

Voßkuhle/Eifert/Möllers  
Grundlagen des Verwaltungsrechts

  
**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

# Grundlagen des Verwaltungsrechts

Band I

Herausgegeben von

**Andreas Voßkuhle · Martin Eifert · Christoph Möllers**

Begründet von

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

Mit Beiträgen von

Marion Albers · Steffen Augsberg · Susanne Baer · Armin von Bogdandy  
Gabriele Britz · Martin Burgi · Martin Eifert · Claudio Franzius  
Matthias Goldmann · Thomas Groß · Christoph Gusy · Laura Hering  
Wolfgang Hoffmann-Riem · Matthias Jestaedt · Karl-Heinz Ladeur  
Nikolaus Marsch · Johannes Masing · Christoph Möllers · Arne Pilniok  
Franz Reimer · Matthias Ruffert · Eberhard Schmidt-Aßmann  
Bettina Schöndorf-Haubold · Gunnar Folke Schuppert · Hans-Heinrich Trute  
Thomas Vesting · Andreas Voßkuhle · Thomas Wischmeyer · Hinnerk Wißmann

3. Auflage 2022

  
C.H.BECK

Zitervorschlag:  
*Bearbeiter, Titel des Beitrags, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.),  
GVwR I<sup>3</sup>, § Rn.*

  
beck-shop.de  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

[www.beck.de](http://www.beck.de)

ISBN Band I 978 3 406 75447 0

ISBN Band II 978 3 406 75431 9

ISBN Gesamt 978 3 406 75448 7

© 2022 Verlag C. H. Beck oHG  
Wilhelmstraße 9, 80801 München  
Druck: Eberl & Koesel GmbH & Co. KG  
Am Buchweg 1, 87452 Altusried-Krugzell

Satz und Umschlaggestaltung: Druckerei C. H. Beck Nördlingen

  
chbeck.de/nachhaltig

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

## Verfasserverzeichnis

*Dr. Marion Albers*

o. Prof. an der Universität Hamburg

*Dr. Steffen Augsberg*

o. Prof. an der Universität Gießen

*Dr. Dr. h. c. mult. Susanne Baer, LL.M. (Michigan)*

o. Prof. an der Humboldt Universität zu Berlin,  
Richterin des Bundesverfassungsgerichts

*Dr. Dr. h. c. mult. Armin von Bogdandy*

o. Prof. an der Universität Frankfurt a.M., Direktor am Max-Planck-Institut  
für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg

*Dr. Gabriele Britz*

o. Prof. an der Universität Gießen,  
Richterin des Bundesverfassungsgerichts

*Dr. Martin Burgi*

o. Prof. an der Ludwig-Maximilians-Universität München

*Dr. Martin Eifert, LL.M. (Berkeley)*

o. Prof. an der Humboldt Universität zu Berlin

*Dr. Claudio Franzius*

o. Prof. an der Universität Bremen

*Dr. Matthias Goldmann, LL.M. (NYU)*

o. Prof. an der EBS Universität Wiesbaden

*Dr. Thomas Groß*

o. Prof. an der Universität Osnabrück

*Dr. Christoph Gusy*

o. Prof. an der Universität Bielefeld

*Dr. Laura Hering, LL.M. (Brügge)*

Wissenschaftliche Referentin am Max-Planck-Institut für Ausländisches  
Öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg

*Dr. Wolfgang Hoffmann-Riem*

em.o. Prof. an der Universität Hamburg,  
aff. Prof. an der Bucerius Law School, Hamburg,  
Richter des Bundesverfassungsgerichts a. D.

*Verfasserverzeichnis*

*Dr. Matthias Jestaedt*

o. Prof. an der Universität Freiburg

*Dr. Dr. h. c. Karl-Heinz Ladeur*

em. o. Prof. an der Universität Hamburg

*Dr. Nikolaus Marsch, D. I. A. P. (ENA)*

o. Prof. an der Universität Saarbrücken

*Dr. Johannes Masing*

o. Prof. an der Universität Freiburg,  
Richter des Bundesverfassungsgerichts a. D.

