

Allgemeines Verwaltungsrecht

Maurer / Waldhoff

21. Auflage 2024
ISBN 978-3-406-80559-2
C.H.BECK

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.

GRUNDRISSE DES RECHTS

Maurer/Waldhoff · Allgemeines Verwaltungsrecht


beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Allgemeines Verwaltungsrecht

von

Dr. Hartmut Maurer

em. o. Professor an der Universität Konstanz

und

Dr. Christian Waldhoff

o. Professor an der Humboldt-Universität zu Berlin

21., überarbeitete und ergänzte Auflage 2024



C.H. BECK

Zitiervorschlag: Maurer/Waldhoff AllgVerwR § 1 Rn. 1


beck-shop.de
www.beck.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

ISBN 978 3 406 80559 2
ISBN E-Book 978 3 406 81597 3

2024 Verlag C.H.Beck oHG
Wilhelmstraße 9, 80801 München
Druck und Bindung: Druckerei C.H.Beck Nördlingen
(Adresse wie Verlag)

Satz: 3w+p GmbH, Rimpar
Umschlag: Druckerei C.H.Beck Nördlingen


chbeck.de/nachhaltig

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

Alle urheberrechtlichen Nutzungsrechte bleiben vorbehalten.
Der Verlag behält sich auch das Recht vor, Vervielfältigungen dieses Werkes
zum Zwecke des Text and Data Mining vorzunehmen.

Vorwort

Das Verwaltungsrecht schafft die rechtlichen Voraussetzungen für eine effektive Verwaltung und sichert zugleich die Rechte der Bürger. Während das allgemeine Verwaltungsrecht, das den Gegenstand dieses Buches bildet, die Rechtsgrundsätze, Institute und Regeln umfaßt, die grundsätzlich für alle Bereiche der Verwaltung maßgeblich sind, normiert das besondere Verwaltungsrecht spezielle Rechtsgebiete wie zB das Polizei-, das Bau-, das Kommunal- oder das Umweltrecht. Allgemeines und Besonderes sind dabei auch hier miteinander verknüpft.

Anliegen dieses Grundrisses Allgemeines Verwaltungsrecht ist es seit seinem erstmaligen Erscheinen 1980, durch eine klare und eingängige Darstellung grundlegende Dinge wirklich zu erklären, gleichzeitig zu wichtigen Streitfragen argumentativ Stellung zu beziehen und damit einen Beitrag zur verwaltungsrechtlichen Diskussion zu leisten. Auf die historische Entwicklung des Verwaltungsrechts insgesamt wie auch seiner einzelnen Rechtsinstitute für das Verständnis des Stoffes wird ebenfalls Wert gelegt. Das Recht der Europäischen Union wird nur kurz zusammenhängend skizziert, um dann an den Stellen, an denen seine Einwirkung auf das deutsche Verwaltungsrecht stattfindet, konkret behandelt zu werden.

Als dieses Buch 1980 erstmals erschien, war es eines der ersten Lehrbücher des Allgemeinen Verwaltungsrechts nach Inkrafttreten des Verwaltungsverfahrensgesetzes. Zudem war es von Anfang an auf die Bedürfnisse des akademischen Unterrichts ausgerichtet, hielt im Umfang Maß und war auch für den studentischen Geldbeutel erschwinglich. Das hat seine überaus gute Aufnahme sicherlich begünstigt. Die überkommenen großen Lehrbücher der Nachkriegszeit waren vorlesungsbegleitend, zumindest für den ersten Kontakt mit dem Verwaltungsrecht, kaum geeignet. Inzwischen herrscht kein Mangel, insbesondere an Ausbildungsliteratur zum Allgemeinen Verwaltungsrecht. Nach wie vor sind Hauptadressaten des vorliegenden Buches die Studierenden. Sie sollen durch ihr Studium geführt und für das Examen gerüstet werden, darüber hinaus aber auch Verständnis für historische, gesellschaftliche und rechtspolitische Entwicklungen und Zusammenhänge gewinnen. Der Grundriss eignet sich vorle-

sungsbegleitend für die Einführungsveranstaltung in das allgemeine Verwaltungsrecht. Für diesen Zweck lassen sich die oftmals klein gedruckten Passagen, die eine Verzahnung zum besonderen Verwaltungsrecht und Feinheiten der Rechtsprechung präsentieren, zunächst überspringen. Bei den Literaturhinweisen wird soweit möglich zwischen grundlegenden Darstellungen einerseits, Ausbildungsliteratur andererseits unterschieden. Sofern Gerichtsentscheidungen in Ausbildungszeitschriften besprochen oder aufbereitet sind, werden die entsprechenden Fundstellen (zusätzlich) zitiert. Die Gesamtdarstellung des Stoffes entspricht in ihrer Tiefe zugleich den Anforderungen an ein anspruchsvolles Examen und ist für dessen Vorbereitung konzipiert. Der vorliegende Grundriss mag aber auch zur Wiederholung des Stoffes im Referendariat, in der Verwaltungspraxis oder ganz allgemein bei Interesse an der Materie nützlich sein.

Die Neuauflage stellt eine Überarbeitung und Aktualisierung des Werkes dar; sie berücksichtigt die neuere Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur bis Juli 2023. Sämtliche Abschnitte werden von beiden Autoren gemeinsam verantwortet. Für Kritik und Anregungen, vor allem aus dem Kreis der Studierenden, sind wir stets dankbar.

Am Berliner Lehrstuhl hat bei der Überarbeitung der §§ 25–31 wissenschaftlicher Mitarbeiter Holger Grefrath, M.Jur. (Oxon), mitgewirkt, bei der Überarbeitung von § 18 wissenschaftlicher Mitarbeiter Kubilay Yalçın. Beiden danken wir herzlich.

Konstanz und Berlin im Juli 2023

*Hartmut Maurer
Christian Waldhoff*

Aus dem Vorwort zur ersten Auflage 1980

Das Buch ist in erster Linie für Studenten gedacht. Es soll die rechtsdogmatischen Grundzüge des Allgemeinen Verwaltungsrechts entwickeln, Verständnis für die Probleme dieses Rechtsbereichs wecken und fördern sowie die erforderlichen Rechtskenntnisse vermitteln.

Es ist verständlich, dass manche Probleme nur angedeutet oder überhaupt nicht behandelt werden konnten. Sie lassen sich aber mit Hilfe der Literatur- und Rechtsprechungsnachweise verfolgen. So mag dieser Grundriss auch als Ausgangspunkt für diejenigen dienen, die in bestimmte Bereiche des Verwaltungsrechts tiefer eindringen möchte. Die Auswahl der Literatur und Rechtsprechung orientiert sich an der grundsätzlichen Bedeutung bzw. didaktischen Eignung der verschiedenen Stellungnahmen und Entscheidungen; vorzugsweise werden Äußerungen neueren Datums herangezogen, da über sie leicht ältere Nachweise gefunden werden können.

Das öffentliche Sachenrecht, das einen Teil des Allgemeinen Verwaltungsrechts bildet, musste aus räumlichen Gründen ausgeklammert werden. Das lässt sich auch deshalb vertreten, weil das öffentliche Sachenrecht für die Studenten vor allem am Beispiel des Straßenrechts aktuell wird, dieses Rechtsgebiet aber üblicherweise im Rahmen des Besonderen Verwaltungsrechts erörtert wird.



beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	XI
Abkürzungsverzeichnis	XXVII
Literatur	XXXVII
1. Teil. Verwaltung und Verwaltungsrecht	1
§ 1 Verwaltung	1
§ 2 Zur Geschichte der Verwaltung und des Verwaltungsrechts; Verfassung und Verwaltung; Europäische Integration	13
§ 3 Recht der Verwaltung	37
§ 4 Rechtsquellen des Verwaltungsrechts	69
§ 5 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)	109
2. Teil. Grundbegriffe des Verwaltungsrechts	127
§ 6 Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	127
§ 7 Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff	147
§ 8 Subjektives öffentliches Recht und Verwaltungsrechtsverhältnis	184
3. Teil. Verwaltungshandeln: Verwaltungsakt	209
§ 9 Begriff, Bedeutung und Arten des Verwaltungsakts	212
§ 10 Rechtmäßigkeit und Wirksamkeit von Verwaltungsakten	270
§ 11 Rücknahme und Widerruf von Verwaltungsakten	327
§ 12 Nebenbestimmungen zu Verwaltungsakten	396
4. Teil. Verwaltungshandeln: Übrige Handlungsformen	416
§ 13 Rechtsverordnung	416
§ 14 Öffentlich-rechtlicher Vertrag	430
§ 15 Schlichtes Verwaltungshandeln	473
§ 16 Plan und Planung	486
§ 17 Verwaltungsprivatrechtliches Handeln; Subventionierung; Vergabe öffentlicher Aufträge	504
§ 18 E-Government	526
5. Teil. Verwaltungsverfahren und Verwaltungsvollstreckung	548
§ 19 Verwaltungsverfahren	548
§ 20 Verwaltungsvollstreckung und Verwaltungsanktionen	582

6. Teil. Verwaltungsorganisation	602
§ 21 Grundstrukturen des Verwaltungsorganisationsrechts	602
§ 22 Unmittelbare Staatsverwaltung	630
§ 23 Mittelbare Staatsverwaltung	654
§ 24 Verwaltungsvorschriften	694
7. Teil. Recht der staatlichen Einstandspflichten (Ersatzleistungen)	719
§ 25 Grundlagen	719
§ 26 Amtshaftung nach Art. 34 GG/§ 839 BGB	726
§ 27 Entschädigung für Beeinträchtigungen des Eigentums	775
§ 28 Aufopferungsanspruch	849
§ 29 Weitere Anspruchsgrundlagen	858
§ 30 Folgenbeseitigungsanspruch	879
§ 31 Haftung für Verstöße gegen europäisches Unionsrecht	890
Sachverzeichnis	899



beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	IX
Abkürzungsverzeichnis	XXVII
Literatur	XXXVII

