

Inhalt

Vorwort zur 17. Auflage XIX

Zu den Verfassern XXI

Abkürzungsverzeichnis XXIII

Literaturverzeichnis XXIX

 Lehr- und Lernbücher XXIX

 Kommentare und Handbücher XXX

Kapitel 1 – Aufbau der Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltung

A. Verwaltung im Staatengefüge 1

B. Der Begriff der öffentlichen Verwaltung 3

 I. Einführung 3

 II. Öffentliche Verwaltung im organisatorischen Sinne 3

 III. Öffentliche Verwaltung im materiellen Sinne 4

 IV. Öffentliche Verwaltung im formellen Sinne 5

 V. Arten öffentlicher Verwaltung 5

 1. Ordnungsverwaltung 5

 2. Leistungsverwaltung 6

 3. Fiskalverwaltung 7

 4. Zwei-Stufen-Theorie 8

 VI. Adressat öffentlicher Verwaltung 10

C. Arten der Staatsverwaltung 11

 I. Einführung 11

 II. Bundesverwaltung 12

 III. Landesverwaltung 14

 1. Einführung 14

 2. Organleihe 15

 3. Einrichtungen des Landes und Landesbetriebe 16

 IV. Organisationsformen von Verwaltungsträgern 16

 1. Körperschaft des öffentlichen Rechts 17

 2. Anstalt des öffentlichen Rechts 19

 3. Stiftung des öffentlichen Rechts 21

 4. Überblick 22

 V. Kommunalverwaltung 22

 1. Einführung 22

 2. Aufgaben der Kommunalverwaltung 23

 VI. Beliehener und Verwaltungshelfer 24

 1. Beliehener 24

 2. Verwaltungshelfer 28

D. Organisationsaufbau eines Verwaltungsträgers29

E. Aufsicht der Landesverwaltung33

 I. Unmittelbare Landesverwaltung.....33

 II. Mittelbare Landesverwaltung34

Kapitel 2 – Handlungsformen der Verwaltung

A. Öffentlich-rechtliches und zivilrechtliches Verwaltungshandeln36

 I. Abgrenzungstheorien.....36

 II. Sonderprobleme.....37

 1. Zwei-Stufen-Theorie37

 2. Hausverbote.....38

 3. Beliehene.....39

B. Öffentlich-rechtliches Verwaltungshandeln39

 I. Verwaltungsakt.....39

 1. Begriff und Funktionen des Verwaltungsakts39

 2. Arten von Verwaltungsakten.....40

 a) Belastende und begünstigende Verwaltungsakte.....40

 b) Feststellende Verwaltungsakte40

 c) Dingliche Verwaltungsakte41

 d) Verwaltungsakte mit Doppelwirkung.....41

 e) Mehrstufige und mitwirkungsbedürftige Verwaltungsakte41

 f) Verwaltungsakte mit Dauerwirkung.....42

 g) „Neutrale“ Verwaltungsakte.....42

 3. Merkmale des Verwaltungsakts nach § 35 Satz 1 VwVfG43

 a) Hoheitliche Maßnahme43

 b) Behörde44

 c) Öffentliches Recht.....44

 d) Regelung45

 e) Einzelfall46

 f) Unmittelbare Rechtswirkung nach außen.....46

 4. Allgemeinverfügungen nach § 35 Satz 2 VwVfG.....48

 a) Adressatenbezogene Allgemeinverfügungen
 (§ 35 Satz 2 Alt. 1 VwVfG)48

 b) Sachbezogene Allgemeinverfügungen
 (§ 35 Satz 2 Alt. 2 VwVfG)49

 c) Benutzungsregelnde Allgemeinverfügungen
 (§ 35 Satz 2, Alt. 3 VwVfG).....49

 II. Nebenbestimmungen zu Verwaltungsakten.....50

 1. Die allgemeine Zulässigkeit von Nebenbestimmungen.....51

 2. Die Regelungen § 36 Abs. 1 und Abs. 2 VwVfG.....51

 3. Die einzelnen Nebenbestimmungen52

