

Studienreihe öffentliche Verwaltung

Suckow/Weidemann/Barthel

Allgemeines Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtsschutz

17., überarbeitete Auflage

Kohlhammer

DEUTSCHER
GEMEINDEVERLAG

Kohlhammer

DEUTSCHER
GEMEINDEVERLAG

Allgemeines Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtsschutz

begründet von

Horst Suckow †

vormals Fachhochschullehrer
an der Niedersächsischen Fachhochschule
für Verwaltung und Rechtspflege,
Kommunale Abteilung Hannover

fortgeführt von

Prof. Holger Weidemann

vormals Vizepräsident und Studiendekan der
Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen (HSVN),
zudem Ausbildungsleiter des Nds. Studieninstituts Hannover

Prof. Dr. Torsten F. Barthel, LL.M.

Professor für Allgemeines Verwaltungsrecht
an der Kommunalen Hochschule für Verwaltung
in Niedersachsen (HSVN) und
Rechtsanwalt mit Schwerpunkt Verwaltungsrecht in Berlin

17., überarbeitete Auflage

Deutscher Gemeindeverlag

17. Auflage 2021

Alle Rechte vorbehalten

© Deutscher Gemeindeverlag GmbH, Stuttgart

Gesamtherstellung: W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Print:

ISBN 978-3-555-01997-0

E-Book-Formate:

pdf: ISBN 978-3-555-01998-7

epub: ISBN 978-3-555-01999-4

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwendung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

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 17. Auflage

Zählte das **Allgemeine Verwaltungsverfahrenrecht** über viele Jahrzehnte zu den eher stabilen Rechtsgebieten, so hat sich diese Situation in den vergangenen Jahren gravierend geändert. **Gesellschaftliche Entwicklungen**, wie beispielsweise das Vordringen der elektronischen Kommunikation oder aber Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger an einer verstärkten Teilhabe an öffentlichen Entwicklungen (Stichwort: „Stuttgart 21“), wie auch Vorgaben der **EU** sind **Motor** für diese Entwicklung. Gerade die Europäische Dienstleistungsrichtlinie hat den Gesetzgeber veranlasst, die rechtlichen Rahmenbedingungen zu schaffen, damit Verwaltungsverfahren transparenter werden und zügiger durchgeführt werden können. Instrumente sind hier der **einheitliche Ansprechpartner** (§§ 71a VwVfG) und die sog. **fiktive Genehmigung** (§ 42a VwVfG) und der **vollautomatische Verwaltungsakt** (§§ 35a und 42 Abs. 2a VwVfG). Mit dem **De-Mail-Gesetz**, der Anpassung des VwZG (§§ 2, 5a) und dem **E-Government-Gesetz** ist das Tor für eine umfassende (rechtssichere) elektronische Kommunikation der Verwaltungen mit den Bürgern weit aufgestoßen worden. Das **Online-Zugangsgesetz** setzt zudem Fristen, bis wann Verwaltungen ihre Leistungen online anzubieten haben.

Die **17. Auflage des Werkes ist grundlegend überarbeitet** worden und greift die neuen Rechtsentwicklungen auf. Der **Digitalisierung** ist, im Hinblick auf deren herausragende Bedeutung, ein **eigenes Kapitel** gewidmet worden. Aber auch die Fachgesetze sind in der Vergangenheit deutlich verändert worden. Die Neuauflage greift auch diese Änderungen auf. Zudem erforderte die Spruchpraxis der Gerichte eine Aktualisierung. **Anregungen** aus der **Lehre** und der **Praxis** sind gerne aufgegriffen worden. Dies führte zur **grundlegenden Überarbeitung** einzelner Abschnitte (beispielsweise die Darstellungen von Informationsrechten der Bürger und des Verwaltungsverfahrens).

Das grundlegend überarbeitete **Buch knüpft** aber an **Bewährtem** an:

So werden in diesem Buch die wichtigsten Themen des **Allgemeinen Verwaltungsrechts** sowie der **Verwaltungsrechtsschutz** in den Grundzügen systematisch dargestellt. Der Schwerpunkt der Darstellung ist auf das Verwaltungshandeln, insbesondere auf den Verwaltungsakt und die bedeutsamsten damit zusammenhängenden Fragen, gelegt worden. Behandelt werden zudem der öffentlich-rechtliche Vertrag und der Verwaltungszwang. Eingehend wird zudem das Widerspruchsverfahren (Vorverfahren) behandelt. Außerdem wird der vorläufige Rechtsschutz in seinen Grundzügen vorgestellt. Ein Überblick über das verwaltungsgerichtliche Klagesystem rundet die Darstellungen ab. Einem Wunsch der Praxis folgend hat das Thema „Verwaltungsgerichtliches Klagesystem“ eine weitere Aufwertung gefunden.

Nach Inhalt und Gestaltung ist dieses Buch ausbildungsorientiert. Rechtsprechung und Literatur sind eingearbeitet worden. Wer sich vertiefend mit dem Verwaltungsrecht und dem Rechtsschutz befassen möchte, dem gibt das Buch nützliche Hinweise auf Kommentare, Lehrbücher, Aufsätze und die Spruchpraxis der Gerichte. Immer wieder werden Hinweise zu veröffentlichten Fallbearbeitungen gegeben. Vorliegend ging es darum, den ausgewählten Stoff in kompri-

Vorwort zur 17. Auflage

mierter Form zusammenzustellen, dabei alles Wichtige anzusprechen und es anhand praktischer Beispiele zu veranschaulichen. Dem Leser wird damit ein Hilfsmittel an die Hand gegeben, das es ihm erleichtert, einen Überblick über das Allgemeine Verwaltungsrecht und den Verwaltungsrechtsschutz zu gewinnen. Zahlreiche Übersichten, Grafiken und Flussdiagramme lockern den Rechtsstoff auf und verdeutlichen Verfahrensabläufe und schwieriger zu erfassende Zusammenhänge.

Im Anhang werden die wichtigsten die Rechtsbehelfsbelehrung betreffenden Fragen zusammenfassend behandelt.

Das Buch ist vor allem für **Teilnehmerinnen und Teilnehmer** der Studien- und Lehrgänge an den **Hochschulen, Studieninstituten und Verwaltungsschulen** und **-akademien** geschrieben. Aber auch Teilnehmerinnen und Teilnehmer an **weiterführenden Lehrgängen** dürften dieses Buch mit Gewinn lesen. So ist es in besonderem Maße dazu geeignet, die in vorangegangenen Lehrgängen behandelten wesentlichen Fragen dieser Rechtsgebiete zu wiederholen. Das Buch hilft ferner dem **Verwaltungspraktiker**, sich rasch mit den Neuerungen des Verwaltungsrechts vertraut zu machen.

Wir wünschen allen Nutzern, dass sie die gestellte Aufgabe bzw. Frage mit Hilfe des Buches erfolgreich lösen können. Anregungen, Verbesserungsvorschläge, aber auch Lob sind jederzeit sehr willkommen. Die elektronische Anschrift lautet: holger.weidemann@outlook.de

Hannover/Syke/Berlin, im Mai 2021

Holger Weidemann
Torsten F. Barthel

Vorwort zur 1. Auflage (Auszug)

In diesem Grundriss werden einige Themen des allgemeinen Verwaltungs- und Verfahrensrechts in den Grundzügen systematisch dargestellt. Für die Auswahl der Themen waren, wenn auch nicht ausschließlich, die Unterrichtsinhalte und Lernziele maßgebend, die in dem Lehr- und Stoffverteilungsplan für die Theoretische Ausbildung der Anwärter des gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienstes festgelegt sind.

