

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	III
Zu den Verfassern	IV
Abkürzungsverzeichnis	XV
Literaturverzeichnis	XX
Nützliche Internetadressen	XXII
 Kapitel 1 - Aufbau der Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltung	 1
A. Verwaltung im Staatengefüge	1
B. Der Begriff der 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	4
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. Unmittelbare Staatsverwaltung	11
1. Bundesverwaltung	12
2. Landesverwaltung	13
a) Einführung	13
b) Organleihe	14
c) Einrichtungen des Landes und Landesbetriebe	15
3. Organisationsformen von Verwaltungsträgern	16
a) Körperschaft des öffentlichen Rechts	16
b) Anstalt des öffentlichen Rechts	18
c) Stiftung des öffentlichen Rechts	20
d) Überblick	21
III. Mittelbare Staatsverwaltung	22
1. Kommunalverwaltung	22
a) Einführung	22
b) Aufgaben der Kommunalverwaltung	22
2. Beliehener und Verwaltungshelfer	23
a) Beliehener	23
b) Verwaltungshelfer	27
D. Organisationsaufbau eines Verwaltungsträgers	28
E. Aufsicht der Landesverwaltung	31
I. Unmittelbare Landesverwaltung	32
II. Mittelbare Landesverwaltung	32

Kapitel 2 - Handlungsformen der Verwaltung	35
A. Öffentlich-rechtliches und zivilrechtliches Verwaltungshandeln	35
I. Abgrenzungstheorien	35
II. Sonderprobleme	36
1. Zwei-Stufen-Theorie	36
2. Hausverbote	37
3. Beliehene	37
B. Öffentlich-rechtliches Verwaltungshandeln	38
I. Verwaltungsakt	38
1. Begriff und Funktionen des Verwaltungsaktes	38
2. Arten von Verwaltungsakten	39
a) Belastende und begünstigende Verwaltungsakte	39
b) Feststellende Verwaltungsakte	39
c) Dingliche Verwaltungsakte	40
d) Verwaltungsakte mit Doppelwirkung	40
e) Mehrstufige und mitwirkungsbedürftige Verwaltungsakte	40
f) Verwaltungsakte mit Dauerwirkung	41
g) „Neutrale“ Verwaltungsakte	41
3. Merkmale des Verwaltungsaktes nach § 35 S. 1 VwVfG	42
a) Hoheitliche Maßnahme	42
b) Behörde	43
c) Öffentliches Recht	43
d) Regelung	44
e) Einzelfall	44
f) Unmittelbare Rechtswirkung nach außen	45
4. Allgemeinverfügungen nach § 35 S. 2 VwVfG	46
a) Adressatenbezogene Allgemeinverfügungen (§ 35 S. 2 1. Alternative VwVfG)	47
b) Sachbezogene Allgemeinverfügungen (§ 35 S. 2 2. Alternative VwVfG)	47
c) Benutzungsregelnde Allgemeinverfügungen (§ 35 S. 2 3. Alternative VwVfG)	48
II. Nebenbestimmungen zu Verwaltungsakten	49
1. Die allgemeine Zulässigkeit von Nebenbestimmungen	49
2. Die Regelungen § 36 Abs. 1 und Abs. 2 VwVfG	50
3. Die einzelnen Nebenbestimmungen	51
a) Unselbständige Nebenbestimmungen	52
aa) Befristung	52
bb) Bedingung	52
cc) Widerrufsvorbehalt	53
b) Selbständige Nebenbestimmungen	53
aa) Auflage	54
bb) Auflagenvorbehalt	54
c) Sonderproblem: Die Abgrenzung von Bedingung und Auflage	54
d) Die Regelung des § 36 Abs. 3 VwVfG	56
III. Zusicherung	56
1. Rechtsnatur	56
2. Abgrenzung zu ähnlichen Handlungsformen	56
3. Rechtscharakter	57
4. Wirksamkeitsvoraussetzungen	57
5. Prüfungsaufbau	58

IV. Öffentlich-rechtlicher Vertrag	59
1. Begriff und Merkmale des öffentlich-rechtlichen Vertrages	59
a) Rechtsverhältnis	60
b) Auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts	60
c) Vertrag	61
2. Allgemeine Wirksamkeitsvoraussetzungen	62
3. Koordinationsrechtliche öffentlich-rechtliche Verträge	62
4. Subordinationsrechtliche öffentlich-rechtliche Verträge	63
5. Durchsetzung öffentlich-rechtlicher Verträge	66
6. Haftung aus öffentlich-rechtlichem Vertrag	66
7. Prüfungsaufbau	67
V. Realakt/Realhandeln	67
VI. Rechtsverordnung und Satzung	68
VII. Verwaltungsvorschriften	70
C. Zivilrechtliches Verwaltungshandeln	70
D. Verwaltungsprivatrecht	71

