

Katharina von Schlieffen · Stefanie Haafß

Grundkurs Verwaltungsrecht

Ferdinand Schöningh

Inhaltsverzeichnis

1. TEIL: GRUNDLAGEN ZUM VERWALTUNGSRECHT	19
A. Verwaltung und Verwaltungsrecht – Wie beides zusammenhängt	19
I. Arbeitsmaterialien/Zitierweisen	19
II. Rechtliche Grundlagen	23
1. Verfassungsrecht – Verwaltungsrecht	24
2. Allgemeines und besonderes Verwaltungsrecht	25
3. Abgrenzung Zivilrecht / Öffentliches Recht.	26
III. Was ist Verwaltung?	27
1. Der allgemeine Verwaltungsbegriff	27
2. Der juristische Verwaltungsbegriff	29
3. Organisation der Verwaltung	31
B. Staat und Bürger – Ein wechselseitiges Verhältnis	35
I. Konflikt zwischen Staat und Einzelnem	36
II. Historische Entwicklung	38
1. Neuzeit bis Absolutismus.	38
2. Konstitutionelle Monarchie	41
a) Beziehung zwischen Staat und Bürger.	43
b) Impermeabilitätsdoktrin	43
3. Weimarer Republik	44
4. Nationalsozialismus	45
5. Bundesrepublik Deutschland	45
6. Vom Macht- zum Rechtsverhältnis	47
C. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung – Grund und Grenze	49
I. Gesetzesbegriffe	49
1. Formeller Gesetzesbegriff.	49
2. Materieller Gesetzesbegriff.	50
a) Allgemeinverbindliche Regelung	50
b) Einzelfall- und Maßnahmegesetze	52
c) Geltungsraum des Gesetzes.	52
d) Innen-/Außenrecht	53
3. Verhältnis zwischen formellen und materiellen Gesetzen	54
II. Gesetze als Grundlage für Verwaltungshandeln	56
1. Vorrang des Gesetzes	57
2. Vorbehalt des Gesetzes.	58
a) Etatismus vs. Liberalismus	58
b) Umfang des Gesetzesvorbehalts	60

(1) Lehre vom Totalvorbehalt	60
(2) Wesentlichkeitstheorie	61
c) Zusammenfassung	62
3. Aufgabe und Befugnis	64
a) Aufgabennormen	64
b) Befugnisnormen	65
c) Generalklauseln	67
d) Trennung von Aufgabe und Befugnis	69
e) Rechtsprechung: Behördliche Warnungen	70
f) Rechtmäßigkeit der Befugnisnorm	73
III. Gewohnheitsrecht	74
IV. Normenhierarchie und Normenkollision	75
1. Rechtsnormen unterschiedlicher Rechtsträger und Rangstufen	76
2. Kollision mit europäischem Recht	77
3. Kollision gleichrangiger Normen	78
4. Gewohnheitsrecht	79
5. Völkerrecht	79
V. VwVfG und VwGO	79
VI. Europarecht	83
1. Wirkung des Europarechts auf das Verwaltungsrecht	83
2. Europarecht i. e. S.	84
a) EGKS, EWG, Euratom	84
b) Gründung der EU	85
c) EU nach Lissabon	86
3. Europarecht i. w. S., auch EMRK	86
4. Rechtsquellen im Überblick	87
5. Primäres Unionsrecht	88
6. Sekundäres Unionsrecht	89
a) Verordnung	89
b) Richtlinie	90
c) Beschlüsse	90
d) Empfehlungen und Stellungnahmen	91
e) Vollzug des Unionsrechts	91
VII. Übersicht	91
D. Organisation und Zuständigkeit – Der Rahmen der Verwaltung	93
I. Organisation und Zuständigkeit	93
II. Zuständigkeit als Rechtsverhältnis	94
III. Prüfung der Zuständigkeit	95
1. Verbandskompetenz – Landes- und Bundesverwaltung	95
2. Gesetzgebungskompetenz	96

