

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis.	XIX

A. Grundstrukturen des allgemeinen Verwaltungsrechts

§ 1 Verwaltung und Verwaltungsrecht	1
I. Geschichte der Verwaltung und des Verwaltungsrechts	1
1. Der Verwaltungsstaat	1
2. Verwaltung im absolutistischen Staat	1
3. Verwaltung im liberalen Rechtsstaat	2
4. Der moderne Verwaltungsstaat	5
a) Leistungsverwaltung, Daseinsvorsorge und Sozialstaat	5
b) Die Planungsverwaltung	5
c) Gewährleistungsverwaltung und Privatisierung	5
d) Die Risikoverwaltung	6
e) Die integrierte Verwaltung	6
f) Die elektronische Verwaltung	7
5. Fazit	7
II. Öffentliches und privates Recht	7
1. Das öffentliche Recht als Sonderrecht des Staates	7
2. Die verfassungsrechtlichen Aussagen zu einem Sonderrecht des Staates	8
3. Die Konsequenzen einer Unterscheidung in öffentliches und privates Recht	9
4. Die Abgrenzungstheorien zur Bestimmung öffentlich-rechtlicher Rechtsnormen und Maßnahmen	10
a) Die Interessentheorie	10
b) Die Subordinationstheorie (oder Subjektionslehre)	11
c) Die Subjektstheorie	12
d) Sonderrechtstheorie	12
III. Allgemeines und besonderes Verwaltungsrecht	18
IV. Verwaltungsrecht und Verfassungsrecht	18
1. Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht	18
2. Die Gemeinwohlbindung der Verwaltung	20
3. Die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	20
4. Die Grundrechtsbindung der Verwaltung	21

Inhaltsverzeichnis

5.	Verwaltungsgrundsätze mit Verfassungsrang	23
6.	Verwaltungsorganisation und Verfassung	23
V.	Verwaltungsrecht und Europarecht	23
VI.	Aktuelle Herausforderungen an die Verwaltungsrechtswissenschaft	24
§ 2	Verwaltung und Verwaltungsorganisation	26
I.	Der Begriff „Verwaltung“	26
1.	Verwaltung im formellen Sinn	26
2.	Verwaltung im materiellen Sinn	27
II.	Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts	28
1.	Der Verwaltungsträger	28
2.	Die Behörde	28
3.	Das Amt	29
4.	Das Organ	30
III.	Verwaltungszuständigkeit zwischen Bund, Ländern und EU	31
1.	Verfassungsrechtliche Grundlagen	31
a)	Ausführung der Bundesgesetze als eigene Angelegenheit der Länder	31
2.	Die Bundesauftragsverwaltung	32
3.	Die bundeseigene Verwaltung	32
4.	Die ungeschriebenen Verwaltungszuständigkeiten des Bundes	35
5.	Die Mischverwaltung	35
6.	Gemeinsame Verwaltung der Länder und Länderkooperation	36
7.	Verwaltung der EU	37
IV.	Die Verwaltungsorganisation	38
1.	Die Organisationsgewalt	38
2.	Der Verwaltungsaufbau	40
a)	Unmittelbare und mittelbare Verwaltung	40
b)	Verwaltungsaufbau der unmittelbaren Staatsverwaltung	40
c)	Die Körperschaft: Grundtypus einer als Personen- mehrheit organisierten Verwaltungseinrichtung ..	43
d)	Die Anstalt: Grundtypus einer als Sachgesamtheit organisierten Verwaltungseinrichtung	45
e)	Die Stiftung: Grundtypus einer als Vermögens- masse organisierten Verwaltungseinrichtung	46
f)	Mittelbare Staatsverwaltung durch Einrichtungen des öffentlichen Rechts	47
aa)	Selbstverwaltung	48
bb)	Die kommunale Selbstverwaltung	48
cc)	Die funktionale Selbstverwaltung	50

