

# Inhalt

<b>Einleitung: Unterteilungen des verwaltungsrechtlichen Stoffs und Stoffauswahl</b>	<b>17</b>
A. Allgemeines Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozessrecht	17
B. Allgemeine und besondere Teile des Allgemeinen Verwaltungsrechts	17
C. Allgemeines und besonderes Verwaltungsrecht	18
<b>1. Kapitel: Grundlagen und Grundbegriffe des Verwaltungsrechts</b>	<b>21</b>
A. Begriffe und Typen der Verwaltung	21
I. Die Verwaltungsbegriffe und ihre Bedeutung	21
II. Gesetzesvollzug und „gesetzesfreie“ Verwaltung	22
III. Eingriffsverwaltung, Leistungsverwaltung und planende Verwaltung	22
IV. Öffentlich-rechtlich und privatrechtlich handelnde Verwaltung	23
1. Grundlagen: Formenwahlfreiheit der Verwaltung und „Privatisierung“	23
2. Rechtsbindungen bei privatrechtlichem Handeln der Verwaltung	24
3. Klassische Problemfälle der Abgrenzung von öffentlich-rechtlichem und privatrechtlichem Handeln	25
B. Rechtsgrundlagen des Verwaltungsrechts	29
I. Verfassungsgrundlagen des Verwaltungsrechts	29
1. Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht	29
2. Verfassungsgrundlagen des materiellen Verwaltungsrechts	30
a) Gesetzesbindung der Verwaltung	30
aa) Vorrang des Gesetzes	30
bb) Vorbehalt des Gesetzes	31
b) Vertrauensschutz	32
c) Verhältnismäßigkeitsgebot	33
3. Verfassungsgrundlagen des Verwaltungsprozessrechts	33
II. Unionsrechtliche Vorgaben für das Verwaltungsrecht	34
III. Bundesrecht	35
1. Materielles Recht: das Verwaltungsverfahrensgesetz und das besondere Verwaltungsrecht des Bundes	35
2. Prozessrecht: Verwaltungsgerichtsordnung und Gerichtsverfassungsgesetz	36
IV. Die Bedeutung des Landesrechts im Verwaltungsrecht	37
1. Materielles Recht: die Verwaltungsverfahrensgesetze und das besondere Verwaltungsrecht der Länder	37
2. Prozessrecht: Ausführungsrecht der Länder zur Verwaltungsgerichtsordnung	37
C. Wesentliche Funktionen des allgemeinen Verwaltungsrechts	38
I. Überblick	38
II. Verwaltungsrecht als Verfahrensrecht	38
1. Kurzer Überblick über das Verwaltungsverfahrenrecht	38
2. Ablauf und wesentliche Grundsätze des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens	39
III. Verwaltungsrecht als Organisationsrecht	39
1. Klausurbedeutung und Schwierigkeiten des Organisationsrechts	39

2.	Öffentlich-rechtliche Organisationsformen und Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts	40
3.	Verteilung der Verwaltungskompetenzen	41
a)	Verfassungsrechtliche Grundlagen	41
b)	Unmittelbare und mittelbare Staatsverwaltung	42
c)	Die Bestimmung der zuständigen Behörde in verwaltungsrechtlichen Fällen	43
4.	Aufbau, Zuständigkeiten und Spruchkörper der Verwaltungsgerichtsbarkeit	44
IV.	Verwaltungsrecht als „Instrumentenkasten“	45
<b>2. Kapitel:</b>	<b>Die Prüfung der Erfolgsaussichten verwaltungsgerichtlicher Rechtsbehelfe</b>	<b>47</b>
A.	Die Prüfung der Zulässigkeit verwaltungsgerichtlicher Rechtsbehelfe	47
I.	Erläuterung der Vorgehensweise	47
II.	Die Prüfung der Zulässigkeit verwaltungsgerichtlicher Rechtsbehelfe	47
1.	Konnexität von Verwaltungsprozessrecht und materiellem Verwaltungsrecht	47
2.	Vorschlag eines einheitlichen Prüfungsschemas für die Zulässigkeit verwaltungsrechtlicher Rechtsbehelfe	48
3.	Erläuterung des Prüfungsschemas mit Beispielen und Formulierungshinweisen	50
a)	Zur Bedeutung der §§ 17 ff. VVG für die Zulässigkeitsprüfung	50
b)	Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs	50
aa)	Grundlagen und aufdrängende Sonderzuweisungen	50
bb)	Öffentlich-rechtliche Streitigkeit	51
cc)	Nichtverfassungsrechtliche Streitigkeit	53
dd)	Abdrängende Sonderzuweisungen	54
ee)	Schaubild zur Prüfung der Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs	56
ff)	Formulierungsbeispiele zur Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs	56
c)	Statthafte Rechtsschutzform	58
d)	Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts	58
e)	Klagebefugnis	58
aa)	Grundkonzeption und Anwendungsbereich	58
bb)	Materiell-rechtliche Grundlage: das subjektiv-öffentliche Recht	59
(1)	Grundlagen	59
(2)	Die Ermittlung subjektiv-öffentlicher Rechte	59
(3)	Anspruch und subjektiv-öffentliches Recht	61
cc)	Die Prüfung der Klagebefugnis in der Klausur	62
dd)	Formulierungsbeispiele	62
f)	Richtiger Beklagter	64
g)	Beteiligtenfähigkeit	65
h)	Prozessfähigkeit	65
i)	Klageartspezifische Zulässigkeitsvoraussetzungen	66
aa)	Das Widerspruchsverfahren	66

bb) Klagefrist	67
j) Rechtsschutzbedürfnis	68
k) Ergebnis	69
l) Formulierungsbeispiel für eine unproblematische Zulässigkeitsprüfung	69
4. Anhang: Prozessuale Erleichterungen	71
a) Klagehäufung, § 44 VwGO	71
b) Beiladung, § 65 VwGO	71
B. Die Prüfung der Begründetheit verwaltungsgerichtlicher Rechtsbehelfe	72
I. Klausurtypische Begründetheitsprobleme im Überblick	72
II. Leitfragen der Begründetheitsprüfung	73
1. Hat die Verwaltung rechtmäßig gehandelt?	73
a) Grundlagen	73
b) Prüfungsaufbau	74
2. Hat der Kläger einen Anspruch auf ein bestimmtes Verwaltungshandeln?	75
3. Besteht ein Rechtsverhältnis?	76
a) Grundlagen	76
b) Verbindung zu Rechtmäßigkeits- und Anspruchsaufbau	76
III. Verwaltungsrechtliche Anspruchsgrundlagen	77
1. Klausurwichtige Anspruchsnormen im Verwaltungsrecht	77
2. Klausurwichtige ungeschriebene Anspruchsgrundlagen im Verwaltungsrecht	78
a) Einführung	78
b) Der allgemeine verwaltungsrechtliche Folgenbeseitigungsanspruch	79
c) Der öffentlich-rechtliche Unterlassungsanspruch	81
d) Der öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch	82
IV. Typische Problemkonstellationen bei der Begründetheitsprüfung	83
1. Der entscheidungserhebliche Zeitpunkt im Verwaltungsrecht	83
2. Das Nachschieben von Gründen im Verwaltungsprozess	85
3. Fehlerfolgenregeln im Verwaltungsrecht	86
4. Fragestellungen im Zusammenhang mit der verwaltungsgerichtlichen Kontrolldichte	87
a) Verfassungsrechtliche Grundlagen	87
b) Grundlagen von Ermessen und Beurteilungsspielraum	88
c) Einzelfragen des Ermessens	89
aa) Ermessen, Sollvorschriften und intendiertes Ermessen	89
bb) Ermessensreduzierung auf Null und Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung	89
cc) Ermessensfehlerlehre und Folgen von Ermessensfehlern	90
d) Einzelfragen des Beurteilungsspielraums	92
<b>3. Kapitel: Handlungsformen und Rechtsschutzkonstellationen im Verwaltungsrecht</b>	<b>94</b>
A. Grundlagen	94
I. Bedeutung und Wechselbezüglichkeit von Handlungsformen und Rechtsschutz im Verwaltungsrecht	94

II. Tatsächliches und rechtliches Verständnis von Handlungsformen der Verwaltung am Beispiel des Plans	94
III. Handlungsformen und Rechtsschutz im Überblick	95
1. Überblick über die Handlungsformen der Verwaltung	95
2. Überblick über den verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz	96
a) Rechtsschutzformen	96
b) Wesentliche Unterscheidungen in Bezug auf den verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz	97
aa) Rechtsschutz in der Hauptsache und einstweiliger Rechtsschutz	97
bb) Repressiver und vorbeugender Rechtsschutz	97
cc) Außenrechtsstreit und Innenrechtsstreit	97
B. Der Verwaltungsakt und der Rechtsschutz im Zusammenhang mit dem Verwaltungsakt	99
I. Der Verwaltungsakt als Handlungsform der Verwaltung	99
1. Grundlagen	99
a) Wesen und Bedeutung des Verwaltungsakts	99
b) Arten des Verwaltungsakts	99
c) Grundsätzliche Wirksamkeit des rechtswidrigen Verwaltungsakts	100
d) Bestandskraft des Verwaltungsakts	101
e) Verwaltungsakt-Befugnis	101
2. Die einzelnen Merkmale des Verwaltungsakts	102
a) Hoheitliche Maßnahme auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts	102
b) Behörde	102
c) Regelung	103
d) Einzelfall	104
e) Unmittelbare Rechtswirkung nach außen (Außenwirkung)	105
3. Wirksamkeit und Bekanntgabe von Verwaltungsakten	107
a) Begriff und Rechtswirkung der Bekanntgabe des Verwaltungsakts	107
b) Bekanntgabe und Zustellung von Verwaltungsakten	108
c) Sonderproblem Bekanntgabe von Verkehrszeichen	108
4. Rechtmäßigkeit und Fehlerfolgen beim Verwaltungsakt	109
a) Die Rechtmäßigkeit von Verwaltungsakten und ihre Prüfung	109
b) Fehlerfolgenregime: §§ 42 ff. VwVfG	110
II. Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt und Rechtsschutz gegen Nebenbestimmungen	112
1. Wesen, Zweck und Zulässigkeit von Nebenbestimmungen	112
2. Die verschiedenen Arten von Nebenbestimmungen	113
3. Nebenbestimmungen und modifizierende Gewährungen	114
4. Rechtsschutz gegen Nebenbestimmungen	114
III. Die Aufhebung von Verwaltungsakten: §§ 48–51 VwVfG	116
1. Grundlagen und Gesetzessystematik	116
2. Die Rücknahme rechtswidriger Verwaltungsakte nach § 48 VwVfG	119
3. Der Widerruf rechtmäßiger Verwaltungsakte nach § 49 VwVfG	120
4. Die Aufhebung von Verwaltungsakten während des Rechtsbehelfsverfahrens nach § 50 VwVfG	121

5.	Das Wiederaufgreifen des Verwaltungsverfahrens nach § 51 VwVfG	122
6.	Aufhebung von Verwaltungsakten und europäisches Unionsrecht	123
a)	Die Rückforderung unionsrechtswidriger Beihilfen	123
aa)	Unionsrechtlicher Hintergrund	123
bb)	Unionsrechtliche Modifikationen bei der Anwendung von § 48 VwVfG	124
b)	Die Rücknahme unanfechtbarer unionsrechtswidriger belastender Verwaltungsakte	125
IV.	Die Verwaltungsakt-Klagen	125
1.	Grundlagen	125
2.	Zulässigkeitsprobleme der Verwaltungsakt-Klagen	126
a)	Statthaftigkeit der Verwaltungsakt-Klagen	126
b)	Durchführung und klassische Probleme des Widerspruchsverfahrens	128
aa)	Durchführung des Widerspruchsverfahrens	128
bb)	Einlassen der Behörde auf einen unzulässigen Widerspruch	129
cc)	Die reformatio in peius im Widerspruchsverfahren	129
3.	Begründetheitsprüfung bei den Verwaltungsakt-Klagen	131
a)	Anfechtungsklage	131
b)	Verpflichtungsklage	132
4.	Die Fortsetzungsfeststellungsklage als verlängerte Verwaltungsakt-Klage	133
a)	Rechtsnatur und Anwendungsbereich der Fortsetzungsfeststellungsklage	133
b)	Die Erledigung des Verwaltungsakts	134
c)	Zulässigkeitsprobleme der Fortsetzungsfeststellungsklage	134
d)	Begründetheitsprüfung bei der Fortsetzungsfeststellungsklage	136
C.	Der Realakt und der Rechtsschutz im Zusammenhang mit dem Realakt	136
I.	Der Realakt als Handlungsform der Verwaltung	136
II.	Die allgemeine Leistungsklage zur Abwehr von Realakten oder zur Durchsetzung von Ansprüchen auf Realakte	137
1.	Grundlagen	137
2.	Zulässigkeitsfragen der allgemeinen Leistungsklage	137
3.	Begründetheitsprüfung bei der allgemeinen Leistungsklage	137
III.	Der vorbeugende Rechtsschutz gegen Realakte	138
1.	Unterscheidung zwischen vorbeugendem und vorläufigem Rechtsschutz	138
2.	Voraussetzungen der Inanspruchnahme vorbeugenden Rechtsschutzes	138
D.	Der Verwaltungsvertrag und der Rechtsschutz im Zusammenhang mit dem Verwaltungsvertrag	139
I.	Der Vertrag als Handlungsform der Verwaltung	139
1.	Grundlagen	139
2.	Das Regelungssystem der §§ 54 bis 62 VwVfG	140
3.	Ungeregelte Fragestellungen	141
a)	Die Abgrenzung von verwaltungsrechtlichen und privatrechtlichen Verträgen	141
b)	Die Abgrenzung zwischen Vertrag und Verwaltungsakt	142

c) Weitere Vertragstypen	142
4. Das Fehlerfolgenregime des § 59 VwVfG	142
a) Rechtswidrigkeit und Nichtigkeit des Verwaltungsvertrags	142
b) Die Nichtigkeit von Verwaltungsverträgen im Einzelnen	143
c) Folgen nichtiger Verträge	144
5. Leistungsstörungen und Rechtswegfragen	144
II. Klausur- und Rechtsschutzkonstellationen beim Verwaltungsvertrag	145
E. Die Feststellungsklage und ihre Querschnittsfunktion im Rechtsschutzsystem	146
I. Grundlagen	146
II. Subsidiarität der Feststellungsklage	148
III. Zulässigkeitsfragen der allgemeinen Feststellungsklage	148
IV. Begründetheitsprüfung bei der allgemeinen Feststellungsklage	149
F. Normsetzung der Verwaltung und Rechtsschutz gegen Normen der Verwaltung	149
I. Normsetzung der Verwaltung	149
II. Rechtsschutz gegen Normen im Verwaltungsrecht	150
1. Die Unterscheidung zwischen prinzipalem und inzidentem Rechtsschutz	150
2. Das verwaltungsgerichtliche Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO	152
a) Statthaftigkeit	152
b) Zulässigkeitsprüfung im Übrigen	152
c) Begründetheitsprüfung	153
III. Klagen auf Normerlass im Verwaltungsrecht	153
G. Innenrecht der Verwaltung und Innenrechtsstreit	154
I. Rechtsbeziehungen des Innenrechts	154
II. Handlungsformen des Innenrechts	154
1. Überblick	154
2. Vertiefung zur Außenwirkung von Verwaltungsvorschriften	155
III. Der Innenrechtsstreit	156
1. Grundlagen	156
2. Zulässigkeitsprüfung	156
3. Begründetheitsprüfung	158
<b>4. Kapitel: Der einstweilige Rechtsschutz im Verwaltungsprozess</b>	<b>159</b>
A. Grundlagen	159
I. Rechtlicher und tatsächlicher Hintergrund	159
II. Arten einstweiligen Rechtsschutzes in der Verwaltungsgerichtsordnung	159
B. Der einstweilige Rechtsschutz nach §§ 80–80b VwGO	160
I. Wesen und Rechtsfolgen der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 1 VwGO	160
II. Das Entfallen der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 2 VwGO	161
III. Die Aussetzung der Vollziehbarkeit eines Verwaltungsakts nach § 80 Abs. 4 und Abs. 5 VwGO	163
1. Aussetzung durch die Behörde	163
2. Aussetzung durch das Gericht	163
a) Grundlagen	163

b) Entscheidungsmaßstab	164
aa) Ausgangslage	164
bb) Bedeutung der Begründungsanforderung in § 80 Abs. 3 VwGO für die Erfolgsaussichten eines Antrags auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung	164
c) Einzelfragen	166
aa) Faktischer Vollzug	166
bb) Vollziehbarkeitsanordnungen beim Verwaltungsakt mit Doppelwirkung	166
d) Rechtsbehelfe	167
IV. Prüfung der Erfolgsaussichten von Anträgen nach § 80 Abs. 5 VwGO	167
1. Zulässigkeitsprüfung	167
2. Begründetheitsprüfung	168
C. Der einstweilige Rechtsschutz nach § 123 VwGO	170
I. Grundlagen	170
II. Zulässigkeitsprüfung	171
III. Begründetheitsprüfung	171
IV. Einzelfragen	172
1. Das sogenannte Verbot der Vorwegnahme der Hauptsache	172
2. Einstweilige Anordnungen bei behördlichen Ermessensentscheidungen	173
D. Der einstweilige Rechtsschutz nach § 47 Abs. 6 VwGO	173
E. Unionsrechtliche Einflüsse auf den einstweiligen Rechtsschutz im Verwaltungsprozess	174
<b>5. Kapitel: Wichtige Spezialgebiete des Allgemeinen Verwaltungsrechts</b>	<b>176</b>
A. Vorbemerkung	176
B. Bedeutung, System und Einzelfragen des Staatshaftungsrechts	176
I. Grundlagen	176
1. Anliegen der Darstellung	176
2. Die Unterscheidung zwischen rechtswidrigem und rechtmäßigem Handeln im Staatshaftungsrecht	177
II. Entwicklungslinien des Staatshaftungsrechts	178
1. Amtshaftung und Aufopferung als historisch überlieferte Anspruchsgrundlagen des Staatshaftungsrechts	178
a) Amtshaftung	178
b) Aufopferung	179
2. Die Rechtsentwicklung unter dem Grundgesetz	180
a) Anspruch aus enteignungsgleichem Eingriff	180
b) Folgenbeseitigungsanspruch	181
c) Unionsrechtlicher Staatshaftungsanspruch	181
3. Kodifikationsbestrebungen im Staatshaftungsrecht	182
III. Staatshaftung und Verfassung	182
1. Verfassungsrechtliche Verankerung	182
2. Richterliche Rechtsfortbildung	183
3. Primärrechtsschutz und Sekundärrechtsschutz im öffentlichen Recht	183

IV. Systematisierung der staatshaftungsrechtlichen Anspruchsgrundlagen nach Anspruchszielen	184
1. Ausgangslage: Restitutions- und Kompensationsansprüche im Staatshaftungsrecht	184
2. Überblick über die Kompensationsansprüche des Staatshaftungsrechts	186
a) Schadensersatzansprüche	186
aa) Amtshaftungsanspruch	186
bb) Haftung im Rahmen verwaltungsrechtlicher Schuldverhältnisse	188
b) Entschädigungsansprüche	190
aa) Entschädigungsansprüche bei rechtmäßigem Staatshandeln („eigentliche Sonderopferhaftung“)	190
