

# Inhaltsverzeichnis

	Rn	Seite
<i>Vorwort</i> .....		V
<i>Verzeichnis der Bilder</i> .....		XXIV
<i>Verzeichnis der Aufbauschemata</i> .....		XXIV
<i>Abkürzungsverzeichnis</i> .....		XXV
<i>Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur</i> .....		XXXI
<i>Literatur zur Vertiefung, Gesetzessammlungen</i> .....		XXXI

## Teil I

### Grundlagen

<b>§ 1 Einführung in das Verwaltungsrecht</b> .....	1	1
I. Das Verwaltungsrecht im Studium .....	1	1
II. Das Anliegen dieses Buchs .....	4	2
III. Typische verwaltungsrechtliche Fragestellungen .....	7	3
IV. Der Aufbau des Buchs .....	13	4
<b>§ 2 Die öffentliche Verwaltung</b> .....	14	5
I. Definitionen .....	16	6
1. Verwaltung im organisatorischen Sinne .....	16	6
2. Verwaltung im formellen Sinne .....	17	6
3. Verwaltung im materiellen Sinne .....	18	6
II. Beschreibung der öffentlichen Verwaltung .....	19	7
1. Allgemeine Merkmale .....	19	7
2. Unterscheidung nach der Wirkungsweise .....	20	7
3. Unterscheidung nach der Reichweite der Gesetzesbindung .....	23	7
4. Unterscheidung nach der Gesetzesqualität .....	25	8
<b>§ 3 Verortung des Verwaltungsrechts in der Rechtsordnung</b> .....	26	8
I. Begriff des Verwaltungsrechts .....	28	9
II. Das Verwaltungsrecht als Teil des öffentlichen Rechts .....	29	9
1. Relevanz der Abgrenzung vom Privatrecht .....	30	9
2. Abgrenzungstheorien .....	31	10
a) Die Interessentheorie .....	32	10
b) Die Subordinationstheorie .....	33	10
c) Die Sonderrechtstheorie .....	34	11
3. Sonderfall: Die Zwei-Stufen-Theorie .....	36	11
4. Bewertung und Hinweise für die Lösung von Fällen .....	37	12
5. Problematische Einzelfälle .....	39	13
a) Schlichtes Verwaltungshandeln .....	39	13
b) Unterlassungs- und Widerrufsansprüche .....	40	13
c) Vertragsrecht .....	41	14

d) Benutzung öffentlicher Anstalten und Einrichtungen . . . . .	42	14
e) Hausverbote . . . . .	43	15
III. Verhältnis des Verwaltungsrechts zu den anderen Ebenen des öffentlichen Rechts . . . . .	46	16
1. Verhältnis zum Verfassungsrecht . . . . .	46	16
a) Organisatorische und verfahrensbezogene Weichenstellungen . . . . .	47	16
b) Inhaltliche Entscheidungsmaßstäbe . . . . .	48	16
2. Verhältnis zum Europarecht . . . . .	49	17
a) Begriff des Europarechts . . . . .	50	17
b) Wesen der Europäischen Union . . . . .	51	17
c) Kompetenzen der Europäischen Union und deren Grenzen . . . . .	52	18
d) Grundsätze bei der Anwendung des Unionsrechts . . . . .	53	18
IV. Bedeutsame Einteilungen des Verwaltungsrechts . . . . .	54	18
1. Allgemeines und Besonderes Verwaltungsrecht . . . . .	54	18
2. Außenrecht und Innenrecht . . . . .	57	19
V. Die Relevanz des Privatrechts im Verwaltungsrecht . . . . .	58	20
1. Lückenfüllung im öffentlichen Recht durch Anwendung des Privatrechts . . . . .	58	20
2. Das sog. Verwaltungsprivatrecht . . . . .	61	21
VI. Entwicklung des Verwaltungsrechts . . . . .	62	21
1. Aktuelle Entwicklungstendenzen . . . . .	62	21
2. Die sog. „neue Verwaltungsrechtswissenschaft“ . . . . .	63	22
<b>§ 4 Rechtsquellen des Verwaltungsrechts . . . . .</b>	<b>64</b>	<b>22</b>
I. Einzelne Rechtsquellen . . . . .	65	23
1. Verfassungsrecht . . . . .	66	23
2. Formelle Gesetze . . . . .	67	23
3. Rechtsverordnungen . . . . .	68	24
4. Satzungen . . . . .	71	24
5. Verwaltungsvorschriften . . . . .	73	25
6. Gewohnheitsrecht . . . . .	75	26
7. Richterrecht . . . . .	77	26
8. Allgemeine Grundsätze des Verwaltungsrechts . . . . .	78	26
9. Recht der Europäischen Union . . . . .	80	27
10. Völkerrecht . . . . .	83	28
II. Rangfolge der Rechtsquellen . . . . .	85	29
1. Normenhierarchie . . . . .	85	29
2. Bundesrecht bricht Landesrecht . . . . .	89	30
3. Sonstige Kollisionsregeln . . . . .	91	30
III. Prüfungs- und Verwerfungskompetenz der Verwaltung . . . . .	93	31
1. Formelle Gesetze . . . . .	93	31
2. Rechtsverordnungen und Satzungen . . . . .	95	32
3. Verstoß gegen Unionsrecht . . . . .	97	32
IV. Das Verwaltungsverfahrensgesetz als bedeutsamste Rechtsquelle . . . . .	98	33
1. Die Entstehung des Verwaltungsverfahrensgesetzes . . . . .	100	33
2. Die Bedeutung des Verwaltungsverfahrensgesetzes . . . . .	101	33

3. Der Anwendungsbereich des Bundesgesetzes . . . . .	103	34
a) Öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit (§ 1 Abs. 1, 2 VwVfG) . . . . .	103	34
b) Subsidiaritätsklausel (§ 1 Abs. 1 VwVfG) . . . . .	104	34
c) Ausnahmen für spezielle Bereiche (§ 2 VwVfG) . . . . .	106	35
4. Der Anwendungsbereich der Ländergesetze . . . . .	108	35
a) Vollzug von Landesrecht . . . . .	108	35
b) Vollzug von Bundesrecht durch Landesbehörden (§ 1 Abs. 2, 3 VwVfG) . . . . .	109	35
5. Die verschiedenen Typen von Landesverwaltungsverfahrensgesetzen . . . . .	110	36
6. Fortentwicklung des VwVfG . . . . .	113	37

