

HINNERK WISSMANN

Verwaltungsrecht

2. Auflage



MOHR SIEBECK

MOHR SIEBECK LEHRBUCH

Hinnerk Wißmann
Verwaltungsrecht



Hinnerk Wißmann

Verwaltungsrecht

Grundlagen, Strukturen,
Herausforderungen

2., neubearbeitete
und aktualisierte Auflage

Mohr Siebeck

Hinnerk Wißmann, geboren 1971; Studium der Rechtswissenschaften in Göttingen, Hannover und Freiburg; 2001 Promotion, 2007 Habilitation; Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Verwaltungswissenschaften, Kultur- und Religionsverfassungsrecht an der Universität Münster; Geschäftsführender Direktor des Kommunalwissenschaftlichen Instituts (KWI).

ISBN 978-3-16-200577-9 / eISBN 978-3-16-200578-6
DOI 10.1628/978-3-16-162618-6

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

1. Auflage 2023

© 2026 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Das Recht einer Nutzung der Inhalte dieses Werkes zum Zwecke des Text- und Data-Mining im Sinne von § 44b UrhG bleibt ausdrücklich vorbehalten.

Satz: epline, Bodelshausen. Gedruckt auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier.

Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Wilhelmstraße 18, 72074 Tübingen, Deutschland
www.mohrsiebeck.com, info@mohrsiebeck.com

Vorwort zur 2. Auflage

Der hier gewählte Zugang zum Verwaltungsrecht hat sehr freundlichen Zuspruch bei Studierenden und in der Wissenschaft gefunden. Die Darstellung verfolgt das Ziel, die Allgemeinen Lehren des Verwaltungsrechts zu formulieren – in einer Weise, die den ersten Zugang zum Rechtsgebiet ermöglicht, und die zugleich dessen Komplexität und Dynamik nicht verschweigt.

In der Neuauflage wird die rasante neuere Entwicklung in Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur verarbeitet. Es ist ja nicht ernsthaft zu bezweifeln: Das Verwaltungsrecht der Gegenwart steht durch die *Digitalisierung* der Arbeitsabläufe vor einem tiefgreifenden Umbruch, und gleichzeitig erscheint die *Verantwortung für die reale Aufgabenerfüllung* in einem komplexen Mehrebenensystem immer diffuser. Diese Fragen bestimmen die Debatten zum Verwaltungsrecht in Wissenschaft und Politik. Gerade vor einem solchen Hintergrund soll in dieser Darstellung betont werden: Verwaltung ist im Verfassungsstaat unhintergebar „*Government of the people, by the people, for the people*“ – die Akteure des Verwaltungsrechts sind nicht gesichtslos, sondern müssen mit ihren Handlungsanteilen als Bürger, Gesetzgeber, Verwaltungsstellen und Gerichte erkennbar bleiben.

Für die praktische Übung sind begleitend Fälle und Vertiefungsangebote zur selbständigen Bearbeitung vorgesehen. Ein besonderer Schwerpunkt wurde auf eine komplette Revision dieses didaktischen Apparats gelegt. Dafür gebührt Sarah Ohmscheiper ein besonderer Dank. Aus dem Team des Kommunalwissenschaftlichen Instituts in Münster haben daneben vor allem Marius Scholz, Maren Eilers, Marie Weiser und Jutta Schlüter die Aktualisierung unterstützt.

Vorwort zur 1. Auflage

Warum dieses Buch?

Das Verwaltungsrecht muss ganz offensichtlich als Rechtsgebiet nicht erst „erfunden“ werden. Es fehlt auch nicht an verlässlichen, detailreichen Darstellungen des Stoffs in jedem Format, vom kurzen Grundriss und Onlinelektionen bis zu mehrbändigen Handbüchern und Großkommentaren. Und Gesetzgeber, Rechtsprechung und wissenschaftliche Debatte fügen dem Fach ununterbrochen weiteres Material hinzu, in immer feinerer Ausdeutung und immer vertiefterer Analyse.

Nicht zu wenig, sondern zuviel Information – so stellt sich deshalb für viele der Zustand des Verwaltungsrechts dar. In der Folge gilt vor allem sein Allgemeiner Teil als unübersichtlich und schwer zugänglich. Und ist das „Allgemeine“ des Fachs nicht zugleich in zunehmendem Maß unerheblich und deshalb letztlich wenig interessant? Alle dynamischen, modernen, schicksalhaften Fragen unterliegen inzwischen ja doch gesetzlichen Sonderregeln, die auf direktem Weg von Europa- und Verfassungsrecht oder vom besonderen Verwaltungsfachrecht bestimmt werden. Die allgemeinen Lehren des Verwaltungsrechts erscheinen so als verllorener Ort – wie eine ausgestorbene Innenstadt, die man (als Studierender wie als Wissenschaftler) lieber schnell verlässt, zugunsten der schickeren Vororte oder ferner Metropolen.

Die nachfolgende Darstellung möchte diesem verbreiteten Eindruck entgegenreten. Sie will darlegen, warum die immer stärkere Ausdifferenzierung und die hohe Beweglichkeit des Rechtsgebiets einer rechtssystematischen Bearbeitung und einer Gesamtbeschreibung nicht entgegenstehen. Ganz im Gegenteil: Gerade weil die Lage ist, wie sie ist, muss *Verwaltungsrecht als Verbundsystem* verstanden werden. Seine Aufgabe ist es, die eigenständigen Handlungsanteile von Bürgern, Gesetzgebern, Verwaltungsstellen und Gerichten zu ordnen und zueinander in Beziehung zu setzen. Erst mit einem solchen Blick auf das Ganze entsteht die nötige Tiefenschärfe, um im weiten Feld des Verwaltungshandelns regulatorische Anschlussfähigkeit und Rechenschaftspflicht herzustellen. Anders gesagt: Gerade das Allgemeine Verwaltungsrecht steht dafür ein, den demokratischen Rechtsstaat zu sichern, quer durch alle Lebensbereiche der modernen Gesellschaft, gegen die Fliehkräfte der Spezialisierung, für alle Bürgerinnen und Bürger, jeden Tag.

Im Folgenden soll es darum gehen, die entscheidenden *Grundlagen, Strukturen und Herausforderungen des Verwaltungsrechts* herauszuarbeiten. Um sich darauf zu konzentrieren, verzichtet der Text auf die Wiedergabe mancher Einzelheiten, die früher von einem Lehrbuch als einer Art Kompendium erwartet werden mussten. Wer sich auch diese Einzelheiten einprägen will, findet jeweils am Ende der einzelnen Abschnitte Hinweise auf Zusatzmaterial, das heute in digitalen Bibliotheken an jedem Ort und jederzeit leicht zur Verfügung steht; den Mittelpunkt der entsprechenden Übersichten bilden ergänzende Lesehinweise und die Grundzüge der verwaltungsprozessual geordneten Falllösung. Die Lösungen für alle hier abgedruckten Begleitfälle finden sich als Volltext mit weiterem Material unter *wissmann-verwr.mohrsiebeck.com*.

Ein solches Buch bleibt ein Wagnis. Denn jede Schwerpunktsetzung und jede Auslassung kann mit guten Gründen kritisiert werden – das Verwaltungsrecht in seiner geradezu unendlichen Vielfalt ist notwendigerweise immer auch noch einmal ganz anders als hier dargestellt. Dennoch soll dieses Wagnis eingegangen werden, als Angebot an die Studierenden und an die wissenschaftliche Fachgemeinschaft. Denn der freiheitliche Rechtsstaat, dem diese Darstellung verpflichtet ist, setzt sich nicht von selbst durch und erhält sich auch nicht von selbst. Es ist historisch und politisch vielfach erwiesen, und wir erleben es in neuer Schärfe als Zeitzeugen: Das *Verhältnis von Freiheit und Schutz*, die *Begründungslasten für staatliche Maßnahmen*, die *Voraussetzungen für effektives Verwaltungshandeln*, all das muss immer wieder neu verhandelt, organisiert und gesichert werden, und zwar von denen, die sich mit dem Verwaltungsrecht als Bürger, Wissenschaftler und Praktiker beschäftigen. Dafür bedarf es – als Voraussetzung gelingender Einzeldogmatik – des Bewusstseins, wie verletzlich und voraussetzungsvoll eine gute öffentliche Ordnung ist, nach außen wie nach innen. Zu einem solchen Bewusstsein soll das „Verwaltungsrecht im Verfassungsstaat“ beitragen, um das es hier geht.*

* Wissenschaft und insbesondere wissenschaftliche Lehre lebt vom lebendigen Austausch. Zahlreiche Mitglieder meines Lehrstuhls haben die Fertigstellung des Buches durch Gespräche, Hinweise und Hilfestellungen aller Art unterstützt. Das gilt vor allem für Johannes Domsgen, Jonas Fechter, Sandro Plenker, Jutta Schlüter, Marius Scholz, Emma Teske und ganz besonders für Maren Eilers, Yannic Kohl und Christine Reichert.

Zutrauen und Geduld hat der Verlag Mohr Siebeck bewiesen, der mir das Lehrbuch anvertraut hat. Dafür danke ich herzlich Dr. Franz-Peter Gillig, Daniela Taudt LL.M. und Dr. Julia Scherpe-Blessing.

Übersicht 1**Zur Arbeit mit diesem Buch**

Im Verwaltungsrecht ist das gesetzesübergreifende Grundverständnis besonders wichtig. Denn in diesem Fach müssen Rechtsfragen in Klausuren wie im richtigen (Verwaltungs-)Leben oft anhand von (mehr oder weniger) unbekanntem Sonderbestimmungen gelöst werden. Das gelingt nur, wenn die *allgemeinen Muster* bekannt und wirklich verstanden worden sind: Wer ist zuständig? Welche Verfahrensregeln müssen beachtet werden? Wie sind die Verwaltungsgesetze (z. B. unterteilt in Tatbestand und Rechtsfolge) aufgebaut, um die staatlichen Behörden zu steuern und zu kontrollieren? Mit dieser Konzentration auf Strukturwissen ist auch eine Entlastung verbunden: Man kann und muss das materielle Verwaltungsrecht nicht als eine Art Lexikon auswendig lernen!

Das Buch enthält in jedem Abschnitt neben dem Haupttext (1.) Übersichten mit ergänzenden Lesehinweisen (2.) und Hinweise zur Fallbearbeitung (3.).

1. Der eigentliche Text führt durch die *Hauptfragen des Verwaltungsrechts*. Wer zunächst ganz zu Beginn eine praktische Anleitung bekommen will, kann bereits nach § 1 A (Rn. 1–18) zunächst einmal zu § 17 (Rn. 675–692) springen, weil dort die Fallbearbeitung im Verwaltungsrecht anhand eines Grundfalls Schritt für Schritt dargestellt wird. Das dürfte sich vor allem bei der ersten Begegnung mit dem Fach im Grundstudium empfehlen.

2. Jeder Paragraph beginnt mit einem knappen Überblick über die behandelten Inhalte (jeweils vor A.). Und am Ende der Paragraphen finden Sie *Leitfragen*, die den voranstehenden Abschnitt zusammenfassen. Aus diesen Leitfragen und den weiteren *Übersichten* können sich vor allem Erstleser*innen eine eigene „Roadmap“ erstellen und sich den Haupttext Stück für Stück erschließen. Die zusätzlichen *Lesepläne* ergänzen die Darstellung vor allem um Details, die hier nicht dargestellt werden können. Sie enthalten ein Angebot zum Einstieg ebenso wie zur späteren Vertiefung. Sie finden dort auch Hinweise auf klassische Aufsätze des Fachs. Die meisten Angebote sind für Studierende digital verfügbar – aber für manche Texte lohnt sich gerade auch der Weg in die reale Bibliothek.

3. Ein zentrales Ziel – von der Anfängervorlesung bis zum Staatsexamen wie in der Rechtspraxis – ist auch im Verwaltungsrecht die *Lösung von Fällen*. Im Öffentlichen Recht ist sie traditionell bereits von Beginn an mit einer prozessualen Einkleidung verbunden. Die Darstellung verbindet deshalb die Elemente des „Allgemeinen Verwaltungsrechts“ mit den Grundzügen des „Verwaltungsprozessrechts“. Das *Grundmuster* einer verwaltungsrechtlichen Fall-Lösung ist mit ausführlichen Erläuterungen als gesonderter Anhang (§ 17) beigegeben; in den einzelnen Abschnitten des Textes werden die einzelnen Prüfungspunkte vertieft und mit den unterschiedlichen Klagearten verbunden. Für die *Übungsfälle* sind vollständige Musterlösungen als hybrides Angebot digital verfügbar unter wissmann-verwr.mohrsiebeck.com. Dort findet sich auch weiteres Übungs- und Arbeitsmaterial.

Zur inhaltlichen Gliederung und Aufbereitung des Stoffs siehe weiter → Rn. 35–44.

Inhaltsübersicht

Vorwort zur 2. Auflage	V
Vorwort zur 1. Auflage	VI
Inhaltsverzeichnis	XI
Abkürzungen	XXI
Verzeichnis der Übersichten	XXV

1. Teil: Grundlagen

§ 1 Gegenstand und Aufgaben des Verwaltungsrechts	2
§ 2 Akteure des Verwaltungsrechts	30
§ 3 Ordnungsmuster des Verwaltungsrechts	58

2. Teil: Strukturen

1. Abschnitt: Steuerung der Verwaltung, Organisation, Verfahren

§ 4 Steuerung und Eigenständigkeit der Verwaltung	82
§ 5 Verwaltungsorganisation	119
§ 6 Verwaltungsverfahren	153

2. Abschnitt: Handlungsformen

§ 7 Verwaltungsakte	182
§ 8 Verträge	219
§ 9 Informales Verwaltungshandeln	239
§ 10 Normsetzung durch die Verwaltung	262

3. Abschnitt: Durchsetzung, Kontrolle, Haftung

§ 11 Verwaltungsvollstreckung	283
§ 12 Kontrolle der Verwaltung	309
§ 13 Verwaltungshaftung	340

3. Teil: Herausforderungen

§ 14 Ausdifferenzierung der Verwaltungsgesetze	363
§ 15 Wandel der Akteursbeziehungen	393

§ 16 Dogmatik des Verwaltungsrechts	423
---	-----

Anhang

§ 17 Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz	451
--	-----

§ 18 Literatur	471
----------------------	-----

Sachverzeichnis	511
-----------------------	-----

Inhaltsverzeichnis

Vorwort zur 2. Auflage	V
Vorwort zur 1. Auflage	VI
Inhaltsübersicht	IX
Abkürzungen	XXI
Verzeichnis der Übersichten	XXV

1. Teil: Grundlagen

§1 Gegenstand und Aufgaben des Verwaltungsrechts

A. Verwaltung im Verfassungsstaat	2
1. Überblick: Handlungsfelder, Akteure und Handlungsformen der Öffentlichen Verwaltung	2
2. Legitimation und Bindung durch die Verfassungsordnung – Dynamik und relative Selbständigkeit des Verwaltungsrechtssystems	5
3. Der Rechtsbegriff der Öffentlichen Verwaltung im Verfassungsstaat	8
B. Die Aufgaben von Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft	11
1. Vorüberlegung: Standort des Verwaltungsrechts	11
2. Verwaltungsrecht als Kontroll- und Steuerungsansatz	11
a) „Nachgängige“ Kontrolle	11
b) „Vorgängige“ Steuerung	12
c) Die Erweiterung der Perspektiven durch das Europäische Verwaltungsrecht	15
3. Insbesondere: Wissenschaftliche Perspektiven auf das Verwaltungsrecht	16
4. Ordnungsidee: Verwaltungsrecht als System von Handlungsanteilen	19
C. Zur Gliederung des Stoffs	21
1. Grundlagen, Strukturen, Herausforderungen – Stand von Praxis und Forschung	21
2. Insbesondere: Fallbearbeitung	23
3. Lektüre und selbständige Arbeit im digitalen Zeitalter	25

