

NOMOSLEHRBUCH

Guckelberger

Allgemeines Verwaltungsrecht

mit Verwaltungsprozessrecht
und Staatshaftungsrecht

11. Auflage



Nomos

NOMOSLEHRBUCH

Prof. Dr. Annette Guckelberger
Universität des Saarlandes

Allgemeines Verwaltungsrecht

mit Verwaltungsprozessrecht
und Staatshaftungsrecht

11. 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 978-3-8487-8136-2 (Print)

ISBN 978-3-7489-2552-1 (ePDF)

11. Auflage 2023

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2023. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Vorwort mit wichtigen Hinweisen zur Arbeit mit dem Buch

Das von *Wilfried Erbguth* begründete und von mir seit der 9. Auflage mitverantwortete Lehrbuch zum allgemeinen Verwaltungsrecht hat in der 10. Auflage eine positive Resonanz erfahren. In der nunmehr von mir allein verantworteten 11. Auflage wurden umfassende Aktualisierungen vorgenommen. Ua werden aktuelle, prüfungsrelevante Entwicklungen aus den Bereichen der Digitalisierung und Europäisierung, vor allem aber auch im Kontext der Coronapandemie aufgetretene verwaltungsrechtliche Rechtsprobleme aufgegriffen. Auch wird auf erste Maßnahmen zur Bewältigung der Energiekrise eingegangen, denen sicherlich noch weitere folgen werden. Auf Wunsch des Verlages habe ich mich um eine Reduzierung des Umfangs des Lehrbuchs bemüht und mich bei der Darstellung an den nunmehr zumeist in den Landesgesetzen enthaltenen Katalogen der zum allgemeinen Verwaltungsrecht gehörenden Prüfungsgegenstände in der 1. Juristischen Staatsprüfung orientiert. 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.

Allgemeines und **besonderes Verwaltungsrecht** sind miteinander verflochten, weil das allgemeine Recht vielfach die Grundlage des besonderen Rechts (etwa des Bau-, Polizei- und Kommunalrechts) 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 anhand einzelner, besonders klausurrelevanter Stellen verdeutlichen. Indem an den Schnittstellen zum allgemeinen (Verwaltungs-)Recht bereits in wesentliche Grundlagen des besonderen Verwaltungsrechts eingeführt wird, lässt sich dieses später im Rahmen des weiteren Studiums besser erfassen.

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 *ratsam*, die in kleinerer Schrift gesetzten Passagen im Text mitzulesen und zu durchdenken.
- Zur Verstärkung des Lerneffekts empfiehlt sich unabhängig von der Wissensstufe, die Fälle zunächst selbstständig zu lösen, bevor die angebotene Lösung zur Kon-

trolle herangezogen wird. Zudem dienen Wiederholungs- und Verständnisfragen der Verfestigung des Erlernten.

Für wertvolle Recherche- und Überprüfungsarbeiten sowie Anmerkungen aus Sicht von Examenskandidatinnen und -kandidaten möchte ich mich bei meinem Lehrstuhlteam, den Diplom-Juristinnen Katharina V. Weiß, Kerstin Wrobel und Ella Mitschang sowie den Rechtsreferendarinnen Alexandra Fiedler, Franziska Lind und Dr. Gina Starosta bedanken. Ferner gilt mein Dank den cand. iur. Paul Dick, Andreas Ecker, Demian Haddad, Johannes Hoffmann, Max Müller, Maurice Rammo, Verena Remlinger und Julia Wilbois. Außerdem haben Richterinnen Sabrina Balz und stud. iur. Lucca Kaltenecker bedeutsame Hinweise gegeben. Dank gebührt des Weiteren meiner Sekretärin, Frau Marlies Weber, für das Korrekturlesen.

Ich würde mich freuen, wenn das nun in 11. Auflage vorliegende Lehrbuch weiterhin wohlwollend angenommen wird. Hinweise aus dem Leserkreis sind willkommen, an: a.guckelberger@mx.uni-saarland.de.

Saarbrücken, im September 2022

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

Inhaltsübersicht

Vorwort mit wichtigen Hinweisen zur Arbeit mit dem Buch	5
Vorwort zur 1. Auflage	7
Abkürzungsverzeichnis	29
Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur	36

TEIL 1 EINFÜHRUNG

§ 1 Begriff der öffentlichen Verwaltung	44
§ 2 Verwaltungsrecht und Verfassungsrecht	49
§ 3 Verwaltungsrecht und Unionsrecht	51
§ 4 Wiederholungs- und Verständnisfragen zu Teil 1	59

TEIL 2 GRUNDLAGEN DES VERWALTUNGSRECHTS

§ 5 Einordnung und Abgrenzungen des Verwaltungsrechts im Gesamtrechtssystem der Bundesrepublik Deutschland	61
§ 6 Verwaltungsorganisation	79
§ 7 Rechtsquellen der Verwaltung	95
§ 8 Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	106
§ 9 Subjektiv-öffentliche Rechte	113
§ 10 Verwaltungsrechtsverhältnisse	133
§ 11 Systematisierung des Verwaltungshandelns und Verwaltungsrechtsschutz	145

TEIL 3 VERWALTUNGSAKT

§ 12 Begriff, Funktionen und Arten des Verwaltungsakts	149
§ 13 Bekanntgabe und Wirksamkeit von Verwaltungsakten, Rechtsnachfolge	187
§ 14 Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen des Verwaltungsakts	200
§ 15 Rechtsfolgen fehlerhafter Verwaltungsakte	246
§ 16 Rücknahme und Widerruf von Verwaltungsakten	264
§ 17 Wiederaufgreifen des Verfahrens	292
§ 18 Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt	299
§ 19 Vollstreckung von Verwaltungsakten	310
§ 20 Rechtsschutz im Widerspruchs- und Klageverfahren bei Verwaltungsakten	331
§ 21 Vorläufiger Rechtsschutz bei Verwaltungsakten	384
§ 22 Rechtsmittel	410

Inhaltsübersicht

TEIL 4 WEITERE HANDLUNGSFORMEN DER VERWALTUNG

§ 23 Realakte	413
§ 24 Öffentlich-rechtliche Verträge	439
§ 25 Rechtsverordnungen	458
§ 26 Satzungen	469
§ 27 Verwaltungsvorschriften	474
§ 28 Normenkontrolle, § 47 VwGO	481
§ 29 Privatrechtliches Handeln der Verwaltung und Privatisierung	497

TEIL 5 RECHT DER ÖFFENTLICHEN SACHEN

§ 30 Begriff, Begründung und Einteilung der öffentlichen Sachen	515
§ 31 Öffentliche Sachen im Gemeingebrauch	523
§ 32 Öffentliche Sachen im Sondergebrauch	533
§ 33 Öffentliche Sachen im Anstaltsgebrauch	534
§ 34 Öffentliche Sachen im Verwaltungsgebrauch	539
§ 35 Wiederholungs- und Verständnisfragen	540

TEIL 6 HAFTUNG FÜR VERWALTUNGSHANDELN

§ 36 Einführung in das Staatshaftungsrecht	541
§ 37 Amtshaftungsansprüche	544
§ 38 Haftung bei Verletzung von Unionsrecht	566
§ 39 Entschädigungsansprüche bei Eigentumseingriffen	575
§ 40 Ansprüche aus (allgemeiner) Aufopferung	603
§ 41 Folgenbeseitigungs-, Unterlassungs- und Herstellungsansprüche	607
§ 42 Öffentlich-rechtliche Erstattungsansprüche	619
§ 43 Ansprüche aus öffentlich-rechtlichen Schuldverhältnissen	626
Anhang: Definitionen	637
Stichwortverzeichnis	645

Inhalt

Vorwort mit wichtigen Hinweisen zur Arbeit mit dem Buch	5
Vorwort zur 1. Auflage	7
Verzeichnis der Übersichten und Prüfungsschemata	27
Abkürzungsverzeichnis	29
Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur	36

TEIL 1 EINFÜHRUNG

§ 1 Begriff der öffentlichen Verwaltung	44
§ 2 Verwaltungsrecht und Verfassungsrecht	49
§ 3 Verwaltungsrecht und Unionsrecht	51
I. Geltungsumfang des Unionsrechts in den Mitgliedstaaten	51
II. Auswirkungen des Unionsrechts auf die mitgliedstaatliche Verwaltung	54
1. Umsetzung durch nationales Recht	54
2. Vollzug durch nationale Behörden	55
3. Europäischer Verwaltungsverbund	57
4. Europäische Verwaltungszusammenarbeit	58
§ 4 Wiederholungs- und Verständnisfragen zu Teil 1	59

TEIL 2 GRUNDLAGEN DES VERWALTUNGSRECHTS

§ 5 Einordnung und Abgrenzungen des Verwaltungsrechts im Gesamtrechtssystem der Bundesrepublik Deutschland	61
I. Verwaltungsrecht und seine Untergliederungen	61
II. Verwaltungsrecht als Teilgebiet des öffentlichen Rechts und seine Abgrenzung zum Privatrecht	62
1. Bedeutung der Abgrenzung	62
2. Ansatzpunkte für die Abgrenzung	63
a) Abgrenzungstheorien	63
b) Aufgabenbereich der Behörde	66
c) Zwei-Stufen-Theorie	67
d) Problemfälle	68
aa) Realakte	68
bb) Rechtsakte	71
III. Prüfung der Generalklausel in § 40 Abs. 1 VwGO	72
1. Aufdrängende Sonderzuweisungen	73
2. Merkmale der Generalklausel in § 40 Abs. 1 VwGO	73
a) Öffentlich-rechtliche Streitigkeit	74
b) Nichtverfassungsrechtliche Streitigkeit	74
c) Fehlen einer abdrängenden Sonderzuweisung	76

d) Verfahren bei Rechtswegstreitigkeiten	76
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	78
§ 6 Verwaltungsorganisation	79
I. Grundbegriffe	79
1. Verwaltungsträger	79
2. Organ, Behörde, Amt	80
II. Zuständigkeiten	82
III. Verwaltungsaufbau	82
1. Unmittelbare Staatsverwaltung	83
a) Unmittelbare Bundesverwaltung	83
b) Unmittelbare Landesverwaltung	85
2. Mittelbare Staatsverwaltung	85
a) Körperschaften	86
b) Anstalten	89
c) Stiftungen	90
d) Beliehene	90
IV. Staatsaufsicht	92
1. Arten der Aufsicht	93
2. Aufsicht bei unmittelbarer Staatsverwaltung	93
3. Aufsicht bei mittelbarer Staatsverwaltung	93
4. Aufsicht des Bundes gegenüber den Ländern	94
V. Wiederholungs- und Verständnisfragen	94
§ 7 Rechtsquellen der Verwaltung	95
I. Verfassungsrecht	95
II. Formelle Gesetze	95
III. Materielle Gesetze	96
1. Rechtsverordnungen	96
2. Satzungen	97
IV. Verwaltungsvorschriften	97
V. Gewohnheitsrecht	97
VI. Richterrecht	98
VII. Allgemeine Rechtsgrundsätze	98
VIII. Unionsrecht und Völkerrecht	99
1. Unionsrecht	99
2. Völkerrecht	100
IX. Rangordnung der Rechtsquellen	100
X. Prüfungs- und Verwerfungskompetenz der Verwaltung	103
XI. Wiederholungs- und Verständnisfragen	105
§ 8 Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	106
I. Vorrang des Gesetzes	106
II. Vorbehalt des Gesetzes	107
1. Begriff	107
2. Parlamentsvorbehalt und Rechtssatzvorbehalt	108
3. Zum Geltungsbereich des Vorbehalts des Gesetzes	109
a) Eingriffsverwaltung	109
b) Leistungsverwaltung	110

III. Wiederholungs- und Verständnisfragen	112
§ 9 Subjektiv-öffentliche Rechte	113
I. Begriffsbestimmung	113
II. Voraussetzungen für die Annahme subjektiv-öffentlicher Rechte	113
1. Allgemeines und Herangehensweise	113
a) Explizite Aussage zum (Nicht-)Vorliegen eines subjektiven öffentlichen Rechts	114
b) Schutznormtheorie	114
2. Einzelfragen	116
a) Formelle Vorschriften, insbesondere Verfahrensregelungen	116
b) Grundrechte und grundrechtsähnliche Rechtspositionen	117
c) Europarecht im engeren und weiteren Sinne	119
III. Verwaltungsprozessrechtliche Bedeutung: Klagebefugnis	121
1. Funktion und Bedeutung der Klagebefugnis	121
2. Vorliegen der Klagebefugnis	123
3. Klagebefugnis kraft Unionsrechts	127
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	132
§ 10 Verwaltungsrechtsverhältnisse	133
I. Begriff des Verwaltungsrechtsverhältnisses	133
II. Arten von Verwaltungsrechtsverhältnissen	133
III. Begründung von Verwaltungsrechtsverhältnissen	135
IV. Verwaltungsprozessrechtliche Bedeutung: Feststellungsklage	136
1. Statthaftigkeit	136
a) Richtiger Streitgegenstand	136
b) Subsidiarität	138
2. Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen	139
a) Feststellungsinteresse	139
b) Klagebefugnis	141
c) Widerspruchsverfahren und Klagefrist	141
d) Klagegegner	142
3. Allgemeine Zulässigkeitsvoraussetzungen	142
4. Begründetheit	142
V. Wiederholungs- und Verständnisfragen	144
§ 11 Systematisierung des Verwaltungshandelns und Verwaltungsrechtsschutz	145

TEIL 3 VERWALTUNGSAKT

§ 12 Begriff, Funktionen und Arten des Verwaltungsakts	149
I. Tatbestandsmerkmale des Verwaltungsakts	150
1. Hoheitliche Maßnahme	150
2. Behörde	151
3. Auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts	151
4. Regelung	152
a) Abgrenzung zu Realakten	154
b) Vorbereitungs- und Teilakte	155
c) Öffentlich-rechtliche Willenserklärungen	156

5. Einzelfall	158
a) Merkmale konkret-individuell/abstrakt-generell	158
b) Allgemeinverfügung	160
6. Außenwirkung	162
a) Abgrenzung zu innerdienstlichen Weisungen	163
b) Maßnahmen zwischen und innerhalb von Verwaltungsträgern	165
c) Mehrstufige Verwaltungsakte	166
d) Organisationsakte	168
7. Vollständig automatisierter Verwaltungsakt	170
II. Funktionen des Verwaltungsakts	173
III. Arten von Verwaltungsakten	174
1. Befehlende, gestaltende und feststellende Verwaltungsakte	174
a) Befehlende Verwaltungsakte	174
b) Gestaltende Verwaltungsakte	174
c) Feststellende Verwaltungsakte	176
2. Begünstigende und belastende Verwaltungsakte	176
3. Einseitige und mitwirkungsbedürftige Verwaltungsakte; einstufige und mehrstufige Verwaltungsakte	177
4. Behördliche Erklärungen – Zusage/Zusicherung, Vorbescheid, Teilgenehmigung, vorläufiger und vorsorglicher Verwaltungsakt	177
a) Zusicherung	177
b) Zusage	179
c) Vorbescheid	180
d) Teilgenehmigung	180
e) Vorläufiger Verwaltungsakt	181
f) Vorsorglicher Verwaltungsakt	182
5. Differenzierung mit Blick auf die räumliche Reichweite: Transnationale und interföderale Verwaltungsakte	183
a) Transnationaler Verwaltungsakt	183
b) Interföderaler Verwaltungsakt	185
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	185
§ 13 Bekanntgabe und Wirksamkeit von Verwaltungsakten, Rechtsnachfolge	187
I. Wirksamkeit von Verwaltungsakten	189
II. Bekanntgabe	190
1. Adressat der Bekanntgabe	190
2. Voraussetzungen der Bekanntgabe	191
3. Verwaltungsprozessuale Relevanz der Bekanntgabe	191
4. Formen der Bekanntgabe	192
III. Rechtsnachfolge	197
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	199
§ 14 Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen des Verwaltungsakts	200
I. Ermächtigungsgrundlage zum Erlass von Verwaltungsakten	200
1. Erforderlichkeit der Ermächtigungsgrundlage – Vorbehalt des Gesetzes	201
2. Verwaltungsaktbefugnis	202

II. Formelle Rechtmäßigkeit	204
1. Zuständigkeit	204
a) Sachliche Zuständigkeit	205
b) Örtliche Zuständigkeit	205
2. Verfahren	206
a) Verwaltungsverfahren	207
aa) Anwendungsbereich des VwVfG	207
bb) Verfahrensarten	209
cc) Allgemeine Verfahrensgrundsätze des nichtförmlichen Verfahrens	213
b) Anhörung als besonderes Verfahrenserfordernis	215
c) Akteneinsicht	217
3. Form	219
4. Rechtsbehelfsbelehrung als Formerfordernis der VwGO	220
III. Materielle Rechtmäßigkeit	221
1. Unbestimmte Rechtsbegriffe und Beurteilungsspielraum	222
a) Unbestimmte Rechtsbegriffe	222
b) Beurteilungsspielraum	223
aa) Prüfungs- und prüfungsähnliche Entscheidungen	225
bb) Weitere unbestimmte Rechtsbegriffe mit Beurteilungsspielraum	228
2. Ermessen	230
a) Begriff	230
b) Arten von Ermessen	232
c) Rechtsbindung des Ermessens	233
d) Ermessensfehler	234
e) Ermessensreduzierung auf Null	236
f) Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung	236
3. Koppelungsvorschriften	237
4. Exkurs: Planerische Abwägung	239
5. Übereinstimmung mit sonstigen Rechtsgrundsätzen und höherrangigem Recht	240
a) Verhältnismäßigkeit	240
b) Bestimmtheit	242
c) Tatsächliche und rechtliche Unmöglichkeit	243
d) Kein Verstoß gegen die Rechtskraft eines vorherigen Urteils	243
e) Kein Verstoß gegen sonstiges höherrangiges Recht	244
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	245
§ 15 Rechtsfolgen fehlerhafter Verwaltungsakte	246
I. Rechtsunwirksamkeit und Rechtswidrigkeit von Verwaltungsakten	246
1. Nichtigkeitsgründe	246
2. Nichtigkeitsfolgen	249
II. Anfechtbarkeit und Aufhebbarkeit	250
1. Anfechtbarkeit	250
a) Widerspruch und Anfechtungsklage	250
b) Bestandskraft von Verwaltungsakten	250
2. Aufhebbarkeit	251
3. Teilrechtswidrigkeit, Teilanfechtbarkeit und Teilaufhebbarkeit	251

III.	Folgen von Verfahrens- und Formfehlern	252
1.	Heilung von Verfahrens- und Formfehlern	254
2.	Unbeachtlichkeit bestimmter formeller Fehler	258
IV.	Umdeutung fehlerhafter Verwaltungsakte	261
V.	Sonstige Fehlerfolgen	262
VI.	Wiederholungs- und Verständnisfragen	263
§ 16	Rücknahme und Widerruf von Verwaltungsakten	264
I.	Begriffe: Rücknahme und Widerruf	264
1.	Unterscheidung rechtmäßige und rechtswidrige Verwaltungsakte	265
2.	Unterscheidung belastende und begünstigende Verwaltungsakte	266
II.	Rücknahme	267
1.	Belastende Verwaltungsakte	269
2.	Begünstigende Verwaltungsakte	270
a)	Rücknahme leistungsgewährender Verwaltungsakte	270
aa)	Vertrauenstatbestand	271
bb)	Schutzwürdigkeit	271
b)	Rücknahme sonstiger begünstigender Verwaltungsakte	274
3.	Rücknahmefrist	275
III.	Widerruf	278
1.	Belastende Verwaltungsakte	279
2.	Begünstigende Verwaltungsakte	280
IV.	Erstattungspflicht	284
V.	Rücknahme und Widerruf von begünstigenden Verwaltungsakten mit belastender Drittwirkung	286
VI.	Rücknahme und Widerruf unionsrechtswidriger Verwaltungsakte	287
1.	Rücknahme belastender, unionsrechtswidriger Verwaltungsakte	287
2.	Rücknahme begünstigender unionsrechtswidriger Verwaltungsakte	288
3.	Widerruf nachträglich unionsrechtswidriger Verwaltungsakte	290
VII.	Wiederholungs- und Verständnisfragen	291
§ 17	Wiederaufgreifen des Verfahrens	292
I.	Zulässigkeit des Antrags auf Wiederaufgreifen des Verfahrens ieS	293
II.	Begründetheit des Antrags auf Wiederaufgreifen des Verfahrens ieS	294
III.	Begründetheit des Antrags auf Aufhebung des Verwaltungsakts	295
IV.	Wiederaufgreifen iwS	296
V.	Exkurs: Wiederaufnahme des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens	297
VI.	Wiederholungs- und Verständnisfragen	298
§ 18	Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt	299
I.	Arten von Nebenbestimmungen, Rechtsnatur, Abgrenzung	300
1.	Befristung	300
2.	Bedingung	300
3.	Widerrufsvorbehalt	301
4.	Auflage	301
5.	Auflagenvorbehalt	302
6.	Rechtsnatur der Nebenbestimmungen	302
7.	Abgrenzung	302
a)	Abgrenzung zwischen Auflage und Bedingung	302

b) Abgrenzung zwischen Auflage und Inhaltsbestimmung sowie „modifizierender Auflage“	304
II. Rechtliche Zulässigkeit von Nebenbestimmungen	305
III. Rechtsschutz gegen Nebenbestimmungen	306
1. Meinungsstand	306
2. Beurteilung	307
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	309
§ 19 Vollstreckung von Verwaltungsakten	310
I. Grundstrukturen der Verwaltungsvollstreckung	310
1. Begriff und Bedeutung	310
2. Rechtliche Grundlagen	311
II. Erzwingung von Handlungen, Duldungen und Unterlassungen	311
1. Überblick über die Zwangsmittel	311
a) Ersatzvornahme	312
b) Zwangsgeld	312
c) Unmittelbarer Zwang	314
2. Voraussetzungen	314
a) Gestrecktes Verfahren	315
aa) Grundverfügung	315
bb) Androhung des Zwangsmittels	317
cc) Festsetzung des Zwangsmittels	318
dd) Anwendung des Zwangsmittels	319
b) Sofortiger Vollzug	319
3. Keine Vollstreckungshindernisse	321
4. Keine Vollstreckung gegen Behörden	322
5. Rechtsschutzeröffnung	322
a) Gegen die Grundverfügung	322
b) Auf Einstellung der Vollstreckung	323
c) Gegen Vollstreckungsmaßnahmen	324
d) Gegen den Kostenbescheid	325
III. Vollstreckung wegen Geldforderungen	326
1. Ablauf des Vollstreckungsverfahrens	326
2. Rechtsschutz	327
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	330
§ 20 Rechtsschutz im Widerspruchs- und Klageverfahren bei Verwaltungsakten	331
I. Widerspruchsverfahren	332
1. Ablauf des Widerspruchsverfahrens	333
2. Zuständige Widerspruchsbehörde	335
3. Zulässigkeitsvoraussetzungen des Widerspruchs	335
a) Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs (§ 68 iVm § 40 Abs. 1 VwGO analog)	335
b) Statthaftigkeit des Widerspruchs (§ 68 iVm § 42 Abs. 1 VwGO analog)	335
c) Widerspruchsbefugnis (§ 68 iVm § 42 Abs. 2 VwGO analog)	337
d) Form und Frist des Widerspruchs (§ 70 VwGO)	337
e) Widerspruchs- bzw. Sachbescheidungsinteresse	340
f) Sonstige Zulässigkeitsvoraussetzungen	340

4. Begründetheit des Widerspruchs	340
5. Reformatio in peius	341
II. Anfechtungs- und Verpflichtungsklage	344
1. Statthaftigkeit	344
a) Anfechtungsklage	344
b) Verpflichtungsklage	345
2. Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen der Anfechtungs- und Verpflichtungsklage	349
a) Klagebefugnis	349
b) Widerspruchsverfahren	350
c) Klagefrist	351
d) Klagegegner	353
3. Allgemeine Zulässigkeitsvoraussetzungen der Anfechtungs- und Verpflichtungsklage	355
a) Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs	356
b) Beteiligungsfähigkeit	356
c) Prozess- und Postulationsfähigkeit	357
d) Rechtsschutzbedürfnis	358
e) Zuständigkeit des Gerichts	359
f) Klagehäufung	360
g) Exkurs: Beiladung	361
4. Begründetheit von Anfechtungs- und Verpflichtungsklage	362
a) Anfechtungsklage	362
b) Verpflichtungsklage	367
III. Fortsetzungsfeststellungsklage	369
1. Statthaftigkeit	369
2. Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen	372
a) Klagebefugnis	372
b) Widerspruchsverfahren	372
c) Klagefrist	373
d) Klagegegner	373
e) Fortsetzungsfeststellungsinteresse	373
3. Allgemeine Zulässigkeitsvoraussetzungen	376
4. Begründetheit der Fortsetzungsfeststellungsklage	376
IV. Verfahrensgrundsätze im Verwaltungsprozess	380
V. Wiederholungs- und Verständnisfragen	382
§ 21 Vorläufiger Rechtsschutz bei Verwaltungsakten	384
I. Funktion und Arten vorläufigen Rechtsschutzes	384
II. Aufschiebende Wirkung und Aussetzungsverfahren	384
1. Begriff und Rechtsfolgen	384
2. Voraussetzungen der aufschiebenden Wirkung	386
3. Ausnahmetatbestände	387
a) Ausnahmen kraft gesetzlicher Regelung	387
b) Ausnahme kraft behördlicher Anordnung	389
aa) Formelle Rechtmäßigkeit der Vollziehungsanordnung	389
bb) Materielle Rechtmäßigkeit der Vollziehungsanordnung	391
4. § 80 Abs. 1, 2 VwGO und Unionsrecht	392

5. Antrag auf Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung allgemein	393
a) Zulässigkeit des Antrags	393
aa) Statthaftigkeit	393
bb) Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen	395
b) Begründetheit des Antrags	396
c) Berücksichtigung des Unionsrechts	398
6. Vorläufiger gerichtlicher Rechtsschutz bei Verwaltungsakten mit Drittwirkung	400
a) Behördlicher Rechtsschutz	401
aa) § 80a Abs. 1 Nr. 1 VwGO	401
bb) § 80a Abs. 1 Nr. 2 VwGO	401
cc) § 80a Abs. 2 VwGO	402
b) Gerichtlicher Rechtsschutz	402
aa) Statthaftigkeit	402
bb) Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen	403
cc) Begründetheit	404
(1) Antrag auf Anordnung oder Wiederherstellung bzw. Feststellung der aufschiebenden Wirkung	404
(2) Antrag auf Anordnung der sofortigen Vollziehung	405
(3) Antrag auf Vornahme von Sicherungsmaßnahmen und Antrag auf Vollzugsfolgenbeseitigung	406
(4) Mögliche Änderung in Bezug auf Infrastrukturvorhaben	406
III. Einstweiliger gerichtlicher Rechtsschutz in der Verpflichtungssituation	408
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	409
§ 22 Rechtsmittel	410

TEIL 4 WEITERE HANDLUNGSFORMEN DER VERWALTUNG

§ 23 Realakte	413
I. Begriff	413
II. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen von Realakten	415
III. Informelles Verwaltungshandeln	417
IV. Rechtsschutz bei Realakten: allgemeine Leistungsklage und einstweiliger Rechtsschutz	418
1. Allgemeine Leistungsklage	419
a) Statthaftigkeit	419
b) Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen	420
aa) Klagebefugnis	420
bb) Widerspruchsverfahren und Klagefrist	421
cc) Klagegegner	421
dd) Qualifiziertes Rechtsschutzbedürfnis	421
c) Allgemeine Zulässigkeitsvoraussetzungen	423
aa) Beteiligungs- und Prozessfähigkeit	423
bb) Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis	423
d) Begründetheit	423

2. Sonderfall: Kommunalverfassungsstreit	426
a) Statthaftigkeit	428
b) Klagebefugnis	430
c) Allgemeines und besonderes Feststellungsinteresse	431
d) Sonstige Zulässigkeitsvoraussetzungen	431
e) Begründetheit	432
3. Einstweilige Anordnung nach § 123 VwGO	432
a) Statthaftigkeit	433
b) Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen	434
c) Begründetheit	435
V. Wiederholungs- und Verständnisfragen	438
§ 24 Öffentlich-rechtliche Verträge	439
I. Anwendungsbereich	439
II. Merkmale des öffentlich-rechtlichen Vertrags	440
1. Vertrag	440
2. Vertragsinhalt	441
3. Auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts	441
III. Arten öffentlich-rechtlicher Verträge	443
1. Koordinations- und subordinationsrechtliche öffentlich-rechtliche Verträge	443
2. Besondere Vertragstypen	444
a) Vergleichsvertrag	444
b) Austauschvertrag	445
IV. Ordnungsgemäßes Zustandekommen öffentlich-rechtlicher Verträge	447
1. Zulässigkeit des Handelns durch Vertrag	447
2. Formelle Rechtmäßigkeit	448
a) Zuständigkeit	448
b) Schriftform	448
c) Zustimmung von Dritten und Behörden	449
3. Materielle Rechtmäßigkeit	449
4. Der fehlerhafte öffentlich-rechtliche Vertrag	450
a) Rechtswidrigkeit und Rechtsunwirksamkeit	450
b) Nichtigkeit	451
aa) Besondere Nichtigkeitsgründe	451
bb) Allgemeine Nichtigkeitsvorschrift	452
cc) Folgen der Nichtigkeit	453
V. Abwicklung wirksamer öffentlich-rechtlicher Verträge	454
1. Durchsetzung	454
2. Anpassung oder Kündigung	455
VI. Wiederholungs- und Verständnisfragen	457
§ 25 Rechtsverordnungen	458
I. Begriff	459
II. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen der Rechtsverordnung	459
1. Ermächtigungsgrundlage	460
2. Formelle Rechtmäßigkeit	462
a) Zuständigkeit	462
b) Verfahren	462

c) Form	463
3. Materielle Rechtmäßigkeit	463
III. Rechtswidrigkeit von Rechtsverordnungen und Rechtsschutz	464
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	468
§ 26 Satzungen	469
I. Begriff	469
II. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen der Satzung	469
1. Ermächtigungsgrundlage	469
2. Formelle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	470
3. Materielle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	471
III. Rechtswidrigkeit der Satzung und Rechtsschutz	472
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	473
§ 27 Verwaltungsvorschriften	474
I. Begriff	474
II. Arten von Verwaltungsvorschriften	474
III. Allgemeine rechtliche Anforderungen an Verwaltungsvorschriften	476
IV. Rechtsnatur	477
V. Wiederholungs- und Verständnisfragen	480
§ 28 Normenkontrolle, § 47 VwGO	481
I. Begriff und Funktion	481
II. Statthaftigkeit	482
III. Antragsbefugnis	485
IV. Antragsfrist	487
V. Beteiligungsfähigkeit, Prozessfähigkeit, Postulationsfähigkeit, Antragsgegner, Antragsform	488
VI. Rechtsschutzbedürfnis	489
VII. Begründetheit	489
VIII. Einstweilige Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO	491
1. Statthaftigkeit	492
2. Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen	492
3. Begründetheit	493
IX. Wiederholungs- und Verständnisfragen	496
§ 29 Privatrechtliches Handeln der Verwaltung und Privatisierung	497
I. Privatrechtliches Handeln	497
1. Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben in Form des Privatrechts: Verwaltungsprivatrecht	497
a) Wahlfreiheit	497
b) Zwei-Stufen-Theorie	498
aa) Gewährung von Subventionen	498
bb) Zugang zu kommunalen öffentlichen Einrichtungen	500
c) Geltung der Grundrechte	502
2. Fiskalverwaltung	502
a) Geschäfte zur Bedarfsdeckung/fiskalische Hilfsgeschäfte (Staat als Kunde)	502
b) Erwerbswirtschaftliche Geschäfte (Staat als Unternehmer)	504

c) Verwaltung von Vermögensgegenständen (Staat als Eigentümer)	505
II. Privatisierung	506
1. Formelle Privatisierung	507
2. Funktionale Privatisierung	508
3. Materielle Privatisierung	509
4. Vermögensprivatisierung	510
5. Public-Private-Partnership	510
6. Regulierung	511
III. Wiederholungs- und Verständnisfragen	513

