

Wittern/Baßlsperger

Verwaltungs- und Verwaltungsprozessrecht

Grundriss für Ausbildung
und Praxis

20., überarbeitete Auflage

Kohlhammer

150 Jahre
Kohlhammer

Verwaltungs- und Verwaltungsprozessrecht

Grundriss für Ausbildung und Praxis

begründet von

Andreas Wittern

fortgeführt von

Dr. Maximilian Baßlspurger

20., überarbeitete Auflage 2016

Verlag W. Kohlhammer

20., überarbeitete Auflage 2016

Alle Rechte vorbehalten
© W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart
Gesamtherstellung: W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Print:
ISBN 978-3-17-030505-2

E-Book-Formate:
pdf: ISBN 978-3-17-030506-9
epub: ISBN 978-3-17-030507-6
mobi: ISBN 978-3-17-030508-3

Für den Inhalt abgedruckter oder verlinkter Websites ist ausschließlich der jeweilige Betreiber verantwortlich. Die W. Kohlhammer GmbH hat keinen Einfluss auf die verknüpften Seiten und übernimmt hierfür keinerlei Haftung.

Vorwort

Dieser Grundriss war aus den Erfahrungen entstanden, die der ursprüngliche Verfasser über viele Jahre hinweg im Rahmen seiner Lehrtätigkeit gesammelt hatte. Von seiner Konzeption her zielte das Buch sowohl auf die Ausbildung der Juristen, als auch auf diejenige Ausbildung ab, welche die (künftigen) Beamten an den Verwaltungsschulen und den Fachhochschulen der öffentlichen Verwaltung zu absolvieren haben. Dabei handelt es sich also um den Personenkreis, der in der täglichen Praxis nicht nur die Leitlinien der einschlägigen Gesetze verstehen, sondern diese Gesetze auch im Interesse der Allgemeinheit, aber auch und gerade im Interesse des einzelnen Bürgers anzuwenden hat.

Das Erscheinen der 19. Auflage des Buches „Grundriss des Verwaltungsrechts“ von Andreas Wittern liegt nunmehr mehr als acht Jahre zurück. In dem zurückliegenden Zeitraum haben sich zahlreiche gesetzliche Grundlagen der VwGO und des VwVfG geändert. Der Umfang der Literatur und der Rechtsprechung ist für den Einzelnen kaum mehr überschaubar. Es gilt deshalb, sowohl die Neuerungen bei den gesetzlichen Grundlagen für den Benutzer des Werkes einzuarbeiten, als auch durch eine entsprechende Vorauswahl die Fülle an Literatur und Rechtsprechung einzugrenzen. Mit der nunmehr vorliegenden 20. Auflage wird das bewährte, seit der 19. Auflage angebotene Konzept einer Verbindung von Allgemeinem Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozessrecht beibehalten. Dabei kommt es dem Verfasser besonders darauf an, die Systematik der beiden Materien verständlich herauszuarbeiten und Lösungen für die auftretenden Probleme anzubieten. Dies geschieht unter Einbeziehung von anschaulichen Beispielfällen. Damit sollte dem Leser in jedem der beiden Bereiche sowohl eine Einstiegsmöglichkeit, als auch eine Gelegenheit zu einer vertieften Auseinandersetzung mit den jeweiligen Problemen an die Hand gegeben werden. Der durch die Natur eines Grundrisses beschränkte Umfang des Buches bedingt, dass in Teilbereichen manche Probleme nur angerissen werden können. Durch die Hinweise auf die entsprechende Literatur und einschlägige Rechtsprechungshinweise kann der interessierte Leser aber zu jeder Frage selbstständig die für ihn erforderlichen weiteren Nachforschungen betreiben.

Es gilt auch bei der nun vorliegenden Neuauflage das Interesse des Lesers für die einzelnen Gebiete zu wecken und die erforderlichen Rechtskenntnisse zu vermitteln. Ein besonderes Anliegen des Verfassers war und ist es seit der Voraufgabe, diejenigen Probleme besonders herauszuarbeiten, die sich im Bereich des allgemeinen Verwaltungsrechts, aber auch im Rahmen des Verwaltungsprozessrechts für die (künftigen) Verwaltungsbediensteten selbst ergeben. Dies geschieht aber nicht ohne Grund: Die in den einzelnen Bereichen dargestellten *Besonderheiten des öffentlichen Dienstrechts* bilden eine bestens geeignete und deshalb willkommene Grundlage, um die einzelnen Probleme des allgemeinen Verwaltungsrechts und des Verwaltungsprozessrechts besser verstehen zu können. Dabei werden in den Ausführungen sowohl das Recht der Bundesbeamten (BBG = Bundesbeamtengesetz), als auch der Landes- und Kommunalbeamten (BeamtStG) behandelt.

Mit der vorliegenden 20. Auflage werden aus didaktischen Gründen die bisher angeführten Hinweise und Beispielfälle wesentlich erweitert. Damit soll ein erleichtertes Verständnis der Materien des allgemeinen Verwaltungsrechts und des Verwaltungsprozessrechts ermöglicht werden.

Auf einen vielfach geäußerten Wunsch wurde dem Werk ein Stichwortverzeichnis angefügt, das zu einer leichteren Orientierung dienlich sein soll.

Im April 2016

Maximilian Baßlsperger

Inhalt

Schrifttumsverzeichnis und weiterführende Literatur	XXI
Abkürzungsverzeichnis	XXII
Teil I: Begriffe und Grundlagen des Verwaltungsrechts	1
§ 1 Begriff und Wesen der öffentlichen Verwaltung	1
A. Allgemeines	1
B. Die Stellung der Verwaltung innerhalb des Staates	3
I. Die Gesetzgebung	3
II. Die Rechtsprechung	4
III. Die Verwaltung	4
C. Die Geschichte des Verwaltungsrechts	5
D. Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht	7
§ 2 Das Verwaltungspersonal	8
§ 3 Arten der Verwaltung	10
A. Unterscheidung nach der Rechtsform des Handelns	11
I. Hoheitsverwaltung	11
II. Schlichte Hoheitsverwaltung	11
III. Fiskalische Verwaltung	12
1. Fiskalische Hilfsgeschäfte	12
2. Erwerbswirtschaftliche Tätigkeiten	12
IV. Verwaltungsprivatrecht	14
B. Unterscheidung nach den Aufgabenbereichen/Zweckrichtung	16
I. Eingriffsverwaltung	16
II. Leistungsverwaltung	19
III. Planungsverwaltung	20
§ 4 Die Rechtsgrundlagen der Verwaltung	21
A. Geschriebene Rechtssätze	21
I. Verfassungsrechtssätze	22
II. Formelles Verwaltungsrecht	22
III. Gesetze im materiellen Sinn	22
1. Verordnungen	22
2. Satzungen	23
B. Ungeschriebenes Recht, Gewohnheitsrecht und Richterrecht	24
C. Kollision von Rechtsnormen	25
I. Bundesrecht bricht Landesrecht	25
II. Verfassungsrecht vor formellem Gesetz, formelles Gesetz vor materiellem Gesetz	25
III. Sich widersprechendes gleichrangiges Recht	25
IV. Fehlerfolge	26
D. Verwaltungsvorschriften	28
I. Verwaltungsvorschriften im reinen Innenverhältnis	29
II. Verwaltungsvorschriften mit mittelbarer Außenwirkung	29
§ 5 Die Träger der Verwaltung	30
A. Bundes- und Landesverwaltung	31
I. Mittelbare Staatsverwaltung	32

