

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.

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).

Empfohlen seien auch die instruktiven Videos von Prof. Dr. Attendorf „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 „Forschungskollektivs“). Ein weiterer Forschungsschwerpunkt ist das chinesische Verwaltungsrecht (Forschungskooperation 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

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	V
Zu den Autoren	VI
Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur	XIX
1. Abschnitt: Die öffentliche Verwaltung	1
1. Die Bedeutung der öffentlichen Verwaltung für alle Personen	1
2. Der Begriff der öffentlichen Verwaltung	2
2.1 Öffentliche Verwaltung als staatliche Verwaltung	2
2.2 Die Gewaltenteilungslehre als Grundlage für die Begriffsbestimmung der Verwaltung	3
2.3 Begriffsbestimmungen	5
2.4 Organisatorischer Verwaltungsbegriff	6
3. Arten und Unterscheidungen der öffentlichen Verwaltung.	6
3.1 Inhalt der Verwaltungsaufgaben	6
3.2 Eingriffsverwaltung und Leistungsverwaltung	6
3.3 Typischer Gehalt und Zweck der Verwaltungstätigkeit	7
3.4 Unterscheidungen	8
3.5 Allgemeines Verwaltungsrecht und besonderes Verwaltungsrecht	9
4. Aufgaben der öffentlichen Verwaltung	9
5. Geschichte der Verwaltung und des Verwaltungsrechts	11
2. Abschnitt: Die Organisation der öffentlichen Verwaltung	12
1. Verhältnis der materiellen Verwaltungstätigkeit zur Verwaltungsorganisation.	12
2. Verwaltungsorganisation	12
2.1 Unmittelbare Staatsverwaltung.	13
2.1.1 Bundesverwaltung	13
2.1.2 Landesverwaltung	14
2.1.3 Begriff der Behörde, Behördenleitung, behördeninterne Untergliederung und Organisation.	14
2.2 Mittelbare Staatsverwaltung.	18
2.2.1 Körperschaften des öffentlichen Rechts	19
2.2.2 Anstalten des öffentlichen Rechts	21
2.2.3 Stiftungen des öffentlichen Rechts	22
2.2.4 Beliehene	22
2.2.5 Abgrenzung zu sonstigen Privatpersonen	24
2.2.6 Privatrechtliche Gesellschaften, die Verwaltungsaufgaben wahrnehmen.	25
3. Aufsicht	26
3.1 Arten der Aufsicht	26
3.1.1 Rechtsaufsicht	26

Inhaltsverzeichnis

3.1.2	Fachaufsicht	27
3.1.3	Dienstaufsicht	27
3.2	Aufsicht im Verhältnis der Verwaltungsträger zueinander	27
3.2.1	Aufsicht im Verhältnis von Bund und Länder	27
3.2.2	Aufsicht über sonstige Verwaltungsträger, insbesondere Selbstverwaltungs-körperschaften und Kommunalaufsicht	27
3.3	Aufsicht innerhalb eines Verwaltungsträgers	30
 3. Abschnitt: Unterscheidung zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht		31
1.	Einführung	31
2.	Bedeutung der Abgrenzung des öffentlichen Rechts vom Privatrecht	32
2.1	Rechtswegbestimmung	32
2.2	Anwendbare Rechtsvorschriften, insbesondere Anwendbarkeit des VwVfG	32
2.3	Verwaltungsakte und öffentlich-rechtliche Verträge nur bei Handeln auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts	32
2.4	Verwaltungsvollstreckung nach VwVG nur zur Durchsetzung öffentlich-rechtlicher Forderungen und Verpflichtungen	33
2.5	Staatshaftung (Art. 34 GG i. V. m. § 839 BGB) nur bei öffentlich-rechtlichem Handeln	33
3.	Prüfungsabfolge bei der Abgrenzung des öffentlichen Rechts vom Privatrecht	33
3.1	Eindeutige Zuordnung nach der Ermächtigungsgrundlage/Verwaltung	34
3.2	Abgrenzung nach der Handlungsform	35
3.2.1	Fiskalverwaltung	35
3.2.2	Leistungsverwaltung	38
3.3	Ermittlung des Handlungswillens anhand von Indizien	44
3.4	Kriterium des Sachzusammenhangs bei neutralen Handlungen und Realakten	45
3.5	Theorien für die Abgrenzung des öffentlichen Rechts vom Privatrecht	46
3.5.1	Interessentheorie	46
3.5.2	Subjektions- oder Subordinationstheorie	47
3.5.3	Modifizierte Subjektstheorie (Sonderrechtstheorie)	47
3.6	Vermutungsregel: Im Zweifel öffentliches Recht	49
 4. Abschnitt: Recht und Rechtsquellen des Verwaltungsrechts und Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG)		50
1.	Einführung	50
2.	Recht und Rechtsquellen des Verwaltungsrechts	50
2.1	Überstaatliche Rechtsquellen	50
2.1.1	Völkerrecht	51
2.1.2	Europäisches Unionsrecht	51

2.2	Nationale Rechtsquellen: Verfassung, formelle Gesetze, Rechtsverordnungen und Satzungen sowie Verwaltungsvorschriften	54
2.2.1	Verfassungsrecht: Grundgesetz (GG) und Verfassungen der Länder	54
2.2.2	Formelle Gesetze	54
2.2.3	Rechtsverordnungen	56
2.2.4	Satzungen	58
2.2.5	Verwaltungsvorschriften	59
2.3	Die Gesetze des allgemeinen Verwaltungsrechts, insbesondere das VwVfG und seine Anwendbarkeit.	68
2.3.1	Anwendungsbereich des VwVfG	68
2.3.2	Verhältnis des VwVfG zur Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)	71
2.3.3	Geltung allgemeiner Grundsätze des Verwaltungsrechts	71
2.3.4	Weitere Rechtsquellen	73
2.4	Rangordnung der Rechtsquellen, Normenkonkurrenzen und -kollisionen	76
2.4.1	Rangordnung der Rechtsquellen	76
2.4.2	Konsequenzen aus der Rangordnung der Rechtsordnung	78
2.5	Unterscheidung Rechtmäßigkeit/Rechtswidrigkeit von der Wirksamkeit/Unwirksamkeit	80
2.5.1	Rechtmäßigkeit/Rechtswidrigkeit von Verwaltungshandeln	80
2.5.2	Wirksamkeit/Unwirksamkeit von Verwaltungshandeln	80
3.	Gesetzmäßigkeit der Verwaltung: Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes	80
3.1	Grundsatz vom Vorrang des Gesetzes	81
3.2	Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes	81
3.2.1	Inhalt des Grundsatzes	81
3.2.2	Gesetzliche Regelung und Herleitung des Grundsatzes	82
3.2.3	Anwendungsbereich des Grundsatzes	82
3.2.4	Konkretisierung der Lehre vom Vorbehalt des Gesetzes in Einzelfällen	86
5. Abschnitt: Objektives und subjektives Recht		92
1.	Objektives Recht und Rechtmäßigkeit/Rechtswidrigkeit des Verwaltungshandelns	92
1.1	Objektives Recht	92
1.2	Rechtmäßigkeit und Rechtswidrigkeit des Verwaltungshandelns	92
2.	Subjektives öffentliches Recht: Bedeutung, Begriff und Voraussetzungen	93
2.1	Subjektives Recht	93
2.2	Verhältnis von objektivem und subjektivem Recht	94
2.3	Voraussetzungen für ein subjektives öffentliches Recht	95
2.3.1	Subjektive Rechte unmittelbar aus dem Gesetz	95
2.3.2	Subjektive Rechte nach Auslegung der Rechtsnorm	96
2.3.3	Subjektive Rechte aus Grundrechten und grundrechtsgleichen Rechten	97
2.3.4	Subjektive Rechte in Drittbeteiligungsfällen	98

Inhaltsverzeichnis

2.4	Subjektives Recht und Ermessensentscheidung	100
3.	Abgrenzung des subjektiven Rechts von weiteren Rechtspositionen der Bürger.	101
6. Abschnitt:	Verwaltungshandeln dargestellt am Verwaltungsakt.	102
1.	Bedeutung des Verwaltungsakts als typische Handlungsform der öffentlichen Verwaltung	102
1.1	Handlungsformen der Verwaltung	102
1.2	Der Verwaltungsakt als Handlungsform	110
1.3	Funktionen des Verwaltungsakts	110
1.3.1	Gesetzesvollzugs- und Konkretisierungsfunktion (materiellrechtliche Regelungsfunktion).	110
1.3.2	Bestandskraftsfunktion	111
1.3.3	Verfahrensrechtliche Funktion.	111
1.3.4	Akzeptanzfunktion	112
1.3.5	Prozessrechtliche Funktion	112
1.3.6	Vollstreckungs- bzw. Titelfunktion	113
2.	Gesetzliche Grundlagen und Allgemeines zum Begriff des Verwaltungsakts	113
2.1	Gesetzliche Begriffsbestimmung.	113
2.2	Formale Aspekte	113
2.3	Stellung des Verwaltungsakts im System des Verwaltungshandelns	114
3.	Tatbestandsmerkmale des Verwaltungsaktes	115
3.1	Maßnahme	115
3.2	hoheitlich	116
3.3	Behörde	116
3.4	auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts	117
3.5	Regelung; Abgrenzung zum schlichten Verwaltungshandeln	118
3.6	Außenwirkung der Regelung; Abgrenzung zu verwaltungsinternen Maßnahmen	119
3.6.1	Außenwirkung im Beamtenverhältnis.	120
3.6.2	Außenwirkung in sonstigen verwaltungsrechtlichen Sonderverhältnissen	120
3.6.3	Verwaltungsakte unter Mitwirkung einer weiteren Behörde (mehrstufige VAs)	121
3.7	Einzelfallregelung, Allgemeinverfügung; Abgrenzung zur Rechtsnorm	122
3.7.1	Abgrenzung nach dem Sachverhalt und den Adressaten der Regelung	122
3.7.2	Die Allgemeinverfügung.	124
3.7.2.1	Die personenbezogene Allgemeinverfügung	125
3.7.2.2	Die dingliche Allgemeinverfügung.	126
3.7.2.3	Die Benutzungsregelung	127
4.	Der Bescheid	127
4.1	Der Begriff des Bescheides.	127
4.2	Bescheidtechnik.	128

4.3	Der Bescheidaufbau	131
4.3.1	Der Bescheideingang	131
4.3.2	Der Tenor.	134
4.3.2.1	Die Hauptsacheentscheidung.	134
4.3.2.2	Die Nebenentscheidungen	136
4.3.3	Die Gründe.	139
4.3.3.1	Sachverhalt	139
4.3.3.2	Rechtliche Würdigung	140
4.3.4	Der Bescheidschluss	142
7. Abschnitt:	Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes	146
1.	Verfassungsrechtliche Grundlagen.	146
2.	Der Verwaltungsakt als zulässige Handlungsform (VA-Befugnis)	146
3.	Die Prüfung der Rechtmäßigkeit des VA	149
4.	Materielle Fehlerquellen	151
4.1	Die tatbestandlichen Voraussetzungen.	151
4.1.1	Tatbestandsmerkmale; unbestimmte Rechtsbegriffe	151
4.1.2	Lehre vom Beurteilungsspielraum	153
4.2	Die Rechtsfolge	156
4.2.1	Die gebundene Entscheidung	156
4.2.2	Das Ermessen	157
4.2.2.1	Verschiedene Ermessensvorschriften	157
4.2.2.2	Ermessensarten	159
4.2.2.3	Die Ermessensausübung	161
4.2.2.3	Ermessensfehler	162
4.2.2.4	Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.	166
4.2.2.5	Besonderheiten bei der Überprüfung von Ermessensentscheidungen	170
4.3	Bestimmtheitsgrundsatz	171
4.4	Unmöglichkeit.	174
4.4.1	Tatsächliche Unmöglichkeit.	174
4.4.2	Rechtliche Unmöglichkeit.	174
5.	Fehlerfolgen.	175
5.1	Allgemeines.	175
5.2	Fehlerarten	176
5.3	Nichtigkeit	177
5.4	Rechtswidrigkeit	182
5.5	Sonstige Fehler	184
5.5.1	„Offenbare Unrichtigkeiten“	184
5.5.2	Fehlerhafte oder fehlende Rechtsbehelfsbelehrung.	184

Inhaltsverzeichnis

8. Abschnitt: Besondere Arten der Verwaltungsakte. Verwaltungsakte mit Nebenbestimmungen	186
1. Verwaltungsakte mit Drittwirkung	186
2. Verwaltungsakte, bei denen der Betroffene oder eine andere Behörde mitzuwirken hat.	187
3. Erlaubnisse	188
3.1 Kontrollerlaubnis	188
3.2 Ausnahmegewilligung	188
4. Zusicherung, § 38 VwVfG	189
4.1 Definition	189
4.2 Rechtsbindungswille.	189
4.3 Abgrenzung von Vorbescheid und Teilgenehmigung.	190
4.4 Wirksamkeit	190
4.5 Rechtsfolgen	191
4.6 Verwaltungsaktsqualität.	191
4.7 Erlöschen der Wirksamkeit	192
4.8 Rechtmäßigkeit	192
5. Verwaltungsakte mit Nebenbestimmungen	193
5.1 Arten und begriffliche Einordnung der Nebenbestimmungen	194
5.1.1 Befristung.	195
5.1.2 Bedingung	195
5.1.3 Widerrufsvorbehalt	195
5.1.4 Auflage.	196
5.1.5 Auflagenvorbehalt	197
5.2 Abgrenzung von Nebenbestimmungen.	197
5.3 Rechtmäßigkeit von Nebenbestimmungen	198
5.3.1 bei gebundenen Entscheidungen	199
5.3.2 bei Ermessensentscheidungen	199
5.3.3 Allgemeine Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	200
5.4 § 36 Abs. 3 VwVfG	200
5.5 Rechtsschutz gegenüber belastenden Nebenbestimmungen zum begünstigenden VA	201
5.6 Prüfungshinweise.	201
6. Genehmigungsfiktion/fiktiver Verwaltungsakt	202
6.1 Voraussetzungen und Folgen der Genehmigungsfiktion	202
6.2 Aufhebung der Fiktion	204
9. Abschnitt: Das Verwaltungsverfahren	205
1. Einleitung	205
1.1 Funktionen des Verwaltungsverfahrens	205
1.2 Begriff des Verwaltungsverfahrens.	207
1.3 Arten des Verwaltungsverfahrens	207
1.4 Das nichtförmliche Verwaltungsverfahren	208
2. Die Behörde als Verfahrenspartner	208
2.1 Behördenbegriff.	208

2.2	Zuständigkeit	208
2.2.1	Sachliche Zuständigkeit	210
2.2.2	Instanzielle Zuständigkeit	210
2.2.3	Örtliche Zuständigkeit	211
2.2.4	Funktionelle Zuständigkeit	211
2.2.5	Delegation und Mandat	212
2.2.6	Fehlerfolgen	212
2.3	Amtshilfepflicht	213
2.4	Europäische Verwaltungszusammenarbeit	214
2.5	Unparteilichkeit der Amtsführung	215
2.5.1	Ausgeschlossene Personen	215
2.5.2	Besorgnis der Befangenheit	217
2.5.3	Rechtsfolgen	218
3.	Die Verfahrenspartner der Behörde	218
3.1	Beteiligungsfähigkeit	219
3.2	Handlungsfähigkeit	220
3.3	Beteiligte	221
3.4	Bevollmächtigte und Beistände	222
4.	Der Verfahrensablauf	223
4.1	Einleitung des Verfahrens	223
4.2	Amtssprache	225
4.3	Ermittlung des Sachverhalts	226
4.3.1	Untersuchungsgrundsatz	226
4.3.2	Beweismittel, Mitwirkung der Beteiligten und Dritter	227
4.4	Beratung und Auskunft	229
4.5	Anhörung	230
4.5.1	Tatbestandsvoraussetzungen	230
4.5.2	Durchführung	232
4.5.3	Ausnahmen von der Anhörungspflicht	233
4.5.4	Fehlerfolgen	234
4.6	Akteneinsicht	235
4.6.1	Normzweck	235
4.6.2	Geltungsbereich	235
4.6.3	Reichweite des Anspruchs	236
4.6.4	Ausnahmen	238
4.6.5	Erfüllung des Anspruchs	239
4.6.6	Rechtsschutz und Fehlerfolgen	240
4.6.7	Sonstige Akteneinsichts- und Informationsrechte	241
5.	Verfahrensabschluss	241
5.1	Form des Verwaltungsaktes	242
5.1.1	Grundsatz der Formfreiheit	242
5.1.2	Der elektronische VA	243
5.1.3	Die elektronische Kommunikation	244
5.1.4	Fehlerfolgen	245
5.2	Bekanntgabe	245
5.2.1	Begriff und Rechtsfolgen	245
5.2.2	Adressaten	246

