

Hofmann/Hildebrandt/Gunia/Zeissler

# Allgemeines Verwaltungsrecht

mit Bescheidtechnik,  
Verwaltungsvollstreckung  
und Rechtsschutz

12., überarbeitete Auflage

vpw Verwaltung in Praxis und Wissenschaft

Hofmann/Hildebrandt/Gunia/Zeissler

# Allgemeines Verwaltungsrecht

mit Bescheidtechnik,  
Verwaltungsvollstreckung  
und Rechtsschutz

12., überarbeitete Auflage

**Kohlhammer**

DEUTSCHER  
GEMEINDEVERLAG



# **Allgemeines Verwaltungsrecht**

mit Bescheidtechnik, Verwaltungsvollstreckung und  
Rechtsschutz

von

**Prof. Dr. Harald Hofmann**

**Prof. Dr. Uta Hildebrandt**

**Prof. Dr. Susanne Gunia**

**Prof. Dr. Christian Zeissler**

alle an der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung  
Nordrhein-Westfalen (HSPV NRW)

12. überarbeitete Auflage

Deutscher Gemeindeverlag

12. Auflage 2022

Alle Rechte vorbehalten

© Deutscher Gemeindeverlag GmbH, Stuttgart

Gesamtherstellung: W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Print:

ISBN 978-3-555-02258-1

E-Book-Formate:

pdf: ISBN 978-3-555-02259-8

epub: ISBN 978-3-555-02260-4

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.

Das Buch behandelt das Verwaltungsverfahren einschließlich Verwaltungsvollstreckung und Verwaltungsrechtsschutz. Besondere Beachtung findet zudem das - nicht nur für die Praxis wichtige - Thema "Bescheid". Prüfungsschemata, Aufbaumuster, Schaubilder sowie Formulierungsvorschläge ermöglichen ein sowohl praxis- als auch prüfungsorientiertes Studium. Das Autorenteam hat sich für die 12. Auflage aus dem Kreis der HochschullehrerInnen der HSPV NRW erweitert und verjüngt.

Prof. Dr. Harald Hofmann, Prof. Dr. Uta Hildebrandt, Prof. Dr. Susanne Gunia, Prof. Dr. Christian Zeissler lehren an der HSPV NRW, Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen.

## **Vorwort zur 12. Auflage**

Das Autorenteam hat sich mit der Überarbeitung zur aktuellen Neuauflage verjüngt. Schon für die Voraufgabe hatten wir als zusätzliche Autorin Frau Prof. Dr. Hildebrandt hinzugewinnen können. Nunmehr sind auch Frau Prof. Dr. Gunia und Herr Prof. Dr. Zeissler im Team. Herr Prof. Dr. Gerke, der von der 6. bis zur 11. Auflage Co-Autor war, hat sich zurückgezogen. Wir danken ihm für seine wertvollen Beiträge, die maßgeblich zum bisherigen Erfolg des Buches beigetragen haben.

In der vorliegenden völlig überarbeiteten Auflage konnten Gesetzgebung, Rechtsprechung und wissenschaftliche Literatur bis Mai 2022 berücksichtigt werden.

Das Buch orientiert sich weiterhin an dem bisherigen Konzept, der Leserschaft das Allgemeine Verwaltungsrecht unter besonderer Berücksichtigung einerseits prüfungsrelevanter Themen und andererseits für die Praxis wichtiger Fragen darzustellen.

Wie in den Voraufgaben, erlauben wir uns folgendes Zitat – zum Wissenschaftsbetrieb im Allgemeinen und im Besonderen zu dem von den Autoren erfahrenen Spannungsverhältnis zwischen den Zielen „Umfangbegrenzung“ und „Tiefe der Darstellung“:

*„Die Wissenschaft, sie ist und bleibt,  
was einer ab vom andern schreibt.  
Doch trotzdem ist, ganz unbestritten,  
sie immer weiter fortgeschritten.  
Der Leser, traurig aber wahr,  
ist häufig unberechenbar:  
Hat er nicht Lust, hat er nicht Zeit,  
dann gähnt er: „Alles viel zu breit!“  
Doch wenn er selber etwas sucht,*

*was ich, aus Raumnot, nicht verbucht,  
wirft er voll Stolz sich in die Brust:  
„Aha, das hat er nicht gewusst!“  
Man weiß, die Hoffnung wär' zum Lachen,  
es allen Leuten recht zu machen.“*

(Eugen Roth, Großes Tierleben, Vorwortgedicht „Zum Geleit“, 3. + 4. Absatz)

Weiterhin sind Anregungen und Verbesserungsvorschläge sehr willkommen (an: [h.hof@gmx.net](mailto:h.hof@gmx.net)).

Empfohlen seien auch die instruktiven Videos von Prof. Dr. Attendorn „Fit im Verwaltungsrecht“ (bei HSPV oder youtube):

<https://www.video.hspv.nrw.de/channel/AVR/10>

<https://www.youtube.com/channel/UCRYfwDS6eLXYoVXKhAwRhsw>

Köln, August 2022

Prof. Dr. Harald Hofmann/Prof. Dr. Uta Hildebrandt/  
Prof. Dr. Susanne Christine Gunia/Prof. Dr. Christian  
Zeissler



## Zu den Autoren

Nach dem Studium in Bonn und München war **Prof. Dr. Harald Hofmann** bei der Bezirksregierung Münster tätig. Seit 1991 lehrt und forscht er an der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung (ehemals „Fachhochschule für öffentliche Verwaltung“) NRW, Abteilung Köln, in den Fächern Allgemeines Verwaltungsrecht und Kommunalrecht. Einer seiner Forschungsschwerpunkte ist das Thema „Online-Partizipation“ (Kooperation mit der Universität Düsseldorf im Rahmen eines mit Landesmitteln geförderten „Forschungskollegs“). Ein weiterer Forschungsschwerpunkt ist das chinesische Verwaltungsrecht (Forschungskoooperation mit Verwaltungshochschule Peking).

Er berät seit mehr als 10 Jahren Kommunal-, Regional- und Staatsverwaltungen in Deutschland und in Ost- und Südosteuropa im Rahmen von

Verwaltungsreformprozessen. Außerdem ist er Mitautor der Bücher „Hofmann/Theisen/Bätge, Kommunalrecht in NRW“ (z.Zt. 19. Auflage) und „Hofmann, Hsg. Praktische Fälle aus dem Kommunalrecht“ (z.Zt. 13. Auflage).

Homepage: [www.prof-dr-hofmann.de](http://www.prof-dr-hofmann.de)

Nach einem Studium der Rechtswissenschaften an den Universitäten Augsburg und Heidelberg wurde **Prof. Dr. Uta Hildebrandt** 1999 mit einer Arbeit zu

Verfassungsfragen des Religionsunterrichts an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg promoviert.

Anschließend war sie einige Zeit als Rechtsanwältin in Brüssel und Berlin bei einer großen wirtschaftsberatenden deutschen Kanzlei tätig. 2001 wechselte sie in den Staatsdienst des Landes Berlin und war dort mehrere Jahre in verschiedenen Funktionen in der Senatskanzlei des Landes Berlin beschäftigt. Seit 2010 hat sie eine Professur

für Staats- und Verwaltungsrecht an der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW, Abteilung Köln, inne. Nebenamtlich lehrt sie auch im Studiengang „Master of Public Administration (MPA)“ der Universität Kassel.

**Prof. Dr. Susanne Gunia** arbeitete nach ihrem Studium an den Universitäten Bielefeld und Köln mehrere Jahre in einer großen Wirtschaftskanzlei als Rechtsanwältin. Nach ihrer Promotion an der Universität zu Köln war sie bei mehreren Wirtschaftsverbänden tätig. Zu ihren Aufgaben gehörte schwerpunktmäßig die Begleitung von Gesetzesvorhaben, die Fortbildung, die Veröffentlichung von Fachbeiträgen und die Beratung von Mitgliedern in sozialversicherungsrechtlichen und beamtenrechtlichen Angelegenheiten. Seit 2011 ist sie hauptamtlich Lehrende an der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW mit den Fächern Allgemeines Verwaltungsrecht und juristische Methodik sowie Beamtenrecht.

**Prof. Dr. Christian Zeissler** studierte Rechtswissenschaften an der Universität zu Köln und absolvierte das Rechtsreferendariat am Landgericht Bonn. Er promovierte im Jahr 2013 an der Westfälische Wilhelms-Universität Münster zu einem immissionsschutzrechtlichen Thema. Er war mehrere Jahre als Rechtsanwalt (Fachanwalt für Verwaltungsrecht) in einer großen Wirtschaftskanzlei mit öffentlich-rechtlichem Schwerpunkt in Bonn tätig und befasst sich seitdem mit dem Umwelt- und Planungsrecht. Seit 2018 ist er Inhaber einer Professur für Verwaltungsrecht an der heutigen Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW. Er ist Mitautor verschiedener Kommentare.

### **Anteile an der Bearbeitung:**

Abschnitte 1, 10

Hofmann

Abschnitte 6, 7, 8, 9

Hildebrandt

Abschnitte 2, 3, 4, 5  
Gunia  
Abschnitte 11, 12, 13  
Zeissler

# Inhaltsverzeichnis

## **Vorwort zur 12. Auflage**

## **Zu den Autoren**

## **Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur**

### **1. Abschnitt: Die öffentliche Verwaltung**

1. Die Bedeutung der öffentlichen Verwaltung für alle Personen
2. Der Begriff der öffentlichen Verwaltung
  - 2.1 Öffentliche Verwaltung als staatliche Verwaltung
  - 2.2 Die Gewaltenteilungslehre als Grundlage für die Begriffsbestimmung der Verwaltung
  - 2.3 Begriffsbestimmungen
  - 2.4 Organisatorischer Verwaltungsbegriff
3. Arten und Unterscheidungen der öffentlichen Verwaltung
  - 3.1 Inhalt der Verwaltungsaufgaben
  - 3.2 Eingriffsverwaltung und Leistungsverwaltung
  - 3.3 Typischer Gehalt und Zweck der Verwaltungstätigkeit
  - 3.4 Unterscheidungen
  - 3.5 Allgemeines Verwaltungsrecht und besonderes Verwaltungsrecht
4. Aufgaben der öffentlichen Verwaltung
5. Geschichte der Verwaltung und des Verwaltungsrechts

### **2. Abschnitt: Die Organisation der öffentlichen Verwaltung**

1. Verhältnis der materiellen Verwaltungstätigkeit zur Verwaltungsorganisation
2. Verwaltungsorganisation
  - 2.1 Unmittelbare Staatsverwaltung
    - 2.1.1 Bundesverwaltung

- 2.1.2 Landesverwaltung
- 2.1.3 Begriff der Behörde, Behördenleitung, behördeninterne Untergliederung und Organisation
- 2.2 Mittelbare Staatsverwaltung
  - 2.2.1 Körperschaften des öffentlichen Rechts
  - 2.2.2 Anstalten des öffentlichen Rechts
  - 2.2.3 Stiftungen des öffentlichen Rechts
  - 2.2.4 Beliehene
  - 2.2.5 Abgrenzung zu sonstigen Privatpersonen
  - 2.2.6 Privatrechtliche Gesellschaften, die Verwaltungsaufgaben wahrnehmen
- 3. Aufsicht
  - 3.1 Arten der Aufsicht
    - 3.1.1 Rechtsaufsicht
    - 3.1.2 Fachaufsicht
    - 3.1.3 Dienstaufsicht
  - 3.2 Aufsicht im Verhältnis der Verwaltungsträger zueinander
    - 3.2.1 Aufsicht im Verhältnis von Bund und Länder
    - 3.2.2 Aufsicht über sonstige Verwaltungsträger, insbesondere Selbstverwaltungskörperschaften und Kommunalaufsicht
  - 3.3 Aufsicht innerhalb eines Verwaltungsträgers

### **3. Abschnitt: Unterscheidung zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht**

- 1. Einführung
- 2. Bedeutung der Abgrenzung des öffentlichen Rechts vom Privatrecht
  - 2.1 Rechtswegbestimmung
  - 2.2 Anwendbare Rechtsvorschriften, insbesondere Anwendbarkeit des VwVfG
  - 2.3 Verwaltungsakte und öffentlich-rechtliche Verträge nur bei Handeln auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts

- 2.4 Verwaltungsvollstreckung nach VwVG nur zur Durchsetzung öffentlich-rechtlicher Forderungen und Verpflichtungen
- 2.5 Staatshaftung (Art. 34 GG i. V. m. § 839 BGB) nur bei öffentlich-rechtlichem Handeln
- 3. Prüfungsabfolge bei der Abgrenzung des öffentlichen Rechts vom Privatrecht
  - 3.1 Eindeutige Zuordnung nach der Ermächtigungsgrundlage/Verwaltung
  - 3.2 Abgrenzung nach der Handlungsform
    - 3.2.1 Fiskalverwaltung
    - 3.2.2 Leistungsverwaltung
  - 3.3 Ermittlung des Handlungswillens anhand von Indizien
  - 3.4 Kriterium des Sachzusammenhangs bei neutralen Handlungen und Realakten
  - 3.5 Theorien für die Abgrenzung des öffentlichen Rechts vom Privatrecht
    - 3.5.1 Interessentheorie
    - 3.5.2 Subjektions- oder Subordinationstheorie
    - 3.5.3 Modifizierte Subjektstheorie (Sonderrechtstheorie)
  - 3.6 Vermutungsregel: Im Zweifel öffentliches Recht

#### **4. Abschnitt: Recht und Rechtsquellen des Verwaltungsrechts und Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG)**

- 1. Einführung
- 2. Recht und Rechtsquellen des Verwaltungsrechts
  - 2.1 Überstaatliche Rechtsquellen
    - 2.1.1 Völkerrecht
    - 2.1.2 Europäisches Unionsrecht
  - 2.2 Nationale Rechtsquellen: Verfassung, formelle Gesetze, Rechtsverordnungen und Satzungen sowie Verwaltungsvorschriften
    - 2.2.1 Verfassungsrecht: Grundgesetz (GG) und Verfassungen der Länder

- 2.2.2 Formelle Gesetze
- 2.2.3 Rechtsverordnungen
- 2.2.4 Satzungen
- 2.2.5 Verwaltungsvorschriften
- 2.3 Die Gesetze des allgemeinen Verwaltungsrechts, insbesondere das VwVfG und seine Anwendbarkeit
  - 2.3.1 Anwendungsbereich des VwVfG
  - 2.3.2 Verhältnis des VwVfG zur Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)
  - 2.3.3 Geltung allgemeiner Grundsätze des Verwaltungsrechts
  - 2.3.4 Weitere Rechtsquellen
- 2.4 Rangordnung der Rechtsquellen, Normenkonkurrenzen und -kollisionen
  - 2.4.1 Rangordnung der Rechtsquellen
  - 2.4.2 Konsequenzen aus der Rangordnung der Rechtsordnung
- 2.5 Unterscheidung Rechtmäßigkeit/Rechtswidrigkeit von der Wirksamkeit/Unwirksamkeit
  - 2.5.1 Rechtmäßigkeit/Rechtswidrigkeit von Verwaltungshandeln
  - 2.5.2 Wirksamkeit/Unwirksamkeit von Verwaltungshandeln
- 3. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung: Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes
  - 3.1 Grundsatz vom Vorrang des Gesetzes
  - 3.2 Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes
    - 3.2.1 Inhalt des Grundsatzes
    - 3.2.2 Gesetzliche Regelung und Herleitung des Grundsatzes
    - 3.2.3 Anwendungsbereich des Grundsatzes
    - 3.2.4 Konkretisierung der Lehre vom Vorbehalt des Gesetzes in Einzelfällen

## **5. Abschnitt: Objektives und subjektives Recht**

1. Objektives Recht und Rechtmäßigkeit/Rechtswidrigkeit des Verwaltungshandelns
  - 1.1 Objektives Recht
  - 1.2 Rechtmäßigkeit und Rechtswidrigkeit des Verwaltungshandelns
2. Subjektives öffentliches Recht: Bedeutung, Begriff und Voraussetzungen
  - 2.1 Subjektives Recht
  - 2.2 Verhältnis von objektivem und subjektivem Recht
  - 2.3 Voraussetzungen für ein subjektives öffentliches Recht
    - 2.3.1 Subjektive Rechte unmittelbar aus dem Gesetz
    - 2.3.2 Subjektive Rechte nach Auslegung der Rechtsnorm
    - 2.3.3 Subjektive Rechte aus Grundrechten und grundrechtsgleichen Rechten
    - 2.3.4 Subjektive Rechte in Drittbeteiligungsfällen
  - 2.4 Subjektives Recht und Ermessensentscheidung
3. Abgrenzung des subjektiven Rechts von weiteren Rechtspositionen der Bürger

## **6. Abschnitt: Verwaltungshandeln dargestellt am Verwaltungsakt**

1. Bedeutung des Verwaltungsakts als typische Handlungsform der öffentlichen Verwaltung
  - 1.1 Handlungsformen der Verwaltung
  - 1.2 Der Verwaltungsakt als Handlungsform
  - 1.3 Funktionen des Verwaltungsakts
    - 1.3.1 Gesetzesvollzugs- und Konkretisierungsfunktion (materiell-rechtliche Regelungsfunktion)
    - 1.3.2 Bestandskraftsfunktion
    - 1.3.3 Verfahrensrechtliche Funktion



- 1.3.4 Akzeptanzfunktion
  - 1.3.5 Prozessrechtliche Funktion
  - 1.3.6 Vollstreckungs- bzw. Titelfunktion
- 2. Gesetzliche Grundlagen und Allgemeines zum Begriff des Verwaltungsakts
  - 2.1 Gesetzliche Begriffsbestimmung
  - 2.2 Formale Aspekte
  - 2.3 Stellung des Verwaltungsakts im System des Verwaltungshandelns
- 3. Tatbestandsmerkmale des Verwaltungsaktes
  - 3.1 Maßnahme
  - 3.2 hoheitlich
  - 3.3 Behörde
  - 3.4 auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts
  - 3.5 Regelung; Abgrenzung zum schlichten Verwaltungshandeln
  - 3.6 Außenwirkung der Regelung; Abgrenzung zu verwaltungsinternen Maßnahmen
    - 3.6.1 Außenwirkung im Beamtenverhältnis
    - 3.6.2 Außenwirkung in sonstigen verwaltungsrechtlichen Sonderverhältnissen
    - 3.6.3 Verwaltungsakte unter Mitwirkung einer weiteren Behörde (mehrstufige VAs)
  - 3.7 Einzelfallregelung, Allgemeinverfügung; Abgrenzung zur Rechtsnorm
    - 3.7.1 Abgrenzung nach dem Sachverhalt und den Adressaten der Regelung
    - 3.7.2 Die Allgemeinverfügung
      - 3.7.2.1 Die personenbezogene Allgemeinverfügung
      - 3.7.2.2 Die dingliche Allgemeinverfügung
      - 3.7.2.3 Die Benutzungsregelung
- 4. Der Bescheid
  - 4.1 Der Begriff des Bescheides
  - 4.2 Bescheidtechnik
  - 4.3 Der Bescheidaufbau

- 4.3.1 Der Bescheideingang
- 4.3.2 Der Tenor
  - 4.3.2.1 Die Hauptsacheentscheidung
  - 4.3.2.2 Die Nebenentscheidungen
- 4.3.3 Die Gründe
  - 4.3.3.1 Sachverhalt
  - 4.3.3.2 Rechtliche Würdigung
- 4.3.4 Der Bescheidschluss

## **7. Abschnitt: Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes**

1. Verfassungsrechtliche Grundlagen
2. Der Verwaltungsakt als zulässige Handlungsform (VA-Befugnis)
3. Die Prüfung der Rechtmäßigkeit des VA
4. Materielle Fehlerquellen
  - 4.1 Die tatbestandlichen Voraussetzungen
    - 4.1.1 Tatbestandsmerkmale; unbestimmte Rechtsbegriffe
    - 4.1.2 Lehre vom Beurteilungsspielraum
  - 4.2 Die Rechtsfolge
    - 4.2.1 Die gebundene Entscheidung
    - 4.2.2 Das Ermessen
      - 4.2.2.1 Verschiedene Ermessensvorschriften
      - 4.2.2.2 Ermessensarten
      - 4.2.2.3 Die Ermessensausübung
      - 4.2.2.3 Ermessensfehler
      - 4.2.2.4 Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz
      - 4.2.2.5 Besonderheiten bei der Überprüfung von Ermessensentscheidungen
  - 4.3 Bestimmtheitsgrundsatz
  - 4.4 Unmöglichkeit
    - 4.4.1 Tatsächliche Unmöglichkeit
    - 4.4.2 Rechtliche Unmöglichkeit
5. Fehlerfolgen
  - 5.1 Allgemeines
  - 5.2 Fehlerarten
  - 5.3 Nichtigkeit

- 5.4 Rechtswidrigkeit
- 5.5 Sonstige Fehler
  - 5.5.1 „Offenbare Unrichtigkeiten“
  - 5.5.2 Fehlerhafte oder fehlende Rechtsbehelfsbelehrung

## **8. Abschnitt: Besondere Arten der Verwaltungsakte. Verwaltungsakte mit Nebenbestimmungen**

- 1. Verwaltungsakte mit Drittwirkung
- 2. Verwaltungsakte, bei denen der Betroffene oder eine andere Behörde mitzuwirken hat
- 3. Erlaubnisse
  - 3.1 Kontrollerlaubnis
  - 3.2 Ausnahmebewilligung
- 4. Zusicherung, § 38 VwVfG
  - 4.1 Definition
  - 4.2 Rechtsbindungswille
  - 4.3 Abgrenzung von Vorbescheid und Teilgenehmigung
  - 4.4 Wirksamkeit
  - 4.5 Rechtsfolgen
  - 4.6 Verwaltungsaktsqualität
  - 4.7 Erlöschen der Wirksamkeit
  - 4.8 Rechtmäßigkeit
- 5. Verwaltungsakte mit Nebenbestimmungen
  - 5.1 Arten und begriffliche Einordnung der Nebenbestimmungen
    - 5.1.1 Befristung
    - 5.1.2 Bedingung
    - 5.1.3 Widerrufsvorbehalt
    - 5.1.4 Auflage
    - 5.1.5 Auflagenvorbehalt
  - 5.2 Abgrenzung von Nebenbestimmungen
  - 5.3 Rechtmäßigkeit von Nebenbestimmungen
    - 5.3.1 bei gebundenen Entscheidungen
    - 5.3.2 bei Ermessensentscheidungen

- 5.3.3 Allgemeine  
Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen
- 5.4 § 36 Abs. 3 VwVfG
- 5.5 Rechtsschutz gegenüber belastenden  
Nebenbestimmungen zum begünstigenden VA
- 5.6 Prüfungshinweise
- 6. Genehmigungsfiktion/fiktiver Verwaltungsakt
  - 6.1 Voraussetzungen und Folgen der  
Genehmigungsfiktion
  - 6.2 Aufhebung der Fiktion

## **9. Abschnitt: Das Verwaltungsverfahren**

- 1. Einleitung
  - 1.1 Funktionen des Verwaltungsverfahrens
  - 1.2 Begriff des Verwaltungsverfahrens
  - 1.3 Arten des Verwaltungsverfahrens
  - 1.4 Das nichtförmliche Verwaltungsverfahren
- 2. Die Behörde als Verfahrenspartner
  - 2.1 Behördenbegriff
  - 2.2 Zuständigkeit
    - 2.2.1 Sachliche Zuständigkeit
    - 2.2.2 Instanzielle Zuständigkeit
    - 2.2.3 Örtliche Zuständigkeit
    - 2.2.4 Funktionelle Zuständigkeit
    - 2.2.5 Delegation und Mandat
    - 2.2.6 Fehlerfolgen
  - 2.3 Amtshilfepflicht
  - 2.4 Europäische Verwaltungszusammenarbeit
  - 2.5 Unparteilichkeit der Amtsführung
    - 2.5.1 Ausgeschlossene Personen
    - 2.5.2 Besorgnis der Befangenheit
    - 2.5.3 Rechtsfolgen
- 3. Die Verfahrenspartner der Behörde
  - 3.1 Beteiligungsfähigkeit
  - 3.2 Handlungsfähigkeit
  - 3.3 Beteiligte
  - 3.4 Bevollmächtigte und Beistände

4. Der Verfahrensablauf
  - 4.1 Einleitung des Verfahrens
  - 4.2 Amtssprache
  - 4.3 Ermittlung des Sachverhalts
    - 4.3.1 Untersuchungsgrundsatz
    - 4.3.2 Beweismittel, Mitwirkung der Beteiligten und Dritter
  - 4.4 Beratung und Auskunft
  - 4.5 Anhörung
    - 4.5.1 Tatbestandsvoraussetzungen
    - 4.5.2 Durchführung
    - 4.5.3 Ausnahmen von der Anhörungspflicht
    - 4.5.4 Fehlerfolgen
  - 4.6 Akteneinsicht
    - 4.6.1 Normzweck
    - 4.6.2 Geltungsbereich
    - 4.6.3 Reichweite des Anspruchs
    - 4.6.4 Ausnahmen
    - 4.6.5 Erfüllung des Anspruchs
    - 4.6.6 Rechtsschutz und Fehlerfolgen
    - 4.6.7 Sonstige Akteneinsichts- und Informationsrechte
5. Verfahrensabschluss
  - 5.1 Form des Verwaltungsaktes
    - 5.1.1 Grundsatz der Formfreiheit
    - 5.1.2 Der elektronische VA
    - 5.1.3 Die elektronische Kommunikation
    - 5.1.4 Fehlerfolgen
  - 5.2 Bekanntgabe
    - 5.2.1 Begriff und Rechtsfolgen
    - 5.2.2 Adressaten
    - 5.2.3 Arten der Bekanntgabe
      - 5.2.3.1 Individuelle Bekanntgabe
      - 5.2.3.2 Öffentliche Bekanntgabe
      - 5.2.3.3 Zustellung
    - 5.2.4 Fehlerfolgen

- 5.3 Begründung
  - 5.3.1 Normzweck
  - 5.3.2 Umfang der Begründungspflicht
  - 5.3.3 Fehlerfolgen
- 5.4 Rechtsbehelfsbelehrung
  - 5.4.1 Anwendungsbereich
  - 5.4.2 Umfang der Belehrungspflicht
  - 5.4.3 Fehler und Fehlerfolgen
- 6. Fehlerfolgenlehre: Heilung und Unbeachtlichkeit von Fehlern im Verwaltungsverfahren; § 44a VwGO
  - 6.1 Allgemeines
  - 6.2 Heilung, § 45 VwVfG
  - 6.3 Unbeachtlichkeit, § 46 VwVfG
  - 6.4 § 44a VwGO
- 7. Besondere Verfahrensarten
  - 7.1 Förmliches Verwaltungsverfahren
  - 7.2 Planfeststellungsverfahren
  - 7.3 Verfahren über eine einheitliche Stelle

## **10. Abschnitt: Bestandskraft des Verwaltungsaktes. Rücknahme und Widerruf. Wiederaufgreifen**

- 1. Bestandskraft
  - 1.1 Wirksamkeit des VA
  - 1.2 Unanfechtbarkeit des VA (Bestandskraft)
  - 1.3 Umfang der Bindungswirkung
- 2. Einführung zu Rücknahme und Widerruf
  - 2.1 Interessenkonstellationen
  - 2.2 Neuregelung, Erlöschen, Berichtigung
  - 2.3 Spezialvorschriften
  - 2.4 Eigenschaften des aufzuhebenden VA
- 3. Rücknahme des VA gemäß § 48 VwVfG
  - 3.1 Rücknahme belastender VAe
  - 3.2 Rücknahme begünstigender VAe
  - 3.3 Rücknahme gemeinschaftsrechtswidriger Verwaltungsakte
- 4. Widerruf des VA gemäß § 49 VwVfG
  - 4.1 Nicht begünstigender VA

- 4.2 Begünstigender VA
- 4.3 Erstattung und Verzinsung
- 5. Sonderfälle von Rücknahme und Widerruf
  - 5.1 VA mit (drittbelastender) Doppelwirkung
  - 5.2 Privatrechtsgestaltender VA
  - 5.3 Ungünstige Änderung eines belastenden VA
- 6. Wiederaufgreifen des Verwaltungsverfahrens
  - 6.1 Wiederaufgreifen nach § 51 Abs. 1-4 VwVfG
  - 6.2 Wiederaufgreifen nach § 51 Abs. 5 VwVfG
  - 6.3 Behördliche Entscheidung
  - 6.4 Ablehnungsbescheid

## **11. Abschnitt: Widerspruchsverfahren**

- 1. Funktion und Bedeutung des Vorverfahrens
- 2. Erfolgsaussichten des Widerspruchs
- 3. Zulässigkeit des Widerspruchs
  - 3.1 Vorliegen einer verwaltungsrechtlichen Streitigkeit
  - 3.2 Statthaftigkeit des Widerspruchs
  - 3.3 Widerspruchsbefugnis
  - 3.4 Form des Widerspruchs
  - 3.5 Widerspruchsfrist
  - 3.6 Beteiligten- und Verfahrensfähigkeit
  - 3.7 Widerspruchsinteresse
- 4. Begründetheit des Widerspruchs
  - 4.1 Prüfungsmaßstab und -umfang
  - 4.2 Formelle Rechtmäßigkeit
  - 4.3 Materielle Rechtmäßigkeit
  - 4.4 Verwerfungskompetenz
  - 4.5 Maßgeblicher Zeitpunkt
  - 4.6 Reformatio in peius
- 5. Ablauf des Widerspruchsverfahrens
  - 5.1 Abhilfeverfahren
  - 5.2 Entscheidung der Widerspruchsbehörde
- 6. Bescheidtechnik
  - 6.1 Abhilfeentscheidung
  - 6.2 Widerspruchsbescheid

- 6.2.1 Entscheidung bei unzulässigem Widerspruch
- 6.2.2 Entscheidung bei unbegründetem Widerspruch
- 6.2.3 Entscheidung bei Heilung eines Form- oder Verfahrensfehlers
- 6.2.4 Entscheidung bei zulässigem und begründetem Widerspruch
- 6.2.5 Entscheidung bei teilweise begründetem Widerspruch
- 6.2.6 Entscheidung bei zurückgenommenem oder sonst erledigtem Widerspruch
- 6.2.7 Kostenentscheidung im Widerspruchsverfahren

## **12. Abschnitt: Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz**

1. Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit
2. Verfassungsrechtliche Bezüge
3. Der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten
  - 3.1 Ausdrückliche Zuweisungen zum Verwaltungsrechtsweg
  - 3.2 Abdrängende Verweisungen auf andere Rechtswege
    - 3.2.1 Spezialzuständigkeiten der ordentlichen Gerichte
    - 3.2.2 Spezialzuständigkeiten für besondere öffentlich-rechtliche Rechtswege
  - 3.3 Die verwaltungsgerichtliche Generalklausel
4. Grundsätze des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens
5. Der Inhalt von Klageschrift und Klageerwiderung
  - 5.1 Klageschrift
  - 5.2 Schematische Darstellung einer Klageschrift
  - 5.3 Klageerwiderung der Behörde
  - 5.4 Schematische Darstellung einer Klageerwiderung



6. Allgemeine Sachentscheidungsvoraussetzungen
7. Statthafte Klagearten
8. Der maßgebliche Zeitpunkt für die Entscheidung im Verwaltungsprozess
9. Der verwaltungsgerichtliche Überprüfungsmaßstab
10. Anfechtungsklage
  - 10.1 Besondere Sachurteilsvoraussetzungen der Anfechtungsklage
    - 10.1.1 Statthaftigkeit
    - 10.1.2 Klagebefugnis
    - 10.1.3 Vorverfahren
    - 10.1.4 Klagefrist
  - 10.2 Begründetheit der Anfechtungsklage
11. Verpflichtungsklage
12. Abgrenzung von Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen
13. Allgemeine Leistungsklage
14. Allgemeine Feststellungsklage
15. Fortsetzungsfeststellungsklage
  - 15.1 Vorbereitung eines Amtshaftungsprozesses
  - 15.2 Wiederholungsgefahr
  - 15.3 Rehabilitationsinteresse
  - 15.4 Sich typischer Weise kurzfristig erledigende (tief greifende) Grundrechtseingriffe
16. Normenkontrollverfahren
17. Verfahrensbeendigungen
  - 17.1 Verfahrensbeendigungen ohne Sachentscheidung
    - 17.1.1 Klagerücknahme (§ 92 VwGO)
    - 17.1.2 Prozessvergleich (§ 106 VwGO)
    - 17.1.3 Erledigungserklärung
  - 17.2 Verfahrensbeendigungen mit Sachentscheidung
    - 17.2.1 Gerichtsbescheide
    - 17.2.2 Beschlüsse
    - 17.2.3 Urteile

- 18. Rechtsmittel
- 19. Der vorläufige Rechtsschutz
  - 19.1 Der einstweilige Rechtsschutz nach §§ 80, 80a VwGO
    - 19.1.1 Aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage
      - 19.1.1.1 Grundsatz: Suspensiveffekt (§ 80 Abs. 1 VwGO)
      - 19.1.1.2 Ausnahmen: Entfall des Suspensiveffekts (§ 80 Abs. 2 VwGO)
    - 19.1.2 Der einstweilige Rechtsschutz nach § 80 Abs. 4 VwGO
    - 19.1.3 Der einstweilige Rechtsschutz nach § 80 Abs. 5 VwGO
    - 19.1.4 Der einstweilige Rechtsschutz in Drittbeteiligungsfällen nach § 80a VwGO
  - 19.2 Der einstweilige Rechtsschutz nach § 123 VwGO

20. Exkurs: Formlose Rechtsbehelfe

### **13. Abschnitt: Verwaltungsvollstreckung**

- 1. Begriff der Verwaltungsvollstreckung
- 2. Die Vollstreckung von Geldforderungen
  - 2.1 Allgemeine Voraussetzungen für die Einleitung des Vollstreckungsverfahrens
  - 2.2 Vollstreckung in das bewegliche Vermögen
    - 2.2.1 Vollstreckung in Sachen
    - 2.2.2 Vollstreckung in Forderungen und andere Vermögensrechte
  - 2.3 Vollstreckung in das unbewegliche Vermögen
- 3. Der Verwaltungszwang
  - 3.1 Grundlagen
  - 3.2 Zwangsmittel
    - 3.2.1 Ersatzvornahme
    - 3.2.2 Zwangsgeld
    - 3.2.3 Unmittelbarer Zwang

- 3.2.4 Abgrenzung von Ersatzvornahme und unmittelbarem Zwang
- 3.3 Gestuftes Verfahren
  - 3.3.1 Grundlagen
  - 3.3.2 Allgemeine Vollstreckungsvoraussetzungen
  - 3.3.3 Vollstreckungshindernisse
  - 3.3.4 Androhung
  - 3.3.5 Festsetzung
  - 3.3.6 Anwendung
- 3.4 Sofortvollzug
- 4. Kosten
- 5. Rechtsschutz in der Verwaltungsvollstreckung
  - 5.1 Rechtsschutz gegen den Grundverwaltungsakt
  - 5.2 Rechtsschutz gegen Vollstreckungsmaßnahmen
- 6. Abschleppfälle
  - 6.1 Grundlagen
  - 6.2 Abschleppmaßnahmen als Vollstreckung im gestreckten Verfahren
  - 6.3 Abschleppmaßnahmen als Vollstreckung im Sofortvollzug
  - 6.4 Weitere Problemfelder
- 7. Rechts- und Pflichtennachfolge im öffentlichen Recht

## **Stichwortverzeichnis**

# Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur

- Achterberg, Norbert*, Kriterien des Gesetzesbegriffs unter dem Grundgesetz, DÖV 1973, 289 ff.
- Aden, Menno*, Die Sprache in Deutschland ist klares Deutsch, ZRP 2011, 120 ff.
- Albrecht, Florian/Braun, Frank*, Und seid ihr nicht willig, so brauchen wir Gewalt! Die Verwaltungsvollstreckung durch die Bundespolizei - Teil 1 und 2, VR 2018, 73 ff. sowie 2018, 109 ff.
- Andrick, Bernd/Suerbaum, Joachim*, Stiftung und Aufsicht, 2001
- App, Michael/Wettlaufer, Arno/Klomfaß, Rolf*, Praxishandbuch Verwaltungsvollstreckungsrecht, 6. Aufl. 2019
- Bader, Johann/Funke-Kaiser, Michael/Stuhlfauth, Thomas/von Albedyll, Jörg*, Verwaltungsgerichtsordnung, 7. Aufl. 2018
- Bader, Johann/Ronellenfitsch, Michael*, Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. 2016
- Baldus, Manfred/Grzeszick, Bernd/Wienhues, Sigrid*, Staatshaftungsrecht, 5. Aufl. 2018
- Barczak, Tristan*, Der gebundene Verwaltungsakt unter Verhältnismäßigkeitsvorbehalt, VerwArch 105 (2014), 142 ff.
- Barczak, Tristan*, Typologie des Verwaltungsakts, JuS 2018, 238 ff.
- Barton, Dirk*, Verfahrens- und Bewertungsfehler im ersten juristischen Staatsexamen, NVwZ 2013, 555 ff.
- Battis, Ulrich/Gusy, Christoph*, Einführung in das Staatsrecht, 6. Aufl. 2018
- Bauer, Hartmut*, Zukunftsthema „Rekommunalisierung“, DÖV 2012, 329 ff.

- Bauer, Rainer/Heckmann, Dirk/Ruge, Kay/Schallbruch, Martin/Schulz, Sönke*, *Verwaltungsverfahrensgesetz und E-Government, Kommentar*, 2. Aufl. 2014
- Beaucamp, Guy*, *Die Nichtigkeit von Verwaltungsakten*, JA 2007, 704 ff.
- Beaucamp, Guy*, *Heilung und Unbeachtlichkeit von formellen Fehlern im Verwaltungsverfahren*, JA 2007, 117 ff.
- Beaucamp, Guy*, *Methoden und Technik der Rechtsanwendung*, 4. Aufl. 2019
- Beaucamp, Guy*, *Rechtsfragen der Bekanntgabe nach § 41 VwVfG*, JA 2016, 436 ff.
- Beaucamp, Guy*, *Verwaltungsrechtliche Fragen rund um das Verkehrszeichen*, JA 2008, 612 ff.
- Beaucamp, Guy*, *Wann bin ich befangen? Ein Übungsprogramm in vierzehn Fällen*, apf 2015, 145 ff.
- Beaucamp, Guy*, *Zulässige und unzulässige Nebenbestimmungen*, apf 2013, 116 ff.
- Berger, Ariane*, *Der Antrag als verfahrens- und materiellrechtliches Institut*, DVBl 2009, 401 ff.
- Berger, Ariane*, *Der vollautomatisierte Verwaltungsakt*, NVwZ 2018, 1260 ff.
- Berkemann, Jörg*, *Freiheitschancen über die Generationen (Art. 20 a GG) - Intertemporaler Klimaschutz im Paradigmenwechsel*, DÖV 2021, 701 ff.
- Berlit, Uwe*, *Elektronische Verwaltungsakten und verwaltungsgerichtliche Kontrolle*, NVwZ 2015, 197 ff.
- Blaha, Michaela/Wilhelm*, *Verständliche Sprache in Recht und Verwaltung - Herausforderungen und Chancen*, 2011
- Bohl, Johannes*, *Der „ewige Kampf“ des Rechtsanwalts um die Akteneinsicht*, NVwZ 2005, 133 ff.
- Böhm, Monika*, *Rechtsschutz im Europarecht*, JA 2009, 679 ff.
- Bonk, Heinz Joachim*, *25 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz*, NVwZ 2001, 636 ff.

- Borowski, Martin*, Intendiertes Ermessen, DVBl 2000, 149 ff.
- Brandt, Jürgen/Domgörgen, Ulf*, Handbuch  
Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, 4. Aufl.  
2018
- Bretschneider, Harald/Peter, Markus*, Das  
Dienstrechtsänderungsgesetz 2021, NVwZ 2021, 1006 ff.
- Breuer, Rüdiger*, Das rechtsstaatliche Koppelungsverbot,  
NVwZ 2017, 112 ff.
- Brinktrine, Ralf*, Fehlerfolgen bei Verwaltungsakten und  
Satzungen – am Beispiel von Maßnahmen der  
Bauaufsicht und des Bebauungsplans, Jura 2021, 1036 ff.
- Broscheit, Jannis*, Rechtsnatur der Fiktionsbescheinigung  
nach § 42a Abs. 3 VwVfG, DVBl 2014, 342 ff.
- Brox, Hans/Walker, Wolf-Dietrich*, Allgemeiner Teil des  
BGB, 45. Aufl. 2021
- Brühl, Raimund*, Die Prüfung der Rechtmäßigkeit des  
Verwaltungszwangs im gestreckten Verfahren, JuS 1997,  
926 ff. und JuS 1997, 1021 ff.
- Brüning, Christoph*, Die Konvergenz der  
Zulässigkeitsvoraussetzungen der verschiedenen  
verwaltungsgerichtlichen Klagearten, JuS 2004, 882 ff.
- Büchner, Hans/Joerger, Gernot/Trockels, Martin*, Übungen  
zum Verwaltungsrecht und zur Bescheidtechnik, 5.  
Auflage 2010
- Bull, Hans Peter/Mehde, Veith*, Allgemeines  
Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre, 9. Aufl. 2015
- Bundesverwaltungsamt* (Hrsg.), Bürgernahe  
Verwaltungssprache – Arbeitshandbuch, 4. Auflage 2002,  
[https://www.bva.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Oeffentlichkeitsarbeit/Buergernahe\\_Verwaltungssprache\\_BB\\_B.pdf;jsessionid=FD1F393AC00EC26540F20BE43EC3E7BF.intranet361?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bva.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Oeffentlichkeitsarbeit/Buergernahe_Verwaltungssprache_BB_B.pdf;jsessionid=FD1F393AC00EC26540F20BE43EC3E7BF.intranet361?__blob=publicationFile&v=5), letzter  
Zugriff 1.3.2022
- Burgi, Martin*, Die dienende Funktion des  
Verwaltungsverfahrens: Zweckbestimmung und