

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorbemerkungen</b>	1
I. Zum Konzept des Lehrbuchs	1
1. Allgemeines Verwaltungsrecht	1
2. Prozessrecht	2
3. Lehrbuch	3
4. Wissenschaftlich	4
II. Zu den Materialien	6
1. Gesetzestexte	6
2. Literatur	7
a) Kommentare	7
b) Handbücher	8
c) Zeitschriften	8
d) Ausbildungsliteratur	9
3. Rechtsprechung	11
 <b>I. Verwaltung im Gefüge der Staatsgewalten</b>	
<b>§ 1. Verwaltung als ausführende, gestaltende, planende Staatsgewalt</b>	15
I. Verwaltung als Tätigkeit	15
II. Verwaltung als Organisation	18
III. Verwaltung in Deutschland	19
<b>§ 2. Gesetzgebung als rechtliche Steuerung der Verwaltung</b>	21
I. Einteilungen nach dem Inhalt	22
1. Sonderrecht der Verwaltung und nicht verwaltungsspezifisches Recht	22
2. Allgemeines und Besonderes Verwaltungsrecht	24
3. Materielles und prozessuales Verwaltungsrecht	28
II. Einteilungen nach der Normherkunft – die Rechtsschichten des Verwaltungsrechts	28
1. Europäisches und deutsches Verwaltungsrecht	28
a) Unionsrecht der Eigenverwaltung	29

b) Unionsrecht des indirekten Vollzugs – Europäisierung des deutschen Rechts . . . . .	30
c) Deutsches Recht . . . . .	31
2. Bundes- und Landesverwaltungsrecht . . . . .	31
a) Bundesrecht der Bundeseigenverwaltung . . . . .	32
b) Bundesrecht der Ausführung durch die Länder – punktuell ergänzendes Landesrecht . . . . .	32
c) Landesrecht . . . . .	34
3. Verfassungs- und einfaches Verwaltungsrecht . . . . .	35
III. Die maßgeblichen Gesetze für das Allgemeine Verwaltungsrecht . . . .	36
<b>§ 3. Rechtsprechung als Kontrolle der Verwaltung – insbesondere die Rechtswege . . . . .</b>	<b>41</b>
I. Kontrolle durch die Verwaltungsgerichte . . . . .	42
1. Vorrangig: Rechtsweg gemäß Spezialgesetz . . . . .	43
2. Grundsätzlich: Rechtsweg gemäß Generalklausel . . . . .	43
a) Öffentlich-rechtliche Streitigkeit . . . . .	44
aa) Streit über eine Rechtsposition unmittelbar aus öffentlich-rechtlichem Gesetz . . . . .	45
bb) Streit über eine Rechtsposition aus konkretem Rechtsakt kraft öffentlich-rechtlicher Kompetenz . . . . .	47
b) Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art . . . . .	48
3. Vorschau: Zulässigkeit der verwaltungsgerichtlichen Klage . . . . .	48
II. Kontrolle durch besondere Verwaltungsgerichte . . . . .	50
III. Kontrolle durch ordentliche Gerichte . . . . .	51
IV. Kontrolle durch Schiedsgerichte . . . . .	53
<b>Selbstkontrollaufgaben zu Teil I . . . . .</b>	<b>55</b>
<b>II. Rechtsträger</b>	
<b>§ 4. Systematischer Überblick . . . . .</b>	<b>59</b>
I. Einteilung der Rechtsträger . . . . .	59
II. Fragen an jeden Rechtsträgertyp . . . . .	60
III. Stellung im Verfahren . . . . .	61
1. Beteiligungsfähigkeit . . . . .	61
2. Prozess- bzw. Handlungsfähigkeit . . . . .	62
3. Postulationsfähigkeit . . . . .	63
<b>§ 5. Privatrechtssubjekte im Verwaltungsrecht . . . . .</b>	<b>65</b>
I. Natürliche Personen . . . . .	67
II. Juristische Personen des Privatrechts . . . . .	68
III. Gesamthandsgemeinschaften . . . . .	70
IV. Mitwirkung von Privatrechtssubjekten an der Verwaltung . . . . .	71
1. Unterstützung von Hoheitsträgern bei Verwaltungsaufgaben . . . .	71
a) Bedienstete . . . . .	71

