

Grundlagen des Verwaltungsrechts Band III: Personal, Finanzen, Kontrolle, Sanktionen, Staatliche Einstandspflichten

von

Prof. Dr. Wolfgang Hoffmann-Riem, Prof. Dr. Eberhard Schmidt-Aßmann, Andreas Voßkuhle, Christoph Enders, Prof. Dr. Wolfram Höfling, Peter M. Huber, Wolfgang Kahl, Dr. Stefan Koriath, Martin Morlok, Prof. Lerke Osterloh, Arno Scherzberg, PD Dr. Stephanie Schiedermaier, Prof. Dr. Friedrich Schoch, Prof. Dr. Christian Waldhoff

2. Auflage

Grundlagen des Verwaltungsrechts Band III: Personal, Finanzen, Kontrolle, Sanktionen, Staatliche Einstandspflichten – Hoffmann-Riem / Schmidt-Aßmann / Voßkuhle / et al.

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

Thematische Gliederung:

Allgemeines Verwaltungsrecht - Gesamtdarstellungen



Verlag C.H. Beck München 2013

Verlag C.H. Beck im Internet:

www.beck.de

ISBN 978 3 406 62083 6

beck-shop.de

Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle
Grundlagen des Verwaltungsrechts

beck-shop.de

beck-shop.de

Grundlagen des Verwaltungsrechts

Band III

Personal · Finanzen · Kontrolle · Sanktionen ·
Staatliche Einstandspflichten

Herausgegeben von

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

Mit Beiträgen von

Christoph Enders · Wolfram Höfling · Peter M. Huber · Wolfgang Kahl ·
Stefan Koriath · Martin Morlok · Lerke Osterloh · Arno Scherzberg ·
Stephanie Schiedermair · Friedrich Schoch · Andreas Voßkuhle ·
Christian Waldhoff

2. Auflage
2013



beck-shop.de

Zitiervorschlag: *Bearbeiter*, Titel des Beitrags, in: Hoffmann-Riem/
Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR III², § Rn.

www.beck.de

ISBN 978 3 406 62083 6

© 2013 Verlag C. H. Beck oHG
Wilhelmstraße 9, 80801 München
Druck und Bindung: Druckerei C. H. Beck Nördlingen
(Adresse wie Verlag)

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

Verfasserverzeichnis

Dr. Christoph Enders
o. Prof. an der Universität Leipzig

Dr. Wolfram Höfling, M. A.
o. Prof. an der Universität zu Köln

Dr. Peter M. Huber
o. Prof. an der Ludwig-Maximilians-Universität München
Richter des Bundesverfassungsgerichts

Dr. Wolfgang Kahl
o. Prof. an der Universität Heidelberg

Dr. Stefan Korioth
o. Prof. an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Dr. Martin Morlok
o. Prof. an der Universität Düsseldorf

Dr. Lerke Osterloh
em. Prof. an der Universität Frankfurt a. M.,
Richterin des Bundesverfassungsgerichts a. D.

Dr. Arno Scherzberg
o. Prof. an der Universität Erfurt

Dr. Stephanie Schiedermaier
Akad. Rätin a. Z. an der Universität Mainz

Dr. Friedrich Schoch
o. Prof. an der Universität Freiburg

Dr. Andreas Voßkuhle
o. Prof. an der Universität Freiburg,
Präsident des Bundesverfassungsgerichts

Dr. Christian Waldhoff
o. Prof. an der Humboldt Universität zu Berlin

beck-shop.de

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 sowie Herrn Cordt-Magnus van Geuns-Rosch für die sorgfältige redaktionelle Begleitung der Neuauflage und Frau Dr. Ina Klingele für 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

