

# Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort .....	V
Zu den Autoren / Anteile an der Bearbeitung .....	V
Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur .....	XXI
Abkürzungsverzeichnis .....	XXVII

## 1. Abschnitt: Die öffentliche Verwaltung (Hofmann)

1.	Die Bedeutung der öffentlichen Verwaltung .....	1
2.	Der Begriff der öffentlichen Verwaltung .....	2
2.1	Öffentliche Verwaltung als staatliche Verwaltung .....	2
2.2	Die Gewaltenteilungslehre als Grundlage für die Begriffsbestimmung der Verwaltung .....	3
2.3	Regierung und Verwaltung .....	6
2.4	Organisatorischer Begriff der Verwaltung .....	6
3.	Arten und Unterscheidungen der öffentliche Verwaltung .....	6
3.1	Nach dem Inhalt der Aufgaben .....	6
3.2	Eingriffs- und Leistungsverwaltung .....	6
3.3	Ord nende Verwaltung und Leistungsverwaltung. Weitere Ver- waltungsbereiche .....	7
3.4	Hinweise auf weitere Unterscheidungsmöglichkeiten .....	9
4.	Aufgaben der öffentlichen Verwaltung .....	9
5.	Hinweise zur Geschichte der Verwaltung und des Verwaltungsrechts .....	10

## 2. Abschnitt: Die Organisation der öffentlichen Verwaltung (Hofmann)

1.	Organisation und Organisationsrecht .....	11
2.	Der Staat als Träger öffentlicher Verwaltung .....	12
3.	Die Aufgliederung des Staates in eine Mehrzahl von Verwaltungsträgern; Körperschaften, Anstalten, Stiftungen ..	13
3.1	Dezentralisierung der Verwaltung .....	13
3.2	Die Träger der öffentlichen Verwaltung .....	14
3.3	Gründe für unterschiedliche Organisationsformen .....	14
3.4	Körperschaften des öffentlichen Rechts .....	14
3.5	Anstalten des öffentlichen Rechts .....	16
3.6	Stiftungen des öffentlichen Rechts .....	17
4.	Die Organisation innerhalb eines Trägers öffentlicher Verwaltung. Organe, Behörden, Ämter, Amtswalter .....	17
4.1	Organe .....	17
4.2	Behörden .....	17
4.3	Untergliederungen innerhalb der Behörde .....	23
4.4	Organwalter .....	23
4.5	Besondere Beauftragte .....	23
5.	Aufsicht. Einheit der Verwaltung .....	24
5.1	Selbständigkeit dezentraler Entscheidungen und Einheit der Staatswillenbildung .....	24
5.2	Die Arten der Aufsicht .....	24



## Inhaltsverzeichnis

5.3	Organwalter .....	25
5.4	Aufsicht innerhalb eines Verwaltungsträgers .....	26
6.	Staatsunmittelbare und staatsmittelbare Verwaltung. Selbstverwaltung. Eigen- und Fremdverwaltungsaufgaben .....	26
6.1	Staatsunmittelbare Verwaltung .....	26
6.2	Staatsmittelbare Verwaltung .....	26
6.3	Selbstverwaltungsträger .....	27
7.	Der Aufbau der öffentlichen Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland .....	28
7.1	Die Bundesverwaltung .....	29
7.2	Die Landesverwaltung .....	29
7.3	Übersichten zum Verwaltungsaufbau .....	30
7.4	Europäische Gemeinschaft als Träger öffentlicher Verwaltung .....	30
8.	Die Schaffung und Änderung der staatlichen Organisation. Organisationsgewalt und Organisationsakte .....	32
8.1	Organisationsgewalt .....	32
8.2	Organisationsakte .....	33
9.	Öffentliche Verwaltung durch Private und Privatrechtssubjekte .....	33

### **3. Abschnitt: Recht und Rechtsordnung als Grundlage des Verwaltungshandelns und der Beziehungen zwischen Bürger und Verwaltung (Hofmann)**

1.	Einführung .....	36
2.	Öffentliches Recht und Privatrecht .....	36
2.1	Die Unterscheidung und ihre Bedeutung .....	36
2.2	Die Theorien für die Abgrenzung des öffentlichen Rechts vom Privatrecht .....	38
2.3	Die praktische Prüfungsfolge .....	40
2.4	Einordnung der Leistungsverwaltung .....	41
2.5	Gemischte öffentlich-rechtlich – privatrechtliche Rechtsverhältnisse: Zwei-Stufen-Theorie und Verwaltungsprivatrecht .....	42
2.5.1	Die Zwei-Stufen-Theorie .....	42
2.5.2	Das Verwaltungsprivatrecht .....	43
2.5.3	Beschaffungsverwaltung .....	44
2.6	Grundsatz der Trennung öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Befugnisse .....	45
3.	Rechtsquellen und Rechtsnormen .....	45
3.1	Die Fragestellung: Was ist Recht? .....	45
3.2	Recht als Summe von Rechtsnormen .....	45
3.3	Die grundlegenden Rechtsnormarten .....	46
3.3.1	Verfassungsrecht .....	46
3.3.2	Formelles Gesetz .....	46
3.3.3	Rechtsverordnung .....	46
3.3.4	Satzung .....	47
3.4	Völkerrecht und EG-Recht .....	47
3.5	Weitere Rechtsquellen .....	49
3.5.1	Tarifvertragsrecht .....	49
3.5.2	Verfassungsrechtliche Grundentscheidungen .....	49
3.5.3	Öffentlichrechtliche Vereinbarungen .....	51
3.5.4	Gewohnheitsrecht .....	51