**Teil II****Grundbausteine des Verwaltungsrechts**

<b>§ 5 Verwaltungsorganisation . . . . .</b>	114	38
I. Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts . . . . .	114	38
1. Verwaltungsträger . . . . .	114	38
a) Begriff und Wesen . . . . .	115	38
b) Anknüpfungspunkt: Rechtsfähigkeit . . . . .	116	38
c) Reichweite der Rechtsfähigkeit . . . . .	117	39
2. Organ, Behörde, Amt, Amtswalter . . . . .	118	39
a) Organ . . . . .	118	39
b) Behörde . . . . .	121	40
c) Amt . . . . .	123	41
d) Organwalter und Amtswalter . . . . .	124	41
3. Träger öffentlicher Belange . . . . .	125	41
II. Verwaltungsaufbau . . . . .	126	41
1. Unmittelbare Staatsverwaltung . . . . .	127	42
a) Unmittelbare Bundesverwaltung . . . . .	127	42
b) Unmittelbare Landesverwaltung . . . . .	131	43
2. Mittelbare Staatsverwaltung . . . . .	139	45
a) Rechtsfähige Körperschaften . . . . .	140	45
b) Rechtsfähige Anstalten . . . . .	145	47
c) Stiftungen des öffentlichen Rechts . . . . .	150	48
d) Beliehene . . . . .	151	48
3. Stellen der Europäischen Union . . . . .	155	50
III. Gesetzesvollzug im europäisierten Bundesstaat . . . . .	156	50
1. Vollzug von Landesgesetzen . . . . .	157	51
2. Vollzug von Bundesgesetzen . . . . .	158	51
a) Vollzug durch die Länder als eigene Angelegenheit . . . . .	159	51
b) Bundesauftragsverwaltung . . . . .	161	52
c) Bundeseigene Verwaltung . . . . .	163	53
3. Nicht-gesetzesakzessorische Verwaltung . . . . .	164	53
4. Vollzug von Unionsrecht . . . . .	165	53
IV. Bestimmung der Zuständigkeit . . . . .	167	54

<b>§ 6 Verwaltungsverfahren</b> . . . . .	170	55
I. Bedeutung des Verwaltungsverfahrens . . . . .	170	55
II. Begriff des Verwaltungsverfahrens . . . . .	171	56
III. Das nicht-förmliche Verwaltungsverfahren (§§ 10 ff VwVfG) . . . . .	173	56
IV. Besondere Verfahrensarten . . . . .	175	57
1. Das förmliche Verfahren (§§ 63 ff VwVfG) . . . . .	176	57
2. Planfeststellungsverfahren (§§ 72 ff VwVfG) . . . . .	177	57
3. Verfahren über eine einheitliche Stelle (§§ 71a ff VwVfG) . . . . .	178	58
4. Rechtsbehelfsverfahren (§§ 79 f VwVfG) . . . . .	179	58
<b>§ 7 Handlungsmaßstäbe der Verwaltung</b> . . . . .	180	59
I. Bedeutung . . . . .	180	59
II. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung . . . . .	181	59
1. Vorrang des Gesetzes . . . . .	181	59
2. Vorbehalt des Gesetzes . . . . .	183	60
III. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz . . . . .	185	61
IV. Allgemeiner Gleichheitssatz . . . . .	187	61
V. Vertrauensschutz . . . . .	188	62
<b>§ 8 Entscheidungsspielräume der Verwaltung</b> . . . . .	189	62
I. Steuerung der öffentlichen Verwaltung durch Gesetze . . . . .	190	62
II. Unbestimmte Rechtsbegriffe und Beurteilungsspielraum . . . . .	194	64
1. Bedeutung . . . . .	194	64
2. Grundsatz der vollständigen gerichtlichen Überprüfbarkeit .	196	64
3. Anerkannte Ausnahmen und ihre Grenzen . . . . .	197	65
a) Prüfungen und prüfungähnliche Entscheidungen . . . . .	198	65
b) Dienstliche Beurteilungen . . . . .	201	66
c) Entscheidungen weisungsfreier Gremien . . . . .	202	67
d) Prognoseentscheidungen und Risikobewertungen . . . . .	203	67
III. Ermessen der Verwaltung . . . . .	206	68
1. Bedeutung . . . . .	206	68
2. Die Einräumung des Ermessens . . . . .	208	69
a) Ermittlung des Ermessensspielraums . . . . .	208	69
b) Abgrenzung von gebundenen Entscheidungen . . . . .	209	69
3. Grenzen des Ermessens . . . . .	210	70
4. Ermessensfehler . . . . .	212	70
a) Ermessensnichtgebrauch und Ermessens- unterschreitung . . . . .	213	70
b) Ermessensüberschreitung . . . . .	215	71
c) Ermessensfehlgebrauch . . . . .	217	71
5. Ermessensreduzierung auf Null . . . . .	218	72
6. Sollvorschriften und intendiertes Ermessen . . . . .	219	72
7. Besondere Ermessensarten . . . . .	221	73
a) Normatives Ermessen . . . . .	221	73
b) Planungsermessen . . . . .	222	73
c) Regulierungsermessen . . . . .	224	74