1. Teil. Verwaltung und Verwaltungsrecht

§ 1 Verwaltung	1
I. Begriff der Verwaltung	1
1. Verschiedene Verwaltungsbegriffe	1
2. Verwaltung im materiellen Sinn	2
3. Typische Merkmale der Verwaltung	5
II. Vielgestaltigkeit der Verwaltung	6
1. Gegenstand der Verwaltung	6
2. Aufgaben oder Zwecksetzungen der Verwaltung	6
3. Rechtswirkungen der Verwaltungsmittel für den Bürger	9
4. Rechtsformen der Verwaltung	11
5. Grad der Gesetzesbindung	11
6. Gliederung der Verwaltungsorganisation	12
§ 2 Zur Geschichte der Verwaltung und des Verwaltungsrechts; Verfassung und Verwaltung; Europäische Integration	13
I. Verfassungsabhängigkeit der Verwaltung	13
II. Epochen der Verwaltungsgeschichte	15
1. Verwaltung im absoluten Staat des 17. und 18. Jahrhunderts	15
2. Verwaltung im liberalen Rechtsstaat des 19. Jahrhunderts	16
3. Verwaltung im sozialen Rechtsstaat des 20. Jahrhunderts	17
III. Entwicklung des Verwaltungsrechts	18
IV. Verwaltungsrecht unter dem Grundgesetz	22
1. Umfassende Grundgesetzbindung	23
2. Eigenständigkeit der Verwaltung zwischen Gesetzgebung und gerichtlicher Kontrolle	23
3. Aufgaben der Leistungs- und Lenkungsverwaltung	23
4. Bürger als selbstständige Person, nicht als Verwaltungsuntertan	24
5. Verfassungsrechtliche Folgerungen für das Verwaltungsrecht	24
6. Neuere Reformdiskussion	25
7. Verwaltungsrecht in der Corona-Pandemie	25
8. Verwaltungswirklichkeit	26

V. Verwaltungsrecht in der ehemaligen DDR und im Einigungsvertrag	27
1. Verwaltungsrecht in der DDR	27
2. Verwaltungsrecht vor und während der Wiedervereinigung	29
VI. Europäische Integration	30
1. Einwirkungen des Unionsrechts auf das deutsche Verwaltungsrecht	30
2. Vollzug des Unionsrechts	34
§ 3 Recht der Verwaltung	37
I. Verwaltungsrecht	37
1. Allgemeines und besonderes Verwaltungsrecht	37
2. Außenrecht und Innenrecht	39
II. Verwaltungsrecht als Teil des öffentlichen Rechts und seine Abgrenzung zum Privatrecht	40
1. Unterscheidung von öffentlichem Recht und Privatrecht	40
2. Abgrenzungstheorien	43
3. Abgrenzung und Zuordnung	45
III. Handeln der Verwaltung nach Privatrecht; Verwaltungsprivatrecht	46
1. Bedarfsdeckungsverwaltung	47
2. Erwerbswirtschaftliche Betätigung der Verwaltung	49
3. Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben in der Form des Privatrechts	51
4. Grundrechtsbindung	54
IV. Zuordnung gesetzlich nicht eindeutig erfasster Fälle	56
1. Realakte	56
2. Rechtsakte	58
V. Subsidiäre Anwendung privatrechtlicher Vorschriften im Verwaltungsrecht	62
1. Problematik und Anwendungsbereich	62
2. Begründung	63
3. Auswirkungen der Schuldrechtsreform, insbesondere für die Verjährung	64
4. Rückwirkungen auf das Verwaltungsprivatrecht	67
§ 4 Rechtsquellen des Verwaltungsrechts	69
I. Rechtsquellen- und Rangordnungslehre	69
II. Überblick über die geltenden Rangordnungsverhältnisse	72
1. Rechtskreise und Rechtssätze	72
2. Rangordnung	72
3. Verfahrensrechtliche Aspekte	74
III. Geschriebene Rechtsquellen des deutschen Rechts: Verfassung, formelles Gesetz, Rechtsverordnung und Satzung	75
1. Verfassung	75
2. Formelle Gesetze	75

3. Rechtsverordnungen	77
4. Satzungen	79
IV. Gewohnheitsrecht	82
1. Begriff und Voraussetzungen	82
2. Geltungsbereich	83
V. Allgemeine Grundsätze des Verwaltungsrechts und Richterrecht	84
1. Allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsrechts	84
2. Richterrecht	86
VI. Verwaltungsvorschriften	88
VII. Bundesrecht und Landesrecht	89
1. Formelle Gesetze	89
2. Rechtsverordnungen	89
3. Satzungen	90
4. Gewohnheitsrecht	90
5. Allgemeine Grundsätze des Verwaltungsrechts	91
VIII. Einzelfragen der Rangordnung der Rechtsquellen	91
1. Normenkollisionen	91
2. Einordnung des Gewohnheitsrechts	95
3. Prüfungs- und Verwerfungskompetenz	96
IX. Unionsrecht	101
1. Primär- und Sekundärrecht	101
2. Rangordnung, Prüfungs- und Verwerfungskompetenz	103
3. Grund und Grenzen des unionsrechtlichen Anwendungsvorrangs	105
X. Völkerrecht	108
§ 5 Verwaltungsverfahrgesetz (VwVfG)	109
I. Entstehung und Weiterentwicklung des VwVfG	110
1. Vorgeschichte	110
2. Gesetzentwürfe	111
3. Parallelgesetze	112
4. Änderungen des VwVfG	113
II. Bedeutung des VwVfG	116
III. Anwendungsbereich des VwVfG	117
1. Öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit	117
2. Bundesbehörden	117
3. Beschränkung auf bestimmte Verwaltungsverfahren	119
4. Bereichsausschlussklausel	119
5. Subsidiaritätsklausel	120
IV. Verwaltungsverfahrgesetze der Länder	121
1. Überblick	121
2. Anwendbarkeit	123
3. Weitergehende Anwendbarkeit der Verwaltungsverfahrgesetze	124
V. Europarechtliche Dimensionen	125

