

Inhaltsverzeichnis

| | Seite | Rn. |
|--|-------|-----|
| Vorwort zur 8. Auflage | V | 1 |
| Zum Autor | VI | 1 |
| Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur | XV | 1 |
| Abkürzungen | XVII | 1 |
| | | |
| Erster Teil: Allgemeines Verwaltungsrecht | 1 | 1 |
| 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 | 4 | 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 | 12 | 51 |
| 10. Struktur der Rechtsordnung | 12 | 52 |
| 11. Anwendungsproblemkreis 1: Die Prüfung der öffentlich- rechtlichen oder privatrechtlichen Natur des Verwaltungs- handelns | 14 | 56 |
| I. Problemstellung | 14 | 56 |
| II. Der Gedankengang | 14 | 58 |
| III. Abgrenzung | 15 | 59 |
| 1. Die Abgrenzungstheorien | 15 | 60 |
| 2. Problemfälle | 16 | 61 |
| a) Realakte | 16 | 61 |
| b) Maßnahmen mit doppelter Rechtsgrundlage | 17 | 62 |
| c) Verträge | 17 | 63 |
| d) Benutzung öffentlicher Anstalten und Einrichtungen | 18 | 64 |
| e) Vergabe öffentlicher Aufträge | 18 | 65 |
| IV. Empfehlung für die Fallbearbeitung | 19 | 66 |
| 12. Rechtsquellen des Verwaltungsrechts | 20 | 67 |
| 13. Rangordnung der Rechtsquellen | 22 | 74 |
| 14. Außenwirkung von Verwaltungsvorschriften | 23 | 75 |
| 15. Allgemeines und Besonderes Verwaltungsrecht | 23 | 76 |

| | | |
|---|----|-----|
| 16. Anwendungsbereich der Verwaltungsverfahrensgesetze | 23 | 77 |
| 17. Rechtsanwendung in der Verwaltung | 24 | 79 |
| 18. Unbestimmte Rechtsbegriffe und Ermessen | 24 | 80 |
| D. Handlungsformen der öffentlichen Verwaltung | 26 | 85 |
| 19. Handlungsformen | 27 | 85 |
| 20. Kontrollfragen | 28 | 86 |
| E. Allgemeine Grundsätze des Verwaltungshandelns | 28 | 87 |
| 21. Überblick | 29 | 87 |
| 22. Grundsatz der Gesetzmäßigkeit | 29 | 88 |
| 23. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit | 32 | 94 |
| 24. Anforderungen an Ermessensentscheidungen | 32 | 95 |
| 25. Gleichheitsgrundsatz | 33 | 96 |
| 26. Grundsatz von Treu und Glauben | 33 | 97 |
| F. Das Verwaltungsrechtsverhältnis | 34 | 98 |
| 27. Begriff des Verwaltungsrechtsverhältnisses | 34 | 98 |
| 28. Arten von Verwaltungsrechtsverhältnissen | 34 | 99 |
| 29. Subjektives öffentliches Recht | 35 | 100 |
| 2. Abschnitt: Die Lehre vom Verwaltungsakt | 37 | 104 |
| A. Bedeutung, Begriff und Arten des Verwaltungsakts | 37 | 104 |
| 30. Bedeutung des Verwaltungsakts | 38 | 104 |
| 31. Gesetzliche Definition des Verwaltungsakts | 39 | 105 |
| 32. Konstitutive Begriffsmerkmale | 39 | 106 |
| 33. Anwendungsproblemkreis 2: Die Prüfung der Begriffsmerkmale des Verwaltungsakts | 40 | 107 |
| I. Problemstellung | 40 | 107 |
| II. Die richtige Gewichtung | 40 | 108 |
| III. Zitierung und Wiedergabe der Legaldefinition | 41 | 109 |
| IV. Allgemeines zu den Begriffsmerkmalen | 41 | 110 |
| V. Zu den einzelnen Begriffsmerkmalen | 41 | 111 |
| 1. hoheitliche Maßnahme | 41 | 111 |
| 2. einer Behörde | 43 | 114 |
| 3. auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts | 44 | 115 |
| 4. zur Regelung | 45 | 116 |
| 5. mit Außenwirkung | 47 | 119 |
| 6. eines Einzelfalls | 49 | 126 |
| VI. Abschließende Empfehlung | 52 | 133 |
| 34. Übungs- und Vertiefungsfälle | 53 | 135 |
| 35. Arten von Verwaltungsakten | 65 | 159 |
| B. Nebenbestimmungen | 67 | 165 |
| 36. Begriff, Arten und Funktion von Nebenbestimmungen | 67 | 165 |
| 37. Unterschied Befristung – Bedingung | 68 | 169 |
| 38. Arten von Befristungen und Bedingungen | 68 | 170 |
| 39. Wirksamkeit aufschiebend befristeter oder bedingter Verwaltungsakte | 69 | 171 |
| 40. Funktion des Widerrufsvorbehalts | 70 | 172 |

| | | |
|---|-----|-----|
| 41. Unterschied Widerrufsvorbehalt – auflösende Bedingung . . . | 70 | 173 |
| 42. Begriff und Rechtscharakter der Auflage | 70 | 174 |
| 43. Rechtswirkungen der Auflage | 71 | 175 |
| 44. Modifizierende Auflage | 71 | 177 |
| 45. Abgrenzung Bedingung – Auflage | 72 | 178 |
| 46. Übungs- und Vertiefungsfälle | 72 | 179 |
| 47. Auflagenvorbehalt | 73 | 181 |
| 48. Zulässigkeit von Nebenbestimmungen | 74 | 183 |
| 49. Rechtsschutz gegen Nebenbestimmungen | 75 | 186 |
| C. Rechtmäßigkeitsanforderungen | 76 | 189 |
| 50. Anwendungsproblemkreis 3: Die Rechtmäßigkeitsprüfung . . . | 76 | 189 |
| I. Problemstellung | 76 | 189 |
| II. Grundsätzliches zu Aufbau und Darstellung | 76 | 190 |
| III. Prüfung der Rechtmäßigkeit eines erlassenen belastenden Verwaltungsakts | 78 | 196 |
| 1. Grundaufbau | 78 | 197 |
| 2. Fortentwickelter Aufbau für Ermessensakte | 93 | 228 |
| IV. Prüfung der Rechtmäßigkeit eines beabsichtigten belastenden Verwaltungsakts | 96 | 234 |
| V. Prüfung der Rechtmäßigkeit eines erlassenen begünstigenden Verwaltungsakts | 98 | 240 |
| VI. Prüfung der Rechtmäßigkeit eines beabsichtigten begünstigenden Verwaltungsakts | 102 | 253 |
| D. Fehlerhafte Verwaltungsakte | 104 | 257 |
| 51. Fehlerquellen und Fehlerfolgen | 105 | 257 |
| 52. Arten fehlerhafter Verwaltungsakte | 105 | 262 |
| 53. Unrichtige Verwaltungsakte | 106 | 263 |
| 54. (Schlicht) Rechtswidrige Verwaltungsakte | 106 | 264 |
| 55. Nichtige Verwaltungsakte | 107 | 266 |
| 56. Rechtsschutz bei nichtigen Verwaltungsakten | 107 | 270 |
| 57. Nicht(verwaltungs)akte | 108 | 271 |
| 58. Übungs- und Vertiefungsfälle | 110 | 275 |
| E. Bestandskraft und ihre Durchbrechung durch Rücknahme und Widerruf | 120 | 296 |
| 59. Formelle und materielle Bestandskraft | 122 | 296 |
| 60. Durchbrechung der Bestandskraft | 122 | 298 |
| 61. Einleitung eines Wiederaufnahmeverfahrens | 122 | 299 |
| 62. Ablauf des Wiederaufnahmeverfahrens | 123 | 300 |
| 63. Entscheidung über das Wiederaufgreifen | 123 | 302 |
| 64. Wiederholende Verfügung und Zweitbescheid | 124 | 307 |
| 65. Regelungsstruktur der §§ 48, 49 VwVfG | 125 | 310 |
| 66. Zeitlicher Unterschied zwischen Rücknahme und Widerruf . . | 127 | 312 |
| 67. Interessenlage bei Aufhebung belastender und begünstigender Verwaltungsakte | 127 | 313 |
| 68. Folgen schutzwürdigen Vertrauens für die Rücknahme | 128 | 315 |
| 69. Entschädigungsansprüche und Erstattungspflichten | 128 | 316 |

