

NOMOSLEHRBUCH

Guckelberger

Allgemeines Verwaltungsrecht

mit Verwaltungsprozessrecht
und Staatshaftungsrecht

11. Auflage



Nomos

NOMOSLEHRBUCH

Prof. Dr. Annette Guckelberger
Universität des Saarlandes

Allgemeines Verwaltungsrecht

mit Verwaltungsprozessrecht
und Staatshaftungsrecht

11. Auflage



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-8136-2 (Print)

ISBN 978-3-7489-2552-1 (ePDF)

11. Auflage 2023

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2023. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Vorwort mit wichtigen Hinweisen zur Arbeit mit dem Buch

Das von *Wilfried Erbguth* begründete und von mir seit der 9. Auflage mitverantwortete Lehrbuch zum allgemeinen Verwaltungsrecht hat in der 10. Auflage eine positive Resonanz erfahren. In der nunmehr von mir allein verantworteten 11. Auflage wurden umfassende Aktualisierungen vorgenommen. Ua werden aktuelle, prüfungsrelevante Entwicklungen aus den Bereichen der Digitalisierung und Europäisierung, vor allem aber auch im Kontext der Coronapandemie aufgetretene verwaltungsrechtliche Rechtsprobleme aufgegriffen. Auch wird auf erste Maßnahmen zur Bewältigung der Energiekrise eingegangen, denen sicherlich noch weitere folgen werden. Auf Wunsch des Verlages habe ich mich um eine Reduzierung des Umfangs des Lehrbuchs bemüht und mich bei der Darstellung an den nunmehr zumeist in den Landesgesetzen enthaltenen Katalogen der zum allgemeinen Verwaltungsrecht gehörenden Prüfungsgegenstände in der 1. Juristischen Staatsprüfung orientiert. Dabei wird das bewährte didaktische Konzept des Lehrbuchs fortgesetzt, welches die Bedeutung des allgemeinen Verwaltungsrechts in seiner Vernetzung mit dem besonderen Verwaltungsrecht sowie Verwaltungsprozessrecht aufzeigt.

Allgemeines und **besonderes Verwaltungsrecht** sind miteinander verflochten, weil das allgemeine Recht vielfach die Grundlage des besonderen Rechts (etwa des Bau-, Polizei- und Kommunalrechts) bildet und das allgemeine (Verwaltungs-)Recht regelmäßig erst im Wege des besonderen Verwaltungsrechts Anwendung findet. Die Darstellung möchte die(se) enge Verbindung zwischen allgemeinem und besonderem Verwaltungsrecht anhand einzelner, besonders klausurrelevanter Stellen verdeutlichen. Indem an den Schnittstellen zum allgemeinen (Verwaltungs-)Recht bereits in wesentliche Grundlagen des besonderen Verwaltungsrechts eingeführt wird, lässt sich dieses später im Rahmen des weiteren Studiums besser erfassen.

Das **Verwaltungsprozessrecht** erscheint weiterhin nicht monolithisch am Ende der Abhandlung, sondern wird jeweils an passender Stelle problemorientiert dem allgemeinen Verwaltungsrecht zugeordnet, um die prozessuale und damit praktische Bedeutung der jeweiligen Rechtsfragen aufzuzeigen.

Die Darstellung will den Einstieg in das **allgemeine Verwaltungsrecht** erleichtern, aber auch die Möglichkeit der Vertiefung geben. Damit eignet sie sich nicht allein zur erstmaligen Aneignung des Stoffs, sondern dient zugleich der fortgeschrittenen juristischen Ausbildung und zur Examensvorbereitung. Dergestalt gilt für die Arbeit mit dem Buch folgende **Zweiteilung**:

- Bei der **erstmaligen Aneignung** des allgemeinen Verwaltungsrechts können die in kleinerer Schrift gesetzten Passagen im Text *übersprungen* werden. Entsprechendes gilt für *umfangreiche Fußnoten*, die zusätzliche Erläuterungen, Hinweise und Bewertungen liefern.
- Zur **vertiefenden Wiederholung** am Ende der erstmaligen Beschäftigung mit dem allgemeinen Verwaltungsrecht, in späteren Studienabschnitten oder zur Examensvorbereitung, ferner für die (Verwaltungs-)Praxis, ist es hingegen *ratsam*, die in kleinerer Schrift gesetzten Passagen im Text mitzulesen und zu durchdenken.
- Zur Verstärkung des Lerneffekts empfiehlt sich unabhängig von der Wissensstufe, die Fälle zunächst selbstständig zu lösen, bevor die angebotene Lösung zur Kon-

Vorwort mit wichtigen Hinweisen zur Arbeit mit dem Buch

trolle herangezogen wird. Zudem dienen Wiederholungs- und Verständnisfragen der Verfestigung des Erlernenen.

Für wertvolle Recherche- und Überprüfungsarbeiten sowie Anmerkungen aus Sicht von Examenskandidatinnen und -kandidaten möchte ich mich bei meinem Lehrstuhlteam, den Diplom-Juristinnen Katharina V. Weiß, Kerstin Wrobel und Ella Mitschang sowie den Rechtsreferendarinnen Alexandra Fiedler, Franziska Lind und Dr. Gina Starosta bedanken. Ferner gilt mein Dank den cand. iur. Paul Dick, Andreas Ecker, Demian Haddad, Johannes Hoffmann, Max Müller, Maurice Rammo, Verena Remlinger und Julia Wilbois. Außerdem haben RichterIn Sabrina Balz und stud. iur. Lucca Kaltenecker bedeutsame Hinweise gegeben. Dank gebührt des Weiteren meiner Sekretärin, Frau Marlies Weber, für das Korrekturlesen.