Inhalt

1.	Körperschaften.	32
a)	Gebietskörperschaften	33
b)	Personalkörperschaften.	33
c)	Realkörperschaften	33
d)	Verbandskörperschaften	33
2.	Anstalt des öffentlichen Rechts	33
3.	Stiftungen	34
4.	Besonderheit: Beliehene Unternehmer	34
5.	Verwaltungshelfer.	35
6.	Privatrechtlich organisierte Verwaltungsträger.	35
Teil II: Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetz		36
§ 1	Das Verwaltungsverfahren	37
A.	Grundsätze des Verwaltungsverfahrens	37
B.	Das allgemeine Verwaltungsverfahren	38
I.	Prinzipien.	38
1.	Formfreiheit	38
2.	Beteiligte	38
a)	Antragsteller, Antragsgegner, Adressat.	39
b)	Bevollmächtigte.	39
3.	Opportunitätsprinzip/Legalitätsprinzip.	40
4.	Untersuchungsmaxime	40
5.	Keine Auskünfte an Nichtbeteiligte	42
6.	Geheimhaltungspflicht.	43
7.	Akteneinsicht.	44
8.	Anhörung (Rechtliches Gehör)	45
9.	Befangenheit	47
C.	Das förmliche Verwaltungsverfahren	48
I.	Verfahren.	48
II.	Entscheidungen monokratischer Behörden.	49
III.	Entscheidungen von Kollegialorganen.	49
D.	Planfeststellungsverfahren	49
E.	Beschleunigungsverfahren	51
§ 2	Grundprinzipien des Verwaltungshandelns	51
A.	Die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	51
I.	Vorrang des Gesetzes	52
II.	Vorbehalt des Gesetzes.	52
1.	Eingriffsverwaltung.	53
2.	Gestaltende Verwaltung.	54
3.	Verwaltungsorganisation	54
4.	Leistungsverwaltung	55
III.	Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.	56
IV.	Grundsatz von Treu und Glauben	58
V.	Vertrauensschutz	59
VI.	Die Beachtung subjektiv-öffentlicher Rechte	59
1.	Subjektives Recht und Rechtsreflex	60
2.	Grundrecht und subjektiv-öffentliches Recht.	61
3.	Subjektiv-öffentliche Rechte und Europarecht.	62

B.	Gesetzesanwendung und Ermessen	62
I.	Gesetzesanwendung, Auslegung und Begriffe	62
1.	Gesetzes-/Rechtsanwendung	62
2.	Auslegung	62
3.	Feststellung des Sachverhalts	63
II.	Ermessen	65
1.	Unbestimmte Rechtsbegriffe	66
2.	Gebundene Verwaltung/Handlungsermessen	68
a)	Gebundene Verwaltung	68
b)	Freies Ermessen	69
c)	Zweckmäßigkeit von Entscheidungen	69
d)	Gleichheitsgrundsatz	70
III.	Ermessensfehler	71
1.	Ermessensüberschreitung	71
2.	Ermessensmangel	71
3.	Ermessensmissbrauch	72
4.	Selbstbindung der Verwaltung	73
5.	Einschränkung des Ermessenspielraumes	74
6.	Rechtsfolgen	75
§ 3	Der Verwaltungsakt	75
A.	Sinn und Zweck des Verwaltungsakts	76
I.	Verwaltungsaktsbegriff: Die einzelnen Merkmale des Verwaltungsakts	76
1.	Behörde	77
2.	Hoheitliche Maßnahme	77
a)	Maßnahme	77
b)	Hoheitlich	77
3.	Auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts	79
4.	Regelung	79
5.	Einzelfall/Allgemeinverfügung	82
6.	Außenwirkung	83
a)	Behördeninterne Maßnahmen	84
b)	Exkurs	84
c)	Maßnahmen gegenüber anderen Behörden	86
II.	Arten des Verwaltungsakts	87
1.	Begünstigende und belastende Verwaltungsakte	87
a)	Begünstigender Verwaltungsakt	87
b)	Belastender Verwaltungsakt	88
c)	Teilweise begünstigender und teilweise belastender Verwaltungsakt	88
2.	Verwaltungsakte mit Dauerwirkung	88
3.	Befehlende, gestaltende und feststellende Verwaltungsakte	88
a)	Befehlende Verwaltungsakte	88
b)	Rechtsgestaltende Verwaltungsakte	89
c)	Feststellende Verwaltungsakte	89
4.	Einseitige und mitwirkungsbedürftige Verwaltungsakte	90

Inhalt

	a)	Einseitiger Verwaltungsakt	90
	b)	Mitwirkungsbedürftiger Verwaltungsakt	90
5.		Verwaltungsakte mit Doppel- oder Drittwirkung	91
6.		Mehrstufige Verwaltungsakte	91
7.		Gebundene und nicht gebundene Verwaltungsakte.	91
	a)	Gebundener Verwaltungsakt	91
	b)	Nicht gebundener Verwaltungsakt	92
8.		Besonderheit: Zusagen und Zusicherungen nach § 38 VwVfG.	92
	a)	Zusage.	92
	b)	Zusicherung	92
III.		Der Inhalt des Verwaltungsakts; Bestimmtheitsgrundsatz und Begründung	94
	1.	Form des Verwaltungsakts	94
	2.	Bestimmtheit	95
	3.	Aufbau des schriftlichen Verwaltungsakts.	96
	4.	Begründung.	96
	5.	Rechtsbehelfsbelehrung	97
	6.	Fehlerfolge	98
IV.		Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt.	99
	1.	Zulässigkeit von Nebenbestimmungen	99
	2.	Die Arten der Nebenbestimmungen.	101
	a)	Befristung (§ 36 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG)	102
	b)	Bedingung (§ 36 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG)	102
	c)	Widerrufsvorbehalt (§ 36 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG)	103
	d)	Auflage (§ 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG)	104
	e)	Auflagenvorbehalt (§ 36 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG)..	104
	3.	Abgrenzungsprobleme.	104
	a)	Modifizierende Auflage	105
	b)	Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen Bedingung und Auflage	105
	4.	Rechtsschutz gegen Nebenbestimmungen.	106
V.		Bekanntgabe, Wirksamkeit und Bestandskraft von Verwaltungsakten	106
	1.	Äußere Wirksamkeit und innere Wirksamkeit des Verwaltungsakts	106
	2.	Formen der Bekanntgabe.	108
	a)	Einfache Bekanntgabe	109
	b)	Öffentliche Bekanntgabe.	110
	c)	Förmliche Zustellung	111
	aa)	Zustellung durch die Post mit Zustellungs- urkunde (§ 3 VwZG)	112
	bb)	Zustellung durch die Post mit eingeschriebenem Brief (§ 4 VwZG)	113
	cc)	Zustellung durch die Behörde gegen Empfangsbestätigung (§ 5 VwZG).	113
	dd)	Zustellung an gesetzliche Vertreter (§ 6 VwZG).	113
	ee)	Zustellung an Bevollmächtigte (§ 7 VwZG)	113

ff)	Zustellung im Ausland (§ 9 VwZG)	113
gg)	Öffentliche Zustellung (§ 10 VwZG)	113
d)	Fehler der Bekanntgabe und Heilung von Zustellungs- mängeln (§ 8 VwZG)	113
e)	Bestandskraft von Verwaltungsakten	115
VI.	Rechtmäßige Verwaltungsakte, Nichtakte und fehlerhafte Verwaltungsakte	116
1.	Formelle Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts	116
a)	Ermächtigung zum Einsatz der Handlungsform Verwaltungsakt	116
b)	Örtliche und sachliche Zuständigkeit der Erlass- behörde	116
c)	Einhaltung des vorgeschriebenen Verfahrens	117
d)	Beachtung der vorgeschriebenen Form (z. B. Schriftform)	117
e)	Ausreichende Begründung	117
f)	Ordnungsgemäße Beteiligung anderer Stellen	117
g)	Rechtsbehelfsbelehrung	117
h)	Fehlerfolge	117
2.	Materielle Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts	118
3.	Der sog. Nichtverwaltungsakt	119
4.	Fehlerhafte, aber nicht aufzuhebende Verwaltungs- akte (§ 42 VwVfG)	120
5.	Heilung, Unerheblichkeit und Umdeutung von Verfah- rens- und Formfehlern (§§ 45, 46 und 47 VwVfG)	121
a)	Heilung nach § 45 VwVfG	121
b)	Unbeachtlichkeit von Verfahrens- und Formfeh- lern (§ 46 VwVfG)	122
c)	Die Umdeutung rechtswidriger Verwaltungsakte (§ 47 VwVfG)	123
d)	Teilweise Rechtswidrigkeit von Verwaltungsak- ten	124
6.	Nichtige Verwaltungsakte (§ 44 VwVfG)	125
7.	Die Aufhebung von Verwaltungsakten	127
a)	Rechtsbeständigkeit, Widerruf und Rücknahme des Verwaltungsakts	127
aa)	Rechtskraft des Gerichtsurteils	128
bb)	Bestandskraft des Verwaltungsakts	128
b)	Widerruf eines Verwaltungsakts (§ 49 VwVfG)	135
aa)	Belastender Verwaltungsakt	135
bb)	Begünstigender Verwaltungsakt	135
c)	Rücknahme eines Verwaltungsakts (§ 48 VwVfG)	137
aa)	Belastender Verwaltungsakt	137
bb)	Begünstigender Verwaltungsakt	137
d)	Verwaltungsakte mit Drittwirkung	140
§ 4	Öffentlich-rechtlicher Vertrag	141
I.	Zulässigkeit	142
II.	Form	143