Umfassende Information kann und soll dieses Skriptum nicht gewährleisten. Wer nachschlagen möchte, muss sich eines Lehrbuches des Verwaltungsrechts bedienen. Hier ging es nur darum, den ausgewählten Stoff in stark komprimierter Form zusammenzustellen, dabei möglichst alles Wichtige zu bringen und es mit praktischen Beispielen zu belegen. Dem Lehrgangsteilnehmer wird damit ein Hilfsmittel an die Hand gegeben, das es ihm erleichtern soll, einen Überblick über wichtige Bereiche des allgemeinen Verwaltungs- und Verfahrensrechts zu gewinnen und den Unterrichtsstoff nachzuarbeiten.

Hannover, im Juni 1979

Horst Suckow

Inhaltsverzeichnis

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Vorwort zur 17. Auflage | V |
| Vorwort zur 1. Auflage (Auszug) | VII |
| Prüfungsschemata – Überblick | XVII |
| Abkürzungen | XVIII |
| Literaturverzeichnis | XXIV |
| | |
| 1 Grundsatz der Gewaltentrennung; Begriff und Wesen der Verwaltung | 1 |
| 1.1 Grundsatz der Gewaltentrennung | 1 |
| 1.2 Begriff und Wesen der Verwaltung | 2 |
| | |
| 2 Träger der öffentlichen Verwaltung | 4 |
| 2.1 Juristische Personen des öffentlichen Rechts. | 4 |
| 2.1.1 Körperschaften | 4 |
| 2.1.2 Anstalten | 7 |
| 2.1.3 Stiftungen | 7 |
| 2.2 Rechtsträger des Privatrechts | 7 |
| 2.3 Privatisierungen | 9 |
| | |
| 3 Grundsatz der Gesetzmäßigkeit; Rechtsquellen des Verwaltungsrechts; Verwaltungsvorschriften; Verwaltungsrechtsverhältnis | 10 |
| 3.1 Grundsatz der Gesetzmäßigkeit | 10 |
| 3.1.1 Allgemeines | 10 |
| 3.1.2 Vorrang des Gesetzes | 12 |
| 3.1.3 Vorbehalt des Gesetzes | 13 |
| 3.2 Rechtsquellen | 18 |
| 3.2.1 Arten | 18 |
| 3.2.2 Exkurs: Rechtsquellen der Europäischen Union | 22 |
| 3.2.3 Allgemeines und besonderes Verwaltungsrecht – Abgrenzung | 24 |
| 3.2.4 Anwendbarkeit des VwVfG | 27 |
| 3.3 Ergänzung des Verwaltungsrechts durch bürgerliches Recht. . | 28 |
| 3.4 Rangordnung der Rechtsquellen | 29 |
| 3.5 Normprüfungs- und Verwerfungskompetenz | 32 |
| 3.6 Verwaltungsvorschriften | 32 |
| 3.6.1 Begriff, Zweck und Arten; Abgrenzung | 32 |
| 3.6.2 Abgrenzung von Rechtsquellen | 33 |
| 3.6.3 Bedeutung der Verwaltungsvorschriften im Außenverhältnis; Selbstbindung der Verwaltung | 35 |

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 3.7 | Das Verwaltungsrechtsverhältnis | 39 |
| 3.7.1 | Begriff und Bedeutung | 39 |
| 3.7.2 | Arten | 40 |
| 3.7.3 | Das subjektive öffentliche Recht. | 40 |
| 3.8 | Informationsrechte der Bürger | 42 |
| 3.9 | Digitalisierung der Verwaltung. | 45 |
| 3.9.1 | Allgemeine Rechtsentwicklung der Verwaltungs- digitalisierung | 45 |
| 3.9.2 | Onlinezugangsgesetz (OZG). | 49 |
| 3.9.3 | E-Government-Gesetz (EGovG) | 49 |
| 3.9.4 | De-Mail-Gesetz. | 51 |
| 3.9.5 | Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) | 53 |
| 3.9.6 | Verwaltungszustellungsgesetz (VwZG) | 57 |
| 3.9.7 | Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) | 57 |
| 3.9.8 | Vertrauensdienstegesetz (VDG). | 58 |
| 3.9.9 | Identifikationsnummerngesetz (IDNrG) | 60 |
| 4 | Verwaltungshandeln | 60 |
| 4.1 | Arten | 60 |
| 4.1.1 | Öffentlich-rechtliches und privatrechtliches Verwaltungs- handeln – Übersicht | 60 |
| 4.1.2 | Öffentlich-rechtliches Verwaltungshandeln im Einzelnen (Überblick) | 65 |
| 4.2 | Verwaltungsverfahren | 67 |
| 4.3 | Verwaltungsakt. | 69 |
| 4.3.1 | Begriff. | 69 |
| 4.3.1.1 | Verwaltungsakt allgemein | 69 |
| 4.3.1.2 | Allgemeinverfügung. | 79 |
| 4.3.1.3 | Verwaltungsakt kraft gesetzlicher Anordnung. | 82 |
| 4.3.1.4 | Vollautomatischer Verwaltungsakt. | 82 |
| 4.3.2 | Bedeutung; Funktionen. | 84 |
| 4.3.2.1 | Regelungsfunktion | 84 |
| 4.3.2.2 | Titelfunktion | 86 |
| 4.3.2.3 | Prozessrechtliche und verfahrensrechtliche Funktionen | 87 |
| 4.3.3 | Arten | 87 |
| 4.3.3.1 | Bedeutung der Einordnung | 87 |
| 4.3.3.2 | Einteilung nach dem Inhalt | 88 |
| 4.3.3.3 | Einteilung nach der Wirkung für die betroffene Person. | 89 |
| 4.3.3.4 | Einteilung nach der zeitlichen Wirkung | 90 |
| 4.3.3.5 | Einteilung nach der Beteiligung der betroffenen Person | 90 |
| 4.3.3.6 | Einteilung nach den Entscheidungsgrenzen | 90 |
| 4.3.3.7 | Sonderformen | 91 |
| 4.3.3.7.1 | Vorläufiger Verwaltungsakt. | 91 |

