

Allgemeines Verwaltungsrecht

von
Dr. Franz-Joseph Peine
Professor an der Europa-Universität Viadrina Frankfurt/Oder

6., neu bearbeitete Auflage



C.F.Müller Verlag
Heidelberg

Inhaltsverzeichnis

	Rn	Seite
<i>Vorwort</i>		V
<i>Abkürzungsverzeichnis</i>		XVIII
<i>Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur</i>		XXIII
<i>Literatur zur Vertiefung, Gesetzessammlungen</i>		XXIV

§ 1 Einführung	1	1
I. Ein Vorurteil	1	1
II. Das Anliegen dieses Buches	2	2
III. Typische verwaltungsrechtliche Fragestellungen	3	2
IV. Problemlösungsphasen	6	4
1. Die Entscheidungsfindung	6	5
2. Die Entscheidungskontrolle	6	5
3. Der Entscheidungsvollzug	6	5
V. Der Aufbau des Buches	7	5

Teill Grundfragen

§ 2 Die öffentliche Verwaltung	8	7
I. Definitionsbemühungen	10	7
1. Anknüpfungspunkt: Die Organisation	10	7
2. Anknüpfungspunkt: Die Summe der ausgeübten Tätigkeiten	11	8
3. Anknüpfungspunkt: Die „eigentliche“ Verwaltungstätigkeit	12	8
II. Beschreibung der öffentlichen Verwaltung	13	9
III. Die Verwaltungsorganisation	19	10
1. Grundsätzliches	19	10
2. Unmittelbare Staatsverwaltung	31	15
3. Mittelbare Staatsverwaltung	34	18
§ 3 Das Verwaltungsrecht	39	24
I. Die Bestimmung des Verwaltungsrechts	40	24
1. Das Verwaltungsrecht als Teil des öffentlichen Rechts	40	24
2. Die Abgrenzung des öffentlichen Rechts vom Privatrecht	41	25
II. Die Quellen des Verwaltungsrechts	50	30
1. Die Verfassung	51	31
2. Das „einfache“ Gesetz	52	32
3. Die Rechtsverordnung	53	33

4. Die Satzung	55	34
5. Die Verwaltungsvorschrift	56	35
6. Das Gewohnheitsrecht	57	37
7. Das Richterrecht	58	37
8. Die „allgemeinen Grundsätze“ des Verwaltungsrechts	59	37
9. „Europarecht“.	59a	38
a) Verwaltungsorganisation	59b	39
b) Verwaltungskompetenzen	59c	39
c) Verwaltungsverfahren	59d	40
III. Bedeutsame „Einteilungen“ des Verwaltungsrechts.	60	41
1. „Allgemeines“ und „Besonderes“ Verwaltungsrecht	60	41
2. „Außenrecht“ und „Innenrecht“.	61	42
IV. Verwaltungshandeln auf der Grundlage des Privatrechts	62	43
1. Lückenfüllung im öffentlichen Recht durch Anwendung des Privatrechts.	62	43
2. Das sog. Verwaltungsprivatrecht	63	44
§ 4 Grundprobleme des Verwaltungsrechts	65	46
I. Ermessen der Verwaltung	65	46
1. Das Problem	65	46
2. Die Einräumung des Ermessens.	67	48
3. Ermessensfehler.	70	49
4. Ermessensreduzierung auf Null	71	51
II. Unbestimmter Rechtsbegriff und Beurteilungsspielraum	72	52
1. Das Problem	72	52
2. Die gerichtliche Überprüfung unbestimmter Rechtsbegriffe.	73	52
III. Koppelungsvorschriften	77	55
1. Das Problem	77	55
2. Lösungsvorschläge.	78	56
IV. Das subjektive öffentliche Recht	79	57
1. Begriff	79	57
2. Praktische Bedeutung	80	58
3. Voraussetzungen.	81	59
4. Kritik	83	60
5. Anspruch auf fehlerfreie Ermessensentscheidung	85	62
V. Das Verwaltungsrechtsverhältnis	86	62
1. Begriff	86	62
2. Arten.	87	63
3. Das „besondere Gewaltverhältnis“.	90	65
§ 5 Das Verwaltungsverfahrensgesetz	91	66
I. Die Entstehung des Verwaltungsverfahrensgesetzes.	91	66

