

Raimund Brühl

Verwaltungsrecht für die Fallbearbeitung

Anleitungen zum Erwerb
prüfungs- und praxisrelevanter
Kenntnisse und Fertigkeiten

10., überarbeitete Auflage

Deutscher
Gemeindeverlag
| Kohlhammer

Schriftenreihe
Verwaltung in Praxis und Wissenschaft (vpw)

Verwaltungsrecht für die Fallbearbeitung

Anleitungen zum Erwerb prüfungs- und praxisrelevanter
Kenntnisse und Fertigkeiten

Prof. a. D. Dr. Raimund Brühl
vorm. Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung

10., überarbeitete Auflage

Deutscher Gemeindeverlag

Für Christoph

10. Auflage 2025

Alle Rechte vorbehalten

© Deutscher Gemeindeverlag GmbH, Stuttgart

Gesamtherstellung: W. Kohlhammer GmbH, Heßbrühlstr. 69, 70565 Stuttgart
produktsicherheit@kohlhammer.de

Print:

ISBN 978-3-555-02414-1

E-Book-Format:

pdf: ISBN 978-3-555-02415-8

epub: ISBN 978-3-555-02416-5

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 10. Auflage

*»Die Quintessenz des Wissens ist
das Erlernte auch anzuwenden.«
Konfuzius*

Im Verwaltungsrecht zeigt sich 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 10. 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 schon für die ersten Prüfungen ein erfolgreiches Arbeiten und führt im weiteren Studium und in der Praxis 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. Neben dem Bundesrecht sind auch die Landesrechte von Berlin, Brandenburg und Nordrhein-Westfalen durchgängig berücksichtigt.

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

Seit Erscheinen der Voraufgabe sind Gesetzgebung und öffentliche Verwaltung vor vielfältige Herausforderungen gestellt worden. Zur anhaltenden Migration sind vor allem die Pandemie, der Krieg in Europa, die innere und äußere Sicherheitslage sowie die Klima- und die Energiewende hinzugekommen. Das hat tiefgreifende Veränderungen der fachgesetzlichen Grundlagen und einen erheblichen Aufbau der öffentlichen Verwaltung notwendig gemacht. Dabei wird die Besetzung der Stellen mit fachlich qualifiziertem Personal, vor allem mit verwaltungsspezifischer Vorbildung, immer schwieriger. Neben einer praxisbezogenen Fortbildung gewinnt die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung dadurch immer größeres Gewicht. Auf der Grundlage des Onlinezugangsgesetzes vom 14. August 2017 sind ein zentrales Bundesportal sowie ein zentrales Bürgerkonto als Zugang zu den elektronischen Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern geschaffen worden. Auch das Ziel, Verwaltungsverfahren über den Online-Zugang soweit wie möglich elektronisch abwickeln zu können, ist vorangebracht worden. Mit dem Onlinezugangs-Änderungsgesetz vom 19. Juli 2024 sind Bund und Länder zu einer weiteren Verknüpfung ihrer Verwaltungsportale zu einem Portalverbund unter Einbeziehung der Gemeinden und Gemeindeverbände verpflichtet.

Angesichts dieser vielfältigen Veränderungen ist das Werk noch einmal durchgängig überarbeitet worden. Änderungen fachrechtlicher und allgemeiner Rechtsvorschriften waren ebenso zu berücksichtigen wie aktuelle Problemfälle und Rechtsprechung. In der Voraufgabe sind die Literaturhinweise stark ausgeweitet worden mit dem Ziel, dem Buch

Vorwort zur 10. Auflage

einen gesteigerten Nutzen als Praxishandbuch zu geben. Im Studium haben diese sich als sehr hilfreich für die in der Pandemie stark ausgeweiteten schriftlichen Ausarbeitungen erwiesen. Die einschlägige verwaltungsrechtliche Literatur, insbesondere die Ausbildungsliteratur, ist deshalb erneut sorgfältig eingearbeitet worden.