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-------------|----------------------------------------------------------------|-----|
| 4.3.3.7.2 | Fiktiver Verwaltungsakt – Genehmigungsfiktion | 91 |
| 4.3.4 | Rechtmäßigkeit | 94 |
| 4.3.4.1 | Begriff; Abgrenzung | 94 |
| 4.3.4.2 | VA-Befugnis | 94 |
| 4.3.4.3 | Formelle Rechtmäßigkeit | 96 |
| 4.3.4.3.1 | Zuständigkeit | 96 |
| 4.3.4.3.2 | (Wesentliche) Verfahrensregelungen | 100 |
| 4.3.4.3.2.1 | Allgemein | 100 |
| 4.3.4.3.2.2 | Ausgeschlossene Personen | 101 |
| 4.3.4.3.2.3 | Anhörung | 102 |
| 4.3.4.3.3 | Form | 105 |
| 4.3.4.3.4 | Weitere formelle Anforderungen | 109 |
| 4.3.4.4 | Materielle Rechtmäßigkeit | 109 |
| 4.3.4.4.1 | Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes | 109 |
| 4.3.4.4.2 | Tatbestandsmäßigkeit | 110 |
| 4.3.4.4.3 | Richtiger Adressat | 110 |
| 4.3.4.4.4 | Keine Unmöglichkeit | 110 |
| 4.3.4.4.5 | Zutreffende Rechtsfolge | 110 |
| 4.3.4.4.6 | Bestimmtheit | 110 |
| 4.3.4.4.7 | Verhältnismäßigkeit | 112 |
| 4.3.4.4.8 | Keine entgegenstehende Zusicherung | 116 |
| 4.3.4.4.9 | Beachtung der Grundrechte | 116 |
| 4.3.4.5 | Heilung | 116 |
| 4.3.5 | Bekanntgabe | 122 |
| 4.3.5.1 | Bedeutung; Begriff | 122 |
| 4.3.5.2 | Nichtförmliche Bekanntgabe | 122 |
| 4.3.5.3 | Förmliche Bekanntgabe (Zustellung); Zustellungsarten | 128 |
| 4.3.5.4 | Heilung von Zustellungsmängeln | 134 |
| 4.3.6 | Wirksamkeit | 134 |
| 4.3.7 | Der fehlerhafte Verwaltungsakt | 138 |
| 4.3.7.1 | Arten (Überblick) | 138 |
| 4.3.7.2 | Fehler, die Nichtigkeit zur Folge haben | 141 |
| 4.3.7.3 | Fehler, die Vernichtbarkeit zur Folge haben | 147 |
| 4.3.7.4 | Sonstige Fehler | 148 |
| 4.4 | Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt | 149 |
| 4.4.1 | Zweck | 149 |
| 4.4.2 | Abgrenzung von Inhaltsbestimmungen | 150 |
| 4.4.3 | Begriffe und Abgrenzung | 153 |
| 4.4.4 | Rechtmäßigkeit | 159 |
| 4.5 | Ermessen | 165 |
| 4.5.1 | Begriff; Abgrenzung von der gebundenen Verwaltung | 165 |
| 4.5.2 | Einräumung; Arten | 168 |
| 4.5.3 | Ermessensausübung | 171 |

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.5.4 | Ermessensreduktion | 174 |
| 4.5.5 | Ermessensfehler | 175 |
| 4.5.5.1 | Ermessensüberschreitung | 176 |
| 4.5.5.2 | Ermessens Fehlgebrauch | 178 |
| 4.6 | Unbestimmte Rechtsbegriffe; Beurteilungsspielraum | 181 |
| 4.6.1 | Unbestimmte Rechtsbegriffe | 181 |
| 4.6.2 | Beurteilungsspielraum | 182 |
| 4.7 | Erlaubnisse – Grundtypen | 184 |
| 4.7.1 | (Präventives) Verbot mit Erlaubnisvorbehalt | 184 |
| 4.7.2 | Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt | 185 |
| 4.7.3 | Anzeigengebot | 185 |
| 4.7.4 | (Repressives) Verbot mit Befreiungsvorbehalt | 185 |
| 4.8 | Bestandskraft | 186 |
| 4.8.1 | Wiederaufgreifen des Verfahrens; Allgemeines; Begriff. | 187 |
| 4.8.2 | Abgrenzung des Zweitverfahrens vom Neuverfahren | 188 |
| 4.8.3 | Entscheidungen der Behörde | 188 |
| 4.8.3.1 | Entscheidung über das Wiederaufgreifen | 189 |
| 4.8.3.1.1 | Verpflichtung zum Wiederaufgreifen des Verfahrens | 189 |
| 4.8.3.1.1.1 | Zulässigkeit des Antrages | 189 |
| 4.8.3.1.1.2 | Begründetheit des Antrages | 190 |
| 4.8.3.1.2 | Wiederaufgreifensermessen | 190 |
| 4.8.3.2 | Entscheidung in der Sache. | 191 |
| 4.9 | Rücknahme und Widerruf. | 193 |
| 4.9.1 | Allgemeines | 193 |
| 4.9.2 | Rücknahme (§ 48 VwVfG) | 196 |
| 4.9.3 | Widerruf (§ 49 VwVfG) | 204 |
| 4.9.4 | Folgen der Aufhebung | 207 |
| 4.10 | Zusage und Zusicherung. | 210 |
| 4.10.1 | Begriff. | 210 |
| 4.10.2 | Zusicherung. | 211 |
| 4.10.3 | Rechtsnatur der Zusicherung. | 211 |
| 4.10.4 | Wirksamkeit. | 212 |
| 4.10.5 | Rechtmäßigkeit | 212 |
| 4.10.6 | Rücknahme und Widerruf. | 213 |
| 4.10.7 | Abgrenzung. | 213 |
| 4.11 | Öffentlich-rechtlicher Vertrag. | 214 |
| 4.11.1 | Begriff, Rechtsquellen und Abgrenzung zum privatrechtlichen Vertrag und zum Verwaltungsakt | 214 |
| 4.11.2 | Arten | 215 |
| 4.11.2.1 | Koordinationsrechtliche Verträge | 215 |
| 4.11.2.2 | Subordinationsrechtliche Verträge. | 216 |
| 4.11.2.3 | Abgrenzung. | 217 |
| 4.11.3 | Zustandekommen. | 218 |

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------|------------|
| 4.11.4 | Rechtmäßigkeit | 218 |
| 4.11.4.1 | Allgemeines | 218 |
| 4.11.4.2 | Rechtmäßigkeit der Handlungsart. | 219 |
| 4.11.4.3 | Rechtmäßigkeit des Inhalts | 220 |
| 4.11.5 | Nichtigkeit. | 221 |
| 4.11.6 | Erfüllung, Anpassung und Kündigung | 223 |
| 4.11.7 | Durchsetzung. | 223 |
| 4.11.7.1 | Grundsatz | 223 |
| 4.11.7.2 | Vollstreckung | 224 |
| 4.11.8 | Entwicklung | 224 |
| 4.12 | Schlichtes Verwaltungshandeln. | 225 |
| 4.12.1 | Bedeutung und Begriff | 225 |
| 4.12.2 | Anforderungen an die Rechtmäßigkeit, Rechtsschutz, Fehlerfolgen | 226 |
| 5 | Verwaltungszwang | 227 |
| 5.1 | Allgemeines; Arten | 227 |
| 5.2 | Zwangsmittel | 229 |
| 5.2.1 | Abgrenzung von Ahndungsmitteln | 229 |
| 5.2.2 | Arten; Begriffe | 230 |
| 5.2.3 | Abgrenzung des unmittelbaren Zwanges von der Ersatzvornahme | 231 |
| 5.2.4 | Auswahl der Zwangsmittel. | 232 |
| 5.2.5 | Voraussetzungen | 233 |
| 5.2.6 | Verfahren. | 234 |
| 5.3 | Sofortiger Vollzug. | 237 |
| 5.3.1 | Begriff. | 237 |
| 5.3.2 | Abgrenzung zur Ersatzvornahme und zur Sicherstellung. | 237 |
| 5.3.3 | Voraussetzungen | 239 |
| 5.3.4 | Kosten. | 242 |
| 5.4 | Rechtsschutz | 242 |
| 6 | Verwaltungsrechtsschutz | 244 |
| 6.1 | Allgemeines | 244 |
| 6.2 | Rechtsschutz innerhalb der Verwaltung. | 244 |
| 6.3 | Rechtsschutz gegenüber der Verwaltung | 244 |
| 6.4 | Formlose und förmliche Rechtsbehelfe | 244 |
| 6.4.1 | Formlose Rechtsbehelfe. | 244 |
| 6.4.2 | Förmliche Rechtsbehelfe | 247 |
| 6.4.2.1 | Überblick | 247 |
| 6.4.2.2 | Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz. | 247 |
| 6.4.2.2.1 | Die Verwaltungsgerichtsbarkeit. | 247 |

