
Springer-Lehrbuch

Philipp Reimer

Allgemeines Verwaltungsrecht

 Springer

Philipp Reimer
Fachbereich Rechtswissenschaft
Universität Konstanz
Konstanz, Deutschland

ISSN 0937-7433

ISSN 2512-5214 (electronic)

Springer-Lehrbuch

ISBN 978-3-662-69060-4

ISBN 978-3-662-69061-1 (eBook)

<https://doi.org/10.1007/978-3-662-69061-1>

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

© Der/die Herausgeber bzw. der/die Autor(en), exklusiv lizenziert an Springer-Verlag GmbH, DE, ein Teil von Springer Nature 2024

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Planung/Lektorat: Manuela Schwietzer

Springer ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer-Verlag GmbH, DE und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Heidelberger Platz 3, 14197 Berlin, Germany

Wenn Sie dieses Produkt entsorgen, geben Sie das Papier bitte zum Recycling.

Vorwort

Ein neues Lehrbuch eines etablierten Faches wie des Allgemeinen Verwaltungsrechts bietet die seltene Gelegenheit, ein Bild des Rechtsgebiets als Ganzen zu zeichnen und dabei eigene Wege der Darstellung zu gehen. Die Grundidee des Buches ist, dass innerhalb der Dogmatik des Verwaltungsrechts mehrere Perspektiven ihren praktischen wie didaktischen Nutzen haben und deshalb nacheinander zu ihrem Recht kommen sollten. Rechtsträger, Rechtspositionen, Rechtsakte und Verfahren des Verwaltungsrechts – zugleich die Überschriften der Teile des Buches – stehen für diese Perspektiven, die man je für sich einnehmen kann, aber in deren Gesamtschau sich erst ein vollständiges Lehrgebäude zeigt. Dieses Vorgehen führt dazu, dass viele Gegenstände (von Anfechtungsklage bis Zwangsmitteln) von mehreren Seiten her angeleuchtet werden können. Auf diese Weise gelangt Licht auch an Stellen, die bei Beschränkung auf eine einzelne Blickrichtung im Dunklen bleiben müssten (wie etwa die Rechtsnachfolgeproblematik bei Wahl der verbreiteten Rechtsaktperspektive).

Das Projekt eines Verwaltungsrechtslehrbuchs begleitet mich seit vielen Jahren, und ich bin dem Springer-Verlag für den Platz in seinem Programm dankbar. Inhaltlich knüpft die Darstellung dicht an eigene Forschungen an, insbesondere in Teil IV an meine „Handlungsformen des Staates“ (2008), in Teil V an die „Verfahrenstheorie“ (2015) und durchgehend, aber besonders in Teil III, an Konzepte aus der „Rechtstheorie“ (2022). Die daraus gewonnenen Einsichten systematisch darzustellen und zugleich für die Lehre fruchtbar zu machen war mir ein wichtiges Anliegen.

Während des Abschlusses der Arbeiten an diesem Buch bin ich an ME/CFS erkrankt, habe es nicht mehr ins Büro und in den Hörsaal, oft nicht einmal mehr aus dem Bett geschafft und bin vor Kurzem schließlich in den Ruhestand versetzt worden. Ich bin froh, dass ich mit den verbliebenen Kräften das Projekt, das am Herzen mir lag, trotzdem noch abschließen können – über einen langen Zeitraum, in ganz kleinen Schritten an den kopfschmerzärmeren Tagen und insgesamt mit erheblicher Verzögerung.

Noch mehr als sonst bin ich vor diesem Hintergrund den Mitarbeitern meines (nunmehr früheren) Lehrstuhls zu Dank für ihre Unterstützung verpflichtet – zuvörderst Tina Sperling und Assessorin Celina Windbiel. Großen Dank schulde ich auch meinen Freunden und Kollegen Professor Dr. Simon Kempny, LL.M., der nicht nur eine Manuskriptfassung vollständig gelesen und viele fruchtbare Anregungen

gegeben hat, sondern ein weiteres Mal unentbehrlicher Denk- und Gesprächspartner gewesen ist, und Professor Dr. Julian Krüper, der die umfangreichen Druckfahnen hat durchsehen lassen; zu Dank verpflichtet bin ich insoweit auch Miriam Stütgen und Professor Dr. Sebastian Unger. Meinen Konstanzer Fachbereichskollegen danke ich für ihr großes Verständnis und ihre Hilfsbereitschaft in Anbetracht meiner Erkrankung. Widmen kann ich das Buch guten Gewissens aber nur meiner Frau, Dr. Emily Reimer-Jaß, an der jetzt so viel mehr hängen bleibt und die dennoch immer auf meiner Seite ist.

