

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b> .....	<b>V</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	<b>XVII</b>
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>XXI</b>
<b>1. Abschnitt. Grundlagen der Verwaltung</b> .....	<b>1</b>
§ 1 <b>Grundbegriffe des Verwaltungsrechts</b> .....	<b>1</b>
A. Begriff der „Verwaltung“ .....	<b>1</b>
I. Eingrenzung auf die „öffentliche“ Verwaltung .....	<b>1</b>
II. Verwaltung im grundgesetzlichen Funktionengefüge .....	<b>1</b>
III. Mehrdeutigkeit des Verwaltungsbegriffs .....	<b>2</b>
IV. Verwaltung im materiellen Sinne .....	<b>3</b>
V. Einteilung der materiellen Verwaltungstätigkeit .....	<b>4</b>
1. Gegenstand der Verwaltung .....	<b>4</b>
2. Rechtswirkungen der Verwaltung für den Bürger .....	<b>5</b>
3. Grad der Gesetzesbindung der Verwaltung .....	<b>6</b>
B. Begriff des „Rechts“ der Verwaltung .....	<b>7</b>
I. Trennung von allgemeinem und besonderem Verwaltungsrecht .....	<b>7</b>
II. Unterscheidung von öffentlichem Recht und Privatrecht .....	<b>8</b>
1. Notwendigkeit der Abgrenzung .....	<b>8</b>
2. Abgrenzungstheorien .....	<b>9</b>
a) Interessentheorie .....	<b>9</b>
b) Subordinationstheorie .....	<b>9</b>
c) Sonderrechtstheorie .....	<b>10</b>
3. Zuordnung gesetzlich nicht eindeutig erfasster Fälle .....	<b>10</b>
a) Tatsächliches Handeln .....	<b>10</b>
b) Rechtshandlungen .....	<b>12</b>
c) Zweistufentheorie .....	<b>12</b>
C. Kontrollfragen .....	<b>14</b>
§ 2 <b>Rechtsquellen des Verwaltungsrechts</b> .....	<b>14</b>
A. Arten von Rechtsquellen .....	<b>14</b>
I. Geschriebenes Recht .....	<b>15</b>
1. Verfassung .....	<b>15</b>
2. Formelle Gesetze .....	<b>15</b>
3. Materielle Gesetze .....	<b>16</b>
a) Begriff .....	<b>16</b>
b) Rechtsverordnungen .....	<b>16</b>
c) Satzungen .....	<b>17</b>
4. Verwaltungsvorschriften .....	<b>18</b>
II. Ungeschriebenes (Gewohnheits-)Recht .....	<b>18</b>
B. Rangordnung der Rechtsquellen .....	<b>19</b>

C.	Europäisches Unionsrecht .....	20
I.	Primäres Unionsrecht .....	20
II.	Sekundäres Unionsrecht .....	21
1.	Verordnungen .....	21
2.	Richtlinien .....	21
3.	Beschlüsse .....	22
4.	Empfehlungen und Stellungnahmen .....	22
III.	Rangordnung des Europäischen Unionsrechts .....	22
IV.	Rangordnung zwischen Unionsrecht und nationalem Recht .....	23
D.	Völkerrecht .....	24
I.	Allgemeine Regeln des Völkerrechts .....	24
II.	Völkervertragsrecht .....	24
E.	Kontrollfragen .....	25
§ 3	Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder .....	25
A.	Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes .....	25
B.	Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder .....	27
C.	Kontrollfragen .....	27
§ 4	Organisation der Verwaltung .....	27
A.	Träger der Verwaltung .....	28
I.	Unmittelbare und mittelbare Staatsverwaltung .....	28
II.	Juristische Personen des öffentlichen Rechts .....	29
1.	Überblick .....	29
2.	Körperschaften des öffentlichen Rechts .....	30
3.	Anstalten des öffentlichen Rechts .....	30
4.	Stiftungen des öffentlichen Rechts .....	31
B.	Beliehene und Verwaltungshelfer .....	31
I.	Beliehene .....	31
II.	Verwaltungshelfer .....	32
C.	Verwaltungsaufbau .....	32
I.	Bundesverwaltung .....	32
1.	Unmittelbare Bundesverwaltung .....	32
2.	Mittelbare Bundesverwaltung .....	33
II.	Landesverwaltung .....	34
1.	Unmittelbare Landesverwaltung .....	34
2.	Mittelbare Landesverwaltung .....	36
D.	Kontrollfragen .....	36
2. Abschnitt.	Grundsätze des Verwaltungshandelns .....	37
§ 5	Grundrechtsbindung der Verwaltung .....	37
A.	Einleitung .....	37
B.	Zulässigkeit privatrechtlichen Handelns .....	37
C.	Bindung der Verwaltung .....	37
I.	Verwaltungsprivatrecht .....	38
II.	Fiskalische Hilfsgeschäfte (Bedarfsdeckungsgeschäfte) ....	38
III.	Erwerbswirtschaft .....	39
D.	Kontrollfragen .....	39

