

Der zweibändige ›dtv-Atlas Recht‹ bietet einen Überblick über die Grundzüge des deutschen Rechtssystems. Angereichert wird das Werk durch viele Fallbeispiele und farbige Grafiken, die die Kernaussagen des Textes visualisieren, noch einmal verdeutlichen und in einigen Fällen auch zusätzliche Informationen liefern.

Der Atlas wendet sich an alle, die im Rahmen ihrer Ausbildung oder später im Beruf, einen knappen, fundierten Einstieg in das Recht oder Teilgebiete davon brauchen oder vor einer Klausur den Stoff in einer prägnanten Zusammenfassung wiederholen wollen.

Der vorliegende zweite Band behandelt das Verwaltungs- und Zivilrecht sowie die Sonderprivatrechte.

*Prof. Dr. Dr. Eric Hilgendorf*, geb. 1960, studierte Philosophie und Neuere Geschichte sowie ab 1983 zusätzlich Rechtswissenschaft in Tübingen. Nach den Promotionen in Philosophie und Rechtswissenschaft habilitierte er sich 1996 im Strafrecht. 1997 wurde er Professor in Konstanz; seit Mai 2001 hat er den Lehrstuhl für Strafrecht, Strafprozessrecht, Rechtstheorie, Informationsrecht und Rechtsinformatik an der Julius-Maximilians-Universität in Würzburg inne.

Seine Hauptarbeitsgebiete sind das Medien- und das Biostrafrecht, außerdem die strafrechtliche Grundlagenforschung und die Rechtsphilosophie.

*Susanne Jünger*, geb. 1964, studierte 1987–1993 Design an der HdK (jetzt UdK) in Berlin. 1994 gründete sie das Büro Jünger + Michel zusammen mit *Klaus Michel*, geb. 1963; er studierte 1986–1992 ebenfalls Design an der HdK und hat seit 2003 eine Professur an der Hochschule für Kunst und Design ›Burg Giebichenstein‹ in Halle.

Weitere Informationen: [www.juengermichel.de](http://www.juengermichel.de)

In der Reihe ›dtv-Atlas‹ sind bisher erschienen:

Akupunktur, 3232  
Anatomie, 3 Bände, 3017, 3018, 3019  
Astronomie, 3267  
Atomphysik, 3009  
Baukunst, 2 Bände, 3020, 3021  
Bibel, 3326  
Biologie, 3 Bände, 3221, 3222, 3223  
Chemie, 2 Bände, 3217, 3218  
Deutsche Literatur, 3219  
Deutsche Sprache, 3025  
Englische Sprache, 3239  
Erde, 3329  
Ernährung, 3237  
Erste Hilfe, 3238  
Ethnologie, 3259  
Informatik, 3230  
Keramik und Porzellan, 3258  
Mathematik, 2 Bände, 3007, 3008  
Musik, 2 Bände, 3022, 3023  
Namenkunde, 3266  
Ökologie, 3228  
Pathophysiologie, 3236  
Philosophie, 3229  
Physik, 2 Bände, 3226, 3227  
Physiologie, 3182  
Psychologie, 2 Bände, 3224, 3225  
Recht, 2 Bände, 3324, 3325  
Schulmathematik, 3099  
Sexualität, 3235  
Stadt, 3231  
Weltgeschichte, 2 Bände, 3001, 3002

Weitere dtv-Atlanten sind in Vorbereitung

Eric Hilgendorf

dtv-Atlas Recht

Band 2

Verwaltungsrecht Zivilrecht

Mit 124 Abbildungsseiten in Farbe

Grafische Gestaltung der Abbildungen

Jünger + Michel

Deutscher Taschenbuch Verlag

Originalausgabe

1. Auflage März 2008

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Sämtliche,  
auch auszugsweise Verwertungen bleiben vorbehalten.

© 2008 Deutscher Taschenbuch Verlag GmbH & Co. KG, München

[www.dtv.de](http://www.dtv.de)

Umschlagkonzept: Balk & Brumshagen

Umschlagfoto: illuscope

Gesamtherstellung: Druckerei C. H. Beck, Nördlingen

Printed in Germany · ISBN 978-3-423-03325-1

## Vorwort

Der zweite Band des dtv-Atlas Recht enthält das Verwaltungs- und das Zivilrecht. Der Text ist systematisch aufgebaut und wird außerdem durch eine detaillierte Gliederung und ein ausführliches Stichwortverzeichnis erschlossen. Die Darstellungstiefe geht über bloße Rechtskunde hinaus, ohne jedoch die Differenziertheit eines Lehrbuchs anzustreben. Das Buch richtet sich an alle, die mit Rechtsfragen zu tun haben und sich einen eigenen Standpunkt erarbeiten wollen. Es ist ohne Vorkenntnisse lesbar.

Die zahlreichen Farbgrafiken dienen der Veranschaulichung, Wiederholung und Ergänzung des Textes. Erfreulicherweise hat die Diskussion um die Visualisierung im Recht seit dem Erscheinen des ersten Bandes im Jahr 2003 große Fortschritte gemacht. Dennoch bleibt die Verwendung von Bildern in rechtlichen Darstellungen die Ausnahme. Umso mehr freut mich, dass die Leserinnen und Leser des ersten Bandes die darin enthaltenen Schaubilder positiv aufgenommen haben.

Bei der Erstellung des Buches wurde ich unterstützt von Meike Heinz und Thomas Fürsich, denen ich auch an dieser Stelle noch einmal meinen herzlichen Dank aussprechen möchte. Mein herzlicher Dank gilt ferner meinen Mitarbeiterinnen Christiane Kusche und Anna Kristina Scheffner. Frau Anna Coseriu vom Deutschen Taschenbuch Verlag hat das Zustandekommen des Buches wieder tatkräftig gefördert.

Konstruktive Kritik ist willkommen! Bitte richten Sie sie an Prof. Dr. Eric Hilgendorf, Domerschulstraße 16, 97070 Würzburg.

Würzburg, im Dezember 2007

Eric Hilgendorf

# Inhalt

Vorwort	V
---------	---

■ Abkürzungsverzeichnis	VIII
-------------------------	------

## Verwaltungsrecht

### ■ Allgemeines Verwaltungsrecht

Die öffentliche Verwaltung und das Verwaltungsrecht	252
Grundlagen	254
Der Verwaltungsakt	256
Rücknahme und Widerruf eines Verwaltungsakts	258
Sonstige Handlungsformen der Verwaltung	260
Verwaltungsverfahren und Verwaltungsvollstreckung	262
Staatshaftungsrecht I	264
Staatshaftungsrecht II	266

### ■ Besonderes Verwaltungsrecht

Polizeirecht I: Grundlagen	268
Polizeirecht II: Aufgaben der Polizei	270
Polizeirecht III	272
Baurecht I	274
Baurecht II	276
Kommunalrecht I	278
Kommunalrecht II	280
Kommunalrecht III	282
Recht des öffentlichen Dienstes I	284
Recht des öffentlichen Dienstes II	286
Wirtschaftsrecht	288
Gewerberecht	290
Umweltrecht I	292
Umweltrecht II	294
Steuerecht	296
Sozialrecht I: Grundlagen	298
Sozialrecht II: Sozialversicherung	300
Sozialrecht III: Arbeitsförderung	302

### ■ Verwaltungsprozessrecht

Grundlagen	304
Vorläufiger Rechtsschutz. Die Klage vor dem Verwaltungsgericht I	306
Die Klage vor dem Verwaltungsgericht II	308

## Bürgerliches Recht

### ■ Der Allgemeine Teil des BGB

Grundlagen und Grundbegriffe	310
Rechtsgeschäftslehre I	312
Rechtsgeschäftslehre II	314

Geschäftsfähigkeit	316
Willensmängel I	318
Willensmängel II	320
Sonstige Nichtigkeitsgründe	322
Stellvertretung I	324
Stellvertretung II	326
Verjährung	328

### ■ Schuldrecht

Grundlagen	330
Inhalt des Schuldverhältnisses I	332
Inhalt des Schuldverhältnisses II	334
Allgemeine Geschäftsbedingungen	336
Erlöschen von Schuldverhältnissen	338
Pflichtverletzungen I	340
Pflichtverletzungen II	342
Pflichtverletzungen III	344
Anpassung und Beendigung von Schuldverhältnissen	346
Widerruf und Rückgabe bei Verbraucherverträgen	348
Schadensersatzrecht I	350
Schadensersatzrecht II	352
Beteiligung Dritter am Schuldverhältnis	354
Kaufrecht I	356
Kaufrecht II	358
Kaufrecht III	360
Darlehen und Verbraucherkredit	362
Mietrecht I	364
Mietrecht II	366
Mietrecht III	368
Werkvertragsrecht I	370
Werkvertragsrecht II	372
Werkvertragsrecht III	374
Dienstvertrag, Reisevertrag	376
Sonstige vertragliche Schuldverhältnisse I	378
Sonstige vertragliche Schuldverhältnisse II	380
Sonstige vertragliche Schuldverhältnisse III. Die GoA	382
Bereicherungsrecht I	384
Bereicherungsrecht II	386
Unerlaubte Handlung I: Verschuldenshaftung	388
Unerlaubte Handlung II: Kausalität, Rechtswidrigkeit und Verschulden	390
Unerlaubte Handlung III	392
Unerlaubte Handlung IV	394

### ■ Sachenrecht

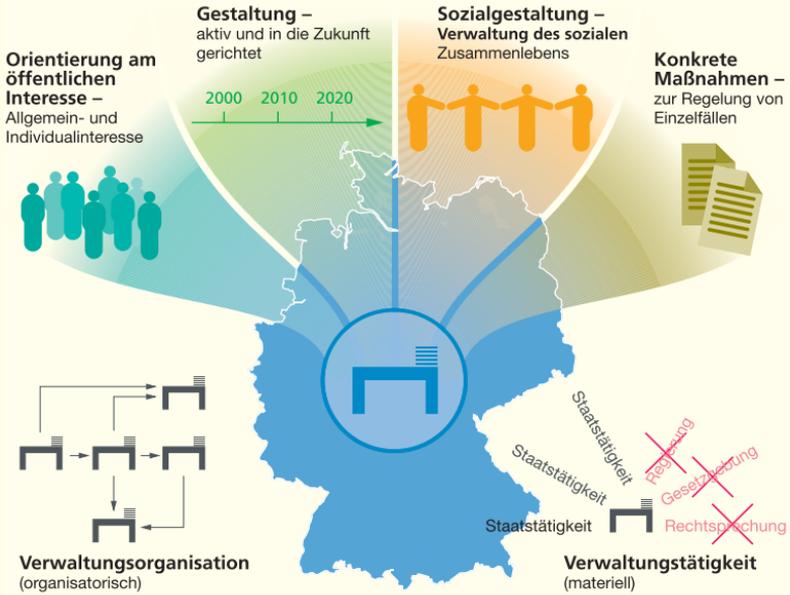
Grundlagen	396
Besitzerwerb und Besitzschutz	398
Eigentumserwerb bei beweglichen Sachen I	400

Eigentumserwerb bei beweglichen Sachen II	402	Grundlagen III	454
Erwerb und Verlust von Grundstücksrechten I	404	Handelsgeschäfte	456
Erwerb und Verlust von Grundstücksrechten II	406	■ <b>Gesellschaftsrecht</b>	
Schutz des Eigentums I	408	Grundlagen. Personengesellschaften I	458
Schutz des Eigentums II	410	Personengesellschaften II	460
Schutz des Eigentums III	412	Personengesellschaften III	462
Die dinglichen Sicherungs- und Verwertungsrechte I	414	Der Verein. Kapitalgesellschaften I	464
Die dinglichen Sicherungs- und Verwertungsrechte II	416	Kapitalgesellschaften II	466
Sonstige dingliche Rechte und Rechtspositionen	418	■ <b>Wertpapierrecht</b>	
■ <b>Familienrecht</b>		Grundlagen	468
Grundlagen. Eherecht I	420	■ <b>Wettbewerbs- und Urheberrecht</b>	
Eherecht II	422	Wettbewerbsrecht I	470
Verwandtschafts- und Kindschaftsrecht I	424	Wettbewerbsrecht II	472
Verwandtschafts- und Kindschaftsrecht II. Fürsorgeverhältnisse	426	Wettbewerbsrecht III	474
Unterhaltsrecht	428	■ <b>Zivilprozessrecht</b>	
■ <b>Erbrecht</b>		Grundlagen	476
Grundlagen	430	Das Verfahren im ersten Rechtszug I	478
Die gesetzliche Erbfolge	432	Das Verfahren im ersten Rechtszug II	480
Die gewillkürte Erbfolge I	434	Das Verfahren im ersten Rechtszug III	482
Die gewillkürte Erbfolge II	436	Das Verfahren im ersten Rechtszug IV: Besonderheiten im Zivilprozess	484
Die gewillkürte Erbfolge III	438	Rechtsmittel. Zwangsvollstreckung I	486
		Zwangsvollstreckung II	488
		Das Insolvenzverfahren	490
		■ <b>Freiwillige Gerichtsbarkeit</b>	
		Grundlagen	492
		■ <b>Internationales Privatrecht (IPR)</b>	
		Grundlagen	494
		■ <b>Anhang</b>	
		Gerichtsorganisation	496
		■ <b>Literaturverzeichnis</b>	499
		■ <b>Internetlinks</b>	504
		■ <b>Glossar</b>	506
		■ <b>Register</b>	516
<b>Sonderprivatrechte</b>			
■ <b>Arbeitsrecht</b>			
Grundlagen	440		
Das Arbeitsverhältnis I	442		
Das Arbeitsverhältnis II. Beendigung des Arbeitsverhältnisses I	444		
Beendigung des Arbeitsverhältnisses II. Tarifvertragsrecht I	446		
Tarifvertragsrecht II	448		
■ <b>Handelsrecht</b>			
Grundlagen I	450		
Grundlagen II	452		

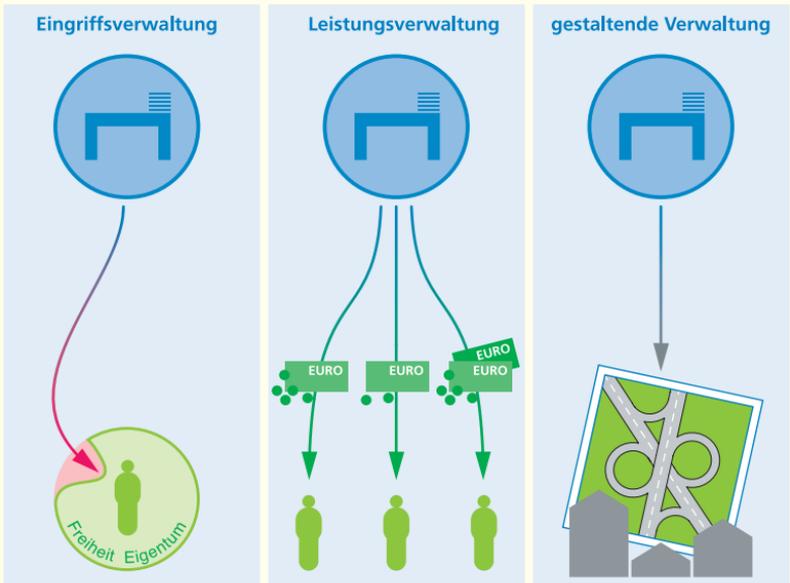
## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht	-G	-Gesetz
Abb.	Abbildung	gem.	gemäß
Abs.	Absatz	gesetzl.	gesetzlich
AG	Amtsgericht, Aktiengesellschaft	GG	Grundgesetz
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen	ggf.	gegebenenfalls
ähnl.	ähnlich	GKG	Gerichtskostengesetz
allg.	allgemein	GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
ALR	Preußisches Allgemeines Landrecht	grds.	grundsätzlich
Alt.	Alternative	Grds.	Grundsatz
amtl.	amtlich	GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
Art.	Artikel	GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
AtG	Atomgesetz	Hg.	Herausgeber
Aufl.	Auflage	HGB	Handelsgesetzbuch
BAG	Bundesarbeitsgericht	histor.	historisch
Bed.	Bedeutung	h. L.	herrschende Lehre
bes.	besonders, besonderer	h. M.	herrschende Meinung
best.	bestimmt	i. A.	im Allgemeinen
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch	i. d. R.	in der Regel
BGH	Bundesgerichtshof	i. e. S.	im engeren Sinn
BNotO	Bundesnotarordnung	i. F.	in Folge
BRD	Bundesrepublik Deutschland	i. H. v.	in Höhe von
BSG	Bundessozialgericht	insb.	insbesondere
Bsp.	Beispiel	InsO	Insolvenzordnung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht	IPR	Internationales Privatrecht
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheid	i. R. (d.)	im Rahmen (der/des)
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz	i. S. d.	im Sinne der/des
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht	ISGH	Internationaler Seegerichtshof
BVG	Bundesversorgungsgesetz	i. S. v.	im Sinn von
BW	Baden-Württemberg	i. Ü.	im Übrigen
bzgl.	bezüglich	i. V. m.	in Verbindung mit
cic	culpa in contrahendo (Verschulden bei Vertragsabschluss)	i. w. S.	im weiteren Sinn
d. h.	das heißt	Jh.	Jahrhundert
dogmat.	dogmatisch	jurist.	juristisch
dt.	deutsch	Kfz	Kraftfahrzeug
Dtl.	Deutschland	LG	Landgericht
EBV	Eigentümer-Besitzer-Verhältnis	Lit.	Literatur
EGGVG	Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz	log.	logisch
EGV	EG-Vertrag	mind.	mindestens
Einl.	Einleitung	Mio.	Million(en)
empir.	empirisch	mod.	modern
engl.	englisch	NRW	Nordrhein-Westfalen
entspr.	entsprechend	NS-	nationalsozialistisch
EUR	Euro	o. Ä.	oder Ähnliche(s)
europ.	europäisch	o. g.	oben genannt
evtl.	eventuell	OLG	Oberlandesgericht
f.	folgende	OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
fakt.	faktisch	PBefG	Personenbeförderungsgesetz
ff.	fortfolgende	philosoph.	philosophisch
		Pkw	Personenkraftwagen
		polit.	politisch
		prakt.	praktisch
		ProdHaftG	Produkthaftungsgesetz
		rechtl.	rechtlich

rel.	relativ	v. a.	vor allem
richterl.	richterlich	VA	Verwaltungsakt
Rspr.	Rechtsprechung	Var.	Variante
RVG	Rechtsanwaltsvergütungs- gesetz	Verf.	Verfassung
S.	Satz, Seite	versch.	verschieden
s.	siehe	VG	Verwaltungsgericht
schweizer.	schweizerisch	vgl.	vergleiche
s. (n.) S.	siehe (nächste) Seite	VStGB	Völkerstrafgesetzbuch
sog.	so genannt	VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
soz.	sozial	VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
spezif.	spezifisch	VwVG	Verwaltungsvollstreckungsge- setz
staatl.	staatlich	weltl.	weltlich
StGB	Strafgesetzbuch	Wiss.	Wissenschaft(en)
StPO	Strafprozessordnung	ZGB	Zivilgesetzbuch
StVG	Straßenverkehrsgesetz	ZPO	Zivilprozessordnung
StVollzG	Strafvollzugsgesetz	Zshg.	Zusammenhang
s. u.	siehe unten	z. T.	zum Teil
SVG	Soldatenversorgungsgesetz	zw.	zwischen
t	Zeit	zzgl.	zuzüglich
teilw.	teilweise	(A)	Buchstabe in runden Klammern: Verweis auf Abbildungen
trad.	traditionell	(*)	Den an der mit (*) markierten Stelle entfallenen Text finden Sie unter <a href="http://www.dtv.de">www.dtv.de</a> auf der Seite zum dtv-Atlas Recht, Band 2, unter dem Menüpunkt »Zusatzmaterial«
typ.	typisch		
u. a.	unter anderem, und andere		
u. Ä.	und Ähnliche(s)		
u. a. m.	und anderes mehr		
UN	United Nations (Vereinte Nationen)		
urspr.	ursprünglich		
usw.	und so weiter		
u. U.	unter Umständen		



A Öffentliche Verwaltung



B Arten der öffentlichen Verwaltung

Gegenstand des Verwaltungsrechts ist die **öffentliche Verwaltung**. Darunter versteht man eine Verwaltung, die mit der *Tätigkeit des Staates* in Verbindung steht, also die Verwaltung des Staates. Sie ist abzugrenzen von der **privaten Verwaltung**.

So sind z. B. die Verwaltung des Privatvermögens oder die Verwaltung eines Industrieunternehmens keine öffentl. Verwaltung. Der Begriff der Verwaltung kann im organisatorischen und im materiellen Sinn verstanden werden:

Im **organisatorischen Sinn** ist die Verwaltung die *Gesamtheit der innerstaatl. Instanzen, welche die Verwaltungstätigkeit des Staates ausüben sollen*.

Hierzu zählen die Gesamtheit der Verwaltungsträger, Verwaltungsorgane und sonstige Verwaltungseinrichtungen.

Der Begriff der **materiellen Verwaltung** ist umstritten. Nach h. M. ist dies diejenige Staatstätigkeit, die nicht Gesetzgebung, Rechtsprechung oder Regierung ist (*negative Begriffsbestimmung*). Regierung und Verwaltung gehören zwar beide zur Exekutive (vollziehende Gewalt), die Tätigkeit der Regierung ist jedoch in erster Linie staatslenkend, auf polit. Entscheidungen bezogen.

**Typische Merkmale** der öffentl. Verwaltung sind die Sozialgestaltung, die Orientierung am öffentl. Interesse, die aktive, in die Zukunft gerichtete Gestaltung und das Treffen konkreter Maßnahmen zur Regelung von Einzelfällen (A).

### Arten der öffentlichen Verwaltung

Nach den Rechtswirkungen der Verwaltungstätigkeit kann man Eingriffs-, Leistungs- und gestaltende Verwaltung unterscheiden (B).

**Eingriffsverwaltung** liegt vor, wenn eine Verwaltungsmaßnahme die Freiheit oder das Eigentum des Bürgers beschränkt (belastende Verwaltungsakte).

Typ. Instrumente der Eingriffsverwaltung sind *Gebote* (z. B. Abrissverfügung, Auflösung einer Versammlung) und *Verbote* (z. B. Versammlungsverbot, Betretungsverbot). Ebenso ist die Ablehnung eines begünstigenden Verwaltungsakts (z. B. Versagung einer Baugenehmigung) oder einer sonstigen begünstigenden Einzelmaßnahme ein Instrument der Eingriffsverwaltung.

**Leistungsverwaltung** liegt dagegen vor, wenn der Bürger durch das Handeln der Verwaltung Leistungen oder sonst. Vergünstigungen erhält (begünstigende Verwaltungsakte).

**Bsp.:** Sozialhilfe, Bereitstellen kommunaler Einrichtungen, Subventionen.

Unter **gestaltender Verwaltung** versteht man diejenige Verwaltungstätigkeit, die die Gestal-

tung des öffentlichen Lebens betrifft (z. B. Bebauungsplan). (\*)

### Verwaltungsrecht

Das **Verwaltungsrecht** ist die Gesamtheit der Rechtsätze, die in spezif. Weise für Tätigkeit, Verfahren, Organisation der Verwaltung und deren Gerichtskontrolle gelten. Es ist ein Teilbereich des öffentl. Rechts und muss zum Privatrecht und zum Verfassungsrecht abgegrenzt werden.

Die **Abgrenzung des öffentlichen Rechts zum Privatrecht** erfolgt entsprechend der h. M. nach der *modifizierten Subjekttheorie*. Danach ist eine Rechtsnorm dann öffentl.-rechtl. Natur, wenn der Berechtigte oder Verpflichtete der Norm ausschließlich ein Träger hoheitlicher Gewalt ist und er spezifisch in dieser Eigenschaft berechtigt oder verpflichtet wird.

Die **Abgrenzung zum Verfassungsrecht** bestimmt sich nach der *doppelten Verfassungsunmittelbarkeit*. Danach liegt eine verfassungsrechtl. Streitigkeit vor, wenn zwei Verfassungsorgane bzw. unmittelbar am Verfassungsleben beteiligte Rechtsträger über Rechte und Pflichten streiten, die sich unmittelbar aus der Verfassung ergeben.

**Bsp.:** Bund und Land streiten sich über Gesetzgebungskompetenzen. Berufet sich dagegen ein Bürger auf die Verletzung von Grundrechten durch einen Verwaltungsakt, handelt es sich um öffentl. Recht, denn der Bürger ist nicht unmittelbar am Verfassungsleben beteiligt.

Wichtig sind diese Abgrenzungen, weil z. B. die Verwaltungsgerichte nur tätig werden dürfen, wenn eine öffentl.-rechtl. Streitigkeit nicht verfassungsrechtl. Art vorliegt (§ 40 I 1 VwGO).

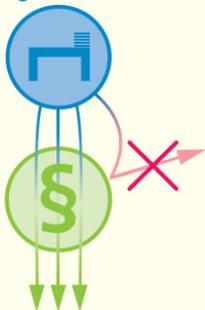
Das Verwaltungsrecht kann geordnet werden nach seinen **Rechtsquellen**, d. h. nach den Formen, in der die Rechtsnormen zur Entstehung gelangen und in Erscheinung treten. Rechtsquellen des Verwaltungsrechts sind v. a.:

- Verfassungsrecht des Bundes und der Länder,
- Bundes- und Landesgesetze,
- untergesetzl. Rechtsnormen (Satzungen und Verordnungen),
- Europarecht.

Das **allgemeine Verwaltungsrecht** gilt für alle Verwaltungsverfahren und ist im Wesentl. in den Verwaltungsverfahrensgesetzen (VwVfG) des Bundes und der Länder geregelt.

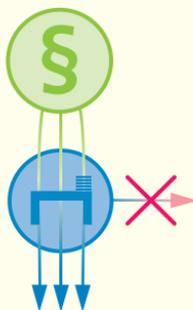
Das **besondere Verwaltungsrecht** enthält Spezialvorschriften zu den verschiedenen Verwaltungsrechtsgebieten (z. B. Baurecht, Polizeirecht, Umweltrecht).

### Vorrang des Gesetzes



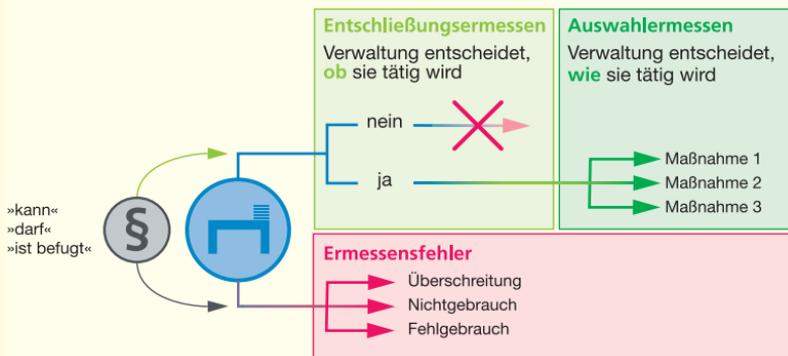
keine Maßnahme **gegen** das Gesetz

### Vorbehalt des Gesetzes



keine Maßnahme **ohne** das Gesetz

#### A Gesetzmäßigkeit der Verwaltung



#### B Das Ermessen der Verwaltung



#### C Der unbestimmte Rechtsbegriff

### Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung

Dieser umfasst zwei Prinzipien: Nach dem **Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes** ist die Verwaltung an die bestehenden Gesetze gebunden. Der Grundsatz gilt uneingeschränkt. Er ist in Art. 20 III GG verfassungsrechtl. normiert. Noch weiter geht der **Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes**. Danach bedarf jedes den Bürger belastende Handeln der Verwaltung einer gesetzl. Grundlage, der sog. *Ermächtigungsgrundlage*. (A)

Strittig ist, ob Letzterer auch für die den Bürger begünstigende Leistungsverwaltung gilt. Nach der *Wesentlichkeitstheorie* des BVerfG müssen alle für das Gemeinwesen wesentl. Entscheidungen durch den Gesetzgeber (nicht durch die Verwaltung) getroffen werden. In diesen Fällen ist eine Ermächtigungsgrundlage auch für die Leistungsverwaltung erforderlich.

### Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Dieser allg. Grundsatz des Verwaltungsrechts ergibt sich aus dem Grundgesetz (Rechtsstaatsprinzip, Einzelgrundrechte und Art. 19 II GG). Er besagt, dass jede Maßnahme der Verwaltung einen legitimen Zweck verfolgen und zur Zweckerreichung geeignet, erforderlich und verhältnismäßig i. e. S. sein muss. Dies ist der Fall, wenn sie den bezweckten Erfolg überhaupt zu erreichen vermag (*geeignet*), kein mildereres, genauso geeignetes Mittel zur Verfügung steht (*erforderlich*) und die Maßnahme nicht außer Verhältnis zum angestrebten Erfolg steht (*Verhältnismäßigkeit i. e. S.*).

### Das subjektiv öffentliche Recht

Will ein Bürger verlangen, dass die Verwaltung ihre rechtl. Bindungen beachtet, so muss ihm ein subjektiv öffentl. Recht zustehen. Dieses liegt vor, wenn eine Rechtsnorm die Verwaltung zu einem best. Handeln verpflichtet und wenn sie (auch) den Schutz der Interessen Einzelner bezweckt. Ob die Norm (auch) dem Individualinteresse dient, ist dabei durch Auslegung zu ermitteln. Nur subjektiv öffentl. Rechte kann der Bürger gerichtl. durchsetzen. Für sie gilt die Rechtsweggarantie des Art. 19 IV GG.

Die wichtigsten subjektiv öffentl. Rechte sind die Grundrechte.

### Ermessensentscheidungen

Eine gewisse Lockerung der Gesetzesbindung der Verwaltung stellt die Einräumung von Ermessen dar.

**Ermessen** bedeutet die Freiheit der Verwaltung, bei Verwirklichung eines Tatbestandes zw. mehreren Rechtsfolgen zu wählen (B). Das Ermessen kann der Behörde die Entschei-

dungsfreiheit einräumen, *ob* sie tätig wird (**Entschließungsermessen**) und/oder welche von mehreren Maßnahmen sie ergreift, also *wie* sie tätig wird (**Auswahlermessen**). Grds. werden der Behörde durch eine Ermessensnorm beide Entscheidungsmöglichkeiten eingeräumt. Das Ermessen dient der Gerechtigkeit im Einzelfall. Es wird durch den Gesetzgeber gewährt, z. B. durch Verwendung der Worte »ist befugt«, »kann« oder »darf«.

**Bsp.:** § 25 II PBefG: »Die Genehmigungsbehörde kann die Genehmigung widerrufen, wenn ...« Dagegen kein Ermessen bei § 25 I PBefG: »Die Genehmigungsbehörde hat die Genehmigung zu widerrufen, wenn ...«

Die Behörde hat das Ermessen pflichtgemäß auszuüben, d. h. sie ist rechtl. gebunden.

Gemäß § 40 VwVfG »hat sie ihr Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten«.

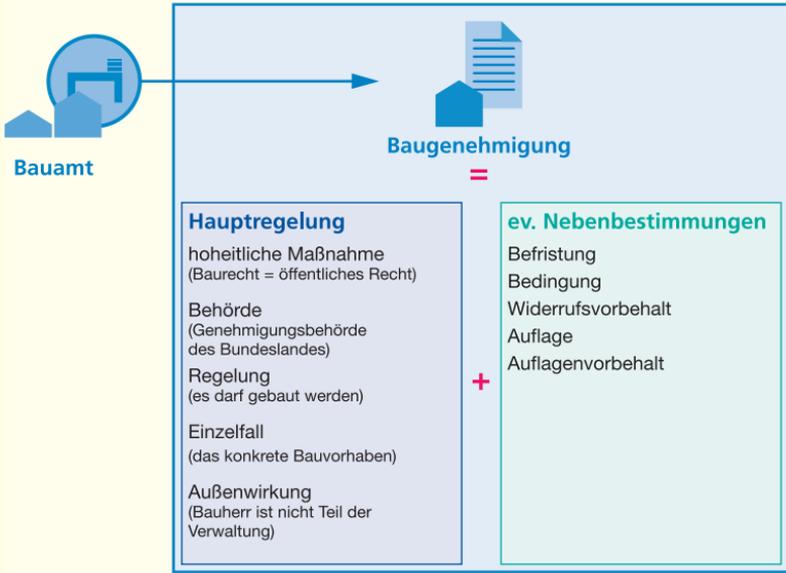
Andernfalls liegt ein **Ermessensfehler** vor. Zu unterscheiden sind folgende Varianten (B):

- **Ermessensüberschreitung:** Die Behörde wählt eine nicht von der Ermessensnorm vorgesehene Rechtsfolge.
- **Ermessensunterschreitung:** Die Behörde zieht eine zulässige Handlungsalternative nicht in Betracht.
- **Ermessensnichtgebrauch:** Die Behörde macht keinen Gebrauch von ihrem Ermessen.
- **Ermessensfehlgebrauch:** Die Behörde lässt sich nicht ausschließl. vom Zweck der Ermessensvorschrift leiten, entscheidet sich also z. B. aufgrund von sachfremden Erwägungen oder verstößt gegen Grundrechte oder allg. Verfahrensgrundsätze wie den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

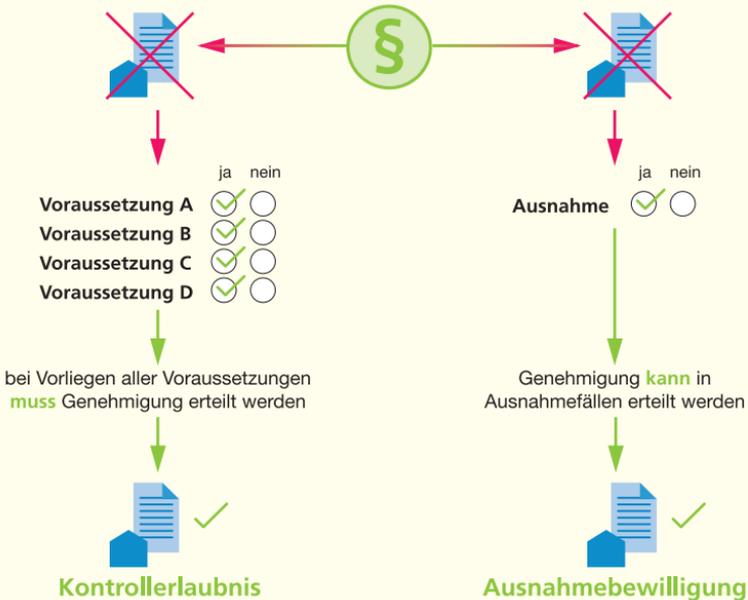
### Unbestimmter Rechtsbegriff

Vom Ermessen zu unterscheiden ist der unbest. Rechtsbegriff. Während das Ermessen auf der Rechtsfolgenseite relevant ist, sind **unbestimmte Rechtsbegriffe** generalklauselartige Formulierungen auf der Tatbestandsseite, die weit gefasst sind und daher einer wertenden Auslegung bedürfen, z. B. »öffentliches Interesse«, »wichtiger Grund«. Sie sind erforderlich, da der Gesetzgeber nicht alle denkbaren konkreten Fälle in einer Norm erfassen kann. Grenze ist jedoch das aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete Bestimmtheitsgebot (Art. 20 III GG): Der Inhalt des unbest. Rechtsbegriffs muss noch durch Auslegung hinreichend bestimmt werden können.

Umstritten ist hier, ob der Verwaltung bei der Auslegung des unbest. Rechtsbegriffs ein **Beurteilungsspielraum** zukommt (C).



A Der Verwaltungsakt am Beispiel der Baugenehmigung



B Kontrollerlaubnis und Ausnahmebewilligung

Der Verwaltung stehen verschiedene öffentlich-rechtl. und privatrechtl. Handlungsformen zur Verfügung. Die praktisch häufigste Rechtsform des (öffentl.-rechtl.) Verwaltungshandelns ist der **Verwaltungsakt (VA)**. Er dient der verbindl. Regelung eines best. Lebenssachverhalts gegenüber einer best. Person oder eines best. Personenkreises. Nach der Legaldefinition des § 35 S. 1 VwVfG ist ein VA jede hoheitliche Maßnahme einer Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts, die auf Außenwirkung gerichtet ist.

Aus diesen Tatbestandsmerkmalen ergibt sich zugleich die Abgrenzung zu den anderen Handlungsformen der Verwaltung:

**Hoheitlich** ist eine Maßnahme, wenn sie dem Gebiet des öffentl. Rechts (s. o.) zuzuordnen ist.

Dieses Merkmal dient der Abgrenzung zu den privatrechtl. Handlungsformen.

Unter **Maßnahme** versteht man jedes aktive Verhalten, dem ein Erklärungsgehalt zukommt. Dies ist bei schlichter Untätigkeit i. d. R. nicht der Fall.

**Behörde** ist gemäß § 1 IV VwVfG jede Stelle, die Aufgaben der öffentl. Verwaltung wahrnimmt (funktioneller Behördenbegriff).

**Regelung** bedeutet, dass die Maßnahme auf Setzung einer unmittelbaren Rechtsfolge gerichtet sein muss. Als derartige Rechtsfolgen kommen die Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von Rechten und/oder Pflichten in Frage.

Keine verbindl. Regelung liegt vor bei rein tatsächl. Verwaltungshandeln (sog. Realakten, z. B. Auskünfte, Warnungen, Beseitigung eines Verkehrshindernisses).

**Einzelfall:** Dieses Merkmal dient der Abgrenzung zur Rechtsnorm (Verordnung, Satzung). Der VA ist konkret-individuell. Er regelt einen best. Lebenssachverhalt für einen individualisierten Personenkreis. Die *Rechtsnorm* dagegen ist eine abstrakt-generelle Regelung. Sie gilt für eine unbest. Anzahl von Sachverhalten und eine unbest. Anzahl von Adressaten.

Ein Sonderfall ist die *Allgemeinverfügung*. Sie trifft eine konkret-generelle Regelung (best. Sachverhalt, unbest. Zahl von Adressaten; Bsp.: Verkehrsschilder). Allgemeinverfügungen sind Verwaltungsakte, vgl. § 35 S. 2 VwVfG.

**Außenwirkung:** Die Regelung muss auf unmittelbare Außenwirkung gerichtet sein. Dies ist der Fall, wenn die Rechtsfolge gegenüber einer Person gelten soll, die außerhalb der Verwaltung steht. Die Person darf nicht nur einen unselbständigen Teil der Verwaltung darstellen, also lediglich ein bloßes Glied der Verwaltungsorganisation sein.

Keine VA sind deshalb i. d. R. innerdienstl. Weisungen (gelten für einen Einzelfall) und Verwaltungsvorschriften (gelten für eine Vielzahl von Fällen).

Beispiel für einen VA ist die Baugenehmigung (A).

#### Arten von Verwaltungsakten

Ausgehend von der *Rechtswirkung nach außen* kann eine Unterteilung erfolgen in

- **begünstigende VA** (Begründung/Bestätigung eines Rechts oder rechtl. erhebl. Vorteils, z. B. Baugenehmigung),
- **belastende VA** (Eingriff in Rechte des Betroffenen, z. B. Ablehnung einer Baugenehmigung) und
- **VA mit Drittwirkung** (Auswirkung für Adressaten und Dritte, z. B. Baugenehmigung begünstigt Bauherrn und belastet Nachbarn).

Der Gesetzgeber kann ein bestimmtes Verhalten grds. verbieten. Mittels VA ist wiederum eine Befreiung von einem solchen Verbot möglich. Es sind zwei Fallgruppen zu unterscheiden (B):

- **Kontrollerraubnis:** Ein bestimmtes Verhalten ist verboten. Das Verbot gilt dabei nicht, weil der Gesetzgeber diese Betätigung grds. nicht will, sondern nur, um die Kontrolle über das Verhalten zu erleichtern. Sind die gesetzl. Anforderungen erfüllt, wird auf Antrag die Betätigung erlaubt (*präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt*).

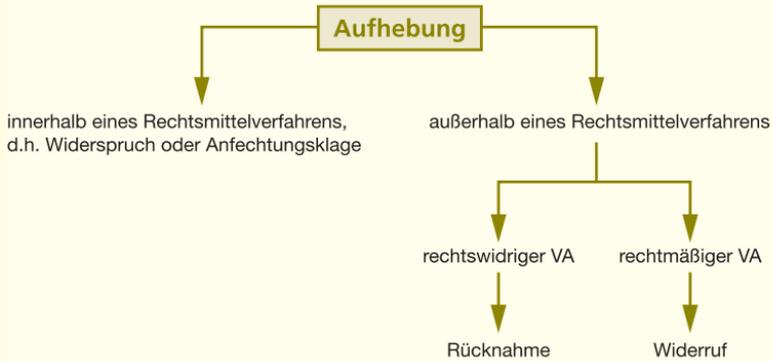
**Bsp.:** Baurecht: Grds. besteht Baufreiheit, die Bebauung soll aber staatl. kontrolliert werden, also wird das Bauen vorweg verboten, die Baugenehmigung *muss* aber bei Vorliegen aller Voraussetzungen erteilt werden.

- **Ausnahmebewilligung:** Hier ist dagegen ein bestimmtes Verhalten generell nicht erwünscht. Nur in Ausnahmefällen wird es gestattet (*repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt*).

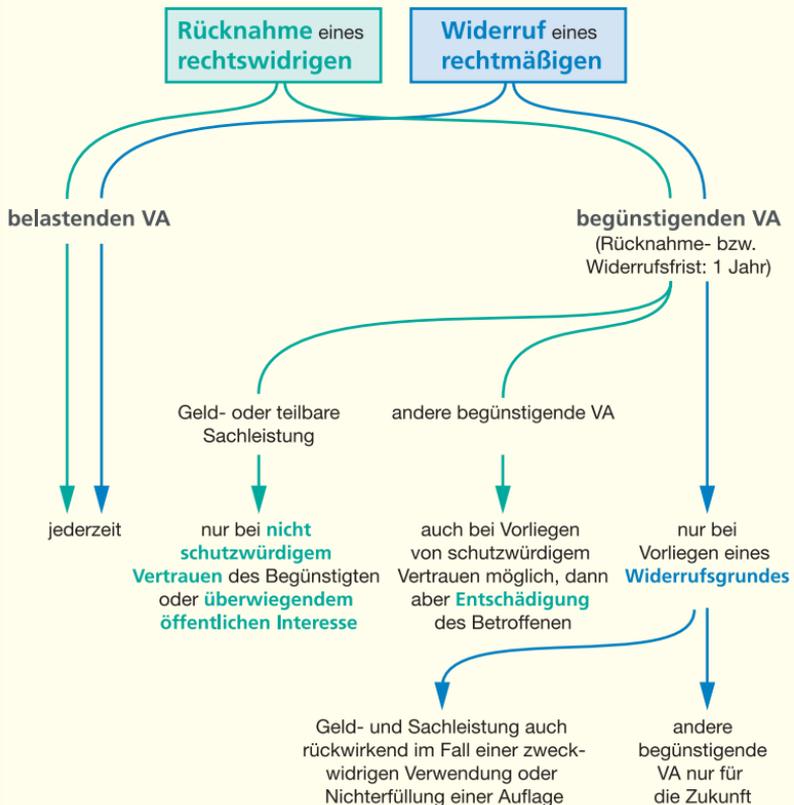
**Bsp.:** Baurecht: Bauen im Außenbereich ist grds. nicht erwünscht, in Härtefällen kann aber eine Genehmigung erteilt werden.

Zur Ergänzung der Hauptregelung des VA kann dieser mit einer oder mehreren **Nebenbestimmungen** verbunden werden (A). In Betracht kommen dabei Befristung, Bedingung, Widerrufsvorbehalt, Auflage und Auflagenvorbehalt, vgl. § 36 VwVfG. Ihr Zweck ist es, die Regelung des HauptVA an die konkreten Erfordernisse im Einzelfall anzupassen.

**Bsp.:** Baugenehmigung (HauptVA) wird mit der Auflage erteilt, einen Sicht- und Lärmschutz zum Nachbargrundstück zu errichten.



A Aufhebung von Verwaltungsakten



B Rücknahme rechtswidriger VA (§ 48 VwVfG) und Widerruf rechtmäßiger VA (§ 49 VwVfG)

**Besonderheiten des Verwaltungsakts**

Der VA zeichnet sich durch folgende Besonderheiten aus:

**Fehlerunabhängige Rechtswirksamkeit:** Er wird mit seiner Bekanntgabe (§ 41 VwVfG) wirksam, unabhängig davon, ob er rechtmäßig oder rechtswidrig ist.

*Ausnahme:* Der VA ist wegen bes. schwerwiegender Fehler (z. B. Verstoß gegen die guten Sitten; abschließende Aufzählung in § 44 VwVfG) nichtig.

**Bestandskraft:** Wenn der VA nicht fristgerecht, i. d. R. innerhalb eines Monats, oder erfolglos angefochten wurde (vgl. S. 309), wird er bestandskräftig. Er ist dann nicht nur vorläufig, sondern endgültig wirksam und kann nur unter erschwerten Bedingungen aufgehoben werden.

**Vollstreckung:** Allein die Existenz eines wirksamen (ggf. bestandskräftigen) VA ermöglicht die Durchsetzung der darin festgestellten Ansprüche im Wege des Verwaltungszwangs (Verwaltungsvollstreckung). Ein gesondertes gerichtliches Urteil ist nicht erforderlich. Der VA kann ferner von der erlassenden Behörde selbst vollstreckt werden.

Im Gegensatz dazu bedarf ein Bürger zur Vollstreckung seiner Ansprüche stets der Hilfe des Staates.

Der Verwaltungsakt ist grds. *fehlerunabhängig wirksam*, und zwar so lange, bis er aufgehoben wird oder sich auf andere Weise erledigt (§ 43 II VwVfG).

Oberbegriff für jede Beseitigung der Rechtswirksamkeit eines VA ist **Aufhebung** (A).

Ein Bedürfnis zur Aufhebung besteht z. B. aus Sicht des Adressaten, wenn ihn ein fehlerhafter VA belastet, aus Sicht der Verwaltung, wenn sie nach Erlass des VA erkennt, dass dieser unzulässig war und der Adressat Vergünstigungen zu Unrecht erhalten hat.

Dementsprechend sind die beiden wichtigsten Möglichkeiten zur Aufhebung eines VA ausgestaltet (A):

Der durch den VA **belastete Adressat** kann durch Einlegung von *Widerspruch* (bei der Verwaltung) und *Anfechtungsklage* (bei Gericht) eine Aufhebung erreichen. Es handelt sich dabei um Rechtsbehelfe, welche gesetzl. vorgesehen sind, um dem Bürger zur Anerkennung seiner Rechte zu verhelfen.

Die **Verwaltung** dagegen kann unter den Voraussetzungen der §§ 48 oder 49 VwVfG von sich aus tätig werden. Das gilt auch, wenn der VA bereits bestandskräftig ist.

Widerspruch und Anfechtungsklage des Bürgers wären in diesem Fall unzulässig.

Begrifflich unterscheidet das Gesetz zwischen der Aufhebung eines rechtswidrigen (dann

Rücknahme, § 48 VwVfG) und der Aufhebung eines rechtmäßigen (dann Widerruf § 49 VwVfG) VA.

**Rücknahme eines rechtswidrigen VA**

Ein rechtswidriger belastender VA kann (Ermessen!) jederzeit zurückgenommen werden (B). Bei einem **begünstigenden VA**, der eine **Geldleistung oder teilbare Sachleistung** gewährt, steht der Rücknahme dagegen i. d. R. das schutzwürdige Vertrauen des Begünstigten auf die Bestandskraft des VA entgegen. Ein solcher VA darf deshalb nur zurückgenommen werden, wenn

- das Vertrauen nicht schutzwürdig ist, weil der VA mit unläuteren Mitteln erlangt wurde oder der Begünstigte die Rechtswidrigkeit kannte bzw. kennen musste,
- der Begünstigte gar nicht auf den VA vertraut hat (das Vertrauen wird aber indiziert, wenn die Geldleistungen bereits verbraucht wurden oder entspr. Vermögensdispositionen getroffen wurden),
- das öffentl. Interesse an der Rücknahme des Vertrauensschutz überwiegt.

**Andere begünstigende VA** (z. B. Baugenehmigung) können zwar unbeachtlich des Vertrauens zurückgenommen werden. Jedoch ist dem Betroffenen der Vermögensnachteil auszugleichen, der ihm dadurch entstanden ist, dass er auf die Wirksamkeit des VA vertraut hat, wenn das Vertrauen schutzwürdig ist. Bei der Feststellung der Schutzwürdigkeit erfolgt eine Abwägung zw. Vertrauen des Bürgers und öffentl. Interesse.

Ein begünstigender VA darf nur innerhalb eines Jahres nach Kenntniserlangung der die Rechtswidrigkeit begründenden Tatsachen zurückgenommen werden.

**Widerruf eines rechtmäßigen VA**

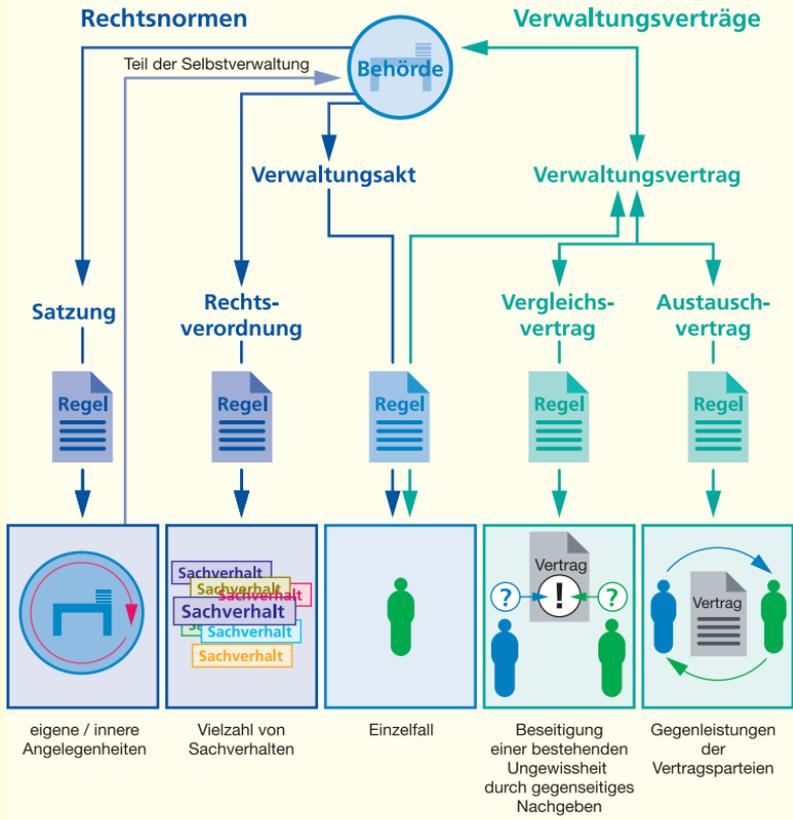
Ein belastender rechtmäßiger VA kann (Ermessen!) jederzeit mit Wirkung für die Zukunft widerrufen werden (B).

Ist der VA **begünstigend**, darf er nur widerrufen werden, wenn ein Widerrufsgrund vorliegt (z. B. Vorbehalt des Widerrufs im VA, Nichterfüllung einer Auflage, schwere Nachteile für das Gemeinwohl, vgl. § 49 II VwVfG).