Inhalt

III.	Arten	143
1.	Vergleichsverträge (§ 55 VwVfG)	143
2.	Austauschverträge (§ 56 VwVfG)	144
IV.	Nichtigkeit öffentlich-rechtlicher Verträge	144
V.	Kündigung, Anpassung des Vertrages	146
§ 5	Verwaltungszwang	146
I.	Allgemeines, Rechtsgrundlagen	146
1.	Allgemeines	146
2.	Rechtsgrundlagen	147
II.	Erzwingung von Handlungen und Unterlassungen	147
1.	Zulässigkeit	147
2.	Voraussetzungen	148
3.	Sofortmaßnahme	149
4.	Zwangsmittel (§ 9 VwVG)	149
a)	Zwangsgeld (§ 11 VwVG)	150
b)	Ersatzvornahme (§ 10 VwVG)	151
c)	Unmittelbarer Zwang (§ 12 VwVG)	151
d)	Erzwingungshaft (Ersatzzwangshaft) § 16 VwVG	152
III.	Beitreibung von Geldforderungen	152
1.	Allgemeines	152
2.	Rechtsschutz des Bürgers	153
Teil III: Verwaltungsprozessrecht		154
§ 1	Allgemeines	154
A.	Kontrollen innerhalb der Verwaltung	154
B.	Rechte des betroffenen Bürgers	154
§ 2	Formlose Rechtsbehelfe	154
A.	Arten	154
B.	Umdeutung	155
C.	Rechtsnatur der behördlichen Bescheide	156
D.	Vom Gesetz vorgesehene Einwendungen	156
§ 3	Die förmlichen Rechtsbehelfe	156
A.	Allgemeines	156
B.	Merkmale der förmlichen Rechtsbehelfe	157
C.	Bezeichnung der förmlichen Rechtsbehelfe	157
§ 4	Verwaltungsrechtsweg, Gerichtszweige	158
A.	Rechtswegregelung	158
B.	Gerichtszweige	158
C.	Verwaltungsrechtsweg (§ 40 VwGO)	159
I.	Öffentlich-rechtliche Streitigkeit	159
II.	Nichtverfassungsrechtlicher Art	160
III.	Keine anderweitige gesetzliche Zuweisung	160
IV.	Exkurs: Sinn und Zweck der beamtenrechtlichen Sonderregelung des § 126 Abs. 1 BBG/§ 54 Abs. 1 BeamStG	161
V.	Rechtswegverweisung (§ 17a GVG)	162
§ 5	Das Widerspruchsverfahren (§§ 68 ff. VwGO)	162
A.	Sinn und Zweck des Vorverfahrens	163
B.	Exkurs: Der beamtenrechtliche Sonderweg	164
C.	Zuständigkeit der Widerspruchsbehörde	165

D.	Rechts- und Zweckmäßigkeitkontrolle. Gang des Widerspruchsverfahrens	166
I.	Prüfungsumfang	166
II.	Abhilfeverfahren	167
III.	Devolutiveffekt	168
IV.	Reformatio in peius	169
V.	Teilanfechtung	170
VI.	Erllass des Widerspruchsbescheids	170
VII.	Rechtsmittelbelehrung	170
VIII.	Zustellung	171
IX.	Kosten	171
X.	Rücknahme des Widerspruchs	172
XI.	Weitere Beendigungsmöglichkeiten des Widerrufsverfahrens	172
E.	Zulässigkeit und Begründetheit des Widerspruchs	173
I.	Verwaltungsrechtsweg	174
II.	Statthaftigkeit des Widerspruchs	174
	1. § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO (gesetzliche Bestimmung)	174
	2. § 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO	174
	3. § 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 VwGO	175
	4. § 75 Satz 1 VwGO, 1. und 2. Alternative	175
	5. Erledigung des Verwaltungsakts	176
	6. Wegfall aus Gründen der Prozessökonomie. Verzicht auf das Vorverfahren.	177
III.	Widerspruchsarten.	178
	1. Anfechtungswiderspruch (§ 68 Abs. 1 VwGO)	178
	2. Verpflichtungswiderspruch (§ 68 Abs. 2 VwGO)	179
	3. Fortsetzungsfeststellungswiderspruch	180
	4. Exkurs: Beamtenrechtswiderspruch (§ 126 Abs. 2 BBG/§ 54 Abs. 2 BeamtStG)	180
	a) Beamtenrechtlicher Leistungswiderspruch	181
	b) Beamtenrechtlicher Feststellungswiderspruch	182
	c) Beamtenrechtlicher Nichtigkeitsfeststellungswiderspruch	182
	d) Beamtenrechtlicher Fortsetzungsfeststellungswiderspruch	184
IV.	Beteiligungs- und Handlungsfähigkeit. Bevollmächtigung.	184
	1. Beteiligungsfähigkeit	184
	2. Handlungsfähigkeit.	185
	3. Bevollmächtigung	185
V.	Form des Widerspruchs	186
VI.	Widerspruchsfrist	188
VII.	Widerspruchsbefugnis	192
VIII.	Widerspruchsinteresse (allgemeines Rechtsschutzbedürfnis)	194
IX.	Begründetheit des Widerspruchs	195
	1. Anfechtungswiderspruch	195
	2. Verpflichtungswiderspruch	196
	3. Exkurs: Beamtenrechtlicher Leistungswiderspruch	197

Inhalt

4.	Beamtenrechtlicher Feststellungswiderspruch	198
§ 6	Das Verfahren vor den Verwaltungsgerichten.	198
A.	Grundsätze des gerichtlichen Verfahrens	199
I.	Untersuchungsgrundsatz.	199
II.	Verfügungsgrundsatz (Dispositionsmaxime).	199
III.	Richterliche Aufklärungspflicht	200
IV.	Öffentlichkeitsprinzip.	200
V.	Grundsatz des rechtlichen Gehörs	201
VI.	Mündlichkeitsprinzip.	201
VII.	Unmittelbarkeit.	201
VIII.	Maßgeblicher Zeitpunkt.	202
B.	Allgemeine Zulässigkeitsvoraussetzungen/allgemeine Sachurteils- voraussetzungen.	203
I.	Deutsche Gerichtsbarkeit	204
II.	Verwaltungsrechtsweg (§ 40 VwGO)	204
III.	Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts	204
1.	Sachliche Zuständigkeit.	205
2.	Örtliche Zuständigkeit	205
a)	Gerichtsstandsregelung des § 52 Nr. 1–5 VwGO	206
b)	Besondere Gerichtsstände (§ 52 Nr. 1–4 VwGO)	206
c)	Gerichtsstand bei Anfechtungs- und Verpflich- tungsklagen gegen Bundesbehörden u. a. (§ 52 Nr. 2 VwGO)	206
d)	Gerichtsstand bei Anfechtungs- und Verpflich- tungsklagen gegen Behörden, die nicht Bundesbe- hörden sind (§ 52 Nr. 3 VwGO)	206
e)	Gerichtsstand des besonderen Pflichtenverhält- nisses (§ 52 Nr. 4 VwGO).	207
3.	Verweisung	209
IV.	Beteiligte. Beiladung. Streitgenossenschaft. Beteiligungsfä- higkeit.	209
1.	Beteiligte.	209
2.	Beiladung	210
a)	Einfache Beiladung	210
b)	Notwendige Beiladung	210
3.	Streitgenossenschaft	211
4.	Beteiligungsfähigkeit (= Parteifähigkeit)	211
a)	Natürliche und juristische Personen (§ 61 Nr. 1 VwGO)	212
b)	Vereinigungen, soweit ihnen ein Recht zustehen kann, und Behörden (§ 61 Nrn. 2 und 3 VwGO)	212
V.	Prozessfähigkeit (§ 62 VwGO).	212
1.	Voll Geschäftsfähige	213
2.	Beschränkt Geschäftsfähige	213
3.	Juristische Personen, nicht rechtsfähige Vereine, Be- hörden	213
4.	Fehlen oder Wegfall der Prozessfähigkeit	213