(1) Aufopferungsanspruch	190
(2) Polizeirechtlicher Entschädigungsanspruch bei rechtmäßigem Handeln	191
(3) Enteignungsentschädigung	191
(4) Ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums	191
(5) Anspruch aus enteignendem Eingriff	192
bb) Entschädigungsansprüche aus dem Bereich der Staatsunrechthaftung („uneigentliche Sonderopferhaftung“)	193
(1) Anspruch aus aufopferungsgleichem Eingriff	193
(2) Polizeirechtlicher Entschädigungsanspruch bei rechtswidrigem Handeln	194
(3) Anspruch aus enteignungsgleichem Eingriff	194
cc) Gesamtübersicht zu den Entschädigungsansprüchen	195
3. Die Haftung für Verletzungen des Völker- oder Europarechts	196
a) Staatshaftung für Verletzungen des Völkerrechts	196
b) Staatshaftung für Verletzungen des Unionsrechts	196
V. Systematisierung der Voraussetzungen der einzelnen Anspruchsinstitute	197
VI. Zur Vorgehensweise in Klausuren	200
C. Überblick über das Verwaltungsvollstreckungsrecht	203
I. Grundlagen	203
1. Funktion des Verwaltungsvollstreckungsrechts	203
2. Examensrelevanz und typische Klausurkonstellationen	203
3. Rechtsgrundlagen	204
4. Anwendungsbereich des Verwaltungsvollstreckungsrechts bei gefahrenabwehrrechtlichen Standardermächtigungen	204
II. Zwangsmittel, Vollstreckungsvoraussetzungen und Ablauf der Vollstreckung	205
1. Zwangsmittel	205
a) Ersatzvornahme	205
b) Zwangsgeld	205
c) Unmittelbarer Zwang	206

d) Die Abgrenzung von Ersatzvornahme und unmittelbarem Zwang anhand des Abschleppens von Kraftfahrzeugen	206
2. Die allgemeinen Vollstreckungsvoraussetzungen	207
a) Vorliegen eines wirksamen und vollstreckbaren Verwaltungsakts	207
b) Das Problem des Rechtswidrigkeitszusammenhangs in der Verwaltungsvollstreckung	207
3. Das Vollstreckungsverfahren	208
a) Überblick	208
b) Androhung des Zwangsmittels	209
c) Festsetzung des Zwangsmittels	209
d) Anwendung des Zwangsmittels	209
4. Vollstreckung ohne Grundverfügung	210
a) Grundlagen	210
b) Voraussetzungen des sofortigen Vollzugs	210
c) Sofortiger Vollzug trotz Grundverfügung	211
III. Rechtsschutz gegen Vollstreckungsmaßnahmen	211
1. Grundlagen	211
2. Verwaltungsvollstreckungsrecht und Amtshilfe	212
IV. Prüfungsschemata	212
D. Überblick über das Recht der öffentlichen Sachen	214
I. Grundlagen	214
II. Der öffentlich-rechtliche Status einer Sache	215
1. Begründung	215
2. Änderung und Aufhebung	216
III. Die Nutzung öffentlicher Sachen	216
1. Die Nutzung öffentlicher Sachen kraft Widmung: öffentliche Sachen im Gemeingebrauch	216
2. Die Nutzung öffentlicher Sachen kraft besonderer Zulassung: öffentliche Sachen im Anstaltsgebrauch und im Sondergebrauch	217
3. Keine allgemeine Nutzungsmöglichkeit: öffentliche Sachen im Verwaltungsgebrauch	218
IV. Typische Klausurprobleme	218
1. Die Abgrenzung zwischen Gemeingebrauch und Sondernutzung	218
2. Der straßenrechtliche Anliegergebrauch	219
3. Die Zulassung zu öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde	219
V. Das Recht der öffentlichen Sachen auf einen Blick	220
<b>Stichwortverzeichnis</b>	<b>221</b>