

Grundlagen des Verwaltungsrechts Band I: Methoden, Maßstäbe, Aufgaben, Organisation

von

Susanne Baer, Prof. Dr. Martin Burgi, Prof. Dr. Martin Eifert, Claudio Franzius, Dr. Thomas Gross, Prof. Dr. Wolfgang Hoffmann-Riem, Matthias Jestaedt, Johannes Masing, Christoph Möllers, Prof. Dr. Ralf Poscher, Franz Reimer, Prof. Dr. Matthias Ruffert, Dr. Eberhard Schmidt-Assmann, Helmuth Schulze-Fielitz, Gunnar Folke Schuppert, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Michael Stolleis, Prof. Dr. Hans-Heinrich Trute, Prof. Dr. Andreas Voßkuhle, Hinnerk Wißmann

2. Auflage

Grundlagen des Verwaltungsrechts Band I: Methoden, Maßstäbe, Aufgaben, Organisation – Baer / Burgi / Eifert / et al.

schnell und portofrei erhältlich bei beck-shop.de DIE FACHBUCHHANDLUNG

Thematische Gliederung:

[Allgemeines Verwaltungsrecht - Gesamtdarstellungen](#)



Verlag C.H. Beck München 2012

Verlag C.H. Beck im Internet:

www.beck.de

ISBN 978 3 406 61079 0

beck-shop.de

Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle

Grundlagen des Verwaltungsrechts

beck-shop.de

Grundlagen des Verwaltungsrechts

Band I

Methoden · Maßstäbe · Aufgaben · Organisation

Herausgegeben von

**Wolfgang Hoffmann-Riem · Eberhard Schmidt-Aßmann ·
Andreas Voßkuhle**

Mit Beiträgen von

Susanne Baer · Martin Burgi · Martin Eifert · Claudio Franzius · Thomas Groß ·
Wolfgang Hoffmann-Riem · Matthias Jestaedt · Johannes Masing · Christoph
Möller · Ralf Poscher · Franz Reimer · Matthias Ruffert · Eberhard Schmidt-
Aßmann · Helmuth Schulze-Fielitz · Gunnar Folke Schuppert · Michael Stolleis ·
Hans-Heinrich Trute · Andreas Voßkuhle · Hinnerk Wißmann

2. Auflage



Verlag C.H. Beck München 2012

beck-shop.de

Zitiervorschlag: *Bearbeiter*, Titel des Beitrags, in: Hoffmann-Riem/
Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR P, § Rn. ...

www.beck.de

ISBN 9783406610790

© 2012 Verlag C. H. Beck oHG
Wilhelmstraße 9, 80801 München

Druck und Bindung:
Bercker Graphischer Betrieb,
Hooge Weg 100, 47623 Kevelaer

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier
(hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)

Vorwort zur 2. Auflage

Die Neuauflage der „Grundlagen des Verwaltungsrechts“ aktualisiert das Werk, ohne die bisherige Systematik zu verändern. Zugleich werden die Beiträge der drei Bände noch stärker miteinander verzahnt. Die in der ersten Auflage verwendeten Randnummern sind gleich geblieben und gegebenenfalls um alphanumerische Randnummern ergänzt worden.

Die positive Rezeption des Werks in Rechtswissenschaft und Rechtspraxis diente den Herausgebern als Ermunterung, die durch das Verständnis der „Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft“ als Steuerungswissenschaft bedingte erweiterte Systemperspektive, das Arbeiten mit Referenzgebieten und die Offenheit für die Erkenntnisse anderer Disziplinen beizubehalten. Die zunehmende Bedeutung der Internationalisierung und der Europäisierung des Verwaltungsrechts verlangte deren verstärkte Berücksichtigung, bedingt auch durch den Vertrag von Lissabon, die EU-Grundrechte-Charta und wichtige Sekundärrechtsakte wie die EU-Dienstleistungsrichtlinie. Steuerungs- und Regulierungsaufgaben waren auf neue Problemlagen, aktuell etwa die Finanz- und Schuldenkrise, zu erstrecken. Neue Konzepte der Gewährleistungsverwaltung, wie das Verfahren der Wissensgenerierung und die Verantwortungsteilung in der Chemikalienregulierung durch die REACH-Verordnung, waren ebenfalls in die Systematik des Verwaltungsrechts einzubauen.