## Inhaltsverzeichnis

3.5.5	„Richterrecht“ .....	52
3.6	Die Bedeutung von Inhalt und Form für das begriffliche Vor- liegen einer Rechtsnorm .....	53
3.7	Das materielle Gesetz .....	55
4.	Rechtmäßigkeit, Gültigkeit und Anwendbarkeit der Rechts- normen .....	55
4.1	Voraussetzungen für den rechtmäßigen Erlass .....	55
4.2	Rangordnung der Rechtsnormen.....	56
4.3	Folgen des Verstoßes gegen höherrangiges Recht .....	57
4.4	Anwendbarkeit der Rechtsnormen im Falle von Normenkon- kurrenzen und Normenkollisionen .....	58
5.	Gesetzmäßigkeit der Verwaltung: Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes .....	59
5.1	Der Vorrang des Gesetzes .....	59
5.2	Vorbehalt des Gesetzes. Grundsätzlich zur Bedeutung und zum Anwendungsbereich. Totalvorbehalt? .....	60
5.3	Der Anwendungsbereich des Gesetzesvorbehalts, insbeson- dere bei Grundrechtseingriffen und wesentlichen Entscheidungen .....	62
5.4	Die Rechtsfolgen des Gesetzesvorbehalts. Das Problem der Regelungsdichte.....	63
5.5	Einzelne Konkretisierungen der Lehre vom Gesetzesvorbehalt, insbesondere bei der Leistungsgewährung.....	64
6.	Verwaltungsvorschriften .....	67
6.1	Gründe und praktische Bedeutung .....	67
6.2	Rechtsgrundlagen .....	68
6.3	Begriff .....	68
6.4	Verwaltungsvorschriften als Innenrecht .....	69
6.5	Rechtmäßigkeit der VV. Verhältnis der VV zum Gesetz .....	70
6.6	Außenwirkung der Verwaltungsvorschriften gegenüber dem Bürger? .....	70
6.7	Bekanntgabe der Verwaltungsvorschriften .....	73
6.8	Sonderfälle.....	74
7.	Die Gesetze des allgemeinen Verwaltungsrechts. Das VwVfG und seine Anwendbarkeit.....	75
7.1	Hinweis auf das besondere Verwaltungsrecht .....	75
7.2	Das allgemeine Verwaltungsrecht: VwVfG, AO, SGB.....	75
7.3	Anwendungsbereiche der drei Gesetze .....	76
7.4	Bundes- und Landes-VwVfG.....	76
7.5	Anwendbarkeit des VwVfG .....	77
7.6	Allgemeine Grundsätze des Verwaltungsrechts.....	78
7.7	Verhältnis von VwVfG und VwGO .....	78
8	Formelles und materielles Recht .....	79

### **4. Abschnitt: Objektives Recht und subjektive Rechte. Pflichten. Verwaltungsrechtliche Rechtsverhältnisse (Hofmann)**

1.	Die Bedeutung des objektiven Rechts. Rechtmäßigkeit und Rechtswidrigkeit .....	81
2.	Das subjektive öffentliche Recht: Bedeutung, Begriff und Voraussetzungen .....	82



## Inhaltsverzeichnis

2.1	Bedeutung .....	82
2.2	Die Voraussetzungen für ein subjektives öffentliches Recht .	83
2.3	Subjektive Rechte im Ermessensbereich .....	85
2.4	Drittbeteiligungsfälle .....	85
3.	Weitere Rechtspositionen des Bürgers .....	87
4.	Subjektive Rechte des Staates und innerhalb des Staates ..	88
5.	Die öffentlich-rechtlichen Pflichten .....	90
5.1	Pflichten des Staates .....	90
5.2	Pflichten des Bürgers .....	90
6.	Das Verwaltungsrechtsverhältnis. ....	90
6.1	Begriff und Bedeutung .....	90
6.2	Arten .....	91
6.3	Verwaltungsrechtliche Sonderverhältnisse .....	92
6.4	Dingliche Rechtsverhältnisse .....	93
7.	Entstehen, Veränderung und Erlöschen von Verwaltungs- rechtsverhältnissen .....	94
7.1	Entstehungsgründe .....	94
7.2	Entstehung durch verwaltungsrechtliche Willenserklärungen	94
7.3	Erlöschensgründe .....	95
7.4	Verjährung .....	95
7.5	Verwirkung .....	96
8.	Der Übergang von Rechten und Pflichten im Verwaltungs- recht (Rechts- und Pflichtennachfolge) .....	96
8.1	Allgemeine Grundsätze .....	96
8.2	Übergang von Rechten und Pflichten der Verwaltungsträger	97
8.3	Der Übergang von Rechten und Pflichten auf Seiten der Privaten .....	97
8.3.1	Unterscheidungen bei gesetzlicher Regelung .....	97
8.3.2	Kein Übergang von Pflichten .....	97
8.3.3	Gesamtrechtsnachfolge .....	98
8.3.4	Dingliche Rechte und Pflichten .....	98
8.4	Rechtsübergang auf Behörde zum Zwecke des Regresses .	99

