

# **Einführung in das Verwaltungsrecht**

von

**Steffen Langenberg**

Mehrhoog, 1996

## Inhaltsverzeichnis

Was ist Recht?	6
Einführung in das Verwaltungsrecht	8
1 Grundlagen	8
1.1 Allgemeines Verwaltungsrecht:	8
1.2 Besonderes Verwaltungsrecht	8
2 Grundlagen des allgemeinen Verwaltungsrechts	8
2.1 Was ist Verwaltung?	8
2.2 Der Begriff des Verwaltungsverfahrens	8
2.3 Voraussetzungen für die Anwendbarkeit des VwVfG	8
2.4 Gesetzesgebundenheit	8
2.5 Arten der Verwaltung	9
I Mittel	9
1. Hoheitliche Verwaltung	9
2. Fiskalische Verwaltung	9
3. Verwaltungsprivatrecht	9
4. Mischformen	9
5. Die Führung von Wirtschaftsbetrieben	9
II Zweck	10
1. Ordnungsverwaltung (Eingriffsverwaltung)	10
2. Leistungsverwaltung	10
III Bindung an das Gesetz	10
1. Gebundene Verwaltung	10
2. Freie Verwaltung	10
3 Rechtliche Grundlagen für das Verwaltungshandeln (Rechtsquellen)	10
3.1 Rechtssätze	10
3.1.1 Merkmale des Rechtssatzes:	10
3.1.2 Ursprüngliche Rechtssätze (ursprüngliche Rechtsquellen)	10
3.1.2.1 Gesetze	10
a) materielle Gesetze	10
b) formelle Gesetze	10
c) Einzelfallgesetze	11
d) Maßnahmengesetze	11
e) Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts	11
3.1.2.2 Gewohnheitsrecht	11
3.1.3 Abgeleitete Rechtssätze (abgeleitete Rechtsquellen)	11
3.1.3.1 Rechtsverordnungen	11
a) Durchführungsverordnungen	11
b) Polizeiverordnungen	11
3.1.3.2 Satzungen	11
3.1.3.3 Die Rangordnung	11
3.2 Keine Rechtsnormen	12
a) Urteile der höchsten Gerichte	12
b) DIN-Normen, anerkannte Regeln der Technik	12
c) Verwaltungsvorschriften und -anordnungen	12
4 Allgemeine materielle Grundsätze des Verwaltungsrechts	12
4.1 Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	12
4.2 Grundsatz von Treu und Glauben	12
4.3 Verjährung	12
4.4 Zusicherung	13
4.5 Rückforderung	13
4.6 Öffentlich-rechtlicher Folgenbeseitigungsanspruch des Bürgers	13

---

4.7 Aufrechnung	13
5 Subjekte des Verwaltungsrechts	13
6 Subjektiv-öffentliche Rechte	13
7 Rechtsträger	14
7.1 Öffentlich-rechtliche Körperschaften	14
a) Gebietskörperschaften	14
b) Personenkörperschaften	14
c) Mischtypen	14
7.2 Anstalten des öffentlichen Rechts	14
a) Selbständige Anstalten	14
b) Unselbständige Anstalten	14
c) Sondervermögen	14
7.3 Stiftungen	14
7.4 Beliehene Personen oder Unternehmen	14
8 Organisationsgewalt	14
8.1 Errichtung von Behörden (Neuschaffung)	15
8.2 Aufgabenverteilung	15
8.3 Organisatorische Ausgestaltung	15
9 Grundformen der Verwaltungsorganisation	15
9.1.1 Unmittelbare Staatsverwaltung	15
9.1.2 Mittelbare Staatsverwaltung	15
9.1.3 Kommunale Selbstverwaltung:	15
9.2.1 Eigene Verwaltung	15
9.2.2 Auftragsverwaltung	15
9.3.1 Behörden der allgemeinen Verwaltung	15
9.3.2 Sonderbehörden	15
10 Ausführung der Bundesgesetze	15
10.1 Als eigene Angelegenheiten der Länder	15
10.2 Bundesauftragsverwaltung	16
10.3 Bundeseigene Verwaltung	16
11 Aufbau der unmittelbaren Staatsverwaltung	16
11.1 Bundesverwaltung	16
11.2 Landesverwaltung	16
12 Aufbau der mittelbaren Staatsverwaltung	17
12.1 Gemeinden	17
12.2 Kreise	17
12.3 Sonstige Gemeindeverbände	17
13 Gesetzesanwendung und Ermessen	17
13.1 Gesetzesanwendung	17
13.2 Das Ermessen	18
13.2.1 Gebundene Verwaltung	18
Ermessensfehler	18
13.2.3 Ermessensüberschreitung	18
13.2.4 Ermessensmangel	18
13.2.5 Ermessensmissbrauch	18
14 Der Verwaltungsakt	18
14.1 Was ist ein Verwaltungsakt (VA)?	18
14.1.1 Merkmale eines Verwaltungsaktes	19
14.2 Arten	19
14.2.1 Nach der Auswirkung für die Adressaten	19
14.2.2 Nach dem Inhalt	19
14.2.3 Nach Beteiligung des Adressaten	19
14.2.4 Nach Vollständigkeit	19
14.2.5 Nach Dauer	19

---

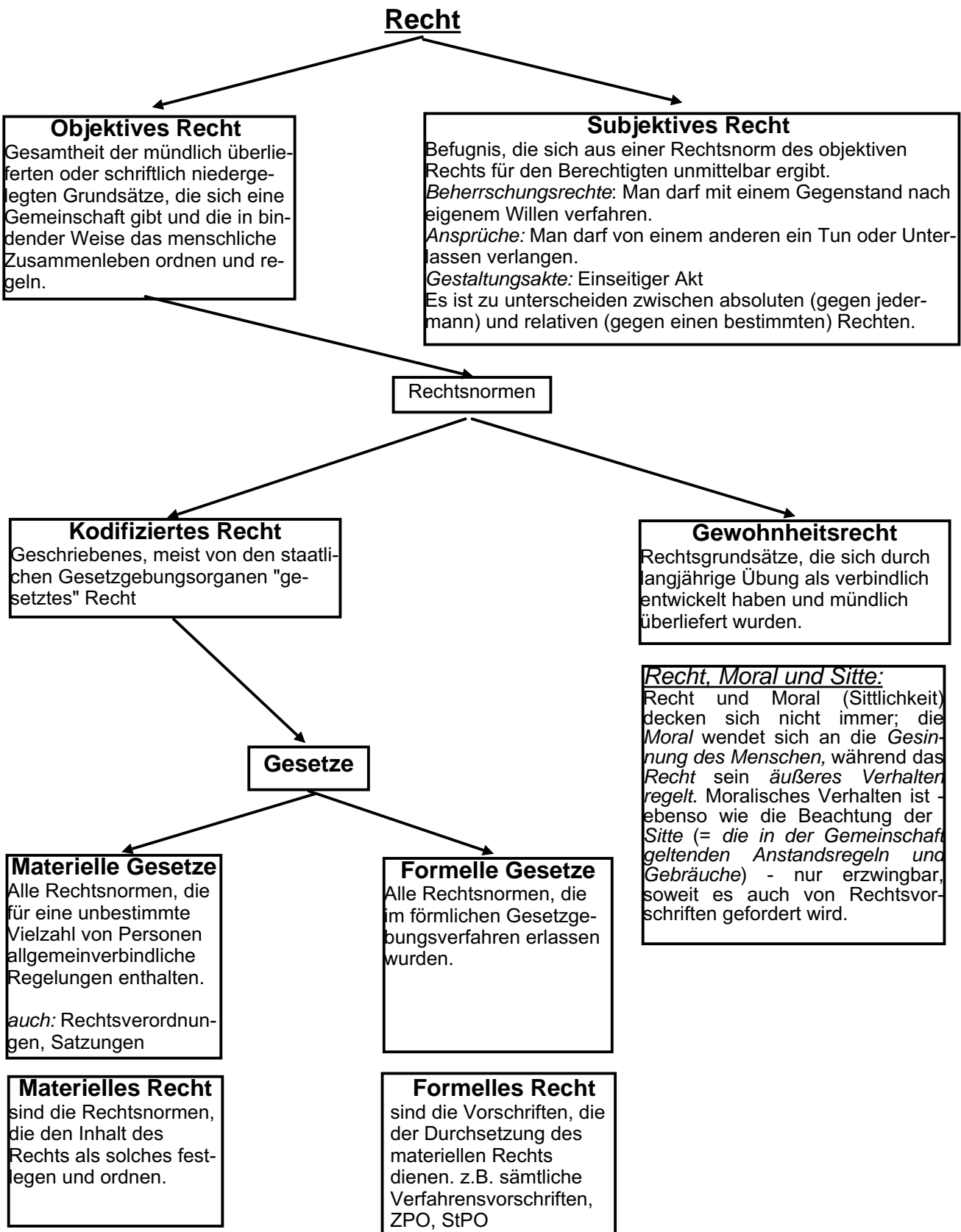
14.3 Die Form (§ 37)	19
14.4 Nebenbestimmungen (§ 36)	20
14.5 Der fehlerhafte Verwaltungsakt	20
14.5.1 Der „Nichtakt“	20
14.5.2 Der nichtige Verwaltungsakt (§ 44)	20
14.5.3 Der anfechtbare Verwaltungsakt	21
14.6 Die Rechtsbeständigkeit des Verwaltungsaktes	21
14.6.1 Formell rechtskräftig	21
14.6.2 Materielle Rechtskraft (materielle Bestandskraft)	21
14.7 Aufhebung von Verwaltungsakten	21
14.7.1 Rücknahme (§ 48)	21
14.7.2 Widerruf (§ 49)	21
14.7.3 Wiederaufgreifen (§ 51)	21
15 Das Verwaltungsverfahren	22
15.2 Anhörung der Beteiligten (§ 28, § 66)	22
15.3 Akteneinsicht der Beteiligten (§29)	22
15.4 Mitwirkungspflicht (§ 26, § 65)	22
16 Verwaltungsvollstreckung	23
16.1 Verwaltungszwang	23
16.1.1 Ersatzvornahme (§ 10)	23
16.1.2 Zwangsgeld (§ 11)	23
16.1.3 Unmittelbarer Zwang (§ 12)	23
16.1.4 Ersatzzwangshaft (§ 16)	23
16.2 Die Anwendung von Verwaltungszwang	23
16.3 Vollstreckung	24
17 Rechtsschutz	24
17.1 Formlose Rechtsbehelfe	24
17.2 Förmliche Rechtsbehelfe (Rechtsmittel)	25
18 Die planende Verwaltung	25
18.1 Arten von Plänen	25
18.2 Planungsverfahren	25
18.3 Das Planfeststellungsverfahren (§§ 72 - 78)	25
Das Verwaltungsgerichtsverfahren	26
1 Vorläufiger Rechtsschutz	26
1.1 Der Widerspruch	26
1.1.1 Form und Fristen (§ 70 VwGO)	26
1.1.2 Der Widerspruchsbescheid (§ 73 VwGO)	26
1.1.3 Die Wirkung (§ 80 VwGO)	26
1.2 Einstweilige Anordnung (§ 123)	26
1.3 Anfechtungsklage	26
2 Endgültiger Rechtsschutz	26
2.1 Zulässigkeit und Verfahren	27
2.2 Klagearten	27
1. Normenkontrolle vor dem OVG (§ 47)	27
2. Anfechtungsklage (Gestaltungsklage, § 42)	27
3. Verpflichtungsklage (§ 42)	27
4. Allgemeine Leistungsklage	28
5. Feststellungsklage (§ 43)	28
6. Fortsetzungsfeststellungsklage	28
Strafrecht	28
1 Das Strafgesetzbuch (StGB)	28
1. Allgemeiner Teil	28
2. Spezieller Teil	28
2 Straftaten	28