3. Verwaltungskompetenz	98
a) Grundsätzlich Ländersache	98
b) Bundeseigene und mittelbare Verwaltung des Bundes	99
c) Landeszuständigkeit als landeseigene Angelegenheit oder im Auftrag des Bundes	100
IV. Verwaltungsträger, Behörde, Amt, Organ, Amts- und Organverwalter	102
1. Verwaltungsträger – Rechtsperson des öffentlichen oder des privaten Rechts	102
2. Beliehene	103
3. Organe und Organwalter	103
4. Behörde	105
5. Amt im institutionellen und funktionellen Sinne	106
V. Zuständigkeiten (sachlich, örtlich, instanziell, funktionell)	107
VI. Verwaltungsaufbau der Bundesländer	108
1. Unmittelbare Landesverwaltung	109
2. Mittelbare Landesverwaltung	112
a) Körperschaften	112
b) Anstalten	117
c) Stiftungen	118
VII. Übersicht	118
2. TEIL: HANDLUNGSFORMEN DER VERWALTUNG.	121
A. Die Handlungsformen im Überblick.	121
I. Sinn der Handlungsformen	121
II. Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Handlungsformen der Verwaltung	121
III. Öffentlich-rechtliches Handeln der Verwaltung	122
1. Abstrakt-generelle Handlungsformen	122
a) Rechtsverordnung	123
b) Satzung	125
c) Verwaltungsvorschrift	127
2. Einzelfallbezogene Handlungsformen	133
a) Verwaltungsakt	133
b) Öffentlich-rechtlicher Vertrag	134
c) Realakt	134
3. Plan	135
IV. Privatrechtliches Handeln der Verwaltung	136
1. Fiskalprivatrecht	137
2. Verwaltungsprivatrecht	138
3. Anwendbares Recht	139
4. Zwei-Stufen-Lehre	141

B. Der Verwaltungsakt – Der klassische Zeigefinger	143
I. Funktionen der Verwaltungsakte	143
1. Konkretisierungsfunktion	143
2. Titel- und Vollstreckungsfunktion	144
3. Verfahrens- und Rechtsschutzfunktion	145
4. Stabilisierungsfunktion, Bestandskraft	146
5. Zusammenfassung	148
II. Tatbestandsmerkmale	148
1. Behörde	150
2. Hoheitliche Maßnahme auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts	151
3. Regelung	152
4. Einzelfall	156
5. Unmittelbare Außenwirkung	160
a) Beispiel: Umsetzung, Versetzung	160
b) Beispiel: Schulnoten	161
c) Sonderfälle: Verwaltungsakte gegenüber Verwaltungs- trägern, Relativer Verwaltungsakt	162
III. Verwaltungsakt kraft Form	162
IV. Arten der Verwaltungsakte	163
1. Unterscheidung nach Regelungsinhalt	163
2. Unterscheidung nach begünstigendem oder belastendem Charakter	164
3. Unterscheidung nach dem Zustandekommen	166
4. Verwaltungsakte bei unklaren Sachverhalten	170
5. Verwaltungsakte durch Genehmigungsfiktion	171
V. Begrifflichkeiten, die mit dem Verwaltungsakt zusammen- hängen	172
1. Vorbescheid und Teilgenehmigung	172
2. Zusage und Zusicherung	174
VI. Wirkung von Verwaltungsakten	176
1. Tatbestandswirkung	176
2. Feststellungswirkung	176
3. Konzentrationswirkung	177
VII. Bekanntgabe von Verwaltungsakten	177
1. Bekanntgabefiktion, § 41 Abs. 2 S. 1 VwVfG	178
2. Öffentliche Bekanntgabe	179
3. Zustellung	180
VIII. Fristen	184
1. Fristbeginn	185
a) Behördliche Fristen	185
b) Gesetzliche Fristen	185

2. Fristende	190
3. Wiedereinsetzung	193
IX. Bestandskraft	194
X. Nichtigkeit von Verwaltungsakten	194
1. Positivkatalog, § 44 Abs. 2 VwVfG	196
2. Negativkatalog, § 44 Abs. 3 VwVfG	197
3. Generalklausel, § 44 Abs. 1 VwVfG	198
4. Prüfungsreihenfolge	199
XI. Übersicht	200
C. Der öffentlich-rechtliche Vertrag – Verwaltung auf Augenhöhe.	205
I. Arten des öffentlich-rechtlichen Vertrages	205
1. Verwaltungsrechtlicher Vertrag, §§ 54 ff. VwVfG	206
2. Subordinationsrechtliche und koordinationsrechtliche Verträge	208
3. Austausch- und Vergleichsverträge	209
a) Vergleichsvertrag, § 55 VwVfG	209
b) Austauschvertrag, § 56 VwVfG	211
4. Verpflichtungs- und Verfügungsvertrag	215
II. Prüfungsschema für den Verwaltungsvertrag	215
1. Anwendbarkeit von §§ 54 ff. VwVfG	215
2. Vorliegen eines Verwaltungsvertrages	216
3. Wirksamkeit des Vertrages	217
a) Formelle Wirksamkeit	218
b) Materielle Rechtswidrigkeit.	219
(1) Nichtigkeitsgründe des § 59 Abs. 2 VwVfG.	220
(2) Nichtigkeitsgründe des § 59 Abs. 1 VwVfG.	221
4. Anspruch untergegangen und durchsetzbar	223
III. Neue Kooperationsformen: Mediation, Zielvereinbarung	225
IV. Übersicht	230
3. TEIL: ANFORDERUNGEN AN DAS BEHÖRDLICHE HANDELN.	231
A. Ermessen, Unbestimmter Rechtsbegriff, Beurteilungsspielraum	231
I. Verwaltung zwischen Gesetzesbindung und richterlicher Kontrolle.	231
1. Grenzen der Gesetzesbindung und Justiziabilität.	232
2. Flexibilität der Rechts-, insbesondere der Gesetzessprache . . .	232
3. Exkurs zur Methode: Normstruktur Tatbestand – Rechtsfolge, gebundene Entscheidung – Ermessen.	233
4. Entschließungsermessen und Auswahlermessen.	234
II. Abgrenzung gebundene Verwaltung und Ermessensverwaltung . .	235
III. Ermessensgrenzen und gerichtliche Überprüfbarkeit	237