Halstenbek, Deutschland
Juli 2024

Philipp Reimer

Verzeichnis der Prüfungsschemata

Prüfungsschema 1: Ist der Verwaltungsrechtsweg eröffnet?	§ 3 Rn. 4
Prüfungsschema 2: Ist eine Klage zulässig?	§ 3 Rn. 23
Prüfungsschema 3: Hat die allgemeine Feststellungsklage Aussicht auf Erfolg?	§ 9 Rn. 56
Prüfungsschema 4: Hat der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung Aussicht auf Erfolg?	§ 9 Rn. 65
Prüfungsschema 5: Besteht ein Anspruch auf Wiederaufgreifen?	§ 13 Rn. 66
Prüfungsschema 6: Löst ein Handeln die beabsichtigte Rechtsfolge als Verwaltungsakt aus?	§ 19 Rn. 28
Prüfungsschema 7: Ist eine Genehmigungsfiktion eingetreten?	§ 19 Rn. 36
Prüfungsschema 8: Ist ein Verwaltungsakt wirksam?	§ 19 Rn. 62
Prüfungsschema 9: Ist ein Verwaltungsakt rechtmäßig?	§ 19 Rn. 91
Prüfungsschema 10: Hat die Anfechtungsklage Aussicht auf Erfolg?	§ 19 Rn. 143
Prüfungsschema 11: Hat der Widerspruch Aussicht auf Erfolg?	§ 19 Rn. 209
Prüfungsschema 12: Hat der Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO Aussicht auf Erfolg?	§ 19 Rn. 211
Prüfungsschema 13: Hat die Fortsetzungsfeststellungsklage Aussicht auf Erfolg?	§ 19 Rn. 232
Prüfungsschema 14: Hat die Nichtigkeitsfeststellungsklage Aussicht auf Erfolg?	§ 19 Rn. 241
Prüfungsschema 15: Hat die Verpflichtungsklage Aussicht auf Erfolg?	§ 19 Rn. 246
Prüfungsschema 16: Hat der (Verpflichtungs-)Widerspruch Aussicht auf Erfolg?	§ 19 Rn. 262
Prüfungsschema 17: Hat die (Verpflichtungs-)Fortsetzungsfeststellungsklage Aussicht auf Erfolg?	§ 19 Rn. 266
Prüfungsschema 18: Ist die Rücknahme rechtmäßig?	§ 20 Rn. 25
Prüfungsschema 19: Ist der Widerruf rechtmäßig?	§ 20 Rn. 37
Prüfungsschema 20: Ist eine Zusicherung wirksam?	§ 20 Rn. 57

Prüfungsschema 21: Hat die Anfechtungsklage gegen eine Nebenbestimmung Aussicht auf Erfolg?	§ 20 Rn. 97
Prüfungsschema 22: Hat das Rechtsmittel Aussicht auf Erfolg?	§ 21 Rn. 32
Prüfungsschema 23: Ist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag wirksam?	§ 22 Rn. 18
Prüfungsschema 24: Ist eine Rechtsverordnung oder Satzung wirksam?	§ 23 Rn. 19
Prüfungsschema 25: Ist die Anwendung unmittelbaren Zwangs als Vollstreckungsmaßnahme rechtmäßig?	§ 27 Rn. 27

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkungen	1
I. Zum Konzept des Lehrbuchs	1
1. Allgemeines Verwaltungsrecht	1
2. Prozessrecht	2
3. Lehrbuch	3
4. Wissenschaftlich	4
II. Zu den Materialien	6
1. Gesetzestexte	6
2. Literatur	7
a) Kommentare	7
b) Handbücher	8
c) Zeitschriften	8
d) Ausbildungsliteratur	9
3. Rechtsprechung	11
I. Verwaltung im Gefüge der Staatsgewalten	
§ 1. Verwaltung als ausführende, gestaltende, planende Staatsgewalt	15
I. Verwaltung als Tätigkeit	15
II. Verwaltung als Organisation	18
III. Verwaltung in Deutschland	19
§ 2. Gesetzgebung als rechtliche Steuerung der Verwaltung	21
I. Einteilungen nach dem Inhalt	22
1. Sonderrecht der Verwaltung und nicht verwaltungsspezifisches Recht	22
2. Allgemeines und Besonderes Verwaltungsrecht	24
3. Materielles und prozessuales Verwaltungsrecht	28
II. Einteilungen nach der Normherkunft – die Rechtsschichten des Verwaltungsrechts	28
1. Europäisches und deutsches Verwaltungsrecht	28
a) Unionsrecht der Eigenverwaltung	29

