

Grundkurs Öffentliches Recht

Sodan / Ziekow

10. Auflage 2023
ISBN 978-3-406-79838-2
C.H.BECK

Grundkurs Öffentliches Recht

Staats- und Verwaltungsrecht

von

Dr. iur. Helge Sodan

o. Professor an der Freien Universität Berlin

Präsident des Verfassungsgerichtshofes des Landes Berlin a. D.

Direktor des Deutschen Instituts für Gesundheitsrecht

und

Dr. iur. Jan Ziekow

o. Professor an der Deutschen Universität

für Verwaltungswissenschaften Speyer

Direktor des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung

10., wesentlich überarbeitete Auflage 2023



Zitiervorschlag: Sodan/Ziekow GK ÖffR § Rn.


beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

www.beck.de

ISBN 978 3 406 79838 2

© 2023 Verlag C.H. Beck oHG
Wilhelmstraße 9, 80801 München
Druck und Bindung: Beltz Grafische Betriebe GmbH
Am Fliegerhorst 8, 99947 Bad Langensalza
Satz: Jung Crossmedia Publishing GmbH
Gewerbestraße 17, 35633 Lahnau
Umschlaggestaltung: Druckerei C.H. Beck Nördlingen


chbeck.de/nachhaltig

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

Vorwort

Nachdem auch die im Sommer 2020 erschienene 9. Auflage des Grundkurses Öffentliches Recht auf sehr positive Resonanz gestoßen ist, legen wir mit Freude eine wesentlich überarbeitete und aktualisierte Neuauflage vor.

Der Anspruch des Werkes ist geblieben:

„Der vorliegende Grundkurs soll Basiswissen im Öffentlichen Recht in *einem* Buch vermitteln: im Verfassungsrecht einschließlich des Verfassungsprozessrechts sowie im Verwaltungsrecht einschließlich ausbildungsrelevanter Bereiche des Besonderen Verwaltungsrechts und des Verwaltungsprozessrechts, jeweils mit den Bezügen zum Europarecht. Damit will der Grundkurs den Anfängern, aber auch den Fortgeschrittenen den Erwerb und die Lektüre *mehrerer* Lehrbücher im Umfang von zusammen mindestens 1.500 Seiten zur Gewinnung eines studienverwertbaren Überblicks ersparen. Seine Lektüre kann auch für Examenskandidaten, denen es um eine konzentrierte Wiederholung des Stoffes geht, von Nutzen sein. [...] Wer sich zum Ziel gesetzt hat, nach einem Studium der Rechtswissenschaft den ‚Freischuss‘ in der ersten juristischen Staatsprüfung erfolgreich zu nutzen oder nach einem Studium von Teilgebieten des Rechts die diesbezüglichen Prüfungsanforderungen zu erfüllen, muss *effizient* studieren. Entscheidend ist die Trennung von Wichtigem und Unwichtigem bereits bei der Stoffauswahl. Der vorliegende Grundkurs bemüht sich vor allem um die prägnante Herausarbeitung der besonders prüfungsrelevanten Positionen der höchstrichterlichen Rechtsprechung. Dabei geht es nicht um die Vermittlung von Detailwissen durch Ausbreitung einer Unmenge von Einzelproblemen. Vielmehr sollen die Strukturen des Öffentlichen Rechts aufgezeigt werden. Diesem Ziel dienen zahlreiche Übersichten, Prüfungsschemata und eine an insgesamt knapp 100 Fällen orientierte Darstellung, durch welche die behandelten Grundprobleme plastisch werden sollen. Der Grundkurs ist damit auch für Studierende geeignet, die sich in ihrem wirtschaftswissenschaftlichen Studium oder in einem anderen Studiengang mit Grundfragen des Öffentlichen Rechts beschäftigen“ (aus dem Vorwort zur 1. Auflage).

Sowohl der verfassungsrechtliche als auch der verwaltungsrechtliche Teil des Buches sind durchgehend aktualisiert worden. In den Ausführungen zum Verfassungsrecht wurden u. a. Fragen der Zulässigkeit einer Sozialisierung nach Art. 15 GG vertieft. Ferner waren insbesondere zahlreiche neue Entscheidungen des BVerfG zu berücksichtigen: Dies gilt etwa für den sogenannten Klimaschutz-Beschluss vom 24.3.2021, den Beschluss vom 19.11.2021 zum Recht auf schulische Bildung und das Urteil vom 15.6.2022 zum Recht auf Chancengleichheit der politischen Parteien.

Im verwaltungsrechtlichen Teil lagen Schwerpunkte der Überarbeitung u. a. bei Vertiefungen zu prüfungselevanten Themengebieten des Allgemeinen Verwaltungsrechts und bei den baurechtlichen Abschnitten.

Erneut wurde entsprechend den in Wissenschaft und Praxis gebildeten Schwerpunkten der Erste Teil (Verfassungsrecht) von *Helge Sodan* und der Zweite Teil (Verwaltungsrecht) von *Jan Ziekow* bearbeitet. Beide Autoren übernehmen jedoch für das Gesamtwerk die gemeinsame Verantwortung.

Für vielfältige Unterstützung bei der Aktualisierung des verfassungsrechtlichen Teils danken wir herzlich Herrn Assessor *Dr. Bernhard Hadank*, ehemals Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Freien Universität Berlin, den Herren *Antonio Cerminara* und *Christian Janssen* sowie Referendar *Jann Schmitt*, die alle Wissenschaftliche Mitarbeiter an der Freien Universität Berlin sind, sowie Frau *Aileen Weibeler*, die als studentische Mitarbeiterin an der Freien Universität Berlin tätig ist.

An der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer hat Frau Wiss. Mitarb. *Clara Bülow*, Ass. iur., die zahlreichen landesrechtlichen Nachweise sowie die Literatur- und Rechtsprechungsfundstellen aktualisiert sowie – zusammen mit Frau *Martina Diaz-Carreño* – sich der Mühe des Lesens der Korrekturen unterzogen. Beiden gebührt dafür herzlicher Dank.

Dass das Werk mittlerweile auch im Ausland wahr- und aufgenommen wird, zeigen zwei Übersetzungen, die nahezu zeitgleich zur deutschsprachigen 10. Auflage erscheinen: Die Übersetzung des Gesamtwerks ins Russische ist von Herrn Dr. *Azamat Egamberdiev*, Direktor des Zentrums für öffentlich-rechtliche Forschungen der Republik Usbekistan, vorgenommen worden. Das Erscheinen des verwaltungsrechtlichen Teils in japanischer Sprache ist der Übersetzungsarbeit von Prof. Dr. *Yuji Onishi*, Hokkai Gakuen Universität, Sapporo (Japan), zu verdanken. Beiden Kollegen sei auch an dieser Stelle für Ihre völlig außergewöhnliche Mühe bei der sorgfältigen und interkulturell kundigen Übersetzung sehr herzlich gedankt.

Für die wohlwollende und stets zuverlässige Förderung der Schrift danken wir erneut Herrn Rechtsanwalt *Dr. Johannes Wasmuth*, Juristisches Lektorat des Verlages C.H. Beck.

Berlin/Speyer, im Januar 2023

Helge Sodan
Jan Ziekow

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XXXIII
-----------------------------	--------

Einführung

§ 1. Zur Konzeption dieses Lehrbuchs	1
I. Hintergrund	1
II. Zielsetzung und Hinweise zur Darstellung	1
III. Notwendige Stoffbeschränkungen	2
§ 2. Einführung in die juristische Methodenlehre	4
I. Notwendigkeit von Auslegung	4
II. Grammatische Auslegung	5
III. Genetische und historische Interpretation	6
IV. Systematische Auslegung	8
V. Ermittlung von Sinn und Zweck	10

Erster Teil. Verfassungsrecht

Erster Abschnitt. Grundlagen

§ 3. Verfassungsrecht in Abgrenzung vom Verwaltungsrecht	12
§ 4. Staat und Rechtsordnung	13
I. Was ist ein Staat?	13
II. Rechtsordnung	14
1. Rechtsquellen	15
a) Verfassung	15
b) Parlamentsgesetz (formelles Gesetz)	15
c) Rechtsverordnung	16
d) Satzung	16
e) Gewohnheitsrecht und Richterrecht	16
f) Verwaltungsvorschrift	17
2. Kollisionen zwischen Rechtsnormen und Kollisionsregeln	17
§ 5. Bezüge des Grundgesetzes zum Europarecht	19
I. Staatsziel: Verwirklichung eines vereinten Europas	19
II. Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU	20
1. Zulässigkeit, Technik und Bedeutung des Zustimmungsgesetzes	20
2. Grenzen der Übertragung von Hoheitsrechten	21
III. Vorrang des Unionsrechts	26
IV. Ultra-vires- und Identitätskontrolle durch das BVerfG	27
V. Grundrechtsschutz gegenüber Unionsorganen	30
VI. Grundrechtsschutz gegenüber deutschen Staatsorganen, die Unionsrecht anwenden oder umsetzen	33
VII. Bindung der Mitgliedstaaten an Unionsgrundrechte	34
VIII. Beteiligung von Bundestag und Ländern an Rechtssetzungsakten der EU	37
IX. Europäische Menschenrechtskonvention	40
1. Innerstaatlicher Rang eines einfachen Bundesgesetzes	40