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

Niederkassel, im März 2025

Prof. a. D. Dr. Raimund Brühl

Zum Autor

Prof. a.D. Dr. iur. Raimund Brühl war nach wissenschaftlichen Tätigkeiten an den Universitäten Bonn und Bayreuth und Praxiserfahrungen in der Kommunal- und Bundesverwaltung ab 1982 Hochschullehrer an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung. Seinen Einsatz im Fernstudiengang des Fachbereichs Allgemeine Innere Verwaltung sowie im Masterstudiengang „Master of Public Administration“ der Hochschule des Bundes hat er fortgeführt. Daneben hat er ein berufsbegleitendes Fernstudium zur Verwaltungsfachwirtin/zum Verwaltungsfachwirt mit aufgebaut und lange Jahre die Veranstaltungen im Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht durchgeführt. Seine Lehr- und Prüferfahrung hat er in zahlreichen Veröffentlichungen weitergegeben, die sich durch einen konsequenten Fallbearbeitungsbezug auszeichnen.

Als ständiger Gastdozent der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung hat er rund 25 Jahre lang die wissenschaftlichen Lehrgänge zum Aufstieg in den höheren Dienst mitgestaltet und durchgeführt. Seit Einführung des Masters engagiert er sich dort in der Quereinsteigerfortbildung. Ausgeweitet hat er seine allgemeinen und fachbezogenen Inhouse-Schulungen.

Inhaltsverzeichnis

	Seite	Rn.
Vorwort zur 10. 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.	12	46
C. Das Recht als Grundlage der Aufgabenerfüllung	13	51
9. Bedeutung des Rechts für die Verwaltung	13	51
10. Struktur der Rechtsordnung.	13	52
11. Anwendungsbereich 1: Die Prüfung der öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Natur des Verwaltungshandelns	15	56
I. Problemstellung	15	56
II. Der Gedankengang	16	58
III. Abgrenzung	16	59
1. Die Abgrenzungstheorien	16	60
2. Problemfälle	17	61
a) Realakte.	17	61
b) Maßnahmen mit doppelter Rechtsgrundlage	18	62
c) Verträge.	18	63
d) Benutzung öffentlicher Anstalten und Einrichtungen.	19	64
e) Vergabe von öffentlichen Aufträgen.	19	65
IV. Empfehlung für die Fallbearbeitung	20	66
12. Rechtsquellen des Verwaltungsrechts.	21	67
13. Rangordnung der Rechtsquellen.	24	74
14. Außenwirkung von Verwaltungsvorschriften.	24	75
15. Allgemeines und Besonderes Verwaltungsrecht.	24	76
16. Anwendungsbereich der Verwaltungsverfahrensgesetze	25	77
17. Rechtsanwendung in der Verwaltung.	26	79
18. Unbestimmte Rechtsbegriffe und Ermessen	26	80
D. Handlungsformen der öffentlichen Verwaltung	28	85

Inhaltsverzeichnis

19.	Handlungsformen	29	85
20.	Kontrollfragen	30	86
E.	Allgemeine Grundsätze des Verwaltungshandelns	30	87
21.	Überblick	31	87
22.	Grundsatz der Gesetzmäßigkeit	31	88
23.	Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	34	94
24.	Anforderungen an Ermessensentscheidungen	34	95
25.	Gleichheitsgrundsatz	35	96
26.	Grundsatz von Treu und Glauben	35	97
F.	Das Rechtsverhältnis	36	98
27.	Begriff des Rechtsverhältnisses	36	98
28.	Arten von Rechtsverhältnissen	36	99
29.	Subjektives öffentliches Recht	37	100
2.	Abschnitt: Die Lehre vom Verwaltungsakt	39	104
A.	Bedeutung, Begriff und Arten des Verwaltungsakts	39	104
30.	Bedeutung des Verwaltungsakts	40	104
31.	Gesetzliche Definition des Verwaltungsakts	41	105
32.	Konstitutive Begriffsmerkmale	41	106
33.	Anwendungsproblemkreis 2: Die Prüfung der Begriffsmerkmale des Verwaltungsakts	42	107
I.	Problemstellung	42	107
II.	Die richtige Gewichtung	42	108
III.	Zitierung und Wiedergabe der Legaldefinition	43	109
IV.	Allgemeines zu den Begriffsmerkmalen	43	110
V.	Zu den einzelnen Begriffsmerkmalen	43	111
1.	hoheitliche Maßnahme	43	111
2.	einer Behörde	45	114
3.	auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts	46	115
4.	zur Regelung	46	116
5.	mit Außenwirkung	48	119
6.	eines Einzelfalls	51	126
VI.	Abschließende Empfehlung	53	133
34.	Übungs- und Vertiefungsfälle	55	135
35.	Arten von Verwaltungsakten	69	159
B.	Nebenbestimmungen	70	165
36.	Begriff, Arten und Funktion von Nebenbestimmungen	70	165
37.	Unterschied Befristung – Bedingung	71	169
38.	Arten von Befristungen und Bedingungen	72	170
39.	Wirksamkeit aufschiebend befristeter oder bedingter Verwal- tungsakte	73	171
40.	Funktion des Widerrufsvorbehalts	73	172
41.	Unterschied Widerrufsvorbehalt – auflösende Bedingung	73	173
42.	Begriff und Rechtscharakter der Auflage	74	174
43.	Rechtswirkungen der Auflage	74	175
44.	Modifizierende Auflage	74	177
45.	Abgrenzung Bedingung – Auflage	75	178
46.	Übungs- und Vertiefungsfälle	75	179