Der vorliegende dritte Band schließt das Vorhaben ab, die Grundlagen des Verwaltungsrechts vor dem Hintergrund der vielfältigen Herausforderungen am Anfang des 21. Jahrhunderts neu zu durchdenken und systematisch darzustellen. Ziele und Konzept des Werks sind im Vorwort zum ersten Band skizziert worden. Der dritte Band greift einmal mehr unser Reformanliegen auf, nicht nur die Arbeitsperspektive des Richters einzunehmen, sondern auch die des Gesetzgebers und vor allem die der Verwaltung. Ziel ist es wiederum, einen Beitrag zur Fortentwicklung der Dogmatik des Verwaltungsrechts so zu leisten, dass die für Rechtsstaat und Demokratie unverzichtbare Rechtsbindung des Verwaltungshandelns auch unter aktuellen Bedingungen gesichert und die Problemlösungskraft des Rechts wirksam genutzt werden kann. Dies erfordert nicht nur die Beachtung des subsumtionsfähigen Normprogramms und der Rechtsgrenzen des Ermessens. Unabdingbar ist auch die Beachtung sonstiger, rechtlich zwar legitimierter, aber nicht durch das Medium des Rechts wirkender Steuerungsfaktoren, wie des Einsatzes personeller und finanzieller Ressourcen.

Die den Band eröffnenden Beiträge zu Personal (§ 43) und Finanzen (§ 44) der öffentlichen Verwaltung analysieren, wieweit deren Einsatz gesetzestribuniert ist, zeigen aber zugleich, dass es sich bei ihnen um Mittel einer eigenständigen Sachsteuerung handelt, die auch die Art der Wahrnehmung von Problemen und mögliche Wege der Problemlösung beeinflusst. Weitere wichtige Steuerungsmittel sind die Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung und der Verwaltungskontrollen: Die Überwachung (§ 45), die Verwaltungsvollstreckung und die repressiven Sanktionen (§ 46) bilden traditionelle Themen des Verwaltungsrechts, müssen aber immer wieder auf neue Handlungs- und Bewirkungsformen abgestimmt und vor allem in den europarechtlichen Kontext eingestellt werden. Gleiches gilt für das breite Arsenal der Fremd- und Selbstkontrollen (§§ 47–50), die nicht nur der Einhaltung rechtlich verbindlicher Vorgaben dienen, sondern auch der Beachtung der sonstigen Maßstäbe richtigen Verwaltungshandelns. Funktionieren die außergerichtlichen Kontrollinstrumente, wird die gerichtliche Kontrolltätigkeit entlastet, so wichtig sie bleibt. Das System des gerichtlichen Rechtsschutzes entfaltet seine Steuerungswirkungen prospektiv schon durch seine grundsätzliche Einsetzbarkeit und gibt Impulse insbesondere durch das Bestreben der Beteiligten, kontrollfähige Rechtsfehler zu vermeiden. Es ist darüber hinaus aber auch als Mittel der retrospektiven Fehlerkorrektur unverzichtbar (§ 50). Anreize zur Fehlervermeidung und Möglichkeiten der Fehlerkorrektur schafft auch das Recht staatlicher Einstandspflichten, zu denen das überkommene Staatshaftungsrecht im engeren Sinne (§§ 51 f.) ebenso gehört wie das Recht der Unterlassungs- und Beseitigungsansprüche sowie der Folgenbeseitigung (§ 53). Aber nicht nur die Folgen fehlerhaften Verwaltungshandelns beschäftigen das Verwaltungsrecht (§ 54). Den Abschluss des Bandes bilden daher die pro- und retrospektiven Kompensations- und sonstigen Einstandspflichten bei rechtmäßigem Verwaltungshandeln (§ 55).

