

Hans-Dieter Schwind  
Peter-Helge Hauptmann  
*Claus Murken*



# Verwaltungsrecht leicht gemacht

**Allgemeines und Besonderes  
Verwaltungsrecht: Erfolg in  
Basiswissen und Klausur**

5. Auflage



**Ihr Plus: 11 Prüfschemata  
22 Übersichten**



*leicht gemacht*<sup>®</sup> ... Fachwissen aus Taschenbüchern

■ Die Gelbe Serie: Recht

■ Die Blaue Serie: Steuer und Rechnungswesen

GELBE SERIE *leicht gemacht*®

Herausgeber:

Professor Dr. Hans-Dieter Schwind

Richter Dr. Peter-Helge Hauptmann

# Verwaltungsrecht

leicht gemacht

Allgemeines und Besonderes Verwaltungsrecht:

Erfolg in Basiswissen und Klausur

5. überarbeitete Auflage

von

*Claus Murken*

*Rechtsanwalt*



Ewald v. Kleist Verlag, Berlin

Besuchen Sie uns im Internet:  
[www.leicht-gemacht.de](http://www.leicht-gemacht.de)

Autoren und Verlag freuen sich über Anregungen

Umwelthinweis: Dieses Buch  
wurde auf chlorfrei gebleichtem Papier gedruckt  
Gestaltung: M. Haas, [www.haas-satz.berlin](http://www.haas-satz.berlin); J. Ramminger  
Druck & Verarbeitung: Druckerei Siepmann GmbH, Hamburg  
*leicht gemacht*® ist ein eingetragenes Warenzeichen

© 2019 Ewald v. Kleist Verlag, Berlin

## Inhalt

### I. Verwaltung und Verwaltungsrecht

Lektion 1: Verwaltungsrecht als Teil des öffentlichen Rechts. . . . .	5
Lektion 2: Verwaltungsorganisation. . . . .	11
Lektion 3: Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. . . . .	17

### II. Der Verwaltungsakt

Lektion 4: Handlungsformen der Verwaltung. . . . .	21
Lektion 5: Begriff und Arten des Verwaltungsakts. . . . .	33
Lektion 6: Wirksamkeit eines Verwaltungsakts. . . . .	48
Lektion 7: Rechtmäßigkeit von Verwaltungsakten. . . . .	52
Lektion 8: Aufhebung von Verwaltungsakten. . . . .	69

### III. Verwaltungsverfahren und -vollstreckung

Lektion 9: Verwaltungsverfahren. . . . .	77
Lektion 10: Verwaltungsvollstreckung. . . . .	84

### IV. Die Haftung des Staates

Lektion 11: Amtshaftung. . . . .	93
Lektion 12: Entschädigungsansprüche. . . . .	102
Lektion 13: Folgenbeseitigungsanspruch. . . . .	114

### V. Besonderes Verwaltungsrecht

Lektion 14: Baurecht. . . . .	121
Lektion 15: Gewerbe- und Gaststättenrecht. . . . .	138
Lektion 16: Polizei- und Ordnungsrecht. . . . .	154
Sachregister. . . . .	172

## Übersichten \* Prüfschemata

Übersicht	1	Aufbau des Öffentlichen Rechts in Deutschland . . . . .	8
Übersicht	2	Allgemeines und Besonderes Verwaltungsrecht. . . . .	10
Übersicht	3	Handlungsformen der Verwaltung. . . . .	32
<b>Prüfschema</b>	<b>1</b>	<b>Verwaltungsakt</b> . . . . .	<b>33</b>
Übersicht	4	Arten von Rechtsfolgen. . . . .	38
Übersicht	5	Regelungsinhalt eines Verwaltungsakts. . . . .	44
Übersicht	6	Abgrenzung des Verwaltungsakts . . . . .	47
<b>Prüfschema</b>	<b>2</b>	<b>Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts</b> . . . . .	<b>53</b>
Übersicht	7	Ermessensfehler . . . . .	63
<b>Prüfschema</b>	<b>3</b>	<b>Verhältnismäßigkeit</b> . . . . .	<b>66</b>
Übersicht	8	Arten von Verwaltungsverfahren . . . . .	80
Übersicht	9	Voraussetzungen einer Vollstreckungsanordnung . . . . .	86
Übersicht	10	Zwangsmittel . . . . .	87
<b>Prüfschema</b>	<b>4</b>	<b>Amtshaftung</b> . . . . .	<b>95</b>
Übersicht	11	Arten von Entschädigungsansprüchen . . . . .	103
<b>Prüfschema</b>	<b>5</b>	<b>Enteignung</b> . . . . .	<b>104</b>
<b>Prüfschema</b>	<b>6</b>	<b>Enteignungsgleicher Eingriff</b> . . . . .	<b>107</b>
<b>Prüfschema</b>	<b>7</b>	<b>Enteignender Eingriff</b> . . . . .	<b>109</b>
<b>Prüfschema</b>	<b>8</b>	<b>Aufopferungsanspruch</b> . . . . .	<b>112</b>
<b>Prüfschema</b>	<b>9</b>	<b>Folgenbeseitigungsanspruch</b> . . . . .	<b>115</b>
Übersicht	12	Ansprüche im Staatshaftungsrecht . . . . .	120
Übersicht	13	Regelungsbereiche des Besonderen Verwaltungsrechts . 121	
Übersicht	14	Bauplanungs- und Bauordnungsrecht. . . . .	123
<b>Prüfschema</b>	<b>10</b>	<b>Qualifizierter Bebauungsplan</b> . . . . .	<b>128</b>
Übersicht	15	Bauordnungsverfügungen. . . . .	137
<b>Prüfschema</b>	<b>11</b>	<b>Gewerbebegriff</b> . . . . .	<b>141</b>
Übersicht	16	Regelungsbereiche der Gewerbeordnung. . . . .	144
Übersicht	17	Behördliche Instrumentarien . . . . .	146
Übersicht	18	Begriff des Gaststättengewerbes . . . . .	150
Übersicht	19	Aufbau und Organisation der Polizei. . . . .	157
Übersicht	20	Öffentliche Sicherheit . . . . .	160
Übersicht	21	Der Begriff der Gefahr. . . . .	165
Übersicht	22	Polizeipflicht. . . . .	169

# I. Verwaltung und Verwaltungsrecht

## Lektion 1: Verwaltungsrecht als Teil des öffentlichen Rechts

Was ist eigentlich Verwaltung? Wo und wie wird sie tätig? Eine Vorstellung davon hat wohl jeder und typische Beispiele zu nennen, fällt nicht schwer: Klassische Fälle sind etwa die Bauaufsicht, die Gewerbekontrolle, das Erheben von Abgaben, Steuern und Gebühren, die Schulverwaltung oder die Bewilligung von Sozialleistungen. Aber auch der Polizist, der den Verkehr regelt, wird verwaltend tätig. Und selbst der Kinderspielplatz ist ein Ergebnis von Verwaltungsaktivität: Seine Bereitstellung gehört – ebenso wie die Gewährleistung von Stromversorgung oder Nahverkehr – zu einer besonders vornehmen Aufgabe der Verwaltung, der Daseinsvorsorge für die Bürger.

Verwaltung reicht mittlerweile in viele, ja nahezu alle Lebensbereiche hinein. Gerade auch deshalb ist es wichtig, dass sie nicht willkürlich geschieht. So darf der Beamte in der Versammlungsbehörde nicht etwa nach Tageslaune darüber befinden, ob er eine geplante Demonstration verbietet oder nicht. Die Verwaltung muss sich vielmehr an Vorgaben halten. Wo aber sind solche Spielregeln zu finden, d.h. welches Recht gilt für die Verwaltung?

Die deutsche Rechtsordnung kennt zwei große Rechtsgebiete: **Privatrecht** und **öffentliches Recht**. Für die Verwaltung gelten in aller Regel – Sie werden es bereits geahnt haben – die Vorschriften des öffentlichen Rechts.

**Hinweis für die Klausur:** *Ohne die in diesem Band angegebenen Paragraphen nachzulesen, macht die Vorbereitung wenig Freude (und ergibt noch weniger Sinn). Auch wenn der tiefe Griff in die Tasche Überwindung kostet, besorgen Sie sich die zentrale Gesetzessammlung „Sartorius“. Dessen Nummerierung ist nach den im Text neu auftauchenden Gesetzen jeweils angegeben. Des Weiteren sollten Sie feststellen, welche verwaltungsrechtliche Gesetzessammlung in der Klausur benutzt werden darf. Sollte dies nicht der Sartorius sein, so müssen Sie ihre Vorbereitung entsprechend umstellen.*

Für die Verwaltung gelten wie gesagt grundsätzlich die Regelungen des öffentlichen Rechts. Wann jedoch liegt öffentliches Recht in Abgrenzung zum Privatrecht vor? Dazu der erste Beispielsfall:

### Fall 1

Die Gewerbeaufsichtsbehörde untersagt dem Bierproduzenten B gemäß § 35 I GewO (Sartorius Nr. 800) die Fortführung seines Betriebs, da er wiederholt zu tief ins Glas geschaut habe. Er sei daher als unzuverlässig anzusehen. B ist darüber so erzürnt, dass er sich sofort in den nächsten Supermarkt begibt. Dort kauft er gemäß § 433 BGB einen Kasten des eigenen Gebräus, mit dem er sein Mütchen zu kühlen sucht. Welche der beiden genannten Vorschriften ist öffentlich-rechtlich, welche privatrechtlich?

Die Differenzierung zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht ist nicht ganz unproblematisch. Gleich zu Beginn dieses Buchs Theoretisches auszubreiten, ist daher leider unvermeidbar (soll in diesem Ausmaß aber nicht wieder vorkommen, versprochen!).

Denn worin der Unterschied eigentlich besteht, darüber streiten sich die Gelehrten, und das bereits seit langem. Schon der römische Jurist Ulpian hat sich im 2. Jahrhundert nach Christus Gedanken gemacht: Dem öffentlichen Recht zugehörig sind seiner Meinung – und der heute noch vertretenen „**Interessentheorie**“ nach – alle Vorschriften, die öffentlichen Interessen dienen. Zum Privatrecht hingegen gehören die Regelungen, die Privatinteressen dienen.

Noch anschaulicher kommt die sog. „**Subordinationstheorie**“ daher: Danach liegt öffentliches Recht immer dann vor, wenn die Beteiligten in einem Über-/Unterordnungsverhältnis stehen (der Staat also über dem Bürger). Privatrecht sei demgegenüber durch ein Verhältnis der Gleichordnung (Bürger – Bürger) gekennzeichnet.

Die „**Zuordnungstheorie**“ schließlich stellt das Zuordnungssubjekt der jeweiligen Vorschrift in den Mittelpunkt: Werde ausschließlich der Staat durch die Vorschrift berechtigt oder verpflichtet, so liege öffentliches Recht vor. Die für jedermann geltenden Regelungen seien dagegen dem Privatrecht zuzurechnen.

Durchsetzen konnte sich bislang keine der verschiedenen Lehrmeinungen. Für den Einzelfall sind sie je nach Eignung auch nebeneinander anwendbar. Meist ist die Unterscheidung ohnehin leicht zu treffen, und auch die Theorien gelangen größtenteils zum selben Ergebnis.

So auch in **Fall 1**: § 35 GewO ist – unschwer zu erkennen – eine Vorschrift des öffentlichen Rechts. Sie dient nämlich öffentlichen Interessen (dem Schutz vor Gefahren durch die Unzuverlässigkeit des Gewerbetreibenden). Die Behörde, die die Untersagung ausspricht, ist dem G zudem rechtlich übergeordnet. Schließlich berechtigt § 35 GewO ausschließlich staatliche Stellen dazu, eine Gewerbeuntersagung zu verfügen. Allen drei Theorien zufolge ist § 35 GewO damit dem öffentlichen Recht zuzuordnen.

Auch im Hinblick auf § 433 BGB herrscht Übereinstimmung: Die Regelung dient privaten Interessen (nämlich denen der am Kauf Beteiligten). Käufer und Verkäufer sind einander gleichgeordnet. Darüber hinaus kann jedermann Kaufverträge abschließen, nicht etwa nur Hoheitsträger. Einstimmiges Ergebnis zu § 433 BGB also: Privatrecht!

## Leitsatz 1

### Öffentliches Recht

Das öffentliche Recht ist vom Privatrecht abzugrenzen.

Dem öffentlichen Recht gehören diejenigen Vorschriften an, die

- öffentlichen Interessen dienen (**Interessentheorie**)
- den Staat dem Bürger überordnen (**Subordinationstheorie**) bzw.
- einseitig den Staat berechtigen oder verpflichten (**Zuordnungstheorie**).

Die Leitsätze fassen die wesentlichen Punkte einer Lektion nochmals zusammen. Sie sind dazu gedacht, das Ganze merkfähig zu machen. Mit ihrer Hilfe können Sie sich das Gelernte noch einmal leicht ins Gedächtnis zurückrufen; prägen Sie sich die Leitsätze gut ein.

So, der Begriff des öffentlichen Rechts wäre soweit möglich geklärt. Öffentliches Recht aber ist ein weites Feld; welche Vorschriften gelten