IV. Koppelungsvorschriften . . . . .	225	74
1. Bedeutung . . . . .	225	74
2. Lösungsvorschläge . . . . .	230	76
<b>§ 9 Das subjektive öffentliche Recht . . . . .</b>	<b>233</b>	<b>77</b>
I. Bedeutung . . . . .	234	77
II. Begriff . . . . .	237	78
III. Voraussetzungen . . . . .	238	79
IV. Feststellung im Einzelfall . . . . .	241	80
1. Grundrechte und grundrechtsgleiche Rechte . . . . .	241	80
2. Normen des einfachen und administrativen Rechts . . . . .	243	80
3. Europarecht . . . . .	248	82
4. Prokuratorische Klagerechte . . . . .	249	82
<b>§ 10 Das Verwaltungsrechtsverhältnis . . . . .</b>	<b>251</b>	<b>83</b>
I. Begriff . . . . .	251	83
II. Bedeutung . . . . .	252	84
III. Feststellung im Einzelfall . . . . .	253	84
IV. Arten . . . . .	254	84
1. Differenzierung nach der Dauer . . . . .	255	84
2. Differenzierung nach dem Gegenstand . . . . .	256	85
3. Differenzierung nach der Bindungswirkung . . . . .	257	85
4. Differenzierung nach den am Rechtsverhältnis Beteiligten .	258	85
V. Das „besondere Gewaltverhältnis“ . . . . .	259	86
<b>Teil III</b>		
<b>Handlungsformen der Verwaltung</b>		
<b>§ 11 Übersicht über die Handlungsformen der Verwaltung . . . . .</b>	<b>261</b>	<b>87</b>
I. Bedeutung . . . . .	262	87
II. Unterteilungen . . . . .	265	88
<b>§ 12 Der Verwaltungsakt: Wesensmerkmale und Vorkommen . . . . .</b>	<b>271</b>	<b>89</b>
I. Die Bedeutung des Verwaltungsakts . . . . .	273	90
II. Die Funktionen des Verwaltungsakts . . . . .	276	91
1. Konkretisierungsfunktion . . . . .	276	91
2. Stabilisierungsfunktion . . . . .	278	91
3. Verfahrensfunktion . . . . .	281	92
4. Titulierungsfunktion . . . . .	282	92
5. Rechtsschutzfunktion . . . . .	283	93
III. Die Begriffsmerkmale des Verwaltungsakts . . . . .	284	93
1. Der Normalfall des Verwaltungsakts, § 35 S. 1 VwVfG . . . . .	285	93
a) Behörde . . . . .	288	94
b) Hoheitliche Maßnahme . . . . .	295	95
c) Auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts . . . . .	303	97
d) Regelung . . . . .	308	98
e) Einzelfall . . . . .	321	102

f) Unmittelbare Außenwirkung .....	329	104
g) Zusammenfassung .....	339	106
h) Auslegungsgrundsätze .....	343	108
2. Die Allgemeinverfügung als Sonderfall des Verwaltungs- akts, § 35 S. 2 VwVfG .....	346	110
a) Die adressatenbezogene Allgemeinverfügung (§ 35 S. 2, 1. Var. VwVfG) .....	349	110
b) Die sachbezogene Allgemeinverfügung (§ 35 S. 2, 2. Var. VwVfG) .....	351	111
c) Die nutzungsbezogene Allgemeinverfügung (§ 35 S. 2, 3. Var. VwVfG) .....	353	111
3. Die Rechtsnatur von Verkehrszeichen .....	357	113
IV. Die Arten von Verwaltungsakten .....	361	114
1. Unterscheidung nach der Rechtswirkung für den Adressaten .....	362	114
a) Begünstigende Verwaltungsakte .....	363	114
b) Belastende Verwaltungsakte .....	365	115
c) Zusammentreffen beider Wirkungen .....	366	115
2. Unterscheidung nach dem Regelungsinhalt .....	369	116
a) Befehlende Verwaltungsakte .....	370	116
b) Gestaltende Verwaltungsakte .....	372	117
c) Feststellende Verwaltungsakte .....	374	117
3. Unterscheidung nach der Regelungsintention .....	377	118
a) „Endgültige“ Verwaltungsakte .....	377	118
b) Vorläufige Verwaltungsakte .....	378	119
c) Abgrenzung zum vorsorglichen Verwaltungsakt .....	380	119
4. Unterscheidung nach der Regelungsdauer .....	381	120
5. Unterscheidung nach den Regelungsstufen .....	382	120
a) Einstufige Verwaltungsakte .....	382	120
b) Mehrstufige Verwaltungsakte .....	383	121
c) Abgrenzung zur Entscheidungsabstufung bei der zuständigen Behörde .....	386	122
6. Unterscheidung nach der Zustimmungsbedürftigkeit .....	387	122
a) Zustimmungsfreie Verwaltungsakte .....	388	122
b) Zustimmungsbedürftige Verwaltungsakte .....	389	122
c) Abgrenzung zum Verwaltungsakt auf Unterwerfung .....	390	123
7. Unterscheidung nach der primären Wirkrichtung .....	392	123
8. Unterscheidung nach der Abhängigkeit von anderen Verwaltungsakten .....	394	124
9. Unterscheidung nach dem Grad der Gesetzesbindung .....	395	124
10. Unterscheidung nach der Art der Eröffnungskontrolle .....	397	125
a) Genehmigungsfreie, anzeigenpflichtige und genehmigungsbedürftige Tätigkeiten .....	397	125
b) Arten der Eröffnungskontrollen .....	398	125
11. Der transnationale Verwaltungsakt .....	403	126
12. Der fiktive Verwaltungsakt .....	406	127
a) Wesen .....	406	127
b) Vorkommen .....	407	128
c) Insbes. die Genehmigungsfiktion nach § 42a VwVfG .....	408	128
d) Verfahrensrechtliche Folgeprobleme .....	409	128

