

Raimund Brühl

# Verwaltungsrecht für die Fallbearbeitung

Anleitungen zum Erwerb  
prüfungs- und praxisrelevanter  
Kenntnisse und Fertigkeiten

9., überarbeitete Auflage

**Kohlhammer**  

---

**Deutscher Gemeindeverlag**

Schriftenreihe  
Verwaltung in Praxis und Wissenschaft (vpw)

# Verwaltungsrecht für die Fallbearbeitung

Anleitungen zum Erwerb prüfungs- und praxisrelevanter  
Kenntnisse und Fertigkeiten

**Prof. Dr. Raimund Brühl**  
Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung

9., überarbeitete Auflage

**Kohlhammer**  

---

**Deutscher Gemeindeverlag**

Für Christoph

9. Auflage 2018

Alle Rechte vorbehalten

© Deutscher Gemeindeverlag GmbH, Stuttgart

Gesamtherstellung: W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Print: ISBN 978-3-555-02034-1

E-Book-Format:

pdf: ISBN 978-3-555-02035-8

epub: ISBN 978-3-555-02036-5

mobi: ISBN 978-3-555-02037-2

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 zur 9. Auflage

Im Verwaltungsrecht zeigt sich immer wieder in besonderem Maße, dass abstraktes Lehrbuchwissen noch keinen Erfolg gewährleistet. In Prüfung und Praxis kommt es gleichermaßen darauf an, die rechtlichen Vorgaben problem- und zielorientiert auf den Einzelfall anzuwenden. Das nunmehr bereits in 9. Auflage erscheinende Werk hat es sich deshalb zum Ziel gesetzt, die im Verwaltungsrecht erforderlichen Kenntnisse und Fertigkeiten von vornherein fallbearbeitungsbezogen zu vermitteln. Dieses Konzept hat sich in den unterschiedlichsten Aus- und Fortbildungsveranstaltungen seit Jahrzehnten bewährt und ist beständig weiterentwickelt worden. Es ermöglicht dem Anfänger schnell ein erfolgreiches Arbeiten und führt den Fortgeschrittenen zu Sicherheit und Gewandtheit.

Das Werk fasst mit dem Allgemeinen Verwaltungsrecht, dem Polizei- und Ordnungsrecht und dem Verwaltungsrechtsschutz die Kerngebiete des Verwaltungsrechts kosten- und platzsparend in einem Band zusammen. Durch die Wissensvermittlung in Form von Frage und Antwort wird der Stoff in überschaubare Lernschritte aufgeteilt und eine Lernkontrolle ermöglicht. Zahlreiche Fälle mit Lösung bieten Gelegenheit zur Übung und Vertiefung und machen auf prüfungsrelevante Fallgestaltungen aufmerksam. Die für die praktische Arbeit notwendigen Fertigkeiten werden in Anwendungsproblemkreisen behandelt, die sich eingehend mit der Problemstellung, dem Aufbau, der richtigen Gewichtung und der Durchführung der Prüfung bis hin zu Formulierungsvorschlägen beschäftigen.

Durch die Zerlegung in kleine Lernschritte, die anwendungsbezogene Anleitung und die Übungsmöglichkeiten hat sich das Buch auch in besonderer Weise als Lernunterlage im Fernstudium bewährt.

Seit Erscheinen der Voraufgabe hat sich die öffentliche Verwaltung erneut in vielfacher Hinsicht weiterentwickelt. Der Flüchtlingszustrom und die Sicherheitslage haben zu tiefgreifenden Änderungen der fachgesetzlichen Grundlagen und zu einem erheblichen Aufbau der öffentlichen Verwaltung geführt, wodurch der Ausbildungs- und Fortbildungsbedarf stark angestiegen ist. Trotzdem werden künftig immer mehr Stellen im öffentlichen Dienst nicht besetzt werden können. Umso wichtiger wird der konsequente Ausbau der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung. Der Bund hat mit dem Onlinezugangsgesetz die Grundlagen für ein zentrales Bürgerportal als Zugang zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern geschaffen. In den Verwaltungsverfahrensgesetzen ist der vollständig automatisierte Erlass eines Verwaltungsakts ermöglicht worden. Mit der am 1. Januar 2018 in Kraft getretenen Neufassung des § 55a VwGO wird auch in der Verwaltungsgerichtsbarkeit E-Justice vorangetrieben. Mit Wirkung zum 25. Mai 2018 wird zudem der Datenschutz europaweit auf eine einheitliche Basis gestellt und national angepasst.

Das hat es erneut erforderlich gemacht, das Werk noch einmal durchgängig zu bearbeiten. Zahlreiche Änderungen von Rechtsvorschriften waren dabei zu berücksichtigen. Die einschlägige verwaltungsrechtliche Literatur der letzten vier Jahre ist sorgfältig eingearbeitet worden, wodurch der Wert des Werkes als Praxishandbuch weiter gesteigert wird.

Zusätzlich zu den bisher schon durchgängig behandelten Landesrechten von Brandenburg und Nordrhein-Westfalen ist jetzt auch das Berliner Landesrecht berücksichtigt, das auch für Bundesbeamte als Recht des Sitzlandes der Bundesregierung in vielen Bereichen immer wichtiger wird.

Ich wünsche allen, die dieses Buch nutzen, Erfolg in der Fallbearbeitung und bin für Rückmeldungen und Anregungen stets dankbar.

Brühl, im Februar 2018

Prof. Dr. Raimund Brühl



## Zum Autor

Prof. Dr. iur. Raimund Brühl ist nach wissenschaftlichen Tätigkeiten an den Universitäten Bonn und Bayreuth und Praxiserfahrungen in der Kommunal- und Bundesverwaltung seit 1982 Hochschullehrer an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung. Am Fachbereich Allgemeine Innere Verwaltung in Brühl hat er die Funktion des Prodekans inne und vertritt das öffentliche Recht im Präsenz- wie im Fernstudien-gang. Seine Lehr- und Prüferfahrung hat er in zahlreichen Veröffentlichungen weitergegeben, die sich durch einen konsequenten Fallbearbeitungsbezug auszeichnen. Darüber hinaus engagiert er sich stark in der Fortbildung im Masterstudiengang „Master of Public Administration“ der Hochschule des Bundes, als ständiger Gastdozent der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung sowie in einem berufsbegleitenden Fernstudium zur Verwaltungsfachwirtin/zum Verwaltungsfachwirt. Seine Beratung und Schulung ist in der öffentlichen Verwaltung immer wieder auch vor Ort gefragt.



# Inhaltsverzeichnis

	Seite	Rn.
Vorwort zur 9. Auflage . . . . .	V	
Zum Autor . . . . .	VII	
Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur . . . . .	XVII	
Abkürzungen . . . . .	XVIII	