Ich würde mich freuen, wenn das nun in 11. Auflage vorliegende Lehrbuch weiterhin wohlwollend angenommen wird. Hinweise aus dem Leserkreis sind willkommen, an: a.guckelberger@mx.uni-saarland.de.

Saarbrücken, im September 2022

Annette Guckelberger

Vorwort zur 1. Auflage

Dem gut besetzten Kanon der Darstellungen zum allgemeinen Verwaltungsrecht ein weiteres Buch hinzuzufügen, stellt ein riskantes Unterfangen dar. Das Wagnis ist auch nur deshalb eingegangen worden, weil die Erfahrung lehrt, dass trotz aller – traditionsreichen wie jüngeren – Abhandlungen der Zugang zu diesem Rechtsgebiet von Seiten der Studierenden vielfach als dornig begriffen wird: Das (allgemeine) Verwaltungsrecht rangiert im ohnehin nicht sonderlich beliebten „Ö-“Recht regelmäßig am untersten Ende.

In Anbetracht dessen versteht sich die bewusst nicht ausufernd verfasste Darstellung als reines Lehrbuch. Es versucht auf sprachlich eingängige Weise und mit einer Vielzahl von Beispielen und Fällen die Materie nicht nur verständlich, sondern auch schmackhaft zu machen. Zur Vertiefung finden sich in den Fußnoten ergänzende Bemerkungen mit weiterführenden Hinweisen.

Zu danken ist Frau Wissenschaftlicher Mitarbeiterin *Jana Kenzler* für weitreichende inhaltliche Vorarbeiten. Frau *Kathrin Podehl*, die am Lehrstuhl für öffentliches Recht und am Ostseeinstitut für Seerecht, Umweltrecht und Infrastrukturrecht die Aufgaben der Verwaltung und Organisation wahrnimmt, hat – nicht zum ersten Mal – mit Sorgfalt die notwendigen Korrekturen und Formatierungen vorgenommen; auch ihr gebührt daher Dank.

Dankbar wäre ich schließlich für Hinweise, Anregungen und Kritik.

Rostock, im Januar 2005

Inhaltsübersicht

Vorwort mit wichtigen Hinweisen zur Arbeit mit dem Buch	5
Vorwort zur 1. Auflage	7
Abkürzungsverzeichnis	29
Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur	36
<hr/>	
TEIL 1 EINFÜHRUNG	
§ 1 Begriff der öffentlichen Verwaltung	44
§ 2 Verwaltungsrecht und Verfassungsrecht	49
§ 3 Verwaltungsrecht und Unionsrecht	51
§ 4 Wiederholungs- und Verständnisfragen zu Teil 1	59
<hr/>	
TEIL 2 GRUNDLAGEN DES VERWALTUNGSRECHTS	
§ 5 Einordnung und Abgrenzungen des Verwaltungsrechts im Gesamtrechtssystem der Bundesrepublik Deutschland	61
§ 6 Verwaltungsorganisation	79
§ 7 Rechtsquellen der Verwaltung	95
§ 8 Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	106
§ 9 Subjektiv-öffentliche Rechte	113
§ 10 Verwaltungsrechtsverhältnisse	133
§ 11 Systematisierung des Verwaltungshandelns und Verwaltungsrechtsschutz	145
<hr/>	
TEIL 3 VERWALTUNGSAKT	
§ 12 Begriff, Funktionen und Arten des Verwaltungsakts	149
§ 13 Bekanntgabe und Wirksamkeit von Verwaltungsakten, Rechtsnachfolge	187
§ 14 Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen des Verwaltungsakts	200
§ 15 Rechtsfolgen fehlerhafter Verwaltungsakte	246
§ 16 Rücknahme und Widerruf von Verwaltungsakten	264
§ 17 Wiederaufgreifen des Verfahrens	292
§ 18 Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt	299
§ 19 Vollstreckung von Verwaltungsakten	310
§ 20 Rechtsschutz im Widerspruchs- und Klageverfahren bei Verwaltungsakten	331
§ 21 Vorläufiger Rechtsschutz bei Verwaltungsakten	384
§ 22 Rechtsmittel	410

Inhaltsübersicht

TEIL 4 WEITERE HANDLUNGSFORMEN DER VERWALTUNG

§ 23	Realakte	413
§ 24	Öffentlich-rechtliche Verträge	439
§ 25	Rechtsverordnungen	458
§ 26	Satzungen	469
§ 27	Verwaltungsvorschriften	474
§ 28	Normenkontrolle, § 47 VwGO	481
§ 29	Privatrechtliches Handeln der Verwaltung und Privatisierung	497

TEIL 5 RECHT DER ÖFFENTLICHEN SACHEN

§ 30	Begriff, Begründung und Einteilung der öffentlichen Sachen	515
§ 31	Öffentliche Sachen im Gemeingebrauch	523
§ 32	Öffentliche Sachen im Sondergebrauch	533
§ 33	Öffentliche Sachen im Anstaltsgebrauch	534
§ 34	Öffentliche Sachen im Verwaltungsgebrauch	539
§ 35	Wiederholungs- und Verständnisfragen	540

TEIL 6 HAFTUNG FÜR VERWALTUNGSHANDELN

§ 36	Einführung in das Staatshaftungsrecht	541
§ 37	Amtshaftungsansprüche	544
§ 38	Haftung bei Verletzung von Unionsrecht	566
§ 39	Entschädigungsansprüche bei Eigentumseingriffen	575
§ 40	Ansprüche aus (allgemeiner) Aufopferung	603
§ 41	Folgenbeseitigungs-, Unterlassungs- und Herstellungsansprüche	607
§ 42	Öffentlich-rechtliche Erstattungsansprüche	619
§ 43	Ansprüche aus öffentlich-rechtlichen Schuldverhältnissen	626
Anhang: Definitionen		637
Stichwortverzeichnis		645