Inhaltsverzeichnis

5.2.3	Arten der Bekanntgabe	247
5.2.3.1	Individuelle Bekanntgabe	247
5.2.3.2	Öffentliche Bekanntgabe	249
5.2.3.3	Zustellung.	251
5.2.4	Fehlerfolgen	255
5.3	Begründung	256
5.3.1	Normzweck	256
5.3.2	Umfang der Begründungspflicht	257
5.3.3	Fehlerfolgen	260
5.4	Rechtsbehelfsbelehrung	261
5.4.1	Anwendungsbereich.	261
5.4.2	Umfang der Belehrungspflicht.	262
5.4.3	Fehler und Fehlerfolgen	263
6.	Fehlerfolgenlehre: Heilung und Unbeachtlichkeit von Fehlern im Verwaltungsverfahren; § 44a VwGO	264
6.1	Allgemeines.	264
6.2	Heilung, § 45 VwVfG	265
6.3	Unbeachtlichkeit, § 46 VwVfG	267
6.4	§ 44a VwGO	270
7.	Besondere Verfahrensarten.	270
7.1	Förmliches Verwaltungsverfahren	270
7.2	Planfeststellungsverfahren	271
7.3	Verfahren über eine einheitliche Stelle	272
 10. Abschnitt: Bestandskraft des Verwaltungsaktes. Rücknahme und Widerruf. Wiederaufgreifen		275
1.	Bestandskraft	275
1.1	Wirksamkeit des VA	275
1.2	Unanfechtbarkeit des VA (Bestandskraft)	276
1.3	Umfang der Bindungswirkung.	277
2.	Einführung zu Rücknahme und Widerruf.	279
2.1	Interessenkonstellationen	280
2.2	Neuregelung, Erlöschen, Berichtigung	281
2.3	Spezialvorschriften	281
2.4	Eigenschaften des aufzuhebenden VA	282
3.	Rücknahme des VA gemäß § 48 VwVfG.	283
3.1	Rücknahme belastender VAe	284
3.2	Rücknahme begünstigender VAe	285
3.3	Rücknahme gemeinschaftsrechtswidriger Verwaltungsakte.	289
4.	Widerruf des VA gemäß § 49 VwVfG.	292
4.1	Nicht begünstigender VA	292
4.2	Begünstigender VA.	293
4.3	Erstattung und Verzinsung	296
5.	Sonderfälle von Rücknahme und Widerruf	297
5.1	VA mit (drittbelastender) Doppelwirkung	297
5.2	Privatrechtsgestaltender VA	298

5.3	Ungünstige Änderung eines belastenden VA	298
6.	Wiederaufgreifen des Verwaltungsverfahrens	299
6.1	Wiederaufgreifen nach § 51 Abs. 1–4 VwVfG	299
6.2	Wiederaufgreifen nach § 51 Abs. 5 VwVfG	301
6.3	Behördliche Entscheidung	303
6.4	Ablehnungsbescheid	304
11.	Abschnitt: Widerspruchsverfahren	306
1.	Funktion und Bedeutung des Vorverfahrens	306
2.	Erfolgsaussichten des Widerspruchs	308
3.	Zulässigkeit des Widerspruchs	309
3.1	Vorliegen einer verwaltungsrechtlichen Streitigkeit	309
3.2	Statthaftigkeit des Widerspruchs	309
3.3	Widerspruchsbefugnis	310
3.4	Form des Widerspruchs	312
3.5	Widerspruchsfrist	313
3.6	Beteiligten- und Verfahrensfähigkeit	315
3.7	Widerspruchsinteresse	315
4.	Begründetheit des Widerspruchs	316
4.1	Prüfungsmaßstab und -umfang	316
4.2	Formelle Rechtmäßigkeit	317
4.3	Materielle Rechtmäßigkeit	317
4.4	Verwerfungskompetenz	318
4.5	Maßgeblicher Zeitpunkt	319
4.6	Reformatio in peius	319
5.	Ablauf des Widerspruchsverfahrens	321
5.1	Abhilfeverfahren	321
5.2	Entscheidung der Widerspruchsbehörde	323
6.	Bescheidtechnik	324
6.1	Abhilfeentscheidung	324
6.2	Widerspruchsbescheid	325
6.2.1	Entscheidung bei unzulässigem Widerspruch	326
6.2.2	Entscheidung bei unbegründetem Widerspruch	327
6.2.3	Entscheidung bei Heilung eines Form- oder Verfahrensfehlers	327
6.2.4	Entscheidung bei zulässigem und begründetem Widerspruch	327
6.2.5	Entscheidung bei teilweise begründetem Widerspruch	328
6.2.6	Entscheidung bei zurückgenommenem oder sonst erledigtem Widerspruch	329
6.2.7	Kostenentscheidung im Widerspruchsverfahren	329

Inhaltsverzeichnis

12. Abschnitt: Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz	332
1. Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit	332
2. Verfassungsrechtliche Bezüge	333
3. Der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten	334
3.1 Ausdrückliche Zuweisungen zum Verwaltungsrechtsweg.	334
3.2 Abdrängende Verweisungen auf andere Rechtswege	335
3.2.1 Spezialzuständigkeiten der ordentlichen Gerichte	335
3.2.2 Spezialzuständigkeiten für besondere öffentlich-rechtliche Rechtswege.	336
3.3 Die verwaltungsgerichtliche Generalklausel	337
4. Grundsätze des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens	338
5. Der Inhalt von Klageschrift und Klageerwiderung	339
5.1 Klageschrift	339
5.2 Schematische Darstellung einer Klageschrift	341
5.3 Klageerwiderung der Behörde	342
5.4 Schematische Darstellung einer Klageerwiderung.	344
6. Allgemeine Sachentscheidungs Voraussetzungen	345
7. Statthafte Klagearten	345
8. Der maßgebliche Zeitpunkt für die Entscheidung im Verwaltungsprozess . .	346
9. Der verwaltungsgerichtliche Prüfungsmaßstab	347
10. Anfechtungsklage	348
10.1 Besondere Sachurteilsvoraussetzungen der Anfechtungsklage	349
10.1.1 Statthaftigkeit	349
10.1.2 Klagebefugnis	350
10.1.3 Vorverfahren	351
10.1.4 Klagefrist	351
10.2 Begründetheit der Anfechtungsklage	352
11. Verpflichtungsklage	352
12. Abgrenzung von Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen	354
13. Allgemeine Leistungsklage.	355
14. Allgemeine Feststellungsklage	356
15. Fortsetzungsfeststellungsklage	359
15.1 Vorbereitung eines Amtshaftungsprozesses	361
15.2 Wiederholungsgefahr	361
15.3 Rehabilitationsinteresse.	361
15.4 Sich typischer Weise kurzfristig erledigende (tief greifende) Grund- rechtseingriffe	362
16. Normenkontrollverfahren	363
17. Verfahrensbeendigungen	365
17.1 Verfahrensbeendigungen ohne Sachentscheidung.	365
17.1.1 Klagerücknahme (§ 92 VwGO)	365
17.1.2 Prozessvergleich (§ 106 VwGO)	365
17.1.3 Erledigungserklärung	366
17.2 Verfahrensbeendigungen mit Sachentscheidung.	366
17.2.1 Gerichtsbescheide	366
17.2.2 Beschlüsse.	367
17.2.3 Urteile	367

18. Rechtsmittel	369
19. Der vorläufige Rechtsschutz.	369
19.1 Der einstweilige Rechtsschutz nach §§ 80, 80a VwGO.	371
19.1.1 Aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungs- klage	371
19.1.1.1 Grundsatz: Suspensiv-effekt (§ 80 Abs. 1 VwGO)	371
19.1.1.2 Ausnahmen: Entfall des Suspensiv-effekts (§ 80 Abs. 2 VwGO)	372
19.1.2 Der einstweilige Rechtsschutz nach § 80 Abs. 4 VwGO.	375
19.1.3 Der einstweilige Rechtsschutz nach § 80 Abs. 5 VwGO.	376
19.1.4 Der einstweilige Rechtsschutz in Drittbeteiligungs-fällen nach § 80a VwGO	378
19.2 Der einstweilige Rechtsschutz nach § 123 VwGO	380
20. Exkurs: Formlose Rechtsbehelfe	382
13. Abschnitt: Verwaltungsvollstreckung	383
1. Begriff der Verwaltungsvollstreckung	383
2. Die Vollstreckung von Geldforderungen	384
2.1 Allgemeine Voraussetzungen für die Einleitung des Vollstreckungs- verfahrens	385
2.2 Vollstreckung in das bewegliche Vermögen	386
2.2.1 Vollstreckung in Sachen	387
2.2.2 Vollstreckung in Forderungen und andere Vermögens- rechte.	388
2.3 Vollstreckung in das unbewegliche Vermögen	389
3. Der Verwaltungszwang	390
3.1 Grundlagen.	390
3.2 Zwangsmittel.	392
3.2.1 Ersatzvornahme.	394
3.2.2 Zwangsgeld.	395
3.2.3 Unmittelbarer Zwang.	396
3.2.4 Abgrenzung von Ersatzvornahme und unmittelbarem Zwang	397
3.3 Gestuftes Verfahren	398
3.3.1 Grundlagen.	399
3.3.2 Allgemeine Vollstreckungsvoraussetzungen	400
3.3.3 Vollstreckungshindernisse	402
3.3.4 Androhung.	403
3.3.5 Festsetzung	408
3.3.6 Anwendung	410
3.4 Sofortvollzug	410
4. Kosten.	414
5. Rechtsschutz in der Verwaltungsvollstreckung	418
5.1 Rechtsschutz gegen den Grundverwaltungsakt.	418
5.2 Rechtsschutz gegen Vollstreckungsmaßnahmen	419

Inhaltsverzeichnis

6.	Abschleppfälle	420
6.1	Grundlagen	420
6.2	Abschleppmaßnahmen als Vollstreckung im gestreckten Verfahren . . .	422
6.3	Abschleppmaßnahmen als Vollstreckung im Sofortvollzug	424
6.4	Weitere Problemfelder	424
7.	Rechts- und Pflichtennachfolge im öffentlichen Recht	425
	Stichwortverzeichnis	429

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/Klomfäß, Rolf, Praxishandbuch Verwaltungsvollstreckungsrecht, 6. Aufl. 2019
- Bader, Johann/Funke-Kaiser, Michael/Stublfauth, 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 materielrechtliches 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

Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur

- 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_BBB.pdf?sessionid=FD1F393AC00EC26540F20BE43EC3E7BF.intra-net361?__blob=publicationFile&v=5, letzter Zugriff 1.3.2022
- Burgi, Martin*, Die dienende Funktion des Verwaltungsverfahrens: Zweckbestimmung und Fehlerfolgenrecht in der Reform, DVBl 2011, 1317 ff.
- Burgi, Martin*, Funktionelle Privatisierung und Verwaltungshilfe, 1999
- Burgi, Martin*, Kommunalrecht, 6. Aufl. 2019
- Burgi, Martin*, Verwaltungsorganisation und Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen, NWVBl. 2001, 1 ff.
- Carl, Dieter*, Die Verwaltungsvollstreckung wegen Geldforderungen, Gemeindehaushalt 93, 13 ff.
- Christonakis, Giorgos*, Das verwaltungsprozessuale Rechtsschutzbedürfnis, 1. Aufl. 2004
- Collin, Peter/Fügemann, Malte W.*, Zuständigkeit – Eine Einführung zu einem Grundelement des Verwaltungsorganisationsrechts, JuS 2005, 694 ff.
- Cronauge, Ulrich*, Kommunale Unternehmen, 6. Aufl. 2016
- Dauber, Gerlinde/Gunia, Wilfried/Kalenberg, Hans-Peter/Oltbaus, Christian/Zeissler, Christian*, Verwaltungsgesetze NRW, Loseblatt-Kommentar, Stand: 7. Nachlieferung (Oktober 2020)
- Deckenbrock, Christian/Patzer, Stefan*, Grundfälle zu Widerspruchs- und Klagefrist im Verwaltungsprozess, Jura 2003, 476 ff.
- Degenhart, Christoph*, Staatsrecht I Staatsorganisationsrecht, 36. Aufl. 2020
- Detterbeck, Steffen*, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, 19. Auflage 2021
- Dietlein, Johannes/Dünchheim, Thomas*, Examinatorium Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Auflage 2007
- Dietlein, Johannes/Heinemann, Jan*, eGovernment und elektronischer Verwaltungsakt. Ein Überblick über das 3. VwVfÄndG, NWVBl 2005, 53 ff.
- Dietlein, Johannes/Hellermann, Johannes*, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 8. Aufl. 2021
- Dietz, Andreas*, Konzeptionelle Überlegungen zur Genehmigung aus einer Hand, DÖV 2005, 772 ff.
- Dünchheim, Thomas*, Die Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts und die Notwendigkeit europäischer Gerichtskooperation, VR 2003, 361 ff.
- Dürig, Günter/Herzog, Roman/Scholz, Rupert*, Grundgesetz Kommentar, Band III, Loseblattsammlung, 95. Ergänzungslieferung, Juli 2021
- Dürig, Günter/Herzog, Roman/Scholz, Rupert*, Grundgesetz Kommentar, Band I, Loseblattsammlung, 92. Ergänzungslieferung, Juli 2021
- Ehlers, Dirk*, Anmerkung zu einer Entscheidung des BVerwG, Urteil vom 23.9.2010 (3 C 37/09; NJW 2011, 246) – Zur Anfechtungsfrist bei Verkehrszeichen, JZ 2011, 155 ff.
- Ehlers, Dirk*, Die verwaltungsgerichtliche Verpflichtungsklage, Jura 2004, 310 ff.
- Ehlers, Dirk* (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 3. Auf. 2009
- Ehlers, Dirk/Fehling, Michael/Pünder, Hermann* (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Band 3, 4. Aufl. 2021
- Ehlers, Dirk/Fehling, Michael/Pünder, Hermann* (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Band 2, 4. Aufl. 2020
- Ehlers, Dirk/Fehling, Michael/Pünder, Hermann* (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Band 1, 4. Aufl. 2019
- Ehlers, Dirk/Vorbeck, Kristin*, Der Anspruch auf Erteilung von Verwaltungsinformationen – Teil 1, Jura 2013, 1224 ff.
- Ehlers, Dirk/Vorbeck, Kristin*, Der Anspruch auf Erteilung von Verwaltungsinformationen – Teil 2, Jura 2014, 34 ff.
- Einmahl, Matthias*, Juristische Methodik, 5. Aufl. 2017
- Ellerbrok, Torben*, Die Handlungsformenlehre: Bestand, Leistungsfähigkeit und Herausforderungen, DVBl 2021, 1204 ff.
- Emmerich-Fritsche, Angelika*, Kritische Thesen zur Legaldefinition des Verwaltungsakts, NVwZ 2006, 762 ff.
- Enders, Christoph*, Der Verwaltungsakt als Titel für die Anforderung der Kosten seiner Vollstreckung – Selbstverständlicher Rechtsgrundsatz oder grundsätzliches Missverständnis?, NVwZ 2009, 958 ff.
- Enders, Christoph*, Der Verwaltungsakt als Titel für die Anforderung der Kosten seiner Vollstreckung. Selbstverständlicher Rechtsgrundsatz oder grundsätzliches Missverständnis?, NVwZ 2009, 958 ff.

Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur

- Engel, Gernot-Rüdiger/Mailänder, Mathias, Das Akteneinsichtsrecht im Lichte der Digitalisierung, I+E 2015, 67 ff.
- Engelhardt, Hanns/App, Michael/Schlatmann, Arne, VwVG VwZG, 12. Aufl. 2021
- Engels, Andreas/Krausnick, Daniel, Kommunalrecht, 2. Aufl. 2020
- Engst, Kathrin, Das Widerspruchsverfahren als ein- oder zweistufiges Verwaltungsverfahren, Jura 2006, 166 ff.
- Epiney, Astrid, Die Rechtsprechung des EuGH im Jahr 2020, NVwZ 2021, 1503 ff.
- Erbguth, Wilfried/Guckelberger, Annette, Allgemeines Verwaltungsrecht, 10. Aufl. 2019
- Erbguth, Wilfried/Mann, Thomas/Schubert, Mathias, Besonderes Verwaltungsrecht, 13. Aufl. 2020
- Erichsen, Hans-Uwe, Das Vorverfahren nach §§ 68ff VwGO, Jura 1992, 645 ff.
- Erichsen, Hans-Uwe/Ehlers, Dirk, Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl. 2010
- Erlenkämper, Friedel/Rhein, Kay-Uwe, Verwaltungsvollstreckungsgesetz und Verwaltungszustellungsgesetz Nordrhein-Westfalen, 4. Aufl. 2010
- Ernst, Christian, Die Einführung eines einheitlichen Ansprechpartners i. S. der EU-Dienstleistungsrichtlinie durch das 4. Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften, DVBl 2009, 953 ff.
- Eyermann, Erich, Verwaltungsgerichtsordnung, 15. Aufl. 2019
- Faber, Heiko, Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 1995
- Fisch, Rudolf/Margies, Burkhard, Bessere Verwaltungssprache, 2014
- Fonk, Christian, Das subjektiv-öffentliche Recht auf ordnungsgemäße Lustreinhaltung, NVwZ 2009, 69 ff.
- Forsthoff, Ernst, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. I., Allgemeiner Teil, 10. Aufl. 1973
- Frank, Christian Malte, Referendarexamensklausur – Öffentliches Recht: Verwaltungsrecht – Das Eigentor, JuS 2018, 56 ff.
- Fremuth, Lysander, Formelle Fehler des Verwaltungsakts und ihre Folgen, JA 2012, 844 ff.
- Friedrich, Lutz, Anmerkung zu BVerwG, Urt. v. 12.11.2020 – 2C 5/19-, NVwZ 2021, 413 ff.
- Funke, Andreas, Die Rechtsprechung zum „Rechtsschutz gegen Nebenbestimmungen“ in der Sackgasse, NVwZ 2021, 114 ff.
- Gärditz, Klaus Ferdinand, Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) mit Nebengesetzen, 2. Aufl. 2018
- Gass, Georg, Der richtige Inhalts- und Bekanntgabeadressat von Verwaltungsakten, apf 2015, 230 ff.
- Geiger, Harald, Die Haftung des Kfz-Halters für polizeiliche Abschleppkosten, BayVBl. 1983, 10 ff.
- Geiger, Rudolf, Staatsrecht III, 7. Aufl. 2018
- Geis, Max-Emanuel, Kommunalrecht, 4. Aufl. 2016
- Geis, Max-Emanuel/Hinterseh, Sven, Grundfälle zum Widerspruchsverfahren, JuS 2002, 34 ff.
- Gerke, Jürgen, Assessorexamensklausur – Öffentliches Recht: Polizeirecht – Der akademische Ghostwriter, JuS 2009, 940 ff.
- Gerke, Jürgen, Assessorexamensklausur – Öffentliches Recht: Polizeirecht – Der akademische Ghostwriter, JuS 2009, 940 ff.
- Gödde, Michael, Die isolierte Aufhebung angefochtener rechtswidriger Nebenbestimmungen zu einem begünstigenden Verwaltungsakt, DVP 2021, 230 ff.
- Goffart, Patrick, Die Beihilfenrückforderung als logische und verhältnismäßige Folge der Rechtswidrigkeit der Beihilfe?, NVwZ 2021, 1340 ff.
- Gölzer, Sarah/Fischer-Uebler, Annika/Schaub, Annkathrin, Die ungenutzte Macht der Parlamente in der Covid-19-Pandemie, NVwZ 2021, 928 ff.
- Götz, Volkmar/Geis, Max-Emanuel, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 17. Aufl. 2022
- Gromitsaris, Athanasios, Die Unterscheidung zwischen präventivem Verbot mit Erlaubnisvorbehalt und repressivem Verbot mit Befreiungsvorbehalt, DÖV 1997, 401 ff.
- Groschupf, Otto, Wie entscheidet das Verwaltungsgericht, wenn das Verwaltungsverfahren fehlerhaft war?, DVBl 1962, 627 ff.
- Guckelberger, Annette, Anhörungsfehler bei Verwaltungsakten, JuS 2011, 577 ff.
- Guckelberger, Annette, Automatisierte Verwaltungsentscheidungen: Stand und Perspektiven, DÖV 2021, 566 ff.
- Guckelberger, Annette, Behördliche Zusicherungen und Zusagen, DÖV 2004, 357 ff.
- Guckelberger, Annette, Die Rechtsfigur der Genehmigungsfiktion, DÖV 2010, 109 ff.
- Guckelberger, Annette, Digitalisierung und ihre Folgen für die postalische Bekanntgabe von Verwaltungsakten, NVwZ 2018, 359 ff.
- Guckelberger, Annette/Starosta, Gina, Die Fortentwicklung des Onlinezugangsgesetzes, NVwZ 2021, 1161 ff.
- Gühlstorff, Torsten, Die Heilung von Verfahrensmängeln im Widerspruchsverfahren und ihre Kehrseite: Die Kostenerstattung, DVP 2004, 313 ff.

Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur

- Gwiasda, Benjamin*, Das verfahrenre Verfahren: § 45 VwVfG und seine Wirkungen, NVwZ 2021, 526 ff.
- Haakh, Richard*, Bescheidtechnik, www.haakh-online.de
- Hatje, Armin*, Die Heilung formell rechtswidriger Verwaltungsakte im Prozeß als Mittel der Verfahrensbeschleunigung, DÖV 1997, 477 ff.
- Haug, Volker*, Öffentliches Recht im Überblick, 3. Aufl. 2021
- Hawand, Günter*, Der Verwaltungsakt – Begriff, Funktion und Arten, DVP 2007, 221 ff.
- Hebeler, Timo*, Abgrenzung eines Verwaltungsaktes von einem Nicht-/Scheinverwaltungsakt, JA 2012, 479 ff.
- Hebeler, Timo*, Widerrufsvorbehalt bei einem gebundenen begünstigenden Verwaltungsakt, JA 2016, 799 ff.
- Hebeler, Timo/Schäfer, Björn*, „Versprechungen“ der Verwaltung – Zusagen, Zusicherungen und ähnliche behördliche Erklärungen, Jura 2010, 881 ff.
- Heilmann, Johannes*, Die Heilung von Anhörungsfehlern, DVP 2013, 141 ff.
- Held, Friedrich Wilhelm/Winkel, Johannes* (Hrsg.), Gemeindeordnung NRW, 5. Aufl. 2020
- Held, Friedrich Wilhelm/Winkel, Johannes/Wansleben, Rudolf*, Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen, Band I, Loseblattsammlung, 49. Nachlieferung Dezember 2021
- Herberger, Marie*, Öffentlich-rechtliche Probleme von Facebook-Partys, VBIBW 2015, 445 ff.
- Herrmann, Dörte*, Aus dem Leben eines Verwaltungsakts, ZJS 2011, 25 ff.
- Herzog, Roman*, Verfassung und Verwaltungsgerichte – zurück zu mehr Kontrolldichte?, NJW 1992, 2601 ff.
- Hildebrandt, Burghard*, Der Planergänzungsanspruch, 1999
- Hildebrandt, Uta*, Die Allgemeinverfügung als zulässiges Steuerungsinstrument in der Coronakrise in: Frevel, Bernhard/Heinicke, Thomas, Managing Corona, 2021, 23 ff.
- Hill, Hermann*, Verfahrensermessern der Verwaltung, NVwZ 1985, 449 ff.
- Hochhuth, Martin*, Vor schlichthoheitlichem Verwaltungsingriff anhören? Drei Thesen zur Dogmatik des Realhandelns, NVwZ 2003, 30 ff.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas*, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, 2. Aufl. 2012
- Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas*, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, 2. Aufl. 2012
- Hofmann, Harald*, Praktische Fälle aus dem Kommunalrecht, 13. Aufl. 2021
- Hofmann, Harald/Theisen, Rolf-Dieter/Bätge, Frank*, Kommunalrecht in Nordrhein-Westfalen, Fachbuch mit Übungsaufgaben und Lösungen, 19. Aufl. 2021
- Holste, Heiko*, Die Zerstörung des Rechtsstaates durch den Nationalsozialismus, JA 2009, 359 ff.
- Hoppe, Werner/Uechtritz, Michael/Reck, Hans Joachim*, Handbuch kommunale Unternehmen, 3. Aufl. 2012
- Horn, Thomas J.*, Das organisationsrechtliche Mandat, NVwZ 1986, 808 ff.
- Huck, Winfried/Müller, Martin*, Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Aufl. 2020
- Hufen, Christian*, Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff, ZJS 2010, 603 ff.
- Hufen, Friedhelm*, Heilung und Unbeachtlichkeit von Verfahrensfehlern, JuS 1999, 313 ff.
- Hufen, Friedhelm*, Nudging – Rechtsformen, Möglichkeiten und Grenzen der sanften Beeinflussung des Menschen durch den Staat, JuS 2020, 193 ff.
- Hufen, Friedhelm*, Verwaltungsprozessrecht, 10. Aufl. 2016
- Hufen, Friedhelm*, Verwaltungsprozessrecht, 12. Aufl. 2021
- Hufen, Friedhelm/Siegel, Thorsten*, Fehler im Verwaltungsverfahren, 7. Auflage 2021
- Hullmann, Christian/Zorn, Mirko*, Probleme der Genehmigungsfiktion im Baugenehmigungsverfahren, NVwZ 2009, 756 ff.
- Humberg, Andreas*, Die Reform des Verwaltungszustellungsrechts des Bundes, VR 2006, 325 ff.
- Ipsen, Jörn*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl. 2018
- Jachmann, Monika/Drien, Klaus-Dieter*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2010
- Jacob, Peter*, Der Amtsermittlungsgrundsatz vor dem Verwaltungsgericht, JuS 2011, 510 ff.
- Jarass, Hans D.*, BlmSchG, Kommentar, 12. Aufl. 2017
- Jarass, Hans D.*, Bindungswirkung von Verwaltungsvorschriften, JuS 1999, 105 ff.
- Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo*, GG Kommentar, 16. Aufl. 2020
- Kadelbach, Stefan*, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss, 1999
- Kahl, Wolfgang/Ohlendorf, Lutz*, Die Europäisierung des subjektiven öffentlichen Rechts, JA 2011, 41 ff.
- Kingler, Stefan/Krebs, Andreas*, Die Zusicherung, § 38 VwVfG, JuS 2010, 1059 ff.
- Kingreen, Thorsten/Poscher, Ralf*, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Aufl. 2020

Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur

- Kingreen, Torsten/Poscher, Ralf*, Grundrechte, Staatsrecht II, 37. Aufl. 2021
- Klindt, Thomas*, Verwaltungsverfahrenrechtliche Bestimmtheitsanforderungen behördlicher Rückrufanordnungen, NVwZ 2009, 891 ff.
- Kloepfer, Michael/von Lewinski, Kai*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG), DVBl. 2005, 1277 ff.
- Kluth, Winfried*, Das zweite DIHK-Urteil des Bundesverwaltungsgerichts und seine Folgen, NVwZ 2021, 345 ff.
- Kluth, Winfried*, Die Genehmigungsfiktion des § 42a VwVfG – Verfahrensrechtliche und prozessuale Probleme, JuS 2011, 1078 ff.
- Kment, Martin/Vorwalter, Sebastian*, Beurteilungsspielraum und Ermessen, JuS 2015, 193 ff.
- Knack, Hans Joachim/Henneke, Hans-Günter*, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 11. Aufl. 2019
- Kopp, Ferdinand O./Ramsauer, Ulrich*, VwVfG, 22. Aufl. 2021
- Kopp, Ferdinand/Schenke, Wolf-Rüdiger*, VwGO, 27. Aufl. 2021
- Kreis Soest*, Verwaltungstexte verständlich schreiben, 2019, https://www.kreis-soest.de/politik_verwaltung/verwaltung/modern/texte/2019-01-02_arbeitshilfe_2019_Anpassung_Grundsatz8.pdf
- Kremer, Eva-Maria*, Der Schleichweg – Fallbearbeitung im Fach Allgemeines Verwaltungsrecht, DVP 2015, 69 ff.
- Kring, Jennifer*, Die Zwangsvollstreckung von Gerichtsurteilen gegenüber der öffentlichen Hand – Zwangshaft für Behördenleiter?, NVwZ 2019, 23 ff.
- Krüger, Elmar*, Die Zwangsvollstreckung in der verwaltungsrechtlichen Klausur, VR 2015, 217 ff.
- Krüger, Elmar*, Nebenbestimmungen zu Verwaltungsakten, VR 2014, 162 ff.
- Lampert, Stephen*, Die Pflicht zur Begründung von Verwaltungsakten gemäß § 39 VwVfG und die Folgen ihrer Verletzung, DVP 2000, 390 ff.
- Lange, Gerhard*, Die abgelehnte Nebentätigkeit – Übungsfall zur Bescheidtechnik aus dem Beamtenrecht, DVP 2004, 464 ff.
- Lange, Klaus*, Kommunalrecht, 2013
- Lenders, Burghard Paulus*, Aktuelles zum Verwaltungsverfahrenrecht – Teil I, NWVBl 2009, 457 ff.
- Lenk, Andreas*, Behördliche Hinweispflichten auf Rechtsbehelfe in elektronischer Form, NVwZ 2021, 108 ff.
- Leopold, Anders*, Die Umdeutung fehlerhafter Verwaltungsakte, Jura 2006, 895 ff.
- Lindner, Franz-Josef/Jahr, Diane*, Der unzureichend begründete Verwaltungsakt, JuS 2013, 673 ff.
- Linhart, Helmut*, Der Bescheid, 5. Auflage 2017
- Linhart, Helmut*, Schreiben, Bescheide und Vorschriften in der Verwaltung, Loseblatt
- Lisken, Hans/Denniger, Erhard*, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021
- Mager, Ute*, Staatsrecht I, 9. Aufl. 2021
- Mauer, Hartmut/Waldhoff, Christian*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Auflage 2020
- Mayer, Otto*, Verwaltungsrecht, Bd. I, 3. Auflage 1924
- Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen*, Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, 2017
- Michaelis, Lars Oliver*, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit – Gebrauchsanweisung für die Waage der Justitia, JA 2021, 573 ff.
- Möller, Manfred*, Rheinisches Panoptikum Klausur im Fach Allgemeines Verwaltungsrecht, DVP 2005, 25 ff.
- Möstl, Markus/Kugelmann, Dieter*, Beck-OK POR NRW
- Muckel, Stefan*, Effektiver Rechtsschutz gegen Verkehrszeichen, JA 2011, 477 ff.
- Muckel, Stefan*, Zwangsvollstreckung in der Klausur, JA 2012, 272 ff.
- Müller-Grüne, Sven*, Bescheidtechnik, 4. Auflage 2019
- Pache, Eckhard/Knauff, Matthias*, Zum Verhältnis von Ausgangs- und Widerspruchsbehörde nach den Regelungen der VwGO, DÖV 2004, 656 ff.
- Pautsch, Arne/Hoffmann, Lutz*, VwVfG, 2. Aufl. 2021
- Peine, Franz-Joseph/Siegel, Thorsten*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Aufl. 2020
- Pietzner, Rainer/Ronellenfitsch, Michael*, Assessorexamen, 14. Aufl. 2018
- Plath, Kai-Uwe* (Hrsg.), BDSG, DSGVO Kommentar, 2. Aufl. 2016
- Posser, Herbert/Wolff, Heinrich Amadeus*, BeckOK VwGO
- Posser, Herbert/Wolff, Heinrich Amadeus*, BeckOK VwGO
- Prell, Lorenz*, apf 2009, 65 ff.
- Prell, Lorenz*, Automatisierter Erlass von Verwaltungsakten und Bekanntgabe durch Abruf über Internetportale, apf 2017, 237 ff.
- Pünder, Hermann*, Die Folgen von Fehlern im Verwaltungsverfahren, Jura 2015, 1307 ff.

Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur

- Pünder, Hermann, Grundlagen des Verwaltungsverfahrensrechts, JuS 2011, 289 ff.
- Redeker, Martin/v. Oertzen, Hans-Joachim, Verwaltungsgerichtsordnung, 17. Aufl. 2021
- Reimer, Philipp, Verwaltungsdatenschutzrecht – Die behördliche Datenverarbeitung als Thema für das Allgemeine Verwaltungsrecht, DÖV 2018, 881 ff.
- Reuter, Thomas, Die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne – das unbekannte Wesen, Jura 2009, 511 ff.
- Rheindorf, Beate/Weidemann, Holger, Die öffentliche Bekanntgabe und öffentliche Zustellung eines Verwaltungsakts, DVP 2012, 310 ff.
- Riotte, Wolfgang/Waldecker, K., Zur Einordnung der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung in den Zuständigkeitskatalog des § 73 Abs. 1 VwGO, NWVBl. 1995, 401 ff.
- Röckinghausen, Marc, Das „Verfahren über eine einheitliche Stelle“, NWVBl 2009, 464 ff.
- Röhl, Klaus Friedrich/Röhl, Hans Christian, Allgemeine Rechtslehre, 3. Aufl. 2008
- Rohlfing, Bernd, Recht auf Akteneinsicht in die Handakten des Rechtsamts einer Behörde zur Förderung eines Amtshaftungsklageverfahrens?, VR 2010, 87 ff.
- Rosnagel, Alexander, Auf dem Weg zur elektronischen Verwaltung – Das E-Government-Gesetz, NJW 2013, 2710 ff.
- Rosnagel, Alexander, Das elektronische Verwaltungsverfahren, NJW 2003, 469 ff.
- Roth-Isigkeit, David, Die Begründung des vollständig automatisierten Verwaltungsakts, DÖV 2020, 1018 ff.
- Rottenwallner, Thomas, Der verwaltungsrechtliche Organstreit – Vom Sammelbegriff für eine Vielzahl von Einzeldogmatiken zu einer Gesamtdogmatik –, VerwArch 2014, 212 ff.
- Rüssel, Ulrike/Sensburg, Patrick Ernst, Bescheidtechnik im Verwaltungsverfahren, VR 2004, 37 ff.
- Rusteberg, Benjamin, Der funktional-akzessorische Verwaltungsaktsbegriff der VwGO, ZJS 2012, 449 ff.
- Ruthig, Josef/Storr, Stefan, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 5. Aufl. 2020
- Sachs, Michael (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 9. Aufl. 2021
- Sadler, Gerhard/Tillmanns, Reiner, VwVG VwZG, 10. Aufl. 2020
- Sasse, Thorsten, Anhörung Beteiligter (§ 28 VwVfG), VR 2019, 197 ff.
- Sauerland, Thomas, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2022
- Saurer, Johannes, Die Begründung im deutschen, europäischen und US-amerikanischen Verwaltungsverfahren, Verwaltungsarchiv 2009, 364 ff.
- Schäfers, Dominik, Einführung in die Methodik der Gesetzesauslegung, JuS 2015, 875 ff.
- Schenke, Ralf, Die Neujustierung der Fortsetzungsfeststellungsklage, JuS 2007, 697 ff.
- Schenke, Wolf-Rüdiger, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Aufl. 2021
- Schenke, Wolf-Rüdiger, Rechtmäßigwerden rechtswidrig erlassener Verwaltungsakte, NVwZ 2015, 1341 ff.
- Schenke, Wolf-Rüdiger/Baumeister, Peter, Probleme des Rechtsschutzes bei der Vollstreckung von Verwaltungsakten, NVwZ 1993, 1 ff.
- Schlacke, Sabine/Wittreck, Fabian, Landesrecht NRW, 2. Aufl. 2020
- Schliesky, Utz, Die Europäisierung der Amtshilfe, 2008
- Schliesky, Utz, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 4. Aufl. 2014
- Schmalz, Dieter, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1. Aufl. 2018
- Schmalz, Dieter, Methodenlehre für das juristische Studium, 4. Aufl. 1998
- Schmalz, Dieter, Verfassungsrecht, 3. Aufl. 2003
- Schmidt, Thorsten Ingo, Der Stufenaufbau der Rechtsordnung, Jura 2020, 896 ff.
- Schmidt, Thorsten Ingo, Rechtliche Rahmenbedingungen und Perspektiven der Rekommunalisierung, DÖV 2014, 357 ff.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard/Schoch Friedrich (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 14. Aufl. 2014
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Hofmann, Hans/Henneke, Hans-Günter, GG Kommentar, 15. Aufl. 2022
- Schmitz, Heribert/Prell, Lorenz, Europäische Verwaltungszusammenarbeit – Neue Regelungen im Verwaltungsverfahrensgesetz, NVwZ 2009, 1121 ff.
- Schmitz, Heribert/Prell, Lorenz, Planungsvereinheitlichungsgesetz, NVwZ 2013, 745 ff.
- Schmitz, Heribert/Prell, Lorenz, Verfahren über eine einheitliche Stelle – Das Vierte Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften, NVwZ 2009, 1 ff.
- Schnellenbach, Helmut/Bodanowitz, Jan, Beamtenrecht in der Praxis, 10. Aufl. 2020
- Schoch, Friedrich, Begründung von Verwaltungsakten, Jura 2005, 757 ff.
- Schoch, Friedrich, Das rechtliche Gehör Beteiligter im Verwaltungsverfahren, Jura 2006, 833 ff.
- Schoch, Friedrich, Der verwaltungsgerichtliche Organstreit, Jura 2008, 826 ff.
- Schoch, Friedrich, Die Allgemeinverfügung (§ 35 Satz 2 VwVfG), Jura 2012, 26 ff.
- Schoch, Friedrich, Die behördliche Befugnis zum Handeln durch Verwaltungsakt, Jura 2010, 670 ff.

Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur

- Schoch, Friedrich*, Die Bekanntgabe des Verwaltungsakts, Jura 2011, 23 ff.
- Schoch, Friedrich*, Rechtsschutz gegen die Umbenennung von Straßen, Jura 2011, 344 ff.
- Schoch, Friedrich*, Schutz der gemeindlichen Planungshoheit durch das Einvernehmen nach § 36 BauGB, NVwZ 2012, 777 ff.
- Schoch, Friedrich/Schneider, Jens-Peter*, Verwaltungsrecht, Werkstand: 41. EL Juli 2021
- Schwab, Dieter/Löhning, Martin*, Einführung in das Zivilrecht, 20. Aufl. 2016
- Schwabe, Jürgen*, Rechtsfragen zum Abschleppen verbotswidrig abgestellter Fahrzeuge
Zugleich eine Betrachtung zur Struktur der polizeilichen Standardmaßnahmen, NJW 1983, 369 ff.
- Schwacke, Peter*, Juristische Methodik mit Technik der Fallbearbeitung, 5. Aufl. 2011
- Schwacke, Peter*, Juristische Methodik, 5. Auflage 2011
- Schwacke, Peter/Schmidt, Guido*, Staatsrecht, 5. Aufl. 2007
- Schweickhardt, Rudolf/Vondung, Ute/Zimmermann-Kreber, Annette*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 10. Aufl. 2018
- Schweitzer, Michael/Dederer, Hans-Georg*, Staatsrecht III, 12. Aufl. 2020
- Sensburg, Patrick Ernst* (Hrsg.), Staats- und Europarecht, 2. Aufl. 2018
- Siegel, Thorstein/Waldhoff, Christian*, Öffentliches Recht in Berlin, 3. Aufl. 2020
- Siegel, Thorsten*, Elektronisches Verwaltungshandeln – Zu den Auswirkungen der Digitalisierung auf das Verwaltungsrecht, Jura 2020, 920 ff.
- Sodan, Helge/Ziekow, Jan*, Grundkurs Öffentliches Recht, 9. Auflage 2020
- Sodan, Helge/Ziekow, Jan*, Verwaltungsgerichtsordnung, 5. Aufl. 2018
- Sojka, Sonja*, Das Recht auf Akteneinsicht, apf 2017, 169 ff.
- Sojka, Sonja*, Das Recht auf Anhörung, apf 2017, 244 ff.
- Sojka, Sonja*, Die Handlungsinstrumente der Verwaltung, Teil 1: Verwaltungsakt, apf 2015, 290 ff.
- Sojka, Sonja*, Die Handlungsinstrumente der Verwaltung, Teil 1: Verwaltungsakt (Fortsetzung), apf 2015, 326 ff.
- Sojka, Sonja*, Die Handlungsinstrumente der Verwaltung, Teil 2: Öffentlich-rechtlicher Vertrag, apf 2015, 366 ff.
- Sojka, Sonja*, Die Handlungsinstrumente der Verwaltung, Teil 3: Realakt und Sonstiges, apf 2016, 5 ff.
- Sojka, Sonja*, Die Handlungsinstrumente der Verwaltung, Teil 4: Satzungen und Verordnungen, apf 2016, 33 ff.
- Spranger, Tade Matthias*, Beschränkungen des Anhörungsrechts im förmlichen Verwaltungsverfahren, NWVBl 2000, 166 ff.
- Stadt Bochum*, Tipps zum einfachen Schreiben, [https://www.bochum.de/C125830C0042AB74/vwContentByKey/N26R27EF053HGILDE/\\$FILE/einfachesschreiben.pdf](https://www.bochum.de/C125830C0042AB74/vwContentByKey/N26R27EF053HGILDE/$FILE/einfachesschreiben.pdf)
- Steike, Jörn*, Akteneinsicht bei der Prüfungsanfechtung, NVwZ 2001, 868 ff.
- Stein, Reiner*, Bekanntgabeformen von Verwaltungsakten, DVP 2006, 441 ff.
- Stein, Reiner*, Die Verpflichtungsklage in der verwaltungsrechtlichen Fallbearbeitung, DVP 2013, 90 ff.
- Stein, Reiner*, Fehlerhafte Verwaltungsakte und ihre Folgen, DVP 2009, 2 ff.
- Steiner, Udo/Brinktrine, Ralf*, Besonderes Verwaltungsrecht, 9. Aufl. 2018
- Stelkens, Paul/Bonk, Heinz Joachim/Sachs, Michael*, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Auflage 2018
- Stelkens, Ulrich*, Der Eigenwert des Verfahrens im Verwaltungsrecht, DVBl 2010, 1078 ff.
- Stern, Klaus*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980
- Storr, Stefan/Schröder, Rainer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2021
- Struzina, Victor/Kaiser, Roman*, Die Zustellung von Verwaltungsakten in der Fallbearbeitung, JA 2020, 279 ff.
- Stückemann, Manuel*, Die Rechtsnachfolge in die gefahrenabwehrrechtliche Verhaltens- und Zustandsverantwortlichkeit, JA 2015, 569 ff.
- Stüer, Bernhard/Hönig, Dietmar*, Befangenheit in der Planfeststellung, DÖV 2004, 642 ff.
- Stüer, Bernhard/Probstfeld, Willi E.*, Die Planfeststellung – Grundlagen, Fachrecht, Rechtsschutz, Beispiele, 2. Auflage 2016 ff.
- Stuttmann, Martin*, Die Herstellung der Öffentlichkeit einer Straße durch Widmung, NWVBl 2005, 255 ff.
- Tegtmeyer, Henning/Vahle, Jürgen*, Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen, 12. Aufl. 2018
- Tettinger, Peter*, Public Private Partnership, Möglichkeiten und Grenzen – ein Sachstandsbericht, NWVBl. 2005, 1 ff.
- Ulrich, Norbert/van Endern, Christian/Hermes, Dirk*, Polizei- und Ordnungsrecht NRW, Ordnungswidrigkeitenrecht, Bescheidtechnik 2021 ff.

Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur

- v. Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian, Grundgesetz Kommentar Band 2, 7. Aufl. 2018
- v. Roettenke, Torsten/Rothländer, Christian, Beamtenstatusgesetz, 2.Update Oktober 2021
- Vable, Jürgen, Datenverarbeitung durch die öffentliche Hand und Informations- und Schutzrechte des Bürgers, DVP 1990, 355 ff.
- Vable, Jürgen, Die rechtliche und wirtschaftliche Unmöglichkeit im Polizei- und Ordnungsrecht, Ein Problemüberblick anhand von Fällen, DVP 2005, 109 ff.
- Vable, Jürgen, Die Stellung des Bürgers im Verwaltungsverfahren, DVP 2005, 265 ff.
- Vable, Jürgen, Gewährung von Akteneinsicht und Erteilung von Auskünften durch die öffentliche Verwaltung, DVP 2013, 135 ff.
- Vable, Jürgen, Grundlagen der juristischen Methodik, DVP 2012, 2 ff.
- Vable, Jürgen, Grundzüge des Verwaltungsvollstreckungsrechts, DVP 2006, 89 ff.
- Vable, Jürgen, Verfahrensrechte des Bürgers im Verwaltungsverfahren – Bedeutung und Folgen bei der Verletzung in Praxis und Theorie, DVP 2004, 187 ff.
- Vockeroth, Rainer, Die Verhältnismäßigkeit von ordnungsbehördlichen Maßnahmen anhand von Fallbeispielen, DVP 2018, 298 ff.
- Volkert, Werner, Die Verwaltungsentscheidung, 5. Auflage 2010
- von Arnould, Andreas, Die normtheoretische Begründung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, JZ 2000, 276 ff.
- von Münch, Ingo/Kunig, Philip, Grundgesetz – Kommentar, Band 1, 7. Aufl. 2021
- Voßkuhle, Andreas, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, JuS 2007, 429 ff.
- Voßkuhle, Andreas, Entscheidungsspielräume der Verwaltung (Ermessen, Beurteilungsspielraum, planerische Gestaltungsfreiheit), JuS 2008, 117 ff.
- Voßkuhle, Andreas/Wischmeyer, Thomas, Grundwissen – Öffentliches Recht: Verwaltungsvollstreckung, JuS 2016, 698 ff.
- Wagner, Marc, Nebenbestimmungen zu Verwaltungsakten – Grundlegendes am Praxisbeispiel, JA 2008, 866 ff.
- Wahrendorf, Volker/Huschens, Michael, Grundfragen beim Abfassen verwaltungsgerichtlicher Urteile, NWVBl. 2005, 197 ff.
- Waldhoff, Christian, Rechtsschein eines Verwaltungsakts, JuS 2017, 805 ff.
- Waldhoff, Christian, Rechtswidrigkeitszusammenhang in der Verwaltungsvollstreckung; wiederholte Zwangsgeldfestsetzung, JuS 2015, 862 ff.
- Waldhoff, Christian, Widerrufsvorbehalt bei gebundenem begünstigendem Verwaltungsakt, VwVfG § 36 I, JuS 2016, 959 ff.
- Wallerath, Maximilian, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2009
- Wassermann, Rudolf (Gesamthrg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Reihe Alternativkommentare, Band 1, 2. Aufl. 1989 (zit. AK GG)
- Weber, Klaus, Die Folgen der Nichtbeachtung des Bestimmtheitsprinzips, VR 2008, 217 ff.
- Weber, Klaus, Tenorierung belastender Verwaltungsakte, KommJur 2008, 89 ff.
- Weber, Klaus, Zur Bestimmtheit von Entscheidungen im Verwaltungs- und Vollstreckungsverfahren, VR 2008, 181 ff.
- Wehr, Matthias, Abschied von der Fortsetzungsfeststellungsklage, DVBl. 2001, 785 ff.
- Weidemann, Holger, Der praktische Fall – Der neue Fußweg, VR 2002, 104 ff.
- Weidemann, Holger, Die Allgemeinverfügung nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz, DVP 2020, 231 ff.
- Weidemann, Holger, Die Zustellung eines Verwaltungsakts – Ein Überblick, DVP 2011, 406 ff.
- Weidemann, Holger, Europäische Verwaltungszusammenarbeit und das VwVfG – Erneute Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes, VR 2010, 37 ff.
- Weidemann, Holger/Barthel, Torsten F., Elektronische Zustellung eines Verwaltungsakts, DVP 2010, 486 ff.
- Weidemann, Holger/Demke, Marian, Das Unbefangenheitsprinzip im Verwaltungsverfahren – §§ 20 und 21 VwVfG im Vergleich, DVP 2017, 138 ff.
- Weidemann, Holger/Rheindorf, Beate, Die Heilung von Verfahrens- und Formfehlern – §§ 126 AO, 41 SGB X und 45 VwVfG im Vergleich, DVP 2010, 178 ff.
- Wichmann, Manfred/Langer, Karl-Ulrich, Öffentliches Dienstrecht, 8. Aufl. 2017
- Wienbracke, Mike, Abschluss der Reform des Widerspruchsverfahrens in NRW, NWVBl 2015, 248 ff.
- Wienbracke, Mike, Juristische Methodenlehre, 2. Aufl. 2020
- Wienbracke, Mike, Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt, apf 2011, 331 ff.
- Wilhelm, Hermann, Bescheidtechnik und Verwaltungssprache, DVP 2010, 189 ff.
- Wilhelm, Hermann, Ermessen ohne Ende..., DVP 2011, 310 ff.

Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur

- Will, Martin/Rathgeber, Christian*, Die Nichtigkeit von Verwaltungsakten gem. § 44 VwVfG, JuS 2012, 1057 ff.
- Windoffer, Alexander*, Die Umdeutung fehlerhafter Verwaltungsakte gemäß § 47 VwVfG, Jura 2020, 791 ff.
- Wittern, Andreas/Baßlsperger, Maximilian*, Verwaltungs- und Verwaltungsprozessrecht, 20. Aufl. 2016
- Wolf, Maximilian/Krumm, Karsten*, Verkehrsüberwachung durch Private, NVwZ 2020, 526 ff.
- Wolff, Hans J./Bachof, Otto/Stober, Rolf/Kluth, Winfried*, Verwaltungsrecht Bd. II, 7. Aufl. 2010
- Wolff, Hans J./Bachof, Otto/Stober, Rolf/Kluth, Winfried*, Verwaltungsrecht Bd. I, 13. Aufl. 2017
- Wolff, Heinrich Amadeus*, Maßgeblicher Zeitpunkt bei der Anfechtungsklage einer Gemeinde gegen die Erteilung einer Baugenehmigung, JA 2009, 316 ff.
- Wolff, Heinrich Amadeus/Decker, Andreas*, VwGO, VwVfG, 4. Aufl. 2021
- Württemberg, Thomas/Heckmann, Dirk*, Verwaltungsprozessrecht, 4. Aufl. 2018
- Zaumseil, Peter*, Der Untersuchungsgrundsatz im Verwaltungsverfahren, VR 2012, 325 ff.
- Zeiler, Horst*, Amtshaftung der Gemeinde wegen Versagung des gemäß § 36 BauGB erforderlichen Einvernehmens, KommJur 2009, 288 ff.
- Zeissler, Christian/Schmitz, Vera*, Das Urteil des EuGH vom 15.10.2015 in der Rechtssache C-137/14 als Ende der umweltrechtlichen Präklusion?, UPR 2016, 1 ff.
- Ziekow, Jan*, Das Verwaltungsverfahrensrecht in der Digitalisierung der Verwaltung, NVwZ 2018, 1169 ff.
- Ziekow, Jan*, Der Fraktionsausschluß im Kommunalrecht: Zulässigkeit und vorläufiger Rechtsschutz, NWVBl. 1998, 298 ff.
- Ziekow, Jan*, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 4. Aufl. 2016
- Ziekow, Jan*, Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar, 4. Aufl. 2019
- Zimmerling, Wolfgang/Brehm, Robert*, Kritisches zum juristischen Prüfungsrecht, DVBl 2012, 265 ff.
- Zippelius, Reinhold*, Allgemeine Staatslehre, 17. Aufl. 2017
- Zippelius, Reinhold*, Juristische Methodenlehre, 11. Aufl. 2012

1. Abschnitt: Die öffentliche Verwaltung

1. Die Bedeutung der öffentlichen Verwaltung für alle Personen

Das Verwaltungsrecht befasst sich mit dem Handeln der öffentlichen Verwaltung. Um zu erkennen, inwieweit alle Personen täglich von der öffentlichen Verwaltung betroffen sind, betrachten wir den Tageslauf einer Bürgerin oder eines Bürgers, die/den wir hier verkürzt „den¹ Bürger B“ nennen wollen:

Nach dem Aufstehen schaltet B das Licht an und nutzt den von einem öffentlichen Elektrizitätswerk verteilten Strom. Das anschließend benötigte Wasser wird von einem gemeindlichen Wasserwerk geliefert und durch die von der Gemeindeverwaltung unterhaltene Kanalisation abgeleitet. Währenddessen leert die gemeindliche Müllabfuhr die Mülltonne.

Fährt B mit dem Auto zur Arbeit, ist er auf die von der Verwaltung gebauten und unterhaltenen Straßen und auf Verkehrsregelungen angewiesen. Seine Kinder fahren mit öffentlichen Verkehrsmitteln zur Schule und werden von Lehrern unterrichtet. Im Berufsleben kommt B am intensivsten mit der Verwaltung in Berührung, wenn er – wie ca. 4,8 Millionen² – selbst dort Dienst tut. Aber auch als Arbeitnehmer in einem privatwirtschaftlichen Betrieb verlässt er sich darauf, dass die von ihm benutzten Maschinen von den Arbeitsschutzbehörden überwacht und für sicher befunden worden sind.

Vor Straftaten schützt ihn, so gut es geht, die Polizei. Wird er krank, kann er z. B. im städtischen Krankenhaus oder in einer Universitätsklinik behandelt werden. Die Kosten zahlt die Krankenkasse, oft ein Verwaltungsträger wie beispielsweise die Allgemeine Ortskrankenkasse. Wird er arbeitslos, unterstützt ihn die Arbeitsagentur finanziell und hilft ihm bei der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz.