TEIL 5 RECHT DER ÖFFENTLICHEN SACHEN

§ 30 Begriff, Begründung und Einteilung der öffentlichen Sachen	515
I. Begriff der öffentlichen Sachen	515
II. Statusbegründung bei öffentlichen Sachen	516
1. Gemeinwohlfunktion	516
2. Begründung eines öffentlich-rechtlichen Status	516
a) Rechtsnatur der öffentlichen Sachen	516
b) Widmung	518
aa) Voraussetzungen der Widmung	519
bb) Formen der Widmung	519
c) Änderung der Widmung	520
d) Aufhebung der Widmung	521
3. Indienststellung	521
III. Einteilung der öffentlichen Sachen	521
§ 31 Öffentliche Sachen im Gemeingebrauch	523
I. Straßenrechtlicher Gemeingebrauch	523
II. Straßenrechtliche Sondernutzung	524
1. Öffentlich-rechtliche Sondernutzung	525
2. Privatrechtliche Sondernutzung	527
III. Abgrenzung Gemeingebrauch und öffentlich-rechtliche Sondernutzung	527
1. Anliegergebrauch	528
2. Weitere grundrechtsrelevante Abgrenzungen zwischen Gemeingebrauch und Sondernutzung	529
§ 32 Öffentliche Sachen im Sondergebrauch	533
§ 33 Öffentliche Sachen im Anstaltsgebrauch	534
I. Sachenrechtliche Widmung	535
II. Nutzung von Sachen im Anstaltsgebrauch	535
§ 34 Öffentliche Sachen im Verwaltungsgebrauch	539
§ 35 Wiederholungs- und Verständnisfragen	540

§ 36 Einführung in das Staatshaftungsrecht	541
§ 37 Amtshaftungsansprüche	544
I. Charakterisierung des Amtshaftungsanspruchs	544
II. Anspruchsvoraussetzungen	545
1. Handeln in Ausübung eines öffentlichen Amtes	545
a) Öffentliches Amt	545
b) In Ausübung	548
2. Verletzung der einem Dritten gegenüber obliegenden Amtspflicht	549
a) Amtspflicht	549
b) Verletzung	550
c) Drittrichtung der Amtspflicht	551
3. Verschulden	556
a) Verschuldensmaßstab und Mitverschulden	556
b) Beweislast	557
4. Schaden	558
a) Kausalität	558
b) Art und Umfang des Schadens	559
5. Ausschlussgründe des § 839 BGB	559
a) Subsidiaritätsklausel	560
b) Richterspruchprivileg	561
c) Rechtsmittelversäumnis	562
6. Schuldner des Anspruchs	562
7. Verjährung des Amtshaftungsanspruchs	563
III. Regress gegen den Amtsträger	565
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	565
§ 38 Haftung bei Verletzung von Unionsrecht	566
I. Haftung der Europäischen Union	566
II. Mitgliedstaatliche Haftung	567
1. Rechtsgrundlage des Anspruchs	568
2. Voraussetzungen des Anspruchs	568
a) Schutznormverletzung	568
b) Hinreichend qualifizierter Rechtsverstoß	569
c) Unmittelbare Kausalität	570
3. Geltendmachung des unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruchs	571
4. Verhältnis zu nationalen Haftungsansprüchen	572
III. Sekundärrechtliche Haftungsansprüche	574
IV. Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund	574
V. Wiederholungs- und Verständnisfragen	574
§ 39 Entschädigungsansprüche bei Eigentumseingriffen	575
I. Überblick über die Entschädigungsregelungen	575
II. Enteignungsentschädigung	575
1. Eigentum	575
2. Enteignung	577

3.	Zulässigkeitsvoraussetzungen der Enteignung	579
a)	Ermächtigungsgrundlage	579
b)	Allgemeinwohl	580
c)	Verhältnismäßigkeit	581
d)	Entschädigungsregelung	582
4.	Rechtsfolge: Entschädigung	583
5.	Haftungsgegner	583
6.	Verjährung	584
7.	Rechtsweg	584
8.	Enteignungsverfahren	584
9.	Rückenteignung	584
III.	Ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmungen	585
1.	Rechtmäßigkeit von Inhalts- und Schrankenbestimmungen	586
2.	Ausgleichspflicht bei Inhalts- und Schrankenbestimmungen	587
3.	Entschädigung	589
4.	Rechtsweg	589
IV.	Enteignungsgleicher Eingriff	590
1.	Definition und Rechtsgrundlage des enteignungsgleichen Eingriffs	590
2.	Voraussetzungen	591
a)	Eigentum als Eingriffsobjekt	591
b)	Rechtswidriger hoheitlicher Eingriff	591
c)	Unmittelbarkeit des Eingriffs	593
d)	Sonderopfer	593
e)	Vorrang des Primärrechtsschutzes	594
3.	Entschädigung	594
4.	Haftungsgegner	594
5.	Verjährung	595
6.	Rechtsweg	595
7.	Anspruchskonkurrenzen	595
V.	Enteignende Eingriffe	596
1.	Definition und Rechtsgrundlage des enteignenden Eingriffs	597
2.	Voraussetzungen	598
a)	Eigentum als Eingriffsobjekt	598
b)	Rechtmäßiges hoheitliches Handeln	599
c)	Unmittelbarkeit des Eingriffs	599
d)	Sonderopfer	599
e)	Primärrechtsschutz	600
3.	Weitere Voraussetzungen	600
4.	Anspruchskonkurrenzen	600
VI.	Wiederholungs- und Verständnisfragen	602
§ 40	Ansprüche aus (allgemeiner) Aufopferung	603
I.	Definition und Rechtsgrundlage des allgemeinen Aufopferungsanspruchs	603
II.	Anwendungsbereich	603
III.	Voraussetzungen	604
1.	Nichtvermögenswerte Rechtsgüter	604
2.	Hoheitlicher und unmittelbarer Eingriff	604
3.	Sonderopfer	604

4. Vorrang Primärrechtsschutz, kein „Dulde und Liquidiere“	605
5. Entschädigung	605
6. Anspruchskonkurrenzen	605
IV. Wiederholungs- und Verständnisfragen	606
§ 41 Folgenbeseitigungs-, Unterlassungs- und Herstellungsansprüche	607
I. Begriff des Folgenbeseitigungsanspruchs	607
II. Rechtsgrundlage	608
III. Voraussetzungen	609
1. Öffentlich-rechtliches Handeln	609
2. Verletzung subjektiver Rechte	609
3. Fortdauernde rechtswidrige Folgen	609
4. Unmittelbarkeit (Zurechenbarkeit) der Folgen	610
IV. Ausschlussgründe	611
1. Rechtliche und tatsächliche Unmöglichkeit der Wiederherstellung	611
2. Unzumutbarkeit der Wiederherstellung	612
V. Rechtsfolge	613
1. Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands	613
2. Mitverschulden	613
VI. Haftungsgegner	614
VII. Verjährung	614
VIII. Geltendmachung des Folgenbeseitigungsanspruchs	614
IX. Öffentlich-rechtlicher Unterlassungsanspruch	616
1. Rechtsgrundlage	616
2. Voraussetzungen	617
a) Hoheitlicher Eingriff	617
b) Der bevorsteht oder Wiederholungsgefahr	617
c) Rechtswidrigkeit des Eingriffs	617
d) Prozessuale Durchsetzung	618
X. Wiederholungs- und Verständnisfragen	618
§ 42 Öffentlich-rechtliche Erstattungsansprüche	619
I. Begriff der öffentlich-rechtlichen Erstattungsansprüche	619
II. Rechtsgrundlagen	619
III. Voraussetzungen	620
1. Öffentlich-rechtliche Rechtsbeziehung	620
2. Vermögensverschiebung	621
3. Rechtsgrundlosigkeit der Vermögensverschiebung	621
IV. Ausschlussgründe	621
1. Wegfall der Bereicherung	621
2. § 814, § 817 BGB sowie Treu und Glauben	622
V. Verjährung	623
VI. Geltendmachung des Erstattungsanspruchs	623
VII. Wiederholungs- und Verständnisfragen	625
§ 43 Ansprüche aus öffentlich-rechtlichen Schuldverhältnissen	626
I. Begriff der öffentlich-rechtlichen Schuldverhältnisse	626
II. Öffentlich-rechtliche GoA	626
1. Abgrenzung öffentlich-rechtliche und privatrechtliche GoA	626

2. Anwendbarkeit der GoA-Vorschriften	627
a) Hoheitsträger handelt für ein Privatrechtssubjekt	627
b) Hoheitsträger handelt für einen anderen Hoheitsträger	628
c) Privatrechtssubjekt handelt für einen Hoheitsträger	629
3. Voraussetzungen	630
a) Fremdes Geschäft	630
b) Fremdgeschäftsführungswille	630
c) Ohne Auftrag oder sonstige Berechtigung	630
d) Berechtigte Übernahme der Geschäftsführung	631
4. Ersatzansprüche	631
a) Aufwendungsersatz	631
b) Schadensersatz	631
c) Herausgabe des Erlangten	631
d) Rechtsweg	631
III. Öffentlich-rechtliche Verwahrung	633
IV. Rechtsweg	634
V. Anspruchskonkurrenz	635
VI. Analogie zu zivilrechtlichen Anspruchsnormen	635
VII. Wiederholungs- und Verständnisfragen	636
Anhang: Definitionen	637
Stichwortverzeichnis	645

Verzeichnis der Übersichten und Prüfungsschemata

Übersicht 1:	Die Staatsfunktionen, Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG	46
Übersicht 2:	Organisatorische Grundstruktur der Bundes- und Landesverwaltung	83
Übersicht 3:	Normenhierarchie	102
Übersicht 4:	Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Art. 20 Abs. 3 GG	106
Übersicht 5:	Prüfungsschema für die Feststellungsklage	143
Übersicht 6:	Arten des Verwaltungshandelns	146
Übersicht 7:	Abgrenzung zwischen Verwaltungsakt und Rechtsnorm	162
Übersicht 8:	Zusammenfassende Übersicht zu den Tatbestandsmerkmalen eines Verwaltungsakts und den hiermit verbundenen Abgrenzungen	170
Übersicht 9:	Wirksamkeit von Verwaltungsakten	190
Übersicht 10:	Bekanntgabe von Verwaltungsakten	197
Übersicht 11:	Prüfungsschema zur Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsakts	244
Übersicht 12:	Voraussetzungen für die Heilung von Verfahrens- und Formfehlern nach § 45 VwVfG	258
Übersicht 13:	Voraussetzungen für die Unbeachtlichkeit von Verfahrens- und Formfehlern nach § 46 VwVfG	261
Übersicht 14:	Aufhebung von Verwaltungsakten	265
Übersicht 15:	Prüfungsschema für die Rücknahme von Verwaltungsakten	277
Übersicht 16:	Prüfungsschema für den Widerruf von Verwaltungsakten	284
Übersicht 17:	Rechtsbeziehungen bei der Ersatzvornahme	312
Übersicht 18:	Materielle Rechtmäßigkeit des Verwaltungszwangs	326
Übersicht 19:	Rechtmäßigkeit der Beitreibung von Geldforderungen	328
Übersicht 20:	Prüfungsschema für das Widerspruchsverfahren	343
Übersicht 21:	Prüfungsschema für die Anfechtungsklage	366
Übersicht 22:	Prüfungsschema für die Verpflichtungsklage	367
Übersicht 23:	Prüfungsschema für die Fortsetzungsfeststellungsklage	376
Übersicht 24:	Prüfungsschema für den Antrag auf Anordnung/ Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung gem. § 80 Abs. 5 S. 1 VwGO	399
Übersicht 25:	Prüfungsschema für Anträge gem. § 80a Abs. 3 VwGO	407
Übersicht 26:	Prüfungsschema für die allgemeine Leistungsklage	424

Verzeichnis der Übersichten und Prüfungsschemata

Übersicht 27:	Prüfungsschema für den Antrag auf einstweilige Anordnung gem. § 123 Abs. 1 VwGO	437
Übersicht 28:	Vorliegen, Rechtmäßigkeit und Wirksamkeit eines öffentlich-rechtlichen Vertrags	456
Übersicht 29:	Rechtmäßigkeit der Rechtsverordnung	467
Übersicht 30:	Rechtmäßigkeit der Satzung	472
Übersicht 31:	Prüfungsschema für den Normenkontrollantrag gem. § 47 Abs. 1 VwGO	490
Übersicht 32:	Prüfungsschema für den Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz gem. § 47 Abs. 6 VwGO	494
Übersicht 33:	Einteilung der öffentlichen Sachen	522
Übersicht 34:	Voraussetzungen des Amtshaftungsanspruchs nach § 839 BGB iVm Art. 34 GG	563
Übersicht 35:	Voraussetzungen der Haftung der EU nach Art. 340 Abs. 2 AEUV	567
Übersicht 36:	Voraussetzungen des unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruchs	572
Übersicht 37:	Anspruchsvoraussetzungen einer Enteignungsentschädigung	585
Übersicht 38:	Anspruchsvoraussetzungen einer Entschädigung wegen enteignungsgleichen Eingriffs	595
Übersicht 39:	Anspruchsvoraussetzungen einer Entschädigung aufgrund enteignenden Eingriffs	601
Übersicht 40:	Voraussetzungen des allgemeinen Aufopferungsanspruchs	605
Übersicht 41:	Voraussetzungen des Folgenbeseitigungsanspruchs	615
Übersicht 42:	Voraussetzungen des öffentlich-rechtlichen Unterlassungsanspruchs	618
Übersicht 43:	Voraussetzungen des öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs	624

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	Aktien-gesetz
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
ausschl.	ausschließlich
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	Bundesbeamten-gesetz
Bd.	Band
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BeamtStG	Beamtenstatusgesetz
BeckRS	Beck-Rechtsprechung (online)
Berl	Berlin/berlinisch(e/er/es)
Beschl.	Beschluss
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BImSchV	Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BPolG	Bundespolizei-gesetz
BR	Bundesrat
BRAO	Bundesrechtsanwaltsordnung
Brem	Bremen/bremisch(e/er/es)
BRJ	Bonner Rechtsjournal (Zeitschrift)