47.	Auflagenvorbehalt.	76	181
48.	Zulässigkeit von Nebenbestimmungen	77	183
49.	Rechtsschutz gegen Nebenbestimmungen	77	186
C.	Rechtmäßigkeitsanforderungen	80	189
50.	Anwendungsproblemkreis 3: Die Rechtmäßigkeitsprüfung.	80	189
I.	Problemstellung	80	189
II.	Grundsätzliches zu Aufbau und Darstellung.	80	190
III.	Prüfung der Rechtmäßigkeit eines erlassenen belastenden Verwaltungsakts.	82	196
1.	Grundaufbau.	82	197
2.	Fortentwickelter Aufbau für Ermessensakte	98	228
IV.	Prüfung der Rechtmäßigkeit eines beabsichtigten belastenden Verwaltungsakts	101	234
V.	Prüfung der Rechtmäßigkeit eines erlassenen begünstigenden Verwaltungsakts	103	240
VI.	Prüfung der Rechtmäßigkeit eines beabsichtigten begünstigenden Verwaltungsakts	107	253
D.	Fehlerhafte Verwaltungsakte	108	257
51.	Fehlerquellen und Fehlerfolgen	109	257
52.	Arten fehlerhafter Verwaltungsakte	110	262
53.	Unrichtige Verwaltungsakte	110	263
54.	(Schlicht) Rechtswidrige Verwaltungsakte	110	264
55.	Nichtige Verwaltungsakte.	111	266
56.	Rechtsschutz bei nichtigen Verwaltungsakten.	111	270
57.	Nicht(verwaltungs)akte	112	271
58.	Übungs- und Vertiefungsfälle	113	275
E.	Bestandskraft und ihre Durchbrechung durch Rücknahme und Widerruf.	124	296
59.	Formelle und materielle Bestandskraft.	125	296
60.	Durchbrechung der Bestandskraft.	126	298
61.	Einleitung eines Wiederaufnahmeverfahrens.	126	299
62.	Ablauf des Wiederaufnahmeverfahrens	126	300
63.	Entscheidung über das Wiederaufgreifen	127	302
64.	Wiederholende Verfügung und Zweitbescheid	128	307
65.	Regelungsstruktur der §§ 48, 49 VwVfG.	129	310
66.	Zeitlicher Unterschied zwischen Rücknahme und Widerruf.	130	312
67.	Interessenlage bei Aufhebung belastender und begünstigender Verwaltungsakte	131	313
68.	Folgen schutzwürdigen Vertrauens für die Rücknahme	131	315
69.	Entschädigungsansprüche und Erstattungspflichten.	132	316
70.	Zeitliche Grenzen der Aufhebbarkeit	133	318
71.	Übungs- und Vertiefungsfälle	133	319
F.	Verwaltungsvollstreckung	140	336
72.	Begriff der Verwaltungsvollstreckung.	141	336
73.	Gesetzliche Grundlagen der Verwaltungsvollstreckung.	141	339
74.	Arten der Verwaltungsvollstreckung	142	340
75.	Verwaltungsvollstreckung wegen Geldforderungen	142	342
76.	Anwendungsproblemkreis 4: Die Prüfung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungszwangs	143	345

Inhaltsverzeichnis

I.	Problemstellung	143	345
II.	Prüfung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungszwangs im gestreckten Verfahren	143	346
III.	Prüfung der Rechtmäßigkeit des sofortigen Vollzugs	156	398
IV.	Prüfung der Rechtmäßigkeit eines auf Erstattung der Kosten der Ersatzvornahme oder des unmittelbaren Zwangs gerichteten Leistungsbescheids	159	403
V.	Rechtsbehelfe	163	417
3. Abschnitt:	Der öffentlich-rechtliche Vertrag	165	421
77.	Rechtsgrundlagen	166	421
78.	Begriff	166	422
79.	Arten	166	425
80.	Bedeutung	167	427
81.	Zulässigkeit	168	429
82.	Rechtmäßigkeitsanforderungen	168	430
83.	Rechtsfolgen der Rechtswidrigkeit	169	434
84.	Erfüllung	170	436
85.	Durchsetzung	170	438

Zweiter Teil: Polizei- und Ordnungsrecht

1. Abschnitt:	Grundlagen	171	439
86.	Geschichtliche Entwicklung des Polizei- und Ordnungsrechts	171	439
87.	Polizeibegriff	173	440
88.	Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz	173	441
89.	Gesetze des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts	174	444
90.	Grundsatz der Subsidiarität	177	448
91.	Legalitäts- und Opportunitätsprinzip	178	451
92.	Mittel der Gefahrenabwehr	178	453
93.	Grundrechtskonformität der Befugnisse	181	462
94.	Kostenersatz	182	465
95.	Entschädigungsleistungen	183	467
2. Abschnitt:	Die Polizei- und Ordnungsverfügung	185	473
A.	Zuständigkeit	185	474
96.	Anwendungsproblemkreis 5: Die Zuständigkeitsprüfung im Polizei- und Ordnungsrecht	185	474
I.	Problemstellung	185	474
II.	Die Organisation der Gefahrenabwehr	185	475
III.	Funktionsbezeichnung – Rechtsträger – Behörde im organisationsrechtlichen Sinne	187	483
IV.	Die Systematik der Zuständigkeitsregelung	190	487
V.	Sachliche Zuständigkeit	190	488
1.	Spezialzuweisungen	190	489
a)	Ordnungsverwaltung	190	489
b)	Polizei	193	494
2.	Generalzuweisung	194	496
a)	Die Aufgabe der Gefahrenabwehr	194	497

b)	Die subsidiäre Zuständigkeit der Polizei	195	499
c)	Subsidiäre Zuständigkeit zum Schutz privater Rechte	196	500
d)	Gefahrenabwehr gegenüber Verwaltungsträgern .	197	502
VI.	Instanzielle Zuständigkeit	198	505
1.	Ordnungsverwaltung	198	506
2.	Polizei	199	508
VII.	Örtliche Zuständigkeit	199	511
1.	Ordnungsverwaltung	199	512
2.	Polizei	200	514
B.	Ermächtigungsgrundlage	200	517
97.	Anwendungsproblemkreis 6: Die Prüfung der Ermächtigungs- grundlage im Polizei- und Ordnungsrecht	200	517
I.	Problemstellung	200	517
II.	Das System der Ermächtigungsgrundlagen	201	518
1.	Spezialermächtigungen	201	519
a)	in einem Bundesgesetz	201	519
b)	in einer Rechtsverordnung des Bundes	201	519
c)	im Landespolizeigesetz zur vorsorglichen Daten- erhebung	201	519
d)	in einem Landesgesetz zur Gefahrenabwehr auf einem besonderen Sachgebiet	201	519
e)	klassische (nicht unter c) fallende) polizeiliche Standardmaßnahmen	202	519
f)	in einer Rechtsverordnung des Landes	202	519
g)	in einer ordnungsbehördlichen Verordnung . . .	202	519
2.	Generalermächtigung	202	520
III.	Die drei grundlegenden Klausurtypen	202	521
Klausurtyp 1: Spezialermächtigung	202	522	
1.	Die Charakteristik des Klausurtyps	202	522
2.	Die Ermittlung von Spezialermächtigungen . . .	203	523
Klausurtyp 2: Generalermächtigung	203	524	
1.	Die Charakteristik des Klausurtyps	203	524
2.	Die Grundstruktur der Generalklausel	204	525
3.	Das Schutzgut „öffentliche Sicherheit“.	205	528
4.	Das Schutzgut „öffentliche Ordnung“.	206	533
5.	Die Gefahr	208	538
Klausurtyp 3: Generalermächtigung i. V. m. spezialgesetzli- chem Ge- oder Verbot	211	545	
1.	Die Charakteristik des Klausurtyps	211	545
2.	Die Prüfungsfolge	211	546
C.	Polizei- und ordnungspflichtige Personen	212	549
98.	Überblick	213	549
99.	Verantwortlichkeit für das Verhalten von Personen	214	551
100.	Verantwortlichkeit für den Zustand von Sachen und Tieren . . .	215	557
101.	Inanspruchnahme nicht verantwortlicher Personen	216	565
102.	Übungs- und Vertiefungsfälle	217	567
D.	Anforderungen an das Mittel der Gefahrenabwehr	223	573