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-------------|------------------------------------------------------------------------|-----|
| 6.4.2.2.2 | Klagearten | 248 |
| 6.4.2.2.2.1 | Allgemein | 248 |
| 6.4.2.2.2.2 | Anfechtungsklage | 253 |
| 6.4.2.2.2.3 | Verpflichtungsklage. | 257 |
| 6.4.2.2.2.4 | Allgemeine Leistungsklage. | 259 |
| 6.4.2.2.2.5 | Feststellungsklage | 261 |
| 6.4.2.2.2.6 | Fortsetzungsfeststellungsklage. | 263 |
| 6.4.2.2.2.7 | Normenkontrollklage | 264 |
| 6.5 | Vorverfahren | 265 |
| 6.5.1 | Erfordernis; Zweck; Beginn | 265 |
| 6.5.2 | Rechtliche Grundlagen | 266 |
| 6.5.3 | Zulässigkeit des Widerspruchs | 267 |
| 6.5.3.1 | Übersicht. | 267 |
| 6.5.3.2 | Verwaltungsrechtsweg | 268 |
| 6.5.3.3 | Statthaftigkeit. | 269 |
| 6.5.3.4 | Ordnungsgemäße Einlegung | 277 |
| 6.5.3.5 | Beteiligungs- und Handlungsfähigkeit; Bevollmächtigte. | 283 |
| 6.5.3.6 | Widerspruchsbefugnis | 284 |
| 6.5.3.7 | Das (allgemeine) Rechtsschutzbedürfnis | 288 |
| 6.5.3.8 | Unzulässigkeit, Rücknahme, Verzicht | 289 |
| 6.5.4 | Begründetheit des Widerspruchs. | 290 |
| 6.5.4.1 | Begründetheit des Anfechtungswiderspruchs | 290 |
| 6.5.4.1.1 | Rechtswidrigkeit. | 290 |
| 6.5.4.1.2 | Rechtsverletzung. | 291 |
| 6.5.4.1.3 | Kein Ausschluss des Aufhebungsanspruchs | 294 |
| 6.5.4.1.4 | Zweckwidrigkeit. | 298 |
| 6.5.4.2 | Begründetheit des Verpflichtungswiderspruchs. | 299 |
| 6.5.5 | Die maßgebliche Sach- und Rechtslage | 304 |
| 6.5.6 | Prüfungskompetenz der Widerspruchsbehörde. | 304 |
| 6.5.6.1 | Die umfassende Kontrollkompetenz | 304 |
| 6.5.6.2 | Grenzen | 305 |
| 6.5.6.3 | Verböserung im Widerspruchsverfahren. | 306 |
| 6.5.7 | Kostenentscheidung im Widerspruchsverfahren | 307 |
| 6.5.8 | Entscheidungszuständigkeit | 308 |
| 6.5.9 | Widerspruchsentscheidungen und Bescheide über Widersprüche. | 310 |
| 6.5.9.1 | Allgemeines | 310 |
| 6.5.9.2 | Abhilfebescheid | 311 |
| 6.5.9.3 | Widerspruchsbescheid | 313 |
| 6.6 | Vorläufiger Rechtsschutz | 314 |
| 6.6.1 | Bedeutung. | 314 |
| 6.6.2 | Arten; grundsätzliche Abgrenzung | 314 |

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|---------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 6.6.3 | Aufschiebende Wirkung des Widerspruchs und der Anfechtungsklage | 316 |
| 6.6.3.1 | Bedeutung; Umfang | 316 |
| 6.6.3.2 | Voraussetzungen | 317 |
| 6.6.4 | Dauer der aufschiebenden Wirkung | 318 |
| 6.6.5 | Ausschluss der aufschiebenden Wirkung | 319 |
| 6.6.5.1 | Allgemein | 319 |
| 6.6.5.2 | Ausschluss der aufschiebenden Wirkung kraft Gesetzes | 319 |
| 6.6.5.2.1 | Ausschluss beim Anfordern öffentlicher Abgaben und Kosten | 319 |
| 6.6.5.2.2 | Ausschluss bei unaufschiebbaren Verwaltungsakten von Polizeivollzugsbeamten | 320 |
| 6.6.5.2.3 | Ausschluss in anderen durch Bundesgesetz vorgeschriebenen Fällen | 321 |
| 6.6.5.2.4 | Ausschluss von Vorhaben betreffend die Zulassung von Bundesverkehrswegen und Mobilfunknetzen | 322 |
| 6.6.5.3 | Ausschluss der aufschiebenden Wirkung durch Anordnung der sofortigen Vollziehung | 322 |
| 6.6.5.3.1 | Ausdrückliche Anordnung | 322 |
| 6.6.5.3.2 | Rechtsnatur der Anordnung | 322 |
| 6.6.5.3.3 | Rechtmäßigkeitsanforderungen | 323 |
| 6.6.5.3.4 | Wirksamkeit der Anordnung | 326 |
| 6.6.6 | Aussetzung der Vollziehung; Anordnung oder (Wieder-)Herstellung der aufschiebenden Wirkung | 327 |
| 6.6.7 | Drittwiderspruch und aufschiebende Wirkung | 329 |
| 6.6.8 | Einstweilige Anordnung | 330 |
| Anhang | Rechtsbehelfsbelehrung | 333 |
| 1. | Funktion einer Belehrung | 333 |
| 2. | Pflicht zur Erteilung einer Belehrung | 333 |
| 3. | Anforderungen an eine ordnungsgemäße Belehrung | 333 |
| 4. | Ergänzende Zusätze | 334 |
| 5. | Folgen bei richtiger und fehlender oder unrichtiger Belehrung | 337 |
| 5.1 | Folgen bei richtiger Belehrung | 337 |
| 5.2 | Folgen bei fehlender oder unrichtiger Belehrung | 337 |
| 5.3 | Nachholung und Berichtigung | 338 |
| | Stichwortverzeichnis | 339 |

Prüfungsschemata – Überblick

| | Seite | Rdnr. |
|-----------------------------------------------|-------|--------|
| 1. Anwendbarkeit VwVfG | 27 | (44c) |
| 2. Rangfolge Rechtsquellen | 31 | (53) |
| 3. Schutznormtheorie | 41 | (70) |
| 4. Genehmigungsfiktion | 92 | (127b) |
| 5. Begründung Verwaltungsakt | 108 | (152) |
| 6. Heilung (§ 45 VwVfG) | 118 | (181) |
| 7. Nichtigkeitsprüfung | 144 | (219) |
| 8. Rechtmäßigkeit Nebenbestimmung | 162 | (249) |
| 9. Wiederaufgreifen des Verfahrens | 192 | (307) |
| 10. Einschränkung der Rücknahme durch § 48 II | 200 | (318) |
| 11. Rechtmäßigkeit sofortiger Vollzug | 241 | (394) |
| 12. Rechtmäßigkeit Leistungsbescheid | 243 | (398) |
| 13. Anfechtungsklage | 256 | (410c) |
| 14. Verpflichtungsklage | 259 | (413a) |
| 15. Allgemeine Leistungsklage | 261 | (414e) |
| 16. Feststellungsklage | 263 | (417a) |
| 17. Widerspruchsverfahren (Rechtsgrundlagen) | 266 | (428) |
| 18. Vorverfahren (Überblick) | 267 | (429) |
| 19. Zulässigkeit Widerspruch | 271 | (437) |
| 20. Begründetheit Anfechtungswiderspruch I | 296 | (484) |
| 21. Begründetheit Anfechtungswiderspruch II | 297 | (485) |
| 22. Begründungsgebot nach § 80 Abs. 3 VwGO | 324 | (539) |
| 23. Anordnung sofortige Vollziehung | 326 | (543) |
| 24. Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO | 328 | (546a) |
| 25. Begründetheit der einstweiligen Anordnung | 331 | (552) |

