

Band 3

Allgemeines Verwaltungsrecht



Günter Haslbeck



Autor

Günter Haslbeck

Verwaltungsfachwirt an der Bayerischen Verwaltungsschule

Gegenreferenten

Dr. Helmut Linhart

Vorsitzender Richter am BayVGH a. D.

Robert Brugger

Verwaltungsfachwirt an der Bayerischen Verwaltungsschule

Impressum

Rechtsstand: 01.12.2024

Herausgeber und Produktion: Bayerische Verwaltungsschule (BVS),
Ridlerstraße 75, 80339 München, Telefon 089/54057-0, info@bvs.de,
www.bvs.de

Kontakt nach EU-Produktsicherheitsverordnung:
Christian Dandl, dandl@bvs.de

Grafisches Gesamtkonzept, Satz und Illustrationen: Bureau Punktgrau

Druck und Bindung: Elanders Waiblingen GmbH

Abbildung auf dem Cover: © Sina Ettmer – stock.adobe.com

© 2025 BVS. Jede Art der Vervielfältigung ohne schriftliche Genehmigung der BVS außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist gemäß § 106 Urheberrechtsgesetz verboten und kann strafrechtlich verfolgt werden.

Weitere Informationen zu den Schriften der BVS und ein Bestellformular finden Sie unter www.bvs.de/lehrbuecher.

Vorwort

Das Allgemeine Verwaltungsrecht beschäftigt sich im Kern mit den Grundfragen des Wesens der öffentlichen Verwaltung, ihres Tätigwerdens und vor allem ihres Verhältnisses zum Bürger. Es ist sozusagen das Grundlagenfach für jeden in der öffentlichen Verwaltung Beschäftigten, gleich ob man sich mit dem Fahrerlaubnisrecht, mit Bauanträgen, bauaufsichtlichen Anordnungen, straßenrechtlichen Erlaubnissen oder sicherheitsrechtlichen Entscheidungen als Gebiete des besonderen Verwaltungsrechts beschäftigt. All diese Rechtsbereiche wird nur derjenige durchdringen, der die Grundlagen des allgemeinen Verwaltungsrechts verstanden hat.

In diesem Lehrbuch werden die verwaltungsrechtlichen Grundlagen anhand des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (BayVwVfG) dargestellt. Auf Verfahrensregelungen in anderen Gesetzen, insbesondere im Sozialrecht (SGB X), im Ordnungswidrigkeitenrecht oder in der Abgabenordnung (AO) wird nur insoweit eingegangen, als dass Abgrenzungen dargestellt werden. Details dazu können den Lehrbüchern Soziale Sicherung – Band 24, Öffentliche Sicherheit und Ordnung – Band 4 und Abgabenrecht – Band 22 entnommen werden.

Mit diesem Lehrbuch soll der Versuch unternommen werden, die bei der BVS seit vielen Jahren vorliegenden Lehrbücher Allgemeines Verwaltungsrecht (Band 3), Verwaltungsgerichtsbarkeit (Band 5) und Verwaltungskostenrecht (Band 22) zu einem Lehrbuch zusammenzufassen. Es versteht sich von selbst, dass bei diesem Unterfangen nicht alle bisherigen Inhalte dieser teilweise sehr umfangreichen und detaillierten Lehrbücher inhaltlich aufgegriffen und behandelt werden können. Vielmehr besteht das Ziel darin, die für den Beschäftigtenlehrgang II erforderlichen Lehrinhalte darzustellen, um die Teilnehmenden in die Lage zu versetzen, die in den Stoffgliederungsplänen formulierten Lernziele zu erreichen.

Im Mittelpunkt steht also nicht der Lehrinhalt als solcher, sondern vielmehr die Frage, über welche Kompetenzen die Teilnehmenden nach Abschluss der jeweiligen Aus-, Fort- und Weiterbildungsmaßnahme verfügen sollten. Das setzt freilich voraus, die bisherigen Lehrinhalte unter diesem Gesichtspunkt einer kritischen Überprüfung zu unterziehen. Dieses Lehrbuch kann und will deshalb selbstverständlich nicht alle Bereiche des Allgemeinen Verwaltungsrechts umfassend beleuchten. Vielmehr geht es darum, den Teilnehmern eine aktuelle Hilfestellung für den sehr weiten Bereich des Allgemeinen Verwaltungsrechts insoweit zu geben, als dass die damit verbundenen Kompetenzen für einen Beschäftigten mit der Fachprüfung II von praktischer Bedeutung sind. Darüber hinaus soll dieses Lehrbuch für unsere Lehrbeauftragten als Grundlage für den Unterricht dienen. Auf Rechtsgebiete des besonderen Verwaltungsrechts wird hier nur partiell ergänzend eingegangen, soweit es als Material im Rahmen von Fallbeispielen dem allgemeinen Verwaltungsrecht dient. Dem Wesen dieses Lehrbuchs entsprechend wird auf die Angabe von Fundstellen in Fußnoten verzichtet.

Die inhaltliche Darstellung und Gliederung orientiert sich an den Inhalten und dem Aufbau der kompetenzorientierten Stoffgliederungspläne. Grundsätzlich umfasst dieses Lehrbuch die für den Beschäftigtenlehrgang II (BL II) und damit natürlich auch in allen anderen Lehrgängen vorgesehenen Lerninhalte. Allerdings wird partiell darauf verzichtet, etwaige Lerninhalte aus den Lehrgängen zur Vorbereitung auf eine Erste Prüfung im Detail anzusprechen. Vielmehr wird erwartet, dass die Teilnehmer über diese Kompetenzen bereits verfügen. An den jeweiligen Stellen dieses Lehrbuchs wird darauf hingewiesen. Für die Lehrgänge die auf die erste Prüfung vorbereiten und die Ausbildung für den Einstieg in der zweiten Qualifikationsebene der Fachlaufbahn Verwaltung und Finanzen, fachlicher Schwerpunkt nichttechnischer Verwaltung wird ein Lehrbuch in „abgespeckter“ Form aufgelegt.

Mein herzlicher Dank gilt meinem „Lehrmeister“ Herrn Dr. Helmut Linhart, Vorsitzender Richter am Bayerischen Verwaltungsgerichtshof a. D., der sich freundlicherweise bereit erklärt hat, das Gegenreferat zu diesem Lehrbuch zu übernehmen. Es war mir eine Ehre. Herr Dr. Linhart war seit Jahrzehnten als nebenamtlicher Dozent und Lehrbuchautor bei der BVS aktiv im Einsatz. Sein Werk „Schreiben, Bescheide und Vorschriften in der Verwaltung“ – mittlerweile auch als Online-Version beziehbar – sollte eigentlich zur Standardausstattung einer jeden Verwaltungsbehörde gehören. Für seine unzähligen weiterführenden Hinweise bedanke ich mich sehr herzlich. Herr Dr. Helmut Linhart ist leider am 11.02.2024 im Alter von 86 Jahren in Weilheim i. Obb. im Kreise seiner Familie verstorben. Deshalb konnte er das Gegenreferat zu diesem Lehrbuch nicht zu Ende bringen. Mein Kollege Robert Brugger, Fachbereichsleiter bei der BVS, übernahm dankenswerterweise diese Aufgabe. Auch ihm gebührt großer Dank für die geleistete Unterstützung.

München im Oktober 2024
Günter Haslbeck

1	Verwaltungsverfahren	16
1.1	Öffentliche Verwaltung	16
1.1.1	Verwaltungsrecht als Teil des öffentlichen Rechts und die Abgrenzung zum Privatrecht	16
1.1.2	Handlungsformen der öffentlichen Verwaltung	20
1.1.2.1	Innerdienstliche Weisung	24
1.1.2.2	Verwaltungsvorschriften	24
1.1.2.3	Gremiumsbeschlüsse	25
1.1.2.4	Privatrechtliche Handlungsformen	25
1.1.2.5	Öffentlich-rechtliche Handlungsformen	26
1.2	Verwaltungsverfahren im Überblick	47
1.2.1	Geltendes Verwaltungsverfahrensrecht und Abgrenzung zum Ordnungswidrigkeitenrecht	47
1.2.2	Begriff, Arten und Ablauf von Verwaltungsverfahren	50
1.2.3	Zuständigkeit	57
1.2.4	Beginn des Verwaltungsverfahrens	61
1.2.5	Beteiligte und Verfahrensrechte der Beteiligten (Akteneinsicht und Anhörung)	62
1.2.6	Verfahrensgrundsätze (Untersuchungsgrundsatz und Beweismittel mit Abgrenzung von spezialgesetzlichen Betretens- und Nachschaurechten)	68
1.2.7	Abschluss des Verfahrens	69
1.3	Verwaltungsakt	71
1.3.1	Formen von Verwaltungsakten und deren Bedeutung	71
1.3.1.1	Schriftliche und elektronische Verwaltungsakte	71
1.3.1.2	Mündliche Verwaltungsakte	73
1.3.1.3	Verwaltungsakte in anderer Weise	74
1.3.2	Verwaltungsakte nach Regelungsinhalt	75
1.3.2.1	Befehlende Verwaltungsakte	76
1.3.2.2	Rechtsgestaltende Verwaltungsakte	76
1.3.2.3	Rechtsversagende Verwaltungsakte	77
1.3.2.4	Feststellende Verwaltungsakte	77
1.3.3	Verwaltungsakte mit beschränktem Regelungsumfang	78
1.3.3.1	Vorbescheide	78
1.3.3.2	Teilgenehmigungen	79
1.3.3.3	Vorläufige Verwaltungsakte	79
1.3.4	Verwaltungsakte nach Regelungsobjekt	80
1.3.5	Verwaltungsakte nach der Rechtswirkung	81
1.3.5.1	Belastende Verwaltungsakte	81
1.3.5.2	Begünstigende Verwaltungsakte	82
1.3.5.3	Verwaltungsakte mit Doppelwirkung	83
1.3.5.4	Dauerverwaltungsakte	83

1.3.6	Verwaltungsakte nach dem Rechtsgrund	84
1.3.6.1	Gebundene und Ermessens-Verwaltungsakte	84
1.3.6.2	Gesetzesfreie Verwaltungsakte	85
1.3.6.3	Akzessorische Verwaltungsakte	86
1.3.7	Weitere Differenzierungen und Sonderformen	87
1.3.7.1	Einseitige und mitwirkungsbedürftige Verwaltungsakte	87
1.3.7.2	Ein- und mehrstufiger Verwaltungsakt	87
1.3.7.3	Hauptverwaltungsakte und die Abgrenzung zu den Nebenbestimmungen	88
1.3.7.4	Genehmigungsfiktionen	89
1.3.7.5	In-sich-Verwaltungsakte	89
1.3.8	Wirkungen und Funktionen des Verwaltungsaktes	90
1.3.8.1	Bindungswirkung	90
1.3.8.2	Tatbestandswirkung	90
1.3.8.3	Titelfunktion	91
1.3.8.4	Verfahrens- und verwaltungsprozessuale Funktion	91
1.4	Handlungsgrundsätze der Verwaltung	94
1.4.1	Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	95
1.4.2	Pflichtgemäßes Ermessen und Ermessensreduktion mit Abgrenzung von unbestimmten Rechtsbegriffen und unzweckmäßigen Entscheidungen	98
1.4.3	Willkürverbot (Selbstbindung der Verwaltung und die Bedeutung von Richtlinien)	107
1.4.4	Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	111
1.4.5	Grundsatz der Bestimmtheit	114
1.5	Bekanntgabe, Wirksamkeit und Bestandskraft des Verwaltungsakts	117
1.5.1	Arten der Bekanntgabe	119
1.5.2	Bekanntgabe von Verwaltungsakten	119
1.5.2.1	Einfache Bekanntgabe	120
1.5.2.2	Öffentliche Bekanntgabe	122
1.5.2.3	Zustellung	125
1.5.2.3.1	Zustellung durch die Post	127
1.5.2.3.2	Zustellung durch die Behörde gegen Empfangsbekenntnis	129
1.5.2.3.3	Sonderarten der Zustellung	133
1.5.2.3.4	Heilung von Zustellungsmängeln	136
1.5.3	Wirksamkeit von Verwaltungsakten	137
1.5.4	Bestandskraft von Verwaltungsakten	140
1.6	Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts	144
1.6.1	Abgrenzung zu Nichtakten	144
1.6.2	Formelle und materielle Fehler anhand von praktischen Beispielen, Abgrenzung zu offenbaren Unrichtigkeiten	145
1.6.3	Nichtigkeit und deren Folgen	148