Kapitel 3 - Zustandekommen eines Verwaltungsakts und materielle

Rechtsmäßigkeitserfordernissen	73
A. Zustandekommen des Verwaltungsakts	73
I. Grundlegendes zur Terminologie	73
II. Bekanntgabe eines Verwaltungsakts	75
a) Überblick über die Bekanntgabeformen	76
b) Bekanntgabefiktion	78
c) Zustellung	81
d) Öffentliche Bekanntgabe	88
III. Wirksamkeit des Verwaltungsakts	89
1. Innere und äußere Wirksamkeit	89
2. Dauer der Wirksamkeit	91
a) Beendigung durch Aufhebung	91
b) Erledigung	92
3. Bestandskraft	93
4. Bindungswirkung	94
IV. Rechtsnachfolge	96
B. Rechtsmäßigkeitserfordernissen des Verwaltungsakts	97
I. Ermächtigungsgrundlage	99
II. Formelle Rechtsmäßigkeit	99
1. Zuständigkeit der Behörde	99
a) Verbandskompetenz	100
b) Sachliche und instanzielle Zuständigkeit	102
c) Örtliche Zuständigkeit	104
d) Zuständigkeit in besonderen Fällen	105
2. Einhaltung des Verfahrens	107
a) Geltungsbereich des VwVfG	107
b) Besondere Verfahrensarten	109
aa) Förmliches Verwaltungsverfahren	109
bb) Verfahren über eine einheitliche Stelle	110
cc) Planfeststellungsverfahren	113

VIII

c)	Untersuchungsgrundsatz	115
aa)	Beginn des Verfahrens	116
bb)	Ermittlung des Sachverhalts	117
d)	Beratung und Auskunft	119
e)	Mitwirkung anderer Behörden	120
f)	Ausgeschlossene Personen und Befangenheit	121
aa)	Ausschlussstatbestände	122
bb)	Besorgnis der Befangenheit	124
cc)	Übungsfälle zu §§ 20, 21 VwVfG	125
g)	Anhörung	127
h)	Akteneinsicht	131
i)	Datenschutz	134
j)	Verfahrensbeteiligte	138
aa)	Beteiligtenfähigkeit	139
bb)	Handlungsfähigkeit	142
cc)	Rechtsstellung der Beteiligten	143
dd)	Bevollmächtigte	145
3.	Einhaltung der Formvorschriften	148
a)	Formvorschriften aus dem Fachrecht	148
b)	Begründung	148
III.	Materielle Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts	149
1.	Tatbestandsmerkmale der Ermächtigungsgrundlage	150
a)	Unbestimmte Rechtsbegriffe im Tatbestand	150
aa)	Auslegung nach dem Wortlaut	152
bb)	Systematische Auslegung	153
cc)	Historische Auslegung	154
dd)	Teleologische Auslegung	154
b)	Beurteilungsspielraum der Behörde	155
2.	Rechtsfolgenseite der Norm	157
a)	Ermessen	157
aa)	Formen des Ermessens	160
bb)	Intendiertes Ermessen	161
cc)	Ermessensreduktion auf Null	162
dd)	Ermessensfehler	163
(1)	Ermessensüberschreitung	163
(2)	Ermessensnichtgebrauch	164
(3)	Ermessensfehlgebrauch	164
b)	Gebundene Entscheidung	166
c)	Verhältnismäßigkeit	167
aa)	Legitimer Zweck	168
bb)	Geeignetheit	169
cc)	Erforderlichkeit	169
dd)	Angemessenheit	170
C.	Fehler- und Fehlerfolgenlehre	171
I.	Formelle und materielle Fehlerhaftigkeit	171
II.	Nichtigkeit	172
1.	Evidenzunabhängige Nichtigkeit	173
2.	Privilegierte Fehler	174
3.	Generalklausel der Nichtigkeit	175
III.	Fehler bei der Bekanntgabe von Verwaltungsakten	176