b) Ehrenamtliche .....	74
c) Unternehmer .....	75
2. Übernahme von Verwaltungsaufgaben .....	76
a) Aufgabenprivatisierung (materielle Privatisierung) .....	77
b) Organisationsprivatisierung (formelle Privatisierung) .....	77
c) Funktionale Privatisierung .....	78
<b>§ 6. Verwaltungsträger – die rechtsfähigen Hoheitsträger .....</b>	<b>81</b>
I. Funktion und typische Rechtspositionen .....	81
1. Vermögen, Ansprüche, Pflichten – die „Rechtsfähigkeit“ .....	81
2. Verbandszuständigkeiten .....	83
3. Funktionsbezeichnungen .....	85
4. Gegenstatus .....	85
II. Entstehung und Untergang .....	85
III. Zurechnung von Handlungen .....	87
1. Handlungen eigener Organe .....	87
2. Handlungen fremder Organe – Organleihe .....	87
3. Handlungen anderer Verwaltungsträger – gesetzliche Vertretung .....	88
IV. Stellung in Verfahren .....	89
V. Charakteristische Erscheinungsformen .....	90
1. Körperschaften .....	90
2. Anstalten, Stiftungen .....	92
3. Sondervermögen .....	94
VI. Aufsicht .....	94
<b>§ 7. Behörden – nichtrechtsfähige Hoheitsträger mit</b>	
<b>Verwaltungsaufgaben .....</b>	<b>99</b>
I. Funktion und typische Rechtspositionen .....	99
1. Organzuständigkeiten .....	100
2. Befugnisse und Kompetenzen .....	101
3. Funktionsbezeichnungen .....	103
4. Ausnahmsweise: Ansprüche zwischen Verwaltungsorganen .....	104
II. Entstehung und Untergang .....	105
III. Zurechnung von Handlungen .....	106
1. Handlungen von Organwaltern .....	106
a) Einzelner Organwalter bei monokratischen Behörden .....	106
b) Mehrere Organwalter bei kollegialen Behörden .....	107
c) Organwalter bei versächlichten Behörden .....	108
2. Handlungen der Bediensteten in ihren Organisationseinheiten .....	108
3. Handlungen benannter Organteile – insbesondere	
Stellvertreter und Ausschüsse .....	109
IV. Stellung in Verfahren .....	111
V. Charakteristische Erscheinungsformen .....	113
1. Leitungs- und Vertretungsorgane .....	113
2. Behörden von Bund und Ländern .....	115
a) Bund .....	115

aa) Oberste Bundesbehörden . . . . .	115
bb) Bundesoberbehörden . . . . .	117
cc) Bundesmittel- und -unterbehörden . . . . .	118
b) Länder . . . . .	119
aa) Oberste Landesbehörden . . . . .	119
bb) Landesoberbehörden . . . . .	120
cc) Landesmittelbehörden . . . . .	121
dd) Untere Landesbehörden . . . . .	122
3. Ausnahme: Behörden ohne Verwaltungsträger . . . . .	124
VI. Aufsicht . . . . .	125
1. Zwischenbehördliche Weisungsbeziehungen . . . . .	125
2. Zwischenbehördliche Rechtmäßigkeitskontrolle . . . . .	127
<b>§ 8. Verwaltungsgerichte – nichtrechtsfähige Hoheitsträger mit</b>	
<b>Rechtsprechungsaufgaben . . . . .</b>	<b>129</b>
I. Entstehung und Untergang . . . . .	129
II. Zurechnung von Handlungen . . . . .	131
III. Zuständigkeit . . . . .	132
IV. Stellung in Verfahren . . . . .	133
V. Aufsicht . . . . .	134
<b>Selbstkontrollaufgaben zu Teil II . . . . .</b>	<b>135</b>
<b>III. Rechtspositionen</b>	
<b>§ 9. Systematischer Überblick . . . . .</b>	<b>139</b>
I. Einteilungen der Rechtspositionen . . . . .	140
1. Status, Erlaubnis, Pflicht, Anspruch, Kompetenz, Sacheigenschaft und Systemzustand . . . . .	140
2. Subjektives öffentliches Recht . . . . .	140
3. Rechtsverhältnis, Schuldverhältnis . . . . .	141
II. Fragen an jede Rechtspositionsart . . . . .	143
III. Erwerb und Verlust . . . . .	143
1. Durch konkreten Rechtsakt . . . . .	145
a) Behördliche Rechtsakte . . . . .	145
b) Private Rechtsakte: Übertragung und Verzicht . . . . .	146
2. Durch abstrakten Rechtsakt . . . . .	147
a) Inhaltsdimension . . . . .	147
aa) Sachbezug: faktisch/normativ . . . . .	147
bb) Zeitbezug: gegenwärtig/vergangen/künftig . . . . .	150
cc) Anknüpfungsvorzeichen: positiv/negativ . . . . .	150
b) Anwendungsdimension . . . . .	150
aa) Präkludierte und fingierte Tatbestandsmerkmale . . . . .	151
bb) Präjudizierte Tatbestandsmerkmale . . . . .	151