Inhalt

Vorwort mit wichtigen Hinweisen zur Arbeit mit dem Buch	5
Vorwort zur 1. Auflage	7
Verzeichnis der Übersichten und Prüfungsschemata	27
Abkürzungsverzeichnis	29
Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur	36

TEIL 1 EINFÜHRUNG

§ 1 Begriff der öffentlichen Verwaltung	44
§ 2 Verwaltungsrecht und Verfassungsrecht	49
§ 3 Verwaltungsrecht und Unionsrecht	51
I. Geltungsumfang des Unionsrechts in den Mitgliedstaaten	51
II. Auswirkungen des Unionsrechts auf die mitgliedstaatliche Verwaltung	54
1. Umsetzung durch nationales Recht	54
2. Vollzug durch nationale Behörden	55
3. Europäischer Verwaltungsverbund	57
4. Europäische Verwaltungszusammenarbeit	58
§ 4 Wiederholungs- und Verständnisfragen zu Teil 1	59

TEIL 2 GRUNDLAGEN DES VERWALTUNGSRECHTS

§ 5 Einordnung und Abgrenzungen des Verwaltungsrechts im Gesamtrechtssystem der Bundesrepublik Deutschland	61
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	68
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

Inhalt

d) Verfahren bei Rechtswegstreitigkeiten	76
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	78
§ 6 Verwaltungsorganisation	79
I. Grundbegriffe	79
1. Verwaltungsträger	79
2. Organ, Behörde, Amt	80
II. Zuständigkeiten	82
III. Verwaltungsaufbau	82
1. Unmittelbare Staatsverwaltung	83
a) Unmittelbare Bundesverwaltung	83
b) Unmittelbare Landesverwaltung	85
2. Mittelbare Staatsverwaltung	85
a) Körperschaften	86
b) Anstalten	89
c) Stiftungen	90
d) Beliehene	90
IV. Staatsaufsicht	92
1. Arten der Aufsicht	93
2. Aufsicht bei unmittelbarer Staatsverwaltung	93
3. Aufsicht bei mittelbarer Staatsverwaltung	93
4. Aufsicht des Bundes gegenüber den Ländern	94
V. Wiederholungs- und Verständnisfragen	94
§ 7 Rechtsquellen der Verwaltung	95
I. Verfassungsrecht	95
II. Formelle Gesetze	95
III. Materielle Gesetze	96
1. Rechtsverordnungen	96
2. Satzungen	97
IV. Verwaltungsvorschriften	97
V. Gewohnheitsrecht	97
VI. Richterrecht	98
VII. Allgemeine Rechtsgrundsätze	98
VIII. Unionsrecht und Völkerrecht	99
1. Unionsrecht	99
2. Völkerrecht	100
IX. Rangordnung der Rechtsquellen	100
X. Prüfungs- und Verwerfungskompetenz der Verwaltung	103
XI. Wiederholungs- und Verständnisfragen	105
§ 8 Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	106
I. Vorrang des Gesetzes	106
II. Vorbehalt des Gesetzes	107
1. Begriff	107
2. Parlamentsvorbehalt und Rechtssatzvorbehalt	108
3. Zum Geltungsbereich des Vorbehalts des Gesetzes	109
a) Eingriffsverwaltung	109
b) Leistungsverwaltung	110

Inhalt

III. Wiederholungs- und Verständnisfragen	112
§ 9 Subjektiv-öffentliche Rechte	113
I. Begriffsbestimmung	113
II. Voraussetzungen für die Annahme subjektiv-öffentlicher Rechte	113
1. Allgemeines und Herangehensweise	113
a) Explizite Aussage zum (Nicht-)Vorliegen eines subjektiven öffentlichen Rechts	114
b) Schutznormtheorie	114
2. Einzelfragen	116
a) Formelle Vorschriften, insbesondere Verfahrensregelungen	116
b) Grundrechte und grundrechtsähnliche Rechtspositionen	117
c) Europarecht im engeren und weiteren Sinne	119
III. Verwaltungsprozessrechtliche Bedeutung: Klagebefugnis	121
1. Funktion und Bedeutung der Klagebefugnis	121
2. Vorliegen der Klagebefugnis	123
3. Klagebefugnis kraft Unionsrechts	127
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	132
§ 10 Verwaltungsrechtsverhältnisse	133
I. Begriff des Verwaltungsrechtsverhältnisses	133
II. Arten von Verwaltungsrechtsverhältnissen	133
III. Begründung von Verwaltungsrechtsverhältnissen	135
IV. Verwaltungsprozessrechtliche Bedeutung: Feststellungsklage	136
1. Statthaftigkeit	136
a) Richtiger Streitgegenstand	136
b) Subsidiarität	138
2. Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen	139
a) Feststellungsinteresse	139
b) Klagebefugnis	141
c) Widerspruchsverfahren und Klagefrist	141
d) Klagegegner	142
3. Allgemeine Zulässigkeitsvoraussetzungen	142
4. Begründetheit	142
V. Wiederholungs- und Verständnisfragen	144
§ 11 Systematisierung des Verwaltungshandelns und Verwaltungsrechtsschutz	145

TEIL 3 VERWALTUNGSAKT

§ 12 Begriff, Funktionen und Arten des Verwaltungsakts	149
I. Tatbestandsmerkmale des Verwaltungsakts	150
1. Hoheitliche Maßnahme	150
2. Behörde	151
3. Auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts	151
4. Regelung	152
a) Abgrenzung zu Realakten	154
b) Vorbereitungs- und Teilakte	155
c) Öffentlich-rechtliche Willenserklärungen	156

Inhalt

5. Einzelfall	158
a) Merkmale konkret-individuell/abstrakt-generell	158
b) Allgemeinverfügung	160
6. Außenwirkung	162
a) Abgrenzung zu innerdienstlichen Weisungen	163
b) Maßnahmen zwischen und innerhalb von Verwaltungsträgern	165
c) Mehrstufige Verwaltungsakte	166
d) Organisationsakte	168
7. Vollständig automatisierter Verwaltungsakt	170
II. Funktionen des Verwaltungsakts	173
III. Arten von Verwaltungsakten	174
1. Befehlende, gestaltende und feststellende Verwaltungsakte	174
a) Befehlende Verwaltungsakte	174
b) Gestaltende Verwaltungsakte	174
c) Feststellende Verwaltungsakte	176
2. Begünstigende und belastende Verwaltungsakte	176
3. Einseitige und mitwirkungsbedürftige Verwaltungsakte; einstufige und mehrstufige Verwaltungsakte	177
4. Behördliche Erklärungen – Zusage/Zusicherung, Vorbescheid, Teilgenehmigung, vorläufiger und vorsorglicher Verwaltungsakt	177
a) Zusicherung	177
b) Zusage	179
c) Vorbescheid	180
d) Teilgenehmigung	180
e) Vorläufiger Verwaltungsakt	181
f) Vorsorglicher Verwaltungsakt	182
5. Differenzierung mit Blick auf die räumliche Reichweite: Transnationale und interföderale Verwaltungsakte	183
a) Transnationaler Verwaltungsakt	183
b) Interföderaler Verwaltungsakt	185
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	185
§ 13 Bekanntgabe und Wirksamkeit von Verwaltungsakten, Rechtsnachfolge	187
I. Wirksamkeit von Verwaltungsakten	189
II. Bekanntgabe	190
1. Adressat der Bekanntgabe	190
2. Voraussetzungen der Bekanntgabe	191
3. Verwaltungsprozessuale Relevanz der Bekanntgabe	191
4. Formen der Bekanntgabe	192
III. Rechtsnachfolge	197
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	199
§ 14 Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen des Verwaltungsakts	200
I. Ermächtigungsgrundlage zum Erlass von Verwaltungsakten	200
1. Erforderlichkeit der Ermächtigungsgrundlage – Vorbehalt des Gesetzes	201
2. Verwaltungsaktbefugnis	202

II. Formelle Rechtmäßigkeit	204
1. Zuständigkeit	204
a) Sachliche Zuständigkeit	205
b) Örtliche Zuständigkeit	205
2. Verfahren	206
a) Verwaltungsverfahren	207
aa) Anwendungsbereich des VwVfG	207
bb) Verfahrensarten	209
cc) Allgemeine Verfahrensgrundsätze des nichtförmlichen Verfahrens	213
b) Anhörung als besonderes Verfahrenserfordernis	215
c) Akteneinsicht	217
3. Form	219
4. Rechtsbehelfsbelehrung als Formerfordernis der VwGO	220
III. Materielle Rechtmäßigkeit	221
1. Unbestimmte Rechtsbegriffe und Beurteilungsspielraum	222
a) Unbestimmte Rechtsbegriffe	222
b) Beurteilungsspielraum	223
aa) Prüfungs- und prüfungsähnliche Entscheidungen	225
bb) Weitere unbestimmte Rechtsbegriffe mit Beurteilungsspielraum	228
2. Ermessen	230
a) Begriff	230
b) Arten von Ermessen	232
c) Rechtsbindung des Ermessens	233
d) Ermessensfehler	234
e) Ermessensreduzierung auf Null	236
f) Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung	236
3. Koppelungsvorschriften	237
4. Exkurs: Planerische Abwägung	239
5. Übereinstimmung mit sonstigen Rechtsgrundsätzen und höherrangigem Recht	240
a) Verhältnismäßigkeit	240
b) Bestimmtheit	242
c) Tatsächliche und rechtliche Unmöglichkeit	243
d) Kein Verstoß gegen die Rechtskraft eines vorherigen Urteils	243
e) Kein Verstoß gegen sonstiges höherrangiges Recht	244
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	245
§ 15 Rechtsfolgen fehlerhafter Verwaltungsakte	246
I. Rechtsunwirksamkeit und Rechtswidrigkeit von Verwaltungsakten	246
1. Nichtigkeitsgründe	246
2. Nichtigkeitsfolgen	249
II. Anfechtbarkeit und Aufhebbarkeit	250
1. Anfechtbarkeit	250
a) Widerspruch und Anfechtungsklage	250
b) Bestandskraft von Verwaltungsakten	250
2. Aufhebbarkeit	251
3. Teilrechtswidrigkeit, Teilanfechtbarkeit und Teilaufhebbarkeit	251

Inhalt

III.	Folgen von Verfahrens- und Formfehlern	252
1.	Heilung von Verfahrens- und Formfehlern	254
2.	Unbeachtlichkeit bestimmter formeller Fehler	258
IV.	Umdeutung fehlerhafter Verwaltungsakte	261
V.	Sonstige Fehlerfolgen	262
VI.	Wiederholungs- und Verständnisfragen	263
§ 16	Rücknahme und Widerruf von Verwaltungsakten	264
I.	Begriffe: Rücknahme und Widerruf	264
1.	Unterscheidung rechtmäßige und rechtswidrige Verwaltungsakte	265
2.	Unterscheidung belastende und begünstigende Verwaltungsakte	266
II.	Rücknahme	267
1.	Belastende Verwaltungsakte	269
2.	Begünstigende Verwaltungsakte	270
a)	Rücknahme leistungsgewährender Verwaltungsakte	270
aa)	Vertrauenstatbestand	271
bb)	Schutzwürdigkeit	271
b)	Rücknahme sonstiger begünstigender Verwaltungsakte	274
3.	Rücknahmefrist	275
III.	Widerruf	278
1.	Belastende Verwaltungsakte	279
2.	Begünstigende Verwaltungsakte	280
IV.	Erstattungspflicht	284
V.	Rücknahme und Widerruf von begünstigenden Verwaltungsakten mit belastender Drittwirkung	286
VI.	Rücknahme und Widerruf unionsrechtswidriger Verwaltungsakte	287
1.	Rücknahme belastender, unionsrechtswidriger Verwaltungsakte	287
2.	Rücknahme begünstigender unionsrechtswidriger Verwaltungsakte	288
3.	Widerruf nachträglich unionsrechtswidriger Verwaltungsakte	290
VII.	Wiederholungs- und Verständnisfragen	291
§ 17	Wiederaufgreifen des Verfahrens	292
I.	Zulässigkeit des Antrags auf Wiederaufgreifen des Verfahrens i.e.S.	293
II.	Begründetheit des Antrags auf Wiederaufgreifen des Verfahrens i.e.S.	294
III.	Begründetheit des Antrags auf Aufhebung des Verwaltungsakts	295
IV.	Wiederaufgreifen i.w.S.	296
V.	Exkurs: Wiederaufnahme des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens	297
VI.	Wiederholungs- und Verständnisfragen	298
§ 18	Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt	299
I.	Arten von Nebenbestimmungen, Rechtsnatur, Abgrenzung	300
1.	Befristung	300
2.	Bedingung	300
3.	Widerrufsvorbehalt	301
4.	Auflage	301
5.	Auflagenvorbehalt	302
6.	Rechtsnatur der Nebenbestimmungen	302
7.	Abgrenzung	302
a)	Abgrenzung zwischen Auflage und Bedingung	302

b) Abgrenzung zwischen Auflage und Inhaltsbestimmung sowie „modifizierender Auflage“	304
II. Rechtliche Zulässigkeit von Nebenbestimmungen	305
III. Rechtsschutz gegen Nebenbestimmungen	306
1. Meinungsstand	306
2. Beurteilung	307
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	309
§ 19 Vollstreckung von Verwaltungsakten	310
I. Grundstrukturen der Verwaltungsvollstreckung	310
1. Begriff und Bedeutung	310
2. Rechtliche Grundlagen	311
II. Erzwingung von Handlungen, Duldungen und Unterlassungen	311
1. Überblick über die Zwangsmittel	311
a) Ersatzvornahme	312
b) Zwangsgeld	312
c) Unmittelbarer Zwang	314
2. Voraussetzungen	314
a) Gestrecktes Verfahren	315
aa) Grundverfügung	315
bb) Androhung des Zwangsmittels	317
cc) Festsetzung des Zwangsmittels	318
dd) Anwendung des Zwangsmittels	319
b) Sofortiger Vollzug	319
3. Keine Vollstreckungshindernisse	321
4. Keine Vollstreckung gegen Behörden	322
5. Rechtsschutzeröffnung	322
a) Gegen die Grundverfügung	322
b) Auf Einstellung der Vollstreckung	323
c) Gegen Vollstreckungsmaßnahmen	324
d) Gegen den Kostenbescheid	325
III. Vollstreckung wegen Geldforderungen	326
1. Ablauf des Vollstreckungsverfahrens	326
2. Rechtsschutz	327
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	330
§ 20 Rechtsschutz im Widerspruchs- und Klageverfahren bei Verwaltungsakten	331
I. Widerspruchsverfahren	332
1. Ablauf des Widerspruchsverfahrens	333
2. Zuständige Widerspruchsbehörde	335
3. Zulässigkeitsvoraussetzungen des Widerspruchs	335
a) Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs (§ 68 iVm § 40 Abs. 1 VwGO analog)	335
b) Statthaftigkeit des Widerspruchs (§ 68 iVm § 42 Abs. 1 VwGO analog)	335
c) Widerspruchsbefugnis (§ 68 iVm § 42 Abs. 2 VwGO analog)	337
d) Form und Frist des Widerspruchs (§ 70 VwGO)	337
e) Widerspruchs- bzw. Sachbescheidungsinteresse	340
f) Sonstige Zulässigkeitsvoraussetzungen	340

4. Begründetheit des Widerspruchs	340
5. Reformatio in peius	341
II. Anfechtungs- und Verpflichtungsklage	344
1. Statthaftigkeit	344
a) Anfechtungsklage	344
b) Verpflichtungsklage	345
2. Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen der Anfechtungs- und Verpflichtungsklage	349
a) Klagebefugnis	349
b) Widerspruchsverfahren	350
c) Klagefrist	351
d) Klagegegner	353
3. Allgemeine Zulässigkeitsvoraussetzungen der Anfechtungs- und Verpflichtungsklage	355
a) Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs	356
b) Beteiligungsfähigkeit	356
c) Prozess- und Postulationsfähigkeit	357
d) Rechtsschutzbedürfnis	358
e) Zuständigkeit des Gerichts	359
f) Klagehäufung	360
g) Exkurs: Beiladung	361
4. Begründetheit von Anfechtungs- und Verpflichtungsklage	362
a) Anfechtungsklage	362
b) Verpflichtungsklage	367
III. Fortsetzungsfeststellungsklage	369
1. Statthaftigkeit	369
2. Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen	372
a) Klagebefugnis	372
b) Widerspruchsverfahren	372
c) Klagefrist	373
d) Klagegegner	373
e) Fortsetzungsfeststellungsinteresse	373
3. Allgemeine Zulässigkeitsvoraussetzungen	376
4. Begründetheit der Fortsetzungsfeststellungsklage	376
IV. Verfahrensgrundsätze im Verwaltungsprozess	380
V. Wiederholungs- und Verständnisfragen	382
§ 21 Vorläufiger Rechtsschutz bei Verwaltungsakten	384
I. Funktion und Arten vorläufigen Rechtsschutzes	384
II. Aufschiebende Wirkung und Aussetzungsverfahren	384
1. Begriff und Rechtsfolgen	384
2. Voraussetzungen der aufschiebenden Wirkung	386
3. Ausnahmetatbestände	387
a) Ausnahmen kraft gesetzlicher Regelung	387
b) Ausnahme kraft behördlicher Anordnung	389
aa) Formelle Rechtmäßigkeit der Vollziehungsanordnung	389
bb) Materielle Rechtmäßigkeit der Vollziehungsanordnung	391
4. § 80 Abs. 1, 2 VwGO und Unionsrecht	392

Inhalt

5. Antrag auf Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung allgemein	393
a) Zulässigkeit des Antrags	393
aa) Statthaftigkeit	393
bb) Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen	395
b) Begründetheit des Antrags	396
c) Berücksichtigung des Unionsrechts	398
6. Vorläufiger gerichtlicher Rechtsschutz bei Verwaltungsakten mit Drittwirkung	400
a) Behördlicher Rechtsschutz	401
aa) § 80a Abs. 1 Nr. 1 VwGO	401
bb) § 80a Abs. 1 Nr. 2 VwGO	401
cc) § 80a Abs. 2 VwGO	402
b) Gerichtlicher Rechtsschutz	402
aa) Statthaftigkeit	402
bb) Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen	403
cc) Begründetheit	404
(1) Antrag auf Anordnung oder Wiederherstellung bzw. Feststellung der aufschiebenden Wirkung	404
(2) Antrag auf Anordnung der sofortigen Vollziehung	405
(3) Antrag auf Vornahme von Sicherungsmaßnahmen und Antrag auf Vollzugsfolgenbeseitigung	406
(4) Mögliche Änderung in Bezug auf Infrastrukturvorhaben	406
III. Einstweiliger gerichtlicher Rechtsschutz in der Verpflichtungssituation	408
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	409
§ 22 Rechtsmittel	410

TEIL 4 WEITERE HANDLUNGSFORMEN DER VERWALTUNG

§ 23 Realakte	413
I. Begriff	413
II. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen von Realakten	415
III. Informelles Verwaltungshandeln	417
IV. Rechtsschutz bei Realakten: allgemeine Leistungsklage und einstweiliger Rechtsschutz	418
1. Allgemeine Leistungsklage	419
a) Statthaftigkeit	419
b) Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen	420
aa) Klagebefugnis	420
bb) Widerspruchsverfahren und Klagefrist	421
cc) Klagegegner	421
dd) Qualifiziertes Rechtsschutzbedürfnis	421
c) Allgemeine Zulässigkeitsvoraussetzungen	423
aa) Beteiligungs- und Prozessfähigkeit	423
bb) Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis	423
d) Begründetheit	423

Inhalt

2. Sonderfall: Kommunalverfassungsstreit	426
a) Statthaftigkeit	428
b) Klagebefugnis	430
c) Allgemeines und besonderes Feststellungsinteresse	431
d) Sonstige Zulässigkeitsvoraussetzungen	431
e) Begründetheit	432
3. Einstweilige Anordnung nach § 123 VwGO	432
a) Statthaftigkeit	433
b) Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen	434
c) Begründetheit	435
V. Wiederholungs- und Verständnisfragen	438
§ 24 Öffentlich-rechtliche Verträge	439
I. Anwendungsbereich	439
II. Merkmale des öffentlich-rechtlichen Vertrags	440
1. Vertrag	440
2. Vertragsinhalt	441
3. Auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts	441
III. Arten öffentlich-rechtlicher Verträge	443
1. Koordinations- und subordinationsrechtliche öffentlich-rechtliche Verträge	443
2. Besondere Vertragstypen	444
a) Vergleichsvertrag	444
b) Austauschvertrag	445
IV. Ordnungsgemäßes Zustandekommen öffentlich-rechtlicher Verträge	447
1. Zulässigkeit des Handelns durch Vertrag	447
2. Formelle Rechtmäßigkeit	448
a) Zuständigkeit	448
b) Schriftform	448
c) Zustimmung von Dritten und Behörden	449
3. Materielle Rechtmäßigkeit	449
4. Der fehlerhafte öffentlich-rechtliche Vertrag	450
a) Rechtswidrigkeit und Rechtsunwirksamkeit	450
b) Nichtigkeit	451
aa) Besondere Nichtigkeitsgründe	451
bb) Allgemeine Nichtigkeitsvorschrift	452
cc) Folgen der Nichtigkeit	453
V. Abwicklung wirksamer öffentlich-rechtlicher Verträge	454
1. Durchsetzung	454
2. Anpassung oder Kündigung	455
VI. Wiederholungs- und Verständnisfragen	457
§ 25 Rechtsverordnungen	458
I. Begriff	459
II. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen der Rechtsverordnung	459
1. Ermächtigungsgrundlage	460
2. Formelle Rechtmäßigkeit	462
a) Zuständigkeit	462
b) Verfahren	462