## Erster Teil: Allgemeines Verwaltungsrecht

1. Abschnitt: Grundlagen . . . . .	1	1
A. Die öffentliche Verwaltung . . . . .	1	1
1. Aufgabe der öffentlichen Verwaltung . . . . .	1	1
2. Funktionen der öffentlichen Verwaltung . . . . .	1	2
3. Begriff der öffentlichen Verwaltung . . . . .	2	3
4. Arten öffentlicher Verwaltung . . . . .	3	6
B. Die Verwaltungsorganisation . . . . .	3	12
5. Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts . . . . .	4	12
6. Aufbau der Bundesverwaltung . . . . .	6	21
7. Verwaltungsaufbau in den Ländern . . . . .	8	34
8. Funktionen und Arten der Zuständigkeit . . . . .	11	46
C. Das Recht als Grundlage der Aufgabenerfüllung . . . . .	12	51
9. Bedeutung des Rechts für die Verwaltung . . . . .	13	51
10. Struktur der Rechtsordnung . . . . .	13	52
11. Anwendungsproblemkreis 1: Die Prüfung der öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Natur des Verwaltungshandelns . . . . .	14	56
I. Problemstellung . . . . .	14	56
II. Der Gedankengang . . . . .	15	58
III. Abgrenzung . . . . .	15	59
1. Die Abgrenzungstheorien . . . . .	15	60
2. Problemfälle . . . . .	17	61
a) Realakte . . . . .	17	61
b) Maßnahmen mit doppelter Rechtsgrundlage . . . . .	17	62
c) Verträge . . . . .	18	63
d) Benutzung öffentlicher Anstalten und Einrichtungen . . . . .	18	64
e) Vergabe von öffentlichen Aufträgen . . . . .	19	65
IV. Empfehlung für die Fallbearbeitung . . . . .	20	66
12. Rechtsquellen des Verwaltungsrechts . . . . .	20	67
13. Rangordnung der Rechtsquellen . . . . .	23	74
14. Außenwirkung von Verwaltungsvorschriften . . . . .	23	75
15. Allgemeines und Besonderes Verwaltungsrecht . . . . .	24	76
16. Anwendungsbereich der Verwaltungsverfahrensgesetze . . . . .	24	77
17. Rechtsanwendung in der Verwaltung . . . . .	25	79
18. Unbestimmte Rechtsbegriffe und Ermessen . . . . .	25	80
D. Handlungsformen der öffentlichen Verwaltung . . . . .	28	85

# Inhaltsverzeichnis

19. Handlungsformen . . . . .	28	85
20. Kontrollfragen . . . . .	29	86
E. Allgemeine Grundsätze des Verwaltungshandelns . . . . .	30	87
21. Überblick . . . . .	30	87
22. Grundsatz der Gesetzmäßigkeit . . . . .	30	88
23. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. . . . .	33	94
24. Anforderungen an Ermessensentscheidungen . . . . .	33	95
25. Gleichheitsgrundsatz . . . . .	34	96
26. Grundsatz von Treu und Glauben . . . . .	34	97
F. Das Verwaltungsrechtsverhältnis. . . . .	35	98
27. Begriff des Verwaltungsrechtsverhältnisses. . . . .	35	98
28. Arten von Verwaltungsrechtsverhältnissen. . . . .	35	99
29. Subjektives öffentliches Recht . . . . .	36	100
2. Abschnitt: Die Lehre vom Verwaltungsakt . . . . .	37	104
A. Bedeutung, Begriff und Arten des Verwaltungsakts . . . . .	37	104
30. Bedeutung des Verwaltungsakts. . . . .	39	104
31. Gesetzliche Definition des Verwaltungsakts . . . . .	40	105
32. Konstitutive Begriffsmerkmale. . . . .	40	106
33. Anwendungsproblemkreis 2: Die Prüfung der Begriffsmerkmale des Verwaltungsakts. . . . .	41	107
I. Problemstellung . . . . .	41	107
II. Die richtige Gewichtung . . . . .	41	108
III. Zitierung und Wiedergabe der Legaldefinition . . . . .	42	109
IV. Allgemeines zu den Begriffsmerkmalen . . . . .	42	110
V. Zu den einzelnen Begriffsmerkmalen . . . . .	42	111
1. hoheitliche Maßnahme. . . . .	42	111
2. einer Behörde . . . . .	44	114
3. auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts. . . . .	45	115
4. zur Regelung . . . . .	45	116
5. mit Außenwirkung. . . . .	47	119
6. eines Einzelfalls. . . . .	50	126
VI. Abschließende Empfehlung . . . . .	52	133
34. Übungs- und Vertiefungsfälle. . . . .	54	135
35. Arten von Verwaltungsakten . . . . .	67	159
B. Nebenbestimmungen. . . . .	68	165
36. Begriff, Arten und Funktion von Nebenbestimmungen . . . . .	69	165
37. Unterschied Befristung – Bedingung . . . . .	70	169
38. Arten von Befristungen und Bedingungen . . . . .	70	170
39. Wirksamkeit aufschiebend befristeter oder bedingter Verwaltungsakte . . . . .	71	171
40. Funktion des Widerrufsvorbehalts . . . . .	71	172
41. Unterschied Widerrufsvorbehalt – auflösende Bedingung . . . . .	72	173
42. Begriff und Rechtscharakter der Auflage . . . . .	72	174
43. Rechtswirkungen der Auflage . . . . .	72	175
44. Modifizierende Auflage . . . . .	72	177
45. Abgrenzung Bedingung – Auflage . . . . .	73	178
46. Übungs- und Vertiefungsfälle. . . . .	74	179

47. Auflagenvorbehalt . . . . .	74	181
48. Zulässigkeit von Nebenbestimmungen . . . . .	75	183
49. Rechtsschutz gegen Nebenbestimmungen . . . . .	76	186
C. Rechtmäßigkeitsanforderungen . . . . .	77	189
50. Anwendungsproblemkreis 3: Die Rechtmäßigkeitsprüfung . . . . .	77	189
I. Problemstellung . . . . .	77	189
II. Grundsätzliches zu Aufbau und Darstellung . . . . .	77	190
III. Prüfung der Rechtmäßigkeit eines erlassenen belastenden Verwaltungsakts . . . . .	79	196
1. Grundaufbau . . . . .	79	197
2. Fortentwickelter Aufbau für Ermessensakte . . . . .	95	228
IV. Prüfung der Rechtmäßigkeit eines beabsichtigten belastenden Verwaltungsakts . . . . .	98	234
V. Prüfung der Rechtmäßigkeit eines erlassenen begünstigenden Verwaltungsakts . . . . .	100	240
VI. Prüfung der Rechtmäßigkeit eines beabsichtigten begünstigenden Verwaltungsakts . . . . .	104	253
D. Fehlerhafte Verwaltungsakte . . . . .	105	257
51. Fehlerquellen und Fehlerfolgen . . . . .	106	257
52. Arten fehlerhafter Verwaltungsakte . . . . .	107	262
53. Unrichtige Verwaltungsakte . . . . .	107	263
54. (Schlicht) Rechtswidrige Verwaltungsakte . . . . .	107	264
55. Nichtige Verwaltungsakte . . . . .	108	266
56. Rechtsschutz bei nichtigen Verwaltungsakten . . . . .	109	270
57. Nicht(verwaltungs)akte . . . . .	109	271
58. Übungs- und Vertiefungsfälle . . . . .	111	275
E. Bestandskraft und ihre Durchbrechung durch Rücknahme und Wi- derruf . . . . .	121	296
59. Formelle und materielle Bestandskraft . . . . .	123	296
60. Durchbrechung der Bestandskraft . . . . .	123	298
61. Einleitung eines Wiederaufnahmeverfahrens . . . . .	123	299
62. Ablauf des Wiederaufnahmeverfahrens . . . . .	124	300
63. Entscheidung über das Wiederaufgreifen . . . . .	124	302
64. Wiederholende Verfügung und Zweitbescheid . . . . .	125	307
65. Regelungsstruktur der §§ 48, 49 VwVfG . . . . .	126	310
66. Zeitlicher Unterschied zwischen Rücknahme und Widerruf . . . . .	127	312
67. Interessenlage bei Aufhebung belastender und begünstigender Verwaltungsakte . . . . .	128	313
68. Folgen schutzwürdigen Vertrauens für die Rücknahme . . . . .	128	315
69. Entschädigungsansprüche und Erstattungspflichten . . . . .	129	316
70. Zeitliche Grenzen der Aufhebbarkeit . . . . .	130	318
71. Übungs- und Vertiefungsfälle . . . . .	130	319
F. Verwaltungsvollstreckung . . . . .	137	336
72. Begriff der Verwaltungsvollstreckung . . . . .	138	336
73. Gesetzliche Grundlagen der Verwaltungsvollstreckung . . . . .	138	339
74. Arten der Verwaltungsvollstreckung . . . . .	139	340
75. Verwaltungsvollstreckung wegen Geldforderungen . . . . .	139	342
76. Anwendungsproblemkreis 4: Die Prüfung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungszwangs . . . . .	140	345