<b>§ 6 Gesetzmäßigkeit der Verwaltung</b>	40
A. Einleitung	40
B. Vorrang des Gesetzes	40
C. Vorbehalt des Gesetzes	41
I. Begriffsbestimmung	41
II. Herleitung	42
1. Grundrechtliche Gesetzesvorbehalte	42
2. Organisatorische Gesetzesvorbehalte	42
3. Wesentlichkeitstheorie	43
III. Einzelfälle zum Vorbehalt des Gesetzes	44
1. Eingriffsverwaltung	44
2. Leistungsverwaltung	44
3. Verwaltungsorganisation und Verwaltungsverfahren	46
4. Sonderrechtsverhältnisse (besondere Gewaltverhältnisse)	46
a) Strafvollzugsverhältnis	47
b) Schulwesen	47
c) Beamtenverhältnis	48
d) Behördliche Warnungen	48
D. Kontrollfragen	49
<b>§ 7 Grundsatz der Verhältnismäßigkeit</b>	49
A. Einleitung	49
B. Inhalt	50
I. Überblick	50
II. Legitimer Zweck	51
III. Geeignetheit	51
IV. Erforderlichkeit	51
V. Angemessenheit	52
C. Kontrollfragen	53
<b>3. Abschnitt. Handlungsformen der Verwaltung –</b>	
<b>Der Verwaltungsakt</b>	55
<b>§ 8 Handlungsformen der Verwaltung im Überblick</b>	55
A. System des Verwaltungshandelns	55
B. Klagearten im Überblick	57
C. Kontrollfragen	58
<b>§ 9 Begriffsmerkmale eines Verwaltungsakts</b>	59
A. Einführung	59
B. Funktionen des Verwaltungsakts	60
C. Begriffsmerkmale des Verwaltungsakts	61
I. Hoheitliche Maßnahme	61
1. Maßnahme	61
2. Hoheitlich	62
II. Behörde	63
III. Auf dem Gebiet des Öffentlichen Rechts	64
IV. Regelung	65

1. Definition der Regelung .....	65
2. Abgrenzungen .....	66
a) Abgrenzung gegenüber tatsächlichem Verwaltungs- handeln .....	66
b) Abgrenzung gegenüber vorbereitenden Maßnahmen .	67
c) Abgrenzung gegenüber behördlichen Willens- erklärungen ohne Anordnungscharakter .....	68
D. Einzelfall .....	68
I. Begriff des Einzelfalles .....	68
1. Geregelter Sachverhalt .....	68
2. Adressatenkreis .....	69
3. Kombinationen .....	70
II. Allgemeinverfügungen (§ 35 S. 2 VwVfG) .....	72
1. Einleitung .....	72
2. Personenbezogene Allgemeinverfügungen .....	72
3. Sachbezogene Allgemeinverfügungen .....	72
4. Benutzungsregelnde Allgemeinverfügungen .....	73
E. Außenwirkung .....	74
F. Kontrollfragen .....	75
<b>§ 10 Wirksamkeit eines Verwaltungsakts .....</b>	<b>76</b>
A. Einführung .....	76
I. Bindungswirkung .....	77
II. Tatbestandswirkung .....	77
B. Bekanntgabe eines Verwaltungsakts .....	77
I. Begriff der Bekanntgabe .....	77
II. Formen der Bekanntgabe .....	78
1. Formlose Bekanntgabe .....	78
2. Bekanntgabe durch postalische Übermittlung mittels einfachen Briefs .....	78
3. Öffentliche Bekanntgabe .....	79
4. Bekanntgabe durch Zustellung .....	79
III. Folgen einer fehlerhaften Bekanntgabe .....	81
C. Kontrollfragen .....	82
<b>§ 11 Formelle Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsakts .....</b>	<b>83</b>
A. Überblick .....	83
B. Zuständigkeit .....	84
I. Sachliche Zuständigkeit .....	85
II. Örtliche Zuständigkeit .....	85
III. Instanzielle Zuständigkeit .....	85
IV. Funktionelle Zuständigkeit .....	86
C. Verfahren, insbesondere Anhörung .....	86
I. Erforderlichkeit der Anhörung .....	86
II. Entbehrlichkeit der Anhörung .....	87
III. Umfang der Anhörungspflicht .....	88
D. Form .....	88