§2 Akteure des Verwaltungsrechts

A. Bürger	31
------------------------	-----------

1. Der Rechtsstatus der Bürger als Zentrum des Verwaltungsrechts	31
a) Ausgangspunkt: Grundrechte	31
b) Erweiterungen: Leistungs- und Schutzansprüche, Bürger als Sachwalter des Rechts, Dreiecksverhältnisse	34
2. Ausgestaltung im verwaltungsrechtlichen System: Subjektiv-öffentliche Rechte	35
B. Gesetzgeber	36
1. Gesetzgeber als Teil des Verwaltungsrechts	36
2. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	38
a) Vorrang des Gesetzes	38
b) Vorbehalt des Gesetzes	39
C. Öffentliche Verwaltung	41
1. Föderale Aufgliederung der Staatlichkeit	41
2. Öffentlich-rechtliche und privatrechtsförmige Rechtsträger	43
a) Öffentlich-rechtliche Rechtsträger	43
b) Privatrechtsförmige Verwaltung – Grundsatz der Organisationswahlfreiheit	44
D. Gerichte	47
1. Der Auftrag der Gerichte im Verwaltungsrecht	47
a) Gesetzmäßigkeit und Gewaltenteilung	47
b) Allgemeine und besondere Verwaltungsgerichtsbarkeit	49
2. Auftrag der Gerichte	51
a) Schutz der Adressaten staatlicher Entscheidung	51
b) Erweiterungen durch „Schutznormtheorie“	53
c) Insbesondere: Überindividueller Rechtsschutz	54

§ 3 Ordnungsmuster des Verwaltungsrechts

A. Handlungsformen und Rechtsschutzformen	58
1. Die Unterscheidung von Handlungsformen als rechtsstaatliche Errungenschaft	58
2. Grundsatz der Formenwahlfreiheit und der fortdauernde Auftrag der Handlungsformenlehre	60
3. Überblick: Handlungsformen – Rechtsschutzformen	63
a) Einseitiges Entscheiden: Verwaltungsakte – Anfechtungs- und Verpflichtungsklage	63
b) Handeln durch Vertrag – Allgemeine Leistungsklagen (1)	65
c) Informales Staatshandeln – Allgemeine Leistungsklagen (2)	67
d) Organisation, Normsetzung durch die Exekutive, Vollzugsrecht – Feststellungsklagen, Eilrechtsschutz	68
e) Handlungsformen und Rechtsschutzformen im Europäischen Verwaltungsrecht	70

B. Typologien des Verwaltungshandelns	72
1. Die Beschreibung des Verwaltungsrechts durch Leitbegriffe	72
a) Entwicklung der rechtswissenschaftlichen Perspektiven auf das Verwaltungshandeln	72
b) Insbesondere: Zur Unterscheidung von Eingriffs- und Leistungsverwaltung	76
2. Stufungen der Verantwortlichkeit	77
3. Zwischenfazit: Variable Ordnung staatlicher Aufgabenerfüllung	79

2. Teil: Strukturen

1. Abschnitt: Steuerung der Verwaltung, Organisation, Verfahren

§ 4 Steuerung und Eigenständigkeit der Verwaltung

A. Die Anleitung der Verwaltung durch das Verwaltungsrecht	82
1. Funktion und Arten von Verwaltungsrechtsquellen	82
a) Rechtsbindung und Rechtsanwendung	82
b) Europarechtliche und verfassungsrechtliche Vorgaben, Parlamentsgesetze	85
c) Verwaltungsnormen: Rechtsverordnung und Satzung	87
d) Verwaltungsvorschriften und weitere Rechtsquellen	88
2. Insbesondere: Zuordnung der Rechtsquellen	90
B. Insbesondere: Gesetzliche Regulierungsstrategien	92
1. Spannbreite von Regulierungszielen und Regulierungsansätzen	92
2. Grundtypen und Beispiele gesetzlicher Regulierung	94
a) Rechtsstaatlicher Ausgangsfall: „Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt“	94
b) Umkehrung der Handlungslast: „Verbot mit Erlaubnisvorbehalt“	97
c) Materielle Einschränkung von Freiheit: „Verbot mit Befreiungsvorbehalt“	99
d) Erweiterung von Rechten: Materielle Leistungsansprüche und die Einhaltung des objektiven Rechts	100
e) Weitere Formen der gesetzlichen Verwaltungssteuerung	102
C. Eigenständigkeit der Verwaltung	105
1. Ausführung von Vorgaben und Gestaltungsauftrag der Verwaltung	105
2. „Ermessen“ der Verwaltung als pragmatischer Begriff	107
a) Pflichtgemäßes Ermessen – Beschränkung auf Rechtsfolgende	107
b) Entschließungs- und Auswahlermessen	108
c) Ermessensfehlerlehre	110
d) Abgrenzungen und Erweiterungen: Beurteilungsspielraum, Risikodogmatik, Sonderformen des Ermessens	113

§5 Verwaltungsorganisation

A. Aufgliederung der Verwaltung	119
1. Organisation als eigenständige Form des Verwaltungshandelns	119
2. Die Verteilung der Verwaltungszuständigkeiten	120
3. Organisationstypen der Allgemeinen Verwaltung	123
a) Die Gliederung der unmittelbaren Staatsverwaltung	123
b) Mittelbare Staatsverwaltung: Körperschaften, Stiftungen, Anstalten	125
c) Insbesondere: Kommunale Verwaltung	128
d) Rechnungshöfe, „Selbständige Bundesoberbehörden“, Agenturmodelle ..	130
e) Europäische Verwaltungsstellen	132
4. Verwaltung durch Private und mit Privaten	133
B. Interne Organisation der Verwaltung	135
1. Die Einrichtung von Behörden	135
a) Grundsatz der Organisationshoheit und Behördenbegriff	135
b) Organe der Verwaltung – Gemeinde und Kreis als Beispiel	136
2. Öffentlicher Dienst	138
a) Amtsträger	138
b) Bindung an das Recht als Amtspflicht	142
3. Automatisierung und Digitalisierung der Verwaltung	144
C. Überblick: Recht der öffentlichen Sachen	147
1. Begriff und Funktion der öffentlichen Sachen	147
2. Grundformen öffentlicher Sachen	148
a) Gemeingebrauch und Sondernutzung	148
b) Sondergebrauch, Anstaltsgebrauch, Verwaltungsgebrauch	149
3. Statusbegründung und -wechsel bei öffentlichen Sachen	150

§6 Verwaltungsverfahren

A. Begriff und Bedeutung des Verwaltungsverfahrens	153
1. Verwaltungsverfahren nach dem VwVfG und als allgemeiner Begriff	153
2. Aufgaben von Verwaltungsverfahren	155
3. Grundtypen von Verwaltungsverfahren	158
B. Grundelemente rechtsstaatlicher Verwaltungsverfahren	161
1. Die Verfahrensvorgaben des VwVfG	161
a) Gang des Verfahrens	161
b) Beteiligte	163
c) Ausschluss von der Mitwirkung, Befangenheit	165
d) Untersuchungsgrundsatz	166
e) Anhörung	168
2. Rechtsfolgen von Verfahrensfehlern	170

C. Formalisierte Verwaltungsverfahren: Planfeststellungsrecht	174
1. Plan, Planung, Planfeststellungsrecht	174
2. Grundzüge des Planfeststellungsverfahrens	176
a) Ablauf und Abschluss	176
b) Rechtsmaßstab Abwägung	179

2. Abschnitt: Handlungsformen

§ 7 Verwaltungsakte

A. Bedeutung und Merkmale des Verwaltungsakts	182
1. Der Verwaltungsakt als „Systemmitte“ des Verwaltungsrechts	182
2. Die gesetzlich bestimmten Merkmale des Verwaltungsakts	185
a) Die gesetzliche Definition als Problem	185
b) Hoheitliche – Maßnahme – einer Behörde – auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts	186
c) Regelung	188
d) Außenwirkung	190
e) Einzelfall – Sonderfall: Allgemeinverfügung	192
B. Rechtswirkungen des VA	196
1. Überblick: Der Verwaltungsakt als gesetzlich bestimmtes Instrument	196
2. Wirksamkeit des Verwaltungsakts	197
a) Bekanntgabe, Frage der Nichtigkeit, Bestandskraft	197
b) Rechtswirkungen	203
3. Insbesondere: Der rechtswidrige Verwaltungsakt – Anfechtbarkeit und Aufhebbarkeit	206
4. Zusammenfassung: Funktionen und Anspruch des Verwaltungsakts	208
C. Grenzziehungen und Erweiterungen	210
1. Zusicherung, Vorbescheid, Teilgenehmigung, vorläufiger VA und vorsorglicher VA	210
2. Nebenbestimmungen	211
a) Begriff und Funktion	211
b) Zulässigkeit von Nebenbestimmungen	214
c) Insbesondere: Rechtsschutz	215

§ 8 Verträge

A. Funktionen und Formen von Verträgen der Verwaltung	220
B. Privatrechtliche Verträge	223
1. Vom „fiskalischen Hilfsgeschäft“ zum Vergaberecht	223
2. Funktionen des Vergabeverfahrens	224

C. Öffentlich-rechtliche Verträge	226
1. Konsens und Kooperation im Öffentlichen Recht	226
2. Insbesondere: Der Vertrag als Ersatz für einen Verwaltungsakt	229
a) Vergleichsverträge	229
b) Austauschverträge	230
3. Rechtmäßigkeit von Verwaltungsverträgen	232
a) Rechtsgrundlage und formelle Aspekte	232
b) Materielle Rechtmäßigkeit	233
c) Insbesondere: Gesetzesvorrang?	235
4. Fehlerfolgen und Abwicklung	236
a) Rechtswidrigkeit und Nichtigkeit	236
b) Abwicklung des Vertrags	237

§ 9 Informales Verwaltungshandeln

A. Bedeutung und Erscheinungsformen des informalen Verwaltungshandelns	239
1. Normalität und rechtsstaatliche Einordnung nichtförmlicher Verwaltungstätigkeit	239
2. Begriffsbildung	241
a) Informales Verwaltungshandeln im weiteren Sinn	241
b) Regelungsbezogenes informales Verwaltungshandeln	243
c) Aufgabengeprägtes informales Verwaltungshandeln	246
B. Insbesondere: Staatliches Informationshandeln	248
1. Information als Musterfall gegenwärtiger Verwaltungstätigkeit	248
a) Informationshandeln und Informationskenntnis im digitalisierten Rechtsstaat	248
b) Staatliche Information als Service und als Lenkungsinstrument	250
2. Insbesondere: Staatliche Warnungen	252
a) Das Problem des staatlichen Eingriffs	252
b) Gesetzesvorbehalt und weitere Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	255
C. Rechtsschutz gegen informales Verwaltungshandeln	258
1. Unterlassung und Beseitigung	258
2. Grundkonstruktion	259

§ 10 Normsetzung durch die Verwaltung

A. Normsetzung als Verwaltungsaufgabe	263
1. Normvielfalt und Normerzeugung als Normalfall des Verwaltungsrechts	263
2. Gesetzesbindung und Gestaltungsauftrag	264
B. Typen exekutiver Rechtsetzung	266
1. Rechtsverordnung	266

a) Begriff und Bedeutung	266
b) Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	268
2. Satzung	270
a) Begriff und Bedeutung	270
b) Rechtmäßigkeit	272
3. Insbesondere: Pläne	274
4. Verwaltungsvorschriften und „Soft Law“	276
C. Rechtsschutzperspektive: Feststellungsklagen und Normenkontrollklagen	279
1. Feststellungsklagen im Konzept der VwGO	279
2. Insbesondere: Rechtsschutz gegen Verwaltungsnormen	280

3. Abschnitt: Durchsetzung, Kontrolle, Haftung

§ 11 Verwaltungsvollstreckung

A. Vollstreckung rechtlicher Entscheidungen	284
1. Verwaltungsvollstreckung im System des Rechtsstaats	284
2. Arten und Mittel der Verwaltungsvollstreckung	286
a) Zweiteilung des Vollstreckungsrechts	286
b) Vollstreckung wegen Geldforderungen	287
c) Erzwingung von Handlungen, Duldungen und Unterlassungen	288
3. Kosten	291
B. „Sofortiger Vollzug“	293
1. Eiliger Vollzug von Verwaltungsakten	293
2. Vollstreckungsmaßnahmen ohne Grundverfügung	296
C. Eilrechtsschutz	298
1. Verwaltungsvollstreckung und Eilrechtsschutz	298
2. Einstweilige Anordnung	300
a) Sicherungs- und Regelungsanordnung	300
b) Entscheidungsmaßstäbe	301
c) Reichweite und Wirkung der vorläufigen Regelung	303
3. Eilrechtsschutz gegen belastende Verwaltungsakte	304
a) Sofortvollzug von Verwaltungsakten als Herausforderung des Rechtsschutzes	304
b) Behördlicher und gerichtlicher Eilrechtsschutz	305

§ 12 Kontrolle der Verwaltung

A. Wiederholung und Vertiefung: Kontrolle der Verwaltung als Kernthema des Verwaltungsrechts	309
B. Organisation und Verfahren der verwaltungsinternen Kontrolle	312

1. Aufsicht als Form der Eigenkontrolle	312
2. Widerspruchsverfahren	317
a) Zielstellungen des Widerspruchsverfahrens	317
b) Regulärer Ablauf eines Widerspruchsverfahrens	318
c) Der Umfang der Überprüfung	319
d) Die Relativierung des Widerspruchsverfahrens	320
C. Insbesondere: Rücknahme und Widerruf von Verwaltungsakten	322
1. Veränderung von Verwaltungsakten als Form der Eigenkorrektur	322
a) Korrektur trotz Bestandskraft?	322
b) Konstellationen	323
2. Rücknahme, § 48 VwVfG	325
a) Übersicht	325
b) Rechtswidriger belastender VA	325
c) Rechtswidriger begünstigender VA	326
d) Zeitliche Begrenzung von Rücknahmeentscheidungen	328
3. Widerruf, § 49 VwVfG	330
a) Rechtmäßiger belastender VA	330
b) Rechtmäßiger begünstigender VA	332
4. Zum Binnenverhältnis von §§ 48–51 VwVfG	333
a) Schutz bei veränderter Wirkung?	333
b) Widerruf als inzidente Rücknahme?	334
c) Verhältnis im Dreieck, Rückabwicklung, Wiederaufgreifen des Verfahrens	335

§ 13 Verwaltungshaftung

A. Die Stellung des Sekundärrechtsschutzes im Verwaltungsrecht	340
B. Ausgleich für rechtmäßiges Staatshandeln	343
1. Enteignung und verwandte Eingriffe	343
a) Eigentum: Schutzbereiche und Eingriffstatbestände	343
b) Entschädigung	346
2. Der allgemeine Aufopferungsanspruch	346
C. Haftung für rechtswidriges Staatshandeln	348
1. Amtshaftung	348
a) Die dogmatischen Grundlagen der Amtshaftung nach § 839 BGB, Art. 34 GG	348
b) Tatbestandsvoraussetzungen und Rechtsfolgen	349
c) Besonderheiten	352
2. Folgenbeseitigungsanspruch	354
3. Europarechtliches Haftungsrecht	356
a) Haftung der Europäischen Union	356
b) Mitgliedsstaatliche Haftung für die Verletzung von Unionsrecht	357

3. Teil: Herausforderungen

§ 14 Ausdifferenzierung der Verwaltungsgesetze

A. Zunahme von Rechtsgebieten	364
1. Aufwuchs in Breite und Tiefe	364
2. Vermehrung von verwaltungsrechtlichen Grundmustern	368
B. Veränderungen der materiellrechtlichen Steuerung	371
1. Ausgangspunkt: Wirkungsmuster der materiellrechtlichen Steuerung	371
2. Der Status von Ergänzungs- und Sonderregelungen	375
C. Vergesetzlichung alternativer Steuerungsansätze	379
1. „Regulierungsstrategien“ als Frage der Verwaltungsrechtswissenschaft	379
2. Veränderung behördlicher Handlungsmöglichkeiten	381
3. Regelungsmuster im Kooperationsverwaltungsrecht	386
a) Eigenart der kooperativen Erfüllung von Verwaltungsaufgaben	386
b) Recht- und Regelsetzung in der „regulierten Selbstregulierung“	387
c) Ausführungs- und Kontrollstrukturen	390

§ 15 Wandel der Akteursbeziehungen

A. Verwaltungsgesetzgeber im supranational vernetzten Bundesstaat	393
1. Regelsetzung und Regelgeltung: Relative Gestaltungsspielräume	393
2. Insbesondere: Verbindung von parlamentarischer und exekutiver Regelsetzung	399
B. Veränderte Organisationsformen für die Aufgabenwahrnehmung	403
1. Neue Aufgaben, neue Behörden – und der ganze Rest?	403
2. Insbesondere: Weitere Digitalisierung der Verwaltung	409
C. Richterliche Tätigkeit	414
1. Fragiles Fundament	414
2. Insbesondere: Änderungen der Aufgabenstellung	418

§ 16 Dogmatik des Verwaltungsrechts

A. Aufgabenstellung	423
1. Rechtsdogmatik als „Erfahrungsspeicher“	423
2. Grenzen der materiellrechtlichen Dogmatik	427
B. Normalfall und Abweichung	429
1. Allgemeine dogmatische Aussagen und die Bearbeitung des Einzelfalls	429
2. Zur Bindungskraft der Rechtsdogmatik: Allgemeine Regel und abweichende Sondernorm	433

C. Verwaltungsrechtliche Dogmatik als System von Handlungsanteilen ..	436
1. Die Koordinationsaufgabe verwaltungsrechtlicher Dogmatik	436
2. Zuordnung der Handlungsanteile	440
a) Verwaltung	440
b) Gerichte	442
c) Gesetzgeber	444
d) Bürger, Anwaltschaft, Wissenschaft	446
3. Verwaltungsrecht in unserer Zeit	448

Anhang

§ 17 Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz

A. Der Aufbau einer Fall-Lösung – Das Beispiel Anfechtungsklage	451
1. Vorüberlegungen	451
a) Vielfalt von möglichen Fragestellungen	451
b) Der Wert eines Prüfungsschemas – und der Wert knapper Formulierungen	452
2. Durchführung	453
0. Bildung des Obersatzes	453
B. Übersicht: Weitere Klage- und Antragsarten (Aufbau und Hinweise) ..	465
1. Widerspruch	466
2. Verpflichtungsklage	468
3. Allgemeine Leistungsklage	470
4. Feststellungsklage	471
5. Fortsetzungsfeststellungsklage	472
6. Normenkontrollantrag, § 47 Abs. 1 VwGO	473
7. Antrag auf einstweilige Anordnung gem. § 123 Abs. 1 VwGO	474
8. Eilrechtsschutz gegen belastende Verwaltungsakte, § 80 Abs. 5 VwGO	475
9. Europarechtliche Nichtigkeitsklage	476
10. Europarechtliche Schadenersatzklage	477

§ 18 Literatur

A. Standardliteratur	479
B. Einzelnachweise	480
Sachverzeichnis	511

Abkürzungen

Die Nachweise sind auf spezifische Fachbegriffe beschränkt. Weitere Angaben zu gebräuchlichen Abkürzungen finden sich – neben der umfassenden digitalen Abfragemöglichkeit z. B. zu offiziellen Gesetzesabkürzungen – etwa bei *Hildebert Kirchner* (Begründer), Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 11. Aufl., Berlin 2024.

ABl.	Amtsblatt
a. F.	alte Fassung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AO	Abgabenordnung
AufenthG	Aufenthaltsgesetz (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet)
BAGE	Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts
BauO	(Landes-)Bauordnung
BBG	Bundesbeamtengesetz
BeamStG	(Bundes-)Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern
BEGTPG	Gesetz über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
BetrVG	Betriebsverfassungsgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BHO	Bundshaushaltsordnung
BRAO	Bundesrechtsanwaltsordnung
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
Diss.	Dissertation
DJZ	Deutsche Juristenzeitung
DSGVO	Datenschutzgrundverordnung
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EG	Europäische Gemeinschaft
EGGVG	Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte

EGMRE	Entscheidungen des EGMR (Publications de la Cour Européenne des Droits de l'Homme/Série A)
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen und des Baden-Württembergischen Verwaltungsgerichtshofs
EU	Europäische Union
EUG BY	Bayerisches Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGHE	Entscheidungen des EuGH
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EUV	Vertrag über die EU
EvStL	Evangelisches Staatslexikon
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FGG	Gesetz über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit
GastG	(Bundes-)Gaststättengesetz
G-BA	Gemeinsamer Bundesausschuss
GebG	Gebührengesetz
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GO	Gemeindeordnung
GrCh	Grundrechtecharta der Europäischen Union
GVwR	Grundlagen des Verwaltungsrechts
HStKR	Handbuch des Staatskirchenrechts
HStR	Handbuch des Staatsrechts
HVwR	Handbuch des Verwaltungsrechts
HVerfR	Handbuch des Verfassungsrechts
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
IfSG	(Bundes-)Infektionsschutzgesetz
JöR NF	Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Neue Folge
JR	Juristische Rundschau
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KHGG	Krankenhausgestaltungsgesetz (NW)
KJ	Kritische Justiz
KomVG	Kommunalverfassungsgesetz (NDS)
lit.	Buchstabe
LobbyRG	Lobbyregistriergesetz
LOG	Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung (Landesorganisationsgesetz) (NW)
LV	Landesverfassung
MMR	Zeitschrift für Informations-, Telekommunikations- und Medienrecht
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NABEG	Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz
NDS	Niedersachsen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NRW, NW	Nordrhein-Westfalen
NvWZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OBG	Ordnungsbehördengesetz
OVG	Oberverwaltungsgericht
OLG	Oberlandesgericht

OVGE	Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts bzw. des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen und des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts
OZG	Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz)
PolG	(Landes-)Polizeigesetz
prALR	Allgemeines Landrecht für die preußischen Staaten von 1794
RdJB	Recht der Jugend und des Bildungswesens
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
Rs.	Rechtssache (Entscheidungen des EUGH)
Rn.	Randnummer
SGB	Sozialgesetzbuch
SGG	Sozialgerichtsgesetz
StGB	Strafgesetzbuch
StGH	Staatsgerichtshof
StPO	Strafprozessordnung
SchulG	Schulgesetz
TKG	Telekommunikationsgesetz
TierSchG	Tierschutzgesetz
UA	Unterabsatz (Europäisches Primärrecht)
UZwG	Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes
VA	Verwaltungsakt
VBLBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VersG	Versammlungsgesetz
VerwR AT	Allgemeines Verwaltungsrecht
VerwR BT	Besonderes Verwaltungsrecht
VG	Verwaltungsgericht
VKBKMG	Gesetz über die Verkündung von Gesetzen und Rechtsverordnungen und über Bekanntmachungen
VO	Verordnung
VV	Verwaltungsvorschriften
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
Vw	Verwaltung
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	(Bundes-)Verwaltungsverfahrensgesetz
VwVG	(Bundes-/Landes-)Verwaltungsvollstreckungsgesetz
WRV	Weimarer Verfassung
ZPO	Zivilprozessordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Zitierweise von Rechtsnormen: Im Haupttext werden Gesetzesbestimmungen durch die Unterteilung in „Abs.“ (Absatz) und „S.“ (Satz) näher bezeichnet. In den Fußnoten ersetzen römische bzw. arabische Zahlen diese Langfassung.

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1: Zur Arbeit mit diesem Buch	VIII
Übersicht 2: Gegenstand und Aufgaben des Verwaltungsrechts	20
Übersicht 3: Studium des Verwaltungsrechts und Fallbearbeitung	26
Übersicht 4: Erfolgsaussichten einer verwaltungsgerichtlichen (Anfechtungs-)Klage	27
Übersicht 5: Akteursbezogene Sachentscheidungsvoraussetzungen bei verwaltungsgerichtlichen Klagen	56
Übersicht 6: Ordnungsmuster des Verwaltungsrechts	80
Übersicht 7: Klagen gegen Verbote – Ansprüche auf Leistungen: Der subjektiv- rechtliche Grundcharakter des Rechtsschutzsystems	103
Übersicht 8: Eigenständigkeit der Verwaltung	116
Übersicht 9: Organisation der Verwaltung	146
Übersicht 10: Öffentliches Sachenrecht	151
Übersicht 11: Verwaltungsverfahren	173
Übersicht 12: Formalisierte Verwaltungsverfahren	181
Übersicht 13: Die Merkmale des Verwaltungsakts	193
Übersicht 14: Monats- und Jahresfristen der VwGO und des VwVfG	202
Übersicht 15: Wirkungen eines VA – Differenzierte Abwehrmöglichkeiten	209
Übersicht 16: Nebenbestimmungen zu Verwaltungsakten	217
Übersicht 17: Verwaltungsverträge	237
Übersicht 18: Informales Verwaltungshandeln	260
Übersicht 19: Rechtsetzung durch die Verwaltung	281
Übersicht 20: Verwaltungsvollstreckung und Eilrechtsschutz	307
Übersicht 21: Kontrolle der Verwaltung, insbesondere Widerspruchs- verfahren, Rücknahme und Widerruf von Verwaltungsakten	337
Übersicht 22: Verwaltungshaftung	359
Übersicht 23: Vertiefung: Standardmaßnahmen, Abwägung, Regulierungs- verwaltungsrecht	392
Übersicht 24: Wandel der Akteursbeziehungen	421

1. Teil: Grundlagen

§ 1 Gegenstand und Aufgaben des Verwaltungsrechts

- 1 Eine erste Annäherung an unseren Gegenstand ergibt sich, wenn er als „Verwaltungsrecht im Verfassungsstaat“ aufgefasst wird (A.). Uns begegnet bei einer solchen Perspektive auf das große Ganze sofort eine Vielzahl von Akteuren, die in höchst unterschiedlichen Aufgabenbereichen mit sehr vielfältigen Rechtsvorgaben und Handlungsformen tätig werden. Dabei gibt die Verfassungsordnung mit der Grundrechtsbindung und der Gewaltenteilung maßgebliche *Grundentscheidungen* vor und bestimmt so auch den *Begriff* der Öffentlichen Verwaltung.

Die allgemeinen Lehren des Verwaltungsrechts haben nun vor allem die Aufgabe, die Grundlinien des Rechtsgebiets näher herauszuarbeiten (B.). Seine funktionale Besonderheit liegt darin, dass das Verwaltungsrecht sowohl „*vorgängig*“ die Verwaltung anleiten soll wie „*nachlaufend*“ Konfliktfälle löst. Eine prinzipielle Eigenart des Verwaltungsrechts ist es, dass hier verschiedene Akteure mit eigenen Handlungsanteilen zu seinen Ergebnissen beitragen, vom Gesetzgeber verschiedener Stufen über die Verwaltung bis zu den Gerichten – und dies stets in Bezug zu den Rechten aller Bürgerinnen und Bürger. Diese *Aufteilung von Handlungsanteilen* führt rechtsdogmatisch zu wichtigen Besonderheiten, die dem Verwaltungsrecht rechtssystematisch eine eigene Kontur geben.

Auf dieser Grundlage lässt sich der Stoff der Darstellung nochmals näher gliedern und die weitere Arbeit mit dem Buch strukturieren (C.). Vor allem ist zu klären, auf welche Weise das sehr umfangreiche Material des Rechtsgebiets bewältigt werden kann – und warum (und wie) man auch im Verwaltungsrecht *Fälle* löst.

A. Verwaltung im Verfassungsstaat

1. Überblick: Handlungsfelder, Akteure und Handlungsformen der Öffentlichen Verwaltung

- 2 Das Verwaltungsrecht hat die Aufgabe, das Handeln der Öffentlichen Verwaltung zu ordnen und mit den Rechten der Bürger zu verbinden. Um diesen **Gegenstand „Öffentliche Verwaltung“** zu erfassen, kann eine erste Orientierung im Verfassungsrecht gesucht werden: Das Grundgesetz spricht in Art. 1 Abs. 3 GG

von der *vollziehenden Gewalt*, die ebenso wie Gesetzgebung und Rechtsprechung *an die Grundrechte gebunden* ist. Offensichtlich sieht also die Verfassung einerseits eine Unterscheidung zwischen verschiedenen staatlichen Akteuren vor – vollziehende Gewalt ist etwas anderes als Gesetzgebung und Rechtsprechung –, und andererseits verbindet sie dieses staatliche Handeln unter der Vorgabe der Grundrechtsbindung und trennt sie so von der grundrechtsberechtigten Gesellschaft.¹

Wie diese Verwaltung dann tätig wird, ist damit aber gerade noch nicht gesagt. Die **Vielfalt ihrer Erscheinungsformen** hängt mit der **Vielfalt der Tätigkeiten** zusammen: „Öffentliche Verwaltung“ reicht von den Anordnungen der Polizei auf Demonstrationen über die baurechtliche Genehmigung von Industrieanlagen bis zur Festsetzung von Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung. „Verwaltung“ ist die Planung von Wohngebieten, der Bau von öffentlichen Straßen, sie kann den Betrieb von Krankenhäusern oder die Energieversorgung betreffen, sie umfasst genauso die behördliche Vergabe von Aufträgen an private Dienstleister aller Art. Die Verwaltung tritt uns in digitaler Form oder durch schriftliche Bescheide entgegen, aber auch von Angesicht zu Angesicht, mit praktischem Handeln und notfalls unter Einsatz körperlicher Gewalt. Aus Sicht der Bürger begleitet sie die Verwaltungstätigkeit buchstäblich von Anbeginn bis zum Ende ihres Lebens: Schon die Erfassung (bzw. Genehmigung!) des gewählten Namens ist Sache der Verwaltung, unsere Lebenschancen werden unter dem Regiment der allgemeinen Schulpflicht geformt, auch das weitere Arbeits- wie Privatleben können wir kaum in autonomer Abgeschlossenheit verbringen, sondern unter stetiger Regulierung von Rechten und Pflichten durch staatliche Stellen. Verwaltung betrifft den Einzelfall ebenso wie die Gewährleistung allgemeiner Infrastrukturen, die *kurze Intervention* ebenso wie die *dauernde Begleitung*.

Dem weit gespannten Betätigungsfeld entspricht, dass die Öffentliche Verwaltung insgesamt mit Abstand der größte Arbeitgeber in der Bundesrepublik ist. Dabei ist der Begriff „Verwaltung“ ein Platzhalter für ganz unterschiedliche **Akteure**. Im supranationalen Bundesstaat werden unter anderem europäische Agenturen, die Bundespolizei, Ministerien der einzelnen Länder und kommunale Dienststellen als Verwaltung tätig. Besondere öffentlich-rechtliche Organisationsformen wie „Anstalt“ (z. B. die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen – BAFin) und „Körperschaft des öffentlichen Rechts“ (wie etwa die meisten Universitäten) sind genauso in die Erfüllung gesetzlich bestimmter Aufgaben eingebunden wie privatrechtlich organisierte Unternehmen, die von hoheitlichen Stellen beherrscht werden und deswegen ebenfalls als Teil der grundrechtsgebundenen Verwaltung zu gelten haben.² Und die Verwaltung handelt dabei

¹ Zum Begriff der Verwaltung näher sogleich → Rn. 15–17.

² Zur Aufgliederung der Verwaltung → Rn. 66–72.

nicht isoliert, sondern in stetigem Wechselspiel mit Gesetzgeber, Gerichten und natürlich den Bürgern selbst, die ihr als Antragsteller, Adressat von Entscheidungen, Verkäufer, Einkäufer, Konkurrent oder auch als allgemeine „Öffentlichkeit“ entgegentreten. „Die“ Verwaltung unterliegt außerdem dauernden Anstößen, Vorgaben, Kontrollen und Korrekturen durch Politik und Gesellschaft. Sie ist also jedenfalls kein abgekapselter Raum, der stabil nach eigenen Regeln organisiert wäre.

