

# Inhaltsverzeichnis

	Seite	Rn.
Vorwort zur 10. 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. . . . .	12	46
C. Das Recht als Grundlage der Aufgabenerfüllung . . . . .	13	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 . . . . .	15	56
I. Problemstellung . . . . .	15	56
II. Der Gedankengang . . . . .	16	58
III. Abgrenzung . . . . .	16	59
1. Die Abgrenzungstheorien . . . . .	16	60
2. Problemfälle . . . . .	17	61
a) Realakte. . . . .	17	61
b) Maßnahmen mit doppelter Rechtsgrundlage . . . . .	18	62
c) Verträge. . . . .	18	63
d) Benutzung öffentlicher Anstalten und Einrichtungen. . . . .	19	64
e) Vergabe von öffentlichen Aufträgen. . . . .	19	65
IV. Empfehlung für die Fallbearbeitung . . . . .	20	66
12. Rechtsquellen des Verwaltungsrechts. . . . .	21	67
13. Rangordnung der Rechtsquellen. . . . .	24	74
14. Außenwirkung von Verwaltungsvorschriften. . . . .	24	75
15. Allgemeines und Besonderes Verwaltungsrecht . . . . .	24	76
16. Anwendungsbereich der Verwaltungsverfahrensgesetze . . . . .	25	77
17. Rechtsanwendung in der Verwaltung . . . . .	26	79
18. Unbestimmte Rechtsbegriffe und Ermessen . . . . .	26	80
D. Handlungsformen der öffentlichen Verwaltung . . . . .	28	85

## Inhaltsverzeichnis

19.	Handlungsformen . . . . .	29	85
20.	Kontrollfragen . . . . .	30	86
E.	Allgemeine Grundsätze des Verwaltungshandelns . . . . .	30	87
21.	Überblick . . . . .	31	87
22.	Grundsatz der Gesetzmäßigkeit . . . . .	31	88
23.	Grundsatz der Verhältnismäßigkeit . . . . .	34	94
24.	Anforderungen an Ermessensentscheidungen . . . . .	34	95
25.	Gleichheitsgrundsatz . . . . .	35	96
26.	Grundsatz von Treu und Glauben . . . . .	35	97
F.	Das Verwaltungsrechtsverhältnis . . . . .	36	98
27.	Begriff des Verwaltungsrechtsverhältnisses . . . . .	36	98
28.	Arten von Verwaltungsrechtsverhältnissen . . . . .	36	99
29.	Subjektives öffentliches Recht . . . . .	37	100
2.	Abschnitt: Die Lehre vom Verwaltungsakt . . . . .	39	104
A.	Bedeutung, Begriff und Arten des Verwaltungsakts . . . . .	39	104
30.	Bedeutung des Verwaltungsakts . . . . .	40	104
31.	Gesetzliche Definition des Verwaltungsakts . . . . .	41	105
32.	Konstitutive Begriffsmerkmale . . . . .	41	106
33.	Anwendungsproblemkreis 2: Die Prüfung der Begriffsmerkmale des Verwaltungsakts . . . . .	42	107
I.	Problemstellung . . . . .	42	107
II.	Die richtige Gewichtung . . . . .	42	108
III.	Zitierung und Wiedergabe der Legaldefinition . . . . .	43	109
IV.	Allgemeines zu den Begriffsmerkmalen . . . . .	43	110
V.	Zu den einzelnen Begriffsmerkmalen . . . . .	43	111
1.	hoheitliche Maßnahme . . . . .	43	111
2.	einer Behörde . . . . .	45	114
3.	auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts . . . . .	46	115
4.	zur Regelung . . . . .	46	116
5.	mit Außenwirkung . . . . .	48	119
6.	eines Einzelfalls . . . . .	51	126
VI.	Abschließende Empfehlung . . . . .	53	133
34.	Übungs- und Vertiefungsfälle . . . . .	55	135
35.	Arten von Verwaltungsakten . . . . .	69	159
B.	Nebenbestimmungen . . . . .	70	165
36.	Begriff, Arten und Funktion von Nebenbestimmungen . . . . .	70	165
37.	Unterschied Befristung – Bedingung . . . . .	71	169
38.	Arten von Befristungen und Bedingungen . . . . .	72	170
39.	Wirksamkeit aufschiebend befristeter oder bedingter Verwal- tungsakte . . . . .	73	171
40.	Funktion des Widerrufsvorbehalts . . . . .	73	172
41.	Unterschied Widerrufsvorbehalt – auflösende Bedingung . . . . .	73	173
42.	Begriff und Rechtscharakter der Auflage . . . . .	74	174
43.	Rechtswirkungen der Auflage . . . . .	74	175
44.	Modifizierende Auflage . . . . .	74	177
45.	Abgrenzung Bedingung – Auflage . . . . .	75	178
46.	Übungs- und Vertiefungsfälle . . . . .	75	179