II. Die Bedeutung des Verwaltungsverfahrensgesetzes	92	67
III. Der Anwendungsbereich des Bundesgesetzes	93	67
1. Öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit (§ 1 Abs. 1, 2 VwVfG).	93	67
2. Subsidiaritätsklausel (§ 1 Abs. 1 VwVfG).	94	68
3. Ausnahmen für spezielle Bereiche (§ 2 VwVfG).	95	68
IV. Der Anwendungsbereich der Ländergesetze	96	70
1. Vollzug von Landesrecht	96	70
2. Vollzug von Bundesrecht durch Landesbehörden (§ 1 Abs. 2, 3 VwVfG).	97	70
V. Die verschiedenen Typen von Landesverwaltungsverfahrensgesetzen	98	71

Teil II

Die Entscheidungsfindung und ihre Umsetzung

§ 6 Die Handlungsformen der Verwaltung	99	72
§ 7 Der Verwaltungsakt	102	74
I. Die Bedeutung des Verwaltungsakts	102	74
II. Die Funktion des Verwaltungsakts.	103	75
III. Die Begriffsmerkmale des Verwaltungsakts	108	77
1. Der Normalfall des Verwaltungsakts, § 35 Satz 1 VwVfG	109	77
a) Behörde	110	78
b) Hoheitliche Maßnahme	111	79
c) Auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts	118	82
d) Regelung	120	84
e) Einzelfall	122	86
f) Außenwirkung.	125	88
g) Zusammenfassung	128	91
h) Auslegungsgrundsätze	129	93
2. Die Allgemeinverfügung als „Spezialfall“ des Verwaltungsakts, § 35 Satz 2 VwVfG.	130	93
a) Die adressatenbezogene Allgemein Verfügung	131	94
b) Die sachbezogene Allgemeinverfügung.	132	95
c) Die benutzungsregelnde Allgemeinverfügung	133	95
d) Unterschiede zum „Normalfall“ des Verwaltungsakts	134	96
3. Die Rechtsnatur des Verkehrszeichens.	135	97
IV. Die Arten von Verwaltungsakten	136	98
1. Begünstigende und belastende Regelungen	137	99
2. Vollstreckungsfähige und nicht vollstreckungsfähige Regelungen.	140	100
3. Vorläufige, einmalige und dauerhafte Regelungen	145	103

4. Einstufige und mehrstufige Regelungen . . . . .	.148	105
5. Zustimmungsfreie und zustimmungsbedürftige (mitwirkungsbedürftige) Regelungen. . . . .	.151	106
6. Personale und dingliche Regelungen . . . . .	.154	108
7. Unabhängige und abhängige (akzessorische) Regelungen . . . . .	.155	108
8. Gebundene und Ermessensregelungen. . . . .	.156	108
9. Präventive und repressive Kontrollregelungen . . . . .	.157	109
V. Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt . . . . .	.161	111
1. Die Zulässigkeit von Nebenbestimmungen bei gebundenen Verwaltungsakten . . . . .	.163	112
2. Die Zulässigkeit von Nebenbestimmungen bei Ermessens Verwaltungsakten.....	.164	113
3. Die einzelnen Nebenbestimmungen. . . . .	.165	113
a) Die Befristung. . . . .	.165	113
b) Die Bedingung . . . . .	.166	114
c) Der Widerrufsvorbehalt . . . . .	.167	114
d) Die Auflage. . . . .	.168	115
e) Der Auflagenvorbehalt . . . . .	.169	116
f) Die „modifizierende“ Auflage. . . . .	.170	116
4. Die nachträgliche Beifügung einer Nebenbestimmung . . . . .	.171	117
VI. Die Bekanntgabe des Verwaltungsakts. . . . .	.172	117
1. Die Bedeutung der Bekanntgabe. . . . .	.172	118
a) Die rechtliche Existenz des Verwaltungsakts. . . . .	.173	118
b) Die Beendigung des Verwaltungsverfahrens. . . . .	.174	118
2. Anforderungen an die Bekanntgabe. . . . .	.175	119
3. Die fehlerhafte Bekanntgabe. . . . .	.177	120
VII. Der rechtmäßige Verwaltungsakt - formellrechtliche Anforderungen. . . . .	.179	121
1. Die Einhaltung von Zuständigkeitsvorschriften. . . . .	.180	122
a) Die örtliche Zuständigkeit . . . . .	.181	122
b) Die sachliche Zuständigkeit . . . . .	.182	123
c) Die instantielle Zuständigkeit . . . . .	.183	124
2. Die Einhaltung von Verfahrens Vorschriften.....	.184	125
a) Handeln durch geeignete Amtsträger. . . . .	.186	126
b) Die richtige Verfahrensart . . . . .	.188	127
c) Das Antragsbedürfnis . . . . .	.189	128
d) Die vollständige Sachaufklärung . . . . .	.190	128
e) Die Mitwirkung anderer Behörden. . . . .	.191	129
f) Die Beteiligung Betroffener. . . . .	.192	129
g) Die Anhörung Beteiligter. . . . .	.194	130
h) Die Beratung und Information Beteiligter. . . . .	.195	132
i) Das Recht auf Akteneinsicht . . . . .	.199	134
Exkurs: Verfahrensbeschleunigung. . . . .	.199a	136

