

**NOMOSLEHRBUCH**

**Prof. Dr. Wilfried Erbguth,  
Universität Rostock**

**Prof. Dr. Annette Guckelberger,  
Universität des Saarlandes**

# **Allgemeines Verwaltungsrecht**

**mit Verwaltungsprozessrecht  
und Staatshaftungsrecht**

**10. Auflage**

**Nomos**

# Inhalt

<b>Vorwort mit wichtigen Hinweisen zur Arbeit mit dem Buch</b>	<b>5</b>
<b>Vorwort zur i. Auflage</b>	<b>7</b>
<b>Verzeichnis der Übersichten und Prüfungsschemata</b>	<b>25</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>27</b>
<b>Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur</b>	<b>34</b>
<b>TEIL I EINFÜHRUNG</b>	
<b>§ 1 Begriff der öffentlichen Verwaltung</b>	<b>40</b>
<b>§ 2 Verwaltungsrecht und Verfassungsrecht</b>	<b>45</b>
<b>§ 3 Verwaltungsrecht und Unionsrecht</b>	<b>47</b>
I. Geltungsumfang des Unionsrechts in den Mitgliedstaaten	48
II. Auswirkungen des Unionsrechts auf die mitgliedstaatliche Verwaltung	51
1. Umsetzung durch nationales Recht	51
2. Vollzug durch nationale Behörden	51
3. Europäischer Verwaltungsverbund	53
4. Europäische Verwaltungszusammenarbeit	54
<b>§ 4 Wiederholungs- und Verständnisfragen zu Teil I</b>	<b>55</b>
<b>TEIL 2 GRUNDLAGEN DES VERWALTUNGSRECHTS</b>	
<b>§ 5 Einordnung und Abgrenzungen des Verwaltungsrechts im Gesamtrechtssystem der Bundesrepublik Deutschland</b>	<b>57</b>
I. Verwaltungsrecht und seine Untergliederungen	57
II. Verwaltungsrecht als Teilgebiet des öffentlichen Rechts und seine Abgrenzung zum Privatrecht	58
1. Bedeutung der Abgrenzung	58
2. Ansatzpunkte für die Abgrenzung	58
a) Abgrenzungstheorien	59
b) Aufgabenbereich der Behörde	62
c) Zwei-Stufen-Theorie	63
d) Problemfälle	64
aa) Realakte	64
bb) Rechtsakte	67
III. Prüfung der Generalklausel in § 40 Abs. 1 VwGO	<b>68</b>
1. Aufdrängende Sonderzuweisungen	69
2. Merkmale der Generalklausel in § 40 Abs. 1 VwGO	69
a) Öffentlich-rechtliche Streitigkeit	70
b) Nichtverfassungsrechtliche Streitigkeit	70
c) Fehlen einer abdrängenden Sonderzuweisung	72

## Inhalt

d) Verfahren bei Rechtswegstreitigkeiten	73
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	74
<b>§ 6 Verwaltungsorganisation</b>	<b>76</b>
I. Grundbegriffe	76
1. Verwaltungsträger	76
2. Organ, Behörde, Amt	77
II. Zuständigkeiten	79
III. Verwaltungsaufbau	79
1. Unmittelbare Staatsverwaltung	81
a) Unmittelbare Bundesverwaltung	81
b) Unmittelbare Landesverwaltung	82
2. Mittelbare Staatsverwaltung	82
a) Körperschaften	83
b) Anstalten	85
c) Stiftungen	86
d) Beliehene	87
IV. Staatsaufsicht	89
1. Arten der Aufsicht	89
2. Aufsicht bei unmittelbarer Staatsverwaltung	90
3. Aufsicht bei mittelbarer Staatsverwaltung	90
4. Aufsicht des Bundes gegenüber den Ländern	91
V. Wiederholungs- und Verständnisfragen	91
<b>§ 7 Rechtsquellen der Verwaltung</b>	<b>92</b>
I. Verfassungsrecht	92
II. Formelle Gesetze	92
III. Materielle Gesetze	93
1. Rechtsverordnungen	93
2. Satzungen	94
IV. Verwaltungsvorschriften	94
V. Gewohnheitsrecht	94
VI. Richterrecht	95
VII. Allgemeine Rechtsgrundsätze	95
VIII. Unionsrecht und Völkerrecht	96
1. Unionsrecht	96
2. Völkerrecht	97
IX. Rangordnung der Rechtsquellen	97
X. Prüfungs- und Verwerfungskompetenz der Verwaltung	100
XI. Wiederholungs- und Verständnisfragen	102
<b>§ 8 Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung</b>	<b>103</b>
I. Vorrang des Gesetzes	103
II. Vorbehalt des Gesetzes	104
1. Begriff	104
2. Parlamentsvorbehalt und Rechtssatzvorbehalt	105
3. Zum Geltungsbereich des Vorbehalts des Gesetzes	106
a) Eingriffsverwaltung	106
b) Leistungsverwaltung	107