## Inhaltsverzeichnis

I.	Problemstellung . . . . .	140	345
II.	Prüfung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungszwangs im gestreckten Verfahren . . . . .	140	346
III.	Prüfung der Rechtmäßigkeit des sofortigen Vollzugs . . . . .	153	398
IV.	Prüfung der Rechtmäßigkeit eines auf Erstattung der Kosten der Ersatzvornahme oder des unmittelbaren Zwangs gerichteten Leistungsbescheids . . . . .	156	403
V.	Rechtsbehelfe. . . . .	160	417
3. Abschnitt:	Der öffentlich-rechtliche Vertrag . . . . .	162	421
77.	Rechtsgrundlagen . . . . .	163	421
78.	Begriff . . . . .	163	422
79.	Arten. . . . .	164	425
80.	Bedeutung . . . . .	164	427
81.	Zulässigkeit . . . . .	165	429
82.	Rechtmäßigkeitsanforderungen . . . . .	165	430
83.	Rechtsfolgen der Rechtswidrigkeit . . . . .	166	434
84.	Erfüllung . . . . .	167	436
85.	Durchsetzung . . . . .	167	438

### Zweiter Teil: Polizei- und Ordnungsrecht

1. Abschnitt:	Grundlagen . . . . .	168	439
86.	Geschichtliche Entwicklung des Polizei- und Ordnungsrechts . . . . .	168	439
87.	Polizeibegriff. . . . .	170	440
88.	Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz . . . . .	170	441
89.	Gesetze des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts . . . . .	171	444
90.	Grundsatz der Subsidiarität. . . . .	173	448
91.	Legalitäts- und Opportunitätsprinzip . . . . .	175	451
92.	Mittel der Gefahrenabwehr. . . . .	175	453
93.	Grundrechtskonformität der Befugnisse . . . . .	178	462
94.	Kostenersatz . . . . .	179	465
95.	Entschädigungsleistungen . . . . .	180	467
2. Abschnitt:	Die Polizei- und Ordnungsverfügung . . . . .	181	473
A.	Zuständigkeit . . . . .	181	474
96.	Anwendungsproblemkreis 5: Die Zuständigkeitsprüfung im Polizei- und Ordnungsrecht . . . . .	181	474
I.	Problemstellung . . . . .	181	474
II.	Die Organisation der Gefahrenabwehr. . . . .	182	475
III.	Funktionsbezeichnung – Rechtsträger – Behörde im organisationsrechtlichen Sinne . . . . .	184	483
IV.	Die Systematik der Zuständigkeitsregelung . . . . .	186	487
V.	Sachliche Zuständigkeit. . . . .	187	488
1.	Spezialzuweisungen . . . . .	187	489
a)	Ordnungsverwaltung. . . . .	187	489
b)	Polizei. . . . .	190	494
2.	Generalzuweisung . . . . .	190	496
a)	Die Aufgabe der Gefahrenabwehr. . . . .	190	497

	b)	Die subsidiäre Zuständigkeit der Polizei . . . . .	191	499
	c)	Subsidiäre Zuständigkeit zum Schutz privater Rechte . . . . .	192	500
	d)	Gefahrenabwehr gegenüber Verwaltungsträgern	193	502
VI.		Instanzielle Zuständigkeit . . . . .	194	505
	1.	Ordnungsverwaltung . . . . .	194	506
	2.	Polizei . . . . .	195	508
VII.		Örtliche Zuständigkeit . . . . .	195	511
	1.	Ordnungsverwaltung . . . . .	196	512
	2.	Polizei . . . . .	196	514
B.		Ermächtigungsgrundlage . . . . .	197	517
	97.	Anwendungsproblemkreis 6: Die Prüfung der Ermächtigungs- grundlage im Polizei- und Ordnungsrecht . . . . .	197	517
	I.	Problemstellung . . . . .	197	517
	II.	Das System der Ermächtigungsgrundlagen . . . . .	197	518
		1. Spezialermächtigungen . . . . .	197	519
		a) in einem Bundesgesetz . . . . .	197	519
		b) in einer Rechtsverordnung des Bundes . . . . .	198	519
		c) im Landespolizeigesetz zur vorsorglichen Daten- erhebung . . . . .	198	519
		d) in einem Landesgesetz zur Gefahrenabwehr auf einem besonderen Sachgebiet . . . . .	198	519
		e) klassische (nicht unter c) fallende) polizeiliche Standardmaßnahmen . . . . .	198	519
		f) in einer Rechtsverordnung des Landes . . . . .	198	519
		g) in einer ordnungsbehördlichen Verordnung . . . . .	198	519
		2. Generalermächtigung . . . . .	199	520
	III.	Die drei grundlegenden Klausurtypen . . . . .	199	521
		Klausurtyp 1: Spezialermächtigung . . . . .	199	522
		1. Die Charakteristik des Klausurtyps . . . . .	199	522
		2. Die Ermittlung von Spezialermächtigungen . . . . .	199	523
		Klausurtyp 2: Generalermächtigung . . . . .	200	524
		1. Die Charakteristik des Klausurtyps . . . . .	200	524
		2. Die Grundstruktur der Generalklausel . . . . .	200	525
		3. Das Schutzgut „öffentliche Sicherheit“ . . . . .	201	528
		4. Das Schutzgut „öffentliche Ordnung“ . . . . .	203	533
		5. Die Gefahr . . . . .	204	538
		Klausurtyp 3: Generalermächtigung i. V. m. spezialgesetzli- chem Ge- oder Verbot . . . . .	208	545
		1. Die Charakteristik des Klausurtyps . . . . .	208	545
		2. Die Prüfungsfolge . . . . .	208	546
C.		Polizei- und ordnungspflichtige Personen . . . . .	209	549
	98.	Überblick . . . . .	210	549
	99.	Verantwortlichkeit für das Verhalten von Personen . . . . .	210	551
	100.	Verantwortlichkeit für den Zustand von Sachen und Tieren . . . . .	211	557
	101.	Inanspruchnahme nicht verantwortlicher Personen . . . . .	212	565
	102.	Übungs- und Vertiefungsfälle . . . . .	213	567
D.		Anforderungen an das Mittel der Gefahrenabwehr . . . . .	219	573

## Inhaltsverzeichnis

103. Übungs- und Vertiefungsfälle . . . . .	220	573
E. Ermessen . . . . .	227	584
104. Ermessensspielraum der Generalermächtigung . . . . .	227	584
105. Entschließungsermessen . . . . .	228	585
106. Auswahlermessen zwischen mehreren Adressaten . . . . .	228	587
107. Auswahlermessen zwischen mehreren Mitteln . . . . .	229	589