2. Geschützte Rechte und Freiheiten	41
3. Rechtsschutz durch den EGMR	42
4. Hilfen für die Auslegung des Grundgesetzes	43

Zweiter Abschnitt. Staatsorganisationsrecht

Erstes Kapitel. Staatsstrukturprinzipien und Staatsziele

§ 6. Demokratie	44
I. Begriff und Verortung	45
II. Volkssouveränität	45
1. Staatsgewalt	46
2. Deutsches Volk als Legitimationssubjekt der Staatsgewalt	46
III. Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk	48
1. Wahlen	48
2. Abstimmungen	49
IV. Ausübung der Staatsgewalt durch besondere Organe – Demokratische Legitimation	50
1. Personelle demokratische Legitimation	50
2. Sachlich-inhaltliche demokratische Legitimation	51
3. Institutionelle und funktionelle demokratische Legitimation	52
4. Demokratische Legitimation bei funktionaler Selbstverwaltung	53
V. Repräsentative und parlamentarische Demokratie	53
1. Gedanke der Repräsentation	53
2. Parlamentarische Demokratie	54
3. Wahl zum Deutschen Bundestag	55
a) Wahlsystem und Wahlrecht	55
b) Wahlrechtsgrundsätze	57
aa) Allgemeine, unmittelbare, freie und geheime Wahlen	58
bb) Grundsatz der Gleichheit der Wahl	59
(1) Erfolgswertgleichheit und Fünf-Prozent-Klausel	61
(2) Erfolgswertgleichheit und Grundmandatsklausel	62
(3) Erfolgswertgleichheit und Überhangmandate	63
c) Wahlprüfung und Nichtanerkennungsbeschwerde	64
4. Parlamentsvorbehalt und Wesentlichkeitstheorie	65
VI. Mehrheitsprinzip	66
VII. Rolle der politischen Parteien	66
1. Aufgabe und Funktion der Parteien	66
2. Begriff	67
3. Rechtsstellung	68
4. Verfassungsmäßige Rechte	68
a) Gründungs- und Betätigungsfreiheit	68
b) Chancengleichheit	69
5. Demokratische Binnenstruktur	70
6. Staatliche Parteienfinanzierung und Rechenschaftspflicht	71
7. Parteiverbot und Parteienprivileg	73
§ 7. Rechtsstaat	76
I. Begriff, Verortung, materielle Dimension	76
II. (Horizontale) Gewaltenteilung	77
1. Aufgaben von Legislative, Exekutive und Judikative	77
2. Gewaltenschränkungen	78
III. Verfassungsvorrang, Gesetzesvorrang und Gesetzesvorbehalt – Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	80
1. Verfassungsvorrang und Gesetzesvorrang	80
a) Bindung des Gesetzgebers an die verfassungsmäßige Ordnung	80

b) Bindung von Exekutive und Judikative an die Rechtsordnung	81
2. Gesetzesvorbehalt	81
IV. Materielle Gerechtigkeit	83
1. Gewährleistung von Grundrechten	83
2. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	83
V. Rechtssicherheit	83
1. Bestimmtheitsgebot	84
2. Prinzip der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung	85
3. Rückwirkungsverbot und Vertrauensschutz	86
a) Rückwirkungsverbot	86
aa) Art. 103 II GG	87
bb) Allgemeines Rückwirkungsverbot	88
b) Vertrauensschutz außerhalb des Rückwirkungsverbots	92
§ 8. Bundesstaat	93
I. Begriff, Verortung und historisches Verständnis	93
II. Staatsqualität der Bundesländer	94
III. Vertikale Gewaltenteilung und Kompetenzverteilung	96
IV. Wechselseitige Einwirkung und kooperativer Föderalismus	97
1. Verfassungsrechtlich vorgesehene Formen	97
2. Freiwilliges Zusammenwirken	98
V. Grundsatz bundes- und länderfreundlichen Verhaltens (Bundestreue)	100
VI. Kommunale Selbstverwaltungsgarantie	104
§ 9. Republik	106
§ 10. Sozialstaat	108
I. Verortung und Begriff	108
II. Konkretisierung und Adressaten	109
III. Inhaltliche Vorgaben	110
1. Begünstigte/Vorrang privater Lebensgestaltung	110
2. Soziale Sicherheit	110
3. Soziale Gerechtigkeit	112
4. Chancengleichheit	112
IV. Verhältnis zu Grundrechten	113
§ 11. Staatsziele: Umweltschutz und Tierschutz	114
I. Allgemeines	115
II. Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (Umweltschutz)	116
III. Schutz der Tiere	117

Zweites Kapitel. Staatsorgane

§ 12. Deutscher Bundestag	118
I. Bedeutung und Funktionen des Bundestages	118
II. Wahl und Zusammensetzung des Bundestages	119
III. Wahlperiode und vorzeitige Auflösung des Bundestages	120
1. Wahlperiode	120
2. Grundsatz der Diskontinuität	120
3. Vorzeitige Auflösung	120
IV. Organisation und Verfahren des Bundestages	121
1. Geschäftsordnung des Bundestages	121
2. Gliederung des Bundestages (insbesondere Fraktionen und Ausschüsse)	121
3. Beschlussfassung und Mehrheitsformen im Bundestag	123

V. Rechtsstellung der Abgeordneten	124
1. Freies Mandat	124
2. Parlamentarische Mitwirkungsrechte der Abgeordneten	126
3. Indemnität und Immunität der Abgeordneten	127
VI. Untersuchungsausschüsse des Bundestages	127
§ 13. Bundesrat	130
I. Stellung und Bedeutung des Bundesrates	130
II. Zusammensetzung des Bundesrates; Stimmen im Bundesrat	130
III. Aufgaben und Befugnisse des Bundesrates	131
1. Mitwirkung bei der Gesetzgebung des Bundes	131
a) Einspruchs- und Zustimmungsgesetze	131
b) Zustimmungsbefürftige Gesetze im Einzelnen	131
aa) Insbesondere Gesetze betreffend Verwaltungskompetenzen	131
bb) Weitere Fälle zustimmungsbefürftiger Gesetze	133
c) Umfang der Zustimmungsbefürftigkeit und Aufspaltbarkeit von zustimmungsbefürftigen Gesetzen	134
d) Änderung von zustimmungsbefürftigen Gesetzen	135
2. Mitwirkung bei der Verwaltung des Bundes	136
3. Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Union	136
IV. Beschlussfassung im Bundesrat	137
§ 14. Bundespräsident	138
I. Zur Stellung und Funktion des Bundespräsidenten	138
1. Staatsoberhaupt und damit verbundene Aufgaben	138
2. Gegenzeichnungspflicht	139
II. Wahl und Amtsdauer des Bundespräsidenten; Vertretung; Präsidentenanlage	140
III. Einzelne Aufgaben und Befugnisse des Bundespräsidenten	141
1. Ausfertigung der Gesetze	141
a) Formelles Prüfungsrecht	141
b) Materielles Prüfungsrecht	141
c) Überprüfung nur hinsichtlich evidenter Verfassungsverstöße	142
2. Ernennung der Bundesminister	143
3. Vorschlag und Ernennung des Bundeskanzlers	143
4. Ernennung der Bundesrichter, Bundesbeamten und Offiziere	144
5. Vertretung der Bundesrepublik Deutschland nach außen	144
6. Recht zur Bundestagsauflösung	144
7. Äußerungsbefugnis des Bundespräsidenten	144
§ 15. Bundesregierung	145
I. Allgemeines zu Stellung und Bedeutung der Bundesregierung	145
II. Zustandekommen und Amtsdauer der Bundesregierung	146
1. Wahl des Bundeskanzlers	146
2. Ernennung der Bundesminister	147
3. Amtsdauer der Bundesregierung; vorzeitige Beendigung	148
a) Regelung des Art. 69 II GG	148
b) Konstruktives Misstrauensvotum	148
c) Vertrauensfrage	148
d) Rücktritt und andere „Erledigung“ des Amtes des Bundeskanzlers	151
III. Aufgaben der Bundesregierung	151
IV. Aufgabenverteilung innerhalb der Bundesregierung	152
1. Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers („Kanzlerprinzip“)	152
2. Ressortkompetenz der Bundesminister („Ressortprinzip“)	152

