

Inhalt

Vorwort zur 7. Auflage V
Aus dem Vorwort zur 6. Auflage VI
Aus dem Vorwort zur 1. Auflage VI
Abkürzungen XIX
Literatur XXVII

Buch I Grundzüge des Allgemeinen Verwaltungsrechts 1

Kapitel 1 Das Recht und die Rechtsquellen 1

Lernzielbeschreibung 1
Hinweise für den Leser 1

A. Das Recht 2
 I. Begriff 2
 II. Die Rechtsordnung 3
 III. Zusammenfassung 3

B. Die Arten der Rechtsquellen 4
 I. Verfassung 4
 II. Gesetz 5
 III. Rechtsverordnung 5
 IV. Satzungen 7
 V. Zusammenfassung und Übersicht 9

C. Rechtsnormen im formellen und materiellen Sinne 10
 I. Verwaltungsakte und verwaltungsinterne Anordnungen in
 Gesetzesform 10
 II. Der weite Gesetzesbegriff: »Gesetz« als Rechtsnorm 10
 III. Zusammenfassung und Übersicht 11

D. Gewohnheitsrecht 11

E. Völkerrecht und Europäisches Gemeinschaftsrecht als Rechts-
 quelle 12
 I. Geltungsbereich des Völkerrechts 12
 II. Innerstaatliche Geltung des Europäischen
 Gemeinschaftsrechts 13
 III. Zusammenfassung und Übersicht 14

F. Sonstige Rechtsgrundlagen und Rechtserkenntnisquellen	14
I. Verwaltungsvorschriften	14
II. Rechtsprechung und Richterrecht	18
III. Zusammenfassung und Übersicht	20
G. Die Rangordnung der Rechtsquellen	20
I. Anwendungsvorrang	20
II. Geltungsvorrang	21
H. Zeitlicher, räumlicher und persönlicher Geltungsbereich der Rechtsquellen	24
I. Zeitlicher Geltungsbereich	24
II. Räumlicher Geltungsbereich	26
III. Persönlicher Geltungsbereich	26
 <i>Kapitel 2 Methodik der Rechtsanwendung</i>	 27
Lernzielbeschreibung	27
Hinweise für den Leser	27
A. Struktur der Rechtsnormen	28
I. Tatbestands- und Rechtsfolgeseite	28
II. Rechtsfolge und Charakter der Rechtsnorm	29
III. Unvollständige Rechtsnormen	29
IV. Verweisungsnormen: Rechtsfolgen- oder Tatbestands- verweisung	29
B. Bestimmte und unbestimmte Rechtsbegriffe	30
I. Begriff und Unterscheidung	30
II. Deskriptive und normative Rechtsbegriffe	31
III. Inhalt und Funktion der Rechtsbegriffe	31
IV. Zusammenfassung und Übersicht	32
C. Die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe	33
I. Wörtliche (philologisch-grammatikalische) Auslegung	33
II. Logisch-systematische Interpretation	34
III. Historisch-genetische Interpretation	34
IV. Auslegung nach Ziel und Zweck der Norm (teleologische Interpretation)	35
V. Der praktische Fall: Ausschluss des Vorverfahrens durch Landesgesetz?	36
VI. Zusammenfassung und Übersicht	37
D. Ermessen und Beurteilungsspielraum	38
I. Ermessen	38

II. Der Beurteilungsspielraum	43
III. Unbestimmter Rechtsbegriff, Ermessen und Beurteilungsspielraum	47
E. Die Technik der Anwendung des Rechts auf den konkreten Lebenssachverhalt (Subsumtion)	48
I. Begriff	48
II. Prüfung der Tatbestandsseite	48
III. Prüfung der Rechtsfolge	49
IV. Heranziehung von Hilfsnormen	49
V. Zusammenfassung	49
VI. Der praktische Fall: Entziehung der Fahrerlaubnis	50