VI.	Postulationsfähigkeit; gewillkürte Prozessvertretung (§ 67 VwGO)	213
1.	Postulationsfähigkeit.	213
2.	Gewillkürte Prozessvertretung	214
3.	Vertretung bei Massenverfahren	214
VII.	Ordnungsgemäße Klageerhebung	215
1.	Schriftform (§ 81 Abs. 1 VwGO)	215
2.	Abschriften (§ 81 Abs. 2 VwGO)	216
3.	Notwendiger Inhalt der Klage („Mussinhalt“).	216
a)	Kläger	216
b)	Beklagter	216
c)	Streitgegenstand	217
4.	Nicht notwendiger Inhalt der Klage („Sollinhalt“).	218
5.	Mängel der Klageerhebung	218
VIII.	Fehlen einer rechtskräftigen Entscheidung über den Streitgegenstand	219
IX.	Fehlen einer anderweitigen Rechtshängigkeit	220
X.	Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis	221
C.	Die Klagearten der VwGO.	221
I.	Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 VwGO 1. Alternative).	222
1.	Zulässigkeit.	223
2.	Statthaftigkeit	223
a)	Allgemeines	223
b)	Besonderheiten	224
aa)	Anfechtungsklage gegen nichtige und feststellende Verwaltungsakte	224
bb)	Isolierte Anfechtungsklage	225
cc)	Anfechtungsklage gegen einen selbstständigen Teil eines Verwaltungsaktes	225
c)	Ordnungsgemäße Durchführung eines Vorverfahrens nach §§ 68 ff. VwGO	226
d)	Einhaltung der Klagefrist nach § 74 Abs. 1 VwGO.	226
e)	Klagebefugnis (§ 42 Abs. 2 VwGO)	227
3.	Begründetheit der Anfechtungsklage	228
II.	Verpflichtungsklage (§ 42 Abs. 1 VwGO 2. und 3. Alternative)	230
1.	Allgemeines.	230
2.	Arten der Verpflichtungsklagen.	231
a)	Versagungsgegenklage (§ 42 Abs. 1 VwGO 2. Alternative)	231
aa)	Zulässigkeit der Versagungsgegenklage	231
bb)	Begründetheit der Versagungsgegenklage	232
b)	Unterlassungsklage (§ 42 Abs. 1 VwGO 3. Alternative i. V. m. § 75 Satz 1 VwGO 2. Alternative)	234
aa)	Zulässigkeit der Unterlassungsklage.	234
bb)	Begründetheit der Unterlassungsklage	236
III.	Untätigkeitsklage (§ 75 Abs. 1 VwGO 1. Alternative)	236
1.	Allgemeines.	237

Inhalt

2.	Exkurs: Beamtenrechtliche Besonderheit.	237
IV.	Allgemeine Leistungsklage	238
1.	Zulässigkeit der allgemeinen Leistungsklage	238
a)	Besondere Sachurteilsvoraussetzungen	238
b)	Exkurs.	239
c)	Statthaftigkeit.	239
d)	Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO analog	240
2.	Begründetheit	241
a)	Besonderheit: Vorbeugende Leistungsklagen.	241
b)	Exkurs.	242
V.	Allgemeine Feststellungsklagen (§ 43 Abs. 1 VwGO 1. und 2. Alternative).	243
1.	Zulässigkeit.	244
a)	Besondere Sachurteilsvoraussetzungen	244
b)	Exkurs.	244
c)	Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses	245
d)	Beachtung der Subsidiaritätsklausel des § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO	246
e)	Feststellungsinteresse (§ 43 Abs. 1 letzter Halbsatz VwGO).	247
2.	Begründetheit der allgemeinen Feststellungsklage.	248
3.	Besonderheit: Zwischenfeststellungsklage	249
VI.	Nichtigkeitsfeststellungsklage (§ 43 Abs. 1 VwGO 3. Alternative).	249
1.	Zulässigkeit.	249
a)	Besondere Sachurteilsvoraussetzungen	249
b)	Exkurs.	249
c)	Statthaftigkeit.	250
d)	Besonderes Feststellungsinteresse (§ 43 Abs. 1 letzter Halbsatz VwGO).	251
2.	Begründetheit	251
VII.	Fortsetzungsfeststellungsklage (§ 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO)	252
1.	Unmittelbare Anwendung des § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO (Erledigung des Verwaltungsakts nach Erhebung der Anfechtungsklage).	252
a)	Besondere Sachurteilsvoraussetzungen	253
aa)	Statthaftigkeit: Rechtsschutzbegehren richtet sich auf die Feststellung der Rechtswidrigkeit des erledigten VA	253
bb)	Tatsächliche Erledigung des Verwaltungsaktes	253
cc)	Zulässigkeit der erhobenen Anfechtungsklage	254
dd)	Besonderes Feststellungsinteresse.	255
b)	Begründetheit	257
c)	Urteilswirkung	257

2.	Analoge Anwendung des § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO (Erledigung des Verwaltungsaktes vor Klagerhebung) .	258
a)	Zeitpunkt der Erledigung	259
b)	Exkurs.	261
c)	Feststellungsinteresse	262
d)	Begründetheit	262
VIII.	Die abstrakte Normenkontrolle (§ 47 VwGO)	262
1.	Zulässigkeit der abstrakten Normenkontrolle	262
a)	Verwaltungsrechtsweg	262
b)	Statthaftigkeit	263
c)	Zuständiges Gericht.	263
d)	Antragsbefugnis	263
e)	Antragsfrist	264
f)	Ordnungsgemäße Antragstellung	265
2.	Begründetheit	265
D.	Der einstweilige oder vorläufige Rechtsschutz	266
I.	Umfang	266
II.	Arten.	267
III.	Der vorläufige Rechtsschutz im Rahmen der Anfechtungs- klage (§ 80 VwGO)	267
1.	Bedeutung des Suspensiveffekts.	267
2.	Voraussetzung der aufschiebenden Wirkung	268
3.	Beamtenrechtliche Besonderheit: Konkurrentenklage .	268
4.	Eintritt der aufschiebenden Wirkung	272
5.	Dauer der aufschiebenden Wirkung.	272
6.	Entfall der aufschiebenden Wirkung	273
a)	Öffentliche Abgaben und Kosten (§ 80 Abs. 2 Nr. 1 VwGO)	274
b)	Unaufschiebbar Anordnungen und Maßnahmen von Polizeivollzugsbeamten (§ 80 Abs. 2 Nr. 2 VwGO)	274
c)	Andere durch Bundesgesetz oder Landesrecht vorgeschriebene Fälle (§ 80 Abs. 2 Nr. 3 VwGO)	274
d)	Exkurs.	274
7.	Besondere Anordnung des sofortigen Vollzugs (§ 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO).	274
a)	Anhörung nach § 28 VwVfG?	275
b)	Begründungspflicht	276
8.	Verwaltungsakte mit Doppelwirkung (Drittwirkung) .	276
a)	Fall des § 80a Abs. 1 Nr. 1 VwGO.	277
b)	Fall des § 80a Abs. 1 Nr. 2 VwGO.	277
c)	Fall des § 80a Abs. 2 VwGO.	277
9.	Aussetzung der Vollziehung durch die Verwaltungsbe- hörde (§ 80 Abs. 4 VwGO)	277
10.	Aussetzung der Vollziehung durch das Verwaltungsge- richt (§ 80 Abs. 5 VwGO)	278
a)	Zulässigkeit des Antrags nach § 80 Abs. 5 VwGO.	278
aa)	Verwaltungsrechtsweg	278