a)	Unselbstständige Nebenbestimmungen	53
aa)	Befristung	53
bb)	Bedingung	54
cc)	Widerrufsvorbehalt	54
b)	Selbstständige Nebenbestimmungen	55
aa)	Auflage	55
bb)	Auflagenvorbehalt	55
c)	Sonderproblem: Die Abgrenzung von Bedingung und Auflage	55
d)	Die Regelung des § 36 Abs. 3 VwVfG	57
III.	Zusicherung	57
1.	Rechtsnatur	57
2.	Abgrenzung zu ähnlichen Handlungsformen	58
3.	Rechtscharakter	58
4.	Wirksamkeitsvoraussetzungen	59
5.	Prüfungsaufbau	60
IV.	Öffentlich-rechtlicher Vertrag	60
1.	Begriff und Merkmale des öffentlich-rechtlichen Vertrages	61
a)	Rechtsverhältnis	61
b)	Auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts	62
c)	Vertrag	63
2.	Allgemeine Wirksamkeitsvoraussetzungen	63
3.	Koordinationsrechtliche öffentlich-rechtliche Verträge	64
4.	Subordinationsrechtliche öffentlich-rechtliche Verträge	65
5.	Durchsetzung öffentlich-rechtlicher Verträge	68
6.	Haftung aus öffentlich-rechtlichem Vertrag	68
7.	Prüfungsaufbau	69
V.	Realakt/Realhandeln	69
VI.	Rechtsverordnung und Satzung	70
VII.	Verwaltungsvorschriften	72
C.	Zivilrechtliches Verwaltungshandeln	73
D.	Verwaltungsprivatrecht	73

Kapitel 3 – Zustandekommen eines Verwaltungsakts und materielle Rechtmäßigkeitsanforderungen

A.	Zustandekommen des Verwaltungsakts	75
I.	Grundlegendes zur Terminologie	75
II.	Bekanntgabe eines Verwaltungsakts	77
a)	Überblick über die Bekanntgabeformen	78
b)	Bekanntgabefiktion	81
c)	Zustellung	84
d)	Öffentliche Bekanntgabe	91

III.	Wirksamkeit eines Verwaltungsakts.....	92
1.	Innere und äußere Wirksamkeit.....	92
2.	Dauer der Wirksamkeit	94
a)	Beendigung durch Aufhebung.....	94
b)	Erledigung.....	94
3.	Bestandskraft.....	95
4.	Bindungswirkung	97
IV.	Rechtsnachfolge	99
B.	Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen des Verwaltungsakts	100
I.	Ermächtigungsgrundlage	102
II.	Formelle Rechtmäßigkeit	102
1.	Zuständigkeit der Behörde	102
a)	Grundlegend: Verbandskompetenz	103
b)	Sachliche und instanzielle Zuständigkeit.....	104
c)	Örtliche Zuständigkeit.....	106
d)	Zuständigkeit in besonderen Fällen.....	107
2.	Einhaltung des Verfahrens	109
a)	Geltungsbereich des VwVfG.....	109
b)	Besondere Verfahrensarten	112
aa)	Förmlichesilverwaltungsverfahren	112
bb)	Verfahren über eine einheitliche Stelle	112
cc)	Planfeststellungsverfahren.....	116
c)	Untersuchungsgrundsatz	118
aa)	Beginn des Verfahrens	118
bb)	Ermittlung des Sachverhalts	119
d)	Beratung und Auskunft	122
e)	Mitwirkung anderer Behörden	123
f)	Ausgeschlossene Personen und Befangenheit	124
aa)	Ausschlussstatbestände	125
bb)	Besorgnis der Befangenheit.....	127
cc)	Übungsfälle zu §§ 20, 21 VwVfG.....	128
g)	Anhörung.....	130
h)	Akteneinsicht.....	134
i)	Datenschutz	137
j)	Verfahrensbeteiligte	142
aa)	Beteiligungsfähigkeit	143
bb)	Handlungsfähigkeit	146
cc)	Rechtsstellung der Beteiligten.....	147
dd)	Bevollmächtigte	149
3.	Einhaltung der Formvorschriften	152
a)	Formvorschriften aus dem Fachrecht	152