b) Unionsrecht des indirekten Vollzugs – Europäisierung des deutschen Rechts	30
c) Deutsches Recht	31
2. Bundes- und Landesverwaltungsrecht	31
a) Bundesrecht der Bundeseigenverwaltung	32
b) Bundesrecht der Ausführung durch die Länder – punktuell ergänzendes Landesrecht	32
c) Landesrecht	34
3. Verfassungs- und einfaches Verwaltungsrecht	35
III. Die maßgeblichen Gesetze für das Allgemeine Verwaltungsrecht	36
§ 3. Rechtsprechung als Kontrolle der Verwaltung – insbesondere die Rechtswege	41
I. Kontrolle durch die Verwaltungsgerichte	42
1. Vorrangig: Rechtsweg gemäß Spezialgesetz	43
2. Grundsätzlich: Rechtsweg gemäß Generalklausel	43
a) Öffentlich-rechtliche Streitigkeit	44
aa) Streit über eine Rechtsposition unmittelbar aus öffentlich-rechtlichem Gesetz	45
bb) Streit über eine Rechtsposition aus konkretem Rechtsakt kraft öffentlich-rechtlicher Kompetenz	47
b) Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art	48
3. Vorschau: Zulässigkeit der verwaltungsgerichtlichen Klage	48
II. Kontrolle durch besondere Verwaltungsgerichte	50
III. Kontrolle durch ordentliche Gerichte	51
IV. Kontrolle durch Schiedsgerichte	53
Selbstkontrollaufgaben zu Teil I	55
II. Rechtsträger	
§ 4. Systematischer Überblick	59
I. Einteilung der Rechtsträger	59
II. Fragen an jeden Rechtsträgertyp	60
III. Stellung im Verfahren	61
1. Beteiligungsfähigkeit	61
2. Prozess- bzw. Handlungsfähigkeit	62
3. Postulationsfähigkeit	63
§ 5. Privatrechtssubjekte im Verwaltungsrecht	65
I. Natürliche Personen	67
II. Juristische Personen des Privatrechts	68
III. Gesamthandsgemeinschaften	70
IV. Mitwirkung von Privatrechtssubjekten an der Verwaltung	71
1. Unterstützung von Hoheitsträgern bei Verwaltungsaufgaben	71
a) Bedienstete	71

b) Ehrenamtliche	74
c) Unternehmer	75
2. Übernahme von Verwaltungsaufgaben	76
a) Aufgabenprivatisierung (materielle Privatisierung)	77
b) Organisationsprivatisierung (formelle Privatisierung)	77
c) Funktionale Privatisierung	78
§ 6. Verwaltungsträger – die rechtsfähigen Hoheitsträger	81
I. Funktion und typische Rechtspositionen	81
1. Vermögen, Ansprüche, Pflichten – die „Rechtsfähigkeit“	81
2. Verbandszuständigkeiten	83
3. Funktionsbezeichnungen	85
4. Gegenstatus	85
II. Entstehung und Untergang	85
III. Zurechnung von Handlungen	87
1. Handlungen eigener Organe	87
2. Handlungen fremder Organe – Organleihe	87
3. Handlungen anderer Verwaltungsträger – gesetzliche Vertretung	88
IV. Stellung in Verfahren	89
V. Charakteristische Erscheinungsformen	90
1. Körperschaften	90
2. Anstalten, Stiftungen	92
3. Sondervermögen	94
VI. Aufsicht	94
§ 7. Behörden – nichtrechtsfähige Hoheitsträger mit	
Verwaltungsaufgaben	99
I. Funktion und typische Rechtspositionen	99
1. Organzuständigkeiten	100
2. Befugnisse und Kompetenzen	101
3. Funktionsbezeichnungen	103
4. Ausnahmsweise: Ansprüche zwischen Verwaltungsorganen	104
II. Entstehung und Untergang	105
III. Zurechnung von Handlungen	106
1. Handlungen von Organwaltern	106
a) Einzelner Organwalter bei monokratischen Behörden	106
b) Mehrere Organwalter bei kollegialen Behörden	107
c) Organwalter bei versächlichten Behörden	108
2. Handlungen der Bediensteten in ihren Organisationseinheiten	108
3. Handlungen benannter Organteile – insbesondere	
Stellvertreter und Ausschüsse	109
IV. Stellung in Verfahren	111
V. Charakteristische Erscheinungsformen	113
1. Leitungs- und Vertretungsorgane	113
2. Behörden von Bund und Ländern	115
a) Bund	115

aa) Oberste Bundesbehörden	115
bb) Bundesoberbehörden	117
cc) Bundesmittel- und -unterbehörden	118
b) Länder	119
aa) Oberste Landesbehörden	119
bb) Landesoberbehörden	120
cc) Landesmittelbehörden	121
dd) Untere Landesbehörden	122
3. Ausnahme: Behörden ohne Verwaltungsträger	124
VI. Aufsicht	125
1. Zwischenbehördliche Weisungsbeziehungen	125
2. Zwischenbehördliche Rechtmäßigkeitskontrolle	127
§ 8. Verwaltungsgerichte – nichtrechtsfähige Hoheitsträger mit Rechtsprechungsaufgaben	129
I. Entstehung und Untergang	129
II. Zurechnung von Handlungen	131
III. Zuständigkeit	132
IV. Stellung in Verfahren	133
V. Aufsicht	134
Selbstkontrollaufgaben zu Teil II	135
III. Rechtspositionen	
§ 9. Systematischer Überblick	139
I. Einteilungen der Rechtspositionen	140
1. Status, Erlaubnis, Pflicht, Anspruch, Kompetenz, Sacheigenschaft und Systemzustand	140
2. Subjektives öffentliches Recht	140
3. Rechtsverhältnis, Schuldverhältnis	141
II. Fragen an jede Rechtspositionsart	143
III. Erwerb und Verlust	143
1. Durch konkreten Rechtsakt	145
a) Behördliche Rechtsakte	145
b) Private Rechtsakte: Übertragung und Verzicht	146
2. Durch abstrakten Rechtsakt	147
a) Inhaltsdimension	147
aa) Sachbezug: faktisch/normativ	147
bb) Zeitbezug: gegenwärtig/vergangen/künftig	150
cc) Anknüpfungsvorzeichen: positiv/negativ	150
b) Anwendungsdimension	150
aa) Präkludierte und fingierte Tatbestandsmerkmale	151
bb) Präjudizierte Tatbestandsmerkmale	151

