

Grundlagen des Wirtschaftsverwaltungsrechts**- Gliederung -**

	S.:
<u>Grundlagen:</u> „Wirtschaftsverwaltungsrecht“: Begriff u. Einordnung; Gegenstand u. Gestaltung der Vorlesung	1
I. „Wirtschaftsverwaltungsrecht“ (WiVwR)	1
1. Der Begriff der öffentlichen „Verwaltung“ (Vw)	1
a) Verwaltung im <u>organisatorischen</u> Sinn	1
b) Vw im <u>materiellen</u> Sinn	3
2. Der Begriff des Verwaltungsrechts (VwR)	7
3. Der Begriff des Wirtschaftsverwaltungsrechts (WiVwR)	8
II. Der systematische Standort des Wirtschaftsverwaltungsrechts	9
1. Die Unterscheidung öffentliches/privates Recht	9
2. Das Wirtschaftsverwaltungsrecht als Teil des öffentlichen Rechts	11
3. „Grundlagen“ des Wirtschaftsverwaltungsrechts:	14
III. Zur Gestaltung der Vorlesung	15
1. Die Gliederung der Gesamtveranstaltung	15
2. Zum Ablauf der Einzelstunden	15
3. Verhältnis Skript / Lehrbuch – Literaturempfehlungen	15
IV. Typische Fragestellungen (wirtschafts-)verwaltungsrechtl. Fälle	16
Typ 1: Frage nach der <u>Rechtmäßigkeit</u> einer bestimmten Verwaltungshandlung (i.d.R.: ein Eingriffsakt der Vw)	16
Typ 2: Frage nach der <u>Wirksamkeit</u> von <i>Rechtshandlungen</i> der Vw	18
Typ 3: Frage nach <u>Ansprüchen</u> gegen die Vw	19
Typ 4: <u>Prozessuale Fallgestaltungen</u> : Frage nach der Erfolgsaussicht eines Rechtsbehelfs, insbes. einer Klage vor dem VG	20
<u>1. Teil: Grundzüge des Allgemeinen Verwaltungsrechts (AllgVwR)</u>	22
A. Begriff und Rechtsquellen	22
I. Allgemeines Verwaltungsrecht	22
II. Verwaltungsprozessrecht	24
III. Exkurs: Die Befugnis der Vw zur Formenwahl	25
IV. Zum Verhältnis des Völker- u. Europarechts zum Verwaltungsrecht	28
1. Völkerrecht (VR)	28
2. Europarecht	29
a) Materielles EG-VerwR	30
b) EU-Recht zur Regelung des VwVerfahrens	31
c) EU-Rechtskonforme Auslegung/Anwendung von nationalem VerwR	32

B.	Grundbegriffe des Verwaltungsrechts	33
I.	Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	33
1.	Der „Vorrang“ des Gesetzes (Art. 20 III GG)	33
a)	Normhierarchie <i>innerhalb</i> des Bundes-/Landesrechts	34
(1)	Verfassungsgesetz (GG/LV)	34
(2)	Parlamentsgesetze (G im <i>form. S.</i>)	34
(3)	Rechtsverordnungen (VO)	36
(4)	Satzungen	38
(5)	Verwaltungsvorschriften (VV)	41
[(6)	Sonstige Rechtsnormen]	44
b)	Rechts <i>folge</i> bei Widerspruch eines Staatsakts gegen höherrangiges Recht	45
aa)	Grundsätze	45
bb)	Prüfungs- und Verwerfungskompetenz	47
(1)	Gerichte	47
(2)	Behörden	48
(a)	bezügl. Parlamentsgesetzen	48
(b)	bezügl. Verordnungen/Satzungen	49
2.	Der „Vorbehalt“ des Gesetzes	50
II.	Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff	51
1.	Das Gesetz als Handlungs- und Kontrollmaßstab der Verwaltung	51
a)	Noch einmal: Gesetzesbindung und Gewaltenteilung	51
b)	<i>Primäre</i> Rechtsanwendung durch Verw., <i>sekundäre</i> (kontrollierende) durch VG	56
2.	Das Verwaltungsermessen	58
a)	Begriff und Funktion	58
aa)	Begriff	58
bb)	Funktion	60
b)	Ermessensfehler (§ 40 VwVfG, § 114 VwGO)	62
aa)	Ermessens <i>unterschreitung</i> (-nichtgebrauch, -ausfall)	64
bb)	Ermessens <i>überschreitung</i> („gesetzliche Grenzen“ nicht eingehalten)	65
cc)	Ermessens <i>fehlgebrauch</i> (-missbrauch)	66
(1)	sachfremde Erwägungen	66
(2)	Wichtige Gesichtspunkte nicht gesehen/völlig falsch gewichtet	67
c)	Ermessensreduzierung	68
3.	Unbestimmter Rechtsbegriff und „Beurteilungsspielraum“	70
a)	Bestimmte und unbestimmte Rechtsbegriffe	70
b)	<u>Grundsatz</u> : Vollständige <i>gerichtliche</i> Kontrolle	72
c)	<u>Ausnahme</u> : <i>Administrative</i> Letztentscheidungsbefugnis („Beurteilungsspielraum“)?	73
aa)	Das Problem	73
bb)	Lösungsansatz: Normative Ermächtigungslehre	75
cc)	Fallgruppen und Leitgesichtspunkte	76
(1)	Prüfungs- u. prüfungsähnliche Entscheidungen	76
(2)	Beamtenrechtliche Befähigungs- und Leistungsurteile (Art. 33 II GG)	78
(3)	Werturteile unabhängiger, fachlich qualifizierter/pluralistisch besetzter Gremien	78
(4)	Prognose-/Risikoentscheidungen	79
[(5)	~ Planungsentscheidungen]	80