b) Begründung	152
c) Rechtsbehelfsbelehrung	153
III. Materielle Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts	154
1. Tatbestandsmerkmale der Ermächtigungsgrundlage	155
a) Unbestimmte Rechtsbegriffe im Tatbestand	155
aa) Auslegung nach dem Wortlaut	157
bb) Systematische Auslegung	157
cc) Historische Auslegung	158
dd) Teleologische Auslegung	159
b) Beurteilungsspielraum der Behörde	159
Prüfungsentscheidungen	160
Beurteilungsentscheidungen	160
Entscheidungen wertender Art durch Gremien	160
Prognoseentscheidungen und Risikobewertungen	161
2. Rechtsfolgenrechtsseite der Norm	161
a) Ermessen	162
aa) Formen des Ermessens	165
bb) Intendiertes Ermessen	165
cc) Ermessensreduktion auf null	166
dd) Ermessensfehler	167
(1) Ermessensüberschreitung	168
(2) Ermessensnichtgebrauch	169
(3) Ermessensfehlergebrauch	169
b) Gebundene Entscheidung	170
c) Verhältnismäßigkeit	171
aa) Legitimer Zweck	173
bb) Geeignetheit	173
cc) Erforderlichkeit	174
dd) Angemessenheit	174
C. Fehler- und Fehlerfolgenlehre	175
I. Formelle und materielle Fehlerhaftigkeit	175
II. Nichtigkeit	177
1. Evidenzunabhängige Nichtigkeit	177
2. Privilegierte Fehler	179
3. Generalklausel der Nichtigkeit	179
III. Fehler bei der Bekanntgabe von Verwaltungsakten	181
IV. Rechtsfolgen bei privilegierten Fehlern	182
1. Berichtigung nach § 42 VwVfG	184
2. Heilung nach § 45 VwVfG	186
a) Nachholung der Anhörung	186
b) Nachschieben von Gründen	188
c) Nachschieben von Ermessenserwägungen	190

3. Unbeachtlichkeit i. S. v. § 46 VwVfG.....	192
4. Umdeutung (Konversion) von Verwaltungsakten	193
D. Prüfungsschema: Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsaktes	195
E. Übung	198

Kapitel 4 – Kontrollmechanismen

A. Rücknahme, Widerruf und Wiederaufgreifen des Verfahrens	204
I. Allgemeines.....	204
II. Rücknahme von Verwaltungsakten	205
1. Rücknahme rechtswidriger Verwaltungsakte	205
2. Rücknahme rechtswidriger begünstigender Verwaltungsakte über eine Geldleistung oder teilbare Sachleistung.....	206
a) Allgemeines.....	206
b) Ausschluss des Vertrauensschutzes (§ 48 Abs. 2 Satz 3 VwVfG).....	206
aa) Arglistige Täuschung, Drohung, Bestechung (Nr. 1)	207
bb) Unrichtige oder unvollständige Angaben (Nr. 2)	208
cc) Kenntnis über die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts (Nr. 3)	209
c) Regelvermutung (§ 48 Abs. 2 Satz 2 VwVfG).....	209
d) Allgemeine Abwägung (§ 48 Abs. 2 Satz 1 VwVfG)	209
e) Frist (§ 48 Abs. 4 VwVfG).....	210
f) Rechtsfolge.....	211
3. Rücknahme rechtswidriger begünstigender Verwaltungsakte über keine Geldleistung oder teilbare Sachleistung.....	211
III. Widerruf von Verwaltungsakten.....	212
1. Widerruf rechtmäßiger nichtbegünstigender Verwaltungsakte	213
2. Widerruf rechtmäßiger begünstigender Verwaltungsakte	213
3. Widerruf rechtmäßiger begünstigender Verwaltungsakte über eine Geldleistung oder teilbare Sachleistung.....	215
IV. Prüfungshinweise	216
V. Besondere Modifizierungen des Vertrauensschutzes	218
1. Die Regelung des § 50 VwVfG.....	218
2. Europarechtliche Vorgaben	219
VI. Erstattung und Verzinsung	219
VII. Wiederaufgreifen des Verfahrens	221
B. Das Vorverfahren der §§ 68 ff. VwGO	224
I. Allgemeines.....	224
II. Begriff und Funktionen des Vorverfahrens	225
III. Ablauf des Vorverfahrens.....	226
IV. Inhalt eines Widerspruchsbescheids	227