### Dritter Teil: Verwaltungsrechtsschutz

A. System der Verwaltungskontrolle . . . . .	230	590
108. Überblick . . . . .	230	590
B. Formlose Rechtsbehelfe . . . . .	233	598
109. Kennzeichen formloser Rechtsbehelfe . . . . .	233	598
110. Arten formloser Rechtsbehelfe . . . . .	233	599
111. Funktion formloser Rechtsbehelfe . . . . .	235	601
C. Widerspruch . . . . .	235	602
112. Zwecke des Vorverfahrens . . . . .	235	602
113. Rechtsgrundlagen des Vorverfahrens . . . . .	236	603
114. Anwendungsproblemkreis 7: Die Prüfung der Zulässigkeit und Begründetheit eines Widerspruchs . . . . .	236	604
I. Problemstellung . . . . .	236	604
II. Klausurtaktische Überlegungen . . . . .	236	605
III. Aufbauvorschlag . . . . .	237	606
1. Auslegung des Rechtsschutzziels . . . . .	237	607
2. Zulässigkeit des Widerspruchs . . . . .	238	609
a) Grundsätzliches . . . . .	238	609
b) Einleitung der Zulässigkeitsprüfung . . . . .	238	610
c) Zulässigkeitsvoraussetzungen . . . . .	238	611
d) Zwischenergebnis . . . . .	257	670
3. Sonderpunkt: Zuständigkeit der Widerspruchsbehörde . . . . .	257	671
4. Begründetheit des Widerspruchs . . . . .	257	673
5. Ergebnis . . . . .	259	678
IV. Zusatzaufgaben . . . . .	259	679
115. Ablauf des Vorverfahrens . . . . .	259	680
116. Widerspruchsbehörde . . . . .	261	684
117. Verböserung im Widerspruchsverfahren . . . . .	262	685
118. Anwendungsproblemkreis 8: Die Tenorierung eines Widerspruchsbescheids . . . . .	262	686
I. Problemstellung . . . . .	262	686
II. Klausurtaktische Überlegungen . . . . .	264	688
III. Aufbau des Tenors eines Widerspruchsbescheids . . . . .	264	689
1. Entscheidung in der Hauptsache . . . . .	264	691
a) Erfolgreicher Widerspruch . . . . .	264	693
b) Erfolgreicher Widerspruch . . . . .	265	694
c) Teilweise erfolgreicher Widerspruch . . . . .	266	698
2. Ggf. Folgeentscheidungen . . . . .	266	699
a) Regelungen zur Vollziehbarkeit . . . . .	266	700

	b) Anordnungen zur Vollstreckung . . . . .	267	701
	3. Kostenentscheidung . . . . .	267	702
	a) Aufwendungsersatz . . . . .	268	704
	b) Verwaltungskosten . . . . .	270	711
	119. Aufschiebende Wirkung des Widerspruchs . . . . .	272	716
	120. Anwendungsproblemkreis 9: Die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Anordnung der sofortigen Vollziehung . . . . .	273	720
	I. Problemstellung . . . . .	273	720
	II. Durchführung der Prüfung . . . . .	273	721
D.	Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz . . . . .	276	730
	121. Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit . . . . .	277	730
	122. Verfahrensgrundsätze . . . . .	278	733
	123. Anwendungsproblemkreis 10: Die Prüfung der Zulässigkeit und Begründetheit einer verwaltungsgerichtlichen Klage . . . . .	279	734
	I. Problemstellung . . . . .	279	734
	II. Grundsätzliches zur Prüfungsmethodik und zu den Klage- arten . . . . .	279	735
	III. Allgemeine Zulässigkeitsvoraussetzungen . . . . .	280	738
	IV. Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen und Begründet- heitsanforderungen . . . . .	286	755
	1. Anfechtungsklage . . . . .	286	756
	a) Statthaftigkeit der Klageart . . . . .	286	757
	b) Zulässigkeitsvoraussetzungen . . . . .	287	759
	c) Begründetheit der Anfechtungsklage . . . . .	288	764
	2. Verpflichtungsklage . . . . .	289	768
	a) Statthaftigkeit der Klageart . . . . .	290	769
	b) Zulässigkeitsvoraussetzungen . . . . .	291	771
	c) Begründetheit der Verpflichtungsklage . . . . .	291	775
	3. Allgemeine Leistungsklage . . . . .	292	779
	a) Statthaftigkeit der Klageart . . . . .	292	780
	b) Zulässigkeitsvoraussetzungen . . . . .	293	782
	c) Begründetheit der allgemeinen Leistungsklage . . . . .	294	784
	4. Feststellungsklage . . . . .	294	785
	a) Statthaftigkeit der Klageart . . . . .	294	786
	b) Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen . . . . .	296	790
	c) Begründetheit der Feststellungsklage . . . . .	296	792
	5. Fortsetzungsfeststellungsklage . . . . .	296	793
	a) Statthaftigkeit der Klageart . . . . .	297	794
	b) Zulässigkeitsvoraussetzungen . . . . .	298	797
	c) Begründetheit der Fortsetzungsfeststellungs- klage . . . . .	299	800
	6. Normenkontrollverfahren . . . . .	300	801
	a) Statthaftigkeit des Normenkontrollverfahrens . . . . .	300	802
	b) Zulässigkeit des Normenkontrollverfahrens . . . . .	301	806
	c) Begründetheit des Normenkontrollverfahrens . . . . .	302	816
	124. Anwendungsproblemkreis 11: Die Prüfung der Zulässigkeit und Begründetheit von Anträgen auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes . . . . .	302	817

## Inhaltsverzeichnis

I.	Problemstellung . . . . .	302	817
II.	Gesetzsystematik . . . . .	303	818
III.	Anträge auf Anordnung bzw. Wiederherstellung der auf- schiebenden Wirkung . . . . .	303	819
	1. Zulässigkeit des Antrags. . . . .	304	822
	2. Begründetheit des Antrags . . . . .	306	831
	3. Besonderheiten bei Verwaltungsakten mit Doppelwir- kung . . . . .	307	836
IV.	Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung . . . . .	309	841
	1. Zulässigkeit des Antrags. . . . .	309	842
	2. Begründetheit des Antrags . . . . .	311	849
125.	Rechtsmittel . . . . .	312	852
	Stichwortverzeichnis . . . . .	315	

# Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur

- Blasius/Büchner*, Verwaltungsrechtliche Methodenlehre, 2. Aufl. 1984  
*Brandt/Domgörgen*, Handbuch Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, 4. Aufl. 2017  
*Brühl*, Entscheiden im Verwaltungsverfahren, 1990  
*Bull/Mehde*, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre, 9. Aufl. 2015  
*Büchner/Schlötterbeck*, Verwaltungsprozessrecht, 6. Aufl. 2001  
*Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, 9. Aufl. 1986  
*Engelhardt/App/Schlatmann*, Verwaltungsvollstreckungsgesetz/Verwaltungszustellungsgesetz, 11. Aufl. 2017  
*Ehlers/Pünder*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl. 2016  
*Finkelnburg/Dombert/Külpmann*, Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren, 7. Aufl. 2017  
*Götz/Geis*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 16. Aufl. 2017  
*Hofmann/Gerke/Hildebrandt*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl. 2016  
*Hufen*, Verwaltungsprozessrecht, 10. Aufl. 2016  
*Hufen/Siegel*, Fehler im Verwaltungsverfahren, 6. Aufl. 2018  
*Knack/Henneke*, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 10. Aufl. 2014  
*Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Aufl. 2007  
*Kopp/Schenke*, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 23. Aufl. 2017  
*Kopp/Ramsauer*, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 18. Aufl. 2017  
*Lisken/Denninger*, Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl. 2012  
*Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Aufl. 2017  
*Möller/Warg*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 6. Aufl. 2011  
*Pieroth/Schlink/Kniesel*, Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht, 9. Aufl. 2016  
*Pietzner/Ronellenfitsch*, Das Assessorexamen im Öffentlichen Recht, 13. Aufl. 2014  
*Redeker/v. Oertzen*, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 16. Aufl. 2014  
*Sadler*, Verwaltungsvollstreckungsgesetz/Verwaltungszustellungsgesetz, 9. Aufl. 2014  
*Schenke, POR*, Polizei- und Ordnungsrecht, 9. Aufl. 2016  
*Schenke, VerwPR*, Verwaltungsprozessrecht, 15. Aufl. 2017  
*Schmitt Glaeser/Horn*, Verwaltungsprozessrecht, 16. Aufl. 2009  
*Schoch*, Polizei- und Ordnungsrecht, in: Schoch (Hrsg.) Besonderes Verwaltungsrecht, 15. Aufl. 2013, 2. Kapitel  
*Schwerdtfeger/Schwerdtfeger*, Öffentliches Recht in der Fallbearbeitung, 14. Aufl. 2012  
*Stelkens/Bonk/Sachs*, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2018  
*Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht I, 13. Aufl. 2017  
Verwaltungsrecht II, 7. Aufl. 2010