Abkürzungen

| | |
|------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| a. A./A. A. | anderer Ansicht |
| a. a. O. | am angegebenen Ort |
| Abs. | Absatz |
| a. E. | am Ende |
| AEUV | Vertrag über die Arbeitsweise der EU |
| AFG | Arbeitsförderungsgesetz |
| AG | Aktiengesellschaft |
| Allg.Zust.VO-Kom | Allgemeine Zuständigkeitsverordnung für die Gemeinden und Landkreise zur Ausführung von Bundesrecht (Nds.) |
| allg. | allgemein |
| Alt. | Alternative |
| Anm. | Anmerkung |
| AO | Abgabenordnung |
| AöR | Archiv des öffentlichen Rechts (Z) |
| APF/apf | Ausbildung, Prüfung, Fortbildung (Z) |
| arg. | argumentum |
| Art. | Artikel |
| AtomG | Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz) |
| AufenthG | Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG) |
| AÜG | Arbeitnehmerüberlassungsgesetz |
| AVV | Allgemeine Verwaltungsvorschrift(en) |
| AZ | Aktenzeichen |
| BaföG | Bundesgesetz über die individuelle Förderung der Ausbildung (Bundesausbildungsförderungsgesetz – BaföG –) |
| BAG | Bundesarbeitsgericht |
| BAGE | Bundesarbeitsgerichtsentscheidung |
| BauGB | Baugesetzbuch |
| BauNVO | Baunutzungsverordnung |
| BauR | Baurecht (Z) |
| Bay. | Bayerisch(er) |
| Bay AG VwGO | Bayerisches Ausführungsgesetz zur Verwaltungsgerichtsordnung |
| BayStrWG | Bayerisches Straßen- und Wegegesetz |
| BayVBl | Bayerische Verwaltungsblätter (Z) |
| BayVGH | Bayerischer Verwaltungsgerichtshof |
| BBG | Bundesbeamten-gesetz |
| BBesG | Bundesbesoldungsgesetz |
| Bd. | Band |
| BeamtSG | Beamtenstatusgesetz |
| Beschl. | Beschluss, Beschlüsse |
| BFH | Bundesfinanzhof |
| BGB | Bürgerliches Gesetzbuch |
| BGBI. I | Bundesgesetzblatt Teil 1 |
| BGH | Bundesgerichtshof |
| BGHSt | Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen |
| BGHZ | Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen |

Abkürzungen

| | |
|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| BImSchG | Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz) |
| 32. BImSchV | zweihunddreißigste Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes |
| BJagdG | Bundesjagdgesetz |
| BNotO | Bundesnotarordnung |
| BRS | Baurechtssammlung |
| BSG | Bundessozialgericht |
| BStBl. | Bundessteuerblatt |
| BtMG | Gesetz über den Verkehr mit Betäubungsmitteln (Betäubungsmittelgesetz) |
| BUmzugKG | Bundesumzugskostengesetz |
| BVerfG | Bundesverfassungsgericht |
| BVerfGE | Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts* |
| BVerfGG | Bundesverfassungsgerichtsgesetz |
| BVerwG | Bundesverwaltungsgericht |
| BVerwGE | Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts* |
| BWO | Bundeswahlordnung |
| DÖV | Die öffentliche Verwaltung (Z) |
| DVBl. | Deutsches Verwaltungsblatt (Z) |
| DVP | Deutsche Verwaltungspraxis (Z) |
| € | Euro (Zahlungsmittel) |
| EGV | EG-Vertrag |
| EGovG | E-Governmet.Gesetz |
| Einf. | Einführung |
| EU | Europäische Union |
| e. V. | eingetragener Verein |
| EVWfG | Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes, Bundestags-Drucksache 7/910 (1973) |
| FeV | Fahrerlaubnis-Verordnung |
| f., ff. | folgende; fortfolgende |
| Fn. | Fußnote(n) |
| FStrG | Bundesfernstraßengesetz |
| FStrPrivFinG | Fernstraßenbaufinanzierungsgesetz |
| FZV | Verordnung über die Zulassung von Fahrzeugen zum Straßenverkehr (Fahrzeug-Zulassungsverordnung) |
| GastG | Gaststättengesetz |
| Gem. | Gemeinsamer |
| Gems-OGB | Gemeinsamer Senat der obersten Gerichtshöfe des Bundes |
| GewArch | Gewerbearchiv (Z) |
| GewO | Gewerbeordnung |

* In den amtlichen Entscheidungssammlungen des BVerfG, des BVerwG, des BGH sowie des Oberverwaltungsgerichts Münster und des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts in Lüneburg abgedruckte Entscheidungen werden in der Regel nur mit der Fundstelle in der Entscheidungssammlung zitiert.

Abkürzungen

| | |
|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| GG | Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland |
| ggf. | gegebenenfalls |
| GmbH | Gesellschaft mit beschränkter Haftung |
| GüKG | Güterkraftverkehrsgesetz |
| GVBl. | Gesetz- und Verordnungsblatt |
| GVG | Gerichtsverfassungsgesetz |
| Halbs. | Halbsatz |
| HandwO | Gesetz zur Ordnung des Handwerks (Handwerksordnung) |
| Hrsg. | Herausgeber |
| Hess. | Hessischer |
| HessAGVwGO | Hessisches Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung |
| h. M. | herrschende Meinung |
| i. e. S. | im engeren Sinne |
| IFG | Informationsfreiheitsgesetz |
| insb. | insbesondere |
| i. S. | im Sinne |
| i. w. S. | im weiteren Sinne |
| i. V. | in Verbindung |
| i. V. m. | in Verbindung mit |
| JA | Juristische Arbeitsblätter (Z) |
| Jura | Juristische Ausbildung (Z) |
| JuS | Juristische Schulung (Z) |
| JZ | Juristen-Zeitung (Z) |
| KFZ | Kraftfahrzeug |
| KommunalPraxis N | KommunalPraxis Landesausgabe Niedersachsen (Z) |
| KrWG | Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung umweltverträglicher Beseitigung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz) |
| LAG | Landesarbeitsgericht |
| LBauO | Landesbauordnung Rheinland-Pfalz |
| LG | Landgericht |
| LJagdG | Niedersächsisches Ausführungsgesetz zum Bundesjagdgesetz (Niedersächsisches Landesjagdgesetz) |
| LStrG | Landesstraßengesetz für Rheinland-Pfalz |
| LVK | Landes- und Kommunalverwaltung (Z) |
| LVwG | Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz) |
| ME | Musterentwurf (eines einheitlichen Polizeigesetzes) |
| MRVerbG | Gesetz zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung des Mietanstiegs sowie zur Regelung von Ingenieur- und Architektenleistungen |
| m. N. | mit Nachweisen |
| m. w. N. | mit weiteren Nachweisen |
| NBauO | Niedersächsische Bauordnung |
| NBG | Niedersächsisches Beamtengesetz |
| Nds. | Niedersachsen; Niedersächsisch |
| Nds. DVOBauGB | Nds. Verordnung zur Durchführung des Baugesetzbuches |