*Dr. Christoph Möllers, LL.M. (Chicago)*

o. Prof. an der Humboldt Universität zu Berlin

*Dr. Arne Pilniok*

Jun.-Prof. an der Universität Hamburg

*Dr. Franz Reimer*

o. Prof. an der Universität Gießen

*Dr. Matthias Ruffert*

o. Prof. an der Humboldt Universität zu Berlin

*Dr. Dr. h. c. mult. Eberhard Schmidt-Aßmann*

em. o. Prof. an der Universität Heidelberg

*Dr. Bettina Schöndorf-Haubold*

o. Prof. an der Universität Gießen

*Dr. Gunnar Folke Schuppert*

em. o. Prof. an der Humboldt Universität zu Berlin

*Dr. Hans-Heinrich Trute*

o. Prof. an der Universität Hamburg

*Dr. Dr. h. c. Thomas Vesting*

o. Prof. an der Universität Frankfurt a. M.

*Dr. Dr. h. c. mult. Andreas Voßkuhle*

o. Prof. an der Universität Freiburg,  
Präsident des Bundesverfassungsgerichts a. D.

*Dr. Thomas Wischmeyer*

o. Prof. an der Universität Bielefeld

*Dr. Hinnerk Wißmann*

o. Prof. an der Universität Münster

## Vorwort zur 3. Auflage

Seit dem Erscheinen des ersten Bandes der zweiten Auflage der „Grundlagen des Verwaltungsrechts“ im Jahre 2012 sind nun zehn Jahre vergangen. Die Rezeption des Werks in der Wissenschaft war ungewöhnlich intensiv und breit, auch wenn die mit ihm eingeführte Bezeichnung „Neue Verwaltungswissenschaft“ nicht nur auf Zustimmung gestoßen ist. Die Praxis tut sich etwas schwerer mit der hier verfolgten erweiterten Systemperspektive und dem steuerungswissenschaftlich inspirierten Forschungsansatz, nutzt die „Grundlagen“ aber zunehmend als Ideengeber und Reflexionsplattform. Das war für die Herausgeber Ansporn, eine Neuauflage zu planen, die aber mit einigen Veränderungen einher geht.

Ausgeschieden aus dem Gründungsherausgeberteam sind aus Altersgründen die Nestoren der „Reform des Verwaltungsrechts“, Wolfgang Hoffmann-Riem und Eberhard Schmidt-Aßmann, die uns aber als Autoren erhalten bleiben, wofür wir sehr dankbar sind. An ihre Stelle als Herausgeber treten Martin Eifert und Christoph Möllers. Die ursprünglich auf drei Bände verteilte Stoffmenge ist deutlich gestrafft worden, um den aktuellen Stand der Verwaltungswissenschaft und des Verwaltungsrechts in noch kompakterer Form in zwei Bänden zu präsentieren, die zusammen erscheinen. Den Autoren der ersten beiden Auflagen, die an der dritten Auflage nicht mehr mitwirken, danken wir herzlich für ihren Einsatz, den anderen für ihre Bereitschaft, sich auch auf dieses Projekt einzulassen. Neu als Autoren dazu gestoßen sind Steffen Augsberg, Matthias Bäcker, Johannes Buchheim, Matthias Goldmann, Laura Hering, Anna-Bettina Kaiser, Ann-Katrin Kaufhold, Jens Kersten, Nikolaus Marsch, Arne Pilniok, Heiko Sauer, Bettina Schöndorf-Haubold und Thomas Wischmeyer. Auch ihnen gilt unser Dank für die hervorragende Zusammenarbeit.

Inhaltlich haben vor allem die drei großen Trends Europäisierung, Globalisierung und Digitalisierung das Verwaltungsrecht in vielen Bereichen weiter verändert. Die Dynamik ist hier ungebrochen. Europäische Rechtsakte wie die Datenschutz-Grundverordnung oder der Rechtsrahmen der Finanzaufsicht führen zu einer weitreichenden Verdrängung oder Überlagerung des nationalen Rechts. Aber auch innerstaatlich sind neue Trends zu verzeichnen, wie etwa die Rekommunalisierung vieler öffentlicher Aufgaben oder die Integration algorithmischer Strukturen in administrative Entscheidungsformate.