47.	Auflagenvorbehalt. . . . .	76	181
48.	Zulässigkeit von Nebenbestimmungen . . . . .	77	183
49.	Rechtsschutz gegen Nebenbestimmungen . . . . .	77	186
C.	Rechtmäßigkeitsanforderungen . . . . .	80	189
50.	Anwendungsproblemkreis 3: Die Rechtmäßigkeitsprüfung. . . . .	80	189
I.	Problemstellung . . . . .	80	189
II.	Grundsätzliches zu Aufbau und Darstellung . . . . .	80	190
III.	Prüfung der Rechtmäßigkeit eines erlassenen belastenden Verwaltungsakts. . . . .	82	196
1.	Grundaufbau . . . . .	82	197
2.	Fortentwickelter Aufbau für Ermessensakte . . . . .	98	228
IV.	Prüfung der Rechtmäßigkeit eines beabsichtigten belastenden Verwaltungsakts . . . . .	101	234
V.	Prüfung der Rechtmäßigkeit eines erlassenen begünstigenden Verwaltungsakts . . . . .	103	240
VI.	Prüfung der Rechtmäßigkeit eines beabsichtigten begünstigenden Verwaltungsakts . . . . .	107	253
D.	Fehlerhafte Verwaltungsakte . . . . .	108	257
51.	Fehlerquellen und Fehlerfolgen . . . . .	109	257
52.	Arten fehlerhafter Verwaltungsakte . . . . .	110	262
53.	Unrichtige Verwaltungsakte . . . . .	110	263
54.	(Schlicht) Rechtswidrige Verwaltungsakte . . . . .	110	264
55.	Nichtige Verwaltungsakte. . . . .	111	266
56.	Rechtsschutz bei nichtigen Verwaltungsakten. . . . .	111	270
57.	Nicht(verwaltungs)akte . . . . .	112	271
58.	Übungs- und Vertiefungsfälle . . . . .	113	275
E.	Bestandskraft und ihre Durchbrechung durch Rücknahme und Widerruf. . . . .	124	296
59.	Formelle und materielle Bestandskraft. . . . .	125	296
60.	Durchbrechung der Bestandskraft . . . . .	126	298
61.	Einleitung eines Wiederaufnahmeverfahrens. . . . .	126	299
62.	Ablauf des Wiederaufnahmeverfahrens . . . . .	126	300
63.	Entscheidung über das Wiederaufgreifen . . . . .	127	302
64.	Wiederholende Verfügung und Zweitbescheid . . . . .	128	307
65.	Regelungsstruktur der §§ 48, 49 VwVfG. . . . .	129	310
66.	Zeitlicher Unterschied zwischen Rücknahme und Widerruf. . . . .	130	312
67.	Interessenlage bei Aufhebung belastender und begünstigender Verwaltungsakte . . . . .	131	313
68.	Folgen schutzwürdigen Vertrauens für die Rücknahme . . . . .	131	315
69.	Entschädigungsansprüche und Erstattungspflichten. . . . .	132	316
70.	Zeitliche Grenzen der Aufhebbarkeit . . . . .	133	318
71.	Übungs- und Vertiefungsfälle . . . . .	133	319
F.	Verwaltungsvollstreckung . . . . .	140	336
72.	Begriff der Verwaltungsvollstreckung. . . . .	141	336
73.	Gesetzliche Grundlagen der Verwaltungsvollstreckung. . . . .	141	339
74.	Arten der Verwaltungsvollstreckung . . . . .	142	340
75.	Verwaltungsvollstreckung wegen Geldforderungen . . . . .	142	342
76.	Anwendungsproblemkreis 4: Die Prüfung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungszwangs . . . . .	143	345

