

Inhaltsverzeichnis

Vorwort zur 3. Auflage	V
Abkürzungsverzeichnis	XIX
Literaturverzeichnis	XXV
Abbildungsverzeichnis	XXVII

1. Abschnitt. Grundlagen der Verwaltung 1

§ 1 Grundbegriffe des Verwaltungsrechts	1
A. Begriff der „Verwaltung“	1
I. Eingrenzung auf die „öffentliche“ Verwaltung	1
II. Verwaltung im grundgesetzlichen Funktionengefüge	1
III. Mehrdeutigkeit des Verwaltungsbegriffs	3
IV. Verwaltung im materiellen Sinne	4
V. Einteilung der materiellen Verwaltungstätigkeit	5
1. Gegenstand der Verwaltung	5
2. Rechtswirkungen der Verwaltung für den Bürger	5
3. Rechtsformen der Verwaltung	7
4. Grad der Gesetzesbindung der Verwaltung	7
B. Begriff des „Rechts“ der Verwaltung	8
I. Trennung von Allgemeinem und Besonderem Verwaltungsrecht	8
II. Unterscheidung von öffentlichem Recht und Privatrecht	9
1. Notwendigkeit der Abgrenzung	9
2. Abgrenzungstheorien	10
3. Zuordnung gesetzlich nicht eindeutig erfasster Fälle	12
C. Kontrollfragen	16
§ 2 Rechtsquellen des Verwaltungsrechts	17
A. Arten von Rechtsquellen	17
I. Geschriebenes Recht	18
1. Verfassung	18
2. Formelle Gesetze	18
3. Materielle Gesetze	19
4. Verwaltungsvorschriften	21
II. Ungeschriebenes (Gewohnheits-)Recht	22
B. Europäisches Unionsrecht	22
I. Primäres Unionsrecht	23
II. Sekundäres Unionsrecht	23
1. Verordnungen	23
2. Richtlinien	24
3. Beschlüsse	24

4. Empfehlungen und Stellungnahmen	25
III. „Tertiäres“ Unionsrecht	25
C. Völkerrecht	26
I. Allgemeine Regeln des Völkerrechts	26
II. Völkervertragsrecht	27
D. Rangordnung der Rechtsquellen	27
I. Rangordnung des nationalen Rechts	27
II. Rangordnung des europäischen Unionsrechts	29
III. Rangordnung zwischen Unionsrecht und nationalem Recht	29
E. Kontrollfragen	30
§ 3 Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder	30
A. Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes	30
B. Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder	33
C. Kontrollfragen	33
§ 4 Organisation der Verwaltung	33
A. Träger der Verwaltung	33
I. Unmittelbare und mittelbare Staatsverwaltung	33
II. Juristische Personen des öffentlichen Rechts	35
1. Überblick	35
2. Körperschaften des öffentlichen Rechts	36
3. Anstalten des öffentlichen Rechts	36
4. Stiftungen des öffentlichen Rechts	37
B. Beliehene und Verwaltungshelfer	38
I. Beliehene	38
II. Verwaltungshelfer	38
C. Verwaltungsaufbau	39
I. Bundesverwaltung	39
1. Unmittelbare Bundesverwaltung	39
2. Mittelbare Bundesverwaltung	40
II. Landesverwaltung	40
1. Unmittelbare Landesverwaltung	40
2. Mittelbare Landesverwaltung	42
D. Kontrollfragen	42
2. Abschnitt. Grundsätze des Verwaltungshandelns	43
§ 5 Grundrechtsbindung der Verwaltung	43
A. Einleitung	43
B. Zulässigkeit privatrechtlichen Handelns	43
C. Bindung der Verwaltung	44
I. Verwaltungsprivatrecht	44
II. Fiskalische Hilfsgeschäfte	44
III. Erwerbswirtschaftliche Betätigung	45
D. Kontrollfragen	46
§ 6 Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	46
A. Einleitung	46

