutz	248
4. Staatliche Beihilfen	249
5. Vergaberecht	249
6. Einführung des EURO (€)	250
7. Aufhebung von Verwaltungsakten (§§ 48 ff. VwVfG)	251
8. Verwaltungsverfahrenrecht	252
C. Fallübungen	253
I. Einführung	253
II. Zum Beihilfeverbot	254
III. Zum „Laserdrome“-Fall	256
IV. Auszug aus dem Vertrag über die Europäische Union	257
V. Auszug aus dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union	257
VI. Fälle und Lösungen	259
1. Fall 1	259
2. Fall 2	260
3. Lösung Fall 1	261
4. Lösung Fall 2	263
Kapitel 6 – Staatshaftung	269
A. Einführung	269
B. Entwicklung der Staatshaftung	270
C. Amtshaftung nach Art. 34 GG i. V. m. § 839 BGB	271
I. Einführung	271
II. Voraussetzungen	273
1. Öffentliches Amt	273
2. In Ausübung des öffentlichen Amtes	275

3. Verletzung einer Amtspflicht	276
4. Amtspflicht gegenüber dem Geschädigten	277
5. Verschulden	279
6. Schaden	279
7. Kausalität zwischen Amtspflichtverletzung und Schaden	280
8. Keine Haftungsbegrenzung	280
a) § 839 Abs. 3 BGB	280
b) § 839 Abs. 2 BGB	281
c) § 839 Abs. 1 Satz 2 BGB	281
9. Keine Verjährung	282
III. Rechtsfolge	283
IV. Regress	284
V. Prüfungsschema	284
VI. Prozessuale Besonderheiten	285
D. Folgenbeseitigungsanspruch	286
E. Enteignungsentschädigung und Aufopferungsanspruch	288
F. Fallübungen	290
Fall 1	290
Fall 2	290
Fall 3	291
Fall 4	291
I. Lösung Fall 1	292
II. Lösung Fall 2	293
III. Lösung Fall 3	295
IV. Lösung Fall 4	296
Kapitel 7 – Verwaltungsvollstreckung	298
A. Überblick über die Vollstreckung nach dem VwVG NRW	298
B. Verwaltungsvollstreckung wegen Geldforderungen	303
I. Voraussetzungen für die Vollstreckung einer Geldforderung	304
1. Ablauf einer Vollstreckung wegen einer Geldforderung	305
2. Einwendungen des Schuldners	306
3. Vollstreckbarkeit des Leistungsbescheides	308
II. Vollstreckung in bewegliche Sachen	309
III. Vollstreckung in Geldforderungen	310
IV. Vollstreckung in unbewegliches Vermögen	311
C. Der Verwaltungszwang	312
I. Mittel des Verwaltungszwangs	314
1. Die Ersatzvornahme	315
2. Das Zwangsgeld	317
3. Der unmittelbare Zwang	320
II. Das gestreckte Verfahren des Verwaltungszwangs	322
1. Zulässigkeit des Verwaltungszwangs	324

2.	Ablauf und Rechtmäßigkeit des gestreckten Verfahrens	325
a)	Androhung	327
b)	Festsetzung	330
c)	Anwendung	331
3.	Anordnung der sofortigen Vollziehung	332
III.	Der Sofortvollzug	334
1.	Zulässigkeit des Sofortvollzuges	334
2.	Zwangsmittel im Sofortvollzug	335
IV.	Besonderheiten bei der Einlegung von Rechtsbehelfen	337
D.	Kosten des Verwaltungszwangs	339
E.	Übungen	347
Kapitel 8 – Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz		352
A.	Hauptsacheverfahren	352
I.	Rechtsschutz durch Gerichte	352
II.	Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit	354
III.	Differenzierung zwischen Zulässigkeit und Begründetheit	355
IV.	Zulässigkeit der Klage	355
1.	Einführung	355
2.	Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges	356
3.	Anfechtungsklage	359
a)	Statthaftigkeit der Anfechtungsklage	359
b)	Besondere Sachurteilsvoraussetzungen	360
aa)	Klagebefugnis	360
bb)	Vorverfahren	361
cc)	Klagefrist	361
dd)	Beklagter	362
c)	Anfechtung von Nebenbestimmungen	362
d)	Prüfschema	364
4.	Verpflichtungsklage	364
a)	Statthaftigkeit der Verpflichtungsklage	365
b)	Besondere Sachurteilsvoraussetzungen	365
c)	Prüfschema	365
5.	Untätigkeitsklage	365
6.	Feststellungsklage	366
a)	Statthaftigkeit der Feststellungsklage	366
b)	Besondere Sachurteilsvoraussetzungen	368
aa)	Klagebefugnis	368
bb)	In der Regel kein Vorverfahren	368
cc)	In der Regel keine Klagefrist	368
dd)	Feststellungsinteresse	369
c)	Prüfschema	369
7.	Fortsetzungsfeststellungsklage	369
a)	Statthaftigkeit der Fortsetzungsfeststellungsklage	369

