

## Allgemeines Verwaltungsrecht

Bearbeitet von

Von Prof. Dr. Jörn Ipsen, Präsident des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs a.D.

11. Auflage 2019. Buch. XXX, 381 S. Kartoniert

ISBN 978 3 8006 5895 4

Format (B x L): 16,0 x 24,0 cm

[Recht > Öffentliches Recht > Verwaltungsrecht > Allgemeines Verwaltungsrecht](#)

Zu [Leseprobe](#) und [Sachverzeichnis](#)

schnell und portofrei erhältlich bei



Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

Ipsen | Allgemeines Verwaltungsrecht

**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

# Allgemeines Verwaltungsrecht

Von

Dr. Jörn Ipsen

Professor an der Universität Osnabrück

Präsident des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs a. D.

11., überarbeitete Auflage 2019  
The logo for beck-shop.de features the word "beck" in a bold, black, sans-serif font. The letter "e" has a small, black, curved arrow pointing upwards and to the right attached to its top. To the right of "beck" is a ".shop" element where the "o" is replaced by two small, black, circular dots. Below "beck" and ".shop" is the word "de" in a smaller, black, sans-serif font. Underneath the main title, the words "DIE FACHBUCHHANDLUNG" are written in a smaller, black, sans-serif font.  
beck · shop · de  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Verlag Franz Vahlen

Zitievorschlag: /psen AllgVerwR Rn.



[www.vahlen.de](http://www.vahlen.de)

ISBN Print 978 3 8006 5895 4

ISBN E-Book 978 3 8006 5897 8

© 2019 Verlag Franz Vahlen GmbH

Wilhelmstraße 9, 80801 München

Druck: Druckhaus Nomos, In den Lissen 12, 76547 Sinzheim

Satz: Jung Crossmedia Publishing GmbH

Gewerbestraße 17, 35633 Lahnau

Umschlaggestaltung: Martina Busch, Grafikdesign, Homburg Saar

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier  
(hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)

*Meiner Frau*

beck-shop.de  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

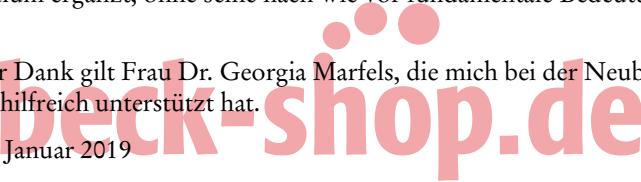
**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

## Vorwort

Die freundliche Aufnahme auch der 10. Auflage meines Lehrbuchs »Allgemeines Verwaltungsrecht« hat es erforderlich gemacht, eine Neuauflage vorzulegen. In ihr sind die Änderungen in den Rechtsgrundlagen des Verwaltungshandelns ebenso berücksichtigt wie zwischenzeitlich ergangene Rechtsprechung und – in Auswahl – neuere Literatur.

Das Lehrbuch ist bewusst auf einen Umfang begrenzt, der noch lesbar ist. Allerdings ist es darauf angelegt, nicht nur gelesen, sondern durchgearbeitet zu werden. Zum Basiswissen gehört im Allgemeinen Verwaltungsrecht eine Vielzahl von Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts, die den einzelnen Abschnitten des Lehrbuchs entweder als »Leitfall« vorangestellt oder im Anschluss hieran zitiert werden. Als Ergänzung zum Lehrbuch ist überdies ein Repetitorium ins Internet eingestellt worden, das unter der Adresse <https://joernipsen.jura.uos.de> abgerufen werden kann. Die Fragen und Antworten des Repetitoriums folgen der Gliederung des Lehrbuchs und verweisen wiederum auf dessen Randziffern. Das Lehrbuch wird auf diese Weise durch ein elektronisches Medium ergänzt, ohne seine nach wie vor fundamentale Bedeutung zu verlieren.

Mein herzlicher Dank gilt Frau Dr. Georgia Marfels, die mich bei der Neubearbeitung des Lehrbuchs hilfreich unterstützt hat.

Osnabrück, im Januar 2019  Jörn Ipsen

DIE FACHBUCHHANDLUNG

**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

# Inhaltsübersicht

Vorwort .....	VII
Inhaltsverzeichnis .....	XIII
Abkürzungsverzeichnis .....	XXI
Literaturverzeichnis (Auswahl) .....	XXIX
<b>1. Abschnitt. Grundlagen .....</b>	<b>1</b>
§ 1    Das Verwaltungsrecht als Teilgebiet des öffentlichen Rechts .....	1
I. Öffentliches Recht und Privatrecht .....	1
II. Die Abgrenzung von öffentlichem Recht und Privatrecht .....	4
III. Verwaltungsrecht als Sonderrecht der öffentlichen Verwaltung .....	12
IV. Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht .....	20
V. Rechtsprechung .....	24
VI. Literatur .....	25
§ 2    Die Normenkategorien des Verwaltungsrechts .....	26
I. Zur »Rechtsquellenproblematik« .....	26
II. Die Struktur der Rechtsnorm .....	27
III. Bundesrecht .....	28
IV. Landesrecht .....	32
V. Europäisches Unionsrecht .....	33
VI. Gewohnheitsrecht und Richterrecht .....	38
VII. Verwaltungsvorschriften als eigene Normenkategorie? .....	40
VIII. Rechtsprechung .....	44
IX. Literatur .....	44
§ 3    Das Verwaltungsrechtsverhältnis .....	46
I. Definition des Verwaltungsrechtsverhältnisses .....	47
II. Die Begründung von Verwaltungsrechtsverhältnissen .....	48
III. Arten von Verwaltungsrechtsverhältnissen .....	50
IV. Privatrechtliches Verwaltungshandeln .....	54
V. Rechtsprechung .....	57
VI. Literatur .....	57
§ 4    Die Organisation der Verwaltung .....	58
I. Grundbegriffe und Prinzipien des Organisationsrechts .....	58
II. Die Organisation der Bundesverwaltung .....	66
III. Die Organisation der Landesverwaltung .....	68
IV. Verwaltung in Privatrechtsform – Privatisierung von Verwaltungsaufgaben .....	71
V. Einheit oder Pluralität der Verwaltung? .....	74
VI. Rechtsprechung .....	76
VII. Literatur .....	76
<b>2. Abschnitt. Das Verwaltungshandeln .....</b>	<b>79</b>
§ 5    Die Rechtsnorm als Handlungsform der Verwaltung .....	80
I. Rechtsverordnungen .....	81
II. Satzungen .....	83
III. Rechtsprechung .....	84
IV. Literatur .....	84
§ 6    Der Verwaltungsakt I (Begriffsmerkmale) .....	85
I. Der Verwaltungsakt als Erscheinungsform des Verwaltungshandelns .....	85
II. Die einzelnen Begriffsmerkmale .....	87
III. Rechtsprechung .....	98
IV. Literatur .....	98
§ 7    Der Verwaltungsakt II (Arten) .....	100