Vorwort

Ungeachtet der persönlichen Sichtweise der Autoren und ihrer unterschiedlichen Einschätzungen des Bedarfs und der Möglichkeiten von Reformen innerhalb der Verwaltungsrechtswissenschaft zeigt sich auch an den Beiträgen dieses Bandes die anregende Kraft einer Erweiterung der überkommenen Rechtsschutzperspektive um eine Handlungs- und Entscheidungsperspektive. Die Verwaltungsrechtswissenschaft hat das Recht der Verwaltung, der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungshandelns als zentralen Forschungsgegenstand; sie darf aber die Bedingungen, unter denen dieses Recht erfasst und als Mittel der Problemlösung aktiviert wird, nicht außer Acht lassen. Der demokratische Rechtsstaat legitimiert staatliches Handeln unter Einsatz des Rechts, der sich auch auf diese Kontextbedingungen erstreckt, belässt aber genügend Raum für Einschätzungen und Gestaltungen, denn ohne einen solchen Raum ließen sich angesichts des ständigen Wandels der tatsächlichen und normativen Verhältnisse problemangemessene Lösungen nur schwer finden.

Frau Assessorin Ina Klingele geb. Stammann danken wir sehr herzlich für die erneut außerordentlich engagierte Betreuung der Drucklegung und für die Erstellung des Sach- und Personenregisters, das alle drei Bände umfasst. Dank gebührt ferner Frau Nora Heinzelmann, Frau Almut Peters und Herrn Dr. Frank Zeiler für die sorgfältige Erledigung umfangreicher Korrekturarbeiten. Danken möchten wir an dieser Stelle auch noch einmal der Thyssen-Stiftung, die dieses Projekt von Anfang an bis zum Schluss großzügig unterstützt hat.

Wolfgang Hoffmann-Riem
Hamburg

Eberhard Schmidt-Aßmann
Heidelberg

Andreas Voßkuhle
Karlsruhe/Freiburg i. Br.

Vorwort zu Band I, erste 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 Gestaltungsoffenheit 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 nehmen.

Dem Ziel, Bestand und Veränderungsnotwendigkeiten des Verwaltungsrechts aus einer stärker problem- und steuerungsorientierten 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 zu Band I

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 III

Personal • Finanzen • Kontrolle • Sanktionen •
Staatliche Einstandspflichten

Verfasserverzeichnis	V
Vorwort	VII
Vorwort zu Band I	IX
Vorwort zu Band I, erste Auflage	XI
Inhalt	XIII
Inhalt der übrigen Bände	XV
Abkürzungen	XIX
Verzeichnis der Standardliteratur	XLVII

Neunter Teil
Zusammenspiel des Verwaltungsrechts mit den
Steuerungsressourcen Personal und Finanzen

§ 43 Personal (<i>Andreas Voßkuhle</i>)	1
§ 44 Finanzen (<i>Stefan Koriath</i>)	91

Zehnter Teil
Durchsetzung von Verwaltungsrecht und
Verwaltungsentscheidungen

§ 45 Überwachung (<i>Peter M. Huber</i>)	207
§ 46 Vollstreckung und Sanktionen (<i>Christian Waldhoff</i>)	293

Elfter Teil
Kontrolle der Verwaltung und des Verwaltungshandelns

§ 47 Begriff, Funktionen und Konzepte von Kontrolle (<i>Wolfgang Kahl</i>)	459
§ 48 Selbstkontrollen der Verwaltung (<i>Stephanie Schiedermaier</i>)	593
§ 49 Öffentlichkeitskontrolle (<i>Arno Scherzberg</i>)	665
§ 50 Gerichtliche Verwaltungskontrollen (<i>Friedrich Schoch</i>)	743

Zwölfter Teil
Einstandspflichten im Verwaltungsrecht

§ 51 Vom überkommenen Staatshaftungsrecht zum Recht der staatlichen Einstandspflichten (<i>Wolfram Höfling</i>)	1051
§ 52 Allgemeine Elemente der Einstandspflichten für rechtswidriges Staatshandeln (<i>Martin Morlok</i>)	1117
	XIII

Inhalt

§ 53 Abwehr und Beseitigung rechtswidriger hoheitlicher Beeinträchtigungen (<i>Christoph Enders</i>)	1171
§ 54 Retrospektive Kompensation der Folgen rechtswidrigen Hoheitshandelns (<i>Martin Morlok</i>)	1243
§ 55 Retrospektive und prospektive Kompensation der Folgen rechtmäßigen Hoheitshandelns (<i>Lerke Osterloh</i>)	1297
Sach- und Personenregister der Bände I bis III	1427