Ob die Behörden in dem nötigen Umfang verhindern, dass der Wald, durch den sein Spaziergang oder sein Waldlauf führt, nicht abgeholzt und nicht durch Abgase zerstört wird, ist bekanntlich umstritten; immerhin bemühen sich eine Reihe von Behörden um den Schutz der Umwelt. Für die Freizeitgestaltung sorgt die Gemeinde durch Anlage und Unterhaltung von Sportplätzen, Schwimmbädern, Theatern und Museen.

Ein intensiver Kontakt weniger angenehmer Art sei nicht verschwiegen: Im Auftrag der Finanzverwaltung und der Sozialversicherungsträger zieht der Arbeitgeber Steuern und Beiträge vom Entgelt ab. Dafür stellen die staatlichen (Bundes- und Landes-) Verwaltungen und die kommunalen Verwaltungen eine umfangreiche Infrastruktur zur Verfügung; außerdem sichert z. B. die Deutsche Rentenversicherung im Alter den Lebensunterhalt durch Zahlung einer Rente.

Nimmt man hinzu, dass der Mensch meist in einem von der Gemeinde, vom Kreis oder Land betriebenen Krankenhaus geboren wird und meist auf einem gemeindlichen Friedhof seine letzte Ruhe findet, wird deutlich, wie sehr wir alle von der öffentlichen Verwaltung begleitet werden und in welcher vielfältigen Weise wir von ihr abhängig sind.³

1 Männliche Bezeichnungen stehen in diesem Buch aus Vereinfachungsgründen und zum besseren Lesefluss für alle Geschlechter.

2 Zusammengefasst sind die Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten des Bundes, der Länder, der Gemeinden und der Sozialversicherung; bei Einbeziehung der „sonstigen öffentlichen Einrichtungen“: 5,8 Mio. (Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 6, Personal des öffentlichen Dienstes. Vgl. www.destatis.de).

3 Vgl. Hofmann/Theisen/Bätge, Kommunalrecht in NRW, Einleitung zu Kapitel 2 (zum besonders starken Bezug der Bürgerschaft zu „ihrer“ jeweiligen Kommunalverwaltung).

2. Der Begriff der öffentlichen Verwaltung

- 3 Bei der obigen Betrachtung des Tagesablaufs „des Bürgers B“ wurde davon ausgegangen, dass so Unterschiedliches aus der Verwaltungspraxis wie Müllabfuhr, AOK, Polizei, Schule und Friedhof etc. zur öffentlichen Verwaltung gehört. Dies bedarf der Begründung und Abgrenzung, zumal es auch Privat-Krankenkassen, private Müllentsorger, private Theater gibt und neben den öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten⁴ auch zahlreiche „private“ Fernsehanbieter⁵. Der oft benutzte Begriff „privater Fernseh-Sender“ ist ungenau und beschönigend: Bei dieser „Privatheit“ geht es (durchaus in legitimer Weise) um Gewinnerzielung – genauer wäre also die Bezeichnung „profitorientierter Fernseh-Sender“ oder „kommerzieller Sender“. Als Gegenstück könnte es der Klarheit dienen, wenn man zu den „öffentlich-rechtlichen Sendern“ den (juristisch genauen, aber) schwer fassbaren Begriff „öffentlich-rechtlich“ ersetzt durch „nicht gewinnorientierte Sender“. Manche Verkehrsunternehmen und die meisten Energieversorgungsunternehmen sind Aktiengesellschaften oder GmbHs – gehören auch diese zur öffentlichen Verwaltung?

2.1 Öffentliche Verwaltung als staatliche Verwaltung

- 4 Die öffentliche Verwaltung als Gegenstand des Verwaltungsrechts ist gleichbedeutend mit „staatlicher“ Verwaltung, wobei „staatlich“ hier in einem *erweiterten* Sinn verstanden wird und auch die Gemeinde-(Kommunal-)Verwaltung mit einschließen soll. Der erste Schritt zur Bestimmung dessen, was öffentliche Verwaltung bedeutet, dient deshalb der Abgrenzung der staatlichen Verwaltung von der nichtstaatlichen, also der privaten Verwaltung, zu der beispielsweise die Personal- und Finanzverwaltung großer Unternehmen oder die Geschäftsführung eines Vereins gehören.
- 5 Betrachtet man allein die Tätigkeit, lässt sich nicht hinreichend präzise abgrenzen, was Aufgabe des Staates ist und welche Tätigkeiten dem privaten (einschließlich kommerziellen) Bereich zuzuordnen sind. Zwar gibt es einen Kernbereich ausschließlich staatlicher Aufgaben: Hierzu gehören die Aufgaben der Polizei und anderer Behörden, die Zwang ausüben dürfen (z. B. der Finanzämter); zur Zwanganwendung ist nur der Staat befugt (Gewaltmonopol des Staates). Viele andere Tätigkeiten sind aber auch als Handlungsweisen Privater denkbar: Auch Privatpersonen, gewerbliche Unternehmen und Vereine können beispielsweise öffentliche Verkehrsmittel oder Rundfunksender betreiben, Strom erzeugen und verteilen, Schulen (Privatschulen) und Krankenhäuser (Privatkliniken) unterhalten, können Hilfsbedürftige unterstützen (info@tafel.de). Deshalb lässt sich der Bereich der Staatstätigkeit allgemein nur so bestimmen, dass er alle gesetzlich übertragenen sowie die zulässigerweise freiwillig übernommenen Aufgaben umfasst. Prinzipiell kann der Staat Aufgaben aller Art übernehmen; sein Wirkungsbereich ist gegenständlich (fast) unbegrenzt.
- 6 Das ergibt sich aus den Vorschriften des Grundgesetzes: Art. 30 GG spricht nur allgemein von der „Ausübung der staatlichen Befugnisse“ und der „Erfüllung der staatlichen Aufgaben“, ohne diese näher zu bestimmen. In Art. 87 Abs. 3 S. 2 GG ist ausdrücklich vorgesehen, dass dem Bund neue Aufgaben erwachsen können, ohne dass näher bestimmt ist, wann das der Fall ist. Aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG ergibt sich, dass die Gemein-

4 Z. B. WDR (Westdeutscher Rundfunk) in Köln – als größte Landesrundfunkanstalt Deutschlands, also als Teil der „ARD“ (Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland), kurz des „Ersten Programms“; vgl. zum Umfang der Verwaltungstätigkeit des WDR: VG Köln, NWVBl. 2010, 155.

5 Z. B. RTL in Köln – als erfolgreichster kommerzieller Sender Deutschlands.

den „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ... in eigener Verantwortung regeln“⁶, was auch gegebenenfalls neu entstehende Aufgaben umfasst.

Wichtige rechtliche Schranken staatlicher Tätigkeit bilden die Grundrechte (z. B. verbietet Art. 6 Abs. 1 GG dem Staat, etwa durch eine „Ehewermittlungsbehörde“ den Ehepartner zu suchen). Für die einzelnen organisatorischen Gliederungen des Staates (z. B. Bund, Länder, Gemeinden) ergeben sich Schranken ihres Wirkungsbereichs aus den Zuständigkeitsvorschriften bzw. der Verbandskompetenz.⁷ Weitere Grenzen bilden sonstige Gesetze, die Haushaltsvorschriften und – faktisch – die nur beschränkt vorhandenen finanziellen, personellen und technischen Möglichkeiten. In diesem Bereich ist auch das später zu behandelnde Stichwort „Privatisierung“⁸ von Bedeutung. 7

2.2 Die Gewaltenteilungslehre als Grundlage für die Begriffsbestimmung der Verwaltung

Nach der Lehre von der Dreiteilung der Gewalten (auch: Funktionen) ist zu unterscheiden: 8

- Erste Gewalt: Gesetzgebung, Legislative;
- Zweite Gewalt: Vollziehende Gewalt, Regierung und Verwaltung, Exekutive;
- Dritte Gewalt: Rechtsprechung, Judikative.

Die Gewaltenteilung als organisatorisches Grundprinzip des Rechtsstaates ergibt sich aus Art. 1 Abs. 3, 20 Abs. 2 S. 2, 70, 83, 92 GG. Ihre Behandlung im Einzelnen gehört in das Staatsrecht.⁹

Es gibt aber auch Sonderfälle, insbesondere dürfen Organe der Zweiten Gewalt unter den Voraussetzungen des Art. 80 GG Rechtsverordnungen erlassen und damit materielle Gesetzgebungsaufgaben wahrnehmen. Auch wegen solcher Diskrepanzen hat die Unterscheidung der Gewalten im materiellen und im organisatorischen Sinn Bedeutung. Der **Begriff der Verwaltung** ist materiell und organisatorisch näher zu bestimmen. 9

Welche Tätigkeit unter den weitgefassten Begriff des „Verwaltens“ (Verwaltung im **materiellen** Sinn) fällt, lässt sich nicht mit einer Kurzdefinition beschreiben. 10

1. Am einfachsten ist die Bestimmung nach der sog. Subtraktionsformel. Sie geht von der Überlegung aus, dass sich eher feststellen lässt, was „Gesetzgebung“ und was „Rechtsprechung“ ist. Das, was übrig bleibt, ist die Verwaltungstätigkeit. Folglich ist Verwaltung im materiellen Sinne jede Staatstätigkeit, die weder Gesetzgebung noch Rechtsprechung ist.¹⁰ Diese Begriffsbestimmung erhält ihren Inhalt durch die Bestimmung dessen, was „Gesetzgebung“ und was „Rechtsprechung“ ist:
 - **Gesetzgebung** ist der Erlass allgemeiner Regelungen für das Zusammenleben der Personen in der Gesellschaft, wobei die Gesetze die grundlegenden Entscheidungen für das Gemeinwesen treffen.
 - **Rechtsprechung** ist die Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten durch einen neutralen Dritten sowie die Verhängung von Strafen.11

⁶ Vgl. zu Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG und zur kommunalen Selbstverwaltung eingehend: Hofmann/Theisen/Bätge, Kommunalrecht in NRW, 2.2–2.2.8.

⁷ Zur Verbandskompetenz vgl. Hofmann/Theisen/Bätge, Kommunalrecht in NRW, Kapitel 6 und unten Rn. 516.

⁸ Zur Privatisierungsdiskussion vgl. unten Rn. 32.

⁹ Vgl. z. B. für viele: Bätge in Sensburg, Staats- und Europarecht, 1. Kapitel, H II 1; Röckinghausen in Sensburg, Staats- und Europarecht, 2. Kapitel B II; Schwacke/Schmidt, 3. Teil 2.4.2.1; Schmalz, Rn. 88 ff.

¹⁰ Dieser Formel folgte vor allem die ältere Verwaltungsrechtslehre (Otto Mayer, Walter Jellinek).

Allerdings sind die Begriffe von Gesetzgebung und Rechtsprechung keineswegs eindeutig. Beispielsweise lässt sich kaum ausreichend begründen, weshalb der Erlass des für den Staat geltenden Haushaltsplanes durch Haushaltsgesetz (Art. 110 Abs. 2 GG) erfolgt und somit Gesetzgebung ist, während der Erlass entsprechender Haushaltssatzungen durch die Gemeinden¹¹, ferner auch die Aufstellung von Bebauungsplänen und zahlreiche andere (Verwaltungs-) Planungen zur Verwaltungstätigkeit gehören. Immerhin ermöglicht die Subtraktionsformel in den Fällen eine Entscheidung, in denen Gesetzgebung oder Rechtsprechung eindeutig vorliegt oder nicht vorliegt.

- 12** 2. Es gibt auch positive Definitionen von Verwaltung, die aber sehr abstrakt sind (und deshalb nur begrenzt hilfreich). Danach ist Verwaltung „die planmäßige, in ihren Zielen und Zwecken durch die Rechtsordnung und innerhalb dieser durch die politischen Entscheidungen der Regierung bestimmte und zugleich begrenzte Tätigkeit öffentlicher Gemeinwesen zur Gestaltung und Gewährleistung des sozialen Zusammenlebens durch konkrete Maßnahmen“.
- Oder etwa: „Verwaltung im materiellen Sinne kann ... definiert werden als mannigfaltige, zweckbestimmte, idR organisierte, fremdnützige und verantwortliche, nur teilplanende, selbstbeteiligt ausführende und gestaltende Wahrnehmung von Angelegenheiten, insbesondere durch Herstellung diesbezüglicher Entscheidungen.“¹²
- 13** 3. Schließlich besteht die Möglichkeit einer Begriffsbestimmung durch Aufzählen. Danach fallen in den Bereich der Zweiten Gewalt u. a. folgende Tätigkeiten:
- Das Setzen bestimmter politischer Ziele (z. B. in der Außenpolitik, der Verkehrspolitik, der Energiepolitik), wobei allerdings politische Entscheidungen des Parlaments Vorrang haben.
 - Der Vollzug der Gesetze, aber auch die Mitwirkung bei der Vorbereitung der Gesetze.
 - Die Sicherung gegen existenzielle Risiken (z. B. Sozialversicherung, Sozialleistung, Arbeitsförderung), sowie das Beheben von Notlagen und Missständen in den von den Gesetzen (noch) nicht geregelten Bereichen (z. B. Subventionsgewährung bei extremem Anstieg der Energiekosten).
 - Die Gewährleistung, Schaffung und Unterhaltung von Einrichtungen, die für das gesellschaftliche Zusammenleben unentbehrlich oder zumindest nützlich sind (z. B. Einrichtungen des Verkehrs, der Versorgung, der Entsorgung, der Bildung, Kultur, Theater, Sportanlagen).
 - Die Sicherung der Ordnung nach innen und außen (z. B. Polizei, Bundeswehr).
 - Die Beschaffung der finanziellen Mittel zur Erfüllung der Verwaltungsaufgaben (z. B. Steuer- und Zollverwaltung).

Offenkundig handelt es sich hier aber nicht um eine abschließende Aufzählung, sondern nur um einige besonders wichtige und typische Tätigkeitsbereiche aus der Praxis der Verwaltung.

- 14** Zusammenfassend kann der **Begriff der Verwaltung** so bestimmt werden, dass erstens durch Anwendung der Subtraktionsformel die eindeutig zur Gesetzgebung und Rechtsprechung gehörenden Tätigkeiten ausgeschieden werden; zweitens wird eine der positiven Begriffsbestimmungen herangezogen; drittens erfolgt eine Konkretisierung durch die typischen Tätigkeitsbereiche der Verwaltung.

¹¹ Vgl. Hofmann/Theisen/Bätge, Kommunalrecht in NRW, 2.4.1.5.

¹² So Wolff/Bachof/Stober/Kluth I § 3.

Was **organisatorisch** unter Verwaltung zu verstehen ist, lässt sich klarer bestimmen: 15

1. Zunächst gibt es Vorschriften in der Verfassung, nach denen bestimmte Organe und Organgruppen der Exekutive zugeteilt werden. Nach Art. 87 Abs. 1 und 2 GG sind das beispielsweise der Auswärtige Dienst, die Bundesfinanzverwaltung und bestimmte Sozialversicherungsträger.
2. Für andere Organe, insbesondere für die Gemeinden (vgl. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG), fehlt eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Einordnung in den Bereich der Zweiten Gewalt (ob allein die Bezeichnung als Selbst„verwaltung“ in Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG ausreicht, ist fraglich). Als Kriterien für die Zuordnung zur Zweiten Gewalt kommen in diesen Fällen (also auch hinsichtlich der Gemeinden) in Betracht:
 - In Abgrenzung zur Rechtsprechung: Die Organe der Verwaltung sind weisungsgebunden, die Richter sind unabhängig und weisungsfrei (Art. 97 GG).

Jedoch ist dieses Merkmal allenfalls als Indiz zu werten. Denn es gibt auch weisungsfreie Verwaltung, wozu insbesondere die Rechnungshöfe gehören (z. B. Art. 114 Abs. 2 GG). Auch die zur Zweiten Gewalt gehörende Regierung ist nicht weisungsgebunden.

- In Abgrenzung zur Ersten Gewalt: Die Parlamentsabgeordneten werden gewählt, während die Mitglieder der Verwaltung ernannt werden.

Jedoch werden einerseits die Mitglieder des Bundesrates, also eines Gesetzgebungsorgans, nicht gewählt, sondern von den Landesregierungen entsandt. Andererseits werden die Mitglieder des Gemeinderats, eines Organs der Selbst„verwaltung“, mit gleicher demokratischer Legitimation wie Bundestags- und Landtagsabgeordnete gewählt. Also hat auch dieses Merkmal nur Indizfunktion.

Deshalb lässt sich in den Fällen, in denen eine verfassungsrechtliche Zuordnung fehlt, nur auf die Tätigkeit des jeweiligen Organs abstellen. **Verwaltungsorgane** sind diejenigen Staatsorgane, deren hauptsächliche Tätigkeit Verwaltungstätigkeit im materiellen¹³ Sinne ist. 16

Danach gehört die Kommunalverwaltung an sich – einschließlich ihrer gewählten Vertretungskörperschaften (Gemeinde-/Stadtrat, Bezirksvertretung, Kreistag) – zur Verwaltung im organisatorischen Sinne. Bei ihnen überwiegt die Verwaltungstätigkeit. Das gilt auch für die Tätigkeit der Vertretungskörperschaften, da auch diese in ihrer Praxis vor allem in wichtigen Verwaltungsangelegenheiten entscheiden; ihre Rechtsetzungstätigkeit (Erlass von Satzungen) tritt dahinter zurück. Eine Sonderstellung ergibt sich für die kommunalen Vertretungskörperschaften allerdings hinsichtlich ihrer Legitimation aus ihrer demokratischen Wahl durch die Bürgerschaft.¹⁴

2.3 Begriffsbestimmungen

Die Begriffsbestimmungen für die Verwaltung im materiellen und im organisatorischen Sinn bedürfen noch einer Korrektur. Innerhalb der Zweiten Gewalt sind zu unterscheiden: 17

1. Die Tätigkeit der **Regierung** umfasst – unbeschadet der Vorrangstellung des Parlaments – die politische Staatsleitung, insbesondere die Bestimmung der Richtlinien der Politik und die Vorbereitung der Gesetze. Organisatorisch gehören zur Regierung die Bundes- und Landesregierungen als Kollegialorgane sowie die Minister als Mitglieder der Regierungen.

¹³ Erläutert oben Rn. 10 ff.

¹⁴ Vgl. Hofmann/Theisen/Bätge, Kommunalrecht in NRW, 2.1.2.3; Dolderer, DÖV 2009, 146 ff.

Tätigkeit und Organisation der Regierung sind Gegenstand des Verfassungsrechts und nicht des Verwaltungsrechts. Die Regierung in diesem Sinne wird auch als „Gubernative“ bezeichnet.

- 18 2. Der übrige Teil der Zweiten Gewalt ist die Verwaltung im engeren Sinne (**Exekutive ieS**), der vor allem der Vollzug der Gesetze dem Bürger gegenüber obliegt.

Die Praxis der Ministerien weist eine Doppelstellung auf: In erster Linie unterstützen sie den Minister in seiner Eigenschaft als Mitglied der Regierung, gehören insoweit in den Regierungs- und damit Verfassungsbereich (vgl. Art. 65 S. 2 GG). Außerdem sind sie oberste Bundes- bzw. Landesbehörden und gehören insoweit zum Bereich der Verwaltung ieS. Vor allem in den Ländern ist dieser Tätigkeitsbereich der Ministerien in der Verwaltungspraxis umfassender als der der Beteiligung an der Staatsleitung.

2.4 Organisatorischer Verwaltungsbegriff

- 19 Zur Bestimmung dessen, was als öffentliche Verwaltung Gegenstand des Verwaltungsrechts ist, wird zweckmäßigerweise an den organisatorischen Begriff der Verwaltung angeknüpft. Danach gehören zur Verwaltung alle Organe der Zweiten Gewalt, ausgenommen die Regierung. Also befasst sich das Verwaltungsrecht umfassend mit der Tätigkeit der Exekutive ieS.

3. Arten und Unterscheidungen der öffentlichen Verwaltung

3.1 Inhalt der Verwaltungsaufgaben

- 20 Am nächsten liegt eine Unterscheidung nach dem konkreten **Inhalt der Verwaltungsaufgaben**. Danach gibt es beispielsweise die Polizei- und Ordnungsverwaltung, die Bauverwaltung oder die Finanzverwaltung. Die Aufzählung weiterer Beispiele würde einen langen Katalog ergeben, der dennoch nicht vollständig wäre. Sein systematischer Wert wäre gering. Einen Überblick über die jeweilige konkrete Verwaltungspraxis geben die Aufgabengliederungspläne der Ministerien, der Bezirksregierungen und der Kommunalverwaltungen.

3.2 Eingriffsverwaltung und Leistungsverwaltung

In der *früheren Verwaltungsrechtslehre* stand im Vordergrund die Unterscheidung zwischen **Eingriffsverwaltung** und **Leistungsverwaltung**.

- 21 Ausgangspunkt ist dabei die Betrachtung der einzelnen Verwaltungsmaßnahme und ihrer Auswirkung auf die Rechtssphäre des Bürgers.
- 22 1. Es handelt sich um Eingriffsverwaltung, wenn die einzelne Verwaltungsmaßnahme in Rechte des Bürgers eingreift. Das ist wegen der gebotenen weiten Auslegung des Art. 2 Abs. 1 GG bei jeder belastenden Maßnahme der Fall. Kennzeichen der Eingriffsverwaltung sind „Befehl“ und „Zwang“.
Praxisbeispiele hierzu: Polizei- und Ordnungsverfügungen, Steuerbescheide, nichtgerichtliche Disziplinarmaßnahmen im Beamtenrecht.
- 23 2. Davon zu unterscheiden sind begünstigende Verwaltungsmaßnahmen, insbesondere soweit Leistungen erbracht werden.

Praxisbeispiele hierzu: die Erteilung von Erlaubnissen, die Gewährung von Sozialleistungen oder von Wirtschaftssubventionen.

Diese Unterscheidung zwischen Eingriffs- und Leistungsverwaltung hat ihre hauptsächliche Bedeutung bei der Frage, inwieweit für die einzelnen Maßnahmen gesetzliche Grundlagen erforderlich sind, und das ist später noch genauer beim Prinzip vom Vorbehalt¹⁵ des Gesetzes zu behandeln.

Eine Systematisierung ganzer Verwaltungsbereiche aufgrund der vorgenannten Unterscheidung ist nur sehr begrenzt möglich. In keinem Bereich der Verwaltungspraxis wird nur mit dem Mittel des Eingriffs gearbeitet; umgekehrt gibt es kaum Bereiche, in denen auf den Erlass belastender Maßnahmen verzichtet werden kann. 24

Beispielsweise handelt eine typische Eingriffsbehörde wie die Polizei dann nicht mit dem Mittel des Eingriffs, wenn sie im Straßenverkehr liegengeliebene Fahrzeuge abschleppen lässt oder auf der Autobahn vor einem Stau warnt. Die Ordnungsbehörde handelt zwar typischerweise durch belastende Verfügungen, erteilt vielfach aber auch Erlaubnisse und Genehmigungen (Fahrerlaubnis, Baugenehmigung), handelt dann also mit dem Mittel des begünstigenden Verwaltungsakts.

3.3 Typischer Gehalt und Zweck der Verwaltungstätigkeit

Also ist eine systematische Einordnung ganzer Verwaltungsbereiche besser in der Weise möglich, dass auf den **typischen Gehalt und Zweck** der Verwaltungstätigkeit im Ganzen abgestellt wird. Das führt zu folgender Unterscheidung: 25

1. Als **ordnende Verwaltung** werden diejenigen Verwaltungsbereiche bezeichnet, deren typischer Zweck auf die Verhinderung und Beseitigung von Störungen und Missständen gerichtet ist. Sie arbeitet idR mit dem Mittel des Eingriffs. 26

Als Praxisbeispiele sind hier vor allem zu nennen die Bereiche der Polizeiverwaltung und der Bauordnungsverwaltung oder der Straßenverkehrsverwaltung.

Wie eng hier Eingriff und Begünstigung zusammenhängen, zeigt das mögliche Verhalten der Baubehörde im Falle eines Bauantrages: Wird dem Antrag durch Erteilung einer Baugenehmigung stattgegeben, so handelt es sich im Regelfall um eine (ausschließlich) begünstigende Maßnahme. Wird der Antrag abgelehnt, bedeutet dies im Grunde ein Bauverbot, das als Eingriff qualifiziert werden kann. In gleicher Weise entscheidet die Straßenverkehrsbehörde über den Antrag auf eine Fahrerlaubnis entweder durch Erteilung oder durch Ablehnung; eine erteilte Fahrerlaubnis kann entzogen und später wieder erteilt werden. Sämtliche hier genannte Maßnahmen dienen als „Ordnungsverwaltung“ der Ordnung des Soziallebens im Bereich des Bauens bzw. des Straßenverkehrs.

2. Erbringt ein Verwaltungszweig typischerweise Leistungen, handelt es sich um **Leistungsverwaltung**. 27

Wichtige Praxisbeispiele sind hier die Sozialverwaltung (Sozialversicherung, Sozialhilfe, Wohngeld) und die (Subventionen gewährende) Wirtschaftsverwaltung. Vor allem die Gemeinden erbringen Leistungen aller Art durch „gemeindliche Einrichtungen“¹⁶ wie Versorgungsbetriebe (Wasser, Strom, Gas), Verkehrsbetriebe, Krankenhäuser, Theater, Museen, Sportanlagen.

¹⁵ Erläutert unten in Rn. 237 ff.

¹⁶ Grundlegend: Mohl, Die kommunalen öffentlichen Einrichtungen, Diss., 88; vgl. Hofmann/Theisen/Bätge, Kommunalrecht in NRW, 2.3.4.1.

Allerdings ist auch diese Unterscheidung (zwischen 1. und 2.) nicht unproblematisch. Einerseits erbringt auch die „ordnende Verwaltung“ im Grunde eine erhebliche „Leistung“ gegenüber der Gesellschaft, wobei man als Praxisbeispiel nur daran zu denken braucht, welche planerischen, technischen und juristischen Aufwendungen erforderlich sind, um sicheres und geordnetes Bauen zu gewährleisten.

Andererseits gibt es Verwaltungsbereiche, deren Tätigkeit von dem dadurch begünstigten Bürger als Leistung empfunden wird, die aber in die Umweltgüter der Allgemeinheit eingreifen, wie das z. B. der Fall ist beim Bau von Verkehrswegen (Straßen, Flughäfen, Schienenwegen, Kanälen), der Wasserversorgung durch Inanspruchnahme von Grundwasser und die Erteilung von Kraftwerksgenehmigungen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz. Bei der Schaffung von Verkehrswegen, die früher als Leistungsverwaltung angesehen wurde, ist anerkannt, dass es sich hierbei um „Eingriffe in Natur und Landschaft“ handelt (§§ 14 ff. BNatSchG), die einen derartigen Umfang angenommen haben, dass ihr Eingriffscharakter teilweise den Leistungscharakter überwiegt. Ähnlich zu beurteilen ist der Aufbau von Datensammlungen: Er ist teils Leistung, teils aber auch Gefährdung der Rechtssphäre des Bürgers und damit ein Eingriff in dessen Rechtsstellung.

28 In der Verwaltungspraxis haben folgende Bereiche einen so weitgehend selbstständigen Charakter, dass sie von der Ordnungsverwaltung und der Leistungsverwaltung zu unterscheiden sind:

3. Die **Abgabenverwaltung**, insbesondere die Finanzverwaltung. Ihr typischer Gehalt und Zweck ist auf die Deckung des Finanzbedarfs des Staates gerichtet.
4. Der Bereich der **Lenkungsverwaltung** bezweckt die Förderung und Steuerung ganzer Bereiche des sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Lebens.

Zur Lenkungsverwaltung zählen z. B. die Raumordnung und die Unterstützung strukturell schwacher Wirtschaftszweige (etwa durch Subventionierung) sowie die Förderung kultureller Bereiche.

5. Die **Bewirtschaftungsverwaltung** ordnet und verteilt knappe Güter.
6. Die **Beschaffungsverwaltung** organisiert das für die Tätigkeit der Verwaltung benötigte Personal und die benötigten Sachmittel (Grundstücke, Räume, Büro- und Heizmaterial, Fahrzeuge, EDV-Anlagen).
7. Die **erwerbswirtschaftliche Verwaltung** betrifft den Bereich, in dem der Staat wie ein Privater am Wirtschaftsleben teilnimmt.

Praxisbeispiele zur erwerbswirtschaftlichen Verwaltung: Verkauf von Gelegenheit zur Werbung an die Wirtschaft durch öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, Verkauf von Holz aus dem Staatsforst.

3.4 Unterscheidungen

29 Folgende weitere Unterscheidungen sind in einem späteren Zusammenhang detailliert zu behandeln (oder haben – andererseits – keine größere selbstständige Bedeutung, so dass die nachfolgenden Hinweise ausreichen):

- Unterscheidung nach dem Träger der Verwaltung: Bundesverwaltung, Landesverwaltung einschließlich der Gemeinde(Städte-) und Kreisverwaltung.
- Unterscheidung nach der Weisungsabhängigkeit von der Regierung: Unmittelbare Staatsverwaltung und mittelbare¹⁷ Staatsverwaltung; ähnlich: Staatsverwaltung (ieS) und Selbstverwaltung; in diesem Zusammenhang hat auch der Unterschied zwischen Selbstverwaltung und Fremdverwaltung (Auftragsverwaltung) Bedeutung.

¹⁷ Vgl. Hofmann/Theisen/Bätge, Kommunalrecht in NRW, 2.1.2.1 und 2.1.2.2.

- Unterscheidung nach dem anwendbaren Recht: Öffentlich-rechtliche¹⁸ (hoheitliche) und privatrechtliche (fiskalische) Verwaltung.

3.5 Allgemeines Verwaltungsrecht und besonderes Verwaltungsrecht

Anknüpfend an den Regelungsgegenstand erfasst das „**Allgemeine Verwaltungsrecht**“ **30** zahlreiche Regelungen, Begriffe und Rechtsgrundsätze, die prinzipiell für alle Bereiche des Verwaltungsrechts gelten.¹⁹

Dabei werden diese Gemeinsamkeiten, die in allen Verwaltungsmaterien gelten, „vor die Klammer gezogen“, insbesondere in den Verwaltungsverfahrensgesetzen.

Das **besondere Verwaltungsrecht** ist dagegen in Spezialgesetzen jeweils für **verschiedene Verwaltungsbereiche** geregelt. Diese Gesetze können (für ihren Geltungsbereich) ergänzende oder auch abweichende Regelungen vom Allgemeinen Verwaltungsrecht und damit auch von den Verwaltungsverfahrensgesetzen enthalten.

So ist etwa das Recht der Beamten im Beamtenstatusgesetz (BeamStG) [Bundesgesetz] und z. B. für NRW im Landesbeamtengesetz NRW (LBG NRW) [Landesgesetz] geregelt. Das BeamtenStG sowie das LBG NRW stellen insoweit als besonderes Verwaltungsrecht das „Beamtenrecht“ dar. Das „Baurecht“ ist im Baugesetzbuch (BauGB) und z. B. in der BauO NRW etc. geregelt, das „Straßenrecht“ u. a. im Bundesfernstraßengesetz (FStrG) und den Landesstraßengesetzen, das „Kommunalrecht“²⁰ insbesondere in den Gemeindeordnungen und Kreisordnungen. Auch das „Umweltschutzrecht“, das „Sozialrecht“ und das „Gewerberecht“ beinhalten – in zahlreichen eigenen Gesetzen geregelt – besonderes Verwaltungsrecht.

4. Aufgaben der öffentlichen Verwaltung

Die Auffassung darüber, welche **Aufgaben** solche der **öffentlichen Verwaltung** sind, hat im Laufe der Geschichte stark geschwankt. Derzeit stehen Deregulierungs- und Ökonomisierungskonzepte, die z. T. wirtschaftlich, politisch und/oder ideologisch motiviert sind, in einem aktuellen Spannungsverhältnis zur demokratisch legitimierten Verwaltung: **31**

Eine der Grenzlinien zwischen den Aufgaben des Staates und denen der Privatpersonen bzw. der Privatwirtschaft wird seit einiger Zeit unter dem Stichwort „**Privatisierung**“ erörtert. Teilweise aus praktischen Gründen, teilweise aus ideologischen Gründen („Privat vor Staat“) wurde insbesondere seit den 1990er Jahren versucht, Aufgaben von der öffentlichen Hand auf die Privatwirtschaft zu verlagern. Hier ist inzwischen Ernüchterung und teilweise Zurückhaltung eingetreten. **32**

Praxisfelder der ehemaligen Privatisierungseuphorie sind die Müllentsorgung, der öffentliche Nahverkehr, das Fernsehen und insbesondere auch Bereiche der Daseinsvorsorge auf kommunaler Ebene.

Dabei ergibt sich die Problematik, dass

1. durch die Privatisierung immer der Einfluss des öffentlichen Interesses gemindert²¹ wird,
2. dass oft die Stellung der Beschäftigten verschlechtert wird und

18 Dazu unten Rn. 327 ff.

19 Maurer/Waldhoff § 3 Rn. 2

20 Vgl. Hofmann/Theisen/Bätge, Kommunalrecht in NRW.

21 Peter Hauschild u. a. „Privatisierung, Kommunen im Fadenkreuz“ 2004; Huffschild, „Wie geht Privatisierung?“ 2008; Kippels, Demokratie und Exekutive, S. 17, 37–41, in: Czerwig/Lorig/Treutner, Die öffentliche Verwaltung in der Demokratie der Bundesrepublik Deutschland, 2009.

3. dass zum Teil außerdem durch „verschlankte Standards“ auch die Leistungen für die Bürger reduziert werden.
4. Zudem zeigen die rechtstatsächlichen Fakten der letzten Jahre, dass im Zusammenhang mit Privatisierungen wiederholt Staatsanwaltschaften und Strafgerichte tätig werden mussten – nicht nur im Müllentsorgungsbereich²² und bei der Übertragung der Bauaufsicht auf Private. Bei letzterem hat es in Folge einer Privatisierung der Bauaufsicht z. B. sogar Tote gegeben.²³

Allein die staatliche bzw. kommunale Tätigkeit ist demokratisch legitimiert und dem Gemeinwohl verpflichtet; bei Abgabe von Aufgaben durch Privatisierung darf nicht unbeachtet bleiben, dass „Private“ bzw. „der Markt“ die Bereiche „Soziales“, „Verbraucherschutz“ oder „Umweltschutz“ in der Regel nur unzureichend berücksichtigen (strukturelles Marktversagen).