III.	Das subjektive öffentliche Recht	81
1.	Begriff und Bedeutung	81
2.	Die Ermittlung subjektiv-öffentlicher Rechte („Schutznormlehre“, hM)	84
C.	Handlungsformen der Verwaltung	91
I.	Der Verwaltungsakt	91
1.	Begriff, Bedeutung, Arten des Verwaltungsakts	91
a)	Typische Regelungsgehalte	92
aa)	Entscheidungen	92
(1)	Ge- und Verbote	92
(2)	Gestaltung	93
(3)	Feststellung	94
bb)	Entscheidungswirkungen	95
b)	Bedeutung und Funktionen des VA	96
aa)	Materiell-rechtliche Bedeutung	96
(1)	Konkretisierungsfunktion	97
(2)	Klärungs- u. Stabilisierungsfunktion	96
(a)	fehlerunabhängige Wirksamkeit	96
(b)	(formelle) „Bestandskraft“	98
bb)	Verfahrensrechtliche Bedeutung	99
(1)	Für das Verwaltungsverfahren:	99
(a)	Verfahrensgarantierende Funktion	99
(b)	Verfahrensabschließende Funktion	99
(2)	Im Gerichtsverfahren	100
(3)	In der Verwaltungsvollstreckung: Titelfunktion	100
c)	Begriffsmerkmale des VA (§ 35 VwVfG)	101
aa)	„Hoheitliche Maßnahme“	101
bb)	„Einer Behörde“	103
cc)	„Auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts“	104
dd)	„Zur Regelung“	105
ee)	„Eines Einzelfalls“; insbes.: die Allgemeinverfügung	109
(1)	Negativabgrenzung zur abstrakt-generellen Norm	109
(a)	Konkret-individuelle Regelung: VA	109
(b)	Abstrakt-generelle Regelung: Norm	110
(c)	Abstrakt-individuelle Regelung: VA	110
(d)	Konkret-generelle Regelungen	111
(2)	Insbesondere: Die Allgemeinverfügung (§ 35 S. 2 VwVfG)	113
(a)	Adressatenbezogene Allgemeinverfügung (1. Alt.)	113
(b)	Sachbezogene Allgemeinverfügung i.e.S. (2. Alt.)	114
(c)	Benutzungsregelung (3. Alt.)	115
ff)	„Unmittelbare Rechtswirkung nach außen“	116
d)	Wirtschaftsrelevante Sonderfälle von Verwaltungsakten	118
aa)	Zusage und Zusicherung	118
bb)	Vorläufige Verwaltungsakte	119

