



Allgemeines Verwaltungsrecht

Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner LL.M.

WS 2021/2022

Gliederung

A. Grundlagen

B. Die Rechtsformen des Verwaltungshandelns

C. Das Verwaltungsverfahren

D. Das Verwaltungsrechtsverhältnis

E. Der Verwaltungsprozess

F. Das Staatshaftungsrecht im Überblick

G. Recht der öffentlichen Sachen ←

C. Entstehung, Inhalt und Beendigung

Damit eine „Öffentliche Sache“ vorliegt, muss – neben Gemeinwohlfunktion und Indienststellung für einen öffentlichen Zweck – durch staatlichen Hoheitsakt ein **öffentlich-rechtlicher Status** begründet.

Dieser Hoheitsakt wird im Gesetz meist als **Widmung** der Sache bezeichnet. Der terminus gilt als dogmatischer Schlüsselbegriff des Rechtsgebiets.

C. Entstehung, Inhalt und Beendigung

Die Widmung als **Rechtsakt** kann ein förmliches Gesetz, ein sonstiger Rechtssatz oder ein Administrativakt sein.

So ist der **Meeresstrand** durch **Landesgewohnheitsrecht** als öffentliche Sache im Gemeingebrauch gewidmet (vgl. OLG Schleswig, NJW-RR 2003, 1170, 1171; BVerwG, NVwZ 2018, 73, 75 f.).

Vorherrschend ist indes die Ausgestaltung als **Verwaltungsakt** (Allgemeinverfügung) oder die Widmung unmittelbar durch **Gesetz**.

C. Entstehung, Inhalt und Beendigung

Exemplarisch für das erste Modell ist das Straßenrecht:

§ 2 FStrG

(1) Eine Straße erhält die **Eigenschaft einer Bundesfernstraße** durch Widmung.

(6) ¹Über Widmung, Umstufung und Einziehung entscheidet die oberste Landesstraßenbaubehörde. ...

⁴Die **Entscheidung** ist in einem vom Land zu bestimmenden Amtsblatt **bekannt zu geben** ...

→ Widmung als **anfechtbarer Verwaltungsakt**

C. Entstehung, Inhalt und Beendigung

Terminologisch abweichend

§ 23 AEG (Freistellung von Bahnbetriebszwecken)

(1) Die zuständige Planfeststellungsbehörde stellt für Grundstücke, die Betriebsanlage einer Eisenbahn sind ..., auf Antrag des Eisenbahninfrastrukturunternehmens, des Eigentümers des Grundstücks oder der Gemeinde, ...befindet, die **Freistellung von den Bahnbetriebszwecken** fest, wenn kein Verkehrsbedürfnis mehr besteht und langfristig eine Nutzung der Infrastruktur im Rahmen der Zweckbestimmung nicht mehr zu erwarten ist.

C. Entstehung, Inhalt und Beendigung

Dazu LG Bonn, NVwZ-RR 2009, 93, 94:

"Zwar ist im AEG nicht die Widmung, aber in § 23 AEG die Entwidmung in Form der Freistellung von Sachen geregelt. Durch diese Vorschrift hat der Gesetzgeber das **Institut der Widmung** – zumindest hinsichtlich der bestehenden – **anerkannt.**"

- → (Ent-)Widmung einer Bahnanlage als **anfechtbarer Verwaltungsakt**

C. Entstehung, Inhalt und Beendigung

Demgegenüber sind Bundeswasserstraßen **unmittelbar kraft** formellen **Gesetzes** nach § 5 Satz 1 WaStrG ("Jedermann darf im Rahmen der Vorschriften des Schifffahrtsrechts einschließlich des Schifffahrtabgabenrechts sowie der Vorschriften dieses Gesetzes die Bundeswasserstraßen mit Wasserfahrzeugen befahren.") als öffentliche Sachen im Gemeingebrauch gewidmet (so zuletzt etwa OVG Lüneburg, NVwZ 2021, 577, 579 f.).

Anlage 1 listet die dem allgemeinen Verkehr gewidmeten Binnenwasserstraßen des Bundes auf. Wird dort eine Wasserstraße gestrichen, entfällt das Recht auf Gemeingebrauch, so BVerwG, NVwZ-RR 2016, 36 ff.

C. Entstehung, Inhalt und Beendigung

Entsprechendes nach § 1 LuftVG für den **Luftraum** und nach den Landeswassergesetzen und den ihnen anliegenden Verzeichnissen (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 1 LWG NW) für die **Gewässer** erster und zweiter Ordnung.

Die Widmung kann schließlich bei **anstatlich genutzten** öffentlichen Sachen **durch Satzung** erfolgen, wenn die Kommune durch Erlass entsprechender Rechtsnormen die Benutzung ihrer Einrichtungen **öffentlich rechtlich ausgestaltet** (z.B. städtisches Schwimmbad in Anstaltsnutzung).

C. Entstehung, Inhalt und Beendigung

Für die Gerichtspraxis wie auch für das Examen ist die Widmung durch **Verwaltungsakt** die **wichtigste Fallgruppe**. Die Widmung ist dabei der Idealtyp einer **dinglichen Allgemeinverfügung** i.S.v. § 35 Satz 2 VwVfG

C. Entstehung, Inhalt und Beendigung

§ 6 StrWG NRW

(1) ¹**Widmung** ist die **Allgemeinverfügung**, durch die Straßen, Wege und Plätze die Eigenschaft einer öffentlichen Straße erhalten. ²Sie ist mit Rechtsbehelfsbelehrung öffentlich bekanntzumachen und wird frühestens im Zeitpunkt der öffentlichen Bekanntmachung wirksam.

(2) ¹Die Widmung **verfügt** die Straßenbaubehörde. ...

(6) **Durch privatrechtliche Verfügungen** oder durch Verfügungen im Wege der Zwangsvollstreckung oder der Enteignung über die der Straße dienenden Grundstücke oder Rechte an ihnen **wird die Widmung nicht berührt**.

→ **Dingliche Wirkung** der Widmung

C. Entstehung, Inhalt und Beendigung

§ 6 StrWG NRW

(1) ¹Widmung ist die Allgemeinverfügung, durch die Straßen, Wege und Plätze die Eigenschaft einer öffentlichen Straße erhalten. ²Sie ist mit Rechtsbehelfsbelehrung **öffentlich bekanntzumachen** ...

(3) In der Widmung sind die Straßengruppe, zu der die Straße gehört (**Einstufung**), und Beschränkungen der Widmung auf bestimmte Benutzungsarten, Benutzungszwecke oder Benutzerkreise sowie etwaige sonstige Besonderheiten festzulegen (**Widmungsinhalt**).

→ Widmung als **formgebundener adressatenloser Verwaltungsakt, sachenrechtliche Publizität**

C. Entstehung, Inhalt und Beendigung

Lassen sich Widmungshandlungen nicht nachweisen, kann bei Flächen der öffentlichen Hand das Institut der „**unvordenklichen Verjährung**“ zur Anwendung kommen.

OVG Münster, Beschl. v. 01.08.2002 – 7 B 892/02 -:
„Die Öffentlichkeit eines alten Weges kraft unvordenklicher Verjährung kann angenommen werden, wenn der Weg seit Menschengedenken unter stillschweigender Duldung des nicht wegebau- oder unterhaltungspflichtigen Privateigentümers in der Überzeugung der Rechtmäßigkeit **als öffentlicher Weg genutzt** worden ist.“

Zur Zulässigkeit BVerfG, NVwZ 2009, 1158 ff.

C. Entstehung, Inhalt und Beendigung

Lehrreich hierzu BVerwG, NJW 1993, 609 ff.
"Großkundgebung auf der **Bonner Hofgartenwiese**"

Die Hofgartenwiese wurde seit 1760 von der Öffentlichkeit genutzt, stand seit 1818 im Eigentum der Universität, wird seit 1895 von der Stadt unterhalten und wurde bis 1984 auch für Großveranstaltungen genutzt. 1984 beschloss jedoch der Senat der Universität, die Hofgartenwiese **künftig nicht mehr** für Großkundgebungen zur Verfügung zu stellen.

OVG Münster, Urt. v. 6.9.1991 – 23 A 1410/89 - **verneint eine unvordenkliche Verjährung** der Hofgartenwiese für Großveranstaltungen.

C. Entstehung, Inhalt und Beendigung

BVerwG, NJW 1993, 609 ff.:

„1. Art. 8 GG gewährt keinen generellen Anspruch, auf einer öffentlichen Grünfläche, die nach dem Willen ihres Trägers nicht für Großkundgebungen zur Verfügung steht, eine solche Veranstaltung durchführen zu dürfen.

2. Über den Antrag auf Zulassung einer Großkundgebung hat der Träger der öffentlichen Grünfläche nach **plichtgemäßem Ermessen** zu entscheiden. Dabei ist der Bedeutung, die dem Grundrecht der Versammlungs- und Demonstrationfreiheit im demokratischen Staat zukommt, Rechnung zu tragen.“

C. Entstehung, Inhalt und Beendigung

Anders dann aber später die FRAPORT-Entscheidung BVerfGE 128, 226 (252), wo der widmungsrechtlichen Argumentation des Landes entgegengehalten wird, der grundrechtsverpflichtete Staat dürfe dort, wo er **öffentliche Kommunikationsräume** eröffne, „... nicht unter Rückgriff auf frei gesetzte Zweckbestimmungen oder Widmungsentscheidungen den Gebrauch der Kommunikationsfreiheiten aus den zulässigen Nutzungen ausnehmen“.

C. Voraussetzungen der Widmung

1. Dingliche Verfügungsmacht

§ 6 StrWG NRW

(5) **Voraussetzung für die Widmung** ist, dass der Träger der Straßenbaulast **Eigentümer** des der Straße dienenden Grundstücks ist oder dass der Eigentümer und ein sonst zur Nutzung dinglich Berechtigter der **Widmung zugestimmt** oder den Besitz durch Vertrag überlassen haben oder dass der Träger der Straßenbaulast den Besitz des der Straße dienenden Grundstücks durch Einweisung (§ 37 Landesenteignungs- und -entschädigungsgesetz in Verbindung mit § 50) oder in einem sonstigen gesetzlich geregelten Verfahren erlangt hat.

C. Voraussetzungen der Widmung

2. Zustimmung des Unterhaltspflichtigen

§ 6 StrWG NRW

(2) ¹Die Widmung verfügt die Straßenbaubehörde. ²Ist die widmende Straßenbaubehörde nicht Behörde des Trägers der Straßenbaulast, so ist zur Widmung dessen **schriftliche Zustimmung** erforderlich.

→ **zustimmungsbedürftiger Verwaltungsakt**

C. Voraussetzungen der Widmung

3. Einhaltung der formellen Anforderungen

Zuständigkeit, Form, Inhalt

Vgl. OVG Koblenz, NVwZ 1991, 58: "Bei der Widmung handelt es sich um einen **grundstücksbezogenen Verwaltungsakt**, der nur dann dem in § 37 VwVfG niedergelegten **Bestimmtheitsgebot** genügt, wenn das davon betroffene Grundstück eindeutig bezeichnet worden ist. Eine Erstreckung der Widmungsverfügung auf irrtümlich in Anspruch genommene Grundstücksflächen ist daher grundsätzlich nicht zulässig."

C. Fehler der Widmung

Fehlen die Widmungsvoraussetzungen oder sind formelle Anforderungen nicht beachtet, ist die **Widmungsverfügung fehlerhaft**.

Ob diese Fehlerhaftigkeit, insbesondere die fehlende Zustimmung des Eigentümers, die Widmung **nichtig oder nur anfechtbar** macht, richtet sich nach den allgemeinen Fehlerfolgen des § 44 VwVfG

OVG Lüneburg, NVwZ-RR 2013, 129 ff.: "Eine in **Kenntnis der Rechtswidrigkeit** des Verwaltungshandelns erlassene Widmungsverfügung, die den privaten Eigentümer eines Wegestücks unter Missbrauch der Bestimmungen über die Bestandskraft von Verwaltungsakten und Umgehung der gesetzlichen Regelungen des Straßengesetzes faktisch enteignet, ist nichtig."

C. Beendigung des Status durch Entwidmung

Gegenstück zur Widmung ist der Rechtsakt, der die Beendigung des öffentlich-rechtlichen Sonderstatus herbeiführt. Er wird als **Entwidmung** oder – im Straßenrecht – als **Einziehung** bezeichnet.

Mit der Entwidmung **endet die öffentlich rechtliche Dienstbarkeit**, die auf der Sache lastet, und damit auch das öffentlich-rechtliche Nutzungsrecht Privater.

Das **Privateigentum** an der Sache hingegen lebt wieder uneingeschränkt auf.

C. Beendigung des Status durch Entwidmung

§ 7 StrWG NRW

(1) ¹**Einziehung** ist die Allgemeinverfügung, durch die eine gewidmete Straße die Eigenschaft einer öffentlichen Straße verliert.

²**Teileinziehung** ist die Allgemeinverfügung, durch die die Widmung einer Straße nachträglich auf bestimmte Benutzungsarten, Benutzungszwecke oder Benutzerkreise beschränkt wird. ³Einziehung und Teileinziehung sind von der Straßenbaubehörde mit Rechtsbehelfsbelehrung **öffentlich bekanntzumachen** und werden im Zeitpunkt der öffentlichen Bekanntmachung wirksam.

(2) ¹Hat eine Straße **keine Verkehrsbedeutung** mehr oder liegen überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls für ihre Beseitigung vor, so soll die Straßenbaubehörde die **Einziehung** der Straße verfügen. ...

(3) Liegen überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls für eine Teileinziehung vor, so kann die Straßenbaubehörde die **Teileinziehung** verfügen.

C. Beendigung des Status durch Entwidmung

Diese Regelungen werden in der Rechtsprechung vielfach verallgemeinert, so etwa durch OVG Magdeburg, NVwZ-RR 2012, 511 (Entwidmung eines Schiffshebewerkes):

„Eine durch planrechtliche Zulassung geschaffene besondere Zweckbestimmung kann grundsätzlich durch einen ausdrücklichen, eindeutigen und bekannt zu machenden Hoheitsakt beseitigt werden (**Entwidmung**).

Die Entwidmung stellt eine **Allgemeinverfügung** i. S. von § 35 S. 2 VwVfG dar; sie **beendet die Eigenschaft** einer Anlage als Zubehör einer Bundeswasserstraße und damit das Benutzungsrecht im Rahmen des bisherigen Widmungszweckes.“

C. Beendigung des Status durch Entwidmung

Ebenso für Sachen im Anstaltsgebrauch BVerwG, NVwZ 1993, 674; "Die **Entwidmung eines Friedhofs** ist ein gestaltender Verwaltungsakt, durch den der Friedhof seiner Bestimmung, als Ruhestätte der Toten zu dienen, entzogen und einer anderen Verwendung zugeführt wird.,,

Für Eisenbahnen BVerwG, NVwZ 1997, 920: "**Betriebsanlagen der Eisenbahn** i.S. von § 18 Abs. 1 AEG können nicht entwidmet werden, solange sie ihre Funktion beibehalten.“ Zum nachfolgenden § 23 AEG dann BVerwG, NVwZ 2010, 1159 f.

Auf Widmung oder Entwidmung bestehen für gewöhnlich **keine Ansprüche Dritter.**

C. Beendigung des Status durch Entwidmung

VGH Mannheim, NZV 1991, 85: "Die Teileinziehung einer Straße für den Fahrzeugverkehr (Einrichtung eines Fußgängerbereichs) greift nicht deshalb enteignend in den durch **Art. 14 Abs. 1 GG** geschützten Anliegergebrauch ein, weil sie die genehmigte und ausgeübte gewerbliche Nutzung eines Anliegergrundstücks als Pkw- und Omnibusparkplatz ausschließt."

VGH München, NVwZ-RR 2010, 833: "Zivile Mitbenutzer eines militärischen Flughafens haben grundsätzlich **keine Klagebefugnis gegen die Entwidmung** des Militärflugplatzes."

C. Teilweise Entwidmung (Umstufung)

Inhalt und Umfang des öffentlichen Rechtsstatus einer Sache können auch geändert, erweitert oder beschränkt werden. Dies bedarf einer **Änderung der Widmungsverfügung**

§ 8 StrWG NRW

(1) ¹Umstufung ist die **Allgemeinverfügung**, durch die eine öffentliche Straße bei Änderung ihrer Verkehrsbedeutung der entsprechenden Straßengruppe zugeordnet wird (**Aufstufung, Abstufung**). ²Die Umstufung ist mit Rechtsbehelfsbelehrung öffentlich bekanntzumachen.

(2) **Änderungen der Verkehrsbedeutung**, die eine Umstufung erforderlich machen können, haben die Straßenbaubehörden den Straßenaufsichtsbehörden anzuzeigen.

C. Teilweise Entwidmung (Umstufung)

Vgl. dazu BVerfGE 102, 167: "Die **Verwaltungszuständigkeit für Bundesautobahnen** und sonstige Bundesstraßen des Fernverkehrs im Sinne von Art. 90 Abs. 2 GG reicht jedenfalls nicht weiter als die damit korrespondierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für "den Bau und die Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr" nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG. Dies **begrenzt zugleich die Weisungsbefugnis** im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung."

→ Dem Bund steht es offen, eine als Bundesfernstraße entbehrlich gewordene Straße in Ausübung seines **Weisungsrechts** zu **entwidmen** oder dem Land nach Vereinbarung zur Übernahme zu überlassen, nicht aber zur Landesstraße **abzustufen**.