

NOMOSLEHRBUCH

Erbguth | Guckelberger

Allgemeines Verwaltungsrecht

mit Verwaltungsprozessrecht
und Staatshaftungsrecht

10. Auflage



Nomos

NOMOSLEHRBUCH

Prof. Dr. Wilfried Erbguth,
Universität Rostock

Prof. Dr. Annette Guckelberger,
Universität des Saarlandes

Allgemeines Verwaltungsrecht

mit Verwaltungsprozessrecht
und Staatshaftungsrecht

10. Auflage



Nomos

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

ISBN 978-3-8487-6097-8 (Print)

ISBN 978-3-7489-0121-1 (ePDF)

10. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Vorwort mit wichtigen Hinweisen zur Arbeit mit dem Buch

Ich freue mich sehr, dass die von mir erstmals verantwortete Neuauflage des Lehrbuchs von *Wilfried Erbguth* auf positive Resonanz bei den Lesern gestoßen ist. Deshalb erscheint das etablierte Lehrbuch nunmehr nach kurzer Zeit bereits in 10. Auflage. Das Lehrbuch wurde wesentlich überarbeitet und auf den aktuellsten Stand gebracht, um die Studierenden bestmöglich auf ihre Prüfungen vorzubereiten. Dabei wird das bewährte didaktische Konzept des Lehrbuchs fortgesetzt, welches die Bedeutung des allgemeinen Verwaltungsrechts in seiner Vernetzung mit dem besonderen Verwaltungsrecht sowie Verwaltungsprozessrecht aufzeigt. Im Vordergrund stehen Querverbindungen zu den examensrelevanten Gebieten des Pflichtstoffs der juristischen Staatsprüfungen (öffentliches Baurecht, Kommunalrecht und Polizeirecht) sowie zu Fragen, die zum Grundwissen des Wirtschaftsverwaltungsrechts gehören.

Allgemeines und **besonderes Verwaltungsrecht** sind miteinander verflochten, weil das allgemeine Recht vielfach die Grundlage des besonderen Rechts bildet und das allgemeine (Verwaltungs-)Recht regelmäßig erst im Wege des besonderen Verwaltungsrechts Anwendung findet. Die Darstellung möchte die(se) enge Verbindung zwischen allgemeinem und besonderem Verwaltungsrecht besonders verdeutlichen. Indem an den Schnittstellen zum allgemeinen (Verwaltungs-)Recht in wesentliche Grundlagen des besonderen Verwaltungsrechts eingeführt wird, erleichtert das die nähere Befassung im Rahmen des weiteren Studiums.

Das **Verwaltungsprozessrecht** erscheint weiterhin nicht monolithisch am Ende der Abhandlung, sondern wird jeweils an passender Stelle problemorientiert dem allgemeinen Verwaltungsrecht zugeordnet, um die prozessuale und damit praktische Bedeutung der jeweiligen Rechtsfragen aufzuzeigen.

Die Darstellung will den Einstieg in das allgemeine Verwaltungsrecht erleichtern, aber auch die Möglichkeit der Vertiefung geben. Damit eignet sie sich nicht allein zur erstmaligen Aneignung des Stoffs, sondern dient zugleich der fortgeschrittenen juristischen Ausbildung und zur Examensvorbereitung. Dergestalt gilt für die Arbeit mit dem Buch folgende **Zweiteilung**:

- Bei der **erstmaligen Aneignung** des allgemeinen Verwaltungsrechts können die in *kleinerer Schrift gesetzten Passagen* im Text *übersprungen* werden. Entsprechendes gilt für *umfangreiche Fußnoten*, die zusätzliche Erläuterungen, Hinweise und Bewertungen liefern.
- Zur **vertiefenden Wiederholung** am Ende der erstmaligen Beschäftigung mit dem allgemeinen Verwaltungsrecht, in späteren Studienabschnitten oder zur Examensvorbereitung, ferner für die (Verwaltungs-)Praxis, ist es hingegen *unabdingbar*, die in *kleinerer Schrift gesetzten Passagen* im Text mitzulesen und zu durchdenken. Hinsichtlich des dort vorzufindenden zusätzlichen Stoffs ging das Bemühen dahin, diesen möglichst knapp, aber gleichwohl verständlich und eingängig darzustellen.
- Zur Verstärkung des Lerneffekts empfiehlt sich unabhängig von der Wissensstufe, die Fälle zunächst selbstständig zu lösen, bevor die angebotene Lösung zur Kontrolle herangezogen wird.

Für wertvolle Recherche- und Überprüfungsarbeiten sowie Anmerkungen aus Sicht von Examenskandidatinnen und -kandidaten möchte ich mich bei meinem Lehrstuhlteam Dipl. iur. Sabrina Balz, Ass. iur. Emrah Dilek, Dipl. iur. Katja Gluding, Dipl. iur. Franziska Lind, Ass. iur. Dr. Manuel Kollmann, Dipl. iur. Dominik Nüßgen, Dipl. iur. Gina Starosta, cand. iur. Alexandra Fiedler, cand. iur. Florian Zenner und stud. iur. Max Müller bedanken. Dank gebührt des Weiteren meiner Sekretärin, Frau Marlies Weber, für das Korrekturlesen.

Ich hoffe, dass das nun in 10. Auflage vorliegende Lehrbuch weiterhin wohlwollend angenommen wird. Rückmeldungen und Verbesserungsvorschläge aus dem Leserkreis sind jederzeit willkommen, am einfachsten per E-Mail an:
a.guckelberger@mx.uni-saarland.de.

Saarbrücken, im August 2019

Annette Guckelberger

Vorwort zur 1. Auflage

Dem gut besetzten Kanon der Darstellungen zum allgemeinen Verwaltungsrecht ein weiteres Buch hinzuzufügen, stellt ein riskantes Unterfangen dar. Das Wagnis ist auch nur deshalb eingegangen worden, weil die Erfahrung lehrt, dass trotz aller – traditionsreichen wie jüngeren – Abhandlungen der Zugang zu diesem Rechtsgebiet von Seiten der Studierenden vielfach als dornig begriffen wird: Das (allgemeine) Verwaltungsrecht rangiert im ohnehin nicht sonderlich beliebten „Ö-“Recht regelmäßig am untersten Ende.

In Anbetracht dessen versteht sich die bewusst nicht ausufernd verfasste Darstellung als reines Lehrbuch. Es versucht auf sprachlich eingängige Weise und mit einer Vielzahl von Beispielen und Fällen die Materie nicht nur verständlich, sondern auch schmackhaft zu machen. Zur Vertiefung finden sich in den Fußnoten ergänzende Bemerkungen mit weiterführenden Hinweisen.

Zu danken ist Frau Wissenschaftlicher Mitarbeiterin *Jana Kenzler* für weitreichende inhaltliche Vorarbeiten. Frau *Kathrin Podehl*, die am Lehrstuhl für öffentliches Recht und am Ostseeinstitut für Seerecht, Umweltrecht und Infrastrukturrecht die Aufgaben der Verwaltung und Organisation wahrnimmt, hat – nicht zum ersten Mal – mit Sorgfalt die notwendigen Korrekturen und Formatierungen vorgenommen; auch ihr gebührt daher Dank.

Dankbar wäre ich schließlich für Hinweise, Anregungen und Kritik.

Rostock, im Januar 2005

Inhalt

Vorwort mit wichtigen Hinweisen zur Arbeit mit dem Buch	5
Vorwort zur 1. Auflage	7
Verzeichnis der Übersichten und Prüfungsschemata	25
Abkürzungsverzeichnis	27
Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur	34

TEIL 1 EINFÜHRUNG

§ 1 Begriff der öffentlichen Verwaltung	40
§ 2 Verwaltungsrecht und Verfassungsrecht	45
§ 3 Verwaltungsrecht und Unionsrecht	47
I. Geltungsumfang des Unionsrechts in den Mitgliedstaaten	48
II. Auswirkungen des Unionsrechts auf die mitgliedstaatliche Verwaltung	51
1. Umsetzung durch nationales Recht	51
2. Vollzug durch nationale Behörden	51
3. Europäischer Verwaltungsverbund	53
4. Europäische Verwaltungszusammenarbeit	54
§ 4 Wiederholungs- und Verständnisfragen zu Teil 1	55

TEIL 2 GRUNDLAGEN DES VERWALTUNGSRECHTS

§ 5 Einordnung und Abgrenzungen des Verwaltungsrechts im Gesamtrechtssystem der Bundesrepublik Deutschland	57
I. Verwaltungsrecht und seine Untergliederungen	57
II. Verwaltungsrecht als Teilgebiet des öffentlichen Rechts und seine Abgrenzung zum Privatrecht	58
1. Bedeutung der Abgrenzung	58
2. Ansatzpunkte für die Abgrenzung	58
a) Abgrenzungstheorien	59
b) Aufgabenbereich der Behörde	62
c) Zwei-Stufen-Theorie	63
d) Problemfälle	64
aa) Realakte	64
bb) Rechtsakte	67
III. Prüfung der Generalklausel in § 40 Abs. 1 VwGO	68
1. Aufdrängende Sonderzuweisungen	69
2. Merkmale der Generalklausel in § 40 Abs. 1 VwGO	69
a) Öffentlich-rechtliche Streitigkeit	70
b) Nichtverfassungsrechtliche Streitigkeit	70
c) Fehlen einer abdrängenden Sonderzuweisung	72

d) Verfahren bei Rechtswegstreitigkeiten	73
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	74
§ 6 Verwaltungsorganisation	76
I. Grundbegriffe	76
1. Verwaltungsträger	76
2. Organ, Behörde, Amt	77
II. Zuständigkeiten	79
III. Verwaltungsaufbau	79
1. Unmittelbare Staatsverwaltung	81
a) Unmittelbare Bundesverwaltung	81
b) Unmittelbare Landesverwaltung	82
2. Mittelbare Staatsverwaltung	82
a) Körperschaften	83
b) Anstalten	85
c) Stiftungen	86
d) Beliehene	87
IV. Staatsaufsicht	89
1. Arten der Aufsicht	89
2. Aufsicht bei unmittelbarer Staatsverwaltung	90
3. Aufsicht bei mittelbarer Staatsverwaltung	90
4. Aufsicht des Bundes gegenüber den Ländern	91
V. Wiederholungs- und Verständnisfragen	91
§ 7 Rechtsquellen der Verwaltung	92
I. Verfassungsrecht	92
II. Formelle Gesetze	92
III. Materielle Gesetze	93
1. Rechtsverordnungen	93
2. Satzungen	94
IV. Verwaltungsvorschriften	94
V. Gewohnheitsrecht	94
VI. Richterrecht	95
VII. Allgemeine Rechtsgrundsätze	95
VIII. Unionsrecht und Völkerrecht	96
1. Unionsrecht	96
2. Völkerrecht	97
IX. Rangordnung der Rechtsquellen	97
X. Prüfungs- und Verwerfungskompetenz der Verwaltung	100
XI. Wiederholungs- und Verständnisfragen	102
§ 8 Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	103
I. Vorrang des Gesetzes	103
II. Vorbehalt des Gesetzes	104
1. Begriff	104
2. Parlamentsvorbehalt und Rechtssatzvorbehalt	105
3. Zum Geltungsbereich des Vorbehalts des Gesetzes	106
a) Eingriffsverwaltung	106
b) Leistungsverwaltung	107

III. Wiederholungs- und Verständnisfragen	109
§ 9 Subjektiv-öffentliche Rechte	110
I. Begriffsbestimmung	110
II. Voraussetzungen für die Annahme subjektiv-öffentlicher Rechte	110
1. Allgemeines und Herangehensweise	110
a) Explizite Aussage zum (Nicht-)Vorliegen eines subjektiven öffentlichen Rechts	111
b) Schutznormtheorie	111
2. Einzelfragen	114
a) Formelle Vorschriften, insbesondere Verfahrensregelungen	114
b) Grundrechte und grundrechtsähnliche Rechtspositionen	115
c) Europarecht im engeren und weiteren Sinne	117
III. Verwaltungsprozessrechtliche Bedeutung: Klagebefugnis	121
1. Funktion und Bedeutung der Klagebefugnis	121
2. Vorliegen der Klagebefugnis	124
3. Klagebefugnis kraft Unionsrechts	128
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	134
§ 10 Verwaltungsrechtsverhältnisse	135
I. Begriff des Verwaltungsrechtsverhältnisses	135
II. Arten von Verwaltungsrechtsverhältnissen	135
III. Begründung von Verwaltungsrechtsverhältnissen	137
IV. Verwaltungsprozessrechtliche Bedeutung: Feststellungsklage	138
1. Statthaftigkeit	138
a) Richtiger Streitgegenstand	138
b) Subsidiarität	139
2. Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen	141
a) Feststellungsinteresse	141
b) Klagebefugnis	142
c) Widerspruchsverfahren und Klagefrist	143
d) Klagegegner	143
3. Allgemeine Zulässigkeitsvoraussetzungen	144
4. Begründetheit	144
V. Wiederholungs- und Verständnisfragen	146
§ 11 Systematisierung des Verwaltungshandelns und Verwaltungsrechtsschutz	147

TEIL 3 VERWALTUNGSAKT

§ 12 Begriff, Funktionen und Arten des Verwaltungsakts	151
I. Tatbestandsmerkmale des Verwaltungsakts	152
1. Hoheitliche Maßnahme	152
2. Behörde	153
3. Auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts	154
4. Regelung	155
a) Abgrenzung zu Realakten	156
b) Vorbereitungs- und Teilakte	158
c) Öffentlich-rechtliche Willenserklärungen	159

5. Einzelfall	160
a) Merkmale konkret-individuell/abstrakt-generell	161
b) Allgemeinverfügung	162
6. Außenwirkung	165
a) Abgrenzung zu innerdienstlichen Weisungen	165
b) Maßnahmen zwischen und innerhalb von Verwaltungsträgern	167
c) Mehrstufige Verwaltungsakte	169
d) Organisationsakte	170
7. Vollständig automatisierter Verwaltungsakt	173
II. Funktionen des Verwaltungsakts	175
III. Arten von Verwaltungsakten	176
1. Befehlende, gestaltende und feststellende Verwaltungsakte	176
a) Befehlende Verwaltungsakte	176
b) Gestaltende Verwaltungsakte	176
c) Feststellende Verwaltungsakte	178
2. Begünstigende und belastende Verwaltungsakte	178
3. Einseitige und mitwirkungsbedürftige Verwaltungsakte; einstufige und mehrstufige Verwaltungsakte	179
4. Behördliche Erklärungen – Zusage/Zusicherung, Vorbescheid, Teilgenehmigung, vorläufiger und vorsorglicher Verwaltungsakt	179
a) Zusicherung	180
b) Zusage	182
c) Vorbescheid	183
d) Teilgenehmigung	183
e) Vorläufiger Verwaltungsakt	184
f) Vorsorglicher Verwaltungsakt	185
5. Differenzierung mit Blick auf die räumliche Reichweite: Transnationale und interföderale Verwaltungsakte	186
a) Transnationaler Verwaltungsakt	186
b) Interföderaler Verwaltungsakt	188
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	188
§ 13 Bekanntgabe und Wirksamkeit von Verwaltungsakten, Rechtsnachfolge	189
I. Wirksamkeit von Verwaltungsakten	191
II. Bekanntgabe	193
1. Adressat der Bekanntgabe	193
2. Voraussetzungen der Bekanntgabe	194
3. Verwaltungsprozessuale Relevanz der Bekanntgabe	194
4. Formen der Bekanntgabe	194
III. Rechtsnachfolge	199
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	201
§ 14 Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen des Verwaltungsakts	202
I. Ermächtigungsgrundlage zum Erlass von Verwaltungsakten	203
1. Erforderlichkeit der Ermächtigungsgrundlage – Vorbehalt des Gesetzes	203
2. Verwaltungsaktbefugnis	204

II. Formelle Rechtmäßigkeit	207
1. Zuständigkeit	207
a) Sachliche Zuständigkeit	207
b) Örtliche Zuständigkeit	208
2. Verfahren	209
a) Verwaltungsverfahren	209
aa) Anwendungsbereich des VwVfG	210
bb) Verfahrensarten	212
cc) Allgemeine Verfahrensgrundsätze des nichtförmlichen Verfahrens	217
b) Anhörung als besonderes Verfahrenserfordernis	218
c) Akteneinsicht	220
3. Form	222
4. Rechtsbehelfsbelehrung als Formerfordernis der VwGO	224
III. Materielle Rechtmäßigkeit	224
1. Unbestimmte Rechtsbegriffe und Beurteilungsspielraum	226
a) Unbestimmte Rechtsbegriffe	226
b) Beurteilungsspielraum	227
aa) Prüfungs- und prüfungsähnliche Entscheidungen	229
bb) Weitere unbestimmte Rechtsbegriffe mit Beurteilungsspielraum	231
2. Ermessen	234
a) Begriff	234
b) Arten von Ermessen	235
c) Rechtsbindung des Ermessens	237
d) Ermessensfehler	237
e) Ermessensreduzierung auf Null	239
f) Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung	240
3. Koppelungsvorschriften	241
4. Exkurs: Planerische Abwägung	243
5. Übereinstimmung mit sonstigen Rechtsgrundsätzen und höherrangigem Recht	244
a) Verhältnismäßigkeit	245
b) Bestimmtheit	246
c) Tatsächliche und rechtliche Unmöglichkeit	247
d) Kein Verstoß gegen die Rechtskraft eines vorherigen Urteils	248
e) Kein Verstoß gegen sonstiges höherrangiges Recht	248
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	249

§ 15 Rechtsfolgen fehlerhafter Verwaltungsakte	250
I. Rechtsunwirksamkeit und Rechtswidrigkeit von Verwaltungsakten	250
1. Nichtigkeitsgründe	251
2. Nichtigkeitsfolgen	253
II. Anfechtbarkeit und Aufhebbarkeit	254
1. Anfechtbarkeit	254
a) Widerspruch und Anfechtungsklage	254
b) Bestandskraft von Verwaltungsakten	255
2. Aufhebbarkeit	255
3. Teilrechtswidrigkeit, Teilanfechtbarkeit und Teilaufhebbarkeit	256

III.	Folgen von Verfahrens- und Formfehlern	256
1.	Heilung von Verfahrens- und Formfehlern	259
2.	Unbeachtlichkeit bestimmter formeller Fehler	262
IV.	Umdeutung fehlerhafter Verwaltungsakte	265
V.	Sonstige Fehlerfolgen	266
VI.	Wiederholungs- und Verständnisfragen	267
§ 16	Rücknahme und Widerruf von Verwaltungsakten	268
I.	Begriffe: Rücknahme und Widerruf	268
1.	Unterscheidung rechtmäßige und rechtswidrige Verwaltungsakte	269
2.	Unterscheidung belastende und begünstigende Verwaltungsakte	270
II.	Rücknahme	272
1.	Belastende Verwaltungsakte	273
2.	Begünstigende Verwaltungsakte	274
a)	Rücknahme leistungsgewährender Verwaltungsakte	275
aa)	Vertrauenstatbestand	275
bb)	Schutzwürdigkeit	276
b)	Rücknahme sonstiger begünstigender Verwaltungsakte	278
3.	Rücknahmefrist	280
III.	Widerruf	283
1.	Belastende Verwaltungsakte	284
2.	Begünstigende Verwaltungsakte	285
IV.	Erstattungspflicht	289
V.	Rücknahme und Widerruf von begünstigenden Verwaltungsakten mit belastender Drittwirkung	291
VI.	Rücknahme und Widerruf unionsrechtswidriger Verwaltungsakte	292
1.	Rücknahme belastender unionsrechtswidriger Verwaltungsakte	292
2.	Rücknahme begünstigender unionsrechtswidriger Verwaltungsakte	292
3.	Widerruf nachträglich unionsrechtswidriger Verwaltungsakte	295
VII.	Wiederholungs- und Verständnisfragen	297
§ 17	Wiederaufgreifen des Verfahrens	298
I.	Zulässigkeit des Antrags auf Wiederaufgreifen des Verfahrens i.e.S.	299
II.	Begründetheit des Antrags auf Wiederaufgreifen des Verfahrens i.e.S.	300
III.	Begründetheit des Antrags auf Aufhebung des Verwaltungsakts	301
IV.	Wiederaufgreifen i.w.S.	302
V.	Exkurs: Wiederaufnahme des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens	303
VI.	Wiederholungs- und Verständnisfragen	305
§ 18	Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt	306
I.	Arten von Nebenbestimmungen, Rechtsnatur, Abgrenzung	307
1.	Befristung	307
2.	Bedingung	307
3.	Widerrufsvorbehalt	308
4.	Auflage	308
5.	Auflagenvorbehalt	309
6.	Rechtsnatur der Nebenbestimmungen	309
7.	Abgrenzung	309
a)	Abgrenzung zwischen Auflage und Bedingung	309

b) Abgrenzung zwischen Auflage und Inhaltsbestimmung sowie „modifizierender Auflage“	311
II. Rechtliche Zulässigkeit von Nebenbestimmungen	312
III. Rechtsschutz gegen Nebenbestimmungen	313
1. Meinungsstand	314
2. Beurteilung	314
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	316
§ 19 Vollstreckung von Verwaltungsakten	317
I. Grundstrukturen der Vollstreckung	317
1. Begriff und Bedeutung	317
2. Rechtliche Grundlagen	318
II. Erzwingung von Handlungen, Duldungen und Unterlassungen	318
1. Überblick über die Zwangsmittel	318
a) Ersatzvornahme	319
b) Zwangsgeld	320
c) Unmittelbarer Zwang	322
2. Voraussetzungen	322
a) Gestrecktes Verfahren	322
aa) Grundverfügung	323
bb) Androhung des Zwangsmittels	325
cc) Festsetzung des Zwangsmittels	327
dd) Anwendung des Zwangsmittels	327
b) Sofortiger Vollzug	328
3. Keine Vollstreckungshindernisse	330
4. Keine Vollstreckung gegen Behörden	331
5. Rechtsschutzeröffnung	331
a) Gegen die Grundverfügung	331
b) Auf Einstellung der Vollstreckung	332
c) Gegen Vollstreckungsmaßnahmen	333
d) Gegen den Kostenbescheid	334
III. Vollstreckung wegen Geldforderungen	336
1. Ablauf des Vollstreckungsverfahrens	336
2. Rechtsschutz	337
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	340
§ 20 Rechtsschutz im Widerspruchs- und Klageverfahren bei Verwaltungsakten	341
I. Widerspruchsverfahren	342
1. Ablauf des Widerspruchsverfahrens	344
2. Zuständige Widerspruchsbehörde	345
3. Zulässigkeitsvoraussetzungen des Widerspruchs	346
a) Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs (§ 68 iVm § 40 Abs. 1 VwGO analog)	346
b) Statthaftigkeit des Widerspruchs (§ 68 iVm § 42 Abs. 1 VwGO analog)	346
c) Widerspruchsbefugnis (§ 68 iVm § 42 Abs. 2 VwGO analog)	348
d) Form und Frist des Widerspruchs (§ 70 VwGO)	348
e) Widerspruchs- bzw. Sachbescheidungsinteresse	351
f) Sonstige Zulässigkeitsvoraussetzungen	351