III. Wiederholungs- und Verständnisfragen	109
<b>§ 9 Subjektiv-öffentliche Rechte</b>	<b>110</b>
I. Begriffsbestimmung	110
II. Voraussetzungen für die Annahme subjektiv-öffentlicher Rechte	110
1. Allgemeines und Herangehensweise	110
a) Explizite Aussage zum (Nicht-)Vorliegen eines subjektiven öffentlichen Rechts	111
b) Schutznormtheorie	111
2. Einzelfragen	114
a) Formelle Vorschriften, insbesondere Verfahrensregelungen	114
b) Grundrechte und grundrechtsähnliche Rechtspositionen	115
c) Europarecht im engeren und weiteren Sinne	117
III. Verwaltungsprozessrechtliche Bedeutung: Klagebefugnis	121
1. Funktion und Bedeutung der Klagebefugnis	121
2. Vorliegen der Klagebefugnis	124
3. Klagebefugnis kraft Unionsrechts	128
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	134
<b>§ 10 Verwaltungsrechtsverhältnisse</b>	<b>135</b>
I. Begriff des Verwaltungsrechtsverhältnisses	135
II. Arten von Verwaltungsrechtsverhältnissen	135
III. Begründung von Verwaltungsrechtsverhältnissen	137
IV. Verwaltungsprozessrechtliche Bedeutung: Feststellungsklage	138
1. Statthaftigkeit	138
a) Richtiger Streitgegenstand	138
b) Subsidiarität	139
2. Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen	141
a) Feststellungsinteresse	141
b) Klagebefugnis	142
c) Widerspruchsverfahren und Klagefrist	143
d) Klagegegner	143
3. Allgemeine Zulässigkeitsvoraussetzungen	144
4. Begründetheit	144
V. Wiederholungs- und Verständnisfragen	146
<b>§ 11 Systematisierung des Verwaltungshandelns und Verwaltungsrechtsschutz</b>	<b>147</b>
TEIL 3 VERWALTUNGSAKT	
<b>§ 12 Begriff, Funktionen und Arten des Verwaltungsakts</b>	<b>151</b>
I. Tatbestandsmerkmale des Verwaltungsakts	<b>152</b>
1. Hoheitliche Maßnahme	<b>152</b>
2. Behörde	<b>153</b>
3. Auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts	<b>154</b>
4. Regelung	<b>155</b>
a) Abgrenzung zu Realakten	<b>156</b>
b) Vorbereitungs- und Teilakte	<b>158</b>
c) Öffentlich-rechtliche Willenserklärungen	<b>159</b>

5. Einzelfall	160
a) Merkmale konkret-individuell/abstrakt-generell	161
b) Allgemeinverfügung	162
6. Außenwirkung	165
a) Abgrenzung zu innerdienstlichen Weisungen	165
b) Maßnahmen zwischen und innerhalb von Verwaltungsträgern	167
c) Mehrstufige Verwaltungsakte	169
d) Organisationsakte	170
7. Vollständig automatisierter Verwaltungsakt	173
II. Funktionen des Verwaltungsakts	175
III. Arten von Verwaltungsakten	176
1. Befehlende, gestaltende und feststellende Verwaltungsakte	176
a) Befehlende Verwaltungsakte	176
b) Gestaltende Verwaltungsakte	176
c) Feststellende Verwaltungsakte	178
2. Begünstigende und belastende Verwaltungsakte	178
3. Einseitige und mitwirkungsbedürftige Verwaltungsakte; einstufige und mehrstufige Verwaltungsakte	179
4. Behördliche Erklärungen – Zusage/Zusicherung, Vorbescheid, Teilgenehmigung, vorläufiger und vorsorglicher Verwaltungsakt	179
a) Zusicherung	180
b) Zusage	182
c) Vorbescheid	183
d) Teilgenehmigung	183
e) Vorläufiger Verwaltungsakt	184
f) Vorsorglicher Verwaltungsakt	185
5. Differenzierung mit Blick auf die räumliche Reichweite: Transnationale und interföderale Verwaltungsakte	186
a) Transnationaler Verwaltungsakt	186
b) Interföderaler Verwaltungsakt	188
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	188
<b>§ 13 Bekanntgabe und Wirksamkeit von Verwaltungsakten, Rechtsnachfolge</b>	<b>189</b>
I. Wirksamkeit von Verwaltungsakten	191
II. Bekanntgabe	193
1. Adressat der Bekanntgabe	193
2. Voraussetzungen der Bekanntgabe	194
3. Verwaltungsprozessuale Relevanz der Bekanntgabe	194
4. Formen der Bekanntgabe	194
III. Rechtsnachfolge	199
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	201
<b>§ 14 Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen des Verwaltungsakts</b>	<b>202</b>
I. Ermächtigungsgrundlage zum Erlass von Verwaltungsakten	203
1. Erforderlichkeit der Ermächtigungsgrundlage-Vorbehalt des Gesetzes	203
2. Verwaltungsaktbefugnis	204