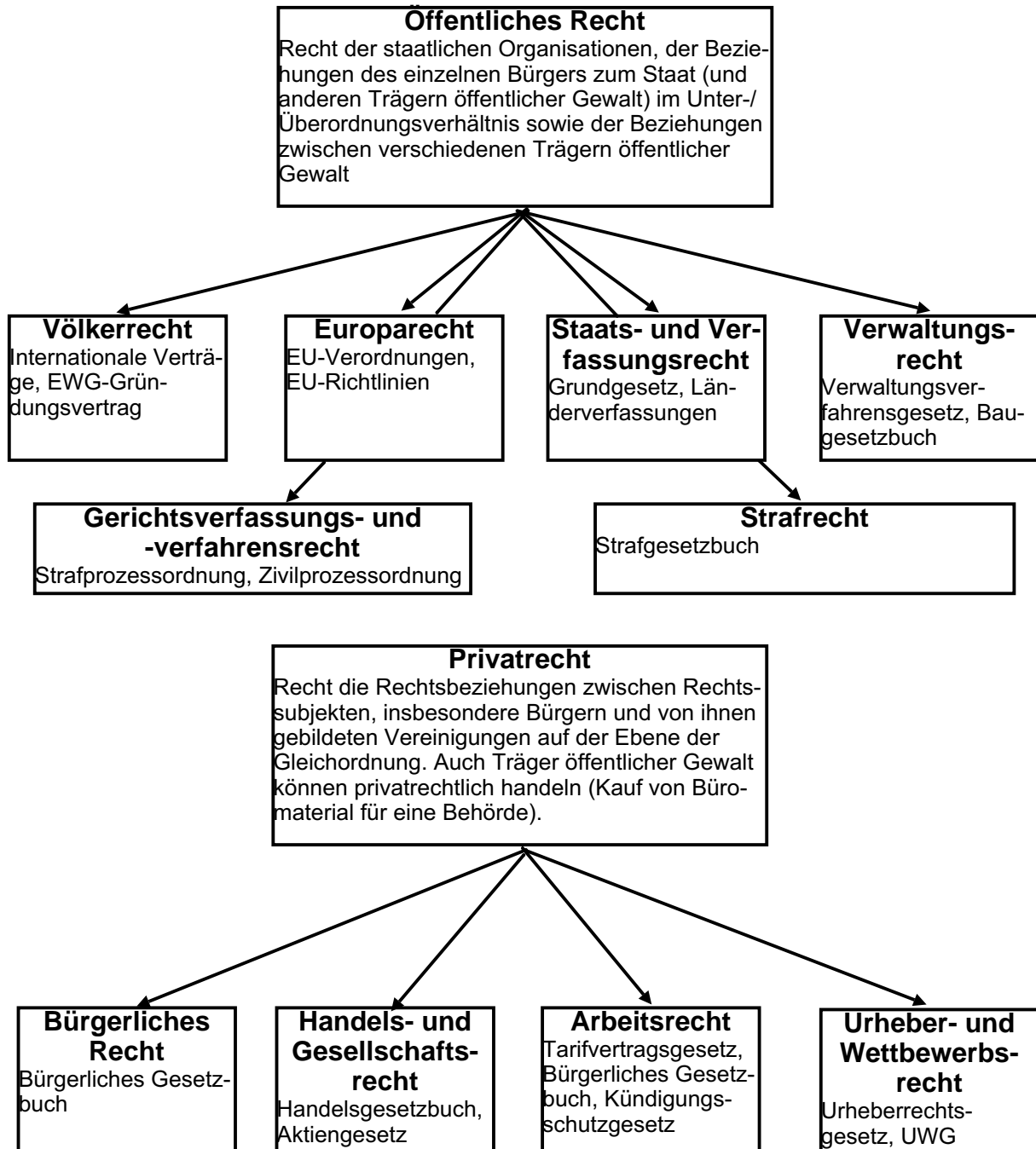
---

2.1 Begriff.....	28
2.1.1 Handlung und Unterlassung.....	29
2.1.2 Tatbestandsmäßigkeit.....	29
2.1.3 Rechtswidrigkeit.....	29
Rechtfertigungsgründe.....	29
2.1.4 Schuld.....	29
Vorsatz.....	29
Fahrlässigkeit.....	29
Schuldausschließungsgründe.....	29
2.2 Einteilung der Straftaten.....	30
1. Verbrechen.....	30
2. Vergehen.....	30
2.3 Der Versuch.....	30
2.4 Die Teilnahme (§§ 25 ff).....	30
1. Täter.....	30
2. Anstifter.....	30
3. Beihilfe (Gehilfe).....	30
3 Strafen.....	30
Ordnungswidrigkeiten.....	31
1 Begriff.....	31
2 Voraussetzung für eine Ordnungswidrigkeit.....	31
3 Folgen der Ordnungswidrigkeit: Bußgeld.....	31
4 Das Bußgeldverfahren.....	32
Polizeirechtliche Generalklausel des Polizei- und Ordnungsrechts der Länder.....	32

# Was ist Recht?

Recht ist eine friedensbewahrende Sollensordnung mit dem Merkmal der Durchsetzbarkeit.





Recht heißt nicht gerecht, und gerecht heißt nicht richtig.

Recht ist politisch.

Recht ist Sprache, und die ist oft ungenau.

Der **Sachverhalt** muss mit dem Wortlaut des Gesetzes - dem im Gesetz beschriebenen **Tatbestand** - zur Deckung gebracht werden: **subsumiert**.

Die Grundrechte bilden als "unmittelbar geltendes Recht" eine Berechtigung, eine Anspruchsgrundlage jedes einzelnen - **subjektives Recht**. Der Anspruchsgegner ist der Staat. Die Grundrechte gelten also zwischen Bürger - Bürger im Einzelnen nicht (außer Sittenwidrigkeit, Treu und Glauben) - **keine Drittwirkung** (nur das Bundesarbeitsgericht geht wohl von einer Drittwirkung aus zum Schutz des Schwächeren).

# Einführung in das Verwaltungsrecht

## 1 Grundlagen

Es wird unterschieden in

### 1.1 Allgemeines Verwaltungsrecht:

- Lehre vom Ermessen
- Lehre vom Verwaltungsakt
- Lehre von den subjektiv-öffentlichen Rechten
- Regelungen über den öffentlich-rechtlichen Vertrag
- Verjährung und Verwirkung
- das Verwaltungsverfahren
- Rechtsschutz gegen Maßnahmen der Verwaltung

Sie gelten für alle Bereiche der Verwaltung. Eine vollständige Zusammenstellung des allgemeinen Verwaltungsrechts in Gesetzesform gibt es nicht. Allerdings ist das Verwaltungsverfahrensgesetz schon recht umfassend.

### 1.2 Besonderes Verwaltungsrecht

die einzelnen Gesetze wie Wasserhaushaltsgesetz, Baurecht, Beamtenrecht, ...

## 2 Grundlagen des allgemeinen Verwaltungsrechts

### 2.1 Was ist Verwaltung?

Verwaltung ist alle staatliche Tätigkeit, die weder Rechtsprechung noch Gesetzgebung ist. Verwaltung muss aus eigener Initiative gestaltend wirken.

Das Verfahren der Verwaltungsbehörden wird durch das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) geregelt, soweit die einzelnen Gesetze keine eigenen Vorschriften enthalten (§ 1). Die Länder haben eigene Verwaltungsverfahrensgesetze. Diese haben Vorrang, sind jedoch inhaltsgleich mit dem Bundesgesetz.

### 2.2 Der Begriff des Verwaltungsverfahrens

Das Verwaltungsverfahren im Sinne dieses Gesetzes ist die nach außen wirkende Tätigkeit der Behörde, die auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlass eines Verwaltungsaktes oder auf den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gerichtet ist; es schließt den Erlass des Verwaltungsaktes oder den Abschluss des öffentlich-rechtlichen Vertrages ein (§ 9 VwVfG).

### 2.3 Voraussetzungen für die Anwendbarkeit des VwVfG

- a) eine Behörde muss tätig sein (Behörde ist jede Stelle, die Aufgaben öffentlicher Verwaltung wahrnimmt, § 1 Abs. 4)
- b) die Tätigkeit muss öffentlich-rechtlicher Natur sein
- c) es gibt keinen Anwendungsausschluss (z. B. Strafverfahren) (§ 2)
- d) es handelt sich um eine nach außen wirkende Tätigkeit der Behörde

### 2.4 Gesetzesgebundenheit

Nach Art. 20 Abs. 3 GG ist die vollziehende Gewalt an Gesetz und Recht gebunden. Für die Verwaltung bedeutet das:

- Anordnungen des Gesetzgebers befolgen und ausführen
- keine Maßnahmen treffen, die dem Gesetz widersprechen (wenn das Gesetz Begünstigungen regelt, darf nicht darüber hinaus gegangen werden)
- greift die Verwaltung in die Rechte der Bürger ein, bedarf es immer einer gesetzlichen Grundlage: Vorbehalt des Gesetzes



- Willkürverbot: die Verwaltung darf nur Maßnahmen treffen, die im öffentlichen Interesse sind.
- im Bereich der Leistungsverwaltung müssen die wesentlichen Grundentscheidungen durch den Gesetzgeber getroffen werden (Wesentlichkeitstheorie)

Unabhängig davon wird der Verwaltung in vielen Gesetzen ein Ermessen eingeräumt: z. B. das Opportunitätsprinzip - bei Ordnungswidrigkeiten kann die Polizei einschreiten, muss es aber nicht (Gegensatz: Vergehen und Verbrechen müssen verfolgt werden: **Legalitätsprinzip**).

## **2.5 Arten der Verwaltung**

Es gibt verschiedene Einteilungskriterien:

### **I Mittel**

#### 1. Hoheitliche Verwaltung

- die Verwaltung ist übergeordnet
  - der Bürger ist untergeordnet
  - es wird öffentliches Recht angewandt
  - bei Streitfällen Verwaltungsgericht
  - Amtshaftung nach Art. 34 GG "in Ausübung eines öffentlichen Amtes"
- a) obrigkeitliche Hoheitsverwaltung: Befehl, Verbot, Erlaubnis durch Verwaltungsakt (Steuerbescheid, Enteignung, Polizeiverfügung).
- Verwaltungsakte haben die Vermutung der Gültigkeit und Richtigkeit:
  - er wird vollstreckbar, wenn kein Rechtsmittel eingelegt wird
  - die Verwaltung kann selbst vollstrecken (Verwaltungszwang)
  - Selbsthilfe gegen staatliche Maßnahmen ist nicht gestattet
- b) schlichte Hoheitsverwaltung: Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben ohne Zwang (Schutzimpfungen, Polizei ermahnt, Unterhaltung öffentlicher Straßen oder von Grünanlagen.  
Gewährend: Sozialhilfe, Flüchtlingsbetreuung)

#### 2. Fiskalische Verwaltung

- (Fiskus lat. Korb, Geldkorb)
- dem Bürger gleichgeordnet
  - es wird Privatrecht (BGB) angewandt
  - bei Streitigkeiten im Bereich fiskalischen Handelns zwischen verschiedenen Hoheitsträgern ist das Verwaltungsgericht zuständig (bei gleichen Hoheitsträgern Verbot des Insichprozesses)
  - zum Teil Steuerpflicht
  - privatrechtlich können Vereinbarungen getroffen werden, die über das Gesetz hinaus gehen
  - Haftung nach BGB
  - Zweck ist die Erfüllung seines "privaten" Bedarfs

#### 3. Verwaltungsprivatrecht

- die privatrechtliche Vertragsfreiheit der Verwaltung wird durch öffentlich-rechtliche Grundsätze beschränkt (z. B. Grundgesetzgebundenheit, Gleichheitsgrundsatz, Übermaßverbot)
- zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben bedient sich die Verwaltung privatrechtlicher Formen (Stadtwerke als GmbH, s. a. 5.)

#### 4. Mischformen

teils hoheitlich, teils fiskalisch; z. B. Gewährung von Subventionen (hoheitlich), die über Banken ausgezahlt werden (privatwirtschaftlich)

#### 5. Die Führung von Wirtschaftsbetrieben

Dies stellt eine besondere Form dar.

- a) Eigenbetrieb: rechtlich unselbständiges Unternehmen, kaufmännische Führung, Sondervermögen des Trägers, Mitarbeiter im Dienst des Trägers (städtische Versorgungsbetriebe)

- b) Eigengesellschaft: privatrechtliche Gesellschaft (AG, GmbH), rechtlich selbständig, alle Anteile in der Hand des Trägers
- c) Beteiligung: Gemischtwirtschaftliche Unternehmen, sollen Ertrag erbringen (soweit zulässig), ein öffentlicher Zweck muss Betätigung rechtfertigen

## **II Zweck**

1. Ordnungsverwaltung (Eingriffsverwaltung)
  - Gefahrenabwehr
  - Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung
  - Die Verwaltung greift in die Rechte der Bürger ein (Polizei, Bauaufsicht, Gewerbeaufsicht, Finanzamt)
  - vorwiegend mit obrigkeitlichen Mitteln
2. Leistungsverwaltung
  - gewährt dem Bürger Leistungen (zum Teil hat er Anspruch darauf): Sozialhilfe, Subventionen
  - allgemeine Daseinsvorsorge (meist nur Ersatz oder Entschädigung bei Fehlern): Straßenbau
  - schlicht-hoheitliche oder fiskalische Mittel

## **III Bindung an das Gesetz**

1. Gebundene Verwaltung
  - das Gesetz lässt keine Freiheit: muss, hat
2. Freie Verwaltung
  - das Gesetz eröffnet ein Ermessen: können

## **3 Rechtliche Grundlagen für das Verwaltungshandeln (Rechtsquellen)**

### **3.1 Rechtssätze**

Geschriebene und ungeschriebene Normen

#### **3.1.1 Merkmale des Rechtssatzes:**

- er ist an die Allgemeinheit gerichtet: er wirkt für oder gegen jedermann
- seine Abstraktheit: er bezeichnet abstrakte Tatbestände; er bezieht sich nicht auf *einen* Einzelfall, sondern auf eine unbestimmte Vielzahl gleichliegender Einzelfälle.
- nur er bindet die Gerichte
- er bedarf der Veröffentlichung (Publikation)
- rückwirkende Gesetze sind in der Regel unzulässig

#### **3.1.2 Ursprüngliche Rechtssätze (ursprüngliche Rechtsquellen)**

##### **3.1.2.1 Gesetze**

- a) materielle Gesetze
  - Vorrang gegenüber abgeleiteten Rechtsquellen, Gewohnheitsrecht und gegenüber allen Verwaltungsmaßnahmen
  - Erforderlichkeit des Gesetzes als Rechtsgrundlage bei Eingriffen in Freiheit und Eigentum
  - gelten auf Dauer
- b) formelle Gesetze
  - durch den Gesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren beschlossen (wie die materiellen Gesetze), sind aber eigentlich Regierungs- oder Verwaltungsmaßnahmen (Haushaltsplan, Änderung der Gemeindegrenzen); es ergeben sich keine Rechte oder Pflichten für den Bürger

- c) Einzelfallgesetze
  - bei Einschränkung der Grundrechte unzulässig
  - sonst: gibt es den allgemeinen Fall nur einmal, dann zulässig
- d) Maßnahmengesetze
  - sie werden nach Erreichen ihres Zieles gegenstandslos (Lastenausgleichsgesetz)
- e) Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

### **3.1.2.2 Gewohnheitsrecht**

- steht im Rang dem Gesetz gleich
- es ist nur objektives Recht, kein subjektives

Keine Rechtsnormen, aber bei Auslegung und Anwendung als bindend zu beachten: Grundprinzipien Demokratie, Sozialstaat, Rechtsstaat (Art. 20 GG); Grundsatz von Treu und Glauben.

### **3.1.3 Abgeleitete Rechtssätze (abgeleitete Rechtsquellen)**

#### **3.1.3.1 Rechtsverordnungen**

- sie werden eigentlich von der Exekutive erlassen, viele aber auch mit Zustimmung des Bundesrates, inzwischen schon welche mit Zustimmung des Bundestags (KrWG)
  - bedürfen einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung mit Zweck, Inhalt, Ausmaß der Ermächtigung (Art. 80 GG)
  - sonst ist die Ermächtigung unwirksam, die Rechtsverordnung nichtig
  - auch Überschreitung der Ermächtigung macht Rechtsverordnungen nichtig
  - Rückwirkung möglich, wenn damit zu rechnen war
- a) Durchführungsverordnungen  
BlmSchG
  - b) Polizeiverordnungen
    - allgemein an die Bevölkerung gerichtete polizeiliche Gebote und Verbote
    - zum Erlass sind auch die unteren Polizeibehörden ermächtigt (polizeiliche Generalermächtigung)

#### **3.1.3.2 Satzungen**

- von Trägern mittelbarer Staatsverwaltung (den juristischen Personen des öffentlichen Rechts): Gemeindefassungen, Innungssatzungen
- sie sind für jedermann verbindlich, den sie angehen

#### **3.1.3.3 Die Rangordnung**

(Völkerrecht)  
(Europarecht)  
Verfassung (Grundgesetz)  
Bundesgesetz  
Rechtsverordnungen des Bundes  
Satzung autonomer Organisationen des Bundes  
Landesverfassung  
Landesgesetz  
Rechtsverordnung des Landes  
Satzung autonomer Organisationen des Landes

Bei Gleichrangigkeit geht die spätere der früheren Norm vor.  
Die Spezialnorm geht der allgemeinen Norm vor.  
Rechtssätze sind ungültig, wenn sie einer höheren Norm widersprechen.

### 3.2 Keine Rechtsnormen

- a) Urteile der höchsten Gerichte
  - außer Verfassungsgericht (aber Erkenntnisquelle)
- b) DIN-Normen, anerkannte Regeln der Technik
  - Sie sind nur allgemeinverbindlich, wenn sie in die Rechtsnorm aufgenommen oder in ihr genau bezeichnet und veröffentlicht sind.
- c) Verwaltungsvorschriften und -anordnungen
  - dies sind Vorschriften der Verwaltung für die eigenen Beamten: Weisung, Anordnung, Dienstweisung, Erlass, Richtlinie, Rundschreiben
  - 1. Nur für den inneren Dienstbetrieb (z. B. Regelung des Papierverbrauchs).
  - 2. Auslegung von Gesetzen (normeninterpretierende VVs), Anwendung des eingeräumten Ermessens (ermessensbindende VVs): TA Luft, TA Lärm
    - Sie haben keine verbindliche Wirkung, richten sich nur an die Verwaltung
    - Sie binden die Verwaltung (ermessensbindend)
    - Sie begründen keine Rechtsansprüche für den Bürger, aber die Verwaltung darf nicht zuungunsten von ihrer (immer) geübten Praxis abweichen (Gleichheitsgrundsatz)(ermessensbindend)
    - Eine Veröffentlichung ist nicht vorgeschrieben, aber es besteht eine Auskunftspflicht an Betroffene.
    - Normeninterpretierende VVs haben keine solche Bindungswirkung
    - Rechtswidrig Begünstigte können sich nicht auf Gleichbehandlung berufen.
    - Manche VVs gelten als vorweggenommene Sachverständigengutachten (TA Luft, TA Lärm) und damit als Beweismaterial, können aber vom Gericht überprüft werden.

## 4 Allgemeine materielle Grundsätze des Verwaltungsrechts

### 4.1 Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

- Die Verwaltung darf unter mehreren möglichen und zur Erreichung eines rechtmäßigen Zieles geeigneten Maßnahmen nur diejenigen wählen, die den Betroffenen und die Allgemeinheit am wenigsten beeinträchtigen (Gebot des mildesten Mittels - Übermaßverbot)
  - Der von einer rechtmäßigen Maßnahme zu erwartende Schaden darf nicht im krassen Missverhältnis zu dem erstrebten Erfolg stehen
- oder
- Geeignetheit: der Zweck muss mit dem Handeln erreicht werden
  - Erforderlichkeit: es gibt kein milderes Mittel
  - **Verhältnismäßigkeit** im engeren Sinn (**Angemessenheit**): die Vorteile müssen die Nachteile überwiegen (Zweck-Mittel-Relation)

### 4.2 Grundsatz von Treu und Glauben

- Vertrauensschutz
  - eine dem widersprechende Anordnung ist rechtswidrig
  - gilt nur für gutgläubige Bürger
- die Verwaltung darf sich nicht in Widerspruch setzen zu früherem Tun
- Verwirkung eines Rechts, wenn das Verhalten des Berechtigten so ist, daß mit einer Geltendmachung nicht mehr zu rechnen ist

### 4.3 Verjährung

- Ansprüche bleiben bestehen, aber Einrede der Verjährung ist gegeben (im privatrechtlichen Bereich)
- öffentliche Rechte und Pflichten verjähren nicht (außer bei Geld oder bei anderslautenden Bestimmungen)
- die Verjährung von Geldansprüchen ist von Amts wegen zu berücksichtigen
- ein Verwaltungsakt - auch ein rechtswidriger - unterbricht die Verjährung; ein nichtiger nicht

#### **4.4 Zusicherung**

Die Zusicherung (einen bestimmten Verwaltungsakt zu erlassen oder zu unterlassen) und die Zusage (einer Maßnahme) sind verbindlich, wenn sie von der zuständigen Behörde gemacht werden; sie müssen nicht schriftlich erfolgen.

#### **4.5 Rückforderung**

Ohne Rechtsgrund erbrachte Leistungen können zurückgefordert werden (gilt für die Behörde wie auch für den Bürger).

#### **4.6 Öffentlich-rechtlicher Folgenbeseitigungsanspruch des Bürgers**

Die Verwaltung hat die Folgen von für den Bürger nachteiligem rechtswidrigem Handeln zu beseitigen und den früheren Zustand wieder herzustellen, soweit dies möglich und zumutbar ist.

- es besteht kein Schadensersatzanspruch
- bei Mitverschulden des Bürgers besteht kein Folgenbeseitigungsanspruch
- es besteht evtl. ein Geldanspruch wegen Amtspflichtverletzung oder enteignungsgleichen Eingriffs (Zivilgericht)
- der Folgenbeseitigungsanspruch wird mit einer Leistungsklage vor dem Verwaltungsgericht durchgesetzt.

#### **4.7 Aufrechnung**

Aufrechnung nach BGB ist möglich.

### **5 Subjekte des Verwaltungsrechts**

Subjekte des Verwaltungsrecht sind natürliche und juristische Personen sowie juristische Personen als Hoheitsträger.

Unter **Rechtsfähigkeit** versteht man die Fähigkeit, Träger von Rechten und Pflichten zu sein. Die Rechtsfähigkeit des Menschen beginnt mit der Vollendung der Geburt (§1 BGB). Wer rechtsfähig ist, ist auch prozessfähig. Die Rechtsfähigkeit endet mit dem Tod (Verschollenengesetz).

Unter **Geschäftsfähigkeit** versteht man die Fähigkeit, wirksame Willenserklärungen abzugeben.

Eine **Willenserklärung** ist eine auf einen rechtlichen Erfolg gerichtete Willensäußerung.

Die Subjekte des Verwaltungsrechts stehen zum Staat in einem allgemeinen Gewaltverhältnis (sind dem Gesetz unterworfen). Einige stehen in einem besonderen Gewaltverhältnis

- freiwillig: Beamte, Anstaltsbenutzer
- Kraft Gesetz: Schüler, Soldaten, Zwangsmitglieder öffentlich-rechtlicher Körperschaften
- Kraft Richterspruch: Strafgefangene

### **6 Subjektiv-öffentliche Rechte**

Dies sind die vom Bürger gegen den Staat einklagbaren Rechte.

- Mitwirkungsrechte: Wahlrecht, Mitbestimmungsrecht
- Freiheitsrechte: Grundrechte
- positive Ansprüche: Der Bürger kann vom Staat ein Tun oder Unterlassen verlangen (Anspruch auf Besoldung bei Beamten, Entschädigung bei Enteignung, Genehmigungen, Anspruch auf Entscheidung über einen Antrag (Art. 17 GG)). Nur dann besteht Klagemöglichkeit.

Der Bürger hat aber auch eine Leistungspflicht:

- Geldleistungspflicht: Steuern, Gebühren, Beiträge
- persönliche Leistungspflicht: Wehrdienst, Meldepflicht

## 7 Rechtsträger

Die juristischen Personen des öffentlichen Rechts sind die Träger der öffentlichen Verwaltung.

### 7.1 Öffentlich-rechtliche Körperschaften

Verband mit einer Vielzahl von Mitgliedern

- Gebietskörperschaften  
Bewohner eines bestimmten Gebiets: Bund, Länder, Gemeinden, Gemeindeverbände, Kreise
- Personenkörperschaften  
ein bestimmter Beruf oder persönliche Merkmale: Handwerkskammer, Krankenkassen, Berufsgenossenschaften
- Mischtypen  
Wasser- und Deichverbände (Grundeigentümer eines bestimmten Gebiets), Jagdgenossenschaften

Oft besteht eine Zwangsmitgliedschaft.

Kirchen, Religionsgemeinschaften, .. haben eine Sonderstellung.

### 7.2 Anstalten des öffentlichen Rechts

- Selbständige Anstalten  
Grundlage ist die Zusammenfassung von Sachen und Menschen zu einem öffentlichen Zweck. Auf die Benutzung besteht meist ein Rechtsanspruch, oft auch ein Benutzungszwang. Mit der Benutzung tritt der Benutzer in ein besonderes Gewaltverhältnis und ist der Anstaltsordnung unterworfen.  
Beispiele: Rundfunkanstalten, Post, öffentliche Sparkassen, Kreditanstalt für Wiederaufbau, Bundesanstalt für Arbeit
- Unselbständige Anstalten  
Sie sind keine juristischen Personen, haben keine Rechtsfähigkeit. Es handelt sich um technisch verselbständigte Verwaltungseinheiten, meist Einrichtungen der Gemeinden und Kreise. Sie unterstehen einer Behörde.  
Beispiele: städtische Krankenhäuser, Schulen, Museen, Bundesautobahnen, Deutscher Wetterdienst, Müllabfuhr
- Sondervermögen  
Post, Bahn

### 7.3 Stiftungen

### 7.4 Beliehene Personen oder Unternehmen

Durch Gesetz oder Verwaltungsakt mit hoheitlichen Aufgaben beliehene Personen oder Unternehmen: Technische Überwachungsvereine, öffentlich bestellte Fleischbeschauer, Träger von Privatschulen

## 8 Organisationsgewalt

Dies ist die Befugnis, Behörden neu zu errichten, ihre organisatorische Ausgestaltung zu bestimmen und die Zuständigkeiten zuzuweisen.

## **8.1 Errichtung von Behörden (Neuschaffung)**

meist auf Grund von Gesetzen, aber auch ohne möglich (Ministerien)

## **8.2 Aufgabenverteilung**

meist durch (oberste) Exekutive

## **8.3 Organisatorische Ausgestaltung**

Einrichtung (innere Organisation) sowie Bestimmung des Sitzes und der Untergliederung meist durch die Exekutive.

# **9 Grundformen der Verwaltungsorganisation**

## 9.1.1 Unmittelbare Staatsverwaltung

Verwaltung durch staatliche Behörden

## 9.1.2 Mittelbare Staatsverwaltung

Verwaltung durch rechtlich selbständige juristische Personen

- a) Bundesverwaltung: Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, Bundesanstalt für Arbeit, Deutsche Bundesbank
- b) Landesverwaltung: Universitäten, Berufsgenossenschaften, Ersatzkassen, Rundfunk, TÜV, Tierkörperbeseitigungsanstalt

## 9.1.3 Kommunale Selbstverwaltung:

Gemeinden, Kreise, kreisfreie Städte, Zweckverbände

Die kommunalen Behörden haben dabei oft eine Zwitterstellung, da sie häufig auch Landesbehörden sind bzw. deren Aufgaben wahrnehmen

Die Kontrolle wird von der Kommunalaufsicht ausgeübt

- a) eigene Aufgaben: Wasser, Strom, Gas, Abwasser, Müllabfuhr
- b) vom Staat übertragene Aufgaben: Baugenehmigungen, Standesamt, Sicherheit und Ordnung

## 9.2.1 Eigene Verwaltung

nicht an Weisungen anderer Hoheitsträger gebunden

## 9.2.2 Auftragsverwaltung

an Weisungen anderer Hoheitsträger gebunden

## 9.3.1 Behörden der allgemeinen Verwaltung

Sie erledigen alle Verwaltungsaufgaben (bis auf die der Sonderbehörden): Gemeindeverwaltung, Kreisverwaltung, Bezirksregierung

## 9.3.2 Sonderbehörden

Arbeits-, Finanz-, Versorgungsämter

**Behörde** ist jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Die Bezeichnungen schwanken.

Die meisten Behörden sind monokratisch organisiert: an der Spitze steht der (allein) verantwortlichen Behördenleiter (der Oberstadtdirektor, der Regierungspräsident)

# **10 Ausführung der Bundesgesetze**

## **10.1 Als eigene Angelegenheiten der Länder**

Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten aus, soweit das GG nichts anderes bestimmt oder zulässt (Art. 83 GG).

Die Länder regeln dabei die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren selbst, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrats etwas anderes bestimmen (Art. 84 GG). Der Bund hat nur die Rechtsaufsicht

## **10.2 Bundesauftragsverwaltung**

Die Ausführung der Gesetze geschieht im Auftrag des Bundes. Die Einrichtung der Behörden bleibt Angelegenheit der Länder. Die Bundesregierung kann mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen. Die Landesbehörden unterstehen den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörden (Art. 85 GG).

Beispiele: Bundesfernstraßenverwaltung, Verwaltung der dem Bund zufließenden Steuern

## **10.3 Bundeseigene Verwaltung**

Der Bund führt die Gesetze durch bundeseigene Verwaltung oder durch bundesunmittelbare Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts aus. Die Bundesregierung regelt die Einrichtung der Behörden und erlässt die allgemeinen Verwaltungsvorschriften (Art. 86 GG).

In bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau werden geführt: der Auswärtige Dienst, die Bundesfinanzverwaltung, die Bundeseisenbahn, die Verwaltung der Bundeswasserstraßen und der Schifffahrt, Bundeswehr, Bundesgrenzschutz, Zoll (Art. 87 GG)

# **11 Aufbau der unmittelbaren Staatsverwaltung**

## **11.1 Bundesverwaltung**

Die Bundesverwaltung hat überwiegend Leistungs- und Aufsichtsfunktionen, deshalb gibt es viele obere Behörden, aber nur wenig Unterbau.

Wenn, dann ist er dreistufig:

### 11.1.1 Oberste Bundesbehörden

Zuständigkeitsbereich ist das gesamte Bundesgebiet, keiner anderen Bundesbehörde unterstellt; Bundespräsident, Bundesregierung, Bundeskanzler, Bundesminister, Bundesrechnungshof

#### Obere Bundesbehörden

den obersten Bundesbehörden nachgeordnet, Zuständigkeitsbereich auch das gesamte Bundesgebiet; es gibt 35 Bundesoberbehörden (meist Bundesämter), einige Zentralstellen (Bundeskriminalamt), einige selbständige Bundesanstalten

### 11.1.2 Mittlere Bundesbehörden

einer obersten oder oberen Bundesbehörde unterstellt; Grenzschutzdirektionen, Oberfinanzdirektionen, Wehrbereichsverwaltungen, Wasser- und Schifffahrtsdirektionen

### 11.1.3 Untere Bundesbehörden

einer mittleren Bundesbehörde unterstellt; Grenzschutzämter, Hauptzollämter, Wasser- und Schifffahrtsämter, Kreiswehrrersatzämter, Standortverwaltungen

### 11.1.4 Sonstige Dienststellen

über 40 unselbständige Bundesanstalten und -institute (meist für Forschungsaufgaben) und sogenannte „schlichte“ Bundesstellen (Bundeshauptkasse, Beschaffungsstellen)

## **11.2 Landesverwaltung**

Die Landesverwaltungen sind uneinheitlich. Die Flächenländer bis auf Schleswig-Holstein, Saarland, Mecklenburg-Vorpommern sowie den Stadtstaaten besitzen einen analogen dreistufigen Verwaltungsaufbau.



### 11.2.1 Hamburg

In Hamburg sind staatliche und gemeindliche Aufgaben nicht getrennt, der Senat ist zugleich Landesregierung (oberste Landesbehörde) und Stadtregierung. Als Mittelbehörden dienen die Bezirksämter, als Unterbehörden die Ortsämter.

### 11.2.2 Niedersachsen

Oberste Landesbehörden sind der Ministerpräsident, die Ministerien und der Landesrechnungshof  
Mittelbehörden sind die Bezirksregierungen  
Unterbehörden sind die Landräte (nach altem Recht die Oberkreisdirektoren) der Landkreise, die zugleich auch Organe der Gebietskörperschaft Landkreis sind, wobei der staatliche Charakter in Niedersachsen stark zurücktritt.

### 11.2.3 Schleswig-Holstein

In Schleswig-Holstein fehlen die Mittelbehörden. Die Unterbehörden sind die Landräte der Landkreise.

## 12 Aufbau der mittelbaren Staatsverwaltung

Die Aufgaben gliedern sich in

- Selbstverwaltungsaufgaben mit Pflichtaufgaben und freiwillige Aufgaben. Die Aufsicht auf eine Rechtsaufsicht beschränkt.
- übertragene Angelegenheiten: es handelt sich um originär staatliche Aufgaben, die im Auftrag des Staates ausgeführt werden.

### 12.1 Gemeinden

- Der Rat entscheidet grundsätzlich über alle Angelegenheiten (er ist ein Verwaltungsorgan mit der Erscheinungsform eines Parlaments); der Bürgermeister hat sehr unterschiedliche Kompetenzen, daneben kann es noch einen Gemeinde- oder Stadtdirektor als Hauptverwaltungsbeamten geben.  
Pflichtaufgaben: Bauleitplanung, freiwillige Aufgaben: Theater, Verkehrsbetriebe; übertragene Aufgaben: Standesamt, Sozialhilfe

### 12.2 Kreise

Kreise sind Gemeindeverbände.

- Der Kreistag entscheidet über grundlegende Angelegenheiten. Die Rolle des Bürgermeisters kommt dem Landrat zu. Als Hauptverwaltungsbeamten gibt es häufig noch einen Oberkreisdirektor. Er ist zum einen Organ des Kreises, zum anderen aber auch untere staatliche Verwaltungsbehörde.
- Die Selbstaufgaben sind solche, die die einzelnen Gemeinden nicht selbst ausführen können oder wollen: Krankenhäuser, Jugendpflege, Berufsschulen; übertragene Aufgaben: Ausbildungsförderung nach BAföG

### 12.3 Sonstige Gemeindeverbände

z. B. Samtgemeinden

## 13 Gesetzesanwendung und Ermessen

### 13.1 Gesetzesanwendung

Da die Verwaltung an Gesetz und Recht gebunden ist, besteht eine ihrer wesentlichsten Aufgaben darin, auf Lebensvorgänge Recht und Gesetz anzuwenden.

Rechtsanwendung bedeutet, aus dem Gesetz zu ermitteln, welche Rechtsfolgen (Maßnahme oder Entscheidung) das Gesetz für einen gegebenen Lebensvorgang vorschreibt oder erlaubt:

Voraussetzung (Tatbestand) und die Folge (Rechtsfolge) im Gesetz.

Es wird geprüft, ob der Lebensvorgang (Sachverhalt) dem Tatbestand entspricht: Subsumtion.

Wichtig ist also die richtige Feststellung des Sachverhalts.

Reihenfolge des Vorgehens:

1. Prüfung der Tatfrage: Ermittlung und zutreffende Feststellung des Sachverhalts.
2. Prüfung der Rechtsfragen: Subsumtion des Sachverhalts unter den Tatbestand des in Betracht kommenden Gesetzes (evtl. Auslegung des Gesetzes) und Ablesen der im Gesetz vorgesehenen Rechtsfolgen.
3. Entscheidung entsprechend der Rechtsfolgen.

Lässt das Gesetz mehrere Rechtsfolgen zu, muss das Ermessen ausgeübt werden, danach fällt dann die Entscheidung.

Der Verwaltungsakt soll die Grundlage der Entscheidung erkennen lassen.

Die richtige Ermittlung des Sachverhalts und die richtige Auslegung und Anwendung des Gesetzes unterliegen der Nachprüfung durch das Verwaltungsgericht, hingegen nicht so sehr das Ermessen.

Verwaltungsakte, die von einem falschen Sachverhalt ausgehen, sind immer rechtswidrig.

Bei Anträgen kann zuerst die Schlüssigkeit geprüft werden.

Die Beurteilung eines Sachverhalts und die Auslegung einer Vorschrift werden im Streitfall vom Richter geprüft: Urteilsermessen.

Die Verwaltung hat beim Handlungsermessen mehrere Möglichkeiten, das vom Richter nicht überprüft wird, solange es im Rahmen der vom Gesetz gesteckten Grenzen bleibt.

## **13.2 Das Ermessen**

### 13.2.1. Gebundene Verwaltung

Es gibt nur eine Rechtsfolge (Gerechtigkeit steht im Vordergrund)

### 13.2.2 Freies Ermessen

Es gibt mehrere mögliche Rechtsfolgen (Zweckmäßigkeit steht im Vordergrund): können, sollen, in der Regel

Es besteht kein Anspruch auf eine bestimmte Entscheidung

## **Ermessensfehler**

### 13.2.3 Ermessensüberschreitung

### 13.2.4 Ermessensmangel

Der Ermessensspielraum wurde nicht ausgeschöpft.

