

## **Autoren- und Inhaltsübersicht**

<b>Dr. Ingo von Münch</b> o. Professor an der Universität Hamburg <b>Verwaltung und Verwaltungsrecht im demokratischen und sozialen Rechtsstaat</b> .....	1
<b>Dr. Fritz Ossenbühl</b> o. Professor an der Universität Bonn <b>Die Quellen des Verwaltungsrechts</b> .....	51
<b>Dr. Hans-Uwe Erichsen</b> o. Professor an der Universität Bochum <b>Dr. Wolfgang Martens</b> o. Professor an der Universität Hamburg <b>Das Verwaltungshandeln</b> .....	115
<b>Dr. Peter Badura</b> o. Professor an der Universität München <b>Das Verwaltungsverfahren</b> .....	233
<b>Dr. Jürgen Salzwedel</b> o. Professor an der Universität Bonn <b>Anstaltsnutzung und Nutzung öffentlicher Sachen</b> .....	299
<b>Dr. Wolfgang Rüfner</b> o. Professor an der Universität Kiel <b>Das Recht der öffentlich-rechtlichen Schadensersatz- und Entschädigungsleistungen</b> .....	355
<b>Dr. Walter Rudolf</b> o. Professor an der Universität Mainz <b>Verwaltungsorganisation</b> .....	413

## Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis häufig ziterter Schriften .....	XIX
Abkürzungsverzeichnis .....	XXI

### ERSTER TEIL

Verwaltung und Verwaltungsrecht im demokratischen und sozialen Rechtsstaat	1
§ 1 Begriff der öffentlichen Verwaltung .....	1
I. Allgemeine Umschreibung des Begriffs öffentliche Verwaltung .....	1
II. Abgrenzung von Gesetzgebung, Regierung und Rechtsprechung ..	3
III. Merkmale der öffentlichen Verwaltung .....	5
§ 2 Arten der öffentlichen Verwaltung .....	10
I. Möglichkeiten der Unterteilung .....	10
II. Hoheitliche Verwaltung .....	13
1. Unterscheidung öffentliches Recht — Privatrecht .....	13
2. Eingriffsverwaltung .....	18
3. Leistungsverwaltung .....	19
4. Planende Verwaltung .....	22
III. Fiskalische Verwaltung .....	23
1. Begriff der fiskalischen Verwaltung .....	23
2. Arten der fiskalischen Verwaltung .....	24
§ 3 Verfassung und Verwaltung .....	27
I. Grundprinzipien der Verfassung:	
Bundesstaat, Demokratie, Sozialstaat, Rechtsstaat .....	27
1. Politische Bedingtheit des Verwaltungsrechts .....	27
2. Bundesstaat .....	29
3. Demokratie .....	30
4. Sozialstaat .....	34
5. Rechtsstaat .....	39
II. Bindung und Freiheit der Verwaltung .....	40
1. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung .....	40
2. Verwaltung und Grundrechte .....	41
3. Politische oder unpolitische Verwaltung .....	46
§ 4 Öffentliche Verwaltung im technischen Zeitalter .....	48
I. Automation .....	48
II. Datenverarbeitung .....	49

## ZWEITER TEIL

Die Quellen des Verwaltungsrechts .....	51
§ 5 Verwaltung und Recht .....	51
I. Bedeutung des Rechts für die Verwaltung .....	51
II. Gesetzmäßigkeit und Rechtmäßigkeit der Verwaltung .....	53
§ 6 Rechtsquelle und Rechtsnorm .....	57
I. Der Begriff der Rechtsquelle .....	58
II. Der Begriff der Rechtsnorm .....	59
1. Der historisch-konventionelle Rechtssatzbegriff .....	59
2. Der rechtstheoretische Rechtssatzbegriff .....	60
III. Aufgaben der Rechtsquellenlehre .....	60
§ 7 Arten der Rechtsquellen .....	61
I. Verfassungsgesetze .....	62
II. Gesetze .....	63
1. Begriff des Gesetzes .....	63
2. Gegenwärtige Problematik der (förmlichen) Gesetze .....	65
3. Kodifikationsproblem .....	66
III. Rechtsverordnungen .....	67
1. Begriff und Funktion .....	67
2. Verhältnis von Gesetz und Verordnung .....	68
3. Verordnungsgeber .....	71
4. Verfahren .....	73
IV. Verwaltungsvorschriften .....	73
1. Begriff und Terminologie .....	73
2. Typologie der Verwaltungsvorschriften .....	74
3. Rechtsnatur .....	75
4. Bindungswirkung .....	76
5. Rechtserzeugung .....	81
V. Sonderverordnungen .....	82
1. Begriff .....	82
2. Problematik .....	83
VI. Satzungen .....	85
1. Begriff und Funktion .....	85
2. Abgrenzung zu verwandten Rechtsquellen .....	86
3. Inhalt der Satzungen .....	88
4. Rechtserzeugung .....	90
VII. Gewohnheitsrecht .....	90
1. Die herkömmliche Lehre und Rechtsprechung .....	90
2. Neuere Ansätze einer Negation des Gewohnheitsrechts .....	92
VIII. Richterrecht .....	93
1. Das Problem .....	94
2. Auffassungen in Lehre und Rechtsprechung .....	94
3. Lösungsansätze .....	96
IX. Die allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsrechts .....	99
1. Begriff .....	99
2. Beispiele .....	99
3. Rechtsnatur .....	100