Inhalt

	bb) Statthaftigkeit	278
	cc) Ordnungsgemäße Antragstellung	279
	dd) Zuständigkeit des Gerichts.	280
	ee) Antragsbefugnis	281
	ff) Besonderes Rechtsschutzbedürfnis	281
	gg) Vorliegen eines der Fälle des § 80 Abs. 2 Nr. 1 mit 4 VwGO	282
	hh) Kein spezielles Vorverfahren.	282
b)	Begründetheit des Antrags nach § 80 Abs. 5 VwGO.	283
	aa) Formelle Voraussetzungen der Anordnung nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO	283
	bb) Die vom Gericht vorzunehmende Interes- sensabwägung	284
11.	Verwaltungsakte mit Drittwirkung	286
	a) Fall des § 80a Abs. 1 Nr. 1 VwGO.	286
	b) Fall des § 80a Abs. 3 VwGO.	287
	c) Fall des § 80a Abs. 2 VwGO.	287
	d) Prüfung durch das Verwaltungsgericht	287
	e) Missachtung der aufschiebenden Wirkung.	288
	f) Präventiver Rechtsschutz	288
12.	Der Erlass von einstweiligen Anordnungen nach § 123 VwGO. Konkurrentenstreit.	289
	a) Zulässigkeit	289
	aa) Verwaltungsrechtsweg.	289
	bb) Statthaftigkeit	289
	cc) Zuständigkeit des Gerichts.	290
	dd) Antragsfrist; Vorverfahren	290
	ee) Ordnungsgemäße Antragstellung	290
	ff) Rechtsschutzbedürfnis	291
	gg) Antragsbefugnis § 42 Abs. 2 VwGO analog	292
	b) Begründetheit des Antrags nach § 123 VwGO.	292
	c) Beamtenrechtlicher Konkurrentenstreit	293
IV.	Der einstweilige Rechtsschutz nach § 47 Abs. 6 VwGO bei Normenkontrollanträgen	294
E.	Die Rechtsmittel im Verwaltungsprozess	295
I.	Berufung (§§ 124 bis 130b VwGO)	296
	1. Zulässigkeit der Berufung	296
	a) Statthaftigkeit (§ 124 Abs. 1 VwGO) und Zulas- sungsverfahren	296
	aa) Zulassung der Berufung durch das Verwal- tungsgericht.	296
	bb) Keine Zulassung durch das Verwaltungsge- richt: Zulassungsantrag	297
	b) Berufungsberechtigung (§ 124 Abs. 1 VwGO)	298
	c) Fristgerechte Begründung (§ 124a Abs. 3 VwGO). Anwaltszwang	298
	d) Beschwer. Verzicht. Rücknahme der Berufung bzw. der Klage	298

	e) Zuständiges Gericht	299
	f) Anschlussberufung	299
	2. Begründetheit der Berufung	299
II.	Revision (§§ 132 bis 144 VwGO)	300
	1. Zulässigkeit der Revision	300
	a) Statthaftigkeit	300
	b) Revisionsberechtigung	301
	c) Revisionsbeschwer	301
	d) Form- und fristgerechte Einlegung, Anwaltszwang	301
	e) Revisionsbegründung	301
	f) Zuständiges Gericht	302
	g) Revisionsgründe	302
	2. Entscheidung des BVerwG	302
	3. Landesrechtliche Ausnahmen	302
III.	Beschwerde	303
IV.	Wiederaufnahme des Verfahrens	304
Teil IV: Staatshaftung		305
A.	Vorbemerkungen	305
	I. Allgemeines	305
	II. Grundprinzip	306
B.	Ersatzleistungen für rechtmäßige Eingriffe	306
	I. Entschädigung für Enteignung	306
	1. Erweiterter Enteignungsbegriff	306
	2. Junktim-Klausel	307
	3. Eigentumsschutz	307
	4. Entschädigungsfreie Inhaltsbestimmung des Eigentums	308
	a) Einzelaktionslehre/Sonderopfertheorie	308
	b) Materielle Enteignungstheorien	308
	c) Einzelfalllösung	309
	5. Bloße Inhaltsbestimmung des Eigentums	309
	6. Enteignung oder enteignender Eingriff	309
	7. Beispiele für die Änderung der Rechtsprechung	310
	8. Entschädigung	310
	9. Grundstücksenteignung	310
	II. Aufopferungsanspruch	310
	III. Gefährdungshaftung	311
	IV. Tumultschäden	312
C.	Ersatzleistungen für rechtswidrige Eingriffe; Amtshaftung	312
	I. Allgemeines	312
	II. Amtshaftung- und Staatshaftung	312
	III. Amtspflichtverletzung, § 839 BGB/Art. 34 GG	313
	1. Voraussetzungen	313
	a) Ausübung eines öffentlichen Amtes	313
	b) Verletzung einer dem Geschädigten gegenüber obliegenden Amtspflicht	314
	c) Vermögensschaden/Nichtvermögensschaden	315
	d) Kausalität	315
	e) Verschulden: Vorsatz und Fahrlässigkeit	316

Inhalt

f) Haftungsausschluss	316
g) Richterspruchprivileg	316
2. Schadensersatzleistung	316
3. Schadensersatzpflichtige Körperschaft	316
4. Verjährung	317
5. Zuständigkeit für die Entscheidung	317
D. Enteignungsgleiche Eingriffe	317
I. Rechtswidriger Eingriff	318
II. Unmittelbarkeit des Eingriffs	318
III. Verwirkung	319
IV. Verjährung	319
V. Geltendmachung des Anspruchs	319
E. Reformbestrebungen	320
F. Besonderer Schadensersatzanspruch bei Fürsorgepflichtverletzungen .	320
G. Die Staatshaftung in den neuen Bundesländern	321
Teil V: Öffentliche Sachen	322
A. Allgemeines	322
I. Begriff	322
II. Arten	322
III. Rechtsgrundlagen	323
1. Wasserrecht	323
2. Wegerecht	323
3. Widmung	323
4. Umstufung	324
5. Entwidmung	324
B. Die Benutzung öffentlicher Sachen	325
I. Zulassung zu öffentlichen Sachen	325
II. Gemeingebrauch	325
III. Anliegergebrauch	326
IV. Sondernutzung	327
Stichwortverzeichnis	329

Schrifttumsverzeichnis und weiterführende Literatur

- Baßlsperger*, Einführung in das neue Beamtenrecht
Battis, Bundesbeamtenrecht, Kommentar, 4. Aufl. 2009
Bosch/Schmidt/Vondung, Praktische Einführung in das verwaltungsgerichtliche Verfahren, 9. Aufl. 2012
Bull/Mehde, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2009
Detterbeck, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, 13. Aufl. 2015
Dreier, Grundgesetz, Band I, 3. Aufl. 2009; Band II, 3. Aufl. 2009; Band III 2009
Erbguth, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage 2014
Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl. 2010
Eyermann, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 14. Aufl. 2014
Fürst, GKOD-Gesamtkommentar des öffentlichen Dienstes, 5 Bände (Loseblatt)
Gersdorf, Verwaltungsprozessrecht, 5. Aufl. 20015
Grabendorff/Abrend, Landesbeamtengesetz Rheinland-Pfalz, Kommentar (Loseblatt)
Groscurth, Examenskurs VwGO für Studenten und Rechtsreferendare, 2014
Hilg, Beamtenrecht, 2. Aufl. 1990
Hufen/Siegel, Fehler im Verwaltungsverfahren, 5. Aufl. 2013
Hufen, Verwaltungsprozessrecht, 9. Aufl. 20013
Ipsen, Allgemeines Verwaltungsrecht, 9. Aufl. 2015
Jachmann/Drüen, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2010
Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 13. Aufl. 2014
Knack/Henneke, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 10. Aufl. 2014
Kopp/Ramsauer, Verwaltungsverfahrensgesetz, 16. Aufl. 2015
Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 21. Aufl. 2015
Maunz/Dürig, Grundgesetz (Loseblatt)
Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl. 2011
Münch/Kunig, Grundgesetz, Kommentar, 6. Auflage 2012
Palandt, BGB, 74. Aufl. 2015
Pietzner/Ronellenfitsch, Das Assessorexamen im öffentlichen Recht, 13. Aufl. 2014
v. Roetteken/Rothländer, Kommentar zum Hessischen Beamtengesetz (Loseblatt)
Redeker/v. Oertzen, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 16. Aufl. 2014
Sachs, Grundgesetz, 3. Aufl. 2003
Schenke, Verwaltungsprozessrecht, 14. Aufl. 2014
Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsprozessrecht, 14. Auflage 2008
Schmitt-Glaeser/Horn, Verwaltungsrecht, 16. Aufl. 2013
Schnellenbach, Beamtenrecht in der Praxis, 8. Aufl. 2013
Schnellenbach, Konkurrenzen im öff. Dienst, 2015
Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar (Loseblatt)
Schütz/Maiwald, Beamtenrecht des Bundes und der Länder (Loseblatt)
Schwegmann/Summer, Bundesbesoldungsgesetz, Kommentar (Loseblatt)
Schwerdtfeger, Öffentliches Recht in der Fallbearbeitung, 14. Aufl. 2012
Sodan/Ziekow, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 4. Aufl. 2014
Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentl. Recht, 6. Auflage 2014
Tettinger/Wahrendorf, Verwaltungsprozessrecht, 4. Aufl. 2015
Weiß/Niedermaier/Summer/Zängl, Beamtenrecht in Bayern, Kommentar (Loseblatt)
Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht, 3 Bände (Band 1: 11. Aufl. 1999; Band 2: 6. Aufl. 2000; Band 3: 5. Aufl. 2004)
Woydera/Summer/Zängl, Sächsisches Beamtengesetz, Kommentar (Loseblatt)
Ziekow, Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Auflage 2013

