

# Inhalt

<b>Einleitung: Unterteilungen des verwaltungsrechtlichen Stoffs und Stoffauswahl</b>	17
A. Allgemeines Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozessrecht	17
B. Allgemeine und besondere Teile des Allgemeinen Verwaltungsrechts	17
C. Allgemeines und besonderes Verwaltungsrecht	18
<b>1. Kapitel: Grundlagen und Grundbegriffe des Verwaltungsrechts</b>	21
A. Begriffe und Typen der Verwaltung	21
I. Die Verwaltungsbegriffe und ihre Bedeutung	21
II. Gesetzesvollzug und „gesetzesfreie“ Verwaltung	21
III. Eingriffsverwaltung, Leistungsverwaltung und planende Verwaltung	22
IV. Öffentlich-rechtlich und privatrechtlich handelnde Verwaltung	23
1. Grundlagen: Formenwahlfreiheit der Verwaltung und „Privatisierung“	23
2. Rechtsbindungen bei privatrechtlichem Handeln der Verwaltung	24
3. Klassische Problemfälle der Abgrenzung von öffentlich-rechtlichem und privatrechtlichem Handeln	25
B. Rechtsgrundlagen des Verwaltungsrechts	29
I. Verfassungsgrundlagen des Verwaltungsrechts	29
1. Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht	29
2. Verfassungsgrundlagen des materiellen Verwaltungsrechts	29
a) Gesetzesbindung der Verwaltung	30
aa) Vorrang des Gesetzes	30
bb) Vorbehalt des Gesetzes	31
b) Vertrauenschutz	32
c) Verhältnismäßigkeitsgebot	33
3. Verfassungsgrundlagen des Verwaltungsprozessrechts	33
II. Unionsrechtliche Vorgaben für das Verwaltungsrecht	34
III. Bundesrecht	35
1. Materielles Recht: das Verwaltungsverfahrensgesetz und das besondere Verwaltungsrecht des Bundes	35
2. Prozessrecht: Verwaltungsgerichtsordnung und Gerichtsverfassungsgesetz	36
IV. Die Bedeutung des Landesrechts im Verwaltungsrecht	36
1. Materielles Recht: die Verwaltungsverfahrensgesetze und das besondere Verwaltungsrecht der Länder	36
2. Prozessrecht: Ausführungsrecht der Länder zur Verwaltungsgerichtsordnung	37
C. Wesentliche Funktionen des allgemeinen Verwaltungsrechts	37
I. Überblick	37
II. Verwaltungsrecht als Verfahrensrecht	38
1. Kurzer Überblick über das Verwaltungsverfahrensrecht	38
2. Ablauf und wesentliche Grundsätze des verwaltunggerichtlichen Verfahrens	38
III. Verwaltungsrecht als Organisationsrecht	39
1. Klausurbedeutung und Schwierigkeiten des Organisationsrechts	39
2. Öffentlich-rechtliche Organisationsformen und Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts	40

3. Verteilung der Verwaltungskompetenzen	41
a) Verfassungsrechtliche Grundlagen	41
b) Unmittelbare und mittelbare Staatsverwaltung	42
c) Die Bestimmung der zuständigen Behörde in verwaltungsrechtlichen Fällen	42
4. Aufbau, Zuständigkeiten und Spruchkörper der Verwaltungsgerichtsbarkeit	44
IV. Verwaltungsrecht als „Instrumentenkasten“	45
<b>2. Kapitel: Die Prüfung der Erfolgsaussichten verwaltungsgerichtlicher Rechtsbehelfe</b>	46
A. Die Prüfung der Zulässigkeit verwaltungsgerichtlicher Rechtsbehelfe	46
I. Erläuterung der Vorgehensweise	46
II. Die Prüfung der Zulässigkeit verwaltungsgerichtlicher Rechtsbehelfe	46
1. Konnexität von Verwaltungsprozessrecht und materiellem Verwaltungsrecht	46