- cc) Prädeterminierte Tatbestandsmerkmale – die Normkonkretisierung durch Verwaltungsvorschrift 152
 - dd) Adjudizierte Tatbestandsmerkmale – der Beurteilungsspielraum 153
 - c) Typische Tatbestandsstrukturen 154
 - aa) Akzessorischer Erwerb und Verlust 154
 - bb) Sukzessorischer Erwerb und Verlust – die Rechtsnachfolge 155
 - cc) Kategorischer Erwerb und Verlust 156
 - dd) Verlust durch Verwirkung 156
- IV. Geltendmachung 157
 - 1. Allgemeine Feststellungsklage 158
 - 2. Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung 161
- § 10. Status 165**
 - I. Funktion und Arten 165
 - II. Erwerb 168
 - III. Verlust 169
 - IV. Geltendmachung 170
 - V. Wichtige allgemeinverwaltungsrechtliche Status 171
 - 1. Beliehungsein mit Hoheitsrechten 171
 - 2. Prozedurale Status 174
- § 11. Erlaubnisse 177**
 - I. Funktion und Arten 177
 - 1. Genehmigungen – im Bereich von Genehmigungserfordernissen 178
 - 2. Befugnisse der Hoheitsträger – im Bereich des Vorbehalts des Gesetzes 181
 - II. Erwerb 181
 - 1. Genehmigungen 182
 - a) Erwerb durch Einzelakt 182
 - b) Akzessorischer Erwerb 183
 - c) Sukzessorischer Erwerb 183
 - 2. Befugnisse der Hoheitsträger 184
 - a) Erwerb durch abstrakten Rechtsakt 184
 - aa) Faktische Tatbestandsmerkmale 186
 - bb) Normative Tatbestandsmerkmale 188
 - cc) Alternative Tatbestandsmerkmale 189
 - b) Erwerb durch Einzelakt 190
 - III. Verlust 192
 - 1. Genehmigungen 192
 - 2. Befugnisse der Hoheitsträger 193
 - IV. Geltendmachung 194

§ 12. Pflichten	197
I. Funktion und Arten	197
1. Handlungspflichten	198
a) Zahlungspflichten – insbesondere die Abgaben	198
b) Bescheidungspflichten von Hoheitsträgern	199
2. Unterlassungspflichten – insbesondere die präventiven Verbote ...	200
a) Genehmigungserfordernisse	200
b) Vorbehalt des Gesetzes	202
3. Abgrenzung: Status mit der Bezeichnung „Pflicht“ („abstrakte“ oder „formelle“ Pflichten)	203
II. Erwerb	203
1. Erwerb durch abstrakten Rechtsakt	204
a) Abstrakt begründete Pflichten von Hoheitsträgern	204
b) Abstrakt begründete Pflichten von Privatrechtssubjekten	205
2. Erwerb durch Einzelakt	206
3. Erwerb durch Gesamtrechtsnachfolge	207
III. Verlust	208
IV. Durchsetzung	209
1. Erzwingung der Erfüllung	209
a) Gerichtliche Erzwingung mit korrespondierendem Anspruch	209
b) Behördliche Erzwingung durch Verwaltungsvollstreckung. ...	211
aa) Vollstreckungstitel als Voraussetzung	211
bb) Vollstreckung durch Beitreibung bei Geldleistungspflichten	212
cc) Vollstreckung durch Zwangsmittel bei anderen Pflichten	213
c) Behördliche Erzwingung durch feststellenden und titulierenden Verwaltungsakt	214
2. Sanktionierung der Nichterfüllung	215
a) Strafrechtliche Sanktionierung	216
b) Ordnungswidrigkeitenrechtliche Sanktionierung	217
c) Disziplinarrechtliche Sanktionierung	218
d) Fachrechtliche Sanktionierung	219
3. Materiellrechtliche Reaktionen	219
a) Fiktionen	219
b) Vorteilsabschöpfungen	220
§ 13. Ansprüche	223
I. Funktion und Arten	223
II. Erwerb	226
1. Erwerb durch abstrakten Rechtsakt	226
a) Anspruchsgrundlageneigenschaft – insbesondere die Schutznormtheorie	226