3. Die Einhaltung von Formvorschriften	200	138
4. Die Einhaltung des Begründungsgebots	203	139
5. Sonderproblem: Die Rechtsbehelfsbelehrung	205	141
VIII. Der rechtmäßige Verwaltungsakt - materiell-rechtliche Anforderungen	206	142
1. Anforderungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes	206	143
a) Die inhaltliche Bestimmtheit	206	143
b) Die rechtmäßige Ermessensausübung	207	144
2. Anforderungen verfassungsrechtlicher Art	208	144
a) Handeln entsprechend der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage	208	144
b) Die Beachtung von Grundrechten und des Übermaßverbots	209	144
IX. Der fehlerhafte Verwaltungsakt	210	145
1. Denkbare Fehler	211	145
a) Zuständigkeitsfehler	213	146
b) Verfahrensfehler	214	146
c) Formfehler	217	148
d) Begründungsfehler	218	148
e) Materiell-rechtliche Fehler	219	149
2. Fehlerfolgen	222	150
a) Die Nichtigkeit des Verwaltungsakts	225	151
b) Die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts	233	155
3. Die Heilbarkeit des rechtswidrigen Verwaltungsakts	235	156
4. Die Unbeachtlichkeit von Verfahrens- und Formfehlern	242	160
5. Die Umdeutung eines fehlerhaften Verwaltungsakts	244	161
X. Die Wirksamkeit des Verwaltungsakts	245	163
Anhang: Aufbauschema zur Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsakts		166
§ 8 Der öffentlich-rechtliche Vertrag	250	167
I. Die Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Vertrags	250	168
II. Die Funktion des öffentlich-rechtlichen Vertrags	251	168
III. Die Zulässigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrags	253	169
IV. Die Begriffsmerkmale des öffentlich-rechtlichen Vertrags	257	171
1. Vertrag	258	171
2. Auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts	267	174
3. Begründung, Änderung oder Aufhebung eines Rechtsverhältnisses	270	176
V. Vertragsarten	272	176
1. Subordinationsrechtliche und koordinationsrechtliche Verträge	273	176
2. Verpflichtungs- und Verfügungsverträge	274	177
3. Abstrakte und kausale Verträge	275	177

4. Vergleichsvertrag	276	178
5. Austauschvertrag	277	178
VI. Der wirksame öffentlich-rechtliche Vertrag - formellrechtliche Anforderungen.	278	178
1. Zuständigkeitsfragen.	278	179
2. Das Schriftformerfordernis.	279	179
3. Das Zustimmungserfordernis.	280	180
VII. Der wirksame öffentlich-rechtliche Vertrag - materiell-rechtliche Anforderungen.	282	181
1. Der Vergleichsvertrag	283	182
2. Der Austauschvertrag.	284	183
VIII. Der fehlerhafte öffentlich-rechtliche Vertrag.	288	186
1. Die Nichtigkeitsgründe des §59 Abs. 2 VwVfG.	290	187
a) Offenkundige schwere Inhalts-und Formfehler.	291	187
b) Enumerierte Nichtigkeitsgründe.	292	187
c) Positive Kenntnis der Rechtswidrigkeit bei den Vertragsschließenden.	293	188
d) Fehlende Voraussetzung beim Vergleichsvertrag	294	188
e) Unzulässige Gegenleistung beim Austausch vertrag	295	188
2. Die generellen Nichtigkeitsgründe des § 59 Abs. 1 VwVfG.	296	189
a) Nichtigkeit nach §§ 105, 116, 117 Abs. 1, 118 und 125 BGB.	297	189
b) Verstoß gegen § 134 BGB.	298	189
c) Verstoß gegen § 138 BGB.	299	190
d) Tatsächliche objektive Unmöglichkeit, § 306 BGB	300	190
3. Die Teilnichtigkeit nach § 59 Abs. 3 VwVfG.	301	190
IX. Die Durchführung des öffentlich-rechtlichen Vertrags	302	191
1. Die Durchsetzung der Ansprüche.	302	191
2. Leistungsstörungen.	304	191
3. Anpassung und Kündigung in besonderen Fällen.	305	191
Anhang: Aufbauschema zur Rechtmäßigkeit eines öffentlich-rechtlichen Vertrags.		193
§ 9 Verwaltungsrechtliche Willenserklärungen ohne Verwaltungsaktscharakter.	308	194
§ 10 Der Realakt	312	196
I. Der Begriff des Realakts.	312	196
II. Der rechtmäßige Realakt	313	197
III. Der rechtswidrige Realakt	314	198
§11 Verwaltungsprivatrechtliches Handeln.	315	199
I. Die Grenzen verwaltungsprivatrechtlichen Handelns.	315	199
II. Die Zweistufentheorie.	316	199

Teil III

Die Kontrolle des Verwaltungshandelns und ihre Folgen

§ 12 Die Überprüfung eines erlassenen Verwaltungsakts - seine Aufhebung	321	203
I. Ausgangspunkte für die Aufhebung eines Verwaltungsakts	324	205
II. Verdrängung der §§ 48, 49 VwVfG durch Spezialnormen	327	206
III. Die Rücknahme eines rechtswidrigen belastenden Verwaltungsakts, § 48 Abs. 1 Satz 1 VwVfG.	329	207
IV. Die Rücknahme eines rechtswidrigen begünstigenden Verwaltungsakts, § 48 Abs. 1 Satz 2 VwVfG.	331	208
1. Der Geld- oder Sachleistungen betreffende Verwaltungsakt	332	208
a) Anwendungsbereich	332	208
b) Vertrauensschutz	333	209
2. Der „sonstige“ Verwaltungsakt	335	211
V. Der Widerruf eines rechtmäßigen nichtbegünstigenden Verwaltungsakts, § 49 Abs. 1 VwVfG.	341	214
VI. Der Widerruf eines rechtmäßigen begünstigenden Verwaltungsakts, § 49 Abs. 2, 3 VwVfG.	344	215
VII. Sonderregelungen für das Rechtsbehelfsverfahren	356	220
§ 13 Die Überprüfung eines beendeten Verwaltungs- verfahrens - sein Wiederaufgreifen und der Anspruch auf Neubescheidung	357	223
I. Allgemeines	357	223
II. Das Wiederaufgreifen als Ermessensentscheidung	358	224
III. Das Wiederaufgreifen nach § 51 VwVfG.	360	224
1. Die Verfahrensstufen	360	224
2. Der Zweitbescheid	361	225
3. Die Verpflichtung zum Wiederaufgreifen	366	227
a) Änderung der Sach- oder Rechtslage	367	227
b) Neue Beweismittel	368	228
c) Restitutionsgründe	369	228
4. DiePräklusionnach§ 51 Abs. 2 VwVfG.	370	228
5. Weitere das Wiederaufgreifen betreffende Bestimmungen	371	229
a) Antragsfrist	371	229
b) Zuständigkeit	372	229
c) Verhältnis zur Rücknahme und zum Widerruf	373	229
§ 14 Die Abwicklung fehlgeschlagener Leistungsbeziehungen - der öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch	374	230
I. Allgemeines	374	230

II. Die Tatbestandsmerkmale des öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs	377	231
1. Vermögensverschiebung	377	231
2. Fehlender Rechtsgrund	378	231
3. Kein Wegfall der Bereicherung	379	232
III. Die Geltendmachung des öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs	380	233
Anhang: Aufbauschema zum öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch		234
§ 15 Die Abwicklung fehlgeschlagener Leistungsbeziehungen - sonstige Ansprüche	381	235
I. Vertraglich begründete verwaltungsrechtliche Schuldverhältnisse	381	235
II. Gesetzlich begründete verwaltungsrechtliche Schuldverhältnisse	384	236
Anhang:Aufbauschema zum Anspruch aus öffentlich-rechtlicher GoA		239
§ 16 Die Rückgängigmachung rechtswidrigen Verwaltungshandelns - der Folgenbeseitigungsanspruch	387	239
I. Allgemeines	387	239
II. Die Tatbestandsmerkmale des Folgenbeseitigungsanspruchs	388	241
1. Hoheitlicher Eingriff	388	241
2. Eingriff in ein subjektives Recht	389	241
3. Rechtswidriges Handeln der Verwaltung	390	241
4. Andauern des rechtswidrigen Zustands	391	241
III. Inhalt und Grenzen des Folgenbeseitigungsanspruchs	392	241
IV. Die Geltendmachung des Folgenbeseitigungsanspruchs	396	243
§ 17 Der Ausgleich der Folgen von Staatshandeln - Schadensersatz und Entschädigung (Staatshaftung)	397	244
I. Die Amtshaftung	398	245
1. Anspruchsgrundlage und Anspruchsvoraussetzungen	400	246
a) Anspruchsgrundlage	400	246
b) Haftungstatbestand	401	247
2. Haftungsausschlüsse und Haftungsbeschränkungen	415	256
a) Sondergesetz (Art. 34 Satz 1 GG)	415	256
b) Subsidiaritätsklausel (§ 839 Abs. 1 Satz 2 BGB)	416	256
c) Mitverschulden (§§ 839 Abs. 3, 254 BGB)	417	257
d) Einrede der Verjährung (§ 852 BGB)	418	257
3. Anspruchsinhalt und Anspruchsumfang	419	258
a) Anspruchsinhalt	419	258
b) Anspruchsumfang	420	258

4. Anspruchskonkurrenzen	421	259
5. Prozessuale Fragen	422	259
a) Richtiger Anspruchsgegner (Passivlegitimation)	422	259
b) Rechtsweg	423	259
c) Prüfungsumfang der Zivilgerichte	424	260
Anhang: Aufbauschema: Schadensersatz aus Amtshaftung nach Art. 34 GG, § 839 BGB. . . . .	. . . . .	262
II. Das Aufopferungsrecht	425	262
1. Die Aufopferung im engeren Sinn	432	265
a) Rechtsgrundlagen	433	266
b) Voraussetzungen des allgemeinen Aufopferungsanspruchs.	434	266
2. Ausschluss	438	269
3. Art und Umfang der Entschädigung	439	269
4. Anspruchskonkurrenzen	440	270
5. Prozessuale Fragen	441	270
Anhang: Aufbauschema zum Anspruch aus Aufopferung iES	. . . . .	271
III. Die Enteignung	442	271
1. Voraussetzungen einer Enteignung	442	272
2. Rechtmäßigkeit der Enteignung	448	275
3. Inhalt und Höhe des Entschädigungsanspruchs.	451	276
4. Prozessuale Fragen	452	277
IV. Der enteignungsgleiche und der enteignende Eingriff	453	277
1. Die Anspruchsgrundlage beider Haftungsinstitute.	454	279
2. Der heutige Anwendungsbereich beider Haftungsinstitute	455	279
3. Anspruchsvoraussetzungen des enteignungsgleichen Eingriffs.	456	280
4. Anspruchsvoraussetzungen des enteignenden Eingriffs	461	281
5. Art und Umfang der Entschädigung	466	282
6. Anspruchskonkurrenzen	467	283
7. Prozessuale Fragen.	468	283
Anhang: Aufbauschema: Entschädigung wegen klassischer (rechtmäßiger) Enteignung iSd Art. 14 Abs. 3 GG	. . . . .	285
V. Besonderheiten in den neuen Bundesländern.	469	285
1. Überleitung des StHG-DDR.	469	285
2. Rechtsgrundlage	470	287
3. Anspruchs Voraussetzungen.....	471	287
4. Anspruchsinhalt und Anspruchsumfang.	476	289
5. Die Durchsetzung des Anspruchs.	477	290
6. Anspruchskonkurrenzen	478	290

Teil IV

**Die zwangsweise Durchsetzung
der getroffenen Verwaltungsentscheidung**

§ 18 Die Verwaltungsvollstreckung - Allgemeines	479	291
§ 19 Die Verwaltungsvollstreckung - Einzelheiten	485	293
I. Die Vollstreckung wegen Geldforderungen	485	293
II. Die Erzwingung von Handlungen, Duldungen oder Unterlassungen	487	295
1. Die Zwangsmittel	487	295
a) Die Ersatzvornahme	488	295
b) Das Zwangsgeld und die Zwangshaft	491	296
c) Der unmittelbare Zwang	492	296
2. Das Zwangsverfahren	494	297
a) Die Androhung	495	297
b) Die Festsetzung	496	298
c) Die Anwendung	497	298
3. Rechtsschutz	498	298
4. Sofortiger Vollzug, unmittelbare Ausführung	499	298

Teil V

Das Recht der öffentlichen Sachen

§ 20 Gegenstand, Funktion und Qualität des Rechts der öffentlichen Sachen	501	301
I. Gegenstand	501	301
II. Funktion	503	302
III. Qualität	504	302
§ 21 Begriff, Status und Arten der öffentlichen Sachen	504	303
I. Der Sachbegriff	505	303
II. Der öffentlich-rechtliche Status	506	303
1. Entstehung, Folgen, Inhalt	506	303
a) Entstehung	506	303
b) Folgen	508	304
c) Inhalt	512	306
2. Das Verhältnis des Rechts der öffentlichen Sachen zum Anstaltsrecht	513	306
III. Die Arten der öffentlichen Sachen	514	307
1. Öffentliche Sachen im (externen) Zivilgebrauch	515	307
a) Öffentliche Sachen im Gemeingebrauch	515	307
b) Öffentliche Sachen im Sondergebrauch	517	309
c) Öffentliche Sachen im Anstaltsgebrauch	520	311

2. Öffentliche Sachen im (internen) Verwaltungsgebrauch	523	314
3. Res sacrae	524	314
§ 22 Widmung, Veränderung des Widmungsumfangs und Entwidmung von öffentlichen Sachen am Beispiel der öffentlichen Straße	525	316
I. Die Widmung	526	317
1. Die Widmung - Allgemeines	526	317
2. Die Widmung im Straßenrecht	527	317
a) Die Rechtsnatur der Widmung	527	317
b) Die Widmungsvoraussetzungen	528	317
c) Der Inhalt der Widmungsverfügung	529	318
d) Die Wirkungen der Widmung	530	318
e) Die Bekanntgabe der Widmung	531	318
f) Der Rechtsschutz gegen die Widmung	532	318
g) Die Zuständigkeit für die Widmung	533	318
3. Die Indienststellung der Straße/Fiktion der Widmung	534	319
II. Die Veränderungen des Widmungsumfangs.	535	319
1. Die Widmungserweiterung	536	319
2. Die Teileinziehung	537	319
3. Die Änderung der Einstufung	538	320
a) Die Rechtsnatur der Umstufung	539	321
b) Die Umstufungsvoraussetzungen	540	321
c) Der Inhalt der Umstufungs Verfügung	541	321
d) Die Wirkungen der Umstufung	542	321
e) Die Bekanntgabe der Umstufung	543	321
f) Der Rechtsschutz gegen die Umstufung	544	322
g) Die Zuständigkeit für die Umstufung	545	322
III. Die Entwidmung	546	322
1. Die Entwidmung - Allgemeines	546	322
2. Die Entwidmung im Straßenrecht	547	322
a) Die Rechtsnatur der Entwidmung	547	322
b) Die Entwidmungsvoraussetzungen	548	322
c) Der Inhalt der Entwidmungsverfügung	549	323
d) Die Wirkungen der Entwidmungsverfügung	550	323
e) Die Bekanntgabe der Entwidmung	551	323
f) Der Rechtsschutz gegen die Entwidmung	552	323
g) Die Zuständigkeit für die Entwidmung	553	324
<i>Sachverzeichnis</i>		325