Kapitel 3 Die Träger der öffentlichen Verwaltung

Lernzielbeschreibung	51
A. Verwaltung als Rechtsträger (Grundsätze)	51
I. Begriff der Verwaltung	51
II. Begriff des Verwaltungsträgers	53
B. Die unmittelbare Staatsverwaltung von Bund und Ländern	58
I. Die Bundesverwaltung	59
II. Die Landesverwaltung	60
III. Die so genannte Mischverwaltung	61
IV. Überblick	63
C. Die mittelbare Staatsverwaltung	64
I. Begriff der mittelbaren Staatsverwaltung	64
II. Die Kommunalverwaltung als wichtigster Unterfall der mittelbaren Staatsverwaltung	65
III. Sonstige Träger der mittelbaren öffentlichen Verwaltung	74
D. Zusammenfassung und Übersicht	76

Kapitel 4 Die allgemeinen Grundsätze des Verwaltungshandelns

Lernzielbeschreibung	77
Hinweise für den Leser	77
A. Das Verwaltungshandeln	78
B. Die allgemeinen Grundsätze im Einzelnen	79

I. Der Grundsatz der Recht- und Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	79
II. Der Gleichheitsgrundsatz	88
III. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	90
IV. Der Grundsatz von Treu und Glauben	91
 Kapitel 5 Der Verwaltungsakt (VA)	94
 Lernzielbeschreibung	94
Hinweise für den Leser	94
 A. Einführung	95
B. Jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme	96
C. ... einer Behörde	96
I. Kernbereich des Behördenbegriffs	97
II. Grenzbereich des Behördenbegriffs	99
III. Zusammenfassung und Übersicht	103
D. ... auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts	104
I. Anwendungsbereich und Abgrenzung der »Gebietsklausel« ..	104
II. Abgrenzung zwischen öffentlichem und privatem Recht	104
III. Grenzfälle	107
IV. Zusammenfassung und Übersicht	109
E. ... zur Regelung	110
I. Begriffsbestimmung	110
II. Kernbereiche der Regelung	112
III. Grenzbereiche der Regelung	113
IV. Die Abgrenzung des Regelungsbegriffs (Übersicht)	118
V. Exkurs: Zusage und Zusicherung	118
F. ... auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet	119
I. Begriffsbestimmung	119
II. Grenzbereiche	120
G. ... eines Einzelfalls	135
I. Bedeutung des Merkmals und Begriffsbestimmung	135
II. Vier mögliche Kombinationen	137
III. Übersicht zum Begriff des »Einzelfalls« (Abgrenzung zwischen VA und Rechtsnorm)	144
H. Verwaltungsakt	145

I. Gegenüberstellung des VA zu anderen möglichen Rechtsformen des Verwaltungshandelns	146
J. Funktion und Bedeutung des Verwaltungsakts in materiellrechtlicher und verfahrensmäßiger Hinsicht	149
I. Materiellrechtliche Bedeutung	149
II. Verwaltungsverfahrenrechtliche Bedeutung	150
III. Vollstreckungsrechtliche Bedeutung	151
IV. Verwaltungsprozessuale Bedeutung	151
K. Arten des Verwaltungsakts	152
I. Unterscheidung nach dem Inhalt	152
II. Unterscheidung nach der Wirkung des VA für den Betroffenen	154
III. Unterscheidung nach dem Grade der Rechtsbindung der Verwaltung	156
IV. Unterscheidung nach der Beteiligung des Betroffenen	157
V. Arten der Verwaltungsakte	158
L. Der praktische Fall: die BDA-Festsetzung	159
 <i>Kapitel 6 Die Lehre vom fehlerhaften (rechtswidrigen) Verwaltungsakt</i>	161
Lernzielbeschreibung	161
A. Hinweis für den Leser und Grundbegriffe der Fehlerlehre	161
I. Hinweise	161
II. Begriffe	161
III. Übersicht	162
B. Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit allen Verwaltungshandelns als Basis der Fehlerlehre	164
I. Der Grundsatz des Vorranges des Gesetzes	164
II. Der Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes	164
C. Die Fehlerarten und ihre Folgen im Einzelnen	166
I. Nicht(verwaltungs)akte	166
II. Nichtig VA	167
III. Speziell die Anfechtbarkeit (Vernichtbarkeit) von fehlerhaften (schlicht rechtswidrigen) VA	175
IV. Unrichtige VA ohne Anfechtbarkeit (mit zum Teil atypischen Rechtsfolgen)	184
V. Beamtenrechtliche Besonderheiten	185
VI. Lösen Sie jetzt den Basisfall, RN 328	186

