

# 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. Anwendungsproblemkreis 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.	<b>Rechtmäßigkeitsanforderungen . . . . .</b>	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 belastenden Verwaltungsakts . . . . .	98	234
	V. Prüfung der Rechtmäßigkeit eines erlassenen begünstigenden Verwaltungsakts . . . . .	100	240
	VI. Prüfung der Rechtmäßigkeit eines beabsichtigten begünstigenden Verwaltungsakts . . . . .	104	253
D.	<b>Fehlerhafte Verwaltungsakte . . . . .</b>	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.	Nichtige Verwaltungsakte . . . . .	108	266
56.	Rechtsschutz bei nichtigen Verwaltungsakten . . . . .	109	270
57.	Nicht(verwaltungs)akte . . . . .	109	271
58.	Übungs- und Vertiefungsfälle . . . . .	111	275
E.	<b>Bestandskraft und ihre Durchbrechung durch Rücknahme und Widerruf . . . . .</b>	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.	<b>Verwaltungsvollstreckung . . . . .</b>	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 Verwaltungzwangs . . . . .	140	345

I.	Problemstellung . . . . .	140	345
II.	Prüfung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungzwangs 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
<b>3.</b>	<b>Abschnitt: Der öffentlich-rechtliche Vertrag . . . . .</b>	<b>162</b>	<b>421</b>
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

<b>1.</b>	<b>Abschnitt: Grundlagen . . . . .</b>	<b>168</b>	<b>439</b>
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
<b>2.</b>	<b>Abschnitt: Die Polizei- und Ordnungsverfügung . . . . .</b>	<b>181</b>	<b>473</b>
<b>A.</b>	<b>Zuständigkeit . . . . .</b>	<b>181</b>	<b>474</b>
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 Ermächtigungsgrundlage 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 Schutzzug „öffentliche Sicherheit“ . . . . .	201	528
	4. Das Schutzzug „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

E.	103. Übungs- und Vertiefungsfälle. . . . .	220	573
	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 Rechtsschutzzieles . . . . .	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) Erfolgloser 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