# Inhaltsverzeichnis

I.	Problemstellung . . . . .	143	345
II.	Prüfung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungszwangs im gestreckten Verfahren . . . . .	143	346
III.	Prüfung der Rechtmäßigkeit des sofortigen Vollzugs . . . . .	156	398
IV.	Prüfung der Rechtmäßigkeit eines auf Erstattung der Kosten der Ersatzvornahme oder des unmittelbaren Zwangs gerichteten Leistungsbescheids . . . . .	159	403
V.	Rechtsbehelfe . . . . .	163	417
3. Abschnitt:	Der öffentlich-rechtliche Vertrag . . . . .	165	421
77.	Rechtsgrundlagen . . . . .	166	421
78.	Begriff . . . . .	166	422
79.	Arten . . . . .	166	425
80.	Bedeutung . . . . .	167	427
81.	Zulässigkeit . . . . .	168	429
82.	Rechtmäßigkeitsanforderungen . . . . .	168	430
83.	Rechtsfolgen der Rechtswidrigkeit . . . . .	169	434
84.	Erfüllung . . . . .	170	436
85.	Durchsetzung . . . . .	170	438

## Zweiter Teil: Polizei- und Ordnungsrecht

1. Abschnitt:	Grundlagen . . . . .	171	439
86.	Geschichtliche Entwicklung des Polizei- und Ordnungsrechts . .	171	439
87.	Polizeibegriff . . . . .	173	440
88.	Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz . . . . .	173	441
89.	Gesetze des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts . . . . .	174	444
90.	Grundsatz der Subsidiarität . . . . .	177	448
91.	Legalitäts- und Opportunitätsprinzip . . . . .	178	451
92.	Mittel der Gefahrenabwehr . . . . .	178	453
93.	Grundrechtskonformität der Befugnisse . . . . .	181	462
94.	Kostenersatz . . . . .	182	465
95.	Entschädigungsleistungen . . . . .	183	467
2. Abschnitt:	Die Polizei- und Ordnungsverfügung . . . . .	185	473
A.	Zuständigkeit . . . . .	185	474
96.	Anwendungsproblemkreis 5: Die Zuständigkeitsprüfung im Polizei- und Ordnungsrecht . . . . .	185	474
I.	Problemstellung . . . . .	185	474
II.	Die Organisation der Gefahrenabwehr . . . . .	185	475
III.	Funktionsbezeichnung – Rechtsträger – Behörde im organisationsrechtlichen Sinne . . . . .	187	483
IV.	Die Systematik der Zuständigkeitsregelung . . . . .	190	487
V.	Sachliche Zuständigkeit . . . . .	190	488
1.	Spezialzuweisungen . . . . .	190	489
a)	Ordnungsverwaltung . . . . .	190	489
b)	Polizei . . . . .	193	494
2.	Generalzuweisung . . . . .	194	496
a)	Die Aufgabe der Gefahrenabwehr . . . . .	194	497