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AktG	Aktiengesetz
AllgVwR	Allgemeines Verwaltungsrecht
amtl.	amtlich(e/er/es)
AO	Abgabenordnung
apf	Ausbildung-Prüfung-Fortbildung (Zeitschrift)
ArbGG	Arbeitsgerichtsgesetz
Art.	Artikel
AtG	Atomgesetz
Aufl.	Auflage
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BayBG	Bayerisches Beamtenengesetz
BayDG	Bayerisches Disziplinalgesetz
BayObLGZ	Entscheidungen des Bayerischen Obersten Landgerichts in Zivilsachen
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BB	Betriebsberater (Zeitschrift)
BBG	Bundesbeamtenengesetz
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BDG	Bundesdisziplinargesetz
BeamStG	Beamtenstatusgesetz (Lands- und Kommunalbeamte)
BFernstrG	Bundesfernstraßengesetz
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidung(en) des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BLV	Bundeslaufbahnverordnung
BPersVG	Bundespersönalvertretungsgesetz
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
BSeuchenG	Bundesseuchengesetz
BSG	Bundessozialgericht
BT-DRs.	Bundestagsdrucksache
BUZwG	(Bundes-)Gesetz über unmittelbaren Zwang
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidung(en) des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
bzw.	beziehungsweise
DB	Der Betrieb (Zeitschrift)
DÖD	Der Öffentliche Dienst (Zeitschrift)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Union
EstHG	Entwurf eines Staatshaftungsgesetzes
etc.	et cetera
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union

Abkürzungsverzeichnis

EUZW evtl.	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht eventuell(e/er/es)
f.	folgende
FamRZ	Zeitschrift für Familienrecht
ff.	fortfolgende
FFK	Forsetzungsfeststellungsklage
FGO	Finanzgerichtsordnung
FStrG	Bundesfernstaßengesetz
gem.	gemäß
GastG	Gaststättengesetz
GemO	Gemeindeordnung
GewArch.	Gewerbearchiv (Zeitschrift)
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GKG	Gerichtskostengesetz
GmbHG	GmbH-Gesetz
GO	Gemeindeordnung (Bayern)
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
h. M.	herrschende(r) Meinung
Hamb	Hamburg
HwO	Handwerksordnung
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
i. S. d.	im Sinne des/der
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
JR	Juristische Rundschau (Zeitschrift)
Jura	Jura (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung
LAG	Landesarbeitsgericht
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
MDR	Monatsschrift für deutsches Recht (Zeitschrift)
MeVo	Mecklenburg-Vorpommern
Nds	Niedersachsen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NW	Nordrhein-Westfalen
NWVBl.	Verwaltungsblätter für Nordrhein-Westfalen (Zeitschrift)
o. a.	oben angegeben
o. g.	oben genannt(e/er/es)
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidung(en) des Oberverwaltungsgerichts
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
PolG	Polizeigesetz
PrALR	Preußisches Allgemeines Landrecht von 1794
PrPVG	Preußisches Polizeiverwaltungsgesetz

Abkürzungsverzeichnis

RG	Reichsgericht
RiA	Recht im Amt (Zeitschrift)
Rn.	Randnummer(n)
s.	siehe
S.	Seite
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter
SGB	Sozialgesetzbuch (mit jeweiligem Teil, 3. B. I, X etc.)
SGG	Sozialgerichtsgesetz
SH	Schleswig-Holstein
SigG	Signaturgesetz
SKV	Staats- und Kommunal-Verwaltung
sog.	so genannt (e/er/es)
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
Thür	Thüringen
u. U.	unter Umständen
u. v. a.	und viele(s) andere
usw.	und so weiter
VA	Verwaltungsakt
VAe	Verwaltungsakte
VBl.	Verwaltungsblätter
VBlBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VerwArch.	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
Vorb.	Vorbemerkung(en)
VR	Verwaltungsrundschau (Zeitschrift)
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwR	Verwaltungsrecht
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwVG	Verwaltungsvollstreckungsgesetz
VwZG	Verwaltungszustellungsgesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WohnGG	Wohngeldgesetz
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZMR	Zeitschrift für Miet- und Raumrecht
ZPO	Zivilprozessordnung

Teil I: Begriffe und Grundlagen des Verwaltungsrechts

§ 1 Begriff und Wesen der öffentlichen Verwaltung

A. Allgemeines

Der **Begriff** der öffentlichen Verwaltung ist zunächst von privaten Formen der Verwaltung (z. B. Hausverwaltung, Vermögensverwaltung durch einen Betreuer) abzugrenzen. Ein so abgegrenzter Begriff der öffentlichen Verwaltung kann jedoch immer noch nicht zu einer ausreichend präzisen Definition führen, da die öffentliche Verwaltung:

- mit einer Vielzahl von **Aufgaben** unterschiedlichster Art betraut ist, wie z. B. dem Betrieb von Unternehmen der Daseinsvorsorge (Nahverkehrsunternehmen, Krankenhäuser, Schulen), Erteilung von Befehlen (Baubeseitigungsanordnung), Genehmigungen und Erlaubnissen (Baugenehmigung, Gewerbeerlaubnis, Fahrerlaubnis), aber auch dem Erlass von Satzungen und Rechtsverordnungen;
- aus einer Vielzahl von **Verwaltungsträgern** mit unterschiedlicher Organisation, Funktion und Kompetenz besteht, wie z. B. Ministerien des Bundes und der Länder, Gemeinden, Landkreise und Bezirke, kommunale Zweckverbände, Sozialversicherungsträger, Vermessungsämter, Finanzämter, Polizeiinspektionen, Landtagsämter, Landesjustizprüfungsämter, Rechtsanwaltskammern, Landesinstitute für Arbeitsschutz, Landesanstalt für Aufbaufinanzierung, Fachhochschulen, Bayerische Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen etc.;
- Aufgaben wahrnimmt, die nicht starr und gleichbleibend sind, sondern entsprechend den politischen, sozialen, wirtschaftlichen oder technischen Gegebenheiten einem ständigen **Wandel** unterworfen sind und insoweit der Überprüfung bedürfen. Die Einführung einer Sozialversicherung im letzten Jahrhundert war letztlich Folge der sich ausbreitenden Industrialisierung zu dieser Zeit, während die Erteilung von Fahrerlizenzen erst später mit der zunehmenden Motorisierung zu einer Aufgabe der öffentlichen Verwaltung geworden ist. Ebenso ist die Einführung eines sozialversicherungsrechtlichen Schutzes für Arbeitslose vor dem Hintergrund einer ausreichenden sozialen Sicherung in diesem Bereich auf der Grundlage eines demokratischen und sozialen Rechtsstaats gem. Art. 20, 28 GG erst nach dem Ersten Weltkrieg Aufgabe des Staates und somit der öffentlichen Verwaltung geworden. Jüngere Herausforderungen sind dem Staat im Bereich des Umweltschutzes, der Abfallentsorgung oder von Asylbewerbern erwachsen.
- nicht ohne weiteres von den übrigen Staatsgewalten (**Legislative** und **Judikative**) abgegrenzt werden kann. So werden z. B. Verwaltungsaufgaben auch von den Parlamenten (Bundestagsverwaltung; Landtagsämter) oder den Gerichten (Justizverwaltung) wahrgenommen, während die **Exekutive** unter bestimmten Voraussetzungen zur Rechtsetzung (Verordnungen und Satzungen) befugt ist. Lediglich die rechtsprechende Tätigkeit der Verwaltungsbehörden ist durch Art. 92 GG ausdrücklich ausgeschlossen.