4.	Begründetheit des Widerspruchs	351
5.	Reformatio in peius	352
II.	Anfechtungs- und Verpflichtungsklage	355
1.	Statthaftigkeit	355
	a) Anfechtungsklage	355
	b) Verpflichtungsklage	356
2.	Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen der Anfechtungs- und Verpflichtungsklage	360
	a) Klagebefugnis	360
	b) Widerspruchsverfahren	361
	c) Klagefrist	363
	d) Klagegegner	364
3.	Allgemeine Zulässigkeitsvoraussetzungen der Anfechtungs- und Verpflichtungsklage	366
	a) Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs	366
	b) Beteiligungsfähigkeit	366
	c) Prozess- und Postulationsfähigkeit	367
	d) Rechtsschutzbedürfnis	368
	e) Zuständigkeit des Gerichts	370
	f) Klagehäufung	370
	g) Exkurs: Beiladung	371
4.	Begründetheit von Anfechtungs- und Verpflichtungsklage	372
	a) Anfechtungsklage	372
	b) Verpflichtungsklage	378
III.	Fortsetzungsfeststellungsklage	380
1.	Statthaftigkeit	380
2.	Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen	382
	a) Klagebefugnis	382
	b) Widerspruchsverfahren	383
	c) Klagefrist	383
	d) Klagegegner	384
	e) Fortsetzungsfeststellungsinteresse	384
3.	Allgemeine Zulässigkeitsvoraussetzungen	387
4.	Begründetheit der Fortsetzungsfeststellungsklage	387
IV.	Verfahrensgrundsätze im Verwaltungsprozess	391
V.	Wiederholungs- und Verständnisfragen	393
§ 21	Vorläufiger Rechtsschutz bei Verwaltungsakten	394
I.	Funktion und Arten vorläufigen Rechtsschutzes	394
II.	Aufschiebende Wirkung und Aussetzungsverfahren	394
1.	Begriff und Rechtsfolgen	394
2.	Voraussetzungen der aufschiebenden Wirkung	396
3.	Ausnahmetatbestände	396
	a) Ausnahmen kraft gesetzlicher Regelung	397
	b) Ausnahme kraft behördlicher Anordnung	398
	aa) Formelle Rechtmäßigkeit der Vollziehungsanordnung	399
	bb) Materielle Rechtmäßigkeit der Vollziehungsanordnung	401

4. Antrag auf Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung allgemein	402
a) Zulässigkeit des Antrags	402
aa) Statthaftigkeit	402
bb) Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen	404
b) Begründetheit des Antrags	405
c) Berücksichtigung des Unionsrechts	407
aa) Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts aufgrund nichtigen EU-Rechts	407
bb) Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts aufgrund fehlerhaften Vollzugs von EU-Recht	408
5. Vorläufiger gerichtlicher Rechtsschutz bei Verwaltungsakten mit Drittwirkung	409
a) Behördlicher Rechtsschutz	410
aa) § 80a Abs. 1 Nr. 1 VwGO	410
bb) § 80a Abs. 1 Nr. 2 VwGO	410
cc) § 80a Abs. 2 VwGO	411
b) Gerichtlicher Rechtsschutz	411
aa) Statthaftigkeit	411
(1) § 80a Abs. 3 S. 2 iVm § 80 Abs. 5 S. 1 VwGO	412
(2) § 80a Abs. 3 S. 2 iVm § 80 Abs. 5 S. 3 VwGO	412
bb) Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen	412
cc) Begründetheit	413
(1) Antrag auf Anordnung oder Wiederherstellung bzw. Feststellung der aufschiebenden Wirkung	413
(2) Antrag auf Anordnung der sofortigen Vollziehung und Antrag auf Aufhebung der behördlichen Aussetzung der Vollziehung	414
(3) Antrag auf Vornahme von Sicherungsmaßnahmen und Antrag auf Vollzugsfolgenbeseitigung	414
III. Einstweiliger gerichtlicher Rechtsschutz in der Verpflichtungssituation	416
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	417
§ 22 Rechtsmittel	418

TEIL 4 WEITERE HANDLUNGSFORMEN DER VERWALTUNG

§ 23 Realakte	421
I. Begriff	422
II. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen von Realakten	423
III. Informelles Verwaltungshandeln	425
IV. Rechtsschutz bei Realakten: allgemeine Leistungsklage und einstweiliger Rechtsschutz	426
1. Allgemeine Leistungsklage	427
a) Statthaftigkeit	427
b) Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen	428
aa) Klagebefugnis	428
bb) Widerspruchsverfahren und Klagefrist	429

cc) Klagegegner	429
dd) Qualifiziertes Rechtsschutzbedürfnis	429
c) Allgemeine Zulässigkeitsvoraussetzungen	431
aa) Beteiligungs- und Prozessfähigkeit	431
bb) Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis	431
d) Begründetheit	432
2. Sonderfall: Kommunalverfassungsstreit	434
a) Statthaftigkeit	437
b) Klagebefugnis	438
c) Allgemeines und besonderes Feststellungsinteresse	439
d) Sonstige Zulässigkeitsvoraussetzungen	439
e) Begründetheit	440
3. Einstweilige Anordnung nach § 123 VwGO	440
a) Statthaftigkeit	441
b) Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen	441
c) Begründetheit	442
V. Wiederholungs- und Verständnisfragen	445
§ 24 Öffentlich-rechtliche Verträge	447
I. Anwendungsbereich	447
II. Merkmale des öffentlich-rechtlichen Vertrags	448
1. Vertrag	448
2. Vertragsinhalt	449
3. Auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts	450
III. Arten öffentlich-rechtlicher Verträge	451
1. Koordinations- und subordinationsrechtliche öffentlich-rechtliche Verträge	452
2. Besondere Vertragstypen	453
a) Vergleichsvertrag	453
b) Austauschvertrag	454
IV. Ordnungsgemäßes Zustandekommen öffentlich-rechtlicher Verträge	456
1. Zulässigkeit des Handelns durch Vertrag	456
2. Formelle Rechtmäßigkeit	456
a) Zuständigkeit	456
b) Schriftform	457
c) Zustimmung von Dritten und Behörden	457
3. Materielle Rechtmäßigkeit	458
4. Der fehlerhafte öffentlich-rechtliche Vertrag	459
a) Rechtswidrigkeit und Rechtsunwirksamkeit	459
b) Nichtigkeit	460
aa) Besondere Nichtigkeitsgründe	460
bb) Allgemeine Nichtigkeitsvorschrift	460
cc) Folgen der Nichtigkeit	462
V. Abwicklung wirksamer öffentlich-rechtlicher Verträge	463
1. Durchsetzung	463
2. Anpassung oder Kündigung	463
VI. Wiederholungs- und Verständnisfragen	465

§ 25 Rechtsverordnungen	466
I. Begriff	466
II. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen der Rechtsverordnung	467
1. Ermächtigungsgrundlage	467
2. Formelle Rechtmäßigkeit	469
a) Zuständigkeit	469
b) Verfahren	470
c) Form	470
3. Materielle Rechtmäßigkeit	471
III. Rechtswidrigkeit der Rechtsverordnung und Rechtsschutz	472
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	475
§ 26 Satzungen	476
I. Begriff	476
II. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen der Satzung	476
1. Ermächtigungsgrundlage	476
2. Formelle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	477
3. Materielle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	478
III. Rechtswidrigkeit der Satzung und Rechtsschutz	479
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	480
§ 27 Verwaltungsvorschriften	481
I. Begriff	481
II. Arten von Verwaltungsvorschriften	481
III. Allgemeine rechtliche Anforderungen an Verwaltungsvorschriften	483
IV. Rechtsnatur	484
V. Wiederholungs- und Verständnisfragen	487
§ 28 Normenkontrolle, § 47 VwGO	488
I. Begriff und Funktion	488
II. Statthaftigkeit	489
III. Antragsbefugnis	493
IV. Antragsfrist	495
V. Beteiligungsfähigkeit, Prozessfähigkeit, Postulationsfähigkeit, Antragsgegner	496
VI. Rechtsschutzbedürfnis	497
VII. Begründetheit	498
VIII. Einstweilige Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO	500
1. Statthaftigkeit	500
2. Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen	500
3. Begründetheit	501
IX. Wiederholungs- und Verständnisfragen	504
§ 29 Privatrechtliches Handeln der Verwaltung und Privatisierung	505
I. Privatrechtliches Handeln	505
1. Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben in Form des Privatrechts: Verwaltungsprivatrecht	505
a) Wahlfreiheit	505

b)	Zwei-Stufen-Theorie	506
aa)	Gewährung von Subventionen	506
bb)	Zugang zu kommunalen öffentlichen Einrichtungen	509
c)	Geltung der Grundrechte	510
2.	Fiskalverwaltung	511
a)	Geschäfte zur Bedarfsdeckung/fiskalische Hilfsgeschäfte (Staat als Kunde)	511
b)	Erwerbswirtschaftliche Geschäfte (Staat als Unternehmer)	513
c)	Verwaltung von Vermögensgegenständen (Staat als Eigentümer)	515
II.	Privatisierung	515
1.	Formelle Privatisierung	516
2.	Funktionale Privatisierung	517
3.	Materielle Privatisierung	518
4.	Vermögensprivatisierung	519
5.	Public-Private-Partnership	520
6.	Regulierung	520
III.	Wiederholungs- und Verständnisfragen	522

TEIL 5 RECHT DER ÖFFENTLICHEN SACHEN

§ 30	Begriff, Begründung und Einteilung der öffentlichen Sachen	523
I.	Begriff der öffentlichen Sachen	523
II.	Statusbegründung bei öffentlichen Sachen	524
1.	Gemeinwohlfunktion	524
2.	Begründung eines öffentlich-rechtlichen Status	524
a)	Rechtsnatur der öffentlichen Sachen	524
b)	Widmung	526
aa)	Voraussetzungen der Widmung	527
bb)	Arten der Widmung	527
c)	Änderung der Widmung	529
d)	Aufhebung der Widmung	529
3.	Indienststellung	529
III.	Einteilung der öffentlichen Sachen	529
§ 31	Öffentliche Sachen im Gemeingebrauch	531
I.	Straßenrechtlicher Gemeingebrauch	531
II.	Straßenrechtliche Sondernutzung	532
1.	Öffentlich-rechtliche Sondernutzung	533
2.	Privatrechtliche Sondernutzung	535
III.	Abgrenzung Gemeingebrauch und öffentlich-rechtliche Sondernutzung	535
1.	Anliegergebrauch	536
2.	Weitere grundrechtsrelevante Abgrenzungen zwischen Gemeingebrauch und Sondernutzung	537
§ 32	Öffentliche Sachen im Sondergebrauch	541
§ 33	Öffentliche Sachen im Anstaltsgebrauch	542
I.	Sachenrechtliche Widmung	543

II. Nutzung von Sachen im Anstaltsgebrauch	543
§ 34 Öffentliche Sachen im Verwaltungsgebrauch	547
§ 35 Wiederholungs- und Verständnisfragen	548

TEIL 6 HAFTUNG FÜR VERWALTUNGSHANDELN

§ 36 Einführung in das Staatshaftungsrecht	549
§ 37 Amtshaftungsansprüche	551
I. Charakterisierung des Amtshaftungsanspruchs	551
II. Anspruchsvoraussetzungen	552
1. Handeln in Ausübung eines öffentlichen Amtes	552
a) Öffentliches Amt	552
b) In Ausübung	555
2. Verletzung der einem Dritten gegenüber obliegenden Amtspflicht	555
a) Amtspflicht	556
b) Verletzung	557
c) Drittrichtung der Amtspflicht	559
3. Verschulden	563
a) Verschuldensmaßstab und Mitverschulden	563
b) Beweislast	565
4. Schaden	566
a) Kausalität	566
b) Art und Umfang des Schadens	567
5. Ausschlussgründe des § 839 BGB	567
a) Subsidiaritätsklausel	567
b) Richterspruchprivileg	569
c) Rechtsmittelversäumnis	570
6. Schuldner des Anspruchs	571
7. Verjährung des Amtshaftungsanspruchs	572
III. Regress gegen den Amtsträger	573
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	574
§ 38 Haftung bei Verletzung von Unionsrecht	575
I. Haftung der Europäischen Union	575
1. Rechtswidriges Verhalten eines Organs oder Bediensteten der Europäischen Union	576
2. Schaden und Kausalität	578
3. Verjährung	579
II. Mitgliedstaatliche Haftung	579
1. Rechtsgrundlage des Anspruchs	579
2. Voraussetzungen des Anspruchs	580
a) Schutznormverletzung	580
b) Hinreichend qualifizierter Rechtsverstoß	581
c) Unmittelbare Kausalität	582
3. Geltendmachung des unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruchs	582
4. Verhältnis zu nationalen Haftungsansprüchen	584

III. Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund	585
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	586
§ 39 Entschädigungsansprüche bei Eigentumseingriffen	587
I. Überblick über die Entschädigungsregelungen	587
II. Enteignungsentschädigung	587
1. Eigentum	588
2. Enteignung	590
a) Historische Entwicklung des Enteignungsbegriffs	590
b) Rechtsprechung des BVerfG	590
3. Zulässigkeitsvoraussetzungen der Enteignung	592
a) Ermächtigungsgrundlage	593
b) Allgemeinwohl	594
c) Verhältnismäßigkeit	595
d) Entschädigungsregelung	596
4. Rechtsfolge: Entschädigung	597
5. Haftungsgegner	598
6. Verjährung	598
7. Rechtsweg	598
8. Enteignungsverfahren	598
9. Rückenteignung	599
III. Ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmungen	600
1. Rechtmäßigkeit von Inhalts- und Schrankenbestimmungen	601
2. Ausgleichspflicht bei Inhalts- und Schrankenbestimmungen	601
3. Entschädigung	603
4. Rechtsweg	604
IV. Enteignungsgleicher Eingriff	604
1. Definition und Rechtsgrundlage des enteignungsgleichen Eingriffs	605
2. Voraussetzungen	606
a) Eigentum als Eingriffsobjekt	606
b) Rechtswidriger hoheitlicher Eingriff	606
c) Unmittelbarkeit des Eingriffs	607
d) Sonderopfer	608
e) Mitverschulden (§ 254 BGB)	608
3. Entschädigung	608
4. Haftungsgegner	609
5. Verjährung	609
6. Rechtsweg	609
7. Anspruchskonkurrenzen	609
V. Enteignende Eingriffe	611
1. Definition und Rechtsgrundlage des enteignenden Eingriffs	611
2. Voraussetzungen	612
a) Eigentum als Eingriffsobjekt	612
b) Rechtmäßiges hoheitliches Handeln	612
c) Unmittelbarkeit des Eingriffs	612
d) Sonderopfer	613
e) Mitverschulden (§ 254 BGB)	614
3. Weitere Voraussetzungen	614
4. Anspruchskonkurrenzen	614

VI. Wiederholungs- und Verständnisfragen	615
§ 40 Ansprüche aus (allgemeiner) Aufopferung	617
I. Definition und Rechtsgrundlage des allgemeinen Aufopferungsanspruchs	617
II. Anwendungsbereich	617
III. Voraussetzungen	618
1. Nichtvermögenswerte Rechtsgüter	618
2. Hoheitlicher und unmittelbarer Eingriff	618
3. Sonderopfer	618
4. Mitverschulden (§ 254 BGB)	619
5. Entschädigung	619
6. Anspruchskonkurrenzen	619
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	620
§ 41 Folgenbeseitigungs-, Unterlassungs- und Herstellungsansprüche	621
I. Begriff des Folgenbeseitigungsanspruchs	621
II. Rechtsgrundlage	622
III. Voraussetzungen	622
1. Öffentlich-rechtliches Handeln	622
2. Verletzung subjektiver Rechte	623
3. Fortdauernde rechtswidrige Folgen	623
IV. Ausschlussgründe	624
1. Rechtliche und tatsächliche Möglichkeit der Wiederherstellung	624
2. Zumutbarkeit der Wiederherstellung	625
V. Mitverschulden	626
VI. Rechtsfolge	626
1. Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands	626
2. Unmittelbarkeit (Zurechenbarkeit) der Folgen	627
VII. Haftungsgegner	627
VIII. Verjährung	628
IX. Geltendmachung des Folgenbeseitigungsanspruchs	628
X. Öffentlich-rechtlicher Unterlassungsanspruch	629
1. Rechtsgrundlage	630
2. Voraussetzungen	630
a) Hoheitlicher Eingriff	630
b) Der noch andauert oder bevorsteht	631
c) Rechtswidrigkeit des Eingriffs	631
d) Prozessuale Durchsetzung	631
XI. Wiederholungs- und Verständnisfragen	632
§ 42 Öffentlich-rechtliche Erstattungsansprüche	633
I. Begriff der öffentlich-rechtlichen Erstattungsansprüche	633
II. Rechtsgrundlagen	633
III. Voraussetzungen	634
1. Öffentlich-rechtliche Rechtsbeziehung	634
2. Vermögensverschiebung	635
3. Rechtsgrundlosigkeit der Vermögensverschiebung	635

IV. Ausschlussgründe	636
1. Wegfall der Bereicherung	636
2. §§ 814, 817 BGB sowie Treu und Glauben	637
V. Verjährung	637
VI. Geltendmachung des Erstattungsanspruchs	637
VII. Wiederholungs- und Verständnisfragen	639
§ 43 Ansprüche aus öffentlich-rechtlichen Schuldverhältnissen	640
I. Begriff der öffentlich-rechtlichen Schuldverhältnisse	640
II. Öffentlich-rechtliche Verwahrung	642
III. Rechtsweg	643
VI. Anspruchskonkurrenz	644
VII. Wiederholungs- und Verständnisfragen	644
§ 44 Ansprüche aus öffentlich-rechtlicher Geschäftsführung ohne Auftrag (GoA)	645
I. Abgrenzung öffentlich-rechtliche und privatrechtliche GoA	645
II. Anwendbarkeit der GoA-Vorschriften	645
1. Hoheitsträger handelt für ein Privatrechtssubjekt	646
2. Hoheitsträger handelt für einen anderen Hoheitsträger	646
3. Privatrechtssubjekt handelt für einen Hoheitsträger	648
III. Voraussetzungen	648
1. Fremdes Geschäft	648
2. Fremdgeschäftsführungswille	649
3. Ohne Auftrag oder sonstige Berechtigung	649
4. Berechtigte Übernahme der Geschäftsführung	649
IV. Ersatzansprüche	649
1. Aufwendungsersatz	649
2. Schadensersatz	649
3. Herausgabe des Erlangten	650
4. Rechtsweg	650
V. Wiederholungs- und Verständnisfragen	651
Anhang: Definitionen	652
Stichwortverzeichnis	659

Verzeichnis der Übersichten und Prüfungsschemata

Übersicht 1:	Die Staatsfunktionen, Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG	42
Übersicht 2:	Organisatorische Grundstruktur der Bundes- und Landesverwaltung	80
Übersicht 3:	Normenhierarchie	99
Übersicht 4:	Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Art. 20 Abs. 3 GG	103
Übersicht 5:	Prüfungsschema für die Feststellungsklage	144
Übersicht 6:	Arten des Verwaltungshandelns	148
Übersicht 7:	Abgrenzung zwischen Verwaltungsakt und Rechtsnorm	164
Übersicht 8:	Zusammenfassende Übersicht zu den Tatbestandsmerkmalen eines Verwaltungsakts und den hiermit verbundenen Abgrenzungen	172
Übersicht 9:	Wirksamkeit von Verwaltungsakten	193
Übersicht 10:	Bekanntgabe von Verwaltungsakten	199
Übersicht 11:	Prüfungsschema zur Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsakts	248
Übersicht 12:	Voraussetzungen für die Heilung von Verfahrens- und Formfehlern nach § 45 VwVfG	262
Übersicht 13:	Voraussetzungen für die Unbeachtlichkeit von Verfahrens- und Formfehlern nach § 46 VwVfG	265
Übersicht 14:	Aufhebung von Verwaltungsakten	269
Übersicht 15:	Prüfungsschema für die Rücknahme von Verwaltungsakten	282
Übersicht 16:	Prüfungsschema für den Widerruf von Verwaltungsakten	289
Übersicht 17:	Rechtsbeziehungen bei der Ersatzvornahme	319
Übersicht 18:	Materielle Rechtmäßigkeit des Verwaltungszwangs	335
Übersicht 19:	Rechtmäßigkeit der Beitreibung von Geldforderungen	338
Übersicht 20:	Prüfungsschema für das Widerspruchsverfahren	354
Übersicht 21:	Prüfungsschema für die Anfechtungsklage	377
Übersicht 22:	Prüfungsschema für die Verpflichtungsklage	378
Übersicht 23:	Prüfungsschema für die Fortsetzungsfeststellungsklage	387
Übersicht 24:	Prüfungsschema für den Antrag auf Anordnung/ Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung gem. § 80 Abs. 5 S. 1 VwGO	408
Übersicht 25:	Prüfungsschema für Anträge gem. § 80a Abs. 3 VwGO	415
Übersicht 26:	Prüfungsschema für die allgemeine Leistungsklage	432

Verzeichnis der Übersichten und Prüfungsschemata

Übersicht 27:	Prüfungsschema für den Antrag auf einstweilige Anordnung gem. § 123 Abs. 1 VwGO	444
Übersicht 28:	Vorliegen, Rechtmäßigkeit und Wirksamkeit eines öffentlich-rechtlichen Vertrags	464
Übersicht 29:	Rechtmäßigkeit der Rechtsverordnung	474
Übersicht 30:	Rechtmäßigkeit der Satzung	479
Übersicht 31:	Prüfungsschema für den Normenkontrollantrag gem. § 47 Abs. 1 VwGO	499
Übersicht 32:	Prüfungsschema für den Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz gem. § 47 Abs. 6 VwGO	502
Übersicht 33:	Einteilung der öffentlichen Sachen	530
Übersicht 34:	Voraussetzungen des Amtshaftungsanspruchs nach § 839 BGB iVm Art. 34 GG	572
Übersicht 35:	Voraussetzungen der Haftung der EU nach Art. 340 Abs. 2 AEUV	579
Übersicht 36:	Voraussetzungen des unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruchs	584
Übersicht 37:	Anspruchsvoraussetzungen einer Enteignungsentschädigung	599
Übersicht 38:	Anspruchsvoraussetzungen einer Entschädigung wegen enteignungsgleichen Eingriffs	610
Übersicht 39:	Anspruchsvoraussetzungen einer Entschädigung aufgrund enteignenden Eingriffs	614
Übersicht 40:	Voraussetzungen des allgemeinen Aufopferungsanspruchs	620
Übersicht 41:	Voraussetzungen des Folgenbeseitigungsanspruchs	628
Übersicht 42:	Voraussetzungen des öffentlich-rechtlichen Unterlassungsanspruchs	631
Übersicht 43:	Voraussetzungen des öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs	638