2. Teil. Grundbegriffe des Verwaltungsrechts

§ 6 Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	127
I. Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes	127
II. Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes	128
1. Begriffsbestimmung	128
2. Begründung	129
3. Reichweite und Regelungsdichte des Gesetzesvorbehalts	132
4. Einzelbereiche	135
§ 7 Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff	147
I. Vorbemerkungen	147
1. Gesetzesanwendung der Verwaltung	147
2. Verwaltungsgerichtliche Kontrolle	148
3. Lockerungen der Gesetzesbindung	149
II. Ermessen der Verwaltung	150
1. Begriff	150
2. Voraussetzungen des Ermessens	151
3. Bedeutung des Ermessens	153
4. Ermessensbindungen	155
5. Ermessensfehler	156
6. Ermessensreduzierung	158
III. Unbestimmter Rechtsbegriff und Beurteilungsspielraum	159
1. Unbestimmter Rechtsbegriff	159
2. Lehre vom Beurteilungsspielraum	162
3. Beurteilungsspielraum in der Rechtsprechung	165
4. Verwaltungsgerichtliche Kontrollgrenzen bei faktischer Unaufklärbarkeit	172
IV. Verschränkungen und Lösungen	173
1. Koppelungsvorschriften	173
2. Austauschbarkeit von unbestimmtem Rechtsbegriff und Ermessenseinräumung	175
3. Gegenläufige Tendenzen bei Ermessensermächtigung und unbestimmtem Rechtsbegriff	175
4. Stellungnahme	176
V. Planerische Gestaltungsfreiheit	179
VI. Regulierungsermessen	181
§ 8 Subjektives öffentliches Recht und Verwaltungsrechtsverhältnis	184
I. Subjektives öffentliches Recht	184
1. Begriff des subjektiven öffentlichen Rechts	184
2. Bedeutung des subjektiven Rechts	185
3. Voraussetzungen des subjektiven öffentlichen Rechts	187
4. Subjektive Rechte und Grundrechte	191
5. Anspruch auf fehlerfreie Ermessensentscheidung	195
6. Subjektives Recht im Unions- und Völkerrecht	196

II. Verwaltungsrechtsverhältnis	198
1. Begriff	198
2. Bedeutung	199
3. Arten von Verwaltungsrechtsverhältnissen	199
4. Verwaltungsrechtsverhältnis als Grundlage oder Richtpunkt einer Verwaltungsrechtsdogmatik?	202
III. Besonderes Gewaltverhältnis	203
1. Begriff und Herkunft	204
2. Abbau des besonderen Gewaltverhältnisses	204
3. Teil. Verwaltungshandeln: Verwaltungsakt	
§ 9 Begriff, Bedeutung und Arten des Verwaltungsakts	212
I. Entwicklung und allgemeine Bestimmung	212
II. Begriffsmerkmale des Verwaltungsakts	213
1. Regelung	213
2. Hoheitlich	218
3. Einzelfallregelung	219
4. Behörde	224
5. Unmittelbare Rechtswirkung nach außen	225
III. Allgemeinverfügung	231
1. Begriff	231
2. Maßgebliches Recht	234
3. Insbesondere: Verkehrszeichen	234
IV. Bedeutung des Verwaltungsakts	239
1. Rechtliche Einordnung	239
2. Rechtliche Eigenarten des Verwaltungsakts	240
3. Funktion des Verwaltungsakts	241
4. Verwaltungsakt und gerichtliches Urteil	243
V. Arten der Verwaltungsakte	244
1. Befehlende, gestaltende und feststellende Verwaltungsakte	244
2. Begünstigende und belastende Verwaltungsakte	245
3. Kontrollerlaubnis und Ausnahmebewilligung	246
4. Dinglicher Verwaltungsakt	251
5. Zusage, Zusicherung, Auskunft, Vorbescheid, Teilgenehmigung, vorläufiger Verwaltungsakt und vorsorglicher Verwaltungsakt	253
6. Fiktiver Verwaltungsakt	260
7. Interföderale und transnationale Verwaltungsakte	260
VI. Bekanntgabe des Verwaltungsakts	262
1. Allgemeine Bedeutung	262
2. Voraussetzungen der Bekanntgabe	264
3. Förmliche Zustellung	265
4. Öffentliche Bekanntgabe	266

§ 10 Rechtmäßigkeit und Wirksamkeit von Verwaltungsakten	270
I. Unterscheidung von Rechtmäßigkeit und Wirksamkeit,	
Bestandskraft	270
1. Rechtmäßigkeit	270
2. Wirksamkeit	271
3. Bestandskraft	273
II. Voraussetzungen der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts	276
1. Ermächtigungsgrundlage und Verwaltungsaktbefugnis	279
2. Formelle Rechtmäßigkeit	284
3. Materielle Rechtmäßigkeit	287
III. Heilung und Erheblichkeit von Verfahrensfehlern	290
1. Problematik	290
2. Heilung von Verfahrensfehlern	291
3. Erheblichkeit von Verfahrensfehlern (§ 46 VwVfG)	295
IV. Folgen der Rechtswidrigkeit: Anfechtbarkeit und	
Aufhebbarkeit	298
1. Grundlagen zur Anfechtbarkeit und Aufhebbarkeit	298
2. Widerspruchsverfahren	300
3. Anfechtungsklage	305
4. Verpflichtungsklage	308
5. Vorläufiger Rechtsschutz	310
V. Nichtigkeit als Ausnahme	312
1. Voraussetzungen	312
2. Konsequenzen der Nichtigkeit	315
VI. Umdeutung und Berichtigung	317
1. Voraussetzungen	317
2. Rechtsfolgen des § 47 VwVfG	318
3. Abgrenzung zur Berichtigung offener Unrichtigkeiten	319
VII. Teilrechtswidrigkeit	320
VIII. Erledigung	322
§ 11 Rücknahme und Widerruf von Verwaltungsakten	327
I. Allgemeines	327
1. Rechtsgrundlagen	327
2. Begriff und Abgrenzung	329
3. Gegenstand der Rücknahme und des Widerrufs	330
4. Teilaufhebung	331
5. Differenzierung der Rücknahme und des Widerrufs nach der	
Rechtswirkung für den Betroffenen	332
6. Unterscheidung zwischen Rücknahme und Widerruf	334
7. Rechtsnatur der Rücknahme und des Widerrufs	337
II. Rücknahme begünstigender Verwaltungsakte	338
1. Entwicklung und Problematik	338
2. Rücknahmeregelung des § 48 VwVfG im Überblick	342
3. Vertrauensschutz nach §§ 48 I 2, II, III VwVfG	344
4. Rücknahmefrist (§ 48 IV VwVfG)	349

5. Erstattung und Entschädigung	352
6. Rücknahme unionsrechtswidriger Verwaltungsakte	356
III. Widerruf begünstigender Verwaltungsakte	361
1. Allgemeines	361
2. Einzelne Widerrufsgründe des § 49 II und III VwVfG	363
3. Vertrauensschutz, Entschädigung und Erstattung	367
IV. Rücknahme und Widerruf belastender Verwaltungsakte	369
1. Rücknahme belastender Verwaltungsakte	369
2. Widerruf belastender Verwaltungsakte	372
V. Wiederaufgreifen des Verfahrens	375
1. Problematik	375
2. Systematik	377
3. Wiederaufgreifen im engeren Sinne (§ 51 I VwVfG)	379
4. Wiederaufgreifen im weiteren Sinne	385
VI. Aufhebbarkeit von begünstigenden Verwaltungsakten mit belastender Drittwirkung	388
1. Anfechtung	388
2. Rücknahme und Widerruf	388
3. Sonderregelung des § 50 VwVfG	389
§ 12 Nebenbestimmungen zu Verwaltungsakten	396
I. Allgemeines	396
1. Bedeutung von Nebenbestimmungen	396
2. Abgrenzung zwischen Inhaltsbestimmung und Nebenbestimmung	397
II. Arten der Nebenbestimmungen	398
1. Befristung und Bedingung	398
2. Widerrufsvorbehalt	399
3. Auflage	400
4. Auflagenvorbehalt	402
III. Abgrenzung und Auslegung	403
1. Modifizierte Gewährung	403
2. Auslegung: Abgrenzung der Nebenbestimmungsarten in der Praxis	406
IV. Zulässigkeit von Nebenbestimmungen	407
1. Sonderregelungen	407
2. Regelung des § 36 VwVfG	407
3. Allgemeine Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	408
V. Rechtsschutz gegen Nebenbestimmungen	409
1. Kontroverse in Rechtsprechung und Literatur	409
2. Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts	411

4. Teil. Verwaltungshandeln: Übrige Handlungsformen

§ 13 Rechtsverordnung	416
I. Rechtsverordnung als Rechtsnorm und Verwaltungsinstrument	416
1. Rechtsnorm	416
2. Verwaltungsinstrument	416
3. Abgrenzung	417
II. Rechtliche Voraussetzungen der Rechtsverordnung	417
1. Ermächtigungsgrundlage	418
2. Formelle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	420
3. Materielle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	423
4. Ermessen	424
III. Rechtswidrigkeit der Rechtsverordnung und Rechtsschutz	424
1. Rechtswidrigkeit	424
2. Rechtsschutz	425
§ 14 Öffentlich-rechtlicher Vertrag	430
I. Rechtsgrundlagen	430
1. Regelungen des VwVfG	430
2. Regelungen im Sozialleistungs- und Abgabenrecht	431
3. Städtebauliche Verträge	432
4. Weitere Anwendungsbereiche	433
II. Begriff und Abgrenzung des öffentlich-rechtlichen Vertrags	435
1. Begriff	435
2. Abgrenzung zum privatrechtlichen Vertrag	436
3. Arten des öffentlich-rechtlichen Vertrags	440
4. Verhältnis von Verwaltungsakt und öffentlich-rechtlichen Vertrag	444
III. Entwicklung und Bedeutung des Vertrags zwischen Staat und Bürger	446
1. Entwicklung	446
2. Bedeutung und Problematik des öffentlich-rechtlichen Vertrags	448
IV. Rechtliche Voraussetzungen des öffentlich-rechtlichen Vertrags	450
1. Zulässigkeit der Vertragsform	450
2. Formelle Rechtmäßigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrags	452
3. Materielle Rechtmäßigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrags	454
V. Rechtsfolgen der Rechtswidrigkeit von öffentlich-rechtlichen Verträgen	457
1. Überblick über die Regelung des § 59 VwVfG	458
2. Nichtigkeitsgründe des § 59 II VwVfG	458
3. Nichtigkeitsgründe des § 59 I VwVfG	459
4. Verstoß gegen EU-Recht	462