B. Vorrang des Gesetzes	47
C. Vorbehalt des Gesetzes	47
I. Begriffsbestimmung	47
II. Herleitung	48
1. Grundrechtliche Gesetzesvorbehalte	48
2. Organisatorische Gesetzesvorbehalte	48
3. Wesentlichkeitslehre	49
III. Einzelfälle zum Vorbehalt des Gesetzes	51
1. Eingriffsverwaltung	51
2. Leistungsverwaltung	51
3. Verwaltungsorganisation und Verwaltungsverfahren ...	52
4. Sonderrechtsverhältnisse (besondere Gewaltverhältnisse)	53
D. Kontrollfragen	55
§ 7 Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	56
A. Einleitung	56
B. Inhalt	56
I. Überblick	56
II. Legitimer Zweck	57
III. Geeignetheit	57
IV. Erforderlichkeit	58
V. Angemessenheit	58
C. Kontrollfragen	60
3. Abschnitt. Der Verwaltungsakt	61
§ 8 Handlungsformen der Verwaltung im Überblick	61
A. System des Verwaltungshandelns	61
B. Kontrollfragen	63
§ 9 Begriffsmerkmale eines Verwaltungsakts	64
A. Einleitung	64
B. Funktionen des Verwaltungsakts	65
C. Begriffsmerkmale des Verwaltungsakts	66
I. Hoheitliche Maßnahme	66
1. Maßnahme	66
2. Hoheitlich	67
II. Behörde	68
III. Auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts	69
IV. Regelung	71
1. Definition der Regelung	71
2. Abgrenzungen	72
D. Einzelfall	74
I. Begriff des Einzelfalls	75
1. Geregelter Sachverhalt	75
2. Adressatenkreis	76
3. Kombinationen	76

II. Allgemeinverfügungen (§ 35 S. 2 VwVfG)	78
1. Einleitung	78
2. Personenbezogene Allgemeinverfügungen	78
3. Sachbezogene Allgemeinverfügungen	79
4. Benutzungsregelnde Allgemeinverfügungen	80
E. Außenwirkung	80
F. Kontrollfragen	82
§ 10 Wirksamkeit eines Verwaltungsakts	83
A. Einleitung	83
I. Begriff der Wirksamkeit	83
1. Äußere Wirksamkeit	83
2. Innere Wirksamkeit	83
II. Verbindlichkeit und Wirksamkeit	84
1. Bindungswirkung	84
2. Tatbestandswirkung	84
3. Feststellungswirkung	85
B. Bekanntgabe eines Verwaltungsakts	85
I. Begriff der Bekanntgabe	85
II. Formen der Bekanntgabe	86
1. Formlose Bekanntgabe	86
2. Bekanntgabe durch postalische Übermittlung mittels einfachen Briefs	86
3. Öffentliche Bekanntgabe	87
4. Bekanntgabe durch Zustellung	88
III. Folgen einer fehlerhaften Bekanntgabe	90
C. Kontrollfragen	91
§ 11 Formelle Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsakts	91
A. Überblick	91
B. Zuständigkeit	92
I. Sachliche Zuständigkeit	93
II. Örtliche Zuständigkeit	93
III. Instanzielle Zuständigkeit	94
IV. Funktionelle Zuständigkeit	94
C. Verfahren, insbesondere Anhörung	95
I. Erforderlichkeit der Anhörung	95
II. Entbehrlichkeit der Anhörung	95
III. Umfang der Anhörungspflicht	96
D. Form	97
E. Begründung	97
I. Erforderlichkeit der Begründung	97
II. Entbehrlichkeit der Begründung	98
III. Umfang der Begründungspflicht	98
F. Ordnungsgemäße Bekanntgabe	99
G. Rechtsbehelfsbelehrung	99
H. Heilung von Verfahrens- und Formfehlern (§ 45 VwVfG)	100
I. Überblick	100

II. Voraussetzungen	100
III. Rechtsfolgen	101
I. Unbeachtlichkeit von Verfahrens- und Formfehlern (§ 46 VwVfG)	102
I. Voraussetzungen der Unbeachtlichkeit	102
II. Bedeutung des § 46 VwVfG	103
J. Kontrollfragen	104
§ 12 Materielle Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsakts	104
A. Tatbestandsmäßigkeit eines Verwaltungsakts	104
I. Einleitung	104
II. Struktur unbestimmter Rechtsbegriffe	105
III. Gerichtliche Kontrolle unbestimmter Rechtsbegriffe	107
1. Unbestimmte Rechtsbegriffe ohne Beurteilungsspielraum	107
2. Unbestimmte Rechtsbegriffe mit Beurteilungsspielraum	108
B. Kontrollfragen	110
§ 13 Allgemeine Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	110
A. Einleitung	110
B. Bestimmtheitsgrundsatz	111
C. Tatsächliche und rechtliche Möglichkeit	112
I. Tatsächliche Unmöglichkeit	112
II. Rechtliche Unmöglichkeit	113
D. Kontrollfragen	114
§ 14 Ermessen	114
A. Begriff und Abgrenzung des Ermessens	115
B. Funktionen des Ermessens	118
C. Arten des Ermessens	119
D. Ermessensfehler	120
I. Ermessensnichtgebrauch	121
II. Ermessensüberschreitung	122
III. Ermessens Fehlgebrauch	123
1. Sachfremde Erwägungen	123
2. Abweichung von Verwaltungspraxis oder Verwaltungsvorschriften	123
3. Tatsachenfehler	124
E. Ermessensreduzierung auf Null	124
F. Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung	126
G. Kontrolle von Ermessensentscheidungen	127
I. Außergerichtliches Widerspruchsverfahren	127
II. Gerichtliches Klageverfahren	127
1. Anfechtungsklage	128
2. Verpflichtungsklage	128
H. Kontrollfragen	130
§ 15 Fehlerhaftigkeit eines Verwaltungsakts	130
A. Überblick	130

B. Nicht-Verwaltungsakt.....	131
C. Nichtiger Verwaltungsakt	131
I. Voraussetzungen der Nichtigkeit	131
II. Teilnichtigkeit	134
III. Rechtsfolgen der Nichtigkeit	134
1. Materielle Folgen	134
2. Verfahrensrechtliche Folgen	134
3. Prozessuale Folgen	134
D. Anfechtbarer Verwaltungsakt	135
E. Umdeutung eines Verwaltungsakts (§ 47 VwVfG).....	135
F. Kontrollfragen	136
§ 16 Nebenbestimmungen zu Verwaltungsakten	137
A. Einleitung	137
B. Arten von Nebenbestimmungen	137
I. Befristung (§ 36 II Nr. 1 VwVfG)	137
II. Bedingung (§ 36 II Nr. 2 VwVfG)	138
III. Widerrufsvorbehalt (§ 36 II Nr. 3 VwVfG)	138
IV. Auflage (§ 36 II Nr. 4 VwVfG)	139
V. Auflagenvorbehalt (§ 36 II Nr. 5 VwVfG)	139
VI. Modifizierende Auflage	140
C. Rechtsnatur von Nebenbestimmungen	140
D. Zulässigkeit von Nebenbestimmungen	141
I. Gebundene Hauptverwaltungsakte (§ 36 I VwVfG)	141
II. Ermessensabhängige Hauptverwaltungsakte (§ 36 II VwVfG)	142
III. Allgemeine Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen (§ 36 III VwVfG)	142
E. Rechtsschutz gegen Nebenbestimmungen	142
F. Kontrollfragen	143
§ 17 Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsakts	143
A. Einleitung	144
I. Aufhebung eines Verwaltungsakts	144
II. Rechtsgrundlagen der Aufhebung	145
III. Systematik des § 48 VwVfG (Rücknahme) und des § 49 VwVfG (Widerruf)	145
B. Rechtswidrigkeit des aufzuhebenden Verwaltungsakts.....	146
C. Rücknahme eines rechtswidrigen belastenden Verwaltungsakts.....	147
D. Rücknahme eines rechtswidrigen begünstigenden Geld- oder Sachleistungsverwaltungsakts	147
I. Vertrauensschutz (§ 48 II VwVfG)	148
II. Rücknahmefrist (§ 48 IV VwVfG).....	149
III. Rechtsfolge	150
E. Rücknahme eines begünstigenden sonstigen Verwaltungsakts .	151
I. Tatbestand.....	151
II. Ausgleichsanspruch	151