2. Vorschlag eines einheitlichen Prüfungsschemas für die Zulässigkeit verwaltungsrechtlicher Rechtsbehelfe	47
3. Erläuterung des Prüfungsschemas mit Beispielen und Formulierungshinweisen	48
a) Zur Bedeutung der §§ 17 ff. GVG für die Zulässigkeitsprüfung	48
b) Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs	49
aa) Grundlagen und aufdrängende Sonderzuweisungen	49
bb) Öffentlich-rechtliche Streitigkeit	50
cc) Nichtverfassungsrechtliche Streitigkeit	52
dd) Abdrängende Sonderzuweisungen	53
ee) Schaubild zur Prüfung der Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs	54
ff) Formulierungsbeispiele zur Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs	54
c) Statthafte Rechtsschutzform	56
d) Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts	56
e) Klagebefugnis	56
aa) Grundkonzeption und Anwendungsbereich	56
bb) Materiellrechtliche Grundlage: das subjektiv-öffentliche Recht	57
(1) Grundlagen	57
(2) Die Ermittlung subjektiv-öffentlicher Rechte	57
(3) Anspruch und subjektiv-öffentliches Recht	59
cc) Die Prüfung der Klagebefugnis in der Klausur	59
dd) Formulierungsbeispiele	60
f) Richtiger Beklagter	62
g) Beteiligtenfähigkeit	63
h) Prozessfähigkeit	63
i) Klageartspezifische Zulässigkeitsvoraussetzungen	64
aa) Das Widerspruchsverfahren	64
bb) Klagefrist	65
j) Rechtsschutzbedürfnis	66
k) Ergebnis	67

I)	Formulierungsbeispiel für eine unproblematische Zulässigkeitsprüfung	67
4.	Anhang: Prozessuale Erleichterungen	68
	a) Klagehäufung, § 44 VwGO	69
	b) Beiladung, § 65 VwGO	69
B.	Die Prüfung der Begründetheit verwaltungsgerichtlicher Rechtsbehelfe	70
	I. Klausurtypische Begründetheitsprobleme im Überblick	70
	II. Leitfragen der Begründetheitsprüfung	70
	1. Hat die Verwaltung rechtmäßig gehandelt?	71
	a) Grundlagen	71
	b) Prüfungsaufbau	72
	2. Hat der Kläger einen Anspruch auf ein bestimmtes Verwaltungshandeln?	72
	3. Besteht ein Rechtsverhältnis?	74
	a) Grundlagen	74
	b) Verbindung zu Rechtmäßigkeits- und Anspruchsaufbau	74
	III. Verwaltungsrechtliche Anspruchsgrundlagen	75
	1. Klausurwichtige Anspruchsnormen im Verwaltungsrecht	75
	2. Klausurwichtige ungeschriebene Anspruchsgrundlagen im Verwaltungsrecht	75
	a) Einführung	75
	b) Der allgemeine verwaltungsrechtliche Folgenbeseitigungsanspruch	76
	c) Der öffentlich-rechtliche Unterlassungsanspruch	78
	d) Der öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch	80
	IV. Typische Problemkonstellationen bei der Begründetheitsprüfung	81
	1. Der entscheidungserhebliche Zeitpunkt im Verwaltungsrecht	81
	2. Das Nachschieben von Gründen im Verwaltungsprozess	83
	3. Fehlerfolgenregeln im Verwaltungsrecht	84
	4. Fragestellungen im Zusammenhang mit der verwaltungsgerichtlichen Kontrolldichte	84
	a) Verfassungsrechtliche Grundlagen	84
	b) Grundlagen von Ermessen und Beurteilungsspielraum	85
	c) Einzelfragen des Ermessens	86
	aa) Ermessen, Sollvorschriften und intendiertes Ermessen	86
	bb) Ermessensreduzierung auf Null und Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung	87
	cc) Ermessensfehlerlehre und Folgen von Ermessensfehlern	87
	d) Einzelfragen des Beurteilungsspielraums	89
<b>3. Kapitel:</b>	<b>Handlungsformen und Rechtsschutzkonstellationen im Verwaltungsrecht</b>	91
A.	Grundlagen	91
	I. Bedeutung und Wechselbezüglichkeit von Handlungsformen und Rechtsschutz im Verwaltungsrecht	91
	II. Tatsächliches und rechtliches Verständnis von Handlungsformen der Verwaltung am Beispiel des Plans	91

III.	Handlungsformen und Rechtsschutz im Überblick	92
1.	Überblick über die Handlungsformen der Verwaltung	92
2.	Überblick über den verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz	93
a)	Rechtsschutzformen	93
b)	Wesentliche Unterscheidungen in Bezug auf den verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz	94
aa)	Rechtsschutz in der Hauptsache und einstweiliger Rechtsschutz	94
bb)	Repressiver und vorbeugender Rechtsschutz	94
cc)	Außenrechtsstreit und Innenrechtsstreit	94
B.	Der Verwaltungsakt und der Rechtsschutz im Zusammenhang mit dem Verwaltungsakt	96
I.	Der Verwaltungsakt als Handlungsform der Verwaltung	96
1.	Grundlagen	96
a)	Wesen und Bedeutung des Verwaltungsakts	96
b)	Arten des Verwaltungsakts	96
c)	Grundsätzliche Wirksamkeit des rechtswidrigen Verwaltungsakts	97
d)	Bestandskraft des Verwaltungsakts	98
e)	Verwaltungsakt-Befugnis	98
2.	Die einzelnen Merkmale des Verwaltungsakts	99
a)	Hoheitliche Maßnahme auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts	99
b)	Behörde	99
c)	Regelung	100
d)	Einzelfall	101
e)	Unmittelbare Rechtswirkung nach außen (Außenwirkung)	102
3.	Wirksamkeit und Bekanntgabe von Verwaltungsakten	104
a)	Begriff und Rechtswirkung der Bekanntgabe des Verwaltungsakts	104
b)	Bekanntgabe und Zustellung von Verwaltungsakten	104
c)	Sonderproblem Bekanntgabe von Verkehrszeichen	105
4.	Rechtmäßigkeit und Fehlerfolgen beim Verwaltungsakt	106
a)	Die Rechtmäßigkeit von Verwaltungsakten und ihre Prüfung	106
b)	Fehlerfolgenregime: §§ 42 ff. VwVfG	107
II.	Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt und Rechtsschutz gegen Nebenbestimmungen	109
1.	Wesen, Zweck und Zulässigkeit von Nebenbestimmungen	109
2.	Die verschiedenen Arten von Nebenbestimmungen	110
3.	Nebenbestimmungen und modifizierende Gewährungen	111
4.	Rechtsschutz gegen Nebenbestimmungen	111
III.	Die Aufhebung von Verwaltungsakten: §§ 48–51 VwVfG	114
1.	Grundlagen und Gesetzesystematik	114
2.	Die Rücknahme rechtswidriger Verwaltungsakte nach § 48 VwVfG	116
3.	Der Widerruf rechtmäßiger Verwaltungsakte nach § 49 VwVfG	117
4.	Die Aufhebung von Verwaltungsakten während des Rechtsbehelfsverfahrens nach § 50 VwVfG	118
5.	Das Wiederaufgreifen des Verwaltungsverfahrens nach § 51 VwVfG	119
6.	Aufhebung von Verwaltungsakten und europäisches Unionsrecht	120
a)	Die Rückforderung unionsrechtswidriger Beihilfen	120
aa)	Unionsrechtlicher Hintergrund	120

bb) Unionsrechtliche Modifikationen bei der Anwendung von § 48 VwVfG	121
b) Die Rücknahme unanfechtbarer unionsrechtswidriger belastender Verwaltungsakte	122
<b>IV. Die Verwaltungsakt-Klagen</b>	<b>123</b>
1. Grundlagen	123
2. Zulässigkeitsprobleme der Verwaltungsakt-Klagen	123
a) Statthaftigkeit der Verwaltungsakt-Klagen	123