Abkürzungsverzeichnis

aA	andere(r) Ansicht
aaO	am angegebenen Ort
ABl. EG/EU	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften/Europäischen Union
Abs.	Absatz, Absätze
aE	am Ende
AEg	Allgemeines Eisenbahngesetz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
aF	alte Fassung
AG	Aktiengesellschaft
AGVwGO	Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung
AktG	Aktiengesetz
allg.	allgemein
ALR	Allgemeines Preußisches Landrecht
Alt.	Alternative(n)
Anm.	Anmerkung
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
apf	Ausbildung – Prüfung – Fortbildung (Zeitschrift)
Art.	Artikel
ASOG	Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung
AsylG	Asylgesetz
AtomG	Atomgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
Aufl.	Auflage
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauR	Zeitschrift für das gesamte öffentliche und zivile Baurecht
Bay	Bayern/bayerisch(e/er/es)
BayVwZVG	Bayerisches Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BBergG	Bundesberggesetz
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
Bbg	Brandenburg/brandenburgisch(e/er/es)
BBG	Bundesbeamtengesetz
Bd.	Band
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BeamStG	Beamtenstatusgesetz
BeckRS	Beck-Rechtsprechung (online)
Berl	Berlin/berlinisch(e/er/es)
Beschl.	Beschluss
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BGleiG	Bundesgleichstellungsgesetz
BGG	Behindertengleichstellungsgesetz
BGSG	Bundesgrenzschutzgesetz
BHO	Bundshaushaltsordnung
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BImSchV	Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes
BKAG	Bundeskriminalamtgesetz
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BPolG	Bundespolizeigesetz
BR	Bundesrat

Abkürzungsverzeichnis

BRAO	Bundesrechtsanwaltsordnung
Brem	Bremen/bremisch(e/er/es)
BRJ	Bonner Rechtsjournal (Zeitschrift)
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
BSG	Bundessozialgericht
BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichts
bspw.	beispielsweise
BStBl.	Bundessteuerblatt
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BVerfSchG	Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz
BW	Baden-Württemberg/baden-württembergisch(e/er/es)
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
cic	culpa in contrahendo
ders.	derselbe
dh	das heißt
dies.	dieselbe(n)
diesbzgl.	diesbezüglich(e/er/en)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DRiG	Deutsches Richtergesetz
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DRL	Dienstleistungsrichtlinie
Drs.	Drucksache
DSchG	Denkmalschutzgesetz
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung (EU) 2016/679
DStR	Deutsches Steuerrecht (Zeitschrift)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis (Zeitschrift)
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
EG	Europäische Gemeinschaft(en)/Vertrag zur Gründung der Europäische Gemeinschaft
EGGVG	Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz
EGovG	E-Government-Gesetz
EigVO	Eigenbetriebsverordnung
EinigungsV	Einigungsvertrag
Einl.	Einleitung
EMRK	Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EntG	Enteignungsgesetz
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
EnWZ	Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft
EU	Europäische Union
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof, Gerichtshof der Europäischen Union
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
eV	eingetragener Verein
evtl.	eventuell
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft

Abkürzungsverzeichnis

EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (Zeitschrift)
f., ff.	folgende(r/s)
FeV	Fahrerlaubnis-Verordnung
FFH	Fauna-Flora-Habitat
FG	Finanzgericht
FGG	Finanzgerichtsgesetz
FinDAG	Gesetz über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz)
Fn.	Fußnote
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
FVG	Gesetz über die Finanzverwaltung
FZV	Fahrzeug-Zulassungsverordnung
G	Gesetz
G 10	Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses
GastG	Gaststättengesetz
gem.	gemäß
GenTG	Gesetz zur Regelung der Gentechnik
GerStrukGAG	Gesetz zur Ausführung des Gerichtsstrukturgesetzes
GesR	GesundheitsRecht (Zeitschrift)
GewArch	Gewerbearchiv (Zeitschrift)
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GjSM	Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften und Medieninhalte
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	GmbH-Gesetz
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
GO	Gemeindeordnung
GoA	Geschäftsführung ohne Auftrag
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
grds.	grundsätzlich
GVBl./GVOBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HwO	Handwerksordnung
Hess	Hessen/hessisch(e/er/es)
hL	herrschende Lehre
hM	herrschende Meinung
Hmb	Hamburg/hamburgisch(e/er/es)
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
idFd	in der Fassung der(/s)
idR	in der Regel
idS	in diesem Sinne
iE	im Erscheinen
iErg	im Ergebnis
ieS	im engeren Sinn
IFG	Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz)
IfSG	Infektionsschutzgesetz
IHK	Industrie- und Handelskammer(n)
iHv	in Höhe von
insb.	insbesondere
i.S.	im Sinne
iSd	im Sinne der(/s)
iSe	im Sinne einer(/s)
iSv	im Sinne von

Abkürzungsverzeichnis

iÜ	im Übrigen
iVm	in Verbindung mit
iwS	im weiteren Sinn
JA	Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)
Jura	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JuSchG	Jugendschutzgesetz
JustG	Justizgesetz
JZ	Juristenzeitung (Zeitschrift)
KAG	Kommunalabgabengesetz
KO	Kommunalordnung
K&R	Kommunikation und Recht (Zeitschrift)
krit.	kritisch(e/er/es)
KrWG	Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz)
KSVG	Kommunalelbstverwaltungsgesetz Saarland
KV	Kommunalverfassung/Die Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
KVG	Kommunalverfassungsgesetz
LBO	Landesbauordnung(en)
LBG	Landesbeamtengesetz
LFGB	Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch
LG	Landgericht
LHG	Landeshochschulgesetz
lit.	Litera
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
LöffG M-V	Gesetz über die Ladenöffnungszeiten für das Land Mecklenburg-Vorpommern
LÖG	Ladenöffnungsgesetz
LOG	Landesorganisationsgesetz
Ls.	Leitsatz
LSA	Land Sachsen-Anhalt/sachsen-anhaltinisch(e/er/es)
LSchIG	Gesetz über den Ladenschluss
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
Lverf	Landesverfassung
LVwG	Allgemeines Verwaltungsgesetz (SH)
LVwVG	Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz
LwaG	Landeswassergesetz
maW	mit anderen Worten
MedR	Medizinrecht (Zeitschrift)
M-V	Mecklenburg-Vorpommern
mwN	Mit weiteren Nachweisen
NABEG	Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz
NDR	Norddeutscher Rundfunk
Nds	Niedersachsen/niedersächsisch(e/er/es)
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
nF	neue Fassung
NJ	Neue Justiz (Zeitschrift)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NJW-RR	NJW- Rechtsprechungs-Report Zivilrecht (Zeitschrift)
NdsKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland
Nr./Nrn.	Nummer(n)
NRW	Nordrhein-Westfalen/nordrhein-westfälisch(e/er/es)
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	NVwZ-Rechtsprechungs-Report Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)

Abkürzungsverzeichnis

NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
NZG	Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
oÄ	oder Ähnliche(s)
OBG	Ordnungsbehördengesetz
o.g.	oben genannt
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungssammlung des OVG
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
PAG	Polizeiaufgabengesetz
PAuswG	Personalausweisgesetz
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
PolG	Polizeigesetz
PostG	Postgesetz
PrGBL.	Preußisches Gesetzblatt
ProdSG	Produktsicherheitsgesetz
PrOVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht
PrOVGE	Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts
resp.	respektive
RGBL.	Reichsgesetzblatt
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RiA	Recht im Amt (Zeitschrift)
rip	reformatio in peius
Rn.	Randnummer(n)
ROG	Raumordnungsgesetz
RP	Rheinland-Pfalz/rheinland-pfälzisch(e/er/es)
Rs.	Rechtssache
RsDE	Beiträge zum Recht der Sozialen Dienste und Einrichtungen (Zeitschrift)
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Seite(n), Satz/Sätze
s.	siehe
Saarl	Saarland/saarländisch(e/er/es)
Sachs	Sachsen
Sächs	sächsisch(e/er/es)
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
SchfHwG	Gesetz über das Berufsrecht und die Versorgung im Schornsteinfegerhandwerk
SchulG	Schulgesetz
Schwbg	Schwerbehindertengesetz
SfH	Stiftung für Hochschulzulassung (früher: Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen)
SG	Gesetz über die Rechtsstellung der Soldaten (Soldatengesetz)
SGB	Sozialgesetzbuch
SGG	Sozialgerichtsgesetz
SH	Schleswig-Holstein/schleswig-holsteinisch(e/er/es)
Slg	Sammlung
s.a.	siehe auch
s.o.	siehe oben
SOG	Sicherheits- und Ordnungsgesetz
sog.	sogenannte(r/s.)
Staat	Der Staat (Zeitschrift)
StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz
StGB	Strafgesetzbuch
StGH	Staatsgerichtshof
StrG	Straßengesetz
StrWG	Straßen- und Wegegesetz
StVG	Straßenverkehrsgesetz
StVO	Straßenverkehrs-Ordnung

Abkürzungsverzeichnis

StVollzG	Strafvollzugsgesetz
StVZO	Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung
TA	Technische Anleitung
TEHG	Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz
Thür	Thüringen/thüringisch(e/er/es)
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
ThürVGH	Thüringer Verfassungsgerichtshof
TierSchG	Tierschutzgesetz
TKG	Telekommunikationsgesetz
TÜV	Technischer Überwachungsverein eV
TVG	Tarifvertragsgesetz
ua	unter anderem, und andere(r/s)
uÄ	und Ähnliche(s)
UAbs.	Unter-Absatz
uam	und andere(s) mehr
UIG	Umweltinformationsgesetz
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UmwRG	Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz
UPR	Umwelt und Planungsrecht (Zeitschrift)
Urt.	Urteil
usw.	und so weiter
uU	unter Umständen
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
UZwG	Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes
v.	vom/n
v.a.	vor allem
VA	Verwaltungsakt/Verwaltungsrecht für die Anwaltspraxis (Zeitschrift, inzwischen eingestellt)
VAG	Versicherungsaufsichtsgesetz
Var.	Variante(n)
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (Zeitschrift)
Verf	Verfassung
VerfG	Verfassungsgericht
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VersR	Versicherungsrecht (Zeitschrift)
Verw	Die Verwaltung (Zeitschrift)
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VgV	Vergabeverordnung
VIAG	Vereinigte Industrieunternehmungen AG
Vorb	Vorbemerkung
VR	Verwaltungsrundschau (Zeitschrift)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfÄndG	Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz (Bund, wenn ohne Landeszusatz)/Verwaltungsverfahrensgesetze
VwVG	Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz (Bund, wenn ohne Landeszusatz)
VwZG	Verwaltungszustellungsgesetz
WaffG	Waffengesetz
WaStrG	Bundeswasserstraßengesetz
WG	Wegegesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung (Zeitschrift)

Abkürzungsverzeichnis

WissR	Wissenschaftsrecht, Wissenschaftsverwaltung, Wissenschaftsförderung (Zeitschrift)
wN	weitere Nachweise
WRV	Weimarer Reichsverfassung
zB	zum Beispiel
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZfB	Zeitschrift für Bergrecht
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht
ZfWG	Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht
ZIP	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
ZNER	Zeitschrift für Neues Energierecht
ZPO	Zivilprozessordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
zT	zum Teil
ZTR	Zeitschrift für Tarif-, Arbeits- und Sozialrecht des öffentlichen Dienstes
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur

- Bader, Johann/Ronellenfitsch, Michael*, BeckOK VwVfG, 43. Edition, Stand 1.4.2019, zitiert Bearbeiter, in: BeckOK VwVfG
- Baldus, Manfred/Grzeszick, Bernd/Wienhues, Sigrid*, Staatshaftungsrecht, 5. Aufl. 2018, zitiert: Bearbeiter in: Baldus/Grzeszick/Wienhues
- Battis, Ulrich*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2002, zitiert: Battis
- Breuer, Rüdiger/Gärditz, Klaus Ferdinand*, Öffentliches und privates Wasserrecht, 4. Aufl. 2017, zitiert: Breuer/Gärditz, Wasserrecht
- Brohm, Winfried*, Öffentliches Baurecht, 3. Aufl. 2002, zitiert: Brohm
- Bull, Hans Peter/Mehde, Veith*, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre, 9. Aufl. 2015, zitiert: Bull/Mehde
- Bullinger, Martin*, Beschleunigte Genehmigungsverfahren für eilbedürftige Vorhaben, 1991, zitiert: Bullinger, Genehmigungsverfahren
- Burgi, Martin*, Kommunalrecht, 6. Aufl. 2019, zitiert: Burgi, Kommunalrecht
- Burgi, Martin/Durner, Wolfgang*, Modernisierung des Verwaltungsverfahrensrechts durch Stärkung des VwVfG, 2012, zitiert: Burgi/Durner, Modernisierung
- Calliess, Christian/Ruffert, Matthias*, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, zitiert: Bearbeiter in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV
- von Danwitz, Thomas*, Die Gestaltungsfreiheit des Verordnungsgebers, 1989, zitiert: von Danwitz, Gestaltungsfreiheit
- Degenhart, Christoph*, Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht, 34. Aufl. 2018, zitiert: Degenhart
- Depenheuer, Otto/Shirvani, Foroud*, Die Enteignung, Berlin 2018, zitiert Bearbeiter, in: Depenheuer/Shirvani
- Detterbeck, Steffen*, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, 17. Aufl. 2019, zitiert: Detterbeck
- Detterbeck, Steffen/Windthorst, Kay/Sproll, Hans-Dieter*, Staatshaftungsrecht, 2000, zitiert: Detterbeck/Windthorst/Sproll
- Dörr, Oliver/Lenz, Christof*, Europäischer Verwaltungsrechtsschutz, 2. Aufl. 2019, zitiert: Dörr/Lenz
- Dörschuck, Michael*, Typen- und Tarifgenehmigungen im Verwaltungsrecht, 1988, zitiert: Dörschuck, Typen- und Tarifgenehmigungen
- Ehlers, Dirk/Fehling, Michael/Pünder, Hermann* (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Band I, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 3. Aufl. 2012, zitiert: Bearbeiter in: Ehlers/Fehling/Pünder, Bd. I
- Ehlers, Dirk/Pünder, Hermann* (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl. 2015, zitiert: Bearbeiter in: Ehlers/Pünder
- Ehlers, Dirk/Schoch, Friedrich*, Rechtsschutz im Öffentlichen Recht, 2009, zitiert: Bearbeiter in: Ehlers/Schoch
- Engert, Markus*, Die historische Entwicklung des Rechtsinstituts Verwaltungsakt, 2002, zitiert: Engert, Die historische Entwicklung
- Erbguth, Wilfried*, Zur Vereinbarkeit der jüngeren Deregulierungsgesetzgebung im Umweltrecht mit dem Verfassungs- und Europarecht, 1999, zitiert: Erbguth, Deregulierungsgesetzgebung
- Erbguth, Wilfried/Kluth, Winfried* (Hrsg.), Planungsrecht in der gerichtlichen Kontrolle. Kolloquium zum Gedenken an Werner Hoppe, 2012, zitiert: Verfasser in: Erbguth/Kluth

Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur

- Erbguth, Wilfried/Mann, Thomas/Schubert, Mathias*, Besonderes Verwaltungsrecht, 12. Aufl. 2015, zitiert: Erbguth/Mann/Schubert
- Erbguth, Wilfried/Schubert, Mathias*, Öffentliches Baurecht mit Bezügen zum Umwelt- und Raumplanungsrecht, 6. Aufl. 2015, zitiert: Erbguth/Schubert, Öffentliches Baurecht
- Eyermann, Erich*, Verwaltungsgerichtsordnung, 15. Aufl. 2019, zitiert: Bearbeiter in: Eyermann, VwGO
- Fehling, Michael/Kastner, Berthold/Störmer, Rainer*, Verwaltungsrecht, Handkommentar, 4. Aufl. 2016, zitiert: Bearbeiter in: Fehling/Kastner/Störmer
- Finkelburg, Klaus/Ortloff, Karsten Michael/Otto, Christian-W.*, Öffentliches Baurecht, Bd. 2 Bauordnungsrecht, Nachbarschutz, Rechtsschutz, 7. Aufl. 2018, zitiert: Finkelburg/Ortloff/Otto
- Forsthoff, Ernst*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 1, Allgemeiner Teil, 10. Aufl. 1973, zitiert: Forsthoff
- Frotscher, Werner/Kramer, Urs*, Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht, 6. Aufl. 2013, zitiert: Frotscher/Kramer
- Gärditz, Klaus Ferdinand* (Hrsg.), VwGO, 2. Aufl. 2018, zitiert: Bearbeiter in: Gärditz
- Geis, Max-Emanuel*, Kommunalrecht, 4. Aufl. 2016, zitiert: Geis
- Gersdorf, Hubertus*, Verwaltungsprozessrecht, 5. Aufl. 2015, zitiert: Gersdorf
- Götz, Volkmar/Geis, Max-Emanuel*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 16. Aufl. 2017, zitiert: Götz/Geis
- Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin*, Das Recht der Europäischen Union, Bd. III, EUV/AEUV, Loseblatt, zitiert: Bearbeiter in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV
- Gröpl, Christoph*, Staatsrecht I, 10. Aufl. 2018, zitiert: Gröpl, Staatsrecht I
- Guckelberger, Annette*, Deutsches Verwaltungsprozessrecht unter unionsrechtlichem Anpassungsdruck, 2017, zitiert: Guckelberger, Deutsches Verwaltungsprozessrecht
- Guckelberger, Annette*, Öffentliche Verwaltung im Zeitalter der Digitalisierung, 2019, zitiert: Guckelberger, Öffentl. Verwaltung
- Guckelberger, Annette/Geber, Frederic*, Allgemeines Europäisches Verwaltungsverfahrensrecht vor seiner unionsrechtlichen Kodifizierung?, 2013, zitiert: Guckelberger/Geber, Allgemeines Europäisches Verwaltungsverfahrensrecht
- Hendler, Reinhard*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2001, zitiert: *Hendler*
- Hissnauer, Daniel*, Auswirkungen der Dienstleistungsrichtlinie auf das deutsche Genehmigungsverfahrensrecht, 2009, zitiert: Hissnauer, Dienstleistungsrichtlinie
- Hofmann, Harald/Gerke, Jürgen/Hildebrandt, Uta*, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Sozialverwaltungsverfahren, Bescheidtechnik, Verwaltungsvollstreckung und Rechtsschutz, 11. Aufl. 2016, zitiert: Bearbeiter in: Hofmann/Gerke/Hildebrandt
- Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas*, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1: Methoden, Maßstäbe, Aufgaben, Organisation, 2. Aufl. 2012, Bd. 2: Informationsordnung, Verwaltungsverfahren, Handlungsformen, 2. Aufl. 2012, Bd. 3: Personal, Finanzen, Kontrolle, Sanktionen, Staatliche Einstandspflichten, 2. Aufl. 2013, zitiert: Bearbeiter in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Bd. 1, 2 oder 3
- Hoppe, Werner/Bönker, Christian/Grotefels, Susan*, Öffentliches Baurecht, 4. Aufl. 2010, zitiert: Hoppe/Bönker/Grotefels
- Hufen, Friedhelm*, Verwaltungsprozessrecht, 11. Aufl. 2019, zitiert: Hufen
- Hufen, Friedhelm/Siegel, Thorsten*, Fehler im Verwaltungsverfahren, 6. Aufl. 2018, zitiert: Hufen/Siegel

- Ipsen, Jörn*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl. 2019, zitiert: Ipsen
- Jachmann, Monika*, Die Fiktion im öffentlichen Recht, 1998, zitiert: Jachmann, Fiktion
- Jachmann, Monika/Drüen, Klaus-Dieter*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2010, zitiert: Jachmann/Drüen
- Jarass, Hans D./Kment, Martin*, Baugesetzbuch, 2. Aufl. 2017, zitiert: Jarass/Kment
- Jellinek, Walter*, Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 1931 (Nachdruck 1966), zitiert: Jellinek
- Kabl, Wolfgang*, Droht die Entmachtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit durch die Zivilgerichte?, 2016, zitiert: Kahl, Entmachtung
- Kemmler, Iris*, Geldschulden im Öffentlichen Recht, 2015, zitiert: Kemmler, Geldschulden
- Kingreen, Thorsten/Poscher, Ralf*, Grundrechte, Staatsrecht II, 34. Aufl. 2018, zitiert: Kingreen/Poscher, Grundrechte
- Kingreen, Thorsten/Poscher, Ralf*, Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht, 10. Aufl. 2018, zitiert: Kingreen/Poscher, PolizeiR
- Kirchhof, Gregor/Korte, Stefan/Magen, Stefan*, Öffentliches Wettbewerbsrecht, 2014, zitiert: Bearbeiter in Kirchhof/Korte/Magen, Öffentliches Wettbewerbsrecht
- Kluth, Winfried*, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2019, zitiert: Kluth
- Knack, Hans Joachim/Henneke, Hans-Günter*, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 10. Aufl. 2014, zitiert: Bearbeiter in: Knack/Henneke
- Koch, Hans-Joachim/Rubel, Rüdiger/Heselhaus, Sebastian*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2003, zitiert: Koch/Rubel/Heselhaus
- Kopp, Ferdinand O./Ramsauer, Ulrich*, Verwaltungsverfahrensgesetz, 19. Aufl. 2018, zitiert: Kopp/Ramsauer
- Kopp, Ferdinand O./Schenke, Rüdiger*, Verwaltungsgerichtsordnung, 24. Aufl. 2018, zitiert: Bearbeiter in: Kopp/Schenke
- Kramer, Urs*, Allgemeines Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozessrecht mit Staatshaftungsrecht, 3. Aufl. 2016, zitiert: Kramer
- Kugelman, Dieter*, Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Aufl. 2012, zitiert: Kugelman
- Lemke, Hanno-Dirk*, Verwaltungsvollstreckungsrecht des Bundes und der Länder, 1997, zitiert: Lemke
- Mann, Thomas/Sennekamp, Christoph/Uechtritz, Michael* (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. 2019, zitiert: Bearbeiter in: Mann/Sennekamp/Uechtritz
- Martini, Mario*, Allgemeines Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozessrecht, 6. Aufl. 2017, zitiert: Martini
- Maunz, Theodor/Dürig, Günter*, Grundgesetz, Kommentar, Loseblatt, zitiert: Bearbeiter in: Maunz/Dürig
- Maurer, Hartmut/Waldhoff, Christian*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Aufl. 2017, zitiert: Maurer/Waldhoff
- Mayer, Otto*, Deutsches Verwaltungsrecht (Bd. 1 und 2), 3. Aufl. 1924 (Nachdruck 1969), zitiert: Mayer, Bd. I oder II
- Michael, Lothar/Morlok, Martin*, Grundrechte, 6. Aufl. 2017, zitiert: Michael/Morlok
- Muckel, Stefan/Ogorek, Markus*, Sozialrecht, 4. Aufl. 2011, zitiert: Muckel/Ogorek
- Neuhäuser, Gert Armin*, Die Zulassung der Berufung im Verwaltungsprozess unter den Einwirkungen des Verfassungs- und Unionsrechts, 2012, zitiert: Neuhäuser, Die Zulassung der Berufung
- Obermayer, Klaus/Funke-Kaiser, Michael*, VwVfG, 4. Aufl. 2014, zitiert: Bearbeiter in: Obermayer/Funke-Kaiser
- Oppermann, Thomas/Classen, Claus-Dieter/Nettesheim, Martin*, Europarecht, 8. Aufl. 2018, zitiert: Oppermann/Classen/Nettesheim

Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur

- Ossenbühl, Fritz/Cornils, Matthias, Staatshaftungsrecht, 6. Aufl. 2013, zitiert: Ossenbühl/Cornils
- Palandt, Otto, Bürgerliches Gesetzbuch, 79. Aufl. 2019, zitiert: Bearbeiter in: Palandt
- Papier, Hans-Jürgen, Recht der öffentlichen Sachen, 3. Aufl. 1998, zitiert: Papier
- Peine, Franz-Joseph/Siegel, Thorsten, Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Aufl. 2018, zitiert: Peine/Siegel
- Posser, Herbert/Wolff, Heinrich Amadeus, BeckOK VwGO, 50. Edition, Stand 1.7.2019, zitiert: Bearbeiter in: Posser/Wolff
- Redeker, Konrad/von Oertzen, Hans-Joachim, Verwaltungsgerichtsordnung, 16. Aufl. 2014, zitiert: Redeker/von Oertzen
- Reichel, Gerhard Hans/Schulte, Bernd H., Handbuch Bauordnungsrecht, 2004, zitiert: Bearbeiter in: Reichel/Schulte, Handbuch Bauordnungsrecht
- Rengeling, Hans-Werner/Middeke, Andreas/Gellermann, Martin, Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union, 3. Aufl. 2014, zitiert: Bearbeiter in: Rengeling/Middeke/Gellermann
- Ruthig, Josef/Storr, Stefan, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 4. Aufl. 2015, zitiert: Ruthig/Storr, Öffentliches Wirtschaftsrecht
- Sachs, Michael, Grundgesetz, Kommentar, 8. Aufl. 2018, zitiert: Bearbeiter in: Sachs
- Sadler, Gerhard, Verwaltungsvollstreckungsgesetz, Verwaltungszustellungsgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2014, zitiert: Sadler
- Schenke, Wolf-Rüdiger, Polizei- und Ordnungsrecht, 10. Aufl. 2018, zitiert: Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht
- Schenke, Wolf-Rüdiger, Verwaltungsprozessrecht, 16. Aufl. 2019, zitiert: Schenke
- Schlacke, Sabine, Überindividueller Rechtsschutz, 2008, zitiert: Schlacke, Rechtsschutz
- Schlacke, Sabine, Umweltrecht, 7. Aufl. 2019, zitiert: Schlacke
- von Schlieffen, Katharina/Haaß, Stefanie, Grundkurs Verwaltungsrecht, Paderborn 2019, zitiert: v. Schlieffen/Haaß
- Schliesky, Utz, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 4. Aufl. 2013, zitiert: Schliesky
- Schmidt, Reiner/Wollenschläger, Ferdinand (Hrsg.), Kompendium Öffentliches Wirtschaftsrecht, 4. Aufl. 2016, zitiert: Bearbeiter in: Schmidt/Wollenschläger
- Schmidt-Aßmann, Eberhard, Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee. Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung, 2. Aufl. 2004, zitiert: Schmidt-Aßmann
- Schoch, Friedrich, Vorläufiger Rechtsschutz, 1988, zitiert: Schoch, Vorläufiger Rechtsschutz
- Schoch, Friedrich/Schneider, Jens-Peter/Bier, Wolfgang, Verwaltungsgerichtsordnung, Loseblatt, 35. Erg.-Lfg. 2018, zitiert: Bearbeiter in: Schoch/Schneider/Bier
- Siegel, Thorsten, Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund, 2009, zitiert: Siegel, Entscheidungsfindung
- Siegel, Thorsten, Europäisierung des Öffentlichen Rechts, 2012, zitiert: Siegel, Europäisierung
- Sodan, Helge, Grundgesetz, 4. Aufl. 2018, zitiert: Bearbeiter in: Sodan, GG
- Sodan, Helge/Ziekow, Jan, Grundkurs Öffentliches Recht, 8. Aufl. 2018, zitiert: Sodan/Ziekow
- Sodan, Helge/Ziekow, Jan, Verwaltungsgerichtsordnung, 5. Aufl. 2018, zitiert: Bearbeiter in: Sodan/Ziekow, VwGO
- Sommermann, Karl-Peter/Schaffarzik, Bert, Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa, 2019, zitiert: Bearbeiter in: Sommermann/Schaffarzik

- Sproll, Hans-Dieter*, Allgemeines Verwaltungsrecht I, 1997, zitiert: Sproll, Bd. 1
Sproll, Hans-Dieter, Allgemeines Verwaltungsrecht II, 1998, zitiert: Sproll, Bd. 2
Steinbach, Armin (Hrsg.), Verwaltungsrechtsprechung, 2017, zitiert: Bearbeiter in: Steinbach
Stelkens, Paul/Bonk, Heinz Joachim/Sachs, Michael, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2018, zitiert: Bearbeiter in: Stelkens/Bonk/Sachs
Stern, Klaus/Blanke, Hermann-Josef, Verwaltungsprozessrecht in der Klausur, 9. Aufl. 2008, zitiert: Stern/Blanke
Storr, Stefan/Schröder, Rainer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2009, zitiert: Storr/Schröder
Streinz, Rudolf, Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Kommentar, 3. Aufl. 2018, zitiert: Bearbeiter in: Streinz, EUV/AEUV
Traub, Sebastian, Nebenbestimmungsfeindliche Verwaltungsakte, 2018, zitiert: Traub, Nebenbestimmungsfeindliche Verwaltungsakte
Tremml, Bernd/Karger, Michael/Luber, Michael, Der Amtshaftungsprozess, 4. Aufl. 2013, zitiert: Tremml/Karger/Luber
Uerpmann-Witzack, Robert, Examens-Repetitorium Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, 5. Aufl. 2018, zitiert: Uerpmann-Witzack, Examens-Repetitorium
Wallerath, Maximilian, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2009, zitiert: Wallerath
Wandschneider, Steffen, Die Allgemeinverfügung in Rechtsdogmatik und Rechtspraxis, 2009, zitiert: Wandschneider, Allgemeinverfügung
Wank, Rolf, Die Auslegung von Gesetzen, 6. Aufl. 2015, zitiert: Wank, Auslegung
Winkler, Markus, Verwaltungsträger im Kompetenzverbund, 2009, zitiert: Winkler, Kompetenzverbund
Wolff, Hans J./Bachof, Otto/Stober, Rolf, Verwaltungsrecht Bd. 3, 5. Aufl. 2004, zitiert: Wolff/Bachof/Stober, Bd. 3
Wolff, Hans J./Bachof, Otto/Stober, Rolf/Kluth, Winfried, Verwaltungsrecht I, 13. Aufl. 2017, zitiert: Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Bd. 1
Wolff, Hans J./Bachof, Otto/Stober, Rolf/Kluth, Winfried, Verwaltungsrecht II, 7. Aufl. 2010, zitiert: Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Bd. 2
Wolff, Heinrich Amadeus/Decker, Andreas, VwGO/VwVfG, Studienkommentar, 3. Aufl. 2012, zitiert: Bearbeiter in: Wolff/Decker, Studienkommentar
Wolff, Wilfried, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2004, zitiert: Wolff
Würtenberger, Thomas/Heckmann, Dirk, Verwaltungsprozessrecht, 4. Aufl. 2018, zitiert: Würtenberger/Heckmann
Ziekow, Jan, Möglichkeiten zur Verbesserung der Standortbedingungen für kleinere und mittlere Unternehmen durch Einführung von Genehmigungsfiktionen, 2008, zitiert: Ziekow, Genehmigungsfiktionen
Ziekow, Jan, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 4. Aufl. 2016, zitiert: Ziekow, Wirtschaftsrecht
Ziekow, Jan, Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Aufl. 2013, zitiert: Ziekow, VwVfG

Anm.: Beiträge in Festschriften werden mit „FS für ..., Jahreszahl“ zitiert.

TEIL 1

EINFÜHRUNG

Das Verwaltungsrecht ist Teil des öffentlichen Rechts. Als „Recht der Verwaltung“ enthält es die rechtlichen Grundlagen für die Organisation und die Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung. Auch wenn es sich dabei um Rechtssätze mit einem spezifischen Bezug zu Behörden handelt, ist seine Kenntnis nicht nur für diejenigen von Bedeutung, die in einer Behörde arbeiten (wollen). Weil viele dieser Normen auch Rechte oder Pflichten der Bürger gegenüber der öffentlichen Verwaltung ausgestalten, ist das Verwaltungsrecht für diese ebenfalls wichtig.

Das Verwaltungshandeln weist nicht nur eine breite Einsatz- und Wirkungsweise auf (einseitig hoheitlich/vertraglich, belastend/begünstigend), sondern spielt sich auch in unterschiedlichen Lebensbereichen ab. So obliegt der Kommunalverwaltung die Wahrnehmung örtlicher Angelegenheiten, wie Entscheidungen über die Errichtung einer öffentlichen Einrichtung und Zulassung zu dieser, etwa einer Stadthalle. Die Polizeibehörden haben Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwehren, indem sie falsch geparkte Autos abschleppen, eine Bombe entschärfen, Ruhestörungen beenden und vieles mehr. Die Bauaufsichtsbehörden erteilen ua Baugenehmigungen und schreiten gegen Schwarzbauten ein. Die Wirtschaftsverwaltung entscheidet über gewerbliche Erlaubnisse und geht gegen unzuverlässige Gewerbetreibende vor. Während das sog. **besondere Verwaltungsrecht** einzelne Tätigkeitsbereiche der Verwaltung betrifft (Baurecht, Kommunalrecht, Migrationsrecht, Polizei- und Ordnungsrecht, Umweltrecht, Wirtschaftsverwaltungsrecht usw), enthält das **allgemeine Verwaltungsrecht** „vor die Klammer gezogene“ Vorgaben und Grundsätze. Mangels abweichender Regelung finden seine Instrumente (Verwaltungsakt, Verwaltungsvertrag, Satzung uam) und Verfahrensschritte (insb. Beteiligung der Betroffenen/Bürger) in sämtlichen Bereichen des Verwaltungshandelns Anwendung. Egal, ob eine Behörde den Abriss eines Gebäudes, die Schließung eines Gewerbes oder die Ausweisung eines Ausländers anordnen will, folgt aus § 28 Abs. 1 VwVfG die Notwendigkeit, den Betroffenen vorher anzuhören. Das allgemeine Verwaltungsrecht enthält somit fachübergreifende Regelungen für alle oder zumindest mehrere Materien des besonderen Verwaltungsrechts.¹

Richtigerweise sollte man das allgemeine Verwaltungsrecht nicht nur als eine Zusammenfassung der allgemeinen Regeln, Grundsätze und Bausteine des Verwaltungshandelns begreifen. Es beinhaltet ein auf einer Ordnungsidee beruhendes „Gerüst“, das die einzelnen Gebiete des Verwaltungsrechts zusammenhält.² So bietet es für eine Vielzahl im Verwaltungsalltag immer wieder ähnlich auftretender Fragen Aussagen in Gestalt von Standardantworten (sog. Speicherfunktion). Außerdem erlaubt es, bestimmte Rechtsfragen unter Rückgriff auf ein System nachvollziehbar zu lösen (dogmatische Funktion). Auch kann es zur Reduzierung einer Vielzahl von Sonderregelungen beitragen, indem derartige Forderungen von Fachverwaltungen nur akzeptabel erscheinen,

1 Vgl. Michael VVDStRL 75 (2016), 131, 135: fach- und landesübergreifend.

2 Burgi in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Bd. 1, § 18 Rn. 97; Stelkens WiVerw 2019, 1, 4.

sofern sie dauerhaft aus rechtlich anzuerkennenden Besonderheiten des Bereichs ableitbar sind (rechtspolitische Funktion).³

Das allgemeine Verwaltungsrecht hat eine **enorme praktische Bedeutung**. Seine Kenntnis ist für das Bestehen verwaltungsrechtlicher Klausuren unerlässlich, zumal es den Zugang zu den vielfältigen Materien des besonderen Verwaltungsrechts eröffnet.⁴ Zugleich besteht ein latentes Spannungsverhältnis zwischen allgemeinem und besonderem Verwaltungsrecht. Ersteres ist auf Angleichung bzw. Harmonisierung der rechtlichen Maßstäbe für jegliche Verwaltungstätigkeit angelegt. Demgegenüber tendiert das besondere Verwaltungsrecht zu speziellen, sich (zunächst) der Verallgemeinerung entziehenden Regelungs- und Handlungsmodi. Weil sich das allgemeine Verwaltungsrecht nicht isoliert betrachten und darstellen lässt, sondern der Bezugnahme auf das besondere Verwaltungsrecht bedarf, werden solche Bezüge innerhalb dieses Lehrbuchs über beispielhafte Verdeutlichungen hinaus themenspezifisch hergestellt, und zwar aufgrund der Examensrelevanz in erster Linie zum Kommunalrecht, zum öffentlichen Baurecht sowie Polizei- und Ordnungsrecht.

Vor diesem Hintergrund sind **Begriff** und **Organisation** der Verwaltung, ferner die Abgrenzung und die nähere Untergliederung der **Rechtsgrundlagen**, die **Handlungsmittel** der Verwaltung und ihre **Rechtmäßigkeit**, schließlich, ob und in welchem Umfang für schädigendes Verwaltungshandeln **gehaftet** werden muss, klärungsbedürftig – um nur einige wesentliche Ausprägungen dieses Rechtsgebiets zu nennen.⁵ Bei alledem erlangen auch Fragen der **gerichtlichen Überprüfbarkeit** des Verwaltungshandelns eine wichtige Rolle, etwa, wenn es um Abwehrensprüche des Einzelnen oder Ansprüche einer Person auf Tätigwerden der Verwaltung geht. Ohnehin können Begriffe und Institute des allgemeinen Verwaltungsrechts durchweg nur dann in ihrer praktischen Bedeutung erfasst werden, wenn auch ihre prozessrechtliche Seite beleuchtet wird. Aufgrund seiner engen Verflechtung mit dem Verwaltungsrecht⁶ nimmt sich dieses Lehrbuch daher zugleich des **Verwaltungsprozessrechts** an und behandelt es jeweils an den Stellen seiner verwaltungsrechtlichen Relevanz, also bewusst nicht en bloc für sich. So lässt sich bspw. veranschaulichen, dass die Rechtsfigur des subjektiv-öffentlichen Rechts ihre eigentliche Brisanz dort findet, wo sie unter dem Prüfungspunkt „Klagebefugnis“ die Zulässigkeit bestimmter Klagen vor dem Verwaltungsgericht beeinflusst.

§ 1 Begriff der öffentlichen Verwaltung

- 1 Gegenstand der öffentlichen Verwaltung ist das Gemeinwesen, weshalb für sie das öffentliche Interesse maßgebend ist.⁷ Öffentliche Verwaltung meint demzufolge die **staatliche** Verwaltung. Hierzu gehören Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände sowie andere dem Staat zugeordnete Körperschaften, Anstalten, Stiftungen und Belie-

3 Dazu Stelkens WiVerw 2019, 1, 4; eingehend Schmidt-Aßmann, Kap. 1 Rn. 4 ff. Zur Frage der Notwendigkeit eines allgemeinen Verwaltungsrechts Franzius JZ 2019, 161 ff.

4 Bericht des Ausschusses der Konferenz der JustizministerInnen zur Koordinierung der Juristenausbildung, Herbst 2016, S. 47.

5 Vgl. allg. die Beiträge von Voßkuhle, Stolleis, Möllers und Franzius in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Bd. 1, S. 1, 65, 123, 179.

6 Bericht des Ausschusses der Konferenz der JustizministerInnen zur Koordinierung der Juristenausbildung, Herbst 2016, S. 54.

7 Peine/Siegel, § 2 Rn. 19.

hene.⁸ Nicht zur öffentlichen Verwaltung zählt dagegen die Verwaltung von Wirtschaftsunternehmen, privatrechtlichen Vereinen und Verbänden, unabhängig davon, welchen Zwecken ihre Tätigkeit dient.

Eine allgemeingültige Definition der öffentlichen Verwaltung existiert nicht. Herkömmlich wird zwischen der Verwaltung als Organisation, der Verwaltung im formellen und der Verwaltung im materiellen Sinne unterschieden:⁹

- Unter Verwaltung im **organisatorischen** Sinne versteht man die Gesamtheit aller staatlichen Einrichtungen, die Verwaltungsaufgaben erledigen, also die Verwaltungsträger und ihre Organe.¹⁰ Der an die organisatorische Zuordnung anknüpfende Verwaltungsbegriff kann jedoch die Verwaltungswirklichkeit nicht vollständig abbilden.¹¹ So handelt es sich bei der Führung des Grundbuchs durch die Justiz, auch wenn letztere nicht zu den Verwaltungsträgern zählt, inhaltlich um eine verwaltende Tätigkeit.¹²
- Die Verwaltung im **formellen** Sinne erfasst alle Handlungen der Verwaltung im organisatorischen Sinne, unabhängig davon, ob diese materiell verwaltender Art sind oder zB zur Regierungs- oder Gesetzgebungstätigkeit zählen.¹³
- Verwaltung im **materiellen** Sinne ist die Staatstätigkeit, die sich **inhaltlich** auf die Wahrnehmung von Verwaltungsangelegenheiten bezieht (zB Erteilung von Genehmigungen, Gewährung von Sozialleistungen, Betrieb öffentlicher Einrichtungen).

Der Begriff der Verwaltung im materiellen Sinne erweist sich als konturenunscharf.¹⁴ Zwar finden sich vielfältige Versuche, die materielle Seite des Verwaltungshandelns **positiv** zu beschreiben.¹⁵ Da diese hierbei vielfach nur auf Teilaspekte des Aufgabenspektrums abstellen, ohne abschließend zu sein, andere Definitionen hingegen wenig praktikabel sind, wird die öffentliche Verwaltung (im materiellen Sinne) überwiegend **negativ** abgegrenzt.¹⁶ Dies geschieht in Anlehnung an die bereits von *Otto Mayer* etablierte¹⁷ und von *Walter Jellinek* aufgegriffene¹⁸ **Subtraktionsmethode**. Die negative Begriffsbeschreibung geht von dem in der Verfassung niedergelegten Gewaltenteilungsprinzip (Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG) aus. Verwaltung bildet vor diesem Hintergrund das, was von den Staatsfunktionen nach Abzug der Legislative und Judikative übrig bleibt, also die Exekutive. Problematisch hieran ist die mangelnde Genauigkeit: Die drei Staatsgewalten¹⁹ lassen sich nicht immer eindeutig abgrenzen; vielmehr überschneiden sie sich personell wie funktionell. So ist die Exekutive berechtigt, Aufgaben der Rechtssetzung wahrzunehmen, indem sie (materielle) Gesetze auf der Grundlage des Art. 80 GG erlässt (zB Rechtsverordnung durch Bundesminister). Des Weiteren umfasst die Exekutive nicht nur die Verwaltung, sondern auch die Regierung. Deren typisches (Re-

8 Näher zu den Trägern öffentlicher Verwaltung § 6.

9 Maurer/Waldhoff, § 1 Rn. 2.

10 Hierzu § 6 Rn. 2 ff.

11 Peine/Siegel, § 2 Rn. 16.

12 Peine/Siegel, § 2 Rn. 16.

13 OVG Münster Urt. v. 2.6.2015 – 15 A 1997/12, Rn. 41 juris.

14 Insofern ist schon früh konstatiert worden, dass sich die Verwaltung zwar beschreiben, aber nicht definieren lasse, vgl. Forsthoff, S. 1.

15 Vgl. Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Bd. 1, § 3 Rn. 1ff. Zu weiteren Definitionsansätzen Maurer/Waldhoff, § 1 Rn. 7.

16 BVerwGE 141, 122, 125.

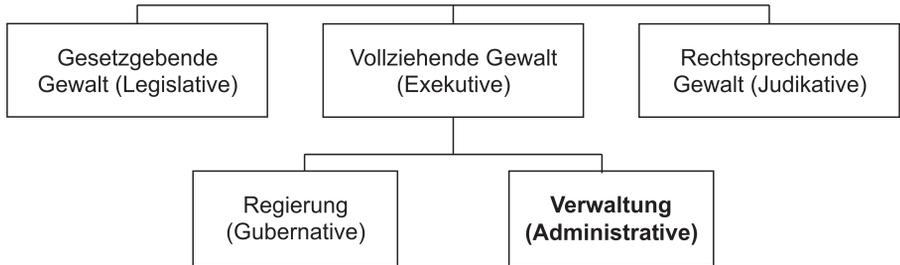
17 Mayer, Bd. I, S. 7.

18 Jellinek, S. 6.

19 Instruktiv zum Prinzip der Gewaltenteilung Voßkuhle/Kaufhold JuS 2012, 314.

gierungs-)Handeln richtet sich auf politische Leitentscheidungen, hat Anteil an der Staatsleitung und gehört nicht zum Bereich der typischerweise gesetzgebundenen Verwaltungstätigkeit – wobei die Abgrenzung von Verwaltungstätigkeit und Regierungshandeln uU schwierig sein kann.²⁰

Übersicht 1: Die Staatsfunktionen, Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG



Letztlich muss mit Blick auf die jeweils einschlägigen Normen festgestellt werden, welcher Verwaltungsbegriff ihr zugrunde liegt. Da nach § 1 Abs. 4 VwVfG das Verwaltungsverfahrensgesetz für jede Stelle gilt, „die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt“, bezieht sich dieses auf die Verwaltung im materiellen Sinne.²¹ Wegen der Vielgestaltigkeit des Verwaltungshandelns, das in ständiger Entwicklung steht, muss der Versuch einer abschließenden Definition der Verwaltung versagen.²² Das gilt umso mehr vor dem Hintergrund einer zunehmenden Durchdringung und Veränderung der (mitglied)staatlichen Verwaltungs(rechts)ordnungen durch das Recht der EU.²³ Der Vollzug des Unionsrechts erfolgt nicht mehr allein durch mitgliedstaatliche Behörden (indirekter Vollzug),²⁴ sondern zunehmend in einem **europäischen Verwaltungsverbund**,²⁵ an dem mitgliedstaatliche wie unionseigene Institutionen (zB die Kommission) beteiligt sind, und innerhalb dessen die Zuordnung zum einen oder anderen Bereich oftmals schwerfällt (sog. europäisches Mehrebenensystem).²⁶

Festgehalten werden kann aber die **Typik des Verwaltungshandelns**,²⁷ die allg. in der bürger- und unternehmensgerichteten Umsetzung rechtsnormativer, insb. gesetzlicher Vorgaben liegt, und die des Näheren im öffentlichen Interesse

- eingreifend (etwa Erlass einer Polizeiverfügung, Gewerbeuntersagung),
- verteilend (zB Aufstellung eines Bebauungsplans),

20 BVerwGE 141, 122, 125; vgl. zu den Abgrenzungsproblemen Detterbeck, Rn. 5 f.

21 BVerwGE 141, 122, 124, s.a. die Ausführungen zur Verwaltung iSd IFG.

22 Ansätze aber ua unter Berücksichtigung interdisziplinärer Begriffsbestimmungen bei Bohne Verw 47 (2014), 159, 163 ff.

23 Vgl. § 3; zum transnationalen Verwaltungsakt § 12 Rn. 54 ff.

24 Vgl. § 3 Rn. 8; ferner Sydow JuS 2005, 97; s.a. BVerfG Urt. v. 30.7.2019 – 2 BvR 1685/140, 2 BvR 2631, Rn. 243 juris.

25 Vgl. § 3 Rn. 9; Schmidt-Aßmann in: Hoffmann-Riem/ders./Voßkuhle, Bd. 1, § 5 Rn. 16 ff.; BVerfG Urt. v. 30.7.2019 – 2 BvR 1685/140, 2 BvR 2631, Rn. 243 juris.

26 Dörr/Lenz, Europäischer Verwaltungsrechtsschutz, Einl. Rn. 4; Weiß Verw 38 (2005), 517.

27 In diese Richtung auch die in der Literatur vertretene Ergänzung der obigen Negativabgrenzung um positive Merkmale, dazu Maurer/Waldhoff, § 1 Rn. 7; zum Nachfolgenden mit Abweichungen dies., wie vor, § 1 Rn. 9 ff., 13 ff.

- leistend (bspw. Gewährung eines finanziellen Zuschusses, Förderung von Museen) und
- – in Zeiten der Privatisierung ehemals staatlicher Aufgaben – auch regulierend²⁸ agiert.

Das Verwaltungshandeln kommt keineswegs nur monolithisch in Form einseitiger Gebote oder Verbote daher, sondern setzt auch auf „weiche“ Steuerungselemente, wie Abgaben, Organisation und Anreize. Dominierte bis zum Beginn der 1990er Jahre eine vor allem auf den Verwaltungsakt konzentrierte Betrachtung des Verwaltungsrechts aus der gerichtlichen Kontrollperspektive, treten Vertreter der „**Neuen Verwaltungswissenschaft**“²⁹ für eine Neuausrichtung ein. Angesichts des tiefgreifenden Wandels aufgrund von Europäisierung und Internationalisierung, des technischen Fortschritts und der Privatisierung müsse das Verwaltungsrecht auch **aus der Vorher-Sicht** von Gesetzgeber und Verwaltung betrachtet und danach gefragt werden, wie die Verwaltung ihre Aufgaben möglichst gut und effizient erfüllen kann. Auf diese Weise geraten die Wirksamkeitsbedingungen des Rechts, seine Implementierung, die Ausgestaltung administrativer Entscheidungsprozesse und Organisationsstrukturen stärker in den Fokus. Dazu sollen die Erkenntnisse aus den Nachbarwissenschaften der Jurisprudenz (Wirtschaftswissenschaften, Sozial- und Politikwissenschaft) bei der Entwicklung und Umsetzung von Recht eingebunden werden. Die Rechtstatsachenforschung soll intensiviert werden und neue administrative Handlungs- und Organisationsformen aus dem europäischen und internationalen Kontext sollen Berücksichtigung finden.³⁰ Ausgehend vom Verständnis der Rechtswissenschaft als einer auch problemlösungsorientierten Handlungs- und Entscheidungswissenschaft wird zu einer Perspektivenverschiebung weg von der anwendungsbezogenen Interpretationswissenschaft hin zu einer rechtssetzungsorientierten Handlungs- und Entscheidungswissenschaft aufgefordert.³¹

Die „**Neue Verwaltungswissenschaft**“ führt zu einer Perspektivenerweiterung. Sie lenkt den Blick auf die Effektivität des Verwaltungshandelns und lotet Verbesserungsansätze hierfür aus. Da das Verwaltungsrecht nicht nur Steuerungsmedium, sondern Ausdruck einer in der Verfassung verwurzelten Wertordnung ist,³² kommt diese neue Betrachtungsweise aber nach zutreffender Ansicht nur als Ergänzung bzw. Akzentuierung der herkömmlichen „**juristischen Methode**“ in Betracht.³³

Eine jüngere Spielart der neuen Verwaltungswissenschaft stellt den Brückenschlag zwischen Verwaltungswissenschaft und (Verwaltungs-)Rechtswissenschaft über das Governance-Modell her. Der Governance-Ansatz umschreibt die Problemlösungsfähigkeit des Gemeinwesens durch Mechanismen für das Zusammenwirken staatlicher und anderer Akteure. Es geht also um die Koordination, Kommunika-

²⁸ Dazu § 29 Rn. 23 ff.

²⁹ Dazu etwa Voßkuhle in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/ders., Bd. 1, § 1; Appel VVDStRL 67 (2007), 226; Eifert VVDStRL 67 (2007), 286. S.a. die Beiträge von Treiber, Franzius, Eifert, Schaefer, Christensen/Hanschmann, Schönberger und Rennert JÖR 65 (2017), S. 423 ff. mit einer vorläufigen Bilanz zur Neuen Verwaltungswissenschaft.

³⁰ Vgl. wie vor; zur Weiterführung iSv „**Good Governance**“ etwa Wallerath, § 2 Rn. 25, und nachfolgend im Text.

³¹ S. Voßkuhle in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/ders., Bd. 1, § 1 Rn. 15; ders. in: Burgi, Die Zukunft des Verwaltungsverfahrensrechts, 2010, S. 13 ff.; s.a. Hoffmann-Riem AÖR 130 (2005), 5, 48. Zum Verhältnis der Rechtswissenschaft zur Rechtspraxis Sommermann Verw 50 (2017), 77 ff.

³² Vgl. sogleich § 2.

³³ In diese Richtung tendiert inzwischen auch Voßkuhle BayVBl. 2010, 581.

tion und Regelungsstrukturen zwischen diesen. Diesem Ansatz wird ein Analyseraster für die vielfältigen Formen des Zusammenwirkens innerhalb mehrfach gestufter Rechtsordnungen, etwa zwischen nationalen Behörden mit unionalen Stellen oder auch des Formen- oder Instrumentenmixes entnommen. Auf diese Weise sollen insb. nicht-hierarchische Strukturen durch institutionelle und organisatorische Verbindungen administrativ-gesellschaftlicher Art, durch Absprachen etc. besser erfassbar sein; zugleich soll das herkömmliche Verwaltungs(rechts)handeln auf moderne Anforderungen einer modulhaft und zugleich prozessorientiert wirkenden Exekutive ausgerichtet werden.³⁴

³⁴ Dazu mwN Schaefer, Die Umgestaltung des Verwaltungsrechts, 2016, S. 364 ff. (auf S. 366 die Anschlussfähigkeit bejahend); Seckelmann *VerwArch* 98 (2007), 30 ff.; Trute/Pilniok in: FS für H. P. Bull, 2011, S. 849; s.a. Reiling, *Der Hybride*, 2016, S. 306 ff. und auf S. 311 eine juristische Theorie ieS der Governance verneinend.

§ 2 Verwaltungsrecht und Verfassungsrecht

Besondere Prägung erhält das Verwaltungsrecht durch die Verfassung (das Grundgesetz).¹ Plakativ wird es daher auch als „konkretisiertes Verfassungsrecht“ bezeichnet.² Zu diesem sog. **Verwaltungsverfassungsrecht**³ gehört **Art. 20 Abs. 3 GG**, wonach die Verwaltung in ihrem Handeln Gesetz und Recht unterworfen ist. Das Verwaltungshandeln unterliegt der Kontrolle durch Gerichte: **Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG** eröffnet Rechtsschutz gegen Maßnahmen der öffentlichen Gewalt, soweit Bürger hierdurch in eigenen Rechten verletzt werden können. Nach **Art. 33 Abs. 2 GG** hat jeder Deutsche nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern. Aus **Art. 30, 83 ff. GG** ergibt sich die Unterscheidung zwischen Bundes- und Landesverwaltung.⁴ In **Art. 87e, f GG** wurde das Modell des Gewährleistungsstaats verankert. Auch wenn Post- und Telekommunikationsdienstleistungen privatwirtschaftlich erbracht werden, hat der Bund gem. **Art. 87f Abs. 1 GG** flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu gewährleisten. **Art. 91c Abs. 5 GG** enthält einen Regelungsauftrag, durch Bundesgesetz einen übergreifenden informationstechnischen Zugang zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern zu normieren.⁵ § 1 Abs. 1 Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund und Länder, bis Ende 2022 ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten.⁶ Indem Bund und Länder ihre Online-Portale miteinander zu einem Portalverbund verknüpfen (s. § 1 Abs. 2 OZG), können Bürger und Unternehmen über jedes Portal einfachen Zugang zu den Online-Anwendungen von Bund, Ländern und Kommunen erhalten.⁷

Aus dem Verfassungsrecht ergeben sich vorrangige Maßstäbe, an denen sich das Handeln der Verwaltung orientieren muss. So ist die Verwaltung an die Grundrechte gebunden, **Art. 1 Abs. 3 GG**, denen sie bei Auslegung und Anwendung des einfachen Verwaltungsrechts Rechnung tragen muss. Die hierdurch geschaffenen Schutzpositionen müssen etwa im Rahmen von Beurteilungs- und Ermessensspielräumen der Verwaltung beachtet werden.⁸ Das gilt auch für die Einhaltung des Gleichheitssatzes (**Art. 3 Abs. 1 GG**) und kann zu einer Selbstbindung der Verwaltung bei der Behandlung gleich gelagerter Fälle führen.⁹

Aus den Grundrechten und dem **Rechtsstaatsprinzip** (**Art. 20 Abs. 3, Art. 28 Abs. 1 GG**) rühren allgemeine Grundsätze des Verwaltungsrechts, wie das Bestimmtheitsgebot, die Verhältnismäßigkeit von Mittel und Zweck sowie der Vertrauensschutz her.¹⁰ Aufgrund des Rahmencharakters des Grundgesetzes sowie des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers obliegt ihm die Ausbalancierung von Gesetzesbindung und Vertrau-

1 Eingehend dazu Michael VVDStRL 75 (2016), 131 ff. sowie Wollenschläger VVDStRL 75 (2016), 187 ff.

2 Werner DVBl. 1959, 527; s. dazu auch Michael VVDStRL 75 (2016), 131, 152 f. Das Verwaltungsrecht wirkt allerdings iSd Modernisierung, also des Transports von Innovationen, auf das Verfassungsrecht ein, vgl. Shirvani BayVBl. 2012, 197; Wollenschläger VVDStRL 75 (2016), 187, 210 ff.

3 Näher dazu Wollenschläger VVDStRL 75 (2016), 187, 195 ff.

4 Eingehend dazu § 6 Rn. 9 ff.

5 BGBl. 2017 I S. 2347.

6 BGBl. 2017 I S. 3138.

7 BT-Drs. 18/11131, S. 12, 16. Näher zum Portalverbund Guckelberger, Öffentliche Verwaltung, Rn. 266 ff.; Herrmann/Stöber NVwZ 2017, 1401 ff.; Petersen DVBl. 2018, 1534 ff.; Rüscher DVBl. 2017, 1530 ff.; Siegel DÖV 2018, 185 ff.

8 Zu Beurteilungsspielräumen § 14 Rn. 27 ff.; zum Ermessen § 14 Rn. 36 ff. Zur (planerischen) Abwägung § 14 Rn. 51.

9 Vgl. hierzu § 14 Rn. 47, § 27 Rn. 7.

10 Wollenschläger VVDStRL 75 (2016), 187, 197; zum Rechtsstaatsprinzip Voßkuhle/Kaufhold JuS 2010, 116.

enschutz.¹¹ Schädigende Folgen des Verwaltungshandelns werden über das System der Staatshaftung (vgl. Art. 34 und 14 GG) ausgeglichen.

- 4 Die **verfahrensrechtliche Dimension** der Grundrechte¹² und das Rechtsstaatsprinzip beeinflussen die Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens durch den Gesetzgeber. Dieser hat die Verfahrensrechte der Bürger einfachgesetzlich ausgeformt, zB das Recht auf Anhörung (§ 28 Abs. 1 VwVfG) und auf Akteneinsicht (§ 29 VwVfG).

11 Wollenschläger VVDStRL 75 (2016), 187, 207, 210 mwN.

12 BVerfGE 53, 30; 46, 325; 52, 380; Maurer/Waldhoff, § 19 Rn. 16.

§ 3 Verwaltungsrecht und Unionsrecht

Europäisches Recht wirkt zunehmend auf das deutsche öffentliche Recht ein.¹ Insoweit kann von einer „Europäisierung“ des nationalen Verwaltungsrechts gesprochen werden.² Im Rahmen der ihr zugewiesenen Kompetenzen (beachte Art. 5 EUV, insb. den Grundsatz der begrenzten Einzelmächtigung) kann die Europäische Union als supranationale Einrichtung hoheitliche Maßnahmen mit Verbindlichkeit für die Mitgliedstaaten erlassen.³

Vorgaben zum Europäischen Verwaltungsrecht im engeren Sinne, also solche der Europäischen Union selbst, speisen sich aus sämtlichen Rechtsquellen der Union.⁴ Zum **primären Unionsrecht** gehören die Gründungsverträge samt Änderungsverträgen, heute also der Vertrag über die Europäische Union in der Fassung des Vertrags von Lissabon (EUV) sowie der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Nach Art. 6 Abs. 1 EUV ist die Charta der Grundrechte den Verträgen ebenbürtig. Während das Primärrecht sozusagen die Grundordnung für die Union enthält und diese begründet, wird das sekundäre Recht von der Union erlassen.⁵ Als **Sekundärrecht** werden die auf der Grundlage von EUV/AEUV ergangenen Rechtsakte des Unionsrechts bezeichnet: Verordnungen (Art. 288 Abs. 2 AEUV), Richtlinien (Art. 288 Abs. 3 AEUV), Beschlüsse (Art. 288 Abs. 4 AEUV) sowie Empfehlungen und Stellungnahmen (Art. 288 Abs. 5 AEUV). Als Beispiel für einen derartigen Sekundärrechtsakt, der auch zu Änderungen im Verwaltungsverfahrensgesetz führte (§§ 8a ff., 42a, 71a ff. VwVfG), sei die sog. Dienstleistungsrichtlinie genannt.⁶ Daneben ist die Verordnung (EU) 2018/1724⁷ zu erwähnen, welche sowohl die Union als auch die Mitgliedstaaten zur Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors („Ihr Europa“, „Your Europe“) verpflichtet. Dieses besteht aus einer von der Union verwalteten gemeinsamen Nutzerschnittstelle und gewährt Zugang zu einschlägigen unionalen und nationalen Websites (Art. 2 Abs. 1). Dadurch soll Bürgern und Unternehmen zur Wahrnehmung ihrer unionsrechtlichen Rechte im Bereich des Binnenmarktes ein einfacher Zugang zu hochwertigen Informationen, effizienten Verfahren und wirksamen Hilfs- und Problemlösungsdiensten verschafft werden (Art. 1 Abs. 1 lit. a). Nach überwiegender Ansicht beinhaltet das sog. **Tertiärrecht** delegierte Rechtsakte iSd Art. 290 AEUV sowie Durchführungsrechtsakte iSd Art. 291 AEUV, also Produkte administrativer Rechtssetzung der Europäischen Kommission oder Unionsagenturen.⁸

1 Dazu Siegel, *Europäisierung*, Rn. 150 ff.; zu den Materien eines „Internationalen Öffentlichen Rechts“ Kämmerer/Starski AöR 139 (2014), 619, 626 ff. (zugleich Rezension).

2 Ipsen, Rn. 134; Voßkuhle/Schemmel JuS 2019, 347 f. Eingehend Ruffert *Verw* 41 (2008), 543; zu den Innovationen für das nationale Recht Hatje in: FS für D. H. Scheuing, 2011, S. 323; zu den Parametern einer notwendigen (Re-)Föderalisierung angesichts des europäischen Unitarisierungsprozesses Durner/Hillgruber ZG 2014, 105. Die Folgewirkungen für das allgemeine Verwaltungsrecht und das (Verwaltungs-)Prozessrecht werden nachfolgend im jeweils einschlägigen Kontext behandelt.

3 Peine/Siegel, § 3 Rn. 51 f.

4 Kahl, Artikel „Europäisches Verwaltungsrecht“, *Staatslexikon*, Sp. 486.

5 Näher zu Primär- und Sekundärrecht Siegel, *Europäisierung*, Rn. 12 ff.

6 Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 12.12.2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl. EU, L 376, S. 36 (DRL); dazu § 13 Rn. 1; § 14 Rn. 16.

7 Verordnung (EU) 2018/1724 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 2.10.2018 über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012, ABl. EU L 295, S. 1 ff.; dazu Guckelberger, *Öffentliche Verwaltung*, Rn. 201 ff.

8 VG Köln Urt. v. 20.4.2018 – 18 K 1866/16, Rn. 65 ff. juris; Kahl, Artikel „Europäisches Verwaltungsrecht“, *Staatslexikon*, Sp. 486.

I. Geltungsumfang des Unionsrechts in den Mitgliedstaaten

- 2 Das primäre wie das sekundäre Unionsrecht sind gegenüber dem nationalen Recht vorrangig; es besteht ein sog. **Anwendungsvorrang** des Unionsrechts, selbst gegenüber dem nationalen Verfassungsrecht.⁹ Dieser Anwendungsvorrang folgt aus dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 3 EUV) und wird in der Erklärung Nr. 17 der Schlussakte zum Vertrag von Lissabon erwähnt. Steht das nationale (Verwaltungs-)Recht mit dem Unionsrecht nicht in Einklang, ist zuerst zu prüfen, ob es sich nicht unionsrechtskonform auslegen lässt.¹⁰ Steht dem der klare Wortlaut entgegen, ist das entgegenstehende nationale Recht zwar nicht nichtig, denn es besteht kein Geltungsvorrang; die mitgliedstaatliche Vorschrift ist aber wegen Überlagerung oder Verdrängung durch das Unionsrecht unanwendbar (Merke: Suspension, nicht Derogation).¹¹

Der Anwendungsvorrang stellt die schonende(re) Variante im europäischen Kontext dar. Überdies wirkt dieser dort nicht, wo die nationale Norm innerstaatlich weiter reicht als die unionsrechtliche Bestimmung. Schließlich wächst dem mitgliedstaatlichen Recht dann wieder alleinige Anwendung zu, wenn das fragliche Unionsrecht beseitigt, etwa aufgehoben, wird.¹² Während die Unionsgerichte von einem umfassenden Anwendungsvorrang ausgehen, sehen dies die nationalen Verfassungsgerichte angesichts der Übertragung von Hoheitsrechten der Mitgliedstaaten auf die Union meistens enger. So stellt sich das BVerfG auf den Standpunkt, dass der Anwendungsvorrang eine Grenze in dem nach Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG notwendigen Zustimmungsgesetz zum Integrationsprogramm findet. Das BVerfG kann hinreichend qualifiziertes Ultra-Vires-Handeln der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU beanstanden (sog. **ausbrechende Rechtsakte**). Dafür bedarf es einer sog. qualifizierten Kompetenzüberschreitung, die zum einen offensichtlich und zum anderen für die Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten von struktureller Bedeutung sein muss.¹³ Eine weitere Grenze findet der Anwendungsvorrang in den nach Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG iVm Art. 79 Abs. 3 GG für integrationsfest erklärten Grundsätzen der Verfassung, zu denen ua die Menschenwürdegarantie gehört (sog. **Schutz der Verfassungsidentität**).¹⁴ Sowohl die Ultra-Vires- als auch Identitätskontrolle sind zum Schutz der Funktionsfähigkeit der Unionsrechtsordnung allein dem BVerfG vorbehalten und werden von diesem zurückhaltend und europarechtsfreundlich ausgeübt (idR durch ein vorheriges Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH).¹⁵

Der Vorrang gilt auch, sofern das Unionsrecht infolge innerstaatlicher Regelungen schlechter als das nationale Recht behandelt wird (Missachtung des unionsrechtlichen **Diskriminierungsverbots** bzw. **Äquivalenzgrundsatzes**) oder seine Geltung bzw. Anwendung unmöglich gemacht resp. wesentlich erschwert wird – Verstoß gegen das unionsrechtliche **Effektivitätsprinzip** (Art. 4 Abs. 3 EUV).¹⁶

9 Näher EuGH NVwZ 2010, 1410, 1420; Gutachten C-2/13 NZKart 2015, 190, 191f.; s.a. BVerfG NJW 2016, 2473, 2474.

10 EuGH DVBl. 2016, 42, 46; NZA 2018, 1467, 1468.

11 EuGH, Slg 1978, 629; NZA 2018, 1467, 1468; dazu auch Germelmann/Gundel BayVBl. 2017, 649, 658; s.a. BVerfGE 75, 223, 244, wo dieser Anwendungsvorrang anerkannt wird.

12 Zum Vorstehenden Maurer in: FS für K. Stern, 2012, S. 101, 103.

13 BVerfG NJW 2016, 2473, 2478 ff.; BVerfGE 146, 216, 252 f.; BVerfG Urt. v. 30.7.2019 – 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14, Rn. 144 ff.

14 BVerfG NJW 2016, 2473, 2477 ff.; EuGRZ 2016, 570, 573 ff.; s. zur Identitätskontrolle in Bezug auf die haushaltspolitische Gesamtverantwortung BVerfGE 146, 216, 253 ff.; BVerfG Urt. v. 30.7.2019 – 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14, Rn. 203 ff.

15 BVerfGE 146, 216, 255 f.; BVerfG NJW 2016, 2473, 2479 ff.

16 Zu den Prinzipien EuGH, Slg 2000, I-3201, 3256; DVBl. 2016, 42, 46; Urt. v. 14.9.2017 – 6 C-448/17, Rn. 36 ff. juris; Urt. v. 20.9.2018 – C 448/17, Rn. 36 ff. juris; vgl. auch Art. 197 AEUV; dazu Schröder DVBl. 2011, 671. Eingehend zu letzterem Prinzip Kulms, Der Effektivitätsgrundsatz, 2013.

Der Anwendungsvorrang unterscheidet sich damit in seinen Konsequenzen von denen einer Kollision zwischen Bundesrecht und Landesrecht; hier kommt dem Bundesrecht Geltungsvorrang zu, Art. 31 GG.¹⁷

Von der grds. Frage des Anwendungsvorrangs ist diejenige abzugrenzen, wann das Unionsrecht in den Mitgliedstaaten **Geltung** beansprucht. Letztere bezieht sich auf das Problem einer **unmittelbaren Anwendbarkeit** des hier interessierenden Unionsrechts. 3

■ Die Bestimmungen des **Primärrechts** begründen, soweit sie an natürliche und juristische Personen adressiert sind, unmittelbar geltende Rechte und Pflichten. Dies gilt insb. für die Grundfreiheiten, wie zB die Warenverkehrsfreiheit (Art. 28 ff. AEUV) und die Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 45 ff. AEUV), aber auch für die Europäische Grundrechtecharta. Gem. Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRCh gilt diese für die Mitgliedstaaten „ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union“. ¹⁸ Beispielsweise muss die nationale Administration beim Vollzug unionsrechtlicher Datenschutzvorschriften dem Recht auf Schutz personenbezogener Daten in Art. 8 GRCh Rechnung tragen.

■ Hinsichtlich des **Sekundärrechts** ist zu differenzieren: **Verordnungen** gelten ebenfalls unmittelbar und sind in all ihren Teilen verbindlich (Art. 288 Abs. 2 S. 2 EUV). So gilt die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) seit dem 25.5.2018 in allen Mitgliedstaaten unmittelbar, soweit die infrage stehende Regelung nicht ausnahmsweise eine Öffnungsklausel für nationale Sonderregelungen vorsieht. ¹⁹ Auch der **Beschluss** (zB der EU-Kommission darüber, dass eine unzulässig gewährte Beihilfe vom betreffenden Mitgliedstaat aufzuheben und zurückzufordern ist, Art. 108 Abs. 2 AEUV²⁰) ist ein in allen Teilen unmittelbar verbindlicher Rechtsakt und wegen seiner individualbezogenen Ausrichtung mit dem deutschen Verwaltungsakt vergleichbar (Art. 288 Abs. 4 AEUV).²¹

■ **Richtlinien** müssen dagegen in nationales Recht umgesetzt werden.²² So ist bspw. die „Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen“²³ durch das Umweltinformationsgesetz des Bundes (UIG)²⁴ und entsprechende Landesgesetze²⁵ transferiert worden. Hinsichtlich der Art und Weise ihrer Umsetzung lassen 4

17 Vgl. Nettesheim in: Oppermann/Classen/ders., Europarecht, § 10 Rn. 32 f.; anders im Geltungsbereich des Art. 72 Abs. 3 GG; ferner § 7 Rn. 16.

18 Zum Streit, was unter der Durchführung von Unionsrecht zu verstehen ist, EuGH EuZW 2014, 795, 796 ff. iS Handlens im Anwendungsbereich des Unionsrechts einerseits und BVerfG NJW 2013, 1499, 1501 andererseits; dazu zB Klement JZ 2017, 161, 167 f.

19 Verordnung 2016/679/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 27.4.2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, ABl. EU, L 119, S. 1 (EU-DSGVO); näher zu den Öffnungsklauseln zB Kühling/Martini EuZW 2016, 448, 449.

20 Dazu auch § 16 Rn. 34 f.

21 Näher zum Verwaltungsakt §§ 12 ff.

22 Eingehend zu den Wirkungen von EU-Richtlinien Herrmann/Michl JuS 2009, 1065. Zur „Vorwirkung“ von EG-Richtlinien auf die Anwendung des nationalen Rechts Kühling DVBl. 2006, 857.

23 ABl. EU, L 41, S. 26; sog. UI-Richtlinie.

24 IdF d. Bekanntmachung v. 27.10.2014, BGBl. I S. 1643, zuletzt geändert durch Art. 16 Gesetz v. 29.5.2017, BGBl. I S. 1298.

25 Bayerisches Umweltinformationsgesetz (BayUIG) v. 8.12.2006, GVBl. S. 933, zuletzt geändert durch Art. 9a Abs. 15 des Gesetzes v. 22.12.2015, GVBl. S. 458; Umweltinformationsgesetz NRW (UIG NRW) v. 29.3.2007, GVBl. S. 142, ber. S. 658, geändert durch Gesetz v. 8.7.2016, GVBl. S. 618; Saarländisches Umweltinformationsgesetz (SUIG) v. 12.9.2007, ABl. 2007, S. 2026, zuletzt geändert durch Gesetz v. 24.2.2016, ABl. I S. 272.

Richtlinien den Mitgliedstaaten regelmäßig einen gewissen Gestaltungsspielraum. Das mit dem (sekundären) Unionsrecht verfolgte Ziel muss aber erreicht werden, s. Art. 288 Abs. 3 AEUV.²⁶ In formeller Hinsicht hat die Umsetzung durch Rechtsnormen mit unmittelbarer Außenwirkung im Verhältnis Bürger – Staat zu erfolgen; Regelungen in Verwaltungsvorschriften, die nur die Verwaltung intern binden, genügen jener Anforderung nicht.²⁷

Ausnahmsweise entfallen Richtlinien **unmittelbare Wirkung** im mitgliedstaatlichen Bereich, wenn folgende drei Voraussetzungen vorliegen: Erstens muss die Umsetzungsfrist ohne ordnungsgemäße Umsetzung abgelaufen sein. Zweitens muss es sich um eine unbedingte Regelung handeln, die dem Mitgliedstaat keinen Umsetzungsspielraum belässt. Schließlich muss die infrage stehende Regelung selbst inhaltlich hinreichend bestimmt sein,²⁸ damit sie unmittelbar angewendet werden kann. Eine solche unmittelbare Wirkung wird **nur zugunsten** des Bürgers gegenüber dem Staat angenommen, sog. vertikale Direktwirkung.²⁹ Zulasten des Bürgers kommt dies prinzipiell nicht in Betracht – andernfalls würde der Mitgliedstaat für sein unionsrechtswidriges Verhalten „belohnt“.³⁰

- 5 ■ **Empfehlungen und Stellungnahmen** sind schließlich Akte von Unionsorganen, die rechtlich unverbindlich sind, s. Art. 288 Abs. 5 AEUV, aber durchaus politische Bedeutung haben.³¹

Das gilt auch für variantenreiche Erscheinungsformen von weiterem „soft law“, die vielfach als Meinungsäußerungen von (bloßen) Dienststellen der Kommission besonders „weich“ daher kommen, in denen die Kommission ua eine Vorab-Konkretisierung ihrer Ermessens- und Entscheidungsspielräume vornimmt oder den nationalen Stellen eine Anwendungshilfe für die Auslegung des Unionsrechts etwa im Bereich des Kartell- und Beihilferechts gibt. Derartige Mitteilungen fördern die Transparenz, Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit des Vorgehens der Kommission, ohne die Gerichte zu binden. Indes ziehen sie nicht zuletzt aufgrund einer zunehmend faktischen Akzeptanz durch den EuGH eine ebenfalls faktische Rechtsetzungsmacht der Kommission nach sich. Schafft die Kommission durch eine Mitteilung einen zurechenbaren Vertrauenstatbestand, kann sich daraus sogar möglicherweise vermittelt über den Vertrauensschutz- und Gleichheitsgrundsatz eine Selbstbindung der Kommission ergeben.³² „Soft Law“ kann also „härter“ wirken, aber immer vorbehaltlich flexibler einseitiger Abweichungsmöglichkeiten.

26 Anhand des Umweltrechts Schlacke, § 7 Rn. 15.

27 Dazu § 27 Rn. 9.

28 EuGH, Slg 1974, 1337 (van Duyn); NZA 2018, 1467, 1472; s.a. Nettesheim in: Oppermann/Classen/ders., Europarecht, § 19 Rn. 104 ff.; Siegel, Europäisierung, Rn. 16.

29 EuGH, Slg 1986, 723; Slg 1994, I-3325; NZA 2018, 1467, 1472. S.a. Nettesheim in: Oppermann/Classen/ders., Europarecht, § 9 Rn. 110 ff.

30 IERG auch EuGH NZA 2018, 1467, 1472; s. zu dieser Thematik auch Germelmann/Gundel BayVBl. 2017, 649, 658 sowie Siegel, Europäisierung, Rn. 17.

31 Zu einer Bekanntmachung über die Zusammenarbeit und die Kronzeugenregelung, die im Rahmen des ECN erlassen wurde, EuGH EuZW 2016, 270, 272.

32 Näher dazu Kallmayer in: Calliess, Herausforderungen an Staat und Verfassung, 2015, S. 662 ff.; Soltész EuZW 2013, 881; zu internationalen Standards aus völkerrechtlicher Perspektive Giegerich in: Paulus ua, Internationales, nationales und privates Recht: Hybridisierung der Rechtsordnungen, 2014, S. 101 ff.

II. Auswirkungen des Unionsrechts auf die mitgliedstaatliche Verwaltung³³

Allg. gilt demzufolge, dass die Verwaltung im Vollzug des nationalen Rechts den beschriebenen Vorrang des Unionsrechts (Verordnungen, Beschlüsse, uU Richtlinien) zu beachten hat. Als „Vorwirkung“ des Anwendungsvorrangs stellt sich die Pflicht zur unionsrechtskonformen Interpretation dar;³⁴ die Anwendung nationaler Vorschriften ist darauf auszurichten, dass sie im Einklang mit dem Unionsrecht stehen.³⁵ Ferner gilt Folgendes:

1. Umsetzung durch nationales Recht

Mit der Umsetzung von EU-Richtlinien in nationales Recht ist nicht nur die Legislative (auf Bundes- wie auf Landesebene) befasst, sondern auch die Exekutive. Sofern eine hierauf gerichtete Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen besteht (Art. 80 Abs. 1 GG), ist die Verwaltung gefordert, Recht zur ordnungsgemäßen Umsetzung jenes Unionsrechts zu setzen.

2. Vollzug durch nationale Behörden

Der Vollzug des Unionsrechts durch die Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union (sog. **direkter Vollzug**) stellt traditionell die Ausnahme dar. Dieser Befund lässt sich zum einen mit den beschränkten personellen Ressourcen der Union erklären. Zum anderen ist der Vollzug durch die Mitgliedstaaten mit einer größeren Bürgernähe verbunden, wahrt die nationale Eigenstaatlichkeit und trägt dem Gedanken der Subsidiarität Rechnung.³⁶ Unionsrecht wird daher in weitem Maße durch (Exekutiv-)Organe der Mitgliedstaaten vollzogen, die nach Art. 291 Abs. 1 AEUV alle zur Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union erforderlichen Maßnahmen ergreifen. Man spricht insofern von **indirektem Vollzug**.³⁷

Der direkte Vollzug des Unionsrechts liegt hauptsächlich bei der Kommission (Art. 17 Abs. 1 S. 5 EUV), der gegenüber zB Beihilfen nach Art. 108 Abs. 3 AEUV zu notifizieren sind. Zahlreiche Einrichtungen auf Unionsebene unterstützen die Kommission bei ihrer Tätigkeit, insb. Agenturen.³⁸ Der Begriff des **Eigenverwaltungsrechts** umschreibt vor allem die Rechtsvorschriften und die von den Unionsgerichten etablierten Rechtsgrundsätze, die dem direkten Vollzug des Unionsrechts dienen.³⁹ Dieses lässt sich wiederum in den rein internen Vollzug (zB Personalangelegenheiten, Haushaltsvollzug) sowie in den externen Vollzug mit unmittelbarer Außenwirkung gegenüber Mitgliedstaaten sowie Privatrechtssubjekten

33 Zu hiermit einhergehenden Rechtsschutzproblemen Broß *VerwArch* 97 (2006), 332.

34 Dazu Streinz in: ders., *EUV/AEUV*, Art. 4 EUV Rn. 64; je nachdem, ob unmittelbar geltendes oder durch nationales Recht umgesetztes Unionsrecht vollzogen wird (dazu Rn. 3 f.), wird des Weiteren der unmittelbare (mitgliedstaatliche) Vollzug von demjenigen mittelbarer Art unterschieden, etwa Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Bd. 2, § 88 Rn. 18 ff.

35 Zu den verfassungsrechtlichen Grenzen richtlinienkonformer Rechtsfortbildung Michael *Der Staat* 54 (2014), 349; zu den Problemen richtlinienkonformer Rechtsanwendung auch Reimer *JZ* 2015, 910. Zur Europäisierung der Methodik richtlinienkonformer Rechtsfindung Brenneke *EuR* 2015, 440.

36 Näher dazu Guckelberger/Geber, *Allgemeines Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht*, S. 42 ff. Zum Thema Fehlerfolgen beim Eigenverwaltungsrecht Hering *Der Staat* 57 (2018), 601 ff. Zum Ausnahmeharakter BVerfG *Urt. v. 30.7.2019 – 2 BvR 1685/14*, 2 BvR 2631/14, Rn. 243 juris.

37 Vgl. § 1 Rn. 3.

38 Guckelberger/Geber, *Allgemeines Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht*, S. 42 f.; Siegel, *Europäisierung*, Rn. 43 ff.; zu den Agenturen Görisch *Jura* 2012, 42 ff.; BVerfG *Urt. v. 30.7.2019 – 2 BvR 1685/14*, 2 BvR 2631/14, Rn. 234 ff. juris.

39 Kahl, Artikel „Europäisches Verwaltungsrecht“, *Staatslexikon*, Sp. 487.

(zB im Rahmen der Wettbewerbsaufsicht) unterteilen.⁴⁰ Mangels einer allgemeinen EU-Verwaltungsverfahrensverordnung sind die Verfahrensankordnungen vor allem sektorspezifischen sekundärrechtlichen Regelungen zu entnehmen, etwa der Beihilfe-Verfahrensverordnung.⁴¹ Als primärrechtliche Vorgabe für das Verwaltungshandeln der Union ist vor allem das Recht auf gute Verwaltung gem. Art. 41 GRCh hervorzuheben. Der EuGH entnimmt dem Grundsatz ordnungsgemäßer Verwaltung zB, dass die Unionsverwaltung in den Beziehungen zur Öffentlichkeit sorgsam und umsichtig handeln muss.⁴² Der Betroffene kann unter den Voraussetzungen des Art. 263 Abs. 4 AEUV die Unionsgerichte um Rechtsschutz ersuchen. Auch besteht die Möglichkeit zur Einschaltung des Europäischen Bürgerbeauftragten wegen eines Missstands bei der Tätigkeit der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union (Art. 228 AEUV, Art. 43 GRCh). Ferner ist auf eine etwaige Haftung der Unionsorgane nach Art. 340 AEUV hinzuweisen.⁴³

Gem. Art. 298 AEUV können im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Anforderungen an eine offene, effiziente und unabhängige europäische Verwaltung erlassen werden. Seit dem Vertrag von Lissabon enthält das Unionsrecht eine explizite Kompetenzgrundlage für den Erlass eines allgemeinen EU-Verwaltungsverfahrensgesetzes, um das in Art. 41 GRCh garantierte Recht auf eine gute Verwaltung zu konkretisieren.⁴⁴ Besonders hervorzuheben ist der von einem Netzwerk aus Wissenschaftlern der verschiedenen EU-Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit Praktikern aus der Verwaltungsgerichtsbarkeit, Anwalt- und Beamenschaft erstellte ReNEUAL-Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht, der sich aus sechs Büchern (allgemeine Vorschriften, administrative Normsetzung, Einzelfallentscheidungen, Verträge, Amtshilfe, behördliches Informationsinstrument) zusammensetzt.⁴⁵ Im Januar 2016 hat eine Arbeitsgruppe des Rechtsausschusses des Europäischen Parlaments einen Vorschlag für eine mögliche EU-Verordnung über das Verwaltungsverfahren der Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der EU vorgelegt.⁴⁶ Die initiativberechtigte EU-Kommission hat jedoch bislang keine diesbezüglichen Gesetzgebungsschritte eingeleitet, obwohl es für eine solche Kodifizierung des allgemeinen Verwaltungsrechts für alle EU-Behörden durchaus Vorarbeiten gibt.

Der **indirekte Vollzug**, bei welchem Unionsrecht durch die Mitgliedstaaten vollzogen oder angewendet wird, lässt sich in den unmittelbaren und mittelbaren Vollzug unterteilen. Beim **unmittelbaren Vollzug** vollziehen die nationalen Behörden unmittelbar anwendbares Unionsrecht, etwa die seit dem 25.5.2018 unmittelbar anwendbare DSGVO. Beim **mittelbaren** mitgliedstaatlichen **Vollzug** wenden die Behörden dagegen nationale Rechtsnormen an, welche nicht unmittelbar anwendbares Unionsrecht umsetzen (zB das zur Umsetzung der Umweltinformations-Richtlinie erlassene UIG des Bundes bzw. des jeweiligen Bundeslandes). Soweit das Unionsrecht zwar sachliche Regelungen trifft, aber keine Vorgaben zu deren Vollzug durch die Mitgliedstaaten, wird dieses nach den nationalen Vorschriften, etwa des VwVfG, vollzogen.⁴⁷ Die Mitgliedstaaten regeln aufgrund der ihnen zukommenden **nationalen Verfahrensautonomie** die

40 Bruckert VR 2019, 51, 52; Kahl, Artikel „Europäisches Verwaltungsrecht“, Staatslexikon, Sp. 487.

41 Verordnung (EU) Nr. 743/2013 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Art. 93 EGV, ABl. EU, L 204, S. 15 ff.; s.a. Hilbert Jura 2017, 1150 ff.

42 EuGH Urt. v. 4.4.2017 – C-337/15, Rn. 34 juris; zu weiteren vom EuGH entwickelten Grundsätzen Bruckert VR 2019, 51, 54 f.

43 Zu den Haftungsvoraussetzungen EuGH Urt. v. 4.4.2017 – C-337/15, Rn. 31 juris. Auf Sekundärebene, vgl. § 36 Rn. 1, § 38 Rn. 2 ff.

44 Näher Guckelberger/Geber, Allgemeines Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht, S. 131 ff.

45 ReNEUAL-Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht, 2015, s. dazu auch den Tagungsband von 2016 sowie Augsburg Verw 50 (2017), 1 ff.; Kahl JuS 2018, 1025, 1031.

46 Abrufbar unter: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/JURI/DV/2016/01-28/1081253DE.pdf (zuletzt abgerufen am 15.3.2019). Dazu auch Kahl JuS 2018, 1025, 1032.

47 Voßkuhle/Schemmel JuS 2019, 347, 348.

Behördenzuständigkeit und das Verwaltungsverfahren (s. Art. 291 AEUV). Nach dem **Äquivalenzgrundsatz** dürfen diese Vorschriften jedoch nicht ungünstiger als beim Vollzug rein innerstaatlichen Rechts sein. Aus dem **Effektivitätsgrundsatz** folgt, dass die nationale Regelung die Ausübung der unionsrechtlich verliehenen Rechte des Einzelnen nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren darf.⁴⁸ Auftretende Konflikte zwischen europäischem und nationalem Recht werden zugunsten des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts⁴⁹ gelöst.

Nimmt man eine Gesamtbetrachtung der vielen sekundärrechtlichen Vorgaben sowie der zum für die Mitgliedstaaten maßgeblichen Unionsverwaltungsrecht ergangenen EuGH-Rechtsprechung vor, lassen sich als allgemeine Entwicklungslinien der Europäisierung des Verwaltungsrechts der Bedeutungszuwachs des Verwaltungsverfahrens, die Stärkung der Transparenz, der Ausbau von Beteiligungsrechten für die Öffentlichkeit, eine stärkere Öffnung administrativer Entscheidungsspielräume sowie die Einführung entpolitisierter, völlig unabhängiger Behörden ausmachen.⁵⁰

3. Europäischer Verwaltungsverbund

Im Laufe der Zeit hat sich immer mehr herausgestellt, dass die unionalen und mitgliedstaatlichen Verwaltungsbehörden beim Vollzug des Unionsrechts in vielfältiger Weise **miteinander verwoben** sind. Während die **vertikale Zusammenarbeit** das Verhältnis zwischen Union und Mitgliedstaaten in den Blick nimmt, erfolgt die **horizontale Kooperation** zwischen den Mitgliedstaaten.⁵¹ Primärrechtliche Vorgaben dazu sind selten. Art. 197 Abs. 2 AEUV sieht vor, dass die Union bei der Durchführung des Unionsrechts durch die Verwaltungen der Mitgliedstaaten diese insb. durch die Erleichterung des Austauschs von Informationen unterstützen kann, wobei die Mitgliedstaaten diese Unterstützung nicht in Anspruch nehmen müssen. Außerdem kann der in Art. 4 Abs. 3 AEUV normierte Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit in dieser Hinsicht bedeutsam werden.⁵² Vor allem im Sekundärrecht finden sich zahlreiche Regelungen zur Zusammenarbeit, wobei als Referenzgebiete neben dem Regulierungs- und Stoffrecht insb. das europäische Planungs- und Umweltrecht hervorzuheben sind. Gerade im Umweltrecht⁵³ finden sich verstärkt mehrstufige Verwaltungsverfahren,⁵⁴ an denen europäische Institutionen und mitgliedstaatliche Behörden in Formen vertikaler und horizontaler Kooperation, allerdings variantenreicher Ausprägung, beteiligt sind.⁵⁵

Auch die DSGVO enthält eine Reihe von Regelungen über die Zusammenarbeit zwischen den mitgliedstaatlichen Datenschutzaufsichtsbehörden (Art. 60), über gegenseitige Amtshilfe (Art. 61) sowie gemeinsame Maßnahmen der Aufsichtsbehörden (Art. 62). Um eine einheitliche Anwendung der Verordnung

48 ZB EuGH DVBl. 2016, 42, 44 f.; Urt. v. 20.9.2018 – C-448/17, Rn. 36 juris; zum indirekten Vollzug Guckelberger/Geber, Allgemeines Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht, S. 47 ff.

49 Vorstehend Rn. 2; anhand der staatlichen Aufsicht im Datenschutz näher und krit. Frenzel DÖV 2010, 925.

50 Kahl, Artikel „Europäisches Verwaltungsrecht“, Staatslexikon, Sp. 488.

51 Guckelberger/Geber, Allgemeines Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht, S. 53 ff.

52 Nachweise zu den verschiedenen primärrechtlichen Ansätzen für die Verwaltungszusammenarbeit bei Guckelberger/Geber, Allgemeines Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht, S. 59 ff.

53 Vgl. die Zulassung der Freisetzung genetisch veränderter Organismen (§ 16 GenTG), dazu Calliess/Korte DÖV 2006, 10, oder die Ausweisung von Gebieten zum Schutz von Fauna, Flora und Habitaten (§ 31 ff. BNatSchG), Weiß Verw 38 (2005), 517, 522 ff.; Stüer/Spreen VerwArch 96 (2005), 174.

54 Zur Mehrstufigkeit von Verwaltungsakten im nationalen Bereich vgl. § 12 Rn. 30.

55 Shirvani EuR 2011, 619 f.; auch Frenz DÖV 2010, 66; zu den unionsrechtlich bedingten Innovationen Hatje in: FS für D. H. Scheuing, 2011, S. 323. Auch Latour, Die integrierte Umweltverwaltung in der Europäischen Union, 2013.

zu gewährleisten, arbeiten die Aufsichtsbehörden in dem in Art. 63 ff. beschriebenen Kohärenzverfahren untereinander und ggf. mit der Kommission zusammen. Darüber hinaus wird ein Europäischer Datenschutzausschuss gebildet, welchem die Leiter der Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten und der Europäische Datenschutzbeauftragte angehören, der über die europaweit einheitliche Anwendung der Verordnung zu wachen hat (Art. 68 ff.).⁵⁶

Derartige im **europäischen Verwaltungsverbund**⁵⁷ getroffene Entscheidungen, bei denen im Außenverhältnis weiterhin eine (nationale) Behörde aufgrund eines binnenadministrativ gestuften oder vernetzten Verwaltungsverfahrens handelt, stellen den Rechtsschutz vor eine große Herausforderung. Denn nach dem sog. Trennungsmodell sind – ungeachtet der Verfahrensverflechtungen – die nationalen Verwaltungsgerichte zuständig, wenn eine nationale Behörde die verfahrensabschließende Entscheidung trifft, und die Unionsgerichte bei einer solchen der EU-Eigenverwaltung.⁵⁸ Darüber hinaus wirft die Verschränkung zwischen den nationalen Behörden untereinander oder mit der unionalen Verwaltung Haftungsprobleme auf.⁵⁹ Hierauf wird anhand der Handlungsform Verwaltungsakt und der Haftungsfolge(n) zurückgekommen.⁶⁰

4. Europäische Verwaltungszusammenarbeit

- 10 Im Wege der Dienstleistungsrichtlinie⁶¹ ist zum Abbau bürokratischer Hindernisse im ökonomisch wichtigen Bereich grenzüberschreitender Dienstleistungen ua eine Verstärkung der **Zusammenarbeit** zwischen den Verwaltungen der Mitgliedstaaten vorgeschrieben worden.⁶² Die Bestimmungen ähneln den nationalen Amtshilfavorschriften (§§ 4 ff. VwVfG), statuieren indes keine ergänzende Hilfe im Ausnahmefall, sondern übertragen die Unterstützung(spflicht) als Daueraufgabe.⁶³ Näheres ergibt sich inzwischen aufgrund von §§ 8a ff. VwVfG, die im Wege der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie in die Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder⁶⁴ eingeführt worden sind.⁶⁵

56 Näher dazu von Lewinski NVwZ 2017, 1483, 1486 ff.

57 Zum Begriff vgl. § 1 Rn. 3, § 3 Rn. 9; Ruffert DÖV 2007, 761; eingehend ders. Verw 48 (2008), 543; Kahl Der Staat 50 (2011), 353; Weiß, Der Europäische Verwaltungsverbund, 2010.

58 Dazu Gärditz, Gutachten für den 71. DJT, 2016, D 93 ff. mwN; s.a. ders. Verw 52 (2019), 259, 275.

59 Dazu Guckelberger/Geber, Allgemeines Europäisches Verwaltungsverfahrensrecht, S. 64 f.; Hofmann in: Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold, Der Europäische Verwaltungsverbund, 2005, S. 353 ff.

60 Vgl. zu Ersterem § 12 Rn. 54 ff., zu Letzterem § 38 Rn. 16 f.

61 Vgl. vorstehend Rn. 1.

62 Zur effektiven Durchführung des Unionsrechts insoweit vgl. Art. 197 AEUV; dazu Schröder DVBl. 2011, 671.

63 Dazu und zu weiteren Einzelheiten Banafsche VerwArch 107 (2016), 568, 575 ff., 591 ff.

64 Allg. § 14 Rn. 15.

65 Im Wege des 4. VwVfÄndG v. 4.11.2008, BGBl. I S. 2418; dazu Windoffer DÖV 2008, 797; Schliesky/Schulz DVBl. 2010, 601. Grundlegend zu Gestaltungsimpulsen des Unionsrechts für das nationale Verwaltungsverfahrensrecht Burgi JZ 2010, 105.

§ 4 Wiederholungs- und Verständnisfragen zu Teil 1

1. Wie kann öffentliche Verwaltung beschrieben werden? Ist eine konturenscharfe Definition möglich? (§ 1 Rn. 1 ff.)
2. Durch welche Vorgaben wird das Verwaltungsrecht verfassungsrechtlich geprägt? (§ 2 Rn. 1 ff.)
3. Was ist unter primärem und was unter sekundärem Unionsrecht zu verstehen? (§ 3 Rn. 1)
4. In welchem Verhältnis steht das primäre und sekundäre Unionsrecht zum Recht der Mitgliedstaaten? (§ 3 Rn. 2)
5. Gelten Richtlinien der Europäischen Union in den Mitgliedstaaten unmittelbar? (§ 3 Rn. 4)
6. Wie gestaltet sich der Vollzug Europäischen Unionsrechts? (§ 3 Rn. 6, 8 ff.)
7. Worin liegt der Unterschied zwischen dem unmittelbaren und mittelbaren indirekten Vollzug des Unionsrechts? (§ 3 Rn. 8)
8. Was bedeutet „Europäische Verbundverwaltung“? (§ 3 Rn. 9)

TEIL 2

GRUNDLAGEN DES VERWALTUNGSRECHTS

§ 5 Einordnung und Abgrenzungen des Verwaltungsrechts im Gesamtrechtssystem der Bundesrepublik Deutschland

Die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland lässt sich wie folgt gliedern: Die grundlegendste Einteilung ist die in das private und das öffentliche Recht.¹ Zum öffentlichen Recht gehören in erster Linie das Staats- und Verwaltungsrecht, aber auch das Strafrecht und das gesamte Prozessrecht unter Einschluss der Zivil- und Strafprozessordnung. Jedoch haben sich die beiden zuletzt genannten Gebiete in Ausbildung und Praxis so sehr verselbständigt, dass sie – sieht man vom Verwaltungsprozessrecht ab – heutzutage oft gar nicht mehr als Teilgebiete des öffentlichen Rechts wahrgenommen werden.²

Das hier interessierende Verwaltungsrecht als Teilgebiet des **öffentlichen Rechts** befasst sich als „Sonderrecht des Staates“ mit dem Aufbau und den Aufgaben der Verwaltungsbehörden sowie vor allem mit den Rechtsbeziehungen zwischen der öffentlichen Verwaltung und den Privatrechtssubjekten.³

I. Verwaltungsrecht und seine Untergliederungen

Das **allgemeine Verwaltungsrecht** umfasst – gleichsam vor die Klammer gezogen – die Grundlagen und Grundsätze der Verwaltung und ihrer Tätigkeit. Es ist hauptsächlich, jedoch nicht ausschließlich, im Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes und in den Verwaltungsverfahrensgesetzen der Länder geregelt.⁴ Demgegenüber enthält das **besondere Verwaltungsrecht** Regelungen über die Tätigkeit einzelner Zweige der öffentlichen Verwaltung; hierzu gehören bspw. das Baurecht, das Kommunalrecht sowie das Sicherheits- und Ordnungsrecht. Diese und andere Bereiche des besonderen Verwaltungsrechts wurden bereits kurz erwähnt.⁵

Eine weitere für das Recht der Verwaltung bedeutsame Differenzierung liegt in der Unterscheidung zwischen **Außenrecht** und **Innenrecht**. Diese orientiert sich an den verschiedenen Adressaten des Verwaltungsrechts. Außenrecht betrifft Rechtsbeziehungen zwischen dem verwaltenden Staat und dem Bürger oder Unternehmen; es wirkt also zwischen verschiedenen Rechtssubjekten. Dagegen regelt das Innenrecht die Beziehungen innerhalb der Verwaltung, nämlich das Verhältnis der verschiedenen Behörden zueinander, und die Dienstpflichten der Angehörigen des öffentlichen Dienstes. Innenrecht findet sich in Gesetzen (bspw. Beamtenetzen), v.a. aber in Verwaltungsvorschriften (Erlassen und Richtlinien) sowie dienstlichen Anweisungen.⁶

1 Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG steht dem Bund die konkurrierende Gesetzgebung für das bürgerliche Recht zu.

2 Gröpl, Staatsrecht I, Rn. 104 f.

3 Gröpl, Staatsrecht I, Rn. 119.

4 Fragen des allgemeinen Verwaltungsrechts sind auch anderweitig geregelt, vgl. etwa §§ 68 ff. VwGO über das Vorverfahren (näher § 20 Rn. 2 ff.), das neben seiner verwaltungsprozessualen Funktion auch zum Verwaltungsverfahren gehört. Zum Anwendungsbereich des VwVfG § 14 Rn. 15. Zur Verbesserung von Transparenz, Bürgerfreundlichkeit und Bürgerbeteiligung vgl. Burgi/Durner, Modernisierung.

5 Vgl. Einführung, vor § 1.

6 Maurer/Waldhoff, § 3 Rn. 6; zu Verwaltungsvorschriften § 24.

II. Verwaltungsrecht als Teilgebiet des öffentlichen Rechts und seine Abgrenzung zum Privatrecht

- 4 Während das Zivilrecht die Rechtsbeziehungen von Privatrechtssubjekten (im Regelfall: Bürger) betrifft, liegt der Schwerpunkt des öffentlichen Rechts und damit auch des (allgemeinen) Verwaltungsrechts in der Regelung des rechtlichen Verhältnisses zwischen dem Staat als **Hoheitsträger** und dem **Bürger**.⁷

1. Bedeutung der Abgrenzung

- 5 Die Notwendigkeit der Abgrenzung zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht rührt daher, dass die öffentliche Verwaltung sowohl öffentlich-rechtlich – und hier vornehmlich einseitig hoheitlich Rechte und Pflichten der Bürger begründend – als auch privatrechtlich handeln kann.⁸ Allein aus der Beteiligung einer Behörde an dem jeweiligen Rechtsverhältnis darf also nicht automatisch auf das Vorliegen einer öffentlich-rechtlichen Angelegenheit geschlossen werden. Möchte sich der Bürger nun gegen eine Maßnahme des Staates zur Wehr setzen, ist von erheblicher Bedeutung, wie eben dieses Verhalten rechtlich einzustufen ist. Je nachdem, ob der Staat öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich handelt, eröffnet sich ein anderer Rechtsweg und sind Rechtsschutz sowie Verfahrensvoraussetzungen unterschiedlich:

- Allein für öffentlich-rechtliche Streitigkeiten ist der Verwaltungsrechtsweg gem. § 40 Abs. 1 VwGO eröffnet, wenn sie nichtverfassungsrechtlicher Art sind. Für privatrechtliche Streitigkeiten lenkt § 13 GVG den Weg zu den ordentlichen Gerichten, dh den Zivilgerichten.⁹
- Die Amtshaftung greift nach § 839 BGB iVm Art. 34 S. 1 GG nur, wenn es sich bei der Maßnahme des Amtsträgers um die Ausübung einer hoheitlichen Tätigkeit handelt.
- Bei öffentlich-rechtlichem Handeln der Behörde kann das allgemeine Verwaltungsverfahrenrecht maßgebend sein (s. § 1 Abs. 1–3 VwVfG); das gilt nicht für nach dem Privatrecht zu beurteilende Streitigkeiten.
- Eines der wichtigsten Handlungsinstrumente der Verwaltung, der **Verwaltungsakt**, bleibt den Behörden bei privatrechtlichem Handeln verschlossen, denn nach § 35 S. 1 VwVfG muss es sich bei ihm zwingend um eine Maßnahme auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts handeln. Derartige in einem Verwaltungsakt titulierte Ansprüche kann die Verwaltung selbst vollstrecken (s. das VwVG).
- §§ 54 ff. VwVfG enthalten besondere Regelungen für **öffentlich-rechtliche Verträge**.

2. Ansatzpunkte für die Abgrenzung

- 6 Der in Ausbildung und Praxis bedeutsamste Anwendungsbereich für die Abgrenzung zwischen Verwaltungs- und Privatrecht ist derjenige des **§ 40 Abs. 1 VwGO**. Die Vorschrift eröffnet den Rechtsweg zur Verwaltungsgerichtsbarkeit „in allen öffentlich-

7 Vertiefend Masing in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Bd. 1, § 7.

8 Näher dazu § 29.

9 Die Wahl des unzutreffenden Rechtswegs ist heute allerdings wegen §§ 17 und 17a GVG nicht mehr wirklich folgenschwer – sollte der beschrittene Rechtsweg unzulässig sein, verweist der Richter den Rechtsstreit an das zuständige Gericht des zulässigen Rechtswegs, § 17a Abs. 2 S. 1 GVG; vgl. auch Rn. 22, 27.

rechtlichen Streitigkeiten“¹⁰. Davon nicht umfasst sind jedoch diejenigen staatsrechtlicher Art (die Streitigkeit muss „nichtverfassungsrechtlich“¹⁰ sein). Mithin muss es bei dem öffentlich-rechtlichen Streit um einen solchen im verwaltungsrechtlichen Sinne gehen. Ob dies der Fall ist, beurteilt sich anhand des erkennbaren Ziels des Rechtsschutzbegehrens und des zu seiner Begründung vorgetragenen Lebenssachverhalts.¹¹ Es geht um das Auffinden der im Streit stehenden Rechtsnorm(en), also der für das streitige Rechtsverhältnis relevanten Vorschrift(en) – und sodann um deren Zuordnung zum öffentlichen Recht oder zum Privatrecht. Ersterenfalls ist bei Erfüllung der weiteren Voraussetzungen des § 40 Abs. 1 VwGO der Verwaltungsrechtsweg eröffnet, letzterenfalls der Zivilrechtsweg, § 13 GVG.

Nachfolgend geht es zunächst um die Abgrenzung zwischen öffentlichem und privatem Recht. Weitere Fragen zu § 40 VwGO werden anschließend behandelt.¹² Die Abgrenzungstheorien lösen Schwierigkeiten bei der Zuordnung einer Rechtsnorm zum öffentlichen Recht oder Privatrecht und sind in solchen Zweifelsfällen heranzuziehen. In bestimmten Fallkonstellationen kann hingegen die Frage, ob das Handeln der Behörde als privat- oder öffentlich-rechtlich einzustufen ist, relativ schnell und eindeutig beantwortet werden: unter Berücksichtigung der von der Behörde erfüllten Aufgabe (siehe b), bei der Zwei-Stufen-Theorie (unter c) oder im Gefolge der gewählten Handlungsform (→ Rn. 24). Umgekehrt gibt es Problemfälle, in denen es schwierig wird, die im Streit stehende Norm zu ermitteln (unter d). Dann führt auch die modifizierte Subjektstheorie, die heute herrschend ist, nicht zu eindeutigen Ergebnissen, so dass zur Bestimmung, ob eine öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Streitigkeit vorliegt, weitere Kriterien heranzuziehen sind.

a) Abgrenzungstheorien

► **FALL 1:** Das Sportförderungsgesetz des Landes X bestimmt ua: „Zum Bau von Sportanlagen können Sportvereinen auf Antrag Grundstücke aus dem Grundvermögen der Gemeinden übertragen werden. Der Erwerb erfolgt für den Sportverein kostenlos. Der Gemeinde wird die Hälfte des Grundstückswertes aus Landesmitteln erstattet.“ Der Sportverein V stellt bei der Gemeinde G einen Antrag auf Übertragung eines in ihrem Eigentum stehenden Grundstücks, auf dem er einen Sportplatz errichten möchte. Dieser wird positiv beschieden. Als G vom Land Erstattung der Hälfte des Grundstückswertes verlangt, gibt es Streit über den von G geltend gemachten Grundstückswert. G verweigert nun die Übertragung des Grundstücks an V. Vor welchem Gericht kann V von der Gemeinde G die Überlassung des Grundstücks verlangen? ◀

Zur Abgrenzung des öffentlichen vom privaten Recht sind verschiedene Theorien zur Bewältigung von Zweifelsfragen entwickelt worden. Deshalb ist bei der Heranziehung dieser „Großformeln“ Vorsicht geboten. Wenn die streitentscheidende Norm ohne Weiteres dem öffentlichen Recht zugeordnet werden kann (zB wenn sie sich aus dem öffentlichen Baurecht, dem Recht der Gefahrenabwehr oder dem Kommunalrecht ergibt), reicht in Examensklausuren eine kurze Erklärung aus, dass und warum eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit vorliegt. Ansonsten gilt: Obwohl die Theorien jeweils unterschiedliche Kriterien der Abgrenzung zugrunde legen, kommen sie nicht zwangs-

7

¹⁰ Vgl. nachfolgend Rn. 25; näher zu verfassungsrechtlichen Streitigkeiten Schenke AöR 131 (2006), 117.

¹¹ ZB VGH Mannheim ZfBR 2018, 514, 515; s.a. OVG Lüneburg Beschl. v. 25.2.2019 – 2 O 1/19, Rn. 5 juris. Näher zum Streitgegenstand im Verwaltungsprozessrecht Haack VerwArch 109 (2018), 503, 505 ff.

¹² Vgl. Rn. 21 ff.

läufig zu abweichenden Ergebnissen; sie können und soll(t)en daher ergänzend herangezogen werden.¹³ Ein Streitentscheid ist nur bei voneinander abweichenden Ergebnissen notwendig. Wichtig ist dann vor allem, wie in der Prüfungsarbeit die Zuordnung begründet wird. Als wesentliche Abgrenzungstheorien dieser Art sind zu nennen:¹⁴

- 8 Die **Interesstheorie** geht auf den römischen Juristen Ulpian (170–228 n.Chr.) zurück und besagt, dass die dem öffentlichen Interesse dienenden Vorschriften öffentlich-rechtlichen Charakter haben. Rechtsvorschriften, die dem Einzelinteresse dienen, gehören dagegen dem Privatrecht an. Diese nach dem Zweck der jeweiligen Norm fragende Sichtweise erweist sich allerdings in weiten Bereichen als unpraktikabel, weil viele Normen sowohl öffentlichen als auch privaten Interessen dienen und eine klare Abgrenzung mithilfe der Theorie somit nicht immer möglich ist:¹⁵ Öffentlich-rechtliche Vorschriften richten sich nicht selten (auch) nach Individualinteressen, etwa wenn die LBO bestimmte Abstandsflächen zwischen Gebäuden zum Schutz nachbarschaftlicher Interessen vorgibt. Umgekehrt dienen viele familienrechtliche Vorschriften, etwa zum Unterhalt, zugleich einem öffentlichen Interesse.
- 9 Nach der **Subordinationstheorie** (auch: Subjektionstheorie bzw. Über-/Unterordnungstheorie) ist das öffentliche Recht durch ein Über-/Unterordnungsverhältnis zwischen Staat und Bürger gekennzeichnet.¹⁶ Im Unterschied dazu ist für das Privatrecht eine Gleichordnung der Beteiligten kennzeichnend. Für Öffentliches Recht sind einseitig verbindliche Regelungen typisch (Gesetz, Verwaltungsakt), während im Privatrecht der Grundsatz der Privatautonomie gilt. Auch diese Sichtweise gibt Anlass zur Kritik. Zum einen gibt es auch im Privatrecht Über-/Unterordnungsverhältnisse (zB Eltern-Kind-Beziehung, Vormundschaft, Weisungsrecht des Arbeitgebers) und im öffentlichen Recht Gleichordnungsverhältnisse (etwa beim öffentlich-rechtlichen Vertrag).¹⁷ Gewichtiger erscheint – zum anderen – die Zirkelschlüssigkeit der Argumentation:¹⁸ Sie richtet sich darauf, dass eine Rechtsnorm öffentlich-rechtlicher Natur ist, wenn sie eine Unterordnung des Bürgers unter den Staat begründet. Genau dies, die Stellung des Bürgers zum Staat, bildet aber häufig die zu beantwortende Frage. So ist in den meist problematischen Fällen der Leistungsverwaltung gerade zweifelhaft, ob ein Verhältnis der Über-/Unterordnung oder der Gleichrangigkeit besteht (auch Fall 1). Schließlich stellen die Begriffe „Über-/Unterordnung“ im Verhältnis Staat – Bürger ein Relikt des 19. Jahrhunderts dar¹⁹ und erscheinen unter der freiheitlich-demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes unzeitgemäß.
- 10 Nach der **modifizierten Subjektstheorie** (auch Sonderrechtstheorie oder Zuordnungstheorie) ist eine Norm öffentlich-rechtlich, wenn sie einen Hoheitsträger als solchen berechtigt oder verpflichtet, sich also zumindest auf einer Seite ausschließlich an den Staat oder einen sonstigen Träger hoheitlicher Gewalt in eben dieser Funktion richtet.²⁰ Das Privatrecht hingegen wird durch für jedermann geltende Rechtssätze charak-

13 Bull/Mehde, Rn. 75.

14 Vgl. etwa Storr/Schröder, Rn. 21 ff.; Übersicht über weitere Theorien bei Maurer/Waldhoff, § 3 Rn. 15.

15 Kritische Darstellung zur Interessen-, aber auch zur Subjektstheorie (dazu nachfolgend im Text) bei Leisner JZ 2006, 869.

16 Forsthoff, S. 113 mwN.

17 Ipsen/Koch JuS 1992, 808, 811.

18 Hierzu Erichsen Jura 1982, 537, 539.

19 Dazu etwa Maurer/Waldhoff, § 3 Rn. 12.

20 Zurückgehend auf Wolff AöR 76 (1950/51), 205. ZB BVerwG NVwZ 2017, 329; BAG Beschl. v. 4.9.2018 – 9 AZB 10/18, Rn. 17 juris.

terisiert (Stichwort: „Jedermannsrecht“).²¹ Der Vorteil dieser Definition ist darin zu sehen, dass sie das öffentliche Recht als Sonderrecht des Staates kennzeichnet und damit den gesamten Horizont öffentlich-rechtlichen Handelns erfasst.²² Je nach Konstellationen stellt das BVerwG bei der Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs allein darauf ab, ob sich der Träger hoheitlicher Gewalt besonderer, ihm zugeordneter Rechtssätze bedient oder sich den für jedermann geltenden zivilrechtlichen Regelungen unterstellt,²³ teils zieht es ergänzend die Subordinationstheorie heran.²⁴

Will ein Privater gegen die wirtschaftliche Betätigung einer Kommune vorgehen, hängt die Art des Rechtsschutzes davon ab, mit welcher Begründung die Tätigkeit des kommunalen Unternehmens oder der kommunalen Einrichtung für unzulässig gehalten wird. Geht die Auseinandersetzung darum, ob das (gemeindliche) Unternehmen überhaupt am Marktgeschehen teilnehmen durfte, ist nach zutreffender Auffassung der Verwaltungsrechtsweg eröffnet.²⁵ Denn die einschlägigen Grenzziehungen ergeben sich aus dem Kommunalrecht (etwa Art. 87 Abs. 1 BayGO, § 107 Abs. 1 GO NRW, § 108 Abs. 1 SaarKS-VG),²⁶ so dass nach der modifizierten Subjektstheorie über an staatlich-kommunale Träger allein adressiertes, mithin öffentliches Recht gestritten wird.²⁷ Betrifft der Angriff dagegen die Art und Weise, also das „Wie“ des Verhaltens des kommunalen Unternehmens im Wettbewerb, ist § 3 UWG als eine für jedermann geltende zivilrechtliche Vorschrift streitentscheidend,²⁸ so dass Rechtsschutz vor den ordentlichen Gerichten zu suchen ist.

Derartiges „Sonderrecht“ können auch unionsrechtliche Bestimmungen sein (etwa zu staatlichen Beihilfen, Art. 107 ff. AEUV), so dass die Sichtweise gleichermaßen eine dem Unionsrecht Rechnung tragende Zuordnung gewährleistet.²⁹ Die Theorie ermöglicht freilich dann keinen eindeutigen Zugriff, wenn (schon) unklar ist, auf welcher Norm das im Streite stehende staatliche Handeln beruht.

► **ZU FALL 1:** Die Übertragung des Grundstücks von G auf den Sportverein V erfolgt nach Maßgabe des Sportförderungsgesetzes des Landes X. Das Gesetz enthält die streitentscheidenden Vorschriften. Sind diese öffentlich-rechtlicher Natur, ist der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten zu beschreiten (§ 40 Abs. 1 VwGO); tragen sie privatrechtlichen Charakter, sind die Zivilgerichte zuständig (§ 13 GVG). Das Gesetz verbindet privatrechtliche Tatbestände (Übertragung von Eigentum) mit öffentlichen Zwecken (Förderung bzw. Subventionierung von Sportvereinen und der sportlichen Betätigung). Daher ist eine eindeutige bzw. offensichtliche Zuordnung der einschlägigen Bestimmungen zum öffentlichen oder zum privaten Recht nicht gegeben und auf die Abgrenzungstheorien einzugehen:

- Bei Anwendung der Interessentheorie, nach der die dem Streit zugrunde liegende Rechtsnorm überwiegend auf das öffentliche Interesse gerichtet sein muss, damit der Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist, würde sich im Ergebnis eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit ergeben. Die Vergabe von Grundstücken zum Bau von Sportanlagen dient dem Allgemeininteresse.

21 BVerwG NVwZ 2017, 329.

22 Ipsen, Rn. 30.

23 BVerwG NVwZ 2015, 991.

24 BVerwG UPR 2016, 257 f.; s.a. Beschl. v. 26.3.2018 – 7 B 8/17, Rn. 5 juris.

25 OVG Münster NVwZ 2008, 1031, 1033; LG Dortmund Beschl. v. 26.6.2018 – 3 O 262/17, Rn. 2 juris. Näher zum noch nicht gänzlich ausgestandenen Meinungsstreit Erbguth/Mann/Schubert, Rn. 313 ff.

26 Vgl. § 29 Rn. 15 mwN.

27 Auch Geis/Madeja JA 2013, 248, 250.

28 Vgl. BGH DÖV 1998, 3778; OVG Münster NVwZ 2008, 1031, 1033; LG Dortmund Beschl. v. 26.6.2018 – 3 O 262/17, Rn. 2 juris.

29 Huber BayVBl. 2001, 577, 578.

- Die Subordinationstheorie, die eine Streitigkeit im Über-/Unterordnungsverhältnis verlangt, kommt zu keinem eindeutigen Ergebnis. Hier wird die Schwäche dieser Abgrenzungsmethode sichtbar. Die aus dem Bereich der Leistungsverwaltung hervorgehende Rechtsbeziehung zwischen V und der Gemeinde G kann weder eindeutig als solche der Über- bzw. Unterordnung charakterisiert werden, noch ist sie wie bei einem gegenseitigen Vertrag durch Gleichrangigkeit geprägt.
- Nach der modifizierten Subjektstheorie, die auf eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit schließt, wenn die streitentscheidende Norm einen Träger öffentlicher Gewalt berechtigt oder verpflichtet, liegt eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit vor. Die maßgebliche Vorschrift des Sportförderungsgesetzes berechtigt die Gemeinde(n) zur kostenlosen Übertragung von Grundstücken und verpflichtet das Land zur teilweisen Kostenerstattung. Damit werden ausschließlich Träger öffentlicher Gewalt berechtigt bzw. verpflichtet. Demgegenüber sind Private nicht ermächtigt, nach diesem Gesetz Grundstücke an Sportvereine zu vergeben und vom Land Erstattung der hälftigen Kosten zu verlangen. Die Streitigkeit beruht somit bei Betrachtung des Gesamtzusammenhangs auf öffentlichem Recht und ist vor den Verwaltungsgerichten zu klären. ◀

b) Aufgabenbereich der Behörde

- 11 ▶ **FALL 2:** Das Bundesministerium des Innern (BMI) leasht beim Autohaus A Dienstfahrzeuge. Nach Ablauf der vereinbarten Nutzungsdauer stellt sich bei Rückgabe heraus, dass an einem Fahrzeug infolge eines durch den Beamten B verschuldeten Unfalls ein erheblicher Schaden entstanden ist. Das BMI weigert sich, den entstandenen Schaden auszugleichen. Es vertritt die Auffassung, dieser sei mit der in der Leasingrate enthaltenen Versicherungsprämie abgedeckt. A ist anderer Meinung und will klagen. Auf welchem Rechtsweg? ◀
- 12 Hilfreich für die Abgrenzung öffentliches Recht/Privatrecht ist oft ein Blick auf das allgemeine Aufgabenfeld der Behörde. Dem Grunde nach lassen sich insoweit die Fiskal-, die Eingriffs- und die Leistungsverwaltung unterscheiden.³⁰ Die diesbzgl. Zuordnung des behördlichen Handelns kann die Entscheidung zwischen öffentlichem oder privatem Recht erheblich vereinfachen.
- 13 **Eingriffsverwaltung** ist die Verwaltungstätigkeit, welche in die Freiheits- bzw. Vermögenssphäre des Bürgers einseitig und rechtsverbindlich eingreift – mit dem Zweck, die öffentliche Sicherheit oder Ordnung zu gewährleisten (Polizeiverfügungen, Bußgeldbescheide). Das Verwaltungshandeln bedarf hier aufgrund des Gesetzesvorbehalts³¹ stets einer öffentlich-rechtlichen Ermächtigungsgrundlage; die darauf gerichtete Auseinandersetzung stellt mithin eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit dar.

Von **Fiskalverwaltung**³² spricht man, wenn die öffentliche Verwaltung Sachgüter zur reinen Bedarfsdeckung erwirbt, sich erwerbswirtschaftlich betätigt oder ihre Vermögensgegenstände verwaltet (zB Erwerb von Büromaterial, Beteiligungen an Aktiengesellschaften). Hierzu sind keine hoheitlichen Befugnisse erforderlich; so gleicht das Handeln der Behörden beim Einkauf von Büromaterial demjenigen von Privatpersonen; dass ggf. eine Bindung der Verwaltung an Grundrechte besteht,³³ vermag hieran nichts zu ändern. Fiskalisches Handeln der Verwaltung hat daher stets privatrechtli-

30 Vgl. auch § 29.

31 Vgl. § 8 Rn. 3 ff.

32 Dazu § 29 Rn. 10 ff.; s.a. BVerfG NJW 2016, 3153, 3155.

33 Dazu § 29 Rn. 12; s.a. BVerfG NJW 2016, 3153, 3154 f.

chen Charakter. Für einen darüber geführten Streit ist somit nicht der Weg zu den Verwaltungsgerichten, sondern der Zivilrechtsweg eröffnet.

Probleme bei der Abgrenzung zwischen öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Verwaltungstätigkeit bereitet meist der Bereich der **Leistungsverwaltung**. Er umfasst das Erbringen von Leistungen, die das Dasein des Einzelnen in der Gemeinschaft sichern und verbessern sollen, also die dergestalt gemeinwohlorientierte **Daseinsvorsorge** (zB Müllabfuhr, Wasser- und Energieversorgung, Betrieb von Krankenhäusern, Bibliotheken, Museen und Theatern,³⁴ auch Stadtplanung und Stadtentwicklung³⁵). Ferner gehört dazu die klausurrelevante Konstellation der Gewährung finanzieller **Zuwendungen** (Subventionen³⁶). Die Behörde hat für dieses Aufgabenfeld, soweit nicht eine Vorschrift die Art der Leistungserbringung zwingend vorschreibt, die Wahl, ob sie öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich handelt.³⁷ Vielfach hilft dann die sogleich darzustellende **Zwei-Stufen-Theorie**.³⁸

► **ZU FALL 2:** Die Beschaffung von Dienstfahrzeugen fällt unter die Bedarfsdeckung der Verwaltung und ist demnach Bestandteil der Fiskalverwaltung. Die Verwaltung tritt hier als „Kunde“ auf, handelt also wie jedermann und nicht hoheitlich. Die insoweit relevanten Rechte und Pflichten der Behörde sind solche des Zivilrechts; die Streitigkeit hat privatrechtlichen Charakter und ist vor die Zivilgerichte zu bringen. ◀

c) Zwei-Stufen-Theorie

► **FALL 3:** Die örtliche Untergliederung der X-Partei möchte die Stadthalle der Gemeinde G zwecks Durchführung einer Wahlveranstaltung mieten. Die Gemeinde lehnt dieses Begehren ab. Die X-Partei will gegen die Entscheidung vorgehen. Welcher Rechtsweg ist eröffnet? ◀

Bei der Einordnung einer Streitigkeit zum Privatrecht oder öffentlichen Recht kann die sog. Zwei-Stufen-Theorie hilfreich sein.³⁹ Diese Theorie geht davon aus, dass Entscheidungen im Bereich der **Leistungsverwaltung** (s.o.) einem zweistufigen Ablauf folgen. Auf erster Stufe klärt die Behörde, **ob** die Leistung gewährt wird. Die zweite Stufe betrifft die Entscheidung darüber, **wie** dies geschehen soll. Relevant wird die Zwei-Stufen-Theorie insb. beim Zugang zu öffentlichen Einrichtungen und bei der Vergabe von staatlichen Subventionen.⁴⁰ Ob eine Subvention gewährt wird bzw. ein Anspruch auf Zulassung zu einer öffentlichen Einrichtung besteht, ist nach öffentlichem Recht zu beurteilen, so dass der Weg zu den Verwaltungsgerichten offen steht.⁴¹ Die nähere Ausge-

14

34 Zum Verwaltungsprivatrecht insofern § 29 Rn. 2 ff.

35 Erforderlich ist allerdings immer, dass die maßgebliche Gemeinwohlorientiertheit auch die konkrete Tätigkeit prägt, vgl. VGH Mannheim BeckRS 2012, 60395, anhand der Bereichsausnahme „Daseinsvorsorge“ von der kommunalrechtlichen Subsidiaritätsklausel für wirtschaftliche Betätigungen von Gemeinden; dazu Waldhoff JuS 2013, 1150; § 9 Rn. 8 zum Kommunalrecht.

36 Insgesamt zu den mit Subventionen zusammenhängenden Rechtsfragen Ehlers DVBl. 2014, 1.

37 Näher § 29 Rn. 3.

38 Vgl. näher § 29 Rn. 4 ff.

39 Zu Herleitung und Geltungsbereich(en) jener Lehre anschaulich Kramer/Bayer/Fiebig/Freudenreich JA 2011, 810; krit. Siegel, Entscheidungsfindung, S. 158 ff.; s.a. § 29 Rn. 4 ff.

40 Eingehend dazu Tanneberg, Die Zweistufentheorie, 2011, S. 24 ff. (anhand des Subventionsrechts), S. 168 ff. (anhand anderer Rechtsbereiche).

41 BVerwG DVBl. 2006, 118, 120 (Subvention); NVwZ 1991, 59 sowie OVG Saarlouis Beschl. v. 28.3.2018 – 2 E 120/18, Rn. 4 juris (öffentliche Einrichtung). Für die Nutzung kommunaler Einrichtungen besteht nach dem Kommunalrecht der Länder ein öffentlich-rechtlicher Zulassungsanspruch (zB § 14 Abs. 2 KV M-V; § 19 SaarlKSVG); nachfolgend zu Fall 3; s.a. § 29 Rn. 5 ff.

staltung der Modalitäten, also das **Wie** eines solchen Subventions- bzw. Benutzungsverhältnisses, ist davon getrennt zu bewerten. Es kann zivilrechtlicher oder öffentlich-rechtlicher Natur sein.⁴² Allerdings vertrat das BVerwG in Bezug auf die Vergabe eines öffentlichen Auftrags für Straßenbeleuchtungs- und Verkehrssignalanlagen, der unterhalb des Schwellenwerts für die Anwendung der §§ 97 ff. GWB lag, dass über solche Streitigkeiten die ordentlichen Gerichte zu entscheiden haben. Denn hier fehle es an der für die Zwei-Stufen-Theorie erforderlichen **Mehrphasigkeit** der Aufgabenwahrnehmung. Das Vergabeverfahren sei nicht zweistufig, weil die Entscheidung über die Auswahl zwischen mehreren Bietern regelmäßig unmittelbar durch den Abschluss eines privatrechtlichen Vertrags mit einem der Bieter durch den Zuschlag erfolgt.⁴³

► **ZU FALL 3:** Die Entscheidung über die Gewährung der Nutzung der Stadthalle, einer kommunalen Einrichtung, betrifft den Bereich der Leistungsverwaltung. Danach kann die Behörde grds. in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form handeln. Konkretisierend wirkt vorliegend allerdings die Zwei-Stufen-Theorie: Es geht hier um den Zugang zur Stadthalle, also das „Ob“ der Benutzung. Diese Entscheidung richtet sich nach kommunalrechtlichen Vorschriften, welche Sonderrecht für die Gemeinden enthalten (vgl. auch die entsprechenden Regelungen des Kommunalrechts, etwa § 14 Abs. 2 KV M-V; § 19 SaarlKSVG). Somit liegt eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit vor. Betreibt die Gemeinde die Stadthalle dagegen durch ein ihr gehörendes Unternehmen in Privatrechtsform, etwa eine von der Gemeinde beherrschte GmbH, kann der Verein entweder gegen die Gemeinde vor den Verwaltungsgerichten klagen, da sich dann aus den genannten Normen ein Anspruch des Berechtigten auf Verschaffung des Zugangs durch Einwirkung auf die ihr unterstehende privatrechtliche GmbH ergibt.⁴⁴ Würde der Verein dagegen direkt gegen die GmbH klagen, wäre der ordentliche Rechtsweg gegeben, da die GmbH mangels Beleihung nur privatrechtlich handeln kann.⁴⁵ ◀

d) Problemfälle

- 15 Solange das Handeln der Verwaltung eindeutig auf einer einzigen Norm beruht bzw. sich dieser unschwer zuordnen lässt, kann die Abgrenzung nach den beschriebenen Grundsätzen vorgenommen werden. Schwierig wird es, wenn sich entweder keine Rechtsgrundlage für das Handeln der Behörde finden lässt oder verschiedene Rechtsgrundlagen (privatrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Natur) in Betracht kommen. In solchen Fällen kann (und muss) die Abgrenzung anhand einer **Gesamtbetrachtung** erfolgen. Die zu beurteilende Tätigkeit ist regelmäßig dann als öffentlich-rechtlich einzuordnen, wenn die Maßnahme mit Verwaltungshandeln in engem **Zusammenhang** steht, das eindeutig dem öffentlichen Recht unterfällt.

aa) Realakte

► **FALL 4:** Beamter B arbeitet bei der Bauaufsichtsbehörde. Auf dem Weg zu einer Ortsbesichtigung, die ihm über das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Abrissverfügung Aufschluss geben soll, ereignet sich ein Unfall, bei dem das Fahrrad des Studenten S erheblich

42 OVG Saarlouis Beschl. v. 28.3.2018 – 2 E 120/18, Rn. 4 juris. Näher zur Zwei-Stufen-Theorie bei der Gewährung von Subventionen und der Nutzung öffentlicher Einrichtungen § 29 Rn. 4 ff.

43 BVerwGE 129, 9, 10 ff., das sich auch mit den gegenteiligen Ansichten auseinandersetzt. Zu möglichen Ausnahmen davon VGH Mannheim NJW 2018, 2583, 2584. S.a. Kahl, Entmachtung, S. 70 ff.

44 BVerwG NVwZ 1991, 59; s.a. VGH München BayVBl. 2019, 50, 51.

45 S. etwa VG München Beschl. v. 24.5.2016 – M 7 K 16.1571, Rn. 8 f. juris

in Mitleidenschaft gezogen wird. S möchte seinen materiellen Schaden ersetzt bekommen. Vor welchem Gericht muss er klagen? ◀

Problematisch wird die Zuordnung zum öffentlichen Recht oder Privatrecht, wenn die Verwaltung keinen Rechtsakt erlassen, sondern in tatsächlicher Weise gehandelt hat (mittels eines Realaktes).⁴⁶ Klassische Beispiele sind der Unfall eines Beamten auf einer Dienstfahrt, Äußerungen einer Behörde gegenüber einem Bürger, aber auch Immissionen, die von öffentlich-rechtlich betriebenen Anlagen ausgehen. Der sich aus den streitentscheidenden Normen ergebende Ansatzpunkt für die Zuordnung zum öffentlichen oder privaten Recht fehlt in diesen Fällen. In Anbetracht dessen muss auf den Zweck, der mit der Handlung verfolgt wird, und auf den Gesamtzusammenhang der Tätigkeit abgestellt werden.⁴⁷

■ Praktische Bedeutung kommt der Einordnungsfrage beim **Unfall eines Beamten** zu, nämlich deshalb, weil das zivilrechtliche Deliktsrecht (§§ 823 ff. BGB) andere Rechtsfolgen zeitigt als der öffentlich-rechtliche Amtshaftungsanspruch (§ 839 BGB iVm Art. 34 GG).⁴⁸ Die Rspr. hat in derartigen Fällen auf den Zusammenhang mit der öffentlich-rechtlichen Aufgabenerfüllung, dh auf die Zielsetzung der Fahrt abgestellt: Die Teilnahme am allgemeinen Straßenverkehr sollte öffentlich-rechtlich sein, wenn sie zur Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben erfolgte, privat-rechtlich, wenn sie der Erledigung fiskalischer Geschäfte diene.⁴⁹ Unternimmt also ein Beamter der Bundeswehr eine Fahrt, einmal um Soldaten zum Truppenplatz zu bringen und ein anderes Mal, um Büromaterial einzukaufen, und ereignet sich dabei ein Unfall, wird dieses Geschehen von der Rechtsprechung in der ersten Variante als öffentlich-rechtlich⁵⁰ und in der zweiten Variante als zivilrechtlich eingestuft. Die Literatur geht hingegen überwiegend von einer zivilrechtlichen Einordnung aus, weil staatliche Bedienstete wie andere Kraftfahrer am öffentlichen Verkehr teilnehmen.⁵¹ Nach dieser Ansicht hat eine Dienstfahrt nur ausnahmsweise öffentlich-rechtlichen Charakter, wenn die Teilnahme am Straßenverkehr als Ausübung hoheitlicher Befugnisse nach außen erkennbar wird und zB Sonderrechte gem. § 35 StVO, Blaulicht oder Martinshorn, in Anspruch genommen werden.⁵²

■ Ähnlichen Schwierigkeiten begegnet die Einordnung **ehrverletzender Äußerungen eines Beamten** gegenüber einem Bürger. Ist infolge solcher Äußerungen das Persönlichkeitsrecht des Bürgers verletzt, hat er die Möglichkeit, Widerruf oder Unterlassung zu verlangen. Widerrufs- und Unterlassungsansprüche können sich sowohl aus dem Privatrecht (§§ 823, 1004 BGB) als auch aus dem öffentlichen Recht ergeben (öffentlich-rechtlicher Unterlassungsanspruch, Folgenbeseitigungsanspruch auf

46 Näher § 23.

47 Peine/Siegel, § 3 Rn. 39. Für die Rechtsnatur von Abwehransprüchen kommt es auf die der abzuwehrenden Handlung an, vgl. BVerwGE 50, 282, 286.

48 Während der Anspruch nach § 823 BGB Schadensersatz für die Verletzung von Rechtsgütern wie Leben, Körper, Gesundheit, Freiheit und Eigentum sowie sonstiger Rechte, nicht aber bei bloßen Vermögensschäden gewährt, bietet § 839 BGB einen Ausgleich für sämtliche Schäden infolge der Verletzung einer (drittgerichteten) Amtspflicht, für den aber die besonderen Ausschlussgründe in § 839 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 und 3 BGB zu beachten sind. Näher zu den Amtshaftungsansprüchen § 37.

49 BGH DÖV 1979, 865; BGHZ 29, 38, 41 f.

50 OLG Brandenburg Urt. v. 23.10.2008 – 12 U 70/08, Rn. 18 juris.

51 So Ipsen, Rn. 829; Maurer/Waldhoff, § 3 Rn. 31.

52 Der haftungsrechtlichen Gleichstellung hat sich die Rspr. angenähert, indem sie auf den Amtshaftungsanspruch nicht die Subsidiaritätsklausel des § 839 Abs. 1 S. 2 BGB anwendet; Ausnahme: Einsatz von Sonderrechten; vgl. BGHZ 68, 217; 118, 368, 372; hierzu auch § 37 Rn. 27.

Widerruf ehrbeeinträchtigender Äußerungen),⁵³ für die jeweils unterschiedliche Rechtswege bereitstehen: im ersten Fall derjenige zu den Zivilgerichten, im zweiten der Verwaltungsrechtsweg. Welcher Anspruch einschlägig ist – und damit der zu beschreitende Rechtsweg –, entscheidet sich danach, in welchem Zusammenhang die Äußerung des Beamten steht.⁵⁴

Artikuliert sich der Beamte als Privatperson und erkennbar nicht in seiner Eigenschaft als Teil der Verwaltung, also sozusagen nur „bei Gelegenheit“ seiner Tätigkeit mit einer Äußerung, die Ausdruck seiner persönlichen Meinung oder Einstellung und deshalb durch eine bürgerlich-rechtliche Gleichordnung geprägt ist, erwächst daraus ein privatrechtlicher Anspruch, der allein zivilgerichtlich verfolgt werden kann.⁵⁵ Aus diesem Grund steht einem Unternehmer, der von einem Beamten abends am Stammtisch als Betrüger beschimpft wird, ein vor den Zivilgerichten geltend zu machender Widerrufsanspruch zu.

Steht die Äußerung des Amtsinhabers im Zusammenhang mit seiner dienstlichen Tätigkeit, ist wiederum zu differenzieren: Geht es um privatrechtliche Geschäfte (Fiskalverwaltung, zB im Rahmen von Verhandlungen über einen Kaufvertrag), kommt es zu einem privatrechtlichen Anspruch (Zivilrechtsweg); erfolgt die Äußerung während der Erfüllung hoheitlicher Aufgaben (zB im Zusammenhang mit der Erteilung einer Genehmigung), so ist der Anspruch öffentlich-rechtlicher Natur (Verwaltungsrechtsweg).⁵⁶

- 19 ■ Das Kriterium des Sachzusammenhangs ist gleichermaßen für die Beurteilung von **Immissionen**, die von **öffentlichen Einrichtungen** ausgehen, und die (dem)entsprechende Qualifizierung von Abwehransprüchen relevant. Auch hier kommen öffentlich-rechtliche (Folgenbeseitigungsanspruch bzw. öffentlich-rechtlicher Unterlassungsanspruch)⁵⁷ oder privatrechtliche Ansprüche (§§ 1004, 906 BGB) des betroffenen Nachbarn in Betracht, so dass die Frage nach dem Rechtsweg (unterschiedlich) beantwortet werden muss: Ein öffentlich-rechtlicher, vor den Verwaltungsgerichten geltend zu machender Abwehranspruch liegt vor, wenn die Immissionen von öffentlich-rechtlich betriebenen Einrichtungen ausgehen und sie **in einem Sachzusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben** (insb. der Daseinsvorsorge⁵⁸) stehen.⁵⁹ Ein Abwehr- und Unterlassungsanspruch nach Zivilrecht ist dagegen

53 Hierzu § 23, § 41.

54 OLG Dresden NVwZ-RR 1998, 343; VGH Kassel DVBl. 2012, 1176 f.

55 Wegen einer ehrverletzenden Äußerung ist ein Beamter darüber hinaus auch dann – unabhängig davon, in welchem Zusammenhang diese Äußerung steht – vor den Zivilgerichten zu verklagen, wenn sie so sehr Ausdruck seiner persönlichen Meinung ist, dass sie ihm als Hoheitsträger nicht mehr zugerechnet werden kann („Sie Giftzwerg!“), vgl. BVerwGE 34, 99, 106 f.; s.a. VG Berlin Beschl. v. 28.9.2017 – 33 K 271.15, Rn. 11 f. juris.

56 Peine/Siegel, § 3 Rn. 40. Umstritten sind Äußerungen in öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehsendungen. Der BGH und das BVerwG gehen von einer privatrechtlich zu beurteilenden Streitigkeit aus, BGHZ 66, 182, 185 ff.; BVerwG NJW 1994, 2500. Anders die überwiegende Meinung in der Literatur, die mit Überzeugungskraft eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit annimmt, weil Organisation und Tätigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in öffentlichen Vorschriften geregelt sind, Bettermann NJW 1977, 513; Maurer/Waldhoff, § 3 Rn. 33.

57 Vgl. allg. § 23, § 41.

58 Vgl. zum Begriff der Daseinsvorsorge vorstehend Rn. 13.

59 Öffentlich-rechtlicher Abwehranspruch gegen Geruchsbelästigungen einer gemeindlich betriebenen Kläranlage, BVerwG DVBl. 1974, 239; gegen Lärmbelästigungen eines kommunalen Sportplatzes, BVerwGE 81, 197; gegen Lärmbelästigungen durch liturgisches Glockengeläut (zum Gottesdienst) einer Kirche, BVerwGE 68, 62.