e)	Die Bekanntgabe des VA	120
aa)	Bedeutung	120
(1)	Wirksamkeitsvoraussetzung des VA	120
(2)	Beendigung des Verwaltungsverfahrens	120
bb)	Personenkreis (§§ 41 I, 43 I 1 VwVfG)	121
cc)	Formen der Bekanntgabe (§ 41 VwVfG)	123
(1)	Grundsatz: Formfreiheit	123
(2)	Bekanntgabe durch die Post (§ 41 II VwVfG)	125
(3)	Öffentliche Bekanntgabe (§ 41 III, IV VwVfG)	125
(4)	Bekanntgabe mittels „Zustellung“ (§ 41 V VwVfG; VwZG, LVwZG)	127
dd)	Rechtsfolgen fehlerhafter Bekanntgabe	128
2.	Der rechtswidrige Verwaltungsakt	129
a)	Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen des VA	129
aa)	Formell-rechtliche Voraussetzungen	129
(1)	Zuständigkeit	129
(2)	Verfahren	130
(3)	Form	131
(4)	Begründung (§ 39 VwVfG)	132
(5)	Rechtsbehelfsbelehrung	133
bb)	Materiell-rechtliche Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	134
(1)	Bestimmtheit (§ 37 I VwVfG)	134
(2)	Weitere Voraussetzungen	136
b)	Fehler und Fehlerfolgen beim Verwaltungsakt	137
aa)	Überblick	139
bb)	Der Nichtakt	141
(1)	Voraussetzungen	141
(2)	Rechtsfolge: Fehlen der äußeren Wirksamkeit	142
cc)	Der nichtige VA (§ 44 VwVfG)	143
(1)	Absolute Nichtigkeitsgründe (§ 44 II VwVfG)	145
(2)	Negativkatalog (§ 44 III VwVfG)	148
(3)	Die Generalklausel des § 44 I VwVfG	149
dd)	Der (schlicht) rechtswidrige VA	151
(1)	Grundsatz: Anfechtbarkeit und Aufhebbarkeit	151
(a)	Anfechtbarkeit durch den Bürger	151
(aa)	Widerspruch (§§ 68 ff. VwGO)	151
(bb)	Klage vor Verwaltungsgericht	153
(cc)	Aufschiebende Wirkung („a.W.“) von Widerspruch und Klage	155
(b)	Aufhebbarkeit durch Behörde	158
(2)	Einschränkungen der Aufhebbarkeit / Anfechtbarkeit	159
(a)	Heilung (§ 45 VwVfG)	160
(b)	Ausschluss des Aufhebungsanspruchs (§ 46 VwVfG)	162
(c)	Umdeutung (= „Konversion“, § 47 VwVfG)	163
ee)	Der „unrichtige“ VA (§ 42 VwVfG)	164
ff)	Der (nur) „unzweckmäßige“ VA	165
gg)	Bloße Innenrechtswidrigkeit	166
hh)	Fehlende Rechtsbehelfsbelehrung	166

3.	Bestandskraft und Aufhebung von Verwaltungsakten	167
a)	Bestandskraft und Tatbestandswirkung	167
aa)	<i>Formelle</i> Bestandskraft	167
bb)	<i>Materielle</i> Bestandskraft	168
	(1) Beginn	168
	(2) Suspendierung	168
	(3) Ende	169
	(a) „Aufhebung“ (§ 43 II, 1. Alt. VwVfG)	169
	(aa) „Rücknahme“ (§ 48 VwVfG)	169
	(bb) „Widerruf“ (§ 49 VwVfG)	170
	(cc) sonstige Aufhebung	170
	(b) sonstige Erledigung (§ 43 II, 2. Alt. VwVfG)	171
	(aa) durch Zeitablauf (§ 36 II 1 VwVfG)	171
	(bb) auf andere Weise	172
cc)	Tatbestandswirkung des VA	173
b)	Die Rücknahme von Verwaltungsakten (§ 48 VwVfG)	175
aa)	Rücknahme <i>belastender</i> VAe (§ 48 I 1 VwVfG)	177
bb)	Rücknahme <i>begünstigender</i> Verwaltungsakte	179
	(1) <i>Geld- und Sachleistungs</i> -VA, § 48 II VwVfG	179
	(a) Rücknahmevoraussetzungen	180
	(aa) Rechtswidrigkeit des VA	180
	(bb) kein Ausschließungsgrund	180
	(cc) Rücknahmefrist (§48 IV VwVfG)	187
	(b) Rechtsfolgen (§§ 48 II 4, 49a VwVfG)	188
	(aa) Aufhebung (Ermessensentscheidung)	188
	(bb) Erstattung, Verzinsung (§ 49a VwVfG)	189
	(2) <i>sonstige</i> Verwaltungsakte (nicht Geld/Sachleistung) – § 48 III VwVfG	190
	(3) Sonderkonstellationen	192
	(a) Verwaltungsakt mit <i>Drittwirkung</i> („Doppelwirkung“ i.S.v. §§ 80 I 2, 80a VwGO)	192
	(b) Verwaltungsakte mit <i>Mischwirkung</i>	193
	(c) § 48 VwVfG und Europarecht	194
	(d) Vorläufige Verwaltungsakte	199
c)	„Widerruf“ rechtmäßiger Verwaltungsakte (§ 49 VwVfG)	201
aa)	Widerruf <i>belastender</i> Verwaltungsakte (Abs. 1)	201
bb)	Widerruf <i>begünstigender</i> Verwaltungsakte (Abs. 2 u. 3)	203
	(1) Widerrufsgründe	204
	(a) Widerrufsvorbehalt (II Nr. 1)	204
	(b) Nichterfüllung einer Auflage (II Nr. 2)	206
	(c) Änderung der Sachlage (II Nr. 3)	207
	(d) Änderung der Rechtslage (II Nr. 4)	208
	(e) Zur Verhinderung „schwerer“ Nachteile für Gemeinwohl (II Nr. 5)	208
	(f) Zweckverfehlung von Subventionen (III)	209
	(2) Widerrufsverfahren; Folgen	209
d)	Das Wiederaufgreifen des Verfahrens, § 51 VwVfG	210