I.	Anspruchs- und pflichtenkonkretisierende, rechtsgestaltende und feststellende Verwaltungsakte (Regelungsinhalt) . . . . .	100
II.	Begünstigende und belastende Verwaltungsakte (Regelungsauswirkungen) . . . . .	106
III.	Verfahren und Form von Verwaltungsakten . . . . .	108
IV.	Sonderformen . . . . .	110
V.	Rechtsprechung . . . . .	114
VI.	Literatur . . . . .	114
§ 8	Der Verwaltungsakt III (Rechtsgrundlagen) . . . . .	115
I.	Rechtsnorm und Verwaltungsakt . . . . .	115
II.	Rechtssprache und Alltagssprache . . . . .	117
III.	Der unbestimmte Rechtsbegriff . . . . .	119
IV.	Der Beurteilungsspielraum . . . . .	122
V.	Das Ermessen . . . . .	129
VI.	Rechtsprechung . . . . .	136
VII.	Literatur . . . . .	137
§ 9	Der Verwaltungsakt IV (Nebenbestimmungen) . . . . .	138
I.	Arten von Nebenbestimmungen . . . . .	139
II.	Zulässigkeit von Nebenbestimmungen . . . . .	144
III.	Rechtsschutz gegen Nebenbestimmungen . . . . .	146
IV.	Rechtsprechung . . . . .	149
V.	Literatur . . . . .	150
§ 10	Der Verwaltungsakt V (Rechtmäßigkeit und Rechtswidrigkeit) . . . . .	151
I.	Schritte rechtlicher Prüfung von Verwaltungsakten . . . . .	153
II.	Rechtsfolgen der Rechtswidrigkeit von Verwaltungsakten . . . . .	162
III.	Die Bestandssicherung fehlerhafter Verwaltungsakte . . . . .	170
IV.	Bindungswirkung von Verwaltungsakten . . . . .	174
V.	Rechtsprechung . . . . .	175
VI.	Literatur . . . . .	176
§ 11	Der Verwaltungsakt VI (Rücknahme und Widerruf) . . . . .	177
I.	Rücknahme von Verwaltungsakten (§ 48 VwVfG) . . . . .	178
II.	Widerruf rechtmäßiger Verwaltungsakte (§ 49 VwVfG) . . . . .	186
III.	Erstattung von Leistungen (§ 49a VwVfG) . . . . .	191
IV.	Wiederaufgreifen des Verfahrens (§ 51 VwVfG) . . . . .	192
V.	Rechtsprechung . . . . .	195
VI.	Literatur . . . . .	196
§ 12	Der öffentlich-rechtliche Vertrag . . . . .	197
I.	Der öffentlich-rechtliche Vertrag als Handlungsform der Verwaltung . . . . .	198
II.	Koordinationsrechtlicher und subordinationsrechtlicher Vertrag . . . . .	199
III.	Typen subordinationsrechtlicher Verträge . . . . .	200
IV.	Form, Verfahren . . . . .	202
V.	Rechtsfolgen der Rechtswidrigkeit öffentlich-rechtlicher Verträge . . . . .	203
VI.	Rechtsprechung . . . . .	205
VII.	Literatur . . . . .	205
§ 13	Nichtförmliches Verwaltungshandeln . . . . .	207
I.	Begriff und Begriffsdefinition des nichtförmlichen Verwaltungshandelns . . . . .	207
II.	Kategorien nichtförmlichen Verwaltungshandelns . . . . .	211
III.	Rechtsschutz . . . . .	213
IV.	Rechtsprechung . . . . .	214
V.	Literatur . . . . .	215
§ 14	Die Verwaltungsvollstreckung . . . . .	216
I.	Der Verwaltungsakt als Vollstreckungstitel . . . . .	216
II.	Vollstreckung wegen Geldforderungen . . . . .	218
III.	Erzwingung von Handlungen, Duldungen oder Unterlassungen . . . . .	219
IV.	Das Vollstreckungsverfahren . . . . .	221
V.	Rechtsschutz gegen Vollstreckungsmaßnahmen . . . . .	223
VI.	Rechtsprechung . . . . .	226
VII.	Literatur . . . . .	226