3. Kollegialkompetenz der Bundesregierung („Kabinettsprinzip“)	153
V. Äußerungsbefugnis von Mitgliedern der Bundesregierung	153
§ 16. Bundesverfassungsgericht	155
I. Verfassungsrechtliche Stellung	155
II. Funktionen der Verfassungsgerichtsbarkeit	156
III. Organisation	157
IV. Verfassungsgerichtsbarkeit in den Ländern	158

Drittes Kapitel. Staatsfunktionen

§ 17. Gesetzgebung	160
I. Einleitung	161
II. Gesetzgebungszuständigkeit	161
1. Prinzipielle Länderzuständigkeit	161
2. Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes	162
a) Ausschließliche Gesetzgebung	162
b) Konkurrierende Gesetzgebung	163
aa) Grundsatz des Art. 72 I GG	163
bb) Kompetenzkatalog des Art. 74 I GG	163
cc) Sperrwirkung	164
dd) Abweichungsbefugnis der Länder	165
ee) Erfordernis bundeseinheitlicher Regelung	166
c) (Abschaffung der) Rahmengesetzgebung	167
d) Grundsatzgesetzgebung	167
e) Kompetenz kraft Natur der Sache, kraft Sachzusammenhangs und Annexkompetenz	168
3. Typische Zuständigkeitsbereiche der Länder	169
III. Gesetzgebungsverfahren	169
1. Einleitungsverfahren	170
a) Gesetzesinitiative	170
b) Zuleitung an den Bundestag	170
2. Hauptverfahren	171
a) Beratung der Gesetzesvorlage im Bundestag	171
b) Beschlussfassung im Bundestag	171
c) Mitwirkung des Bundesrates	172
aa) Verfahren bei Einspruchsgesetzen	172
bb) Verfahren bei Zustimmungsgesetzen	173
3. Abschlussverfahren	174
IV. Formelle Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen	176
V. Materielle Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen	176
VI. Besonderheiten bei verfassungsändernden Gesetzen	176
VII. Rechtsverordnungen	177
§ 18. Verwaltung	178
I. Verteilung der Verwaltungskompetenzen zwischen Bund und Ländern	178
II. Landeseigene Ausführung der Bundesgesetze	180
III. Verwaltung durch die Länder im Bundesauftrag	181
IV. Ausführung der Gesetze durch den Bund	183
V. (Verbot der) „Mischverwaltung“ und Durchgriffsverbot	184
§ 19. Rechtsprechung und Gerichtsverfassung	184
I. Rechtsprechung	185
II. Gerichtsverfassung	186
1. „Jurisdiktionskompetenz“ und Gesetzgebungskompetenz	186

2. Spartengerichtsbarkeit	187
3. Mehrinstanzliche Gerichtsbarkeit	187
4. Recht auf den gesetzlichen Richter	188

Dritter Abschnitt. Grundrechte

Erstes Kapitel. Allgemeine Grundrechtslehren

§ 20. Historische Entwicklung der Grundrechte	188
I. Erste Ansätze der Grundrechte in England	189
II. Rechteerklärungen in Nordamerika und Frankreich	189
III. Entwicklungen in Deutschland	190
1. Verfassung des Deutschen Reiches von 1849	190
2. Verfassung des Deutschen Reiches von 1919	191
3. Entwicklung der Grundrechte des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland	192
§ 21. Begriff und Arten der Grundrechte	193
I. Bundes- und Landesgrundrechte	194
II. Grundrechte und grundrechtsgleiche Rechte	194
III. Menschen- und Bürgerrechte	195
IV. Freiheits- und Gleichheitsrechte	196
V. Materielle und prozessuale Grundrechte	196
§ 22. Dimensionen der Grundrechte	197
I. Subjektiv-rechtliche Dimensionen	197
1. Grundrechte als Abwehrrechte	198
2. Grundrechte als originäre Leistungsrechte	200
3. Grundrechte als Gleichbehandlungsrechte	201
II. Objektiv-rechtliche Dimensionen	202
1. Geltung der Grundrechte im Privatrecht	202
2. Grundrechtliche Schutzpflichten	205
3. Institutionelle Gewährleistungen	209
4. Grundrechtssicherung durch Organisation und Verfahren	209
§ 23. Grundrechtsverpflichtete und Grundrechtsträger	210
I. Grundrechtsverpflichtete	210
II. Grundrechtsträger	212
1. Natürliche Personen	212
a) Deutsche und Ausländer	212
b) Geschäftsunfähige, insbesondere Minderjährige	214
c) Ungeborenes Leben und Verstorbene	214
2. Juristische Personen	214
a) Juristische Personen des Privatrechts	214
b) Juristische Personen des öffentlichen Rechts	217
III. Grundrechtsverwirkung	218
IV. Grundrechtsverzicht	218
§ 24. Struktur der Grundrechtsprüfung	219
I. Freiheitsrechte	220
1. Sachlicher und personeller Schutzbereich	220
2. Eingriff	221
3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs	225
a) Grundrechtsschranken	225
b) Formelle Grenzen der Einschränkungbarkeit von Grundrechten	227
c) Materielle Grenzen der Einschränkungbarkeit von Grundrechten	229

aa) Parlamentsvorbehalt	229
bb) Bestimmtheitsgebot	230
cc) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	230
dd) Wesensgehaltsgarantie	235
ee) Verbot von Einzelfallgesetzen	236
ff) Weitere materielle Anforderungen	237
4. Zusammenfassende Übersichten	237
II. Gleichheitsrechte	238
§ 25. Grundrechtskonkurrenzen	239
I. Spezialitätsverhältnis	239
II. Idealkonkurrenz (einschließlich Schrankendivergenz)	239

Zweites Kapitel. Die einzelnen Grundrechte

§ 26. Schutz der Menschenwürde	240
I. Bedeutung des Grundrechts	240
II. Schutzbereich	241
1. Sachlicher Schutzbereich	241
2. Personeller Schutzbereich	242
III. Eingriffe	242
IV. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung?	245
V. Verhältnis zu anderen Grundrechten	245
§ 27. Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit	246
I. Bedeutung und Systematik des Grundrechts	246
II. Schutzbereich	246
1. Sachlicher Schutzbereich	246
a) Allgemeine Handlungsfreiheit	246
b) Allgemeines Persönlichkeitsrecht	248
2. Personeller Schutzbereich	251
a) Allgemeine Handlungsfreiheit	251
b) Allgemeines Persönlichkeitsrecht	251
III. Eingriffe	252
IV. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	252
1. Grundrechtsschranken	252
a) Verfassungsmäßige Ordnung	252
b) Rechte anderer	252
c) Sittengesetz	253
2. Grenzen der Einschränkbarkeit	253
§ 28. Rechte auf Leben und körperliche Unversehrtheit	254
I. Bedeutung der Grundrechte	254
II. Schutzbereiche	255
1. Sachliche Schutzbereiche	255
a) Recht auf Leben	255
b) Recht auf körperliche Unversehrtheit	255
c) Grundrechtliche Schutzpflichten	255
2. Personelle Schutzbereiche	255
III. Eingriffe	256
IV. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	257
1. Grundrechtsschranken	257
2. Grenzen der Einschränkbarkeit	257