II. Formelle Rechtmäßigkeit	207
1. Zuständigkeit	207
a) Sachliche Zuständigkeit	207
b) Örtliche Zuständigkeit	208
2. Verfahren	209
a) Verwaltungsverfahren	209
aa) Anwendungsbereich des VwVfG	210
bb) Verfahrensarten	212
cc) Allgemeine Verfahrensgrundsätze des nichtförmlichen Verfahrens	217
b) Anhörung als besonderes Verfahrenserfordernis	218
c) Akteneinsicht	220
3. Form	222
4. Rechtsbehelfsbelehrung als Formerfordernis der VwGO	224
III. Materielle Rechtmäßigkeit	224
1. Unbestimmte Rechtsbegriffe und Beurteilungsspielraum	226
a) Unbestimmte Rechtsbegriffe	226
b) Beurteilungsspielraum	227
aa) Prüfungs- und prüfungsähnliche Entscheidungen	229
bb) Weitere unbestimmte Rechtsbegriffe mit Beurteilungsspielraum	231
2. Ermessen	234
a) Begriff	234
b) Arten von Ermessen	235
c) Rechtsbindung des Ermessens	237
d) Ermessensfehler	237
e) Ermessensreduzierung auf Null	239
f) Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung	240
3. Koppelungsvorschriften	241
4. Exkurs: Planerische Abwägung	243
5. Übereinstimmung mit sonstigen Rechtsgrundsätzen und höherrangigem Recht	244
a) Verhältnismäßigkeit	245
b) Bestimmtheit	246
c) Tatsächliche und rechtliche Unmöglichkeit	247
d) Kein Verstoß gegen die Rechtskraft eines vorherigen Urteils	248
e) Kein Verstoß gegen sonstiges höherrangiges Recht	248
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	249
<b>§ 15 Rechtsfolgen fehlerhafter Verwaltungsakte</b>	<b>250</b>
I. Rechtsunwirksamkeit und Rechtswidrigkeit von Verwaltungsakten	250
1. Nichtigkeitsgründe	251
2. Nichtigkeitsfolgen	253
II. Anfechtbarkeit und Aufhebbarkeit	254
1. Anfechtbarkeit	254
a) Widerspruch und Anfechtungsklage	254
b) Bestandskraft von Verwaltungsakten	255
2. Aufhebbarkeit	255
3. Teilrechtswidrigkeit, Teilanfechtbarkeit und Teilaufhebbarkeit	256

## Inhalt

III. Folgen von Verfahrens- und Formfehlern	256
1. Heilung von Verfahrens- und Formfehlern	259
2. Unbeachtlichkeit bestimmter formeller Fehler	262
IV. Umdeutung fehlerhafter Verwaltungsakte	265
V. Sonstige Fehlerfolgen	266
VI. Wiederholungs- und Verständnisfragen	267
<b>§ 16 Rücknahme und Widerruf von Verwaltungsakten</b>	<b>268</b>
I. Begriffe: Rücknahme und Widerruf	268
1. Unterscheidung rechtmäßige und rechtswidrige Verwaltungsakte	269
2. Unterscheidung belastende und begünstigende Verwaltungsakte	270
II. Rücknahme	272
1. Belastende Verwaltungsakte	273
2. Begünstigende Verwaltungsakte	274
a) Rücknahme leistungsgewährender Verwaltungsakte	275
aa) Vertrauenstatbestand	275
bb) Schutzwürdigkeit	276
b) Rücknahme sonstiger begünstigender Verwaltungsakte	278
3. Rücknahmefrist	280
III. Widerruf	283
1. Belastende Verwaltungsakte	284
2. Begünstigende Verwaltungsakte	285
IV. Erstattungspflicht	289
V. Rücknahme und Widerruf von begünstigenden Verwaltungsakten mit belastender Drittwirkung	291
VI. Rücknahme und Widerruf unionsrechtswidriger Verwaltungsakte	292
1. Rücknahme belastender unionsrechtswidriger Verwaltungsakte	292
2. Rücknahme begünstigender unionsrechtswidriger Verwaltungsakte	292
3. Widerruf nachträglich unionsrechtswidriger Verwaltungsakte	295
VII. Wiederholungs- und Verständnisfragen	297
<b>§ 17 Wiederaufgreifen des Verfahrens</b>	<b>298</b>
I. Zulässigkeit des Antrags auf Wiederaufgreifen des Verfahrens iES	299
II. Begründetheit des Antrags auf Wiederaufgreifen des Verfahrens iES	300
III. Begründetheit des Antrags auf Aufhebung des Verwaltungsakts	301
IV. Wiederaufgreifen iWS	302
V. Exkurs: Wiederaufnahme des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens	303
VI. Wiederholungs- und Verständnisfragen	305
<b>§ 18 Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt</b>	<b>306</b>
I. Arten von Nebenbestimmungen, Rechtsnatur, Abgrenzung	307
1. Befristung	307
2. Bedingung	307
3. Widerrufsvorbehalt	308
4. Auflage	308
5. Auflagenvorbehalt	309
6. Rechtsnatur der Nebenbestimmungen	309
7. Abgrenzung	309
a) Abgrenzung zwischen Auflage und Bedingung	309

