

# Inhaltsverzeichnis

	Seite	Rn.
Vorwort zur 9. Auflage. . . . .	V	
Zum Autor. . . . .	VII	
Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur . . . . .	XVII	
Abkürzungen . . . . .	XVIII	

## Erster Teil: Allgemeines Verwaltungsrecht

1. Abschnitt: Grundlagen . . . . .	1	1
A. Die öffentliche Verwaltung. . . . .	1	1
1. Aufgabe der öffentlichen Verwaltung . . . . .	1	1
2. Funktionen der öffentlichen Verwaltung . . . . .	1	2
3. Begriff der öffentlichen Verwaltung . . . . .	2	3
4. Arten öffentlicher Verwaltung . . . . .	3	6
B. Die Verwaltungsorganisation . . . . .	3	12
5. Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts . . . . .	4	12
6. Aufbau der Bundesverwaltung. . . . .	6	21
7. Verwaltungsaufbau in den Ländern . . . . .	8	34
8. Funktionen und Arten der Zuständigkeit . . . . .	11	46
C. Das Recht als Grundlage der Aufgabenerfüllung . . . . .	12	51
9. Bedeutung des Rechts für die Verwaltung . . . . .	13	51
10. Struktur der Rechtsordnung . . . . .	13	52
11. Anwendungsbereich 1: Die Prüfung der öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Natur des Verwaltungshandelns . . . . .	14	56
I. Problemstellung . . . . .	14	56
II. Der Gedankengang. . . . .	15	58
III. Abgrenzung. . . . .	15	59
1. Die Abgrenzungstheorien . . . . .	15	60
2. Problemfälle . . . . .	17	61
a) Realakte . . . . .	17	61
b) Maßnahmen mit doppelter Rechtsgrundlage. . . . .	17	62
c) Verträge . . . . .	18	63
d) Benutzung öffentlicher Anstalten und Einrichtungen . . . . .	18	64
e) Vergabe von öffentlichen Aufträgen. . . . .	19	65
IV. Empfehlung für die Fallbearbeitung. . . . .	20	66
12. Rechtsquellen des Verwaltungsrechts . . . . .	20	67
13. Rangordnung der Rechtsquellen . . . . .	23	74
14. Außenwirkung von Verwaltungsvorschriften . . . . .	23	75
15. Allgemeines und Besonderes Verwaltungsrecht. . . . .	24	76
16. Anwendungsbereich der Verwaltungsverfahrensgesetze . . . . .	24	77
17. Rechtsanwendung in der Verwaltung . . . . .	25	79
18. Unbestimmte Rechtsbegriffe und Ermessen . . . . .	25	80
D. Handlungsformen der öffentlichen Verwaltung . . . . .	28	85

19. Handlungsformen . . . . .	28	85
20. Kontrollfragen . . . . .	29	86
E. Allgemeine Grundsätze des Verwaltungshandelns . . . . .	30	87
21. Überblick . . . . .	30	87
22. Grundsatz der Gesetzmäßigkeit . . . . .	30	88
23. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit . . . . .	33	94
24. Anforderungen an Ermessensentscheidungen . . . . .	33	95
25. Gleichheitsgrundsatz . . . . .	34	96
26. Grundsatz von Treu und Glauben . . . . .	34	97
F. Das Verwaltungsrechtsverhältnis . . . . .	35	98
27. Begriff des Verwaltungsrechtsverhältnisses . . . . .	35	98
28. Arten von Verwaltungsrechtsverhältnissen . . . . .	35	99
29. Subjektives öffentliches Recht . . . . .	36	100
2. Abschnitt: Die Lehre vom Verwaltungsakt . . . . .	37	104
A. Bedeutung, Begriff und Arten des Verwaltungsakts . . . . .	37	104
30. Bedeutung des Verwaltungsakts . . . . .	39	104
31. Gesetzliche Definition des Verwaltungsakts . . . . .	40	105
32. Konstitutive Begriffsmerkmale . . . . .	40	106
33. Anwendungsproblemkreis 2: Die Prüfung der Begriffsmerkmale des Verwaltungsakts . . . . .	41	107
I. Problemstellung . . . . .	41	107
II. Die richtige Gewichtung . . . . .	41	108
III. Zitierung und Wiedergabe der Legaldefinition . . . . .	42	109
IV. Allgemeines zu den Begriffsmerkmalen . . . . .	42	110
V. Zu den einzelnen Begriffsmerkmalen . . . . .	42	111
1. hoheitliche Maßnahme . . . . .	42	111
2. einer Behörde . . . . .	44	114
3. auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts . . . . .	45	115
4. zur Regelung . . . . .	45	116
5. mit Außenwirkung . . . . .	47	119
6. eines Einzelfalls . . . . .	50	126
VI. Abschließende Empfehlung . . . . .	52	133
34. Übungs- und Vertiefungsfälle . . . . .	54	135
35. Arten von Verwaltungsakten . . . . .	67	159
B. Nebenbestimmungen . . . . .	68	165
36. Begriff, Arten und Funktion von Nebenbestimmungen . . . . .	69	165
37. Unterschied Befristung – Bedingung . . . . .	70	169
38. Arten von Befristungen und Bedingungen . . . . .	70	170
39. Wirksamkeit aufschiebend befristeter oder bedingter Verwaltungsakte . . . . .	71	171
40. Funktion des Widerrufsvorbehalts . . . . .	71	172
41. Unterschied Widerrufsvorbehalt – auflösende Bedingung . . . . .	72	173
42. Begriff und Rechtscharakter der Auflage . . . . .	72	174
43. Rechtswirkungen der Auflage . . . . .	72	175
44. Modifizierende Auflage . . . . .	72	177
45. Abgrenzung Bedingung – Auflage . . . . .	73	178
46. Übungs- und Vertiefungsfälle . . . . .	74	179

