

Autoren- und Inhaltsübersicht

Dr. Ingo von Münch o. Professor an der Universität Hamburg Verwaltung und Verwaltungsrecht im demokratischen und sozialen Rechtsstaat	1
Dr. Fritz Ossenbühl o. Professor an der Universität Bonn Die Quellen des Verwaltungsrechts	55
Dr. Hans-Uwe Erichsen o. Professor an der Universität Bochum Dr. Wolfgang Martens o. Professor an der Universität Hamburg Das Verwaltungshandeln	119
Dr. Peter Badura o. Professor an der Universität München Das Verwaltungsverfahren	267
Dr. Jürgen Salzwedel o. Professor an der Universität Bonn Anstaltsnutzung und Nutzung öffentlicher Sachen	339
Dr. Wolfgang Rübner o. Professor an der Universität Kiel Das Recht der öffentlich-rechtlichen Schadensersatz- und Entschädigungsleistungen	395
Dr. Walter Rudolf o. Professor an der Universität Mainz Verwaltungsorganisation	461

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XXI
---------------------------------	-----

ERSTER TEIL

Verwaltung und Verwaltungsrecht im demokratischen und sozialen Rechtsstaat

§ 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	11
I. Möglichkeiten der Unterteilung	11
II. Hoheitliche Verwaltung	13
1. Unterscheidung öffentliches Recht – Privatrecht	13
2. Eingriffsverwaltung	20
3. Leistungsverwaltung	21
4. Planende Verwaltung	25
III. Fiskalische Verwaltung	26
1. Begriff der fiskalischen Verwaltung	26
2. Arten der fiskalischen Verwaltung	26
§ 3 Verfassung und Verwaltung	30
I. Grundprinzipien der Verfassung:	
Bundesstaat, Demokratie, Sozialstaat, Rechtsstaat	30
1. Politische Bedingtheit des Verwaltungsrechts	30
2. Bundesstaat	32
3. Demokratie	33
4. Sozialstaat	37
5. Rechtsstaat	42
II. Bindung und Freiheit der Verwaltung	43
1. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	43
2. Verwaltung und Grundrechte	45
3. Politische oder unpolitische Verwaltung	49
§ 4 Öffentliche Verwaltung im technischen Zeitalter	52
I. Automation	52
II. Datenverarbeitung	53

ZWEITER TEIL

Die Quellen des Verwaltungsrechts	55
§ 5 Verwaltung und Recht	55
I. Bedeutung des Rechts für die Verwaltung	55
II. Gesetzmäßigkeit und Rechtmäßigkeit der Verwaltung	57
§ 6 Rechtsquelle und Rechtsnorm	62
I. Der Begriff der Rechtsquelle	62
II. Der Begriff der Rechtsnorm	63
1. Der historisch-konventionelle Rechtssatzbegriff	64
2. Der rechtstheoretische Rechtssatzbegriff	65
III. Aufgabe der Rechtsquellenlehre	65
§ 7 Arten der Rechtsquellen	66
I. Verfassungsgesetze	66
II. Gesetze	68
1. Begriff des Gesetzes	68
2. Gegenwärtige Problematik der (förmlichen) Gesetze	70
3. Kodifikationsproblem	71
III. Rechtsverordnungen	72
1. Begriff und Funktion	72
2. Verhältnis von Gesetz und Verordnung	73
3. Verordnungsgeber	75
4. Verfahren	76
IV. Verwaltungsvorschriften	77
1. Begriff und Terminologie	78
2. Typologie der Verwaltungsvorschriften	78
3. Rechtsnatur	80
4. Bindungswirkung	81
5. Rechtserzeugung	86
V. Sonderverordnungen	87
1. Begriff	87
2. Problematik	87
VI. Satzungen	90
1. Begriff und Funktion	90
2. Abgrenzung zu verwandten Rechtsquellen	91
3. Inhalt der Satzungen	93
4. Rechtserzeugung	94
VII. Gewohnheitsrecht	94
1. Die herkömmliche Lehre und Rechtsprechung	95
2. Neuere Ansätze einer Negation des Gewohnheitsrechts	97
VIII. Richterrecht	98
1. Das Problem	98
2. Auffassungen in Lehre und Rechtsprechung	99
3. Lösungsansätze	101

