

# Inhalt

<b>Vorwort mit wichtigen Hinweisen zur Arbeit mit dem Buch</b>	<b>5</b>
<b>Vorwort zur 1. Auflage</b>	<b>7</b>
<b>Verzeichnis der Übersichten und Prüfungsschemata</b>	<b>25</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>27</b>
<b>Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur</b>	<b>34</b>

## TEIL 1 EINFÜHRUNG

---

<b>§ 1 Begriff der öffentlichen Verwaltung</b>	<b>40</b>
<b>§ 2 Verwaltungsrecht und Verfassungsrecht</b>	<b>45</b>
<b>§ 3 Verwaltungsrecht und Unionsrecht</b>	<b>49</b>
I. Geltungsumfang des Unionsrechts in den Mitgliedstaaten	50
II. Auswirkungen des Unionsrechts auf die mitgliedstaatliche Verwaltung	53
1. Umsetzung durch nationales Recht	53
2. Vollzug durch nationale Behörden	53
3. Europäischer Verwaltungsverbund	54
4. Europäische Verwaltungszusammenarbeit	55
5. Besonderes Verwaltungsrecht	56
<b>§ 4 Wiederholungs- und Verständnisfragen zu Teil 1</b>	<b>59</b>

## TEIL 2 GRUNDLAGEN DES VERWALTUNGSRECHTS

---

<b>§ 5 Einordnung und Abgrenzungen des Verwaltungsrechts im Gesamtrechtssystem der Bundesrepublik Deutschland</b>	<b>61</b>
I. Verwaltungsrecht und seine Untergliederungen	61
II. Verwaltungsrecht als Teilgebiet des öffentlichen Rechts und seine Abgrenzung zum Privatrecht	62
1. Bedeutung der Abgrenzung	62
2. Ansatzpunkte für die Abgrenzung	63
a) Abgrenzungstheorien	63
b) Aufgabenbereich der Behörde	66
c) Zwei-Stufen-Theorie	67
d) Problemfälle	68
aa) Realakte	69
bb) Rechtsakte	71
III. Prüfung der Generalklausel in § 40 Abs. 1 VwGO	72
1. Aufdrängende Sonderzuweisungen	73
2. Merkmale der Generalklausel in § 40 Abs. 1 VwGO	73
a) Öffentlich-rechtliche Streitigkeit	74
b) Nichtverfassungsrechtliche Streitigkeit	74

c) Fehlen einer abdrängenden Sonderzuweisung	76
d) Verfahren bei Rechtswegstreitigkeiten	77
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	78
<b>§ 6 Verwaltungsorganisation</b>	79
I. Grundbegriffe	79
1. Verwaltungsträger	79
2. Organ, Behörde, Amt	80
II. Zuständigkeiten	82
III. Verwaltungsaufbau	82
1. Unmittelbare Staatsverwaltung	84
a) Unmittelbare Bundesverwaltung	84
b) Unmittelbare Landesverwaltung	85
2. Mittelbare Staatsverwaltung	85
a) Körperschaften	85
b) Anstalten	88
c) Stiftungen	89
d) Beliehene	89
IV. Staatsaufsicht	91
1. Arten der Aufsicht	92
2. Aufsicht bei unmittelbarer Staatsverwaltung	92
3. Aufsicht bei mittelbarer Staatsverwaltung	92
4. Aufsicht des Bundes gegenüber den Ländern	93
V. Wiederholungs- und Verständnisfragen	93
<b>§ 7 Rechtsquellen der Verwaltung</b>	94
I. Verfassungsrecht	94
II. Formelle Gesetze	94
III. Materielle Gesetze	95
1. Rechtsverordnungen	95
2. Satzungen	96
IV. Verwaltungsvorschriften	96
V. Gewohnheitsrecht	96
VI. Richterrecht	97
VII. Allgemeine Rechtsgrundsätze	97
VIII. Unionsrecht und Völkerrecht	98
1. Unionsrecht	98
2. Völkerrecht	99
IX. Rangordnung der Rechtsquellen	99
X. Prüfungs- und Verwerfungskompetenz der Verwaltung	101
XI. Wiederholungs- und Verständnisfragen	103
<b>§ 8 Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung</b>	104
I. Vorrang des Gesetzes	104
II. Vorbehalt des Gesetzes	105
1. Begriff	105
2. Parlamentsvorbehalt und Rechtssatzvorbehalt	106
3. Zum Geltungsbereich des Vorbehalts des Gesetzes	107
a) Eingriffsverwaltung	107

b) Leistungsverwaltung	108
III. Wiederholungs- und Verständnisfragen	110
<b>§ 9 Subjektiv-öffentliche Rechte</b>	111
I. Begriffsbestimmung	111
II. Voraussetzungen für die Annahme subjektiv-öffentlicher Rechte	111
1. Allgemeines und Herangehensweise	111
a) Explizite Aussage zum (Nicht-)Vorliegen eines subjektiven öffentlichen Rechts	112
b) Schutznormtheorie	112
2. Einzelfragen	115
a) Formelle Vorschriften, insbesondere Verfahrensregelungen	115
b) Grundrechte und grundrechtsähnliche Rechtspositionen	116
c) Europarecht im engeren und weiteren Sinne	118
d) Besonderes Verwaltungsrecht	122
III. Verwaltungsprozessrechtliche Bedeutung: Klagebefugnis	129
1. Funktion und Bedeutung der Klagebefugnis	129
2. Vorliegen der Klagebefugnis	131
3. Klagebefugnis kraft Unionsrechts	135
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	140
<b>§ 10 Verwaltungsrechtsverhältnisse</b>	141
I. Begriff des Verwaltungsrechtsverhältnisses	141
II. Arten von Verwaltungsrechtsverhältnissen	141
III. Begründung von Verwaltungsrechtsverhältnissen	143
IV. Verwaltungsprozessrechtliche Bedeutung: Feststellungsklage	144
1. Statthaftigkeit	144
a) Richtiger Streitgegenstand	144
b) Subsidiarität	146
2. Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen	147
a) Feststellungsinteresse	147
b) Klagebefugnis	148
c) Widerspruchsverfahren und Klagefrist	149
d) Klagegegner	149
3. Allgemeine Zulässigkeitsvoraussetzungen	150
4. Begründetheit	150
V. Wiederholungs- und Verständnisfragen	152
<b>§ 11 Systematisierung des Verwaltungshandelns und Verwaltungsrechtsschutz</b>	153

### TEIL 3 VERWALTUNGSAKT

<b>§ 12 Begriff, Funktionen und Arten des Verwaltungsakts</b>	157
I. Tatbestandsmerkmale des Verwaltungsakts	158
1. Hoheitliche Maßnahme	158
2. Behörde	159
3. Auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts	160
4. Regelung	160
a) Abgrenzung zu Realakten	161

b) Vorbereitungs- und Teilakte	163
c) Öffentlich-rechtliche Willenserklärungen	164
5. Einzelfall	166
a) Merkmale konkret-individuell/abstrakt-generell	166
b) Allgemeinverfügung	168
6. Außenwirkung	170
a) Abgrenzung zu innerdienstlichen Weisungen	171
b) Maßnahmen zwischen und innerhalb von Verwaltungsträgern	173
c) Mehrstufige Verwaltungsakte	175
d) Organisationsakte	176
7. Vollständig automatisierter Verwaltungsakt	179
II. Funktionen des Verwaltungsakts	180
III. Arten von Verwaltungsakten	181
1. Befehlende, gestaltende und feststellende Verwaltungsakte	181
a) Befehlende Verwaltungsakte	181
b) Gestaltende Verwaltungsakte	182
c) Feststellende Verwaltungsakte	183
2. Begünstigende und belastende Verwaltungsakte	184
3. Einseitige und mitwirkungsbedürftige Verwaltungsakte; einstufige und mehrstufige Verwaltungsakte	184
4. Behördliche Erklärungen – Zusage/Zusicherung, Vorbescheid, Teilgenehmigung, vorläufiger und vorsorglicher Verwaltungsakt	185
a) Zusicherung	185
b) Zusage	187
c) Vorbescheid	188
d) Teilgenehmigung	189
e) Vorläufiger Verwaltungsakt	189
f) Vorsorglicher Verwaltungsakt	190
5. Differenzierung mit Blick auf die räumliche Reichweite: Transnationale und interföderale Verwaltungsakte	191
a) Transnationaler Verwaltungsakt	191
b) Interföderaler Verwaltungsakt	193
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	193
<b>§ 13 Bekanntgabe und Wirksamkeit von Verwaltungsakten, Rechtsnachfolge</b>	<b>194</b>
I. Wirksamkeit von Verwaltungsakten	196
II. Bekanntgabe	197
1. Adressat der Bekanntgabe	197
2. Voraussetzungen der Bekanntgabe	198
3. Verwaltungsprozessuale Relevanz der Bekanntgabe	198
4. Formen der Bekanntgabe	199
III. Rechtsnachfolge	203
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	205
<b>§ 14 Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen des Verwaltungsakts</b>	<b>206</b>
I. Ermächtigungsgrundlage zum Erlass von Verwaltungsakten	207
1. Erforderlichkeit der Ermächtigungsgrundlage – Vorbehalt des Gesetzes	207
2. Verwaltungsaktsbefugnis	208

II. Formelle Rechtmäßigkeit	211
1. Zuständigkeit	211
a) Sachliche Zuständigkeit	211
b) Örtliche Zuständigkeit	212
2. Verfahren	213
a) Verwaltungsverfahren	213
aa) Anwendungsbereich des VwVfG	214
bb) Verfahrensarten	215
cc) Allgemeine Verfahrensgrundsätze des nichtförmlichen Verfahrens	220
b) Anhörung als besonderes Verfahrenserfordernis	222
c) Akteneinsicht	224
3. Form	225
4. Rechtsbehelfsbelehrung als Formerfordernis der VwGO	227
III. Materielle Rechtmäßigkeit	227
1. Unbestimmte Rechtsbegriffe und Beurteilungsspielraum	229
a) Unbestimmte Rechtsbegriffe	229
b) Beurteilungsspielraum	230
aa) Prüfungs- und prüfungsähnliche Entscheidungen	232
bb) Weitere unbestimmte Rechtsbegriffe mit Beurteilungsspielraum	234
2. Ermessen	237
a) Begriff	237
b) Arten von Ermessen	238
c) Rechtsbindung des Ermessens	240
d) Ermessensfehler	240
e) Ermessensreduzierung auf Null	242
f) Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung	243
3. Koppelungsvorschriften	244
4. Exkurs: Planerische Abwägung	246
5. Übereinstimmung mit sonstigen Rechtsgrundsätzen und höherrangigem Recht	247
a) Verhältnismäßigkeit	247
b) Bestimmtheit	249
c) Tatsächliche und rechtliche Unmöglichkeit	250
d) Kein Verstoß gegen die Rechtskraft eines vorherigen Urteils	250
e) Kein Verstoß gegen sonstiges höherrangiges Recht	251
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	251
<b>§ 15 Rechtsfolgen fehlerhafter Verwaltungsakte</b>	253
I. Rechtsunwirksamkeit und Rechtswidrigkeit von Verwaltungsakten	253
1. Nichtigkeitsgründe	254
2. Nichtigkeitsfolgen	256
II. Anfechtbarkeit und Aufhebbarkeit	257
1. Anfechtbarkeit	257
a) Widerspruch und Anfechtungsklage	257
b) Bestandskraft von Verwaltungsakten	258
2. Aufhebbarkeit	258
3. Teilrechtswidrigkeit, Teilanfechtbarkeit und Teilaufhebbarkeit	258

III.	Folgen von Verfahrens- und Formfehlern	259
1.	Heilung von Verfahrens- und Formfehlern	261
2.	Unbeachtlichkeit von Verfahrens- und Formfehlern	265
IV.	Umdeutung fehlerhafter Verwaltungsakte	267
V.	Sonstige Fehlerfolgen	268
VI.	Wiederholungs- und Verständnisfragen	269
<b>§ 16</b>	<b>Rücknahme und Widerruf von Verwaltungsakten</b>	<b>270</b>
I.	Begriffe: Rücknahme und Widerruf	270
1.	Unterscheidung rechtmäßige und rechtswidrige Verwaltungsakte	271
2.	Unterscheidung belastende und begünstigende Verwaltungsakte	272
II.	Rücknahme	273
1.	Belastende Verwaltungsakte	275
2.	Begünstigende Verwaltungsakte	276
a)	Rücknahme leistungsgewährender Verwaltungsakte	277
aa)	Vertrauenstatbestand	277
bb)	Schutzwürdigkeit	278
b)	Rücknahme sonstiger begünstigender Verwaltungsakte	280
3.	Rücknahmefrist	282
III.	Widerruf	285
1.	Belastende Verwaltungsakte	285
2.	Begünstigende Verwaltungsakte	286
IV.	Erstattungspflicht	290
V.	Rücknahme und Widerruf von begünstigenden Verwaltungsakten mit belastender Drittwirkung	292
VI.	Rücknahme und Widerruf unionsrechtswidriger Verwaltungsakte	293
1.	Rücknahme belastender unionsrechtswidriger Verwaltungsakte	293
2.	Rücknahme begünstigender unionsrechtswidriger Verwaltungsakte	293
3.	Widerruf nachträglich unionsrechtswidriger Verwaltungsakte	296
VII.	Wiederholungs- und Verständnisfragen	298
<b>§ 17</b>	<b>Wiederaufgreifen des Verfahrens</b>	<b>299</b>
I.	Zulässigkeit des Antrags auf Wiederaufgreifen des Verfahrens i.e.S.	300
II.	Begründetheit des Antrags auf Wiederaufgreifen des Verfahrens i.e.S.	301
III.	Begründetheit des Antrags auf Aufhebung des Verwaltungsakts	302
IV.	Wiederaufgreifen i.w.S.	303
V.	Exkurs: Wiederaufnahme des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens	304
VI.	Wiederholungs- und Verständnisfragen	305
<b>§ 18</b>	<b>Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt</b>	<b>306</b>
I.	Arten von Nebenbestimmungen, Rechtsnatur, Abgrenzung	307
1.	Befristung	307
2.	Bedingung	307
3.	Widerrufsvorbehalt	308
4.	Auflage	308
5.	Auflagenvorbehalt	308
6.	Rechtsnatur der Nebenbestimmungen	309
7.	Abgrenzung	309
a)	Auflage und Bedingung	309

b) Auflage und „modifizierende Auflage“	310
II. Rechtliche Zulässigkeit von Nebenbestimmungen	311
III. Rechtsschutz gegen Nebenbestimmungen	313
1. Meinungsstand	313
2. Beurteilung	314
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	316
<b>§ 19 Vollstreckung von Verwaltungsakten</b>	<b>317</b>
I. Grundstrukturen der Verwaltungsvollstreckung	317
1. Begriff und Bedeutung	317
2. Rechtliche Grundlagen	318
II. Erzwingung von Handlungen, Duldungen und Unterlassungen	318
1. Überblick über die Zwangsmittel	318
a) Ersatzvornahme	319
b) Zwangsgeld	320
c) Unmittelbarer Zwang	321
2. Voraussetzungen	322
a) Gestrecktes Verfahren	322
aa) Grundverfügung	323
bb) Androhung des Zwangsmittels	325
cc) Festsetzung des Zwangsmittels	326
dd) Anwendung des Zwangsmittels	327
b) Sofortiger Vollzug	327
3. Keine Vollstreckungshindernisse	330
4. Keine Vollstreckung gegen Behörden	330
5. Rechtsschutzeröffnung	331
a) Gegen die Grundverfügung	331
b) Auf Einstellung der Vollstreckung	332
c) Gegen Vollstreckungsmaßnahmen	332
d) Gegen den Kostenbescheid	333
III. Vollstreckung wegen Geldforderungen	335
1. Ablauf des Vollstreckungsverfahrens	335
2. Rechtsschutz	336
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	339
<b>§ 20 Rechtsschutz im Widerspruchs- und Klageverfahren bei Verwaltungsakten</b>	<b>340</b>
I. Widerspruchsverfahren	341
1. Ablauf des Widerspruchsverfahrens	342
2. Zuständige Widerspruchsbehörde	344
3. Zulässigkeitsvoraussetzungen des Widerspruchs	344
a) Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs (§ 68 i.V.m. § 40 Abs. 1 VwGO analog)	345
b) Statthaftigkeit des Widerspruchs (§ 68 i.V.m. § 42 Abs. 1 VwGO analog)	345
c) Widerspruchsbefugnis (§ 68 i.V.m. § 42 Abs. 2 VwGO analog)	347
d) Form und Frist des Widerspruchs (§ 70 VwGO)	347
e) Widerspruchs- bzw. Sachbescheidungsinteresse	349
f) Sonstige Zulässigkeitsvoraussetzungen	350
4. Begründetheit des Widerspruchs	350

5. Reformatio in peius	350
II. Anfechtungs- und Verpflichtungsklage	353
1. Statthaftigkeit	353
a) Anfechtungsklage	353
b) Verpflichtungsklage	354
2. Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen der Anfechtungs- und Verpflichtungsklage	359
a) Klagebefugnis	359
b) Widerspruchsverfahren	359
c) Klagefrist	361
d) Klagegegner	362
3. Allgemeine Zulässigkeitsvoraussetzungen der Anfechtungs- und Verpflichtungsklage	363
a) Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs	364
b) Beteiligungsfähigkeit	364
c) Prozess- und Postulationsfähigkeit	365
d) Rechtsschutzbedürfnis	366
e) Zuständigkeit des Gerichts	367
f) Klagehäufung	368
g) Exkurs: Beiladung	369
4. Begründetheit von Anfechtungs- und Verpflichtungsklage	370
a) Anfechtungsklage	370
b) Verpflichtungsklage	375
III. Fortsetzungsfeststellungsklage	377
1. Statthaftigkeit	377
2. Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen	380
a) Klagebefugnis	380
b) Widerspruchsverfahren	380
c) Klagefrist	381
d) Klagegegner	382
e) Fortsetzungsfeststellungsinteresse	382
3. Allgemeine Zulässigkeitsvoraussetzungen	384
4. Begründetheit der Fortsetzungsfeststellungsklage	384
IV. Verfahrensgrundsätze im Verwaltungsprozess	389
V. Wiederholungs- und Verständnisfragen	390
<b>§ 21. Vorläufiger Rechtsschutz gegen und auf Verwaltungsakte</b>	392
I. Funktion und Arten vorläufigen Rechtsschutzes	392
II. Aufschiebende Wirkung und Aussetzungsverfahren	392
1. Begriff und Rechtsfolgen	392
2. Voraussetzungen der aufschiebenden Wirkung	394
3. Ausnahmetatbestände	395
a) Ausnahmen kraft gesetzlicher Regelung	395
b) Ausnahme kraft behördlicher Anordnung	396
aa) Formelle Rechtmäßigkeit der Vollziehungsanordnung	397
bb) Materielle Rechtmäßigkeit der Vollziehungsanordnung	399



4. Antrag auf Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung allgemein	400
a) Zulässigkeit des Antrags	400
aa) Statthaftigkeit	400
bb) Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen	402
b) Begründetheit des Antrags	403
c) Berücksichtigung des Unionsrechts	405
aa) Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts aufgrund nichtigen EU-Rechts	405
bb) Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts aufgrund fehlerhaften Vollzugs von EU-Recht	406
5. Vorläufiger gerichtlicher Rechtsschutz bei Verwaltungsakten mit Drittwirkung	408
a) Behördlicher Rechtsschutz	408
aa) § 80a Abs. 1 Nr. 1 VwGO	408
bb) § 80a Abs. 1 Nr. 2 VwGO	409
cc) § 80a Abs. 2 VwGO	409
b) Gerichtlicher Rechtsschutz	409
aa) Statthaftigkeit	409
(1) § 80a Abs. 3 S. 2 i.V.m. § 80 Abs. 5 S. 1 VwGO	410
(2) § 80a Abs. 3 S. 2 i.V.m. § 80 Abs. 5 S. 3 VwGO	410
bb) Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen	410
cc) Begründetheit	411
(1) Antrag auf Anordnung oder Wiederherstellung bzw. Feststellung der aufschiebenden Wirkung	411
(2) Antrag auf Anordnung der sofortigen Vollziehung und Antrag auf Aufhebung der behördlichen Aussetzung der Vollziehung	412
(3) Antrag auf Vornahme von Sicherungsmaßnahmen und Antrag auf Vollzugsfolgenbeseitigung	412
III. Einstweiliger gerichtlicher Rechtsschutz in der Verpflichtungssituation	414
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	415

## § 22 Rechtsmittel 416

## TEIL 4 WEITERE HANDLUNGSFORMEN DER VERWALTUNG

§ 23 Realakte	419
I. Begriff	420
II. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen von Realakten	421
III. Informelles Verwaltungshandeln	422
IV. Rechtsschutz gegen und auf Realakte: allgemeine Leistungsklage und einstweiliger Rechtsschutz	424
1. Allgemeine Leistungsklage	424
a) Statthaftigkeit	424
b) Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen	425
aa) Klagebefugnis	425
bb) Widerspruchsverfahren und Klagefrist	426

cc) Klagegegner	426
dd) Qualifiziertes Rechtsschutzbedürfnis	426
c) Allgemeine Zulässigkeitsvoraussetzungen	428
aa) Beteiligungs- und Prozessfähigkeit	428
bb) Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis	428
d) Begründetheit	428
2. Sonderfall: Kommunalverfassungsverstreit	431
a) Statthaftigkeit	433
b) Klagebefugnis	434
c) Allgemeines und besonderes Feststellungsinteresse	435
d) Sonstige Zulässigkeitsvoraussetzungen	435
e) Begründetheit	436
3. Einstweilige Anordnung nach § 123 VwGO	437
a) Statthaftigkeit	437
b) Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen	437
c) Begründetheit	439
V. Wiederholungs- und Verständnisfragen	441
<b>§ 24 Öffentlich-rechtliche Verträge</b>	443
I. Anwendungsbereich	443
II. Merkmale des öffentlich-rechtlichen Vertrags	444
1. Vertrag	444
2. Vertragsinhalt	445
3. Auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts	445
III. Arten öffentlich-rechtlicher Verträge	447
1. Koordinationsrechtliche und subordinationsrechtliche öffentlich-rechtliche Verträge	447
2. Besondere Vertragstypen	449
a) Vergleichsvertrag	449
b) Austauschvertrag	450
IV. Ordnungsgemäßes Zustandekommen öffentlich-rechtlicher Verträge	452
1. Zulässigkeit des Handelns durch Vertrag	452
2. Formelle Rechtmäßigkeit	452
a) Zuständigkeit	452
b) Schriftform	453
c) Zustimmung von Dritten und Behörden	453
3. Materielle Rechtmäßigkeit	454
4. Der fehlerhafte öffentlich-rechtliche Vertrag	455
a) Rechtswidrigkeit und Rechtsunwirksamkeit	455
b) Nichtigkeit	455
aa) Besondere Nichtigkeitsgründe	456
bb) Allgemeine Nichtigkeitsvorschrift	456
cc) Folgen der Nichtigkeit	458
V. Abwicklung wirksamer öffentlich-rechtlicher Verträge	458
1. Durchsetzung	458
2. Anpassung oder Kündigung	459
VI. Wiederholungs- und Verständnisfragen	461