- 5 Auch die eingesetzten **Handlungsformen** sind denkbar unterschiedlich. Bestimmte besondere Formen stehen nur der Öffentlichen Verwaltung zur Verfügung, insbesondere die einseitige Festlegung von Rechtsfolgen im Einzelfall durch *Verwaltungsakte*, die begünstigende wie belastende Wirkung haben können (Legaldefinitionen: § 35 sowie § 48 Abs. 1 S. 2 VwVfG). Nur die Verwaltung kann (gesetzlich ermächtigt) allgemeine *Rechtsnormen* schaffen, die für jedermann (Rechtsverordnungen) oder bestimmte Betroffene (Satzungen) gelten. *Verträge* mit Dritten kann die Verwaltung in besonderer öffentlich-rechtlicher Form abschließen, aber grundsätzlich auch nach den Regeln des BGB. Die Verwaltung muss im Übrigen vielfach nicht rechtsförmlich agieren, sondern kann ihre Ziele auch durch *real-informales* (allerdings: nicht etwa rechtsfreies) *Handeln* verfolgen. Das gilt für Felder der Dauerverwaltung wie Schule und Unterricht, deren zentrale Aufgabe nicht etwa Rechtsentscheidungen sind (sondern die Vermehrung von Wissen und Lebenskompetenz), und es gilt ebenso für die immer wichtiger gewordene allgemeine Kommunikationsarbeit, mit der das Wirken des Staates vielfach vorverlagert und ausgeweitet worden ist („Aufklärung und Prävention“).³ Verwaltung findet z. T. in analoger, handfester Form statt, etwa durch den Polizeivollzugsdienst, und z. T. in den Formen scheinbar „flüchtiger“ digitaler Information.
- 6 Wenn die Akteure des Verwaltungsrechts – etwa Bürger und Verwaltungsbehörden – handeln, entstehen zwischen ihnen rechtlich gestaltete Beziehungen. Der Begriff des (gegenseitigen) **Rechtsverhältnisses** zeigt an, dass auch im Verwaltungsrecht nicht nur einseitig vom Handeln des Staates zu sprechen ist, sondern regelmäßig wechselseitige Anteile und Gestaltungselemente in diesen Rechtsbeziehungen festgestellt werden können: Neben den hoheitlich-einseitig bestimmten Anordnungen und Festsetzungen durch staatliche Behörden stehen mitwirkungsgeprägte oder auch konsensorientierte Verfahren und Entscheidungen; punktuelle Kontakte zwischen Staat und Bürger, etwa bei Ordnungsmaßnahmen, unterliegen anderen Vorgaben als die Dauerbeziehung im Bereich bestimmter Grundleistungen; befehlende Verbote müssen anders erfasst werden als eine allgemeine Kommunikation gegenüber dem allgemeinen „Publikum“; Vertragsbeziehungen oder Verwaltungsakte setzen als klassisches „Außenrecht“ anders an als die Regelungen eines „Verwaltungssinnen-“ oder „Anstaltsrechts“.

³ Zu den Handlungsformen der Verwaltung im Überblick → Rn. 106–126 sowie dann im Einzelnen → §§ 7–10 (Rn. 308–455).

Anhand dieser ersten Auflistungen ist bereits zu erkennen, dass sich die Verwaltung in der Gegenwart nur schwer nach einem einheitlichen Leitbild beschreiben lässt. Anders gewendet: Gerade ihre Offenheit für neue Handlungsfelder und neue Organisations- und Handlungsformen ist ihr bestimmendes Wesensmerkmal.⁴ Die allgemeinen Fragen, die das Verwaltungsrecht formulieren und beantworten muss, lauten vor diesem Hintergrund: Gibt es über die spezifische Regulierung des Einzelfalls hinaus verbindliche allgemeine Ordnungsmuster, an denen sich die Beteiligten orientieren können – aus Gründen der Synergie ebenso wie aus Gründen der Rechtssicherheit? Und wo und in welcher Weise ist gerade ein Gestaltungsspielraum für den „besonderen“ Fall wichtig, und nach welchen Regeln kann das eine vom anderen unterschieden werden? Der Rechtsstaat jedenfalls verlangt von seiner „gesetzmäßigen Verwaltung“ sowohl die **Verlässlichkeit der Regelanwendung** wie die **Kreativität der konkreten Problemlösung**.

2. Legitimation und Bindung durch die Verfassungsordnung – Dynamik und relative Selbständigkeit des Verwaltungsrechtssystems

Die Öffentliche Verwaltung wird wesentlich durch die Grundentscheidungen des Verfassungsrechts geprägt. Denn der **Vorrang der Verfassung** gilt auch für die Verwaltung und das Verwaltungsrecht (vgl. Art. 1 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 3 GG). Allerdings wäre es verfehlt, von einem einfachen Ableitungsverhältnis auszugehen, in dem durch „die“ Verfassung die maßgeblichen Entscheidungen bereits getroffen sind, die dann auf der Ebene des Verwaltungsrechts nur noch umgesetzt und vollzogen werden müssen. Im Verwaltungsrecht sind vielmehr höchst unterschiedliche Arten von verfassungsrechtlichen Vorgaben in ganz unterschiedlicher Art und Weise zu berücksichtigen – und vor allem bleibt ein erhebliches Maß an *Binnenlogik des Verwaltungsrechtssystems* erhalten, das seine Aufgaben nicht abschließend durch Rückgriff auf das Verfassungsrecht lösen kann und soll.

Einen wichtigen Ausgangspunkt für die Beziehung von Verwaltungsrecht und Verfassungsordnung bildet allerdings die Feststellung, dass das Handeln der Öffentlichen Verwaltung als Teil der Staatsgewalt von einer verfassungsrechtlichen *Legitimation* abhängt: Die Verwaltung ist wie der gesamte Staat kein vorrechtliches Rechtssubjekt, sondern eine – durch die Verfassung gestiftete – Funktionseinheit, die die Bürger sich in freier Selbstorganisation geschaffen haben.⁵ Diese normative Aussage darf freilich nicht naiv überhöht werden.

⁴ Näher dann → Rn. 127–139.

⁵ Zum verwaltungsrechtlichen Kontext *Schmidt-Aßmann*, Ordnungsidee, Rn. 2/80 ff.; *Faber*, VerwR, S. 50 f. Vgl. *Möllers*, HVerfR, § 5, Rn. 29 f., zu entsprechenden legitimatorischen Vorgaben Rn. 33 ff. Zur Volkssouveränität *Dreier/Kuch*, HVwR III, § 60, Rn. 25 ff. zur Unterscheidung von Hierarchie- und Partizipationsmodell.

Selbstverständlich gab es den Staat als Rechtsperson schon vor und außerhalb einer förmlich verabschiedeten Verfassungsurkunde, und ein Staat wie auch bestimmte Verwaltungsstrukturen können die Geltung von Verfassungsordnungen faktisch ohne Weiteres überdauern.⁶ Dennoch ist richtig, dass die staatliche Verwaltung der Bevölkerung ganz prinzipiell nicht aus einem eigenen Recht gegenübertritt, sondern in dienender, abgeleiteter Funktion.

- 10 „Das Verfassungsrecht“ stellt sich dabei nicht als geschlossen-einheitliche Rechtsmasse dar. Wenn sein Einfluss näher bestimmt werden soll, geht es aus Sicht des Verwaltungsrechts um solche Rechtsregeln, die den einfachen Gesetzgeber ebenso wie die Exekutive und die Judikative binden. Ein verwaltungsrechtlicher Begriff des Verfassungsrechts umfasst daher mehr als das Grundgesetz. Das deutsche Verfassungsrecht geht selbst ganz selbstverständlich davon aus, weil es sowohl die Eigenstaatlichkeit der Länder (Art. 30 GG) wie auch die europäische Integration (Art. 23 GG) als Grundprinzipien des Bundesstaats festlegt. Der Verfassungsstaat ist also aus Sicht des Verwaltungsrechts von vornherein als ein **Mehrebenensystem** verfasst.⁷

- 11 Die verfassungsrechtlichen Vorgaben steuern das Verwaltungshandeln dabei in sehr unterschiedlicher Weise: Neben Staatsprinzipien und Staatszielen stehen konkrete Durchgriffs- und Verbotsnormen, eine wichtige Rolle spielt die Verfassung insbesondere mit der Kompetenzverteilung in vertikaler wie horizontaler Hinsicht (Art. 20, 30 GG); auch die Geltung der Bürgerrechte (Art. 1 Abs. 3 GG) und die entsprechende rechtliche Kontrolle des Verwaltungshandelns (Art. 19 Abs. 4 GG) sind durch die Verfassung grundlegend gesichert. Trotzdem ist die Verfassungsordnung insgesamt nur als **Rahmenordnung** zu verstehen und nicht etwa als Vollbestimmung des verwaltungsrechtlichen Systems. Insbesondere enthält die Verfassung keine abgeschlossene Staatsaufgabenlehre; nur ausnahmsweise lassen sich konkrete Aufgaben aus den unterschiedlichen Verfassungsbestimmungen ableiten oder sind – aus jeweils besonderen, historisch nachweisbaren Gründen – dort direkt bestimmt.⁸ Auch sind wesentliche Vorgaben (wie etwa der umfassende Gesetzesvorbehalt bei Grundrechtseingriffen) gar nicht ausdrücklich an die Verwaltung adressiert; andere grundlegende Maßgaben wie etwa die „Verhältnismäßigkeit“ finden sich nicht im Grundgesetz

⁶ BVerfGE 36, 1 (15 ff.) – Grundlagenvertrag (1973). Das Verhältnis von Staat und Gesellschaft gehört zu den staatsrechtlichen Ur-Themen. Vgl. nur Böckenförde, Die Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat der Gegenwart (1972), in: Recht, Staat, Freiheit, 2. Aufl. 1992, S. 209 (211 ff.); Rupp, HStR II, § 31.

⁷ Zum verwaltungsrechtlichen Verfassungsbegriff Wißmann, GVwR I, 2. Aufl., § 15, Rn. 2 ff.; Kotzur, HVwR III, § 58, Rn. 10 ff. insb. zu Öffnungsideen; zur entsprechenden verwaltungsrechtlichen Ausformung Groß, GVwR I, § 15, Rn. 39 ff.

⁸ M. w. N. Wißmann, GVwR I, § 14, Rn. 10. Genauer Baer, GVwR I, § 13, Rn. 3 ff.; Augsberg, HVwR VII, § 188, insb. Rn. 24 ff.; zur historischen Entwicklung und zur Aufgliederung die dortigen Beiträge von Collin und Krüper, HVwR VII, § 186 f.; vgl. noch → Rn. 75. Zur Debatte um den Begriff der Rahmenordnung und die Materialisierung des Verfassungsrechts Hwang, Verfassungsordnung als Rahmenordnung, 2018, insb. zu den historischen Etappen S. 9 ff.

(wohl aber in Art. 5 EUV), sondern sind durch die Rechtspraxis geprägt worden, insbesondere durch die Verfassungsgerichtsbarkeit, die dabei öfter auf ältere, vorkonstitutionelle Erkenntnisse und rechtsdogmatische Bausteine der Fachgerichtsbarkeit zurückgreift. Insbesondere ist das Verwaltungshandeln neben den materiellen verfassungsrechtlichen Maßgaben also durch die nachfolgende, politisch dynamisch gestaltete Rechtsordnung gesteuert, v. a. durch die Parlamentsgesetze sowie das untergesetzliche Exekutivrecht, etwa Rechtsverordnungen der Regierungen und Satzungen der Selbstverwaltungskörperschaften. Sie alle bilden einen offenen, reversiblen politischen Prozess ab und sind nicht etwa als reiner Verfassungsvollzug zu verstehen.

Alle diese „externen“ Vorgaben stoßen so gut wie immer auf eine schon vorhandene Verwaltungsorganisation mit eingeübten, zum Teil wiederum verfassungsrechtlich rückgebundenen Handlungsmustern. Dieser **Eigenanteil des Verwaltungshandelns** sollte in seiner praktischen, aber auch in seiner theoretischen Bedeutung nicht unterschätzt werden: Er beruht letztlich bereits auf dem Prinzip der Gewaltenteilung, das der Verwaltung eine eigene Aufgabe innerhalb der staatlichen Funktionen zuweist. Sie ist eben nicht nur für den Vollzug von Parlamentsgesetzen (und auch nicht einfach für den Vollzug von Regierungsvorgaben) zuständig, und sie kann sich durchaus auch gegenüber der nachgelagerten Rechtsprechung auf dieses eigene Mandat berufen. Schon von Verfassungswegen ist daher die Abgrenzung und Zuordnung der Handlungsspielräume eine Kernaufgabe des Verwaltungsrechts.

Die genannten Umstände führen dazu, dass das verwaltungsrechtliche System der Gegenwart durch Elemente geprägt wird, die eine sehr unterschiedliche Herkunft haben: Bausteine aus dem aktuellen Verfassungsrecht, insbesondere auch europarechtliche Vorgaben (z. B. unabhängige Regulierungsbehörden), stehen neben gewachsenen dogmatischen Figuren, die ihren Ausgangspunkt im 19. Jahrhundert haben (wie z. B. der Verwaltungsakt). Es gilt also, *bewegliche Größen* miteinander zu verbinden, die eben auch in Spannung zueinander stehen – die Eigenständigkeit der Staatsfunktion Verwaltung im Verhältnis zu Gesetzgebung und Rechtsprechung, die demokratische Lenkung des Verwaltungshandelns zu den rechtsstaatlich-grundrechtlichen Sicherungen und Grenzziehungen usw.

Die Beziehung zwischen Verfassungsrecht, einfachem Gesetzesrecht und dem verwaltungsrechtsdogmatischen System ist somit historisch, systematisch und rechtspolitisch durch vielfache wechselseitige Abhängigkeiten geprägt. *Verfassung und Verwaltungsrecht* sind eher durch (breite) *Schnittstellen* miteinander verbunden, als dass man das Verwaltungsrecht als bloßes Teilsystem des Verfassungsrechts begreifen kann.⁹

⁹ Siehe näher → Rn. 19–27. Vgl. zu den entsprechenden „Erzählungen“ knapp *Michael*, *Verfassung im Allgemeinen Verwaltungsrecht – Bedeutungsverlust durch Europäisierung und Emanzipation?*, VVDStRL 75 (2016), S. 131 (151 ff.), zusammenfassend S. 180.

3. Der Rechtsbegriff der Öffentlichen Verwaltung im Verfassungsstaat

- 15 Unsere bisherige Annäherung an den Gegenstand „Verwaltung“ ist gewissermaßen von außen erfolgt: Die Verfassung bestimmt die Verwaltung als den Teil der grundrechtsgebundenen Staatsgewalt, die zugleich nicht Gesetzgebung oder Rechtsprechung ist. Dies ist die sogenannte **negative Definition** der Verwaltung, weil man meint, die beiden anderen Staatsfunktionen präziser erfassen zu können. Die Verwaltung bildet dann sozusagen den Rest des Staates (den man freilich auch noch nach außen, gegenüber dem „Nicht-Staat“ abgrenzen muss).¹⁰ Dabei ist zu berücksichtigen, dass die entsprechende Zuordnung sowohl *institutionell* als auch auf die Art der jeweiligen *Tätigkeit* bezogen verstanden werden kann. Im ersten Fall wäre das Handeln eines Gesetzgebers bzw. eines Gerichts per se nicht Verwaltung; im zweiten, komplizierteren Fall liegt kein Verwaltungshandeln vor, wenn es sich „der Sache nach“ eher um Gesetzgebung bzw. Rechtsprechung handelt, unabhängig vom Akteur, etwa bei einer Rechtsverordnung oder möglicherweise einem unabhängigen Schiedsspruch durch unabhängige Verwaltungsstellen (etwa sachverständigen Expertengremien). Institutionelle und tätigkeitsbezogene Aspekte können im Übrigen auch noch in verschiedener Weise miteinander verbunden werden.¹¹ Verfassungsrechtlich ist allerdings zu beachten, dass solchen Abgrenzungen kein Eigenwert zukommt. Denn das Grundgesetz und ebenso das Europäische Recht und das Landesverfassungsrecht gehen nicht von einer hermetischen Trennung der Gewalten aus, sondern (lediglich) von einer *Funktionengliederung*, die im Übrigen auf europäischer Ebene nach wie vor auch anderen Grundlinien folgt als im Nationalstaat.¹² Daher ist (selbst) eine negative Definition nicht in der Lage, jederzeit präzise und stabile Abgrenzungsergebnisse zu liefern, um „die Verwaltung“ ein für allemal als Gegenstand zu bestimmen.
- 16 Die negative Definition wird im Übrigen seit jeher als unbefriedigend empfunden. Ebenso wie für Rechtsprechung und Gesetzgebung wird eigentlich nach einer **positiven Definition** gesucht, die die Eigenart des Verwaltungshandelns angemessen erfasst und randscharfe Unterscheidungen ermöglicht. So sollen etwa der *Zweck* bzw. die *Aufgaben* oder die besonderen *Handlungsmittel* oder auch die materielle Verortung zwischen vorgängiger Gesetzgebung und nachlaufender Kontrolle die Verwaltung ausmachen; auch kann versucht werden, aus der Abgrenzung zur privaten Verwaltung etwas abzuleiten.¹³ Es ist den entsprechenden Bemühungen zuzugeben, dass die Identität der Öffentlichen Ver-

¹⁰ So etwa *Hoffmann-Riem/Pilniok*, GVwR I, § 12, Rn. 79 m. w. N.

¹¹ *Waldhoff*, HVwR I, § 11, Rn. 21.

¹² Näher *Härtel*, Gesetzgebungsordnung der Europäischen Union, EnzEuR I, § 16, Rn. 46 ff.

¹³ Klassisch *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, VerwR I, § 3, Rn. 1 ff.; kritisch *Forsthoff*, VerwR AT, S. 1 ff.; Übersicht bei *Maurer/Waldhoff*, VerwR AT, § 1, Rn. 1 ff.; *Möllers*, GVwR I, § 2, Rn. 4 f.; *Waldhoff*, HVwR I, § 11, Rn. 19 ff.

waltung nicht als Negativum beschrieben werden kann. Auch ist durch entsprechende realitätsorientierte Beschreibungen einiges möglich. Dennoch ist solchen Definitionen stets ein starres Moment beigegeben, weil notwendigerweise ein bestimmtes rechtspolitisches Leitbild vom „richtigen“ oder „falschen“ Verwaltungshandeln die Grundlage bildet. Das war im Übrigen letztlich auch bei den älteren negativen Definitionen der Fall: Denn sie mussten zunächst ja auch festlegen, was denn überhaupt dem Staat als Tätigkeit zugeordnet wurde. Eine solche materielle Vorabbestimmung verfehlt aber die Eigenart der Verwaltung im Verfassungsstaat der Gegenwart: Was die Verwaltung tut, und wie sie es tut, ist gerade nicht schon aus der Eigenart der „vollziehenden Gewalt“ heraus vorgegeben. Nach umstrittener, gleichwohl zutreffender Ansicht wäre auf der Grundlage des geltenden Verfassungsrechts sowohl eine sehr weitgehende Beschränkung des Verwaltungshandelns auf einen engen Bereich hoheitlicher Kern-Tätigkeit zunächst genauso möglich wie die großflächige Teilnahme an der Privatwirtschaft.¹⁴ Es ist gerade erst die Sache des demokratischen Prozesses, hier zu Ergebnissen zu kommen, diese zugleich reversibel zu halten und so neue Reallagen wie auch die Einsicht in frühere Fehleinschätzungen berücksichtigen zu können. Umgekehrt gehört zugleich jederzeit jede rechtserhebliche Tätigkeit, die dem Verantwortungsbereich eines Trägers öffentlicher Gewalt zugeordnet werden kann, zum Bereich der Verwaltung (wenn sie nicht als Gesetzgebung oder Rechtsprechung bestimmt wird) und kann also nicht in irgendeiner Weise als „staatsfrei“ begriffen werden – egal in welcher (öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen) Form dieser Teil des Staats verfasst ist und in welcher Form er handelt.¹⁵ Mit anderen Worten: Jede Entfernung von der *doppelten Vorgabe der Verfassung (Funktionengliederung und umfassende Grundrechtsbindung)* führt zu der Gefahr, mit einem materiellen Begriff der Verwaltung zu operieren, der im Ergebnis zu grundrechtsfreien Tätigkeiten führte oder vorschnell ein Betätigungsverbot der öffentlichen Hand etabliert.

Insgesamt ist daher die scheinbar formal-negative **Bestimmung des Begriffs der Verwaltung** durch die verfassungsrechtliche Vorgabe auch als positive Definition höchst angemessen. Mit ihr kann das Verwaltungsrecht arbeiten:

*Öffentliche Verwaltung liegt vor, wenn ein Akteur wegen der ihm zuzuordnenden hoheitlichen Befugnisse unmittelbar grundrechtsgebunden ist und kein Fall von Gesetzgebung oder Rechtsprechung gegeben ist.*¹⁶

¹⁴ Vgl. Kaiser, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl., 2024, Art. 33 Abs. 4 Rn. 38 m. w. N.; zur Entwicklung im Infrastrukturrecht Wißmann, Die Anforderungen an ein zukunftsfähiges Infrastrukturrecht, VVDStRL 73 (2014), S. 369 (381 ff.).

¹⁵ Zum entscheidenden Kriterium der staatlichen „Beherrschung“ BVerfGE 128, 226 (246 ff.) – Fraport (2011); näher → Rn. 76, 410.

¹⁶ Das Kriterium der „Zuordnung“ hoheitlicher Befugnisse ist (Alt. 1.) jedenfalls erfüllt, wenn einem Rechtsträger eigene hoheitliche Befugnisse grundsätzlich gegenüber Jedermann zur Verfügung stehen, was bei öffentlich-rechtlichen Organisationsformen der Fall ist, soweit

Durch die Verfassungsordnung und die umfassende Grundrechtsbindung hat die ältere negative Definition letztlich ihren inneren Kern gefunden. Denn nun kann dahinstehen (also demokratisch flexibel entschieden werden), was mit vollziehender Gewalt genau gemeint ist (welche Aufgaben also in welcher Form erfüllt werden): Jedenfalls muss die Öffentliche Hand sich daran festhalten lassen, dass sie an die Grundrechte gebunden ist, egal wie sie sich organisiert („Keine Flucht ins Privatrecht“) – und damit handelt sie als Verwaltung, wenn sie nicht als Gesetzgeber oder Rechtsprechung handelt. Die Fragen nach dem konkreten Betätigungsfeld, den Handlungsformen und den dafür einzuhaltenden Voraussetzungen sind insoweit zurückgesetzt: Sie bestimmen den Begriff der Öffentlichen Verwaltung nicht abschließend, sondern nur im Sinn heuristischer Ordnungsbildung. Je nach Fragestellung kann die Abgrenzung dann konkret *institutionenbezogen* (handelt ein Gericht/ein Parlament?) oder *handlungsorientiert* (liegt ein Akt der Rechtsprechung oder der Gesetzgebung vor?) erfolgen. Entscheidend ist, dass eine einmal vorhandene Grundrechtsbindung nicht durch eine bestimmte Wahl der Organisations- oder Handlungsform umgangen oder ausgesetzt werden kann, sondern sich „Staatsgewalt“ auch durch solche Ableitungen hindurch erhält. Der verfassungsrechtliche Begriff der Verwaltung ist also einerseits grundrechtsbezogen lückenlos und zugleich notwendigerweise offen.

- 18 Davon ausgehend lässt sich auch der **Begriff des Verwaltungsrechts** bestimmen: Wenn von ihm die Rede ist, kann damit einerseits das Rechtsgebiet gemeint sein, das das Handeln der Verwaltung als Institution erfassen und strukturieren will. In einen solchen weiten Begriff sind die Verfassungstexte wie auch Zivilrecht und Strafrecht einbezogen, soweit sie das Handeln der Verwaltung anleiten – gegebenenfalls eben modifiziert, etwa durch die Grundrechtsbindung, die die Verwaltung auch bei Vertragsschlüssen usw. beachten muss. Der Schwerpunkt liegt freilich im Folgenden auf dem Verwaltungsrecht **im engeren Sinn** als jener **Summe von Rechtssätzen, die sich gerade an die Verwaltung richtet** und sie mit besonderen Rechten oder Pflichten ausstattet.¹⁷ Auf diesem Weg wird die zunächst abstrakte Debatte um den Begriff von Verwaltung und Verwaltungsrecht dann auch praktisch nutzbar. Denn so lassen sich für konkrete Fälle der

sie die öffentlich-rechtliche Organisationsform nicht allein aus grundrechtlichen Gründen nutzen (vgl. Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 III WRV; Religionsgemeinschaften); die unmittelbare Grundrechtsbindung tritt ebenfalls ein, wenn (Alt. 2.) hoheitliche Befugnisse nur demjenigen zustehen, der einen anderen Rechtsträger beherrscht; auch der beherrschte Akteur (in Privatrechtsform) ist unmittelbar grundrechtsgebunden und damit Teil der öffentlichen Verwaltung – BVerfGE 128, 226 (244) – Fraport (2011). Kein Teil der Öffentlichen Verwaltung sind hingegen solche rein privaten Akteure, bei denen die Rechtsprechung eine materielle Grundrechtsbindung allein wegen ihrer marktmächtigen Stellung gegenüber einem allgemeinen Publikum für möglich hält, dazu BVerfGE, 1 BvQ 25/15 (Rn. 6) – Bierdosen-Flashmob (2015); BVerfGE 148, 267 (LS 2) – Stadionverbot (2018).

¹⁷ Zu den Rechtsquellen im Einzelnen → Rn. 141–157.

Sachverzeichnis

Die Angaben beziehen sich auf die Randnummern.

- Abgabenordnung** 460, 465, 473
- Abwägung** 201, 304–306, 601, 612
 - Abwägungsfehler 201, 306
 - Begriff und Bedeutung 305, 601
 - Folgenabschätzung 630
 - Umfang der gerichtlichen Kontrolle 201
- Abwehranspruch** 290, 420, 425
- Administrativenteignung** *s. Enteignung*
- Agentur** 225, 628
 - als Behördenmodell 225, 226 f., 508, 628
 - Bundesnetzagentur *s. dort*
- Akteneinsicht** 278, 289
- Allgemeinverfügung** 326–328
 - adressatenbezogene 328
 - Arten 328
 - Bedeutung 328
 - sachbezogene 328
- Amt** *s. auch Beamte*
 - Amtsträger 230, 236–241, 244–247
 - Begriff, Bedeutung 236 f.
 - Organwalter *s. Amtsträger*
- Amtshaftung** 558
- Amtshaftungsanspruch** 558–566
 - Haftung für privatrechtliches Handeln 565, *s. auch Amtspflichtverletzung*
 - Anspruchsgegner 562, 565
 - Anspruchsinhalt 562
 - Anspruchskonkurrenzen 565 f.
 - Anspruchsumfang 562
 - Anvertrauensatheorie 562
 - Ausübung eines anvertrauten Amtes 560
 - Beamter im haftungsrechtlichen Sinne 560
 - Bedeutung 558
 - Begriff des Amtes 560
 - Entwicklung 558 f.
 - Europäisierung 564, 572 f.
 - Kausalität 562
 - legislatives Unrecht 564
 - Mitverschulden 562, 566
 - Rechtsmittelversäumnis 566
 - Rechtsweg 558, 566
 - Schaden 562
 - Spruchrichterprivileg 546
 - Subsidiaritätsklausel 545
 - Systematik 558 f., 566
 - Tatbestandsmerkmale 560–566
 - Unterlassen 564
 - Verschulden 562
- Amtshilfe** 210
- Amtspflichtverletzung** 243, 561 f.
 - Drittbezogenheit 561
 - Fallgruppen 561
- Amtswalter** *s. Amt*
- Androhung eines Zwangsmittels** 463, 470, 474, 479, 481
- Anfechtungsklage** 45, 108–110, 184, 345–347, 675–692, 693
- Angemessenheit** *s. Verhältnismäßigkeit*
- Angestellte** *s. Öffentlicher Dienst*
- Anhörung** 286–288, 291, 294
 - Ausnahmen von Anhörungsgebot 288
 - Gelegenheit zur Stellungnahme 287, 291
 - Heilbarkeit von Fehlern 291
 - Reichweite 286
 - Zeitpunkt 287, 291
- Anhörung Beteiligter** 286–288
- Anhörungsrecht** 286–288
 - Anspruch 286
 - als Grundperspektive des Verwaltungsrechts 287
- Anstalt** 215, 218
- Anwendung eines Zwangsmittels** 463, 466–470, 474, 479–481
- Anwendungsvorrang des Unionsrechts** 158, 657 f.
- Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst** 328
- Auffangverantwortung** 134
- Aufhebung von Verwaltungsakten** 345–347, 520–546

- Abgrenzung zwischen Rücknahme und Widerruf 520–525
- Europäisierung 527, 533, 537
- Gegenstand 520 f.
- Modifizierung durch Unionsrecht 527, 533, 537
- Rechtsgrundlagen 520
- Rechtsnatur der Aufhebung 520
- Rücknahme begünstigender Verwaltungsakte 528–530
- Rücknahme belastender Verwaltungsakte 527
- Teilaufhebung 352, 527
- vorrangige Sonderregelungen 520
- Widerruf begünstigender Verwaltungsakte *s. dort*
- Widerruf belastender Verwaltungsakte *s. dort*
- zeitliche Beschränkung 531–533
- Auflage** 354–356, 359
 - modifizierende 356
- Auflagenvorbehalt** 354 f.
- Aufopferung** 550 f., 556
- Aufopferung i. e. S.** 556 f.
 - Anspruchskonkurrenzen 557
 - Anwendungsbereich 556
 - Durchsetzung des Anspruchs 551, 557
 - Gemeinwohlorientierung 556
 - geschützte Rechtsgüter 556
 - hoheitlicher Eingriff 556
 - Rechtsgrundlagen 550 f., 556
 - Reichweite der Entschädigung 557
 - Sonderopfer 556
- Aufopferungsansprüche** 548–551, 552–557
 - Entwicklung 549–551
- Aufrechnung** 318, 322
- Aufsicht** 442, 502–509
 - als Form von Kontrolle 502 f., 509
 - Beratung 502
 - Dienstaufsicht 506
 - Fachaufsicht 505
 - Rechtsaufsicht 504
 - Sonderformen: „Allgemeine Aufsicht“, „Sonderaufsicht“ 507
- Aufwertung des Verfahrensgedankens** 276, 287, 290–294, 665
- Ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung** 553
- Auslegung**
 - *s. Dogmatik*
 - Vereinheitlichung durch Verwaltungsvorschriften 154
 - Unionsrechtskonforme *s. dort*
- Ausnahmebewilligung** 173
- Außenrecht** 6, 433
- Austauschvertrag** 382–384, 388
- Baudispens** 173, 377, 384, *s. auch Befreiung*
- Baugenehmigung** 172
- Baurecht, öffentliches** *s. öffentliches Baurecht*
- Beamter** 236–240
 - Anweisung 245 f.
 - Ernennung 239, 331
 - Grundsätze des Berufsbeamtentums 239
 - Umsetzung 325
 - Versetzung 325
- Bebauungsplan** 296
- Bedingung** 354 f.
- Befreiung** 173–175
- Befristung** 354 f.
- Begründung**
 - eines Verwaltungsakts *s. dort*
 - einer Rechtsverordnung 436
 - geminderte Begründungslast bei intendiertem Ermessen 192
 - grundsätzliche Begründungspflicht staatlichen Handelns 47–50
 - Heilbarkeit von Mängeln 291
- Begründung eines Verwaltungsakts** 333
 - als formelle Anforderung 333
 - Rechtsgrundlagen 333
- Begünstigender Verwaltungsakt, Begriff** 106, 312, 341, 522–525, 528
- Behörde** 212, 222, 224 f., 230 f., 317, 628
 - Einrichtung 212 f., *s. auch Bundesverwaltung, Landesverwaltung*
 - im funktionellen Sinne 230
 - im organisationsrechtlichen Sinne 230
 - selbständige Bundesoberbehörde 212, 222, 224 f., 628
 - Typen 212 f., 222, 224 f.
- Beihilfen** 533
- Bekanntgabe** 332 f., 339
 - Anforderungen 332
 - Arten 333
 - äußere Wirksamkeit des Verwaltungsakts 332
 - Bedeutung 332, 339
 - Form 333
 - Fiktion 332, 339
 - individuelle 333
 - öffentliche 333
- Belastender Verwaltungsakt, Begriff** 106, 312, 341, 522–525, 527
- Beliehene** 228, 317
 - Abgrenzung zum Verwaltungshelfer 228