IV. Rechtsfolgen bei privilegierten Fehlern	178
1. Berichtigung nach § 42 VwVfG	179
2. Heilung nach § 45 VwVfG	181
a) Nachholung der Anhörung	182
b) Nachschieben von Gründen	183
c) Nachschieben von Ermessensabwägungen	186
3. Unbeachtlichkeit i.S.v. § 46 VwVfG	187
4. Umdeutung (Konversion) von Verwaltungsakten	189
D. Prüfungsschema: Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsaktes	192
E. Übung	194
 Kapitel 4 - Kontrollmechanismen	 199
A. Rücknahme, Widerruf und Wiederaufgreifen des Verfahrens	199
I. Allgemeines	199
II. Rücknahme von Verwaltungsakten	200
1. Rücknahme rechtswidriger Verwaltungsakte	200
2. Rücknahme rechtswidriger, begünstigender Verwaltungsakte über eine Geldleistung oder teilbare Sachleistung	201
a) Allgemeines	201
b) Ausschluss des Vertrauensschutzes (§ 48 Abs. 2 S. 3 VwVfG)	201
aa) Arglistige Täuschung, Drohung, Bestechung (Nr. 1)	202
bb) Unrichtige oder unvollständige Angaben (Nr. 2)	203
cc) Kenntnis über die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts (Nr. 3)	204
c) Regelvermutung (§ 48 Abs. 2 S. 2 VwVfG)	204
d) Allgemeine Abwägung (§ 48 Abs. 2 S. 1 VwVfG)	204
e) Frist (§ 48 Abs. 4 VwVfG)	205
f) Rechtsfolge	206
3. Rücknahme rechtswidriger, begünstigender Verwaltungsakte über keine Geldleistung oder teilbare Sachleistung	206
III. Widerruf von Verwaltungsakten	207
1. Widerruf rechtmäßiger, nicht begünstigender Verwaltungsakte	208
2. Widerruf rechtmäßiger, begünstigender Verwaltungsakte	208
3. Widerruf rechtmäßiger, begünstigender Verwaltungsakte über eine Geldleistung oder teilbare Sachleistung	210
IV. Prüfungshinweise	211
V. Besondere Modifizierungen des Vertrauensschutzes	213
1. Die Regelung des § 50 VwVfG	213
2. Europarechtliche Vorgaben	214
VI. Erstattung und Verzinsung	214
VII. Wiederaufgreifen des Verfahrens	216
B. Das Vorverfahren der §§ 68 ff. VwGO	219
I. Allgemeines	219
II. Begriff und Funktionen des Vorverfahrens	219
III. Ablauf des Vorverfahrens	220
IV. Inhalt eines Widerspruchsbescheids	222
V. Die Prüfung der Erfolgsaussichten eines Widerspruchs	222
1. Auslegung des Begehrens	223
2. Zuständigkeit der Widerspruchsbehörde	223

3. Zulässigkeit des Widerspruchs	224
a) Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs	224
b) Statthaftigkeit des Widerspruchs	224
c) Widerspruchsbefugnis	225
d) Form	226
e) Frist	227
f) Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen	228
4. Begründetheit eines Widerspruchs	228
a) Anfechtungswiderspruch	228
b) Verpflichtungswiderspruch	229
VI. Entscheidungskompetenzen der Widerspruchsbehörde	229
VII. Kostenentscheidung	230
VIII. Sonderproblem: reformatio in peius	231
IX. Prüfungsaufbau	232
 Kapitel 5 - Europarecht	233
A. EU und EU-Recht	233
I. Entwicklung der EU	233
II. EU-Recht	234
III. Kollisionsregeln	235
B. Bedeutung des EU-Rechts für die Verwaltungspraxis	238
I. EU-Recht und kommunales Verfassungsrecht	238
1. Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 Abs. 3 EUV)	238
2. Ausschuss der Regionen (Art. 305 – 307 AEUV)	239
3. Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung	239
4. Kommunalwahlrecht von Unionsbürgern	239
II. EU-Recht und Fachverwaltung	240
1. Europäische Grundrechtscharta	240
2. Personalverwaltung	240
3. Umweltschutz	241
4. Staatliche Beihilfen	242
5. Vergaberecht	243
6. Einführung des EURO (€)	243
7. Aufhebung von Verwaltungsakten (§§ 48 ff VwVfG)	244
8. Neues Verwaltungsverfahrenrecht	245
C. Fallübungen	246
I. Einführung	246
II. Zum Beihilfeverbot	247
III. Zum „Lasertdom“-Fall	248
IV. Auszug aus dem Vertrag über die Europäische Union	249
V. Auszug aus dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union	249
VI. Fälle und Lösungen	251

