

# Allgemeines Verwaltungsrecht

Koch / Rubel / Heselhaus / Hofmann

4. Auflage 2023  
ISBN 978-3-8006-5480-2  
Vahlen

schnell und portofrei erhältlich bei  
[beck-shop.de](https://www.beck-shop.de)

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

[beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird [beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

# Allgemeines Verwaltungsrecht

Prof. Dr. Hans-Joachim Koch

Richter am Hamburgischen Obergericht a. D.

Prof. Dr. Rüdiger Rubel

Richter am Bundesverwaltungsgericht a. D.

Prof. Dr. Sebastian Heselhaus

Professor für Europarecht, Völkerrecht, Öffentliches Recht  
und Rechtsvergleichung an der Universität Luzern

Prof. Dr. Ekkehard Hofmann

Professor für Öffentliches Recht, insbesondere Umweltrecht  
an der Universität Trier

4., neu bearbeitete und erweiterte Auflage, 2023

Verlag Franz Vahlen

Zitervorschlag: Koch/Rubel/Heselhaus/Hofmann AllgVerwR § Rn.

# beck-shop.de

## DIE FACHBUCHHANDLUNG

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

Print ISBN 978 3 8006 5480 2

E-Book ISBN 978 3 8006 7196 0

© 2023 Verlag Franz Vahlen GmbH  
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: Martina Busch, Grafikdesign, Homburg Kirrberg

  
vahlen.de/nachhaltig

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

# Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,

vor Ihnen liegt die 4. Auflage des Lehrbuchs zum Allgemeinen Verwaltungsrecht, das von Hans-Joachim Koch und Rüdiger Rubel begründet wurde und 2003 unter der Mitwirkung von Sebastian Heselhaus in einer 3. Auflage erschienen war. Seit dem sind zwanzig Jahre vergangen. Es ist vieles aus dieser Zeit erhalten geblieben, weil uns die Grundstruktur und das didaktische Fundament des Buches auch mit zeitlichem Abstand zur letzten Auflage immer noch überzeugen. Zentral ist immer noch, dass der Stoff anhand ausgesuchter Beispielfälle aus der Rechtsprechung erläutert wird. An ihnen lässt sich vielfach sehen, wie dynamisch bestimmte Rechtsentwicklungen sein können, und an gleicher Stelle, wie manche Lösungen die Wandlungen der Zeit unbeschadet überstanden haben.

Es waren aber auch erhebliche Modernisierungen erforderlich. Das betrifft natürlich zunächst den Inhalt: vor zwanzig Jahren war die Digitalisierung noch längst nicht so gang und gäbe wie heute, das Europarecht spielte eine viel geringere Rolle, der Klimaschutz so gut wie keine. Auf diese und andere Herausforderungen wollte und musste auch das Verwaltungsrecht eine Antwort finden. Das Buch versucht, diesen tektonischen Veränderungen Rechnung zu tragen.

Es versucht darüber hinaus, ein Buch zu sein, das den unterschiedlichen Perspektiven bei seiner Benutzung Rechnung trägt: wer zum ersten Mal im Studium eine Vorlesung zum Allgemeinen Verwaltungsrecht hört, wird andere Dinge wissen wollen als jemand, der oder die das Werk zur Examensvorbereitung oder in der Praxis zur Hand nimmt. Das Lehrbuch will für alle eine wertvolle Quelle sein, indem es den in Prüfungen des ersten wie zweiten Staatsexamens abgefragten Stoff umfassend darstellt, durch Praxisbeispiele die Relevanz verdeutlicht und nicht nur danach fragt, wie sich ein Problem in der gerichtlichen Kontrolle darstellt, sondern auch, welche Antworten die Verwaltung sucht und finden muss, um zu Entscheidungen zu gelangen. Um Anfängern und Anfängerinnen den Zugang zu erleichtern, haben wir den Kapiteln kleine Zusammenfassungen hinzugefügt, die als »Basiswissen« verdeutlichen sollen, worauf es im ersten Zugriff ankommt. Wer dann weitere Fragen hat, weil etwa eine Hausarbeit oder eine Seminararbeit nach tieferer Durchdringung verlangen, findet ebenfalls am Ende der jeweiligen Kapitel Hinweise auf weiterführende Literatur. Wir hoffen, dass sich diese Erweiterungen als für Sie hilfreich erweisen. Wir freuen uns jedenfalls, wenn Sie uns im Fall der Fälle auf weitere Verbesserungsmöglichkeiten hinweisen.

Prof. Dr. Sebastian Heselhaus

Prof. Dr. Ekkehard Hofmann

Im Februar 2023

**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

# Inhaltsübersicht

Vorwort .....	V
Abkürzungsverzeichnis .....	XXIII
Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur .....	XXXIII
<b>§ 1 Die öffentliche Verwaltung im System des Rechts .....</b>	<b>1</b>
I. Die Rolle(n) der Verwaltung .....	1
1. Aufgaben und Einordnung der öffentlichen Verwaltung .....	1
2. Strukturen und Steuerungsmodi des Verwaltungshandelns .....	5
II. Die Akteure der Verwaltung .....	8
1. Die öffentliche Verwaltung unter Privatisierungsdruck .....	8
2. Die Verwaltung im Gefüge der Staatsfunktionen .....	9
III. Verwaltungsrechtswissenschaft sowie außerrechtliche Einflüsse auf das Verwaltungsrecht .....	10
1. Abgrenzung und Unterteilung des Verwaltungsrechts .....	10
2. Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft .....	11
IV. Rechtliche Einflüsse auf das Verwaltungsrecht .....	14
1. Die verfassungsrechtliche Prägung des Verwaltungsrechts .....	14
2. Europäisierung des Verwaltungsrechts .....	18
3. Internationalisierung des Verwaltungsrechts .....	22
V. Basiswissen und Lernkontrollfragen .....	26
VI. Weiterführende Literatur .....	26
<b>§ 2 Subjekte des Verwaltungshandelns – Rechtsfragen der Verwaltungsorganisation .....</b>	<b>29</b>
I. Bedeutung der Verwaltungsorganisation .....	29
II. Die Subjekte in der Verwaltungsorganisation .....	31
1. Die rechtliche Zuordnung des Verwaltungshandelns .....	31
2. Stelle, Amt, Behörde .....	32
3. Die interne Verwaltungshierarchie .....	35
4. Zuständigkeit, Kompetenz und Ermächtigung .....	38
III. Das Zusammenspiel der Verwaltungsträger Bund, Länder und Gemeinden .....	39
1. Bedeutung .....	40
2. Bund und Länder .....	40
IV. Verwaltungsorganisation und Unionsrecht .....	45
V. Die unmittelbare Staatsverwaltung .....	47
1. Grundlagen und Entwicklungstendenzen .....	47
2. Horizontale und vertikale Verwaltungsgliederung im Bund .....	49
3. Horizontale und vertikale Verwaltungsgliederung in den Ländern .....	52
VI. Die Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände .....	55
1. Die Idee der kommunalen Selbstverwaltung .....	55
2. Die Selbstverwaltungsaufgaben .....	57
VII. Verselbstständigte Verwaltungsträger .....	65
1. Die Diversifikation der Träger staatlicher Verwaltung .....	65



2. (Sonstige) Körperschaften des öffentlichen Rechts	65
3. Anstalten des öffentlichen Rechts	73
4. Stiftungen des öffentlichen Rechts	80
5. Beliehene	81
6. Beauftragte	83
7. Nutznießung der Verwaltungskraft privatrechtlicher Institutionen und Privatisierung	83
VIII. Basiswissen und Lernkontrollfragen	86
IX. Weiterführende Literatur	87
<b>§ 3 Formen des Verwaltungshandelns</b>	<b>89</b>
I. Überblick über die Handlungsformen der Verwaltung	89
1. Arten und Voraussetzungen der Handlungsformen	89
2. Sinn und Zweck der Handlungsformen	90
3. Unionsrechtliche Einflüsse	91
II. Individuelle und/oder konkrete Handlungsformen	92
1. Der Verwaltungsakt	92
2. Die schlichte Verwaltungsanordnung	119
III. »Nichtrechtliche« Handlungsformen	126
1. Der Realakt	126
2. Informales Verwaltungshandeln	129
IV. Abstrakt-generelle Handlungsformen	132
1. Rechtsverordnungen	133
2. Satzungen	134
3. Verwaltungsvorschriften	136
V. Rechtsformen der Planung	139
VI. Handlungsformen zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht	141
1. Der öffentlich-rechtliche Vertrag (Verwaltungsvertrag)	141
2. Sonstige öffentlich-rechtliche Schuldverhältnisse	149
3. Privatrechtliche Handlungsformen	154
VII. Abgrenzung zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht	158
1. Problemstellung	158
2. Theorien zur Abgrenzung zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht	159
3. Die Zuordnung von Verwaltungshandlungen zum Öffentlichen Recht oder zum Privatrecht	161
VIII. Basiswissen und Lernkontrollfragen	165
IX. Weiterführende Literatur	165
<b>§ 4 Die Vorbereitung von Verwaltungsentscheidungen: Das Recht des Verwaltungsverfahrens</b>	<b>173</b>
I. Die Regelung des Verwaltungsverfahrens(-rechts)	173
1. Verortung des Verwaltungsverfahrens	173
2. Einfluss übergeordneten Rechts auf das Verwaltungsverfahrensrecht	176
II. Ablauf und Inhalte des Verwaltungsverfahrensrechts	180
1. Verfahrensarten	180
2. Verfahrensgrundsätze und Verfahrensrechte	185
3. Die Relativierung des Verfahrensrechts	197