D. Die Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen für einen VA im Überblick	187
E. Zusammenfassung und Übersichten	190
F. Die praktische Übungsklausur (Fehlerlehre, insbesondere Ermessensfehler)	194

Kapitel 7 Die Bestandskraft von Verwaltungsakten 203

Lernzielbeschreibung	203
Hinweise für den Leser	203
A. Wirksamkeit und Bestandskraft (Begriffe)	204
I. Wirksamkeit	204
II. Bestandskraft	210
B. Die Aufhebung von VA nach dem VwVfG (Wiederaufgreifen des Verfahrens im weiteren Sinne)	214
I. Zur Terminologie	214
II. Die Rücknahme rechtswidriger Verwaltungsakte, § 48 VwVfG	215
III. Der Widerruf rechtmäßiger Verwaltungsakte, § 49 VwVfG ...	225
C. Die Aufhebung von VA mit Doppelwirkung, § 50 VwVfG	233
D. Das Wiederaufgreifen des Verfahrens (Wiederaufgreifen im engeren Sinne)	234
I. Die Zulässigkeit des Antrags gemäß § 51 VwVfG	234
II. Die Begründetheit des Antrags nach § 51 VwVfG	235
III. Die Wiederaufgreifens-Gründe im Einzelnen	235
IV. Die Folgewirkungen des Wiederaufgreifens	238
V. Die Wiederaufnahme des Verfahrens außerhalb der Regelung des § 51 VwVfG	239
VI. Überblick und Zusammenfassung	241
E. Die praktische Übungsklausur (Aufhebung eines VA)	243

Kapitel 8 Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt 247

Lernzielbeschreibung	247
Hinweise für den Leser	247
A. Einführung	248
B. Die in § 36 VwVfG genannten Nebenbestimmungen	248
I. Befristung (§ 36 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG)	248

II. Bedingung (§ 36 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG)	250
III. Auflage (§ 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG)	250
IV. Gegenüberstellung und Zusammenfassung zu I.–III.	251
V. Widerrufsvorbehalt (§ 36 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG)	252
VI. Auflagenvorbehalt (§ 36 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG)	253
C. Nicht in § 36 VwVfG genannte Nebenbestimmungen, Beschränkungen und sonstige Zusätze zum Verwaltungsakt	254
I. Inhaltsbestimmungen und -beschränkungen, Teilgenehmigungen	254
II. Modifizierende Auflage und modifizierende Genehmigung ...	255
III. Hinweise auf die Rechtslage	256
IV. Zusammenfassung mit Übersicht	257
D. Zulässigkeit von Nebenbestimmungen	258
I. bei gebundener Verwaltung	258
II. bei Ermessensverwaltung	260
III. Zusammenfassung und Übersicht	262
E. Sonstige Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	263
I. Verbot der Zweckwidrigkeit	263
II. Verfolgung sachfremder Zwecke	263
III. Weitere Ermessensfehler und sonstige Mängel bei Nebenbestimmungen	265
F. Abgrenzungsprobleme	267
I. Ausgangslage	267
II. Bestimmung durch Auslegung	267
III. Zusammenfassung	269
G. Prozessuale Abwehr fehlerhafter Nebenbestimmungen	269
I. bei mit dem VA verbundenen Nebenbestimmungen	269
II. bei nachträglichen Anordnungen	271
H. Zusammenfassung und Übersicht	273
Nebenbestimmungen (NB) zum Verwaltungsakt (VA)	273
 Kapitel 9 Verwaltungsvollstreckung	 274
Lernzielbeschreibung	274
Hinweise für den Leser	274
A. Einführung	275
I. Die Vollstreckung von privatrechtlichen und öffentlichrechtlichen Forderungen	275

II. Notwendigkeit gesetzlicher Ermächtigungen und Rechtsgrundlagen	276
III. Unterscheidung zwischen Beitreibung und Verwaltungszwang	277
B. Der Verwaltungszwang	277
I. Unterschied zwischen Vollstreckung und sonstigem Gebrauchmachen von Verwaltungsakten	277
II. Die verschiedenen Arten der Zwangsmittel	279
III. Ablauf und Voraussetzungen des Verwaltungszwangsverfahrens	290
C. Die Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Geldforderungen (Beitreibung: §§ 1–5 BVwVG, 1–54 VwVG NW)	305
I. Anwendungsbereich	305
II. Voraussetzungen	305
III. Durchführung der Vollstreckung	306
D. Der praktische Fall: Durchsetzung einer Gewerbeuntersagung ...	306
 <i>Kapitel 10 Der verwaltungsrechtliche Vertrag (vV)</i>	309
Lernzielbeschreibung	309
Hinweise für den Leser	309
A. Abgrenzung und Begriffsbestimmung des vV	310
I. Die Abgrenzung des vV von anderen öffentlich-rechtlichen Verträgen	310
II. Die Abgrenzung des vV zum privatrechtlichen Vertrag	311
III. Abgrenzung zum VA	312
B. Arten des vV	315
I. Koordinations- und subordinationsrechtliche vV	315
II. Verpflichtungs- und Verfügungsverträge	317
C. Generelle Zulässigkeit von vV (Abstrakte Vertragsformgestaltung)	317
D. Die Rechtsfolgen der Fehlerhaftigkeit beim vV	318
I. Einführung und Überblick	318
II. Die für alle Arten von vV geltenden allgemeinen Nichtigkeitsgründe des § 59 Abs. 1 VwVfG	319
III. Die für subordinationsrechtliche vV geltenden zusätzlichen Nichtigkeitsgründe des § 59 Abs. 2 VwVfG	321

E. Folgen der Nichtigkeit beim vV	330
F. Die Abwicklung von vV	331
I. Leistungsstörungen und Anpassung des vV wegen Wegfalls der Geschäftsgrundlage	331
II. Durchsetzung und Vollstreckung von vV	333
G. Zusammenfassung	334
I. Zuständigkeitsmängel	334
II. Verfahrensmängel	335
III. Formfehler	336
IV. Inhaltliche Fehler	336
 Buch II Grundelemente des Ordnungs- und Polizeirechts einschließlich Bescheidtechnik	 341
Lernzielbeschreibung und Literaturauswahl	341
<i>Kapitel 1 Abriss der Geschichte des Ordnungs- und Polizeirechts</i>	<i>342</i>
A. Die »gute Polizey«	342
B. Absolutismus	342
C. Konstitutionalismus	343
D. Die Entwicklung zum liberalen Rechtsstaat	343
E. Nationalsozialismus	344
F. Entwicklung nach 1945, insbes. die so genannte »Entpolizeilichung«	345
 <i>Kapitel 2 Die wichtigsten Rechtsquellen des Ordnungs- und Polizeirechts</i>	 <i>347</i>
A. Länder	347
B. Bund	350
C. Entwicklungslinien zu einem europäischen Polizeirecht	352
D. Gefahrenabwehr durch Private und durch staatliches Gewaltmonopol	353