b) Durchführung und klassische Probleme des Widerspruchsverfahrens	125
aa) Durchführung des Widerspruchsverfahrens	125
bb) Einlassen der Behörde auf einen unzulässigen Widerspruch	126
cc) Die reformatio in peius im Widerspruchsverfahren	127
3. Begründetheitsprüfung bei den Verwaltungsakt-Klagen	128
a) Anfechtungsklage	128
b) Verpflichtungsklage	129
4. Die Fortsetzungsfeststellungsklage als verlängerte Verwaltungsakt-Klage	130
a) Rechtsnatur und Anwendungsbereich der Fortsetzungsfeststellungsklage	130
b) Die Eriedigung des Verwaltungsakts	131
c) Zulässigkeitsprobleme der Fortsetzungsfeststellungsklage	131
d) Begründetheitsprüfung bei der Fortsetzungsfeststellungsklage	133
<b>C. Der Realakt und der Rechtsschutz im Zusammenhang mit dem Realakt</b>	<b>133</b>
I. Der Realakt als Handlungsform der Verwaltung	133
II. Die allgemeine Leistungsklage zur Abwehr von Realakten oder zur Durchsetzung von Ansprüchen auf Realakte	134
1. Grundlagen	134
2. Zulässigkeitsfragen der allgemeinen Leistungsklage	134
3. Begründetheitsprüfung bei der allgemeinen Leistungsklage	135
III. Der vorbeugende Rechtsschutz gegen Realakte	135
1. Unterscheidung zwischen vorbeugendem und vorläufigem Rechtsschutz	135
2. Voraussetzungen der Inanspruchnahme vorbeugenden Rechtsschutzes	135
<b>D. Der Verwaltungsvertrag und der Rechtsschutz im Zusammenhang mit dem Verwaltungsvertrag</b>	<b>136</b>
I. Der Vertrag als Handlungsform der Verwaltung	136
1. Grundlagen	136
2. Das Regelungssystem der §§ 54 bis 62 VwVfG	137
3. Ungeregelte Fragestellungen	138
a) Die Abgrenzung von verwaltungsrechtlichen und privatrechtlichen Verträgen	138
b) Die Abgrenzung zwischen Vertrag und Verwaltungsakt	139
c) Weitere Vertragstypen	139
4. Das Fehlerfolgenregime des § 59 VwVfG	139
a) Rechtswidrigkeit und Nichtigkeit des Verwaltungsvertrags	139
b) Die Nichtigkeit von Verwaltungsverträgen im Einzelnen	140

c) Folgen nichtiger Verträge	141
5. Leistungsstörungen und Rechtswegfragen	141
II. Klausur- und Rechtsschutzkonstellationen beim Verwaltungsvertrag	142
E. Die Feststellungsklage und ihre Querschnittsfunktion im Rechtsschutzsystem	143
I. Grundlagen	143
II. Subsidiarität der Feststellungsklage	145
III. Zulässigkeitsfragen der allgemeinen Feststellungsklage	145
IV. Begründetheitsprüfung bei der allgemeinen Feststellungsklage	146
F. Normsetzung der Verwaltung und Rechtsschutz gegen Normen der Verwaltung	146
I. Normsetzung der Verwaltung	146
II. Rechtsschutz gegen Normen im Verwaltungsrecht	147
1. Die Unterscheidung zwischen principalem und inzidentem Rechtsschutz	147
2. Das verwaltungsgerichtliche Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO	148
a) Statthaftigkeit	148
b) Zulässigkeitsprüfung im Übrigen	149
c) Begründetheitsprüfung	149
III. Klagen auf Normerlass im Verwaltungsrecht	150
G. Innenrecht der Verwaltung und Innenrechtsstreit	150
I. Rechtsbeziehungen des Innenrechts	150
II. Handlungsformen des Innenrechts	151
1. Überblick	151
2. Vertiefung zur Außenwirkung von Verwaltungsvorschriften	151
III. Der Innenrechtsstreit	153
1. Grundlagen	153
2. Zulässigkeitsprüfung	153