Inhalt

c) Form	463
3. Materielle Rechtmäßigkeit	463
III. Rechtswidrigkeit von Rechtsverordnungen und Rechtsschutz	464
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	468
§ 26 Satzungen	469
I. Begriff	469
II. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen der Satzung	469
1. Ermächtigungsgrundlage	469
2. Formelle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	470
3. Materielle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	471
III. Rechtswidrigkeit der Satzung und Rechtsschutz	472
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	473
§ 27 Verwaltungsvorschriften	474
I. Begriff	474
II. Arten von Verwaltungsvorschriften	474
III. Allgemeine rechtliche Anforderungen an Verwaltungsvorschriften	476
IV. Rechtsnatur	477
V. Wiederholungs- und Verständnisfragen	480
§ 28 Normenkontrolle, § 47 VwGO	481
I. Begriff und Funktion	481
II. Statthaftigkeit	482
III. Antragsbefugnis	485
IV. Antragsfrist	487
V. Beteiligungsfähigkeit, Prozessfähigkeit, Postulationsfähigkeit, Antragsgegner, Antragsform	488
VI. Rechtsschutzbedürfnis	489
VII. Begründetheit	489
VIII. Einstweilige Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO	491
1. Statthaftigkeit	492
2. Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen	492
3. Begründetheit	493
IX. Wiederholungs- und Verständnisfragen	496
§ 29 Privatrechtliches Handeln der Verwaltung und Privatisierung	497
I. Privatrechtliches Handeln	497
1. Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben in Form des Privatrechts: Verwaltungsprivatrecht	497
a) Wahlfreiheit	497
b) Zwei-Stufen-Theorie	498
aa) Gewährung von Subventionen	498
bb) Zugang zu kommunalen öffentlichen Einrichtungen	500
c) Geltung der Grundrechte	502
2. Fiskalverwaltung	502
a) Geschäfte zur Bedarfsdeckung/fiskalische Hilfsgeschäfte (Staat als Kunde)	502
b) Erwerbswirtschaftliche Geschäfte (Staat als Unternehmer)	504

Inhalt

c) Verwaltung von Vermögensgegenständen (Staat als Eigentümer)	505
II. Privatisierung	506
1. Formelle Privatisierung	507
2. Funktionale Privatisierung	508
3. Materielle Privatisierung	509
4. Vermögensprivatisierung	510
5. Public-Private-Partnership	510
6. Regulierung	511
III. Wiederholungs- und Verständnisfragen	513
TEIL 5 RECHT DER ÖFFENTLICHEN SACHEN	
<hr/>	
§ 30 Begriff, Begründung und Einteilung der öffentlichen Sachen	515
I. Begriff der öffentlichen Sachen	515
II. Statusbegründung bei öffentlichen Sachen	516
1. Gemeinwohlfunktion	516
2. Begründung eines öffentlich-rechtlichen Status	516
a) Rechtsnatur der öffentlichen Sachen	516
b) Widmung	518
aa) Voraussetzungen der Widmung	519
bb) Formen der Widmung	519
c) Änderung der Widmung	520
d) Aufhebung der Widmung	521
3. Indienststellung	521
III. Einteilung der öffentlichen Sachen	521
§ 31 Öffentliche Sachen im Gemeingebrauch	523
I. Straßenrechtlicher Gemeingebrauch	523
II. Straßenrechtliche Sondernutzung	524
1. Öffentlich-rechtliche Sondernutzung	525
2. Privatrechtliche Sondernutzung	527
III. Abgrenzung Gemeingebrauch und öffentlich-rechtliche Sondernutzung	527
1. Anliegergebrauch	528
2. Weitere grundrechtsrelevante Abgrenzungen zwischen Gemeingebrauch und Sondernutzung	529
§ 32 Öffentliche Sachen im Sondergebrauch	533
§ 33 Öffentliche Sachen im Anstaltsgebrauch	534
I. Sachenrechtliche Widmung	535
II. Nutzung von Sachen im Anstaltsgebrauch	535
§ 34 Öffentliche Sachen im Verwaltungsgebrauch	539
§ 35 Wiederholungs- und Verständnisfragen	540

Inhalt

TEIL 6 HAFTUNG FÜR VERWALTUNGSHANDELN

§ 36 Einführung in das Staatshaftungsrecht	541
§ 37 Amtshaftungsansprüche	544
I. Charakterisierung des Amtshaftungsanspruchs	544
II. Anspruchsvoraussetzungen	545
1. Handeln in Ausübung eines öffentlichen Amtes	545
a) Öffentliches Amt	545
b) In Ausübung	548
2. Verletzung der einem Dritten gegenüber obliegenden Amtspflicht	549
a) Amtspflicht	549
b) Verletzung	550
c) Drittrichtung der Amtspflicht	551
3. Verschulden	556
a) Verschuldensmaßstab und Mitverschulden	556
b) Beweislast	557
4. Schaden	558
a) Kausalität	558
b) Art und Umfang des Schadens	559
5. Ausschlussgründe des § 839 BGB	559
a) Subsidiaritätsklausel	560
b) Richterspruchprivileg	561
c) Rechtsmittelversäumnis	562
6. Schuldner des Anspruchs	562
7. Verjährung des Amtshaftungsanspruchs	563
III. Regress gegen den Amtsträger	565
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	565
§ 38 Haftung bei Verletzung von Unionsrecht	566
I. Haftung der Europäischen Union	566
II. Mitgliedstaatliche Haftung	567
1. Rechtsgrundlage des Anspruchs	568
2. Voraussetzungen des Anspruchs	568
a) Schutznormverletzung	568
b) Hinreichend qualifizierter Rechtsverstoß	569
c) Unmittelbare Kausalität	570
3. Geltendmachung des unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruchs	571
4. Verhältnis zu nationalen Haftungsansprüchen	572
III. Sekundärrechtliche Haftungsansprüche	574
IV. Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund	574
V. Wiederholungs- und Verständnisfragen	574
§ 39 Entschädigungsansprüche bei Eigentumseingriffen	575
I. Überblick über die Entschädigungsregelungen	575
II. Enteignungsentschädigung	575
1. Eigentum	575
2. Enteignung	577