Abkürzungsverzeichnis

BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
BSG	Bundessozialgericht
BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichts
bspw.	beispielsweise
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)
DRL	Dienstleistungsrichtlinie
Drs.	Drucksache
DSchG	Denkmalschutzgesetz
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung (EU) 2016/679
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis (Zeitschrift)
EG	Europäische Gemeinschaft(en)/Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EGGVG	Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz
EGovG	E-Government-Gesetz
EigVO	Eigenbetriebsverordnung
Einl.	Einleitung
einschl.	einschließlich
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
f., ff.	folgende(r/s)
FeV	Fahrerlaubnis-Verordnung
FFH	Fauna-Flora-Habitat
FGG	Finanzgerichtsgesetz
FGO	Finanzgerichtsordnung
FinDAG	Gesetz über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz)
Fn.	Fußnote

Abkürzungsverzeichnis

FStrG	Bundesfernstraßengesetz
FZV	Fahrzeug-Zulassungsverordnung
G	Gesetz
G 10	Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses
GastG	Gaststättengesetz
ggü.	gegenüber
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
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)
hins.	hinsichtlich
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
iSd	im Sinne der(/s)
iSe	im Sinne einer(/s)
iSv	im Sinne von
iÜ	im Übrigen
iVm	in Verbindung mit
iwS	im weiteren Sinn
JA	Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)
jew.	jeweils/jeweilig/jeweilig(er)
Jura	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JuSchG	Jugendschutzgesetz
JustG	Justizgesetz
JZ	Juristenzeitung (Zeitschrift)
KAG	Kommunalabgabengesetz

Abkürzungsverzeichnis

KlimR	Klima und Recht (Zeitschrift)
KO	Kommunalordnung
K&R	Kommunikation und Recht (Zeitschrift)
krit.	kritisch(e/er/es)
KSG	Bundes-Klimaschutzgesetz
KSVG	Kommunalselbstverwaltungsgesetz Saarland
KV	Kommunalverfassung/Die Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
KVG	Kommunalverfassungsgesetz
LArbG	Landesarbeitsgericht
LBO	Landesbauordnung(en)
LBG	Landesbeamten-gesetz
LFGB	Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch
LG	Landgericht
LHG	Landeshochschulgesetz
Lit.	Literatur
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)
LSchlG	Gesetz über den Ladenschluss
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
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)
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
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
OZG	Onlinezugangsgesetz

Abkürzungsverzeichnis

PAG	Polizeiaufgabengesetz
PAuswG	Personalausweisgesetz
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
PolG	Polizeigesetz
PostG	Postgesetz
PrGBL	Preußisches Gesetzblatt
PrOVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht
PrOVGE	Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts
resp.	respektive
RGBL	Reichsgesetzblatt
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
rip	reformatio in peius
Rn.	Randnummer(n)
ROG	Raumordnungsgesetz
RP	Rheinland-Pfalz/rheinland-pfälzisch(e/er/es)
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Seite(n), Satz/Sätze
s.	siehe
s.a.	siehe auch
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.o.	siehe oben
SOG	Sicherheits- und Ordnungsgesetz
sog.	sogenannte(r/s)
Staat	Der Staat (Zeitschrift)
StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz
StGB	Strafgesetzbuch
StGH	Staatsgerichtshof
StrG	Straßengesetz
stRspr.	ständiger Rechtsprechung
StrWG	Straßen- und Wegegesetz
StVG	Straßenverkehrsgesetz
StVO	Straßenverkehrs-Ordnung
StVollzG	Strafvollzugsgesetz
StVZO	Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung
TA	Technische Anleitung
TEHG	Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz
teilw.	teilweise
Thür	Thüringen/thüringisch(e/er/es)
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
ThürVGH	Thüringer Verfassungsgerichtshof
TierSchG	Tierschutzgesetz
TKG	Telekommunikationsgesetz
TÜV	Technischer Überwachungsverein eV
TVG	Tarifvertragsgesetz

Abkürzungsverzeichnis

ua	unter anderem, und andere(r/s)
uÄ	und Ähnliche(s)
UAbs.	Unter-Absatz
uam	und andere(s) mehr
UIG	Umweltinformationsgesetz
ü.M.	überwiegende Meinung
UmwRG	Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
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)
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)
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
Vorb	Vorbemerkung
VR	Verwaltungsrundschau (Zeitschrift)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfÄndG	Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrensrechtlicher 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)
WissR	Wissenschaftsrecht, Wissenschaftsverwaltung, Wissenschaftsförderung (Zeitschrift)
wN	weitere Nachweise
WRV	Weimarer Reichsverfassung
zB	zum Beispiel
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht
ZfWG	Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht
ZIP	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
ZNER	Zeitschrift für Neues Energierecht
ZPO	Zivilprozessordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Abkürzungsverzeichnis

zT	zum Teil
ZTR	Zeitschrift für Tarif-, Arbeits- und Sozialrecht des öffentlichen Dienstes
zumind.	zumindest
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur

- Bader, Johann/Ronellenfisch, Michael (Hrsg.), BeckOK VwVfG, 55. Edition, Stand 1.4.2022, 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
- Brühl, Raimund, Staatsorganisation und Behördenaufbau in der Bundes- und Landesverwaltung, 2. Aufl. 2022, zitiert: Brühl, Staatsorganisation
- 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 Verwaltungsverfahrenrechts durch Stärkung des VwVfG, 2012, zitiert: Burgi/Durner, Modernisierung
- Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, zitiert: Bearbeiter in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV
- von Danwitz, Thomas, Die Gestaltungsfreiheit des Verordnungsgebers, 1989, zitiert: von Danwitz, Gestaltungsfreiheit
- Degenhart, Christoph, Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht, 37. Aufl. 2021, zitiert: Degenhart
- Deppenheuer, Otto/Shirvani, Foroud (Hrsg.), Die Enteignung, 2018, zitiert: Bearbeiter, in: Deppenheuer/Shirvani
- Detterbeck, Steffen, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, 20. Aufl. 2022, zitiert: Detterbeck
- Detterbeck, Steffen/Windthorst, Kay/Sproll, Hans-Dieter, Staatshaftungsrecht, 2000, zitiert: Detterbeck/Windthorst/Sproll
- Dörr, Oliver/Lenz, Christofer, Europäischer Verwaltungsrechtsschutz, 2. Aufl. 2019, zitiert: Dörr/Lenz
- Dörr, Oliver/Grote, Rainer/Marauhn, Thilo (Hrsg.), EMRK/GG, Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz, Bd. II, 3. Aufl. 2022, zitiert: Bearbeiter in: EMRK/GG
- Dörschuck, Michael, Typen- und Tarifgenehmigungen im Verwaltungsrecht, 1988, zitiert: Dörschuck, Typen- und Tarifgenehmigungen
- Dürig, Günter/Herzog, Roman/Scholz, Rupert, Grundgesetz, Kommentar, Loseblatt, zitiert: Bearbeiter in: Dürig/Herzog/Scholz
- Eisenrauch, Nikolas (Hrsg.), Verwaltungsrecht in der Klausur, 2020, zitiert: Bearbeiter in: Eisenrauch
- Ders. (Hrsg.), Fälle zum Verwaltungsrecht, 16 Klausurfälle mit ausführlichen Lösungen, zitiert: Bearbeiter in: Eisenrauch, Fälle Verwaltungsrecht
- Ehlers, Dirk/Fehling, Michael/Pünder, Hermann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Band I, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 4. Aufl. 2019, zitiert: Bearbeiter in: Ehlers/Fehling/Pünder, Bd. I
- Ehlers, Dirk/Pünder, Hermann (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl. 2015, zitiert: Bearbeiter in: Ehlers/Pünder

Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur

- Ehlers, Dirk/Schoch, Friedrich (Hrsg.), Rechtsschutz im Öffentlichen Recht, 2021, 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/Guckelberger, Annette, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht und Staatshaftungsrecht, 10. Aufl. 2020, zitiert: *Erbguth/Guckelberger*
- Erbguth, Wilfried/Kluth, Winfried (Hrsg.), Planungsrecht in der gerichtlichen Kontrolle. Kolloquium zum Gedenken an Werner Hoppe, 2012, zitiert: Verfasser in: Erbguth/Kluth
- Erbguth, Wilfried/Mann, Thomas/Schubert, Mathias, Besonderes Verwaltungsrecht, 13. Aufl. 2020, zitiert: Erbguth/Mann/Schubert
- Erbguth, Wilfried/Schubert, Mathias, Öffentliches Baurecht mit Bezügen zum Umwelt- und Raumplanungsrecht, 6. Aufl. 2014, zitiert: Erbguth/Schubert, Öffentliches Baurecht
- Ernst, Christian/Kämmerer, Jörn Axel, Fälle zum Allgemeinen Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, 4. Aufl. 2021, zitiert: Ernst/Kämmerer
- Eyermann, Erich (Begr.), Verwaltungsgerichtsordnung, 15. Aufl. 2019, zitiert: Bearbeiter in: Eyermann, VwGO
- Fehling, Michael/Kastner, Berthold/Störmer, Rainer (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Handkommentar, 5. Aufl. 2021, zitiert: Bearbeiter in: Fehling/Kastner/Störmer
- Fellenberg, Frank/Guckelberger, Annette (Hrsg.), Klimaschutzrecht, Kommentar, 2022, zitiert: Bearbeiter in: Fellenberg/Guckelberger
- Forsthoff, Ernst, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 1, Allgemeiner Teil, 10. Aufl. 1973, zitiert: Forsthoff
- Frotscher, Werner/Kramer, Urs, Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht, 7. Aufl. 2019, zitiert: Frotscher/Kramer
- Funke, Andreas, Falldenken im Verwaltungsrecht, 2020, zitiert: *Funke*
- Gärditz, Klaus Ferdinand (Hrsg.), VwGO, 2. Aufl. 2018, zitiert: Bearbeiter in: Gärditz
- Geis, Max-Emanuel, Kommunalrecht, 5. Aufl. 2020, zitiert: Geis
- Gersdorf, Hubertus, Verwaltungsprozessrecht, 6. Aufl. 2019, zitiert: Gersdorf
- Götz, Volkmar/Geis, Max-Emanuel, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 17. Aufl. 2022, zitiert: Götz/Geis
- Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. III, EUV/AEUV, Loseblatt, zitiert: Bearbeiter in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV
- Gröpl, Christoph, Staatsrecht I, 13. Aufl. 2021, zitiert: Gröpl, Staatsrecht I
- Ders./Guckelberger, Annette/ Wohlfarth, Jürgen (Hrsg.), Landesrecht Saarland, 4. Aufl. 2022, zitiert: Bearbeiter in: Gröpl/Guckelberger/Wohlfarth, Landesrecht Saarland
- Grüneberg, Christian (Hrsg.) (vormals Palandt, Otto), Bürgerliches Gesetzbuch, 81. Aufl. 2022, zitiert: Bearbeiter in: Grüneberg
- Guckelberger, Annette, Deutsches Verwaltungsprozessrecht unter unionsrechtlichem Anpassungsdruck, 2017, zitiert: Guckelberger, Deutsches Verwaltungsprozessrecht
- Dies., Öffentliche Verwaltung im Zeitalter der Digitalisierung, 2019, zitiert: Guckelberger, Öffentl. Verwaltung
- Guckelberger, Annette/Geber, Frederic, Allgemeines Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht vor seiner unionsrechtlichen Kodifizierung?, 2013, zitiert: Guckelberger/Geber, Allgemeines Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht

- Hendler, Reinhard*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2001, zitiert: Hendler
- Hissnauer, Daniel*, Auswirkungen der Dienstleistungsrichtlinie auf das deutsche Genehmigungsverfahrenrecht, 2009, zitiert: Hissnauer, Dienstleistungsrichtlinie
- Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas* (Hrsg.), 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
- Hufen, Friedhelm*, Verwaltungsprozessrecht, 12. Aufl. 2021, zitiert: Hufen
- Hufen, Friedhelm/Siegel, Thorsten*, Fehler im Verwaltungsverfahren, 7. Aufl. 2021, zitiert: Hufen/Siegel
- Ipsen, Jörn*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl. 2019, zitiert: Ipsen
- Jachmann, Monika*, Die Fiktion im öffentlichen Recht, 1998, zitiert: Jachmann, Fiktion
- Jarass, Hans D./Kment, Martin*, Baugesetzbuch, 3. Aufl. 2022, zitiert: Jarass/Kment
- Jellinek, Walter*, Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 1931 (Nachdruck 1966), zitiert: Jellinek
- Kahl, Wolfgang*, Droht die Entmachtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit durch die Zivilgerichte?, 2016, zitiert: Kahl, Entmachtung
- Kahl, Wolfgang/Mager, Ute* (Hrsg.), Verwaltungsaufgaben und Legitimation der Verwaltung, 2022, zitiert: Kahl/Mager, Verwaltungsaufgaben
- Kahl, Wolfgang/Mager, Ute* (Hrsg.), Verwaltungsrechtswissenschaft und Verwaltungsrechtspraxis, 2019, zitiert: Kahl/Mager, Verwaltungsrechtswissenschaft
- Kahl, Wolfgang/Ludwigs, Markus* (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrecht, Band I Grundstrukturen des deutschen Verwaltungsrechts, 2021, zitiert: Bearbeiter in: Kahl/Ludwigs, I
- Kahl, Wolfgang/Ludwigs, Markus* (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Band II, Grundstrukturen des europäischen und internationalen Verwaltungsrechts, 2021, zitiert: Bearbeiter in: Kahl/Ludwigs, II
- Kahl, Wolfgang/Ludwigs, Markus* (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Band III, Verwaltung und Verfassungsrecht, 2022, zitiert: Bearbeiter in: Kahl/Ludwigs, III
- Kawohl, Claudia Verena*, Der Europäische Datenschutzverbund – Strukturen, Legitimation, Rechtsschutz, 2022, zitiert: Kawohl, Der Europäische Datenschutzverbund
- Kemmler, Iris*, Geldschulden im Öffentlichen Recht, 2015, zitiert: Kemmler, Geldschulden
- Kingreen, Thorsten/Poscher, Ralf*, Grundrechte, Staatsrecht II, 37. Aufl. 2021, zitiert: Kingreen/Poscher, Grundrechte
- Dies.*, Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht, 11. Aufl. 2020, zitiert: Kingreen/Poscher, PolizeiR
- Kirchhof, Gregor/Korte, Stefan/Magen, Stefan* (Hrsg.), Öffentliches Wettbewerbsrecht, 2014, zitiert: Bearbeiter in Kirchhof/Korte/Magen, Öffentliches Wettbewerbsrecht
- Kjellsson, Rabea*, Das Zwangsmittel der Ersatzvornahme, Vollstreckung, Kosten, Haftung, 2019, zitiert: *Kjellsson*
- Kluth, Winfried*, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2019, zitiert: Kluth
- Knack, Hans Joachim/Henneke, Hans-Günter* (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 11. Aufl. 2019, 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, 22. Aufl. 2021, zitiert: Kopp/Ramsauer

Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur

- Kopp, Ferdinand O./Schenke, Wolf-Rüdiger, Verwaltungsgerichtsordnung, 27. Aufl. 2021, zitiert: Bearbeiter in: Kopp/Schenke
- Kramer, Urs, Allgemeines Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozessrecht mit Staatshaftungsrecht, 4. Aufl. 2021, zitiert: Kramer
- 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
- Maurer, Hartmut/Waldhoff, Christian, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Aufl. 2020, 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, 7. Aufl. 2019, zitiert: Michael/Morlok
- Muckel, Stefan/Ogorek, Markus, Sozialrecht, 5. Aufl. 2019, zitiert: Muckel/Ogorek
- Obermayer, Klaus/Funke-Kaiser, Michael (Hrsg.), VwVfG, 6. Aufl. 2021, zitiert: Bearbeiter in: Obermayer/Funke-Kaiser
- Oppermann, Thomas/Classen, Claus-Dieter/Nettesheim, Martin, Europarecht, 9. Aufl. 2021, zitiert: Oppermann/Classen/Nettesheim
- Ossenbühl, Fritz/Cornils, Matthias, Staatshaftungsrecht, 6. Aufl. 2013, zitiert: Ossenbühl/Cornils
- Papier, Hans-Jürgen, Recht der öffentlichen Sachen, 3. Aufl. 1998, zitiert: Papier
- Peine, Franz-Joseph/Siegel, Thorsten, Klausurenkurs im Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2021, zitiert: Peine/Siegel, Klausurenkurs
- Posser, Herbert/Wolff, Heinrich Amadeus (Hrsg.), BeckOK VwGO, 59. Edition, Stand 1.4.2020, zitiert: Bearbeiter in: Posser/Wolff
- Redeker, Konrad/von Oertzen, Hans-Joachim, Verwaltungsgerichtsordnung, 17. Aufl. 2021, zitiert: Redeker/von Oertzen
- Rengeling, Hans-Werner/Middeke, Andreas/Gellermann, Martin (Hrsg.), Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union, 3. Aufl. 2014, zitiert: Bearbeiter in: Rengeling/Middeke/Gellermann
- Ruthig, Josef/Storr, Stefan, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 5. Aufl. 2020, zitiert: Ruthig/Storr, Öffentliches Wirtschaftsrecht
- Sachs, Michael (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2021, zitiert: Bearbeiter in: Sachs
- Sadler, Gerhard/Tillmann, Reiner, Verwaltungsvollstreckungsgesetz, Verwaltungszustellungsgesetz, Kommentar, 10. Aufl. 2020, zitiert: Sadler/Tillmanns
- Sauer, Heiko, Klausurtraining, Allgemeines Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozessrecht, 2. Aufl. 2021, zitiert: Sauer
- Sauer, Heiko, Öffentliches Reaktionsrecht, Theorie und Dogmatik der Folgen hoheitlicher Rechtsverletzungen, 2021, zitiert: Sauer, Reaktionsrecht
- Schenke, Wolf-Rüdiger, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Aufl. 2021, zitiert: Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht
- Ders., Verwaltungsprozessrecht, 17. Aufl. 2021, zitiert: Schenke
- Schlacke, Sabine, Überindividueller Rechtsschutz, 2008, zitiert: Schlacke, Rechtsschutz
- Dies., Umweltrecht, 8. Aufl. 2021, 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, Thorsten Ingo*, Fallrepetitorium Allgemeines Verwaltungsrecht mit VwGO, 3. Aufl. 2020, zitiert: Schmidt
- 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 (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Loseblatt, 41. Erg.-Lfg. 2021, zitiert: Bearbeiter in: Schoch/Schneider, VwGO
- Schoch, Friedrich/Schneider, Jens-Peter (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Loseblatt, 1. Erg.-Lfg. 2021, zitiert: Bearbeiter in: Schoch/Schneider, VwVfG
- Schröder, Meinhard*, Genehmigungsverwaltungsrecht, 2016, zitiert: Schröder, Genehmigung
- Seiler, Christian*, Examens-Repetitorium Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2022, zitiert: Seiler
- Siegel, Thorsten*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl. 2022, zitiert: Siegel
- Ders.*, Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund, 2009, zitiert: Siegel, Entscheidungsfindung
- Ders.*, Europäisierung des Öffentlichen Rechts, 2012, zitiert: Siegel, Europäisierung
- Sodan, Helge (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Aufl. 2018, zitiert: Bearbeiter in: Sodan, GG
- Sodan, Helge/Ziekow, Jan*, Grundkurs Öffentliches Recht, 9. Aufl. 2020, zitiert: Sodan/Ziekow
- Sodan, Helge/Ziekow, Jan (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung, 5. Aufl. 2018, zitiert: Bearbeiter in: Sodan/Ziekow, VwGO
- Sommermann, Karl-Peter/Schaffarzik, Bert (Hrsg.), Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa, 2019, zitiert: Bearbeiter in: Sommermann/Schaffarzik
- Steinbach, Armin (Hrsg.), Verwaltungsrechtsprechung, 2017, zitiert: Bearbeiter in: Steinbach
- Stelkens, Paul/Bonk, Heinz Joachim/Sachs, Michael (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2018, zitiert: Bearbeiter in: Stelkens/Bonk/Sachs
- Storr, Stefan/Schröder, Rainer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2021, zitiert: Storr/Schröder
- Streinz, Rudolf (Hrsg.), Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Kommentar, 3. Aufl. 2018, zitiert: Bearbeiter in: Streinz, EUV/AEUV
- Sydow, Gernot/Wittreck, Fabian*, Deutsches und Europäisches Verfassungsrecht I, 2. Aufl. 2020, zitiert: Sydow/Wittreck
- Terhechte, Jörg Philipp (Hrsg.), Verwaltungsrecht der Europäischen Union, 2. Aufl. 2021, zitiert: Bearbeiter in: Terhechte
- 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

Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur

- Vorwerk, Volkert/Wolf, Christian (Hrsg.), BeckOK ZPO, 42. Edition, Stand 1.09.2021, zitiert: Bearbeiter, in: BeckOK ZPO
- Voßkuhle, Andreas/Eifert, Martin/Möllers, Christoph (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1 und Bd. 2, 3. Aufl. 2022, zitiert: Bearbeiter in: Voßkuhle/Eifert/Möllers, Bd. 1 oder 2
- 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, 8. Aufl. 2019, zitiert: Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Bd. 2
- Wolff, Heinrich Amadeus/Decker, Andreas (Hrsg.), VwGO/VwVfG, Studienkommentar, 4. Aufl. 2021, zitiert: Bearbeiter in: Wolff/Decker, Studienkommentar, VwGO/VwVfG
- Württemberg, Thomas/Heckmann, Dirk, Verwaltungsprozessrecht, 4. Aufl. 2018, zitiert: Württemberg/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, 5. Aufl. 2020, zitiert: Ziekow, Wirtschaftsrecht
- Ders., Verwaltungsverfahrensgesetz, 4. Aufl. 2019, 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 ggü. 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. Während das sog. **besondere Verwaltungsrecht** in einem weiten Sinne der Bewältigung einzelner bereichsspezifischer Sachaufgaben dient (Baurecht, Kommunalrecht, 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.¹ Egal, ob eine Behörde den Abriss eines Gebäudes oder die Schließung eines Gewerbes oder die Ausweisung eines Ausländers anordnen will, folgt aus § 28 Abs. 1 VwVfG die Notwendigkeit, den Betroffenen vorher anzuhören.

Richtigerweise sollte man das allgemeine Verwaltungsrecht nicht nur als eine Zusammenfassung der allg. 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, sofern sie dauerhaft aus rechtlich anzuerkennenden Besonderheiten des Bereichs ableitbar sind (rechtspolitische Funktion).³

1 Krit. ggü. der Verkürzungsgefahr der Klammeridee Kahl in: ders./Ludwigs, I, § 12 Rn. 4.

2 Burgi in: Voßkuhle/Eifert/Möllers, Bd. 1, § 18 Rn. 97; Stelkens WiVerw 2019, 1, 4. Zu den beiden Filtern für die Zuordnung zum allg. Verwaltungsrecht Kahl in: ders./Ludwigs, I, § 12 Rn. 5.

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

Das allgemeine Verwaltungsrecht hat eine **enorme praktische Bedeutung**. Seine Kenntnis ist für das Bestehen verwaltungsrechtlicher Klausuren unerlässlich.⁴ Weil sich das allgemeine Verwaltungsrecht nicht isoliert betrachten und darstellen lässt, werden in diesem Lehrbuch immer wieder Erläuterungen unter Bezugnahme auf das besondere Verwaltungsrecht vorgenommen und zwar aufgrund der Examensrelevanz in erster Linie zum Kommunalrecht, zum öffentlichen Baurecht sowie zum 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 Aufgrund seiner engen Verflechtung mit dem Verwaltungsrecht⁶ nimmt sich dieses Lehrbuch daher zugleich des **Verwaltungsprozessrechts** an und behandelt es jew. an den Stellen seiner verwaltungsrechtlichen Relevanz, also bewusst nicht en bloc für sich. So lässt sich bspw. verdeutlichen, dass die Rechtsfigur des subjektiv-öffentlichen Rechts v.a. bei der Prüfung der Klage- bzw. Antragsbefugnis als Zulässigkeitsvoraussetzung der meisten verwaltungsgerichtlichen Rechtsbehelfe sowie deren Begründetheitsprüfung von ausschlaggebender Bedeutung ist.

§ 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 Beliehene.⁸ Nicht zur öffentlichen Verwaltung zählt dagegen die Verwaltung von Wirtschaftsunternehmen, privatrechtlichen Vereinen und Verbänden, unabhängig davon, welchen Zwecken ihre Tätigkeit dient.
- 2 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 (hierzu § 6 Rn. 2 ff.). Auf Landesebene werden die (meisten) Landesbehörden zumeist in Landesorganisationsgesetzen aufgelistet.¹⁰ Der an die organisatorische Zuordnung anknüpfende Verwaltungsbegriff kann

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

5 Vgl. allg. die Beiträge von Voßkuhle, Möllers, Marsch und Franzius in: Voßkuhle/Eifert/Möllers, Bd. 1, §§ 1-4.

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

7 Siegel, Rn. 19.

8 Näher zu den Trägern öffentlicher Verwaltung § 6.

9 Maurer/Waldhoff, § 1 Rn. 2. Eingehend zu den Schwierigkeiten der Begriffsbestimmung Waldhoff in: Kahl/Ludwigs, I, § 11 Rn. 16 ff.

10 Brühl, Staatsorganisation, S. 19.

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 auch **negativ** abgegrenzt.¹⁶ Dies geschieht in Anlehnung an die ua bereits von *Otto Mayer* etablierte¹⁷ und von *Walter Jellinek* aufgegriffene¹⁸ **Subtraktionsmethode**. Die negative Begriffsumschreibung 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 erarbeitet die Ministerialverwaltung oft Gesetzentwürfe, die später in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht werden. Des Weiteren umfasst die Exekutive nicht nur die Verwaltung, sondern auch die Regierung. Deren typisches (Regierungs-)Handeln richtet sich auf politische Leitentscheidungen, hat Anteil an der Staatsleitung und gehört nicht zum Bereich der typischerweise gesetzgebenden Verwaltungstätigkeit – wobei die Abgrenzung von Verwaltungstätigkeit und Regierungshandeln uU schwierig sein kann.²⁰ In seiner Entscheidung zu den Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen aufgrund der sog. Bundesnotbremse führt das BVerfG aus, dass Entscheidungen aufgrund eines schlicht-subsumierenden Normenvollzugs funktional zwar typischerweise der Verwaltung vorbehalten sind, weil diese über den für diese Aufgabe erforderlichen Verwaltungsapparat sowie Sachverstand verfügt. Es ist aber mit dem im Grundgesetz verankerten Gewaltenteilungsgrundsatz vereinbar, dass das Parlament bei hinreichend gewichtigen Gründen solche Verwal-

3

11 Siegel, Rn. 16.

12 Siegel, Rn. 16.

13 OVG Münster UrT. v. 2.6.2015 – 15 A 1997/12, Rn. 41 juris; LArbG Köln UrT. v. 16.9.2021 – 6 Sa 160/21, Rn. 56 ff. juris; krit. ggü. dem Begriff Siegel, Rn. 17.

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

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

16 BVerwGE 141, 122, 125; OVG Berl-Bbg NVwZ-RR 2021, 923, 924 f. Rn. 23 f.; s.a. Waldhoff in: Kahl/Ludwigs, I, § 11 Rn. 18, 21.

17 Mayer, Bd. I, S. 7.

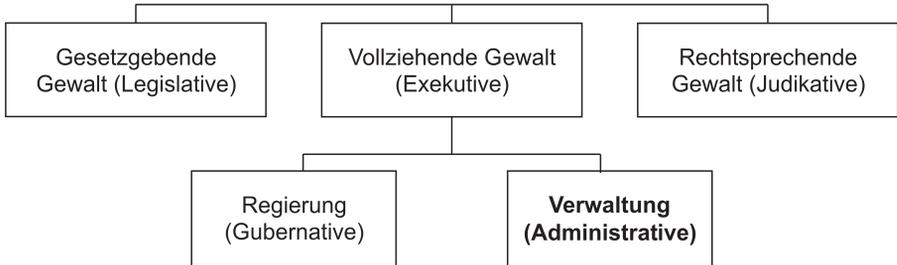
18 Jellinek, S. 6.

19 Instruktiv zum Prinzip der Gewaltenteilung Voßkuhle/Kaufhold JuS 2012, 314; Schröder JuS 2022, 23.

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

tungstätigkeiten an sich ziehen kann, solange es sich nur um punktuelle, nicht in den Kernbereich der Exekutive eingreifende Gewichtsverlagerungen handelt.²¹

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



Letztlich muss mit Blick auf die jew. einschlägige Norm 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.²² Wegen der Vielgestaltigkeit des Verwaltungshandelns, das in ständiger Entwicklung steht, muss der Versuch einer abschließenden Definition der Verwaltung scheitern.²³ Das gilt umso mehr vor dem Hintergrund einer zunehmenden Durchdringung und Veränderung der (mitglied)staatlichen Verwaltungs(rechts)ordnungen durch das Recht der EU (vgl. § 3; zum transnationalen Verwaltungsakt § 12 Rn. 55 f.). 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),
- leistend (bspw. Gewährung eines finanziellen Zuschusses, Förderung von Museen),
- planend (zB Aufstellung eines Bebauungsplans),

21 BVerfG NJW 2022, 139, 145 f. Rn. 140 ff.

22 BVerfGE 141, 122, 124, s.a. die Ausführungen zur Verwaltung iSd IFG.

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

24 Vgl. § 3 Rn. 8; ferner Sydow JuS 2005, 97; s.a. BVerfGE 151, 202, 343 f. Rn. 243.

25 Vgl. § 3 Rn. 9; Schmidt-Aßmann in: Hoffmann-Riem/ders./Voßkuhle, Bd. 1, § 5 Rn. 16 ff.; BVerfGE 151, 202, 343 f. Rn. 243.

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

27 Eingehend zur Typologie des Verwaltungshandelns bezogen auf die Eingriffs-, Leistungs-, planende, Infrastruktur-, Gewährleistungs- und Regulierungs- sowie Informationsverwaltung Kahl/Ludwigs, I, §§ 18–23.

- – in Zeiten der Privatisierung ehemals staatlicher Aufgaben – auch regulierend (dazu § 29 Rn. 23 ff.)
- und seit langem informierend (zB Warnungen, Empfehlungen, Öffentlichkeitsarbeit)

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 Verwaltungsrechtswissenschaft**“²⁸ 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 (zB 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.²⁹ Ausgehend vom Verständnis der Rechtswissenschaft als einer auch problemlösungsorientierten Handlungs- und Entscheidungswissenschaft wird zu einer Perspektivenverschiebung weg von der anwendungsbezogenen Interpretationswissenschaft hin zu einer rechtsetzungsorientierten Handlungs- und Entscheidungswissenschaft aufgefordert.³⁰

Die „**Neue Verwaltungsrechtswissenschaft**“ führt zu einer Perspektivenerweiterung (Verwaltungsrecht + Verwaltungsrechtswissenschaft).³¹ 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 (vgl. sogleich § 2.), kommt diese neue Betrachtungsweise aber nach zutreffender Ansicht nur als Ergänzung bzw. Akzentuierung der herkömmlichen „juristischen Methode“ in Betracht.³²

Eine jüngere Spielart der „**Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft**“ 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, Kommunikation und Regelungsstrukturen zwischen diesen. Diesem Ansatz wird ein Analyseraster für die vielfäl-

28 Dazu etwa Voßkuhle in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/ders., Bd. 1, § 1; Appel VVDStRL 67 (2007), 226; Eifert VVDStRL 67 (2007), 286; s.a. Kersten in: Kahl/Ludwigs, I, § 25.