4.	Nebenbestimmungen zu Verwaltungsakten (§ 36 VwVfG)	211
a)	Arten	213
aa)	Befristung (§ 36 II Nr. 1 VwVfG)	213
bb)	Bedingung (§ 36 II Nr. 2 VwVfG)	214
cc)	Widerrufsvorbehalt (§ 36 II Nr. 3 VwVfG)	216
dd)	Auflage (§ 36 II Nr. 4 VwVfG)	217
ee)	Auflagenvorbehalt (§ 36 II Nr. 5 VwVfG)	221
b)	Zulässigkeit	222
aa)	bei <i>gebundenen</i> Entscheidungen: § 36 <u>I</u> VwVfG	222
bb)	bei <i>Ermessens</i> entscheidungen: § 36 <u>II, III</u> VwVfG	223
[c)	Rechtsschutz]	224
5.	Vollstreckung von Verwaltungsakten	225
a)	Vollstreckung von <i>Geldforderungen</i>	227
(1)	Voraussetzungen (§ 3 II, III VwVG)	227
(2)	Verfahren	228
(3)	Rechtsschutz	228
b)	Erzwingung von (sonstigen) <i>Handlungen, Duldungen, Unterlassungen</i>	229
(1)	Zwangsmittel (§ 9 VwVG)	229
aa)	Ersatzvornahme (§ 10 VwVG)	230
bb)	Zwangsgeld (§ 11 VwVG)	231
cc)	Unmittelbarer Zwang (§ 12 VwVG; näher UZwG)	232
(2)	<i>Allgemeine</i> Vollstreckungsvoraussetzung: „vollstreckbarer“ VA	233
(3)	Zwangsverfahren	235
(4)	Rechtsschutz	237
II.	Die übrigen Handlungsformen (v.a. Vertrag und Realakt)	238
D.	Rechtsschutz gegen die Verwaltung	239
I.	Die wichtigsten Klagearten und deren Zulässigkeitsvoraussetzungen nach der VwGO	243
1.	Anfechtungsklage	244
a)	Zulässigkeitsvoraussetzungen der Anfechtungsklage	245
b)	Begründetheit der Anfechtungsklage	247
2.	Verpflichtungsklage	249
a)	Zulässigkeitsvoraussetzungen der Verpflichtungsklage	250
b)	Begründetheit der Verpflichtungsklage	252
3.	Allgemeine Leistungsklage	253
4.	Feststellungsklage, § 43 VwGO	255
II.	Vorläufiger Rechtsschutz	257
1.	Verfahren nach § 80 V VwGO	258
2.	Verfahren nach § 123 VwGO	260

<u>2. Teil: Wirtschaftsverwaltungsrecht</u>	262
A. Allgemeines Gewerberecht	262
I. Überblick	262
II. Der Begriff des Gewerbes	266
1. Positive Voraussetzungen (Gewerbsmäßigkeit)	268
a) Erlaubtheit	268
b) Gewinnerzielungsabsicht	270
c) Dauerhaftigkeit (Nachhaltigkeit)	272
d) Selbständigkeit	273
2. Negativkatalog (Gewerbefähigkeit)	274
a) Urproduktion	274
b) Freie Berufe	276
c) Verwaltung eigenen Vermögens	279
III. Die Gewerbefreiheit nach der GewO	281
1. Gewährleistung:	281
2. Schranken der Gewerbefreiheit	283
IV. Die Überwachung des stehenden Gewerbes	287
1. Begriff des stehenden Gewerbes	290
2. Anzeigepflicht (§ 14 GewO)	291
3. Gewerbeuntersagung nach § 35 GewO	294
a) Anwendungsbereich	295
(1) stehendes Gewerbe	295
(2) Subsidiarität	296
b) Sachliche Untersagungs Voraussetzungen	298
(1) Unzuverlässigkeit	298
(2) Erforderlichkeit zum Schutz der Allgemeinheit/Arbeitnehmer (§ 35 I 1 GewO)	305
c) Zuständigkeit und Verfahren	306
d) Rechtsfolgen	307
e) Rechtsschutz	309
4. Zulassungsbedürftige Gewerbe	312
a) Tatbestände	314
b) Zulassungserteilung und Nebenbestimmungen	319
c) Aufhebung der Zulassung	321
d) Betriebsverhinderung nach § 15 II GewO	323
5. Auskunft und Nachschau, § 29 GewO	325
[6. Die Vollstreckung gewerberechtlicher Verfügungen]	326