b) Besondere Sachurteilsvoraussetzungen	370
c) Prüfschema	372
d) Feststellung der Erledigung	372
8. Allgemeine Leistungsklage	373
a) Statthaftigkeit der allgemeinen Leistungsklage	374
b) Besondere Sachurteilsvoraussetzungen	374
aa) Klagebefugnis	375
bb) In der Regel kein Vorverfahren	375
cc) In der Regel keine Klagefrist	375
c) Prüfschema	375
9. Abstrakte Normenkontrolle	376
a) Statthaftigkeit der abstrakten Normenkontrolle	376
b) Besondere Sachurteilsvoraussetzungen	377
aa) Antragsbefugnis	377
bb) Antragsfrist	378
cc) Antragsgegner	378
c) Hauptanwendungsbereich: Bebauungsplan	378
d) Prüfschema	379
10. Allgemeine Sachurteilsvoraussetzungen	379
a) Einführung	379
b) Zuständigkeit des Gerichts	380
c) Ordnungsgemäße Klageerhebung	380
d) Beteiligtenfähigkeit	381
e) Prozessfähigkeit	382
f) Postulationsfähigkeit	383
g) Keine rechtskräftige Vorentscheidung oder anderweitige Rechtshängigkeit	384
h) Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis	384
V. Begründetheit der Klage	385
1. Prüfungsmaßstab	385
a) Anfechtungsklage	385
b) Verpflichtungsklage	386
c) Untätigkeitsklage	386
d) Feststellungsklage	387
e) Fortsetzungsfeststellungsklage	387
f) Allgemeine Leistungsklage	387
g) Abstrakte Normenkontrolle	387
2. Entscheidungserheblicher Zeitpunkt	387
VI. Beendigung des Klageverfahrens	388
VII. Rechtsmittel im Hauptsacheverfahren	388
VIII. Fallübungen zum Hauptsacheverfahren	390
1. Lösung zu Fall 1	392
2. Lösung zu Fall 2	393

3. Lösung zu Fall 3	393
4. Lösung zu Fall 4	394
B. Vorläufiger Rechtsschutz	397
I. Einführung	397
II. Zulässigkeit des Antrags auf vorläufigen Rechtsschutz	398
1. Vorläufiger Rechtsschutz nach §§ 80, 80a VwGO	398
a) Einführung	398
b) Vorläufiger Rechtsschutz des Adressaten des belastenden Verwaltungsaktes nach § 80 Abs. 5 VwGO	401
aa) Einführung	401
bb) Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges	401
cc) Statthaftigkeit des Antrags nach § 80 Abs. 5 VwGO	401
dd) Antragsbefugnis	403
ee) Antragsgegner	403
ff) Antragsfrist	404
gg) Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis	404
hh) Prüfschema	404
c) Vorläufiger Rechtsschutz gegen belastenden Verwaltungsakt durch einen Dritten nach § 80a VwGO	404
aa) Einführung	404
bb) Begünstigender Verwaltungsakt mit Drittbelastung	405
cc) Belastender Verwaltungsakt mit Drittbegünstigung	406
2. Vorläufiger Rechtsschutz nach § 123 VwGO	408
a) Einführung	408
b) Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges	409
c) Statthaftigkeit des Antrags nach § 123 Abs. 1 VwGO	410
d) Antragsbefugnis	410
e) Antragsgegner	410
f) Antragsfrist	411
g) Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis	411
h) Prüfschema	411
3. Allgemeines Sachurteilsvoraussetzungen	411
III. Begründetheit des Antrags auf vorläufigen Rechtsschutz	412
1. Antrag nach §§ 80, 80a VwGO	412
a) Einführung	412
b) Anordnung der aufschiebenden Wirkung (§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 bis 3 VwGO)	412
aa) Interessenabwägung nach den Erfolgsaussichten in der Hauptsache	412
bb) Sonstige Interessenabwägung	413
cc) Prüfschema	414
c) Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung (§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO)	414
aa) Formelle Rechtmäßigkeit der Vollziehungsanordnung	414

bb) Interessenabwägung nach den Erfolgsaussichten in der Hauptsache	415
cc) Sonstige Interessenabwägung.....	415
dd) Prüfschema	415
2. Antrag nach § 123 VwGO.....	416
a) Einführung.....	416
b) Anordnungsanspruch.....	416
c) Anordnungsgrund.....	416
d) Rechtsfolge.....	417
e) Prüfschema	418
IV. Rechtsbehelfe in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes	418
V. Fallübung zum vorläufigen Rechtsschutz.....	420
 Kapitel 9 – Übungen zu Bescheiden	423
A. Anfertigung einer Ordnungsverfügung	423
B. Anfertigung eines Widerspruchsbescheides	431
 Stichwortverzeichnis	435