§ 29. Freiheit der Person	258
I. Bedeutung und Systematik des Grundrechts	258
II. Schutzbereich	258
1. Sachlicher Schutzbereich	258
a) Positive Bewegungsfreiheit	258
b) Negative Bewegungsfreiheit	259
c) Grundrechtliche Schutzpflicht	259
2. Personeller Schutzbereich	259
III. Eingriffe	260
1. Freiheitsbeschränkungen	260
2. Freiheitsentziehungen	260
IV. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	260
1. Grundrechtsschranken	260
2. Grenzen der Einschränkbarkeit	260
a) Anforderungen des Art. 104 GG	260
b) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	261
§ 30. Die Gleichheitsgebote des Art. 3 GG	262
I. Gleichheitsrechte und deren Prüfung	262
II. Allgemeiner Gleichheitssatz	263
1. Grundsätzliches zum Schutzgehalt	263
2. Grundrechtsverpflichtete	264
3. Grundrechtsträger	265
4. Ungleichbehandlung	265
5. Rechtfertigung der Ungleichbehandlung	266
III. Die besonderen Gleichheitssätze des Art. 3 GG	269
1. Allgemeines	269
2. Die besonderen Gleichheitssätze des Art. 3 GG im Einzelnen	270
a) Gleichberechtigung von Männern und Frauen	270
b) Die übrigen Diskriminierungsverbote des Art. 3 III 1 GG	271
c) Verbot der Benachteiligung von Behinderten	272
§ 31. Glaubens- und Gewissensfreiheit	273
I. Glaubensfreiheit	273
1. Sachlicher Schutzbereich	273
a) Begriff des „Glaubens“	273
b) Einheitliches Grundrecht der Glaubensfreiheit	274
c) Geschützte Verhaltensweisen im Einzelnen	274
d) Schutzpflicht des Staates	276
2. Personeller Schutzbereich	276
3. Eingriffe	277
4. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	278
II. Gewissensfreiheit	281
1. Schutzbereich	281
2. Eingriffe und deren verfassungsrechtliche Rechtfertigung	282
III. Grundrecht auf Kriegsdienstverweigerung	283
§ 32. Meinungs-, Informations-, Presse-, Rundfunk- und Filmfreiheit	283
I. Bedeutung der Freiheitsrechte aus Art. 5 I GG	284
II. Meinungsfreiheit	284
1. Sachlicher Schutzbereich	284
a) Begriff der „Meinung“	284
b) Tatsachenbehauptungen	285
c) Formalbeleidigungen und Schmähkritik	285

d) Geschützte Verhaltensweisen	286
2. Personeller Schutzbereich	287
3. Eingriffe	287
III. Informationsfreiheit	287
1. Schutzbereich	287
2. Eingriffe	288
IV. Pressefreiheit	288
1. Sachlicher Schutzbereich	288
a) Pressebegriff	288
b) Geschützte Verhaltensweisen	289
c) Abgrenzung zur Meinungsfreiheit	290
2. Personeller Schutzbereich	290
3. Eingriffe	290
V. Rundfunkfreiheit	291
1. Sachlicher Schutzbereich	291
a) Rundfunkbegriff	291
b) Geschützte Verhaltensweisen	291
2. Personeller Schutzbereich	292
3. Eingriffe	292
VI. Filmfreiheit	293
VII. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	293
1. Grundrechtsschranken	293
a) Allgemeine Gesetze	293
b) Gesetzliche Bestimmungen zum Schutz der Jugend und Recht der persönlichen Ehre	294
c) Art. 17a I GG	294
d) Verfassungsimmanente Schranken	294
2. Grenzen der Einschränkung	295
a) Wechselwirkungslehre	295
b) Zensurverbot	295
c) Besonderheiten beim Schutz kollidierender Persönlichkeitsrechte	296
§ 33. Kunst- und Wissenschaftsfreiheit	296
I. Bedeutung der Freiheit von Kunst und Wissenschaft	296
II. Freiheit der Kunst	297
1. Schutzbereich	297
a) Kunstbegriff	297
b) Geschützte Verhaltensweisen	297
c) Personeller Schutzbereich	298
2. Eingriffe	298
III. Freiheit der Wissenschaft	298
1. Schutzbereich	298
a) Sachlicher Schutzbereich	298
b) Personeller Schutzbereich	299
2. Eingriffe	300
IV. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	300
§ 34. Schutz von Ehe und Familie sowie des Elternrechts	301
I. Überblick über die Regelungsgehalte des Art. 6 GG	301
II. Schutz von Ehe und Familie	301
1. Begriffe „Ehe“ und „Familie“	301
2. Schutzgebot und Abwehrrecht	304
3. Institutsgarantie	306
4. Wertentscheidende Grundsatznorm	307

III. Schutz des Elternrechts	308
IV. Schutz und Fürsorge für Mütter sowie Gleichstellung von unehelichen Kindern . . .	311
§ 35. Schulwesen	312
I. Überblick über die Regelungsgehalte des Art. 7 GG	312
II. Staatliche Schulaufsicht und Recht auf Bildung	312
III. Religionsunterricht	314
IV. Privatschulfreiheit	314
§ 36. Versammlungsfreiheit	316
I. Bedeutung der Versammlungsfreiheit	316
II. Schutzbereich	316
III. Eingriffe	318
IV. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	318
1. Versammlungen unter freiem Himmel	318
2. Versammlungen in geschlossenen Räumen	320
§ 37. Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit	321
I. Bedeutung und Systematik des Art. 9 GG	321
II. Allgemeine Vereinigungsfreiheit	321
1. Schutzbereich	321
a) Begriff der „Vereinigung“	321
b) Personeller Schutzbereich	322
c) Geschützte Verhaltensweisen	322
d) „Negative“ Vereinigungsfreiheit	324
e) Ausgestaltungspflicht	325
f) Verhältnis zu spezielleren Vereinigungsfreiheiten	325
2. Eingriffe	325
3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	325
a) Rechtfertigung von Vereinigungsverboten	325
b) Rechtfertigung milderer Beeinträchtigungen	327
c) Verhältnismäßigkeitsprinzip	327
III. Koalitionsfreiheit	327
1. Schutzbereich	327
a) Begriff der Koalition	327
b) Personeller Schutzbereich	328
c) Geschützte Verhaltensweisen	328
d) Unmittelbare Drittwirkung	330
e) Ausgestaltungspflicht	330
2. Eingriffe	331
3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	331
a) Art. 9 II GG	331
b) Kollidierendes Verfassungsrecht	331
c) Art. 9 III 3 GG	333
§ 38. Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis	333
I. Schutzbereiche	334
1. Allgemeines	334
2. Briefgeheimnis	334
3. Postgeheimnis	335
4. Fernmeldegeheimnis	335
5. Gemeinsame Schutzgehalte	336
II. Eingriffe	337
III. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	337

§ 39. Freizügigkeit	340
I. Schutzbereich	341
II. Eingriffe	342
III. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	343
§ 40. Berufsfreiheit	343
I. Zur Struktur des Art. 12 GG	343
II. Gewährleistung der Berufsfreiheit	345
1. Sachlicher Schutzbereich	345
a) Dimensionen der Berufsfreiheit	345
b) Begriff des Berufs	346
c) Beruf und Berufsbild	347
d) Geschützte Verhaltensweisen	349
2. Personeller Schutzbereich	353
3. Eingriffe	354
4. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	354
a) Grundrechtsschranken	354
b) Grenzen der Einschränkbarkeit	356
III. Freiheit von Arbeitszwang und Zwangsarbeit	360
§ 41. Unverletzlichkeit der Wohnung	361
I. Allgemeines	361
II. Schutzbereich	361
III. Eingriffe	363
IV. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	363
1. Rechtfertigung von Durchsuchungen	363
2. Rechtfertigung von technischer Überwachung	365
3. Rechtfertigung von sonstigen Eingriffen	367
§ 42. Eigentumsgarantie	369
I. Bedeutung und Funktion der Eigentumsgarantie	369
II. Zur Struktur des Art. 14 GG	370
III. Dimensionen der Eigentumsgarantie	370
IV. Schutzbereiche	371
1. Sachliche Schutzbereiche	371
a) Allgemeines zum Begriff des Eigentums	371
b) Geschützte Rechtspositionen im Einzelnen	372
c) Schutzzumfang	375
d) Erbrecht	375
2. Personeller Schutzbereich	376
3. Verhältnis zu anderen Grundrechten	377
V. Eingriffe	377
1. Inhalts- und Schrankenbestimmungen	377
2. Enteignungen	377
3. Sozialisierung	379
4. Sonstige Eingriffe	380
VI. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	380
1. Inhalts- und Schrankenbestimmungen	380
a) Formelle Anforderungen	380
b) Institutsgarantie	381
c) Verhältnismäßigkeit	381
2. Enteignungen	384
a) Formelle Anforderungen	384
b) Allgemeinwohlklausel	384