Was die methodische Ausrichtung des Werkes angeht, so können wir weiter auf das Vorwort zur ersten Auflage verweisen, das hier mit abgedruckt ist. Ein Punkt, der immer wieder in Zweifel gezogen wird, verdient es, an dieser Stelle noch einmal hervor gehoben zu werden: Die „Neue Verwaltungswissenschaft“ erweitert die juristische Methode und die mit ihr verbundene dogmatische Betrachtung des Verwaltungsrechts um weitere Perspektiven, sie will aber beide Zugänge nicht ersetzen.

Großen Dank schulden wir unseren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Herrn Dr. Jannis Lennartz, Frau Ass. Kristina Schmidt und Herrn Sebastian Theß für

*Vorwort zur 3. Auflage*

die Organisation und die technische Unterstützung. Ferner danken wir Herrn Dr. Johannes Wasmuth und dem Beck-Verlag für die umsichtige verlegerische Betreuung des Werks seit seiner ersten Auflage.

*Andreas Voßkuhle*  
Freiburg i. Br.

*Martin Eifert*  
Berlin

*Christoph Möllers*  
Berlin

  
**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG



## 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 Frau Dr. Ina Klingele und Herrn Cordt-Magnus van Geuns-Rosch 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**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

## Vorwort zur 1. 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 Verwaltungswissenschaft, 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 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 Ab-

*Vorwort zur 1. Auflage*

stimmung und Kohärenz der auf drei Bände angelegten Darstellung zu gewährleisten. Die 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*  
Hamburg

*Eberhard Schmidt-Aßmann*  
Heidelberg

*Andreas Voßkuhle*  
Karlsruhe/Freiburg i. Br.

  
**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

## Inhalt Band I

Verfasserverzeichnis .....	V
Vorwort zur 3. Auflage .....	VII
Vorwort zur 2. Auflage .....	IX
Vorwort zur 1. Auflage .....	XI
Inhalt Band I .....	XIII
Inhalt Band II .....	XV
Abkürzungsverzeichnis .....	XVII
Verzeichnis der Standardliteratur .....	XLIX

### Erster Teil

#### Verwaltung und Verwaltungsrecht als Gegenstand wissenschaftlicher Forschung

§ 1 Neue Verwaltungsrechtswissenschaft ( <i>Andreas Vofskuhle</i> ) .....	3
§ 2 Methoden ( <i>Christoph Möllers</i> ) .....	71
§ 3 Rechtsvergleichung ( <i>Nikolaus Marsch</i> ) .....	135
§ 4 Modalitäten und Wirkungsfaktoren der Steuerung durch Recht ( <i>Claudio Franzius</i> ) .....	193

### Zweiter Teil

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

§ 5 Verfassungsprinzipien für den Europäischen Verwaltungsverbund ( <i>Eberhard Schmidt-Aßmann/Bettina Schöndorf-Haubold</i> ) .....	247
§ 6 Internationales Verwaltungsrecht ( <i>Matthias Goldmann</i> ) .....	325
§ 7 Rechtsquellen und Rechtsschichten des Verwaltungsrechts ( <i>Matthias Ruffert</i> ) .....	399
§ 8 Maßstäbe des Verwaltungshandelns ( <i>Steffen Augsberg</i> ) .....	501
§ 9 Die demokratische Legitimation der Verwaltung ( <i>Hans-Heinrich Trute</i> ) .....	551
§ 10 Der Rechtsstatus des Einzelnen im Verwaltungsrecht ( <i>Johannes Masing</i> ) .....	655
§ 11 Das Parlamentsgesetz als Steuerungsmittel und Kontrollmaßstab ( <i>Franz Reimer</i> ) .....	777
§ 12 Eigenständigkeit der Verwaltung ( <i>Wolfgang Hoffmann-Riem/Arne Pilniok</i> ) .....	855
	XIII

Inhalt

**Dritter Teil  
Aufgaben der öffentlichen Verwaltung**

- § 13 Verwaltungsaufgaben (*Susanne Baer*) ..... 979  
§ 14 Grundmodi der Aufgabenwahrnehmung (*Hinnerk Wißmann*) ..... 1025

**Vierter Teil  
Verwaltung als Organisation**

- § 15 Die Verwaltungsorganisation als Teil der Staatsorganisation  
(*Thomas Groß*) ..... 1115  
§ 16 Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts  
(*Matthias Jestaedt*) ..... 1179  
§ 17 Verwaltungsorganisation und Verwaltungsorganisationsrecht  
(*Gunnar Folke Schuppert*) ..... 1235

**Fünfter Teil  
Normative Steuerung des Verwaltungshandelns**

- § 18 Rechtsregime (*Martin Burgi*) ..... 1313  
§ 19 Regulierungsstrategien (*Martin Eifert*) ..... 1379

**Sechster Teil  
Verwaltungsrecht als Informations- und Kommunikationsordnung**

- § 20 Die Bedeutung von Information und Kommunikation für das  
Handeln der Verwaltung (*Thomas Vesting*) ..... 1465  
§ 21 Die Kommunikationsinfrastruktur der Verwaltung  
(*Karl-Heinz Ladeur*) ..... 1511  
§ 22 Umgang mit personenbezogenen Informationen und Daten  
(*Marion Albers*) ..... 1587  
§ 23 Transparenz der Verwaltung und Informationszugangsfreiheit  
(*Christoph Gusy*) ..... 1661  
§ 24 Informationsbeziehungen in der Verwaltung  
(*Thomas Wischmeyer*) ..... 1743  
§ 25 Die Informationsbeziehungen im europäischen Verwaltungs-  
verbund (*Armin von Bogdandy/Laura Hering*) ..... 1799  
§ 26 Digitale Transformation der Verwaltung (*Gabriele Britz/Martin Eifert*) 1888

## **Inhalt Band II**

### **Siebter Teil Verwaltungsverfahren**

§ 27	Der Verfahrensgedanke im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht .....	3
§ 28	Strukturen und Typen von Verwaltungsverfahren .....	85
§ 29	Beteiligung – Partizipation – Öffentlichkeit .....	129
§ 30	Wissensgenerierung im Verwaltungsverfahren .....	243
§ 31	Verfahrensprivatisierung und Mediation .....	269

### **Achter Teil Handlungs- und Bewirkungsformen der öffentlichen Verwaltung**

§ 32	Rechtsformen, Handlungsformen, Folgenformen .....	329
§ 33	Normsetzung und andere Formen exekutivischer Selbstprogrammierung .....	417
§ 34	Verwaltungsakte .....	513
§ 35	Verwaltungsverträge .....	647
§ 36	Pläne und andere Formen des prospektiven Verwaltungshandelns ....	718
§ 37	Informelles Verwaltungshandeln .....	858
§ 38	Schlichtes Verwaltungshandeln .....	913
§ 39	Anreize .....	967
§ 40	Formen und Instrumentenmix .....	1029

### **Neunter Teil Zusammenspiel des Verwaltungsrechts mit den Steuerungsressourcen Personal und Finanzen**

§ 41	Personal .....	1083
§ 42	Finanzen .....	1181

### **Zehnter Teil Durchsetzung von Verwaltungsrecht und Verwaltungsentscheidungen**

§ 43	Überwachung .....	1313
§ 44	Vollstreckung und Sanktionen .....	1415

*Inhalt*

**Elfter Teil  
Kontrolle der Verwaltung und des Verwaltungshandelns**

§ 45 Kontrolle der Verwaltung und des Verwaltungshandelns .....	1557
§ 46 Gerichtliche Verwaltungskontrolle als Steuerungsinstrument .....	1715

**Zwölfter Teil  
Einstandspflichten im Verwaltungsrecht**

§ 47 Einstandspflichten im Verwaltungsrecht .....	1897
---	------

Sach- und Personenverzeichnis .....	1999
-------------------------------------	------