## 5. Abschnitt: Verwaltungshandeln dargestellt am Verwaltungsakt (Hofmann)

1.	Bedeutung des Verwaltungsakts als typische Handlungsform öffentlicher Verwaltung .....	100
1.1	Einführung in die Handlungsformen der Verwaltung .....	100
1.2	Sechs Funktionen des VA .....	100
2.	Gesetzliche Grundlagen und Allgemeines zum Begriff des Verwaltungsakts .....	103
2.1	Gesetzliche Begriffsbestimmung .....	103
2.2	Formelle Aspekte .....	104
2.3	Stellung des Verwaltungsakts im System des Verwaltungs- handelns .....	105
3.	Maßnahme einer Behörde auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts .....	106
3.1	Behörde .....	106
3.2	Maßnahme .....	106
3.3	Auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts .....	107
4.	Regelung; Abgrenzung zum schlichten Verwaltungshandeln	108



## Inhaltsverzeichnis

4.1	Begriff der Regelung .....	108
4.2	Sieben Arten der Regelung .....	108
4.3	Feststellung der Regelung durch Auslegung .....	108
4.4	Abgrenzung der Regelung von den nichtregelnden Maßnahmen, insbesondere vom schlichten Verwaltungshandeln (Realakt) .....	109
5.	Außenwirkung der Regelung; Abgrenzung zu verwaltungsinternen Maßnahmen .....	111
5.1	Abgrenzung des VA zu verwaltungsinternen Maßnahmen gegenüber Beamten .....	111
5.2	Maßnahmen in sonstigen verwaltungsrechtlichen Sonderverhältnissen .....	112
5.3	Verwaltungsakte unter Mitwirkung einer weiteren Behörde (mehrstufige VAe) .....	113
6.	Einzelfallregelung, Allgemeinverfügung; Abgrenzung zur Rechtsnorm .....	114
6.1	Inhaltsbestimmung nach dem geregelten Fall und den Adressaten der Regelung .....	114
6.2	Die Allgemeinverfügung .....	115
6.2.1	Personenbezogene Allgemeinverfügung .....	116
6.2.2	Regelung der Sacheigenschaft .....	116
6.2.3	Regelung der Sachnutzung .....	117
7.	Hinweise zur Anfertigung eines schriftlichen VA(Bescheides) ..	118
7.1	Bescheid-Technik .....	118
7.2	Aufbauschemata für die Anfertigung schriftlicher VAe (Bescheide) .....	119
7.2.1	Grobschema für (Erst-)Bescheid .....	119
7.2.1	Feinschema für (Erst-)Bescheid .....	120
7.3	Drei Varianten mit Anmerkungen .....	123
7.4	Widerspruchsbescheid .....	131
7.5	Aufbauschemata für die Anfertigung von Widerspruchsbescheiden .....	132
7.5.1	Grobschema für Widerspruchsbescheid .....	132
7.5.2	Feinschema für Widerspruchsbescheid .....	133

## **6. Abschnitt: Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes** (Hofmann)

1.	Rechtsgrundlagen und Befugnis zum Erlass eines VA .....	145
1.1	Rechtmäßigkeit als Übereinstimmung mit geltendem Recht .....	145
1.2	VA-Befugnis .....	145
2.	Anforderungen an die Rechtmäßigkeit des VA .....	147
2.1	Rechtsgrundlage als Mehrzahl von Vorschriften/ Aufbauschema .....	147
2.2	Erlassener belastender VA .....	149
2.2.1	Erlassener begünstigender VA .....	149
2.2.2	Ablehnung eines begünstigenden VA .....	149
2.2.3	Noch zu erlassender VA .....	149
2.3	Besondere materielle Fehlerquellen .....	150
2.3.1	Bestimmtheit .....	150
2.3.2	Tatsächliche oder rechtliche Unmöglichkeit .....	151