# Abkürzungen

a. A.	anderer Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
AAZV	Ausländer- und Asylzuständigkeitsverordnung
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	alte Fassung
AG	Aktiengesellschaft
AGGStrG	Gesetz zur Ausführung des Gerichtsstrukturgesetzes
AGVwGO	Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung
AktG	Aktiengesetz
ALR	Preußisches Allgemeines Landrecht
Alt.	Alternative
AMG	Arzneimittelgesetz
AMGKostV	AMG-Kostenverordnung
ÄndG	Änderungsgesetz
Anm.	Anmerkung
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
apf	Ausbildung, Prüfung, Fortbildung (Zeitschrift)
ArbZG	Arbeitszeitgesetz
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
Art.	Artikel
ASOG	Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz
AsylG	Asylgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
Aufl.	Auflage
Az	Aktenzeichen
AZG	Allgemeines Zuständigkeitsgesetz
BadGewV Bln	Badegewässerverordnung
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAnz AT	Amtlicher Teil des Bundesanzeigers
BauGB	Baugesetzbuch
BauO	(Landes-)Bauordnung
BauR	Baurecht (Zeitschrift)
Bay	Bayern; Bayerische(s)
BayRS	Bayerische Rechtssammlung
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
Bbg	Brandenburg; Brandenburgische(s)
BBG	Bundesbeamtengesetz
BbgAbfBodG	Brandenburgisches Abfall- und Bodenschutzgesetz
BbgBO	Brandenburgische Bauordnung
BbgGastG	Brandenburgisches Gaststättengesetz
BbgKostO	Brandenburgische Kostenordnung
BbgKVerf	Kommunalverfassung des Landes Brandenburg
BbgPolG	Brandenburgisches Polizeigesetz
BbgStrG	Brandenburgisches Straßengesetz
BbgVwGG	Brandenburgisches Verwaltungsgerichtsgesetz
BBodSchG	Bundes-Bodenschutzgesetz

## Abkürzungen

BBodSchV	Bundes-Bodenschutz- und Altlastverordnung
BDG	Bundesdisziplinalgesetz
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
beA	besonderes elektronisches Anwaltspostfach
BeamStG	Beamtenstatusgesetz
ber.	berichtigt
Berl, Bln	Berlin; Berliner
BerlStrG	Berliner Straßengesetz
BezAufgZustV	Verordnung über die Zuständigkeit für einzelne Bezirksaufgaben
BezVwG	Bezirksverwaltungsgesetz
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGebG	Bundesgebührengesetz
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BHO	Bundshaushaltsordnung
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BKAG	Bundeskriminalamtgesetz
BLV	Bundeslaufbahnverordnung
BMinG	Bundesministergesetz
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BPersVG	Bundespersonalvertretungsgesetz
BPolG	Bundespolizeigesetz
BPolZV	Verordnung über die Zuständigkeit der Bundespolizeibehörden
BR-Drs.	Bundesrats-Drucksache
Brem	Bremen; Bremerisches
BRS	Baurechtssammlung
BSG	Bundessozialgericht
BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichts
BT-Drucks.	Bundestags-Drucksache
Buchst.	Buchstabe
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BVerfSchG	Bundesverfassungsschutzgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg; Baden-Württembergische(s)
BWahlG	Bundeswahlgesetz
BWVPr	Baden-Württembergische Verwaltungspraxis (Zeitschrift)
bzw.	beziehungsweise
DDR	Deutsche Demokratische Republik
Der Staat	Der Staat (Zeitschrift)
d. h.	das heißt
Die Verwaltung	Die Verwaltung. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften
DLR	Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt e.V.
DM	Deutsche Mark
DÖD	Der Öffentliche Dienst (Zeitschrift)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DSAnpUG-EU	Datenschutz-Anpassungs- und -Umsetzungsgesetz
DrZ	Deutsch-Deutsche Rechts-Zeitschrift
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
DV/DVO	Durchführungsverordnung
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis (Zeitschrift)
DVW	Der Verwaltungswirt (Zeitschrift)

## Abkürzungen

EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGovG	E-Government-Gesetz
EGVP	Elektronisches Gerichts- und Verwaltungspostfach
eID	Online-Ausweisfunktion des Personalausweises
eIDAS-VO	Verordnung (EU) Nr. 910/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ENWG	Energiewirtschaftsgesetz
ERV	Elektronischer Rechtsverkehr
EU	Europäische Union
EUGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
e.V.	eingetragener Verein
f., ff.	folgende, fortfolgende
FeV	Fahrerlaubnis-Verordnung
FGO	Finanzgerichtsordnung
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
FTG NW	Feiertagsgesetz NW
GastG	Gaststättengesetz
GBL	Gesetzblatt
GebBtrG	Gesetz über Gebühren und Beiträge
GebG	Gebührengesetz
GenTG	Gentechnikgesetz
GerStrukGAG	Gesetz zur Ausführung des Gerichtsstrukturgesetzes
GewArch	Gewerbearchiv (Zeitschrift)
GewO	Gewerbeordnung
GewRV	Gewerberechtsverordnung (NRW)
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
GmS-OGB	Gemeinsamer Senat der Obersten Gerichtshöfe des Bundes
GO	Gemeindeordnung
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
grds.	grundsätzlich
GSG 9	Antiterrorereinheit der Bundespolizei
GV., GVBl.,	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVöBl.	
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GVGEG	Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
ha	Hektar
Halbs.	Halbsatz
HandwO	Handwerksordnung
Hbg.	Hamburg; Hamburgische(s)
Hess	Hessen; Hessische(s)
HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
HSOG	Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung
HundehV	Hundehalterverordnung (Bbg)
ieS	im engeren Sinne

## Abkürzungen

IFG	Informationsfreiheitsgesetz
IfSG	Infektionsschutzgesetz
IT	Informationstechnologie
i. V. m.	in Verbindung mit
IWG	Informationsweiterverwendungsgesetz
JA	Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)
JR	Juristische Rundschau (Zeitschrift)
Jura	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
Jura RÖR	Jura Repetitorium Öffentliches Recht
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JuSchG	Jugendschutzgesetz
JustG	Justizgesetz (NRW)
JZ	Juristenzeitung (Zeitschrift)
KAG	Kommunalabgabengesetz
kg	Kilogramm
KG	Kommanditgesellschaft
KostO	Kostenordnung zum Verwaltungsvollstreckungsgesetz
KrO	Kreisordnung
KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz
KSchG	Kündigungsschutzgesetz
LAbfG	Landesabfallgesetz
Lfd. Nr.	laufende Nummer
LFGB	Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
LKW	Lastkraftwagen
LOG	Landesorganisationsgesetz
LSA	Land Sachsen-Anhalt
LStVG	Landesstraf- und Verordnungsgesetz
LuftSiG	Luftsicherheitsgesetz
LVG	Landesverwaltungsgericht
LVwG SH	Landesverwaltungsgesetz Schleswig-Holstein
LWG	Landeswassergesetz
LZG	Landeszustellungsgesetz
m <sup>2</sup>	Quadratmeter
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht (Zeitschrift)
ME	Musterentwurf
MuSchG	Mutterschutzgesetz
MuSchEltZV	Mutterschutz- und Elternzeitverordnung
MuSchV	Mutterschutzverordnung (alt)
M-V	Mecklenburg-Vorpommern
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
Nds	Niedersachsen, Niedersächsisches
n. F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
Nr(n).	Nummer(n)
NRW, NW	Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
NVwZ-RR	NVwZ-Rechtsprechungs-Report Verwaltungsrecht
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
NZV	Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht
o. Ä.	oder Ähnliches
OBG	Ordnungsbehördengesetz
OHG	Offene Handelsgesellschaft
OLG	Oberlandesgericht