b) Anspruchsvoraussetzungen	229
aa) Faktische Anspruchsvoraussetzungen	230
bb) Normative Anspruchsvoraussetzungen	231
cc) Präjudizierte Anspruchsvoraussetzungen	231
2. Erwerb durch Einzelakt	232
3. Erwerb durch Gesamtrechtsnachfolge	232
III. Verlust	233
IV. Geltendmachung	234
1. Klageart	235
a) Anspruch auf beliebiges Tun oder Unterlassen – allgemeine Leistungsklage	235
b) Anspruch auf Vornahme eines Verwaltungsakts – Verpflichtungsklage	236
c) Anspruch auf Aufhebung eines Verwaltungsakts – Anfechtungsklage	237
2. Klagebefugnis	238
3. Richtiger Beklagter	239
4. Rechtsschutzinteresse	239
V. Wichtige allgemeinverwaltungsrechtliche Ansprüche	240
1. Abwehr rechtswidrigen belastenden Verwaltungshandelns	241
a) Unterlassung	242
b) Rückabwicklung	243
aa) Rückabwicklung der geschaffenen Rechtspositionen	244
bb) Rückabwicklung des geschaffenen tatsächlichen Zustands	247
cc) Herstellung des hypothetischen Zustands (Naturalrestitution oder vermögensmäßige Gleichstellung)	249
2. Gewährung einer rechtswidrig vorenthaltenen Begünstigung	252
3. Entschädigung bei rechtmäßigem belastendem Verwaltungshandeln	253
4. Erstattung rechtsgrundloser Leistungen	255
5. Ersatz von Aufwendungen	257
6. Erteilung von Informationen	259
§ 14. Kompetenzen	261
I. Funktion und Arten	261
II. Erwerb und Verlust	262
1. Hoheitliche Kompetenzen	262
2. Private Kompetenzen	263
III. Ausübung	265
§ 15. Eigenschaften von Sachen	267
I. Funktion und Arten	267
II. Erwerb	270
III. Verlust	271

IV. Typische Anknüpfungen	271
1. „Gemeingebrauch“ – Erlaubnis zur Nutzung	272
2. „Öffentliche Einrichtung“ – Anspruch auf Zulassung	274
3. Pflicht zur Herausgabe	275
§ 16. Systemzustände	277
I. Funktion und Arten	277
II. Erwerb und Verlust	278
III. Typische Anknüpfungen	279
Selbstkontrollaufgaben zu Teil III	281
IV. Rechtsakte	
§ 17. Systematischer Überblick	285
I. Einteilung der Rechtsakte	286
II. Vier Fragen an jede Rechtsaktform	289
III. Wirkungen	290
1. Tatsächliche und rechtliche Wirkungen	290
2. Änderung der Rechtslage (Gestaltungswirkung)	291
3. Klärung für künftige Entscheidungen (präjudizielle Wirkung)	292
4. Ermöglichung der Vollstreckung (Titelwirkung)	293
5. Gesamtwirkung und Teilwirkungen	293
IV. Wirkungsbedingungen	295
V. Rechtmäßigkeit	297
1. Vorbehalt des Gesetzes – Verbot gewisser Maßnahmen ohne besondere Befugnis	300
a) Maßnahme im Vorbehaltsbereich	300
b) Befugnis für die Maßnahme	302
aa) Tauglichkeit für den Vorbehalt des Gesetzes	304
bb) Passung zur Maßnahme	305
cc) Einschlägigkeit in der Situation	306
2. Verfahrensvorgaben – Verbot gewisser Maßnahmen ohne vorangegangene Verfahrensschritte	307
3. Inhaltsvorgaben	308
a) Freiheitsgrundrechte – Verbot unverhältnismäßiger Maßnahmen	309
b) Gleichheitssätze – Verbot ungerechtfertigter Ungleichbehandlungen	310
c) Ermessensvorgaben – Verbot unbewusster oder unsachlicher Auswahl	312
aa) Bestehen eines Ermessens – Erforderlichkeit einer Auswahl	313
bb) Ausübung des Ermessens – Fehlerfreiheit der Auswahl	315
d) Einzelfallvorgaben	317

VI. Rechtsschutz	317
1. Abwehr des Rechtsakts	318
a) Wirksamer Rechtsakt	318
b) Unwirksamer Rechtsakt.	319
2. Erzwingung des Rechtsakts	320
§ 18. Rechtsakte Privater	323
I. Verwaltungsrechtliche Willenserklärungen	323
1. Wirkungen	323
2. Wirkungsbedingungen	325
a) Handlungsfähigkeit	325
b) Form	325
c) Negative Voraussetzungen: Anfechtung, Widerruf	327
II. Verwaltungsrechtliche Wissenserklärungen.	327
III. Verfügungsverträge über verwaltungsrechtliche Rechtspositionen	328
§ 19. Verwaltungsakte.	331
I. Wirkungen	332
1. Änderung der Rechtslage (Gestaltungswirkung)	333
2. Klärung für künftige Entscheidungen (präjudizielle Wirkung)	336
a) Anwendungsfälle	337
b) Persönliche Reichweite	339
3. Ermöglichung der Vollstreckung (Titelwirkung)	340
II. Wirkungsbedingungen	341
1. Handlungsformqualifikation „Verwaltungsakt“	343
a) Hoheitliche Maßnahme	344
aa) Grundsatz: positives Tun	344
bb) Ausnahme: Unterlassen („Genehmigungsfiktion“)	344
b) Zurechnung zu einer Behörde	345
c) Regelung	346
d) Regelungsinhaltskriterium 1: Einzelfall	348
e) Regelungsinhaltskriterium 2: unmittelbare Rechtswirkung nach außen	350
f) Regelungsinhaltskriterium 3: auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts	351
2. Wirksamkeit (im engeren Sinne)	353
a) Positive Wirksamkeitsvoraussetzung: Bekanntgabe	353
b) Negative Wirksamkeitsvoraussetzung 1: Nichtigkeit	355
c) Negative Wirksamkeitsvoraussetzung 2: Aufhebung oder Erledigung	357
3. Vollziehbarkeit (Fehlen aufschiebender Wirkung).	358
III. Rechtmäßigkeit	361
1. Rechtsgrundlage.	362
2. Formelle Voraussetzungen	364
a) Zuständigkeit	365
b) Verfahren	365