c) Verhältnismäßigkeit	384
d) Junktimklausel	386
e) Institutsgarantie	386
3. Sozialisierung	386
4. Sonstige Eingriffe	388
5. Entschädigungen	389
§ 43. Schutz vor Ausbürgerung und Auslieferung; Asylrecht	389
I. Überblick über die Art. 16 und 16a GG	389
II. Schutz der deutschen Staatsangehörigkeit	390
III. Schutz vor Auslieferung	391
IV. Asylrecht	392
1. Allgemeines	392
2. Schutzbereich	393
a) Schutz bei „politischer Verfolgung“	393
b) Verfahrensrechtlicher Schutzgehalt	394
c) Personeller Schutzbereich	395
3. Eingriffe	396
4. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	397
a) Beschränkungen des verfahrensbezogenen Gewährleistungsinhalts	397
aa) Vermutungsregel des Art. 16a III GG	397
bb) Art. 16a II 3 GG	397
cc) Art. 16a IV GG	398
b) Vorbehalt des Art. 16a V GG	398
§ 44. Petitionsrecht	398
I. Schutzbereich	398
II. Eingriffe	399
III. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	399
§ 45. Rechtsweggarantie	399
I. Allgemeines	399
II. Schutzbereich	400
III. Eingriffe	403
IV. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	403
§ 46. Widerstandsrecht	404
§ 47. Staatsbürgerliche Gleichheitsrechte; Öffentlicher Dienst	405
I. Überblick über die Gewährleistungen des Art. 33 GG	405
II. Staatsbürgerliche Rechte- und Pflichtengleichheit	405
III. Gleicher Zugang zu öffentlichen Ämtern	406
IV. Verbot der Benachteiligung aus Glaubensgründen	407
V. Hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums	408
§ 48. Wahlrechte	409
I. Überblick über die Gewährleistungen des Art. 38 GG	409
II. Wahlrechte	409
1. Schutzbereiche	409
2. Eingriffe	410
3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	411
§ 49. Justizgrundrechte	412
I. Überblick über die Art. 101 und 103 GG	412
II. Recht auf den gesetzlichen Richter	412

III. Anspruch auf rechtliches Gehör	415
IV. Gesetzlichkeitsprinzip hinsichtlich Strafen	415
V. Verbot der Doppelbestrafung	417

Vierter Abschnitt. Verfassungsprozessrecht

Erstes Kapitel. Grundlagen

§ 50. Allgemeines zum Verfassungsprozessrecht	418
I. Bedeutung und Funktion	418
II. Quellen	418
III. Lückenhaftigkeit	420
IV. Allgemeine Verfahrensprinzipien	420
1. Enumerationsprinzip bezüglich Zuständigkeit	420
2. Antragsprinzip/Dispositionsmaxime	423
3. Untersuchungsgrundsatz	423
4. Prozessvertretung	423
5. Mündliche Verhandlung	424
6. Entscheidungsfindung	424
7. Entscheidungsinhalte und -wirkungen	425
V. Sachentscheidungsvoraussetzungen	426
1. Abgrenzung der Zulässigkeit von der Begründetheit	426
2. Allgemeine und besondere Sachentscheidungsvoraussetzungen	426
3. Allgemeine Zulässigkeitsvoraussetzungen	426
a) Rechtswegeröffnung zum BVerfG	426
b) Ordnungsgemäßer Antrag	427
c) Keine entgegenstehende Rechtskraft oder Rechtshängigkeit	427

Zweites Kapitel. Einzelne Verfahrensarten

§ 51. Verfassungsbeschwerde	428
I. Grundsätzliches	428
II. Zulässigkeit	428
1. Rechtswegeröffnung/Zuständigkeit des BVerfG	429
2. Antragsberechtigung bzw. Beteiligtenfähigkeit	429
3. Prozessfähigkeit und Postulationsfähigkeit	430
4. Ordnungsgemäßer Antrag	430
5. Beschwerdegegenstand	431
6. Beschwerdebefugnis	433
a) Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung	433
aa) „Möglichkeitstheorie“	433
bb) Möglichkeit einer „spezifischen“ Grundrechtsverletzung	433
b) Betroffenheit des Beschwerdeführers	434
aa) Betroffenheit in eigenen Rechten	434
bb) Gegenwärtige Betroffenheit	435
cc) Unmittelbare Betroffenheit	435
7. Subsidiarität	437
a) Rechtswegerschöpfung	437
b) Ausnutzung aller sonstigen Möglichkeiten	438
c) Grenzen der Subsidiarität	441
aa) § 90 II 2 BVerfGG	441
bb) Unzumutbarkeit	441
8. Rechtsschutzbedürfnis	442
9. Frist und ordnungsgemäße Begründung	442
10. Keine entgegenstehende Rechtskraft	443

III. Begründetheit	443
1. Allgemeines zum Prüfungsmaßstab bei Verfassungsbeschwerden	443
2. Prüfung der Verfassungsmäßigkeit auch in formeller Hinsicht	444
3. Nur Verstöße gegen „spezifisches Verfassungsrecht“	444
a) Überprüfung von Gerichtsentscheidungen	445
b) Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen	445
IV. Annahme zur Entscheidung	445
V. Entscheidungen	447
1. Stattgebende Entscheidungen	447
2. Nicht stattgebende Entscheidungen	448
VI. Besonderheiten der Kommunalverfassungsbeschwerde	448
§ 52. Organstreitverfahren	449
I. Grundsätzliches	449
II. Zulässigkeit	450
1. Rechtswegeröffnung/Zuständigkeit des BVerfG	450
2. Beteiligten- bzw. Parteifähigkeit	450
3. Verfahrensgegenstand	451
4. Antragsbefugnis	452
5. Rechtsschutzbedürfnis	453
6. Frist	453
III. Begründetheit	453
§ 53. Abstrakte Normenkontrolle	453
I. Grundsätzliches	454
II. Zulässigkeit	454
1. Rechtswegeröffnung/Zuständigkeit des BVerfG	454
2. Antragsberechtigung	454
3. Prüfungsgegenstand	454
4. Antragsgrund	455
a) § 76 I Nr. 1 BVerfGG	456
b) § 76 I Nr. 2 BVerfGG	456
5. Rechtsschutzbedürfnis/Klarstellungsinteresse	457
6. Keine Frist	457
III. Begründetheit	457
IV. Besonderheiten des Verfahrens nach Art. 93 I Nr. 2a GG	458
§ 54. Konkrete Normenkontrolle	458
I. Grundsätzliches	458
II. Zulässigkeit	459
1. Rechtswegeröffnung/Zuständigkeit des BVerfG	459
2. Vorlageberechtigung	459
3. Vorlagegegenstand	459
4. Vorlagegrund	461
5. Entscheidungserheblichkeit	461
6. Vorlagebegründung	462
III. Begründetheit	462
§ 55. Bund-Länder-Streitverfahren	462
I. Grundsätzliches	463
II. Zulässigkeit	463
1. Rechtswegeröffnung/Zuständigkeit des BVerfG	463
2. Parteifähigkeit und Prozessfähigkeit	463
3. Verfahrensgegenstand	463
4. Antragsbefugnis	463

5. Vorverfahren aufgrund von Art. 84 IV 1 GG	464
6. Frist	464
III. Begründetheit	464
§ 56. Sonstige Verfahrensarten	464
I. Andere föderale Streitigkeiten	464
II. Parteiverbotsverfahren und Finanzierungsausschluss einer Partei	465
III. Wahlprüfungsverfahren und Nichtanerkennungsbeschwerde	465
IV. Präsidentenanklage	466
V. Überprüfung der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses	466
§ 57. Einstweilige Anordnungen	466
I. Allgemeines	466
II. Zulässigkeit	466
1. Zuständigkeit des BVerfG	466
2. Antrag	466
3. Antragsberechtigung	467
4. Keine offensichtliche Unzulässigkeit des Hauptsacheverfahrens	467
5. Keine Vorwegnahme der Hauptsache	467
6. Form und Frist	467
III. Begründetheit	468
1. Besondere Eilbedürftigkeit	468
2. Abwägung	468

Zweiter Teil. Verwaltungsrecht

Erster Abschnitt. Allgemeines Verwaltungsrecht

Erstes Kapitel. Die öffentliche Verwaltung

§ 58. Grundbegriffe des Organisationsrechts	470
I. Organisation der Verwaltung	470
1. Verwaltungsträger	470
2. Organ und Organwalter	470
3. Behörde	471
II. Weisung und Aufsicht	472
1. Beziehungen innerhalb von und zwischen Verwaltungsträgern	472
2. Staatsaufsicht über die Gemeinden	473
a) Aufgaben der Gemeinde	473
b) Kommunalaufsicht	475
§ 59. Unmittelbare Staatsverwaltung	479
§ 60. Mittelbare Staatsverwaltung	481
I. Körperschaften des öffentlichen Rechts	481
1. Gebietskörperschaften	481
a) Kommunale Selbstverwaltung	481
b) Bürger und Einwohner	483
c) Gemeindeverfassung	486
aa) Wahl des Gemeinderats	486
bb) Stellung der Mitglieder des Gemeinderats	487
cc) Innere Organisation und Verfahren des Gemeinderats	489
dd) Zuständigkeiten des Gemeinderats	492
ee) Gemeindevorstand	493
d) Landkreise	494