III. Rechtsfolge	152
F. Kontrollfragen	153
§ 18 Widerruf eines rechtmäßigen Verwaltungsakts	153
A. Widerruf eines rechtmäßigen belastenden Verwaltungsakts	153
B. Widerruf eines rechtmäßigen begünstigenden Verwaltungsakts mit Wirkung für die Zukunft	154
I. Systematik des § 49 II und III VwVfG	154
II. Rechtmäßigkeit des aufzuhebenden Verwaltungsakts	154
III. Begünstigende Regelung des aufzuhebenden Verwaltungsakts	155
IV. Widerrufsgründe	155
1. Widerrufsvorbehalt (§ 49 II 1 Nr. 1 VwVfG)	155
2. Auflage (§ 49 II 1 Nr. 2 VwVfG)	156
3. Änderung der Sachlage (§ 49 II 1 Nr. 3 VwVfG)	156
4. Änderung der Rechtslage (§ 49 II 1 Nr. 4 VwVfG)	157
5. Schwere Nachteile für das Gemeinwohl (§ 49 II 1 Nr. 5 VwVfG)	157
V. Rechtsfolge	158
C. Widerruf eines rechtmäßigen begünstigenden Verwaltungsakts mit Wirkung für die Vergangenheit	158
I. Einleitung	158
II. Voraussetzungen	158
III. Rechtsfolge	159
D. Kontrollfragen	160
4. Abschnitt. Weitere Handlungsformen der Verwaltung	161
§ 19 Zusage und Zusicherung	161
A. Begriff	161
B. Rechtsnatur	162
C. Wirksamkeit	162
D. Rechtmäßigkeit	163
E. Kontrollfragen	164
§ 20 Verwaltungsrechtlicher Vertrag	164
A. Begriff	165
B. Begriffsmerkmale	166
I. Vertragliche Vereinbarung	166
II. Auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts	167
III. Begründung, Änderung oder Aufhebung eines Rechtsverhältnisses	167
C. Arten des Verwaltungsvertrages	167
I. Koordinationsrechtliche und subordinationsrechtliche Verträge	168
II. Vergleichsverträge und Austauschverträge	169
1. Vergleichsvertrag	169
2. Austauschvertrag	170

D.	Rechtmäßigkeit	171
I.	Zulässigkeit der Vertragsform	171
II.	Formelle Rechtmäßigkeit	172
1.	Zuständigkeit	172
2.	Form	172
3.	Zustimmung	173
III.	Materielle Rechtmäßigkeit	173
E.	Folgen der Rechtswidrigkeit	173
I.	Systematik der Fehlerfolgen	173
II.	Nichtigkeit nach § 59 II VwVfG	174
III.	Nichtigkeit nach § 59 I VwVfG	174
F.	Leistungsstörungen	175
G.	Durchsetzung von Ansprüchen	176
H.	Kontrollfragen	177
§ 21	Rechtsverordnung	177
A.	Begriff	177
B.	Ermächtigungsgrundlage	178
C.	Formelle Rechtmäßigkeit	178
I.	Zuständigkeit	178
II.	Verfahren	179
III.	Form	180
1.	Zwingende Formvorschriften	180
2.	Sollformvorschriften	180
IV.	Ausfertigung und Verkündung	180
D.	Materielle Rechtmäßigkeit	181
I.	Tatbestand der Ermächtigungsgrundlage	181
II.	Ermessen	181
E.	Rechtsfolgen der Rechtswidrigkeit	181
F.	Rechtsschutz	181
I.	Rechtsschutz unmittelbar gegen eine Rechtsverordnung	181
II.	Rechtsschutz gegen einen aufgrund einer Rechtsverordnung erlassenen Verwaltungsakt	182
G.	Kontrollfragen	182
§ 22	Satzung	182
A.	Begriff	182
B.	Ermächtigungsgrundlage	183
C.	Rechtmäßigkeit und Wirksamkeit	184
D.	Rechtsfolgen der Rechtswidrigkeit	184
E.	Kontrollfragen	185
§ 23	Verwaltungsvorschrift	185
A.	Bedeutung	185
B.	Begriff	185
C.	Arten von Verwaltungsvorschriften	186
I.	Organisatorische Verwaltungsvorschriften	186