	b)	Die subsidiäre Zuständigkeit der Polizei . . . . .	195	499
	c)	Subsidiäre Zuständigkeit zum Schutz privater Rechte . . . . .	196	500
	d)	Gefahrenabwehr gegenüber Verwaltungsträgern .	197	502
VI.		Instanzielle Zuständigkeit . . . . .	198	505
	1.	Ordnungsverwaltung . . . . .	198	506
	2.	Polizei . . . . .	199	508
VII.		Örtliche Zuständigkeit . . . . .	199	511
	1.	Ordnungsverwaltung . . . . .	199	512
	2.	Polizei . . . . .	200	514
B.		Ermächtigungsgrundlage . . . . .	200	517
97.		Anwendungsproblemkreis 6: Die Prüfung der Ermächtigungs- grundlage im Polizei- und Ordnungsrecht . . . . .	200	517
	I.	Problemstellung . . . . .	200	517
	II.	Das System der Ermächtigungsgrundlagen . . . . .	201	518
		1. Spezialermächtigungen . . . . .	201	519
		a) in einem Bundesgesetz . . . . .	201	519
		b) in einer Rechtsverordnung des Bundes . . . . .	201	519
		c) im Landespolizeigesetz zur vorsorglichen Daten- erhebung . . . . .	201	519
		d) in einem Landesgesetz zur Gefahrenabwehr auf einem besonderen Sachgebiet . . . . .	201	519
		e) klassische (nicht unter c) fallende) polizeiliche Standardmaßnahmen . . . . .	202	519
		f) in einer Rechtsverordnung des Landes . . . . .	202	519
		g) in einer ordnungsbehördlichen Verordnung . . . . .	202	519
		2. Generalermächtigung . . . . .	202	520
	III.	Die drei grundlegenden Klausurtypen . . . . .	202	521
		Klausurtyp 1: Spezialermächtigung . . . . .	202	522
		1. Die Charakteristik des Klausurtyps . . . . .	202	522
		2. Die Ermittlung von Spezialermächtigungen . . . . .	203	523
		Klausurtyp 2: Generalermächtigung . . . . .	203	524
		1. Die Charakteristik des Klausurtyps . . . . .	203	524
		2. Die Grundstruktur der Generalklausel . . . . .	204	525
		3. Das Schutzgut „öffentliche Sicherheit“ . . . . .	205	528
		4. Das Schutzgut „öffentliche Ordnung“ . . . . .	206	533
		5. Die Gefahr . . . . .	208	538
		Klausurtyp 3: Generalermächtigung i. V. m. spezialgesetzli- chem Ge- oder Verbot . . . . .	211	545
		1. Die Charakteristik des Klausurtyps . . . . .	211	545
		2. Die Prüfungsfolge . . . . .	211	546
C.		Polizei- und ordnungspflichtige Personen . . . . .	212	549
98.		Überblick . . . . .	213	549
99.		Verantwortlichkeit für das Verhalten von Personen . . . . .	214	551
100.		Verantwortlichkeit für den Zustand von Sachen und Tieren . . . . .	215	557
101.		Inanspruchnahme nicht verantwortlicher Personen . . . . .	216	565
102.		Übungs- und Vertiefungsfälle . . . . .	217	567
D.		Anforderungen an das Mittel der Gefahrenabwehr . . . . .	223	573

## Inhaltsverzeichnis

103. Übungs- und Vertiefungsfälle . . . . .	224	573
E. Ermessen. . . . .	231	584
104. Ermessensspielraum der Generalermächtigung . . . . .	231	584
105. Entschließungsermessen. . . . .	231	585
106. Auswahlermessen zwischen mehreren Adressaten . . . . .	232	587
107. Auswahlermessen zwischen mehreren Mitteln . . . . .	233	589

## Dritter Teil: Verwaltungsrechtsschutz

A. System der Verwaltungskontrolle . . . . .	234	590
108. Überblick. . . . .	234	590
B. Formlose Rechtsbehelfe . . . . .	237	598
109. Kennzeichen formloser Rechtsbehelfe . . . . .	237	598
110. Arten formloser Rechtsbehelfe . . . . .	238	599
111. Funktion formloser Rechtsbehelfe. . . . .	239	601
C. Widerspruch . . . . .	239	602
112. Zwecke des Vorverfahrens . . . . .	239	602
113. Rechtsgrundlagen des Vorverfahrens . . . . .	240	603
114. Anwendungsproblemkreis 7: Die Prüfung der Zulässigkeit und Begründetheit eines Widerspruchs . . . . .	240	604
I. Problemstellung . . . . .	240	604
II. Klausurtaktische Überlegungen . . . . .	240	605
III. Aufbauvorschlag . . . . .	241	606
1. Auslegung des Rechtsschutzziels . . . . .	241	607
2. Zulässigkeit des Widerspruchs . . . . .	242	609
a) Grundsätzliches . . . . .	242	609
b) Einleitung der Zulässigkeitsprüfung . . . . .	242	610
c) Zulässigkeitsvoraussetzungen . . . . .	242	611
d) Zwischenergebnis . . . . .	262	670
3. Sonderpunkt: Zuständigkeit der Widerspruchsbe- hörde . . . . .	262	671
4. Begründetheit des Widerspruchs . . . . .	263	673
5. Ergebnis . . . . .	264	678
IV. Zusatzaufgaben . . . . .	265	679
115. Ablauf des Vorverfahrens . . . . .	265	680
116. Widerspruchsbehörde . . . . .	267	684
117. Verböserung im Widerspruchsverfahren. . . . .	268	685
118. Anwendungsproblemkreis 8: Die Tenorierung eines Wider- spruchsbescheids. . . . .	268	686
I. Problemstellung . . . . .	268	686
II. Klausurtaktische Überlegungen . . . . .	270	688
III. Aufbau des Tenors eines Widerspruchsbescheids . . . . .	270	689
1. Entscheidung in der Hauptsache . . . . .	270	691
a) Erfolgloser Widerspruch . . . . .	270	693
b) Erfolgreicher Widerspruch . . . . .	271	694
c) Teilweise erfolgreicher Widerspruch . . . . .	272	698
2. Ggf. Folgeentscheidungen . . . . .	272	699
a) Regelungen zur Vollziehbarkeit . . . . .	272	700

## Inhaltsverzeichnis

b)	Anordnungen zur Vollstreckung . . . . .	273	701
3.	Kostenentscheidung . . . . .	273	702
a)	Aufwendungsersatz . . . . .	274	704
b)	Verwaltungskosten . . . . .	276	711
119.	Aufschiebende Wirkung des Widerspruchs. . . . .	277	716
120.	Anwendungsproblemkreis 9: Die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Anordnung der sofortigen Vollziehung . . . . .	279	720
I.	Problemstellung . . . . .	279	720
II.	Durchführung der Prüfung. . . . .	279	721
D.	Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz . . . . .	282	730
121.	Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit . . . . .	282	730
122.	Verfahrensgrundsätze. . . . .	283	733
123.	Anwendungsproblemkreis 10: Die Prüfung der Zulässigkeit und Begründetheit einer verwaltungsgerichtlichen Klage . . . . .	284	734
I.	Problemstellung . . . . .	284	734
II.	Grundsätzliches zur Prüfungsmethodik und zu den Klage- arten . . . . .	284	735
III.	Allgemeine Zulässigkeitsvoraussetzungen . . . . .	286	738
IV.	Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen und Begründet- heitsanforderungen . . . . .	292	755
1.	Anfechtungsklage. . . . .	292	756
a)	Statthaftigkeit der Klageart. . . . .	292	757
b)	Zulässigkeitsvoraussetzungen . . . . .	293	759
c)	Begründetheit der Anfechtungsklage . . . . .	294	764
2.	Verpflichtungsklage . . . . .	295	768
a)	Statthaftigkeit der Klageart. . . . .	296	769
b)	Zulässigkeitsvoraussetzungen . . . . .	296	771
c)	Begründetheit der Verpflichtungsklage. . . . .	297	775
3.	Allgemeine Leistungsklage . . . . .	298	779
a)	Statthaftigkeit der Klageart. . . . .	298	780
b)	Zulässigkeitsvoraussetzungen . . . . .	299	782
c)	Begründetheit der allgemeinen Leistungsklage . . . . .	300	784
4.	Feststellungsklage. . . . .	300	785
a)	Statthaftigkeit der Klageart. . . . .	300	786
b)	Zulässigkeitsvoraussetzungen . . . . .	301	790
c)	Begründetheit der Feststellungsklage . . . . .	302	792
5.	Fortsetzungsfeststellungsklage . . . . .	302	793
a)	Statthaftigkeit der Klageart. . . . .	303	794
b)	Zulässigkeitsvoraussetzungen . . . . .	305	797
c)	Begründetheit der Fortsetzungsfeststellungsklage. . . . .	306	800
6.	Normenkontrollverfahren . . . . .	306	801
a)	Statthaftigkeit des Normenkontrollverfahrens. . . . .	306	802
b)	Zulässigkeit des Normenkontrollverfahrens . . . . .	307	806
c)	Begründetheit des Normenkontrollverfahrens. . . . .	308	816
124.	Anwendungsproblemkreis 11: Die Prüfung der Zulässigkeit und Begründetheit von Anträgen auf Gewährung vorläufigen Rechts- schutzes. . . . .	308	817
I.	Problemstellung . . . . .	308	817

**Inhaltsverzeichnis**

II.	Gesetzessystematik. . . . .	309	818
III.	Anträge auf Anordnung bzw. Wiederherstellung der auf- schiebenden Wirkung . . . . .	309	819
1.	Zulässigkeit des Antrags . . . . .	310	822
2.	Begründetheit des Antrags. . . . .	312	831
3.	Besonderheiten bei Verwaltungsakten mit Doppelwir- kung. . . . .	314	836
4.	Besonderheiten zur Beschleunigung bedeutsamer In- frastrukturmaßnahmen . . . . .	315	840a
IV.	Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung. . . . .	316	841
1.	Zulässigkeit des Antrags . . . . .	317	842
2.	Begründetheit des Antrags. . . . .	318	849
125.	Rechtsmittel. . . . .	319	852
	Stichwortverzeichnis . . . . .	323	