Auch wenn der Begriff der öffentlichen Verwaltung nicht sonderlich rechtssicher darstellbar ist, lassen sich doch **typische Wesensmerkmale** der Verwaltung herausarbeiten, die nicht in jedem Fall gelten, aber doch häufig einschlägig sind:

- Verwaltung ist **Sozialgestaltung**. Die Verwaltung hat das soziale Zusammenleben zu fördern und sich daher mit den Angelegenheiten und Bedürfnissen des Gemeinwohls und der Menschen zu befassen. Somit hat sich die Verwaltung am **öffentlichen Interesse** zu orientieren. Da die Interessen einer pluralistischen Gesellschaft

durchaus unterschiedlich sind und insbesondere durch Einzel- und Gruppeninteressen erhebliche Interessenskonflikte entstehen können, ist für die Frage des öffentlichen Interesses insbesondere die grundgesetzliche Wertordnung (z. B. Sozialstaatsprinzip) und die damit im Einklang stehende Rechtsordnung von Bedeutung. Dies bedeutet jedoch nicht, dass zwischen dem öffentlichen Interesse und Einzelinteressen ein grundsätzlicher Interessensgegensatz bestehen muss. So gebietet z. B. das Grundrecht der Menschenwürde gem. Art. 1 GG auch auf Einzelschicksale im Wege der sozialen Fürsorge einzugehen.

- Die Verwaltung wird im Gegensatz zur Rechtsprechung, die immer nur über einen konkreten Fall zu entscheiden hat, **gestalterisch** tätig, indem sie zum einen die Gesetze der Legislative mit Leben erfüllt und zum anderen auch ohne ausdrücklichen gesetzlichen Auftrag die Initiative in solchen Fällen ergreift, die ihrer jeweiligen Aufgabe entsprechen (Bau einer Umgehungsstraße, Förderung der Kultur durch Schaffung bestimmter Einrichtungen wie z. B. das Haus des Deutschen Ostens). Freilich bleibt die Verwaltung auch insoweit an die durch die Rechtsordnung vorgegebenen Regeln gebunden, darf also insbesondere nicht außerhalb der ihr jeweils zugewiesenen Zuständigkeit tätig werden oder Maßnahmen anordnen, die nicht von der Rechtsordnung gedeckt sind. Anderenfalls würde die Verwaltung gegen den Grundsatz vom **Vorrang des Gesetzes**, Art. 20 Abs. 3 GG, verstoßen, der besagt, dass kein Verwaltungshandel zu Recht und Gesetz im Widerspruch stehen darf. Gerade im Bereich der sozialen Leistungen zeigt sich die Verbindung von Sozialauftrag und Rechtsstaatlichkeit deutlich, da auch die Leistungstätigkeit und Sozialgestaltung des Staates die Formen und Bindungen des Rechts beachten muss. Dieser Punkt unterscheidet den sozialen Rechtsstaat vom Wohlfahrtsstaat.
- Während sich der Staat im 19. Jahrhundert hauptsächlich auf die **Gewährleistung von Recht, Sicherheit und Ordnung** beschränkte, forderte die zunehmende Industrialisierung, die Zerstörung gewachsener Strukturen durch zwei Kriege sowie die zunehmende Zusammenballung von Bevölkerungsgruppen bei gleichzeitiger Auflösung früher üblicher familiärer Bindungen den Staat zu einer immer stärkeren sozialen Aktivität heraus. Insoweit muss der Staat für die soziale Sicherheit sorgen, indem er Leistungen und Einrichtungen zur Versorgung der Bevölkerung in wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Hinsicht bereitstellt (z. B. Wasser, Strom, Abwasser- und Abfallbeseitigung, Gesundheitsvorsorge, Krankenhäuser, Schulen, Universitäten etc.) und damit insgesamt zu größerer sozialer Gerechtigkeit beiträgt. Das Recht und die Pflicht zur Wahrnehmung dieser Aufgaben ergibt sich aus dem verfassungsrechtlich festgelegten **Sozialstaatsprinzip**, Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG. Die dadurch bedingte Steigerung und Ausweitung der Verwaltungstätigkeit hat dazu geführt, dass der Staat heute vielfach als aufgeblähter „Verwaltungsstaat“ bezeichnet wird. Bei Bewertung dieser Art sollte allerdings nicht übersehen werden, dass die Verwaltung auf die Zunahme von Aufgaben nur beschränkten Einfluss hat. Gerade im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge wird der Ruf nach dem Staat durch die Bevölkerung nur zu schnell laut, wenn an dieser für den Bürger empfindlichen Stelle Versorgungsschwierigkeiten auftreten. Die in letzter Zeit – gerade auch aus Kostengründen – lauter werdenden Forderungen nach einem größeren Rückzug des Staates von angestammten Aufgaben sind sicherlich ernst zu nehmen. Es ist daher durchaus möglich und teilweise bereits üblich, dass Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge (z. B. Vorhaltung von Krankenhäusern, Altenheimen etc.) von Privaten erledigt werden. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass sich ein sozialer Rechtsstaat auch in solchen Fällen seinen grundsätzlich bestehenden Aufgaben nicht entziehen kann, sondern ihn insoweit zumindest die staatliche Letztverantwortung trifft.
- Neben den klassischen Bereichen des Staates in Form der Exekutive, Legislative und Judikative, darf nicht übersehen werden, dass der Staat in erheblichem Umfang auch als Unternehmer am **Wirtschaftsleben** teilnimmt. Dies geschieht entwe-

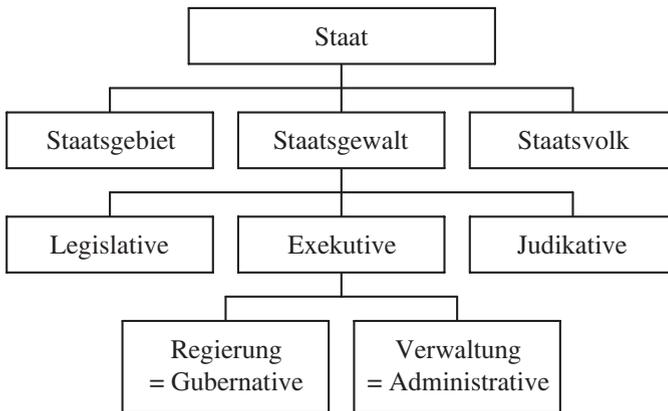
der durch eigene unternehmerische Tätigkeit oder über private Handelsgesellschaften (insbesondere Aktiengesellschaften), die ganz oder teilweise in staatlicher Hand sind (Stichwort: „Der Staat als Aktionär“). Unternehmerische Betätigung in diesem Sinne kommt – neben klassischen Unternehmen, wie z. B. Brauereien oder Porzellanbetrieben – vor allem durch Beteiligungen bei Energieunternehmen, Banken, Versicherungen, Flughäfen etc. in Betracht. Die erwerbswirtschaftliche Betätigung des Staates wird insoweit mit der Absicht der **Gewinnerzielung** betrieben und richtet sich gleichfalls nach den Regeln des Privatrechts.

Die staatliche Tätigkeit ist also außerordentlich vielgestaltig. In fast allen Bereichen des Lebens der Gemeinschaft und des Einzelnen wird die staatliche Einflussnahme spürbar, sei es durch das Vorhandensein seiner – begünstigenden oder belastenden – Gesetze, sei es durch sein fürsorgliches, ordnendes, befehlendes Eingreifen, oder aber durch sein sonstiges („schlichtes“) Tätigwerden. Jeder Staatsbürger kommt bereits mit der Geburt (z. B. durch die Eintragung durch den Standesbeamten) bis zu seinem Tod (evtl. durch die Bestattung auf dem Friedhof eines kommunalen Trägers) ständig mit „Verwaltung“ in Berührung.

B. Die Stellung der Verwaltung innerhalb des Staates

Die Faktoren, aus denen sich ein Staatsgebilde zusammensetzt sind Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt¹. Schon der griechische Philosoph *Aristoteles* (384–322 v. Chr.) lehrte, es gäbe hinsichtlich der vom Staat ausgeübten Gewalt drei Arten staatlicher Tätigkeit: die gesetzgebende (Legislative), die rechtsprechende (Judikative) und die vollziehende (Exekutive) Tätigkeit. 3

Die Stellung der Verwaltung innerhalb des Staates



I. Die Gesetzgebung

Die Gesetzgebung vollzieht sich nach den Regeln der Verfassung durch die dazu berufenen Organe. Sie setzt für jedermann geltende Regeln und schafft somit „objektives 4

¹ So konnte die frühere „DDR“ von der BRD niemals als eigener Staat anerkannt werden, weil diese drei Faktoren nach dem Grundgesetz bei der „DDR“ niemals zutrafen. Vgl. etwa Art. 116 GG, wonach auch ein Bürger der früheren „DDR“ Deutscher im Sinne des Grundgesetzes war.