Inhalt der übrigen Bände

Band I

Methoden • Maßstäbe • Aufgaben • Organisation

Erster Teil

Verwaltung und Verwaltungsrecht als Gegenstand wissenschaftlicher Forschung

§ 1	Neue Verwaltungsrechtswissenschaft	1
§ 2	Entwicklungsstufen der Verwaltungsrechtswissenschaft	65
§ 3	Methoden	123
§ 4	Modalitäten und Wirkungsfaktoren der Steuerung durch Recht	179

Zweiter Teil

Demokratie, Rechts- und Sozialstaatlichkeit:

Fundamente der öffentlichen Verwaltung und des Verwaltungsrechts

§ 5	Verfassungsprinzipien für den Europäischen Verwaltungsverbund ...	261
§ 6	Die demokratische Legitimation der Verwaltung	341
§ 7	Der Rechtsstatus des Einzelnen im Verwaltungsrecht	437
§ 8	Funktionenordnung des Grundgesetzes	543
§ 9	Das Parlamentsgesetz als Steuerungsmittel und Kontrollmaßstab	585
§ 10	Eigenständigkeit der Verwaltung	677

Dritter Teil

Aufgaben der öffentlichen Verwaltung

§ 11	Verwaltungsaufgaben	779
§ 12	Grundmodi der Aufgabenwahrnehmung	823

Vierter Teil

Verwaltung als Organisation

§ 13	Die Verwaltungsorganisation als Teil organisierter Staatlichkeit	905
§ 14	Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts	953
§ 15	Verfassungsrechtliche Vorgaben der Verwaltungsorganisation	1005
§ 16	Verwaltungsorganisation und Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsfaktoren	1067

Inhalt der übrigen Bände

Fünfter Teil
Normative Steuerung des Verwaltungshandelns

§ 17	Rechtsquellen und Rechtsschichten des Verwaltungsrechts	1163
§ 18	Rechtsregime	1257
§ 19	Regulierungsstrategien	1319

Band II
Informationsordnung • Verwaltungsverfahren •
Handlungsformen

Sechster Teil
Verwaltungsrecht als Informations- und Kommunikationsordnung

§ 20	Die Bedeutung von Information und Kommunikation für die verwaltungsrechtliche Systembildung	1
§ 21	Das Recht der Kommunikations-Infrastrukturen	35
§ 22	Umgang mit personenbezogenen Informationen und Daten	107
§ 23	Informationsbeziehungen zwischen Staat und Bürger	235
§ 24	Informationsbeziehungen in und zwischen Behörden	321
§ 25	Informationsbeziehungen innerhalb des Europäischen Verwaltungsverbundes	365
§ 26	Elektronische Verwaltung	435

Siebter Teil
Verwaltungsverfahren

§ 27	Der Verfahrensgedanke im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht	495
§ 28	Strukturen und Typen von Verwaltungsverfahren	557
§ 29	Beteiligung, Partizipation und Öffentlichkeit	663
§ 30	Ausgewählte Verwaltungsverfahren	731
§ 31	Verfahrensfehler im Verwaltungsverfahren	779
§ 32	Privatverfahren	851

Achter Teil
Handlungs- und Bewirkungsformen der öffentlichen Verwaltung

§ 33	Rechtsformen, Handlungsformen, Bewirkungsformen	943
§ 34	Normsetzung und andere Formen exekutivischer Selbstprogrammierung	1025
§ 35	Verwaltungsakte	1127

beck-shop.de

Inhalt der übrigen Bände

§ 36	Verwaltungsverträge	1255
§ 37	Pläne	1389
§ 38	Informelles Verwaltungshandeln	1457
§ 39	Schlichtes Verwaltungshandeln	1523
§ 40	Anreize	1577
§ 41	Formen- und Instrumentenmix	1639
§ 42	Maßstäbe des Verwaltungshandelns	1689

beck-shop.de