Inhaltsverzeichnis

103. Übungs- und Vertiefungsfälle	224	573
E. Ermessen.	231	584
104. Ermessensspielraum der Generalermächtigung	231	584
105. Entschließungsermessen.	231	585
106. Auswahlermessen zwischen mehreren Adressaten	232	587
107. Auswahlermessen zwischen mehreren Mitteln	233	589

Dritter Teil: Verwaltungsrechtsschutz

A. System der Verwaltungskontrolle	234	590
108. Überblick.	234	590
B. Formlose Rechtsbehelfe	237	598
109. Kennzeichen formloser Rechtsbehelfe	237	598
110. Arten formloser Rechtsbehelfe	238	599
111. Funktion formloser Rechtsbehelfe.	239	601
C. Widerspruch	239	602
112. Zwecke des Vorverfahrens	239	602
113. Rechtsgrundlagen des Vorverfahrens	240	603
114. Anwendungsproblemkreis 7: Die Prüfung der Zulässigkeit und Begründetheit eines Widerspruchs	240	604
I. Problemstellung	240	604
II. Klausurtaktische Überlegungen	240	605
III. Aufbauvorschlag	241	606
1. Auslegung des Rechtsschutzziels	241	607
2. Zulässigkeit des Widerspruchs	242	609
a) Grundsätzliches	242	609
b) Einleitung der Zulässigkeitsprüfung	242	610
c) Zulässigkeitsvoraussetzungen	242	611
d) Zwischenergebnis	262	670
3. Sonderpunkt: Zuständigkeit der Widerspruchsbe- hörde	262	671
4. Begründetheit des Widerspruchs	263	673
5. Ergebnis	264	678
IV. Zusatzaufgaben	265	679
115. Ablauf des Vorverfahrens	265	680
116. Widerspruchsbehörde	267	684
117. Verböserung im Widerspruchsverfahren.	268	685
118. Anwendungsproblemkreis 8: Die Tenorierung eines Wider- spruchsbescheids.	268	686
I. Problemstellung	268	686
II. Klausurtaktische Überlegungen	270	688
III. Aufbau des Tenors eines Widerspruchsbescheids	270	689
1. Entscheidung in der Hauptsache	270	691
a) Erfolgreicher Widerspruch	270	693
b) Erfolgreicher Widerspruch	271	694
c) Teilweise erfolgreicher Widerspruch	272	698
2. Ggf. Folgeentscheidungen	272	699
a) Regelungen zur Vollziehbarkeit	272	700