Inhalt

3.	Zulässigkeitsvoraussetzungen der Enteignung	579
a)	Ermächtigungsgrundlage	579
b)	Allgemeinwohl	580
c)	Verhältnismäßigkeit	581
d)	Entschädigungsregelung	582
4.	Rechtsfolge: Entschädigung	583
5.	Haftungsgegner	583
6.	Verjährung	584
7.	Rechtsweg	584
8.	Enteignungsverfahren	584
9.	Rückenteignung	584
III.	Ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmungen	585
1.	Rechtmäßigkeit von Inhalts- und Schrankenbestimmungen	586
2.	Ausgleichspflicht bei Inhalts- und Schrankenbestimmungen	587
3.	Entschädigung	589
4.	Rechtsweg	589
IV.	Enteignungsgleicher Eingriff	590
1.	Definition und Rechtsgrundlage des enteignungsgleichen Eingriffs	590
2.	Voraussetzungen	591
a)	Eigentum als Eingriffsobjekt	591
b)	Rechtswidriger hoheitlicher Eingriff	591
c)	Unmittelbarkeit des Eingriffs	593
d)	Sonderopfer	593
e)	Vorrang des Primärrechtsschutzes	594
3.	Entschädigung	594
4.	Haftungsgegner	594
5.	Verjährung	595
6.	Rechtsweg	595
7.	Anspruchskonkurrenzen	595
V.	Enteignende Eingriffe	596
1.	Definition und Rechtsgrundlage des enteignenden Eingriffs	597
2.	Voraussetzungen	598
a)	Eigentum als Eingriffsobjekt	598
b)	Rechtmäßiges hoheitliches Handeln	599
c)	Unmittelbarkeit des Eingriffs	599
d)	Sonderopfer	599
e)	Primärrechtsschutz	600
3.	Weitere Voraussetzungen	600
4.	Anspruchskonkurrenzen	600
VI.	Wiederholungs- und Verständnisfragen	602
§ 40	Ansprüche aus (allgemeiner) Aufopferung	603
I.	Definition und Rechtsgrundlage des allgemeinen Aufopferungsanspruchs	603
II.	Anwendungsbereich	603
III.	Voraussetzungen	604
1.	Nichtvermögenswerte Rechtsgüter	604
2.	Hoheitlicher und unmittelbarer Eingriff	604
3.	Sonderopfer	604

Inhalt

4. Vorrang Primärrechtsschutz, kein „Dulde und Liquidiere“	605
5. Entschädigung	605
6. Anspruchskonkurrenzen	605
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	606
§ 41 Folgenbeseitigungs-, Unterlassungs- und Herstellungsansprüche	607
I. Begriff des Folgenbeseitigungsanspruchs	607
II. Rechtsgrundlage	608
III. Voraussetzungen	609
1. Öffentlich-rechtliches Handeln	609
2. Verletzung subjektiver Rechte	609
3. Fortdauernde rechtswidrige Folgen	609
4. Unmittelbarkeit (Zurechenbarkeit) der Folgen	610
IV. Ausschlussgründe	611
1. Rechtliche und tatsächliche Unmöglichkeit der Wiederherstellung	611
2. Unzumutbarkeit der Wiederherstellung	612
V. Rechtsfolge	613
1. Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands	613
2. Mitverschulden	613
VI. Haftungsgegner	614
VII. Verjährung	614
VIII. Geltendmachung des Folgenbeseitigungsanspruchs	614
IX. Öffentlich-rechtlicher Unterlassungsanspruch	616
1. Rechtsgrundlage	616
2. Voraussetzungen	617
a) Hoheitlicher Eingriff	617
b) Der bevorsteht oder Wiederholungsgefahr	617
c) Rechtswidrigkeit des Eingriffs	617
d) Prozessuale Durchsetzung	618
X. Wiederholungs- und Verständnisfragen	618
§ 42 Öffentlich-rechtliche Erstattungsansprüche	619
I. Begriff der öffentlich-rechtlichen Erstattungsansprüche	619
II. Rechtsgrundlagen	619
III. Voraussetzungen	620
1. Öffentlich-rechtliche Rechtsbeziehung	620
2. Vermögensverschiebung	621
3. Rechtsgrundlosigkeit der Vermögensverschiebung	621
IV. Ausschlussgründe	621
1. Wegfall der Bereicherung	621
2. § 814, § 817 BGB sowie Treu und Glauben	622
V. Verjährung	623
VI. Geltendmachung des Erstattungsanspruchs	623
VII. Wiederholungs- und Verständnisfragen	625
§ 43 Ansprüche aus öffentlich-rechtlichen Schuldverhältnissen	626
I. Begriff der öffentlich-rechtlichen Schuldverhältnisse	626
II. Öffentlich-rechtliche GoA	626
1. Abgrenzung öffentlich-rechtliche und privatrechtliche GoA	626

Inhalt

2. Anwendbarkeit der GoA-Vorschriften	627
a) Hoheitsträger handelt für ein Privatrechtssubjekt	627
b) Hoheitsträger handelt für einen anderen Hoheitsträger	628
c) Privatrechtssubjekt handelt für einen Hoheitsträger	629
3. Voraussetzungen	630
a) Fremdes Geschäft	630
b) Fremdgeschäftsführungswille	630
c) Ohne Auftrag oder sonstige Berechtigung	630
d) Berechtigte Übernahme der Geschäftsführung	631
4. Ersatzansprüche	631
a) Aufwendungsersatz	631
b) Schadensersatz	631
c) Herausgabe des Erlangten	631
d) Rechtsweg	631
III. Öffentlich-rechtliche Verwahrung	633
IV. Rechtsweg	634
V. Anspruchskonkurrenz	635
VI. Analogie zu zivilrechtlichen Anspruchsnormen	635
VII. Wiederholungs- und Verständnisfragen	636
Anhang: Definitionen	637
Stichwortverzeichnis	645