cc) Prädeterminierte Tatbestandsmerkmale – die Normkonkretisierung durch Verwaltungsvorschrift . . . . .	152
dd) Adjudizierte Tatbestandsmerkmale – der Beurteilungsspielraum . . . . .	153
c) Typische Tatbestandsstrukturen . . . . .	154
aa) Akzessorischer Erwerb und Verlust . . . . .	154
bb) Sukzessorischer Erwerb und Verlust – die Rechtsnachfolge . . . . .	155
cc) Kategorischer Erwerb und Verlust . . . . .	156
dd) Verlust durch Verwirkung . . . . .	156
IV. Geltendmachung . . . . .	157
1. Allgemeine Feststellungsklage . . . . .	158
2. Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung . . . . .	161
<b>§ 10. Status</b> . . . . .	165
I. Funktion und Arten . . . . .	165
II. Erwerb . . . . .	168
III. Verlust . . . . .	169
IV. Geltendmachung . . . . .	170
V. Wichtige allgemeinverwaltungsrechtliche Status . . . . .	171
1. Beliehensein mit Hoheitsrechten . . . . .	171
2. Prozedurale Status . . . . .	174
<b>§ 11. Erlaubnisse</b> . . . . .	177
I. Funktion und Arten . . . . .	177
1. Genehmigungen – im Bereich von Genehmigungserfordernissen . . . . .	178
2. Befugnisse der Hoheitsträger – im Bereich des Vorbehalts des Gesetzes . . . . .	181
II. Erwerb . . . . .	181
1. Genehmigungen . . . . .	182
a) Erwerb durch Einzelakt . . . . .	182
b) Akzessorischer Erwerb . . . . .	183
c) Sukzessorischer Erwerb . . . . .	183
2. Befugnisse der Hoheitsträger . . . . .	184
a) Erwerb durch abstrakten Rechtsakt . . . . .	184
aa) Faktische Tatbestandsmerkmale . . . . .	186
bb) Normative Tatbestandsmerkmale . . . . .	188
cc) Alternative Tatbestandsmerkmale . . . . .	189
b) Erwerb durch Einzelakt . . . . .	190
III. Verlust . . . . .	192
1. Genehmigungen . . . . .	192
2. Befugnisse der Hoheitsträger . . . . .	193
IV. Geltendmachung . . . . .	194

**§ 12. Pflichten** ..... 197

    I. Funktion und Arten ..... 197

        1. Handlungspflichten ..... 198

            a) Zahlungspflichten – insbesondere die Abgaben ..... 198

            b) Bescheidungspflichten von Hoheitsträgern ..... 199

        2. Unterlassungspflichten – insbesondere die präventiven Verbote ... 200

            a) Genehmigungserfordernisse ..... 200

            b) Vorbehalt des Gesetzes ..... 202

        3. Abgrenzung: Status mit der Bezeichnung „Pflicht“  
            („abstrakte“ oder „formelle“ Pflichten) ..... 203

    II. Erwerb ..... 203

        1. Erwerb durch abstrakten Rechtsakt ..... 204

            a) Abstrakt begründete Pflichten von Hoheitsträgern ..... 204

            b) Abstrakt begründete Pflichten von Privatrechtssubjekten .... 205

        2. Erwerb durch Einzelakt ..... 206

        3. Erwerb durch Gesamtrechtsnachfolge ..... 207

    III. Verlust ..... 208

    IV. Durchsetzung ..... 209

        1. Erzwingung der Erfüllung ..... 209

            a) Gerichtliche Erzwingung mit korrespondierendem  
                Anspruch ..... 209

            b) Behördliche Erzwingung durch Verwaltungsvollstreckung. ... 211

                aa) Vollstreckungstitel als Voraussetzung ..... 211

                bb) Vollstreckung durch Beitreibung bei  
                    Geldleistungspflichten ..... 212

                cc) Vollstreckung durch Zwangsmittel bei anderen  
                    Pflichten ..... 213

            c) Behördliche Erzwingung durch feststellenden und  
                titulierenden Verwaltungsakt ..... 214