13. Der automatisierte Verwaltungsakt . . . . .	410	129
a) Stufen der Automatisierung . . . . .	410	129
b) Der teilautomatisierte Verwaltungsakt . . . . .	411	129
c) Der vollautomatisierte Verwaltungsakt . . . . .	412	129
V. Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt . . . . .	413	130
1. Bedeutung . . . . .	415	130
2. Rechtsgrundlagen . . . . .	417	131
3. Die einzelnen Nebenbestimmungen . . . . .	418	131
a) Befristung . . . . .	418	131
b) Bedingung . . . . .	419	132
c) Widerrufsvorbehalt . . . . .	421	132
d) Auflage . . . . .	422	133
e) Auflagenvorbehalt . . . . .	423	133
f) „Modifizierende“ Auflage . . . . .	424	133
4. Zulässigkeit von Nebenbestimmungen . . . . .	425	134
a) Sonderfall der generellen Unzulässigkeit . . . . .	425	134
b) Die Zulässigkeit von Nebenbestimmungen bei gebundenen Verwaltungsakten . . . . .	426	134
c) Die Zulässigkeit von Nebenbestimmungen bei Ermessensverwaltungsakten . . . . .	429	135
5. Die nachträgliche Beifügung einer Nebenbestimmung . . . . .	430	135
6. Rechtsschutz gegen Nebenbestimmungen . . . . .	431	136
VI. Die Bekanntgabe des Verwaltungsakts . . . . .	435	136
1. Die Bedeutung der Bekanntgabe . . . . .	436	137
a) Rechtliche Existenz und Wirksamkeit des Verwaltungsakts . . . . .	437	137
b) Die Beendigung des Verwaltungsverfahrens . . . . .	440	138
2. Anforderungen an die Bekanntgabe . . . . .	441	138
a) Die individuelle Bekanntgabe . . . . .	443	139
b) Die öffentliche Bekanntgabe . . . . .	447	140
c) Die Bekanntgabe von Verkehrszeichen . . . . .	449	140
d) Die Zustellung als „formalisierte“ Bekanntgabe . . . . .	450	141
3. Die fehlerhafte Bekanntgabe . . . . .	451	141
VII. Die Wirksamkeit des Verwaltungsakts . . . . .	454	142
1. Beginn der Wirksamkeit . . . . .	455	142
2. Ende der Wirksamkeit . . . . .	456	142
3. Sonderfall der schwebenden Unwirksamkeit . . . . .	458	143
4. Folgen der Wirksamkeit . . . . .	459	144
a) Vollziehbarkeit . . . . .	459	144
b) Vollstreckbarkeit . . . . .	460	144
c) Möglichkeit der Erlangung von Bestandskraft . . . . .	461	144
d) Tatbestands- und Bindungswirkung . . . . .	462	145
<b>§ 13 Der Verwaltungsakt: Rechtmäßigkeitsanforderungen . . . . .</b>	<b>464</b>	<b>145</b>
I. Ermächtigungsgrundlage und VA-Befugnis . . . . .	467	146
II. Die formelle Rechtmäßigkeit . . . . .	470	147
1. Die Einhaltung von Zuständigkeitsvorschriften . . . . .	470	147
a) Die sachliche Zuständigkeit . . . . .	471	147
b) Die instanzielle Zuständigkeit . . . . .	473	148
c) Die örtliche Zuständigkeit . . . . .	475	148

2.	Die Einhaltung von Verfahrensvorschriften . . . . .	478	149
a)	Einleitung des Verfahrens . . . . .	479	150
b)	Ausschluss befangener Amtsträger . . . . .	480	150
c)	Der Untersuchungsgrundsatz . . . . .	481	150
d)	Die Beteiligung anderer Behörden . . . . .	482	151
e)	Die Beteiligung Betroffener . . . . .	485	152
f)	Anhang: Nicht-akzessorische Informationsrechte . . . . .	506	158
g)	Beteiligung der anerkannten Umweltvereinigungen . . . . .	508	159
3.	Die Einhaltung von Formvorschriften . . . . .	509	160
a)	Grundsatz der Formfreiheit . . . . .	509	160
b)	Spezialgesetzliche Formvorgaben . . . . .	510	160
c)	Die elektronische Form . . . . .	512	160
4.	Die Einhaltung des Begründungsgebots . . . . .	513	161
a)	Wesen . . . . .	513	161
b)	Ausnahmen vom Begründungsgebot . . . . .	515	161
c)	Anforderungen an die Begründung . . . . .	517	162
5.	Sonderproblem: Die Rechtsbehelfsbelehrung . . . . .	519	162
a)	Rechtsgrundlagen . . . . .	519	162
b)	Anforderungen . . . . .	520	163
c)	Fehlerfolgen . . . . .	521	163
III.	Die materielle Rechtmäßigkeit . . . . .	524	164
1.	Erfüllung der Tatbestandsmerkmale . . . . .	527	164
2.	Adressat/Richtung des Verwaltungsakts (in bestimmten Fällen) . . . . .	528	165
3.	Rechtsfolgen . . . . .	530	165
4.	Übereinstimmung mit sonstigen Rechtsgrundsätzen . . . . .	531	166
a)	Bestimmtheit . . . . .	531	166
b)	Grundsatz der Verhältnismäßigkeit . . . . .	535	167
c)	Keine tatsächliche oder rechtliche Unmöglichkeit . . . . .	537	168
IV.	Aufbauschema: Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsakts . . . . .	540	168
<b>§ 14</b>	<b>Der fehlerhafte Verwaltungsakt . . . . .</b>	<b>541</b>	<b>169</b>
	I. Grundkategorien der Fehlerfolgen . . . . .	542	169
	II. Die Nichtigkeit eines Verwaltungsakts . . . . .	546	170
1.	Nichtigkeitsgründe . . . . .	546	170
a)	Systematik . . . . .	546	170
b)	Die Positivliste nach § 44 Abs. 2 VwVfG . . . . .	548	171
c)	Die Negativliste nach § 44 Abs. 3 VwVfG . . . . .	555	172
d)	Die Generalklausel nach § 44 Abs. 1 VwVfG . . . . .	560	174
2.	Reichweite der Nichtigkeit . . . . .	563	175
3.	Weitere Folgen der Nichtigkeit . . . . .	566	175
III.	Die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts . . . . .	568	176
IV.	Die Heilung eines rechtswidrigen Verwaltungsakts . . . . .	571	177
1.	Zweck und Reichweite des § 45 VwVfG . . . . .	571	177
2.	Heilungsmöglichkeiten im Einzelnen . . . . .	573	178
3.	Zeitliche Grenzen . . . . .	579	179
4.	Rechtsfolgen der Heilung . . . . .	580	180
V.	Die Unbeachtlichkeit von Verfahrens- und Formfehlern . . . . .	581	180
1.	Zweck und Reichweite des § 46 VwVfG . . . . .	581	180