<i>Kapitel 3</i>	<i>Aufbau und Gliederung der Ordnungs- und Polizei-</i> <i>behörden in den Ländern</i>	357
A.	Allgemeiner Aufbau und Gliederung der Polizeibehörden	357
B.	Allgemeiner Aufbau und Gliederung der Ordnungsbehörden	357
C.	Der Aufbau der Polizei- und Ordnungsbehörden in Nordrhein- Westfalen	358
<i>Kapitel 4</i>	<i>Die Recht- und Zweckmäßigkeit von Ordnungs- und</i> <i>Polizeiverfügungen</i>	359
A.	Die Rechtmäßigkeit von Ordnungs- und Polizeiverfügungen	359
I.	Von welcher Ermächtigungsgrundlage (Eingriffsgrundlage) gehe ich aus? (Die Subsidiarität der Generalklauseln)	359
II.	Die formellen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen der Ordnungs-/Polizeiverfügung	362
III.	Sind die Tatbestandsmerkmale der ordnungsbehördlichen/ polizeilichen Generalklausel gegeben? = Die materiellen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen der Generalklausel	365
IV.	Die Ordnungspflicht des Adressaten	384
V.	Die Rechtsfolgendeite der Generalklausel	392
VI.	Grundrechtsverletzung und sonstige Fehler	401
B.	Die Zweckmäßigkeit der Ordnungs-/Polizeiverfügung	404
C.	Zusammenfassung: Überblick und Aufbauschema für Klausuren	404
<i>Kapitel 5</i>	<i>Der Ausgangsbescheid (speziell die schriftliche Ordnungs-</i> <i>verfügung)</i>	406
	Lernzielbeschreibung	406
A.	Basisfall	406
B.	Gutachten- und Bescheidstil	408
I.	Das Gutachten	408
II.	Der Bescheid	411
C.	Lösung des Basisfalles	413
<i>Kapitel 6</i>	<i>Der praktische Übungsfall/Ordnungsrecht</i>	417
A.	Sachverhalt	417

B. Lösungsskizze (Kurzgutachten)	419
I. Auslegung der Anträge gemäß § 133 BGB analog	419
II. Prüfung des Widerspruchs	420
III. Prüfung des Antrags auf Aussetzung der sofortigen Vollziehung	424
IV. Kostenentscheidung	424
V. Formulierung des Tenors des Widerspruchsbescheids	425
VI. Anmerkung	425

Buch III Verwaltungsrechtsschutz	427
--------------------------------------------------	------------

Lernzielbeschreibung	427
Hinweise für den Leser	427

<i>Kapitel 1 Grundlagen</i>	<i>429</i>
--------------------------------------	------------

A. Funktion des Verwaltungsrechtsschutzes	429
B. Geschichte des Verwaltungsrechtsschutzes	435

<i>Kapitel 2 Gerichtlicher Rechtsschutz</i>	<i>437</i>
------------------------------------------------------	------------

A. Endgültiger (Hauptsache-)Rechtsschutz	437
I. Vorbemerkung	437
II. Die Klagearten	438
B. Vorläufiger Rechtsschutz	492
I. Allgemeines	492
II. Die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage (§ 80 Abs. 1 und 2 VwGO) / Der Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO	493
III. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung (§ 123 VwGO)	503

<i>Kapitel 3 Außergerichtlicher Rechtsschutz</i>	<i>507</i>
-----------------------------------------------------------	------------

A. Widerspruch	507
I. Geltungsbereich	507
II. Zum Verhältnis des Vorverfahrens zum Gerichtsverfahren ...	507

III. Ablauf des Widerspruchsverfahrens	509
IV. Die Erfolgsaussichten des Widerspruchs	511
V. Exkurs: Reformatio in peius	519
<i>Anhang zu A.</i>	521
Muster	521
I. Abhilfebescheid	521
II. Mitteilung über Nichtabhilfe (gesetzlich nicht vorgeschrieben)	522
III. Widerspruchsbescheid	523
 <i>Kapitel 4 Aufbauschemata</i>	526
A. Verwaltungsrechtsweg, § 40 Abs. 1 VwGO	526
B. Anfechtungsklage, § 42 Abs. 1, 1. Alt. VwGO	527
C. Verpflichtungsklage, § 42 Abs. 1, 2. Alt. VwGO	528
D. Die Fortsetzungsfeststellungsklage, § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO	530
E. Die Allgemeine Leistungsklage	531
F. Die Feststellungsklage, § 43 VwGO	532
G. Die Normerlassklage	534
H. Vorläufiger Rechtsschutz, § 80 VwGO Anordnung bzw. Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage	535
I. Vorläufiger Rechtsschutz, § 123 VwGO Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung	537
J. Anfechtungswiderspruch	538
K. Verpflichtungswiderspruch	539
L. Sonstige Rechtsbehelfe	540
 Sachregister	543