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

30 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.

31 Voßkuhle BayVBl. 2010, 581; s.a. Kersten in: Kahl/Ludwigs, I, § 25 Rn. 1; zur weiteren Entwicklung des Verwaltungshandelns und zur Kritik Huber DVBl. 2021, 753.

32 In diese Richtung tendiert inzwischen auch Voßkuhle BayVBl. 2010, 581; s.a. Schönenbroicher in: Kahl/Mager, Verwaltungsrechtswissenschaft, S. 133, 138 ff.

tigen 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.³³

33 Dazu mwN Schaefer, Die Umgestaltung des Verwaltungsrechts, 2016, S. 364 ff. (auf S. 366 die Anschlussfähigkeit bejahend); s.a. Schmidt-Preuß in: Kahl/Ludwigs, I, § 26; zur Zurückhaltung der „Neuen Verwaltungswissenschaft“ ggü. diesem Ansatz im Hinblick auf den akteurzentrierten Institutionalismus Kersten in: Kahl/Ludwigs, I, § 25 Rn. 18.

§ 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 (eingehend dazu § 6 Rn. 9 ff.). 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.⁴ Diese dem Bund zur Ermöglichung eines digitalen Außenkontakts verliehene ausschließliche Gesetzgebungskompetenz erlaubt ihm erstmals, – allerdings beschränkt auf den Zugang zu diesen Leistungen – auch im Bereich des Vollzugs von Landesrecht regelnd tätig zu werden sowie abweichungsfeste organisationsrechtliche Regelungen zu erlassen.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 Es zeichnet sich ab, dass die angestrebte Zugänglichkeit von annähernd 600 Verwaltungsleistungen nur partiell bis Ende 2022 erreicht werden wird,⁸ und die Frist in § 1 Abs. 1 OZG verlängert werden muss.

Aus dem Verfassungsrecht ergeben sich neben Determinanten für den Verwaltungsrechtsgesetzgeber auch unmittelbare Vorgaben für die Verwaltungstätigkeit.⁹ So ist die Verwaltung an die Grundrechte gebunden, **Art. 1 Abs. 3 GG**,¹⁰ denen sie bei Auslegung und Anwendung des einfachen Verwaltungsrechts Rechnung tragen muss. Die

1

2

- 1 S. dazu Michael VVDStRL 75 (2016), 131 ff.; Wollenschläger VVDStRL 75 (2016), 187 ff. sowie Reimer in: Kahl/Ludwigs, I, § 10.
- 2 Werner DVBl. 1959, 527; s. dazu auch Michael VVDStRL 75 (2016), 131, 152 f.; Huber DVBl. 2021, 753, 755; Das Verwaltungsrecht wirkt ua allerdings iSd Modernisierung, also des Transports von Innovationen, auf das Verfassungsrecht ein, vgl. Shirvani BayVBl. 2012, 197; Wollenschläger VVDStRL 75 (2016), 187, 210 ff. Eingehend zu den verschiedenen Einwirkungen vom Verwaltungsrecht auf das Verfassungsrecht Reimer in: Kahl/Ludwigs, I, § 10 Rn. 56 ff.
- 3 Näher dazu Wollenschläger VVDStRL 75 (2016), 187, 195 ff.
- 4 BGBl. 2017 I S. 2347.
- 5 Eingehend Starosta, Der Portalverbund zwischen Bund und Ländern, 2022.
- 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 Guckelberger/Starosta NVwZ 2021, 1161, 1167.
- 9 Zu diesen Wirkungsweisen des Verfassungsrechts Reimer in: Kahl/Ludwigs, I, § 10 Rn. 10.
- 10 Eingehend Grimm in: Kahl/Ludwigs, III, § 68.

hierdurch geschaffenen Schutzpositionen müssen etwa im Rahmen von Beurteilungs- und Ermessensspielräumen der Verwaltung beachtet werden (zu Beurteilungsspielräumen § 14 Rn. 27 ff.; zum Ermessen § 14 Rn. 36 ff.; zur (planerischen) Abwägung § 14 Rn. 51). 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 (vgl. hierzu § 14 Rn. 47, § 27 Rn. 7).

- 3 Aus den Grundrechten und dem **Rechtsstaatsprinzip** (Art. 20 Abs. 3, Art. 28 Abs. 1 GG) rühren allg. Grundsätze des Verwaltungsrechts, wie das Bestimmtheitsgebot, die Verhältnismäßigkeit von Mittel und Zweck sowie der Vertrauensschutz her.¹¹ Aufgrund des Rahmencharakters des Grundgesetzes sowie des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers obliegt ihm die Ausbalancierung von Gesetzesbindung und Vertrauensschutz.¹² Schädigende Folgen des Verwaltungshandelns werden über das System der Staatshaftung (vgl. **Art. 34** und **14 GG**) ausgeglichen.
- 4 Die **verfahrensrechtliche Dimension** der Grundrechte¹³ und das Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes beeinflussen die Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens durch den Gesetzgeber.¹⁴ 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, 197; zum Rechtsstaatsprinzip Voßkuhle/Kaufhold JuS 2010, 116.

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

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

14 Zu punktuell darüber hinausgehendem Landesverfassungsrecht, etwa dem Recht auf Akteneinsicht und Verfahrensbeteiligung in Art. 21 Abs. 4, 5 BbgVerf, Reimer in: Kahl/Ludwigs, I, § 10 Rn. 53.

§ 3 Verwaltungsrecht und Unionsrecht

Europäisches Recht wirkt zunehmend auf das deutsche öffentliche Recht ein.¹ Insofern 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 iE, 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 idF 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 Nach überwiegender Ansicht beinhaltet das sog. **Tertiärrecht** delegierte Rechtsakte iSd Art. 290 AEUV sowie Durchführungsrechtsakte iSd Art. 291 AEUV, also Produkte administrativer Rechtsetzung der Europäischen Kommission oder Unionsagenturen.⁷ Da das Primärrecht den Vorschriften des Sekundär- und Tertiärrecht vorgeht, sind diese ggf. primärrechtskonform auszulegen.⁸

I. Geltungsumfang des Unionsrechts in den Mitgliedstaaten

Das Unionsrecht ist ggü. dem nationalen Recht vorrangig; es besteht ein sog. **Anwendungsvorrang** des Unionsrechts, selbst ggü. 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

1 Dazu Siegel, *Europäisierung*, Rn. 150 ff. sowie eingehend Ludwigs in: Kahl/ders., I, § 8. Zur Internationalisierung des Verwaltungsrechts Schmidt in: Kahl/Ludwigs, I, § 9. Zu den paneuropäischen allg. Rechtsgrundsätzen guter Verwaltung des Europarats Stelkens *VerwArch* 112 (2021), 309 ff.

2 Huber *DVBl.* 2021, 753, 756 f.; Voßkuhle/Schemmel *JuS* 2019, 347 f. Eingehend Ludwigs in: Kahl/ders., I, § 8 Rn. 24 ff.

3 Siegel, 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 VG Köln *Urt. v. 20.4.2018* – 18 K 1866/16, Rn. 65 ff. juris; Kahl, Artikel „Europäisches Verwaltungsrecht“, *Staatslexikon*, Sp. 486; Sydow/Wittreck, *Kap. 15 Rn. 241*. Eingehend zu delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten Guckelberger in: Kahl/Ludwigs, II, § 40.

8 S.a. *BVerfGE* 151, 202, 318 f. Rn. 189.

9 Näher *EuGH NVwZ* 2010, 1410, 1420; *Urt. v. 18.1.2022* – C-261/20, Rn. 25 ff. juris; s.a. *BVerfGE* 142, 123, 197 ff.; Voßkuhle in: Kahl/Ludwigs, III, § 59 Rn. 10 ff.

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 schonendere Variante im europäischen Kontext dar. Überdies wirkt dieser dort nicht, wo die nationale Norm innerstaatlich weiter reicht als die unionsrechtliche Bestimmung. Schließlich kommt das mitgliedstaatliche Recht dann wieder zur alleinigen Anwendung, wenn das fragliche Unionsrecht beseitigt, etwa aufgehoben, wird.¹² Während die Unionsgerichte von einem umfassenden Anwendungsvorrang ausgehen, sieht dies das BVerfG angesichts der Übertragung von Hoheitsrechten der Mitgliedstaaten auf die Union enger.¹³ Es stellt sich auf den Standpunkt, dass der Anwendungsvorrang eine Grenze in dem nach Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG notwendigen Zustimmungsgesetz zum Integrationsprogramm findet. Daher kann das BVerfG 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.¹⁴ 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**).¹⁵ Schlagwortartig bedarf ein Ultra-Vires-Akt einer hinreichend qualifizierten Kompetenzüberschreitung, die Identitätskontrolle dagegen einer Verletzung eines der in Art. 79 Abs. 3 GG genannten Schutzgüter.¹⁶ 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).¹⁷

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).¹⁸

- 3 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.
- Die Bestimmungen des **Primärrechts** begründen, soweit sie an natürliche und juristische Personen adressiert sind, unmittelbar geltende Rechte und Pflichten. Dies gilt

10 EuGH DVBl. 2016, 42, 46; Urt. v. 18.1.2022 – C-261/20, Rn. 26 juris; Ludwigs in: Kahl/Ludwigs, I, § 8 Rn. 20.

11 EuGH, Slg 1978, 629; Urt. v. 18.1.2022 – C-261/20, Rn. 30 ff. juris, aber unter Betonung der Beachtung der Besonderheiten von Richtlinien im Verhältnis zwischen Privaten; 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 Zu den divergierenden Positionen, auch unter Berücksichtigung der Lage in anderen Mitgliedstaaten, Kahl in: ders./Ludwigs, II, § 37 Rn. 42 ff.; s.a. Kirchhof NJW 2022, 1049 ff.

14 BVerfGE 142, 123, 198 ff.; 146, 216, 252 f.; 151, 202, 297 ff.; BVerfG Nichtannahmebeschl. v. 26.5.2020 – 2 BvR 43/16, Rn. 12 juris.

15 BVerfGE 142, 123, 195 ff.; 158, 1, 24 ff. Rn. 38 ff.; s. zur Identitätskontrolle in Bezug auf die haushaltspolitische Gesamtverantwortung BVerfGE 146, 216, 253 ff.; 151, 202, 324 ff.

16 BVerfGE 151, 202, 325 Rn. 204.

17 BVerfGE 142, 123, 203 ff.; 146, 216, 255 f. Dazu, dass die Kommission das gegen Deutschland eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren wegen des PSpP-Urteils zwischenzeitlich eingestellt hat, Pressemitteilung EU-Kommission, EuZW 2022, 4.

18 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.

insb. für die Grundfreiheiten, wie zB die Warenverkehrsfreiheit (Art. 28 ff. AEUV) und die Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 45 ff. AEUV), aber auch für Grundrechte der Europäischen Grundrechtecharta. Gem. Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRCh gilt diese für die Mitgliedstaaten „ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union“. ¹⁹ Bspw. muss die nationale Administration beim Vollzug unionsrechtlicher Datenschutzvorschriften dem Recht auf Schutz personenbezogener Daten in Art. 8 GRCh Rechnung tragen.

- Hins. des **Sekundärrechts** ist zu differenzieren: **Verordnungen** gelten ebenfalls unmittelbar und sind in all ihren Teilen verbindlich (Art. 288 Abs. 2 S. 2 AEUV). 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. ²⁰ Die unmittelbare Anwendbarkeit von Verordnungen ist dabei sowohl für das vertikale Verhältnis zwischen Privatpersonen und staatlichen Stellen als auch horizontal zwischen Privatpersonen anerkannt. ²¹ Auch der **Beschluss** (zB der EU-Kommission darüber, dass eine unzulässig gewährte Beihilfe vom betreffenden Mitgliedstaat aufzuheben und zurückzufordern ist, Art. 108 Abs. 2 AEUV, dazu auch § 16 Rn. 34 f.) ist ein in allen Teilen unmittelbar verbindlicher Rechtsakt und wegen seiner individualbezogenen Ausrichtung mit dem deutschen Verwaltungsakt vergleichbar (Art. 288 Abs. 4 AEUV). ²²
- **Richtlinien** müssen dagegen in nationales Recht überführt werden. ²³ 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“ ²⁴ durch das Umweltinformationsgesetz des Bundes (UIG) ²⁵ und entsprechende Landesgesetze ²⁶ transferiert worden. Hins. der Art und Weise ihrer Umsetzung lassen Richtlinien den Mitgliedstaaten regelmäßig einen gewissen Gestaltungsspielraum. Das mit dem (sekundären) Regelrecht verfolgte Ziel muss aber erreicht werden, s. Art. 288 Abs. 3 AEUV. ²⁷ In formeller Hinsicht hat die Umsetzung durch Rechtsnormen mit unmittelbarer Außenwirkung im Verhältnis Bürger – Staat zu erfolgen;

4

19 Zum Streit, was unter der Durchführung von Unionsrecht zu verstehen ist, EuGH EuZW 2014, 795, 796 ff. iSe Handelns im Anwendungsbereich des Unionsrechts einerseits und BVerfGE 133, 277, 315 andererseits; dazu zB Klement JZ 2017, 161, 167 f. S. zur unmittelbaren Anwendung auch Kahl in: ders./Ludwigs, II, § 37 Rn. 12 im Vertikal- und Rn. 13 zum Horizontalverhältnis.

20 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.

21 Kahl in: ders./Ludwigs, II, § 37 Rn. 14; zur Geltung im vertikalen Verhältnis auch EuGH Ur. v. 18.1.2022 – C-261/20, Rn. 32.

22 Zu den Beschlüssen Glaser in: Kahl/Ludwigs, II, § 39 Rn. 55 ff. und zur Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit Kahl in: ders./Ludwigs, II, § 37 Rn. 17. Näher zum Verwaltungsakt §§ 12 ff.

23 Zur Umsetzungsbedürftigkeit samt der Ausnahme, dass das bestehende nationale Recht bereits vollständig den unionsrechtlichen Anforderungen entspricht, Glaser in: Kahl/Ludwigs, II, § 39 Rn. 31 ff.

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

25 IdF d. Bekanntmachung v. 27.10.2014, BGBl. I S. 1643, zuletzt geändert durch Art. 2 Gesetz v. 25.2.2021, BGBl. I S. 306.

26 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., S. 2026, zuletzt geändert durch Art. 150 des Gesetzes v. 8.12.2021, ABl. I S. 2629.

27 Zu den verschiedenen Methoden der nationalen Umsetzung Glaser in: Kahl/Ludwigs, II, § 39 Rn. 35 ff.

Regelungen in Verwaltungsvorschriften, die nur die Verwaltung intern binden, genügen jener Anforderung nicht (dazu § 27 Rn. 9).

Ausnahmsweise entfalten 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 ggü. 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

II. Auswirkungen des Unionsrechts auf die mitgliedstaatliche Verwaltung

- 6 Allgemein 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;³² die Anwendung nationaler Vorschriften ist darauf auszurichten, dass sie im Einklang mit dem Unionsrecht stehen.³³ Ferner gilt Folgendes:

1. Umsetzung durch nationales Recht

- 7 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.

