

# 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. Anwendungsproblemkreis 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
<b>E. Allgemeine Grundsätze des Verwaltungshandelns . . . . .</b>	<b>30</b>	<b>87</b>
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
<b>F. Das Verwaltungsrechtsverhältnis . . . . .</b>	<b>36</b>	<b>98</b>
27. Begriff des Verwaltungsrechtsverhältnisses . . . . .	36	98
28. Arten von Verwaltungsrechtsverhältnissen . . . . .	36	99
29. Subjektives öffentliches Recht . . . . .	37	100
<b>2. Abschnitt: Die Lehre vom Verwaltungsakt . . . . .</b>	<b>39</b>	<b>104</b>
<b>A. Bedeutung, Begriff und Arten des Verwaltungsakts . . . . .</b>	<b>39</b>	<b>104</b>
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>B. Nebenbestimmungen . . . . .</b>	<b>70</b>	<b>165</b>
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 Verwaltungsakte . . . . .	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

## Inhaltsverzeichnis

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 Verwaltungzwangs . . . . .	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

## Inhaltsverzeichnis

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 Ermächtigungsgrundlage 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

E.	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 Rechtsschutzzziels . . . . .	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 Widerspruchsbehörde . . . . .	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 Widerspruchsbescheids. . . . .	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 Klagearten . . . . .	284	735
III. Allgemeine Zulässigkeitsvoraussetzungen . . . . .	286	738
IV. Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen und Begründetheitsanforderungen . . . . .	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 Rechtschutzes . . . . .	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