## Inhaltsverzeichnis

2.3.3	Verhältnismäßigkeit .....	153
2.3.4	Ausgangssproblematik zu gebundenen Entscheidungen und Entscheidungsspielräumen .....	155
3.	Ermessen und Ermessensfehler .....	157
3.1	Ermessenseinräumung .....	157
3.2	Arten des Ermessens .....	160
3.3	Wesen des Ermessens .....	161
3.4	Ermessensfehler .....	162
3.4.1	Ermessensüberschreitung .....	162
3.4.2	Ermessens Fehlgebrauch .....	162
3.4.3	Nichtgebrauch des Ermessens .....	164
3.4.4	Ermessensreduzierung auf Null .....	165
3.4.5	Besonderheiten bei der Überprüfung von Ermessensent- scheidungen .....	166
4.	Entscheidungsspielraum bei den Tatbestandsvoraus- setzungen; Beurteilungsspielraum .....	167
4.1	Unbestimmte Rechtsbegriffe in der praktischen Rechtsanwendung .....	168
4.2	Fallgruppen des Beurteilungsspielraums .....	169
4.3	Rechtmäßigkeitskontrolle .....	173
5.	Fehlerfolgen .....	175
5.1	Einfluss der Rechtswidrigkeit auf die Wirksamkeit des VA ...	175
5.2	Nichtigkeit des VA .....	177
5.2.1	Sonderregelungen der Nichtigkeit .....	178
5.2.2	Generalklausel .....	178
5.2.3	Teilnichtigkeit .....	180
5.2.4	Praxis .....	180
5.3	Berichtigung offenkundiger Unrichtigkeit .....	181
5.4	Heilung, Nichtaufhebung trotz Fehlern. Umdeutung .....	181
5.4.1	Heilung von Verfahrens- und Formfehlern .....	182
5.4.2	Nichtaufhebung trotz Verfahrens- und Formfehlern .....	184
5.4.3	Umdeutung .....	187

## **7. Abschnitt: Bestandskraft des Verwaltungsaktes. Rücknahme und Widerruf. Wiederaufgreifen (Hofmann)**

1.	Bestandskraft des Verwaltungsaktes .....	189
1.1	Wirksamkeit des VA .....	189
1.2	Unanfechtbarkeit des VA (Bestandskraft) .....	190
1.3	Umfang der Bindungswirkung .....	191
1.3.1	Bindung des Adressaten (und Drittbetroffener) .....	191
1.3.2	Bindungswirkung gegenüber anderen Behörden bzw. Gerichten .....	191
2.	Einführung zu Rücknahme und Widerruf .....	193
2.1	Interessenkonstellationen .....	194
2.2	Abgrenzungen .....	194
2.3	Überblick über die gesetzlichen Regelungen .....	195
2.4	Rechtliche Eigenschaften des aufzuhebenden VA .....	196
2.4.1	Wirksam/unwirksam .....	196
2.4.2	Rechtmäßig/rechtswidrig .....	197
2.4.3	Belastend/begünstigend .....	197
2.4.4	Anfechtbar/unanfechtbar .....	197



## Inhaltsverzeichnis

3.	Rücknahme des VA gemäß § 48 VwVfG .....	198
3.1	Rücknahme belastender Verwaltungsakte .....	198
3.2	Rücknahme begünstigender Verwaltungsakte .....	198
3.2.1	Auf Geld- oder Sachleistung gerichtete Verwaltungsakte ....	199
3.2.2	Sonstige begünstigende Verwaltungsakte .....	200
3.2.3	Jahresfrist des § 48 Abs. 4 VwVfG .....	202
3.3	Rücknahme gemeinschaftsrechtswidriger Verwaltungsakte ..	202
4.	Widerruf des VA gemäß § 49 VwVfG .....	206
4.1	Widerruf belastender Verwaltungsakte .....	206
4.2	Widerruf begünstigender Verwaltungsakte .....	206
4.2.1	Widerrufsgründe des § 49 Abs. 2 VwVfG .....	207
4.2.2	Sonstige Einzelheiten und Folgen .....	209
4.2.3	Widerrufsgründe des § 49 Abs. 3 .....	209
4.2.4	Erstattung und Verzinsung .....	210
5.	Sonderfälle von Rücknahme und Widerruf .....	211
5.1	VA mit Drittwirkung .....	211
5.2	Privatrechtsgestaltender VA .....	211
5.3	Ungünstige Änderung eines belastenden VA .....	212
6.	Wiederaufgreifen des Verwaltungsverfahrens .....	212
6.1	Wiederaufgreifen nach § 51 Abs. 1–4 VwVfG .....	213
6.1.1	Wiederaufgreifens-Gründe .....	213
6.1.2	Weitere Voraussetzungen .....	214
6.2	Wiederaufgreifen außerhalb der Regelung des § 51 Abs. 1–4 VwVfG .....	215
6.3	Wiederholende Verfügung und Zweitbescheid .....	216
6.4	Besonderheiten bei Ablehnungsbescheiden .....	218
7.	Aufhebung von Verwaltungsakten nach dem SGB X .....	219
8.	Hinweise zur Aufhebung von VAen nach AO .....	224

### 8. Abschnitt: Besondere Arten der Verwaltungsakte. Verwaltungsakte mit Nebenbestimmungen (Hofmann)

1.	Verwaltungsakte mit Drittwirkung .....	227
2.	Verwaltungsakte, bei denen ein Dritter oder eine Behörde mitzuwirken hat. ....	228
2.1	Mitwirkungsbedürftiger VA .....	228
2.2	Mehrstufiger VA .....	228
3.	Erlaubnisse .....	228
3.1	Kontrollerlaubnis .....	228
3.2	Ausnahmebewilligung .....	229
3.3	Zuteilungserlaubnis .....	229
4.	Verwaltungsakte vor der endgültigen und abschließenden Regelung .....	229
4.1	Die Zusicherung des VA (§ 38 VwVfG) .....	229
4.2	Teilgenehmigung .....	229
4.3	Vorbescheid .....	231
5.	Verwaltungsakte mit Nebenbestimmungen .....	231
5.1	Arten und begriffliche Einordnung der Nebenbestimmungen.	231
5.2	Die Rechtmäßigkeit der Nebenbestimmungen .....	233
5.3	Rechtsschutz gegenüber belastenden Nebenbestimmungen zum begünstigenden VA .....	235