Abkürzungen

| | |
|------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| Nds.GVBl. | Niedersächsisches Gesetz und Verordnungsblatt |
| Nds. MBl. | Niedersächsisches Ministerialblatt |
| Nds. OVG | Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht |
| Nds. Verf. | Niedersächsische Verfassung (NV) |
| Nds. VwZG | Niedersächsisches Verwaltungszustellungsgesetz |
| NGastG | Niedersächsisches Gaststättengesetz |
| NKomVG | Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz |
| NPsychKG | NPsychKG |
| NHG | Niedersächsisches Hochschulgesetz |
| NJagdG | Niedersächsisches Jagdgesetz |
| NJG | Nds. Justizgesetz |
| NJW | Neue Juristische Wochenschrift (Z) |
| NKAG | Niedersächsisches Kommunalabgabengesetz |
| NKomZG | Niedersächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit |
| NKWG | Niedersächsisches Gemeinde- und Kreiswahlgesetz (Niedersächsisches Kommunalwahlgesetz) |
| NLVO | Niedersächsische Laufbahnverordnung |
| Nord ÖR | Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland (Z) |
| NPOG | Nds. Polizei- und Ordnungsbehördengesetz |
| NSchG | Niedersächsisches Schulgesetz |
| NStrG | Niedersächsisches Straßengesetz |
| NuR | Natur und Recht (Z) |
| NVwKostG | Niedersächsisches Verwaltungskostengesetz |
| NVwVfG | Niedersächsisches Verwaltungsverfahrensgesetz |
| NVwVG | Niedersächsisches Verwaltungsvollstreckungsgesetz |
| NVwZ | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht |
| NVwZ-RR | NVwZ-Rechtsprechungs-Report Verwaltungsrecht (Z) |
| NWG | Niedersächsisches Wassergesetz |
| OLG | Oberlandesgericht |
| OVG | Oberverwaltungsgericht |
| OVGE | Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte in Münster und Lüneburg* |
| OVG M-V | Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern |
| OWiG | Gesetz über Ordnungswidrigkeiten |
| OZG | Onlinezugangsgesetz |
| PBefG | Personenbeförderungsgesetz |
| RdErl. | Runderlass |
| RdNr./Rn. | Randnummer(n) |
| RLP | Rheinland-Pfalz |
| RVO | Rechtsverordnung |
| S. | Seite; Satz |
| SaarlStrG | Saarländisches Straßengesetz |
| Sächs. OVG | sächsisches Oberverwaltungsgericht |

* In den amtlichen Entscheidungssammlungen des BVerfG, des BVerwG, des BGH sowie des Oberverwaltungsgerichts Münster und des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts in Lüneburg abgedruckte Entscheidungen werden in der Regel nur mit der Fundstelle in der Entscheidungssammlung zitiert.

Abkürzungen

| | |
|-------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| SGB-AT sog. StabG | Sozialgesetzbuch – Erstes Buch (I) Allgemeiner Teil sogenannte(r) Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft |
| StAG | Staatsangehörigkeitsgesetz |
| StGB | Strafgesetzbuch |
| StPO | Strafprozessordnung |
| StrWG | Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen |
| StVG | Straßenverkehrsgesetz |
| StVO | Straßenverkehrs-Ordnung |
| StVZO | Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung |
| TA-Luft | Technische Anleitung Luft |
| TierSchG | Tierschutzgesetz |
| Tz. | Textzahl(en) |
| u. a. | unter anderem |
| UPR | Umwelt- und Planungsrecht (Z) |
| UIG | Umweltinformationsgesetz |
| URG | Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz |
| Urt. | Urteil(e) |
| u. U. | unter Umständen |
| UzwG | Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes |
| VA | Verwaltungsakt |
| VDG | Vertrauensdienstegesetz |
| VereinsG | Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts |
| VersammlG | Versammlungsgesetz |
| VerwArch | Verwaltungsarchiv (Z) |
| VG | Verwaltungsgericht |
| VGH | Verwaltungsgerichtshof |
| vgl. | vergleiche |
| VO | Verordnung |
| VR | Verwaltungs-rundschau (Z) |
| VwGO | Verwaltungsgerichtsordnung |
| VwV | Verwaltungsvorschrift |
| VwVfÄnG, 3. | Drittes Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften |
| VwVfG | Verwaltungsverfahrensgesetz (des Bundes) |
| VwVG | Verwaltungsvollstreckungsgesetz (des Bundes) |
| VwZG | Verwaltungszustellungsgesetz (des Bundes) |
| VwZVG | Bayerisches Verwaltungszustellungs- und vollstreckungsgesetz |
| WehrpflG | Wehrpflichtgesetz |
| WHG | Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz) |
| WoGG | Wohngeldgesetz |
| WohnBindG | Wohnungsbindungsgesetz |
| Z | Zeitschrift |
| z. B. | zum Beispiel |
| ZfBR | Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht (Z) |

Abkürzungen

| | |
|--------------|----------------------------------|
| Ziff. | Ziffer |
| ZPO | Zivilprozessordnung |
| ZuVO-Verkehr | Zuständigkeitsverordnung Verkehr |
| z. T. | zum Teil |

Paragrafen ohne weitere Angaben sind Paragrafen des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes

Literaturverzeichnis

- Bader, Johann/Funke-Kaiser, Michael/Stuhlfauth, Thomas/von Albedyll, Jörg, von*, Verwaltungsgerichtsordnung, 8. Aufl., 2021
- Bader, Johann/ Ronellenfitsch, Michael*, Verwaltungsverfahrensgesetz – Kommentar, 2. Aufl., 2016
- Barthel, Torsten F.*, Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung in Praxis der Kommunalverwaltung (Nds. AG VwGOA 17 Nds.)
- Barthel, Torsten F./ Kalmer, Aloys/ Weidemann, Holger*, Niedersächsisches Gaststättengesetz – Kommentar, 2012
- Bovermann, Wolf/Dieter/ Bösch, Dieter E.*, Allgemeines Verwaltungsrecht einschließlich Verwaltungsverfahrenrecht (Klausur- und Prüfungsrepetitorium), 1984
- Brühl, Raimund*, Die juristische Fallbearbeitung in Klausur, Hausarbeit und Vortrag, 1987
- Brühl, Raimund*, Verwaltungsrecht für die Fallbearbeitung, 9. Aufl., 2018
- Blum, Peter/ Häusler, Bernd/ Meyer, Hubert* (Hrsg.), Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz – Kommentar, 4. Aufl., 2017
- Burgi, Martin*, Kommunalrecht, 6. Aufl., 2019
- Drape, Sabine/ Globisch, Helmut/ Trips, Marco/ Weidemann, Holger*, Kommunales Gefahrenabwehrrecht in Niedersachsen, 2. Aufl., 2021
- Drape, Sabine/Globisch, Helmut/Moldenhauer/Sandvoß, Daniel/Suslin, Alexander/ Weidemann, Holger*, Bescheidtechnik, 2. Aufl., 2020
- Engelhardt, Hanns/App, Michael/Schlatmann, Arne*, Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz Verwaltungszustellungsgesetz, 12. Aufl., 2021
- Erbel, Günter*, Öffentlich-rechtliche Klausurenlehre mit Fallrepetitorium Band II: Verwaltungsrecht, 2. Auflage, 1983
- Ehlers, Dirk/ Pünder, Hermann* (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl. 2016
- Eyermann, Erich/ Fröhler, Ludwig*, Verwaltungsgerichtsordnung, 15. Aufl., 2019
- Fastenrath, Ulrich/ Groh, Thomas*, Europarecht, 3. Aufl. 2012
- Fehling, Michael/ Kastner, Bertold/ Störmer, Rainer* (Hrsg.), Verwaltungsrecht, 5. Aufl., 2021
- Finkelburg, Klaus H./ Dombert/ Kämpmann*, Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren, 7. Aufl., 2017
- Götz, Volkmar/ Geis, Max-Emanuel*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 16. Aufl., 2017
- Große-Suchsdorf, Ulrich* (Hrsg.), Niedersächsische Bauordnung – Kommentar, 10. Aufl., 2020
- Gersdorf, Hubertus*, Verwaltungsprozessrecht, 6. Aufl. 2019
- Habermehl, Kai*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht (AjS-Schriftenreihe), 1984
- Hoffmann-Riem, Wolfgang/ Schmidt-Aßmann, Eberhard/ Voßkuhle, Andreas*, Grundlagen des Verwaltungsrechts; Band III, 2. Aufl. 2013
- Hill, Hermann*, Das fehlerhafte Verfahren und seine Folgen im Verwaltungsrecht, 1986
- Hoffmann, Harald/ Gerke, Jürgen/ Hildebrandt, Ute*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl., 2016
- Ipsen, Jörn*, Niedersächsisches Gefahrenabwehrrecht, 4. Auflage, 2010
- Ipsen, Jörn*, Niedersächsisches Kommunalrecht, 4. Aufl., 2006
- Ipsen, Jörn*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Auflage, 2021
- Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 16. Aufl., 2020
- Knack, Hans-Joachim/ Hennecke, Hans-Günter*, Verwaltungsverfahrensgesetz, 11. Aufl., 2020
- Kodal, Kurt*, Straßenrecht, 8. Aufl., 2021
- Koop, Michael/ Bantle, Thomas* (Hrsg.), Zukunft der Verwaltung – Verwaltung der Zukunft – Festschrift, 2020