Inhaltsverzeichnis

IX. Die allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsrechts	103
1. Begriff	103
2. Beispiele	104
3. Rechtsnatur	105
X. Europäisches Gemeinschaftsrecht	107
1. Grundlagen	108
2. Normschichten und Normkategorien	108
3. Fundstellen	109
XI. Völkerrecht	109
§ 8 Rangordnung der Rechtsquellen	111
I. Notwendigkeit der Rangordnung	111
II. Völkerrecht und innerstaatliches Recht	111
III. Europäisches Gemeinschaftsrecht und innerstaatliches Recht	112
1. Europäisches Gemeinschaftsrecht und innerstaatliche Gesetze	112
2. Europäisches Gemeinschaftsrecht und Grundrechte	113
IV. Stufen der innerstaatlichen Rangordnung	114
§ 9 Geltungsbereich der Rechtsquellen	115
I. Zeitlicher Geltungsbereich	115
1. Inkrafttreten	115
2. Außerkrafttreten	116
3. Rückwirkung	116
4. Fortgelten vorkonstitutionellen Rechts	117
II. Räumlicher Geltungsbereich	118
III. Persönlicher Geltungsbereich	118
 <i>DRITTER TEIL</i>	
Das Verwaltungshandeln	119
§ 10 Verwaltungshandeln und Verwaltungsrechtsverhältnis	119
I. Übersicht	119
II. Das Verwaltungsrechtsverhältnis	120
1. Die Begründung von Verwaltungsrechtsverhältnissen	121
2. Die Rechtsfähigkeit	123
3. Die verwaltungsrechtliche Handlungsfähigkeit	125
4. Der Inhalt von Verwaltungsrechtsverhältnissen	128
5. Die subjektiven öffentlichen Rechte	130
6. Die Nachfolge im Verwaltungsrechtsverhältnis	133
7. Die Beendigung des Verwaltungsrechtsverhältnisses	135
1. Abschnitt: Der Verwaltungsakt	137
§ 11 Bedeutung und Begriff des Verwaltungsaktes	137
I. Geschichtliche Entwicklung und gegenwärtige Bedeutung	137

II. Die einzelnen Merkmale der Definition des Verwaltungsaktes	140
1. Die Maßnahme	140
2. Die Behörde	142
3. Die Gebietsklausel	144
4. Die Regelung	145
5. Die unmittelbare Rechtswirkung nach außen	149
6. Der Einzelfall	154
§ 12 Arten der Verwaltungsakte	158
I. Befehlende, gestaltende und feststellende Verwaltungsakte	158
1. Befehl	159
2. Gestaltung	159
3. Feststellung	159
II. Gebundene Verwaltungsakte, Ermessensakte und freie Verwaltungsakte . .	159
1. Gebundene Verwaltungsakte	160
2. Ermessensakte	164
3. Gesetzesfreie Verwaltungsakte	169
III. Begünstigende und belastende Verwaltungsakte; Verwaltungsakte mit Dritt- wirkung	170
1. Begünstigende und belastende Verwaltungsakte	170
2. Verwaltungsakte mit Drittwirkung	171
IV. Mitwirkungsbedürftige Verwaltungsakte	173
§ 13 Wirksamkeit des Verwaltungsaktes	174
§ 14 Nebenbestimmungen	175
I. Arten	176
1. Befristung, Bedingung und Widerrufsvorbehalt	176
2. Auflage und Auflagenvorbehalt	176
II. Zulässigkeit	177
§ 15 Rechtmäßigkeit und Rechtswidrigkeit von Verwaltungsakten	179
I. Der rechtmäßige Verwaltungsakt	180
1. Zuständigkeit, Verfahren, Form	180
2. Inhaltliche Anforderungen	181
II. Der rechtswidrige Verwaltungsakt	185
1. Begriffliche Abgrenzung	185
2. Rechtsfolgen der Rechtswidrigkeit	185
3. Teilrechtswidrigkeit	188
§ 16 Aufhebung von Verwaltungsakten durch die Verwaltung – Einführung	191
§ 17 Der Widerruf begünstigender Verwaltungsakte	193
I. Notwendigkeit des Widerrufs	193
II. Die Regelung des Widerrufs begünstigender Verwaltungsakte	194
§ 18 Rücknahme rechtswidriger begünstigender Verwaltungsakte	203
I. Vom Grundsatz freier Rücknahme zum Vertrauensschutz	203

Inhaltsverzeichnis

II. Verwaltungsakte auf Geld- oder Sachleistungen	205
1. Vertrauensschutz als Bestandsschutz	205
2. Rücknahme für die Zukunft und rückwirkende Rücknahme	205
3. Öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch	206
III. Andere begünstigende Verwaltungsakte	207
§ 19 Widerruf und Rücknahme belastender Verwaltungsakte	208
I. Materiellrechtliche Grundsätze	210
1. Widerruf	210
2. Rücknahme	211
II. Der Rechtsschutz des Betroffenen	213
§ 20 Vollstreckung von Verwaltungsakten	215
I. Vollstreckung von Geldforderungen	216
II. Erzwingung von Handlungen, Duldungen und Unterlassungen	218
2. Abschnitt: Plan und Planung	221
§ 21 Gegenwärtige Bedeutung	221
§ 22 Der Plan als Handlungsform	223
§ 23 Planaufstellung, Planänderung und Plangewährleistung	226
3. Abschnitt: Verwaltungsrechtlicher Vertrag und andere verwaltungsrechtliche Sonder- verbindungen	229
§ 24 Begriff und Arten des verwaltungsrechtlichen Vertrages	229
§ 25 Die Zuordnung eines Vertrages zum öffentlichen Recht	230
I. Die Notwendigkeit der Unterscheidung von öffentlich-rechtlichem und privatrechtlichem Vertrag	230
II. Unterscheidungskriterien	230
III. Der öffentlich-rechtliche Vertrag unter Privaten	234
IV. Die Anwendung der Verwaltungsverfahrensgesetze	235
§ 26 Der koordinationsrechtliche Vertrag	235
§ 27 Der subordinationsrechtliche Vertrag	236
I. Die Zulässigkeit des subordinationsrechtlichen Vertrages	236
II. Abschlußfreiheit, Form und Verfahren	238
III. Die Freiheit inhaltlicher Gestaltung	240
IV. Der fehlerhafte subordinationsrechtliche Vertrag	243
§ 28 Vertragserfüllung und Leistungsstörungen	247
§ 29 Die Vollstreckung aus subordinationsrechtlichen Verträgen	249
§ 30 Verwaltungsrechtliche Schuldverhältnisse	250
I. Das verwaltungsrechtliche Verwahrungsverhältnis	251
II. Die öffentlich-rechtliche Geschäftsführung ohne Auftrag	252
III. Der allgemeine öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch	255

4. Abschnitt: Handeln der Verwaltung in privatrechtlichen Formen	257
§ 31 Freiheit der Formenwahl	257
§ 32 Die Bindung der Verwaltung beim Handeln in privatrechtlichen Formen	258
5. Abschnitt: Der Verwaltungs-Realakt	261
§ 33 Begriff und Bedeutung	261
§ 34 Rechtliche Einordnung	262
§ 35 Rechtmäßigkeit und Rechtswidrigkeit	263