- Begriff 228
- Beseitigungsanspruch** *s. Folgenbeseitigungsanspruch*
- Bestandskraft** 338 f., 348, 520 f.
- Bestimmtheit**
 - Grenzen der 164, 617
 - Rechtsverordnung 150
 - Satzung 152
 - Verwaltungsakt 45, 316
- Betroffenheit** 90, 279, 325
- Beurteilung** 199
 - dienstliche 199
- Beurteilungsfehler** 200
- Beurteilungsspielraum** 199 f., 202, 587
 - dienstliche Beurteilung *s. Beurteilung*
 - gerichtliche Kontrolle 200
 - Grenzen 199
 - Prognose- und Risikoentscheidungen 199
 - Prüfungsentscheidungen *s. Prüfungsentscheidungen*
 - weisungsfreie Gremien 199
- Bürger**
 - als Akteur und Zentrum des Verwaltungsrechts 47–51, 670 f.
 - als Sachwalter des Verwaltungsrechts 52 f., 670 f.
 - Dreiecksverhältnisse *s. dort*
- Bundes- und Landesverwaltung** 208–211, 212–214, 215–219
- Bundesauftragsverwaltung** 208
- Bundesbehörden** 212 f.
- Bundeseigene Verwaltung** 209, 212, 628
- Bundesfernstraßen** 254, 272
- Bundesländer** 58, 66–69, 208, 212–214
- Bundesmittelbehörden** 212
- Bundesnetzagentur** 202, 225, 233, 508, 628
- Bundesoberbehörden** *s. Oberste Bundesbehörden*
- Bundesrecht bricht Landesrecht** 158, 657
- Bundesunterbehörden** 212
- Bundesverwaltung** 209, 212, 216

- Coronapandemie**
 - Auswirkungen auf die Gesetzgebung 598
 - Einsatz von Rechtsverordnungen 150, 623 f.
 - Verhältnis zur rechtsstaatlichen Freiheitsvermutung 49

- Dauerverwaltungsakt/Verwaltungsakt mit Dauerwirkung**
 - Rücknahme und Widerruf 523, 526, 535
- Dienstaufsicht** 506
- dienstliche Beurteilung** *s. Beurteilung*
- Digitalisierung** 248–250, 630–636
 - als Normalfall 248 f., 407 f., 630–633
 - als Herausforderung des Verwaltungsrechts 250, 630–636
 - KI 634, 638
- Dispens** *s. Befreiung*
- Dogmatik im Verwaltungsrecht** 28–32, 127–132, 646–671
 - als System von Handlungsanteilen 659–671
 - Aufgabenstellung 647–649, 28–31
 - Bindungskraft 650 f., 655–658
 - wissenschaftliche Perspektiven 29 f., 127–130
- Dreiecksverhältnisse** 52 f., 104, 291, 483, 543, 566, 676
 - als Normalfall des Verwaltungsrechts 52 f.
- Duldung** 341, 423, 466–470

- effektiver Rechtsschutz**
 - bei informellem Verwaltungshandeln 412, 422 f.
 - Bei Verwaltungsnormen 454
 - im Eilrechtsschutz 482
 - Konzept und Entwicklung 21 f., 79, 86–94, 97 f.
- Effektivität und Effizienz** 596 f., 652–654
- Ehrenamt** 242
- Eigenständigkeit der Verwaltung** 141, 185–203
- Eigentum** 552–555, 556 f.
- Eilrechtsschutz** 122, 477, 482–496
- Eingriffsverwaltung** 131–133, 582
- Einheitliche Stelle** 272
- Einrichtung, öffentliche** *s. öffentliche Einrichtung*
- Einzelfallregelung** *s. Verwaltungsakt*
- enteignender und enteignungsgleicher Eingriff** 548–551, 554 f.
 - Anspruchsgrundlage 554
 - Anspruchskonkurrenzen 554 f.
 - Anspruchsvoraussetzungen 554
 - Anwendungsbereich 554
 - Durchsetzung 551
 - Gemeinwohlorientierung 554 f.
 - hoheitlicher Eingriff 554
 - Rechtmäßigkeit des Handelns 554
 - Reichweite der Entschädigung 555
 - Sonderopfer 555
- Enteignung** 548–551, 552, 555
 - Administrativenteignung 552
 - Legislativenteignung 552

- Enteignungschädigung** 552, 555
 - Durchsetzung des Anspruchs 551, 552
 - Eigentumsbegriff 552
 - Enteignungsbegriff 552
 - Gemeinwohlorientierung 552
 - Junktimklausel *s. dort*
 - Rechtmäßigkeit der Enteignung 552
 - salvatorische Klausel 552
 - Umfrage des Anspruchs 555
- Entschädigung** 528–530, 555, 556 f., 572 f.
 - Widerruf von Verwaltungsakten 528
- Erforderlichkeit** *s. Verhältnismäßigkeit*
- Erfüllungsverantwortung** 135
- Erlaubnis** 165–168, 169–172, 183
- Ermessen** 188–190, 191–193, 194–197, 201 f.
 - Auswahlermessen 193
 - Begriff 188–190, 588, 667
 - Entschließungsermessen 191
 - Ermessensreduzierung 192
 - Ermittlung 191–193
 - Fehler *s. Ermessensfehler*
 - Gleichheitssatz 188, 195
 - Grenzen 194
 - intendiertes 192
 - Konzept 188–190
 - Koppelungsvorschrift 193
 - objektive Grenzen 188–190, 194–196, 667
 - pflichtgemäßes 188–190
 - Planungsermessen 201
 - Regulierungsermessen *s. dort*
 - Selbstbindung der Verwaltung *s. dort*
 - Sollvorschrift *s. dort*
 - und Verhältnismäßigkeit 193
 - Zweck 191
- Ermessensfehler** 194–197
 - Ermessens Fehlgebrauch 195
 - Ermessensausfall/ Ermessensnichtgebrauch 194
 - Ermessensreduzierung *s. Ermessen*
 - Ermessensüberschreitung 194
- Ersatzvornahme** 467, 471–473
 - Anwendungsbereich 467
 - Kostentragung 467, 471–473
 - Rechtsfolgen 467
 - Selbstvornahme *s. dort*
- Erstattungsanspruch** 544, 551
 - § 49a VwVfG 544
- Europäische Union** 26 f., 67 f.
 - Gerichtsbarkeit der 85, 126
 - Haftung der Europäischen Union *s. unionsrechtlicher Staatshaftungsanspruch*
 - Haftung der Mitgliedstaaten für die Verletzung von Unionsrecht *s. unionsrechtlicher Staatshaftungsanspruch*
 - Kompetenzen 58
 - Verwaltungsrecht der 123–126, 274, 432
- Europäischer Verwaltungsverbund** 226, 628 f.
- Europäisierung**
 - Amtshaftungsanspruch 564, 573
 - Aufhebung von Beihilfebescheiden 533, 544
 - Aufhebung von Verwaltungsakten *s. Aufhebung von Verwaltungsakten*
 - Aufwertung des Verfahrensgedankens 269, 274
 - Erstattungsanspruch *s. dort*
 - europäische Verwaltungszusammenarbeit 26 f., 36, 123 f.
 - Staatshaftungsanspruch *s. unionsrechtlicher Staatshaftungsanspruch*
- Europarecht** 26 f., 123–126, 146–148
 - als Rechtsquelle des Verwaltungsrechts 26 f., 123–126, 146–148, 657 f.
 - Anwendungsvorrang *s. Anwendungsvorrang des Unionsrechts*
 - Effektivitätsprinzip/Effektivitätsgebot/effet utile 274, 533, 572, 657
 - Grundsätze bei der Anwendung des Unionsrechts 158, 657 f.
- Fachaufsicht** 505
- Fehlerfolgen beim Verwaltungsakt** 291–293, 334–337, 345–347
 - Nichtigkeit *s. Nichtigkeit eines Verwaltungsakts*
 - Relativierung der Fehlerfolgen 291
 - schlichte Rechtswidrigkeit 345–347
- Festsetzung eines Zwangsmittels** 470, 474, 479
- Feststellungsklagen** 121 f., 451–454
 - Feststellungsklage *s. dort*
 - Fortsetzungsfeststellungsklage *s. dort*
 - Normenkontrolle *s. dort*
- Finale Programmierung** 163, 201, 265
- Fiskalische Hilfsgeschäfte** 369 f.
- Folgenabschätzung** 630
- Folgenbeseitigungsanspruch** 567–569
 - Ausprägungen 567
 - Bedeutung 567
 - Rechtsgrundlagen 567
 - Tatbestandsmerkmale 567, 569
 - Umfang 567–569

- unmittelbare Folgen 567 f.
- Form**
 - des Verwaltungsakts 333
 - des Widerspruchs 512
 - elektronische 333, 512
- Formelle Gesetze** 62–65, 147 f.
- Formenwahlfreiheit** 70–77, 97–105, 215–229, 625–636
 - Handlungsformen 5, 97–105, 106–126
 - Organisationsformen 70–77, 215–229, 625–636
- Fortsetzungsfeststellungsklage** 452, 697
- Freiheit** 47–51, 54–56, 670 f.
 - als komplexe Gewährleistung 51, 54–56, 670 f.
 - als rechtsstaatliche Grundvermutung 47–51, 54–56, 165–179, 670 f.
- Fristen** 339, 340, 512, 531–533

- Gebietskörperschaft** 215, 220 f., 234 f.
- gebundene Entscheidung** 191
- Geheimhaltung** 285
- Gemeinde** 220 f., 234
 - Organisation 220 f., 234
- Gemeingebrauch** 254–256
- Genehmigung**
 - Satzungen 442
- Generalklausel** (als Rechtsgrundlage der Gefahrenabwehr) 166, 418, 591
- Generalklausel** (Zuständigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit) 82, 679
- Gericht** 78–85, 86–94, 637–644
 - Auftrag 86–94, 500, 641–644
 - als Akteur des Verwaltungsrechts 78–81, 637–644, 666 f.
 - Verwaltungsgerichte *s. dort*
 - Gerichtsbarkeit der Europäischen Union *s. Europäische Union*
- Gesetzgeber**
 - als Akteur des Verwaltungsrechts 57–59, 614–619, 668 f.
 - Vielfalt der Gesetzgeber 58 f., 614–619, 620–624
- Gesetzmäßigkeit der Verwaltung**
 - beim Verwaltungsvertrag 389
 - Konzept 60–65, 143, 180
- Gewährleistungsverantwortung** 130, 134 f., 596, 603–611 *s. auch Auffangverantwortung, Kooperationsverwaltungsrecht*
- Gewaltverhältnis, besonderes** 578, 654
- Gewohnheitsrecht** 155
- Grundfreiheiten** 49

- Grundgesetz**
 - Bedeutung für das Verwaltungsrecht 2, 8–14, 66–69, 98, 142, 165
- Grundrechte** 47–51, *s. auch Grundrechtsbindung*
- Grundrechtsbindung** 2, 15–18, 73, 76, 97

- Handlungsanteile im Verwaltungsrecht s. Dogmatik**
 - Bürger 47–51, 670 f.
 - Gesetzgeber 57–59, 614–619, 668 f.
 - Verwaltung 2–7, 625–629, 663–665
 - Gerichte 78–81, 637–644, 666 f.
- Handlungsfähigkeit** 23, 100–105, 186
- Handlungsformen** 5, 26, 97–105, 106–126, 309 f.
 - Bedeutung 97–99, 100 f.
 - informales Verwaltungshandeln *s. dort*
 - kein numerus clausus 97–105
 - privatrechtliche 100 f., 363–368, 369–374
 - Rechtsetzung *s. dort*
 - Verwaltungsakte *s. dort*
 - Verwaltungsverträge *s. dort*
- Handlungsmaßstäbe** 141–145
- Hausrecht** 228, 258
- Heilbarkeit von Verfahrensfehlern** 290–293, 642, 665
 - Umfang 291
 - als rechtsstaatliches Problem 291 f., 665

- Individualrechtsschutz** 22, 86–88, 89–91, 92–94, 182, 500
- Informationsfreiheitsgesetze** 289, 408
- Informationsrecht** 289, 405, 408, 419
- Informales Verwaltungshandeln** 5, 115–117, 394–428
 - aufgabengeprägtes 403 f.
 - Bedeutung als Handlungsform 395 f., 397 f.
 - Information 405–421
 - Rechtsschutz 117, 422–427
 - regelungsbezogenes 399–402
 - Warnungen 412–421
- Innenrecht** 153 f.
- Inanzielle Zuständigkeit s. Zuständigkeit**
- Inzidente Normenkontrolle** 451

- Junktivklausel** 552
- juristische Person des öffentlichen Rechts** 66–69, 234

- Klagearten** 106–126, 676, 694–702
 - Funktion 22, 97–100

- Anfechtungsklage *s. dort*
- Eilrechtsschutz *s. dort*
- Feststellungsklagen *s. dort*
- Leistungsklagen *s. dort*
- Verpflichtungsklage *s. dort*
- Klagebefugnis** 22, 86–88, 89–91, 92–94
- KI** *s. Digitalisierung*
- Kirchen** 48, 376
- Kollisionsregeln** 158–161, 657 f.
- Kommunalverwaltung** 220 f., 441–444
- Konnexität** 211
- konditionale Programmierung** 148, 163, 201 f.
- Kontrolle der Verwaltung („nachgängige“)** 21 f., 498–501
 - als Hauptaufgabe des Verwaltungsrechts 21 f., 498–501
 - Rechtsschutz *s. dort*
- Kontrollerlaubnis** 169–172
- Konzession** 370
- Kooperation** 66–69, 130, 228 f., 375, 603–611 *s. auch Kooperationsverwaltungsrecht*
 - als Grundmodus des Verwaltungsrechts 66–69, 375, 399, 603–611
 - zwischen Behörden und privaten Akteuren 228 f., 603–611
- Kooperationsverwaltungsrecht** 130, 603–611
- koordinationsrechtlicher Vertrag** *s. Verwaltungsverträge*
- Kopplungsverbot** 358, 388
 - bei Nebenbestimmungen 358
 - bei Verträgen 388
- Körperschaft des öffentlichen Rechts** 70 f., 215–217, 220 f.
- Kreis** *s. Landkreis*
- Kreistag** 235

- Landesbehörde** 212
- Landesrecht** 58, 146–157, 158, 614 f., 620–625, 657 f.
 - Bedeutung im Verwaltungsrecht 151, 208, 625
- Landesverfassung** 10, 146
- Landesverwaltung** 208, 212–214, 215–219, 614, 625, 657
 - Aufbau der 212–214, 215–219, 235
- Landkreis** 220 f., 235
- Landrat** 221, 235
 - als untere staatliche Behörde 235
- Legitimationsketten** 212, 448, 629
- Legislativenteignung** *s. Enteignung*

- legislatives Unrecht** 564, 573
- Leistungsklagen** 113 f., 117, 423, 424–427
- Leistungsstörungen** 391
- Leistungsverwaltung** 130, 131–133, 582
 - Begriff 131, 133
 - Bedeutung 131–133, 582
 - Formen von Verwaltungsleistungen 131–133
- Leitbegriffe** *s. Rechtswissenschaft*

- materielle Gesetze** 149–152, 434–439, 440–444
- Mediation** 287, 639
- Mehrebenensystem** 10, 146–157, 614–619 *s. auch Europarecht, Grundgesetz, Landesrecht*
- Mischverwaltung** 210
- Mitwirkung anderer Behörden** 278 f., 291, 337
- Mitwirkung eines Ausschusses** 278 f., 291
- Mitwirkungspflicht, des Beteiligten** 278 f., 284
- Modifizierte Subjektstheorie** 318, 690
- Monitoring** 283

- Nachbarklage** 89–91, 543
- Nebenbestimmungen** 353–361
 - Auflage *s. dort*
 - Auflagenvorbehalt *s. dort*
 - Bedeutung 353
 - Bedingung *s. dort*
 - Befristung *s. dort*
 - modifizierende Auflage *s. Auflage*
 - Rechtsgrundlagen 353, 357 f.
 - Rechtsschutz 359
 - Unzulässigkeit 357
 - Widerrufsvorbehalt *s. dort*
 - Zulässigkeit bei Ermessensentscheidungen 358
 - Zulässigkeit bei gebundenen Entscheidungen 357
- Nichtigkeit eines Verwaltungsakts** 332, 334–337
 - Generalklausel 334, 336
 - Negativliste 337
 - Offensichtlichkeit eines Fehlers 335 f.
 - Positivliste 335
 - Rechtsschutz 335
 - schwerwiegende Fehler 336
 - Systematik 334
- normative Ermächtigungslehre** 199
- Normenhierarchie** 8–14, 146–157, 158–161, 657 f.