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|--|-----|-----|
| 70. Zeitliche Grenzen der Aufhebbarkeit | 129 | 318 |
| 71. Übungs- und Vertiefungsfälle | 129 | 319 |
| F. Verwaltungsvollstreckung | 137 | 336 |
| 72. Begriff der Verwaltungsvollstreckung | 137 | 336 |
| 73. Gesetzliche Grundlagen der Verwaltungsvollstreckung | 137 | 339 |
| 74. Arten der Verwaltungsvollstreckung | 138 | 340 |
| 75. Verwaltungsvollstreckung wegen Geldforderungen | 138 | 342 |
| 76. Anwendungsbereich 4: Die Prüfung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungszwangs | 139 | 345 |
| I. Problemstellung | 139 | 345 |
| II. Prüfung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungszwangs im gestreckten Verfahren | 139 | 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 | 155 | 403 |
| V. Rechtsbehelfe | 160 | 417 |
| 3. Abschnitt: Der öffentlich-rechtliche Vertrag | 163 | 421 |
| 77. Rechtsgrundlagen | 163 | 421 |
| 78. Begriff | 163 | 422 |
| 79. Arten | 164 | 425 |
| 80. Bedeutung | 165 | 427 |
| 81. Zulässigkeit | 165 | 429 |
| 82. Rechtmäßigkeitsanforderungen | 166 | 430 |
| 83. Rechtsfolgen der Rechtswidrigkeit | 166 | 434 |
| 84. Erfüllung | 167 | 436 |
| 85. Durchsetzung | 167 | 438 |
| Zweiter Teil: Polizei- und Ordnungsrecht | 169 | 439 |
| 1. Abschnitt: Grundlagen | 169 | 439 |
| 86. Geschichtliche Entwicklung des Polizei- und Ordnungsrechts | 169 | 439 |
| 87. Polizeibegriff | 171 | 440 |
| 88. Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz | 171 | 441 |
| 89. Gesetze des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts | 172 | 444 |
| 90. Grundsatz der Subsidiarität | 174 | 448 |
| 91. Legalitäts- und Opportunitätsprinzip | 176 | 451 |
| 92. Mittel der Gefahrenabwehr | 176 | 453 |
| 93. Grundrechtskonformität der Befugnisse | 179 | 462 |
| 94. Kostenersatz | 180 | 465 |
| 95. Entschädigungsleistungen | 181 | 467 |
| 2. Abschnitt: Die Polizei- und Ordnungsverfügung | 183 | 473 |
| A. Zuständigkeit | 183 | 474 |
| 96. Anwendungsbereich 5: Die Zuständigkeitsprüfung im Polizei- und Ordnungsrecht | 183 | 474 |

| | | |
|--|-----|-----|
| I. Problemstellung | 183 | 474 |
| II. Die Organisation der Gefahrenabwehr | 183 | 475 |
| III. Funktionsbezeichnung – Rechtsträger – Behörde im organisationsrechtlichen Sinne | 185 | 483 |
| IV. Die Systematik der Zuständigkeitsregelung | 188 | 487 |
| V. Sachliche Zuständigkeit | 188 | 488 |
| 1. Spezialzuweisungen | 188 | 489 |
| a) Ordnungsverwaltung | 188 | 489 |
| b) Polizei | 191 | 494 |
| 2. Generalzuweisung | 191 | 496 |
| a) Die Aufgabe der Gefahrenabwehr | 192 | 497 |
| b) Die subsidiäre Zuständigkeit der Polizei | 193 | 499 |
| c) Subsidiäre Zuständigkeit zum Schutz privater Rechte | 193 | 500 |
| d) Gefahrenabwehr gegenüber Verwaltungsträgern | 194 | 502 |
| VI. Instanzielle Zuständigkeit | 195 | 505 |
| 1. Ordnungsverwaltung | 195 | 506 |
| 2. Polizei | 196 | 508 |
| VII. Örtliche Zuständigkeit | 196 | 511 |
| 1. Ordnungsverwaltung | 196 | 512 |
| 2. Polizei | 197 | 514 |
| B. Ermächtigungsgrundlage | 198 | 517 |
| 97. Anwendungsproblemkreis 6: Die Prüfung der Ermächtigungsgrundlage im Polizei- und Ordnungsrecht | 198 | 517 |
| I. Problemstellung | 198 | 517 |
| II. Das System der Ermächtigungsgrundlagen | 198 | 518 |
| 1. Spezialermächtigungen | 198 | 519 |
| a) in einem Bundesgesetz | 198 | 519 |
| b) in einer Rechtsverordnung des Bundes | 198 | 520 |
| c) im Landespolizeigesetz zur vorsorglichen Datenerhebung | 198 | 520 |
| d) in einem Landesgesetz zur Gefahrenabwehr auf einem besonderen Sachgebiet | 199 | 520 |
| e) klassische (nicht unter c) fallende) polizeiliche Standardmaßnahmen | 199 | 520 |
| f) in einer Rechtsverordnung des Landes | 199 | 520 |
| g) in einer ordnungsbehördlichen Verordnung | 199 | 520 |
| 2. Generalermächtigung | 199 | 520 |
| III. Die drei grundlegenden Klausurtypen | 199 | 521 |
| Klausurtyp 1: Spezialermächtigung | 199 | 521 |
| 1. Die Charakteristik des Klausurtyps | 200 | 522 |
| 2. Die Ermittlung von Spezialermächtigungen | 200 | 523 |
| Klausurtyp 2: Generalermächtigung | 200 | 523 |
| 1. Die Charakteristik des Klausurtyps | 201 | 524 |
| 2. Die Grundstruktur der Generalklausel | 201 | 525 |
| 3. Das Schutzgut „öffentliche Sicherheit“ | 203 | 528 |
| 4. Das Schutzgut „öffentliche Ordnung“ | 204 | 533 |
| 5. Die Gefahr | 206 | 538 |
| Klausurtyp 3: Generalermächtigung i. V. m. spezialgesetzlichem Ge- oder Verbot | 206 | 538 |
| 1. Die Charakteristik des Klausurtyps | 209 | 545 |