VIERTER TEIL

Das Verwaltungsverfahren	267
§ 36 Rechtsquellen und Literatur	267
I. Rechtsquellen	267
II. Das Kodifikationsproblem	270
III. Das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)	273
IV. Ausland	275
V. Literatur	275
§ 37 Was ist das Verwaltungsverfahren?	276
I. Verwaltungsverfahren, Verwaltungsverfahrensrecht und Allgemeines Verwaltungsverfahren	277
II. Der Begriff des Verwaltungsverfahrens	278
III. Nichtförmliche und förmliche Verwaltungsverfahren	279
IV. Typischer Ablauf eines Verwaltungsverfahrens	280
§ 38 Die Zuständigkeit zur Entscheidung	280
I. Die Behörde	280
II. Unparteilichkeit der Amtsführung und Ausschluß wegen Befangenheit	282
III. „Partizipation“ an Verwaltungsentscheidungen	283
§ 39 Die Einleitung des Verwaltungsverfahrens	285
I. Beginn des Verfahrens von Amts wegen oder auf Antrag	285
II. Der Antrag	285
III. Antrags- und mitwirkungsbedürftiger Verwaltungsakt	287
§ 40 Das Verfahren vor der Entscheidung	287
I. Die Beteiligten	288
II. Die Verfahrensgrundsätze	289
1. Untersuchungsgrundsatz, Mitwirkungspflicht der Beteiligten	289
2. Beweisaufnahme	290
3. Das Recht auf Gehör	291
4. Akteneinsicht	292

Inhaltsverzeichnis

5. Auskunfts- und Beratungspflicht der Behörde	294
6. Grundsätze der Rechtsanwendung	295
III. Die Mitwirkung anderer Behörden oder Verwaltungsträger	296
IV. Die Amtshilfe	299
§ 41 Die Entscheidung	300
I. Der Verwaltungsakt als Bescheid	300
II. Form und Inhalt des Verwaltungsaktes	302
1. Formvorschriften	302
2. Automatisierte Bescheide	303
3. Begründung und Begründungszwang	307
4. Rechtsmittelbelehrung	309
5. Inhalt, Auslegung und Bestimmtheit des Verwaltungsaktes	309
6. Bekanntgabe und Zustellung des Verwaltungsaktes	312
7. Vorbescheid	314
III. Bedeutung und Heilung von Verfahrensmängeln	315
IV. Nachschieben von Gründen und Konversion	320
V. Die Bestandskraft des Verwaltungsaktes	321
1. Bestandskraft oder Rechtskraft?	324
2. Berichtigung von Verwaltungsakten	321
3. Wiederaufgreifen eines abgeschlossenen Verwaltungsverfahrens, wiederholende Verfügung und Zweitbescheid, Rücknahme und Widerruf von Verwaltungsakten	325
§ 42 Das Planfeststellungsverfahren	328
I. Grundlagen des Planfeststellungsrechts	328
II. Besonderheiten des Verfahrens	331
III. Der Planfeststellungsbeschluß	334

FÜNFTER TEIL

Anstaltnutzung und Nutzung öffentlicher Sachen	339
§ 43 Zwei Formen der Inanspruchnahme von Daseinsvorsorge	339
§ 44 Die Anstaltnutzung	341
I. Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Nutzung	341
II. Zulassung und Benutzung	345
III. Benutzung und Sonderbenutzung, Benutzungsordnung	347
IV. Rechtsschutz für die Benutzer	349
V. Benutzungsgebühren und Entgelte	352
VI. Haftung der Anstalt	354
§ 45 Begriff der öffentlichen Sache	356
I. Öffentlich-rechtliches Regime	357
II. Widmung	358

III. Öffentliches Sachenrecht als Statusrecht	360
IV. Öffentliche Sache und Verwaltungsvermögen	360
§ 46 Öffentliche Sachen im Gemeingebrauch	361
I. Beteiligte	361
II. Individuelles Recht auf Gemeingebrauch	365
III. Sondernutzungen	369
IV. Eigentum und Kontrahierungszwang	372
V. Anlieger	373
VI. Verkehrssicherungspflicht	374
VII. Enteignungsverfahren	375
§ 47 Öffentliche Sachen im Sondergebrauch	377
I. Widmung	378
II. Eigentum und Duldungspflichten	380
III. Wasserrechtliches Nachbarrecht	381
IV. Erlaubnis und Bewilligung	382
V. Rücknahme und Widerruf	384
VI. Polizeiliche Befugnisse	386
VII. Verkehrsgebrauch und wasserwirtschaftliche Benutzung	386
§ 48 Öffentliche Sachen im Anstaltsgebrauch	388
I. Verhältnis des Anstalts- zum Sachenrecht	389
II. Umfang der sachenrechtlichen Widmung von Anstaltsgegenständen	390
III. