

## 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 FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](http://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.

  
**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

beck-shop.de  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Verlag Franz Vahlen

Zitiervorschlag: *Ipsen* 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*

beck-shop.de  
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 Rechtsverhältnis	46
I. Definition des Rechtsverhältnisses	47
II. Die Begründung von Rechtsverhältnissen	48
III. Arten von Rechtsverhältnissen	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 (§§ 63 ff. 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 verwaltungsgerichtlichen Generalklausel (§ 40 Abs. 1 VwGO)	249
III. Rechtsprechung	259
IV. Literatur	259
§ 18 Verwaltungsgerichtliche 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 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
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 Enteignungsentschädigung	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. Abgabenrechtsverhältnisse	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. Bundeseigene Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau	66
2. Bundeseigene 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

1. Formelle Privatisierung (Organisationsprivatisierung)	72
2. Funktionelle Privatisierung (Erfüllungsprivatisierung)	74
3. Materielle Privatisierung (Aufgabenprivatisierung)	74
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
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 Ermessensurwägungen	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. Rücknahmeermessen 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
§ 12 Der öffentlich-rechtliche Vertrag . . . . .	197
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 Nichtigkeitsergründe . . . . .	204
3. Teilnichtigkeit (§ 59 Abs. 3 VwVfG) . . . . .	205
VI. Rechtsprechung . . . . .	205
VII. Literatur . . . . .	205
§ 13 Nichtförmliches Verwaltungshandeln . . . . .	207
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. Verwaltungsakts substituierendes Handeln . . . . .	212
3. Auskünfte, Hinweise, Mitteilungen . . . . .	212
4. Maßnahmen in Sonderstatusverhältnissen und öffentlichen Einrichtungen . . . . .	213
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
1. Ersatzvornahme (§ 10 VwVG) . . . . .	219
2. Zwangsgeld (§ 11 VwVG) . . . . .	220
3. Unmittelbarer Zwang (§ 12 VwVG) . . . . .	220
IV. Das Vollstreckungsverfahren . . . . .	221
1. Das dreistufige Zwangsverfahren (§§ 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>
§ 15 Grundzüge des Verwaltungsverfahrens . . . . .	228
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 Verfahrens	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 Rechtsverhältnis	234
V. Rechtsprechung	234
VI. Literatur	234
§ 16 Besondere Verfahrensgestaltungen	236
I. Förmliches Verwaltungsverfahren (§§ 63 ff. 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. Planfeststellungsbeschluss und Rechtswirkungen (§§ 74, 75 VwVfG)	240
4. Rechtsschutz gegen Planfeststellungsbeschlüsse	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
<b>4. Abschnitt. Der Rechtsschutz durch die Verwaltungsgerichte (Primärrechtsschutz)</b>	<b>247</b>
§ 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 Art« (§ 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 (§§ 68 ff. VwGO)	266
3. Klagfrist (§ 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 (§§ 68 ff. VwGO)	276
5. Klagfrist (§ 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
<b>5. Abschnitt. Haftung für rechtswidriges Behördenhandeln (Sekundärrechtsschutz)</b>	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. Versäumnung 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

§ 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 Enteignungsentschädigung	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>