3. Begründetheitsprüfung	155
<b>4. Kapitel: Der einstweilige Rechtsschutz im Verwaltungsprozess</b>	156
A. Grundlagen	156
I. Rechtlicher und tatsächlicher Hintergrund	156
II. Arten einstweiligen Rechtsschutzes in der Verwaltungsgerichtsordnung	156
B. Der einstweilige Rechtsschutz nach §§ 80–80b VwGO	157
I. Wesen und Rechtsfolgen der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 1 VwGO	157
II. Das Entfallen der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 2 VwGO	158
III. Die Aussetzung der Vollziehbarkeit eines Verwaltungsakts nach § 80 Abs. 4 und Abs. 5 VwGO	160
1. Aussetzung durch die Behörde	160
2. Aussetzung durch das Gericht	160
a) Grundlagen	160
b) Entscheidungsmaßstab	161
aa) Ausgangslage	161

bb) Bedeutung der Begründungsanforderung in § 80 Abs. 3 VwGO für die Erfolgsaussichten eines Antrags auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung	161
c) Einzelfragen	163
aa) Faktischer Vollzug	163
bb) Vollziehbarkeitsanordnungen beim Verwaltungsakt mit Doppelwirkung	163
d) Rechtsbehelfe	164
IV. Prüfung der Erfolgsaussichten von Anträgen nach § 80 Abs. 5 VwGO	164
1. Zulässigkeitsprüfung	164
2. Begründetheitsprüfung	165
C. Der einstweilige Rechtsschutz nach § 123 VwGO	167
I. Grundlagen	167
II. Zulässigkeitsprüfung	168
III. Begründetheitsprüfung	168
IV. Einzelfragen	169
1. Das sogenannte Verbot der Vorwegnahme der Hauptsache	169
2. Einstweilige Anordnungen bei behördlichen Ermessensentscheidungen	170
D. Der einstweilige Rechtsschutz nach § 47 Abs. 6 VwGO	170
E. Unionsrechtliche Einflüsse auf den einstweiligen Rechtsschutz im Verwaltungsprozess	171
<b>5. Kapitel: Wichtige Spezialgebiete des Allgemeinen Verwaltungsrechts</b>	173
A. Vorbemerkung	173
B. Bedeutung, System und Einzelfragen des Staatshaftungsrechts	173
I. Grundlagen	173
1. Anliegen der Darstellung	173
2. Die Unterscheidung zwischen rechtswidrigem und rechtmäßigem Handeln im Staatshaftungsrecht	174
II. Entwicklungslinien des Staatshaftungsrechts	175
1. Amtshaftung und Aufopferung als historisch überlieferte Anspruchsgrundlagen des Staatshaftungsrechts	175
a) Amtshaftung	175
b) Aufopferung	176
2. Die Rechtsentwicklung unter dem Grundgesetz	177
a) Anspruch aus enteignungsgleichem Eingriff	177
b) Folgenbeseitigungsanspruch	178
c) Unionsrechtlicher Staatshaftungsanspruch	178
3. Kodifikationsbestrebungen im Staatshaftungsrecht	179
III. Staatshaftung und Verfassung	179
1. Verfassungsrechtliche Verankerung	179
2. Richterliche Rechtsfortbildung	180
3. Primärrechtsschutz und Sekundärrechtsschutz im öffentlichen Recht	180
IV. Systematisierung der staatshaftungsrechtlichen Anspruchsgrundlagen nach Anspruchszielen	181
1. Ausgangslage: Restitutions- und Kompensationsansprüche im Staatshaftungsrecht	181

2.	Überblick über die Kompensationsansprüche des Staatshaftungsrechts	184
a)	Schadensersatzansprüche	184
aa)	Amtshaftungsanspruch	184
bb)	Haftung im Rahmen verwaltungsrechtlicher Schuldverhältnisse	186
b)	Entschädigungsansprüche	188
aa)	Entschädigungsansprüche bei rechtmäßigem Staatshandeln („eigentliche Sonderopferhaftung“)	188