III. Ausgewählte Elemente des Verwaltungsverfahrens .....	202
1. (Vorübergehende) Änderungen des Verwaltungsverfahrensrechts im Zuge der Coronakrise .....	202
2. Vermittlung zwischen der Verwaltung und den Bürgern sowie anderen Behörden .....	203
3. Vereinfachung des Verfahrens .....	214
4. Ausdifferenzierung des Verfahrens: Grundzüge der Umweltverträglichkeitsprüfung .....	220
IV. Basiswissen und Lernkontrollfragen .....	222
V. Weiterführende Literatur .....	223
<b>§ 5 Die Begründung von Verwaltungsentscheidungen .....</b>	<b>227</b>
I. Entscheidungsbegründung im Rechtsstaat .....	227
1. Funktion und Bedeutung der Entscheidungsbegründung .....	227
2. Umfang der Begründungspflicht .....	229
II. Die Bindung der Verwaltung an das Gesetz .....	233
1. Der Vorbehalt des Gesetzes .....	234
2. Der Parlamentsvorbehalt (sog. Wesentlichkeitstheorie) .....	244
3. Der Vorrang des Gesetzes .....	249
III. Gesetzesbindung und Gestaltungsfreiheit .....	251
1. Unbestimmte Rechtsbegriffe .....	251
2. Ermessen .....	259
3. Koppelung von Ermessen und unbestimmten Rechtsbegriffen .....	266
4. Planungsermessen bzw. planerische Gestaltungsfreiheit .....	267
IV. Die Begründung von Prognosen .....	272
1. Prognosen der Verwaltung .....	272
2. Prognosen bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit .....	275
3. Prognosen bei der Prüfung von Eigenschaften (Dispositionen) .....	280
4. Insbesondere: Gefahrenprognosen .....	282
V. Basiswissen und Lernkontrollfragen .....	288
VI. Weiterführende Literatur .....	289
<b>§ 6 Die Bindung an Verwaltungsentscheidungen .....</b>	<b>291</b>
I. Die Bindung an Verwaltungsentscheidungen im Zielkonflikt .....	291
II. Die Bindungswirkungen von Verwaltungsakten .....	293
1. Wirksamkeit und Bestandskraft von Verwaltungsakten .....	293
2. Voraussetzungen der Wirksamkeit .....	300
3. Die Grenzen der Bestandskraft: nachträgliche Anordnung, Rücknahme und Widerruf .....	307
III. Bindungswirkungen in gestuften Verwaltungsverfahren: Zusicherung, Vorbescheid und Teilgenehmigung .....	320
1. Einführung .....	321
2. Zusage und Zusicherung .....	321
3. Vorbescheid und Teilgenehmigung .....	323
IV. Die Gleichbehandlung gleicher Fälle (sog. Selbstbindung der Verwaltung) .....	327
1. Grenzen der Selbstbindung .....	327
2. Die sogenannte Gleichbehandlung im Unrecht .....	330

V.	Die Bindung an verwaltungsrechtliche Verträge . . . . .	332
1.	Zustandekommen von Verwaltungsverträgen . . . . .	332
2.	Korrektur und Auflösung von Verwaltungsverträgen . . . . .	333
VI.	Die Bindung insbesondere an untergesetzliche Rechtsnormen (Rechtsverordnungen, Satzungen) . . . . .	338
1.	Wirksamwerden von Rechtsverordnungen und Satzungen . . . . .	338
2.	Die Bindungswirkung fehlerhafter Rechtsnormen . . . . .	338
3.	Der Geltungsverlust von Rechtsnormen . . . . .	339
4.	Die Änderung von Rechtsnormen . . . . .	340
VII.	Basiswissen und Lernkontrollfragen . . . . .	341
VIII.	Weiterführende Literatur . . . . .	342
<b>§ 7</b>	<b>Die Durchsetzung von Verwaltungsentscheidungen – insbesondere Grundzüge der Verwaltungsvollstreckung . . . . .</b>	<b>345</b>
I.	Die Durchsetzung des Verwaltungsrechts zwischen Zwang und Kooperation . . . . .	347
1.	Das ordnungsrechtliche Modell . . . . .	347
2.	Indirekte Verhaltenssteuerung . . . . .	349
3.	Die Idee der Selbststeuerung . . . . .	350
II.	Vollzugsprobleme im Verwaltungsrecht . . . . .	352
1.	Begriff und Realität von Vollzugsdefiziten . . . . .	352
2.	Ursachen für Vollzugsdefizite . . . . .	354
III.	Die Durchsetzung des Verwaltungsrechts im Einzelfall . . . . .	355
1.	Überblick . . . . .	355
2.	Die Erzwingung von Handlungen, Duldungen oder Unterlassungen . . . . .	362
3.	Die Vollstreckung wegen Geldforderungen . . . . .	373
IV.	Basiswissen und Lernkontrollfragen . . . . .	375
V.	Weiterführende Literatur . . . . .	376
<b>§ 8</b>	<b>Die Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen . . . . .</b>	<b>377</b>
I.	Dimensionen und Instanzen der Verwaltungskontrolle . . . . .	377
1.	Überblick über die Verwaltungskontrolle . . . . .	377
2.	Maßstäbe und Akteure der Verwaltungskontrolle . . . . .	378
3.	Verwaltung unter Reformdruck . . . . .	385
4.	Verwaltungskontrollen im Mehrebenensystem der Europäischen Union . . . . .	386
II.	Verwaltungskontrolle durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit . . . . .	388
1.	Grundstrukturen verwaltungsgerichtlicher Verfahren . . . . .	388
2.	Die Gegenstände verwaltungsgerichtlicher Kontrolle . . . . .	395
3.	Subjektiver Rechtsschutz und objektive Rechtmäßigkeitskontrolle . . . . .	402
4.	Die Intensität verwaltungsgerichtlicher Kontrolle (sog. Kontrolldichte) . . . . .	420
III.	Basiswissen und Lernkontrollfragen . . . . .	433
IV.	Weiterführende Literatur . . . . .	434
<b>§ 9</b>	<b>Der Ausgleich für belastendes Verwaltungshandeln . . . . .</b>	<b>437</b>
I.	Die Tatbestände ausgleichspflichtigen Verwaltungshandelns im Überblick . . . . .	437
II.	Ansprüche auf (Wieder-)Herstellung des rechtmäßigen Zustandes . . . . .	439
1.	Der Folgenbeseitigungsanspruch . . . . .	439
2.	Der öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch . . . . .	445

III. Ansprüche wegen Amtspflichtverletzung (Art. 34 GG iVm § 839 BGB) . . . . .	447
1. Überblick über die mittelbare Staatshaftung . . . . .	448
2. Die haftungsbegründenden Tatbestandsmerkmale . . . . .	450
3. Art und Umfang des Schadensersatzes . . . . .	461
4. Der haftende Hoheitsträger . . . . .	462
5. Haftungsausschlüsse . . . . .	463
6. Verjährung und Zuständigkeit . . . . .	466
IV. Staatshaftung unter Einfluss des Unionsrechts . . . . .	466
1. Staatshaftung der Mitgliedstaaten aufgrund Unionsrechts . . . . .	467
2. Modifikationen des deutschen Amtshaftungsanspruchs durch das Unionsrecht . . . . .	473
V. Staatshaftung Deutschlands aufgrund der EMRK . . . . .	473
VI. Ansprüche wegen Eigentumsbeeinträchtigungen . . . . .	474
1. Grundzüge des Eigentumsschutzes . . . . .	475
2. Die Enteignung . . . . .	479
3. Die ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung . . . . .	486
4. Entschädigung wegen enteignenden Eingriffs . . . . .	489
5. Entschädigung wegen enteignungsgleichen Eingriffs . . . . .	494
VII. Ansprüche wegen Beeinträchtigung nichtvermögenswerter Rechte (Aufopferung) . . . . .	496
VIII. Staatshaftungsrecht in der Coronakrise . . . . .	499
IX. Basiswissen und Lernkontrollfragen . . . . .	500
X. Weiterführende Literatur . . . . .	501
Sachverzeichnis . . . . .	505



**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	V
Abkürzungsverzeichnis .....	XXIII
Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur .....	XXXIII
<b>§ 1 Die öffentliche Verwaltung im System des Rechts .....</b>	<b>1</b>
I. Die Rolle(n) der Verwaltung .....	1
1. Aufgaben und Einordnung der öffentlichen Verwaltung .....	1
a) Begriff der Verwaltung .....	1
b) Lebensnähe der Verwaltung .....	2
c) Aufgabenfelder der Verwaltung .....	4
2. Strukturen und Steuerungsmodi des Verwaltungshandelns .....	5
a) Herkömmliche Unterteilungen .....	5
b) Unterteilung nach Steuerungsmodi .....	6
II. Die Akteure der Verwaltung .....	8
1. Die öffentliche Verwaltung unter Privatisierungsdruck .....	8
2. Die Verwaltung im Gefüge der Staatsfunktionen .....	9
III. Verwaltungsrechtswissenschaft sowie außerrechtliche Einflüsse auf das Verwaltungsrecht .....	10
1. Abgrenzung und Unterteilung des Verwaltungsrechts .....	10
2. Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft .....	11
a) Juristische Methode und die Neue Verwaltungsrechtswissenschaft .....	11
b) Europäisierung und Internationalisierung der Verwaltungsrechtswissenschaft .....	13
IV. Rechtliche Einflüsse auf das Verwaltungsrecht .....	14
1. Die verfassungsrechtliche Prägung des Verwaltungsrechts .....	14
a) Einfluss auf das materielle Verwaltungsrecht .....	16
b) Einfluss auf das formelle Verwaltungsrecht .....	17
2. Europäisierung des Verwaltungsrechts .....	18
a) Einfluss des Europarechts auf das deutsche Verwaltungsrecht .....	19
b) Europäisches Verwaltungsrecht (der EU selbst) .....	20
3. Internationalisierung des Verwaltungsrechts .....	22
a) Einfluss des Völkerrechts auf das deutsche Verwaltungsrecht .....	22
b) Sonderstellung der EMRK und des Europarats .....	24
V. Basiswissen und Lernkontrollfragen .....	26
VI. Weiterführende Literatur .....	26
<b>§ 2 Subjekte des Verwaltungshandelns – Rechtsfragen der Verwaltungsorganisation .....</b>	<b>29</b>
I. Bedeutung der Verwaltungsorganisation .....	29
II. Die Subjekte in der Verwaltungsorganisation .....	31
1. Die rechtliche Zuordnung des Verwaltungshandelns .....	31

2. Stelle, Amt, Behörde . . . . .	32
3. Die interne Verwaltungshierarchie . . . . .	35
4. Zuständigkeit, Kompetenz und Ermächtigung . . . . .	38
III. Das Zusammenspiel der Verwaltungsträger Bund, Länder und Gemeinden . . . . .	39
1. Bedeutung . . . . .	40
2. Bund und Länder . . . . .	40
a) Die Ausführung von Landesgesetzen . . . . .	40
b) Die Ausführung von Bundesgesetzen . . . . .	41
c) Formen der Zusammenarbeit . . . . .	44
d) Die Kommunalverwaltung . . . . .	45
IV. Verwaltungsorganisation und Unionsrecht . . . . .	45
V. Die unmittelbare Staatsverwaltung . . . . .	47
1. Grundlagen und Entwicklungstendenzen . . . . .	47
2. Horizontale und vertikale Verwaltungsgliederung im Bund . . . . .	49
3. Horizontale und vertikale Verwaltungsgliederung in den Ländern . . . . .	52
VI. Die Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände . . . . .	55
1. Die Idee der kommunalen Selbstverwaltung . . . . .	55
2. Die Selbstverwaltungsaufgaben . . . . .	57
a) Die Gewährleistung der Selbstverwaltung . . . . .	57
b) Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden und der Einfluss des EU-Rechts . . . . .	62
c) Gemeindeverfassungsrecht . . . . .	64
VII. Verselbständigte Verwaltungsträger . . . . .	65
1. Die Diversifikation der Träger staatlicher Verwaltung . . . . .	65
2. (Sonstige) Körperschaften des öffentlichen Rechts . . . . .	65
a) Definition und Typen . . . . .	66
b) Körperschaftsstatus . . . . .	68
c) Zwangsmitgliedschaft und Beitragspflicht . . . . .	69
d) Grenzen der Betätigung . . . . .	71
e) Besondere Eingriffe in Grundrechte der Mitglieder und Dritter . . . . .	72
3. Anstalten des öffentlichen Rechts . . . . .	73
a) Zweck der Anstalt . . . . .	74
b) Grad der Verselbstständigung . . . . .	75
c) Anstaltsnutzung . . . . .	78
d) Zwangsbeiträge . . . . .	79
4. Stiftungen des öffentlichen Rechts . . . . .	80
5. Beliehene . . . . .	81
6. Beauftragte . . . . .	83
7. Nutznießung der Verwaltungskraft privatrechtlicher Institutionen und Privatisierung . . . . .	83
VIII. Basiswissen und Lernkontrollfragen . . . . .	86
IX. Weiterführende Literatur . . . . .	87
<b>§ 3 Formen des Verwaltungshandelns . . . . .</b>	<b>89</b>
1. Überblick über die Handlungsformen der Verwaltung . . . . .	89
1. Arten und Voraussetzungen der Handlungsformen . . . . .	89

2. Sinn und Zweck der Handlungsformen	90
3. Unionsrechtliche Einflüsse	91
II. Individuelle und/oder konkrete Handlungsformen	92
1. Der Verwaltungsakt	92
a) Definition und Funktionen	93
b) Die einzelnen Definitionsmerkmale	96
c) Nebenbestimmungen zu Verwaltungsakten	110
2. Die schlichte Verwaltungsanordnung	119
a) Bedeutung	119
b) Die innerdienstliche Weisung	121
c) Beeinträchtigung subjektiver Rechtspositionen	122
d) Schlichte Verwaltungsanordnungen in anderen besonderen Verwaltungsrechtsverhältnissen	124
e) Ausgewählte Problembereiche	124
III. »Nichtrechtliche« Handlungsformen	126
1. Der Realakt	126
2. Informales Verwaltungshandeln	129
a) Merkmale informalen Verwaltungshandelns	130
b) Herausforderungen des informalen Verwaltungshandelns	131
IV. Abstrakt-generelle Handlungsformen	132
1. Rechtsverordnungen	133
2. Satzungen	134
3. Verwaltungsvorschriften	136
a) Norminterpretierende Verwaltungsvorschriften	137
b) Ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften	137
c) Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften	138
d) Anforderungen des Verfassungsrechts und Unionsrechts an Verwaltungsvorschriften	138
V. Rechtsformen der Planung	139
VI. Handlungsformen zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht	141
1. Der öffentlich-rechtliche Vertrag (Verwaltungsvertrag)	141
a) Bedeutung und Beispiele	142
b) Zulässigkeit des verwaltungsrechtlichen Vertrages	144
c) Vorgaben für besondere Vertragsarten	147
2. Sonstige öffentlich-rechtliche Schuldverhältnisse	149
a) Bedeutung	150
b) Ausgewählte Arten gesetzlicher Schuldverhältnisse	151
c) Insbesondere: öffentlich-rechtliche Geschäftsführung ohne Auftrag	152
3. Privatrechtliche Handlungsformen	154
a) Hauptanwendungsbereiche	154
b) Öffentlich-rechtliche Grenzen privatrechtlichen Verwaltungshandelns	155
VII. Abgrenzung zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht	158
1. Problemstellung	158
2. Theorien zur Abgrenzung zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht	159
3. Die Zuordnung von Verwaltungshandlungen zum Öffentlichen Recht oder zum Privatrecht	161
a) Verwaltungsakte	162



b) Realakte .....	162
c) Verträge .....	164
VIII. Basiswissen und Lernkontrollfragen .....	165
IX. Weiterführende Literatur .....	165
<b>§ 4 Die Vorbereitung von Verwaltungsentscheidungen: Das Recht des Verwaltungsverfahrens .....</b>	<b>173</b>
I. Die Regelung des Verwaltungsverfahrens(-rechts) .....	173
1. Verortung des Verwaltungsverfahrens .....	173
a) Regelungsorte und Kodifikation .....	173
b) Geregelt Handlungsformen .....	175
2. Einfluss übergeordneten Rechts auf das Verwaltungsverfahrensrecht .....	176
a) Einfluss des Verfassungsrechts .....	176
b) Einfluss des Europarechts und (regionalen) Völkerrechts .....	177
II. Ablauf und Inhalte des Verwaltungsverfahrensrechts .....	180
1. Verfahrensarten .....	180
a) Unterscheidung der Verfahrensarten .....	180
b) Unterschiede zwischen den Verfahrensarten .....	183
2. Verfahrensgrundsätze und Verfahrensrechte .....	185
a) Beginn .....	185
b) Untersuchungsgrundsatz .....	185
c) Einzelne Verfahrensrechte .....	186
d) Formelle und materielle Präklusion .....	195
3. Die Relativierung des Verfahrensrechts .....	197
a) Überblick .....	197
b) Die Heilung von Verfahrensfehlern .....	199
c) Die Irrelevanz von Verfahrensfehlern .....	201
III. Ausgewählte Elemente des Verwaltungsverfahrens .....	202
1. (Vorübergehende) Änderungen des Verwaltungsverfahrensrechts im Zuge der Coronakrise .....	202
2. Vermittlung zwischen der Verwaltung und den Bürgern sowie anderen Behörden .....	203
a) Bürgerbeteiligung bzw. Öffentlichkeitsbeteiligung .....	203
b) Mediation (Verfahrensmittlung bzw. Konfliktmittlung) .....	206
c) Amtshilfe .....	209
3. Vereinfachung des Verfahrens .....	214
a) Gestufte Verwaltungsverfahren .....	214
b) Konzentrationswirkung und konzentrationsähnliche Wirkung statt paralleler Gestattungsverfahren .....	216
c) Beschleunigung des Verwaltungsverfahrens (insbes. Genehmigungsverfahren) .....	219
4. Ausdifferenzierung des Verfahrens: Grundzüge der Umweltverträglichkeitsprüfung .....	220
IV. Basiswissen und Lernkontrollfragen .....	222
V. Weiterführende Literatur .....	223

<b>§ 5</b>	<b>Die Begründung von Verwaltungsentscheidungen</b>	<b>227</b>
I.	Entscheidungsbegründung im Rechtsstaat	227
1.	Funktion und Bedeutung der Entscheidungsbegründung	227
2.	Umfang der Begründungspflicht	229
II.	Die Bindung der Verwaltung an das Gesetz	233
1.	Der Vorbehalt des Gesetzes	234
a)	Die Bedeutung des Gesetzesvorbehalts	235
b)	Die Rechtfertigung des Gesetzesvorbehalts	236
c)	Die Reichweite des Gesetzesvorbehalts	237
2.	Der Parlamentsvorbehalt (sog. Wesentlichkeitstheorie)	244
a)	Bedeutung	244
b)	Das Kriterium der Wesentlichkeit	246
3.	Der Vorrang des Gesetzes	249
III.	Gesetzesbindung und Gestaltungsfreiheit	251
1.	Unbestimmte Rechtsbegriffe	251
a)	Methoden- und Kompetenzprobleme	251
b)	Der Entscheidungsspielraum der Verwaltung	252
c)	Die Interpretation unbestimmter Rechtsbegriffe	255
2.	Ermessen	259
a)	Typen von Ermessensermächtigungen	260
b)	Ermessensausübung als Ergänzung des Tatbestandes	261
c)	Ermessensgrenzen	262
d)	Ermessensspielräume	265
3.	Koppelung von Ermessen und unbestimmten Rechtsbegriffen	266
4.	Planungsermessen bzw. planerische Gestaltungsfreiheit	267
a)	Die Normstruktur des Planungsermessens	267
b)	Das Abwägungsgebot als Handlungsanweisung und Fehlerlehre im Planungsrecht	270
IV.	Die Begründung von Prognosen	272
1.	Prognosen der Verwaltung	272
a)	Typische Anwendungsfälle	272
b)	Grundsätzliche Anforderungen an die Begründung von Prognosen	273
2.	Prognosen bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit	275
a)	Das Erfordernis von Prognoseentscheidungen	276
b)	Geeignetheit einer Maßnahme	276
c)	Erforderlichkeit einer Maßnahme	278
d)	Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn einer Maßnahme	279
3.	Prognosen bei der Prüfung von Eigenschaften (Dispositionen)	280
a)	Anwendungsbereich	280
b)	Besonderheiten	280
4.	Insbesondere: Gefahrenprognosen	282
a)	Gefahrenbegriff und Prognose	282
b)	Prognose einer konkreten Gefahr	283
c)	Prognose einer abstrakten Gefahr	287
V.	Basiswissen und Lernkontrollfragen	288
VI.	Weiterführende Literatur	289