## 9. Abschnitt: Das Verwaltungsverfahren (Hofmann)

1.	Einleitung .....	237
1.1	Bedeutung des Verwaltungsverfahrensrechts .....	237
1.2	Begriff des Verwaltungsverfahrens .....	238
1.3	Arten der Verwaltungsverfahren .....	238
1.4	Grundsatz der Nichtförmlichkeit .....	239
2.	Die Behörde als Verfahrenspartner .....	239
2.1	Zum Begriff der Behörde .....	239
2.2	Zuständigkeit .....	239
2.2.1	Sinn der Zuständigkeitsregelung .....	239
2.2.2	Arten der Zuständigkeit .....	240
2.2.3	Keine enge Auslegung .....	241
2.2.4	Praxishinweise .....	241
2.2.5	Zuständigkeitsabweichungen .....	242
2.2.6	Zuständigkeit und Ermächtigung .....	243
2.3	Unparteilichkeit der Amtsführung .....	243
2.3.1	Ausgeschlossene Personen .....	245
2.3.2	Besorgnis der Befangenheit .....	245
2.3.3	Rechtsfolgen .....	246
3.	Die Verfahrenspartner der Behörde .....	247
3.1	Beteiligungsfähigkeit .....	247
3.2	Handlungsfähigkeit .....	248
3.3	Beteiligte .....	249
3.4	Bevollmächtigte und Beistände .....	250
4.	Verfahrensablauf .....	251
4.1	Einleitung des Verwaltungsverfahrens .....	251
4.2	Amtssprache .....	253
4.3	Ermittlung des Sachverhalts .....	254
4.3.1	Untersuchungsgrundsatz .....	254
4.3.2	Beweismittel .....	255
4.4	Beratung und Auskunft .....	256
4.5	Anhörung .....	257
4.5.1	Voraussetzungen .....	258
4.5.2	Durchführung .....	259
4.5.3	Ausnahmen .....	261
4.5.4	Folgen unterlassener Anhörung .....	262
4.6	Akteneinsicht .....	262
4.6.1	Voraussetzungen und Umfang .....	263
4.6.2	Ausnahmefälle .....	264
4.6.3	Rechtsschutz .....	265
4.6.4	Umweltinformationsanspruch .....	266
4.6.5	Informationsfreiheitsgesetz .....	267
4.6.6	Systembrüche .....	270
4.7	Geheimhaltung und Datenschutz .....	271
4.8	Verfahrenspflichten der Beteiligten .....	275
5.	Verfahrensabschluss .....	277
5.1	Form .....	277
5.2	Bekanntgabe .....	279
5.2.1	Normalfall .....	280
5.2.2	Öffentliche Bekanntgabe .....	281
5.2.3	Förmliche Zustellung .....	281



## Inhaltsverzeichnis

5.3	Begründung .....	284
5.3.1	Ausgangsregelung .....	284
5.3.2	Umsetzungsprobleme .....	285
5.3.3	Ausnahmen .....	286
5.3.4	Begründung als formelles Erfordernis .....	287
5.4	Rechtsbehelfsbelehrung .....	288
6.	Besondere Verfahrensarten .....	290
6.1	Förmliches Verwaltungsverfahren .....	291
6.2	Planfeststellungsverfahren .....	292
6.3	Plangenehmigung .....	294
6.4	Genehmigungsbeschleunigung .....	295
6.5	Umweltverträglichkeitsprüfung .....	296
7.	Hinweise zum Verwaltungsverfahren nach SGB und AO ....	297
7.1	Einige Besonderheiten des Verfahrens nach SGB .....	297
7.2	Einige Besonderheiten des Verwaltungsverfahrens nach Abgabenordnung (AO) .....	303

### 10. Abschnitt: Die Kontrollen der Verwaltung (Gerke)

1.	Allgemeine Bedeutung von Verwaltungskontrollen .....	306
2.	Formlose und förmliche Rechtsbehelfe .....	307
2.1	Formlose Rechtsbehelfe .....	308
2.1.1	Die Verwaltungspetition .....	308
2.1.2	Die Gegenvorstellung .....	308
2.1.3	Die Fachaufsichtsbeschwerde .....	309
2.1.4	Die Dienstaufsichtsbeschwerde .....	309
2.2	Förmliche Rechtsbehelfe .....	310
3.	Externe Kontrollen .....	311
3.1	Kontrollen durch besondere Beauftragte .....	311
3.2	Parlamentarische Kontrollen .....	312
3.3	Kontrollen durch Rechnungshöfe .....	314
3.4	Kontrollen durch die Öffentlichkeit, insbesondere die Medien	315

### 11. Abschnitt: Das Widerspruchsverfahren (Gerke)

1.	Gesetzliche Grundlagen des Widerspruchsverfahrens .....	317
2.	Ziele des Widerspruchsverfahrens .....	319
3.	Die Auslegung der Eingabe des Bürgers .....	319
4.	Die Zuständigkeit zur Entscheidung über einen Widerspruch	320
4.1	Die Entscheidung der nächst höheren Behörde .....	321
4.2	Die Entscheidung der Ausgangsbehörde .....	321
4.3	Die Entscheidung von Widerspruchsausschüssen .....	322
5.	Die Zulässigkeit eines Widerspruches .....	322
5.1	Die öffentlich-rechtliche Streitigkeit .....	322
5.2	Die Statthaftigkeit .....	327
5.3	Widerspruchsbefugnis .....	329
5.3.1	Der Drittwiderspruch .....	331
5.4	Die formgerechte Einlegung des Widerspruches .....	331
5.4.1	Die schriftliche Einlegung .....	331
5.4.2	Die mündliche Einlegung .....	332
5.4.3	Die Nichtbeachtung der Form für die Widerspruchseinlegung	333
5.5	Die fristgerechte Einlegung des Widerspruches .....	334
5.5.1	Die Berechnung der Frist .....	335



## Inhaltsverzeichnis

5.6	Die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand .....	337
5.7	Verwirkung.....	341
5.8	Einlegung des Widerspruches bei einer unzuständigen Behörde .....	342
5.9	Sachentscheidung trotz Fristablaufs.....	343
5.10	Beteiligten- und Verfahrensfähigkeit .....	343
5.11	Das Widerspruchsinteresse .....	344
5.12	Beendigung des Widerspruchsverfahrens .....	345
6.	Die Begründetheit des Widerspruches .....	345
6.1	Die Klärung der Eingriffsgrundlage.....	345
6.2	Die formelle Rechtmäßigkeit des Ausgangsbescheides .....	346
6.3	Die materielle Rechtmäßigkeit des Ausgangsbescheides ...	348
6.4	Der Zeitpunkt für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit.....	348
6.5	Der Prüfungsmaßstab .....	349
6.6	Aufsichtsrechtliche Einflussnahmen .....	350
6.7	Die Verschlechterung der Ausgangsentscheidung .....	351
6.8	Die Entscheidungsreife des Widerspruches.....	353
7.	Prüfungsschema für das Gutachten im Widerspruchsverfahren .....	353
8.	Die Wirkung der Widerspruchseinlegung .....	356
8.1	Die Anforderung von öffentlichen Abgaben und Kosten .....	357
8.2	Die Anordnungen von Polizeivollzugsbeamten .....	358
8.3	Spezielle bundes- und landesgesetzliche Regelungen.....	358
8.4	Die Anordnung der sofortigen Vollziehung .....	359
9.	Die Kostenentscheidung im Widerspruchsverfahren .....	360
9.1	Die Kostenlastentscheidung beim Erlass eines Widerspruchsbescheides .....	361
9.1.2	Die Hinzuziehung eines Bevollmächtigten .....	363
9.2	Die Kostenentscheidung bei anderweitiger Erledigung des Widerspruches .....	365
10.	Die Verwaltungskostenentscheidung .....	365

## **12. Abschnitt: Der Widerspruchsbescheid (Gerke)**

1.	Der Widerspruchsbescheid in Bescheidform .....	368
2.	Der Widerspruchsbescheid in Beschlussform .....	370
3.	Der Tenor des Widerspruchsbescheides.....	371
3.1	Die Entscheidung bei unzulässigem Widerspruch .....	371
3.2	Die Entscheidung bei unbegründetem Widerspruch .....	372
3.3	Die Entscheidung bei Heilung eines Form- oder Verfahrens- fehlers.....	372
3.4	Die Entscheidung bei zulässigem und begründetem Wider- spruch.....	373
3.5	Die Entscheidung bei teilweise begründetem Widerspruch ..	374
3.6	Die Entscheidung bei zurückgenommenem oder sonst er- ledigtem Widerspruch.....	374
4.	Die Begründung des Widerspruchsbescheides.....	375
4.1	Die Sachverhaltsdarstellung .....	375
4.2	Die rechtliche Würdigung .....	377
5.	Die Rechtsbehelfsbelehrung .....	380
6.	Die Zustellung des Widerspruchsbescheides .....	381
6.1	Fehler bei der Zustellung.....	383



7.	Die Begleitverfügung .....	384
8.	Aktenvermerke .....	385
9.	Geschäftsvermerke .....	385
10.	Schlussverfügungen .....	386