Inhaltsverzeichnis

§ 3	Verwaltungsrechtsverhältnis und subjektives öffentliches Recht	52
I.	Das Verwaltungsrechtsverhältnis	52
1.	Grundstruktur des Verwaltungsrechtsverhältnisses	52
2.	Vorteile des Verwaltungsrechtsverhältnisses	53
3.	Das Entstehen von Verwaltungsrechtsverhältnissen	54
II.	Das subjektive öffentliche Recht	55
1.	Grundstruktur des subjektiven öffentlichen Rechts	55
2.	Die Schutznormtheorie	57
a)	Bestimmungsmethode der Schutznormtheorie	57
b)	Das Rücksichtnahmegerbot	60
c)	Subjektive öffentliche Rechte und Risikoverwaltungsrecht	61
d)	Subjektive öffentliche Rechte und Grundrechte	64
e)	Subjektive öffentliche Rechte und Europarecht	66
§ 4	Rechtsquellen des Verwaltungsrechts	69
I.	Das Gesetz	69
1.	Das Verfassungsgesetz	69
2.	Das Parlamentsgesetz	70
II.	Die Rechtsverordnung	72
III.	Die Satzung	77
IV.	Die Verwaltungsvorschrift	79
V.	Gewohnheitsrecht und Richterrecht	81
VI.	Europarechtliche Rechtsquellen	81
1.	Das primäre Gemeinschaftsrecht	82
2.	Das sekundäre Gemeinschaftsrecht	82
a)	Die Verordnung	82
b)	Die Richtlinie	82
c)	Entscheidung, Empfehlung, Stellungnahme	83
3.	Das tertiäre Gemeinschaftsrecht	83
§ 5	Der Gesetzesvollzug	84
I.	Überblick	84
II.	Der Geltungsbereich des VwVfG	85
III.	Die Sachverhaltsermittlung	86
1.	Der Untersuchungsgrundsatz	86
2.	Die Mitwirkungspflicht	87
IV.	Die Subsumtion	88
1.	Der Beurteilungsspielraum	88
2.	Fallgruppen für behördliche Beurteilungsspielräume	89
a)	Die Bewertung in prüfungs- und prüfungsähnlichen Entscheidungen	89
b)	Dienstliche Beurteilungen	90
c)	Bewertungen von Kunst und Kultur	90
d)	Prognose- und Risikoentscheidungen	91
e)	Fachliche Beurteilungen und Bewertungen	91
f)	Politischer Beurteilungsspielraum	92
3.	Grundsätze für eine gerichtliche Kontrolle	92

Inhaltsverzeichnis

V.	Festlegung der gesetzlichen Rechtsfolgen	95
1.	Ermessensbestimmungen	95
2.	Die Ermessensbindung	96
3.	Ermessensfehler	97
a)	Ermessensüberschreitung	98
b)	Ermessensnichtgebrauch	98
c)	Ermessensunterschreitung	99
d)	Ermessensfehlgebrauch	99
4.	Das intendierte Ermessen	101
5.	Koppelungsvorschriften	102
6.	Planerische Abwägung	103
B.	Der Verwaltungsakt: Handlungsform und Verwaltungsverfahren zum Erlass	
§ 6	Der Verwaltungsakt	104
I.	Die Funktionen des Verwaltungsakts	104
II.	Die Voraussetzungen im Einzelnen	105
1.	„Behörde“	105
2.	„jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme“	107
3.	„auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts“	108
4.	„Einzelfall“	110
5.	„zur Regelung“	111
6.	„auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist“	117
a)	Grundsatz und Ausnahmen	117
b)	Mehrstufiger Verwaltungsakt	117
c)	Sonderstatusverhältnisse	118
III.	Allgemeinverfügung	120
1.	Die Allgemeinverfügung als besonderer Verwaltungsakt	120
2.	Die personenbezogene Allgemeinverfügung	120
3.	Die sachbezogene Allgemeinverfügung	121
4.	Die benutzungsbezogene Allgemeinverfügung	121
IV.	Sonderfälle	122
1.	Dinglicher Verwaltungsakt	122
2.	Relativer Verwaltungsakt	123
3.	Zusicherung und Zusage	124
§ 7	Nebenbestimmungen	128
I.	Typen von Nebenbestimmungen	128
1.	Befristung	128
2.	Bedingung	128
3.	Widerrufsvorbehalt	129
4.	Auflage	130
5.	Auflagenvorbehalt	132

Inhaltsverzeichnis

II.	Die Zulässigkeit von Nebenbestimmungen	132
III.	Rechtsschutz	133
§ 8	Grundzüge des Verwaltungsverfahrens und Maßstäbe des Verwaltungshandelns	135
I.	Zuständigkeit	135
1.	Sachliche Zuständigkeit	135
2.	Die örtliche Zuständigkeit	137
3.	Amthilfe	138
II.	Das nicht-förmliche Verwaltungsverfahren	139
1.	Beginn des Verfahrens	139
2.	Die Beteiligten des Verfahrens	140
a)	Die Beteiligungsfähigkeit	140
b)	Die Handlungsfähigkeit	140
c)	Die Verfahrensbeteiligten	140
d)	Bevollmächtigung und Beistand	141
e)	Vertreter bei Massenverfahren	141
3.	Verfahrensgebote	141
a)	Der Grundsatz der Einfachheit, Zweckmäßigkeit und Zügigkeit des Verfahrens	141
b)	Verfahrensbeschleunigung im Besonderen	142
c)	Der Grundsatz der Unparteilichkeit des Verfahrens	143
d)	Anhörungspflicht	144
e)	Das Geheimhaltungsgebot	145
f)	Das Akteneinsichtsrecht	145
4.	Die Begründung	147
III.	Überblick über wichtige Maßstäbe des Verwaltungshandelns	149
§ 9	Form, Bekanntgabe und Inhalt des Verwaltungsakts	152
I.	Form des Verwaltungsakts	152
II.	Bekanntgabe des Verwaltungsakts	152
1.	Individuelle Bekanntgabe	154
2.	Öffentliche Bekanntgabe	155
3.	Zustellung	156
III.	Folgen von Bekanntgabefehlern	157
IV.	Konsequenzen der Wirksamkeit des Verwaltungsakts	157
V.	Inhalt des Verwaltungsakts	161
§ 10	Der fehlerhafte Verwaltungsakt	163
I.	Nichtiger Verwaltungsakt	163
II.	Teilnichtiger Verwaltungsakt	166
III.	Feststellung der Nichtigkeit des Verwaltungsakts	167
IV.	Verfahrens- und Formfehler	167
1.	Offenbare Unrichtigkeiten	168
2.	Heilbare Verfahrens- und Formfehler	169
3.	Unbeachtliche Verfahrens- und Formfehler	170

Inhaltsverzeichnis

V.	Umdeutung fehlerhafter Verwaltungsakte	173
§ 11	Rücknahme und Widerruf von Verwaltungsakten	176
I.	Rücknahme rechtswidriger Verwaltungsakte	176
1.	Rücknahme rechtswidriger belastender Verwaltungsakte	177
2.	Rücknahme rechtswidriger begünstigender Verwaltungsakte	177
a)	Die Regelung des § 48 Abs. 2 VwVfG	177
b)	Die Regelung des § 48 Abs. 3 VwVfG	178
c)	Rücknahmefrist (§ 48 Abs. 4 VwVfG)	179
d)	Zuständigkeit (§ 48 Abs. 5 VwVfG)	179
e)	Rücknahme gemeinschaftsrechtswidriger Verwaltungsakte	180
II.	Widerruf rechtmäßiger Verwaltungsakte	182
1.	Widerruf rechtmäßiger nicht begünstigender Verwaltungsakte	183
2.	Widerruf rechtmäßiger begünstigender Verwaltungsakte	183
a)	Die Regelung des § 49 Abs. 2 VwVfG	183
b)	Der Entschädigungsanspruch nach § 49 Abs. 6 VwVfG	186
c)	Die Regelung des § 49 Abs. 3 VwVfG	187
3.	Wirksamkeit des Widerrufs	187
4.	Zuständigkeit (§ 49 Abs. 5 VwVfG)	187
III.	Erstattung (§ 49a VwVfG)	187
C.	Andere Handlungsformen und Verwaltungsverfahren	
§ 12	Das vertragliche Verwaltungshandeln	190
I.	Der „kooperative Staat“	190
II.	Der öffentlich-rechtliche Vertrag	191
1.	Zur Zulässigkeit von (öffentlicht-rechtlichen) Verträgen	191
2.	Arten von öffentlich-rechtlichen Verträgen	192
3.	Der Abschluss öffentlich-rechtlicher Verträge	195
4.	Vertragsauslegung	196
5.	Vertragsanpassung und Vertragsaufhebung	196
6.	Der unwirksame Vertrag	197
§ 13	Das nichtförmliche Verwaltungshandeln	201
I.	Begriff	201
II.	Allgemeine Grundsätze	202
III.	Das informelle Verwaltungshandeln im Besonderen	203
IV.	Informelle Absprachen im Besonderen	205

Inhaltsverzeichnis

§ 14	Das förmliche Verfahren	206
§ 15	Die Planfeststellung	208
I.	Das Planfeststellungsverfahren	208
1.	Die Planerstellung	208
2.	Das Anhörungsverfahren	208
3.	Der Planfeststellungsbeschluss	210
II.	Materielle Planvoraussetzungen	211
1.	Die Planrechtfertigung	211
2.	Planungsleitsätze	212
3.	Der Grundsatz der gerechten Abwägung	212
III.	Der Planfeststellungsbeschluss	214
IV.	Plangenehmigung	216
 D. Privatisierung, Vollstreckung, Rechtsschutz und Ersatzleistungen		
§ 16	Privatisierung	217
I.	Begrifflichkeit	217
II.	Formenwahlfreiheit der öffentlichen Verwaltung	218
III.	Sonderbindungen der öffentlichen Hand	220
1.	Verwaltungsprivatrecht	221
2.	Fiskalisches Handeln	225
IV.	Wechselseitige Auffangordnungen	228
1.	Verwaltungsgesellschaftsrecht	229
2.	Privatverwaltungsrecht	229
V.	Organisation privatisierter Verwaltung	233
1.	Beleihung	233
2.	Konzession	235
3.	Öffentliche Bestellung	235
4.	Akkreditierung	235
5.	Indienstnahme	236
6.	Verwaltungshilfe	236
§ 17	Verwaltungsvollstreckung	238
I.	Erzwingung von Handlungen, Duldungen oder Unterlassungen	238
1.	Vorliegen eines vollzugsfähigen Grund-Verwaltungsakts	238
2.	Vollzugsverfahren	239
a)	Zuständige Vollzugsbehörde	239
b)	Verfahren	239
c)	Festsetzung	240
3.	Auswahl der Zwangsmittel	241
a)	Ersatzvornahme	241
b)	Zwangsgeld	241

Inhaltsverzeichnis

c)	Unmittelbarer Zwang	242
d)	Ersatzzwanghaft	242
4.	Anwendung der Zwangsmittel	242
5.	Rechtsschutz	243
II.	Vollstreckung in öffentlich-rechtliche Geldforderungen	244
III.	Vollstreckungshilfe	245
1.	Rechtliche Grundlagen	245
2.	Voraussetzungen	246
§ 18	Das Widerspruchsverfahren	247
I.	Die Funktion des Widerspruchsverfahrens	247
II.	Die Wirkung der Widerspruchseinlegung	247
1.	Suspensiveffekt	248
2.	Ausnahmen vom Suspensiveffekt	249
3.	Devolutiveffekt	251
III.	Das Widerspruchsverfahren als Klagevoraussetzung	251
IV.	Die Einleitung des Widerspruchsverfahrens	256
1.	Erhebung des Widerspruchs	256
2.	Form und notwendiger Inhalt der Widerspruchs- erhebung	256
3.	Widerspruchsfrist	257
V.	Weitere Sachentscheidungsvoraussetzungen	261
1.	Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs	261
2.	Beteiligtenbezogene Zulässigkeitsvoraussetzungen	261
3.	Statthaftigkeit des Widerspruchs	262
4.	Widerspruchsbefugnis	262
5.	Widerspruchsinteresse	263
VI.	Der Ablauf des Widerspruchsverfahrens	264
1.	Abhilfeverfahren	264
2.	Einschaltung der Widerspruchsbehörde	264
3.	Ende des Widerspruchsverfahrens	267
VII.	Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage	271
§ 19	Staatliche Ersatzleistungen	272
I.	Der Amtshaftungsanspruch	274
1.	Ausübung eines öffentlichen Amtes	274
2.	Verletzung einer Amtspflicht	275
3.	Drittbezogenheit der Amtspflicht	277
4.	Schaden	278
5.	Haftungsbegründende Kausalität	278
6.	Verschulden	279
7.	Haftungseinschränkungen	279
a)	Subsidiaritätsklausel	279
b)	Richterspruchprivileg	281
c)	Mitverschulden insbes. Rechtsmittelversäumung	282
8.	Verjährung	283
9.	Inhalt des Amtshaftungsanspruchs	283

Inhaltsverzeichnis

10. Anspruchsgegner und gerichtliche Geltendmachung	284
11. Anspruchskonkurrenzen	285
II. Der gemeinschaftsrechtliche Staatshaftungsanspruch im Besonderen	286
III. Sekundärrechtsschutz aus Eigentumsbeeinträchtigung	289
1. Die Enteignung	289
2. Der enteignungsgleiche Eingriff	291
a) Rechtsdogmatische Einordnung	291
b) Zu den Voraussetzungen	293
3. Der enteignende Eingriff	294
IV. Die Aufopferung	295
V. Verwaltungsrechtliche Schuldverhältnisse	296
1. Haftung aus verwaltungsrechtlichem Schuldverhältnis	296
2. Die öffentlich-rechtliche Geschäftsführung ohne Auftrag	297
3. Die Haftung von Bund und Ländern für ordnungsgemäße Verwaltung nach Art. 104a Abs. 5 GG	301
VI. Der öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch	302
VII. Der Folgenbeseitigungsanspruch	306

Schemata, Übersichten und Definitionen

A. Verwaltung und Verwaltungsrecht	310
I. Abgrenzungstheorien zur Bestimmung des öffentlichen Rechts	310
II. Grundsatz von der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	311
B. Verwaltung und Verwaltungsorganisation	311
I. Verwaltung	311
II. Grundbegriffe des allgemeinen Verwaltungsrechts und des Verwaltungsorganisationsrechts	312
III. Verwaltungsaufbau	312
IV. Überblick über die Gesetzesvollziehung durch Bund und Länder	314
V. Überblick über die Vollziehung gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften	314
C. Rechtsquellen des Verwaltungsrechts	315
I. Gesetz	315
II. Rechtsverordnung	315
III. Satzung	316
IV. Verwaltungsvorschrift	317
V. Gewohnheitsrecht	317
VI. Europarechtliche Rechtsquellen	317

Inhaltsverzeichnis

D. Gesetzesvollzug	318
I. Gesetzesvollzug	318
II. Sachverhaltsfeststellung	318
III. Beurteilungsspielraum	318
IV. Ermessen	319
E. Verwaltungsakt	319
I. Bedeutung des Verwaltungsakts	319
II. Voraussetzungen an einen VA	320
III. Allgemeinverfügung	321
IV. Weitere Sonderfälle	321
F. Nebenbestimmungen	322
I. Typik	322
II. Zulässigkeit von Nebenbestimmungen	322
G. Grundzüge des Verwaltungsverfahrens	322
I. Zuständigkeit	322
II. Nicht-förmliches Verwaltungsverfahren	322
H. Form, Bekanntgabe und Inhalt des Verwaltungsakts	323
I. Form des Verwaltungsakts	323
II. Bekanntgabe des Verwaltungsakts	323
III. Konsequenzen der Wirksamkeit des Verwaltungsakts	324
I. Fehlerhafter Verwaltungsakt	324
I. Nichtigter VA, § 44 VwVfG	324
II. Rechtswidriger VA, Heilung, Beachtlichkeit	325
III. Umdeutung fehlerhafter Verwaltungsakte, § 47 VwVfG, Voraussetzungen	325
J. Rücknahme und Widerruf von Verwaltungsakten	325
I. Rücknahme rechtswidriger Verwaltungsakte	325
II. Widerruf rechtmäßiger Verwaltungsakte	326
III. Erstattung (§ 49a VwVfG)	327
K. Anspruch aus öffentlich-rechtlichem Vertrag	328
L. Planfeststellungsverfahren	328
I. Formelle Planungsvoraussetzungen	328
II. Materielle Planungsvoraussetzungen	329

Inhaltsverzeichnis

M. Verwaltungsvollstreckung	330
I. Erzwingung von Handlungen, Duldungen und Unterlassungen am Beispiel des VwVG	330
II. Vollstreckung in öffentlich-rechtliche Geldforderungen.....	330
N. Das Widerspruchsverfahren als Klagevoraussetzung	330
O. Staatliche Ersatzleistungen	331
I. Amtshaftungsanspruch	331
II. Gemeinschaftsrechtlicher Staatshaftungsanspruch im Besonderen	332
III. Sekundärrechtsschutz aus Eigentumsbeeinträchtigung	333
IV. Aufopferung	333
V. Verwaltungsrechtliche Schuldverhältnisse	334
VI. Öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch	335
VII. Folgenbeseitigungsanspruch	335
Sachverzeichnis	337