B.	Subventionsrecht	328
I.	Begriffe und Arten von Subventionen	332
1.	Subventionsbegriffe	332
a)	Im Wirtschaftsstrafrecht/Subventionsgesetz	332
b)	Subventionen i.S.d. öffentl. Wirtschaftsrechts	333
(1)	SubvGeber:	334
(2)	SubvNehmer (Empfänger)	335
(3)	SubvLeistung:	336
(4)	SubvZweck:	337
c)	Insbes.: Leistungs- und Verschonungssubventionen	339
2.	<u>Exkurs</u> : Wirtschaftslenkung durch Abgaben	343
3.	Formen und Zwecke von Leistungssubventionen	346
a)	Formen	346
b)	Zwecke	348
[II.]	Finanzierungszuständigkeiten	349
1.	nach EG-Recht	349
2.	Nach dem GG	351
a)	Grundsatz	351
b)	Ausnahmen	352
(1)	Geldleistungsgesetze	352
(2)	Finanzhilfen an Länder für „besonders bedeutsame Investitionen“	352
(3)	Art. 91a I GG:	353
(4)	Art. 91b GG (nF v. 2006!)	353
(5)	Bundeskompetenz „aus der Natur der Sache“ (ungeschrieben)]	354
III.	Rechtsgrundlagen der Subvention	355
1.	Faktische Ausnahme: Außenwirksames Parlamentsgesetz	355
2.	Faktische Regel: Subventionen auf haushaltsgesetzlicher Grundlage	356
a)	Rechtsprechung und wohl hL	357
b)	Teil der Literatur	361
3.	Subventionsanspruch und Ermessen	362
a)	Ausnahmefall: Anspruch durch Gesetz	362
b)	Regelfall: materielles Gesetz fehlt oder legt keinen Anspruch fest	363
IV.	Europarechtliche Grenzen der Subventionierung	368
1.	Grundsätzliches Beihilfeverbot (Art. 107 I AEUV)	369
2.	Ausnahmen	377
a)	Agrarsubventionen mit Zustimmung des Rats (Art. 42 II AEUV)	377
b)	begrenzt: im Verkehrsbereich (Art. 93, 96 AEUV)	377
c)	Art. 107 II und III AEUV	377
aa)	Legalausnahmen, Art. 107 II AEUV	377
bb)	Ermessensausnahmen, Art. 107 III AEUV	379
3.	Beihilfenaufsicht	382

V.	Das verwaltungsrechtliche Subventionsverhältnis	387
1.	Begründung und Ausgestaltung	388
a)	Verlorene Zuschüsse	388
aa)	Grundsatz: Vergabe durch VA (Bewilligungsbescheid)	388
bb)	Ausnahme: öffentlich-rechtl. Vertrag	390
[b)	(zinsverbilligte) Darlehen	391
aa)	Zweistufentheorie der hM	391
bb)	Einstufige Lösungen]	393
[c)	Bürgschaften/Garantien]	395
d)	Realförderung	397
2.	Rückabwicklung	399
a)	Rückabwicklung bei einstufiger Gewährung durch VA	400
aa)	Rücknahmevoraussetzungen	401
bb)	Widerrufsvoraussetzungen	403
cc)	Rücknahme-/Widerrufsermessen bei Zweckverfehlung der Subv:	405
dd)	Leistungserstattung nach Aufhebung des SubvBescheides	406
b)	Rückabwicklung bei einstufiger Gewährung durch öffentl.-rechtl. Vertrag	408
[c)	Rückabwicklung bei zweistufiger Gewährung durch VA und privatrechtl. Vertrag]	410
VI.	Rechtsschutzfragen	411
1.	Rechtsschutz durch EuG/EuGH	411
2.	Rechtsschutz vor Verwaltungsgerichten	413
a)	Rechtsschutz des SubvEmpfängers	413
b)	Rechtsschutz des Konkurrenten	414
aa)	<i>Positive</i> Konkurrentenklage	414
bb)	<i>Negative</i> Konkurrentenklage	415