2. Weitere Körperschaftsformen	495
II. Anstalten des öffentlichen Rechts	496
III. Stiftungen des öffentlichen Rechts	496
IV. Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch Private	497
Zweites Kapitel. Das Recht der Verwaltung	
§ 61. Funktionen und Quellen des Verwaltungsrechts	498
§ 62. Bedeutung von Europarecht und Verfassungsrecht für das Verwaltungsrecht ...	499
I. Europäisierung des Verwaltungsrechts	499
II. Verfassungsrecht	501
§ 63. Gesetze, Rechtsverordnungen und Satzungen	501
I. Gesetze	501
II. Rechtsverordnungen	502
III. Satzungen	502
1. Satzungsautonomie und -erlass	502
2. Insbesondere kommunale Satzungen	503
3. Insbesondere der Bebauungsplan	504
a) Bebauungsplan als verbindlicher Bauleitplan	504
b) Verhältnis zum Flächennutzungsplan	505
c) Aufstellungsverfahren	506
§ 64. Verwaltungsvorschriften	507
I. Arten von Verwaltungsvorschriften	508
II. Bindungswirkung der Verwaltungsvorschriften	509
1. Norminterpretierende Verwaltungsvorschriften	510
2. Ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften	510
3. Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften	511
III. Möglichkeit des Einzelnen zur Kenntnisnahme von Verwaltungsvorschriften	512
§ 65. Weitere Rechtsquellen	512
I. Technische Regeln	512
II. Gewohnheitsrecht und Richterrecht	513
§ 66. Normenhierarchie und Verwerfungskompetenz	513
I. Kollisionsprobleme bei Einschlägigkeit mehrerer Rechtsquellen	513
II. Prüfungs- und Verwerfungskompetenz	514
§ 67. Verwaltungsrecht und öffentliches Recht	516
I. Bedeutung der Unterscheidung von öffentlichem Recht und Privatrecht	517
II. Abgrenzungsmaßstäbe und -probleme	518
1. Abgrenzungstheorien	518
2. Problemfälle	519
a) Hausverbote	519
b) Abwehr von Immissionen oder Störungen	521
c) Informationen und Werturteile	521
III. Privatrechtliches Handeln der öffentlichen Verwaltung	522
1. Verwaltungsprivatrecht	522
2. Bedarfsdeckung	526
3. Erwerbswirtschaftliches Handeln	526

Drittes Kapitel. Das Handeln der Verwaltung

§ 68. Bindungen des Verwaltungshandelns	527
I. Die Struktur der Entscheidungsfindung durch die Verwaltung	527
II. Unbestimmte Rechtsbegriffe und Beurteilungsspielraum	529
1. Unbestimmte Rechtsbegriffe im Polizeirecht	530
2. Beurteilungsspielräume der Behörde	533
§ 69. Ermessen der Verwaltung	535
I. Eröffnung des Ermessens	535
II. Struktur der Ermessensentscheidung	536
III. Ermessensfehler	538
IV. Ermessensreduzierung	540
V. Regulierungsermessen	540
§ 70. Planerische Gestaltungsfreiheit	540
I. Gestaltungsfreiheit als Kern der Planung	541
II. Materielle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen eines Bebauungsplans	541
1. Planrechtfertigung	541
2. Gebot der Konfliktbewältigung	542
3. Abwägungsgebot	543
4. Interkommunales Abstimmungsgebot	545
III. Gerichtliche Kontrolle der gemeindlichen Abwägungsentscheidung	546
IV. Fehlerfolgen	547
§ 71. Das subjektive öffentliche Recht	548
I. Begriff und Bedeutung	549
II. Ableitung eines subjektiven öffentlichen Rechts	549
III. Anspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung	554
§ 72. Das Verwaltungsverfahren	555
I. Der Anwendungsbereich der Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder	556
II. Begriff und Arten des Verwaltungsverfahrens	557
III. Die zuständige Behörde	558
1. Zuständigkeitsregelungen im Bereich des Polizei- und Ordnungsrechts	559
2. Amts- und Vollzugshilfe	560
IV. Verfahrensablauf	561
1. Beginn des Verfahrens	561
2. Beteiligte	562
3. Verfahrensrechte der Beteiligten	564
4. Verfahrensgrundsätze	567
5. Abschluss des Verwaltungsverfahrens	567
§ 73. Formen des Verwaltungshandelns	567
I. Bedeutung der Handlungsformenlehre	567
II. Formales Verwaltungshandeln	568
III. Informales Verwaltungshandeln, insbesondere Realakte	569
1. Staatliche bzw. behördliche Warnungen und Empfehlungen	569
2. Informelle Absprachen	571

Viertes Kapitel. Verwaltungsakt

§ 74. Bedeutung der Handlungsform Verwaltungsakt und Begriffsmerkmale	572
I. Die einzelnen Elemente der Definition des Verwaltungsakts	572
1. Handeln einer Behörde	574

2. Hoheitliche Maßnahme	574
3. Auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts	576
4. Regelung	577
a) Realakte	577
b) Vorbereitungs- und Teilakte	578
c) Rechtserhebliche Willenserklärungen	578
5. Einzelfall	579
6. Mit unmittelbarer Außenwirkung	580
II. Allgemeinverfügung als Sonderfall	582
1. Adressaten- bzw. personenbezogene Allgemeinverfügung	582
2. Die sachbezogene Allgemeinverfügung	583
3. Benutzungsregelung	583
4. Zur Rechtsnatur der Verkehrszeichen	583
§ 75. Belastende Verwaltungsakte	584
I. Überblick	584
II. Notwendigkeit und Bestimmung der Ermächtigungsgrundlage	584
III. Einzelne Ermächtigungsgrundlagen	585
1. Bauaufsichtliche Eingriffsbefugnisse	586
2. Eingriffsbefugnisse der Polizei- und Ordnungsbehörden	589
a) Polizeiliche Generalklausel	589
b) Spezielle polizeiliche Eingriffsbefugnisse	590
c) Auswahl unter mehreren möglichen Maßnahmen	596
§ 76. Begünstigende Verwaltungsakte	596
I. Überblick	597
II. Erlassvoraussetzungen am Beispiel der Baugenehmigung	598
1. Genehmigungsbedürftigkeit	599
2. Genehmigungsfähigkeit des Vorhabens	601
a) Planungsrechtliche Zulässigkeit eines Vorhabens	601
aa) Vorhaben im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplans	602
bb) Zulässigkeit während der Aufstellung eines Bebauungsplans	605
cc) Zulässigkeit von Vorhaben im Innenbereich	606
dd) Zulässigkeit von Vorhaben im Außenbereich	609
ee) Gemeindliches Einvernehmen	611
b) Bauordnungsrechtliche Zulässigkeit	612
c) Weitere Vorschriften	614
§ 77. Weitere Formen von Verwaltungsakten	614
I. Personen- und sachbezogene Verwaltungsakte	614
II. Gestaltende und feststellende Verwaltungsakte	616
III. Vorläufige und vorsorgliche Regelungen	617
IV. Verwaltungsakte in gestuften Verfahren	618
V. Zusage und Zusicherung	618
§ 78. Nebenbestimmungen zu Verwaltungsakten	619
I. Begriff und Arten	619
II. Zulässigkeit von Nebenbestimmungen	622
III. Rechtsschutzprobleme bei Nebenbestimmungen	623
§ 79. Erlass des Verwaltungsakts	625
I. Form und Bestimmtheit	625
II. Begründung	627
III. Adressat	627
1. Allgemeine Grundsätze	627