        2. Sanktionierung der Nichterfüllung ..... 215

            a) Strafrechtliche Sanktionierung ..... 216

            b) Ordnungswidrigkeitenrechtliche Sanktionierung ..... 217

            c) Disziplinarrechtliche Sanktionierung ..... 218

            d) Fachrechtliche Sanktionierung ..... 219

        3. Materiellrechtliche Reaktionen ..... 219

            a) Fiktionen ..... 219

            b) Vorteilsabschöpfungen ..... 220

**§ 13. Ansprüche** ..... 223

    I. Funktion und Arten ..... 223

    II. Erwerb ..... 226

        1. Erwerb durch abstrakten Rechtsakt ..... 226

            a) Anspruchsgrundlageneigenschaft – insbesondere die  
                Schutznormtheorie ..... 226

b) Anspruchsvoraussetzungen . . . . .	229
aa) Faktische Anspruchsvoraussetzungen . . . . .	230
bb) Normative Anspruchsvoraussetzungen . . . . .	231
cc) Präjudizierte Anspruchsvoraussetzungen . . . . .	231
2. Erwerb durch Einzelakt . . . . .	232
3. Erwerb durch Gesamtrechtsnachfolge . . . . .	232
III. Verlust . . . . .	233
IV. Geltendmachung . . . . .	234
1. Klageart . . . . .	235
a) Anspruch auf beliebiges Tun oder Unterlassen – allgemeine Leistungsklage . . . . .	235
b) Anspruch auf Vornahme eines Verwaltungsakts – Verpflichtungsklage . . . . .	236
c) Anspruch auf Aufhebung eines Verwaltungsakts – Anfechtungsklage . . . . .	237
2. Klagebefugnis . . . . .	238
3. Richtiger Beklagter . . . . .	239
4. Rechtsschutzinteresse . . . . .	239
V. Wichtige allgemeinverwaltungsrechtliche Ansprüche . . . . .	240
1. Abwehr rechtswidrigen belastenden Verwaltungshandelns . . . . .	241
a) Unterlassung . . . . .	242
b) Rückabwicklung . . . . .	243
aa) Rückabwicklung der geschaffenen Rechtspositionen . . . . .	244
bb) Rückabwicklung der geschaffenen tatsächlichen Zustands . . . . .	247
cc) Herstellung des hypothetischen Zustands (Naturalrestitution oder vermögensmäßige Gleichstellung) . . . . .	249
2. Gewährung einer rechtswidrig vorenthaltenen Begünstigung . . . . .	252
3. Entschädigung bei rechtmäßigem belastendem Verwaltungshandeln . . . . .	253
4. Erstattung rechtsgrundloser Leistungen . . . . .	255
5. Ersatz von Aufwendungen . . . . .	257
6. Erteilung von Informationen . . . . .	259
<b>§ 14. Kompetenzen . . . . .</b>	<b>261</b>
I. Funktion und Arten . . . . .	261
II. Erwerb und Verlust . . . . .	262
1. Hoheitliche Kompetenzen . . . . .	262
2. Private Kompetenzen . . . . .	263
III. Ausübung . . . . .	265
<b>§ 15. Eigenschaften von Sachen . . . . .</b>	<b>267</b>
I. Funktion und Arten . . . . .	267
II. Erwerb . . . . .	270
III. Verlust . . . . .	271

IV. Typische Anknüpfungen .....	271
1. „Gemeingebrauch“ – Erlaubnis zur Nutzung .....	272
2. „Öffentliche Einrichtung“ – Anspruch auf Zulassung .....	274
3. Pflicht zur Herausgabe .....	275
<b>§ 16. Systemzustände .....</b>	<b>277</b>
I. Funktion und Arten .....	277
II. Erwerb und Verlust .....	278
III. Typische Anknüpfungen .....	279
 <b>Selbstkontrollaufgaben zu Teil III .....</b>	 <b>281</b>
 <b>IV. Rechtsakte</b>	
<b>§ 17. Systematischer Überblick .....</b>	<b>285</b>
I. Einteilung der Rechtsakte .....	286
II. Vier Fragen an jede Rechtsaktform .....	289
III. Wirkungen .....	290
1. Tatsächliche und rechtliche Wirkungen .....	290
2. Änderung der Rechtslage (Gestaltungswirkung) .....	291
3. Klärung für künftige Entscheidungen (präjudizielle Wirkung) ...	292
4. Ermöglichung der Vollstreckung (Titelwirkung) .....	293
5. Gesamtwirkung und Teilwirkungen .....	293
IV. Wirkungsbedingungen .....	295
V. Rechtmäßigkeit .....	297
1. Vorbehalt des Gesetzes – Verbot gewisser Maßnahmen ohne besondere Befugnis .....	300
a) Maßnahme im Vorbehaltsbereich .....	300
b) Befugnis für die Maßnahme .....	302
aa) Tauglichkeit für den Vorbehalt des Gesetzes .....	304
bb) Passung zur Maßnahme .....	305
cc) Einschlägigkeit in der Situation .....	306
2. Verfahrensvorgaben – Verbot gewisser Maßnahmen ohne vorangegangene Verfahrensschritte .....	307
3. Inhaltsvorgaben .....	308
a) Freiheitsgrundrechte – Verbot unverhältnismäßiger Maßnahmen .....	309
b) Gleichheitssätze – Verbot ungerechtfertigter Ungleichbehandlungen .....	310
c) Ermessensvorgaben – Verbot unbewusster oder unsachlicher Auswahl .....	312
aa) Bestehen eines Ermessens – Erforderlichkeit einer Auswahl .....	313
bb) Ausübung des Ermessens – Fehlerfreiheit der Auswahl ...	315
d) Einzelfallvorgaben .....	317



VI. Rechtsschutz	317
1. Abwehr des Rechtsakts	318
a) Wirksamer Rechtsakt	318
b) Unwirksamer Rechtsakt	319
2. Erzwingung des Rechtsakts	320
<b>§ 18. Rechtsakte Privater</b>	323
I. Verwaltungsrechtliche Willenserklärungen	323
1. Wirkungen	323
2. Wirkungsbedingungen	325
a) Handlungsfähigkeit	325
b) Form	325
c) Negative Voraussetzungen: Anfechtung, Widerruf	327
II. Verwaltungsrechtliche Wissenserklärungen	327
III. Verfügungsverträge über verwaltungsrechtliche Rechtspositionen	328
<b>§ 19. Verwaltungsakte</b>	331
I. Wirkungen	332
1. Änderung der Rechtslage (Gestaltungswirkung)	333
2. Klärung für künftige Entscheidungen (präjudizielle Wirkung)	336
a) Anwendungsfälle	337
b) Persönliche Reichweite	339
3. Ermöglichung der Vollstreckung (Titelwirkung)	340
II. Wirkungsbedingungen	341
1. Handlungsformqualifikation „Verwaltungsakt“	343
a) Hoheitliche Maßnahme	344
aa) Grundsatz: positives Tun	344
bb) Ausnahme: Unterlassen („Genehmigungsfiktion“)	344
b) Zurechnung zu einer Behörde	345
c) Regelung	346
d) Regelungsinhaltskriterium 1: Einzelfall	348
e) Regelungsinhaltskriterium 2: unmittelbare Rechtswirkung nach außen	350
f) Regelungsinhaltskriterium 3: auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts	351
2. Wirksamkeit (im engeren Sinne)	353
a) Positive Wirksamkeitsvoraussetzung: Bekanntgabe	353
b) Negative Wirksamkeitsvoraussetzung 1: Nichtigkeit	355
c) Negative Wirksamkeitsvoraussetzung 2: Aufhebung oder Erledigung	357
3. Vollziehbarkeit (Fehlen aufschiebender Wirkung)	358
III. Rechtmäßigkeit	361
1. Rechtsgrundlage	362
2. Formelle Voraussetzungen	364
a) Zuständigkeit	365
b) Verfahren	365

c) Form .....	367
d) Ausnahme: Heilung oder Unbeachtlichkeit .....	369
3. Materielle Voraussetzungen .....	370
a) Tatbestandsmerkmale der Rechtsgrundlage .....	371
b) Einhaltung des VwVfG* .....	374
aa) Keine Unbestimmtheit, Sittenwidrigkeit, Unmöglichkeit .....	374
bb) Ermessensfehlerfreiheit .....	374
IV. Rechtsschutz .....	376
1. Abwehr belastender Verwaltungsakte .....	376
a) Gerichtliche Beseitigung der Wirksamkeit: Anfechtungsklage .....	377
aa) Wann ist die Anfechtungsklage statthaft? .....	378
bb) Wann ist die Klagebefugnis gegeben? .....	382
cc) Wann ist das Vorverfahren ordnungsgemäß durchgeführt? .....	383
dd) Wann ist die Klagefrist gewahrt? .....	390
ee) Gegen wen ist die Anfechtungsklage zu richten? .....	391
ff) Welches Gericht ist zuständig? .....	391
gg) Wann ist die Anfechtungsklage begründet? .....	392
b) Behördliche Beseitigung der Wirksamkeit: Widerspruch .....	395
c) Gerichtliche Beseitigung der Vollziehbarkeit: § 80 Abs. 5 VwGO .....	398
aa) Wann ist der Antrag statthaft? .....	399
bb) Wann ist das Vorverfahren ordnungsgemäß durchgeführt? .....	401
cc) Wann besteht ein Rechtsschutzinteresse? .....	401
dd) Wann ist der Antrag begründet? .....	402
d) Gerichtliche Feststellung der Rechtswidrigkeit: Fortsetzungsfeststellungsklage .....	405
aa) Wann besteht ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse? .....	407
bb) Was ist mit Fristen und Vorverfahren? .....	409
cc) Wann ist die Fortsetzungsfeststellungsklage begründet? .....	410
e) Gerichtliche Feststellung der Nichtigkeit: Nichtigkeitsfeststellungsklage .....	410
2. Erzwingung begünstigender Verwaltungsakte .....	411
a) Verpflichtungsklage .....	412
aa) Wann ist die Klagebefugnis gegeben? .....	414
bb) Wann ist das Vorverfahren ordnungsgemäß durchgeführt? .....	414
cc) Gegen wen ist die Verpflichtungsklage zu richten? .....	415
dd) Wann ist die Verpflichtungsklage begründet? .....	416
b) Verpflichtungswiderspruch .....	417
c) (Verpflichtungs-)Fortsetzungsfeststellungsklage .....	418
d) Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung .....	419

<b>§ 20. Spezielle Regelungsinhalte von Verwaltungsakten</b> . . . . .	423
I. „Aufhebung eines vorangegangenen Verwaltungsakts“ . . . . .	423
1. Wirkungsaspekte . . . . .	424
a) Aufhebung als Gestaltung . . . . .	424
b) Abgrenzung zu verwandten Erscheinungen . . . . .	426
2. Rechtmäßigkeitsaspekte . . . . .	427
a) Aufhebung nach Widerspruch . . . . .	428
b) Aufhebung wegen Rechtswidrigkeit (Rücknahme) . . . . .	429
aa) Rechtswidrigkeit . . . . .	430
bb) Vertrauensschutz . . . . .	431
cc) Ermessensfehlerfreiheit . . . . .	433
c) Aufhebung im öffentlichen Interesse (Widerruf) . . . . .	433
aa) Rechtmäßigkeit . . . . .	434
bb) Vertrauensschutz . . . . .	435
cc) Ermessensfehlerfreiheit . . . . .	436
3. Rechtsschutzaspekte . . . . .	436
a) Abwehr der Aufhebung einer Begünstigung . . . . .	437
b) Erzwingung der Aufhebung einer Belastung . . . . .	437
II. „Selbstverpflichtung zu Vornahme oder Unterlassung eines weiteren Verwaltungsakts“ – die Zusicherung . . . . .	437
1. Wirkungen . . . . .	438
2. Wirkungsbedingungen . . . . .	439
a) Tatbestand der Zusicherung . . . . .	439
b) Wirksamkeit . . . . .	440
3. Rechtmäßigkeit . . . . .	441
a) Zusicherung des Erlasses eines Verwaltungsakts . . . . .	441
b) Zusicherung der Unterlassung eines Verwaltungsakts . . . . .	441
4. Rechtsschutz . . . . .	442
a) Durchsetzung gewährter Zusicherungen (Klage aus Zusicherung) . . . . .	442
b) Abwehr belastender Zusicherungen (Klage gegen Zusicherung) . . . . .	442
c) Erzwingung von Zusicherungen (Klage auf Zusicherung) . . . . .	443
III. Regelungsinhalt mit „Nebenbestimmung“ . . . . .	443
1. Wirkungsaspekte . . . . .	444
a) Begründung einer zusätzlichen Pflicht („Auflage“) . . . . .	444
b) Begründung einer zusätzlichen behördlichen Befugnis („Widerrufsvorbehalt“, „Auflagenvorbehalt“) . . . . .	445
c) Zeitliche Gestaltung der Wirksamkeit der Begünstigung („Bedingung“, „Befristung“) . . . . .	446
d) Nachträgliche Nebenbestimmungen? . . . . .	447
2. Rechtmäßigkeitsaspekte . . . . .	448
3. Rechtsschutzaspekte . . . . .	450

<b>§ 21. Gerichtsakte im Verwaltungsrecht – Urteile, Gerichtsbescheide,</b>	
<b>Beschlüsse</b> . . . . .	453
I. Wirkungen . . . . .	454
1. Änderung der Rechtslage (Gestaltungswirkung) . . . . .	454
2. Klärung für künftige Entscheidungen (präjudizielle Wirkung) . . . . .	456
3. Ermöglichung der Vollstreckung (Titelwirkung) . . . . .	456
II. Wirkungsbedingungen . . . . .	457
III. Rechtmäßigkeit . . . . .	459
IV. Rechtsschutz . . . . .	459
1. Abwehr belastender Gerichtsakte . . . . .	459
2. Erzwingung begünstigender Gerichtsakte . . . . .	463
<b>§ 22. Öffentlich-rechtliche Verträge</b> . . . . .	465
I. Wirkungen . . . . .	468
1. Änderung der Rechtslage (Gestaltungswirkung) . . . . .	468
2. Klärung für künftige Entscheidungen (präjudizielle Wirkung) . . . . .	469
3. Ermöglichung der Vollstreckung (Titelwirkung) . . . . .	469
II. Wirkungsbedingungen . . . . .	470
1. Handlungsformqualifikation „öffentlich-rechtlicher Vertrag“ . . . . .	470
a) Vornahme des Rechtsgeschäfts . . . . .	470
b) Inhalt des Rechtsgeschäfts . . . . .	470
2. Wirksamkeit (im engeren Sinne) . . . . .	471
a) Negative Wirksamkeitsvoraussetzung 1: fachrechtlicher Ausschluss . . . . .	472
b) Negative Wirksamkeitsvoraussetzung 2: Nichtigkeit . . . . .	472
aa) Nichtigkeitsgründe nach § 59 Abs. 2 VwVfG* . . . . .	473
bb) Nichtigkeitsgründe aus dem BGB . . . . .	473
c) Positive Wirksamkeitsvoraussetzung: erforderliche Zustimmungen . . . . .	474
d) Nachträgliche negative Wirksamkeitsvoraussetzung: Kündigung oder Aufhebung . . . . .	475
aa) Kündigung wegen geänderter Verhältnisse . . . . .	476
bb) Kündigung im öffentlichen Interesse . . . . .	477
3. Wirksamkeit einzelner Vertragsklauseln (AGB-Kontrolle) . . . . .	477
III. Rechtmäßigkeit . . . . .	477
1. Rechtmäßigkeit des Austauschvertrags . . . . .	478
2. Rechtmäßigkeit des Vergleichsvertrags . . . . .	479
IV. Rechtsschutz . . . . .	479
1. Durchsetzung gewährter Ansprüche (Klage aus Vertrag) . . . . .	479
2. Abwehr belastender Verträge (Klage gegen Vertrag) . . . . .	480
3. Erzwingung von Verträgen (Klage auf Vertrag) . . . . .	481
<b>§ 23. Rechtsverordnungen und Satzungen</b> . . . . .	483
I. Wirkungen . . . . .	485
II. Wirkungsbedingungen . . . . .	487
1. Handlungsformqualifikation „Rechtsverordnung“/„Satzung“ . . . . .	487

2. Wirksamkeitsvoraussetzungen	488
a) Kompetenzgrundlage	489
b) Formelle Voraussetzungen	489
aa) Zuständigkeit	489
bb) Verfahren	491
cc) Form	492
dd) Ausnahme: Unbeachtlichkeitsregelungen	493
c) Materielle Voraussetzungen	493
d) Keine Aufhebung oder Erledigung	495
III. Rechtmäßigkeit	496
IV. Rechtsschutz	496
1. Abwehr belastender Rechtsverordnungen/Satzungen	496
a) Inzidenter Rechtsschutz	497
b) Antrag auf Unwirksamklärung (Normenkontrolle)	499
c) Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung	501
d) Klage auf Feststellung des Nichtbestehens einer Kompetenzgrundlage	502
2. Erzwingung von Rechtsverordnungen/Satzungen	502
<b>§ 24. Gesetzgebungsakte im Verwaltungsrecht</b>	<b>503</b>
I. Wirkungen	503
II. Wirkungsbedingungen	505
1. Handlungsformqualifikation „Gesetz“	505
2. Wirksamkeit	506
a) Positive Wirksamkeitsvoraussetzungen: Ausfertigung und Verkündung	506
b) Negative Wirksamkeitsvoraussetzung 1: Verfassungsmäßigkeit	506
c) Negative Wirksamkeitsvoraussetzung 2: Unionsrechtmäßigkeit	507
III. Rechtmäßigkeit	508
IV. Rechtsschutz	509
1. Abwehr von Gesetzen	509
2. Erzwingung von Gesetzen	510
<b>§ 25. Innenrechtsakte – Weisungen, Verwaltungsvorschriften, Sonderverordnungen</b>	<b>511</b>
I. Wirkungen	512
1. Gestaltung von Pflichten	512
2. Gestaltung von Tatbestandsmerkmalen („Normkonkretisierung“)	514
3. Gestaltung der Verwaltungsorganisation	515
II. Wirkungsbedingungen	515
III. Rechtmäßigkeit	517
IV. Rechtsschutz	517