<b>3. Abschnitt. Das Verwaltungsverfahren</b>	227
§ 15 Grundzüge des Verwaltungsverfahrens	228
I. Form, Beginn und Fortgang des Verwaltungsverfahrens	228
II. Die Beteiligten des Verwaltungsverfahrens	230
III. Rechte der Verfahrensbeteiligten	231
IV. Verwaltungsverfahren als Verwaltungsrechtsverhältnis	234
V. Rechtsprechung	234
VI. Literatur	234
§ 16 Besondere Verfahrensgestaltungen	236
I. Förmliches Verwaltungsverfahren (§§ 63ff. VwVfG)	236
II. Planfeststellungsverfahren	238
III. Besondere Verfahrensgestaltungen	242
IV. Rechtsprechung	246
V. Literatur	246
<b>4. Abschnitt. Der Rechtsschutz durch die Verwaltungsgerichte (Primärrechtsschutz)</b>	247
§ 17 Die Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs	248
I. Die verfassungsrechtliche Rechtsweggarantie (Art. 19 Abs. 4 GG)	248
II. Die Struktur der verwaltungsgerechtlichen Generalklausel (§ 40 Abs. 1 VwGO)	249
III. Rechtsprechung	259
IV. Literatur	259
§ 18 Verwaltungsgerechtliche Klagearten	260
I. Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 1. Alt. VwGO)	263
II. Verpflichtungsklage (§ 42 Abs. 1 2. Alt. VwGO)	274
III. Allgemeine Leistungsklage	278
IV. Feststellungsklage (§ 43 VwGO)	280
V. Fortsetzungsfeststellungsklage (§ 113 Abs. 1 S. 4 VwGO)	283
VI. Normenkontrollverfahren (§ 47 VwGO)	288
VII. Exkurs: Aufbau der Zulässigkeits- und Begründetheitsprüfung einer verwaltungsgerechtlichen Klage	293
VIII. Rechtsprechung	304
IX. Literatur	305
§ 19 Grundzüge des vorläufigen Rechtsschutzes	307
I. Arten des vorläufigen Rechtsschutzes	307
II. Vorläufiger Rechtsschutz nach §§ 80, 80a VwGO	309
III. Einstweilige Anordnung (§ 123 VwGO)	315
IV. Rechtspolitische Erwägungen	318
V. Rechtsprechung	319
VI. Literatur	319
<b>5. Abschnitt. Haftung für rechtswidriges Behördenhandeln (Sekundärrechtsschutz)</b>	321
Vorbemerkungen	321
§ 20 Die Amtshaftung	324
I. Haftungsmodelle	324
II. Der Aufbau des Amtshaftungsanspruchs (§ 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG)	326
III. Einschränkungen und Ausschluss der Amtshaftung	332
IV. Anspruchsinhalt und Anspruchsgegner	334
V. Anspruchskonkurrenzen	336
VI. Rechtsprechung	337
VII. Literatur	337
§ 21 Entschädigungsanspruch aus enteignungsgleichem Eingriff	339
I. Eigentumsschutz als dogmatischer Anknüpfungspunkt	339
II. Tatbestandsvoraussetzungen des Anspruchs aus enteignungsgleichem Eingriff	341
III. Anspruchskonkurrenzen	344
IV. Rechtsweg	345
V. Rechtsprechung	345
VI. Literatur	345
§ 22 Der Folgenbeseitigungsanspruch	346
I. Dogmatische Herleitung des Folgenbeseitigungsanspruchs	346

II. Voraussetzungen des Folgenbeseitigungsanspruchs . . . . .	347
III. Inhalt des Folgenbeseitigungsanspruchs . . . . .	348
IV. Ausschlussgründe . . . . .	349
V. Rechtsweg . . . . .	351
VI. Rechtsprechung . . . . .	351
VII. Literatur . . . . .	351
<b>6. Abschnitt. Die Aufopferung . . . . .</b>	<b>353</b>
§ 23 Enteignung und Enteignungsschädigung . . . . .	354
I. Der verfassungsrechtliche Eigentumsbegriff . . . . .	354
II. Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG) . . . . .	355
III. Die Enteignung (Art. 14 Abs. 3 GG) . . . . .	356
IV. Entschädigungspflichtige Inhaltsbestimmung? . . . . .	357
V. Rechtsprechung . . . . .	358
VI. Literatur . . . . .	358
§ 24 Anspruch aus enteignendem Eingriff . . . . .	360
I. Die dogmatische Herleitung des Anspruchs aus enteignendem Eingriff . . . . .	360
II. Tatbestandsmerkmale des Anspruchs aus enteignendem Eingriff . . . . .	362
III. Rechtsweg . . . . .	363
IV. Rechtsprechung . . . . .	363
V. Literatur . . . . .	363
<b>Sachverzeichnis . . . . .</b>	<b>365</b>

**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	VII
Inhaltsübersicht .....	IX
Abkürzungsverzeichnis .....	XXI
Literaturverzeichnis (Auswahl) .....	XXIX
<b>1. Abschnitt. Grundlagen .....</b>	<b>1</b>
§ 1 Das Verwaltungsrecht als Teilgebiet des öffentlichen Rechts .....	1
I. Öffentliches Recht und Privatrecht .....	1
1. Rechtsweg .....	2
2. Verwaltungsverfahren .....	2
3. Verwaltungsvollstreckung .....	4
4. Schadensersatz .....	4
II. Die Abgrenzung von öffentlichem Recht und Privatrecht .....	4
1. Abgrenzungstheorien .....	4
a) »Interessentheorie« .....	5
b) Subjektionstheorie (Subordinationstheorie) .....	6
c) Subjektstheorie .....	8
2. Qualifikations- und Zuordnungsproblematik .....	9
a) Handlungsform .....	10
b) »Wille der Behörde« .....	11
c) Rechtsgrundlage .....	11
III. Verwaltungsrecht als Sonderrecht der öffentlichen Verwaltung .....	12
1. Der Begriff der öffentlichen Verwaltung .....	12
2. Verwaltungsrecht als Rechtfertigungsrecht des Verwaltungshandelns .....	13
3. Allgemeines und Besonderes Verwaltungsrecht .....	15
a) Kommunalrecht .....	16
b) Polizei- und Ordnungsrecht (allgemeines Gefahrenabwehrrecht) .....	16
c) Wirtschaftsverwaltungsrecht .....	17
d) Umweltrecht .....	17
e) Bau- und Raumordnungsrecht .....	18
f) Öffentliches Dienstrecht .....	18
g) Sozialrecht .....	18
h) Recht der öffentlichen Sachen, Verkehrsrecht .....	19
i) Steuerrecht .....	19
j) Regulierungsrecht .....	19
IV. Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht .....	20
1. Staatsrechtslehre, Verwaltungslehre und Verwaltungsrechtswissenschaft .....	20
2. Die dogmatische Wechselbeziehung zwischen Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht .....	21
3. Verfassungsrechtliche und »nichtverfassungsrechtliche« Streitigkeiten .....	24
V. Rechtsprechung .....	24
VI. Literatur .....	25
§ 2 Die Normenkategorien des Verwaltungsrechts .....	26
I. Zur »Rechtsquellenproblematik« .....	26
II. Die Struktur der Rechtsnorm .....	27
1. Normadressat .....	27
2. Normgegenstand .....	27
3. Normsituation .....	27
4. Hypothetische und kategorische Normen .....	28
III. Bundesrecht .....	28
1. Bundesverfassungsrecht .....	28
2. Bundesgesetze .....	30