2. Der Adressat polizeilicher Maßnahmen	627
a) Verhaltensverantwortlichkeit	628
b) Zustandsverantwortlichkeit	630
c) Nichtstörer	631
d) Störerauswahl	631
IV. Bekanntgabe	632
§ 80. Verwaltungsvollstreckung	634
I. Grundlagen	634
II. Allgemeine Vollstreckungsvoraussetzungen	634
III. Vollstreckung wegen Geldforderungen	635
IV. Erzwingung von Handlungen, Duldungen oder Unterlassungen	635
1. Zwangsmittel	636
2. Vollstreckungsverfahren	637
V. Sofortiger Vollzug und unmittelbare Ausführung	638
§ 81. Fehlerhafte Verwaltungsakte	639
I. Wirksamkeit eines Verwaltungsakts	639
II. Folgen der Wirksamkeit	640
III. Nichtigkeit des Verwaltungsakts	641
1. Die absoluten Nichtigkeitsgründe des § 44 II VwVfG	642
2. Kein Ausschluss der Nichtigkeit nach § 44 III VwVfG	642
3. Die Generalklausel des § 44 I VwVfG	642
4. Die Teilnichtigkeit	643
5. Die Bedeutung und Feststellung der Nichtigkeit	643
IV. Die Fehlerhaftigkeit eines Verwaltungsakts	644
1. Berichtigung von Unrichtigkeiten eines Verwaltungsakts	644
2. Heilung und Beseitigung von Verfahrens- und Formfehlern	645
a) Heilung	645
b) Ergänzendes Verfahren	646
3. Unbeachtlichkeit von Verfahrens-, Form- und Zuständigkeitsfehlern	646
4. Umdeutung eines fehlerhaften Verwaltungsakts	648
§ 82. Aufhebung von Verwaltungsakten und Wiederaufgreifen des Verfahrens	649
I. Zu den verschiedenen Möglichkeiten der Aufhebung eines Verwaltungsakts	649
II. Grundlagen der Anwendung der §§ 48 ff. VwVfG	650
III. Die Rücknahme rechtswidriger Verwaltungsakte	651
1. Rücknahme eines rechtswidrigen belastenden Verwaltungsakts	653
2. Rücknahme eines rechtswidrigen begünstigenden Verwaltungsakts	653
a) Rücknahme eines auf eine Geld- oder Sachleistung gerichteten Verwaltungsakts	654
b) Rücknahme eines sonstigen Verwaltungsakts	655
c) Ausschlussfrist des § 48 IV VwVfG	656
3. Besonderheiten bei Sachverhalten mit Unionsrechtsbezug	657
IV. Widerruf von Verwaltungsakten	659
1. Widerruf eines belastenden Verwaltungsakts	660
2. Widerruf eines begünstigenden Verwaltungsakts nach § 49 II VwVfG	660
3. Der Widerruf von Verwaltungsakten auf eine Geld- oder Sachleistung nach § 49 III VwVfG	662
V. Erstattung und Verzinsung	663
VI. Sonderregelung für die Drittanfechtung	664
VII. Wiederaufgreifen des Verfahrens	664
1. Struktur	664
2. Wiederaufgreifen des Verfahrens nach § 51 I VwVfG	665

3. Wiederaufgreifen nach pflichtgemäßem Ermessen 666
 4. Entscheidungen im Zusammenhang mit dem Wiederaufgreifen des Verfahrens . . . 667

Fünftes Kapitel. Vertragliches Handeln im Verwaltungsrecht

§ 83. Öffentlich-rechtlicher Vertrag	668
I. Begriffsmerkmale und Vertragsarten	669
1. Begriff des öffentlich-rechtlichen Vertrages	669
2. Vertragsarten	671
a) Koordinations- und subordinationsrechtliche Verträge	671
b) Vergleichs- und Austauschverträge	672
aa) Vergleichsvertrag	672
bb) Austauschvertrag	673
c) Verpflichtungs- und Verfügungsverträge	673
II. Zulässigkeit und formelle Anforderungen	674
1. Zulässigkeit der Handlungsform	674
2. Formerfordernisse	674
3. Zustimmung von Drittbetroffenen und Behörden	675
III. Inhaltliche Anforderungen	675
1. Vergleichsvertrag	676
2. Austauschvertrag	676
IV. Fehlerhafte öffentlich-rechtliche Verträge	677
1. (Schlicht) rechtswidrige Verträge	677
2. Nichtigkeit	678
a) Entsprechende Anwendung von Vorschriften des BGB	678
b) Besondere Nichtigkeitsgründe für den „subordinationsrechtlichen“ Vertrag	678
3. Teilnichtigkeit	679
4. Nichtigkeitsfolgen	679
a) Rückabwicklung, Abwicklung anderer Leistungen als eines Verwaltungsakts	680
b) Folgen für einen Erfüllungs-Verwaltungsakt	680
V. Durchsetzung und Verletzung vertraglicher Pflichten	680

Sechstes Kapitel. Öffentliche Sachen

§ 84. Recht der öffentlichen Sachen	681
I. Begriff der öffentlichen Sache	681
II. Öffentlich-rechtlicher Status	682
1. Widmung	683
a) Kommunale Einrichtungen und ihre Widmung	683
aa) Wirtschaftliche Unternehmen der Gemeinde	684
bb) Weitere kommunale Einrichtungen	686
b) Widmung öffentlicher Straßen	686
III. Arten der öffentlichen Sachen	687
1. Öffentliche Sachen im Gemeingebrauch	688
a) Gemeingebrauch	688
b) Sondernutzungen	691
2. Öffentliche Sachen im Sondergebrauch	692
3. Öffentliche Sachen im Anstaltsgebrauch	692
4. Öffentliche Sachen im Verwaltungsgebrauch	695

Zweiter Abschnitt. Öffentlich-rechtliche Haftungs- und Ausgleichsansprüche

§ 85. Übersicht	696
§ 86. Amtshaftung	697
I. Struktur des Anspruchs	697
II. Anspruchsvoraussetzungen	699
1. Handeln in Ausübung eines öffentlichen Amtes	699
a) Öffentlich-rechtliches Tätigwerden	699
b) Handeln eines „Beamten“	700
c) Zusammenhang zwischen Schädigung und Amtsausübung	701
2. Verletzung der einem Dritten gegenüber bestehenden Amtspflicht	701
a) Verletzung einer Amtspflicht	701
b) Drittbezogenheit der Amtspflicht	702
3. Verschulden	704
4. Kausal verursachter Schaden	705
III. Haftungsausschlüsse und -beschränkungen	706
1. Subsidiaritätsklausel des § 839 I 2 BGB	706
2. Richterspruchprivileg des § 839 II BGB	706
3. Nichtgebrauch von Rechtsmitteln (§ 839 III BGB)	707
IV. Umfang des Schadensersatzanspruchs	707
V. Anspruchsgegner	707
VI. Anspruchsrealisierung und Rückgriff	708
VII. Sonderproblem: Schadensersatz bei Verletzung von Europarecht	708
§ 87. Entschädigung für Eigentumsbeeinträchtigungen	710
I. Einführung	710
II. Enteignungsentschädigung	711
III. Ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung	711
IV. Entschädigung aus enteignendem/enteignungsgleichem Eingriff	712
1. Gemeinsame Anspruchsgrundlage	713
2. Voraussetzungen für einen Entschädigungsanspruch wegen enteignungsgleichen Eingriffs	714
a) Eigentumsbeeinträchtigung	714
b) Eingriff	715
aa) Hoheitliche Maßnahme	715
bb) Rechtswidrigkeit der Maßnahme	716
cc) Allgemeinwohlbezug der abverlangten Einbuße	716
dd) Unmittelbarkeitsbeziehung zwischen Maßnahme und Eigentumsbeeinträchtigung	716
ee) Entschädigungspflichtiger Eingriff durch Unterlassen	717
c) Sonderopfer	717
d) Kein Ausschluss durch Mitverschulden	717
3. Voraussetzungen für einen Entschädigungsanspruch wegen enteignenden Eingriffs	718
a) Eigentumsbeeinträchtigung	718
b) Eingriff durch eine rechtmäßige hoheitliche Maßnahme	718
c) Sonderopfer	719
4. Art und Umfang der Entschädigung	719
5. Anspruchsgegner	720
6. Anspruchskonkurrenzen und Rechtsweg	720
§ 88. Aufopferungsanspruch	721
I. Grundlagen	721
II. Anspruchsvoraussetzungen	721

1. Unmittelbarer hoheitlicher Eingriff in nicht vermögenswerte Rechte im Allgemeininteresse	721
2. Sonderopfer	722
3. Haftungsausschluss entsprechend § 254 BGB	723
III. Entschädigung	723
IV. Spezialgesetzlich geregelte Aufopferungsansprüche	724
1. Entschädigung bei rechtmäßigen polizeilichen Maßnahmen	724
a) Nichtstörer	724
b) Störer/Verantwortlicher	724
c) Anscheinstörer	725
d) Unbeteiligte	725
2. Entschädigung bei rechtswidrigen polizeilichen Maßnahmen	725
§ 89. Abwehr- und Folgenbeseitigungsanspruch	726
I. Grundlagen	726
II. Folgenbeseitigungsanspruch	726
1. Anspruchsvoraussetzungen	727
a) Eingriff in ein subjektives Recht durch hoheitliches Handeln	727
b) Rechtswidriger Zustand	727
c) Möglichkeit und Zumutbarkeit der Wiederherstellung	728
2. Inhalt des Anspruchs	728
a) Wiederherstellungsanspruch	728
b) Unmittelbarkeit der Folgen; Mitverschulden	730
3. Prozessuale Geltendmachung	730
III. Der Abwehranspruch	730
§ 90. Ansprüche aus verwaltungsrechtlichen Sonderverbindungen	731
I. Grundlagen und Abgrenzungen	731
II. Öffentlich-rechtliche Geschäftsführung ohne Auftrag	731
1. Vorliegen einer öffentlich-rechtlichen GoA	732
2. Übertragbarkeit zivilrechtlicher Wertungen?	733
3. Führen eines fremden Geschäftes	734
4. Ansprüche	734
III. Öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch	734
1. Voraussetzungen	735
2. Inhalt und Umfang des Erstattungsanspruchs	736
3. Durchsetzung des Erstattungsanspruchs	737
IV. Die öffentlich-rechtliche Verwahrung	738