<b>§ 6</b>	<b>Die Bindung an Verwaltungsentscheidungen</b>	291
I.	Die Bindung an Verwaltungsentscheidungen im Zielkonflikt	291
II.	Die Bindungswirkungen von Verwaltungsakten	293
1.	Wirksamkeit und Bestandskraft von Verwaltungsakten	293
a)	Überblick und Funktionen	293
b)	Voraussetzungen der Wirksamkeit	295
c)	Gründe für ein Entfallen der Wirksamkeit	296
d)	Die Wiederaufnahme des Verfahrens	298
2.	Voraussetzungen der Wirksamkeit	300
a)	Bekanntgabe des Verwaltungsakts	301
b)	Nichtigkeit des Verwaltungsakts	303
c)	Zustimmungsbedürftige Verwaltungsakte	307
3.	Die Grenzen der Bestandskraft: nachträgliche Anordnung, Rücknahme und Widerruf	307
a)	Überblick	308
b)	Begrenzungen der Bindungswirkung durch Nebenbestimmungen	309
c)	Nachträgliche Anordnung	310
d)	Der Widerruf rechtmäßiger Verwaltungsakte	311
e)	Die Rücknahme rechtswidriger Verwaltungsakte	315
f)	Einwirkung des EU-Rechts	317
g)	Abhilfeentscheidung auf Drittwiderspruch hin	319
III.	Bindungswirkungen in gestuften Verwaltungsverfahren: Zusicherung, Vorbescheid und Teilgenehmigung	320
1.	Einführung	321
2.	Zusage und Zusicherung	321
3.	Vorbescheid und Teilgenehmigung	323
IV.	Die Gleichbehandlung gleicher Fälle (sog. Selbstbindung der Verwaltung)	327
1.	Grenzen der Selbstbindung	327
a)	Bedeutung von Verwaltungsvorschriften	327
b)	Umfang der Bindungswirkung	328
c)	Die Duldung als Instrument flexiblen Verwaltungshandelns	330
2.	Die sogenannte Gleichbehandlung im Unrecht	330
V.	Die Bindung an verwaltungsrechtliche Verträge	332
1.	Zustandekommen von Verwaltungsverträgen	332
2.	Korrektur und Auflösung von Verwaltungsverträgen	333
a)	Anpassung und Kündigung von Verträgen	333
b)	Aufrechterhaltung und Durchsetzung bloß rechtswidriger Verwaltungsverträge	334
c)	Nichtigkeit und ihre Folgen	335
VI.	Die Bindung insbesondere an untergesetzliche Rechtsnormen (Rechtsverordnungen, Satzungen)	338
1.	Wirksamwerden von Rechtsverordnungen und Satzungen	338
2.	Die Bindungswirkung fehlerhafter Rechtsnormen	338
3.	Der Geltungsverlust von Rechtsnormen	339
4.	Die Änderung von Rechtsnormen	340
VII.	Basiswissen und Lernkontrollfragen	341
VIII.	Weiterführende Literatur	342

<b>§ 7</b>	<b>Die Durchsetzung von Verwaltungsentscheidungen – insbesondere Grundzüge der Verwaltungsvollstreckung</b>	345
I.	Die Durchsetzung des Verwaltungsrechts zwischen Zwang und Kooperation	347
1.	Das ordnungsrechtliche Modell	347
a)	Verbot, Kontrollerlaubnis und Anzeigepflicht	347
b)	Überwachungsrechte	348
c)	Repressive Sanktionen	348
d)	Verwaltungszwang	349
2.	Indirekte Verhaltenssteuerung	349
3.	Die Idee der Selbststeuerung	350
II.	Vollzugsprobleme im Verwaltungsrecht	352
1.	Begriff und Realität von Vollzugsdefiziten	352
2.	Ursachen für Vollzugsdefizite	354
III.	Die Durchsetzung des Verwaltungsrechts im Einzelfall	355
1.	Überblick	355
a)	Der Verwaltungsakt als zentrales Implementationsinstrument	355
b)	Überblick über das Verwaltungszwangsverfahren	357
c)	Grundzüge des Rechtsschutzes im Vollstreckungsverfahren	360
2.	Die Erzwingung von Handlungen, Duldungen oder Unterlassungen	362
a)	Die Zwangsmittel	362
b)	Das gestreckte Verfahren und der Rechtsschutz	365
c)	Die gekürzten Verfahren – Abgrenzung von Sofortvollzug und unmittelbarer Ausführung	369
d)	Die Entscheidung über die Kosten des Verwaltungshandelns	371
3.	Die Vollstreckung wegen Geldforderungen	373
IV.	Basiswissen und Lernkontrollfragen	375
V.	Weiterführende Literatur	376
<b>§ 8</b>	<b>Die Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen</b>	377
I.	Dimensionen und Instanzen der Verwaltungskontrolle	377
1.	Überblick über die Verwaltungskontrolle	377
2.	Maßstäbe und Akteure der Verwaltungskontrolle	378
a)	Rechtmäßigkeitskontrolle	378
b)	Kontrolle der Wirtschaftlichkeit	382
c)	Zweckmäßigkeitskontrolle	383
d)	Effektive Aufgabenerfüllung	385
3.	Verwaltung unter Reformdruck	385
4.	Verwaltungskontrollen im Mehrebenensystem der Europäischen Union	386
II.	Verwaltungskontrolle durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit	388
1.	Grundstrukturen verwaltungsgerichtlicher Verfahren	388
a)	Hauptsacheverfahren in der Fallbearbeitung	388
b)	Vorläufiger Rechtsschutz in der Fallbearbeitung	392
2.	Die Gegenstände verwaltungsgerichtlicher Kontrolle	395
a)	Das Verwaltungsverfahren	395
b)	Begründbarkeit der Verwaltungsentscheidung	398
c)	Begründung von Verwaltungsentscheidungen	399
d)	Ergebniskontrolle	401

3.	Subjektiver Rechtsschutz und objektive Rechtmäßigkeitskontrolle	402
a)	Bedeutung des subjektiven Rechts	403
b)	Rechtsschutz eines Adressaten einer Verwaltungsentscheidung	405
c)	Einfluss des EU-Rechts	409
d)	Rechtsschutz eines Drittbetroffenen	409
4.	Die Intensität verwaltungsgerichtlicher Kontrolle (sog. Kontrolldichte)	420
a)	Ermessensspielräume	421
b)	Planungsermessen	423
c)	Beurteilungs- und Einschätzungsprärogativen	426
III.	Basiswissen und Lernkontrollfragen	433
IV.	Weiterführende Literatur	434
<b>§ 9</b>	<b>Der Ausgleich für belastendes Verwaltungshandeln</b>	<b>437</b>
I.	Die Tatbestände ausgleichspflichtigen Verwaltungshandelns im Überblick	437
II.	Ansprüche auf (Wieder-)Herstellung des rechtmäßigen Zustandes	439
1.	Der Folgenbeseitigungsanspruch	439
a)	Tatbestand	441
b)	Rechtsfolgen und Grenzen	442
2.	Der öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch	445
III.	Ansprüche wegen Amtspflichtverletzung (Art. 34 GG iVm § 839 BGB)	447
1.	Überblick über die mittelbare Staatshaftung	448
2.	Die haftungsbegründenden Tatbestandsmerkmale	450
a)	In Ausübung eines öffentlichen Amtes	450
b)	Verletzung einer drittbezogenen Amtspflicht	453
c)	Schuldhaftes Handeln	459
d)	Kausalität	460
3.	Art und Umfang des Schadensersatzes	461
4.	Der haftende Hoheitsträger	462
5.	Haftungsausschlüsse	463
6.	Verjährung und Zuständigkeit	466
IV.	Staatshaftung unter Einfluss des Unionsrechts	466
1.	Staatshaftung der Mitgliedstaaten aufgrund Unionsrechts	467
a)	Herleitung und Voraussetzungen	467
b)	Verstoß gegen eine unionsrechtliche Schutznorm	469
c)	Qualifizierter Rechtsverstoß	471
d)	Unmittelbare Kausalität	471
e)	Rechtsfolgen und Geltendmachung	472
2.	Modifikationen des deutschen Amtshaftungsanspruchs durch das Unionsrecht	473
V.	Staatshaftung Deutschlands aufgrund der EMRK	473
VI.	Ansprüche wegen Eigentumsbeeinträchtigungen	474
1.	Grundzüge des Eigentumsschutzes	475
a)	Entwicklung der unterschiedlichen Ansprüche	475
b)	Die Grundproblematik der Abgrenzung zwischen Enteignung und Inhalts- und Schrankenbestimmung	476

c) Ansatz des BVerfG zur Abgrenzung von Enteignung und Inhalts- und Schrankenbestimmung .....	477
d) Auswirkungen auf den enteignenden und den enteignungsgleichen Eingriff .....	478
2. Die Enteignung .....	479
a) Bedeutung und Inhalt .....	479
b) Die Abgrenzung in Zweifelsfällen .....	480
c) Die Tatbestandsvoraussetzungen der Enteignungsschädigung .....	483
d) Die Entschädigungsregelung .....	485
e) Verjährung .....	485
f) Rechtsweg .....	486
3. Die ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung .....	486
4. Entschädigung wegen enteignenden Eingriffs .....	489
5. Entschädigung wegen enteignungsgleichen Eingriffs .....	494
VII. Ansprüche wegen Beeinträchtigung nichtvermögenswerter Rechte (Aufopferung) .....	496
VIII. Staatshaftungsrecht in der Coronakrise .....	499
IX. Basiswissen und Lernkontrollfragen .....	500
X. Weiterführende Literatur .....	501
<b>Sachverzeichnis .....</b>	<b>505</b>

  
**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG