

Studienreihe öffentliche Verwaltung

Suckow/Weidemann

Allgemeines Verwaltungsrecht

und Verwaltungsrechtsschutz

16., überarbeitete Auflage

Kohlhammer Deutscher GemeindeVerlag

Kohlhammer

Deutscher Gemeindeverlag

Allgemeines Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtsschutz

Grundriss für die Aus- und Fortbildung

16., überarbeitete Auflage

begründet von

Horst Suckow †

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

fortgeführt von

Holger Weidemann

Studiendekan
der Kommunalen Hochschule
für Verwaltung in Niedersachsen

Kohlhammer

Deutscher Gemeindeverlag

16., überarbeitete Auflage 2014

Alle Rechte vorbehalten

© Deutscher Gemeindeverlag GmbH, Stuttgart

Gesamtherstellung: W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Print:

ISBN 978-3-555-01577-4

E-Book-Format:

pdf: ISBN 978-3-555-01692-4

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 16. Auflage

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

Die **16. Auflage ist grundlegend überarbeitet** worden und greift die neuen Rechtsentwicklungen auf. Aber auch die Fachgesetze sind in der Vergangenheit deutlich verändert worden. Die Neuauflage greift auch diese Änderungen auf. Zudem erforderte die Spruchpraxis der Gerichte eine Aktualisierung. Auch sind einzelne Abschnitte grundlegend überarbeitet bzw. neu eingefügt worden (beispielsweise die Darstellungen von Informationsrechten der Bürger, das Verwaltungsverfahren, die Bekanntgabe von Verwaltungsakten, Rechtsquellen der EU, die Anfechtungsklage).

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

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

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

Vorwort

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

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

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

Ich danke meinem Sohn Henning, der bei der technischen Umsetzung und der Gestaltung bestimmter Grafiken mitgewirkt hat.

Ich wünsche allen Nutzern, dass sie die gestellte Aufgabe bzw. Frage mit Hilfe des Buches erfolgreich lösen können. Anregungen, Verbesserungsvorschläge aber auch Lob sind jederzeit sehr willkommen. Die elektronische Anschrift lautet:

holger.weidemann@nds-sti.de

Hannover/Syke im Februar 2014

Holger Weidemann

Vorwort zur 1. Auflage (Auszug)

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

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

Hannover, im Juni 1979

Horst Suckow

Inhaltsverzeichnis

<i>Vorwort zur 16. Auflage</i>	V
<i>Vorwort zur 1. Auflage (Auszug)</i>	VII
<i>Prüfungsschemata – Überblick</i>	XVI
<i>Abkürzungen</i>	XVII
<i>Literaturverzeichnis</i>	XXIII

1	Grundsatz der Gewaltentrennung; Begriff und Wesen der Verwaltung	1
1.1	Grundsatz der Gewaltentrennung	1
1.2	Begriff und Wesen der Verwaltung	2
2	Träger der öffentlichen Verwaltung	4
2.1	Juristische Personen des öffentlichen Rechts	4
2.1.1	Körperschaften	4
2.1.2	Anstalten	7
2.1.3	Stiftungen	7
2.2	Rechtsträger des Privatrechts	7
2.3	Privatisierungen	9
3	Grundsatz der Gesetzmäßigkeit; Rechtsquellen des Verwaltungsrechts; Verwaltungsvorschriften; Verwaltungsrechtsverhältnis	10
3.1	Grundsatz der Gesetzmäßigkeit	10
3.1.1	Allgemeines	10
3.1.2	Vorrang des Gesetzes	11
3.1.3	Vorbehalt des Gesetzes	12
3.2	Rechtsquellen	16
3.2.1	Arten	16
3.2.2	Exkurs: Rechtsquellen der Europäischen Union	20
3.2.3	Allgemeines und besonders Verwaltungsrecht – Abgrenzung	22
3.2.4	Anwendbarkeit des VwVfG	25
3.3	Ergänzung des Verwaltungsrechts durch bürgerliches Recht	26
3.4	Rangordnung der Rechtsquellen	27
3.5	Normprüfungs- und Verwerfungskompetenz	29