<b>§ 25 Rechtsverordnungen</b>	462
I. Begriff	462
II. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen der Rechtsverordnung	463
1. Ermächtigungsgrundlage	463
2. Formelle Rechtmäßigkeit	465
a) Zuständigkeit	465
b) Verfahren	465
c) Form	466
3. Materielle Rechtmäßigkeit	466
III. Rechtswidrigkeit der Rechtsverordnung und Rechtsschutz	467
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	470
<b>§ 26 Satzungen</b>	471
I. Begriff	471
II. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen der Satzung	471
1. Ermächtigungsgrundlage	471
2. Formelle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	472
3. Materielle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	473
III. Rechtswidrigkeit der Satzung und Rechtsschutz	473
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	474
<b>§ 27 Verwaltungsvorschriften</b>	475
I. Begriff	475
II. Arten von Verwaltungsvorschriften	475
III. Allgemeine rechtliche Anforderungen an Verwaltungsvorschriften	476
IV. Rechtsnatur	477
V. Wiederholungs- und Verständnisfragen	481
<b>§ 28 Normenkontrolle, § 47 VwGO</b>	482
I. Begriff und Funktion	482
II. Statthaftigkeit	483
III. Antragsbefugnis	487
IV. Antragsfrist	489
V. Beteiligungsfähigkeit, Prozessfähigkeit, Postulationsfähigkeit, Antragsgegner	490
VI. Rechtsschutzbedürfnis	491
VII. Begründetheit	491
VIII. Einstweilige Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO	493
1. Statthaftigkeit	494
2. Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen	494
3. Begründetheit	494
IX. Wiederholungs- und Verständnisfragen	497
<b>§ 29 Privatrechtliches Handeln der Verwaltung und Privatisierung</b>	498
I. Privatrechtliches Handeln	498
1. Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben in Form des Privatrechts: Verwaltungsprivatrecht	498
a) Wahlfreiheit	498

b) Zwei-Stufen-Theorie	499
aa) Gewährung von Subventionen	499
bb) Zugang zu kommunalen öffentlichen Einrichtungen	502
c) Geltung der Grundrechte	503
2. Fiskalverwaltung	504
a) Geschäfte zur Bedarfsdeckung/fiskalische Hilfsgeschäfte (Staat als Kunde)	504
b) Erwerbswirtschaftliche Geschäfte (Staat als Unternehmer)	506
c) Verwaltung von Vermögensgegenständen (Staat als Eigentümer)	508
II. Privatisierung	508
1. Formelle Privatisierung	510
2. Funktionale Privatisierung	510
3. Materielle Privatisierung	512
4. Vermögensprivatisierung	512
5. Public-Private-Partnership	513
6. Regulierung	513
III. Wiederholungs- und Verständnisfragen	515

## TEIL 5 RECHT DER ÖFFENTLICHEN SACHEN

---

<b>§ 30 Begriff, Begründung und Einteilung der öffentlichen Sachen</b>	<b>517</b>
I. Begriff der öffentlichen Sachen	517
II. Statusbegründung bei öffentlichen Sachen	518
1. Gemeinwohlfunktion	518
2. Begründung eines öffentlich-rechtlichen Status	518
a) Rechtsnatur der öffentlichen Sachen	518
b) Widmung	520
aa) Voraussetzungen der Widmung	521
bb) Arten der Widmung	521
c) Änderung der Widmung	523
d) Aufhebung der Widmung	523
3. Indienststellung	523
III. Einteilung der öffentlichen Sachen	523
<b>§ 31 Öffentliche Sachen im Gemeingebrauch</b>	<b>525</b>
I. Straßenrechtlicher Gemeingebrauch	525
II. Straßenrechtliche Sondernutzung	526
1. Öffentlich-rechtliche Sondernutzung	527
2. Privatrechtliche Sondernutzung	529
III. Abgrenzung Gemeingebrauch und öffentlich-rechtliche Sondernutzung	529
1. Anliegergebrauch	530
2. Weitere grundrechtsrelevante Abgrenzungen zwischen Gemeingebrauch und Sondernutzung	531
<b>§ 32 Öffentliche Sachen im Sondergebrauch</b>	<b>534</b>

<b>§ 33 Öffentliche Sachen im Anstaltsgebrauch</b>	535
I. Sachenrechtliche Widmung	536
II. Nutzung von Sachen im Anstaltsgebrauch	536
<b>§ 34 Öffentliche Sachen im Verwaltungsgebrauch</b>	540
<b>§ 35 Wiederholungs- und Verständnisfragen</b>	541