IV. Ermessensfehler	237
1. Ermessensnichtgebrauch	238
2. Ermessensüberschreitung bzw. -unterschreitung	238
3. Ermessensfehlgebrauch	239
a) Ermessensmissbrauch	239
b) Abwägungsmangel	239
c) Sonstige Rechtsfehler	241
4. Zusammenfassung der Fehlerkategorien	242
V. Aufbaufragen (incl. Prüfung § 114 S. 1 VwGO)	243
VI. Spezialfragen	244
1. Besonderheiten bei der Begründung von Ermessens- verwaltungsakten	244
2. Intendiertes Ermessen	245
3. Anspruch auf fehlerfreie Ermessensentscheidung	246
4. Ermessensreduzierung „auf Null“	248
VII. Unbestimmte Rechtsbegriffe	250
VIII. Scheinbare Koppelungstatbestände	251
IX. Beurteilungsspielräume	252
1. Kriterien, die für Beurteilungsspielraum sprechen	254
2. Kriterien, die für gerichtliche Überprüfbarkeit sprechen	256
X. Übersicht	257
B. Formelle Voraussetzungen des behördlichen Handelns	261
I. Formelle Voraussetzungen im Einzelnen	261
II. Zuständigkeit	262
1. Wiederholung: Verbandskompetenz, Zuständigkeits- arten	262
2. Vertiefung: Örtliche Zuständigkeit	263
3. Vertiefung: Sachliche Zuständigkeit	265
III. Verfahren	265
1. Das nichtförmliche Verwaltungsverfahren	266
a) Beginn und Ende des Verfahrens	268
b) Beteiligungsfähigkeit	269
c) Konkrete Beteiligung	270
d) Handlungsfähigkeit	270
e) Vertretung	271
f) Ausgeschlossene Personen	272
g) Verfahrensrechte der Beteiligten	274
(1) Beratungs- und Auskunftsrecht	274
(2) Akteneinsicht	278
(3) Anhörungsrecht	283
(4) Recht auf Geheimhaltung	290

h) Zusammenspiel der Vorschriften des nichtförmlichen Verfahrens und der besonderen Verfahren.	290
2. Das förmliche Verwaltungsverfahren	291
3. Das Planfeststellungsverfahren	293
4. Verfahren über eine einheitliche Stelle.	297
5. Das Rechtsbehelfsverfahren	299
IV. Form.	300
1. Grundsatz der Formfreiheit	300
2. Bestimmtheitsgebot	300
3. Behördenangabe, Unterschrift	301
4. Begründung.	302
5. Umdeutung.	303
6. Rechtsbehelfsbelehrung	304
V. Rechtsfolgen formeller Fehler	305
1. Berichtigung offener Unrichtigkeiten	306
2. Heilung	307
3. Folgenlosigkeit	311
4. Prüfungsreihenfolge	312
VI. Exkurs: Anfertigung eines Bescheides (Bescheidtechnik)	313
1. Bescheidarten	313
2. Form der Bescheide	313
3. Stil der Bescheide	314
4. Aufbau der Bescheide.	315
a) Eingangsteil	316
b) Tenor	316
c) Begründung.	317
d) Rechtsbehelfsbelehrung	320
e) Schlussformel	320
VII. Übersicht	321
C. Materielle Voraussetzungen des behördlichen Handelns	323
I. Tatbestand	323
1. Subsumtion.	323
2. Verwaltungsakt-Befugnis.	325
II. Rechtmäßigkeit der Rechtsfolge	327
1. Gebundene Entscheidung	328
2. Ermessensentscheidung: Verhältnismäßigkeit	328
a) Geeignetheit	329
b) Erforderlichkeit	329
c) Angemessenheit	330
III. Übersicht	331