| | | |
|--|-----|-----|
| 2. Die Prüfungsfolge | 209 | 546 |
| C. Polizei- und ordnungspflichtige Personen | 211 | 549 |
| 98. Überblick | 212 | 549 |
| 99. Verantwortlichkeit für das Verhalten von Personen | 212 | 551 |
| 100. Verantwortlichkeit für den Zustand von Sachen und Tieren | 213 | 557 |
| 101. Inanspruchnahme nicht verantwortlicher Personen | 214 | 565 |
| 102. Übungs- und Vertiefungsfälle | 215 | 567 |
| D. Anforderungen an das Mittel der Gefahrenabwehr | 221 | 573 |
| 103. Übungs- und Vertiefungsfälle | 222 | 573 |
| E. Ermessen | 229 | 584 |
| 104. Ermessensspielraum der Generalemächtigung | 229 | 584 |
| 105. Entschließungsermessen | 229 | 585 |
| 106. Auswahlmessen zwischen mehreren Adressaten | 230 | 587 |
| 107. Auswahlmessen zwischen mehreren Mitteln | 231 | 589 |
| Dritter Teil: Verwaltungsrechtsschutz | 233 | 590 |
| A. System der Verwaltungskontrolle | 233 | 590 |
| 108. Überblick | 233 | 590 |
| B. Formlose Rechtsbehelfe | 236 | 598 |
| 109. Kennzeichen formloser Rechtsbehelfe | 236 | 598 |
| 110. Arten formloser Rechtsbehelfe | 236 | 599 |
| 111. Funktion formloser Rechtsbehelfe | 238 | 601 |
| C. Widerspruch | 238 | 602 |
| 112. Zwecke des Vorverfahrens | 238 | 602 |
| 113. Rechtsgrundlagen des Vorverfahrens | 238 | 603 |
| 114. Anwendungsproblemkreis 7: Die Prüfung der Zulässigkeit und Begründetheit eines Widerspruchs | 239 | 604 |
| I. Problemstellung | 239 | 604 |
| II. Klausurtaktische Überlegungen | 239 | 605 |
| III. Aufbauvorschlag | 239 | 606 |
| 1. Auslegung des Rechtsschutzziels | 240 | 607 |
| 2. Zulässigkeit des Widerspruchs | 241 | 609 |
| a) Grundsätzliches | 241 | 609 |
| b) Einleitung der Zulässigkeitsprüfung | 241 | 610 |
| c) Zulässigkeitsvoraussetzungen | 241 | 611 |
| d) Zwischenergebnis | 259 | 670 |
| 3. Sonderpunkt: Zuständigkeit der Widerspruchsbehörde | 259 | 671 |
| 4. Begründetheit des Widerspruchs | 260 | 673 |
| 5. Ergebnis | 261 | 678 |
| IV. Zusatzaufgaben | 262 | 679 |
| 115. Ablauf des Vorverfahrens | 263 | 680 |
| 116. Widerspruchsbehörde | 264 | 684 |
| 117. Verböserung im Widerspruchsverfahren | 265 | 685 |
| 118. Anwendungsproblemkreis 8: Die Tenorierung eines Widerspruchsbescheids | 265 | 686 |
| I. Problemstellung | 265 | 686 |
| II. Klausurtaktische Überlegungen | 267 | 688 |

| | | |
|--|-----|-----|
| III. Aufbau des Tenors eines Widerspruchsbescheids | 267 | 689 |
| 1. Entscheidung in der Hauptsache | 267 | 691 |
| a) Erfolgreicher Widerspruch | 268 | 693 |
| b) Erfolgreicher Widerspruch | 268 | 694 |
| c) Teilweise erfolgreicher Widerspruch | 269 | 698 |
| 2. Ggf. Folgeentscheidungen | 269 | 699 |
| a) Regelungen zur Vollziehbarkeit | 270 | 700 |
| b) Anordnungen zur Vollstreckung | 270 | 701 |
| 3. Kostenentscheidung | 271 | 702 |
| a) Aufwendungsersatz | 271 | 704 |
| b) Verwaltungskosten | 274 | 711 |
| 119. Aufschiebende Wirkung des Widerspruchs | 276 | 716 |
| 120. Anwendungsproblemkreis 9: Die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Anordnung der sofortigen Vollziehung | 277 | 720 |
| I. Problemstellung | 277 | 720 |
| II. Durchführung der Prüfung | 278 | 721 |
| D. Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz | 281 | 730 |
| 121. Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit | 281 | 730 |
| 122. Verfahrensgrundsätze | 282 | 733 |
| 123. Anwendungsproblemkreis 10: Die Prüfung der Zulässigkeit und Begründetheit einer verwaltungsgerichtlichen Klage | 283 | 734 |
| I. Problemstellung | 283 | 734 |
| II. Grundsätzliches zur Prüfungsmethodik und zu den Klage- arten | 283 | 735 |
| III. Allgemeine Zulässigkeitsvoraussetzungen | 284 | 738 |
| IV. Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen und Begründetheitsanforderungen | 289 | 755 |
| 1. Anfechtungsklage | 289 | 756 |
| a) Statthaftigkeit der Klageart | 289 | 757 |
| b) Zulässigkeitsvoraussetzungen | 290 | 759 |
| c) Begründetheit der Anfechtungsklage | 291 | 764 |
| 2. Verpflichtungsklage | 292 | 768 |
| a) Statthaftigkeit der Klageart | 293 | 769 |
| b) Zulässigkeitsvoraussetzungen | 293 | 771 |
| c) Begründetheit der Verpflichtungsklage | 294 | 775 |
| 3. Allgemeine Leistungsklage | 295 | 779 |
| a) Statthaftigkeit der Klageart | 295 | 780 |
| b) Zulässigkeitsvoraussetzungen | 296 | 782 |
| c) Begründetheit der allgemeinen Leistungsklage | 296 | 784 |
| 4. Feststellungsklage | 297 | 785 |
| a) Statthaftigkeit der Klageart | 297 | 786 |
| b) Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen | 298 | 790 |
| c) Begründetheit der Feststellungsklage | 299 | 792 |
| 5. Fortsetzungsfeststellungsklage | 299 | 793 |
| a) Statthaftigkeit der Klageart | 300 | 794 |
| b) Zulässigkeitsvoraussetzungen | 301 | 797 |
| c) Begründetheit der Fortsetzungsfeststellungsklage | 302 | 800 |
| 6. Normenkontrollverfahren | 302 | 801 |
| a) Statthaftigkeit des Normenkontrollverfahrens | 303 | 802 |
| b) Zulässigkeit des Normenkontrollverfahrens | 303 | 806 |
| c) Begründetheit des Normenkontrollverfahrens | 305 | 816 |

| | | |
|--|-----|-----|
| 124. Anwendungsproblemkreis 11: Die Prüfung der Zulässigkeit und Begründetheit von Anträgen auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes | 305 | 817 |
| I. Problemstellung | 305 | 817 |
| II. Gesetzssystematik | 305 | 818 |
| III. Anträge auf Anordnung bzw. Wiederherstellung der auf-schiebenden Wirkung | 306 | 819 |
| 1. Zulässigkeit des Antrags | 307 | 822 |
| 2. Begründetheit des Antrags | 309 | 831 |
| 3. Besonderheiten bei Verwaltungsakten mit Doppel-wirkung | 310 | 836 |
| IV. Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung | 312 | 841 |
| 1. Zulässigkeit des Antrags | 312 | 842 |
| 2. Begründetheit des Antrags | 314 | 849 |
| 125. Rechtsmittel | 315 | 852 |
| Sachregister | 317 | 853 |