## Abkürzungen

ÖR	Öffentliches Recht
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster sowie für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein in Lüneburg
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
OZG	Onlinezugangsgesetz
PAG	Polizeiaufgabengesetz
PartG	Parteiengesetz
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
PDF	Portable Document Format
PKW	Personenkraftwagen
POG	Polizeiorganisationsgesetz
PolEDVG	Gesetz über die Datenverarbeitung der Polizei
PolG	Polizeigesetz
POR	Polizei- und Ordnungsrecht
PostG	Postgesetz
ProdHaftG	Produkthaftungsgesetz
ProdSG	Produktsicherheitsgesetz
ProstG	Prostitutionsgesetz
ProstSchG	Prostituiertenschutzgesetz
PrOVGE	Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts
PUAG	Untersuchungsausschussgesetz
Rn.	Randnummer(n)
RiA	Recht im Amt (Zeitschrift)
RP	Rheinland-Pfalz
Rz.	Randziffer
S.	Seite
SachsAnh	Sachsen-Anhalt; Sachsen-Anhaltische(s)
Sächs	Sächsisches
SG	Soldatengesetz
SGB I	Sozialgesetzbuch Erstes Buch – Allgemeiner Teil –
SGB IV	Sozialgesetzbuch Viertes Buch – Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung –
SGB X	Sozialgesetzbuch Zehntes Buch – Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz –
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch – Sozialhilfe –
SGG	Sozialgerichtsgesetz
SH	Schleswig-Holstein
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofs und des Gerichts Erster Instanz der EU
sog.	sogenannte
SOG	Sicherheits- und Ordnungsgesetz
SPolG	Saarländisches Polizeigesetz
SS	Schutzstaffel
StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz
Std.	Stand
StGB	Strafgesetzbuch
StHG	Staatshaftungsgesetz
StPO	Strafprozessordnung
StrWG	Straßen- und Wegegesetz
StVG	Straßenverkehrsgesetz
StVO	Straßenverkehrs-Ordnung
StVZO	Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung
Thür	Thüringen; Thüringisches
TierSchG	Tierschutzgesetz

## Abkürzungen

u. a.	unter anderem
UBWV	Unterrichtsblätter für die Bundeswehrverwaltung (Zeitschrift)
UIG	Umweltinformationsgesetz
UmweltHG	Umwelthaftungsgesetz
UmwRG	Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
usw.	und so weiter
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
UZWG	Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes
UZWG Bln	Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwanges bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Landes Berlin
UZwGBw	Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwanges und die Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr und verbündeter Streitkräfte sowie zivile Wachpersonen
VE	Vorentwurf
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VersammlG	Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz)
VersR	Versicherungsrecht
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VerwPR	Verwaltungsprozessrecht
VerwRspr	Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland. Sammlung obergerichtlicher Entscheidungen aus dem Verfassungs- und Verwaltungsrecht
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VgV	Vergabeverordnung
VIG	Verbraucherinformationsgesetz
VO	Verordnung
VOP	Verwaltungsführung/Organisation/Personal. Fachzeitschrift für die öffentliche Verwaltung
VR	Verwaltungsrundschau (Zeitschrift)
VV	Verwaltungsvorschrift(en)
VvB	Verfassung von Berlin
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwVfGBln	Gesetz über das Verfahren der Berliner Verwaltung
VwVG	Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz
VwZG	Verwaltungszustellungsgesetz
WaffG	Waffengesetz
WaStrG	Bundeswasserstraßengesetz
WaStrG-KostV	Kostenverordnung zum Bundeswasserstraßengesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
z. B.	zum Beispiel
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZPO	Zivilprozessordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZustAVO	Verordnung über Zuständigkeiten im Ausländerwesen
ZustKat AZG	Allgemeiner Zuständigkeitskatalog
ZustKat Ord	Zuständigkeitskatalog Ordnungsaufgaben



# Erster Teil: Allgemeines Verwaltungsrecht

Im Allgemeinen Verwaltungsrecht sollen die Studierenden die Grundstrukturen, -elemente und -prinzipien des Verwaltungsrechts kennen lernen und sich die grundlegenden Fertigkeiten aneignen, die eine Fallbearbeitung auf allen Gebieten des Besonderen Verwaltungsrechts ermöglichen.

## 1. Abschnitt: Grundlagen

### A. Die öffentliche Verwaltung

#### Fragen

1. Was ist die Aufgabe der öffentlichen Verwaltung?
2. Welche Funktionen nimmt sie wahr, um diese Aufgabe zu erfüllen?
3. Wie kann man den Begriff der öffentlichen Verwaltung definieren?
4. Welche Arten öffentlicher Verwaltung unterscheidet man?

#### Antworten

#### 1. Aufgabe der öffentlichen Verwaltung

Die Aufgabe der öffentlichen Verwaltung besteht in der Besorgung von Angelegenheiten im Interesse und zum Wohl der Allgemeinheit. **1**

#### 2. Funktionen der öffentlichen Verwaltung

Wichtige Verwaltungsfunktionen<sup>1</sup> sind: **2**

- die Verteidigungs- und Sicherheitsfunktion: Sicherung des Staates nach außen (durch Bundeswehr, Bundespolizei, Nachrichtendienste),
- die Ordnungsfunktion: Sicherung einer guten Ordnung im Gemeinwesen (Gefahrenabwehr aufgrund allgemeinen und besonderen Polizei- und Ordnungsrechts),
- die Betreuungsfunktion: Sicherung gegen existenzielle Risiken (Sozialversicherung, Sozialleistungen, Arbeitsförderung usw.),
- die Dienstleistungs-/Gewährleistungsfunktion: Erbringung oder Sicherstellung von Leistungen, auf die die Bürger angewiesen sind (z. B. Energie und Wasser, Abfallbeseitigung, Bildung und Kultur),
- die politische Funktion: eigenverantwortliches Treffen gestalterischer Entscheidungen (Planung, Erlass von Satzungen und Rechtsverordnungen),
- die Organisationsfunktion: Schaffung der organisatorischen Voraussetzungen, um die nach außen gerichteten Funktionen erfüllen zu können (Einrichtung von Verwaltungsstellen, Personalwirtschaft, Ablauforganisation),

---

<sup>1</sup> Zu Verwaltung und Verwaltungswissenschaft siehe *Bogumil*, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 2. Aufl. 2009; *Bull/Mehde*, §§ 1 und 9; *Franz*, Einführung in die Verwaltungswissenschaft, 2013; *Joerges/Geppert*, Grundzüge der Verwaltungslehre, Band 1, 3. Aufl. 1983; *Möltgen-Sicking/Winter*, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft, 2018; *Püttner*, Verwaltungslehre, 3. Aufl. 2000; *Schuppert*, Verwaltungswissenschaft, 2000; *Thieme*, Verwaltungslehre, 4. Aufl. 1984; Einführung in die Verwaltungslehre, 1995; *Wimmer*, Dynamische Verwaltungslehre, 3. Aufl. 2013.

- die Fiskalfunktion: Beschaffung und Bewirtschaftung der finanziellen Mittel, um die Verwaltungsaufgaben durchführen zu können (Steuer- und Zollverwaltung, Erhebung von Gebühren, erwerbswirtschaftliche Betätigung, Beschaffungswesen).