5. Folgen der Nichtigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrags	462
6. Problematik der Fehlerregelung des § 59 VwVfG	463
VI. Abwicklung der Vertragsverhältnisse	466
1. Erfüllung und Leistungsstörungen	466
2. Anpassung und Kündigung in besonderen Fällen	466
3. Durchsetzung vertraglicher Ansprüche	467
VII. Hinweise zur Lösung von Fällen	469
§ 15 Schlichtes Verwaltungshandeln	473
I. Realakte	473
1. Begriff	473
2. Rechtliche Einordnung	474
II. Öffentliche Warnungen und anderes staatliches Informationshandeln	476
1. Begriffliche Bestimmung	476
2. Rechtliche Zulässigkeit	478
3. Staatliche Verbraucherinformation	479
III. Informelles Verwaltungshandeln	481
1. Abgrenzung und Bedeutung	481
2. Rechtliche Beurteilung	483
§ 16 Plan und Planung	486
I. Überblick und Bedeutung	486
1. Überblick	486
2. Bedeutung	490
II. Rechtliche Einordnung	492
1. Plan als Rechtsbegriff?	492
2. Bindungswirkung der Pläne	493
3. Rechtsnatur der Pläne	494
III. Plangewährleistung	497
1. Anspruch auf Planfortbestand?	498
2. Anspruch auf Planbefolgung?	500
3. Anspruch auf Übergangsregelungen und Anpassungshilfen?	501
4. Anspruch auf Entschädigung?	502
§ 17 Verwaltungsprivatrechtliches Handeln; Subventionierung; Vergabe öffentlicher Aufträge	504
I. Verwaltungsprivatrechtliches Handeln der Verwaltung	504
II. Subventionierung	505
1. Begriff der Subvention	505
2. Merkmale der Subvention	507
3. Subventionsvergabe	509
III. Subventionsdarlehen	510
1. Zweistufentheorie	510
2. Alternativen	513

3. Stellungnahme	514
4. Zwischenschaltung einer Privatbank	515
IV. Sonstige Subventionen	516
1. Verlorene Zuschüsse	516
2. Bürgschaften	517
3. Realförderung	518
V. Vergabe öffentlicher Aufträge	519
1. Rechtsgrundlagen	519
2. Vergaberecht oberhalb der Schwellengrenze	520
3. Vergaberecht unterhalb der Schwellengrenze	522
VI. Unionsrechtliche Beihilfen	523
§ 18 E-Government	526
I. Von der automatischen Datenverarbeitung zur Digitalisierung von Verwaltung und Lebenswelt	526
II. Teilautomatisierung: Elektronischer Verwaltungsakt	530
1. Rechtliche Einordnung	530
2. Sonderregelungen	531
3. Rechtswidriger elektronischer Bescheid	533
III. Vollautomatisierung: Automatisiert erlassene Verwaltungsakte	534
IV. Elektronische und digitale Verwaltung	538
V. Datenschutz	543
5. Teil. Verwaltungsverfahren und Verwaltungsvollstreckung	
§ 19 Verwaltungsverfahren	548
I. Begriff und Arten des Verwaltungsverfahrens	548
1. Begriff	548
2. Arten der Verwaltungsverfahren	549
3. Bedeutung des Verwaltungsverfahrens	558
II. Beteiligte des Verwaltungsverfahrens	561
1. Grundsätzliche Anknüpfungspunkte	561
2. Regelungen des VwVfG	562
III. Ablauf des Verwaltungsverfahrens	564
1. Verfahrensbeginn	564
2. Verlauf des Verwaltungsverfahrens	565
3. Beendigung des Verfahrens	566
IV. Verfahrensrechte der Beteiligten	566
1. Recht auf Anhörung (§ 28 VwVfG)	567
2. Recht auf Akteneinsicht (§ 29 VwVfG)	568
3. Exkurs: Allgemeiner Informationsanspruch	569
4. Recht auf Geheimhaltung (§ 30 VwVfG)	574
5. Beratungs- und Auskunftsrecht (§ 25 VwVfG)	574
6. Recht auf Vertretung (§ 14 VwVfG)	575
7. Exkurs: Pflichten der Beteiligten	577

8. Wirkung von Verfahrens- und Formfehlern	578
9. Rechtsschutz	578
§ 20 Verwaltungsvollstreckung und Verwaltungsanktionen	582
I. Begriff, Bedeutung und allgemeine Voraussetzungen der Verwaltungsvollstreckung	582
1. Begriff	582
2. Bedeutung	583
3. Gesetzliche Regelungen	585
4. Allgemeine Vollstreckungsvoraussetzungen	586
II. Vollstreckung wegen Geldforderungen	587
1. Voraussetzungen	587
2. Verfahren	587
3. Rechtsschutz	588
III. Erzwingung von Handlungen, Duldungen oder Unterlassungen	590
1. Zwangsmittel	590
2. Zwangsverfahren	594
3. Rechtsschutz	594
4. Sofortiger Vollzug und unmittelbare Ausführung	595
IV. Verwaltungsanktionen	598
6. Teil. Verwaltungsorganisation	
§ 21 Grundstrukturen des Verwaltungsorganisationsrechts	602
I. Verwaltungsträger	602
1. Verwaltungsträger als Rechtsträger	602
2. Exkurs: Rechtsfähigkeit	603
3. Überblick über die verschiedenen Verwaltungsträger	604
4. Privatrechtlich organisierte Verwaltungsträger	607
5. Staatsvolk als Verwaltungsträger	609
II. Interne Organisation der Verwaltungsträger (Organ, Behörde, Amt)	609
1. Organ und Organwalter	609
2. Begriffsmerkmale des Organs	610
3. Verhältnis der Organe zueinander	611
4. Behörde	614
5. Organinterne Organisation	616
6. Organwalter und Amtswalter	616
7. Zusammenfassung	618
III. Zuständigkeit	618
1. Begriff und Bedeutung	618
2. Arten der Zuständigkeit	620
3. Bindungswirkung der Zuständigkeit	621
4. Organleihe	621
IV. Organisationsgewalt	623
1. Begriff	623