c) Form	367
d) Ausnahme: Heilung oder Unbeachtlichkeit	369
3. Materielle Voraussetzungen	370
a) Tatbestandsmerkmale der Rechtsgrundlage	371
b) Einhaltung des VwVfG*	374
aa) Keine Unbestimmtheit, Sittenwidrigkeit, Unmöglichkeit	374
bb) Ermessensfehlerfreiheit	374
IV. Rechtsschutz	376
1. Abwehr belastender Verwaltungsakte	376
a) Gerichtliche Beseitigung der Wirksamkeit:	
Anfechtungsklage	377
aa) Wann ist die Anfechtungsklage statthaft?	378
bb) Wann ist die Klagebefugnis gegeben?	382
cc) Wann ist das Vorverfahren ordnungsgemäß durchgeführt?	383
dd) Wann ist die Klagefrist gewahrt?	390
ee) Gegen wen ist die Anfechtungsklage zu richten?	391
ff) Welches Gericht ist zuständig?	391
gg) Wann ist die Anfechtungsklage begründet?	392
b) Behördliche Beseitigung der Wirksamkeit: Widerspruch	395
c) Gerichtliche Beseitigung der Vollziehbarkeit: § 80 Abs. 5 VwGO	398
aa) Wann ist der Antrag statthaft?	399
bb) Wann ist das Vorverfahren ordnungsgemäß durchgeführt?	401
cc) Wann besteht ein Rechtsschutzinteresse?	401
dd) Wann ist der Antrag begründet?	402
d) Gerichtliche Feststellung der Rechtswidrigkeit:	
Fortsetzungsfeststellungsklage	405
aa) Wann besteht ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse?	407
bb) Was ist mit Fristen und Vorverfahren?	409
cc) Wann ist die Fortsetzungsfeststellungsklage begründet?	410
e) Gerichtliche Feststellung der Nichtigkeit:	
Nichtigkeitsfeststellungsklage	410
2. Erzwingung begünstigender Verwaltungsakte	411
a) Verpflichtungsklage	412
aa) Wann ist die Klagebefugnis gegeben?	414
bb) Wann ist das Vorverfahren ordnungsgemäß durchgeführt?	414
cc) Gegen wen ist die Verpflichtungsklage zu richten?	415
dd) Wann ist die Verpflichtungsklage begründet?	416
b) Verpflichtungswiderspruch	417
c) (Verpflichtungs-)Fortsetzungsfeststellungsklage	418
d) Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung	419

§ 20. Spezielle Regelungsinhalte von Verwaltungsakten 423

 I. „Aufhebung eines vorangegangenen Verwaltungsakts“ 423

 1. Wirkungsaspekte 424

 a) Aufhebung als Gestaltung 424

 b) Abgrenzung zu verwandten Erscheinungen 426

 2. Rechtmäßigkeitsaspekte 427

 a) Aufhebung nach Widerspruch 428

 b) Aufhebung wegen Rechtswidrigkeit (Rücknahme) 429

 aa) Rechtswidrigkeit 430

 bb) Vertrauensschutz 431

 cc) Ermessensfehlerfreiheit 433

 c) Aufhebung im öffentlichen Interesse (Widerruf) 433

 aa) Rechtmäßigkeit 434

 bb) Vertrauensschutz 435

 cc) Ermessensfehlerfreiheit 436

 3. Rechtsschutzaspekte 436

 a) Abwehr der Aufhebung einer Begünstigung 437

 b) Erzwingung der Aufhebung einer Belastung 437

 II. „Selbstverpflichtung zu Vornahme oder Unterlassung eines weiteren Verwaltungsakts“ – die Zusicherung 437

 1. Wirkungen 438

 2. Wirkungsbedingungen 439

 a) Tatbestand der Zusicherung 439

 b) Wirksamkeit 440

 3. Rechtmäßigkeit 441

 a) Zusicherung des Erlasses eines Verwaltungsakts 441

 b) Zusicherung der Unterlassung eines Verwaltungsakts 441

 4. Rechtsschutz 442

 a) Durchsetzung gewährter Zusicherungen (Klage aus Zusicherung) 442

 b) Abwehr belastender Zusicherungen (Klage gegen Zusicherung) 442

 c) Erzwingung von Zusicherungen (Klage auf Zusicherung) 443

 III. Regelungsinhalt mit „Nebenbestimmung“ 443

 1. Wirkungsaspekte 444

 a) Begründung einer zusätzlichen Pflicht („Auflage“) 444

 b) Begründung einer zusätzlichen behördlichen Befugnis („Widerrufsvorbehalt“, „Auflagenvorbehalt“) 445