II. Verhaltenslenkende Verwaltungsvorschriften	186
1. Gesetzesakzessorische Verwaltungsvorschriften	186
2. Gesetzesvertretende Verwaltungsvorschriften	187
D. Rechtsnatur	188
E. Rechtmäßigkeit	188
F. Rechtswirkungen	189
I. Innenwirkung	189
II. Außenwirkung	189
1. Mittelbare Außenwirkung	189
2. Unmittelbare Außenwirkung	190
G. Kontrollfragen	191
§ 24 Realakt	191
A. Begriff	191
B. Arten von Realakten	192
I. Verrichtungen	192
II. Wissenserklärungen	192
III. Durchführungs- und Vorbereitungshandlungen	192
C. Abgrenzung gegenüber Verwaltungsakten	193
D. Rechtmäßigkeit	193
D. Rechtsschutz	194
E. Kontrollfragen	194
5. Abschnitt. Verwaltungsprozessrecht	195
§ 25 Einführung in das System des Verwaltungsrechtsschutzes	195
A. Gerichtszweige	195
B. Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit	196
C. Einführung in die Verwaltungsgerichtsordnung	196
C. Kontrollfragen	197
§ 26 Formlose Rechtsbehelfe	198
§ 27 Verwaltungsrechtlicher Widerspruch	199
A. Doppelnatur des Widerspruchsverfahrens	199
B. Funktionen des Widerspruchs	199
C. Zulässigkeit des Widerspruchs	200
I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs	200
1. Aufdrängende Sonderzuweisung	201
2. Generalklausel des § 40 I 1 VwGO	201
II. Statthaftigkeit des Widerspruchs	206
1. Voraussetzungen der Statthaftigkeit	206
2. Entbehrlichkeit des Widerspruchs	207
III. Widerspruchsbefugnis	208
1. Zweck des § 42 II VwGO	208
2. Anwendungsbereich des § 42 II VwGO	209
3. Voraussetzungen der Widerspruchsbefugnis	209
4. Fallgruppen	210
IV. Form	210

V. Frist	211
VI. Einlegung des Widerspruchs bei der zuständigen Behörde ..	212
D. Begründetheit des Widerspruchs	212
I. Prüfungsmaßstab und Prüfungsumfang	212
II. Entscheidungserheblicher Zeitpunkt	213
III. Rechtsverletzung	214
E. Überblick über das Widerspruchsverfahren	214
F. Kontrollfragen	215
§ 28 Verwaltungsgerichtliche Klagen	216
A. Überblick über die Klagearten	216
B. Anfechtungsklage	217
I. Klageziel und Klagegegenstand	217
II. Zulässigkeit	218
1. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs	218
2. Statthaftigkeit	218
3. Klagebefugnis	219
4. Durchführung eines Vorverfahrens	220
5. Ordnungsgemäße Klageerhebung	221
6. Klagefrist	221
7. Richtiger Beklagter	222
III. Begründetheit	222
1. Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts	222
2. Verletzung des Klägers in eigenen Rechten	222
C. Verpflichtungsklage	223
I. Klageziel und Klagegegenstand	223
II. Zulässigkeit	224
1. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs	224
2. Statthaftigkeit	224
3. Klagebefugnis	225
4. Durchführung eines Vorverfahrens	226
5. Ordnungsgemäße Klageerhebung	226
6. Klagefrist	226
7. Richtiger Beklagter	226
III. Begründetheit	227
D. Allgemeine Leistungsklage	227
I. Klageziel und Klagegegenstand	227
II. Zulässigkeit	228
1. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs	228
2. Statthaftigkeit	229
3. Klagebefugnis	229
4. Durchführung eines Vorverfahrens	230
5. Ordnungsgemäße Klageerhebung	230
6. Klagefrist	230
7. Richtiger Beklagter	230
III. Begründetheit	230
E. Allgemeine Feststellungsklage	231
I. Klageziel und Klagegegenstand	231

II. Zulässigkeit	232
1. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs	232
2. Statthaftigkeit	232
3. Subsidiarität	233
4. Feststellungsinteresse	234
5. Klagebefugnis	234
6. Durchführung eines Vorverfahrens	235
7. Ordnungsgemäße Klageerhebung	235
8. Klagefrist	235
9. Richtiger Beklagter	235
III. Begründetheit	235
F. Fortsetzungsfeststellungsklage	236
I. Klageziel und Klagegegenstand	236
II. Zulässigkeit	236
1. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs	236
2. Statthaftigkeit	236
3. Klagebefugnis	240
4. Besonderes Feststellungsinteresse	240
5. Durchführung eines Vorverfahrens	242
6. Ordnungsgemäße Klageerhebung	243
7. Klagefrist	243
8. Richtiger Beklagter	244
III. Begründetheit	244
G. Normenkontrolle nach § 47 VwGO	244
I. Antragsziel und Antragsgegenstand	244
II. Zulässigkeit	246
1. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs	246
2. Statthaftigkeit	246
3. Antragsbefugnis	246
4. Durchführung eines Vorverfahrens	247
5. Ordnungsgemäßer Antrag	247
6. Antragsfrist	247
7. Richtiger Antragsgegner	247
III. Begründetheit	248
H. Kontrollfragen	248
§ 29 Vorläufiger Rechtsschutz	250
A. Einleitung	250
B. Vorläufiger Rechtsschutz nach § 80 VwGO	251
I. Aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage (§ 80 I VwGO)	251
1. Bedeutung der aufschiebenden Wirkung	251
2. Voraussetzungen der aufschiebenden Wirkung	252
3. Dauer der aufschiebenden Wirkung	253
II. Ausnahmen von der aufschiebenden Wirkung (§ 80 II VwGO)	253
1. Öffentliche Abgaben und Kosten (§ 80 II 1 Nr. 1 VwGO)...	254

2. Unaufschiebbare Maßnahmen von Polizeivollzugsbeamten (§ 80 II 1 Nr. 2 VwGO)	254
3. Andere bundes- und landesgesetzlich bestimmte Fälle (§ 80 II 1 Nr. 3 VwGO)	255
4. Behördliche Anordnung der sofortigen Vollziehung (§ 80 II 1 Nr. 4, III VwGO)	255
III. Behördliche Aussetzung der Vollziehung (§ 80 IV VwGO)	257
IV. Gerichtliche Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung (§ 80 V VwGO)	257
1. Antragsziel und Antragsgegenstand	257
2. Zulässigkeit eines Antrags	258
3. Begründetheit eines Antrags	258
C. Vorläufiger Rechtsschutz nach § 123 VwGO	260
1. Antragsziel und Antragsgegenstand	260
2. Zulässigkeit eines Antrags	261
3. Begründetheit eines Antrags	262
D. Kontrollfragen	264
§ 30 Verwaltungsgerichtliche Rechtsmittel	265
Anhang 1 Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsakts (Prüfschema)	267
Anhang 2 Zulässigkeit und Begründetheit eines Widerspruchs (Prüfschema)	269
Stichwortverzeichnis	271