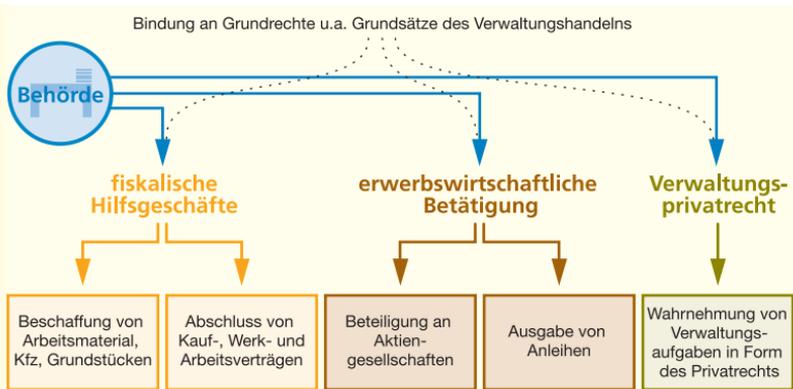
Der Widerruf ist nur für die Zukunft zulässig.

Gewährt der begünstigende VA eine **Geldleistung oder teilbare Sachleistung**, kann er auch rückwirkend (für die Vergangenheit) widerrufen werden, wenn die Leistung nicht für den im VA bestimmten Zweck verwendet wird oder eine mit dem VA verbundene Auflage nicht erfüllt wurde.

Wie bei der Rücknahme gilt hier die Jahresfrist.



A Rechtsnormen und Verwaltungsverträge



B Privatrechtliches Handeln der Verwaltung

Neben dem VA stehen der Verwaltung noch weitere öffentl.-rechtl., insb. Rechtsverordnungen, Satzungen, Verwaltungsverträge, Verwaltungsvorschriften (A), und privatrechtl. Handlungsformen zur Verfügung.

### Rechtsverordnungen

sind von einem Exekutivorgan (Regierung, Minister, Verwaltungsbehörden) erlassene Rechtsnormen. Sie regeln eine Vielzahl von Sachverhalten gegenüber einer unbestimmten Anzahl von Personen und haben daher abstrakt-generellen Charakter.

**Bsp.:** Baunutzungsverordnung, Straßenverkehrsordnung.

### Satzungen

sind wie Rechtsverordnungen abstrakt-generelle Rechtsnormen der Verwaltung. Im Gegensatz zu diesen werden sie jedoch von einer *juristischen Person des öffentlichen Rechts* (Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen des öffentl. Rechts) zur *Regelung ihrer eigenen Angelegenheiten* erlassen.

**Bsp.:** Gemeindegatzungen, wie z. B. Bebauungsplan, Benutzungssatzung einer öffentl. Einrichtung.

Mit der Verleihung des Rechts zur Selbstverwaltung einher geht das Recht, zu diesem Zweck eigene Satzungen zu erlassen (*Satzungsautonomie*).

### Verwaltungsvorschriften

sind ebenfalls abstrakt-generelle Vorschriften. Anders als Rechtsnormen begründen sie jedoch keine Rechte und Pflichten des Bürgers. Es handelt sich vielmehr um *verwaltungsinterne Anordnungen*. Sie werden von der vorgesetzten Behörde gegenüber den ihr nachgeordneten Behörden erlassen und beruhen auf dem Weisungsrecht der vorgesetzten Behörde. Der hierarchische Verwaltungsaufbau lässt diese Handlungsform zu, ohne dass eine besondere gesetzl. Ermächtigung notwendig ist.

**Bsp.:** Verwaltungsvorschriften können Vorgaben zur Auslegung von unbest. Rechtsbegriffen (Auslegungsrichtlinien) oder Organisations- und Dienstvorschriften enthalten.

### Verwaltungsverträge

Wie durch den Verwaltungsakt wird durch den Verwaltungsvertrag ein Einzelfall verbindl. geregelt (A); jedoch erfolgt in diesem Fall die Regelung nicht einseitig durch die Behörde, sondern im *Einvernehmen mit dem Bürger*. Gem. § 54 VwVfG liegt – in Abgrenzung zum privatrechtl. Vertrag – ein **Verwaltungsvertrag** vor, wenn ein Rechtsverhältnis auf dem Gebiet des öffentl. Rechts geregelt wird. Er

kann anstelle eines Verwaltungsakts abgeschlossen werden.

### Realakte

Anders als Rechtsakte (Verwaltungsakte, Verordnungen, Satzungen) zielen Realakte nicht auf eine best. rechtl. Wirkung (verbindl. Regelung) ab. Sie sind vielmehr auf einen *tatsächlichen Erfolg* gerichtet.

**Bsp.:** Auskünfte, Reinigung einer Straße, Fahrt mit dem Dienstfahrzeug.

Sie erfolgen meist in einem gesetzl. nicht geregelten Bereich, dem sog. gesetzessfreien Raum, doch gelten auch für sie die allgemeinen rechtl. Bindungen (z. B. Vorrang des Gesetzes).

### Privatrechtliches Handeln

In einigen Bereichen handelt die Verwaltung auch privatrechtlich (B).

Dies ist immer dann der Fall, wenn sie **privatrechtliche (fiskalische) Hilfsgeschäfte** vornimmt.

Dazu zählen z. B. die Beschaffung von Büromaterial und Fahrzeugen oder der Abschluss arbeitsrechtl. Verträge mit den Angestellten (nicht den Beamten).

Auch die **erwerbswirtschaftliche Betätigung** der Verwaltung erfolgt in privatrechtl. Form.

Der Staat beteiligt sich z. B. an Aktiengesellschaften und nimmt so am Wirtschaftsleben teil.

Weiter kann die Verwaltung auch im Bereich der **Leistungsverwaltung** Verwaltungsaufgaben in Form des Privatrechts wahrnehmen.

So hat z. B. die Gemeinde ein Wahlrecht, ob sie die gemeindliche Wasserversorgung in eigener Regie öffentl.-rechtl. betreibt oder durch eine von ihr beherrschte privatrechtliche Kapitalgesellschaft.

### Fehlerfolgen

*Rechtswidrige Rechtsnormen* sind nichtig. Sie entfalten keine Rechtswirkung. Werden sie dennoch durch die Verwaltung vollzogen oder bestehen Zweifel an ihrer Rechtmäßigkeit, so kann der Betroffene Rechtsbehelfe einlegen. *Rechtswidrige Verwaltungsverträge* sind dagegen grds. wirksam (Grundsatz der Vertragsbindung).

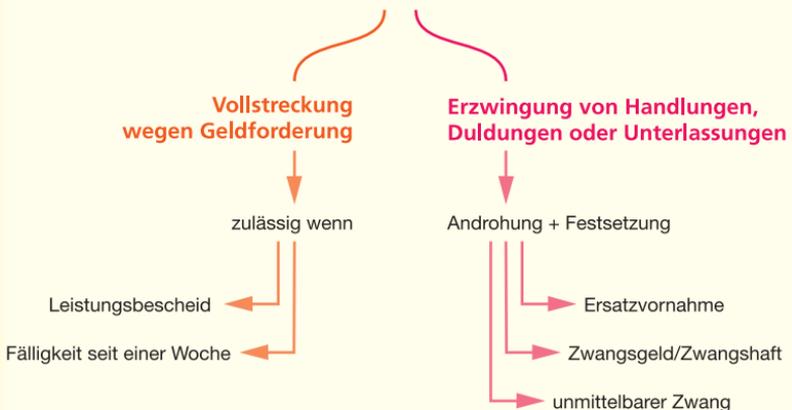
*Realakte* entfalten keine Rechtswirkung. Die Frage der Nichtigkeit oder Rechtswirksamkeit stellt sich hier nicht. Würde jemand durch den rechtswidrigen Realakt in seinen subjektiven Rechten verletzt, so kann er Rechtsbehelfe einlegen.

Die Wirksamkeit und Rückabwicklung von *privatrechtlichen Handlungen* bestimmen sich grds. nach dem Privatrecht.



A Ablauf des Verwaltungsverfahrens

allgemeine Vollstreckungsvoraussetzungen:



B Verwaltungsvollstreckung