4. TEIL: BESONDERHEITEN ZUM VERWALTUNGSAKT.	333
A. Nebenbestimmungen zu Verwaltungsakten.	333
I. Gesetzliche Regelungen	333
II. Begriff der Nebenbestimmung	335
III. Arten von Nebenbestimmungen.	335
1. Befristung	337
2. Bedingung	337
3. Widerrufsvorbehalt	338
4. Auflage	339
a) Abgrenzung zwischen Auflage und Bedingung	340
b) „Modifizierende Auflage“	340
5. Auflagenvorbehalt	341
IV. Zulässigkeit von Nebenbestimmungen	343
1. Besonderes Verwaltungsrecht	344
2. § 36 VwVfG.	345
3. § 36 Abs. 3 VwVfG und allgemeine Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	346
V. Übersicht	348
B. Verwaltungsvollstreckung	351
I. Verwaltungsvollstreckung	351
II. Gesetzliche Regelungen	352
III. Beitreibungsverfahren	353
IV. Verwaltungszwang.	354
1. Zwangsmittel.	354
a) Ersatzvornahme.	355
b) Zwangsgeld und subsidiäre Zwangshaft	356
c) Unmittelbarer Zwang	357
2. Verfahren	358
a) Gestrecktes Verfahren	358
(1) Androhung	358
(2) Festsetzung	358
(3) Anwendung	359
(4) Prüfung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes?	360
b) Sofortiger Vollzug	361
c) Vollstreckungshindernisse	363
V. Übersicht	364
C. Rücknahme und Widerruf von Verwaltungsakten	365
I. Gesetzliche Regelungen	365
II. Rücknahme: § 48 VwVfG	366
1. Rücknahme belastender Verwaltungsakte	367

2. Rücknahme begünstigender Verwaltungsakte	367
a) Rücknahme von Leistungsbescheiden	368
b) Rücknahme anderer Verwaltungsakte	371
3. Rücknahmefrist	374
4. Einfluss des Europarechts	376
III. Widerruf: § 49 VwVfG	378
1. Widerruf belastender Verwaltungsakte	379
2. Widerruf begünstigender Verwaltungsakte	380
a) Widerruf von Leistungsbescheiden	381
b) Widerruf anderer Verwaltungsakte	381
3. Rücknahmefrist	382
IV. Behördenzuständigkeit	383
V. § 50 VwVfG	383
VI. § 49a VwVfG	383
VII. Übersicht	384
5. TEIL: KONTROLLE DES VERWALTUNGSHANDELNS	391
A. Rechtsschutz im Verwaltungsrecht – Ein Überblick	391
I. Rechtsschutz gegen rechtswidrige und nichtige Verwaltungsakte	391
II. Alternative Konfliktbeilegungsverfahren	392
III. Gerichtlicher Rechtsschutz im Überblick	393
1. Anfechtungs- und Verpflichtungsklage	393
2. Andere Klagearten	394
3. Übersicht	394
IV. Widerspruchsverfahren im Überblick	395
1. Ablauf des Widerspruchsverfahrens	396
2. Wirkungen des Widerspruchsverfahrens	396
a) Suspensiveffekt	396
b) Funktionen	397
3. Prüfung des Widerspruchsverfahrens	398
a) Zulässigkeit des Widerspruchs	398
b) Begründetheit des Widerspruchs	403
4. Widerspruch in der Praxis	405
B. Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz	413
I. Einordnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit	413
II. Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit	413
III. Rechtsschutz durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit	414
1. Außergerichtliche Rechtsbehelfe	414
2. Gerichtliche Rechtsbehelfe	415