## TEIL 6 HAFTUNG FÜR VERWALTUNGSHANDELN

---

<b>§ 36 Einführung in das Staatshaftungsrecht</b>	543
<b>§ 37 Amtshaftungsansprüche</b>	545
I. Charakterisierung des Amtshaftungsanspruchs	545
II. Anspruchsvoraussetzungen	546
1. Handeln in Ausübung eines öffentlichen Amtes	546
a) Öffentliches Amt	546
b) In Ausübung	549
2. Verletzung der einem Dritten gegenüber obliegenden Amtspflicht	550
a) Amtspflicht	550
b) Verletzung	551
c) Drittrichtung der Amtspflicht	553
3. Verschulden	557
a) Verschuldensmaßstab und Mitverschulden	557
b) Beweislast	559
4. Schaden	560
a) Kausalität	560
b) Art und Umfang des Schadens	561
5. Ausschlussgründe des § 839 BGB	561
a) Subsidiaritätsklausel	561
b) Richterspruchprivileg	563
c) Rechtsmittelversäumnis	564
6. Schuldner des Anspruchs	564
7. Verjährung des Amtshaftungsanspruchs	566
III. Sachverständigenhaftung gem. § 839a BGB	567
IV. Regress gegen den Amtsträger	568
V. Wiederholungs- und Verständnisfragen	568
<b>§ 38 Haftung bei Verletzung von Unionsrecht</b>	569
I. Haftung der Europäischen Union	569
1. Voraussetzungen des Anspruchs aus Art. 340 Abs. 2 AEUV	569
a) Rechtswidriges Verhalten eines Organs oder Bediensteten der Europäischen Union	570
b) Schaden und Kausalität	572
c) Verjährung	573
2. Verhältnis zu anderen Rechtsbehelfen	573
a) Art. 340 Abs. 2 AEUV und unionsrechtlicher (Primär-)Rechtsschutz	573
b) Art. 340 Abs. 2 AEUV und nationale Rechtsbehelfe	574

II.	Mitgliedstaatliche Haftung	575
1.	Rechtsgrundlage des Anspruchs	575
2.	Voraussetzungen des Anspruchs	575
a)	Schutznormverletzung	575
b)	Hinreichend qualifizierter Rechtsverstoß	576
c)	Unmittelbare Kausalität	578
3.	Geltendmachung des unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruchs	578
4.	Verhältnis zu nationalen Haftungsansprüchen	579
III.	Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund	580
IV.	Wiederholungs- und Verständnisfragen	581
<b>§ 39</b>	<b>Entschädigungsansprüche bei Eigentumseingriffen</b>	<b>582</b>
I.	Überblick über die Entschädigungsregelungen	582
II.	Enteignungsentschädigung	582
1.	Eigentum	583
2.	Enteignung	584
a)	Historische Entwicklung des Enteignungsbegriffs	584
b)	Rechtsprechung des BVerfG	585
3.	Zulässigkeitsvoraussetzungen der Enteignung	587
a)	Ermächtigungsgrundlage (aufgrund eines Gesetzes oder durch ein Gesetz)	588
b)	Allgemeinwohl	588
c)	Verhältnismäßigkeit	590
d)	Entschädigungsregelung	591
4.	Rechtsfolge: Entschädigung	592
5.	Haftungsgegner	592
6.	Verjährung	593
7.	Rechtsweg	593
8.	Enteignungsverfahren	593
9.	Rückenteignung	594
III.	Ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmungen	595
1.	Rechtmäßigkeit von Inhalts- und Schrankenbestimmungen	595
2.	Ausgleichspflicht bei Inhalts- und Schrankenbestimmungen	596
3.	Entschädigung	598
4.	Rechtsweg	598
IV.	Enteignungsgleicher Eingriff	599
1.	Definition und Rechtsgrundlage des enteignungsgleichen Eingriffs	600
2.	Voraussetzungen	601
a)	Eigentum als Eingriffsobjekt	601
b)	Rechtswidriger hoheitlicher Eingriff	601
c)	Unmittelbarkeit des Eingriffs	602
d)	Sonderopfer	602
e)	Mitverschulden (§ 254 BGB)	603
3.	Entschädigung	603
4.	Haftungsgegner	604
5.	Verjährung	604
6.	Rechtsweg	604
7.	Anspruchskonkurrenzen	604

V.	Enteignende Eingriffe	605
1.	Definition und Rechtsgrundlage des enteignenden Eingriffs	606
2.	Voraussetzungen	607
a)	Eigentum als Eingriffsobjekt	607
b)	Rechtmäßiges hoheitliches Handeln	607
c)	Unmittelbarkeit des Eingriffs	607
d)	Sonderopfer	607
e)	Mitverschulden (§ 254 BGB)	608
3.	Weitere Voraussetzungen	609
4.	Anspruchskonkurrenzen	609
VI.	Wiederholungs- und Verständnisfragen	610
<b>§ 40</b>	<b>Ansprüche aus (allgemeiner) Aufopferung</b>	<b>611</b>
I.	Definition und Rechtsgrundlage des allgemeinen Aufopferungsanspruchs	611
II.	Anwendungsbereich	611
III.	Voraussetzungen	612
1.	Nichtvermögenswerte Rechtsgüter	612
2.	Hoheitlicher und unmittelbarer Eingriff	612
3.	Sonderopfer	612
4.	Mitverschulden (§ 254 BGB)	613
5.	Entschädigung	613
6.	Anspruchskonkurrenzen	613
IV.	Wiederholungs- und Verständnisfragen	614
<b>§ 41</b>	<b>Folgenbeseitigungs-, Unterlassungs- und Herstellungsansprüche</b>	<b>615</b>
I.	Begriff des Folgenbeseitigungsanspruchs	615
II.	Rechtsgrundlage	616
III.	Voraussetzungen	616
1.	Öffentlich-rechtliches Handeln	616
2.	Verletzung subjektiver Rechte	617
3.	Fortdauernde rechtswidrige Folgen	617
IV.	Ausschlussgründe	618
1.	Rechtliche und tatsächliche Möglichkeit der Wiederherstellung	618
2.	Zumutbarkeit der Wiederherstellung	619
V.	Mitverschulden	620
VI.	Rechtsfolge	620
1.	Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands	620
2.	Unmittelbarkeit (Zurechenbarkeit) der Folgen	621
VII.	Haftungsgegner	622
VIII.	Verjährung	622
IX.	Geltendmachung des Folgenbeseitigungsanspruchs	622
X.	Öffentlich-rechtlicher Unterlassungsanspruch	624
1.	Rechtsgrundlage	624
2.	Voraussetzungen	625
a)	Hoheitlicher Eingriff	625
b)	Rechtswidrigkeit des Eingriffs	625
c)	Eingriff dauert an oder steht bevor	625
d)	Prozessuale Durchsetzung	625

XI. Sozialrechtlicher Herstellungsanspruch	626
XII. Wiederholungs- und Verständnisfragen	627
<b>§ 42 Öffentlich-rechtliche Erstattungsansprüche</b>	<b>628</b>
I. Begriff der öffentlich-rechtlichen Erstattungsansprüche	628
II. Rechtsgrundlagen	628
III. Voraussetzungen	629
1. Öffentlich-rechtliche Rechtsbeziehung	629
2. Vermögensverschiebung	630
3. Rechtsgrundlosigkeit der Vermögensverschiebung	630
IV. Ausschlussgründe	631
1. Wegfall der Bereicherung	631
2. §§ 814, 817 BGB sowie Treu und Glauben	632
V. Verjährung	632
VI. Geltendmachung des Erstattungsanspruchs	632
VII. Wiederholungs- und Verständnisfragen	634
<b>§ 43 Ansprüche aus öffentlich-rechtlichen Schuldverhältnissen</b>	<b>635</b>
I. Begriff der öffentlich-rechtlichen Schuldverhältnisse	635
II. Öffentlich-rechtliche Leistungs- und Benutzungsverhältnisse	637
III. Öffentlich-rechtliche Verwahrung	638
IV. Beamtenverhältnis	639
V. Rechtsweg	640
VI. Anspruchskonkurrenz	640
VII. Wiederholungs- und Verständnisfragen	641
<b>§ 44 Ansprüche aus öffentlich-rechtlicher Geschäftsführung ohne Auftrag (GoA)</b>	<b>642</b>
I. Abgrenzung öffentlich-rechtliche und privatrechtliche GoA	642
II. Anwendbarkeit der GoA-Vorschriften	642
1. Hoheitsträger handelt für ein Privatrechtssubjekt	643
2. Hoheitsträger handelt für einen anderen Hoheitsträger	643
3. Privatrechtssubjekt handelt für einen Hoheitsträger	645
III. Voraussetzungen	645
1. Fremdes Geschäft	645
2. Fremdgeschäftsführungswille	646
3. Ohne Auftrag oder sonstige Berechtigung	646
4. Berechtigte Übernahme der Geschäftsführung	646
IV. Ersatzansprüche	646
1. Aufwendungsersatz	646
2. Schadensersatz	646
3. Herausgabe des Erlangten	647
4. Rechtsweg	647
V. Wiederholungs- und Verständnisfragen	648
<b>Anhang: Definitionen</b>	<b>649</b>
<b>Stichwortverzeichnis</b>	<b>657</b>