### 13. Abschnitt: Der Abhilfebescheid (Gerke)

1.	Allgemeines .....	388
2.	Der Abhilfebescheid im Einzelnen .....	390

### 14. Abschnitt: Der Vorlagebericht (Gerke)

1.	Allgemeines .....	392
2.	Formulierungsvorschlag für einen Vorlagebericht: .....	394

### 15. Abschnitt: Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz (Gerke)

1.	Einführung .....	397
2.	Die geschichtliche Entwicklung des Verwaltungsrecht- schutzes .....	397
3.	Der Aufbau der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit ....	399
4.	Grundsätze des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens .....	400
4.1	Der Verfügungsgrundsatz .....	400
5.	Der Ablauf eines Verwaltungsgerichtsverfahrens .....	402
6.	Zulässigkeitsvoraussetzungen für eine verwaltungs- gerichtliche Klage .....	404
6.1	Die Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges .....	405
6.1.1	Ausdrückliche Zuweisungen an die Verwaltungsgerichtsbar- keit .....	405
6.1.2	Öffentlich-rechtliche Streitigkeit .....	406
6.1.3	Abdrängende Verweisungen .....	406
6.2	Die ordnungsgemäße Klageerhebung .....	406
6.3	Die statthafte Klageart .....	407
6.4	Die Klagebefugnis .....	408
6.5	Die Klagefrist .....	408
6.6	Das Rechtsschutzbedürfnis .....	409
7.	Durchführung und Ablauf der mündlichen Gerichtsverhandlung .....	410
8.	Das verwaltungsgerichtliche Urteil .....	410
9.	Die Anfechtungsklage .....	414
9.1	Die Zulässigkeit der Anfechtungsklage .....	414
9.1.1	Statthaftigkeit der Anfechtungsklage .....	414
9.1.2	Klagebefugnis .....	415
9.1.3	Vorverfahren .....	416
9.1.4	Klagefrist .....	416
9.2	Exkurs: Der Konkurrenzstreit .....	416
9.3	Die Begründetheit der Anfechtungsklage .....	417
9.3.1	Der maßgebliche Zeitpunkt der Entscheidung .....	417
9.3.2	Der Umfang der gerichtlichen Überprüfung .....	418
9.3.3	Aufhebung eines Verwaltungsaktes ohne Entscheidung in der Sache .....	420
10.	Die Verpflichtungsklage .....	421
11.	Die Abgrenzung von Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen	422



12.	Zusammenfassung: Anfechtungs- oder Verpflichtungsklagen	423
13.	Die Fortsetzungsfeststellungsklage	425
13.1	Klagefristen	425
13.2	Feststellungsinteresse	425
13.2.1	Wiederholungsgefahr	426
13.2.2	Vorbereitung eines Amtshaftungs- oder Entschädigungs- verfahrens	426
13.2.3	Rehabilitationsinteresse des vom Verwaltungsakt Betroffenen	426
13.3	Klagebefugnis	427
13.4	Vorverfahren	428
14.	Die allgemeine Feststellungsklage	428
14.1	Das festzustellende Rechtsverhältnis	429
14.2	Die festzustellende Nichtigkeit eines Verwaltungsaktes	429
14.3	Klagebefugnis	430
14.4	Das berechnigte Feststellungsinteresse	430
14.5	Die Subsidiarität der allgemeinen Feststellungsklage	430
15.	Die allgemeine Leistungsklage	432
16.	Die verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle	433
16.1	Die Zulässigkeit des Normenkontrollantrages	433
16.2	Die Begründetheit des Normenkontrollantrages	434
17.	Der einstweilige Rechtsschutz	435
18.	Der einstweilige Rechtsschutz nach § 80 Abs. 5 VwGO	437
18.1	Die Zulässigkeit des Antrages	438
18.2	Die Begründetheit des Antrages	439
19.	Der Antrag nach § 80 a VwGO	443
20.	Die einstweilige Anordnung	444
20.1	Die Zulässigkeit des Antrages	445
20.2	Die Begründetheit des Antrages	446
20.2.1	Die Glaubhaftmachung eines Anordnungsanspruches	446
20.2.2	Die Glaubhaftmachung des Anordnungsgrundes	446
20.2.3	Grundsätzliches Verbot der Vorwegnahme der Hauptsache	446
20.2.4	Entscheidung	447
21.	Einstweiliger Rechtsschutz gegen EU-Recht	447
22.	Rechtsmittel	448

## 16. Abschnitt: Die Verwaltungsvollstreckung (Gerke)

1.	Allgemeines	450
2.	Die Durchsetzung privatrechtlicher Forderungen	450
3.	Die Durchsetzung öffentlich-rechtlicher Forderungen	451
4.	Die Vollstreckung von Verwaltungsakten mit denen eine Geldleistung gefordert wird	452
4.1	Vollstreckungsorgane	452
4.2	Vollstreckungsschuldner	453
4.3	Vollstreckungsvoraussetzungen	453
4.3.1	Vollstreckungsanordnung	454
4.3.2	Leistungsbescheid	454
4.3.3	Fälligkeit	454
4.3.4	Schonfrist	454
4.3.5	Mahnung	454
5.	Die Durchführung der Vollstreckung	455