47. Auflagenvorbehalt . . . . .	74	181
48. Zulässigkeit von Nebenbestimmungen . . . . .	75	183
49. Rechtsschutz gegen Nebenbestimmungen . . . . .	76	186
C. Rechtmäßigkeitsanforderungen . . . . .	77	189
50. Anwendungsproblemkreis 3: Die Rechtmäßigkeitsprüfung . . . . .	77	189
I. Problemstellung . . . . .	77	189
II. Grundsätzliches zu Aufbau und Darstellung . . . . .	77	190
III. Prüfung der Rechtmäßigkeit eines erlassenen belastenden Verwaltungsakts . . . . .	79	196
1. Grundaufbau . . . . .	79	197
2. Fortentwickelter Aufbau für Ermessensakte . . . . .	95	228
IV. Prüfung der Rechtmäßigkeit eines beabsichtigten belasten- den Verwaltungsakts . . . . .	98	234
V. Prüfung der Rechtmäßigkeit eines erlassenen begünstigen- den Verwaltungsakts . . . . .	100	240
VI. Prüfung der Rechtmäßigkeit eines beabsichtigten begünsti- genden Verwaltungsakts . . . . .	104	253
D. Fehlerhafte Verwaltungsakte . . . . .	105	257
51. Fehlerquellen und Fehlerfolgen . . . . .	106	257
52. Arten fehlerhafter Verwaltungsakte . . . . .	107	262
53. Unrichtige Verwaltungsakte . . . . .	107	263
54. (Schlicht) Rechtswidrige Verwaltungsakte . . . . .	107	264
55. Nichtig Verwaltungsakte . . . . .	108	266
56. Rechtsschutz bei nichtigen Verwaltungsakten . . . . .	109	270
57. Nicht(verwaltungs)akte . . . . .	109	271
58. Übungs- und Vertiefungsfälle . . . . .	111	275
E. Bestandskraft und ihre Durchbrechung durch Rücknahme und Wi- derruf . . . . .	121	296
59. Formelle und materielle Bestandskraft . . . . .	123	296
60. Durchbrechung der Bestandskraft . . . . .	123	298
61. Einleitung eines Wiederaufnahmeverfahrens . . . . .	123	299
62. Ablauf des Wiederaufnahmeverfahrens . . . . .	124	300
63. Entscheidung über das Wiederaufgreifen . . . . .	124	302
64. Wiederholende Verfügung und Zweitbescheid . . . . .	125	307
65. Regelungsstruktur der §§ 48, 49 VwVfG . . . . .	126	310
66. Zeitlicher Unterschied zwischen Rücknahme und Widerruf . . . . .	127	312
67. Interessenlage bei Aufhebung belastender und begünstigender Verwaltungsakte . . . . .	128	313
68. Folgen schutzwürdigen Vertrauens für die Rücknahme . . . . .	128	315
69. Entschädigungsansprüche und Erstattungspflichten . . . . .	129	316
70. Zeitliche Grenzen der Aufhebbarkeit . . . . .	130	318
71. Übungs- und Vertiefungsfälle . . . . .	130	319
F. Verwaltungsvollstreckung . . . . .	137	336
72. Begriff der Verwaltungsvollstreckung . . . . .	138	336
73. Gesetzliche Grundlagen der Verwaltungsvollstreckung . . . . .	138	339
74. Arten der Verwaltungsvollstreckung . . . . .	139	340
75. Verwaltungsvollstreckung wegen Geldforderungen . . . . .	139	342
76. Anwendungsproblemkreis 4: Die Prüfung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungszwangs . . . . .	140	345