2. Träger der Organisationsgewalt	624
3. Rechtsnatur der Organisationsakte	627
§ 22 Unmittelbare Staatsverwaltung	630
I. Überblick	630
II. Verteilung der Verwaltungskompetenzen	631
1. Vollzug der Bundesgesetze	631
2. Verwaltungskompetenzen des Bundes	633
3. Verwaltungskompetenzen der Länder	635
4. Verwaltungsaufgaben der Gemeinden und Kreise	635
5. Vollzug des Unionsrechts	636
6. Verwaltungsorganisation als Folge der Verwaltungskompetenzen	638
III. Verwaltungsorganisation der Länder	639
1. Grundstruktur	639
2. Oberstufe	642
3. Mittelstufe	642
4. Unterstufe	643
5. Gemeindeebene	645
6. Organisation der Landesverwaltung	645
IV. Verwaltungsorganisation des Bundes	647
1. Grundstruktur	647
2. Behörden des Bundes	647
V. Zusammenwirken von Bund und Ländern	649
1. Grundlagen und Grenzen	649
2. Formen des Zusammenwirkens zwischen Bund und Ländern und der Länder untereinander im Bereich der Verwaltung	651
§ 23 Mittelbare Staatsverwaltung	654
I. Gemeinden und weitere Kommunalkörperschaften	655
1. Grundlagen	655
2. Organisation der Gemeinden	658
3. Aufgaben der Gemeinde	661
4. Staatliche Aufsicht	663
5. Landkreise, Kommunalkörperschaften und kommunale Zusammenarbeit	666
II. Übrige Körperschaften des öffentlichen Rechts	668
1. Überblick über die verschiedenen Arten der Körperschaften des öffentlichen Rechts	668
2. Begriff und Funktionen der Körperschaften	671
III. Rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts	678
1. Anstalt im Allgemeinen	678
2. Überblick über die verschiedenen Anstalten	679
3. Rechtsfähige Anstalt	680
IV. Stiftungen des öffentlichen Rechts	683
V. Beliehene	684
1. Begriff	684

2. Rechtsverhältnis zwischen dem beleihenden Verwaltungsträger und dem Beliehenen	685
3. Außenwirkung	686
4. Verwaltungshelfer	686
VI. Privatisierung	688
1. Bezugfelder der Privatisierung	688
2. Zulässigkeit und Grenzen der Privatisierung	688
§ 24 Verwaltungsvorschriften	694
I. Einordnung	694
1. Begriffsbestimmung	694
2. Rechtsnatur	694
3. Problemübersicht	696
II. Funktionen der Verwaltungsvorschriften (Arten und Abgrenzung)	696
1. Arten der Verwaltungsvorschriften	696
2. Abgrenzung	700
III. Rechtswirkungen der Verwaltungsvorschriften	703
1. Innenwirkung	703
2. Mittelbare Außenwirkung	705
3. Keine unmittelbare Außenwirkung	710
4. Übersicht zur Außenwirkung bei einzelnen Arten von Verwaltungsvorschriften	712
IV. Erlass der Verwaltungsvorschrift; Fehlerfolgen und Rechtsschutz	714
1. Erlass der Verwaltungsvorschrift	714
2. Rechtsschutz	716
7. Teil. Recht der staatlichen Einstandspflichten (Ersatzleistungen)	
§ 25 Grundlagen	719
I. Überblick über die verschiedenen Ansprüche und Haftungsinstitute	719
II. Reformbestrebungen und aktuelle Entwicklungen	721
III. Verfassungsrechtliche Vorgaben	723
1. Staatshaftung als rechtsstaatliches und grundrechtliches Gebot	723
2. Art. 34 GG im grundgesetzlichen Kontext	724
§ 26 Amtshaftung nach Art. 34 GG/§ 839 BGB	726
I. Grundlagen der Amtshaftung	726
1. Verschiedene Haftungsmodelle	726
2. Das geltende Recht in historischer Sicht	727
3. Gründe der Staatshaftung	728
4. Anspruchsgrundlage	729
5. Regressanspruch des Staates gegen die Amtswalter	729

II. Materiell-rechtliche Voraussetzungen	731
1. Ausübung eines öffentlichen Amtes	731
2. Verletzung einer einem Dritten gegenüber obliegenden Amtspflicht	734
3. Verschulden	742
4. Kausalität	744
III. Haftungsbeschränkungen	745
1. Haftungsbeschränkungen des § 839 BGB	746
2. Einschränkungen der Staatshaftung	751
IV. Verwirklichung des Anspruchs	755
1. Haftender Verwaltungsträger	755
2. Schadensersatz	757
3. Anspruchskonkurrenzen	758
4. Rechtsweg	759
5. Prüfungsumfang der Gerichte	759
V. Sonderfälle	761
1. Amtshaftung im Bereich der Rechtsetzung?	761
2. Amtshaftung zwischen Verwaltungsträgern?	764
3. Exkurs: Haftung nach Art. 104a V, VI, 109 V GG	766
4. Amtshaftung für die Verletzung von Unionsrecht?	768
VI. Exkurs: Die Haftung für rechtswidriges schuldhaftes Verhalten öffentlicher Bediensteter im privatrechtlichen Bereich	768
1. Einordnung und Abgrenzung	768
2. Haftung für Beamte	769
3. Haftung für sonstige Bedienstete	770
4. Regress	770
5. Posthaftung	770
VII. Zusammenfassender Überblick	771
§ 27 Entschädigung für Beeinträchtigungen des Eigentums	775
I. Entwicklung und Grundlagen	776
1. Historische Entwicklung bis zum Erlass des Grundgesetzes	776
2. Enteignungsrechtsprechung des BGH bis zum Nassauskiesungsbeschluss des BVerfG	779
3. Rechtsprechung des BVerfG	786
4. Reaktionen der Literatur und der Rechtsprechung	790
II. Enteignung	792
1. Struktur der Eigentums- und Enteignungsregelung	792
2. Tatbestand der Enteignung (Enteignungsbegriff)	794
3. Zulässigkeitsvoraussetzungen der Enteignung	804
4. Entschädigung	811
5. Gesetzliche Regelungen	815
III. Ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung	818
1. Grundlagen und Bedeutung	818
2. Anwendungsbereich	820

3. Voraussetzungen des eigentumsrechtlichen Ausgleichsanspruchs	822
4. Höhe des Ausgleichs	823
IV. Enteignungsgleicher Eingriff	824
1. Grundlagen	824
2. Begriff und Voraussetzungen des enteignungsgleichen Eingriffs	825
3. Einschränkung durch den Vorrang des Primärrechtsschutzes	830
4. Entschädigung	833
5. Anspruchskonkurrenzen	834
6. Ausdehnung der Entschädigung auf weitere Grundrechtsverletzungen?	837
V. Enteignender Eingriff	838
1. Fortbestand des enteignenden Eingriffs?	838
2. Voraussetzungen des enteignenden Eingriffs	840
3. Entschädigung	841
VI. Rechtswegfragen	841
1. Enteignungsentuschädigung	841
2. Eigentumsrechtlicher Ausgleichsanspruch	842
3. Enteignungsgleicher Eingriff	842
4. Enteignender Eingriff	843
VII. Hinweise zur Lösung von Fällen	843
§ 28 Aufopferungsanspruch	849
I. Grundlagen und Anwendungsbereich	849
1. Rechtsgrundlagen und Grundgedanke	849
2. Anwendungsbereich	850
II. Voraussetzungen des Aufopferungsanspruchs	852
1. Verletzung eines nicht vermögenswerten Rechts	852
2. Hoheitlicher Eingriff	853
3. Sonderopfer	854
III. Rechtsfolgen	856
IV. Überblick über die allgemeinen Entschädigungs- und Schadensersatzansprüche	856
§ 29 Weitere Anspruchsgrundlagen	858
I. Schadensersatzansprüche aus verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnissen	858
1. Begriff	858
2. Maßgebliche Haftungsvorschriften	860
3. Haftungsbeschränkungen	861
4. Verhältnis zur Amtshaftung	862
5. Rechtsweg	863
II. Ansprüche aus Geschäftsführung ohne Auftrag (GoA)	863
1. Anwendungsbereich der GoA	863
2. Fallkonstellationen	864

3. Ersatzansprüche	867
4. Rechtsweg	867
III. Gefährdungshaftung	868
1. Allgemeine Gefährdungshaftungstatbestände	868
2. Öffentlich-rechtliche Gefährdungshaftung	869
IV. Öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch	870
1. Grundlagen	870
2. Voraussetzungen des Erstattungsanspruchs	871
3. Geltendmachung des Erstattungsanspruchs	873
V. Sozialstaatlich motivierte Entschädigungsansprüche	873
1. Entschädigung für polizeirechtliche Störer	874
2. Entschädigung nach § 2 I Siebtes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VII)	874
3. Entschädigung für Opfer von Gewalttaten	875
VI. Plangewährleistungsanspruch	875
§ 30 Folgenbeseitigungsanspruch	879
I. Grundlagen	879
1. Begriff	879
2. Rechtsgrundlage	880
II. Voraussetzungen und Rechtsfolgen	882
1. Tatbestand des Folgenbeseitigungsanspruchs	882
2. Rechtsfolgen	883
3. Grenzen des Folgenbeseitigungsanspruchs	885
4. Mitverschulden?	885
III. Geltendmachung	886
IV. Exkurs: Der sozialrechtliche Herstellungsanspruch	886
§ 31 Haftung für Verstöße gegen europäisches Unionsrecht	890
I. Haftung der Europäischen Union	890
1. Voraussetzungen	890
2. Rechtsfolgen und Geltendmachung	892
II. Haftung der Mitgliedsstaaten	892
1. Grundlagen	892
2. Voraussetzungen des unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruchs	893
3. Rechtsfolgen und Geltendmachung	896
Sachverzeichnis	899