b) Abgrenzung zwischen Auflage und Inhaltsbestimmung sowie „modifizierender Auflage“	311
II. Rechtliche Zulässigkeit von Nebenbestimmungen	312
III. Rechtsschutz gegen Nebenbestimmungen	313
1. Meinungsstand	314
2. Beurteilung	314
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	316
<b>§ 19 Vollstreckung von Verwaltungsakten</b>	<b>317</b>
I. Grundstrukturen der Verwaltungsvollstreckung	317
1. Begriff und Bedeutung	317
2. Rechtliche Grundlagen	318
II. Erzwingung von Handlungen, Duldungen und Unterlassungen	318
1. Überblick über die Zwangsmittel	318
a) Ersatzvornahme	319
b) Zwangsgeld	320
c) Unmittelbarer Zwang	322
2. Voraussetzungen	322
a) Gestrecktes Verfahren	322
aa) Grundverfügung	323
bb) Androhung des Zwangsmittels	325
cc) Festsetzung des Zwangsmittels	327
dd) Anwendung des Zwangsmittels	327
b) Sofortiger Vollzug	328
3. Keine Vollstreckungshindernisse	330
4. Keine Vollstreckung gegen Behörden	331
5. Rechtsschutzeröffnung	331
a) Gegen die Grundverfügung	331
b) Auf Einstellung der Vollstreckung	332
c) Gegen Vollstreckungsmaßnahmen	333
d) Gegen den Kostenbescheid	334
III. Vollstreckung wegen Geldforderungen	336
1. Ablauf des Vollstreckungsverfahrens	336
2. Rechtsschutz	337
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	340
<b>§ 20 Rechtsschutz im Widerspruchs- und Klageverfahren bei Verwaltungsakten</b>	<b>341</b>
I. Widerspruchsverfahren	342
1. Ablauf des Widerspruchsverfahrens	344
2. Zuständige Widerspruchsbehörde	345
3. Zulässigkeitsvoraussetzungen des Widerspruchs	346
a) Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs (§ 68 iVm § 40 Abs. 1 VwGO analog)	346
b) Statthaftigkeit des Widerspruchs (§ 68 iVm § 42 Abs. 1 VwGO analog)	346
c) Widerspruchsbefugnis (§ 68 iVm § 42 Abs. 2 VwGO analog)	348
d) Form und Frist des Widerspruchs (§ 70 VwGO)	348
e) Widerspruchs- bzw. Sachbescheidungsinteresse	351
f) Sonstige Zulässigkeitsvoraussetzungen	351