I.	Problemstellung . . . . .	140	345
II.	Prüfung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungszwangs im gestreckten Verfahren . . . . .	140	346
III.	Prüfung der Rechtmäßigkeit des sofortigen Vollzugs . . . . .	153	398
IV.	Prüfung der Rechtmäßigkeit eines auf Erstattung der Kosten der Ersatzvornahme oder des unmittelbaren Zwangs gerichteten Leistungsbescheids . . . . .	156	403
V.	Rechtsbehelfe. . . . .	160	417
3.	Abschnitt: Der öffentlich-rechtliche Vertrag . . . . .	162	421
77.	Rechtsgrundlagen . . . . .	163	421
78.	Begriff . . . . .	163	422
79.	Arten. . . . .	164	425
80.	Bedeutung . . . . .	164	427
81.	Zulässigkeit . . . . .	165	429
82.	Rechtmäßigkeitsanforderungen . . . . .	165	430
83.	Rechtsfolgen der Rechtswidrigkeit . . . . .	166	434
84.	Erfüllung . . . . .	167	436
85.	Durchsetzung . . . . .	167	438

## Zweiter Teil: Polizei- und Ordnungsrecht

1.	Abschnitt: Grundlagen . . . . .	168	439
86.	Geschichtliche Entwicklung des Polizei- und Ordnungsrechts . . . . .	168	439
87.	Polizeibegriff. . . . .	170	440
88.	Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz . . . . .	170	441
89.	Gesetze des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts . . . . .	171	444
90.	Grundsatz der Subsidiarität. . . . .	173	448
91.	Legalitäts- und Opportunitätsprinzip . . . . .	175	451
92.	Mittel der Gefahrenabwehr. . . . .	175	453
93.	Grundrechtskonformität der Befugnisse . . . . .	178	462
94.	Kostenersatz . . . . .	179	465
95.	Entschädigungsleistungen . . . . .	180	467
2.	Abschnitt: Die Polizei- und Ordnungsverfügung . . . . .	181	473
A.	Zuständigkeit . . . . .	181	474
96.	Anwendungsproblemkreis 5: Die Zuständigkeitsprüfung im Polizei- und Ordnungsrecht . . . . .	181	474
I.	Problemstellung . . . . .	181	474
II.	Die Organisation der Gefahrenabwehr. . . . .	182	475
III.	Funktionsbezeichnung – Rechtsträger – Behörde im organisationsrechtlichen Sinne . . . . .	184	483
IV.	Die Systematik der Zuständigkeitsregelung. . . . .	186	487
V.	Sachliche Zuständigkeit. . . . .	187	488
1.	Spezialzuweisungen . . . . .	187	489
a)	Ordnungsverwaltung. . . . .	187	489
b)	Polizei. . . . .	190	494
2.	Generalzuweisung . . . . .	190	496
a)	Die Aufgabe der Gefahrenabwehr . . . . .	190	497

b)	Die subsidiäre Zuständigkeit der Polizei. . . . .	191	499
c)	Subsidiäre Zuständigkeit zum Schutz privater Rechte . . . . .	192	500
d)	Gefahrenabwehr gegenüber Verwaltungsträgern	193	502
VI.	Instanzielle Zuständigkeit . . . . .	194	505
1.	Ordnungsverwaltung . . . . .	194	506
2.	Polizei . . . . .	195	508
VII.	Örtliche Zuständigkeit . . . . .	195	511
1.	Ordnungsverwaltung . . . . .	196	512
2.	Polizei . . . . .	196	514
B.	Ermächtigungsgrundlage . . . . .	197	517
97.	Anwendungsproblemkreis 6: Die Prüfung der Ermächtigungs- grundlage im Polizei- und Ordnungsrecht . . . . .	197	517
I.	Problemstellung . . . . .	197	517
II.	Das System der Ermächtigungsgrundlagen . . . . .	197	518
1.	Spezialermächtigungen . . . . .	197	519
a)	in einem Bundesgesetz . . . . .	197	519
b)	in einer Rechtsverordnung des Bundes . . . . .	198	519
c)	im Landespolizeigesetz zur vorsorglichen Daten- erhebung. . . . .	198	519
d)	in einem Landesgesetz zur Gefahrenabwehr auf einem besonderen Sachgebiet . . . . .	198	519
e)	klassische (nicht unter c) fallende) polizeiliche Standardmaßnahmen . . . . .	198	519
f)	in einer Rechtsverordnung des Landes . . . . .	198	519
g)	in einer ordnungsbehördlichen Verordnung . . . . .	198	519
2.	Generalermächtigung . . . . .	199	520
III.	Die drei grundlegenden Klausurtypen . . . . .	199	521
Klausurtyp 1: Spezialermächtigung . . . . .	199	522	
1.	Die Charakteristik des Klausurtyps . . . . .	199	522
2.	Die Ermittlung von Spezialermächtigungen. . . . .	199	523
Klausurtyp 2: Generalermächtigung . . . . .	200	524	
1.	Die Charakteristik des Klausurtyps . . . . .	200	524
2.	Die Grundstruktur der Generalklausel . . . . .	200	525
3.	Das Schutzgut „öffentliche Sicherheit“. . . . .	201	528
4.	Das Schutzgut „öffentliche Ordnung“. . . . .	203	533
5.	Die Gefahr . . . . .	204	538
Klausurtyp 3: Generalermächtigung i. V. m. spezialgesetzli- chem Ge- oder Verbot. . . . .	208	545	
1.	Die Charakteristik des Klausurtyps . . . . .	208	545
2.	Die Prüfungsfolge. . . . .	208	546
C.	Polizei- und ordnungspflichtige Personen . . . . .	209	549
98.	Überblick . . . . .	210	549
99.	Verantwortlichkeit für das Verhalten von Personen. . . . .	210	551
100.	Verantwortlichkeit für den Zustand von Sachen und Tieren. . . . .	211	557
101.	Inanspruchnahme nicht verantwortlicher Personen . . . . .	212	565
102.	Übungs- und Vertiefungsfälle. . . . .	213	567
D.	Anforderungen an das Mittel der Gefahrenabwehr . . . . .	219	573

	103. Übungs- und Vertiefungsfälle . . . . .	220	573
E.	Ermessen . . . . .	227	584
	104. Ermessensspielraum der Generalermächtigung . . . . .	227	584
	105. Entschließungsermessen . . . . .	228	585
	106. Auswahlermessen zwischen mehreren Adressaten . . . . .	228	587
	107. Auswahlermessen zwischen mehreren Mitteln . . . . .	229	589

### Dritter Teil: Verwaltungsrechtsschutz

A.	System der Verwaltungskontrolle . . . . .	230	590
	108. Überblick . . . . .	230	590
B.	Formlose Rechtsbehelfe . . . . .	233	598
	109. Kennzeichen formloser Rechtsbehelfe . . . . .	233	598
	110. Arten formloser Rechtsbehelfe . . . . .	233	599
	111. Funktion formloser Rechtsbehelfe . . . . .	235	601
C.	Widerspruch . . . . .	235	602
	112. Zwecke des Vorverfahrens . . . . .	235	602
	113. Rechtsgrundlagen des Vorverfahrens . . . . .	236	603
	114. Anwendungsproblemkreis 7: Die Prüfung der Zulässigkeit und Begründetheit eines Widerspruchs . . . . .	236	604
	I. Problemstellung . . . . .	236	604
	II. Klausurtaktische Überlegungen . . . . .	236	605
	III. Aufbauvorschlag . . . . .	237	606
	1. Auslegung des Rechtsschutzziels . . . . .	237	607
	2. Zulässigkeit des Widerspruchs . . . . .	238	609
	a) Grundsätzliches . . . . .	238	609
	b) Einleitung der Zulässigkeitsprüfung . . . . .	238	610
	c) Zulässigkeitsvoraussetzungen . . . . .	238	611
	d) Zwischenergebnis . . . . .	257	670
	3. Sonderpunkt: Zuständigkeit der Widerspruchsbe- hörde . . . . .	257	671
	4. Begründetheit des Widerspruchs . . . . .	257	673
	5. Ergebnis . . . . .	259	678
	IV. Zusatzaufgaben . . . . .	259	679
	115. Ablauf des Vorverfahrens . . . . .	259	680
	116. Widerspruchsbehörde . . . . .	261	684
	117. Verböserung im Widerspruchsverfahren . . . . .	262	685
	118. Anwendungsproblemkreis 8: Die Tenorierung eines Wider- spruchsbescheids . . . . .	262	686
	I. Problemstellung . . . . .	262	686
	II. Klausurtaktische Überlegungen . . . . .	264	688
	III. Aufbau des Tenors eines Widerspruchsbescheids . . . . .	264	689
	1. Entscheidung in der Hauptsache . . . . .	264	691
	a) Erfolgreicher Widerspruch . . . . .	264	693
	b) Erfolgreicher Widerspruch . . . . .	265	694
	c) Teilweise erfolgreicher Widerspruch . . . . .	266	698
	2. Ggf. Folgeentscheidungen . . . . .	266	699
	a) Regelungen zur Vollziehbarkeit . . . . .	266	700