### 3. Begriff der öffentlichen Verwaltung

- 3 Der Begriff der öffentlichen Verwaltung ist mehrdeutig. Er kann verstanden werden
- im organisatorischen Sinne als Verwaltungsorganisation, d. h. als Gesamtheit der Verwaltungsträger, -organe und sonstigen -einrichtungen,
  - im materiellen Sinne als Verwaltungstätigkeit, d. h. als die Staatstätigkeit, welche die Erfüllung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung zum Gegenstand hat,
  - im formellen Sinne als Summe der von den Verwaltungsbehörden tatsächlich wahrgenommenen Tätigkeiten ohne Rücksicht auf ihren Charakter.
- 4 Während der organisatorische und der formelle Verwaltungsbegriff durch den Bezug auf die klar abgrenzbare Verwaltungsorganisation bestimmt sind, bereitet die Definition des Verwaltungsbegriffs im materiellen Sinne große Schwierigkeiten. Forsthoff<sup>2</sup> hat treffend bemerkt, dass die Mannigfaltigkeit, in der sich die einzelnen Einrichtungen der Verwaltung ausfächern, der einheitlichen Formel spotte, weshalb die Eigenart der Verwaltung sich zwar beschreiben, aber nicht definieren lasse. Alle Versuche, den Begriff der öffentlichen Verwaltung **positiv** zu **definieren**, vermögen daher nur auf einzelne Aspekte typischer Verwaltungstätigkeit hinzuweisen. Damit erreichen sie durch ihre allgemeine abstrakte Natur weder Anschaulichkeit noch klare Abgrenzung, wie die wohl bekannteste Definition von *Stober*<sup>3</sup> zeigt:

„Danach bedeutet **Verwaltung** (Administration) so viel wie eine sinnvolle, nämlich zweckgerichtete und darum grundsätzlich planmäßige Tätigkeit zur Besorgung von Angelegenheiten. Im Wortsinne liegt zudem, dass es sich nicht jeweils um eine einzelne Angelegenheit handelt, sondern um eine mannigfaltige, d. h. zeitlich andauernde Besorgung mehrerer Angelegenheiten, und dass der Verwaltende (wie der Waltende) selbst handelnd beteiligt ist, nicht also (wie ein Richter) als Unbeteiligter lediglich urteilt und verurteilt.“

- 5 Deshalb begnügt man sich meist mit einer **Negativabgrenzung**: Nach der Subtraktionsmethode werden aus dem Gesamtbereich der Staatstätigkeit die anderen Gewalten und innerhalb der vollziehenden Gewalt der Bereich der Regierung ausgeklammert.<sup>4</sup>

„Öffentliche Verwaltung ist die Tätigkeit des Staates oder eines sonstigen Trägers öffentlicher Gewalt, die nicht Gesetzgebung, Regierung oder Rechtsprechung ist.“

Der Wert dieser Formel besteht darin, die öffentliche Verwaltung in den Gesamtzusammenhang der Staatstätigkeit zu stellen. Ihre Aufgabe ist die Vollziehung der abstrakt-generellen Normvorgaben des Gesetzgebers im Rahmen der von der Regierung gesetzten Leitlinien durch Entscheidung im Einzelfall, die gerichtlich überprüft werden kann.

#### Beispiel:

Der Gesetzgeber hat in § 3 Abs. 1 StVG für eine unbestimmte Vielzahl von Fällen geregelt, dass die Fahrerlaubnisbehörde die Fahrerlaubnis zu entziehen hat, wenn sich jemand als ungeeignet oder nicht befähigt zum Führen von Kraftfahrzeugen erweist. Erlangt die Fahrerlaubnisbehörde der Stadt Köln Kenntnis davon, dass der Autofahrer Willi Schmitz in einem Jahr mehr als fünfzig gebührenpflichtige Verwarnungen und Bußgeldbescheide wegen Parkverstößen und Geschwindig-

2 Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Band 1, 10. Aufl. 1973, § 1 S. 1.

3 In *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht I, § 3 Rn. 9.

4 Siehe nur *Jellinek*, Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 1931, Nachtrag 1950, Neudruck 1966, § 1 I S. 6; *Ehlers*, in: *Ehlers/Pünder*, § 1 Rn. 7 ff.

keitsüberschreitungen erhalten hat, so hat sie eine Entscheidung darüber zu treffen, ob sie ihm die Fahrerlaubnis entziehen muss oder nicht. Entzieht sie ihm die Fahrerlaubnis, kann er gerichtlich überprüfen lassen, ob sein Verhalten den vom Gesetzgeber vorgegebenen unbestimmten Rechtsbegriff der Ungeeignetheit zum Führen von Kraftfahrzeugen erfüllt oder nicht und ob die Entziehung der Fahrerlaubnis verhältnismäßig ist.

Die Schwächen der Negativdefinition liegen darin, dass die zur Abgrenzung herangezogenen anderen Staatsfunktionen gleichfalls keinen eindeutigen Begriffsinhalt haben. Das Prinzip der Gewaltenteilung ist nur mit mannigfaltigen Durchbrechungen und Überlappungen funktionsfähig. So gehören zu den Aufgaben der Verwaltung z. B. auch die Rechtsetzung in Form von Rechtsverordnung und Satzung und die Kontrolle im Wege des verwaltungsgerichtlichen Vorverfahrens. Zudem bleibt die Verwaltung selbst durch die Negativabgrenzung als nicht weiter hinterfragte und veranschaulichte Größe übrig.

#### 4. Arten öffentlicher Verwaltung

Eine Einteilung der öffentlichen Verwaltung wird nach den unterschiedlichsten Kriterien vorgenommen. <sup>5</sup> Wichtige Differenzierungen sind:	6
<b>nach den Verwaltungsträgern:</b>	7
– Bundes- und Landesverwaltung	
– unmittelbare und mittelbare Verwaltung	
– Staats- und Selbstverwaltung	
<b>nach den Aufgaben:</b>	8
– Ordnungsverwaltung	
– Leistungsverwaltung	
– Abgabenverwaltung	
– Bedarfsverwaltung	
<b>nach den Auswirkungen:</b>	9
– Eingriffsverwaltung	
– pflegende Verwaltung	
– wirtschaftende Verwaltung	
<b>nach der Rechtsform des Handelns:</b>	10
– öffentlich-rechtliche (hoheitliche) Verwaltung	
– privatrechtliche (fiskalische und verwaltungsprivatrechtliche) Verwaltung	
<b>nach der Bindung an das Gesetz:</b>	11
– gebundene Verwaltung	
– Ermessensverwaltung	
– freie Verwaltung	

## B. Die Verwaltungsorganisation

### Fragen

5. Was bedeuten folgende Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts: Organisationsgewalt, Organ, Organwalter, Behörde, Amt, Amtswalter, Hierarchie und Aufsicht, Amtshilfe?

<sup>5</sup> Vgl. nur *Maurer/Waldhoff*, § 1 Rn. 13 ff.; *Ehlers*, in: *Ehlers/Pünder*, § 1 Rn. 47 ff.

6. Wie ist die Bundesverwaltung aufgebaut?
7. Wie ist der Verwaltungsaufbau in den Ländern?
8. Welche Ziele verfolgt die Zuständigkeitsordnung und welche Arten von Zuständigkeiten gibt es?

## Antworten

### 5. Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts

#### 12 *Organisationsgewalt*

Um ihre Aufgaben erfüllen zu können, müssen die Verwaltungsträger einen Verwaltungsapparat aufbauen, strukturieren und lenken.<sup>6</sup> Die Befugnis dazu bezeichnet man als Organisationsgewalt. Sie umfasst die Kompetenz zur Bildung, Errichtung, Einrichtung, Änderung und Aufhebung von juristischen Personen des öffentlichen Rechts und von Organen, Behörden und Ämtern sowie die Bestimmung ihrer Zuständigkeiten, ihres Binnenaufbaus, ihrer persönlichen und sachlichen Ausstattung sowie ihrer Beziehungen untereinander. Die Aufteilung der Organisationsgewalt auf die beiden großen Verwaltungsträger, den Bund und die Länder, nimmt das Grundgesetz selbst vor in den Artikeln 83 bis 91e. Grundsätzlich liegt die Verwaltungskompetenz danach – auch für die Ausführung von Bundesgesetzen – bei den Ländern. Der Bund darf Verwaltungseinheiten nur schaffen, soweit ihm das Grundgesetz das gestattet.