## Inhalt

4. Begründetheit des Widerspruchs	351
5. Reformatio in peius	352
II. Anfechtungs- und Verpflichtungsklage	355
1. Statthaftigkeit	355
a) Anfechtungsklage	355
b) Verpflichtungsklage	356
2. Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen der Anfechtungs- und Verpflichtungsklage	360
a) Klagebefugnis	360
b) Widerspruchsverfahren	361
c) Klagefrist	363
d) Klagegegner	364
3. Allgemeine Zulässigkeitsvoraussetzungen der Anfechtungs- und Verpflichtungsklage	366
a) Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs	366
b) Beteiligungsfähigkeit	366
c) Prozess- und Postulationsfähigkeit	367
d) Rechtsschutzbedürfnis	368
e) Zuständigkeit des Gerichts	370
f) Klagehäufung	370
g) Exkurs: Beiladung	371
4. Begründetheit von Anfechtungs- und Verpflichtungsklage	372
a) Anfechtungsklage	372
b) Verpflichtungsklage	378
III. Fortsetzungsfeststellungsklage	380
1. Statthaftigkeit	380
2. Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen	382
a) Klagebefugnis	382
b) Widerspruchsverfahren	383
c) Klagefrist	383
d) Klagegegner	384
e) Fortsetzungsfeststellungsinteresse	384
3. Allgemeine Zulässigkeitsvoraussetzungen	387
4. Begründetheit der Fortsetzungsfeststellungsklage	387
IV. Verfahrensgrundsätze im Verwaltungsprozess	391
V. Wiederholungs- und Verständnisfragen	393
<b>§ 21 Vorläufiger Rechtsschutz bei Verwaltungsakten</b>	<b>394</b>
I. Funktion und Arten vorläufigen Rechtsschutzes	394
II. Aufschiebende Wirkung und Aussetzungsverfahren	394
1. Begriff und Rechtsfolgen	394
2. Voraussetzungen der aufschiebenden Wirkung	396
3. Ausnahmetatbestände	396
a) Ausnahmen kraft gesetzlicher Regelung	397
b) Ausnahme kraft behördlicher Anordnung	398
aa) Formelle Rechtmäßigkeit der Vollziehungsanordnung	399
bb) Materielle Rechtmäßigkeit der Vollziehungsanordnung	401

## Inhalt

4. Antrag auf Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung allgemein	402
a) Zulässigkeit des Antrags	402
aa) Statthaftigkeit	402
bb) Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen	404
b) Begründetheit des Antrags	405
c) Berücksichtigung des Unionsrechts	407
aa) Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts aufgrund nichtigen EU-Rechts	407
bb) Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts aufgrund fehlerhaften Vollzugs von EU-Recht	408
5. Vorläufiger gerichtlicher Rechtsschutz bei Verwaltungsakten mit Drittwirkung	409
a) Behördlicher Rechtsschutz	410
aa) § 80a Abs. I Nr. 1 VwGO	410
bb) § 80a Abs. II Nr. 2 VwGO	410
cc) § 80a Abs. 2 VwGO	411
b) Gerichtlicher Rechtsschutz	411
aa) Statthaftigkeit	411
(1) § 80a Abs. 3 S. 2 iVm § 80 Abs. 5 S. 1 VwGO	412
(2) § 80a Abs. 3 S. 2 iVm § 80 Abs. 5 S. 3 VwGO	412
bb) Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen	412
cc) Begründetheit	413
(1) Antrag auf Anordnung oder Wiederherstellung bzw. Feststellung der aufschiebenden Wirkung	413
(2) Antrag auf Anordnung der sofortigen Vollziehung und Antrag auf Aufhebung der behördlichen Aussetzung der Vollziehung	414
(3) Antrag auf Vornahme von Sicherungsmaßnahmen und Antrag auf Vollzugsfolgenbeseitigung	414
III. Einstweiliger gerichtlicher Rechtsschutz in der Verpflichtungssituation	416
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	417

## § 22 Rechtsmittel 418

### TEIL 4 WEITERE HANDLUNGSFORMEN DER VERWALTUNG

§ 23 Realakte	421
I. Begriff	422
II. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen von Realakten	423
III. Informelles Verwaltungshandeln	425
IV. Rechtsschutz bei Realakten: allgemeine Leistungsklage und einstweiliger Rechtsschutz	426
1. Allgemeine Leistungsklage	427
a) Statthaftigkeit	427
b) Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen	428
aa) Klagebefugnis	428
bb) Widerspruchsverfahren und Klagefrist	429

cc) Klagegegner	429
dd) Qualifiziertes Rechtsschutzbedürfnis	429
c) Allgemeine Zulässigkeitsvoraussetzungen	431
aa) Beteiligungs- und Prozessfähigkeit	431
bb) Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis	431
d) Begründetheit	432
2. Sonderfall: Kommunalverfassungsstreit	434
a) Statthaftigkeit	437
b) Klagebefugnis	438
c) Allgemeines und besonderes Feststellungsinteresse	439
d) Sonstige Zulässigkeitsvoraussetzungen	439
e) Begründetheit	440
3. Einstweilige Anordnung nach § 123 VwGO	440
a) Statthaftigkeit	441
b) Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen	441
c) Begründetheit	442
V. Wiederholungs- und Verständnisfragen	445
<b>§ 24 Öffentlich-rechtliche Verträge</b>	<b>447</b>
I. Anwendungsbereich	447
II. Merkmale des öffentlich-rechtlichen Vertrags	448
1. Vertrag	448
2. Vertragsinhalt	449
3. Auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts	450
III. Arten öffentlich-rechtlicher Verträge	451
1. Koordinations- und subordinationsrechtliche öffentlich-rechtliche Verträge	452
2. Besondere Vertragstypen	453
a) Vergleichsvertrag	453
b) Austauschvertrag	454
IV. Ordnungsgemäßes Zustandekommen öffentlich-rechtlicher Verträge	456
1. Zulässigkeit des Handelns durch Vertrag	456
2. Formelle Rechtmäßigkeit	456
a) Zuständigkeit	456
b) Schriftform	457
c) Zustimmung von Dritten und Behörden	457
3. Materielle Rechtmäßigkeit	458
4. Der fehlerhafte öffentlich-rechtliche Vertrag	459
a) Rechtswidrigkeit und Rechtsunwirksamkeit	459
b) Nichtigkeit	460
aa) Besondere Nichtigkeitsgründe	460
bb) Allgemeine Nichtigkeitsvorschrift	460
cc) Folgen der Nichtigkeit	462
V. Abwicklung wirksamer öffentlich-rechtlicher Verträge	463
1. Durchsetzung	463
2. Anpassung oder Kündigung	463
VI. Wiederholungs- und Verständnisfragen	465

## Inhalt

<b>§ 25 Rechtsverordnungen</b>	<b>466</b>
I. Begriff	466
II. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen der Rechtsverordnung	467
1. Ermächtigungsgrundlage	467
2. Formelle Rechtmäßigkeit	469
a) Zuständigkeit	469
b) Verfahren	470
c) Form	470
3. Materielle Rechtmäßigkeit	471
III. Rechtswidrigkeit der Rechtsverordnung und Rechtsschutz	472
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	475
<b>§ 26 Satzungen</b>	<b>476</b>
I. Begriff	476
II. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen der Satzung	476
1. Ermächtigungsgrundlage	476
2. Formelle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	477
3. Materielle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	478
III. Rechtswidrigkeit der Satzung und Rechtsschutz	479
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	480
<b>§ 27 Verwaltungsvorschriften</b>	<b>481</b>
I. Begriff	481
II. Arten von Verwaltungsvorschriften	481
III. Allgemeine rechtliche Anforderungen an Verwaltungsvorschriften	483
IV. Rechtsnatur	484
V. Wiederholungs- und Verständnisfragen	487
<b>§ 28 Normenkontrolle, § 47 VwCO</b>	<b>488</b>
I. Begriff und Funktion	488
II. Statthaftigkeit	489
III. Antragsbefugnis	493
IV. Antragsfrist	495
V. Beteiligungsfähigkeit, Prozessfähigkeit, Postulationsfähigkeit, Antragsgegner	496
VI. Rechtsschutzbedürfnis	497
VII. Begründetheit	498
VIII. Einstweilige Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO	500
1. Statthaftigkeit	500
2. Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen	500
3. Begründetheit	501
IX. Wiederholungs- und Verständnisfragen	504
<b>§ 29 Privatrechtliches Handeln der Verwaltung und Privatisierung</b>	<b>505</b>
I. Privatrechtliches Handeln	505
1. Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben in Form des Privatrechts: Verwaltungsprivatrecht	505
a) Wahlfreiheit	505

## Inhalt

b) Zwei-Stufen-Theorie	506
aa) Gewährung von Subventionen	506
bb) Zugang zu kommunalen öffentlichen Einrichtungen	509
c) Geltung der Grundrechte	510
2. Fiskalverwaltung	511
a) Geschäfte zur Bedarfsdeckung/fiskalische Hilfsgeschäfte (Staat als Kunde)	511
b) Erwerbswirtschaftliche Geschäfte (Staat als Unternehmer)	513
c) Verwaltung von Vermögensgegenständen (Staat als Eigentümer)	515
II. Privatisierung	515
1. Formelle Privatisierung	516
2. Funktionale Privatisierung	517
3. Materielle Privatisierung	518
4. Vermögensprivatisierung	519
5. Public-Private-Partnership	520
6. Regulierung	520
III. Wiederholungs- und Verständnisfragen	522

## TEIL 5 RECHT DER ÖFFENTLICHEN SACHEN

<b>§ 30 Begriff, Begründung und Einteilung der öffentlichen Sachen</b>	<b>523</b>
I. Begriff der öffentlichen Sachen	523
II. Statusbegründung bei öffentlichen Sachen	524
1. Gemeinwohlfunktion	524
2. Begründung eines öffentlich-rechtlichen Status	524
a) Rechtsnatur der öffentlichen Sachen	524
b) Widmung	526
aa) Voraussetzungen der Widmung	527
bb) Arten der Widmung	527
c) Änderung der Widmung	529
d) Aufhebung der Widmung	529
3. Indienststellung	529
III. Einteilung der öffentlichen Sachen	529
<b>§ 31 Öffentliche Sachen im Gemeingebrauch</b>	<b>531</b>
I. Straßenrechtlicher Gemeingebrauch	531
II. Straßenrechtliche Sondernutzung	532
1. Öffentlich-rechtliche Sondernutzung	533
2. Privatrechtliche Sondernutzung	535
III. Abgrenzung Gemeingebrauch und öffentlich-rechtliche Sondernutzung	535
1. Anliegergebrauch	536
2. Weitere grundrechtsrelevante Abgrenzungen zwischen Gemeingebrauch und Sondernutzung	537
<b>§ 32 Öffentliche Sachen im Sondergebrauch</b>	<b>541</b>
<b>§ 33 Öffentliche Sachen im Anstaltsgebrauch</b>	<b>542</b>
I. Sachenrechtliche Widmung	543

## Inhalt

II. Nutzung von Sachen im Anstaltsgebrauch	543
<b>§ 34 Öffentliche Sachen im Verwaltungsgebrauch</b>	<b>547</b>
<b>§ 35 ' Wiederholungs- und Verständnisfragen</b>	<b>548</b>
TEIL 6 HAFTUNG FÜR VERWALTUNGSHANDELN	
<b>§ 36 Einführung in das Staatshaftungsrecht</b>	<b>549</b>
<b>§ 37 Amtshaftungsansprüche</b>	<b>551</b>
I. Charakterisierung des Amtshaftungsanspruchs	551
II. Anspruchsvoraussetzungen	552
1. Handeln in Ausübung eines öffentlichen Amtes	552
a) Öffentliches Amt	552
b) In Ausübung	555
2. Verletzung der einem Dritten gegenüber obliegenden Amtspflicht	555
a) Amtspflicht	556
b) Verletzung	557
c) Drittrichtung der Amtspflicht	559
3. Verschulden	563
a) Verschuldensmaßstab und Mitverschulden	563
b) Beweislast	565
4. Schaden	566
a) Kausalität	566
b) Art und Umfang des Schadens	567
5. Ausschlussgründe des § 839 BGB	567
a) Subsidiaritätsklausel	567
b) Richterspruchprivileg	569
c) Rechtsmittelversäumnis	570
6. Schuldner des Anspruchs	571
7. Verjährung des Amtshaftungsanspruchs	572
III. Regress gegen den Amtsträger	573
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	574
<b>§38 Haftung bei Verletzung von Unionsrecht</b>	<b>575</b>
I. Haftung der Europäischen Union	575
1. Rechtswidriges Verhalten eines Organs oder Bediensteten der Europäischen Union	576
2. Schaden und Kausalität	578
3. Verjährung	579
II. Mitgliedstaatliche Haftung	579
1. Rechtsgrundlage des Anspruchs	579
2. Voraussetzungen des Anspruchs	580
a) Schutznormverletzung	580
b) Hinreichend qualifizierter Rechtsverstoß	581
c) Unmittelbare Kausalität	582
3. Geltendmachung des unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruchs	582
4. Verhältnis zu nationalen Haftungsansprüchen	584

III. Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund	585
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	586
<b>§ 39 Entschädigungsansprüche bei Eigentumseingriffen</b>	<b>587</b>
I. Überblick über die Entschädigungsregelungen	587
II. Enteignungsentschädigung	587
1. Eigentum	588
2. Enteignung	590
a) Historische Entwicklung des Enteignungsbegriffs	590
b) Rechtsprechung des BVerfG	590
3. Zulässigkeitsvoraussetzungen der Enteignung	592
a) Ermächtigungsgrundlage	593
b) Allgemeinwohl	594
c) Verhältnismäßigkeit	595
d) Entschädigungsregelung	596
4. Rechtsfolge: Entschädigung	597
5. Haftungsgegner	598
6. Verjährung	598
7. Rechtsweg	598
8. Enteignungsverfahren	598
9. Rückenteignung	599
III. Ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmungen	600
1. Rechtmäßigkeit von Inhalts- und Schrankenbestimmungen	601
2. Ausgleichspflicht bei Inhalts- und Schrankenbestimmungen	601
3. Entschädigung	603
4. Rechtsweg	604
IV. Enteignungsgleicher Eingriff	604
1. Definition und Rechtsgrundlage des enteignungsgleichen Eingriffs	605
2. Voraussetzungen	606
a) Eigentum als Eingriffsobjekt	606
b) Rechtswidriger hoheitlicher Eingriff	606
c) Unmittelbarkeit des Eingriffs	607
d) Sonderopfer	608
e) Mitverschulden (§ 254 BGB)	608
3. Entschädigung	608
4. Haftungsgegner	609
5. Verjährung	609
6. Rechtsweg	609
7. Anspruchskonkurrenzen	609
V. Enteignende Eingriffe	611
1. Definition und Rechtsgrundlage des enteignenden Eingriffs	611
2. Voraussetzungen	612
a) Eigentum als Eingriffsobjekt	612
b) Rechtmäßiges hoheitliches Handeln	612
c) Unmittelbarkeit des Eingriffs	612
d) Sonderopfer	613
e) Mitverschulden (§ 254 BGB)	614
3. Weitere Voraussetzungen	614
4. Anspruchskonkurrenzen	614

VI. Wiederholungs-und Verständnisfragen	615
<b>§ 40 Ansprüche aus (allgemeiner) Aufopferung</b>	<b>617</b>
I. Definition und Rechtsgrundlage des allgemeinen Aufopferungsanspruchs	617
II. Anwendungsbereich	617
III. Voraussetzungen	618
1. NichtVermögenswerte Rechtsgüter	618
2. Hoheitlicher und unmittelbarer Eingriff	618
3. Sonderopfer	618
4. Mitverschulden (§ 254 BGB)	619
5. Entschädigung	619
6. Anspruchskonkurrenzen	619
IV. Wiederholungs-und Verständnisfragen	620
<b>§41 Folgenbeseitigungs-, Unterlassungs- und Herstellungsansprüche</b>	<b>621</b>
I. Begriff des Folgenbeseitigungsanspruchs	621
II. Rechtsgrundlage	622
III. Voraussetzungen	622
1. Öffentlich-rechtliches Handeln	622
2. Verletzung subjektiver Rechte	623
3. Fortdauernde rechtswidrige Folgen	623
IV. Ausschlussgründe	624
1. Rechtliche und tatsächliche Möglichkeit der Wiederherstellung	624
2. Zumutbarkeit der Wiederherstellung	625
V. Mitverschulden	626
VI. Rechtsfolge	626
1. Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands	626
2. Unmittelbarkeit (Zurechenbarkeit) der Folgen	627
VII. Haftungsgegner	627
VIII. Verjährung	628
IX. Geltendmachung des Folgenbeseitigungsanspruchs	628
X. Öffentlich-rechtlicher Unterlassungsanspruch	629
1. Rechtsgrundlage	630
2. Voraussetzungen	630
a) Hoheitlicher Eingriff	630
b) Der noch andauert oder bevorsteht	631
c) Rechtswidrigkeit des Eingriffs	631
d) Prozessuale Durchsetzung	631
XI. Wiederholungs-und Verständnisfragen	632
<b>§42 Öffentlich-rechtliche Erstattungsansprüche</b>	<b>633</b>
I. Begriff der öffentlich-rechtlichen Erstattungsansprüche	633
II. Rechtsgrundlagen	633
III. Voraussetzungen	634
1. Öffentlich-rechtliche Rechtsbeziehung	634
2. Vermögensverschiebung	635
3. Rechtsgrundlosigkeit der Vermögensverschiebung	635



## Inhalt

IV. Ausschlussgründe	636
1. Wegfall der Bereicherung	636
2. §§ 814, 817 BGB sowie Treu und Glauben	637
V. Verjährung	637
VI. Geltendmachung des Erstattungsanspruchs	637
VII. Wiederholungs- und Verständnisfragen	639
<b>§ 43 Ansprüche aus öffentlich-rechtlichen Schuldverhältnissen</b>	<b>640</b>
I. Begriff der öffentlich-rechtlichen Schuldverhältnisse	640
II. Öffentlich-rechtliche Verwahrung	642
III. Rechtsweg	643
VI. Anspruchskonkurrenz	644
VII. Wiederholungs- und Verständnisfragen	644
<b>§ 44 Ansprüche aus öffentlich-rechtlicher Geschäftsführung ohne Auftrag (GoA)</b>	<b>645</b>
I. Abgrenzung öffentlich-rechtliche und privatrechtliche GoA	645
II. Anwendbarkeit der GoA-Vorschriften	645
1. Hoheitsträger handelt für ein Privatrechtssubjekt	646
2. Hoheitsträger handelt für einen anderen Hoheitsträger	646
3. Privatrechtssubjekt handelt für einen Hoheitsträger	648
III. Voraussetzungen	648
1. Fremdes Geschäft	648
2. Fremdgeschäftsführungswille	649
3. Ohne Auftrag oder sonstige Berechtigung	649
4. Berechtigte Übernahme der Geschäftsführung	649
IV. Ersatzansprüche	649
1. Aufwendungsersatz	649
2. Schadensersatz	649
3. Herausgabe des Erlangten	650
4. Rechtsweg	650
V. Wiederholungs- und Verständnisfragen	651
<b>Anhang: Definitionen</b>	<b>652</b>
<b>Stichwortverzeichnis</b>	<b>659</b>