1.6.4	Heilung von Verfahrens- und Formfehlern und Umdeutung	150
1.6.5	Unbeachtlichkeit von Fehlern und deren Bedeutung	152
1.7	Aufbau eines Bescheids	155
1.7.1	Adressierung und Zustellungsvermerk	157
1.7.2	Betreff, Anlagen und Erlassformel	158
1.7.3	Inhalt eines Tenors	159
1.7.4	Begründung	182
1.7.5	Rechtsbehelfsbelehrung	186
1.7.6	Bescheidabschluss	188
1.7.7	Ergänzende Hinweise für den Adressaten und sachleitende Verfügungen beim Entwurf	189
1.8	Verwaltungsvollstreckung	196
1.8.1	Grundlagen	196
1.8.2	Allgemeine Vollstreckungsvoraussetzungen	197
1.8.3	Besondere Vollstreckungsvoraussetzungen bei Leistungsbescheiden	201
1.8.4	Vollstreckung sonstiger zwangsmittelfähiger Verwaltungsakte (Verwaltungszwang)	203
1.8.4.1	Zuständigkeit	208
1.8.4.2	Androhung von Zwangsmitteln	209
1.8.4.3	Anwendung der Zwangsmittel	213
1.9	Kostenrecht	216
1.9.1	Verwaltungskosten als Bestandteil des öffentlichen Abgabenrechts	216
1.9.2	Begriff der Verwaltungskosten	218
1.9.3	Rechtsgrundlagen für die Kostenerhebung	219
1.9.4	Kostenerhebung	222
1.9.4.1	Sachliche Kostenpflicht	222
1.9.4.2	Sachliche Kostenfreiheit	224
1.9.4.3	Persönliche Kostenpflicht	226
1.9.4.4	Persönliche Gebührenfreiheit	228
1.9.5	Kostenfestsetzung	230
1.9.5.1	Verwaltungsgebühren	230
1.9.5.2	Äquivalenzprinzip	230
1.9.5.3	Gebührenarten	232
1.9.5.4	Auslagen	236
1.9.5.5	Ablehnung	237
1.9.5.6	Mehrere Amtshandlungen	238
1.9.6	Formulierung und Begründung einer Kostenentscheidung anhand praktischer Beispiele	239
1.9.7	Rechtsbehelfe gegen Kostenentscheidungen	243

1.10	Aufhebung von Verwaltungsakten	248
1.10.1	Abgrenzung zur Aufhebung von Verwaltungsakten im Widerspruchs- oder Klageverfahren	248
1.10.2	Rücknahme von Verwaltungsakten	250
1.10.2.1	Rechtswidrigkeit	251
1.10.2.2	Ermessen	252
1.10.2.3	Vertrauensschutz	253
1.10.2.4	Verfahren	257
1.10.3	Widerruf von Verwaltungsakten	260
1.10.3.1	Rechtmäßigkeit des Erstbescheides	260
1.10.3.2	Widerruf von nicht begünstigenden (belastenden) Verwaltungsakten	260
1.10.3.3	Widerruf von begünstigenden Verwaltungsakten	262
1.10.3.4	Bedeutung des Vertrauensschutzes beim Widerruf	267
1.10.3.5	Verfahren	267
1.10.4	Erstattung, Verzinsung und Rückgabe von Urkunden und Sachen	269
1.10.5	Einzelne Bescheide (Aufhebungs-, Erstattungs- und Rückforderungsbescheid)	271
1.11	Öffentlich-rechtlicher Vertrag	281
1.11.1	Rechtsgrundlagen, Begriff, Abgrenzung und Beispiele	281
1.11.2	Arten und Vertragstypen	283
1.11.3	Rechtliche Voraussetzungen und Fehler	288
1.11.4	Rechtsweg	293
2	Rechtsbehelfe	296
2.1	Organisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit, Grundsätze und Ablauf des Verwaltungsprozesses	296
2.1.1	Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit	296
2.1.2	Innere Organisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit	299
2.1.3	Wesentliche Grundsätze des Verwaltungsprozesses	301
2.1.3.1	Rechtliches Gehör	301
2.1.3.2	Verfügungsgrundsatz	301
2.1.3.3	Untersuchungsgrundsatz	302
2.1.3.4	Grundsatz der freien richterlichen Beweiswürdigung	303
2.1.3.5	Grundsatz der Mündlichkeit und Öffentlichkeit	303
2.1.4	Ablauf des Verwaltungsprozesses	304
2.1.4.1	Beginn des Verfahrens	304
2.1.4.2	Vorbereitung der mündlichen Verhandlung	305
2.1.4.2.1	Zustellung der Klage	305
2.1.4.2.2	Klageerwiderung	305
2.1.4.2.3	Sachverhaltsermittlung	305
2.1.4.2.4	Ladung zur mündlichen Verhandlung	306

2.1.4.3	Mündliche Verhandlung	307
2.1.4.4	Gerichtliche Entscheidungen	310
2.1.4.4.1	Urteil	310
2.1.4.4.2	Gerichtsbescheide	311
2.1.4.4.3	Beschlüsse	312
2.1.4.4.4	Prozessvergleich	312
2.2	Rechtsbehelfe	314
2.2.1	Übersicht	314
2.2.2	Zulässigkeit der Klage	318
2.2.2.1	Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs	318
2.2.2.2	Zuständigkeit	322
2.2.2.3	Beteiligungsfähigkeit	325
2.2.2.4	Prozessfähigkeit	327
2.2.2.5	Vertretung	328
2.2.2.6	Form und Inhalt der Klage	329
2.2.2.7	Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis, Fehlen anderweitiger Rechtshängigkeit und Fehlen einer rechtskräftigen Entscheidung in der gleichen Sache	334
2.3	Anfechtungsklage	336
2.3.1	Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen	336
2.3.1.1	Statthaftigkeit	336
2.3.1.2	Klagebefugnis	340
2.3.1.3	Erfolglos durchgeführtes Widerspruchsverfahren	345
2.3.1.4	Klagefrist	347
2.3.2	Begründetheit der Anfechtungsklage	348
2.3.2.1	Passivlegitimation	349
2.3.2.2	Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts	350
2.3.2.2.1	Formelle Rechtswidrigkeit	351
2.3.2.2.2	Materielle Rechtswidrigkeit	352
2.3.2.3	Rechtsverletzung des Klägers	357
2.4	Leistungsklagen	362
2.4.1	Verpflichtungsklagen	362
2.4.1.1	Versagungsgegenklage	362
2.4.1.1.1	Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen für die Versagungsgegenklage	363
2.4.1.1.2	Begründetheit der Versagungsgegenklage	368
2.4.1.2	Untätigkeitsklage	376
2.4.1.2.1	Statthaftigkeit	376
2.4.1.2.2	Angemessene Frist	376
2.4.1.2.3	Ohne zureichenden Grund	377
2.4.1.2.4	Begründetheit	377
2.4.2	Allgemeine Leistungsklage	377

2.4.2.1	Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen für die allgemeine Leistungsklage	377
2.4.2.1.1	Statthaftigkeit	377
2.4.2.1.2	Klagebefugnis	379
2.4.2.1.3	Sonstige besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen	380
2.4.2.2	Begründetheit der allgemeinen Leistungsklage	381
2.4.2.2.1	Passivlegitimation	381
2.4.2.2.2	Anspruch des Klägers auf Verweigerung, Unterlassung oder die Vornahme des betreffenden Verwaltungshandelns und Rechtsverletzung des Klägers	382
2.5	Feststellungsklagen	385
2.5.1	Allgemeine Feststellungsklage	385
2.5.1.1	Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen	385
2.5.1.1.1	Statthaftigkeit	385
2.5.1.1.2	Feststellungsinteresse	387
2.5.1.1.3	Klagebefugnis, Vorverfahren und Klagefrist	388
2.5.1.2	Begründetheit der allgemeinen Feststellungsklage	388
2.5.1.2.1	Passivlegitimation	388
2.5.1.2.2	Bestehen oder Nichtbestehen eines Rechtsverhältnisses und Rechtsverletzung	389
2.5.2	Nichtigkeitsfeststellungsklage	390
2.5.3	Fortsetzungsfeststellungsklage	390
2.5.3.1	Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen	391
2.5.3.1.1	Statthaftigkeit	391
2.5.3.1.2	Besonderes Feststellungsinteresse	392
2.5.3.1.3	Klagebefugnis	395
2.5.3.1.4	Antrag	395
2.5.3.1.5	Frist	396
2.5.3.2	Begründetheit der Fortsetzungsfeststellungsklage	397
2.5.3.2.1	Passivlegitimation	397
2.5.3.2.2	Rechtswidrigkeit, Rechtsverletzung und ggf. Spruchreife	397
2.6	Widerspruchsverfahren	399
2.6.1	Grundlagen	399
2.6.1.1	Sachentscheidungsvoraussetzung bei Anfechtungs- und Versagungsgegenklagen	399
2.6.1.2	Sinn und Zweck des Widerspruchsverfahrens, anzuwendende Vorschriften	399
2.6.1.3	Ablauf des Widerspruchsverfahrens	403
2.6.1.4	Wirkungen des Widerspruchs	405
2.6.1.4.1	Fristwahrung	405
2.6.1.4.2	Devolutiveffekt	405
2.6.1.4.3	Suspensiveffekt	405
2.6.2	Widerspruchsbehörde	406
2.6.2.1	Zuständigkeit der nächsthöheren Behörde	407

2.6.2.2	Zuständigkeit bei Entscheidungen von Mittelbehörden	407
2.6.2.3	Widerspruchsbehörde bei Selbstverwaltungs- körperschaften	408
2.6.3	Erfolgsaussichten des Widerspruchs	411
2.6.3.1	Zulässigkeit des Widerspruchs	411
2.6.3.1.1	Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs	412
2.6.3.1.2	Statthaftigkeit des Widerspruchs	414
2.6.3.1.3	Beteiligungs- und Handlungsfähigkeit des Widerspruchs- führers und ggf. Vertretung	422
2.6.3.1.4	Form und Inhalt des Widerspruchs	423
2.6.3.1.5	Widerspruchsfrist	425
2.6.3.1.6	Widerspruchsbefugnis	428
2.6.3.1.7	Rechtsschutzbedürfnis, Verzicht und Rücknahme	429
2.6.3.2	Begründetheit des Widerspruchs	430
2.6.3.2.1	Anfechtungswiderspruch	430
2.6.3.2.2	Verpflichtungswiderspruch	435
2.6.3.3	Kompetenzen der Widerspruchsbehörde und Grenzen bzw. Einschränkungen des Prüfungsumfangs	436
2.6.3.3.1	Übergang der Sachherrschaft (Devolutiveffekt)	436
2.6.3.3.2	Grenzen und Einschränkungen des Prüfungsumfangs	438
2.6.4	Schreiben und Bescheide im Widerspruchsverfahren	441
2.6.4.1	Abhilfebescheid	441
2.6.4.1.1	Grundlagen	441
2.6.4.1.2	Aufbau und Inhalt des Abhilfebescheids	442
2.6.4.2	Vorlageschreiben an die Widerspruchsbehörde	443
2.6.4.3	Widerspruchsbescheid	444
2.6.4.3.1	Grundlagen	444
2.6.4.3.2	Aufbau und Inhalt des Widerspruchsbescheids	445
2.6.5	Kostenentscheidung im Widerspruchsverfahren	449
2.6.5.1	Kostenerstattung	450
2.6.5.2	Kostenerhebung	451
2.6.5.3	Verknüpfung der Kostenlastentscheidung mit der Entscheidung über die Verwaltungskosten	452
2.7	Vorläufiger Rechtsschutz gegen Verwaltungsakte	458
2.7.1	Vorläufiger Rechtsschutz nach § 80 und § 80a VwGO	460
2.7.1.1	Grundlagen	460
2.7.1.1.1	Aufschiebende Wirkung (Suspensiveffekt)	460
2.7.1.1.2	Entfall der aufschiebenden Wirkung kraft Gesetzes	460
2.7.1.1.3	Anordnung der sofortigen Vollziehung	462
2.7.1.2	Rechtsschutzinstrumente	463
2.7.1.2.1	Rechtsschutz durch die Behörde	463
2.7.1.2.2	Gerichtlicher Rechtsschutz	464
2.7.2	Einstweilige Anordnung	472
2.7.2.1	Grundlagen	472
2.7.2.2	Erfolgsaussichten der einstweiligen Anordnung	473

2.7.2.2.1	Zulässigkeit	473
2.7.2.2.2	Begründetheit	476
2.8	Normenkontrollverfahren	482
2.8.1	Bedeutung und Zweck	482
2.8.2	Zulässigkeit des Normenkontrollantrags	484
2.8.2.1	Verwaltungsrechtsweg und Statthaftigkeit	484
2.8.2.2	Zuständigkeit	485
2.8.2.3	Beteiligungs- und Prozessfähigkeit, kein Anwaltszwang	485
2.8.2.4	Antragsbefugnis	485
2.8.2.5	Antrag	486
2.8.2.6	Antragsfrist	486
2.8.2.7	Rechtsschutzbedürfnis	486
2.8.2.7.1	Außerkräfttreten der Norm	486
2.8.2.7.2	Einfachere Zielerreichung	487
2.8.2.7.3	Berufung auf Landesverfassungsrecht	488
2.8.3	Begründetheit des Normenkontrollantrags	489
2.8.3.1	Passivlegitimation	489
2.8.3.2	Rechtswidrigkeit der Norm	489
2.8.3.3	Entscheidung	490
	Anhang	494
1	Sicherheitsrechtlicher Bescheid	494
2	Öffentlich-rechtlicher Vertrag über die Errichtung und den Betrieb von Wertstoffhöfen und Grüngutsammelstellen	504
3	Abhilfebescheid	508
4	Widerspruchsbescheid	511
5	Urteil des Verwaltungsgerichts	515
	Antworten zu den Kontrollfragen	525
	Stichwortverzeichnis	567
	Abkürzungsverzeichnis	576

Literaturhinweise

Beck-online, Praxis der Kommunalverwaltung

Bengl/Berner/Emmerig, Bayerisches Landesstraß- und Verordnungsgesetz,
Stand: 01.07.2023

Harrer/Kugele/Kugele/Thum/Tegethoff, Verwaltungsrecht in Bayern,
Stand: 01.11.2023

Hufen, Verwaltungsprozessrecht, 12. Auflage, 2021

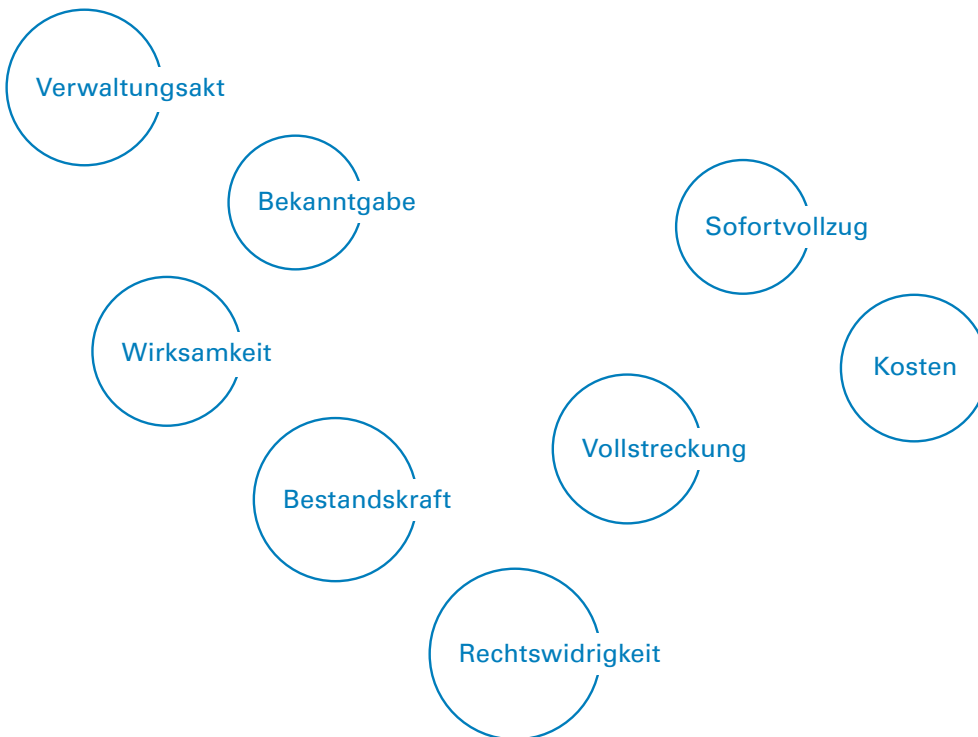
Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), Kommentar,
28. Auflage, 2022

Linhart, Schreiben, Bescheide und Vorschriften in der Verwaltung,
Stand: Januar 2024

Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Auflage, 2020

1

Verwaltungsverfahren



1.1 Öffentliche Verwaltung

1.1.1 Verwaltungsrecht als Teil des öffentlichen Rechts und die Abgrenzung zum Privatrecht

Tagtäglich haben wir als Bürger in der Bundesrepublik Deutschland mit allen möglichen Rechtsregeln zu tun. Denken Sie an personenstandsrechtliche Beurteilungen, melderechtliche Pflichten nach dem Bundesmeldegesetz, die Erteilung einer Fahrerlaubnis durch die Fahrerlaubnisbehörde, die notwendige Baugenehmigung zur Errichtung eines Heimes oder arbeitsrechtliche Pflichten. Gerade die

letzten Jahre zeigten auch denjenigen, die sich in der Vergangenheit kaum oder gar nicht mit Recht auseinandergesetzt haben, welche Einschränkungen des täglichen Lebens infektionsschutzrechtliche Regelungen jedem Einzelnen auferlegten. Massive Grundrechtseinschränkungen warfen manche Lebensplanungen über den Haufen und beschränkten in vielerlei Hinsicht massiv auch das öffentliche Leben.



Beispiele

Erwerb eines Fahrzeugs (§§ 433ff. BGB); Mitführen und Vorzeigen des Reisepasses bei einer Einreise in die Bundesrepublik (§ 1 PassG); Wechsel des Wohnortes innerhalb der Bundesrepublik Deutschland (Art. 11 Abs. 1 GG); Tragen einer Maske nach den jeweils geltenden Infektionsschutz-Maßnahmen-Verordnungen

Die Gesamtheit aller Rechtsregeln, denen der Bürger im Verhältnis zu seinem Mitbürger oder zur Staatsgewalt unterliegt, ist die Rechtsordnung. Diese bildet letztlich ein in sich einheitliches System von Rechtsnormen.



Beispiel

Die Beitrags- und Gebührensatzung für die Wasserversorgungsanlage des Wasserzweckverbands Mittleres Ilmtal hat ihre Grundlage in Art. 5, 8 Kommunalabgabengesetz (KAG). Das KAG wiederum enthält die wesentlichen Grundlagen für die Erhebung von Abgaben in Bayern.

Trotz ihrer Einheitlichkeit ist die Rechtsordnung jedoch nach verschiedenen Gesichtspunkten unterteilbar (vgl. im Einzelnen das Lehrbuch Einführung in das Recht – Band 1). Die wichtigste inhaltliche Einteilung der Rechtsordnung ist die in das private Recht und das öffentliche Recht. Das Privatrecht regelt die Rechtsbeziehungen der einzelnen Privatrechtsträger (Bürger) untereinander.



Beispiele

Erwerb eines Grundstücks; Vermietung eines Kraftfahrzeugs; Anstellung bei einem Einzelhandelsgeschäft als Verkäufer

Zur Abgrenzung zwischen dem öffentlichen Recht und dem Privatrecht werden verschiedene Theorien herangezogen, die wohl in gleicher Weise ihre Schwächen haben und daher bei ergänzender Anwendung zu sinnvollen Ergebnissen führen:

► Subordinationstheorie (Über- und Unterordnungstheorie)

Danach sind Rechtsnormen dem öffentlichen Recht zuzuordnen, wenn ihre Anwendung zeigt, dass die öffentliche Hand in einer Überordnung zum Bürger steht. Dagegen kennzeichnet Normen des Privatrechts, dass zwischen den Rechtssubjekten Öffentliche Hand und Bürger eine Gleichordnung besteht. Kennzeichnend für öffentlich-rechtliche Regelungen sind damit die einseitige Verbindlichkeit, ohne dass es auf ein Einvernehmen mit dem Bürger ankäme. Damit lassen sich freilich Rechtsnormen des öffentlichen Rechts, die ebenfalls von einer Gleichordnung der Rechtssubjekte ausgehen (z. B. öffentlich-rechtliche Verträge wie eine Zweckvereinbarung nach Art. 7 Abs. 1 KommZG oder ein Stellplatzablösungsvertrag nach Art. 47 Abs. 3 Nr. 3 BayBO) nicht entsprechend zuordnen.



Abb. 01

Kennzeichen
des privaten
Rechts

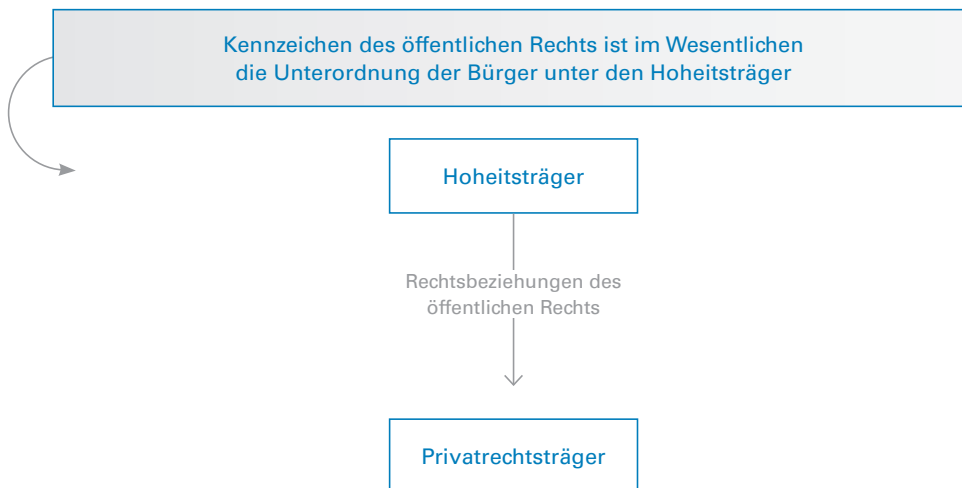


Abb. 02

Kennzeichen
des öffentlichen
Rechts

► Interessentheorie

Danach gehören alle Rechtssätze zum öffentlichen Recht, soweit sie dem öffentlichen Interesse dienen. Dagegen sind Rechtssätze dem Privatrecht zuzurechnen, wenn sie dem Individualinteresse dienen. Die Schwäche dieser Abgrenzungstheorie liegt sehr offensichtlich auf der Hand, weil viele Rechtsnormen sowohl dem öffentlichen Interesse, als auch Privatinteressen zu dienen bestimmt sind.



Beispiel

Die Regelungen über die Veranstaltung von Vergnügungen in Art. 19 LStVG dienen dem Grunde nach der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Nach Abs. 4 a. a. O. muss ein Antrag auf eine Erlaubnis jedoch abgelehnt werden, wenn anderweitig (z. B. durch Auflagen) erhebliche Belästigungen für die Nachbarschaft nicht abgewehrt werden können. Das bedeutet, dass die Bestimmung auch dem Individualinteresse der Nachbarschaft dient.

► Sonderrechts- oder neue/modifizierte Subjektstheorie

Nach der Sonderrechtstheorie ist eine Rechtsnorm dem öffentlichen Recht zuzuordnen, wenn sie im Vollzug zwingend die Beteiligung eines Trägers öffentlicher Gewalt voraussetzt. So sind beispielsweise Normen des Gaststättenrechts oder des Landesstraß- und Verordnungsgesetzes als öffentliches Recht zu qualifizieren, weil Erlaubnisse oder Anordnungen nach den beiden genannten Gesetzen nur von Trägern öffentlicher Gewalt erteilt bzw. getroffen werden können. Sie stellen sozusagen ein „Sonderrecht“ der öffentlichen Hand dar. Auch die oben erwähnten öffentliche-rechtlichen Verträge setzen zwingend die Beteiligung eines Trägers öffentlicher Gewalt voraus. Dagegen können Kauf-, Arbeits- oder Werkverträge nach den Bestimmungen des Bürgerlichen Rechts von jedermann – freilich auch unter Beteiligung eines Trägers öffentlicher Gewalt – geschlossen werden. Sie sind damit dem Privatrecht zuzuordnen.

Das **öffentliche Recht** lässt sich in folgende **Teilbereiche** untergliedern:

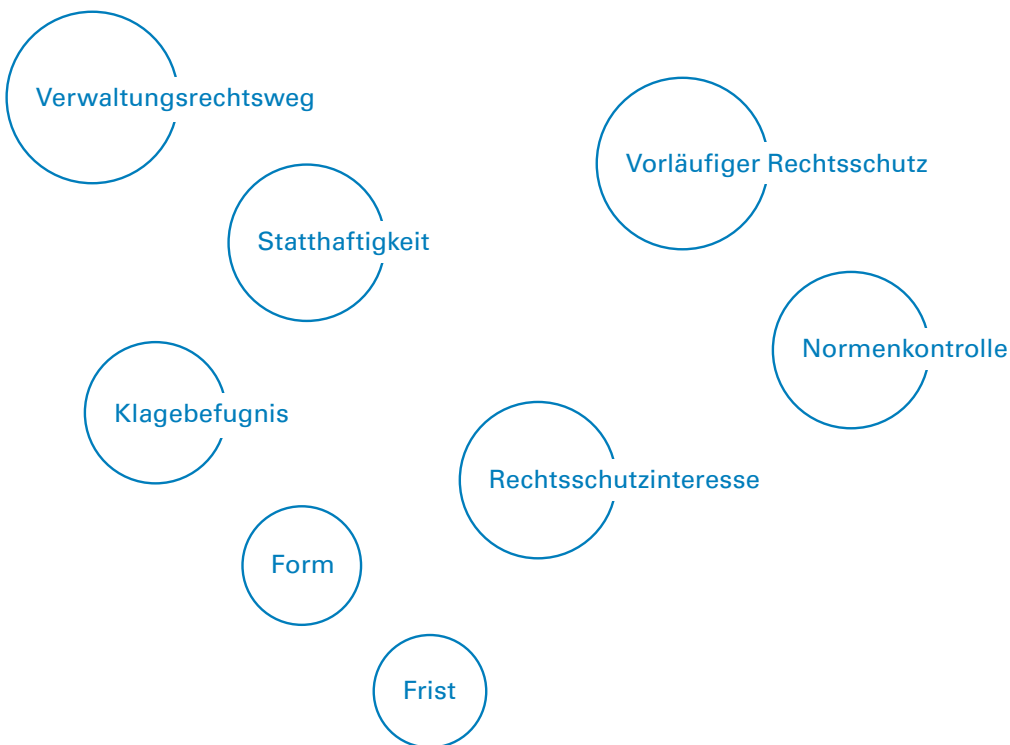


Abb. 03

Teilbereiche
des öffentlichen
Rechts

2

Rechtsbehelfe



2.1 Organisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit, Grundsätze und Ablauf des Verwaltungsprozesses

2.1.1 Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit

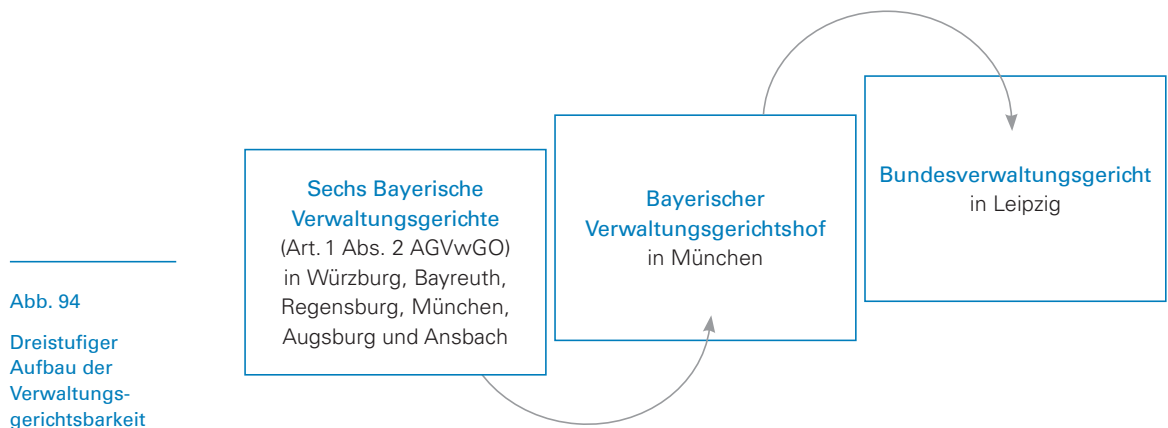
Im Anschluss an die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 2 und 3 sowie Art. 95 GG) und die in Art. 19 Abs. 4 GG normierte Rechtsweggarantie bestimmt § 1 VwGO, dass die Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit unabhängige, in der Rechtsfindung nur an Gesetz und Recht gebundene Gerichte sind. Sie sind in ihrer Rechtsprechung keinen Weisungen irgendeiner Institution

oder Stelle, z. B. der Staatsregierung oder einer politischen Partei, unterworfen; andernfalls könnten die Verwaltungsgerichte ihrer Hauptaufgabe, den Bürger vor rechtswidrigen Übergriffen der Verwaltung zu schützen, nicht nachkommen. Der Richter ist verpflichtet, das Gesetz auch dann anzuwenden, wenn er der Meinung ist, dass es gesellschaftspolitischen Bedürfnissen nicht entspricht.

Im Rahmen der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit errichten

- die Länder durch Gesetz unter Abgrenzung der Gerichtsbezirke und Bestimmung der Gerichtssitze (§§ 2 und 3 VwGO, Art. 1 AGVwGO) Verwaltungsgerichte und das Obergericht, das in Bayern – so auch in Baden-Württemberg und Hessen – die bisherige Bezeichnung „Verwaltungsgerichtshof“ weiterführt (§ 184 VwGO, Art. 1 Abs. 1 Satz 1 AGVwGO),
- der Bund das Bundesverwaltungsgericht mit dem Sitz in Leipzig (§ 2 VwGO, Art. 95 Abs. 1 GG).