<b>§ 26. Privatrechtsgeschäfte der Verwaltung</b>	519
I. Anwendungsbereiche	520
II. Wirkungen	522
III. Wirkungsbedingungen	523
IV. Rechtmäßigkeit	524
V. Rechtsschutz	525
1. Spezialfall: Vergaberechtsweg	525
2. Normalfall: Zivilrechtsweg	525
VI. Ausübung von Privatrechten	527
<b>§ 27. Nichtrechtsakte („Realakte“) der Verwaltung</b>	529
I. Rechtmäßigkeit	530
1. Vorbehalt des Gesetzes – Verbot gewisser Maßnahmen ohne besondere Befugnis	530
a) Maßnahme im Vorbehaltsbereich	530
b) Befugnis für die Maßnahme	532
2. Richtervorbehalt – Verbot gewisser Maßnahmen ohne erlaubenden Gerichtsakt	533
II. Rechtsschutz	534
1. Rechtsweg	534
2. Abwehr belastender Realakte	535
3. Erzwingung begünstigender Realakte	536
III. Wichtige Fallgruppen	537
1. Gewaltanwendung	537
a) Körperliche Gewalt als Vollstreckungsmittel	538
b) Körperliche Gewalt außerhalb der Vollstreckungskonstellation	539
2. Öffentliche Warnung	539
3. Drohung	541
4. Absprache und anderes „informelles Verwaltungshandeln“	541
5. Datenverarbeitung	542
a) Verarbeitung personenbezogener Daten – Verwaltungsdatenschutzrecht	542
b) Registerführung	544

<b>Selbstkontrollaufgaben zu Teil IV</b>	547
--	-----

## V. Verfahren

<b>§ 28. Systematischer Überblick</b>	553
<b>§ 29. Behördliche Verfahren</b>	557
I. Verwaltungsverfahren im Sinne des § 9 VwVfG*	558
1. Akteure	558
a) Behörde	558
b) Beteiligte	559

2. Ablauf .....	560
a) Initiation .....	561
b) Information .....	562
c) Partizipation .....	563
d) Dezision .....	564
3. Arten .....	564
a) Förmliches Verwaltungsverfahren .....	565
b) Planfeststellungsverfahren .....	566
II. Behördliches Vollstreckungsverfahren .....	566
III. Andere behördliche Verfahren .....	567
<b>§ 30. Verwaltungsgerichtliche Verfahren .....</b>	<b>569</b>
I. Erstinstanzliches Verfahren .....	569
1. Akteure .....	570
a) Gericht .....	570
b) Beteiligte .....	570
2. Ablauf .....	572
a) Initiation .....	572
b) Information .....	573
c) Partizipation .....	575
d) Dezision .....	576
e) Sonderformen der Verfahrensbeendigung .....	576
II. Rechtsmittelverfahren .....	578
III. Gerichtliches Vollstreckungsverfahren .....	579
1. Vollstreckung zugunsten von Verwaltungsträgern .....	579
2. Vollstreckung gegen Verwaltungsträger .....	579
 <b>Selbstkontrollaufgaben zu Teil V. ....</b>	<b>583</b>
 <b>Lösungshinweise</b>	
<b>Lösungshinweise zu den Selbstkontrollaufgaben .....</b>	<b>587</b>
Teil I. ....	587
Teil II. ....	589
Teil III. ....	591
Teil IV. ....	593
Teil V. ....	600
 <b>Sachregister .....</b>	<b>601</b>