- Normenkontrolle** 121 f., 159, 451–454, 698
 – inzidente Normenkontrolle *s. dort*
Normsetzung *s. Rechtssetzung*
- Oberste Bundesbehörden** 212, 222, 224 f., 627
- Öffentlich-rechtlicher Vertrag** *s. Verwaltungsverträge*
- öffentliche Einrichtungen** 257 f., 365 f.
- Öffentliche Sachen** 252–261
 – Arten 254–258
 – Begründung, Änderung, Aufhebung des Status 259 f.
 – Begriff und Funktion 252 f.
 – im Anstaltsgebrauch 258
 – im Gemeingebrauch *s. Gemeingebrauch*
 – im Sondergebrauch 257
 – im Verwaltungsgebrauch 258
 – Indienststellung 253, 259
 – Sondernutzung 255 f.
 – Wesen 252 f.
 – Widmung, Entwidmung 253, 259 f.
- Öffentliche Verwaltung**
 – Begriff und Erscheinung der 2–7, 15–18
 – Handlungsformen der Verwaltung *s. Handlungsformen*
 – Organisationsformen der Verwaltung *s. Formenwahlfreiheit, Organisation der Verwaltung, Organisationswahlfreiheit*
- öffentliches Baurecht**
 – als Teil des Planungsrechts 181, 446, 453
 – örtliche Zuständigkeit 453
- öffentliches Recht**, 318 *s. auch Modifizierte Subjektstheorie, Verwaltungsrecht*
- Örtliche Zuständigkeit** 68
- Onlinezugangsgesetz** 267, 632
- Organ** 234 f., 251
- Organisation der Verwaltung** 230–251, *s. auch Behörde*
 – föderale Aufgliederung 66–69
 – in öffentlich-rechtlicher Form 70 f.
 – in privatrechtlicher Form 72–77
 – mittelbare Staatsverwaltung *s. Staatsverwaltung*
 – unmittelbare Staatsverwaltung 212–214 *s. Staatsverwaltung*
- Organisationswahlfreiheit** 72–77
- Organkompetenz** 251
- Organleihe** 235
- Organwalter** *s. Amtsträger*
- Parlamentsgesetze** *s. formelle Gesetze*
- Personalkörperschaft** 217
- Plan** 181, 295–297, 445–447, 600 f., 667
- planende Verwaltung** 130, 181, 201, 295–306, 445–447, 582
- Planfeststellung** 272, 298–306, 600 f., 667
 – Ablauf 298 f.
 – Abschluss durch Verwaltungsakt 300
 – Abwägung *s. dort*
 – als förmlichesungsverfahren 295, 298, 301
 – Beteiligte 298, 600
 – Präklusion *s. dort*
- Planung** 181, 201, 296, 445–447
- Planungssicherheit** 302 f., 306, 446 f.
- Planungsverbände** 181, 296, 399
- Polizeirecht** 166–168
 – Bedeutung für das rechtsstaatliche Verwaltungsrecht 166–168, 585, 601
- Präklusion** 299, 600
- Präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt** *s. Verbot mit Erlaubnisvorbehalt*
- Primärrechtsschutz** *s. Rechtsschutz, Klagearten*
- Privatautonomie** 357, 388 f.
- Privatisierung** 74–77
 – Arten 74
 – Gründe 72, 77
 – formelle 74
 – funktionale 74
 – materielle 74
- Privatrecht** 72–77, 363–368, 369–374
 – Abgrenzung zum öffentlichen Recht 95, 318
 – Wahlfreiheit 72–77, 100, 228, 255, 363–368
- Prognose- und Risikoentscheidungen** 199
- Prozessvergleich** 380
- Prüfungs- und Verwerfungskompetenz** 159, 451–454,
 – formelle Gesetze *s. Normenkontrolle*
 – Rechtsverordnungen und Satzungen 159, 453 f.
- Prüfungsentscheidungen** 199 f.
- Rahmenverantwortung** 136
- Realakt** 398, *s. auch informales Verwaltungshandeln*
- Rechtsaufsicht** 504
- Rechtsbegriff, unbestimmter** *s. unbestimmter Rechtsbegriff*
- Rechtsbehelfsbelehrung, Rechtsmittelbelehrung** 340, 512 f.
- Rechtsetzung, exekutive** 432–455
 – Pläne 445–447 *s. auch Plan, Planung*

- Rechtsschutz 451–454, s. auch *Prüfungs- und Verwerfungskompetenz*
- Rechtsverordnung 434–439 s. auch *dort*
- Satzung 440–444 s. auch *dort*
- Verwaltungsvorschriften und „Soft Law“ 448–450, s. auch *Verwaltungsvorschriften, soft law*
- Rechtsfähigkeit** 67, 218, 227, 230
- Rechtsgrundsätze, allgemeine** 144, 155, 570
- Rechtsquellen** 144f.
 - Normenhierarchie s. *dort*
 - Rechtsquellen des Verwaltungsrechts s. *dort*
- Rechtsschutz** 21 f., 97–99, 106–123
 - als Grundaufgabe des Verwaltungsrechts 21 f. s. auch *Kontrolle der Verwaltung* („nachgängige“)
 - Formen 97–99, 106–126
 - im Europarecht 123–126
 - Klagearten s. *dort*
 - Abgrenzung Primärrechtsschutz und Sekundärrechtsschutz 548–551
 - Widerspruchsverfahren s. *dort*
- Rechtsschutzgarantie** 21 f., 79, 86–94, 97 f., 422 f., 454, 482
- Rechtsquellen des Verwaltungsrechts** 23–25, 144 f., 146–157, 158–161
 - Verfassungsrecht im Mehrebenensystem 146 s. auch *Grundgesetz, Mehrebenensystem*
 - Parlamentsgesetze s. *dort*
 - Rechtsverordnungen s. *dort*
 - Satzungen s. *dort*
 - Soft law s. *dort*
 - Verwaltungsvorschriften s. *dort*
- Rechtsverhältnis** 6, 54–56, 368, 376–379, 452, 486
- Rechtsverordnung** 149–151, 432 f., 434–439, 451–454, 620–624
 - als Rechtsquelle des Verwaltungsrechts 25, 149–151
 - Baurecht 453
 - Ermächtigung 149–151
 - Ermächtigungsgrundlage 149–151, 432, 434 f.
 - Ermessen 436
 - Fehlerfolgen 439
 - materielle Anforderungen 438
 - Polizeirecht 430, 434, 620
 - Rechtmäßigkeitsanforderungen 150, 434 f., 436–439
 - Rechtsschutz 451–454, s. auch *Prüfungs- und Verwerfungskompetenz*
 - Verfahren 436
 - Vorkommen 432, 620–624
 - Wesen 432, 434 f., 620
 - Zitiergebot 437
 - Zuständigkeit 430, 434
- Rechtswidrigkeit** s. auch *Prüfungs- und Verwerfungskompetenz*
 - der Amtshandlung 559
 - eines Parlamentsgesetzes 453 f. s. auch *Prüfungs- und Verwerfungskompetenz*
 - einer Rechtsverordnung 453 f. s. auch *Prüfungs- und Verwerfungskompetenz*
 - einer Satzung 444, 453
 - eines Verwaltungsakts 345–347, 522, 526 f.
 - eines Verwaltungsvertrags 390
 - formelle 275–289, 290–293
 - innerdienstlichen Weisungen 245
- Rechtswissenschaft** s. *Verwaltungsrechtswissenschaft*
- Regelung** 320–323
 - konkret-individuell 326–328
- Regulierungsermessen** 202
- Repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt** s. *Verbot mit Befreiungsvorbehalt*
- Richterrecht**
 - Als Rechtsquelle 155
 - im Staatshaftungsrecht 549–551, 554, 570 f., 572 f.
- Richtlinien** 124, 147
- Risiko**
 - als verwaltungsrechtsdogmatisches Konzept 49, 169, 199, 488
- Rücknahme von Verwaltungsakten** 522–525, 526–533
 - Begriff des belastenden Verwaltungsakts s. *Belastender Verwaltungsakt, Begriff*
 - Begriff des begünstigenden Verwaltungsakts s. *begünstigender Verwaltungsakt, Begriff*
 - Entschädigungspflicht 528
 - Ermessen 527
 - geldwerter Verwaltungsakt 528
 - rechtswidrige begünstigende Verwaltungsakte 528–530
 - rechtswidrige belastende Verwaltungsakte 527
 - Rücknahmefrist 531–533
 - sonstige begünstigende Verwaltungsakte 530
 - Subventionsbescheid 533
 - Vertrauensschutz 528–530
- Rücksichtnahmegebot** 90

Sachen, Öffentliche s. *Öffentliche Sachen***Satzung**

- Bebauungsplan 296, 444, 446, 594

Satzungen 440–444

- als Rechtsquelle des Verwaltungsrechts 25, 59, 119, 149–152, 440
- Ermächtigung 152, 432, 440
- Ermächtigungsgrundlage 441
- Fehlerfolgen 444
- Rechtmäßigkeitsanforderungen 441, 442 f.
- Rechtsschutz 444, 453
- Vorkommen 440 f.
- Wesen 440

Satzungsautonomie 441, 443**Schlicht-hoheitliche Maßnahmen** s. *informelles Verwaltungshandeln***Schlichtes Verwaltungshandeln** s. *informelles Verwaltungshandeln***Schuldverhältnis, verwaltungsrechtliches** 551**Schule** 5, 38, 103, 133, 135, 325, 395**Schutz der Bürger** 21 f., 47–53, 54–56, 86–88, 266 f., 670 f. s. *auch effektiver Rechtsschutz, Klagearten, Rechtsschutzgarantie***Schutznormen** 90 f., 182, 370, 424–426**Schutznormtheorie** 89–91, 182, 424–426**Schweigen** 316**Sekundärrechtsschutz** s. *auch Verwaltungshaftung*

- Abgrenzung Primärrechtsschutz s. *Rechtsschutz*
- bei rechtmäßigem Staatshandeln 548 f., 552–557
- bei rechtswidrigem Staatshandeln 548 f., 558–573
- Amtshaftung s. *dort*
- Aufopferung s. *dort*
- Enteignung s. *dort*
- Folgenbeseitigung s. *dort*
- und Primärrechtsschutz s. *dort*

Selbstbindung, der Verwaltung 51, 188–190, 535**selbständige Informationsrechte** 289 s. *auch Akteneinsicht, Informationsrecht***Selbstvornahme** 467, 469, 473**Simulation** 283, 630**sofortiger Vollzug** 475–481

- Abgrenzung von der sofortigen Vollziehbarkeit 475–478
- Abgrenzung von der unmittelbaren Ausführung 480
- Begriff 475

- Rechtmäßigkeit der fiktiven Grundverfügung 479, 481

- Rechtsschutz 476 f.

- Voraussetzungen 479, 481

- Wesen 475

Soft law 124, 429, 432, 450, 455**Sollvorschrift** 193, 418**Sonderrechtstheorie** 560**Staatshaftungsgesetz** 551**Staatsgewalten** 8–14, 15, 66–69, 185 f., 614 s. *auch Grundrechtsbindung, Mehrebenensystem***Staatshaftung** s. *Sekundärrechtsschutz***Staatsverwaltung**

- mittelbare 70 f., 215–227 s. *auch Körperschaft des öffentlichen Rechts, Anstalt, Stiftung des öffentlichen Rechts*

- unmittelbare 70 f., 212–214

Standardmaßnahme 167, 591, 612**Steuerung („vorgängige“)** 23–25

- als Hauptfunktion des Verwaltungsrechts 23–25, 498–501

- Steuerungswissenschaftlicher Ansatz s. *Verwaltungsrechtswissenschaft*

Stiftung des öffentlichen Rechts 70 f., 219**Straßenrecht** 254, 260**Straßenverkehrsrecht** 260**Studentenwerk** 440**subjektive öffentliche Rechte**

- Begriff 55 f.
- Grundrechte als 54–56, 86–88
- Unionsrecht 85

subjektives öffentliches Recht

- Bedeutung 54–56, 86–88, 670 f.
- Begriff 55 f.
- Klagebefugnis s. *dort*
- Schutznormtheorie 89–91
- und objektive Pflicht 87, 670 f.
- Verfahrensrechte als 266

subjektives Recht s. *subjektives öffentliches Recht***Subjektstheorie, modifizierte** s. *Modifizierte Subjektstheorie***subordinationsrechtlicher Vertrag** 377, 380–384

- Austauschvertrag s. *dort*
- Vergleichsvertrag s. *dort*

Technische Anweisung Lärm 449**Technische Anweisung Luft** 449**Teilbescheid/Teilgenehmigung** 351 f.**Träger öffentlicher Verwaltung** 66–69, 70–77

Treu und Glauben 392**Übermaßverbot** *s. Verhältnismäßigkeit***Umdeutung eines Verwaltungsakts** 291**Umweltvereinigungen**

- Klagerechte 87, 92–94
- prokuratorische Klagerechte 87, 92–94

Unbeachtlichkeit von Verfahrensfehlern 290–294, 665

- Ermessensentscheidungen 291
- Folgen der Unbeachtlichkeit 290–294, 515, 665
- gebundene Entscheidungen 291
- Reichweite 290–294, 665
- Voraussetzungen 291

Unbestimmter Rechtsbegriff 166, 187**Unionsrecht** *s. Europäische Union, Europarecht, Europäisierung***Unionsrechtlicher Staatshaftungsanspruch** 570–573

- Bedeutung 570, 572
- Durchsetzung 571, 573
- Haftung der Europäischen Union 570 f.
- Haftung der Mitgliedstaaten für die Verletzung von Unionsrecht 572 f.
- legislatives Unrecht 573
- Umfang des Anspruchs 571, 573

Unionsrechtskonforme Auslegung

- bei europarechtswidrigen Beihilfen 533
- *s. Vorlageverfahren*

Universität 48, 152, 215, 217, 403**unmittelbare Ausführung** 480**Unmöglichkeit**

- als Nichtigkeitsgrund eines Verwaltungsakts 335
- als Vollstreckungshindernis 470

Unterlassungen

- Unterlassungsanspruch *s. dort*
- Unterlassung im Vollstreckungsrecht *s. Verwaltungsvollstreckung*

Unterlassungsanspruch

- Abwehrensanspruch *s. dort*
- Ausschluss bei Planfeststellungsbeschluss 300
- Unterlassungsklage 422–427
- vorbeugender Unterlassungsanspruch 412, 421

Untersuchungsgrundsatz 283**Verantwortung**

- als Schlüsselbegriff des Verwaltungsrechts 134–136

- Formen: *s. Auffangverantwortung, Erfüllungsverantwortung, Rahmenverantwortung, Gewährleistungsverantwortung*

Verbandskompetenz 220 f.**Verbandsklage** 93**Verbot**

- mit Erlaubnisvorbehalt 169–172
- mit Befreiungsvorbehalt 173–175

Verfahren *s. Verwaltungsverfahren***Verfahrensrechte**

- Durchsetzbarkeit 290–293 *s. auch Unbeachtlichkeit von Verfahrensfehlern*

Verfassungsorgane 212**Verfassungsrecht im Mehrebenensystem** 10, 146, 614–619**Verfügung**

- Grundverfügung im Vollstreckungsrecht *s. Verwaltungsvollstreckung*
- als hoheitliche Maßnahme 309, 318 *s. auch Verwaltungsakt*

Vergaberecht 369–374**Vergleichsvertrag** 380 f., 387**Verhältnismäßigkeit**

- als Grundpflicht des Verwaltungshandelns 11, 146, 193
- Entstehung und normative Verankerung 11, 166, 601
- Ermessen *s. dort*

Verkehrszeichen 328**Verordnung** *s. Rechtsverordnung***Verpflichtungsklage** 108–110, 694**Vertrag** *s. Verwaltungsverträge***Vertrauensschutz**

- Rücknahme von Verwaltungsakten 528–530, 533

Verwaltung *s. Öffentliche Verwaltung*

- Organisation *s. dort*

Verwaltungsakt 106–110, 308–318

- Abgrenzung zu anderen Handlungsformen 107, 309, *s. auch Merkmale*
- Adressaten, Adressatenauswahl 106, 279, 326 f.
- Allgemeinverfügung *s. dort*
- Änderung der Sach- oder Rechtslage 347
- Anfechtbarkeit 106–110, 345–347, *s. auch Anfechtungsklage*
- Arten 341
- Aufhebbarkeit 345–347, *s. auch Aufhebung von Verwaltungsakten*
- Aufhebung *s. Aufhebung von Verwaltungsakten*
- Auflage *s. dort*
- äußere Wirksamkeit 338

- automatisierter 349
- Bedeutung 309 f.
- Bedingung *s. dort*
- befehlender 341
- Befristung *s. dort*
- Begriff *s. Merkmale*
- Begründung 333
- begünstigender *s. begünstigender Verwaltungsakt, Begriff*
- Bekanntgabe *s. dort*
- belastender *s. Belastender Verwaltungsakt, Begriff*
- Bestandskraft *s. dort*
- Bestimmtheit *s. dort*
- Dauerverwaltungsakt/ mit Dauerwirkung *s. dort*
- Definition *s. Merkmale*
- Drittwirkung 331, 475 f., 525, 543
- elektronischer 249, 333
- Erledigung 332
- Ermächtigungsgrundlage 331
- Fehlerfolgen *s. Fehlerfolgen beim Verwaltungsakt*
- feststellender 341
- fiktiver 341
- formelle Rechtmäßigkeit 333, 346
- Formfreiheit 333
- Formvorschriften 333
- Funktionen 348–350
- gestaltender 341
- geschichtliche Entwicklung 311, 314
- Heilbarkeit von Verfahrensfehlern *s. dort*
- Heilung 291
- innere Wirksamkeit 341
- Kehrseitentheorie 331
- Konkretisierungsfunktion 311
- materielle Rechtmäßigkeit 346
- Merkmale 313–329
- Mitwirkung anderer Behörden *s. dort*
- Mitwirkung ausgeschlossener Personen 280–282, 337
- Nachschieben von Gründen 291
- Nebenbestimmungen *s. dort*
- Nichtigkeit *s. Nichtigkeit eines Verwaltungsakts*
- privatrechtsgestaltender 341
- Prüfungsaufbau 329
- Rechtsbehelfsbelehrung, Rechtsmittelbelehrung *s. dort*
- Rechtsfolgen 341–349 *s. auch Bestandskraft*
- Rechtsschutz *s. dort*
- Regelung 320–323
- Schriftform 309
- Tatbestandswirkung 342
- teilautomatisierter *s. automatisierter*
- Teilbescheid/Teilgenehmigung *s. dort*
- Teilrechtswidrigkeit 352
- Umdeutung *s. Umdeutung eines Verwaltungsakts*
- Unmöglichkeit 335
- „VA-Befugnis“ 331
- Verfahrensfunktion 290–293, 665 *s. auch Aufwertung des Verfahrensgedankens*
- vollautomatisierter *s. automatisierter*
- Vollstreckung *s. Verwaltungsvollstreckung*
- Vorbescheid *s. dort*
- vorläufiger 351
- vorsorglicher 351
- Widerruf *s. Widerruf von Verwaltungsakten*
- Wiederaufgreifen des Verwaltungsverfahrens *s. dort*
- Wirksamkeit *s. Wirksamkeit eines Verwaltungsakts*
- Zusicherung *s. dort*
- Zweitbescheid *s. dort*
- Verwaltungshaftung** 547–574
 - Amtshaftung *s. dort*
 - Aufopferung *s. dort*
 - Ausgleich für rechtmäßiges Staatshandeln 548 f., 552–557
 - Ausgleich für rechtswidriges Staatshandeln 548 f., 558–573
 - Abgrenzung der Begriffe: Primärrechtsschutz und Sekundärrechtsschutz *s. Rechtsschutz*
 - Enteignung und verwandte Eingriffe *s. Enteignung, enteignender und enteignungsgleicher Eingriff*
 - Europarechtliche Haftungsansprüche *s. unionsrechtlicher Staatshaftungsanspruch*
 - Folgenbeseitigung *s. dort*
- Verwaltungshelfer** 228
- Verwaltungsorganisation** *s. Verwaltung, Behörde*
- Verwaltungspraxis** 30, 115, 118, 450 *s. auch Selbstbindung, der Verwaltung*
- Verwaltungsprivatrecht**
 - privatrechtsförmige Verwaltung 72–77
 - Handeln durch Privatrecht 100 f., 363–368, 369–374
- Verwaltungsrecht**
 - allgemeines 24, 32 f., 127–130, 581

- als Kontroll- und Steuerungsinstanz s. *Steuerung* („vorgängige“), *Kontrolle der Verwaltung* („nachgängige“)
- Begriff 18, 19, 28–30, 32 f., 127–130
- besonderes 24, 576–580, 585–590, s. auch *öffentliches Baurecht*, *Polizeirecht*
- Handlungsanteile der Akteure 32 f., 659–574
- Typen, s. *Eingriffsverwaltung*, *Leistungsverwaltung*, *Daseinsfürsorge*, *Gewährleistungsverwaltungsrecht*, *Regulierungsrecht*
- Verhältnis zum Europarecht 26 f.
- Verhältnis zum Verfassungsrecht 8–13
- Verwaltungsrecht, Definition** 18
- verwaltungsrechtlicher Vertrag** s. *Verwaltungsvertrag*, *öffentlich-rechtlicher Vertrag*
- Verwaltungsrechtsverhältnis**
- Arten 6
- Bedeutung 6, 52 f., s. auch *subjektiv-öffentliche Rechte*
- Begriff 6, 52 f.
- Beteiligte 104
- multipolares 53, 104 s. auch *Dreiecksverhältnisse*
- Verwaltungsrechtswissenschaft**
- Aufgabe 137 f., 581–583, 672–674
- Begriff 29 f., 32 f.
- historische Etappen 127–130
- Typisierung, s. *Eingriffsverwaltung*, *Leistungsverwaltung*, *Daseinsfürsorge*, *Gewährleistungsverwaltungsrecht*, *Regulierungsrecht*
- Verwaltungsverfahren**
- Akteneinsichtsrecht der Beteiligten s. *Akteneinsicht*
- Anhörung Beteiligter s. *dort*
- Befangenheit 280–282
- Begriff im engeren Sinne 263 f.
- Begriff im weiteren Sinne 263 f.
- Behördenbeteiligung 278 f., 337
- Beteiligte 53, 104, 278 f.
- Beteiligtenfähigkeit 95, 278 f.
- Beteiligung Betroffener 278 f., 298 f., s. auch *Anhörung Beteiligter*
- „dienende Funktion“ 262, 266, 268–270, 275 f., 286
- Eigenwert 266, 268–270, 287
- Einleitung 276
- europäisches 274
- Fehler im Verwaltungsverfahren 290–293
- förmliches 272, s. auch *Planfeststellungsverfahren*
- Funktionen 266, 268–270
- Grundtypen von Verwaltungsverfahren 271–274
- Heilung von Verfahrensfehlern s. *Heilbarkeit von Verfahrensfehlern*
- Mitwirkungspflichten, -obliegenheiten 284
- nicht-förmliches 271, 275
- notwendige Hinzuziehung Dritter 279
- Planfeststellungsverfahren s. *dort*
- Präklusion s. *dort*
- Rechtsbehelfsverfahren 271
- Untersuchungsgrundsatz 283–285
- Verfahren über die einheitliche Stelle s. *einheitliche Stelle*
- Wiederaufgreifen s. *Wiederaufgreifen des Verfahrens*
- Verwaltungsverfahrensgesetz**
- Anwendungsbereich 271–273, 385
- Ausnahme vom Anwendungsbereich 271 f.
- Bedeutung 24, 263
- Entstehungsgeschichte 24
- Verfahrensarten 271 f.
- Verwaltungsvertrag/Verwaltungsverträge**
- 111–114, 362–393
- Abgrenzung zum Verwaltungsakt 363, 390
- Anpassung des Vertrags 392
- Austauschvertrag s. *dort*
- Bedeutung 363–368, 375
- Begriff 368, 376 f.
- Begriffsmerkmale 363–368, 375 f.
- Beteiligte 368, 376 f.
- europarechtlicher 125
- Fehlerfolgen 390
- Fortentwicklung 362, 268, 375 f., 379
- Grenzen der Zulässigkeit 379, 385–388
- koordinationsrechtlicher 378
- Koppelungsverbot s. *dort*
- Kündigung 392
- Leistungsstörungen 391 f.
- materielle Anforderungen 387 f.
- Nichtigkeit 389
- privatrechtliche Verträge 362, 363–368, 369–374, 376
- Rechtsweg 113 f.
- Schriftformerfordernis 386
- schwebende Unwirksamkeit 386
- statthafte Klageart 113 f.
- subordinationsrechtlicher s. *dort*
- übereinstimmende Willenserklärungen 376

- Unterwerfung unter die Zwangsvollstreckung 391
- Verbotsgesetz 389
- Vergleichsvertrag *s. dort*
- Vollstreckung 391, 459
- Zulässigkeit 368, 385–389
- Zuordnung zum öffentlichen Recht 376
- Zustimmung Dritter 368
- Zustimmung von Behörden 368
- Verwaltungsvollstreckung** 456–496
 - Bedeutung 457
 - Definition 457
 - Ersatzvornahme *s. dort*
 - Erzwingung von Handlungen, Duldungen und Unterlassungen 462 f., 466–470
 - Formen 458, 462 f.
 - gestrecktes Vollstreckungsverfahren *s. Vollstreckungsverfahren, gestrecktes*
 - Kosten 470–473
 - Rechtsgrundlagen 460, 462–470, 479
 - Rechtsschutz *s. Eilrechtsschutz*
 - sofortiger Vollzug *s. dort*
 - unmittelbarer Zwang *s. Zwangsmittel*
 - verkürztes Verfahren 479
 - Vollstreckung und Geldforderungen *s. Vollstreckung von Geldforderungen*
 - Zwangsgeld *s. dort*
 - Zwangshaft *s. Zwangsmittel*
 - Zwangsmittel *s. dort*
- Verwaltungsvorschriften** 153 f., 448 f.
 - als Rechtsquelle des Verwaltungsrechts 153 f.
 - als Steuerungsinstrument der Verwaltung 153 f., 448 f.
 - Außenwirkung 153, 449
 - Bindungswirkung 448 f.
 - ermessenslenkende 449
 - gesetzesvertrende 449
 - norminterpretierende 449
 - normkonkretisierende 449
 - Rechtmäßigkeitsanforderungen 153
 - Wesen 153 f., 448 f.
- Verwaltungszwang** 466
- Vollstreckung** *s. Verwaltungsvollstreckung*
- Vollstreckung von Geldforderungen** 462, 464 f.
 - Verfahren 464 f.
 - Voraussetzungen 465
- Vollstreckungsverfahren, gestrecktes** 470, 474
 - allgemeine Vollstreckungsvoraussetzungen 470, 474
 - Androhung eines Zwangsmittels *s. dort*
 - Anwendung eines Zwangsmittels *s. dort*
 - Festsetzung eines Zwangsmittels *s. dort*
 - Verfahrensschritte 470
 - Verhältnis der Stufen zueinander 470
 - Wirksamkeit der Grundverfügung 470
- Vollziehung/Vollziehbarkeit**
 - sofortige 475–478
- Vollzug**
 - sofortiger *s. sofortiger Vollzug*
 - Haftung der Mitgliedstaaten für die Verletzung von Unionsrecht *s. unionsrechtlicher Staatshaftungsanspruch*
- Vollzug von Bundesgesetzen**
 - Bundesauftragsverwaltung *s. dort*
 - bundeseigene Verwaltung *s. dort*
 - durch die Länder als eigene Angelegenheit 208
- Vollzug von Landesgesetzen** 208
- Vollzugsfolgenbeseitigungsanspruch** 567
- Vorbehalt des Gesetzes** 62–65, 415
- Vorbereitungs- und Teillakte** 264, 321
- Vorbescheid** 351
- Vorlageverfahren** 639
- Vorrang des Gesetzes** 60 f., 146, 389, 419, 657 f.
- Weisung** 245 f., 325
 - Außenwirkung einer 325
 - Weisungsfolgepflicht und Weisungsfreiheit 245 f.
- Wesentlichkeitstheorie** 150, 435
- Widerruf**
 - von Äußerungen 568
 - von Verwaltungsakten *s. Widerruf von Verwaltungsakten*
- Widerruf begünstigender Verwaltungsakte** 536–538
 - Widerrufsgründe 536–538
- Widerruf belastender Verwaltungsakte** 534 f.
 - Widerrufsgründe 536–538
- Widerruf von Verwaltungsakten**
 - Ausübung des Widerrufs 534 f.
 - begünstigende Verwaltungsakte *s. Widerruf begünstigender Verwaltungsakte*
 - belastende Verwaltungsakte *s. Widerruf belastender Verwaltungsakte*
 - Entschädigungspflicht *s. Entschädigung*
 - Ermessen 534 f., 539, 541 f.
 - Gegenstand 534
 - geldwerte Verwaltungsakte 528, 538
 - Nichterfüllung einer Auflage 537
 - Rechtsfolgen des Widerrufs 520, 534 f.

- Widerrufsvorbehalt *s. dort*
- Wirkungen des Widerrufs 520, 534
- Widerrufsvorbehalt** 354
- Widerspruchsverfahren** 108, 510–519
 - Ablauf 512 f., 693
 - Begriff und Bedeutung 510 f.
 - Einschränkung 517–519
 - Umfang 514–516
 - Widerspruchsbehörde 513 f., 518
 - Widerspruchsbescheid 513, 514
- Widmung** 253, 254–256, 259 f.
 - Entwidmung 260
 - konkludente 259
 - Rechtsfolgen 253, 260
 - Rechtsnatur 259
 - Umwidmung 260
 - Voraussetzungen 254–256, 259 f.
- Wiederaufgreifen des Verfahrens** 545
 - Gründe 545
 - im engeren Sinne 545
 - Rechtsfolgen 545
 - Verhältnis zur Aufhebung 545
 - Zweitbescheid *s. dort*
- Willenserklärung** 332, 390
- Wirksamkeit eines Verwaltungsakt** 332, 344, 346 *s. auch Bestandskraft, Nichtigkeit*
 - Ende der Wirksamkeit 344
 - Folgewirkungen 343, 346 *s. auch Bestandskraft*
- Wissenserklärung** 398
- Zusage** 351
- Zusicherung** 351
- Zuständigkeit**
 - für öffentlich-rechtliche Verträge 386
 - im Mehrebenensystem (instanziell) 58 f., 66–68, 70 f., 208–211, 212 f.
 - innerhalb einer Behörde 221 f.
 - örtliche *s. örtliche Zuständigkeit*
- Zustimmung**
 - Erlass eines Verwaltungsakts 312
- Zustimmungserfordernisse**
 - bei Erlass einer Rechtsverordnung 436
 - bei Verwaltungsvertrag 386
- Zwangsgeld** 468
 - als Beugemittel 468
 - Anwendungsbereich 468
 - Höhe 468
- Zwangsmittel** 467–469
 - Ersatzvornahme *s. dort*
 - Zwangsgeld *s. dort*
 - unmittelbarer Zwang 469
 - Zwangshaft 468
- Zwei-Stufen-Theorie** 366
 - Anwendungsbereich 366
 - öffentliche Einrichtungen 366