X. Europäisches Gemeinschaftsrecht .....	102
1. Grundlagen .....	103
2. Normschichten und Normkategorien .....	105
3. Fundstellen .....	105
XI. Völkerrecht .....	105
§ 8 Rangordnung der Rechtsquellen .....	106
I. Notwendigkeit der Rangordnung .....	106
II. Völkerrecht und innerstaatliches Recht .....	107
III. Europäisches Gemeinschaftsrecht und innerstaatliches Recht .....	107
1. Europäisches Gemeinschaftsrecht und innerstaatliche Gesetze ....	117
2. Europäisches Gemeinschaftsrecht und Grundrechte .....	108
IV. Stufen der innerstaatlichen Rechtsordnung .....	109
§ 9 Geltungsbereich der Rechtsquellen .....	111
I. Zeitlicher Geltungsbereich .....	111
1. Inkrafttreten .....	111
2. Außerkrafttreten .....	111
3. Rückwirkung .....	112
4. Fortgelten vorkonstitutionellen Rechts .....	113
II. Räumlicher Geltungsbereich .....	113
III. Persönlicher Geltungsbereich .....	114

### DRITTER TEIL

#### Das Verwaltungshandeln

§ 10 Verwaltungshandeln und Verwaltungsrechtsverhältnis .....	115
I. Übersicht .....	115
II. Das Verwaltungsrechtsverhältnis .....	116
1. Die Begründung von Verwaltungsrechtsverhältnissen .....	116
2. Die Rechtsfähigkeit .....	117
3. Die verwaltungsrechtliche Handlungsfähigkeit .....	118
4. Der Inhalt von Verwaltungsrechtsverhältnissen .....	121
5. Die subjektiven öffentlichen Rechte .....	123
6. Die Nachfolge im Verwaltungsrechtsverhältnis .....	125
7. Die Beendigung des Verwaltungsrechtsverhältnisses .....	127
1. Abschnitt: Der Verwaltungsakt .....	129
§ 11 Bedeutung und Begriff des Verwaltungsaktes .....	129
I. Geschichtliche Entwicklung und gegenwärtige Bedeutung .....	129
II. Die einzelnen Merkmale der Definition des Verwaltungsakts .....	132
1. Die Maßnahme .....	132
2. Die Behörde .....	133
3. Die Gebietsklausel .....	135
4. Die Regelung .....	136
5. Die unmittelbare Rechtswirkung nach außen .....	138
6. Der Einzelfall .....	142
§ 12 Arten der Verwaltungsakte .....	146
I. Befehlende, gestaltende und feststellende Verwaltungsakte .....	146
1. Befehl .....	146