Inhaltsverzeichnis

3.6	Verwaltungsvorschriften	30
3.6.1	Begriff, Zweck und Arten; Abgrenzung	30
3.6.2	Abgrenzung von Rechtsquellen	31
3.6.3	Bedeutung der Verwaltungsvorschriften im Außen- verhältnis; Selbstbindung der Verwaltung	33
3.7	Das Verwaltungsrechtsverhältnis	37
3.7.1	Begriff und Bedeutung	37
3.7.2	Arten	37
3.7.3	Das subjektive öffentliche Recht	38
3.8	Informationsrechte der Bürger	39
4	Verwaltungshandeln	42
4.1	Arten	42
4.1.1	Öffentlich-rechtliches und privatrechtliches Verwaltungs- handeln	42
4.1.2	Öffentlich-rechtliches Verwaltungshandeln im Einzelnen (Überblick)	47
4.1.3	Verwaltungsverfahren	50
4.2	Elektronische Kommunikation	52
4.2.1	Allgemeine Entwicklung	52
4.2.2	Das E-Government-Gesetz (EGovG)	53
4.2.3	De-Mail-Gesetz	54
4.2.4	Das Verwaltungsverfahrensgesetz	56
4.2.5	Das Verwaltungszustellungsgesetz	60
4.2.6	Die Verwaltungsgerichtsordnung	60
4.3	Verwaltungsakt	61
4.3.1	Begriff	61
4.3.1.1	Verwaltungsakt allgemein	61
4.3.1.2	Allgemeinverfügung	72
4.3.2	Bedeutung; Funktionen	75
4.3.2.1	Regelungsfunktion	75
4.3.2.2	Titelfunktion	78
4.3.2.3	Prozessrechtliche und verfahrensrechtliche Funktionen	78
4.3.3	Arten	79
4.3.3.1	Bedeutung der Einordnung	79
4.3.3.2	Einteilung nach dem Inhalt	79
4.3.3.3	Einteilung nach der Wirkung für die betroffene Person	80
4.3.3.4	Einteilung nach der zeitlichen Wirkung	81
4.3.3.5	Einteilung nach der Beteiligung der betroffenen Person	82
4.3.3.6	Einteilung nach den Entscheidungsgrenzen	82

Inhaltsverzeichnis

4.3.3.7	Sonderformen	83
4.3.3.7.1	Vorläufiger Verwaltungsakt	83
4.3.3.7.2	Fiktiver Verwaltungsakt – Genehmigungsfiktion	83
4.3.4	Rechtmäßigkeit	86
4.3.4.1	Begriff; Abgrenzung	86
4.3.4.2	VA-Befugnis	86
4.3.4.3	Formelle Rechtmäßigkeit	88
4.3.4.3.1	Zuständigkeit	88
4.3.4.3.2	(Wesentliche) Verfahrensregelungen	91
4.3.4.3.2.1	Allgemein	91
4.3.4.3.2.2	Ausgeschlossene Personen	92
4.3.4.3.2.3	Anhörung	93
4.3.4.3.3	Form	95
4.3.4.3.4	Weitere formelle Anforderungen	100
4.3.4.4	Materielle Rechtmäßigkeit	100
4.3.4.4.1	Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes	100
4.3.4.4.2	Tatbestandsmäßigkeit	101
4.3.4.4.3	Richtiger Adressat	101
4.3.4.4.4	Keine Unmöglichkeit	101
4.3.4.4.5	Zutreffende Rechtsfolge	101
4.3.4.4.6	Bestimmtheit	101
4.3.4.4.7	Verhältnismäßigkeit	103
4.3.4.4.8	Keine entgegenstehende Zusicherung	107
4.3.4.4.9	Beachtung der Grundrechte	107
4.3.4.5	Heilung	107
4.3.5	Bekanntgabe	113
4.3.5.1	Bedeutung; Begriff	113
4.3.5.2	Nichtförmliche Bekanntgabe	114
4.3.5.3	Förmliche Bekanntgabe (Zustellung); Zustellungsarten	115
4.3.5.4	Heilung von Zustellungsmängeln	120
4.3.6	Wirksamkeit	121
4.3.7	Fehler	126
4.3.7.1	Arten (Überblick)	126
4.3.7.2	Fehler, die Nichtigkeit zur Folge haben	129
4.3.7.3	Fehler, die Vernichtbarkeit zur Folge haben	136
4.3.7.4	Sonstige Fehler	137
4.4	Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt	138
4.4.1	Zweck	138
4.4.2	Abgrenzung von Inhaltsbestimmungen	139
4.4.3	Begriffe und Abgrenzung	141

Inhaltsverzeichnis

4.4.4	Rechtmäßigkeit	148
4.5	Ermessen	154
4.5.1	Begriff; Abgrenzung von der gebundenen Verwaltung . . .	154
4.5.2	Einräumung; Arten	157
4.5.3	Ausübung	160
4.5.4	Ermessensreduktion	162
4.5.5	Ermessensfehler	163
4.5.5.1	Ermessensüberschreitung	164
4.5.5.2	Ermessens Fehlgebrauch	167
4.6	Unbestimmte Rechtsbegriffe; Beurteilungsspielraum	170
4.6.1	Unbestimmte Rechtsbegriffe	170
4.6.2	Beurteilungsspielraum	171
4.7	Erlaubnisse – Grundtypen	173
4.7.1	(Präventives) Verbot mit Erlaubnisvorbehalt	173
4.7.2	Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt	173
4.7.3	Anzeigengebot	174
4.7.4	(Repressives) Verbot mit Befreiungsvorbehalt	174
4.8	Bestandskraft	174
4.8.1	Wiederaufgreifen des Verfahrens; Allgemeines; Begriff . . .	176
4.8.2	Abgrenzung des Zweitverfahrens vom Neungsverfahren . . .	176
4.8.3	Entscheidungen der Behörde	177
4.8.3.1	Entscheidung über das Wiederaufgreifen	177
4.8.3.1.1	Wiederaufgreifspflicht	178
4.8.3.1.1.1	Zulässigkeit des Antrages	178
4.8.3.1.1.2	Begründetheit des Antrages	179
4.8.3.1.2	Wiederaufgreifermessen	179
4.8.3.2	Entscheidung in der Sache	180
4.9	Rücknahme und Widerruf	182
4.9.1	Allgemeines	182
4.9.2	Rücknahme (§ 48 VwVfG)	185
4.9.3	Widerruf (§ 49 VwVfG)	193
4.9.4	Folgen	196
4.10	Zusage und Zusicherung	200
4.10.1	Begriff	200
4.10.2	Zusicherung	200
4.10.3	Rechtsnatur der Zusicherung	201
4.10.4	Wirksamkeit	201
4.10.5	Rechtmäßigkeit	202
4.10.6	Rücknahme und Widerruf	202
4.10.7	Abgrenzung	203

Inhaltsverzeichnis

4.11	Öffentlich-rechtlicher Vertrag	203
4.11.1	Begriff; Abgrenzung zum privatrechtlichen Vertrag und zum Verwaltungsakt	203
4.11.2	Arten	204
4.11.2.1	Koordinationsrechtliche Verträge	204
4.11.2.2	Subordinationsrechtliche Verträge	205
4.11.2.3	Abgrenzung	206
4.11.3	Zustandekommen	207
4.11.4	Rechtmäßigkeit	208
4.11.4.1	Allgemeines	208
4.11.4.2	Rechtmäßigkeit der Handlungsart	208
4.11.4.3	Rechtmäßigkeit des Inhalts	209
4.11.5	Nichtigkeit	210
4.11.6	Erfüllung, Anpassung und Kündigung	212
4.11.7	Durchsetzung; Vollstreckung	212
4.11.8	Entwicklung	213
5	Verwaltungszwang	214
5.1	Allgemeines; Arten	214
5.2	Zwangsmittel	215
5.2.1	Abgrenzung von Ahndungsmitteln	215
5.2.2	Arten; Begriffe	216
5.2.3	Abgrenzung des unmittelbaren Zwanges von der Ersatzvornahme	217
5.2.4	Auswahl der Zwangsmittel	218
5.2.5	Voraussetzungen	219
5.2.6	Verfahren	220
5.3	Sofortiger Vollzug	223
5.3.1	Begriff	223
5.3.2	Abgrenzung zur Ersatzvornahme und zur Sicherstellung	223
5.3.3	Voraussetzungen	225
5.3.4	Kosten	228
5.4	Rechtsschutz	228
6	Verwaltungsrechtsschutz	230
6.1	Allgemeines	230
6.2	Rechtsschutz innerhalb der Verwaltung	230
6.3	Rechtsschutz gegenüber der Verwaltung	230
6.4	Formlose und förmliche Rechtsbehelfe	231
6.4.1	Formlose Rechtsbehelfe	231

Inhaltsverzeichnis

6.4.2	Förmliche Rechtsbehelfe	233
6.4.2.1	Überblick	233
6.4.2.2	Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz	233
6.4.2.2.1	Die Verwaltungsgerichtsbarkeit	233
6.4.2.2.2	Klagearten	235
6.4.2.2.2.1	Allgemein	235
6.4.2.2.2.2	Anfechtungsklage	240
6.4.2.2.2.3	Verpflichtungsklage	242
6.4.2.2.2.4	Allgemeine Leistungsklage	245
6.4.2.2.2.5	Feststellungsklage	247
6.4.2.2.2.6	Fortsetzungsfeststellungsklage	249
6.4.2.2.2.7	Normenkontrollklage	250
6.5	Vorverfahren	251
6.5.1	Erfordernis; Zweck; Beginn	251
6.5.2	Rechtliche Grundlagen	252
6.5.3	Zulässigkeit des Widerspruchs	254
6.5.3.1	Übersicht	254
6.5.3.2	Verwaltungsrechtsweg	254
6.5.3.3	Statthaftigkeit	256
6.5.3.4	Ordnungsgemäße Einlegung	262
6.5.3.5	Beteiligungs- und Handlungsfähigkeit; Bevollmächtigte	269
6.5.3.6	Widerspruchsbefugnis	270
6.5.3.7	Das (allgemeine) Rechtsschutzbedürfnis	274
6.5.3.8	Unzulässigkeit, Rücknahme, Verzicht	275
6.5.4	Begründetheit des Widerspruchs	276
6.5.4.1	Begründetheit des Anfechtungswiderspruchs	276
6.5.4.1.1	Rechtswidrigkeit	276
6.5.4.1.2	Rechtsverletzung	278
6.5.4.1.3	Kein Ausschluss des Aufhebungsanspruchs	281
6.5.4.1.4	Zweckwidrigkeit	286
6.5.4.2	Begründetheit des Verpflichtungswiderspruchs	286
6.5.5	Die maßgebliche Sach- und Rechtslage	291
6.5.6	Prüfungskompetenz der Widerspruchsbehörde	292
6.5.6.1	Die umfassende Kontrollkompetenz	292
6.5.6.2	Grenzen	293
6.5.6.3	Verböserung im Widerspruchsverfahren	293
6.5.7	Kostenentscheidung im Widerspruchsverfahren	294
6.5.8	Entscheidungszuständigkeit	296