IV. Verfahrensgrundsätze der Verwaltungsgerichtsbarkeit	417
V. Entscheidungsformen der Verwaltungsgerichtsbarkeit	418
1. Urteil als Grundform.	418
2. Rechtskraft.	421
C. Prozessrecht in der Fallbearbeitung	423
I. Aufgabenstellungen.	423
II. Prüfungsschemata	424
III. Prüfung eines verwaltungsgerichtlichen Rechtsbehelfs.	428
1. Sachentscheidungsvoraussetzungen.	428
2. Prozessuale Besonderheiten	440
3. Begründetheit	441
D. Die Klagearten des Verwaltungsprozesses	443
I. Verwaltungsgerichtliche Rechtsbehelfe im Überblick	443
II. Die Anfechtungsklage (§ 42 I, 1. Alt. VwGO)	445
1. Zulässigkeit	448
a) Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges.	448
b) Statthafte Klageart.	448
c) Klagebefugnis	452
d) Vorverfahren	454
e) Klagefrist	456
f) Klagegegner.	456
g) Allgemeine Sachurteilsvoraussetzungen	456
2. Begründetheit	457
a) Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts	457
b) Rechtsverletzung.	459
3. Exkurs: Annexantrag	459
4. Exkurs: Rechtsschutz gegen Nebenbestimmungen	460
a) Ältere Ansichten	460
b) Neuere Rechtsprechung	462
c) Kritik.	463
5. Übersicht.	465
III. Die Verpflichtungsklage (§ 42 I, 2. Alt. VwGO).	474
1. Zulässigkeit	476
a) Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges.	476
b) Statthafte Klageart.	476
c) Klagebefugnis	477
d) Vorverfahren	478
e) Klagefrist	478
f) Klagegegner.	479
g) Allgemeine Sachurteilsvoraussetzungen	479

2. Begründetheit	479
a) Anspruchsgrundlage	482
b) Formelle Anspruchsvoraussetzungen	482
c) Materielle Anspruchsvoraussetzungen	482
d) Rechtsfolge	482
3. Exkurs: Rechtsschutz bei Ermessensentscheidungen	483
4. Übersicht	486
IV. Allgemeine Leistungsklage	492
1. Zulässigkeit	492
a) Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges	492
b) Statthafte Klageart	493
c) Klagebefugnis	494
d) Kein Vorverfahren	495
e) Keine Klagefrist	495
f) Klagegegner	495
g) Allgemeine Sachurteilsvoraussetzungen	495
h) Besonderes bzw. qualifiziertes Rechtsschutzbedürfnis	496
2. Begründetheit	496
a) Anspruchsgrundlage	497
b) Formelle Anspruchsvoraussetzungen	499
c) Materielle Anspruchsvoraussetzungen	500
3. Übersicht	500
V. Allgemeine Feststellungsklage (§ 43 VwGO)	508
1. Zulässigkeit	509
a) Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges	509
b) Statthafte Klageart	510
c) Feststellungsinteresse	512
d) Klagebefugnis	513
e) Kein Vorverfahren	514
f) Keine Klagefrist	514
g) Klagegegner	515
h) Allgemeine Sachurteilsvoraussetzungen	515
2. Begründetheit	515
3. Übersicht	517
VI. Fortsetzungsfeststellungsklage (§ 113 I 4 VwGO)	521
1. Zulässigkeit	522
a) Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges	522
b) Statthafte Klageart	522
c) Fortsetzungsfeststellungsinteresse	524
d) Klagebefugnis	526
e) Vorverfahren	527
f) Klagefrist	528

g) Klagegegner	529
h) Allgemeine Sachurteilsvoraussetzungen	529
2. Begründetheit	529
3. Übersicht	531
VII. Normenkontrolle (§ 47 VwGO)	538
1. Zulässigkeit	540
a) Rechtsweg und zuständiges Gericht	540
b) Statthaftigkeit des Antrags	541
c) Antragsbefugnis	541
d) Antragsfrist	542
e) Antragsgegner	542
f) Allgemeine Sachentscheidungsvoraussetzungen	542
2. Begründetheit	543
3. Übersicht	543
VIII. Vorläufiger Rechtsschutz gegen Verwaltungsakte (§ 80 V VwGO)	548
1. Zulässigkeit	553
a) Rechtsweg und zuständiges Gericht	553
b) Statthaftigkeit des Antrags	553
c) Antragsbefugnis	554
d) Antragsgegner	554
e) Allgemeine Sachentscheidungsvoraussetzungen	554
f) Rechtsschutzbedürfnis	554
2. Begründetheit	556
a) Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung	556
b) Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung	557
3. Übersicht	559
IX. Einstweilige Anordnung (§ 123 I VwGO)	566
1. Zulässigkeit	568
a) Rechtsweg und zuständiges Gericht	568
b) Statthaftigkeit des Antrags	568
c) Antragsbefugnis	568
d) Antragsgegner	569
e) Allgemeine Sachentscheidungsvoraussetzungen	569
2. Begründetheit	570
a) Anordnungsanspruch	570
b) Anordnungsgrund	570
c) Gerichtsentscheidung	571
3. Übersicht	572
X. Einstweilige Anordnung (§ 47 VI VwGO)	577
XI. Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Praxis	578
Literaturverzeichnis	579