2. Gestaltung .....	146
3. Feststellung .....	147
II. Gebundene Verwaltungsakte, Ermessensakte und freie Verwaltungs- akte .....	147
1. Gebundene Verwaltungsakte .....	147
2. Ermessensakte .....	151
3. Gesetzesfreie Verwaltungsakte .....	157
III. Begünstigende und belastende Verwaltungsakte; Verwaltungsakte mit Drittwirkung .....	157
1. Begünstigende und belastende Verwaltungsakte .....	157
2. Verwaltungsakte mit Drittwirkung .....	158
IV. Mitwirkungsbedürftige Verwaltungsakte .....	160
§ 13 Wirksamkeit des Verwaltungsaktes .....	161
§ 14 Nebenbestimmungen .....	162
I. Arten .....	162
1. Befristung, Bedingung und Widerrufsvorbehalt .....	162
2. Auflage und Auflagenvorbehalt .....	163
II. Zulässigkeit .....	164
§ 15 Rechtmäßigkeit und Rechtswidrigkeit von Verwaltungsakten .....	165
I. Der rechtmäßige Verwaltungsakt .....	166
1. Zuständigkeit, Verfahren, Form .....	166
2. Inhaltliche Anforderungen .....	167
II. Der rechtswidrige Verwaltungsakt .....	169
1. Begriffliche Abgrenzung .....	169
2. Rechtsfolgen der Rechtswidrigkeit .....	170
3. Teilrechtswidrigkeit .....	172
§ 16 Aufhebung von Verwaltungsakten durch die Verwaltung — Einführung	174
§ 17 Die Aufhebung rechtmäßig erlassener Verwaltungsakte .....	175
I. Notwendigkeit des Widerrufs .....	175
II. Der Widerruf belastender Verwaltungsakte .....	176
III. Der Widerruf begünstigender Verwaltungsakte .....	177
1. In Rechtsprechung, Literatur und EVwVfG 1973 .....	177
2. Kritik .....	180
§ 18 Rücknahme rechtswidriger begünstigender Verwaltungsakte .....	182
I. Vom Grundsatz freier Rücknahme zum Vertrauensschutz .....	182
II. Rücknahme für die Zukunft und rückwirkende Rücknahme .....	184
III. Öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch .....	186
§ 19 Rücknahme rechtswidriger belastender Verwaltungsakte .....	188
I. Die Entscheidung über das Wiederaufgreifen des Verfahrens .....	188
II. Der Rechtsschutz des Betroffenen .....	190
§ 20 Vollstreckung von Verwaltungsakten .....	191
I. Vollstreckung von Geldforderungen .....	192
II. Erzwingung von Handlungen, Duldungen und Unterlassungen ....	194
2. Abschnitt: Plan und Planung .....	197
§ 21 Gegenwärtige Bedeutung .....	197

§ 22 Der Plan als Handlungsform .....	199
§ 23 Planänderung und Plangewährleistung .....	201
3. Abschnitt: Verwaltungsrechtlicher Vertrag und sonstige verwaltungsrechtliche Sonderverbindungen .....	204
§ 24 Begriff und Arten des verwaltungsrechtlichen Vertrages .....	204
§ 25 Die Zuordnung eines Vertrages zum öffentlichen Recht .....	204
I. Die Notwendigkeit der Unterscheidung von öffentlich-rechtlichem und privatrechtlichem Vertrag .....	204
II. Unterscheidungskriterien .....	205
III. Der gemischt öffentlich-rechtlich/privatrechtliche Vertrag .....	207
IV. Der öffentlich-rechtliche Vertrag unter Privaten .....	208
§ 26 Der koordinationsrechtliche Vertrag .....	208
§ 27 Der subordinationsrechtliche Vertrag .....	209
I. Die Zulässigkeit des subordinationsrechtlichen Vertrages .....	209
II. Die Abschlußfreiheit .....	210
III. Die Freiheit inhaltlicher Gestaltung .....	212
IV. Der fehlerhafte subordinationsrechtliche Vertrag .....	215
§ 28 Vertragserfüllung .....	218
§ 29 Die Vollstreckung aus subordinationsrechtlichen Verträgen .....	219
§ 30 Verwaltungsrechtliche Schuldverhältnisse .....	220
I. Das verwaltungsrechtliche Verwahrungsverhältnis .....	221
II. Die öffentlich-rechtliche Geschäftsführung ohne Auftrag .....	222
4. Abschnitt: Handeln der Verwaltung in privatrechtlichen Formen .....	225
§ 31 Freiheit der Formenwahl .....	225
§ 32 Bindung der Verwaltung beim Handeln in privatrechtlichen Formen ...	226
5. Abschnitt: Der Verwaltungs-Realakt .....	228
§ 33 Begriff und Bedeutung .....	228
§ 34 Rechtliche Einordnung .....	229
§ 35 Rechtmäßigkeit und Rechtswidrigkeit .....	230

#### VIERTER TEIL

Das Verwaltungsverfahren .....	233
§ 36 Rechtsquellen und Literatur .....	233
I. Rechtsquellen .....	233
II. Das Kodifikationsproblem .....	234
III. Der Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes (EVwVerfG 1963) und die seitherige Entwicklung .....	238
V. Ausland .....	240
§ 37 Was ist das Verwaltungsverfahren? .....	241
I. Verwaltungsverfahren, Verwaltungsverfahrensrecht und Allgemeines Verwaltungsrecht .....	241

II. Der Begriff des Verwaltungsverfahrens .....	243
III. Nichtförmliche und förmliche Verwaltungsverfahren .....	243
IV. Typischer Ablauf eines Verwaltungsverfahrens .....	244
§ 38 Die Zuständigkeit zur Entscheidung .....	245
I. Die Behörde .....	245
II. Unparteilichkeit der Amtsführung und Ausschluß wegen Befangenheit .....	246
III. „Partizipation“ an Verwaltungsentscheidungen .....	248
§ 39 Die Einleitung des Verwaltungsverfahrens .....	249
I. Beginn des Verfahrens von Amts wegen oder auf Antrag .....	249
II. Der Antrag .....	250
III. Antrags- und mitwirkungsbedürftiger Verwaltungsakt .....	251
§ 40 Das Verfahren vor der Entscheidung .....	252
I. Die Beteiligten .....	252
II. Die Verfahrensgrundsätze .....	253
1. Untersuchungsgrundsatz, Mitwirkungspflicht der Beteiligten ....	253
2. Beweisaufnahme .....	254
3. Das Recht auf Gehör .....	255
4. Akteneinsicht .....	256
5. Auskunft- und Beratungspflicht der Behörde .....	258
6. Grundsätze der Rechtsanwendung .....	259
III. Die Mitwirkung anderer Behörden oder Verwaltungsträger .....	260
IV. Die Amtshilfe .....	263
§ 41 Die Entscheidung .....	264
I. Der Verwaltungsakt als Bescheid .....	264
II. Form und Inhalt des Verwaltungsaktes .....	266
1. Formvorschriften .....	266
2. Automatisierte Bescheide .....	267
3. Begründung und Begründungszwang .....	271
4. Rechtsmittelbelehrung .....	272
5. Inhalt, Auslegung und Bestimmtheit des Verwaltungsaktes .....	273
6. Bekanntgabe und Zustellung des Verwaltungsaktes .....	275
7. Vorbescheid .....	277
III. Bedeutung und Heilung von Verfahrensmängeln .....	278
IV. Nachschieben von Gründen und Konversion .....	282
V. Die Bestandskraft des Verwaltungsaktes .....	283
1. Bestandskraft oder Rechtskraft? .....	283
2. Berichtigung von Verwaltungsakten .....	286
3. Wiederaufgreifen eines abgeschlossenen Verwaltungsverfahrens, wiederholende Verfügung und Zweitbescheid, Rücknahme und Widerruf von Verwaltungsakten .....	286
§ 42 Das Planfeststellungsverfahren .....	290
I. Grundlagen des Planfeststellungsrechts .....	290
II. Besonderheiten des Verfahrens .....	293
III. Der Planfeststellungsbeschluß .....	295

**FÜNFTER TEIL**

<b>Anstaltsnutzung und Nutzung öffentlicher Sachen</b> .....	299
§ 43 Zwei Formen der Inanspruchnahme von Daseinsvorsorge .....	299
§ 44 Die Anstaltsnutzung .....	301
I. Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Nutzungsordnung .....	301
II. Zulassung zur Benutzung .....	305
III. Benutzung und Sonderbenutzung, Benutzungsordnung .....	306
IV. Rechtsschutz für die Benutzer .....	309
V. Benutzungsgebühren und Entgelte .....	312
VI. Haftung der Anstalt .....	314
§ 45 Begriff der öffentlichen Sache .....	316
I. Öffentlich-rechtliches Regime .....	317
II. Widmung .....	319
III. Öffentliches Sachenrecht als Statusrecht .....	320
IV. Öffentliche Sache und Verwaltungsvermögen .....	321
§ 46 Öffentliche Sachen im Gemeingebrauch .....	321
I. Beteiligte .....	322
II. Individuelles Recht auf Gemeingebrauch .....	325
III. Sondernutzungen .....	329
IV. Eigentum und Kontrahierungszwang .....	333
V. Anlieger .....	334
VI. Verkehrssicherungspflicht .....	334
VII. Enteignungsverfahren .....	336
§ 47 Öffentliche Sachen im Sondergebrauch .....	337
I. Widmung .....	338
II. Eigentum und Duldungspflichten .....	339
III. Wasserrechtliches Nachbarrecht .....	341
IV. Erlaubnis und Bewilligung .....	342
V. Rücknahme und Widerruf .....	343
VI. Polizeiliche Befugnisse .....	345
VII. Verkehrsgebrauch und wasserwirtschaftliche Benutzung .....	346
§ 48 Öffentliche Sachen im Anstaltsgebrauch .....	347
I. Verhältnis des Anstalts- zum Sachenrecht .....	348
II. Umfang der sachenrechtlichen Widmung von Anstaltsgegenständen .....	349
III. Schutz vor Zweckentfremdung und Mindestanforderungen an Publizität .....	350
IV. Notwendige Widmung .....	351
§ 49 Öffentliche Sachen im Verwaltungsgebrauch .....	351