V.	Die Prüfung der Erfolgsaussichten eines Widerspruchs.....	228
1.	Auslegung des Begehrens	228
2.	Zuständigkeit der Widerspruchsbehörde	229
3.	Zulässigkeit eines Widerspruchs.....	229
a)	Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs.....	229
b)	Statthaftigkeit des Widerspruchs	229
c)	Widerspruchsbefugnis	231
d)	Form	232
e)	Frist	233
f)	Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen	233
4.	Begründetheit eines Widerspruchs	234
a)	Anfechtungswiderspruch	234
b)	Verpflichtungswiderspruch.....	234
VI.	Entscheidungskompetenzen der Widerspruchsbehörde	234
VII.	Kostenentscheidung	235
VIII.	Sonderproblem: reformatio in peius.....	236
IX.	Prüfungsaufbau	238

Kapitel 5 – Europarecht

A.	EU und Unionsrecht.....	239
I.	Entwicklung der EU.....	239
II.	Unionsrecht	240
III.	Kollisionsregeln	241
B.	Bedeutung des Unionsrechts für die Verwaltungspraxis	244
I.	Unionsrecht und kommunales Verfassungsrecht	244
1.	Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 Abs. 3 EUV).....	245
2.	Ausschuss der Regionen (Art. 305-307 AEUV)	245
3.	Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung.....	246
4.	Kommunalwahlrecht von Unionsbürgern	246
II.	Unionsrecht und Fachverwaltung	246
1.	Europäische Grundrechtscharta	246
2.	Personalverwaltung.....	247
3.	Umweltschutz	248
4.	Staatliche Beihilfen.....	249
5.	Vergaberecht.....	250
6.	Einführung des EURO (€)	250
7.	Aufhebung von Verwaltungsakten (§§ 48 ff. VwVfG).....	251
8.	Verwaltungsverfahrensrecht	252
C.	Fallübungen	253
I.	Einführung	253
II.	Zum Beihilfeverbot.....	254

III.	Zum „Laserdrom“-Fall	256
IV.	Auszug aus dem Vertrag über die Europäische Union	257
V.	Auszug aus dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union	257
VI.	Fälle und Lösungen	259
1.	Fall 1	259
2.	Fall 2	260
3.	Lösung Fall 1.....	261
4.	Lösung Fall 2.....	263
 Kapitel 6 – Staatshaftung		
A.	Einführung	269
B.	Entwicklung der Staatshaftung	270
C.	Amtshaftung nach Art. 34 GG i. V. m. § 839 BGB	271
I.	Einführung	271
II.	Voraussetzungen.....	272
1.	Öffentliches Amt.....	273
2.	In Ausübung des öffentlichen Amtes	275
3.	Verletzung einer Amtspflicht	276
4.	Amtspflicht gegenüber dem Geschädigten.....	277
5.	Verschulden.....	279
6.	Schaden	279
7.	Kausalität zwischen Amtspflichtverletzung und Schaden.....	279
8.	Keine Haftungsbegrenzung	280
a)	§ 839 Abs. 3 BGB	280
b)	§ 839 Abs. 2 BGB	281
c)	§ 839 Abs. 1 Satz 2 BGB	281
9.	Keine Verjährung	282
III.	Rechtsfolge	283
IV.	Regress	283
V.	Prüfungsschema.....	284
VI.	Prozessuale Besonderheiten	285
D.	Folgenbeseitigungsanspruch	286
E.	Enteignungsentschädigung und Aufopferungsanspruch.....	288
F.	Fallübungen.....	290
Fall 1		290
Fall 2		290
Fall 3		291
Fall 4		291

Lösung Fall 1	292
Lösung Fall 2	293
Lösung Fall 3	295
Lösung Fall 4	296

Kapitel 7 – Verwaltungsvollstreckung

A. Überblick über die Vollstreckung nach dem VwVG NRW	298
B. Verwaltungsvollstreckung wegen Geldforderungen	303
I. Voraussetzungen für die Vollstreckung einer Geldforderung	305
1. Ablauf einer Vollstreckung wegen einer Geldforderung	305
2. Einwendungen des Schuldners	306
3. Vollstreckbarkeit des Leistungsbescheides.....	308
II. Vollstreckung in bewegliche Sachen	309
III. Vollstreckung in Geldforderungen	310
IV. Vollstreckung in unbewegliches Vermögen.....	311
C. Der Verwaltungszwang.....	311
I. Mittel des Verwaltungszwangs	313
1. Die Ersatzvornahme.....	314
2. Das Zwangsgeld	315
3. Der unmittelbare Zwang	319
II. Das gestreckte Verfahren des Verwaltungszwangs.....	320
1. Zulässigkeit des Verwaltungszwangs	323
2. Ablauf und Rechtmäßigkeit des gestreckten Verfahrens	324
a) Androhung.....	325
b) Festsetzung	329
c) Anwendung.....	330
3. Anordnung der sofortigen Vollziehung	331
III. Der Sofortvollzug.....	333
1. Zulässigkeit des Sofortvollzuges	333
2. Zwangsmittel im Sofortvollzug	334
IV. Besonderheiten bei den Rechtsbehelfen.....	335
D. Kosten des Verwaltungszwangs	338
E. Übungen	347

Kapitel 8 – Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz

A. Hauptsacheverfahren.....	351
I. Rechtsschutz durch Gerichte.....	351
II. Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit.....	353
III. Differenzierung zwischen Zulässigkeit und Begründetheit.....	354
IV. Zulässigkeit der Klage	354

1. Einführung	354
2. Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges	355
3. Anfechtungsklage	358
a) Statthaftigkeit der Anfechtungsklage	358
b) Besondere Sachurteilsvoraussetzungen	359
aa) Klagebefugnis	359
bb) Vorverfahren	360
cc) Klagefrist	361
dd) Beklagter	361
c) Anfechtung von Nebenbestimmungen	361
d) Prüfschema	363
4. Verpflichtungsklage	364
a) Statthaftigkeit der Verpflichtungsklage	364
b) Besondere Sachurteilsvoraussetzungen	364
c) Prüfschema	364
5. Untätigkeitsklage	365
6. Feststellungsklage	365
a) Statthaftigkeit der Feststellungsklage	365
b) Besondere Sachurteilsvoraussetzungen	367
aa) Klagebefugnis	367
bb) In der Regel kein Vorverfahren	367
cc) In der Regel keine Klagefrist	368
dd) Feststellungsinteresse	368
c) Prüfschema	368
7. Fortsetzungsfeststellungsklage	368
a) Statthaftigkeit der Fortsetzungsfeststellungsklage	369
b) Besondere Sachurteilsvoraussetzungen	370
c) Prüfschema	371
d) Feststellung der Erledigung	372
8. Allgemeine Leistungsklage	373
a) Statthaftigkeit der allgemeinen Leistungsklage	373
b) Besondere Sachurteilsvoraussetzungen	374
aa) Klagebefugnis	374
bb) In der Regel kein Vorverfahren	374
cc) In der Regel keine Klagefrist	374
c) Prüfschema	374
9. Abstrakte Normenkontrolle	375
a) Statthaftigkeit der abstrakten Normenkontrolle	375
b) Besondere Sachurteilsvoraussetzungen	376
aa) Antragsbefugnis	376
bb) Antragsfrist	377
cc) Antragsgegner	377

c) Hauptanwendungsbereich: Bebauungsplan	377
d) Prüfschema	378
10. Allgemeine Sachurteilsvoraussetzungen.....	378
a) Einführung	378
b) Zuständigkeit des Gerichts.....	379
c) Ordnungsgemäße Klageerhebung.....	379
d) Beteiligtenfähigkeit.....	380
e) Prozessfähigkeit.....	381
f) Postulationsfähigkeit.....	382
g) Keine rechtskräftige Vorentscheidung oder anderweitige Rechtshängigkeit.....	383
h) Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis	383
V. Begründetheit der Klage	384
1. Prüfungsmaßstab	384
a) Anfechtungsklage	384
b) Verpflichtungsklage.....	385
c) Untätigkeitsklage	386
d) Feststellungsklage	386
e) Fortsetzungsfeststellungsklage	386
f) Allgemeine Leistungsklage.....	386
g) Abstrakte Normenkontrolle	386
2. Entscheidungserheblicher Zeitpunkt.....	387
VI. Beendigung des Klageverfahrens.....	387
VII. Rechtsmittel im Hauptsacheverfahren	388
VIII. Fallübungen zum Hauptsacheverfahren	390
Lösung zu Fall 1	391
Lösung zu Fall 2	392
Lösung zu Fall 3	392
Lösung zu Fall 4	393
B. Vorläufiger Rechtsschutz	396
I. Einführung	396
II. Zulässigkeit des Antrags auf vorläufigen Rechtsschutz	398
1. Vorläufiger Rechtsschutz nach §§ 80, 80a VwGO	398
a) Einführung	398
b) Vorläufiger Rechtsschutz des Adressaten des belastenden Verwaltungsaktes nach § 80 Abs. 5 VwGO.....	400
aa) Einführung.....	400
bb) Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges	400
cc) Statthaftigkeit des Antrags nach § 80 Abs. 5 VwGO.....	400
dd) Antragsbefugnis	402
ee) Antragsgegner.....	403
ff) Antragsfrist	403

gg) Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis.....	403
hh) Prüfschema.....	403
c) Vorläufiger Rechtsschutz gegen belastenden Verwaltungsakt	
durch einen Dritten nach § 80a VwGO	404
aa) Einführung.....	404
bb) Begünstigender Verwaltungsakt mit Drittbelastung.....	404
cc) Belastender Verwaltungsakt mit Drittbegünstigung.....	405
2. Vorläufiger Rechtsschutz nach § 123 VwGO	407
a) Einführung.....	407
b) Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges.....	409
c) Statthaftigkeit des Antrags nach § 123 Abs. 1 VwGO	409
d) Antragsbefugnis	409
e) Antragsgegner	410
f) Antragsfrist.....	410
g) Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis.....	410
h) Prüfschema.....	410
3. Allgemeines Sachurteilsvoraussetzungen.....	410
III. Begründetheit des Antrags auf vorläufigen Rechtsschutz	411
1. Antrag nach §§ 80, 80a VwGO	411
a) Einführung.....	411
b) Anordnung der aufschiebenden Wirkung	
(§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 bis 3 VwGO).....	411
aa) Interessenabwägung nach den Erfolgsaussichten	
in der Hauptsache	411
bb) Sonstige Interessenabwägung.....	412
cc) Prüfschema.....	412
c) Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung	
(§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO)	413
aa) Formelle Rechtmäßigkeit der Vollziehungsanordnung	413
bb) Interessenabwägung nach den Erfolgsaussichten	
in der Hauptsache	414
cc) Sonstige Interessenabwägung.....	414
dd) Prüfschema	414
2. Antrag nach § 123 VwGO	414
a) Einführung.....	414
b) Anordnungsanspruch.....	415
c) Anordnungsgrund.....	415
d) Rechtsfolge.....	416
e) Prüfschema.....	417
IV. Rechtsbehelfe in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes.....	417
V. Fallübung zum vorläufigen Rechtsschutz.....	418

Kapitel 9 – Übungen zu Bescheiden

A. Anfertigung einer Ordnungsverfügung	422
B. Anfertigung eines Widerspruchsbescheides.....	431
Stichwortverzeichnis	435