#### 13 *Organ*

Verwaltungsträger sind regelmäßig juristische Personen. Als solche sind sie nicht handlungsfähig. Handeln können nur natürliche Personen. Die Verwaltungsträger müssen deshalb mit natürlichen Personen besetzte Organisationseinheiten einrichten, die für sie handeln. Diese Einheiten, denen durch Rechtsnorm die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben übertragen ist, nennt man Organe. Organe sind z. B. die Bundesministerien, die Landeskriminalämter, die Kreistage und Gemeinderäte, die Landrätinnen und Landräte, die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister.

#### 14 *Organwalter*

Organwalter sind die natürlichen Personen, die nach außen im Namen des Organs auftreten. Sie sind Bedienstete des Verwaltungsträgers (vor allem Beamte und Tarifbeschäftigte), welche die dem Organ übertragenen Funktionen wahrnehmen.

#### 15 *Behörde*

Der Begriff der Behörde ist ein Schlüsselbegriff des Verwaltungsrechts. Umso problematischer ist es, dass dieser Begriff in einem dreifachen Sinne verwendet wird.

- Entsprechend dem allgemeinen Sprachgebrauch kann der Begriff der Behörde zunächst im formellen oder organisatorischen Sinne als eine Organisationseinheit verstanden werden, durch die der Staat oder ein anderer Rechtsträger Aufgaben der öffentlichen Verwaltung erfüllt. Welche Behörden ein Verwaltungsträger eingerichtet hat, lässt sich auf Landesebene dem jeweiligen Landesorganisationsgesetz,

---

6 Näher zum Verwaltungsorganisationsrecht *Bull/Mehde*, § 10; *Burgi*, in: Ehlers/Pänder, §§ 7 bis 10; *Hofmann/Gerke/Hildebrandt*, 2. Abschnitt; *Maurer/Waldhoff*, 6. Teil, §§ 21 ff.; *Schmidt-De Caluwe*, JA 1993, 77, 115 und 143; *von Lewinski*, JA 2006, 517; *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht II, 9. Teil, §§ 79 ff. Zum Verwaltungsmanagement siehe *Burkhardt*, Kommunales Verwaltungsmanagement, 2012; *Gourmelon/Mroß/Seidel*, Management im öffentlichen Sektor, 2. Aufl. 2014; *Hopp/Göbel*, Management in der öffentlichen Verwaltung, 4. Aufl. 2013; *Nayer/Strimitzer*, Handbuch des modernen Verwaltungsmanagements, 2013; *Paulic*, Verwaltungsmanagement und Organisation, 3. Aufl. 2014; *Schmidt*, Betriebswirtschaftslehre und Verwaltungsmanagement, 7. Aufl. 2009; *Siepmann/Siepmann*, Verwaltungsorganisation, 6. Aufl. 2004; *Stelkens*, Jura 2016, 1013, 1272. Zur demokratischen Legitimation und Verwaltungsorganisation vgl. *Groß*, Jura 2016, 1026.

bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden dem Kommunalverfassungsrecht entnehmen. Behörden im organisatorischen Sinne sind z. B. die Bundesministerien, das Statistische Bundesamt, die Landesministerien, das Landeskriminalamt, die Kreis- und Gemeindeverwaltungen.

- Das Verwaltungsverfahrensgesetz versteht den Begriff der Behörde demgegenüber in einem anderen Sinne. Indem § 1 Abs. 4 VwVfG jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt, zur Behörde im Sinne dieses Gesetzes erklärt, hat der Gesetzgeber einen materiellen oder funktionalen Behördenbegriff geschaffen. Maßgeblich ist dafür nicht die generelle Einordnung und Bezeichnung der Stelle, sondern die konkret wahrgenommene Aufgabe. Den funktionalen Behördenbegriff erfüllt z. B. auch der Bundespräsident, wenn er Beamte oder Richter ernennt, der Bundestag, wenn er durch einen Untersuchungsausschuss von Zwangsmitteln Gebrauch macht, oder ein Privatunternehmer, der öffentliche Aufgaben als Beliehener wahrnimmt.
- Die meisten fachgesetzlichen Behördennamen stellen bloße Funktionsbezeichnungen dar. Es gibt keine „Ordnungsbehörde“, „Straßenverkehrsbehörde“ oder „Ausländerbehörde“ im organisatorischen Sinne einer im Rechtsverkehr selbstständigen Verwaltungseinheit. Die Verwendung von Funktionsbezeichnungen ist vor allem aus zwei Gründen zweckmäßig: Erstens enthebt sie den Gesetzgeber der umständlichen Notwendigkeit, in jeder Vorschrift den gesamten Behördenaufbau aufzuführen zu müssen. Zweitens ermöglicht sie es, die Bestimmung der Behörde im organisatorischen Sinne einem anderen zu überlassen. So kann jedes Land für die Ausführung von Bundesgesetzen eine dem eigenen Verwaltungsaufbau entsprechende Stelle bestimmen. Welcher Rechtsträger die Aufgabe wahrnimmt, ist dann Ergänzungsnormen, insbesondere Zuständigkeitsverordnungen, zu entnehmen.

### *Amt*

Während der Begriff der Behörde die Außenbeziehungen der öffentlichen Verwaltung betrifft, hat der Begriff des Amtes den verwaltungsinternen Aufbau im Auge. Der Amtsbegriff wird dabei sowohl aufgabenbezogen als auch personenbezogen verwendet. Einer Behörde im organisatorischen Sinne ist regelmäßig eine Vielzahl von Aufgaben zugewiesen. Vor allem bei den Gemeinden und Kreisen kommt so ein breites Aufgabenspektrum zusammen. Um allen Aufgaben gerecht werden zu können, bilden die Behörden intern verschiedene Ämter. Dadurch finden sich zahlreiche gesetzliche Funktionsbezeichnungen als Amtsbezeichnungen wieder (z. B. Ordnungsamt, Ausländeramt, Straßenverkehrsamt, Sozialamt).

Als Amt wird aber auch der auf eine Person zugeschnittene Aufgabenbereich bezeichnet. Man spricht z. B. vom Amt des Bürgermeisters oder vom Amt des Datenschutzbeauftragten. Der Amtsbegriff spielt auch im öffentlichen Dienstrecht eine wesentliche Rolle.

Vom verwaltungsinternen Amtsbegriff zu unterscheiden ist der kommunalrechtliche Begriff des Amtes im Sinne der §§ 133 bis 140 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf). Ämter sind nach § 133 Abs. 1 S. 1 BbgKVerf Körperschaften des öffentlichen Rechts, die aus aneinandergrenzenden Gemeinden desselben Landkreises bestehen. Das Amt verwaltet und unterstützt die amtsangehörigen Gemeinden. Es berät sie bei der Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben und wirkt auf deren Erfüllung hin (§ 135 Abs. 2 BbgKVerf).

### *Amtswalter*

Amtswalter nennt man die natürliche Person, die ein Amt inne hat.

### *Hierarchie und Aufsicht*

Innerhalb eines Verwaltungsträgers gilt das Prinzip der hierarchischen Ordnung. Den obersten Organen kommt die Leitungsaufgabe zu. Sie leiten durch allgemeine Weisun-

16

17

18