E. Begründung .....	89
I. Erforderlichkeit der Begründung .....	89
II. Entbehrlichkeit der Begründung .....	89
III. Umfang der Begründungspflicht .....	90
F. Ordnungsgemäße Bekanntgabe .....	90
G. Exkurs: Rechtsbehelfsbelehrung .....	90
H. Heilung von Verfahrens- und Formfehlern (§ 45 VwVfG) .....	91
I. Überblick .....	91
II. Voraussetzungen der Heilung .....	91
I. Kontrollfragen .....	92
<b>§ 12 Tatbestandsmäßigkeit eines Verwaltungsakts .....</b>	<b>93</b>
A. Einleitung .....	93
B. Struktur unbestimmter Rechtsbegriffe .....	93
C. Gerichtliche Kontrolle unbestimmter Rechtsbegriffe .....	95
I. Unbestimmte Rechtsbegriffe ohne Beurteilungsspielraum ..	96
II. Unbestimmte Rechtsbegriffe mit Beurteilungsspielraum ...	96
1. Prüfungsentscheidungen .....	96
2. Prüfungsähnliche Entscheidungen .....	97
3. Beamtenrechtliche Beurteilungen .....	97
4. Entscheidungen wertender Art durch weisungsfreie	
Ausschüsse .....	98
5. Besondere Sachkunde der Behörde? .....	98
D. Kontrollfragen .....	98
<b>§ 13 Allgemeine Rechtmäßigkeitsanforderungen .....</b>	<b>99</b>
A. Einleitung .....	99
B. Bestimmtheitsgrundsatz .....	99
C. Tatsächliche und rechtliche Möglichkeit .....	101
I. Tatsächliche Unmöglichkeit .....	101
II. Rechtliche Unmöglichkeit .....	101
D. Kontrollfragen .....	102
<b>§ 14 Ermessen .....</b>	<b>103</b>
A. Begriff und Abgrenzung des Ermessens .....	103
B. Funktionen des Ermessens .....	106
C. Arten des Ermessens .....	107
D. Ermessensfehler .....	109
I. Ermessensunterschreitung .....	109
II. Ermessensüberschreitung .....	110
III. Ermessensfehlgebrauch .....	110
1. Sachwidrigkeit .....	111
2. Ermessensdefizit .....	111
E. Ermessensreduzierung auf Null .....	112
F. Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung .....	114
G. Kontrolle von Ermessensentscheidungen .....	114
I. Außergerichtliches Widerspruchsverfahren .....	115
II. Gerichtliches Klageverfahren .....	115
1. Anfechtungsklage .....	116