3. Rechtsverordnungen . . . . .	31
4. Satzungen (autonomes Recht) . . . . .	31
IV. Landesrecht . . . . .	32
1. Landesverfassungsrecht . . . . .	32
2. Landesgesetze . . . . .	32
3. Rechtsverordnungen . . . . .	33
4. Satzungen . . . . .	33
V. Europäisches Unionsrecht . . . . .	33
1. Primäres Unionsrecht . . . . .	34
2. Sekundäres Unionsrecht . . . . .	36
3. »Europäisierung« des Verwaltungsrechts . . . . .	38
VI. Gewohnheitsrecht und Richterrecht . . . . .	38
VII. Verwaltungsvorschriften als eigene Normenkategorie? . . . . .	40
VIII. Rechtsprechung . . . . .	44
IX. Literatur . . . . .	44
§ 3 Das Verwaltungsrechtsverhältnis . . . . .	46
I. Definition des Verwaltungsrechtsverhältnisses . . . . .	47
II. Die Begründung von Verwaltungsrechtsverhältnissen . . . . .	48
1. Entstehung durch Rechtssatz . . . . .	48
2. Entstehung durch Verwaltungsakt . . . . .	49
3. Entstehung durch öffentlich-rechtlichen Vertrag . . . . .	49
4. Entstehung durch informelles Verwaltungshandeln (Realakte) . . . . .	50
5. Entstehung durch Handeln des Bürgers . . . . .	50
III. Arten von Verwaltungsrechtsverhältnissen . . . . .	50
1. Abgaberechtsverhältnisse . . . . .	51
2. Andere Handlungs-, Unterlassungs- oder Duldungspflichtverhältnisse . . . . .	52
3. Leistungsverhältnisse . . . . .	52
4. Planungsrechtsverhältnisse . . . . .	53
5. Statusverhältnisse . . . . .	53
IV. Privatrechtliches Verwaltungshandeln . . . . .	54
1. Zur Abgrenzung von Verwaltungsrechtsverhältnissen und Privatrechtsverhältnissen . . . . .	55
2. Verwaltungsprivatrecht . . . . .	55
3. Erwerbswirtschaftliche Tätigkeit . . . . .	57
V. Rechtsprechung . . . . .	57
VI. Literatur . . . . .	57
§ 4 Die Organisation der Verwaltung . . . . .	58
I. Grundbegriffe und Prinzipien des Organisationsrechts . . . . .	58
1. Verwaltungsträger . . . . .	58
2. Verwaltungsbehörde . . . . .	60
a) Behördenbegriffe . . . . .	60
b) Behördenbezeichnungen . . . . .	61
c) Verfahrensrechtliche Folgen . . . . .	62
3. Zuständigkeit . . . . .	63
a) Begriffliches . . . . .	63
b) Zuständigkeitsarten . . . . .	64
c) Aufgabenzuständigkeit und Befugniszuständigkeit . . . . .	65
II. Die Organisation der Bundesverwaltung . . . . .	66
1. Bundes eigene Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau . . . . .	66
2. Bundes eigene Verwaltung durch selbständige Bundesoberbehörden . . . . .	67
3. Mittelbare Bundesverwaltung durch Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts . . . . .	68
III. Die Organisation der Landesverwaltung . . . . .	68
1. Unmittelbare Landesverwaltung . . . . .	69
a) Oberste Landesbehörden . . . . .	69
b) Obere Landesbehörden und Mittelbehörden . . . . .	69
c) Untere Verwaltungsbehörden . . . . .	70
2. Mittelbare Landesverwaltung . . . . .	70
3. Kommunale Selbstverwaltung . . . . .	70
IV. Verwaltung in Privatrechtsform – Privatisierung von Verwaltungsaufgaben . . . . .	71

I.	Formelle Privatisierung (Organisationsprivatisierung) . . . . .	72
II.	Funktionelle Privatisierung (Erfüllungsprivatisierung) . . . . .	74
III.	Materielle Privatisierung (Aufgabenprivatisierung) . . . . .	74
V.	Einheit oder Pluralität der Verwaltung? . . . . .	74
VI.	Rechtsprechung . . . . .	76
VII.	Literatur . . . . .	76
<b>2. Abschnitt. Das Verwaltungshandeln</b> . . . . .		79
§ 5	Die Rechtsnorm als Handlungsform der Verwaltung . . . . .	80
I.	Rechtsverordnungen . . . . .	81
II.	Satzungen . . . . .	83
III.	Rechtsprechung . . . . .	84
IV.	Literatur . . . . .	84
§ 6	Der Verwaltungsakt I (Begriffsmerkmale) . . . . .	85
I.	Der Verwaltungsakt als Erscheinungsform des Verwaltungshandelns . . . . .	85
II.	Die einzelnen Begriffsmerkmale . . . . .	87
1.	Hoheitliche Maßnahme . . . . .	88
2.	... einer Behörde . . . . .	89
3.	... auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts . . . . .	90
4.	... zur Regelung . . . . .	91
5.	... eines Einzelfalls . . . . .	93
6.	... mit unmittelbarer Rechtswirkung nach außen . . . . .	95
III.	Rechtsprechung . . . . .	98
IV.	Literatur . . . . .	98
§ 7	Der Verwaltungsakt II (Arten) . . . . .	100
I.	Anspruchs- und pflichtenkonkretisierende, rechtsgestaltende und feststellende Verwaltungsakte (Regelungsinhalt) . . . . .	100
1.	Anspruchs- und pflichtenkonkretisierende Verwaltungsakte (»Verfügungen«, »Bescheide«) . . . . .	100
2.	Rechtsgestaltende Verwaltungsakte (Erlaubnisse, Genehmigungen, Konzessionen) . . . . .	102
3.	Feststellende Verwaltungsakte . . . . .	105
II.	Begünstigende und belastende Verwaltungsakte (Regelungsauswirkungen) . . . . .	106
1.	Begünstigende Verwaltungsakte . . . . .	106
2.	Belastende Verwaltungsakte . . . . .	107
3.	Verwaltungsakte mit Doppelwirkung (§§ 80, 80a VwGO) . . . . .	107
III.	Verfahren und Form von Verwaltungsakten . . . . .	108
1.	Antragsbedürftige Verwaltungsakte . . . . .	108
2.	Mitwirkungsbedürftige Verwaltungsakte . . . . .	109
3.	Formbedürftigkeit . . . . .	110
IV.	Sonderformen . . . . .	110
1.	Verkehrszeichen (Allgemeinverfügung, § 35 S. 2 1. Alt. VwVfG) . . . . .	110
2.	Widmung (Allgemeinverfügung, § 35 S. 2 2. Alt. VwVfG) . . . . .	112
3.	Zusicherung (§ 38 VwVfG) . . . . .	112
V.	Rechtsprechung . . . . .	114
VI.	Literatur . . . . .	114
§ 8	Der Verwaltungsakt III (Rechtsgrundlagen) . . . . .	115
I.	Rechtsnorm und Verwaltungsakt . . . . .	115
II.	Rechtssprache und Alltagssprache . . . . .	117
III.	Der unbestimmte Rechtsbegriff . . . . .	119
IV.	Der Beurteilungsspielraum . . . . .	122
1.	Die Problematik der Prüfungsentscheidungen . . . . .	122
2.	Kriterien der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle von Prüfungsentscheidungen . . . . .	124
3.	Weitere Anwendungsfälle des Beurteilungsspielraums? . . . . .	126
V.	Das Ermessen . . . . .	129
1.	Die Struktur der Ermessensvorschriften . . . . .	129
2.	Typen von Ermessensvorschriften . . . . .	131
3.	Gerichtliche Kontrolle von Ermessensakten . . . . .	134
4.	Die Ermessensreduktion . . . . .	135
VI.	Rechtsprechung . . . . .	136

VII. Literatur .....	137
§ 9 Der Verwaltungsakt IV (Nebenbestimmungen) .....	138
I. Arten von Nebenbestimmungen .....	139
1. Befristung (§ 36 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG) .....	139
2. Bedingung (§ 36 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG) .....	140
3. Widerrufsvorbehalt (§ 36 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG) .....	141
4. Auflage (§ 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG) .....	142
5. Auflagenvorbehalt (§ 36 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG) .....	143
II. Zulässigkeit von Nebenbestimmungen .....	144
1. Nebenbestimmungen bei gebundenen Verwaltungsakten (§ 36 Abs. 1 VwVfG) .....	144
2. Nebenbestimmungen bei Ermessensakten (§ 36 Abs. 2 VwVfG) .....	145
III. Rechtsschutz gegen Nebenbestimmungen .....	146
1. Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 1. Alt. VwGO) .....	146
2. Verpflichtungsklage (§ 42 Abs. 1 2. Alt. VwGO) .....	148
IV. Rechtsprechung .....	149
V. Literatur .....	150
§ 10 Der Verwaltungsakt V (Rechtmäßigkeit und Rechtswidrigkeit) .....	151
I. Schritte rechtlicher Prüfung von Verwaltungsakten .....	153
1. Vorbehalt des Gesetzes .....	153
2. Verwaltungsaktsbefugnis .....	154
3. Formelle Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts .....	155
a) Sachliche Zuständigkeit der Behörde .....	156
b) Örtliche Zuständigkeit der Behörde .....	157
c) Verfahren .....	158
d) Form (im engeren Sinne) .....	158
e) Begründung .....	159
f) Rechtsbehelfsbelehrung (§ 37 Abs. 6 VwVfG) .....	159
4. Materielle Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts .....	159
a) Rechtsgrundlage und Sachverhaltsermittlung .....	160
b) Auslegung der Rechtsbegriffe .....	160
c) Kontrolle von Ermessenserwägungen .....	161
d) Übereinstimmung mit Rechtsgrundsätzen und höherrangigem Recht .....	161
II. Rechtsfolgen der Rechtswidrigkeit von Verwaltungsakten .....	162
1. Die Trennung von Rechtmäßigkeit und Rechtswirksamkeit .....	162
2. Der Ausnahmefall der Nichtigkeit von Verwaltungsakten .....	165
3. Die gesetzliche Regelung der Nichtigkeit von Verwaltungsakten (§ 44 VwVfG) .....	167
4. Die Geltendmachung der Nichtigkeit von Verwaltungsakten .....	169
III. Die Bestandssicherung fehlerhafter Verwaltungsakte .....	170
1. Heilung von Verfahrens- und Formfehlern (§ 45 VwVfG) .....	170
2. Der Ausschluss des Aufhebungsanspruchs (§ 46 VwVfG) .....	171
3. Umdeutung von Verwaltungsakten (§ 47 VwVfG) .....	173
IV. Bindungswirkung von Verwaltungsakten .....	174
1. Formelle Bindungswirkung (»Tatbestandswirkung«) .....	175
2. Materielle Bindungswirkung (»Feststellungswirkung«) .....	175
V. Rechtsprechung .....	175
VI. Literatur .....	176
§ 11 Der Verwaltungsakt VI (Rücknahme und Widerruf) .....	177
I. Rücknahme von Verwaltungsakten (§ 48 VwVfG) .....	178
1. Grundsatz der freien Rücknehmbarkeit (§ 48 Abs. 1 S. 1 VwVfG) .....	178
2. Einschränkungen der Rücknehmbarkeit für leistungsgewährende Verwaltungsakte (§ 48 Abs. 2 VwVfG) .....	179
3. Rücknahme anderer Verwaltungsakte (§ 48 Abs. 3 VwVfG) .....	183
4. Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts .....	184
5. Rücknahmeremmessen und Wirkung der Rücknahme .....	184
6. Rücknahmefrist (§ 48 Abs. 4 VwVfG) .....	185
II. Widerruf rechtmäßiger Verwaltungsakte (§ 49 VwVfG) .....	186
1. Das Regelungsproblem .....	187
2. Widerruf belastender Verwaltungsakte (§ 49 Abs. 1 VwVfG) .....	187
3. Widerruf begünstigender Verwaltungsakte (§ 49 Abs. 2 VwVfG) .....	187