 c) Zeitliche Gestaltung der Wirksamkeit der Begünstigung („Bedingung“, „Befristung“) 446

 d) Nachträgliche Nebenbestimmungen? 447

 2. Rechtmäßigkeitsaspekte 448

 3. Rechtsschutzaspekte 450

§ 21. Gerichtsakte im Verwaltungsrecht – Urteile, Gerichtsbescheide,	
Beschlüsse	453
I. Wirkungen	454
1. Änderung der Rechtslage (Gestaltungswirkung)	454
2. Klärung für künftige Entscheidungen (präjudizielle Wirkung)	456
3. Ermöglichung der Vollstreckung (Titelwirkung)	456
II. Wirkungsbedingungen	457
III. Rechtmäßigkeit	459
IV. Rechtsschutz	459
1. Abwehr belastender Gerichtsakte	459
2. Erzwingung begünstigender Gerichtsakte	463
§ 22. Öffentlich-rechtliche Verträge	465
I. Wirkungen	468
1. Änderung der Rechtslage (Gestaltungswirkung)	468
2. Klärung für künftige Entscheidungen (präjudizielle Wirkung)	469
3. Ermöglichung der Vollstreckung (Titelwirkung)	469
II. Wirkungsbedingungen	470
1. Handlungsformqualifikation „öffentlich-rechtlicher Vertrag“	470
a) Vornahme des Rechtsgeschäfts	470
b) Inhalt des Rechtsgeschäfts	470
2. Wirksamkeit (im engeren Sinne)	471
a) Negative Wirksamkeitsvoraussetzung 1: fachrechtlicher Ausschluss	472
b) Negative Wirksamkeitsvoraussetzung 2: Nichtigkeit	472
aa) Nichtigkeitsgründe nach § 59 Abs. 2 VwVfG*	473
bb) Nichtigkeitsgründe aus dem BGB	473
c) Positive Wirksamkeitsvoraussetzung: erforderliche Zustimmungen	474
d) Nachträgliche negative Wirksamkeitsvoraussetzung: Kündigung oder Aufhebung	475
aa) Kündigung wegen geänderter Verhältnisse	476
bb) Kündigung im öffentlichen Interesse	477
3. Wirksamkeit einzelner Vertragsklauseln (AGB-Kontrolle)	477
III. Rechtmäßigkeit	477
1. Rechtmäßigkeit des Austauschvertrags	478
2. Rechtmäßigkeit des Vergleichsvertrags	479
IV. Rechtsschutz	479
1. Durchsetzung gewährter Ansprüche (Klage aus Vertrag)	479
2. Abwehr belastender Verträge (Klage gegen Vertrag)	480
3. Erzwingung von Verträgen (Klage auf Vertrag)	481
§ 23. Rechtsverordnungen und Satzungen	483
I. Wirkungen	485
II. Wirkungsbedingungen	487
1. Handlungsformqualifikation „Rechtsverordnung“/„Satzung“	487

2. Wirksamkeitsvoraussetzungen	488
a) Kompetenzgrundlage	489
b) Formelle Voraussetzungen	489
aa) Zuständigkeit	489
bb) Verfahren	491
cc) Form	492
dd) Ausnahme: Unbeachtlichkeitsregelungen	493
c) Materielle Voraussetzungen	493
d) Keine Aufhebung oder Erledigung	495
III. Rechtmäßigkeit	496
IV. Rechtsschutz	496
1. Abwehr belastender Rechtsverordnungen/Satzungen	496
a) Inzidenter Rechtsschutz	497
b) Antrag auf Unwirksamklärung (Normenkontrolle)	499
c) Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung	501
d) Klage auf Feststellung des Nichtbestehens einer Kompetenzgrundlage	502
2. Erzwingung von Rechtsverordnungen/Satzungen	502
§ 24. Gesetzgebungsakte im Verwaltungsrecht	503
I. Wirkungen	503
II. Wirkungsbedingungen	505
1. Handlungsformqualifikation „Gesetz“	505
2. Wirksamkeit	506
a) Positive Wirksamkeitsvoraussetzungen: Ausfertigung und Verkündung	506
b) Negative Wirksamkeitsvoraussetzung 1: Verfassungsmäßigkeit	506
c) Negative Wirksamkeitsvoraussetzung 2: Unionsrechtmäßigkeit	507
III. Rechtmäßigkeit	508
IV. Rechtsschutz	509
1. Abwehr von Gesetzen	509
2. Erzwingung von Gesetzen	510
§ 25. Innenrechtsakte – Weisungen, Verwaltungsvorschriften, Sonderverordnungen	511
I. Wirkungen	512
1. Gestaltung von Pflichten	512
2. Gestaltung von Tatbestandsmerkmalen („Normkonkretisierung“)	514
3. Gestaltung der Verwaltungsorganisation	515
II. Wirkungsbedingungen	515
III. Rechtmäßigkeit	517
IV. Rechtsschutz	517