- 33** Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob es im Sinne der Gemeinwohlorientierung sachgerecht ist, größere Elemente der öffentlichen Daseinsvorsorge (z. B. Energie- und Wasserversorgung, Gesundheit, Bildung) der Renditeorientierung des Marktes zu überlassen. Wenn das primäre Ziel privatwirtschaftlicher Unternehmen die Gewinnmaximierung (bzw. der Shareholder Value) ist, verliert die vorher öffentliche Aufgabe bei Privatisierung ihre Ausrichtung am Allgemeininteresse. Negative Folgen der Privatisierung lassen sich heute exemplarisch im Gesundheits- und Pflegebereich studieren.²⁴

Beispiel für die **Abkehrtendenzen von der früheren Privatisierungseuphorie** ist die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts²⁵ zu den Grenzen der Privatisierung auf kommunaler Ebene: „Die Gemeinden sind infolge der Selbstverwaltungsgarantie nicht nur vor Eingriffen durch den Bund und die Länder in dem Kernbestand ihres Aufgabenbereichs geschützt, sondern aus Art 28 Abs. 2, Satz 1 GG ergibt sich auch eine Bindung der Gemeinden hinsichtlich der Aufrechterhaltung dieses Bestandes und damit die grundsätzliche Pflicht der gemeindlichen Wahrung und Sicherung ihres eigenen Aufgabenbestandes, wenn dieser in den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft wurzelt.“ (BVerwG, NVwZ 2009, 1306, Rn. 27)

Eine weitere Grenzlinie zwischen den Aufgaben des Staates und denen der Privatwirtschaft wird unter den Stichworten „**öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP)**“ bzw. „**public-private partnership (PPP)**“ erörtert.

Praxisbeispiel: Etwa beim Autobahnbau finanzieren Baukonzerne bei einer ÖPP ein Strecken-Projekt mit privatwirtschaftlich aufgenommenen Krediten, bauen die Autobahn und betreuen das Projekt – bis zu 30 Jahren. In dieser Zeit zahlt ihnen der Staat die Bau- und Unterhaltskosten und eine Rendite.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits 2013 beanstandet, dass die ÖPP-Projekte für den Steuerzahler zu Mehrkosten führen (Gutachten²⁶ des Rechnungshofes allein für den

22 ZEIT 13.5.2004: „Das Stadtparlament merkte gar nicht, wie es die Kontrolle verlor ...“.

23 Zur problematischen „Privatisierung der Bauaufsicht“ z. B. durch (legales) „Weiterreichen der Aufsichtspflichten“ von der Bezirksregierung Düsseldorf an die Stadt Köln und von dort an die Kölner Verkehrs-Betriebe AG (KVB), die zugleich Bauherrin war (vor dem Einsturz des Stadtarchivs bei der U-Bahn-Erweiterung in Köln): Oebbecke: „Wir sind zu weit gegangen“ (SPIEGEL 14, 2009, S. 37). – „Zu spät hat die ... zuständige Bezirksregierung Düsseldorf nach der Katastrophe ... die Aufsicht wieder an sich gezogen. Sie hätte sie erst gar nicht abgeben sollen“, Kölner Stadtanzeiger, 15.2.2010. – Vgl. dazu zusammenfassend: **Landtags-Drucksache** (NRW) 14/10742 vom 2.3.2010.

24 https://www.zeit.de/arbeit/2019-12/twankenhaus-aerzte-geschichten-krankenhaus-arbeitsbedingungen-behandlungen-verein?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.de%2F

25 BVerwG, Urteil vom 27.5.2009, Az.: 8 C 10/08; NVwZ 2009, 1305 ff.

26 Bundesrechnungshof: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/gutachten-berichte-bwv/berichte/langfassungen/2013-bwv-gutachten-wirtschaftlichkeitsuntersuchungen-bei-oeffentlich-privaten-partnerschaften-oep-p-im-bundesfernstrassenbau>.

Bau von 5 Autobahnen: Mehrkosten von knapp 2 Milliarden Euro).²⁷ Auch in einem weiteren Gutachten von Januar 2016 warnt der Bundesrechnungshof vor „unwirtschaftlichen Autobahn-Bauprojekten“.²⁸ Für die „Autobahn GmbH des Bundes“, die seit dem 1.1.2021 Planung, Bau, Betrieb etc. der Autobahnen in Deutschland übernommen hat, gilt dieselbe Problematik.

5. Geschichte der Verwaltung und des Verwaltungsrechts

Die **Geschichte** der Verwaltung und des Verwaltungsrechts soll in diesem Buch nicht dargestellt werden; insoweit sei hingewiesen auf: Jeserich/Pohl/v. Unruh, Deutsche Verwaltungsgeschichte (6 Bände); Stelkens/Bonk/Sachs, Einleitung Rn. 1 ff. 34

Zur Geschichte der **Kommunalverwaltung**:

Hofmann/Theisen/Bätge, Kommunalrecht, Abschnitte 1. – 1.1.5, mit weiteren Nachweisen. – Zur Vernichtung von Verfassungs- und Verwaltungsverfahrenrechten durch den Nationalsozialismus: Holste, JA 2009, 359.

²⁷ Handelsblatt 12.6.2014: „Privater Autobahnbau lohnt sich nicht.“

²⁸ SPIEGEL 2.1.2016: „Privater Autobahnbau – Rechnungshof warnt vor unwirtschaftlichen Projekten.“; WELT AM SONNTAG 3.1.2016: „Rechnungshof: Dobrindt wegen Baupartnerschaften abgewarnt.“

2. Abschnitt: Die Organisation der öffentlichen Verwaltung

1. Verhältnis der materiellen Verwaltungstätigkeit zur Verwaltungsorganisation

- 35** Öffentliches Verwalten – als materielle Staatstätigkeit – ist nur möglich, wenn die organisatorischen Voraussetzungen hierfür erfüllt sind, wenn also eine Verwaltungsorganisation vorhanden ist. Was das **Verhältnis der materiellen Verwaltungstätigkeit zur Verwaltungsorganisation** betrifft, steht die **Verwaltungsaufgabe im Vordergrund, denn um ihrer Erfüllung wegen wird die Organisation geschaffen.**

Dementsprechend ist es gerechtfertigt, wenn viele Gesetze zuerst die sachliche Aufgabe regeln und sich erst danach der Organisation zuwenden. Faktisch muss aber erst die Organisation vorhanden sein, ehe Verwaltung ausgeübt werden kann; von daher ist verständlich, wenn beispielsweise das Ordnungsbehördengesetz (OBG) NRW in §§ 1–13 zunächst die Organisation der Ordnungsbehörden und erst danach (§§ 14 ff.) das Handeln der Ordnungsbehörden regelt.

Möglich ist auch, dass Aufgaben und Organisation in unterschiedlichen Gesetzen geregelt werden: Die Organisation der Landesverwaltung NRW wird beispielsweise im Landesorganisationsgesetz (LOG NRW) geregelt. Die Polizeigesetze regeln in den Bundesländern die materielle Tätigkeit der Polizei; ihre Organisation ist z. B. in NRW im Polizeiorganisationsgesetz (POG NRW) geregelt.

2. Verwaltungsorganisation

- 36** Im Rahmen der Verwaltungsorganisation ist zwischen der unmittelbaren und der mittelbaren Staatsverwaltung zu unterscheiden.

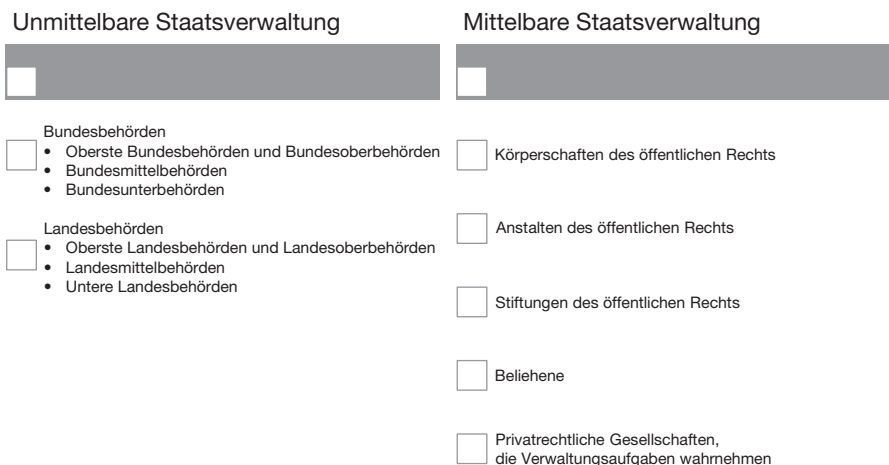


Abb. 1: Unmittelbare und mittelbare Staatsverwaltung

2.1 Unmittelbare Staatsverwaltung

Bei der unmittelbaren Staatsverwaltung nimmt der Staat Verwaltungsaufgaben durch eigene Organe (Behörden) wahr. Die Organe (Behörden) sind in eine Weisungshierarchie eingebunden. 37

So werden Verwaltungsaufgaben in der unmittelbaren Staatsverwaltung entweder durch **Bundesbehörden** (beispielsweise das Bundeskriminalamt (BKA) oder das Bundeskartellamt) oder durch **Landesbehörden** (beispielsweise Bezirksregierungen in NRW, Landesämter für Verfassungsschutz, Landeskriminalämter, Statistische Landesämter) wahrgenommen.

Nach dem in Art. 20 Abs. 1 GG verankerten Bundesstaatsprinzip¹ ist Deutschland ein zweigliedriges Staatsgebilde aus **Bund und Ländern**. Aufgrund dessen ist jede Verwaltung entweder Bundesverwaltung oder Landesverwaltung. Als Grundprinzip für die **Kompetenzverteilung** bestimmt **Art. 30 GG**, dass die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder ist, soweit das GG keine andere Regelung trifft oder zulässt.² In welchen Fällen das GG eine Bundesverwaltung vorsieht, wird nachfolgend unter 2.2.1 behandelt. Anders als bei der Gesetzgebung, verfügt der Bund im Bereich der Verwaltung nur über geringe Kompetenzen und relativ wenig Personal (verglichen mit der Landes- und Kommunalebene). Das **Schwergewicht der Verwaltung liegt bei den Ländern**.

2.1.1 Bundesverwaltung

Der Verwaltungsaufbau des Bundes ist untergliedert in **oberste Bundesbehörden und Bundesoberbehörden**, in **Bundemittelbehörden** und in **Bundesunterbehörden**. Die wichtigsten Bereiche **unmittelbarer** Bundesverwaltung sind in Art. 87 Abs. 1 GG aufgeführt, beispielsweise der Auswärtige Dienst und die Bundesfinanzverwaltung. 38

Da grundsätzlich den Ländern nach Art. 30, 83 ff. GG die Ausführung von Gesetzen obliegt und die bundeseigene Verwaltung der Ausnahmefall ist (vgl. Art. 86 ff. GG), sind die Bundesbehörden im Vergleich zu den Länderbehörden zahlenmäßig in der Minderheit.

Zu den **obersten Bundesbehörden** zählen beispielsweise das Bundespräsidialamt und das Bundeskanzleramt sowie die Bundesministerien. **Bundesoberbehörden** sind zum Beispiel das Statistische Bundesamt, das Umweltbundesamt und das Bundeskartellamt.

Bundemittelbehörden waren etwa die Bundesfinanzdirektionen, die Wehrbereichsverwaltungen und die Wasser- und Schifffahrtsdirektionen, die jedoch mittlerweile im Zuge der Konzentration der Bundesverwaltung jeweils zu einer Oberbehörde zusammengefasst oder aufgelöst wurden.

Zu den **Bundesunterbehörden** zählen die Hauptzollämter und die Zollfahndungsämter sowie die Bundespolizeidirektionen.³

1 Zum Bundesstaatsprinzip vgl. Battis/Gusy, Einführung in das Staatsrecht, § 4 ; Degenhart, Staatsrecht, § 5; Bätge in Sensburg, Staats- und Europarecht, 1. Kapitel, J.; Bothe in AK, GG, Art. 20 Abs. 1–3 I.
 2 Zur grundsätzlichen Verwaltungskompetenz der Länder gem. Art. 30 GG vgl.: Kmet in Jarass/Pieroth, GG, Art. 30 Rn. 1; Degenhart, Staatsrecht I, § 5 Rn. 521 ff.
 3 Näher zur Bundesverwaltung: Bull/Mehde, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 3 Rn. 110 ff.; Sauerland, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 4 Rn. 93; Peine/Siegel, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 5 Rn. 127 ff.; Stern, Staatsrecht II, § 41 VII, 1.

2.1.2 Landesverwaltung

39 Der Verwaltungsaufbau der Länder ist unterschiedlich. In den meisten Ländern ist der Behördenaufbau dreistufig⁴ und untergliedert sich in **oberste Landesbehörden und Landesoberbehörden**, in **Landesmittelbehörden** und in **untere Landesbehörden**.

40 Zu den **obersten Landesbehörden** zählen vor allem die Regierungen, der Ministerpräsident und die einzelnen Ministerien. (z. B. Inneres, Finanzen, Justiz) In NRW ist dies in § 3 des Landesorganisationsgesetzes (LOG NRW) geregelt. Dabei haben die Ministerien zum einen die Aufgabe, im politisch-parlamentarischen Bereich zusammenzuwirken, insbesondere durch die Ausarbeitung von Gesetzesvorlagen. Zum anderen haben sie die Behörde zu leiten und zu beaufsichtigen, beispielsweise durch den Erlass von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften und durch organisatorische und personelle Grundsatzentscheidungen. Im Ausnahmefall obliegt ihnen auch die Entscheidung einzelner Verwaltungsvorgänge.

Landesoberbehörden unterstehen unmittelbar den obersten Landesbehörden und sind für das ganze Land zuständig (vgl. § 6 Abs. 1 LOG NRW). Landesoberbehörden sind etwa das Landesamt für Besoldung und Versorgung oder das Landeskriminalamt (vgl. die Aufzählung in § 6 Abs. 2 LOG NRW).

Zu den **Landesmittelbehörden** zählen in NRW die Bezirksregierungen, §§ 7 f. LOG NRW.⁵ Sie sind die allgemeine Vertretung der Landesregierung in ihrem Bezirk. Die Bezirksregierung ist für alle Aufgaben der Landesverwaltung zuständig, die nicht ausdrücklich anderen Behörden übertragen sind, vgl. § 8 Abs. 3 LOG NRW. Beispielsweise ist die Bezirksregierung Kommunalaufsichtsbehörde gegenüber den kreisfreien Städten und den Kreisen⁶. Weitere Aufsichts-Aufgabenbereiche sind z. B. bau-, denkmal- und gewerberechtliche Angelegenheiten und das Schulwesen. In Bundesgesetzen wird die Bezirksregierung häufig als *höhere Verwaltungsbehörde* bezeichnet.

Der Hauptteil der Verwaltungstätigkeit wird von den **unteren Landesbehörden** orts- und bürgernah durchgeführt. Zu den unteren Landesbehörden gehören die **Landräte als untere staatliche Verwaltungsbehörden**. Zwar sind die Landräte primär Organe der Kreise und damit Kommunalorgane, §§ 42 ff. KrO NRW. In bestimmten Fällen bedient sich jedoch das Land des Kommunalorgans zur Erfüllung eigener Aufgaben. In diesen Fällen wird der Landrat als *untere staatliche Verwaltungsbehörde* tätig, § 59 KrO NRW.⁷

2.1.3 Begriff der Behörde, Behördenleitung, behördeninterne Untergliederung und Organisation

41 Sowohl bei der unmittelbaren Bundes- als auch bei der Landesverwaltung werden Behörden tätig. Dabei stellt sich die Frage, was unter einer **Behörde** zu verstehen ist. Bei einer gewissen Größe der Behörde besteht zudem das Bedürfnis nach einer **Behörden-**

4 Einen zweistufigen Behördenaufbau haben hingegen Brandenburg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und das Saarland. Tendenziell herrschte in den vergangenen Jahren der Trend zur Abschaffung der Mittelinstanz vor. Vgl. dazu näher: Bull/Mehde, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 3 Rn. 117; Burgi, Kommunalrecht, § 2 Rn. 15.

5 Die Bezirksregierungen in Nordrhein-Westfalen haben infolge der Eingliederung mehrerer Landesoberbehörden und der Überleitung einzelner bisher von den Landschaftsverbänden wahrgenommener Aufgaben in letzter Zeit eine Stärkung von erheblichem Gewicht erhalten. (Vgl. dazu im Einzelnen: Burgi, NWVBl. 2001, 1 (3 f.)) Je nach Landesrecht ist auch das Regierungspräsidium bzw. der Regierungspräsident Landesmittelbehörde. In Thüringen werden die typischen Aufgaben des Regierungspräsidiums von einem zentralen *Landesverwaltungsamt* wahrgenommen. In Rheinland-Pfalz sind die Bezirksregierungen aufgelöst und durch mehrere *Direktionen* ersetzt worden. Einzelheiten bei: Burgi, Kommunalrecht, § 2 Rn. 15 mit Fn. 1.

6 Vgl. Hofmann/Theisen/Bätge, Kommunalrecht in NRW, 3.3.1.

7 Näher dazu Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, § 60 Rn. 25; Burgi, NWVBl. 2001, 1 (6). Zur Organleihe vgl. auch unten unter Rn. 80.

leitung und einer weiteren **behördeninternen Untergliederung**, innerhalb derer die **Amtswalter** die jeweiligen Aufgaben ihres Amtes erledigen.

a) **Begriff der Behörde.** Der **Begriff der Behörde** hat im Verwaltungsrecht unterschiedliche Bedeutung. Er erlangt unter anderem in folgenden Fällen **Bedeutung**: **42**

- **Verwaltungszuständigkeiten** werden auf **Behörden** bezogen. Die *zuständige* Behörde kann vielfach nur dann ermittelt werden, wenn Klarheit über den Behördenbegriff besteht.
- Das **VwVfG** ist nach dessen § 1 Abs. 1 nur anwendbar, wenn eine **Behörde** handelt. Insbesondere ein Verwaltungsakt oder ein öffentlich-rechtlicher Vertrag kann nur von einer Behörde erlassen bzw. abgeschlossen werden (§§ 35, 54 VwVfG). Dementsprechend **definiert das VwVfG im letzten Absatz des § 1 den Begriff der Behörde.** (Siehe dazu unter bb.)
- Bedeutung hat der Behördenbegriff schließlich für die **verwaltungsgerichtlichen Verfahren**⁸ für die Fälle, dass der Bürger gegen einen verwaltungsrechtlichen Bescheid Klage erheben möchte, sofern die Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage gegen die Behörde zu richten ist (vgl. § 78 Abs. 1 Nr. 2 VwGO).

aa) **Organisatorischer Behördenbegriff.** **Organisatorisch** ist unter Behörde jede Stelle zu verstehen, die durch Organisationsrecht gebildet und nach den Zuständigkeitsvorschriften dazu berufen ist, im eigenen Namen Verwaltungsaufgaben eigenständig wahrzunehmen (sog. organisatorischer Behördenbegriff)⁹. Dieser organisatorische Begriff hat seine Bedeutung im Rahmen des Verwaltungsorganisationsrechts. **43**

Behörden im organisatorischen Sinne sind beispielsweise der Landrat des Kreises als untere staatliche Verwaltungsbehörde oder die Bezirksregierung als mittlere Verwaltungsbehörde des Landes, denn sie haben jeweils einen gesetzlich zugewiesenen Bereich von Verwaltungsaufgaben eigenständig wahrzunehmen.

Verwaltungsorgane ohne Behördencharakter sind dagegen Gremien, die für einen Verwaltungsträger lediglich die Willensbildung vornehmen, aber noch keine Entscheidung dem Bürger gegenüber treffen. Hierzu gehören insbesondere der Rat der Gemeinde und Ratsausschüsse; ihre Aufgabe ist vorwiegend die kommunale Willensbildung.

Z. B. bedarf der Beschluss des Gemeinderates oder eines Ausschusses, wonach ein ortsansässiger Verein jährlich 10.000 € als Förderung erhält, noch der Umsetzung durch einen verbindlichen Bescheid der Gemeindeverwaltung (Ober-)Bürgermeister). Dieser ist Behörde, der Rat oder der Ausschuss ist Willensbildungsorgan.

bb) **Funktioneller Behördenbegriff.** **Funktionell** ist Behörde jede Stelle, die **Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt** (sog. funktioneller Behördenbegriff)¹⁰. Dementsprechend definiert das **VwVfG im letzten Absatz des § 1** den Begriff der Behörde. Bei dieser Definition steht die Funktion der in Rede stehenden Einrichtung im Mittelpunkt. **44**

Behörden im funktionellen Sinne sind neben den Behörden im organisatorischen Sinne beispielsweise auch solche Stellen, die nur ausnahmsweise dem Bürger gegenüber handeln und ansonsten andere Aufgaben wahrnehmen, wie z. B. der vom Bun-

⁸ Vgl. unten Rn. 889 ff., 899, 908.

⁹ Zum organisatorischen Behördenbegriff vgl. nur: Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 1 Rn. 51 d; Bader/Ronellenfisch, VwVfG, § 1 Rn. 65 f.; Erbguth/Guckelberger, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 6 Rn. 5; Detterbeck, Allgemeines Verwaltungsrecht Rn. 202; Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, § 58 Rn. 2 f.; Stern, Staatsrecht II, § 41 V, 5.

¹⁰ Zum verfahrensrechtlichen (funktionellen) Behördenbegriff: Knack/Hennecke, VwVfG, § 1 Rn. 88 ff.; Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 1 Rn. 52 ff.; Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht § 21 Rn. 32 f.; Pünder in Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 14 Rn. 2.

destag oder Landtag eingesetzte Untersuchungsausschuss, der prozessuale Eingriffsmöglichkeiten wahrnimmt.¹¹

Der funktionelle Behördenbegriff ist damit im Regelfall weiter als der organisatorische Behördenbegriff. **Das Verwaltungsrecht knüpft an den funktionellen Behördenbegriff an.**

Ob eine Behörde im Einzelfall handelt, hängt von den genannten Begriffsmerkmalen und **nicht von der Bezeichnung** ab: Meist wird diese nicht einmal ausdrücklich als „...-behörde“ bezeichnet.¹² Behörden sind beispielsweise auch die Ministerien (Oberste Bundes- oder Landesbehörden), Finanzämter, Bezirksregierungen.

Bei den Kommunalverwaltungen treten die Behörden teilweise unter einer *personalisierten* Bezeichnung auf: Beispiel hierfür ist in NRW der/die (Ober)Bürgermeister/in, der/die Landrat/Landrätin. Das Wort *Bürgermeister* und *Landrat* ist hier also nicht nur die Bezeichnung der betreffenden Person (*Herr Bürgermeister M, Frau Landrätin N*) sondern auch die der Behörde (*Bürgermeister der Stadt XY, Landrätin Z*), also der gesamten Stadtverwaltung der Stadt XY bzw. Kreisverwaltung des Kreises Z.¹³

Zur Klärung des **Behördenbegriffs** bedarf es noch einiger **Abgrenzungen**:

a) Vielfach verwenden die Gesetze Bezeichnungen wie *Polizeibehörde, Ordnungsbehörde, Straßenverkehrsbehörde, Baugenehmigungsbehörde, Ausländerbehörde, Widerspruchsbehörde, Vollstreckungsbehörde, höhere Verwaltungsbehörde*. Keiner dieser Ausdrücke bezeichnet unmittelbar eine real existierende Behörde, erfüllt also den organisatorischen und den funktionellen Behördenbegriff. Es handelt sich dabei lediglich um **reine Funktionsbezeichnungen**. Die jeweilige Funktion wird von einer gesetzlich bestimmten, aber anders benannten Behörde wahrgenommen.

Beispielsweise ist Baugenehmigungsbehörde (Funktionsbezeichnung) die kreisfreie Stadt, die Große oder Mittlere kreisangehörige Stadt oder der Kreis. Dies ergibt sich aus den entsprechenden Vorschriften des Baurechts (vgl. etwa § 57 Abs. 1 Nr. 3 BauO NRW). Ausländerbehörden sind die Ordnungsbehörden der Großen kreisangehörigen Städte und der kreisfreien Städte, im Übrigen die Kreisordnungsbehörden. (Vgl. für NRW § 1 Nr. 4 der Verordnung über Zuständigkeiten im Ausländerwesen (ZustAVO)). Wer Widerspruchsbehörde ist, ergibt sich aus § 73 Abs. 1 VwGO.

Hauptgrund für diese – scheinbar umständliche – Ausdrucksweise und Regelung ist die bundesstaatliche Kompetenzverteilung: Nach Art. 83 GG werden die Bundesgesetze grundsätzlich von den Ländern ausgeführt. Nach Art. 84 Abs. 1 GG bestimmen die Länder auch, welche Behörden zuständig sind. Mit der Funktionsbezeichnung verweisen die Bundesgesetze auf die Bestimmungen der Länder. *Baugenehmigungsbehörde* bedeutet also *die nach landesrechtlicher Vorschrift für die Erteilung der Baugenehmigung zuständige Behörde*. Diese Vorgehensweise hat den Vorteil, dass der Bundesgesetzgeber nicht weiter auf die Eigenarten des Behördenaufbaus in den einzelnen Bundesländern einzugehen braucht. Wird – wie es der Regelfall ist – eine Funktionsbezeichnung verwandt, so bedarf es für die Feststellung der danach zuständigen Behörde stets einer weiteren Vorschrift, in der bestimmt ist, welche reale Behörde diese Funktion wahrnimmt.

b) Behörde ist stets nur die **Gesamtbehörde** ohne Rücksicht auf die interne Aufgliederung und Geschäftsverteilung. Die einzelnen Untergliederungen einer Behörde

11 Vgl. BVerwG, DÖV 1981, 300 (300); OVG Münster, NVwZ 1987, 608 (609); Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 1 Rn. 53.

12 Vgl. Albrecht in Bauer/Heckmann/Ruge/Schallbruch/Schulz, VwVfG und E-Government, § 1 Rn. 45; Schliesky in Knack/Henneke, VwVfG, § 1 Rn. 88.

13 Details bei: Hofmann/Theisen/Bätge, Kommunalrecht in NRW, 2.3.1, 2.7.3, 2.9.1 und 4.1.

haben selbst keine Behördeneigenschaft.¹⁴ Insbesondere die einzelnen Ämter/Fachbereiche/Dezernate einer Gemeinde-, Stadt-, Kreis- oder Landesverwaltung sind keine eigenständigen Behörden, sondern Teile einer Behörde (die z. B. *Bürgermeister, Landrat* oder *Bezirksregierung* heißt).

Beispielsweise gilt das für das Ordnungsamt, Bauordnungs- oder Bauverwaltungsamt, Straßenverkehrsamt, Sozialamt, Gesundheitsamt und das Amt für Wohnungswesen. Die Geschäftsverteilung spiegelt häufig die unterschiedlichen Funktionen – vgl. oben a) – wider: Weil der kreisfreien Stadt die Funktionen Ordnungsbehörde, Baugenehmigungsbehörde, Straßenverkehrsbehörde u. s. w. zugewiesen sind, gibt es als Teil der Behörde *Bürgermeister* bzw. *Oberbürgermeister* ein Ordnungsamt, Bauamt, Straßenverkehrsamt u. s. w. Soweit in kreisangehörigen Gemeinden diese Funktionen nicht von der Gemeinde wahrgenommen werden, obliegen sie der Kreisbehörde *Landrat* bzw. *Landratsamt*.

Praktische Bedeutung hat dies beispielsweise für die Anmeldung eines Kraftfahrzeugs: Während der Bürger einer kreisangehörigen Gemeinde für die Anmeldung seines Kraftfahrzeugs in der Regel zur Straßenverkehrsbehörde *Landrat/Landratsamt* in die Kreisstadt fahren muss, kann der Bürger einer kreisfreien Stadt dies in der Regel bei der Straßenverkehrsbehörde *Oberbürgermeister* an seinem Wohnort erledigen.

b) Behördenleitung. In der Regel wird die Behörde nach außen hin durch eine Person, den **Behördenleiter**, repräsentiert. Es handelt sich dann um eine *monokratisch verfasste* Behörde.¹⁵ 45

Teilweise wird dies bereits an den Behördenbezeichnungen deutlich: der (Ober-)Bürgermeister, der Landrat, der Polizeipräsident. Gleiches gilt aber für die Ministerien, die Bezirksregierungen, für die Gemeinde- und Kreisverwaltungen in den meisten Ländern.

Da der Behördenleiter (die männliche Bezeichnung steht zusammenfassend auch für die weibliche) nur die wenigsten Aufgaben selbst erledigen kann, handelt für ihn ein Vertreter (er zeichnet: *in Vertretung* = i. V.) oder – in der Praxis der Regelfall – ein Sachbearbeiter (er zeichnet: *im Auftrag* = i. A.).

Es gibt aber auch Kollegialbehörden. Beispiele sind der in wenigen Bundesländern existierende kommunale Magistrat sowie die aus mehreren Betriebsleitern bestehende Betriebsleitung eines kommunalen Eigenbetriebes. Vgl. auch §§ 88 ff. VwVfG (Ausschüsse, kollegiale Einrichtungen).

c) Behördeninterne Untergliederung. Unabhängig von der Behördenleitung besteht das Bedürfnis nach einer weiteren **internen Untergliederung** der Behörde: **Ministerien und Bezirksregierungen** untergliedern sich in **Abteilungen**, die wiederum in **Unterabteilungen, Dezernate und Referate** gegliedert sein können. Die **Kommunalverwaltung** wird üblicherweise in **Ämter** gegliedert, wovon mehrere zu **Dezernaten** zusammengefasst sind. Welche Untergliederung (Stelle) innerhalb der Behörde tätig zu werden hat, ist eine Frage der **Geschäftsverteilung** (und keine der Zuständigkeit, da sich diese nur auf die Behörde als Ganzes bezieht). Ämter haben damit nur verwaltungsinterne Bedeutung. 46

¹⁴ Vgl. nur Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 1 Rn. 54 a ; Albrecht in Bauer/Heckmann/Ruge/Schallbruch/Schulz, VwVfG und E-Government, § 1 Rn. 47; Schliesky in Knack/Henneke, VwVfG, § 1 Rn. 95. Etwas anderes gilt ausnahmsweise und unter bestimmten Voraussetzungen für das Jugendamt sowie für das Standesamt. Vgl. dazu: Schliesky in Knack/Henneke, VwVfG, § 1 Rn. 97.

¹⁵ Näher zur monokratischen Struktur von Behörden: Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 21 Rn. 36; Zippelius, Allgemeine Staatslehre, S. 93. Kritisch zur monokratischen Behördenbezeichnung hingegen: Ipsen, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 4 Rn. 216 ff.

- 47 d) **Amtswalter.** Der **Amtswalter** ist schließlich die natürliche Person, die die jeweiligen Aufgaben des **Amtes**¹⁶ tatsächlich erledigt. Sein Handeln wird **der Behörde und dem Verwaltungsträger zugerechnet**.

Wenn z. B. Beamter B (Amtswalter) der kreisfreien Stadt E (Verwaltungsträger) dem Bauherrn (Bürger) eine Baugenehmigung erteilt, handelt intern das Bauamt (Amt der kreisfreien Stadt E), im Verhältnis zum Bauherrn ist aber der Oberbürgermeister der kreisfreien Stadt E die erlassende Behörde. Nach außen tritt folglich immer nur die Behörde (Oberbürgermeister der kreisfreien Stadt E) in Erscheinung.

2.2 Mittelbare Staatsverwaltung

- 48 Der Staat kann sich zur **Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben** auch **rechtlich und organisatorisch selbstständiger Verwaltungseinheiten** bedienen und Aufgaben durch **Körperschaften des öffentlichen Rechts**, durch **Anstalten des öffentlichen Rechts**, durch **Stiftungen des öffentlichen Rechts** oder durch **Beliehene** erledigen. Wird zwischen unmittelbarer und mittelbarer Staatsverwaltung durch Verwaltung ausübende Subjekte unterschieden, bedarf es des Oberbegriffs des **Trägers öffentlicher Verwaltung (Verwaltungsträger)**. **Verwaltungsträger** sind nur solche **rechtlich und organisatorisch selbstständige Verwaltungseinheiten**, die selbst **Träger von Rechten und Pflichten** sind und damit **rechtsfähig**.¹⁷ Die Verwaltungsträger sind aufgrund dessen – sieht man einmal von den Beliehenen¹⁸ ab- juristische Personen des öffentlichen Rechts.

Während bei der unmittelbaren Staatsverwaltung nichtrechtsfähige und in eine Weisungshierarchie eingebundene Bundes- oder Landesbehörden Gesetze vollziehen, gehören zur mittelbaren Staatsverwaltung – sieht man einmal von dem Beliehenen ab- nur **selbstständige Verwaltungsträger mit eigener Rechtspersönlichkeit (sog. juristische Personen des öffentlichen Rechts)**. Ausdruck der Rechtsfähigkeit und eigenen Rechtspersönlichkeit ist es etwa, dass die Verwaltungsträger Klagegegner gem. § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO sind, d. h. eine Klage des Bürgers vor dem Verwaltungsgericht ist unmittelbar gegen den Verwaltungsträger selbst zu richten.

Es gibt allerdings Verwaltungseinheiten, die zwar organisatorisch, nicht aber rechtlich selbstständig sind, sondern vielmehr einem (anderen) Verwaltungsträger zugeordnet sind. Dies betrifft in erster Linie die **nichtrechtsfähigen öffentlichen Anstalten** (vgl. zum Beispiel die öffentliche Badeanstalt, die städtische Bibliothek, Schulen, Justizvollzugsanstalten). Mangels eigener Rechtspersönlichkeit sind sie **keine Verwaltungsträger** und daher **nicht Träger mittelbarer Staatsgewalt**. Klagegegner wäre gem. § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO daher auch die Stadt bzw. das Land als Körperschaft des öffentlichen Rechts, in deren Verwaltung die Badeanstalt, Bibliothek oder Justizvollzugsanstalt eingegliedert ist.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass den Verwaltungsträgern Rechte und Pflichten zustehen müssen; erforderlich ist, dass sie rechtsfähig sind. Nichtrechtsfähige Anstalten wie z. B. die städtische Badeanstalt haben häufig zwar eine gewisse organisatorische

16 Dieser Begriff des Amtes ist von den Amts Begriffen des Beamtenrechts zu unterscheiden. Vgl. insoweit auch Burgi in Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 8 Rn. 30. Zu den beamtenrechtlichen Amts Begriffen vgl. Wichmann/Langer, Öffentliches Dienstrecht Rn. 48 ff.; v. Roetteken in v. Roetteken/Rothländer, Beamtenstatusgesetz, § 8 Rn. 72 ff. Zur Unterscheidung von Organ- und Amtswaltern: Erbuth/Guckelberger, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 6 Rn. 4, 7.

17 Zum Begriff des Verwaltungsträgers: Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 1 Rn. 51 a; Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, § 58 Rn. 1; Erbuth/Guckelberger, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 6 Rn. 3; Ipsen, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 4 Rn. 206 ff.; Peine/Siegel, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 5 Rn. 115 ff.; Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht II, § 82 Rn. 93 ff.

18 Vgl. dazu unten unter Rn. 58 ff.