**SECHSTER TEIL**

<b>Das Recht der öffentlich-rechtlichen Schadensersatz- und Entschädigungsleistungen</b> .....	355
§ 50 Einleitung .....	355



§ 51 Amtshaftung .....	359
I. Grundlagen .....	359
1. Geschichtliches .....	359
2. Das geltende Recht .....	361
II. Amtshaftung wegen Verletzung von Amtspflichten im öffentlich-rechtlichen Rechtskreis .....	362
1. Anspruchsgegner .....	362
2. Der Begriff des Beamten .....	365
3. Die Amtspflicht gegenüber einem Dritten .....	366
4. Das Verschulden .....	369
5. Mitverschulden und Versäumung eines Rechtsmittels .....	372
III. Amtshaftung wegen Verletzung einer Amtspflicht im privatrechtlichen Rechtskreis .....	372
1. Die Haftung des Beamten .....	372
2. Die Haftung des Dienstherrn .....	373
IV. Art und Höhe des Schadensersatzes .....	373
§ 52 Enteignung und Aufopferung .....	374
I. Grundlagen .....	374
1. Geschichtliche Entwicklung .....	374
2. Das geltende Recht .....	376
II. Die rechtmäßige Enteignung im einzelnen .....	378
1. Zulässigkeitsvoraussetzungen .....	378
2. Der Tatbestand der Enteignung .....	379
3. Die Entschädigung .....	383
III. Der enteignungsgleiche Eingriff .....	387
1. Der Tatbestand .....	387
2. Die Entschädigung .....	392
IV. Die Aufopferung .....	395
1. Der Tatbestand .....	395
2. Die Entschädigung .....	398
§ 53 Ergänzungen des allgemeinen öffentlich-rechtlichen Schadensersatz- und Entschädigungsrechts durch besondere Normen .....	399
I. Sonderbestimmungen des Polizeirechts .....	399
II. Entschädigung bei Widerruf oder Rücknahme begünstigender Verwaltungsakte .....	400
III. Soziale Entschädigung .....	400
IV. Schadensersatzansprüche aus verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnissen .....	401
V. Der Folgenbeseitigungsanspruch .....	404
VI. De lege lata diskutierte Ansprüche .....	408
1. Der allgemeine öffentlich-rechtliche Wiedergutmachungsanspruch .....	408
2. Die öffentlich-rechtliche Gefährdungshaftung .....	408
3. Der Plangewährleistungsanspruch .....	410
§ 54 Reform des öffentlich-rechtlichen Schadensersatz- und Entschädigungsrechts .....	410
I. Reform des Enteignungsrechts .....	410
II. Reform des Staatshaftungsrechts .....	411

**SIEBTER TEIL**

<b>Verwaltungsorganisation</b> .....	413
<b>§ 55 Grundlagen der gegenwärtigen Verwaltungsorganisation</b> .....	413
I. Bedeutung der Organisation .....	413
II. Geschichtliche Entwicklung der Verwaltungsorganisation .....	414
1. Landesverwaltung .....	415
2. Reichsverwaltung .....	419
III. Verfassungsrechtliche Grundlagen .....	420
<b>§ 56 Organisationsrecht</b> .....	423
I. Organisationsgewalt der Verwaltung .....	423
II. Verwaltungsträger .....	425
1. Unmittelbare und mittelbare staatliche Verwaltung .....	426
2. Juristische Personen des öffentlichen Rechts .....	428
3. Sonstige Verwaltungsträger .....	432
III. Behörden und sonstige Verwaltungsstellen .....	434
1. Amt und Behörde .....	435
2. Sonstige Verwaltungsstellen .....	440
IV. Institutionelle Beziehungen in der Verwaltung .....	441
1. Zuständigkeit .....	442
2. Beziehungen innerhalb eines Verwaltungsträgers .....	444
3. Beziehungen zwischen verschiedenen Verwaltungsträgern .....	447
<b>§ 57 Überblick über die Verwaltungsorganisation in Bund, Ländern und Gemeinden</b> .....	448
I. Bundesverwaltung .....	448
1. Unmittelbare Bundesverwaltung .....	448
2. Bundesmittelbare Verwaltung .....	451
II. Landesverwaltung .....	452
1. Unmittelbare Landesverwaltung .....	453
2. Mittelbare Landesverwaltung .....	455
III. Kommunalverwaltung .....	455
1. Gemeindeverwaltung .....	456
2. Verwaltung der Gemeindeverbände .....	459
Anlage 1 .....	461
Anlage 2 .....	462
Anlage 3 .....	463
<b>Anhang (Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG))</b> .....	465
<b>Sachverzeichnis</b> .....	491