2.	Anwendungsbereich des § 46 VwVfG .....	583	181
3.	Voraussetzungen des § 46 VwVfG .....	585	181
4.	Rechtsfolgen der Unbeachtlichkeit nach § 46 VwVfG .....	587	182
VI.	Die Umdeutung eines fehlerhaften Verwaltungsakts .....	588	182
1.	Wesen und Bedeutung .....	588	182
2.	Voraussetzungen .....	589	183
3.	Wirkungen .....	590	183
<b>§ 15</b>	<b>Die behördliche Aufhebung von Verwaltungsakten</b> .....	593	185
I.	Möglichkeiten der Aufhebung eines Verwaltungsakts .....	594	186
II.	Vorrang von Sonderregelungen .....	595	186
1.	Verdrängung durch Spezialnormen .....	595	186
2.	Teilweise Modifizierung durch das Unionsrecht .....	597	187
III.	Grundstrukturen der §§ 48, 49 VwVfG .....	598	187
IV.	Die Rücknahme eines rechtswidrigen belastenden Verwaltungsakts .....	606	189
1.	Interessenlage .....	606	189
2.	Anwendungsbereich .....	607	190
3.	Rechtsfolgen .....	608	190
V.	Die Rücknahme eines rechtswidrigen begünstigenden Verwaltungsakts .....	609	190
1.	Interessenlage .....	609	190
2.	Der Geld- oder Sachleistungen betreffende Verwaltungsakt .....	610	191
3.	a) Anwendungsbereich .....	610	191
4.	b) Vertrauensschutz .....	612	191
3.	Der sonstige begünstigende Verwaltungsakt .....	619	194
4.	a) Anwendungsbereich .....	619	194
5.	b) Auswirkungen des Vertrauensschutzes .....	620	194
6.	c) Die Rücknahmeeentscheidung .....	621	194
7.	d) Rechtsfolgen der Rücknahme .....	622	194
4.	4. Rücknahmefrist und -behörde .....	626	195
5.	a) Anwendungsbereich .....	626	195
6.	b) Fristbeginn .....	628	196
7.	c) Zuständige Stelle .....	629	196
VI.	Der Widerruf eines rechtmäßigen belastenden Verwaltungsakts .....	630	197
1.	Interessenlage .....	630	197
2.	Anwendungsbereich .....	631	197
3.	Ausübung des Widerrufs .....	632	197
4.	Wirkungen des Widerrufs .....	633	198
VII.	Der Widerruf eines rechtmäßigen begünstigenden Verwaltungsakts .....	634	198
1.	Interessenlage .....	634	198
2.	Anwendungsbereich .....	635	198
3.	Widerrufsgründe nach § 49 Abs. 2 VwVfG .....	636	199
4.	Widerrufsgründe nach § 49 Abs. 3 VwVfG .....	643	201
5.	Ausübung des Widerrufs .....	645	201
6.	Rechtsfolgen des Widerrufs .....	646	202

VIII.	Aufhebung unionsrechtswidriger Verwaltungsakte . . . . .	649	203
1.	Reichweite des Effektivitätsprinzips . . . . .	649	203
2.	Rücknahme belastender Verwaltungsakte . . . . .	650	203
3.	Rücknahme begünstigender Verwaltungsakte . . . . .	651	203
a)	Unionsrechtlicher Rahmen für die Vergabe von Beihilfen . . . . .	651	203
b)	Auslegung des schutzwürdigen Vertrauens . . . . .	652	204
c)	Auslegung der Rücknahmefrist . . . . .	653	204
d)	Steuerung des Rücknahmearmestens . . . . .	654	204
4.	Widerruf nachträglich unionsrechtswidriger Verwaltungs- akte . . . . .	655	205
IX.	Sonderregelungen für das Rechtsbehelfsverfahren . . . . .	656	205
1.	Interessenlage . . . . .	656	205
2.	Anwendungsbereich . . . . .	657	205
3.	Anforderungen an die Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs . . . . .	658	206
X.	Wiederaufgreifen des Verfahrens . . . . .	660	207
1.	Bedeutung . . . . .	660	207
2.	Entscheidungsmöglichkeiten . . . . .	663	207
3.	Wiederaufgreifen i.e.S . . . . .	665	208
a)	Zulässigkeit des Antrags . . . . .	665	208
b)	Begründetheit des Antrags . . . . .	667	209
c)	Rechtsfolgen . . . . .	671	210
4.	Wiederaufgreifen i.w.S . . . . .	673	210
<b>§ 16</b>	<b>Die Vollstreckung von Verwaltungsakten . . . . .</b>	<b>676</b>	<b>211</b>
I.	Grundlagen . . . . .	678	212
1.	Wesen der Verwaltungsvollstreckung . . . . .	678	212
2.	Rechtsgrundlagen der Verwaltungsvollstreckung . . . . .	680	212
3.	Arten der Vollstreckung . . . . .	682	213
II.	Die Vollstreckung von Geldforderungen . . . . .	684	213
1.	Voraussetzungen . . . . .	684	213
2.	Verfahren . . . . .	685	214
3.	Rechtsschutz . . . . .	686	214
III.	Die Erzwingung von Handlungen, Duldungen oder Unter- lassungen . . . . .	689	215
1.	Die Zwangsmittel . . . . .	689	215
a)	Die Ersatzvornahme . . . . .	690	215
b)	Das Zwangsgeld und die Zwangshaft . . . . .	693	216
c)	Der unmittelbare Zwang . . . . .	696	217
2.	Das „gestreckte“ Vollstreckungsverfahren . . . . .	699	218
a)	Vollstreckungsfähiger Verwaltungsakt als Ausgangs- punkt . . . . .	700	218
b)	Die Androhung . . . . .	702	219
c)	Die Festsetzung . . . . .	703	219
d)	Die Anwendung . . . . .	704	219
e)	Verhältnis der Stufen zueinander . . . . .	705	219
3.	Rechtsschutz im gestreckten Vollstreckungsverfahren . . . . .	706	220
4.	Sofortiger Vollzug, unmittelbare Ausführung . . . . .	707	220
a)	Wesen . . . . .	707	220

b) Voraussetzungen für den sofortigen Vollzug .....	710	221
c) Rechtsschutz .....	713	222
<b>§ 17 Der öffentlich-rechtliche Vertrag .....</b>	<b>715</b>	<b>223</b>
I. Die Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Vertrags .....	716	223
II. Rechtsgrundlagen .....	719	224
III. Die Begriffsmerkmale des öffentlich-rechtlichen Vertrags .....	720	224
1. Vertrag .....	721	224
a) Übereinstimmende Willenserklärungen .....	721	224
b) Abgrenzung zu ähnlichen Handlungsformen .....	724	225
c) Beteiligte .....	728	226
2. Auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts .....	732	227
a) Begrenzung auf verwaltungsrechtliche Materien .....	733	227
b) Abgrenzung zum privatrechtlichen Vertrag .....	734	228
3. Begründung, Änderung oder Aufhebung eines Rechtsverhältnisses .....	736	229
IV. Vertragsarten .....	739	229
1. Subordinationsrechtliche und koordinationsrechtliche Verträge .....	740	230
2. Verpflichtungs- und Verfügungsverträge .....	743	231
3. Abstrakte und kausale Verträge .....	744	231
4. Vergleichsvertrag .....	745	231
5. Austauschvertrag .....	747	232
V. Rechtmäßigkeitsanforderungen .....	748	232
1. Die Zulässigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrags .....	748	232
a) Grundsätzliche Zulässigkeit .....	748	232
b) Ermittlung von Handlungsformverboten .....	749	232
c) Bedeutsame Handlungsformverbote .....	750	233
2. Formelle Anforderungen .....	754	234
a) Zuständigkeit .....	754	234
b) Formerfordernisse .....	755	234
c) Zustimmungserfordernisse .....	760	235
3. Materiell-rechtliche Anforderungen .....	766	237
a) Der Vergleichsvertrag .....	768	238
b) Der Austauschvertrag .....	774	239
VI. Der fehlerhafte öffentlich-rechtliche Vertrag .....	782	242
1. Grundkategorien der Fehlerfolgen .....	782	242
2. Nichtigkeit nach § 59 VwVfG .....	785	243
a) Systematik .....	785	243
b) Die besonderen Nichtigkeitsgründe des § 59 Abs. 2 VwVfG .....	786	243
c) Die allgemeinen Nichtigkeitsgründe des § 59 Abs. 1 VwVfG .....	792	244
d) Die Teilnichtigkeit nach § 59 Abs. 3 VwVfG .....	798	246
VII. Die Durchführung des öffentlich-rechtlichen Vertrags .....	799	246
1. Die Durchsetzung der vertraglichen Ansprüche .....	799	246
a) Rechtsweg .....	799	246
b) Klagearten .....	800	246
c) Unterwerfung unter die sofortige Vollstreckung .....	801	247

2.	Anpassung und Kündigung in besonderen Fällen . . . . .	802	247
a)	Störung der Geschäftsgrundlage nach § 60 Abs. 1 S. 1 VwVfG . . . . .	803	247
b)	Sonderkündigungsrecht nach § 60 Abs. 1 S. 2 VwVfG .	809	248
c)	Anforderungen an die Kündigungserklärung . . . . .	810	249
3.	Sonstige Leistungsstörungen . . . . .	811	249
VIII.	Aufbauschema öffentlich-rechtlicher Vertrag . . . . .	812	249
<b>§ 18</b>	<b>Sonstige verwaltungsrechtliche Schuldverhältnisse</b> . . . . .	814	250
I.	Begriff und Bedeutung . . . . .	815	251
II.	Rechtsgrundlagen . . . . .	816	251
III.	Öffentlich-rechtliche Verwahrung . . . . .	817	252
1.	Bedeutung . . . . .	817	252
2.	Ausgestaltung . . . . .	818	252
IV.	Geschäftsführung ohne Auftrag . . . . .	819	252
1.	Bedeutung . . . . .	819	252
2.	Konstellationen . . . . .	820	253
3.	Voraussetzungen einer berechtigten Geschäftsführung ohne Auftrag . . . . .	823	254
4.	Ansprüche aus Geschäftsführung ohne Auftrag . . . . .	824	254
V.	Öffentlich-rechtliche Benutzungsverhältnisse . . . . .	825	255
1.	Bedeutung . . . . .	825	255
2.	Zuordnung zum öffentlichen Recht . . . . .	826	255
3.	Ausgestaltung . . . . .	827	255
VI.	Aufbauschema öffentlich-rechtliche GoA . . . . .	828	256
<b>§ 19</b>	<b>Schlichtes Verwaltungshandeln</b> . . . . .	830	257
I.	Begriff . . . . .	831	257
II.	Anforderungen an die Rechtmäßigkeit . . . . .	836	259
III.	Fehlerfolgen . . . . .	837	260
<b>§ 20</b>	<b>Rechtsverordnungen</b> . . . . .	840	260
I.	Wesen . . . . .	840	260
II.	Vorkommen . . . . .	841	261
III.	Anforderungen an die Rechtmäßigkeit . . . . .	842	261
1.	Ermächtigungsgrundlage . . . . .	842	261
2.	Formelle Rechtmäßigkeitsanforderungen . . . . .	843	261
3.	Materielle Rechtmäßigkeitsanforderungen . . . . .	845	262
IV.	Fehlerfolgen . . . . .	846	262
V.	Rechtsschutz . . . . .	847	263
<b>§ 21</b>	<b>Satzungen</b> . . . . .	849	264
I.	Wesen . . . . .	849	264
II.	Vorkommen . . . . .	850	264
III.	Anforderungen an die Rechtmäßigkeit . . . . .	851	264
IV.	Fehlerfolgen . . . . .	853	265
V.	Rechtsschutz . . . . .	854	265