## Inhaltsverzeichnis

6.	Der Verwaltungszwang .....	456
7.	Allgemeine Vollstreckungsvoraussetzungen für den Verwaltungszwang .....	458
7.1	Die Wirksamkeit der Grundverfügung .....	458
7.2	Die materielle Vollstreckbarkeit der Grundverfügung .....	459
7.3	Die formelle Vollstreckbarkeit der Grundverfügung .....	459
8.	Zwangsmittel .....	460
8.1	Die Ersatzvornahme .....	461
8.2	Das Zwangsgeld .....	462
8.3	Der unmittelbare Zwang .....	463
8.4	Abgrenzung von Ersatzvornahme und unmittelbarem Zwang	465
9.	Die Arten des Verwaltungszwanges .....	465
9.1	Der Normalvollzug .....	465
9.1.1	Die Androhung des Zwangsmittels .....	466
9.1.1.1	Formelle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen der Zwangsmittelandrohung .....	467
9.1.1.2	Materielle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen der Zwangsmittelandrohung .....	468
9.1.1.3	Wirksamkeitsbedingungen der Zwangsmittelandrohung .....	469
9.1.1.4	Formulierungsbeispiele .....	469
9.1.2	Die Festsetzung des Zwangsmittels .....	470
9.1.3	Die Anwendung des Zwangsmittels .....	470
9.2	Prüfungsschema für die Anwendung von Verwaltungszwang im gestreckten Verfahren .....	471
9.3	Der Sofortvollzug .....	473
9.3.1	Ursachen des Sofortvollzuges .....	474
9.3.1.1	Eilfall .....	474
9.3.1.2	Notwendigkeit der Maßnahmen .....	475
9.3.3.3	Handeln innerhalb der Befugnisse .....	476
9.4	Kosten für die Durchführung des Sofortvollzuges .....	476
9.5	Prüfungsschema für die Anwendung von Sofortvollzug .....	477
10.	Der Rechtsschutz gegen Vollstreckungsmaßnahmen .....	478
10.1	Rechtsschutz gegen das gestreckte Verfahren .....	479
10.2	Rechtsschutz gegen den Sofortvollzug .....	479
11.	Die Beendigung des Verwaltungszwanges .....	480
12.	Die Heranziehung zu den Kosten des Verwaltungszwanges .	480
13.	Verwaltungszwang gegen Behörden .....	481
14	Ordnungsbehördliche bzw. polizeiliche Standardmaßnahmen	482
15.	Die Rechts- bzw. Pflichtennachfolge im öffentlichen Recht ..	483

## 17. Abschnitt: Der öffentlich-rechtliche Vertrag (Gerke)

1.	Allgemeines .....	485
2.	Der öffentlich-rechtliche Vertrag als Abgrenzung zum Verwaltungsakt .....	487
3.	Der öffentlich-rechtliche Vertrag als Abgrenzung zum zivilrechtlichen Vertrag .....	487
4.	Die Arten verwaltungsrechtlicher Verträge .....	489
4.1	Vergleichsverträge .....	489
4.2	Austauschverträge .....	490
4.3	De lege ferenda: Kooperationsverträge .....	492
5.	Die Rechtswidrigkeit des Vertrages .....	492



## Inhaltsverzeichnis

5.1	Die Nichtigkeitsgründe des § 59 Abs. 2 VwVfG .....	492
5.2	Die Nichtigkeitsgründe des § 59 Abs. 1 VwVfG i. V. m. den Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches .....	493
5.3	Die Nichtigkeitsgründe des § 58 VwVfG .....	493
6.	Die Abwicklung verwaltungsrechtlicher Verträge .....	493

### 18. Abschnitt: Öffentliche Sachen (Gerke)

1.	Staatliches Vermögen .....	497
2.	Eigentum an Sachen .....	497
3.	Die öffentlichen Sachen .....	498
3.1	Sachen im Verwaltungsgebrauch .....	498
3.2	Straßen .....	498
3.2.1	Der Gemeingebrauch an Straßen .....	499
3.2.2	Der Anliegergebrauch .....	500
3.2.3	Sondernutzung an Straßen .....	501
4.	Öffentliche Einrichtungen .....	503
4.1	Entgelte und Benutzungsgebühren .....	505
5.	Verkehrssicherungspflichten .....	505
6.	Das Hausrecht .....	506

### 19. Abschnitt: Staatshaftung (Gerke)

1.	Allgemeines .....	508
2.	Voraussetzungen der Amtshaftung .....	509
2.1	Die Ausübung eines öffentlichen Amtes .....	509
2.2	Die Verletzung einer Amtspflicht .....	511
2.3	Die einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht .....	511
2.4	Das Verschulden .....	513
2.5	Kausal verursachter Schaden .....	513
2.6	Die Subsidiarität .....	514
2.7	Die fehlende Rechtsmitteleinlegung .....	514
2.8	Die Verjährung .....	515
2.9	Das Spruchrichterprivileg .....	515
2.10	Sonstige Haftungsbeschränkungen .....	515
2.11	Der Umfang des Anspruches .....	516
2.12	Anspruchsgegner .....	516
2.13	Zusammenfassung: Prüfungsschema für einen Amtshaftungsanspruch .....	516
3.	Europarechtliche Aspekte der Amtshaftung .....	516
4.	Öffentlich-rechtliche Entschädigungsansprüche .....	518
5.	Der öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch .....	519
6.	Der Folgenbeseitigungsanspruch .....	519
	Stichwortverzeichnis .....	521