Die Herausgeber danken den Autoren für ihren Einsatz, der Thyssen-Stiftung für die Förderung und Frau Dr. Ina Klingele für die sorgfältige redaktionelle Begleitung der Neuauflage und die Aktualisierung des Sachverzeichnisses.

Wolfgang Hoffmann-Riem
Hamburg

Eberhard Schmidt-Aßmann
Heidelberg

Andreas Voßkuhle
Karlsruhe/Freiburg i. Br.

beck-shop.de

Vorwort zur ersten Auflage

Verwaltung und Verwaltungsrecht stehen am Anfang des 21. Jahrhunderts vor vielfältigen Herausforderungen, die sich umschreiben lassen mit Begriffen wie Privatisierung, Ökonomisierung, Digitalisierung, Europäisierung und Internationalisierung. Damit einher gehen weitreichende Auswirkungen auf die verwaltungsrechtliche Systembildung: Neben die vertrauten Formen des Verwaltungshandelns treten zunehmend Verfahren gesellschaftlicher Selbstregulierung. „Indirekte“ Steuerungsformen, wie etwa das Setzen ökonomischer Anreize oder die Beeinflussung von Handlungskontexten durch Rahmenvorgaben und Spielregeln, gewinnen an Bedeutung. Verwaltungsabläufe und Verwaltungsorganisation müssen umgestellt werden auf die Möglichkeiten elektronischer Kommunikation und die Einbindung nationaler Verwaltungen im europäischen Verwaltungsverbund. Schließlich zwingen internationales Recht und vor allem das Europarecht dazu, neue Instrumente, Regelungstypen und Konzepte in die eigene Rechtsordnung zu integrieren.

Allein mit den Methoden einer auf die Auslegung von Normtexten spezialisierten hermeneutisch ausgerichteten Rechtswissenschaft, die zudem hauptsächlich am Tätigkeitsfeld des Richters orientiert ist, lassen sich die skizzierten Veränderungen kaum angemessen dogmatisch verarbeiten. Eine Verwaltungsrechtswissenschaft, die den Steuerungsauftrag des Rechts im demokratischen Verfassungsstaat ernst nimmt, muss daher die Arbeitsperspektive der Verwaltung und des Gesetzgebers in ihre Betrachtung mit einbeziehen. Sie hat immer auch danach zu fragen, wie erwünschte Wirkungen erreicht und unerwünschte vermieden werden. Gesetzesbindung im Sinne von Subsumtionsrichtigkeit bleibt ein zentraler Maßstab; dieser ist aber angesichts der Einschätzungs- und Gestaltungs Offenheit vieler Rechtsvorschriften zu ergänzen durch Zielwerte wie Effizienz, Akzeptabilität, Kooperationsbereitschaft, Flexibilität oder Implementierbarkeit. Gleichzeitig gilt es, das Zusammenspiel des Verwaltungsrechts im tradierten Sinne mit anderen Rechtsgebieten – so dem Zivilrecht, aber auch dem Strafrecht – intensiver mit in den Blick zu nehmen.

Dem Ziel, Bestand und Veränderungsnotwendigkeiten des Verwaltungsrechts aus einer stärker problem- und steuerungorientierten Handlungs- und Entscheidungsperspektive zu erfassen, dienten zehn in den Jahren 1991 bis 2003 durchgeführte Tagungen zur „Reform des Verwaltungsrechts“. Die dort und in neueren Arbeiten zu Referenzgebieten des besonderen Verwaltungsrechts gewonnenen Einsichten sollen nun erstmals in einer systematischen Gesamtdarstellung des Verwaltungsrechts verallgemeinert und fortentwickelt werden.

Zu diesem Zweck haben die Herausgeber zunächst eine detaillierte Gliederung erarbeitet. Auf ihrer Grundlage erstellten die Autoren erste Entwürfe, die dann in Workshops kritisch diskutiert und mit weiteren Anregungen versehen wurden. Ungeachtet unterschiedlicher Sichtweisen und Ansätze ist es durch diese Vorgehensweise gelungen, das erforderliche Maß inhaltlicher Abstimmung und Kohärenz der auf drei Bände angelegten Darstellung zu gewährleisten. Die

beck-shop.de

Vorwort zur ersten Auflage

wissenschaftliche Verantwortung für seinen Beitrag trägt gleichwohl jeder Autor allein.

Das Werk will die Aufgaben eines Handbuchs zum Nachschlagen mit denen eines großen systematischen Lehrbuchs verbinden. Es wendet sich damit gleichermaßen an die Verwaltungen in Bund und Ländern, an Anwaltskanzleien, Gerichte und Verbände sowie an die Wissenschaft.

Wir danken der Thyssen-Stiftung für die Förderung des Projekts. Dank für die Organisation und technische Vereinheitlichung der Manuskripte gebührt Frau Anne-Kathrin Schiffer und vor allem Frau Ina Stammann, in deren Händen auch die Erstellung des Sachverzeichnisses lag.

Wolfgang Hoffmann-Riem
Karlsruhe/Hamburg

Eberhard Schmidt-Aßmann
Heidelberg

Andreas Voßkuhle
Freiburg i.Br.

Inhalt Band I

Methoden • Maßstäbe • Aufgaben • Organisation

Verfasserverzeichnis	V
Vorwort	VII
Vorwort zur ersten Auflage	IX
Inhalt	XI
Inhalt der übrigen Bände	XIII
Abkürzungen	XV
Verzeichnis der Standardliteratur	XLI

Erster Teil

Verwaltung und Verwaltungsrecht als Gegenstand wissenschaftlicher Forschung

§ 1 Neue Verwaltungsrechtswissenschaft (<i>Andreas Voßkuhle</i>)	1
§ 2 Entwicklungsstufen der Verwaltungsrechtswissenschaft (<i>Michael Stolleis</i>)	65
§ 3 Methoden (<i>Christoph Möllers</i>)	123
§ 4 Modalitäten und Wirkungsfaktoren der Steuerung durch Recht (<i>Claudio Franzius</i>)	179

Zweiter Teil

Demokratie, Rechts- und Sozialstaatlichkeit: Fundamente der öffentlichen Verwaltung und des Verwaltungsrechts

§ 5 Verfassungsprinzipien für den Europäischen Verwaltungsverbund (<i>Eberhard Schmidt-Aßmann</i>)	261
§ 6 Die demokratische Legitimation der Verwaltung (<i>Hans-Heinrich Trute</i>)	341
§ 7 Der Rechtsstatus des Einzelnen im Verwaltungsrecht (<i>Johannes Masing</i>)	437
§ 8 Funktionenordnung des Grundgesetzes (<i>Ralf Poscher</i>)	543
§ 9 Das Parlamentsgesetz als Steuerungsmittel und Kontrollmaßstab (<i>Franz Reimer</i>)	585
§ 10 Eigenständigkeit der Verwaltung (<i>Wolfgang Hoffmann-Riem</i>)	677
	XI

Inhalt

Dritter Teil **Aufgaben der öffentlichen Verwaltung**

§ 11	Verwaltungsaufgaben (<i>Susanne Baer</i>)	779
§ 12	Grundmodi der Aufgabenwahrnehmung (<i>Helmuth Schulze-Fielitz</i>)	823

Vierter Teil **Verwaltung als Organisation**

§ 13	Die Verwaltungsorganisation als Teil organisierter Staatlichkeit (<i>Thomas Groß</i>)	905
§ 14	Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts (<i>Matthias Jestaedt</i>)	953
§ 15	Verfassungsrechtliche Vorgaben der Verwaltungsorganisation (<i>Hinnerk Wißmann</i>)	1005
§ 16	Verwaltungsorganisation und Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsfaktoren (<i>Gunnar Folke Schuppert</i>)	1067

Fünfter Teil **Normative Steuerung des Verwaltungshandelns**

§ 17	Rechtsquellen und Rechtsschichten des Verwaltungsrechts (<i>Matthias Ruffert</i>)	1163
§ 18	Rechtsregime (<i>Martin Burgi</i>)	1257
§ 19	Regulierungsstrategien (<i>Martin Eifert</i>)	1319
	Sach- und Personenregister	1395

Inhalt der übrigen Bände

Band II

Informationsordnung • Verwaltungsverfahren • Handlungsformen

Sechster Teil

Verwaltungsrecht als Informations- und Kommunikationsordnung

- § 20 Die Bedeutung von Information und Kommunikation für die verwaltungsrechtliche Systembildung
- § 21 Das Recht der Kommunikations-Infrastrukturen
- § 22 Umgang mit personenbezogenen Informationen und Daten
- § 23 Informationsbeziehungen zwischen Staat und Bürger
- § 24 Informationsbeziehungen in und zwischen Behörden
- § 25 Informationsbeziehungen innerhalb des Europäischen Verwaltungsverbundes
- § 26 Elektronische Verwaltung

Siebter Teil

Verwaltungsverfahren

- § 27 Der Verfahrensgedanke im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht
- § 28 Strukturen und Typen von Verwaltungsverfahren
- § 29 Beteiligung, Partizipation und Öffentlichkeit
- § 30 Ausgewählte Verwaltungsverfahren
- § 31 Verfahrensfehler im Verwaltungsverfahren
- § 32 Privatverfahren

Achter Teil

Handlungs- und Bewirkungsformen der öffentlichen Verwaltung

- § 33 Rechtsformen, Handlungsformen, Bewirkungsformen
- § 34 Normsetzung und andere Formen exekutivischer Selbstprogrammierung
- § 35 Verwaltungsakte
- § 36 Verwaltungsverträge
- § 37 Pläne
- § 38 Informelles Verhandlungshandeln

Inhalt der übrigen Bände

- § 39 Schlichtes Verwaltungshandeln
- § 40 Anreize
- § 41 Formen- und Instrumentenmix
- § 42 Maßstäbe des Verwaltungshandelns

Band III

Personal • Finanzen • Kontrolle • Sanktionen • Staatliche Einstandspflichten

Neunter Teil

Zusammenspiel des Verwaltungsrechts mit den Steuerungsressourcen Personal und Finanzen

- § 43 Personal
- § 44 Finanzen

Zehnter Teil

Durchsetzung von Verwaltungsrecht und Verwaltungsentscheidungen

- § 45 Überwachung
- § 46 Vollstreckung und Sanktionen

Elfter Teil

Kontrolle der Verwaltung und des Verwaltungshandelns

- § 47 Begriff, Funktionen und Konzepte von Kontrolle
- § 48 Selbstkontrollen der Verwaltung
- § 49 Öffentlichkeitskontrolle
- § 50 Gerichtliche Verwaltungskontrollen

Zwölfter Teil

Einstandspflichten im Verwaltungsrecht

- § 51 Vom überkommenen Staatshaftungsrecht zum Recht der staatlichen Einstandspflichten
- § 52 Allgemeine Elemente der Einstandspflichten für rechtswidriges Staatshandeln
- § 53 Abwehr und Beseitigung rechtswidriger hoheitlicher Beeinträchtigungen
- § 54 Retrospektive Kompensation der Folgen rechtswidrigen Hoheitshandelns
- § 55 Retrospektive und prospektive Kompensation der Folgen rechtmäßigen Hoheitshandelns