(1)	Aufopferungsanspruch	188
(2)	Polizeirechtlicher Entschädigungsanspruch bei rechtmäßigem Handeln	189
(3)	Enteignungsschädigung	189
(4)	Ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums	189
(5)	Anspruch aus enteignendem Eingriff	190
bb)	Entschädigungsansprüche aus dem Bereich der Staatsunrechtshaftung („uneigentliche Sonderopferhaftung“)	191
(1)	Anspruch aus aufopferungsgleichem Eingriff	191
(2)	Polizeirechtlicher Entschädigungsanspruch bei rechtswidrigem Handeln	191
(3)	Anspruch aus enteignungsgleichem Eingriff	192
cc)	Gesamtübersicht zu den Entschädigungsansprüchen	193
3.	Die Haftung für Verletzungen des Völker- oder Europarechts	194
a)	Staatshaftung für Verletzungen des Völkerrechts	194
b)	Staatshaftung für Verletzungen des Unionsrechts	194
V.	Systematisierung der Voraussetzungen der einzelnen Anspruchsinstitute	195
VI.	Zur Vorgehensweise in Klausuren	198
C.	Überblick über das Verwaltungsvollstreckungsrecht	201
I.	Grundlagen	201
1.	Funktion des Verwaltungsvollstreckungsrechts	201
2.	Examensrelevanz und typische Klausurkonstellationen	201
3.	Rechtsgrundlagen	202
4.	Anwendungsbereich des Verwaltungsvollstreckungsrechts bei gefahrenabwehrrechtlichen Standardermächtigungen	202
II.	Zwangsmittel, Vollstreckungsvoraussetzungen und Ablauf der Vollstreckung	203
1.	Zwangsmittel	203
a)	Ersatzvornahme	203
b)	Zwangsgeld	203
c)	Unmittelbarer Zwang	204
d)	Die Abgrenzung von Ersatzvornahme und unmittelbarem Zwang anhand des Abschleppens von Kraftfahrzeugen	204
2.	Die allgemeinen Vollstreckungsvoraussetzungen	205
a)	Vorliegen eines wirksamen und vollstreckbaren Verwaltungsakts	205
b)	Das Problem des Rechtswidrigkeitszusammenhangs in der Verwaltungsvollstreckung	205

3.	<b>Das Vollstreckungsverfahren</b>	206
a)	Überblick	206
b)	Androhung des Zwangsmittels	207
c)	Festsetzung des Zwangsmittels	207
d)	Anwendung des Zwangsmittels	207
4.	<b>Vollstreckung ohne Grundverfügung</b>	208
a)	Grundlagen	208
b)	Voraussetzungen des sofortigen Vollzugs	208
c)	Sofortiger Vollzug trotz Grundverfügung	209
III.	<b>Rechtsschutz gegen Vollstreckungsmaßnahmen</b>	209
1.	Grundlagen	209
2.	Verwaltungsvollstreckungsrecht und Amtshilfe	210
IV.	<b>Prüfungsschemata</b>	210
D.	<b>Überblick über das Recht der öffentlichen Sachen</b>	212
I.	<b>Grundlagen</b>	212
II.	<b>Der öffentlich-rechtliche Status einer Sache</b>	213
1.	Begründung	213
2.	Änderung und Aufhebung	214
III.	<b>Die Nutzung öffentlicher Sachen</b>	214
1.	Die Nutzung öffentlicher Sachen kraft Widmung: öffentliche Sachen im Gemeingebräuch	215
2.	Die Nutzung öffentlicher Sachen kraft besonderer Zulassung: öffentliche Sachen im Anstaltsgebrauch und im Sondergebrauch	216
3.	Keine allgemeine Nutzungsmöglichkeit: öffentliche Sachen im Verwaltungsgebrauch	216
IV.	<b>Typische Klausurprobleme</b>	216
1.	Die Abgrenzung zwischen Gemeingebräuch und Sondernutzung	216
2.	Der straßenrechtliche Anliegergebrauch	217
3.	Die Zulassung zu öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde	218
V.	<b>Das Recht der öffentlichen Sachen auf einen Blick</b>	218
	<b>Stichwortverzeichnis</b>	219