4. Widerruf von Zuwendungsbescheiden (§ 49 Abs. 3 VwVfG) . . . . .	189
5. Ersatz des Vertrauensschadens (§ 49 Abs. 6 VwVfG) . . . . .	190
6. Verhältnis zu anderen Widerrufsvorschriften und Ausschluss des Widerrufs . . . . .	190
III. Erstattung von Leistungen (§ 49a VwVfG) . . . . .	191
IV. Wiederaufgreifen des Verfahrens (§ 51 VwVfG) . . . . .	192
1. Das Verhältnis von Rücknahme und Widerruf zum Wiederaufgreifen des Verfahrens . . . . .	192
2. Rechtsanspruch auf Wiederaufgreifen des Verfahrens (§ 51 Abs. 1 VwVfG) . . . . .	193
3. Zulässigkeit des Wiederaufgreifensantrags . . . . .	194
4. Rechtsnatur der Entscheidung nach § 51 VwVfG . . . . .	195
V. Rechtsprechung . . . . .	195
VI. Literatur . . . . .	196
<b>§ 12 Der öffentlich-rechtliche Vertrag . . . . .</b>	<b>197</b>
I. Der öffentlich-rechtliche Vertrag als Handlungsform der Verwaltung . . . . .	198
II. Koordinationsrechtlicher und subordinationsrechtlicher Vertrag . . . . .	199
1. Koordinationsrechtliche Verträge . . . . .	199
2. »Subordinationsrechtliche« Verträge . . . . .	199
III. Typen subordinationsrechtlicher Verträge . . . . .	200
1. Vergleichsvertrag (§ 55 VwVfG) . . . . .	200
2. Austauschvertrag (§ 56 VwVfG) . . . . .	201
IV. Form, Verfahren . . . . .	202
V. Rechtsfolgen der Rechtswidrigkeit öffentlich-rechtlicher Verträge . . . . .	203
1. Das Rechtsfolgenproblem . . . . .	203
2. Die Nichtigkeitsgründe . . . . .	204
3. Teilnichtigkeit (§ 59 Abs. 3 VwVfG) . . . . .	205
VI. Rechtsprechung . . . . .	205
VII. Literatur . . . . .	205
<b>§ 13 Nichtförmliches Verwaltungshandeln . . . . .</b>	<b>207</b>
I. Begriff und Begriffsdefinition des nichtförmlichen Verwaltungshandelns . . . . .	207
1. Begriff und Begriffsäquivalente . . . . .	207
2. Definition des nichtförmlichen Verwaltungshandelns . . . . .	208
3. Rechtsgrundlagen . . . . .	210
II. Kategorien nichtförmlichen Verwaltungshandelns . . . . .	211
1. Vorbereitungs- und Ausführungshandlungen . . . . .	211
2. Verwaltungskontrollsubstituierendes Handeln . . . . .	212
3. Auskünfte, Hinweise, Mitteilungen . . . . .	212
4. Maßnahmen in Sonderstatusverhältnissen und öffentlichen Einrichtungen . . . . .	213
III. Rechtsschutz . . . . .	213
IV. Rechtsprechung . . . . .	214
V. Literatur . . . . .	215
<b>§ 14 Die Verwaltungsvollstreckung . . . . .</b>	<b>216</b>
I. Der Verwaltungsakt als Vollstreckungstitel . . . . .	216
II. Vollstreckung wegen Geldforderungen . . . . .	218
III. Erzwingung von Handlungen, Duldungen oder Unterlassungen . . . . .	219
1. Ersatzvornahme (§ 10 VwVG) . . . . .	219
2. Zwangsgeld (§ 11 VwVG) . . . . .	220
3. Unmittelbarer Zwang (§ 12 VwVG) . . . . .	220
IV. Das Vollstreckungsverfahren . . . . .	221
1. Das dreikäfige Zwangsvorverfahren (§§ 13ff. VwVG) . . . . .	221
2. Sofortiger Vollzug (§ 6 Abs. 2 VwVG) . . . . .	222
V. Rechtsschutz gegen Vollstreckungsmaßnahmen . . . . .	223
VI. Rechtsprechung . . . . .	226
VII. Literatur . . . . .	226
<b>3. Abschnitt. Das Verwaltungsverfahren . . . . .</b>	<b>227</b>
<b>§ 15 Grundzüge des Verwaltungsverfahrens . . . . .</b>	<b>228</b>
I. Form, Beginn und Fortgang des Verwaltungsverfahrens . . . . .	228
1. Nichtförmliches und förmliches Verwaltungsverfahren . . . . .	228
2. Beginn des Verwaltungsverfahrens . . . . .	228
3. Verfahrensverlauf . . . . .	229

II.	Die Beteiligten des Verwaltungsverfahrens . . . . .	230
1.	Beteiligungsfähigkeit und Handlungsfähigkeit (§ 11 VwVfG) . . . . .	230
2.	Die Verfahrensbeteiligten (§ 13 VwVfG) . . . . .	230
III.	Rechte der Verfahrensbeteiligten . . . . .	231
1.	Anhörungsrecht (§ 28 VwVfG) . . . . .	231
2.	Bevollmächtigte und Beistände (§ 14 VwVfG) . . . . .	231
3.	Akteneinsicht (§ 29 VwVfG) . . . . .	232
IV.	Verwaltungsverfahren als Verwaltungsrechtsverhältnis . . . . .	234
V.	Rechtsprechung . . . . .	234
VI.	Literatur . . . . .	234
§ 16	Besondere Verfahrensgestaltungen . . . . .	236
I.	Förmliches Verwaltungsverfahren (§§ 63ff. VwVfG) . . . . .	236
1.	Begriff des förmlichen Verwaltungsverfahrens . . . . .	236
2.	Besonderheiten des förmlichen Verwaltungsverfahrens . . . . .	236
3.	Anwendungsfälle des förmlichen Verwaltungsverfahrens . . . . .	238
II.	Planfeststellungsverfahren . . . . .	238
1.	Vorhaben und Vorhabenträger . . . . .	238
2.	Anhörungsverfahren (§ 73 VwVfG) . . . . .	239
3.	Planfeststellungbeschluss und Rechtswirkungen (§§ 74, 75 VwVfG) . . . . .	240
4.	Rechtsschutz gegen Planfeststellungbeschlüsse . . . . .	241
III.	Besondere Verfahrensgestaltungen . . . . .	242
1.	Verfahren über eine einheitliche Stelle (§§ 71 a–e VwVfG) . . . . .	242
2.	Massenverfahren (§§ 17–19 VwVfG) . . . . .	244
3.	Gestuftes Verwaltungsverfahren . . . . .	245
IV.	Rechtsprechung . . . . .	246
V.	Literatur . . . . .	246
4. Abschnitt.	Der Rechtsschutz durch die Verwaltungsgerichte (Primärrechtsschutz)	247
§ 17	Die Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs . . . . .	248
I.	Die verfassungsrechtliche Rechtsweggarantie (Art. 19 Abs. 4 GG) . . . . .	248
II.	Die Struktur der verwaltungsgerichtlichen Generalklausel (§ 40 Abs. 1 VwGO) . . . . .	249
1.	Die Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs durch spezielle Gesetze . . . . .	251
2.	»Öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Arten (§ 40 Abs. 1 S. 1 VwGO) . . . . .	252
3.	Sonderzuweisungen (§ 40 Abs. 1 S. 1 2. Hs. und S. 2 VwGO) . . . . .	256
a)	Zuweisung an die Sozialgerichte (§ 51 SGG) . . . . .	257
b)	Zuweisung an die Finanzgerichte (§ 33 FGO) . . . . .	257
c)	Sonderzuweisungen an die ordentlichen Gerichte . . . . .	258
III.	Rechtsprechung . . . . .	259
IV.	Literatur . . . . .	259
§ 18	Verwaltungsgerichtliche Klagearten . . . . .	260
I.	Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 1. Alt. VwGO) . . . . .	263
1.	Klagebefugnis (§ 42 Abs. 2 VwGO) . . . . .	263
2.	Widerspruchsverfahren (§§ 68ff. VwGO) . . . . .	266
3.	Klagefrist (§ 74 VwGO) . . . . .	272
4.	Richtiger Beklagter (§ 78 VwGO) . . . . .	272
II.	Verpflichtungsklage (§ 42 Abs. 1 2. Alt. VwGO) . . . . .	274
1.	Die Verpflichtungsklage als Leistungsklage . . . . .	274
2.	Statthaftigkeit der Verpflichtungsklage (§ 42 Abs. 1 2. Alt. VwGO) . . . . .	274
3.	Klagebefugnis (§ 42 Abs. 2 VwGO) . . . . .	275
4.	Widerspruchsverfahren (§§ 68ff. VwGO) . . . . .	276
5.	Klagefrist (§ 74 Abs. 2 VwGO) . . . . .	277
6.	Richtiger Beklagter (§ 78 VwGO) . . . . .	277
III.	Allgemeine Leistungsklage . . . . .	278
1.	Statthaftigkeit der allgemeinen Leistungsklage . . . . .	278
2.	Klagebefugnis (§ 42 Abs. 2 VwGO analog) . . . . .	279
3.	Richtiger Beklagter (§ 78 VwGO analog?) . . . . .	279
4.	Besondere Sachurteilsvoraussetzungen? . . . . .	280
IV.	Feststellungsklage (§ 43 VwGO) . . . . .	280