b)	Anordnungen zur Vollstreckung . . . . .	267	701
3.	Kostenentscheidung . . . . .	267	702
a)	Aufwendungsersatz . . . . .	268	704
b)	Verwaltungskosten . . . . .	270	711
119.	Aufschiebende Wirkung des Widerspruchs . . . . .	272	716
120.	Anwendungsproblemkreis 9: Die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Anordnung der sofortigen Vollziehung . . . . .	273	720
I.	Problemstellung . . . . .	273	720
II.	Durchführung der Prüfung. . . . .	273	721
D.	Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz. . . . .	276	730
121.	Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit. . . . .	277	730
122.	Verfahrensgrundsätze . . . . .	278	733
123.	Anwendungsproblemkreis 10: Die Prüfung der Zulässigkeit und Begründetheit einer verwaltungsgerichtlichen Klage . . . . .	279	734
I.	Problemstellung . . . . .	279	734
II.	Grundsätzliches zur Prüfungsmethodik und zu den Klage- arten . . . . .	279	735
III.	Allgemeine Zulässigkeitsvoraussetzungen . . . . .	280	738
IV.	Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen und Begründet- heitsanforderungen . . . . .	286	755
1.	Anfechtungsklage . . . . .	286	756
a)	Statthaftigkeit der Klageart . . . . .	286	757
b)	Zulässigkeitsvoraussetzungen . . . . .	287	759
c)	Begründetheit der Anfechtungsklage . . . . .	288	764
2.	Verpflichtungsklage . . . . .	289	768
a)	Statthaftigkeit der Klageart . . . . .	290	769
b)	Zulässigkeitsvoraussetzungen . . . . .	291	771
c)	Begründetheit der Verpflichtungsklage . . . . .	291	775
3.	Allgemeine Leistungsklage . . . . .	292	779
a)	Statthaftigkeit der Klageart . . . . .	292	780
b)	Zulässigkeitsvoraussetzungen . . . . .	293	782
c)	Begründetheit der allgemeinen Leistungsklage. . . . .	294	784
4.	Feststellungsklage . . . . .	294	785
a)	Statthaftigkeit der Klageart . . . . .	294	786
b)	Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen. . . . .	296	790
c)	Begründetheit der Feststellungsklage . . . . .	296	792
5.	Fortsetzungsfeststellungsklage . . . . .	296	793
a)	Statthaftigkeit der Klageart . . . . .	297	794
b)	Zulässigkeitsvoraussetzungen . . . . .	298	797
c)	Begründetheit der Fortsetzungsfeststellungs- klage . . . . .	299	800
6.	Normenkontrollverfahren . . . . .	300	801
a)	Statthaftigkeit des Normenkontrollverfahrens. . . . .	300	802
b)	Zulässigkeit des Normenkontrollverfahrens . . . . .	301	806
c)	Begründetheit des Normenkontrollverfahrens . . . . .	302	816
124.	Anwendungsproblemkreis 11: Die Prüfung der Zulässigkeit und Begründetheit von Anträgen auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes . . . . .	302	817

I.	Problemstellung . . . . .	302	817
II.	Gesetzessystematik . . . . .	303	818
III.	Anträge auf Anordnung bzw. Wiederherstellung der auf- schiebenden Wirkung . . . . .	303	819
	1. Zulässigkeit des Antrags . . . . .	304	822
	2. Begründetheit des Antrags . . . . .	306	831
	3. Besonderheiten bei Verwaltungsakten mit Doppelwir- kung . . . . .	307	836
IV.	Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung . . . . .	309	841
	1. Zulässigkeit des Antrags . . . . .	309	842
	2. Begründetheit des Antrags . . . . .	311	849
125.	Rechtsmittel . . . . .	312	852
	Stichwortverzeichnis . . . . .	315	