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit hat damit einen dreistufigen Aufbau:



Im **ersten Rechtszug** entscheiden über alle Streitigkeiten, für die der Verwaltungsrechtsweg offensteht, grundsätzlich die Verwaltungsgerichte (§ 45). Sie führen in Abweichung von den Bezeichnungen der Verwaltungsgerichte in den anderen Bundesländern die Bezeichnung „Bayerisches Verwaltungsgericht“, z. B. Bayerisches Verwaltungsgericht Augsburg. Die Gerichtsbezirke decken sich mit den Regierungsbezirken. Der Gerichtsbezirk des Verwaltungsgerichts Regensburg umfasst jedoch die Regierungsbezirke Niederbayern und Oberpfalz (Art. 1 Abs. 2 Nr. 2 AGVwGO). Es ist geplant, dass auch im Regierungsbezirk Niederbayern ein Bayerisches Verwaltungsgericht installiert wird. Nach einer Presseveröffentlichung des Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration vom 23.07.2024 sollen in der niederbayerischen kreisangehörigen Stadt Plattling im Landkreis Deggendorf ab dem Jahr 2028 sieben Kammern eingerichtet werden.

Die Aufgaben des **zweiten Rechtszugs** obliegen dem Bayerischen Verwaltungsgeschichtshof (Oberverwaltungsgericht) als Berufungsinstanz und Beschwerdeinstanz (§ 46 VwGO). Der Bayerische Verwaltungsgeschichtshof hat zwar seinen Sitz in München, doch wurden in Ansbach sechs auswärtige Senate errichtet (Art. 1 Abs. 1 Sätze 2 und 3 AGVwGO). Die Oberverwaltungsgerichte sind Berufungsgerichte für Entscheidungen der Verwaltungsgerichte, vermehrt aber auch im Rahmen von § 48 VwGO erstinstanzlich zuständig.



Abb. 95

Karte der
Verwaltungs-
gerichte
in Bayern

Oberstes Verwaltungsgericht der Bundesrepublik Deutschland ist das Bundesverwaltungsgericht, das seit 1997 seinen Sitz in Leipzig hat. Es entscheidet in erster Linie über das Rechtsmittel der Revision. Insoweit ist es eine reine Rechtsinstanz, prüft also keine Tatsachenfeststellungen. Tatsachenfeststellungen beziehen sich auf die Ermittlung und Bewertung der konkreten Umstände und Ereignisse eines Falls, wie sie von den unteren Instanzen festgestellt wurden. Dies umfasst die Beweisaufnahme und die Würdigung von Zeugenaussagen, Dokumenten und anderen Beweismitteln. Das Bundesverwaltungsgericht überprüft diese Feststellungen nicht erneut, sondern konzentriert sich ausschließlich auf die rechtliche Beurteilung der bereits festgestellten Tatsachen.

Ausnahmsweise bestehen erstinstanzliche Zuständigkeiten nach § 50 VwGO.

2.1.2 Innere Organisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit

Das **Verwaltungsgericht** besteht aus dem Präsidenten, den Vorsitzenden Richtern als Kammervorsitzenden und weiteren Berufsrichtern (haupt- oder nebenamtlich) sowie ehrenamtlichen Richtern (§§ 5, 15 ff. und 19 ff. VwGO).

Bei dem Verwaltungsgericht werden Kammern gebildet (§ 5 Abs. 2 VwGO). Diese entscheiden über die Streitfälle nach Maßgabe der vor Beginn des Geschäftsjahres erstellten Geschäftsverteilung (§ 4 Satz 1 VwGO i.V. mit § 21e GVG).

Die Kammern bestehen aus drei Richtern (Berufsrichtern), also dem Vorsitzenden und zwei Beisitzern, und zwei ehrenamtlichen Richtern, „Laienrichtern“, soweit nicht ein Einzelrichter entscheidet. Beschlüsse außerhalb der mündlichen Verhandlung und Gerichtsbescheide (§ 84 VwGO) kommen dagegen ohne Beteiligung der ehrenamtlichen Richter zustande (§ 5 Abs. 3 Satz 2 VwGO).

Grundsätzlich gilt das Kammer- bzw. Spruchkörperprinzip, d.h. es handelt bzw. entscheidet die Kammer bzw. der Spruchkörper. Allerdings weist die VwGO wichtige Aufgaben auch dem Vorsitzenden, dem Berichterstatter oder einem Einzelrichter zu:

Der Vorsitzende der Kammer hat eine Doppelfunktion. Er bereitet einerseits die Entscheidungen der Kammer vor, andererseits leitet er das Verfahren. Er hat u.a. – soweit nicht ein Berichterstatter bestellt ist – die Aufgabe, den Kläger aufzufordern, ggf. die Klage zu ergänzen (§ 82 Abs. 2 Satz 1 VwGO), er trifft die Verfügung über die Zustellung der Klage (§ 85 VwGO), ihm kommen die Hinweispflichten nach § 86 Abs. 3 VwGO zu, er fordert u.U. die Beteiligten auf, die erforderlichen Schriftsätze einzureichen (§ 86 Abs. 4 VwGO). Darüber hinaus trifft er alle notwendigen Anordnungen zur Vorbereitung der mündlichen Verhandlung (§ 87 Abs. 1 VwGO).

In der Praxis kommt aber dem Berichterstatter (vgl. § 82 Abs. 2 VwGO) eine sehr wichtige Funktion zu. Man kann ihn sozusagen als den eigentlichen Antreiber des Verfahrens bezeichnen.

Nicht mit dem Berichterstatter darf der Einzelrichter verwechselt werden. Nach § 6 Abs. 1 Satz 1 VwGO soll die Kammer in der Regel den Rechtsstreit einem ihrer Mitglieder – das kann der Vorsitzende oder ein Berichterstatter sein – als Einzelrichter zur Entscheidung übertragen, wenn die Sache keine besonderen Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art aufweist und die Rechtssache keine grundsätzliche Bedeutung hat. Der Einzelrichter entscheidet in diesem Fall allein ohne Beteiligung des Spruchkörpers.

Der **Bayerische Verwaltungsgerichtshof (BayVGh)** besteht aus dem Präsidenten, den Vorsitzenden Richtern und weiteren Richtern (§ 9 Abs. 1 VwGO). Beim Bay-

Die BVS ist ein leistungsstarker Partner für
Bildung und Kompetenzentwicklung in Bayern.
Verwaltungen und Unternehmen
unterstützen wir mit einem vielseitigen
und praxisorientierten Angebot.



Bayerische Verwaltungsschule
Ridlerstraße 75
80339 München
info@bvs.de
www.bvs.de