1. Statthaftigkeit . . . . .	280
2. Feststellungsinteresse . . . . .	281
3. Klagebefugnis (§ 42 Abs. 2 VwGO analog)? . . . . .	282
V. Fortsetzungsfeststellungsklage (§ 113 Abs. 1 S. 4 VwGO) . . . . .	283
1. Gesetzliche Regelung (§ 113 Abs. 1 S. 4 VwGO) . . . . .	283
2. Nachträgliche Fortsetzungsfeststellungsklage (§ 113 Abs. 1 S. 4 VwGO analog) . . . . .	284
3. Statthaftigkeit bei Verpflichtungsklage . . . . .	286
4. Fortsetzungsfeststellungsklage bei Leistungsbegehren . . . . .	286
5. Feststellungsinteresse . . . . .	287
VI. Normenkontrollverfahren (§ 47 VwGO) . . . . .	288
1. Statthaftigkeit des Normenkontrollverfahrens (§ 47 Abs. 1 VwGO) . . . . .	290
2. Antragsbefugnis (§ 47 Abs. 2 S. 1 VwGO) . . . . .	291
3. Rechtsschutzbedürfnis . . . . .	292
4. Frist (§ 47 Abs. 2 S. 1 VwGO) . . . . .	293
VII. Exkurs: Aufbau der Zulässigkeits- und Begründetheitsprüfung einer verwaltungsgerichtlichen Klage . . . . .	293
VIII. Rechtsprechung . . . . .	304
IX. Literatur . . . . .	305
§ 19 Grundzüge des vorläufigen Rechtsschutzes . . . . .	307
I. Arten des vorläufigen Rechtsschutzes . . . . .	307
II. Vorläufiger Rechtsschutz nach §§ 80, 80a VwGO . . . . .	309
1. Aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen und Ausschluss der aufschiebenden Wirkung (§ 80 Abs. 1 und 2 VwGO) . . . . .	309
2. Die Aussetzung der Vollziehung (§ 80 Abs. 4 VwGO) . . . . .	312
3. Das gerichtliche »Aussetzungsverfahren« (§§ 80 Abs. 5, 80a Abs. 3 S. 1 VwGO) . . . . .	313
4. Abänderungsverfahren (§ 80 Abs. 7 VwGO) . . . . .	315
III. Einstweilige Anordnung (§ 123 VwGO) . . . . .	315
1. Sachentscheidungsvoraussetzungen . . . . .	315
2. Begründetheit des Antrags . . . . .	316
3. Entscheidungsinhalt und Vorwegnahmeverbot . . . . .	317
IV. Rechtspolitische Erwägungen . . . . .	318
V. Rechtsprechung . . . . .	319
VI. Literatur . . . . .	319
5. Abschnitt. Haftung für rechtswidriges Behördenhandeln (Sekundärrechtsschutz) . . . . .	321
Vorbemerkungen . . . . .	321
§ 20 Die Amtshaftung . . . . .	324
I. Haftungsmodelle . . . . .	324
1. Eigenhaftung . . . . .	324
2. Staatshaftung . . . . .	325
3. Amtshaftung . . . . .	325
II. Der Aufbau des Amtshaftungsanspruchs (§ 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG) . . . . .	326
1. Handeln in Ausübung eines öffentlichen Amtes . . . . .	327
2. Verletzung einer Amtspflicht . . . . .	329
3. Drittbezogenheit der Amtspflicht . . . . .	330
4. Kausalität . . . . .	331
5. Verschulden . . . . .	331
III. Einschränkungen und Ausschluss der Amtshaftung . . . . .	332
1. Subsidiaritätsklausel (§ 839 Abs. 1 S. 2 BGB) . . . . .	332
2. Versäumung von Rechtsmitteln (§ 839 Abs. 3 BGB) . . . . .	333
3. Richterspruchprivileg (§ 839 Abs. 2 BGB) . . . . .	334
IV. Anspruchsinhalt und Anspruchsgegner . . . . .	334
1. Anspruchsinhalt . . . . .	334
2. Anspruchsgegner . . . . .	335
3. Verjährung . . . . .	336
V. Anspruchskonkurrenzen . . . . .	336
VI. Rechtsprechung . . . . .	337
VII. Literatur . . . . .	337

## Inhaltsverzeichnis

---

§ 21 Entschädigungsanspruch aus enteignungsgleichem Eingriff . . . . .	339
I. Eigentumsschutz als dogmatischer Anknüpfungspunkt . . . . .	339
II. Tatbestandsvoraussetzungen des Anspruchs aus enteignungsgleichem Eingriff . . . . .	341
1. Einwirkung auf das Eigentum . . . . .	341
2. ... auf der Grundlage des öffentlichen Rechts . . . . .	341
3. Rechtswidrigkeit . . . . .	341
4. Subsidiarität . . . . .	344
5. Anspruchsgegner . . . . .	344
III. Anspruchskonkurrenzen . . . . .	344
IV. Rechtsweg . . . . .	345
V. Rechtsprechung . . . . .	345
VI. Literatur . . . . .	345
§ 22 Der Folgenbeseitigungsanspruch . . . . .	346
I. Dogmatische Herleitung des Folgenbeseitigungsanspruchs . . . . .	346
II. Voraussetzungen des Folgenbeseitigungsanspruchs . . . . .	347
III. Inhalt des Folgenbeseitigungsanspruchs . . . . .	348
IV. Ausschlussgründe . . . . .	349
1. Unmöglichkeit der Folgenbeseitigung . . . . .	349
2. Zumutbarkeit der Folgenbeseitigung . . . . .	350
3. Legalisierung des rechtswidrigen Zustands . . . . .	351
V. Rechtsweg . . . . .	351
VI. Rechtsprechung . . . . .	351
VII. Literatur . . . . .	351
<b>6. Abschnitt. Die Aufopferung . . . . .</b>	<b>353</b>
§ 23 Enteignung und Enteignungsentzägigung . . . . .	354
I. Der verfassungsrechtliche Eigentumsbegriff . . . . .	354
II. Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG) . . . . .	355
III. Die Enteignung (Art. 14 Abs. 3 GG) . . . . .	356
IV. Entschädigungspflichtige Inhaltsbestimmung? . . . . .	357
V. Rechtsprechung . . . . .	358
VI. Literatur . . . . .	358
§ 24 Anspruch aus enteignendem Eingriff . . . . .	360
I. Die dogmatische Herleitung des Anspruchs aus enteignendem Eingriff . . . . .	360
II. Tatbestandsmerkmale des Anspruchs aus enteignendem Eingriff . . . . .	362
III. Rechtsweg . . . . .	363
IV. Rechtsprechung . . . . .	363
V. Literatur . . . . .	363
<b>Sachverzeichnis . . . . .</b>	<b>365</b>