b)	Anordnungen zur Vollstreckung	273	701
3.	Kostenentscheidung	273	702
a)	Aufwendungsersatz	274	704
b)	Verwaltungskosten	276	711
119.	Aufschiebende Wirkung des Widerspruchs.	277	716
120.	Anwendungsproblemkreis 9: Die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Anordnung der sofortigen Vollziehung	279	720
I.	Problemstellung	279	720
II.	Durchführung der Prüfung.	279	721
D.	Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz	282	730
121.	Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit	282	730
122.	Verfahrensgrundsätze.	283	733
123.	Anwendungsproblemkreis 10: Die Prüfung der Zulässigkeit und Begründetheit einer verwaltungsgerichtlichen Klage	284	734
I.	Problemstellung	284	734
II.	Grundsätzliches zur Prüfungsmethodik und zu den Klage- arten	284	735
III.	Allgemeine Zulässigkeitsvoraussetzungen	286	738
IV.	Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen und Begründet- heitsanforderungen	292	755
1.	Anfechtungsklage	292	756
a)	Statthaftigkeit der Klageart.	292	757
b)	Zulässigkeitsvoraussetzungen	293	759
c)	Begründetheit der Anfechtungsklage	294	764
2.	Verpflichtungsklage	295	768
a)	Statthaftigkeit der Klageart.	296	769
b)	Zulässigkeitsvoraussetzungen	296	771
c)	Begründetheit der Verpflichtungsklage.	297	775
3.	Allgemeine Leistungsklage	298	779
a)	Statthaftigkeit der Klageart.	298	780
b)	Zulässigkeitsvoraussetzungen	299	782
c)	Begründetheit der allgemeinen Leistungsklage	300	784
4.	Feststellungsklage	300	785
a)	Statthaftigkeit der Klageart.	300	786
b)	Zulässigkeitsvoraussetzungen	301	790
c)	Begründetheit der Feststellungsklage	302	792
5.	Fortsetzungsfeststellungsklage	302	793
a)	Statthaftigkeit der Klageart.	303	794
b)	Zulässigkeitsvoraussetzungen	305	797
c)	Begründetheit der Fortsetzungsfeststellungsklage.	306	800
6.	Normenkontrollverfahren	306	801
a)	Statthaftigkeit des Normenkontrollverfahrens.	306	802
b)	Zulässigkeit des Normenkontrollverfahrens	307	806
c)	Begründetheit des Normenkontrollverfahrens.	308	816
124.	Anwendungsproblemkreis 11: Die Prüfung der Zulässigkeit und Begründetheit von Anträgen auf Gewährung vorläufigen Rechts- schutzes	308	817
I.	Problemstellung	308	817

Inhaltsverzeichnis

II.	Gesetzessystematik	309	818
III.	Anträge auf Anordnung bzw. Wiederherstellung der auf- schiebenden Wirkung	309	819
1.	Zulässigkeit des Antrags	310	822
2.	Begründetheit des Antrags	312	831
3.	Besonderheiten bei Verwaltungsakten mit Doppelwir- kung.	314	836
4.	Besonderheiten zur Beschleunigung bedeutsamer In- frastrukturmaßnahmen	315	840a
IV.	Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung	316	841
1.	Zulässigkeit des Antrags	317	842
2.	Begründetheit des Antrags	318	849
125.	Rechtsmittel	319	852
	Stichwortverzeichnis	323	

Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur

- Brandt/Domgörgen*, Handbuch Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, 5. Aufl. 2023
Brühl, Entscheiden im Verwaltungsverfahren, 1990
Bull/Mehde, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre, 10. Aufl. 2022
Dombert/Külpmann, Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren, 8. Aufl. 2025
Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, 9. Aufl. 1986
Engelhardt/App/Schlatmann, Verwaltungsvollstreckungsgesetz/Verwaltungszustellungsgesetz, 13. Aufl. 2025
Ehlers/Pünder, Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl. 2022
Götz/Geis, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 17. Aufl. 2022
Hofmann/Hildebrandt/Gunia/Zeissler, Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Aufl. 2022
Hufen, Verwaltungsprozessrecht, 13. Aufl. 2024
Hufen/Siegel, Fehler im Verwaltungsverfahren, 7. Aufl. 2021
Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 13. Aufl. 2024
Knack/Henneke, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 11. Aufl. 2019
Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 30. Aufl. 2024
Kopp/Ramsauer, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 25. Aufl. 2024
Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021
Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Aufl. 2024
Möller/Warg, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 6. Aufl. 2011
Pietzner/Ronellenfitsch, Das Assessorexamen im Öffentlichen Recht, 14. Aufl. 2018
Redeker/v. Oertzen, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 17. Aufl. 2021
Sadler/Tillmanns, Verwaltungsvollstreckungsgesetz/Verwaltungszustellungsgesetz, 11. Aufl. 2025
Schenke, POR, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Aufl. 2023
Schenke, VerwPR, Verwaltungsprozessrecht, 18. Aufl. 2023
Schoch/Eifert, Besonderes Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2023
Schwerdtfeger/Schwerdtfeger, Öffentliches Recht in der Fallbearbeitung, 15. Aufl. 2018
Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 10. Aufl. 2023
Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I, 13. Aufl. 2017
Verwaltungsrecht II, 8. Aufl. 2023

Abkürzungen

a. A.	anderer Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
a. D.	außer Dienst
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
AuslRZV	Ausländerrechtszuständigkeitsverordnung
Az	Aktenzeichen
AZG	Allgemeines Zuständigkeitsgesetz
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

BBodSchV	Bundes-Bodenschutz- und Altlastverordnung
BDG	Bundesdisziplinargesetz
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
beA	besonderes elektronisches Anwaltspostfach
BeamStG	Beamtenstatusgesetz
BeamtVG	Beamtenversorgungsgesetz
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	Bundeshaushaltsordnung
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BKAG	Bundeskriminalamtgesetz
BLV	Bundeslaufbahnverordnung
BMI	Bundesministerium des Innern
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.
DÖD	Der Öffentliche Dienst (Zeitschrift)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DAnpUG-EU	Datenschutz-Anpassungs- und -Umsetzungsgesetz
DtZ	Deutsch-Deutsche Rechts-Zeitschrift
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
DV/DVO	Durchführungsverordnung
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis (Zeitschrift)
DVW	Der Verwaltungswirt (Zeitschrift)

Abkürzungen

EG	Europäische Gemeinschaft
EGGVG	Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz
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
EZB	Europäische Zentralbank
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
GV., GVBl., GVOBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
ha	Hektar
Halbs.	Halbsatz
HandwO	Handwerksordnung
Hbg.	Hamburg; Hamburgische(s)
Hess	Hessen; Hessische(s)
HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HSOG	Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung
HundehV	Hundehalterverordnung (Bbg)
ieS	im engeren Sinne
IFG	Informationsfreiheitsgesetz

IfSG	Infektionsschutzgesetz
IT	Informationstechnologie
i. V. m.	in Verbindung mit
InfoG	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
Kap.	Kapitel
kg	Kilogramm
KG	Kommanditgesellschaft
KostO	Kostenordnung zum Verwaltungsvollstreckungsgesetz
KrO	Kreisordnung
KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz
KSchG	Kündigungsschutzgesetz
Lfd. Nr.	laufende Nummer
LFGB	Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch
LKrWG	Landeskreislaufwirtschaftsgesetz
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
LKW	Lastkraftwagen
LNG	Liquefied Natural Gas (Flüssigerdgas)
LOG	Landesorganisationsgesetz
LSA	Land Sachsen-Anhalt
LStVG	Landesstraß- und Ordnungsgesetz
LuftStG	Luftsicherheitsgesetz
LVG	Landesverwaltungsgericht
LVwG SH	Landesverwaltungsrecht Schleswig-Holstein
LWG	Landeswassergesetz
LZG	Landeszustellungsgesetz
m ²	Quadratmeter
MBL	Ministerialblatt
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
NWVB.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
NZV	Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht
o. Ä.	oder Ähnliches
OBG	Ordnungsbehördengesetz
OHG	Offene Handelsgesellschaft

Abkürzungen

OLG	Oberlandesgericht
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
RiA	Recht im Amt (Zeitschrift)
Rn.	Randnummer(n)
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

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
VgMvG	Verbandsgemeinde- und Mitverwaltungsgesetz
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
WoAufG	Wohnungsaufsichtsgesetz
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 kennenlernen 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 Verwaltungsfunktionen¹ sind:

- 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 Bevölkerung angewiesen ist (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),

¹ Zu Verwaltung und Verwaltungswissenschaft siehe *Bogumil/Jann*, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 3. Aufl. 2020; *Bohne*, Verwaltungswissenschaft: Band 1: Theoretische und methodische Grundlagen, 2. Aufl. 2023; Band 2: Grundzüge der öffentlichen Verwaltung in Deutschland, 2023; *Bull/Mehde*, §§ 1 und 9; *Franz*, Einführung in die Verwaltungswissenschaft, 2013; *Möltgen-Sicking/Winter*, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft, 2018; *Püttner*, Verwaltungslehre, 4. Aufl. 2007; *Schuppert*, Verwaltungswissenschaft, 2000; *Thieme*, Verwaltungslehre, 4. Aufl. 1984; Einführung in die Verwaltungslehre, 1995; *Wimmer*, Dynamische Verwaltungslehre, 4. Aufl. 2017.

- 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

- 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, 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.
- 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. Forsthoff² hat treffend bemerkt, dass die Mannigfaltigkeit, in der sich die einzelnen Einrichtungen der Verwaltung ausfächern, der einheitlichen Formel spottet, weshalb die Eigenart der Verwaltung sich zwar beschreiben, aber nicht definieren lässt. 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*³ 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.“

- 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.⁴

„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, den Standort der öffentlichen Verwaltung innerhalb der Staatstätigkeit festzulegen. 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 Verwarungen und Bußgeldbescheide wegen Parkverstößen und Geschwindigkeitsüber-

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/Pünder*, in: *Ehlers/Pünder*, § 1 Rn. 6 ff.

schreitungen 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 der Autofahrer 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 ihrerseits 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.⁵ Wichtige Differenzierungen sind:

- | | |
|---|-----------|
| nach den Verwaltungsträgern: | 7 |
| – Bundes- und Landesverwaltung | |
| – unmittelbare und mittelbare Verwaltung | |
| – Staats- und Selbstverwaltung | |
| nach den Aufgaben: | 8 |
| – Ordnungsverwaltung | |
| – Leistungsverwaltung | |
| – Abgabenverwaltung | |
| – Bedarfsverwaltung | |
| nach den Auswirkungen: | 9 |
| – Eingriffsverwaltung | |
| – pflegende Verwaltung | |
| – wirtschaftende Verwaltung | |
| nach der Rechtsform des Handelns: | 10 |
| – öffentlich-rechtliche (hoheitliche) Verwaltung | |
| – privatrechtliche (fiskalische und verwaltungsprivatrechtliche) Verwaltung | |
| nach der Bindung an das Gesetz: | 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?
6. Wie ist die Bundesverwaltung aufgebaut?

⁵ Siehe nur *Maurer/Waldhoff*, § 1 Rn. 13 ff.; *Ehlers/Pünder*, in: *Ehlers/Pünder*, § 1 Rn. 51 ff.

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.⁶ 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 vor in den Artikeln 83 bis 91e. Die Verwaltungskompetenz liegt danach – auch für die Ausführung von Bundesgesetzen – dem Grundsatz nach bei den Ländern. Der Bund darf Verwaltungseinheiten nur schaffen, soweit es das Grundgesetz gestattet.

13 *Organ*

Verwaltungsträger sind in der Regel 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

6 Näher zum Verwaltungsorganisationsrecht *Brühl*, Staatsorganisation und Behördenaufbau in der Bundes- und Landesverwaltung, als kostenloser Download in der jeweils aktuellen Auflage von <https://www.bakoev.bund.de> unter Publikationen; *Bull/Mehde*, § 10; *Burgi*, in: Ehlers/Pünder, §§ 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, 10. Teil, §§ 79 ff. Zum Verwaltungsmanagement siehe *Burkhardt*, Kommunales Verwaltungsmanagement, 2012; *Germer*, Erfolgreiches Verwaltungsmanagement, 2021; *Gourmelon/Mroß/Seidel*, Management im öffentlichen Sektor, 5. Aufl. 2024; *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.

tet hat, lässt sich auf Landesebene dem jeweiligen Landesorganisationsgesetz, 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. Zum Maßstab wird damit 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 verselbstständigten 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 in der Regel aneinandergrenzenden Gemeinden desselben Landkreises bestehen. Das Amt ist Träger der ihm durch oder aufgrund eines Gesetzes übertragenen Weisungsaufgaben (§ 135 Abs. 1 BbgKVerf). Das Amt verwaltet und unterstützt die amtsangehörigen Gemeinden. Es berät sie bei der Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben und wirkt auf deren Erfüllung hin (Absatz 2).

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