2. Verpflichtungsklage .....	116
H. Kontrollfragen .....	118
<b>§ 15 Fehlerhaftigkeit eines Verwaltungsakts .....</b>	<b>118</b>
A. Überblick .....	118
B. Nicht-Verwaltungsakt .....	119
C. Nichtig Verwaltungsakt .....	119
I. Voraussetzungen der Nichtigkeit .....	119
II. Teilnichtigkeit .....	121
III. Rechtsfolgen der Nichtigkeit .....	122
1. Materielle Folgen .....	122
2. Verfahrensrechtliche Folgen .....	122
3. Prozessuale Folgen .....	122
D. Anfechtbarer Verwaltungsakt .....	123
E. Heilung und Unbeachtlichkeit von Verfahrens- und Form- fehlern .....	123
I. Heilung von Verfahrens- und Formfehlern (§ 45 VwVfG) ..	123
1. Überblick .....	123
2. Voraussetzungen der Heilung .....	124
II. Unbeachtlichkeit von Verfahrens- und Formfehlern (§ 46 VwVfG) .....	125
1. Voraussetzungen der Unbeachtlichkeit .....	125
2. Bedeutung des § 46 VwVfG .....	126
F. Umdeutung eines Verwaltungsakts (§ 47 VwVfG) .....	127
G. Kontrollfragen .....	128
<b>§ 16 Nebenbestimmungen zu Verwaltungsakten .....</b>	<b>128</b>
A. Einleitung .....	128
B. Arten von Nebenbestimmungen .....	129
I. Befristung (§ 36 II Nr. 1 VwVfG) .....	129
II. Bedingung (§ 36 II Nr. 2 VwVfG) .....	129
III. Widerrufsvorbehalt (§ 36 II Nr. 3 VwVfG) .....	129
IV. Auflage (§ 36 II Nr. 4 VwVfG) .....	130
V. Auflagenvorbehalt (§ 36 II Nr. 5 VwVfG) .....	130
VI. Modifizierende Auflage .....	130
C. Rechtsnatur von Nebenbestimmungen .....	131
D. Rechtmäßigkeit von Nebenbestimmungen .....	131
I. Gebundene Verwaltung (§ 36 I VwVfG) .....	132
II. Ermessensverwaltung (§ 36 II VwVfG) .....	132
III. Allgemeine Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen (§ 36 III VwVfG) .....	132
E. Rechtsschutz gegen Nebenbestimmungen .....	132
F. Kontrollfragen .....	133
<b>§ 17 Widerruf eines rechtmäßigen Verwaltungsakts .....</b>	<b>133</b>
A. Überblick .....	134
I. Aufhebung eines Verwaltungsakts .....	134
II. Rechtsgrundlagen der Aufhebung .....	135
III. Systematik der §§ 48 und 49 VwVfG .....	135

B. Widerruf eines rechtmäßigen Verwaltungsakts .....	136
I. Widerruf eines belastenden Verwaltungsakts .....	136
II. Widerruf eines begünstigenden Verwaltungsakts mit Wirkung für die Zukunft .....	137
1. Rechtmäßigkeit des aufzuhebenden Verwaltungsakts ...	137
2. Begünstigende Regelung des aufzuhebenden Verwal- tungsakts .....	137
3. Widerrufsgründe .....	137
a) Widerrufsvorbehalt (§ 49 II 1 Nr. 1 VwVfG) .....	137
b) Auflage (§ 49 II 1 Nr. 2 VwVfG) .....	138
c) Änderung der Sachlage (§ 49 II 1 Nr. 3 VwVfG) .....	138
d) Änderung der Rechtslage (§ 49 II 1 Nr. 4 VwVfG) .....	138
e) Schwere Nachteile für das Gemeinwohl (§ 49 II 1 Nr. 5 VwVfG) .....	139
4. Rechtsfolge des § 49 II VwVfG .....	139
III. Widerruf eines begünstigenden Verwaltungsakts mit Wirkung für die Vergangenheit .....	139
1. Einleitung .....	139
2. Voraussetzungen .....	139
3. Rechtsfolge .....	140
C. Kontrollfragen .....	140
<b>§ 18 Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsakts .....</b>	<b>141</b>
A. Einleitung .....	141
B. Rücknahme eines begünstigenden Geld- oder Sachleistungs- verwaltungsakts .....	142
I. Vertrauensschutz (§ 48 II VwVfG) .....	142
II. Rücknahmefrist (§ 48 IV VwVfG) .....	143
III. Rechtsfolge .....	143
C. Rücknahme eines begünstigenden sonstigen Verwaltungsakts ..	144
I. Anwendungsbereich des § 48 III VwVfG .....	144
II. Voraussetzungen .....	144
III. Rechtsfolge .....	144
D. Rücknahme eines belastenden Verwaltungsakts .....	145
E. Kontrollfragen .....	145
<b>4. Abschnitt. Besondere Handlungsformen der Verwaltung .....</b>	<b>147</b>
<b>§ 19 Zusage und Zusicherung .....</b>	<b>147</b>
A. Begriff .....	147
B. Rechtsnatur .....	148
C. Wirksamkeit .....	148
D. Rechtmäßigkeit .....	149
E. Kontrollfragen .....	149
<b>§ 20 Öffentlich-rechtlicher Vertrag .....</b>	<b>150</b>
A. Begriff .....	150
I. Vertragliche Vereinbarung .....	150
II. Auf dem Gebiet des Öffentlichen Rechts .....	151

III. Begründung, Änderung oder Aufhebung eines Rechtsverhältnisses .....	152
B. Arten des Verwaltungsvertrags .....	152
I. Koordinationsrechtliche und subordinationsrechtliche Verträge .....	152
II. Vergleichsverträge und Austauschverträge .....	153
C. Rechtmäßigkeit .....	155
I. Zulässigkeit der Vertragsform .....	155
II. Formelle Rechtmäßigkeit .....	155
1. Zuständigkeit .....	155
2. Form .....	155
3. Zustimmung .....	156
III. Materielle Rechtmäßigkeit .....	156
D. Rechtsfolgen der Rechtswidrigkeit .....	156
I. Systematik der Fehlerfolgen .....	156
II. Nichtigkeit nach § 59 II VwVfG .....	157
III. Nichtigkeit nach § 59 I VwVfG .....	157
E. Leistungsstörungen .....	158
F. Durchsetzung von Ansprüchen .....	159
G. Kontrollfragen .....	159
<b>§ 21 Rechtsverordnung .....</b>	<b>159</b>
A. Begriff .....	159
B. Ermächtigungsgrundlage .....	160
C. Formelle Rechtmäßigkeit .....	161
I. Zuständigkeit .....	161
II. Verfahren .....	161
III. Form .....	161
1. Zwingende Formvorschriften .....	161
2. Sollvorschriften .....	162
a) Angabe der Überschrift .....	162
b) Angabe der Geltungsdauer .....	162
IV. Ausfertigung und Verkündung .....	162
D. Materielle Rechtmäßigkeit .....	162
I. Tatbestand der Ermächtigungsgrundlage .....	162
II. Ermessen .....	163
E. Rechtsschutz .....	163
I. Rechtsschutz unmittelbar gegen eine Rechtsverordnung ..	163
II. Rechtsschutz gegen einen aufgrund einer Rechtsverordnung erlassenen Verwaltungsakt .....	163
F. Kontrollfragen .....	164
<b>§ 22 Satzung .....</b>	<b>164</b>
A. Begriff .....	164
B. Ermächtigungsgrundlage .....	165
C. Rechtmäßigkeit .....	165
D. Folgen der Rechtswidrigkeit .....	165
E. Kontrollfragen .....	166



<b>§ 23 Verwaltungsvorschrift</b> .....	166
A. Bedeutung .....	166
B. Begriff .....	166
C. Regelungsgegenstand .....	167
I. Organisatorische Verwaltungsvorschriften .....	167
II. Verhaltenslenkende Verwaltungsvorschriften .....	167
1. Gesetzesakzessorische Verwaltungsvorschriften .....	167
a) Norminterpretierende Verwaltungsvorschriften .....	167
b) Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften .....	167
c) Ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften .....	167
2. Gesetzesvertretende Verwaltungsvorschriften .....	168
D. Rechtsnatur .....	168
E. Rechtmäßigkeit .....	169
F. Rechtswirkungen .....	169
I. Innenwirkung .....	169
II. Außenwirkung .....	169
1. Mittelbare Außenwirkung .....	170
2. Unmittelbare Außenwirkung .....	170
G. Kontrollfragen .....	171
<b>§ 24 Realakt</b> .....	171
A. Begriff .....	172
B. Abgrenzung gegenüber Verwaltungsakten .....	172
C. Rechtmäßigkeit .....	173
D. Rechtsschutz .....	174
E. Kontrollfragen .....	174
<b>Anhang: Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsakts (Prüfschema)</b> .....	175
<b>Stichwortverzeichnis</b> .....	177