Kapitel 6 - Staatshaftung	261
A. Einführung	261
B. Entwicklung der Staatshaftung	262
C. Amtshaftung nach Art. 34 GG i.V.m. § 839 BGB	263
I. Einführung	263
II. Voraussetzungen	264
1. Öffentliches Amt	264
2. In Ausübung des öffentlichen Amtes	266
3. Verletzung einer Amtspflicht	267
4. Amtspflicht gegenüber dem Geschädigten	268
5. Verschulden	270
6. Schaden	271
7. Kausalität zwischen Amtspflichtverletzung und Schaden	271
8. Keine Haftungsbegrenzung	271
a) § 839 Abs. 3 BGB	271
b) § 839 Abs. 2 BGB	272
c) § 839 Abs. 1 Satz 2 BGB	273
9. Keine Verjährung	273
III. Rechtsfolge	274
IV. Regress	275
V. Prüfungsschema	275
VI. Prozessuale Besonderheiten	276
D. Folgenbeseitigungsanspruch	277
E. Enteignungsentschädigung und Aufopferungsanspruch	279
F. Fallübungen	281
 Kapitel 7 - Verwaltungsvollstreckung	 289
A. Überblick über die Vollstreckung nach dem VwVG BRW	289
B. Verwaltungsvollstreckung wegen Geldforderungen	293
I. Voraussetzungen für die Vollstreckung einer Geldforderung	295
1. Ablauf einer Vollstreckung wegen einer Geldforderung	295
2. Einwendungen des Schuldners	296
3. Vollstreckbarkeit des Leistungsbescheides	298
II. Vollstreckung in bewegliche Sachen	299
III. Vollstreckung in Geldforderungen	300
IV. Vollstreckung in unbewegliches Vermögen	301
C. Der Verwaltungszwang	301
I. Mittel des Verwaltungszwangs	303
1. Die Ersatzvornahme	304
2. Das Zwangsgeld	305
3. Der unmittelbare Zwang	308
II. Das gestreckte Verfahren des Verwaltungszwangs	310
1. Zulässigkeit des Verwaltungszwangs	312
2. Ablauf und Rechtmäßigkeit des gestreckten Verfahrens	313
a) Androhung	314
b) Festsetzung	318
c) Anwendung	319
3. Anordnung der sofortigen Vollziehung	320

III. Der Sofortvollzug	321
1. Zulässigkeit des Sofortbezuges	321
2. Zwangsmittel im Sofortvollzug	323
IV. Besonderheiten bei den Rechtsbehelfen	324
D. Kosten des Verwaltungszwangs	326
E. Übungen	334
 Kapitel 8 - Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz	 339
A. Hauptsacheverfahren	339
I. Rechtsschutz durch Gerichte	339
II. Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit	340
III. Differenzierung zwischen Zulässigkeit und Begründetheit	341
IV. Zulässigkeit der Klage	341
1. Einführung	341
2. Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges	342
3. Anfechtungsklage	345
a) Statthaftigkeit der Anfechtungsklage	345
b) Besondere Sachurteilsvoraussetzungen	346
aa) Klagebefugnis	346
bb) Vorverfahren	347
cc) Klagefrist	348
dd) Beklagter	348
c) Anfechtung von Nebenbestimmungen	348
d) Prüfschema	350
4. Verpflichtungsklage	351
a) Statthaftigkeit der Verpflichtungsklage	351
b) Besondere Sachurteilsvoraussetzungen	351
c) Prüfschema	352
5. Untätigkeitsklage	353
6. Feststellungsklage	353
a) Statthaftigkeit der Feststellungsklage	353
b) Besondere Sachurteilsvoraussetzungen	354
aa) Klagebefugnis	355
bb) In der Regel kein Vorverfahren	355
cc) In der Regel keine Klagefrist	355
dd) Feststellungsinteresse	355
c) Prüfschema	356
7. Fortsetzungsfeststellungsklage	356
a) Statthaftigkeit der Fortsetzungsfeststellungsklage	356
b) Besondere Sachurteilsvoraussetzungen	357
c) Prüfschema	359
d) Feststellung der Erledigung	359
8. Allgemeine Leistungsklage	360
a) Statthaftigkeit der allgemeinen Leistungsklage	361
b) Besondere Sachurteilsvoraussetzungen	361
aa) Klagebefugnis	362
bb) In der Regel kein Vorverfahren	362
cc) In der Regel keine Klagefrist	362
c) Prüfschema	363

9. Abstrakte Normenkontrolle	363
a) Statthaftigkeit der abstrakten Normenkontrolle	364
b) Besondere Sachurteilsvoraussetzungen	364
aa) Antragsbefugnis	365
bb) Antragsfrist	365
cc) Antragsgegner	365
c) Hauptanwendungsbereich: Bebauungsplan	365
d) Prüfschema	367
10. Allgemeine Sachurteilsvoraussetzungen	367
a) Einführung	367
b) Zuständigkeit des Gerichts	367
c) Ordnungsgemäße Klageerhebung	368
d) Beteiligtenfähigkeit	369
e) Prozessfähigkeit	370
f) Postulationsfähigkeit	371
g) Keine rechtskräftige Vorentscheidung oder anderweitige Rechtshängigkeit	371
h) Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis	372
V. Begründetheit der Klage	373
1. Prüfungsmaßstab	373
a) Anfechtungsklage	373
b) Verpflichtungsklage	373
c) Untätigkeitsklage	374
d) Feststellungsklage	374
e) Fortsetzungsfeststellungsklage	374
f) Allgemeine Leitungsklage	375
g) Abstrakte Normenkontrolle	375
2. Entscheidungserheblicher Zeitpunkt	375
VI. Beendigung des Klageverfahrens	376
VII. Rechtsmittel im Hauptsacheverfahren	376
VIII. Fallübungen zum Hauptsacheverfahren	378
B. Vorläufiger Rechtsschutz	385
I. Einführung	385
II. Zulässigkeit des Antrags auf vorläufigen Rechtsschutz	386
1. Vorläufiger Rechtsschutz nach §§ 80, 80a VwGO	386
a) Einführung	386
b) Vorläufiger Rechtsschutz des Adressaten des belastenden Verwaltungsaktes nach § 80 Abs. 5 VwGO	389
aa) Einführung	389
bb) Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges	389
cc) Statthaftigkeit des Antrags nach § 80 Abs. 5 VwGO	389
dd) Antragsbefugnis	391
ee) Antragsgegner	391
ff) Antragsfrist	392
gg) Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis	392
hh) Prüfungsschema	392
c) Vorläufiger Rechtsschutz gegen belastenden Verwaltungsakt durch einen Dritten nach § 80a VwGO	393
aa) Einführung	393
bb) Begünstigender Verwaltungsakt mit Drittbelastung	393
cc) Belastender Verwaltungsakt mit Drittbegünstigung	394

XIV

2. Vorläufiger Rechtsschutz nach § 123 VwGO	396
a) Einführung	396
b) Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges	398
c) Statthaftigkeit des Antrags nach § 123 Abs. 1 VwGO	398
d) Antragsbefugnis	399
e) Antragsgegner	399
f) Antragsfrist	380
g) Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis	399
h) Prüfschema	400
3. Allgemeine Sachurteilsvoraussetzungen	400
III. Begründetheit des Antrags auf vorläufigen Rechtsschutz	400
1. Antrag nach § 80, 80a VwGO	400
a) Einführung	400
b) Anordnung der aufschiebenden Wirkung (§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 bis 3 VwGO)	401
aa) Interessenabwägung nach den Erfolgsaussichten in der Hauptsache	401
bb) Sonstige Interessenabwägung	401
cc) Prüfschema	402
c) Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung (§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO)	402
aa) Formelle Rechtmäßigkeit der Vollziehungsanordnung	402
bb) Interessenabwägung nach den Erfolgsaussichten in der Hauptsache	404
cc) Sonstige Interessenabwägung	404
dd) Prüfschema	404
2. Antrag nach § 123 VwGO	404
a) Einführung	404
b) Anordnungsanspruch	404
c) Anordnungsgrund	405
d) Rechtsfolge	405
e) Prüfschema	407
IV. Rechtsbehelfe in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes	407
V. Fallübung zum vorläufigen Rechtsschutz	408

Kapitel 9 - Übungen zu Bescheiden

412

A. Anfertigung einer Ordnungsverfügung

412

B. Anfertigung eines Widerspruchsbescheides

421

Stichwortverzeichnis

425