Der Verwaltungsakt muss erkennen lassen, welche Erwägungen die Behörde angestellt hat.

### 13.2.5 Ermessensmissbrauch

- Willkür
- sachfremde Erwägungen
- Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes (nicht bei Behördenfehlern) (ständig geübte Praxis).

## **14 Der Verwaltungsakt**

### **14.1 Was ist ein Verwaltungsakt (VA)?**

Verwaltungsakt ist jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalles auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist.

Allgemeinverfügung ist ein Verwaltungsakt, der sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbar Personenkreis richtet oder die öffent-

lich-rechtliche Eigenschaft eine Sache oder ihre Benutzung durch die Allgemeinheit betrifft (§ 35).

#### 14.1.1 Merkmale eines Verwaltungsaktes

1. Behörde
2. auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts  
und zwar eine hoheitliche Maßnahme (Befehl oder Zwang), keine privatrechtlichen Maßnahmen
3. Regelung  
es werden Rechte oder Pflichten des Staatsbürgers geschaffen, entzogen oder festgestellt (geregelt).  
Die Ablehnung einer beantragten Verwaltungshandlung ist ein VA, wenn die beantragte Handlung ein VA gewesen wäre.
4. Einzelfall  
mit konkreter, individueller Regelung; VA an mehrere Personen gerichtet ist eine Allgemeinverfügung (Verkehrszeichen, Auflösen einer Demonstration).
5. Unmittelbare Rechtswirkung nach außen

Auch bei Beteiligung mehrerer Behörden: mehrstufiger VA.

### **14.2 Arten**

#### 14.2.1 Nach der Auswirkung für die Adressaten

1. Begünstigende Verwaltungsakte
2. Belastende Verwaltungsakte
3. Verwaltungsakte mit Doppelwirkung
4. Verwaltungsakte mit Drittwirkung

#### 14.2.2 Nach dem Inhalt

1. Befehlend oder verbietend
2. Gestaltend (auf die Rechtsstellung bezogen): begründet, ändert oder beseitigt ein Rechtsverhältnis (eine Befugnis ist noch kein Recht).
3. Feststellend

#### 14.2.3 Nach Beteiligung des Adressaten

1. ohne Mitwirkung (nichtmitwirkungsbedürftige VA, Normalfall)
2. Mitwirkungsbedürftige VA (nur auf Antrag)
3. Verwaltungsakte auf Unterwerfung: Die Zustimmung ist erforderlich

#### 14.2.4 Nach Vollständigkeit

1. Vorbescheid: vollständiger VA für einzelne Genehmigungsvoraussetzungen
2. Verwaltungsteilakt: für abgrenzbaren Teil
3. Vollständiger VA: abschließende Regelung

#### 14.2.5 Nach Dauer

1. Einmalige Verwaltungsakte
2. Verwaltungsakte mit Dauerwirkung: sie werden rechtswidrig, wenn inzwischen die Voraussetzungen entfallen und müssen aufgehoben werden
3. Vorläufige Verwaltungsakte: unter Vorbehalt bei dauernden Verwaltungsakten

### **14.3 Die Form (§ 37)**

Grundsätzlich gilt Formfreiheit; bei berechtigtem Interesse und unverzüglichem Verlangen erfolgt schriftliche Bestätigung. Oft ist die Schriftform vorgeschrieben. Schweigen ist grundsätzlich kein Verwaltungsakt, außer dies ist im Gesetz so vorgesehen.

Meist wird der Verwaltungsakt schriftlich erlassen; formale Anforderungen:

- erlassende Behörde muss erkennbar sein
- Name des erlassenden Beamten und Unterschrift muss enthalten sein (außer bei EDV-Erlassen)
- schriftliche Begründung mit tatsächlichen und rechtlichen Gründen, bei Ermessensentscheidungen auch die Ermessensgründe (§ 39)

Ausnahme:

- Verwaltungsakt entspricht dem Antrag und greift nicht in Rechte anderer ein
- Auffassung der Behörde ist bekannt oder ohne weiters erkennbar

- Massenverwaltungsakte, bei denen die Begründung nach den Umständen des Einzelfalls nicht geboten ist
- ergibt sich so aus der Rechtsvorschrift
- öffentliche Bekanntgabe einer Allgemeinverfügung
  
- Ohne Begründung ist der Verwaltungsakt rechtswidrig. Eine unterlassene Begründung kann im Widerspruchsverfahren nachgeholt werden.
- Eine Angabe der Rechtsgrundlage ist nicht erforderlich, aber üblich (auch ein „Nachschieben“ ist möglich)
- Eine Rechtsmittelbelehrung ist nur bei Bundesbehörden vorgeschrieben, aber üblich
- Der Verwaltungsakt muss klar, eindeutig und aus sich heraus verständlich sein. Unklarheiten gehen zu Lasten der Verwaltung.
- Bekanntgabe (§ 41): jedem Adressaten und betroffenen Dritten. Bei Postzusendung gilt der VA mit dem dritten Tag nach der Postaufgabe als bekanntgegeben, außer bei verspätetem Zugang (Beweislast hat die Behörde).

#### **14.4 Nebenbestimmungen (§ 36)**

Bei gebundenen Verwaltungsakten nur, wenn durch Rechtsvorschrift zugelassen oder zur Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen des Verwaltungsaktes.

1. Befristung: eine Vergünstigung oder Belastung beginnt oder endet an einem bestimmten Zeitpunkt oder gilt für einen bestimmten Zeitraum.  
Sie muss der Rechtsfolge des Verwaltungsaktes angemessen sein; zur Fristverlängerung bedarf es eines neuen Verwaltungsaktes.
2. Bedingung: Die Rechtsfolgen hängen von einem künftigen ungewissen Ereignis ab.
3. Widerrufsvorbehalt: wenn eine dauernde Bindung im öffentlichen Interesse nicht tragbar erscheint, die Notwendigkeit des Widerrufs wahrscheinlich oder mindestens möglich erscheint. Es wird durch den Widerrufsvorbehalt aber kein Rechtsanspruch auf Widerruf begründet. Der Betroffene ist nicht mehr gutgläubig in die Dauerwirkung des Verwaltungsaktes. Der Widerrufsvorbehalt kann durch Gesetz verboten sein.
4. Auflage: Forderung nach einem bestimmten Tun, Dulden oder Unterlassen. Auflagen sind wie belastende selbständige Verwaltungsakte zu behandeln: Der Hauptverwaltungsakt hat selbständig Bestand; gegen die Auflage ist selbständig Rechtsmittel möglich. Wird die Auflage nicht erfüllt, kann der Verwaltungsakt widerrufen werden.
  - modifizierende Auflage: keine Auflage sondern eine Veränderung des Regelungsgegenstandes
5. Auflagenvorbehalt: Vorbehalt der nachträglichen Aufnahme, Änderung oder Ergänzung einer Auflage.

Eine Nebenbestimmung darf dem Zweck des Verwaltungsaktes nicht zuwiderlaufen.

#### **14.5 Der fehlerhafte Verwaltungsakt**

Genügt ein Verwaltungsakt nicht sämtlichen Anforderungen, so ist es ein fehlerhafter Verwaltungsakt.

Fehlerhafte Verwaltungsakte sind rechtswidrig, zunächst aber wirksam. Die Wirksamkeit kann durch Anfechtung beseitigt oder aufgeschoben werden. Erst wenn der Verwaltungsakt zurückgenommen oder aufgehoben wird, wird er endgültig unwirksam. (§ 43)

##### 14.5.1 Der „Nichtakt“

- Keine Behörde hat gehandelt (Hauptmann von Köpenick, Verkehrsregelung durch Privatpersonen, Amtsanmaßung)
- das Gesetz schreibt diese Folge vor (Formmangel bei Ernennung zum Bundesbeamten)

##### 14.5.2 Der nichtige Verwaltungsakt (§ 44)

Der Verwaltungsakt ist nichtig, wenn er an einem besonders schweren und offenkundigen Rechtsfehler leidet. Der Verwaltungsakt hat keinerlei Auswirkungen, er braucht nicht befolgt werden, er ist unwirksam. Die

Nichtigkeit eines Verwaltungsaktes kann von der Behörde jederzeit von Amts wegen festgestellt werden. Auf Antrag ist dies von der Behörde festzustellen, wenn der Antragsteller hieran ein berechtigtes Interesse hat. Außerdem kann durch eine Feststellungsklage von jedem Betroffenen gerichtlich die Nichtigkeit geltend gemacht werden. Auch eine Teilnichtigkeit ist möglich.

#### 14.5.3 Der anfechtbare Verwaltungsakt

Im Regelfall hat die Rechtswidrigkeit eines Verwaltungsaktes keine Auswirkungen auf seine Wirksamkeit, er wird aber anfechtbar, was im Widerspruchsverfahren und im Rahmen der Anfechtungsklage geltend gemacht werden muss.

Rechtsfehler: Verletzung wesentlicher Verfahrens- und Formvorschriften (können aber häufig geheilt werden oder sind unbeachtlich: Umdeutung in einen rechtmäßigen)), Unzuständigkeit, Ermessensfehler, Fehlen der Rechtsgrundlage, Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, Willensmangel wegen Täuschung oder Bestechung, inhaltliche Unbestimmtheit, subjektive Unmöglichkeit.

Auch Teilanfechtbarkeit ist möglich.

### **14.6 Die Rechtsbeständigkeit des Verwaltungsaktes**

#### 14.6.1 Formell rechtskräftig

unanfechtbar, der Betroffene kann nichts mehr unternehmen

- Rechtsmittelfristen sind abgelaufen
- der Instanzenweg ist ausgeschöpft

#### 14.6.2 Materielle Rechtskraft (materielle Bestandskraft)

Die endgültige Bindung aller Beteiligten und aller Behörden an den Regelungsgehalt des Verwaltungsaktes (rechtmäßig oder nicht, außer bei Meineid, Rechtsbeugung, Änderungsklage).

### **14.7 Aufhebung von Verwaltungsakten**

Die Behörde kann einen unanfechtbar gewordenen Verwaltungsakt aufheben, widerrufen, zurücknehmen oder eine neue Sachentscheidung treffen.

#### 14.7.1 Rücknahme (§ 48)

Dies ist die Rückgängigmachung eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes, die für die Zukunft oder für die Vergangenheit erfolgen kann.

- Bei belastendem Verwaltungsakt: Grundsatz der freien Rücknehmbarkeit
- Bei begünstigendem Verwaltungsakt:
  - nur, wenn kein schutzwürdiges Vertrauen der Betroffenen besteht (nicht aber bei Täuschung und Bestechung): bei Geld- oder Sachleistungen
  - alle anderen Verwaltungsakte: kein Bestands-, sondern nur Vermögensschutz (Entschädigung)

Der Verwaltungsrechtsweg ist gegeben.

#### 14.7.2 Widerruf (§ 49)

Dies ist die Rückgängigmachung eines rechtmäßigen Verwaltungsaktes.

- Bei nicht begünstigendem Verwaltungsakt: ganz oder teilweise für die Zukunft rücknehmbar
- Bei begünstigendem Verwaltungsakt nur in Ausnahmefällen (Vertrauensschutz): wenn durch Rechtsvorschrift zugelassen oder bei Widerrufsvorbehalt, Auflagen wurden nicht erfüllt, wenn das öffentliche Interesse gefährdet würde. Es bestehen evtl. Entschädigungsansprüche. Der ordentliche Gerichtsweg ist gegeben.

#### 14.7.3 Wiederaufgreifen (§ 51)

Die Behörde hat auf Antrag des Betroffenen über die Aufhebung oder Änderung eines unanfechtbaren Verwaltungsaktes zu entscheiden bei

- nachträglich geänderter Sachlage zugunsten des Betroffenen
- neue Beweismittel für eine günstigere Entscheidung vorliegen
- schweres, strafrechtlich relevantes Fehlverhalten eines Beteiligten vorliegt

Der Antrag muss binnen drei Monaten nach Kenntnis der Wiederaufnahmegründe gestellt werden.

Es besteht ein Anspruch auf Entscheidung über das Wiederaufgreifen.

## **15 Das Verwaltungsverfahren**

Der Verwaltungsakt ist das Ergebnis des Verwaltungsverfahrens. Das Verwaltungsverfahren ist meist nicht förmlich, außer das Gesetz schreibt es vor (Z. B. BImSchG) (§ 10).

Die Behörde entscheidet nach pflichtgemäßem Ermessen, ob und wann sie ein Verwaltungsverfahren durchführt, außer sie muss auf Grund von Rechtsvorschriften von Amts wegen oder auf Antrag tätig werden, oder sie darf nur auf Antrag tätig werden und es liegt kein Antrag vor (§ 22).

Die Behörde muss den Sachverhalt von Amts wegen aufklären (Untersuchungsgrundsatz oder Untersuchungsmaxime, § 24).

Alle Behörden haben Beratungs- und Auskunftspflicht (§ 25).

Befangene dürfen für die Behörde nicht tätig werden. Ein Ablehnungsrecht gibt es jedoch nicht, es führt aber zu einem fehlerhaften Verwaltungsakt (§§ 20, 21).

### **15.1 Die Beteiligten (§ 13)**

Dies sind Antragsteller und Antragsgegner, die Adressaten, die Vertragspartner, Dritte, deren rechtlichen Interessen berührt werden.

Fähig, am Verfahren beteiligt zu sein (Beteiligungsfähigkeit, § 11), sind natürliche und juristische Personen. Vereinigungen, soweit ihnen ein Recht zustehen kann, Behörden.

Fähig zur Vornahme von Verfahrenshandlungen (Handlungsfähigkeit, § 12) sind geschäftsfähige natürliche Personen, juristische Personen durch ihre Vertreter oder Beauftragten, Behörden durch ihre Leiter, Vertreter oder Beauftragten.

### **15.2 Anhörung der Beteiligten (§ 28, § 66)**

Vor Erlass eines belastenden Verwaltungsaktes (mündlich oder schriftlich) sind die Betroffenen anzuhören.

Ausnahmen: Eilbedürftigkeit (Gefahr im Verzug), Allgemeinverfügungen, Massenverwaltungsakte, Zwangsvollstreckung

Folgen bei unterlassener Anhörung: Verwaltungsakt ist rechtswidrig, die Anhörung kann aber im Widerspruchsverfahren nachgeholt werden.

### **15.3 Akteneinsicht der Beteiligten (§29)**

Das Recht auf Akteneinsicht besteht nur für Beteiligte (bei Vertretung nur für die Vertreter) in die das Verfahren betreffende Akten, soweit das für die Wahrung der rechtlichen Interessen notwendig ist; Dritten kann es gewährt werden.

Einschränkungen: die Behörde wird in der Erfüllung ihrer Aufgaben behindert, es entstehen Nachteile für Land oder Bund, bei berechtigtem Interesse der Beteiligten oder dritter Personen an einer Geheimhaltung. Es besteht Anspruch auf Wahrung von persönlichen sowie von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (§ 30).

Folgen bei nicht gewährter Akteneinsicht: Verwaltungsakt ist rechtswidrig.

### **15.4 Mitwirkungspflicht (§ 26, § 65)**

Die Beteiligten haben eine Mitwirkungspflicht bei der Ermittlung des Sachverhalts. Weitergehende Pflichten bestehen nur, wenn die Rechtsvorschrift dies vorsieht. Dies gilt auch für Zeugen und Sachverständige. Es gibt allerdings keine allgemeine Auskunftsverpflichtung vor einer Behörde (außer bei Sozialleistungen).

## 16 Verwaltungsvollstreckung

Die Verwaltung darf ihre aus Verwaltungsrechtsverhältnissen herrührenden Berechtigungen selbst durchsetzen. Der Verwaltungsakt ist dann der Vollstreckungstitel. Gesetzliche Grundlage ist das Verwaltungsvollstreckungsgesetz (VwVG).

Voraussetzung (§ 6):

- der Verwaltungsakt ist formell bestandskräftig (unanfechtbar)
- oder
- sein sofortiger Vollzug ist angeordnet
- oder
- dem Rechtsmittel ist keine Aufschiebende Wirkung zugeordnet.

Die Rechtmäßigkeit ist keine Voraussetzung

Rechtsmittel sind die gleichen wie gegen Verwaltungsakte.

Zwangsmittel sind keine Strafen.

### 16.1 Verwaltungszwang

Verwaltungsakte, die auf die Vornahme einer Handlung, auf eine Duldung oder Unterlassung gerichtet sind, werden durch die Anwendung von Verwaltungszwang vollstreckt (§ 6).

#### 16.1.1 Ersatzvornahme (§ 10)

Wird eine vertretbare Handlung von dem Verpflichteten nicht vorgenommen, kann die Behörde dies selbst tun oder einen anderen damit beauftragen auf Kosten des Pflichtigen. Die Handlung muss geduldet werden.

#### 16.1.2 Zwangsgeld (§ 11)

Ist eine Ersatzvornahme nicht möglich oder untunlich oder wird einer Verpflichtung, eine Handlung zu dulden oder zu unterlassen, zuwidergehandelt, ist die Verhängung eines Zwangsgeldes möglich, um der Pflichterfüllung Nachdruck zu verleihen. Die Höhe liegt zwischen drei und zehntausend Mark (je nach Gesetz).

#### 16.1.3 Unmittelbarer Zwang (§ 12)

Unmittelbarer Zwang ist die Einwirkung auf Personen oder Sachen durch körperliche Gewalt, über ihre Hilfsmittel und durch Waffen, es ist das schärfste und nachhaltigste Zwangsmittel.

Führen Ersatzvornahme oder Zwangsgeld nicht zum Ziel oder sind sie untunlich, so kann die Behörde den Pflichtigen zur Handlung, Duldung oder Unterlassung zwingen oder die Handlung selbst vornehmen.

#### 16.1.4 Ersatzzwangshaft (§ 16)

Ist das Zwangsgeld uneinbringlich, so kann das Verwaltungsgericht auf Antrag der Vollzugsbehörde nach Anhörung des Pflichtigen Ersatzzwangshaft anordnen, wenn bei Androhung des Zwangsgeldes darauf hingewiesen wurde. Sie beträgt mindestens einen Tag und höchstens zwei Wochen.

In einigen Ländern gibt es auch Erzwingungshaft, die nur durch einen Richter angeordnet werden kann.

### 16.2 Die Anwendung von Verwaltungszwang

Ein Verwaltungsakt wird von der Behörde vollzogen, die ihn erlassen hat. Die untere Behörde kann mit dem Vollzug beauftragt werden (§ 7).

Das Zwangsmittel muss in einem angemessenen Verhältnis zu seinem Zweck stehen (Verhältnismäßigkeit, § 9).

Die Zwangsmittel müssen schriftlich angedroht werden, außer sofortiger Vollzug ist geboten. Dabei ist für die Erfüllung der Pflicht eine Frist zu setzen. Schon der Verwaltungsakt kann diese Androhung enthalten. Die Androhung muss sich auf ein

bestimmtes Zwangsmittel beziehen. Bei Androhung einer Ersatzvornahme ist der ungefähre Kostenbetrag anzugeben, bei Zwangsgeld ist die Höhe anzugeben. Das Zwangsmittel kann sofort angewendet und gewechselt werden, bis das Ziel erreicht ist. Die Androhung ist zuzustellen. (§ 13)

Wird die Verpflichtung nicht innerhalb der in der Androhung bestimmten Frist erfüllt, setzt die Vollzugsbehörde das Zwangsmittel fest (§ 14). Danach wird das Zwangsmittel entsprechend der Festsetzung angewandt. Bei Widerstand kann dieser mit Gewalt gebrochen werden. Die Polizei hat auf Verlangen Amtshilfe zu leisten. Der Vollzug ist einzustellen, sobald sein Zweck erreicht ist. (§ 15).

Die Androhung wie auch die Festsetzung ist jeweils ein Verwaltungsakt.

### **16.3 Vollstreckung**

Öffentlich-rechtliche Geldforderungen werden im Verwaltungswege vollstreckt (§ 1). Voraussetzungen für die Einleitung der Vollstreckung sind:

- ein Leistungsbescheid (Verwaltungsakt, mit dem die Geldleistung gefordert wird)
- die Fälligkeit der Leistung
- eine Duldungsfrist von mindestens einer Woche
- eine gesonderte Mahnung mit einer Frist von einer Woche

Die Vollstreckungsanordnung wird von der Behörde erlassen, die den Anspruch geltend macht (§ 3) (kein Verwaltungsakt, da keine Außenwirkung).

Die Vollstreckung erfolgt durch die Vollstreckungsbehörde (§ 4) (Finanzämter, s. a. Abgabenordnung, Ländergesetze, § 5)

## **17 Rechtsschutz**

Zur Sicherung der Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns gibt es innerhalb der Verwaltung selbst umfassende Kontrollen:

- Kommunalaufsicht über die gemeindliche Selbstverwaltung
- Staatliche Aufsichtsbehörden gegenüber den juristischen Personen des öffentlichen Rechts
- Rechnungshöfe
- Beanstandungsrecht der Bürgermeister und Gemeindedirektoren

Für den Bürger durch

- formlose Rechtsbehelfe
- Einlegung förmlicher Rechtsbehelfe (Rechtsmittel)

### **17.1 Formlose Rechtsbehelfe**

Jeder hat das Recht, Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen zu richten (Art. 17 GG).

- a) Gegenvorstellungen können an die Behörde gerichtet werden, welche die beanstandete Maßnahme getroffen hat (nicht fristgebunden, es besteht Anspruch auf Bearbeitung und Bescheid).
- b) Aufsichtsbeschwerden
  - **Fachaufsichtsbeschwerde** an die übergeordnete Behörde, um eine Anweisung an die erlassende Behörde zu erwirken, die beanstandete Maßnahme zu ändern (Beschwerde gegen den Inhalt).
  - Persönliche **Dienstaufsichtsbeschwerde** wegen des Verhaltens eines Beamten, ist an den Vorgesetzten zu richten (Beschwerde gegen ein Verhalten).

Es gibt keinen Rechtsanspruch auf ein bestimmtes Tätigwerden oder eine formelle Entscheidung der Behörde.



## **17.2 Förmliche Rechtsbehelfe (Rechtsmittel)**

Grundsätzlich steht jedem der Rechtsweg offen, der durch öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt wird (Art. 19 Abs. 4 GG).

Für förmliche Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsakte gelten die Verwaltungsgerichtsordnung bzw. die durch Gesetz bestimmten Vorschriften (§ 79 VwVfG).

## **18 Die planende Verwaltung**

Die Verwaltung ist nicht nur als vollziehende Gewalt mit der Durchführung von Gesetzen betraut, sondern hat auch einen freien Raum, in dem sie als gestaltende Verwaltung tätig werden kann und im Rahmen der Daseinsvorsorge auch mus. Dazu dienen vor allem Pläne und deren Umsetzung.

Pläne gibt es für die verschiedensten Bereiche.

Integrierte Planung: Es werden Teilpläne für verschiedene Bereiche durch einen Rahmenplan aufeinander abgestimmt.

### **18.1 Arten von Plänen**

Pläne können ergehen als

- Gesetze: Haushaltspläne Bund, Länder
- Rechtsverordnungen (oft Landesentwicklungsprogrammen)
- Satzungen: Bebauungsplan, Haushaltsplan
- Verwaltungsakt: Fernstraßenbau
- Verwaltungsverordnung: Pläne mit innerbehördlicher Wirkung (Stellenplan)
- Pläne mit vorwiegend verwaltungsbindender Wirkung: Flächennutzungsplanung, Fachplanungen der Behörden

### **18.2 Planungsverfahren**

1. Planaufstellung: geschieht durch die jeweils zuständige Behörde.
2. Planfeststellung: als Planfeststellungsbeschluss ist dies ein Verwaltungsakt
3. Planausführung: der Vollzug des Plans

Eine Planänderung ist grundsätzlich möglich durch das gleiche Verfahren, welches zu seinem Beschluss führte. Evtl. Zusagen oder Verträge sind zu berücksichtigen.

Der Bürger hat keinen Anspruch auf Planbefolgung, außer er hat durch den Plan individuelle Rechte erhalten.

### **18.3 Das Planfeststellungsverfahren (§§ 72 - 78)**

Das Planfeststellungsverfahren ist oft ein formal vorgeschriebenes Verfahren.

- Planentwurf: mit Planprüfung, Beteiligung betroffener Behörden und u. U. der Betroffenen (Abstimmungsverfahren)
- Öffentliche Auslegung und Möglichkeit für Einwendungen
- Erörterung der Einwendungen mit den Betroffenen
- Planfeststellung mit Abwägung strittiger Fragen und Planfeststellungsbeschluss
- Evtl. Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde
- Öffentliche Bekanntmachung und Zustellung an die Betroffenen

Neben der Planfeststellung sind andere behördliche Entscheidungen nicht erforderlich.

# Das Verwaltungsverfahren

## 1 Vorläufiger Rechtsschutz

### 1.1 Der Widerspruch

Der Widerspruch unterliegt einer förmlichen Kontrolle.  
Er ist Zulässigkeitsvoraussetzung für Anfechtungs- und Verpflichtungsklage.

#### 1.1.1 Form und Fristen (§ 70 VwGO)

- Der Widerspruch ist innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Verwaltungsaktes schriftlich bei der erlassenden Behörde zu erheben (ohne Bekanntgabe keine Frist).
- Fehlt im Verwaltungsakt eine Rechtsbehelfsbelehrung, beträgt die Frist 1 Jahr (§ 58 VwGO).
- Bei Verhinderung durch höhere Gewalt endet die Frist 2 Wochen nach deren Wegfall.
- Bei Verhinderung ohne eigenes Verschulden ist auf Antrag Wiedereinsetzung in den vorherigen Stand möglich.

Hält die Behörde den Widerspruch für begründet, so hilft sie ihm ab (§ 72).

#### 1.1.2 Der Widerspruchsbescheid (§ 73 VwGO)

Hilft die erlassende Behörde dem Widerspruch nicht ab, so ergeht ein Widerspruchsbescheid durch die nächsthöhere Behörde (soweit nichts anderes bestimmt ist bzw. es sich nicht um eine oberste Behörde handelt), bei Selbstverwaltungsangelegenheiten die Selbstverwaltungsbehörde.

Der Widerspruchsbescheid ist zu begründen, mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen und zuzustellen. Er bestimmt auch, wer die Kosten trägt.

#### 1.1.3 Die Wirkung (§ 80 VwGO)

Die Aufschiebende Wirkung des Widerspruchs (§ 80)  
Aufschiebende Wirkung bedeutet: die mit dem Verwaltungsakt bezweckten Folgen treten nicht ein. Die Aufschiebende Wirkung entfällt bei öffentlichen Abgaben und Kosten sowie bei Polizeimaßnahmen und sofortiger Vollziehbarkeit; sie kann aber durch Gericht oder Behörde angeordnet oder wieder hergestellt werden.

### 1.2 Einstweilige Anordnung (§ 123)

Sie dient auf Antrag zur Sicherung von Rechten durch die Regelung eines vorläufigen Zustandes in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis,

- um wesentliche Nachteile abzuwenden oder drohende Gewalt zu verhindern
- wenn eine Veränderung des betreffenden Zustands die Verwirklichung eines Rechts vereitelt oder wesentlich erschwert.

Zuständig ist das Gericht der Hauptsache.

### 1.3 Anfechtungsklage

Auch die Anfechtungsklage hat aufschiebende Wirkung.

## 2 Endgültiger Rechtsschutz

Die Klage  
Ohne Klage kein Prozess

## **2.1 Zulässigkeit und Verfahren**

1. Öffentlich-rechtliche Streitigkeit: Der Verwaltungsrechtsweg ist in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art gegeben, soweit durch Gesetz nicht anders bestimmt (§ 40), bei Schadensersatz und Enteignung sind die ordentlichen Gerichte zuständig.
2. Klagebefugnis: wer in seinen Rechten verletzt ist (gilt für Anfechtungs- und Verpflichtungsklage) bzw. wer Adressat eines belastenden Verwaltungsaktes ist.
3. Anfechtungs-, Verpflichtungsklage: erfolgloses Widerspruchsverfahren (§ 68); Ausnahmen: Der Verwaltungsakt wurde von einer obersten Behörde erlassen oder bei Untätigkeit der Behörde im Widerspruchsverfahren (§ 75, drei Monate nach Einlegung des Widerspruchs).
4. Der Kläger muss ein rechtsschutzwürdiges Interesse verfolgen, evtl. sogar nachweisen (Rechtsschutzinteresse).
5. Wahl der richtigen Klageart
6. Ordnungsgemäße Klageerhebung
7. Sachliche und örtliche Zuständigkeit des Gerichts (§§ 45 - 53, § 83)
8. Die Klage ist schriftlich oder zur Niederschrift beim Gericht zu erheben (§ 81). Die Klage muss den Kläger, den Beklagten und den Gegenstand des Klagebegehrens bezeichnen. Sie soll einen bestimmten Antrag enthalten. Begründende Tatsachen, Beweismittel und die angefochtene Verfügung sollen angegeben bzw. beigelegt sein. (§ 82)
9. Die Verhandlung ist mündlich, soweit nichts anders bestimmt ist (mit Einverständnis der Beteiligten kann das Gericht ohne mündliche Verhandlung entscheiden) (§ 101), und öffentlich.
10. Das Gericht erforscht den Sachverhalt von Amts wegen. Beweise werden auf Antrag oder von Amts wegen eingefordert. (§ 86)
11. Der Kläger kann die Klage bis zur Rechtskraft des Urteils jederzeit zurücknehmen (§ 92).
12. Über die Klage wird, soweit nichts anderes bestimmt ist, durch Urteil entschieden (§ 107).

Gegen die Entscheidungen des Verwaltungsgerichts, die nicht Urteile oder Gerichtsbescheide sind, steht den Betroffenen die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht zu, soweit nichts anderes bestimmt ist (§ 146).

## **2.2 Klagearten**

1. Normenkontrolle vor dem OVG (§ 47)  
Überprüfung der Gültigkeit von Rechtsnormen, wenn nicht einem Landesverfassungsgericht durch Landesgesetz zugewiesen.  
**Antragsberechtigt: alle natürlichen oder juristischen Personen sowie alle Behörden, die einen Nachteil erlitten haben.**  
Ein vorheriger Widerspruch ist nicht erforderlich.
2. Anfechtungsklage (Gestaltungsklage, § 42)  
Beseitigung eines belastenden oder eines nichtigen Verwaltungsaktes.
3. Verpflichtungsklage (§ 42)  
Erlaß eines abgelehnten oder unterlassenen Verwaltungsaktes (ein evtl. notwendiger Aufhebungsantrag ist enthalten)

- a) Weigerungsklage: wenn die Behörde sich weigert (sie meint, sie sei unzuständig)
- b) Untätigkeitsklage: die Behörde gibt überhaupt keinen Bescheid

#### 4. Allgemeine Leistungsklage

Gerichtet auf ein Tun, Dulden oder Unterlassen

- a) Die Verwaltung soll ihr noch andauerndes Handeln unterlassen: Unterlassungsklage.
- b) Um ein schlichtes Verwaltungshandeln zu erreichen.
- c) Bei Behörde gegen Bürger

#### 5. Feststellungsklage (§ 43)

Das Bestehen, Nichtbestehen oder den Inhalt eines Rechtsverhältnisses oder die Nichtigkeit eines Verwaltungsaktes feststellen; ausgeschlossen, wenn der Kläger sein Recht durch Gestaltungs- oder Leistungsklage verfolgen kann; bei Bußgeldandrohung, wenn das Verhalten rechtmäßig war.

#### 6. Fortsetzungsfeststellungsklage

Wenn der angefochtene Verwaltungsakt durch Rücknahme oder Vollziehung vor oder nach Klageerhebung erledigt ist, kann das Gericht Rechtswidrigkeit feststellen (für die Zukunft).

Weitere Klagearten sind möglich.

## **Strafrecht**

### 1 Das Strafgesetzbuch (StGB)

Das Strafgesetzbuch hat nur sog. Kriminalstrafen zum Gegenstand, nicht Disziplinarstrafen, Ordnungswidrigkeiten, Jugendstrafen.

Das Strafgesetzbuch besteht aus zwei Teilen:

1. Allgemeiner Teil  
Er umfasst die ersten 79 Paragraphen des Strafgesetzbuchs
  - verfügbare Strafen
  - Maßregeln für Besserung und Sicherung
  - Grundsätze der Strafzumessung
  - Formen der Teilnahmen an einer Straftat
  - Regelungen über Notwehr und Notstand, über die Schuld, über Verjährung
2. Spezieller Teil
  - z. B. Umweltstrafrecht §§ 324 - 329

Außerhalb des Strafgesetzbuchs gibt es noch eine große Zahl von Gesetzen mit strafrechtlichem Inhalt, das sogenannte „Nebenstrafrecht“. Die Regelungen des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches gelten auch für das Nebenstrafrecht.

### 2 Straftaten

#### 2.1 Begriff

Strafbar ist ein bestimmtes menschliches Verhalten, wenn es den in einem Strafgesetz abstrakt beschriebenen Tatbestand erfüllt, wenn es rechtswidrig ist und wenn es schuldhaft ist.

Grundsätzlich werden strafbare Handlungen ohne Rücksicht auf den Willen des Verletzten von Amts wegen verfolgt (Legalitätsprinzip). Es gibt allerdings auch Antragsdelikte, bei denen die Strafverfolgung nur auf Antrag geschieht (Antragstellung innerhalb von 3 Monaten ab Kenntnis von Tat und Täter, Antrag kann zurückgezogen werden). Übernimmt der Staatsanwalt die Strafverfolgung nicht, weil sie nicht im öffentlichen Interesse liegt (Opportunitätsprinzip), muss der Privatkläger selbst die Privatklage mit einer Anklageschrift betreiben (§§ 374 ff. StPO).

## **2.1.1 Handlung und Unterlassung**

Das Strafrecht knüpft an ein bestimmtes menschliches Verhalten an, das sowohl in einem aktiven Tun als auch in einem Unterlassen bestehen kann.

Unter Handlung versteht das Strafgesetz ein aktives Tun, das durch einen Entschluss hervorgerufen wurde und sich in einer vom Willen ausgelösten Körperbewegung äußert.

Unterlassung bedeutet, dass eine rechtlich gebotene Handlung nicht vorgenommen wurde und diese Nichtvornahme unter Strafe steht.

## **2.1.2 Tatbestandsmäßigkeit**

Tatbestand ist die abstrakte Beschreibung eines menschlichen Verhaltens, das als strafwürdiges Unrecht zur Straftat erklärt und mit einer bestimmten Strafandrohung versehen wurde.

Analogien, d. h. die Ausdehnung einer strafgesetzlichen Bestimmung auf einen Sachverhalt, auf den sich der Gesetzeswortlaut nicht unmittelbar anwenden lässt, ist im Strafrecht verboten.

Eine Tat kann nur dann bestraft werden, wenn ihre Strafbarkeit gesetzlich bestimmt war, bevor die Tat begangen wurde (Art. 103 GG, § 1 StGB).

Es gibt Strafrechtsbestimmungen, die den Eintritt eines Erfolgs der Tat verlangen, wobei die Handlung in einem ursächlichen Zusammenhang mit dem Erfolg stehen muss (Kausalität), d. h. irgendwie zum Eintritt des Erfolgs mitgewirkt hat.

In einigen Fällen sieht der gesetzliche Tatbestand bereits die Gefahr, die eine Handlung für Menschen oder Sachen auslöst, als Erfolg an (Gefährdungsdelikte).

## **2.1.3 Rechtswidrigkeit**

Die Erfüllung eines Straftatbestandes ist rechtswidrig, es sei denn, es liegt ein anerkannter Rechtfertigungsgrund vor.

Rechtfertigungsgründe

- Notwehr (§ 32)
- rechtfertigender Notstand (§§ 228, 904 BGB, 34 StGB): „... um die Gefahr von sich oder einem anderen abzuwenden, ..., wenn bei Abwägung ... der betroffenen Rechtsgüter und des Grades der ihnen drohenden Gefahren, das geschützte Interesse das beeinträchtigte wesentlich überwiegt. Dies gilt jedoch nur, soweit die Tat ein angemessenes Mittel ist, die Gefahr abzuwenden.“
- Einwilligung (muss aber auch zulässig sein)

## **2.1.4 Schuld**

Ohne Schuld gibt es keine Strafe.

Schuldhaft handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig einen Unrechtstatbestand erfüllt

Vorsatz

Vorsätzlich handelt, wer den Tatbestand einer strafbaren Handlung mit Wissen und Wollen verwirklicht.

Fahrlässigkeit

Fahrlässig handelt, wer die Sorgfalt außer Acht lässt, zu der er nach den äußeren Umständen und seinen persönlichen Fähigkeiten verpflichtet und in der Lage ist und deshalb entweder den Eintritt eines Erfolges nicht voraussieht oder ihn zwar voraussieht, jedoch an seinen Nichteintritt glaubt. Fahrlässige Tatbegehung ist nur strafbar, wenn dies im Gesetz ausdrücklich angeordnet ist (§ 15).

Schuldausschlussgründe

Die Tat bleibt zwar rechtswidrig, aber dem Täter ist sein Verhalten nicht vorwerfbar.

- Schuldunfähigkeit: Kinder unter 14 Jahren (§19); wer wegen einer krankhaften seelischen Störung, einer tiefgreifenden Bewusstseinsstörung, wegen Schwachsinn oder einer anderen seelischen Abart unfähig ist, das Unrecht

der Tat einzusehen oder nach dieser Einsicht zu handeln (§ 20) (außer dieser Zustand wurde bewusst herbeigeführt).

- Notwehrüberschreitung (§33)
- entschuldigender Notstand (§35); auch die irrtümliche Annahme einer in Wirklichkeit nicht bestehenden Notstandssituation entschuldigt den Täter, sofern der Irrtum unvermeidbar war; war der Irrtum vermeidbar, so entfällt die Strafe nicht, kann aber gemildert werden.
- Tatbestandsirrtum: Wer bei Begehung der Tat einen Umstand nicht kennt, der zum gesetzlichen Tatbestand gehört, handelt nicht vorsätzlich (§ 16).
- Verbotsirrtum: Der Täter handelt zwar vorsätzlich, glaubt aber irrtümlich, sein Tun sei nicht „unrechtmäßig“, nicht „verboten“. Konnte er diesen Irrtum nicht vermeiden, ist er ohne Schuld, konnte er ihn vermeiden, kann die Strafe gemildert werden (§17).
- verminderte Schuldfähigkeit bedeutet nur, daß das Strafmaß geringer ausfallen kann (§ 21).

## **2.2 Einteilung der Straftaten**

Nach der Schwere der begangenen Handlung werden im § 12 StGB die Straftaten in zwei Gruppen eingeteilt:

1. Verbrechen  
Dies sind rechtswidrige Taten, die mindestens mit einer Freiheitsstrafe von einem Jahr oder mehr bedroht sind.
2. Vergehen  
Dies sind rechtswidrige Taten, deren Mindeststrafe eine Geldstrafe oder eine Freiheitsstrafe von unter einem Jahr ist.

## **2.3 Der Versuch**

Eine Straftat versucht, wer nach seiner Vorstellung von der Tat zur Verwirklichung des Tatbestandes unmittelbar ansetzt (§ 22), ohne das es zur Vollendung gekommen ist. Der Versuch eines Verbrechens ist stets strafbar, der Versuch eines Vergehens nur dann, wenn es das Gesetz ausdrücklich bestimmt. Die versuchte Straftat kann milder bestraft werden. Nur ausnahmsweise stellt das Gesetz auch Vorbereitungshandlungen unter Strafe. Auch der untauglicher Versuch ist strafbar (§ 23).

Straffrei bleibt, wer freiwillig die weitere Ausführung der Tat aufgibt oder deren Vollendung verhindert (§ 24).

## **2.4 Die Teilnahme (§§ 25 ff)**

1. Täter  
Als Täter wird bestraft, wer die Straftat selbst (unmittelbare Täterschaft) oder durch einen anderen (mittelbare Täterschaft) begeht. Begehen mehrere die Straftat gemeinschaftlich, so wird jeder als Täter bestraft (Mittäter) (§ 25).
2. Anstifter  
Als Anstifter wird gleich einem Täter bestraft, wer vorsätzlich einen anderen zu dessen vorsätzlich begangener rechtswidriger Tat bestimmt hat.
3. Beihilfe (Gehilfe)  
Als Gehilfe wird bestraft, wer vorsätzlich einem anderen zu dessen vorsätzlich begangener rechtswidriger Tat Hilfe geleistet hat. Die Strafe richtet sich nach der Strafandrohung für den Täter. Sie ist aber zu mildern (§ 27).

## **3 Strafen**

- Freiheitsstrafe
- Geldstrafe
- Fahrverbot (§ 44, Nebenstrafe)
- Entziehung der Fahrerlaubnis (§ 69)
- Berufsverbot (§ 70)

- Nebenfolgen: Verlust der Amtsfähigkeit, der Wählbarkeit, des Stimmrechts (§ 45)

## **Ordnungswidrigkeiten**

Verstöße gegen staatliche Gebote oder Verbote, die zwar nicht hingenommen werden können, die aber nicht krimineller Natur sind, werden als Ordnungswidrigkeiten geahndet. Diese Einrichtung dient der Entlastung der Gerichte bei sittlich nicht so schwerwiegenden Verfehlungen.

Das Verfahren mit Ordnungswidrigkeiten ist im Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG) geregelt, die einzelnen Ordnungswidrigkeiten finden sich hingegen meist bei den Spezialgesetzen.

Insgesamt decken sich OWiG und der Allgemeine Teil StGB in vielen Punkten.

### 1 Begriff

Eine Ordnungswidrigkeit ist eine rechtswidrige und vorwerfbare Handlung, die den Tatbestand eines Gesetzes verwirklicht, das die Ahndung mit einer Geldbuße zulässt (§ 1).

Für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten ist die durch Gesetz bestimmte Verwaltungsbehörde zuständig, außer das OWiG bestimmt die Staatsanwaltschaft bzw. einen Richter (§§ 35, 36).

### 2 Voraussetzung für eine Ordnungswidrigkeit

- Tatbestandsmäßigkeit: Handeln oder Unterlassen, welches dem im anzuwendenden Gesetz beschriebenen Tatbestand entspricht.
- Rechtswidrigkeit: jede tatbestandsmäßige Handlung, wenn kein Rechtfertigungsgrund besteht (z. B. Notstand, Notwehr)
- Vorwerfbarkeit (entspricht der Schuld bei Straftaten): der Täter handelt rechtswidrig, obwohl er imstande gewesen wäre, sich rechtmäßig zu verhalten.
- Vorsatz oder Fahrlässigkeit sind möglich
- Fahrlässigkeit wird nur geahndet, wenn das Gesetz ausdrücklich eine Geldbuße dafür vorsieht.
- Der Vorsatz ist ausgeschlossen, wenn der Täter sich über die Tatumstände irrt oder sie nicht kennt (Tatbestandsirrtum). War sein Irrtum vermeidbar - Fahrlässigkeit.
- Hält der Täter sein Handeln für erlaubt, weil er die Rechtsvorschriften nicht kennt - Verbotsirrtum, nicht ordnungswidrig (aber strenge Anforderungen)
- Der Versuch ist nur zu ahnden, wenn dies ausdrücklich vorgeschrieben ist (selten).
- Täter sind ohne Unterschied auch der Anstifter, Mittäter, Gehilfe.
- Auch bei Verletzung der Aufsichtspflicht ist eine Geldbuße möglich (§ 130).

### 3 Folgen der Ordnungswidrigkeit: Bußgeld

- Für jede Ordnungswidrigkeit ist eine gesonderte Geldbuße möglich
- Bei Ordnungswidrigkeiten gilt das Opportunitätsprinzip.
- Geldbußen liegen zwischen 5,- und 1000,- DM, außer das Gesetz setzt andere Höchstgrenzen fest.
- Bei fahrlässigem Handeln liegt die Grenze bei höchstens der Hälfte des Höchstbetrages.
- der Betrag ist zahlbar bis spätestens 2 Wochen nach Eintritt der Rechtskraft des Bußgeldbescheids.
- Nebenfolgen: Einziehung, Fahrverbot
- Bei geringfügigen Ordnungswidrigkeiten kann mit einem Verwarnungsgeld verwarnt werden (5,- bis 75,- DM)
- Voraussetzung einer wirksamen Verwarnung: Der Betroffene ist nach der Belehrung mit der Verwarnung einverstanden und zahlt sofort oder innerhalb einer Frist (meist 1 Woche). Zahlung bedeutet Einverständnis. Eine Überprüfung ist dann nicht mehr möglich.

- Verjährungsfristen: bis 1000,- DM 6 Monate, bis 3000,- DM ein Jahr, bis 30000,- DM 2 Jahre, über 30000,- 3 Jahre; danach ist eine Verfolgung ausgeschlossen, es sind aber Ausnahmen möglich; bei Verkehrsdelikten drei Monate

## 4 Das Bußgeldverfahren

Der Bußgeldbescheid wird nur vollstreckbar, wenn kein Einspruch eingelegt wird. Bei Einspruch hat er nur noch den Charakter einer Anschuldigung, die vom Staatsanwalt bzw. Gericht verfolgt wird.

Zuständig für Verfolgung und Ahndung einer Ordnungswidrigkeit ist die sachlich und örtlich zuständige Verwaltungsbehörde (die Polizei nur für die Verfolgung).

Die Behörde ermittelt selbst den Sachverhalt. Die Rechte richten sich nach der StPO. Der Betroffene hat Anhörungsrecht. Ein Verteidiger kann hinzugezogen werden (auf Wunsch), nur er hat das Recht auf Akteneinsicht.

Der Bußgeldbescheid muss enthalten

- Name und Anschrift des Betroffenen
- Ort und Zeit der Tat, die gesetzlichen Tatbestandsmerkmale, die angewandten Bußgeldvorschriften, Angabe der Beweismittel
- die Geldbuße und etwaige Nebenfolgen
- Zahlungsaufforderung mit Fristsetzung
- Kostenentscheidung
- umfassende Rechtsmittelbelehrung
- Unterschrift des befugten Bediensteten

Zustellung des Bescheids

Innerhalb von zwei Wochen schriftlich Einspruch bei der Behörde.

Bei Ablehnung des Einspruchs erfolgt Übergabe an die Staatsanwaltschaft.

## **Polizeirechtliche Generalklausel des Polizei- und Ordnungsrechts der Länder**

Hiernach treffen die Behörden nach pflichtgemäßem Ermessen die im Einzelfall zum Schutz der Allgemeinheit oder des Einzelnen erforderlichen Maßnahmen, um bevorstehende Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung abzuwehren.

Im Bereich der Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ist die polizeirechtliche Verantwortlichkeit zu ermitteln.

Öffentliche Sicherheit: Einhaltung aller Rechtsnormen (des geschriebenen Rechts), Sicherheit des Staates und seiner Einrichtungen, Rechte des Einzelnen (Schutzprinzip: Schutz dieser Dinge)

Öffentliche Ordnung: das nichtgeschriebene Recht, das dem Gerechtigkeitsgefühl aller billig und gerecht Denkenden entspricht.

Gefahr: bei ungehindertem Geschehensablauf (ohne staatliches Eingreifen) tritt mit hinreichender Wahrscheinlichkeit in absehbarer Zeit ein Schaden ein. Wenn eine Gefahr schon eingetreten ist, bedeutet dies eine Störung der öffentlichen Sicherheit.

So kann hohe Wahrscheinlichkeit bei geringem Schadensumfang genauso wie geringe Wahrscheinlichkeit bei hohem Schadensumfang eine Gefahr bedeuten.

Die Gefahrenzurechnung und damit die Zurechnung der Kostenfolge der erforderlichen Maßnahme erfolgt nach dem Kriterium der Störereigenschaft.

Derjenige, der die Gefahr oder Störung verursacht hat, wird als Handlungstörer (Verhaltensstörer) bezeichnet: unmittelbare Verursachung.

Derjenige, der durch aktives Tun oder Unterlassen bei Bestehen einer Rechtspflicht zum Handeln in eigener Person die Schwelle zur Gefahr überschreitet.



Zustandsstörer: Verschuldensunabhängig verantwortlich für den Zustand von beweglichen und unbeweglichen Sachen ist der Eigentümer (evtl. Besitzer) der Störung (besonders bei Grundstücken), §1004 BGB, GG Art. 14, II)

Nichtstörer (aber Notstandspflichtige): Der zur Schadensbeseitigung Herangezogene (gegen Entschädigung), aber nicht der Verursacher und nicht staatliche Stellen (Amtshilfe). Voraussetzungen der Inanspruchnahme des Nichtstörers:

- Abwehr einer gegenwärtigen erheblichen Gefahr
- Aussichtslosigkeit der Heranziehung der Verantwortlichen
- Aussichtslosigkeit der Gefahrenbekämpfung durch die Polizei (und deren Helfer)
- Wahrung der Opfergrenze