---

<b>§ 22 Verwaltungsvorschriften . . . . .</b>	855	266
I. Wesen . . . . .	855	266
II. Erscheinungsformen . . . . .	856	266
1. Organisations-, Verfahrens- und Dienstvorschriften . . . . .	857	266
2. Norminterpretierende Verwaltungsvorschriften . . . . .	858	267
3. Gesetzes-/normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften . .	859	267
4. Ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften . . . . .	861	268
5. Gesetzesvertretende Verwaltungsvorschriften . . . . .	862	268
III. Anforderungen an die Rechtmäßigkeit . . . . .	863	268
IV. Rechtswirkungen . . . . .	866	269
V. Rechtsschutz . . . . .	868	269
<b>§ 23 Privatrechtliches Handeln der Verwaltung . . . . .</b>	869	270
I. Das sog. Verwaltungsprivatrecht . . . . .	870	270
1. Anerkannte Anwendungsfelder . . . . .	871	270
a) Fiskalische Hilfsgeschäfte . . . . .	871	270
b) Erwerbswirtschaftliche Betätigung der Verwaltung . . .	872	271
c) Verwaltungsprivatrecht im engeren Sinne . . . . .	874	271
2. Die besondere Rolle des Vergaberechts . . . . .	876	272
3. Grundrechtsbindung . . . . .	877	272
II. Die Zweitstufentheorie . . . . .	879	273
1. Funktionsweise . . . . .	879	273
2. Eingeschränkter Anwendungsbereich . . . . .	880	273
3. Nutzung öffentlicher Einrichtungen . . . . .	881	274
4. Vergabe von Subventionen . . . . .	883	274
III. Grenzverlagerungen durch Privatisierung . . . . .	888	276
1. Gründe für eine Privatisierung . . . . .	888	276
2. Arten der Privatisierung . . . . .	889	276
3. Grenzen der Privatisierung . . . . .	891	277

**Teil IV****Recht der öffentlichen Ersatzleistungen**

<b>§ 24 Systematische Übersicht . . . . .</b>	892	278
<b>§ 25 Der Folgenbeseitigungs- und Unterlassungsanspruch . . . . .</b>	896	279
I. Bedeutung . . . . .	897	279
II. Rechtsgrundlagen . . . . .	899	280
III. Die Tatbestandsmerkmale des Folgenbeseitigungsanspruchs . .	900	281
1. Hoheitliches Handeln . . . . .	900	281
2. Eingriff in ein subjektives Recht . . . . .	902	282
3. Rechtswidriger Zustand . . . . .	903	282
IV. Ausschluss des Folgenbeseitigungsanspruchs . . . . .	904	282
V. Umfang des Folgenbeseitigungsanspruchs . . . . .	905	283
VI. Durchsetzung des Folgenbeseitigungsanspruchs . . . . .	908	283
VII. Der Unterlassungsanspruch . . . . .	909	284

<b>§ 26 Der öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch</b> . . . . .	913	286
I. Bedeutung . . . . .	914	286
II. Rechtsgrundlagen . . . . .	916	286
III. Der Erstattungsanspruch nach § 49a VwVfG . . . . .	917	287
1. Anwendungsbereich . . . . .	917	287
2. Die Tatbestandsmerkmale des § 49a Abs. 1 VwVfG . . . . .	918	288
3. Umfang des Anspruchs . . . . .	920	288
4. Durchsetzung des Anspruchs . . . . .	922	289
IV. Der allgemeine öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch . . . . .	923	289
1. Anwendungsbereich . . . . .	923	289
2. Tatbestandsmerkmale . . . . .	924	290
a) Vermögensverschiebung . . . . .	924	290
b) Fehlender Rechtsgrund . . . . .	925	290
3. Umfang des Anspruchs . . . . .	926	290
4. Durchsetzung des Anspruchs . . . . .	927	291
V. Aufbauschema öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch . . . . .	929	292
<b>§ 27 Der Amtshaftungsanspruch</b> . . . . .	930	293
I. Bedeutung . . . . .	931	293
II. Entwicklung . . . . .	932	293
III. Systematik . . . . .	937	295
IV. Tatbestandsmerkmale . . . . .	938	295
1. Ausübung eines anvertrauten öffentlichen Amtes . . . . .	938	295
a) Begriff des öffentlichen Amtes . . . . .	938	295
b) Problematische Fallgruppen . . . . .	942	297
c) Das Merkmal „in Ausübung“ . . . . .	948	299
2. Verletzung einer Amtspflicht . . . . .	949	300
a) Grundlage . . . . .	950	300
b) Ausprägungen . . . . .	951	300
c) Verhältnis zur Rechtswidrigkeit . . . . .	952	301
3. Drittbezogenheit der Amtspflicht . . . . .	953	301
4. Verschulden . . . . .	955	302
5. Adäquat verursachter Schaden . . . . .	959	303
V. Haftungsausschlüsse und Haftungsbeschränkungen . . . . .	962	304
1. Sondergesetze (Art. 34 S. 1 GG) . . . . .	962	304
2. Subsidiaritätsklausel (§ 839 Abs. 1 S. 2 BGB) . . . . .	963	304
a) Zweck der Regelung . . . . .	963	304
b) Ausnahmen von der Subsidiaritätsklausel . . . . .	965	305
c) Anforderungen an den anderweitigen Ersatzanspruch . . . . .	966	306
3. Spruchrichterprivileg (§ 839 Abs. 2 S. 1 BGB) . . . . .	967	306
a) Zweck der Regelung . . . . .	967	306
b) Reichweite der Ausnahme . . . . .	968	306
4. Mitverschulden (§§ 839 Abs. 3, 254 BGB) . . . . .	969	307
VI. Umfang des Anspruchs . . . . .	972	307
VII. Anspruchskonkurrenzen . . . . .	975	308
VIII. Durchsetzung des Anspruchs . . . . .	976	308
1. Richtiger Anspruchsgegner (Passivlegitimation) . . . . .	976	308
2. Rechtsweg . . . . .	977	309

3. Prüfungsumfang .....	978	309
4. Beweislast .....	979	310
5. Verjährung .....	980	310
IX. Aufbauschema Amtshaftungsanspruch .....	982	312
X. Anhang 1: Der unionsrechtliche Staatshaftungsanspruch .....	983	313
1. Bedeutung .....	983	313
2. Tatbestandsmerkmale .....	985	313
3. Umfang des Anspruchs .....	986	314
4. Durchsetzung des Anspruchs .....	987	314
XI. Anhang 2: Staathaftungsgesetze der neuen Bundesländer .....	988	315
1. Überleitung des Staathaftungsgesetzes der DDR .....	988	315
2. Aktuelle Bedeutung .....	989	315
3. Tatbestandsmerkmale .....	990	315
4. Umfang des Anspruchs .....	991	316
5. Durchsetzung des Anspruchs .....	992	316
6. Anspruchskonkurrenzen .....	993	316
<b>§ 28 Entschädigung für Rechtsbeeinträchtigungen .....</b>	<b>994</b>	<b>317</b>
I. Entwicklung .....	994	317
II. Systematik .....	1000	319
1. Fokussierung auf Ansprüche wegen administrativer Eingriffe .....	1000	319
2. Systematisierung der Ansprüche wegen administrativer Eingriffe .....	1002	320
III. Entschädigungsansprüche wegen Administrativenteignung .....	1004	321
1. Voraussetzungen des Anspruchs .....	1004	321
a) Von Art. 14 GG geschützte Position .....	1004	321
b) Enteignung .....	1005	321
c) Rechtmäßigkeit der Enteignung .....	1008	322
2. Umfang des Anspruchs .....	1014	324
3. Durchsetzung des Anspruchs .....	1017	324
4. Aufbauschema Entschädigung wegen Administrativenteignung .....	1018	325
IV. Der enteignungsgleiche und der enteignende Eingriff .....	1019	325
1. Anwendungsbereich .....	1020	325
2. Anspruchsgrundlage .....	1021	326
3. Anspruchsvoraussetzungen des enteignungsgleichen Eingriffs .....	1022	326
a) Von Art. 14 GG geschützte Position .....	1022	326
b) Hoheitlicher Eingriff .....	1023	326
c) Gemeinwohlorientierung .....	1027	327
d) Sonderopfer durch Rechtswidrigkeit .....	1028	328
e) Vorrang des Primärrechtsschutzes .....	1029	328
4. Anspruchsvoraussetzungen des enteignenden Eingriffs .....	1030	328
a) Von Art. 14 GG geschützte Position .....	1030	328
b) Hoheitlicher Eingriff .....	1031	328
c) Gemeinwohlorientierung .....	1033	329
d) Rechtmäßigkeit des Handelns .....	1034	329
e) Sonderopfer durch die Schwere des Eingriffs .....	1035	329

f) Mitverschulden .....	1036	330
5. Reichweite der Entschädigung .....	1037	330
6. Anspruchskonkurrenzen .....	1038	330
7. Durchsetzung des Anspruchs .....	1040	331
V. Die Aufopferung im engeren Sinn .....	1042	333
1. Anwendungsbereich .....	1043	333
2. Rechtsgrundlagen .....	1044	333
3. Voraussetzungen des allgemeinen Aufopferungsanspruchs ..	1046	334
a) Immaterielle Rechtsgüter .....	1046	334
b) Hoheitlicher Eingriff .....	1047	334
c) Gemeinwohlorientierung .....	1048	334
d) Sonderopfer .....	1049	335
4. Mitverschulden .....	1051	335
5. Reichweite der Entschädigung .....	1052	335
6. Anspruchskonkurrenzen .....	1054	336
7. Durchsetzung des Anspruchs .....	1055	336
8. Aufbauschema Aufopferung i.e.S .....	1057	338
 Teil V		
<b>Das Recht der öffentlichen Sachen</b>		
§ 29 Wesensmerkmale .....	1058	340
I. Begriff der öffentlichen Sachen .....	1060	340
II. Wesen des öffentlich-rechtlichen Status .....	1064	342
III. Entstehung des öffentlich-rechtlichen Status .....	1067	343
1. Gemeinwohlfunktion .....	1067	343
2. Widmung .....	1068	343
a) Ermächtigungsgrundlage .....	1068	343
b) Rechtsnatur und Form der Widmung .....	1070	344
c) Anforderungen an die Rechtmäßigkeit .....	1072	344
3. Indienststellung .....	1074	345
IV. Rechtsfolgen der Statusbegründung .....	1075	345
V. Änderung und Aufhebung des öffentlich-rechtlichen Status .....	1078	346
§ 30 Arten der öffentlichen Sachen .....	1082	348
I. Öffentliche Sachen im (externen) Zivilgebrauch .....	1083	348
1. Öffentliche Sachen im Gemeingebrauch .....	1083	348
a) Begriff .....	1083	348
b) Anwendungsgebiete .....	1084	348
c) Nutzungsarten .....	1086	349
2. Öffentliche Sachen im Sondergebrauch .....	1087	349
a) Begriff .....	1087	349
b) Anwendungsgebiet(e) .....	1088	350
c) Nutzungsarten .....	1089	350
3. Öffentliche Sachen im Anstaltsgebrauch .....	1092	351
a) Begriff .....	1092	351
b) Anwendungsgebiete .....	1093	351
c) Nutzungsarten .....	1094	352

II. Öffentliche Sachen im (internen) Verwaltungsgebrauch . . . . .	1097	353
III. Res sacrae . . . . .	1099	353
<b>§ 31 Die Nutzung öffentlicher Sachen am Beispiel des Straßenrechts . . . . .</b>	<b>1100</b>	<b>354</b>
I. Rechtsgrundlagen . . . . .	1100	354
II. Abgrenzung des Straßenrechts vom Straßenverkehrsrecht . . . . .	1101	354
III. Der Gemeingebräuch öffentlicher Straßen . . . . .	1103	355
1. Wesen . . . . .	1103	355
2. Reichweite des Gemeingebräuchs . . . . .	1104	355
IV. Der Anliegergebrauch öffentlicher Straßen . . . . .	1108	357
1. Wesen . . . . .	1108	357
2. Reichweite . . . . .	1109	357
V. Die Sondernutzung öffentlicher Straßen . . . . .	1110	358
1. Wesen . . . . .	1110	358
2. Arten der Sondernutzung . . . . .	1111	358
a) Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Sonder- nutzungen . . . . .	1111	358
b) Abgrenzung zur Erlaubnis nach § 29 Abs. 2 und 3 StVO . . . . .	1112	358
3. Die Erteilung der öffentlich-rechtlichen Sondernutzungs- erlaubnis . . . . .	1113	359
<i>Sachverzeichnis . . . . .</i>		361