- Kopp, Ferdinand O./ Schenke, Wolf-Rüdiger*, Verwaltungsgerichtsordnung, 27. Aufl., 2021
Kopp, Ferdinand O./ Ramsauer, Ulrich, Verwaltungsverfahrensgesetz, 22. Aufl., 2021
Obermayer, Klaus/Funke-Kaiser, Michael, VwVfG-Kommentar, 6. Aufl., 2021
Linhart, Helmut, Fristen und Termine im Verwaltungsrecht, 2. Auflage, 1990
Martini, Mario, Verwaltungsprozessrecht, 6. Auflage, 2017
Maunz, Theodor/ Zippelius, Reinhold, Deutsches Staatsrecht, 3. Auflage, 1998
Maurer, Hartmut/ Waldhoff, Christian, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Auflage, 2020
Michel/Kienzle/Pauhy, Das Gaststättengesetz – Kommentar 14. Auflage, 2003
Franz-Joseph/ Siegel, Thorsten, Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Auflage, 2019
Pietzner, Rainer/ Ronellenfisch, Michael, Das Assessorexamen im Öffentlichen Recht, 14. Aufl., 2019
Posser, Herbert/ Wolff, Heinrich Amadeus, Verwaltungsgerichtsordnung, 2008
Sadler, Gerhard/ Tillmanns, Reiner, Verwaltungsvollstreckungsgesetz – Verwaltungszustellungs-gesetz – Kommentar, 10. Aufl., 2020
Seybold, Jan/ Neumann, Wolfgang/ Weidner, Frank, Niedersächsisches Kommunalrecht, 2. Auflage, 2012
Schmalz, Dieter, Allgemeines Verwaltungsrecht und Grundlagen des Verwaltungsschutztes, 1998
Schmidt, Rolf, Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Auflage, 2007
Schwerdtfeger Gunther/ Schwerdtfeger, Angela, Öffentliches Recht in der Fallbearbeitung, 15. Aufl., 2018
Sproll, Hans-Dieter, Allgemeines Verwaltungsrecht I und II, 1998
Stelkens, Paul/ Bonk, Heinz Joachim/ Sachs, Michael, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Aufl., 2018
Stolleis, Michael, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, 2002
Thiele, Robert, Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz – Kommentar
Ule, Carl-Hermann, Verwaltungsprozessrecht, 9. Aufl., 1987
Volkert, Werner, Die Verwaltungsentscheidung, 4. Aufl., 2002
Wallerath, Maximilian, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., 2000
Weides, Peter, Verwaltungsverfahren und Widerspruchsverfahren, 3. Aufl., 1993
Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht, 11. Auflage, 1999
Weidemann, Holger, Nds. Verwaltungsverfahrensgesetz in: Praxis der Kommunalverwaltung, A 15 Nds.
Weidemann, Holger, Nds. Verwaltungszustellungsgesetz in: Praxis der Kommunalverwaltung, A 18 Nds. Stand 2013
Weidemann, Holger, Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes in: Praxis der Kommunalverwaltung, A 18 Stand 2014
Weidemann, Holger/ Rotaug, Michael/ Barthel, Torsten F., Besonderes Verwaltungsrecht, 2009
Wienbracke, Mike, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., 2020
Wendrich, Klaus, Niedersächsisches Straßengesetz, 4. Aufl., 2000
Zippelius, Reinhold, Juristische Methodenlehre, 5. Aufl., 1990

1 Grundsatz der Gewaltentrennung; Begriff und Wesen der Verwaltung

1.1 Grundsatz der Gewaltentrennung

Der Grundsatz der Gewaltentrennung besagt, dass die einheitliche, begrifflich **1** unteilbare Staatsgewalt ihrer Ausübung nach auf verschiedene, voneinander unabhängige und einander ausbalancierende Gewalten verteilt ist. Die vom Volk ausgehende Staatsgewalt wird nach Art. 20 II GG organisatorisch in den drei Grundformen Gesetzgebung (Legislative), vollziehende Gewalt (Exekutive) und Rechtsprechung (Judikative) ausgeübt.

Das Gewaltenteilungsprinzip gehört zu den tragenden Organisationsprinzipien des Grundgesetzes. Weil die Gefahr besteht, dass konzentrierte Macht den Missbrauch fördert, sollen Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung **1a** durch getrennte Organe ausgeübt werden, die sich wechselseitig kontrollieren. Das Gewaltenteilungsprinzip dient der Gewährleistung und zugleich der Begrenzung hoheitlichen Handelns.¹ Während Art. 20 II 2 GG diese Trennung der Gewalten für die Bundesebene vorsieht, findet dieser Ansatz nach Art. 28 I 1 GG auch auf der Ebene der Länder Anwendung. Eine ausdrückliche Erwähnung der Kommunen war entbehrlich. Sie bilden keine eigenständige Ebene der Staatlichkeit, sondern sind als Selbstverwaltungskörperschaften Teil der Landesverwaltung.

Durch die verfassungsmäßig zur Gesetzgebung berufenen Organe (Bundestag, **2** Landtage) werden allgemein verbindliche Anordnungen in Form von Gesetzen geschaffen.

Die vollziehende Gewalt (Regierung und Verwaltung) setzt diese abstrakt-generellen Anordnungen in die Wirklichkeit um (allerdings ist dies nicht ihre einzige Aufgabe; vgl. Tz. 1.2). Die Regierung ist dabei auf die Leitung und Führung des Staatsganzen ausgerichtet. Ihre Aufgabe ist es, die grundlegenden staatsleitenden Fragen zu entscheiden.²

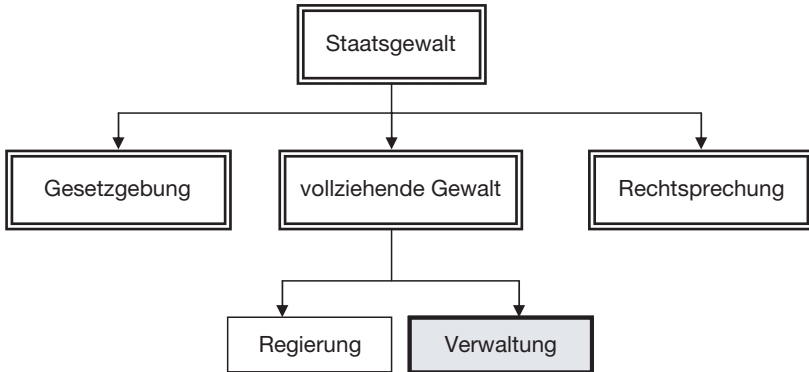
Die rechtsprechende Gewalt, die durch unabhängige und nur dem Gesetz unterworfenen Richter ausgeübt wird, entscheidet in Streitfällen verbindlich über Rechtsfragen sowie über die Ahndung strafbarer Handlungen und Ordnungswidrigkeiten; sie wird durch das BVerfG, die übrigen Bundesgerichte und die Gerichte der Länder ausgeübt (Art. 92, 97 GG).