Dritter Abschnitt. Verwaltungsprozessrecht

Erstes Kapitel. Einführung

§ 91. Grundlagen	738
I. Gegenstand des Verwaltungsprozessrechts	738
II. Schutz subjektiver Rechte	739
III. Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit	740
IV. Verfahrensgrundsätze	740
V. Gerichtliche Entscheidungen	741

Zweites Kapitel. Vorverfahren

§ 92. Vorverfahren	741
I. Bedeutung und Funktion	741
II. Sachentscheidungsvoraussetzungen	743
1. Statthaftigkeit des Widerspruchs	743

2. Ungeschriebene Fälle des statthaften, aber entbehrlichen Widerspruchs	744
3. Ordnungsgemäße Widerspruchserhebung	745
4. Widerspruchsbefugnis	746
III. Verlauf des Vorverfahrens	747
IV. Begründetheit des Widerspruchs	748

Drittes Kapitel. Allgemeine Sachentscheidungsvoraussetzungen

§ 93. Begriff und Einteilung der Sachentscheidungsvoraussetzungen	750
§ 94. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs	751
I. Verwaltungsgerichtliche Zuständigkeit kraft Sondervorschrift oder Verweisung	752
II. Abdrängende Sonderzuweisung an ein anderes Gericht	752
1. Staatshaftungsrechtliche Ansprüche	753
2. Justizverwaltungsakte	753
3. Zuweisungen durch Landesgesetz	755
4. Zuweisung an den ordentlichen Rechtsweg nach § 40 II 1 VwGO	755
III. Generalklausel des § 40 I 1 Hs. 1 VwGO	756
1. Vorliegen einer rechtlichen Streitigkeit	757
a) Sog. justizfreie Hoheitsakte	757
b) Organstreitigkeiten	757
2. Vorliegen einer Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art	758
3. Vorliegen einer öffentlich-rechtlichen Streitigkeit	758
§ 95. Beteiligtenbezogene Sachentscheidungsvoraussetzungen	759
I. Eigenschaft als Beteiligter	759
II. Beteiligtenfähigkeit	761
III. Prozessfähigkeit, Postulationsfähigkeit, Prozessführungsbefugnis	761
§ 96. Klagebezogene Sachentscheidungsvoraussetzungen	762
I. Ordnungsgemäße Klageerhebung oder Antragstellung	762
II. Fehlende Rechtshängigkeit und Rechtskraft	762
III. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis	764
1. Fehlende, noch fehlende oder nicht mehr bestehende Erreichbarkeit des verfolgten Ziels	764
2. Einfachere Möglichkeit zur Erreichung des Rechtsschutzziels	765
3. Missbräuchliche Inanspruchnahme des Gerichts	765

Viertes Kapitel. Klagearten

§ 97. Bedeutung und Einteilung der Klagearten	767
§ 98. Anfechtungsklage	768
I. Überblick	768
II. Besondere Sachentscheidungsvoraussetzungen	769
1. Statthaftigkeit der Anfechtungsklage	769
2. Klagebefugnis	770
3. Durchführung eines Vorverfahrens	772
4. Klagefrist	772
III. Begründetheit der Anfechtungsklage	772
1. Maßgeblicher Beurteilungszeitpunkt	772
2. Gerichtliche Kontrolldichte	773
3. Vorliegen einer Rechtsverletzung	773
IV. Die Entscheidung des Gerichts	774

§ 99. Die Verpflichtungsklage	775
I. Überblick	775
II. Besondere Sachentscheidungsvoraussetzungen	776
1. Statthaftigkeit der Verpflichtungsklage	776
a) Verhältnis zur Anfechtungsklage	776
b) Bescheidungsklage	777
2. Klagebefugnis	777
3. Weitere Sachentscheidungsvoraussetzungen	778
III. Begründetheit der Verpflichtungsklage	778
§ 100. Allgemeine Leistungsklage	779
I. Überblick	779
II. Statthaftigkeit der allgemeinen Leistungsklage	780
1. Abgrenzung zur Anfechtungs-/Verpflichtungsklage	780
2. Unterlassungsklage	780
III. Klagebefugnis	781
IV. Weitere besondere Sachentscheidungsvoraussetzungen	781
V. Begründetheit	782
§ 101. Allgemeine Feststellungsklage	782
I. Überblick	782
II. Statthaftigkeit	783
1. Bestehen oder Nichtbestehen eines Rechtsverhältnisses	783
2. Nichtigkeit eines Verwaltungsakts	784
III. Subsidiarität der Feststellungsklage	784
IV. Feststellungsinteresse	785
V. Klagebefugnis?	786
VI. Weitere Sachentscheidungsvoraussetzungen	786
VII. Begründetheit der Feststellungsklage	787
§ 102. Fortsetzungsfeststellungsklage	787
I. Überblick	787
II. Fortsetzungsfeststellungsklage bei Erledigung des Verwaltungsakts <i>nach</i> Klageerhebung	788
1. Verwaltungsakt, der sich nach Klageerhebung erledigt hat	788
2. Klagebefugnis, Vorverfahren und Klagefrist	789
3. Fortsetzungsfeststellungsinteresse	790
a) Wiederholungsgefahr	790
b) Rehabilitationsinteresse	790
c) Vorbereitung eines weiteren Prozesses	791
d) Gewichtiger Grundrechtseingriff	791
III. Fortsetzungsfeststellungsklage bei Erledigung des Verwaltungsakts <i>vor</i> Klageerhebung	792
1. Erfordernis eines Vorverfahrens?	792
2. Geltung einer Klagefrist?	792
3. Fortsetzungsfeststellungsinteresse	793
IV. Begründetheit der Fortsetzungsfeststellungsklage	793
§ 103. Organklagen	793
I. Begriff	793
II. Probleme	794
§ 104. Normenkontrollverfahren	796
I. Überblick	796
II. Besondere Sachentscheidungsvoraussetzungen	798

1. Zuständigkeit des OVG	798
2. Statthaftigkeit	798
3. Antragsbefugnis	799
a) Natürliche und juristische Personen	799
b) Behörden	801
4. Antragsfrist, Rechtsschutzbedürfnis	802
III. Begründetheit der Normenkontrolle	802
Fünftes Kapitel. Vorläufiger Rechtsschutz	
§ 105. Grundlagen des vorläufigen Rechtsschutzes	803
§ 106. Vorläufiger Rechtsschutz nach §§ 80–80b VwGO	804
I. Aufschiebende Wirkung	805
II. Ausschluss der aufschiebenden Wirkung kraft Gesetzes	806
III. Behördliche Entscheidungen	807
1. Anordnung des Sofortvollzugs durch die Behörde	807
2. Aussetzung der Vollziehung durch die Behörde	808
IV. Gerichtliche Entscheidungen	809
1. Anordnung und Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung durch das Gericht	809
a) Sachentscheidungs Voraussetzungen des Antrags nach § 80 V VwGO	809
b) Begründetheit des Antrags nach § 80 V VwGO	810
c) Entscheidung des Gerichts	811
2. Anordnung der sofortigen Vollziehung	812
V. Vorläufiger Rechtsschutz und Europarecht	814
§ 107. Einstweilige Anordnung nach § 123 VwGO	815
I. Anwendungsbereich und Formen der einstweiligen Anordnung	815
II. Sachentscheidungs Voraussetzungen	816
III. Begründetheit des Antrags	817
1. Anordnungsanspruch	817
2. Anordnungsgrund	817
3. Glaubhaftmachung	818
4. Verbot der Vorwegnahme der Hauptsache	818
IV. Verfahren und Entscheidung	819
Stichwortverzeichnis	821