§ 26. Privatrechtsgeschäfte der Verwaltung	519
I. Anwendungsbereiche	520
II. Wirkungen	522
III. Wirkungsbedingungen	523
IV. Rechtmäßigkeit	524
V. Rechtsschutz	525
1. Spezialfall: Vergaberechtsweg	525
2. Normalfall: Zivilrechtsweg	525
VI. Ausübung von Privatrechten	527
§ 27. Nichtrechtsakte („Realakte“) der Verwaltung	529
I. Rechtmäßigkeit	530
1. Vorbehalt des Gesetzes – Verbot gewisser Maßnahmen ohne besondere Befugnis	530
a) Maßnahme im Vorbehaltsbereich	530
b) Befugnis für die Maßnahme	532
2. Richtervorbehalt – Verbot gewisser Maßnahmen ohne erlaubenden Gerichtsakt	533
II. Rechtsschutz	534
1. Rechtsweg	534
2. Abwehr belastender Realakte	535
3. Erzwingung begünstigender Realakte	536
III. Wichtige Fallgruppen	537
1. Gewaltanwendung	537
a) Körperliche Gewalt als Vollstreckungsmittel	538
b) Körperliche Gewalt außerhalb der Vollstreckungskonstellation	539
2. Öffentliche Warnung	539
3. Drohung	541
4. Absprache und anderes „informelles Verwaltungshandeln“	541
5. Datenverarbeitung	542
a) Verarbeitung personenbezogener Daten – Verwaltungsdatenschutzrecht	542
b) Registerführung	544
 Selbstkontrollaufgaben zu Teil IV	 547
 V. Verfahren	
§ 28. Systematischer Überblick	553
§ 29. Behördliche Verfahren	557
I. Verwaltungsverfahren im Sinne des § 9 VwVfG*	558
1. Akteure	558
a) Behörde	558
b) Beteiligte	559

2. Ablauf	560
a) Initiation	561
b) Information	562
c) Partizipation	563
d) Dezision	564
3. Arten	564
a) Förmliches Verwaltungsverfahren	565
b) Planfeststellungsverfahren	566
II. Behördliches Vollstreckungsverfahren	566
III. Andere behördliche Verfahren	567
§ 30. Verwaltungsgerichtliche Verfahren	569
I. Erstinstanzliches Verfahren	569
1. Akteure	570
a) Gericht	570
b) Beteiligte	570
2. Ablauf	572
a) Initiation	572
b) Information	573
c) Partizipation	575
d) Dezision	576
e) Sonderformen der Verfahrensbeendigung	576
II. Rechtsmittelverfahren	578
III. Gerichtliches Vollstreckungsverfahren	579
1. Vollstreckung zugunsten von Verwaltungsträgern	579
2. Vollstreckung gegen Verwaltungsträger	579
Selbstkontrollaufgaben zu Teil V	583
Lösungshinweise	
Lösungshinweise zu den Selbstkontrollaufgaben	587
Teil I	587
Teil II	589
Teil III	591
Teil IV	593
Teil V	600
Sachregister	601

Abbildungsverzeichnis

§ 17. Systematischer Überblick

- Abb. 1 Handlungsformenmatrix (notwendig vereinfacht) 288
Abb. 2 Aufbauvarianten für die Rechtmäßigkeitsprüfung 300

§ 19. Verwaltungsakte

- Abb. 1 Wichtige Rechtsgrundlagen für Verwaltungsakte. 364
Abb. 2 Beispiel zur Erscheinung schriftlicher Verwaltungsakte 371

§ 20. Spezielle Regelungsinhalte von Verwaltungsakten

- Abb. 1 Zeitliche Gestaltung der Wirksamkeit durch Bedingung
oder Befristung 447
Abb. 2 Zeitlicher Effekt der „Streichung“ von Bedingung
oder Befristung 451

§ 23. Rechtsverordnungen und Satzungen

- Abb. 1 Wichtige Kompetenzgrundlagen für Rechtsverordnungen. 490
Abb. 2 Wichtige Kompetenzgrundlagen für Satzungen. 490

§ 27. Nichtrechtsakte („Realakte“) der Verwaltung

- Abb. 1 Einige Rechtsgrundlagen für Realakte. 532

§ 30. Verwaltungsgerichtliche Verfahren

- Abb. 1 Beispiel zur Erscheinung eines Urteils. 577

Tabellenverzeichnis

§ 2. Gesetzgebung als rechtliche Steuerung der Verwaltung

Tab. 1	Parallelregelungen von Bund und Ländern am Beispiel Baden-Württemberg	37
Tab. 2	Gesetze der Finanz- und Sozialverwaltung	38

§ 17. Systematischer Überblick

Tab. 1	Systematische Einordnung der Spielräume	313
--------	---	-----

§ 19. Verwaltungsakte

Tab. 1	Weitere Beispiele zur Umgestaltung der materiellen Rechtslage	333
--------	---	-----