1 Vgl. auch Voßkuhle/Kaufhold, JuS 2012, S. 314 ff. m. N.

2 Siehe auch BVerfGE 9, 268 [281]

Grundsatz der Gewaltentrennung

3



- 4 Personell findet die Gewaltentrennung darin ihren Ausdruck, dass kein Organwahrer einer Gewalt zugleich Organwahrer einer anderen Gewalt im organisatorischen Sinn sein darf (sog. Unvereinbarkeiten). So wäre die Mitwirkung von aktiven Beamten, Beschäftigten des öffentlichen Dienstes usw. bei der Gesetzgebung ein Verstoß gegen den Grundsatz der Gewaltentrennung. Die Wählbarkeit der genannten Personen kann deshalb beschränkt werden (Art. 137 I GG).
- 5 Die einzelnen Gewalten lassen sich wohl in ihren Kernbereichen, nicht aber in ihren Randbereichen scharf voneinander trennen. In einem modernen Staat ist die Gewaltentrennung in reiner Form auch nicht möglich. Einzelne Aufgaben einer Gewalt werden deshalb von einer anderen Gewalt wahrgenommen. Die Gesetzgebung wird z. B. dadurch verwaltend tätig, dass sie den Haushaltsplan (durch Haushaltsgesetz) feststellt. Die vollziehende Gewalt setzt in vielen Bereichen Recht, namentlich durch den Erlass von Rechtsverordnungen und Satzungen. Soweit Ordnungswidrigkeiten durch die vollziehende Gewalt geahndet werden, übt diese eine an sich der Rechtsprechung zustehende Aufgabe aus. Die Gerichte werden verwaltend tätig in Angelegenheiten der „Freiwilligen Gerichtsbarkeit“ (z. B. Vormundschafts-, Grundbuch-, Nachlass- und Registersachen).

1.2 Begriff und Wesen der Verwaltung

- 6 Die vollziehende Gewalt lässt sich, ausgehend von dem Grundsatz der Gewaltentrennung, negativ dahin bestimmen, dass sie die Tätigkeit des Staates umfasst, die weder Gesetzgebung noch Rechtsprechung ist. In dieser – wenig aussagekräftigen und deshalb nicht befriedigenden – Definition ist die Regierung enthalten, von der die Verwaltung (im engeren Sinne) abzugrenzen ist. Die eigentliche Regierungstätigkeit besteht insbesondere darin, im Rahmen der verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen die politischen Ziele des staatlichen Handelns sowie die Maßnahmen festzulegen, die dazu dienen, die allgemeinen Staatsziele zu verwirklichen, die auswärtigen Beziehungen zu pflegen und den Staat nach außen zu vertreten.

Begriff und Wesen der Verwaltung

Eine positive, umfassende Bestimmung des Begriffs „Verwaltung“ wurde bisher nicht gefunden. Vielmehr wird die Auffassung vertreten, dass sich die Verwaltung wegen ihrer vielfältigen Erscheinungsformen und der ihr obliegenden umfangreichen Aufgaben nicht definieren, sondern nur beschreiben lasse.³ 7

Die Verwaltung als eigenständige Form der Staatsgewalt hat innerhalb der von der Regierung gegebenen Richtlinien den staatlichen Willen praktisch zu verwirklichen. Zu diesem Zweck wird sie auf weiten Bereichen des Gemeinschaftslebens tätig. Sie versorgt die Bevölkerung mit Wasser und Energie, baut Straßen, Schulen, Krankenhäuser, Museen usw. und schafft Einrichtungen, die der Entsorgung, insb. der Beseitigung von Abwässern und Abfällen, dienen. Darüber hinaus gewährt die Verwaltung Leistungen vielfältiger Art (z. B. Subventionen an bestimmte Wirtschaftszweige, Förderung der E-Mobilität, Sozialleistungen, Zuschüsse an die Rentenversicherungen, Wohnungsbau- und Sparprämien, Wohngeld), sorgt dafür, dass die öffentliche Sicherheit auf verschiedenen Gebieten aufrechterhalten wird, und plant in vielen Bereichen (z. B. Bauleitplanung, Straßenplanung, Energieplanung, Bildungsplanung), um den Anforderungen des Gemeinschaftslebens auch in Zukunft möglichst gerecht zu werden. 8

Für die verschiedenen Bereiche der Verwaltung existieren, wie ein Blick in die Gesetzessammlungen zeigt, zahlreiche Gesetze und Verordnungen. Ihre Zahl hat in den letzten Jahren beträchtlich zugenommen. Einige Zahlen mögen dies verdeutlichen: So umfasste das Bundesgesetzblatt I im Jahre 1960 genau 1091 Seiten. 1975 lag die Seitenzahl bereits bei 3186 Seiten um dann im Jahre 2006 auf ca. 4000 Seiten zu steigen.⁴ Es sind aber auch hier Schwankungen zu verzeichnen. So umfasst das Bundesgesetzblatt I 2018 „nur“ 2712 Seiten. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass in jedem Jahr neue Rechtsvorschriften erlassen werden, ohne dass bisherige Vorschriften in nennenswertem Umfang gegenstandslos geworden wären. Der wesentliche Teil der Aufgaben der Verwaltung besteht deshalb heute darin, die von den gesetzgebenden Organen beschlossenen Gesetze sowie die Rechtsverordnungen der Regierungen und anderer Stellen zu vollziehen (vgl. auch Art. 1 III, 20 II GG: „vollziehende“ Gewalt). Verwaltung bedeutet aber nicht nur, durch Rechtsnormen festgelegte Aufgaben zu erfüllen; vollziehende Gewalt ist sie vielmehr auch dann, wenn sie von sich aus tätig wird, um Einfluss auf die Gestaltung des Gemeinschaftslebens zu nehmen.⁵ 9

Beispiele:

- a) Eine Kommune richtet einen Gewerbehof ein, um jungen Handwerkern eine Beschäftigungsmöglichkeit zu eröffnen. So soll ein Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit geleistet werden.
- b) Die Gemeinde richtet in der gemeindeeigenen Bücherei Internetarbeitsplätze ein, die kostenlos genutzt werden können. So sollen neue Gruppen an ein modernes Kommunikationsmedium herangeführt werden.

3 Zu den unterschiedlichen Deutungsansätzen siehe nur Maurer, § 1 RdNr. 1 ff. m. N.

4 Auf Länderebene ist eine vergleichbare Entwicklung zu verzeichnen; siehe nur für den Bereich Niedersachsen die Jahre 1975 (448 Seiten) und 2002 (907 Seiten). Auch wenn in einzelnen Jahren Schwankungen zu verzeichnen sind, ist doch der grundlegende Trend unverkennbar; grundlegend Weidmann DVP 2007, S. 544 ff.

5 Siehe auch BVerfGE 12, 205 [248]