Recht“. Die Regelung von Einzelfällen ist dem Gesetzgeber dagegen grundsätzlich verschlossen. Ein sog. Einzelfallgesetz, das nur für einen oder mehrere Einzelfälle Geltung besitzen soll, ist unzulässig, wenn damit Grundrechte eingeschränkt werden (vgl. Art. 19 Abs. 1 GG). Das BVerfG² hält Einzelfallgesetze allerdings dann für zulässig, wenn es den von ihnen geregelten Fall tatsächlich nur einmal gibt und keine willkürliche Ausnahmeregelung für einen von vielen gleichgelagerten Fällen vorliegt.

II. Die Rechtsprechung

- 5 Die Rechtsprechung trifft mit staatlicher Autorität ausgestattete, verbindliche Entscheidungen darüber, ob etwas in einem streitigen Einzelfall rechtens ist. **Die Verwaltungsgerichtsbarkeit** richtet dabei im Wesentlichen über die Rechtmäßigkeit von Maßnahmen der Exekutive³. Sie wird nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 und 3, 28 Abs. 1 GG) durch unabhängige, von den Verwaltungsgerichten getrennte Gerichte ausgeübt (vgl. § 1 VwGO). Die Verwaltungsgerichtsbarkeit wurde zuerst in Baden (1863), dann in Preußen (1872/1875), Hessen (1875), Württemberg (1876) und Bayern (1879) geschaffen und ist damit im Gegensatz zur Straf- oder Zivilgerichtsbarkeit relativ „neu“.

III. Die Verwaltung

- 6 Die Verwaltung kommt – ohne eine Legaldefinition – begrifflich in vielen Gesetzen vor (z. B. Art. 83 ff. GG oder §§ 11 ff. VwVfG). Dieser Begriff lässt sich dabei auch nicht eindeutig definieren, obwohl hier zahlreiche Versuche unternommen wurden. So wird etwa versucht, die Verwaltung **organisationsrechtlich** als Gesamtheit der Verwaltungsträger und ihrer Untergliederungen in Organe, Ämter oder Behörden zu beschreiben.

Organisationsrechtlicher Verwaltungsbegriff:

Verwaltung = Gesamtheit der Verwaltungsträger und ihrer Untergliederungen in Organe, Ämter oder Behörden zu beschreiben.

Weiterhin wird versucht, den **Verwaltungsbegriff im materiellen Sinn** positiv und negativ zu definieren.

Positiv: Verwaltung = Summe derjenigen staatlichen Tätigkeiten verstanden, welche die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben zum Gegenstand haben.

Negativ: Verwaltung sei diejenige Staatstätigkeit, die nicht Gegenstand von Gesetzgebung und Rechtsprechung ist.

Die letztgenannte Begriffsbestimmung geht auf die Verwaltungsrechtslehre von *Otto Mayer*⁴ und *Walter Jellinek*⁵ zurück.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Versuche, den Begriff „Verwaltung“ näher zu bestimmen zu abstrakt⁶ und damit für die Praxis nicht förderlich sind. Dies gilt auch für die

2 BVerfG, DVBl. 1969, 542; s. auch *Bauernfeind*, DVBl. 1976, 193 u. BVerwG, NJW 1982, 2468.

3 S. hierzu Rn. 6 f.

4 VwR I, 7.

5 VwR 5 f.

6 Nach *Wolff/Bachof/Stober*, VwR I § 2 Rn. 19 fällt unter den Begriff der Verwaltung die „mannigfaltige, konditional oder nur zweckbestimmte, nur teilplanende selbstbeteiligt entscheidend, ausführende und gestaltende Wahrnehmung der Angelegenheiten von Gemeinwesen und ihrer Mitglieder als solcher durch die dafür bestellten Sachwalter des Gemeinwesens“.

o. a. negative Definition, weil auch die Begriffe „Rechtsprechung“ und „Gesetzgebung“ über die genannten abstrakten Bedeutungen hinaus nicht näher beschrieben werden können. Eine eindeutige und handhabbare Definition ist nicht ersichtlich, zumal unter den Begriff der Exekutive nicht nur die Administration, sondern auch die regierende Tätigkeit fällt.⁷ Die Regierung im materiellen Sinn zeichnet sich dabei als Teil der Exekutive durch ihre staatsleitende, richtungsgebende und führende Tätigkeit aus.

Die drei Arten der staatlichen Tätigkeit waren bis in die Neuzeit organisatorisch nicht getrennt. Erst *Montesquieu* (1689–1755) schuf die moderne Lehre von der Dreiteilung der staatlichen Gewalten als Voraussetzung der politischen Freiheit zum Schutze des Staatsbürgers vor einem Missbrauch der in der Hand des jeweiligen Monarchen vereinigten Staatsgewalten. Diese Lehre hat den modernen Verfassungen ihr Gepräge gegeben (vgl. Art. 20 Abs. 2 GG). Der Grundsatz der Gewaltenteilung wird jedoch nicht mit aller Konsequenz verfolgt. Das zeigt sich etwa daran, dass auch der Verwaltung eine Rechtsetzungsbefugnis zukommt: sie kann abstrakt-generelle Vorschriften (Verordnungen und Satzungen) und damit Gesetze im materiellen Sinn erlassen. Andererseits ist eine ordnungsgemäße Justiz nicht ohne Verwaltungsbefugnisse denkbar. So können und müssen auch die Verfassungsorgane verwaltend tätig werden⁸.

C. Die Geschichte des Verwaltungsrechts

Die Auseinandersetzung mit einer Rechtsmaterie setzt die Kenntnis ihrer historischen Entwicklung voraus, da der gegenwärtige Stand der Wissenschaft das Ergebnis dieser Entwicklung ist. Bei einem so verstandenen Geschichtsbewusstsein muss Geschichte dann in erster Linie als gesellschaftlicher, kultureller und geistesgeschichtlicher Prozess gesehen werden, bei dem die sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungen im Vordergrund stehen. So ist auch das Verwaltungsrecht auf der Basis des Grundgesetzes das Ergebnis einer Entwicklung, in welche die Zielströmungen der verschiedensten Epochen, zeitbedingte politische Bedürfnisse und die unterschiedlichsten Interessenlagen eingeflossen sind. Die Geschichte des Verwaltungsrechts hängt dabei mit der o. a. Definition des Staatsbegriffes eng zusammen.

Solange sich bis ins Mittelalter die Herrschaftsgebiete nicht auf Gebietskörperschaften bezogen, sondern sich auf der persönlichen Beziehung zum jeweiligen Fürsten begründeten, ist eine Verwaltung im heutigen Sinne nicht erforderlich gewesen. Die Macht, obrigkeitlichen Willen zu betätigen, war eng mit der Tatsache verbunden, dass der Grundherr Gesetzgeber, Richter und Verwalter in einer Person war. Eine hierarchisch organisierte Verwaltung war somit nicht erforderlich.

Hinweis:

Die Geschichte des Verwaltungsrechts beginnt im 17. Jahrhundert.

Die Geschichte des Verwaltungsrechts **beginnt** damit im Grunde **erst im 17. Jahrhundert**⁹. Hier begann die Souveränität der einzelnen Landesherren und es entwickelte sich deren umfassende Hoheitsgewalt und damit der „absolute Staat“. In diesem Staat konnten vom jeweiligen *Monarchen* – nachdem es gelungen war sich vom früheren Standesrecht (Adel) zu lösen – *alle Regelung getroffen werden, die er zum Wohle und zum Interesse des Staates für erforderlich hielt*. Erforderlich war hierfür die Entwick-

7 *Erichsen/Ehlers*, AllgVwR § 1 Rn. 8.

8 So ernennt etwa der Bundespräsident gem. Art. 60 Abs. 1 GG die Bundesbeamten und übt damit eine reine Verwaltungstätigkeit aus.

9 *Maurer*, AllgVwR § 2 Rn. 4.