28 EuGH, Slg 1974, 1337; Urt. v. 28.10.2021 – C-636/19, Rn. 60 juris; s.a. Nettesheim in: Oppermann/Clasens/ders., Europarecht, § 9 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/Clasens/ders., Europarecht, § 9 Rn. 110 ff.

30 IErg auch EuGH NZA 2018, 1467, 1472; NVwZ 2022, 314, 315 Rn. 32; s. zu dieser Thematik auch Germelmann/Gundel BayVBl. 2017, 649, 658 sowie Kahl in: ders./Ludwigs, II, § 37 Rn. 16.

31 Zu einer Bekanntmachung über die Zusammenarbeit und die Kronzeugenregelung, die im Rahmen des ECN erlassen wurde, EuGH EuZW 2016, 270, 272. Allg. zum Soft law im europ. Verwaltungsrecht Knauff in: Kahl/Ludwigs, II, § 41 Rn. 31 ff.

32 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.

33 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 Brennecke EuR 2015, 440.

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 dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 EUV) sowie dem Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 S. 2, Abs. 3 EUV) und 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.³⁴ 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**.³⁵

Der direkte Vollzug des Unionsrechts liegt hauptsächlich bei der Kommission (Art. 17 Abs. 1 S. 5 EUV), der ggü. zB Beihilfen nach Art. 108 Abs. 3 AEUV zu notifizieren sind. Zahlreiche Einrichtungen auf Unionsebene unterstützen die Kommission bei ihrer Tätigkeit, insb. Agenturen.³⁶ Der Begriff des **Eigenverwaltungsrechts** umschreibt vor allem die Rechtsvorschriften und die von den Unionsgerichten etablierten Rechtsgrundsätze, die dem direkten Vollzug des Unionsrechts dienen.³⁷ Dieses lässt sich wiederum in den rein internen Vollzug (zB Personalangelegenheiten, Haushaltsvollzug) sowie in den externen Vollzug mit unmittelbarer Außenwirkung ggü. Mitgliedstaaten sowie Privatrechtssubjekten (zB im Rahmen der Wettbewerbsaufsicht) unterteilen.³⁸ Mangels einer allg. EU-Verwaltungsverfahrensverordnung sind die Verfahrensanforderungen vor allem sektorspezifischen sekundärrechtlichen Regelungen zu entnehmen, etwa der Beihilfe-Verfahrensverordnung.³⁹ 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.⁴⁰ 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.⁴¹ Auch lassen sich zwischenzeitlich einige allg. Grundsätze des EU-Eigenverwaltungsrechts als Teil des unionalen Verwaltungsprimärrechts ausmachen.⁴²

34 Näher dazu Guckelberger/Geber, Allgemeines Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht, S. 42 ff.; Lorenzen Jura 2022, 1426, 1430; Streinz in: Kahl/Ludwigs, II, § 45 Rn. 1 f., 9 ff.; Sydow/Wittreck, Kap. 16 Rn. 6 ff.; Weiß in: Kahl/Ludwigs, II, § 35 Rn. 2. Zum Thema Fehlerfolgen beim Eigenverwaltungsrecht Hering Der Staat 57 (2018), 601 ff. Zum Ausnahmeharakter BVerfGE 151, 202, 343 f.

35 Vgl. § 1 Rn. 3. Zur Absicherung des nationalen Vollzugs über Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 EUV, Art. 197 und Art. 291 Abs. 1 AEUV BVerfGE 151, 202, 343 f. Rn. 243.

36 Guckelberger/Geber, Allgemeines Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht, S. 42 f.; Ladenburger in: Kahl/Mager, Verwaltungsrechtswissenschaft, S. 69, 80 f.; Lorenzen Jura 2022, 1426, 1427 f.; Siegel, Europäisierung, Rn. 43 ff.; Sydow/Wittreck, Kap. 16 Rn. 35 ff.; eingehend auch zu weiteren Akteuren Weiß in: Kahl/Ludwigs, II, § 35 Rn. 7, 14 f.; zu den Agenturen Görisch Jura 2012, 42 ff.; Haratsch in: Kahl/Ludwigs, III, § 63 Rn. 17 f., 63 ff.; Meinel in: Kahl/Ludwigs, § 61 Rn. 53 ff.; BVerfGE 151, 202, 338 ff.

37 Kahl, Artikel „Europäisches Verwaltungsrecht“, Staatslexikon, Sp. 487. S. unter einer bestimmten Facette auch die Dissertation von Lorenzen, Kontrolle einer sich ausdifferenzierenden EU-Eigenverwaltung, 2019 sowie Hering, Fehlerfolgen im europäischen Eigenverwaltungsrecht, 2019.

38 Lorenzen Jura 2021, 1426, 1427; s.a. Weiß in: Kahl/Ludwigs, II, § 35 Rn. 8.

39 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.; zu weiteren Rechtsakten Schneider in: Kahl/Ludwigs, II, § 56 Rn. 11.

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

41 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.

42 Näher dazu Weiß in: Kahl/Ludwigs, II, § 35 Rn. 16 ff.

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 allg. EU-Verwaltungsverfahrensgesetzes, um das in **Art. 41 GRCh garantierte Recht auf eine gute Verwaltung** zu konkretisieren.⁴³ Besonders hervorzuheben ist der von einem Netzwerk aus Wissenschaftlern der verschiedenen EU-Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit Praktikern aus der Verwaltungsgerichtsbarkeit, Anwalt- und Beamtenschaft erstellte ReNEUAL-Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht, der sich aus sechs Büchern (allg. Vorschriften, administrative Normsetzung, Einzelfallentscheidungen, Verträge, Amtshilfe, behördliches Informationsinstrument) zusammensetzt.⁴⁴ 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.⁴⁵ Die initiativberechtigte EU-Kommission hat jedoch bislang keine diesbzgl. 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 jew. 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.⁴⁶ Die Mitgliedstaaten regeln aufgrund der ihnen zukommenden **nationalen Verfahrensautonomie** die Behördenzuständigkeit und das Verwaltungsverfahren (s. Art. 291 AEUV).⁴⁷ 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 Auch müssen die Mitgliedstaaten bei der „Durchführung des Unionsrechts“ die europäischen Grundrechte beachten.⁴⁹ Auftretende Konflikte zwischen europäischem und nationalem Recht werden kraft Anwendungsvorrangs zugunsten des Unionsrechts⁵⁰ gelöst.

43 Näher Guckelberger/Geber, Allgemeines Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht, S. 131 ff. Zu Art. 41 GRCh Grosche in: Kahl/Ludwigs, III, § 67 Rn. 45 ff.; Kahl in: ders./Ludwigs, III, § 66 Rn. 32 ff.

44 ReNEUAL-Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht, 2015, s. dazu auch den Tagungsband von 2016 sowie Augsberg Verw 50 (2017), 1 ff.; Kahl JuS 2018, 1025, 1031; Schneider in: Kahl/Ludwigs II, § 56 Rn. 20. Ferner wurde ein eigener Regelungsvorschlag von Hartmann, Die Kodifikation des Europäischen Verwaltungsrechts, 2020, S. 457 ff. vorgelegt.

45 Abrufbar unter: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/JURI/DV/2016/01-28/1081253DE.pdf (zuletzt abgerufen am 16.8.2022). Dazu auch Schneider in: Kahl/Ludwigs, II, § 56 Rn. 18.

46 Voßkuhle/Schemmel JuS 2019, 347, 348; s.a. Streinz in: Kahl/Ludwigs, II, § 45 Rn. 3, 15 ff.

47 Dazu, dass sich der im Unionsrecht verwendete Begriff der Verfahrensautonomie auf Verwaltungsorganisation, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozessrecht bezieht, Streinz in: Kahl/Ludwigs, II, § 45 Rn. 4, 52 ff.

48 ZB EuGH DVBl. 2016, 42, 44 f.; Urt. v. 10.2.2022 – C-219/20, Rn. 41 ff. juris; zum indirekten Vollzug Guckelberger/Geber, Allgemeines Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht, S. 47 ff. Eingehend zu den beiden Grundsätzen Galetta in: Kahl/Ludwigs, II, § 46 Rn. 8 ff.

49 Dazu Lorenzen Jura 2021, 1426, 1432.

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

Nimmt man eine Gesamtbetrachtung der vielen sekundärrechtlichen Vorgaben sowie der zum für die Mitgliedstaaten maßgeblichen Unionsverwaltungsrecht ergangenen EuGH-Rechtsprechung vor, lassen sich als allg. Entwicklungslinien der Europäisierung des Verwaltungsrechts der Bedeutungszuwachs des Verwaltungsverfahrens, die Stärkung der Transparenz, der Ausbau von Teilnehmungsrechten für die Öffentlichkeit, eine stärkere Öffnung administrativer Entscheidungsspielräume sowie die Einführung entpolitisiert, völlig unabhängiger Behörden ausmachen.⁵¹

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** zu einem Informations-, Entscheidungs- und Kontrollverbund **verwoben** sind.⁵² Während die **vertikale Zusammenarbeit** das Verhältnis zwischen Union und Mitgliedstaaten in den Blick nimmt, erfolgt die **horizontale Kooperation** zwischen den Mitgliedstaaten.⁵³ Primärrechtliche Vorgaben zu diesem Verbund 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 EUV normierte Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit in dieser Hinsicht bedeutsam werden.⁵⁴ 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.⁵⁵ Gerade im Umweltrecht⁵⁶ finden sich verstärkt mehrstufige Verwaltungsverfahren,⁵⁷ an denen europäische Institutionen und mitgliedstaatliche Behörden in Formen vertikaler und horizontaler Kooperation, allerdings variantenreicher Ausprägung, beteiligt sind.⁵⁸

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 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

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

52 Voßkuhle in: Kahl/Ludwigs, III, § 59 Rn. 15 ff.

53 Guckelberger/Geber, Allgemeines Europäisches Verwaltungsverfahrensrecht, S. 53 ff.; Ludwigs in: Kahl/ders., II, § 36 Rn. 4 und in Rn. 17 zu den Funktionen der Verbundverwaltung, ua zur gleichförmigen Anwendung des Unionsrechts, zur Generierung von Informationen und zum Abbau von Asymmetrien; zur demokratischen Legitimation Schöndorf-Haubold in: Kahl/Mager, Verwaltungsaufgaben, S. 219 ff.

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

55 Sydow/Wittreck, Kap. 16 Rn. 45.

56 Vgl. die Zulassung der Freisetzung genetisch veränderter Organismen (§ 16 GenTG), dazu Callies/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.; Stürer/Spreen VerwArch 96 (2005), 174. Zu den verschiedenen Typologien der Verbundsysteme Ludwigs in: Kahl/ders., II, § 36 Rn. 6 ff. mwN.

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

58 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. S.a. Latour, Die integrierte Umweltverwaltung in der Europäischen Union, 2013.

Europäische Datenschutzbeauftragte angehören, der über die europaweit einheitliche Anwendung der Verordnung zu wachen hat (Art. 68 ff.).⁵⁹

Derartige im **europäischen Verwaltungsverbund**⁶⁰ getroffene Entscheidungen, bei denen im Außenverhältnis weiterhin eine (nationale) Behörde aufgrund eines binnen-administrativ 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.⁶¹ Darüber hinaus wirkt die Verschränkung zwischen den nationalen Behörden untereinander oder mit der unionalen Verwaltung Haftungsprobleme auf.⁶²

4. Europäische Verwaltungszusammenarbeit

- 10 Im Wege der Dienstleistungsrichtlinie (vgl. vorstehend Rn. 1) ist zum Abbau bürokratischer Hindernisse im ökonomisch wichtigen Bereich grenzüberschreitender Dienstleistungen ua eine Verstärkung der **Zusammenarbeit** zwischen den Verwaltungen der Mitgliedstaaten vorgeschrieben worden.⁶³ Die Bestimmungen ähneln den nationalen Amtshilfavorschriften (§§ 4 ff. VwVfG), statuieren indes – so die Materialien – keine ergänzende Hilfe im Ausnahmefall, sondern übertragen die Unterstützung(spflicht) als Daueraufgabe.⁶⁴ Bei der europäischen Verwaltungszusammenarbeit ist die Unterstützung infolge von Gemeinschafts- respektive Unionsrechtsakten geboten.⁶⁵ Diesbzgl. wurden die §§ 8a ff. VwVfG im Wege der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie in die Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder eingeführt.⁶⁶

59 Näher dazu von Lewinski NVwZ 2017, 1483, 1486 ff. Eingehend Kawohl, Der Europäische Datenschutzverbund, 2022.

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

61 Dazu Gärditz, Gutachten für den 71. DJT, 2016, D 93 ff. mwN; s.a. Ludwigs in: Kahl/ders., II, § 36 Rn. 38.

62 Dazu Guckelberger/Geber, Allgemeines Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht, S. 64 f.; Hofmann in: Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold, Der Europäische Verwaltungsverbund, 2005, S. 353 ff.; Ludwigs in: Kahl/ders., II, § 36 Rn. 39.

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

64 BT-Drs. 16/13399, S. 11. Dazu und zu weiteren Einzelheiten Banafsche VerwArch 107 (2016), 568, 575 ff., 591 ff.; krit. ggü. dieser Abgrenzung, weil auch die Amtshilfe im Einzelfall eine Daueraufgabe sein kann, Rademacher in: Schoch/Schneider, VwVfG, § 8a Rn. 2.

65 Rademacher in: Schoch/Schneider, VwVfG, § 8a Rn. 2.

66 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 Verwaltungsverfahrenrecht 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. In welchem Verhältnis stehen das primäre und sekundäre Unionsrecht zum Recht der Mitgliedstaaten? (§ 3 Rn. 2)
4. Gelten Richtlinien der Europäischen Union in den Mitgliedstaaten unmittelbar? (§ 3 Rn. 4)
5. Wie gestaltet sich der Vollzug Europäischen Unionsrechts? (§ 3 Rn. 8 ff.)
6. Worin liegt der Unterschied zwischen dem unmittelbaren und mittelbaren indirekten Vollzug des Unionsrechts? (§ 3 Rn. 8)
7. Was bedeutet „Europäische Verbundverwaltung“? (§ 3 Rn. 9)

TEIL 2

GRUNDLAGEN DES VERWALTUNGSRECHTS

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

Das 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.¹ 1

I. Verwaltungsrecht und seine Untergliederungen

Das allgemeine Verwaltungsrecht enthält bereichsübergreifende Grundstrukturen des Verwaltungsrechts, die grds. für das gesamte besondere Verwaltungsrecht Geltung beanspruchen.² Oft ist auch davon die Rede, dass es – gleichsam vor die Klammer gezogen – die Grundlagen und Grundsätze der Verwaltung und ihrer Tätigkeit umfasst, die hauptsächlich, jedoch nicht ausschließlich, in den VwVfG von Bund und Ländern geregelt sind.³ Andere betonen dagegen, dass es sich um Vorgaben handelt, die einerseits verlässlich zum Fundament des Verwaltungsrechts gehören und für gleichartige Konstellationen identische und kohärente Lösungen anbieten. Für die Elemente des allgemeinen Verwaltungsrechts ist kennzeichnend, dass sie sich zu einem systematischen Ganzen verbinden, also von einer Ordnungsidee getragen sind.⁴ Demgegenüber beinhaltet das besondere Verwaltungsrecht als Summe aller Fachverwaltungsrechte das im weitesten Sinne der Bewältigung einzelner bereichsspezifischer Fachaufgaben dienende Verwaltungsrecht;⁵ hierzu gehören bspw. das Bau-, das Kommunal- sowie das Sicherheits- und Ordnungsrecht. 2

Eine weitere für das Recht der Verwaltung bedeutsame Differenzierung liegt in der Unterscheidung zwischen Außen- 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. Beamtengesetzen), v.a. aber in Verwaltungsvorschriften (Erlassen und Richtlinien) sowie dienstlichen Anweisungen.⁶ 3

1 Gröpl, Staatsrecht I, Rn. 119.

2 Kahl in: ders./Ludwigs, I, § 12 Rn. 2.

3 Fragen des allg. Verwaltungsrechts sind auch anderweitig geregelt, vgl. etwa §§ 68 ff. VwGO über das Vorverfahren (näher § 20 Rn. 2 ff.). Zur Kritik an dieser Gegenüberstellung Kahl in: ders./Ludwigs, I, § 12 Rn. 4.

4 Kahl in: ders./Ludwigs, I, § 12 Rn. 5 ff. und in Rn. 26 ff. näher zu dessen verschiedenen Funktionen: 1. Entlastungsfunktion, 2. Disziplinierungs- und Stabilisierungsfunktion, 3. Entwicklungsfunktion, 4. Konstitutionalisierungsfunktion, 5. Zugänglichkeits- und Vereinheitlichungsfunktion sowie 6. identitätsstiftende und komplexitätsreduzierende Funktion.

5 Näher hierzu Kahl in: ders./Ludwigs, I, § 12 Rn. 2, 33 ff.

6 Maurer/Waldhoff, § 3 Rn. 6; zu Verwaltungsvorschriften § 27.

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

- 4 In vielen Rechtsvorschriften wird klar zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht unterschieden.⁷ Während das Zivilrecht die Rechtsbeziehungen von Privatrechtssubjekten (im Regelfall: Bürger) betrifft,⁸ 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**.⁹ Zwischenzeitlich hat sich jedoch die Erkenntnis durchgesetzt, dass die beiden Rechtsregime teilw. auch in einer Wechselwirkung zueinander stehen, etwa indem die Verwaltung in bestimmten Bereichen auch privatrechtlich handeln kann oder gewisse privatrechtliche Vorschriften kraft Verweisung (s. § 62 S. 2 VwVfG) oder im Wege der Analogie auch im Verwaltungsrecht Anwendung finden.¹⁰

1. Bedeutung der Abgrenzung

- 5 Die Notwendigkeit der Abgrenzung zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht rührt daher, dass eine Reihe zentraler Rechtsvorschriften an das Vorliegen einer öffentlich-rechtlichen Angelegenheit anknüpfen und damit eine Abgrenzung zum privatrechtlichen Handeln erfordern. An dieser Stelle sind insb. zu nennen:
- Allein für öffentlich-rechtliche Streitigkeiten ist der **Verwaltungsrechtsweg** gem. § 40 Abs. 1 VwGO eröffnet, wenn sie nichtverfassungsrechtlicher Art sind. Privatrechtliche Streitigkeiten sind dagegen vor den ordentlichen Gerichten, dh den Zivilgerichten, auszutragen (§ 13 GVG).
 - Die **Amtshaftung** greift nach § 839 BGB iVm Art. 34 S. 1 GG nur, wenn einem Dritten in Ausübung einer hoheitlichen Tätigkeit ein Schaden zugefügt wird.
 - Der **Anwendungsbereich der VwVfG** von Bund und Ländern ist nur im Falle einer öffentlich-rechtlichen Verwaltungstätigkeit eröffnet (s. § 1 Abs. 1–3 VwVfG Bund); demgegenüber unterliegt das privatrechtliche Handeln der Verwaltung nicht dem VwVfG.
 - 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**.

7 Wollenschläger in: Kahl/Ludwigs, I, § 15 Rn. 2.

8 Dazu, dass der Begriff des bürgerlichen Rechts in Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG in dem Sinne zu verstehen ist, wie dies unter der RVerf 1871 und der WRV der Fall war, daher entscheidend ist, dass die Vorschriften Rechtsverhältnisse zwischen Privaten regeln, und daher auch aus heutiger Sicht öffentlich-rechtliche Regelungen auf diesen Kompetenztitel abgestützt werden können, sofern der Regelungsschwerpunkt im Privatrecht liegt, BVerfG NJW 2021, 1377, 1382 ff. Rn. 110 ff.

9 Vertiefend Masing in: Voßkuhle/Eifert/Möllers, Bd. 1, § 10.

10 S. dazu Wollenschläger in: Kahl/Ludwigs, I, § 15, insb. Rn. 27 ff. zum Privatrecht als Element des Rechts der Verwaltung.

2. Ansatzpunkte für die Abgrenzung

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-rechtlichen Streitigkeiten“. Davon nicht umfasst sind jedoch diejenigen staatsrechtlicher Art (die Streitigkeit muss „nichtverfassungsrechtlich“ (vgl. nachfolgend Rn. 25) sein). Mithin muss es bei dem öffentlich-rechtlichen Streit um einen solchen im verwaltungsrechtlichen Sinne gehen. Allein aus der Beteiligung einer Behörde an dem jew. Rechtsverhältnis darf nicht automatisch auf das Vorliegen einer öffentlich-rechtlichen Streitigkeit geschlossen werden,¹¹ da die Verwaltung wie Bürger auch privatrechtliche Kauf- und Mietverträge abschließen kann. Ob der Streit öffentlich-rechtlicher Natur ist, beurteilt sich vielmehr anhand des erkennbaren Ziels des Rechtsschutzbegehrens und des zu seiner Begründung vorgetragenen Lebenssachverhalts.¹² Es geht also 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 oder Privatrecht.¹³ In der ersten Variante ist bei Erfüllung der weiteren Voraussetzungen des § 40 Abs. 1 VwGO der Verwaltungsrechtsweg eröffnet, bei der zweiten Variante der Zivilrechtsweg, § 13 GVG.

Nachfolgend geht es zunächst um die Abgrenzung zwischen öffentlichem und privatem Recht. Weitere Fragen zu § 40 VwGO werden anschließend behandelt (vgl. Rn. 21 ff.). 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 die Ermittlung der im Streit stehenden Norm schwer fällt (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 Über-

11 S.a. BVerwGE 172, 8, 15 Rn. 18 sowie BGHZ 228, 373, 378 Rn. 18.

12 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.

13 Dazu, dass es sich um ein Zuordnungs- und kein Qualifikationsproblem handelt, Wollenschläger in: Kahl/Ludwigs, I, § 15 Rn. 9 f.

tragung des Grundstücks an V. Vor welchem Gericht kann V von der Gemeinde G die Überlassung des Grundstücks verlangen? ◀

- 7 Zur Abgrenzung des öffentlichen vom privaten Recht sind verschiedene Theorien zur Bewältigung von Zweifelsfragen entwickelt worden. Sofern 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 jew. unterschiedliche Kriterien der Abgrenzung zugrunde legen, kommen sie nicht zwangsläufig zu abweichenden Ergebnissen; sie können und soll(t)en daher ergänzend herangezogen werden.¹⁴ 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:¹⁵
- 8 Die **Interessentheorie** geht auf den römischen Juristen Ulpian (170–228 n.Chr.) zurück und besagt, dass dem Allgemeininteresse dienende Vorschriften öffentlich-rechtlichen Charakter haben. Rechtsvorschriften, die dem Einzelinteresse dienen, gehören dagegen dem Privatrecht an. Diese nach dem Zweck der jew. 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.¹⁶ 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.¹⁷ Im Unterschied dazu ist für das Privatrecht eine Gleichordnung der Beteiligten kennzeichnend. 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). Zudem stellen die Begriffe „Über-/Unterordnung“ im Verhältnis Staat – Bürger ein Relikt des 19. Jahrhunderts dar¹⁸ 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 zumind. auf einer Seite ausschließlich an den Staat oder einen sonstigen Träger hoheitlicher Gewalt in ebendieser Funktion richtet.¹⁹ Das Privatrecht hingegen wird durch für jedermann geltende Rechtssätze charakter-

14 Bull/Mehde, Rn. 75.

15 Übersicht über weitere Theorien bei Maurer/Waldhoff, § 3 Rn. 15.

16 S. etwa Wollenschläger in: Kahl/Ludwigs, I, § 15 Rn. 6.

17 Forsthoff, S. 113 mwN.

18 Zu den Argumenten gegen die Subordinationstheorie etwa Wollenschläger in: Kahl/Ludwigs, I, § 15 Rn. 7 mwN.

19 Zurückgehend auf Wolff AöR 76 (1950/51), 205. ZB BVerwGE 172, 8, 14 f. Rn. 17; BAG Beschl. v. 4.9.2018 – 9 AZB 10/18, Rn. 17 juris.

sirt (Stichwort: „Jedermannsrecht“).²⁰ 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.²¹ Je nach Konstellation 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,²² teils zieht es ergänzend die Subordinationstheorie heran.²³

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, also um den Marktzutritt, ist nach zutreffender Auffassung der Verwaltungsrechtsweg eröffnet.²⁴ Denn die einschlägigen Grenzziehungen ergeben sich aus dem Kommunalrecht (etwa Art. 87 Abs. 1 BayGO, § 107 Abs. 1 GO NRW, § 108 Abs. 1 SaarlKSVG, vgl. § 29 Rn. 15 mwN), so dass nach der modifizierten Subjektstheorie über an staatlich-kommunale Träger allein adressiertes, mithin öffentliches Recht gestritten wird.²⁵ Betrifft der Angriff dagegen die Art und Weise, also das „Wie“ des Verhaltens des kommunalen Unternehmens im Wettbewerb, ist § 3a UWG als eine für jedermann geltende zivilrechtliche Vorschrift streitentscheidend,²⁶ 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.²⁷ 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, würde sich im Ergebnis eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit ergeben. Die Vergabe von Grundstücken zum Bau von Sportanlagen dient dem Allgemeininteresse.
- Die Subordinationstheorie, die eine Streitigkeit im Über-/Unterordnungsverhältnis verlangt, kommt zu keinem eindeutigen Ergebnis. Die aus dem Bereich der Leistungsver-

20 BVerwGE 172, 8, 14 f. Rn. 17.

21 Ipsen, Rn. 30.

22 BVerwG NVwZ 2015, 991.

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

24 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. 315 ff.

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

26 Zur früheren Rechtslage BGH DÖV 1998, 3778; OVG Münster NVwZ 2008, 1031, 1033; unter Heranziehung des jetzt maßgeblichen § 3a UWG LG München MMR 2021, 355, 357.

27 Huber BayVBl. 2001, 577, 578.

waltung 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 teilw. 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 und Privatrecht ist oft ein Blick auf das allg. Aufgabenfeld der Behörde. Dem Grunde nach lassen sich insoweit die Fiskal-, die Eingriffs- und die Leistungsverwaltung unterscheiden (vgl. auch § 29). 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 – etwa zu dem Zweck, die öffentliche Sicherheit oder Ordnung zu gewährleisten (Polizeiverfügungen). Das Verwaltungshandeln bedarf hier aufgrund des Gesetzesvorbehalts²⁸ stets einer öffentlich-rechtlichen Ermächtigungsgrundlage; die darauf gerichtete Auseinandersetzung stellt mithin eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit dar.

Von **Fiskalverwaltung**²⁹ 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,³⁰ vermag hieran nichts zu ändern. Fiskalisches Handeln der Verwaltung hat daher stets privatrechtlichen Charakter. Für einen darüber geführten Streit ist somit der Zivilrechtsweg eröffnet.

28 Vgl. § 8 Rn. 3 ff. Zur Mehrdeutigkeit des Begriffs der Eingriffsverwaltung und auch zum Gesetzesvorbehalt Geis in: Kahl/Ludwigs, I, § 18 Rn. 1 ff., 38 ff.

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

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

Probleme bei der Abgrenzung zwischen öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Verwaltungstätigkeit bereitet meist der Bereich der **Leistungsverwaltung**. Dieser umfasst ua das Erbringen von Leistungen, wenn ein Anspruch des Berechtigten besteht, so etwa im Bereich der gemeinwohlorientierten **Daseinsvorsorge** (zB Müllabfuhr, Wasser- und Energieversorgung, Betrieb von Krankenhäusern, Bibliotheken, Museen und Theatern, auch Stadtplanung und Stadtentwicklung).³¹ Ferner gehört dazu die klausur-relevante Konstellation der Gewährung finanzieller **Zuwendungen** (Subventionen). 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 (näher § 29 Rn. 3). Vielfach hilft dann die sogleich darzustellende **Zwei-Stufen-Theorie** (vgl. näher § 29 Rn. 4 ff.).

► **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 Privat- oder öffentlichen Recht kann die sog. Zwei-Stufen-Theorie hilfreich sein.³² Diese Theorie geht davon aus, dass Entscheidungen im Bereich der **Leistungsverwaltung** 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.³³ 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.³⁴ Die nähere Ausgestaltung der Modalitäten, also das **Wie** eines solchen Subventions- bzw. Benutzungsverhältnisses, ist davon getrennt zu bewerten. Es kann zivil- oder öffentlich-rechtlicher Natur sein.³⁵ Allerdings vertrat das BVerwG in Bezug auf die Vergabe eines öffentlichen Auftrags für Straßenbeleuchtungs- und Verkehrssignalanlagen, der unterhalb des Schwel-

14

31 Eingehend zur Leistungsverwaltung samt Typologie des Verwaltungshandelns Wallrabenstein in: Kahl/Ludwigs, I, § 19.

32 Zu Herleitung und Geltungsbereich(en) jener Lehre Wollenschläger in: Kahl/Ludwigs, I, § 15 Rn. 11; krit. Siegel, Entscheidungsfindung, S. 158 ff.; s.a. § 29 Rn. 4 ff.

33 Eingehend dazu Tanneberg, Die Zweistufentheorie, 2011, S. 24 ff. (anhand des Subventionsrechts), S. 168 ff. (anhand anderer Rechtsbereiche). Zwischen der Rechtsbegründung auf der ersten Stufe und der Erfüllung auf der zweiten Stufe unterscheidend Wallrabenstein in: Kahl/Ludwigs, I, § 19 Rn. 61.

34 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.

35 VGH Mannheim Beschl. v. 7.7.2022 – 1 S 435/22, Rn. 23 juris; 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.

lenwerts 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.³⁶

► **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 SaarIKSVG). 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.³⁷ Würde der Verein dagegen direkt gegen die GmbH klagen, wäre der ordentliche Rechtsweg gegeben, da die GmbH mangels Beleihung nur privatrechtlich handeln kann.³⁸ ◀

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 (privat- und öffentlich-rechtlicher Natur) in Betracht kommen. In solchen Fällen kann (und muss) die Zuordnung anhand einer **Gesamtbetrachtung** erfolgen. Die zu beurteilende Tätigkeit ist regelmäßig dann als öffentlich-rechtlich einzuordnen, wenn die Maßnahme mit Verwaltungshandeln in engem **Sachzusammenhang** 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 in Mitleidenschaft gezogen wird. S möchte seinen materiellen Schaden ersetzt bekommen. Vor welchem Gericht muss er klagen? ◀

36 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.

37 BVerwG NVwZ 1991, 59; s.a. VGH München BayVBl. 2019, 50, 51; Becker/Meyer Jura 2021, 1450, 1460.

38 S. etwa VG München Beschl. v. 24.5.2016 – M 7 K 16.1571, Rn. 8 f. juris sowie BVerwG NVwZ-RR 2019, 1029 Rn. 6. S. aber zur Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs bei Informationszugangsansprüchen gegen juristische Personen des Privatrechts, wenn sie nach den einschlägigen Vorschriften als Behörde gelten, BVerwG NVwZ 2020, 1363 f.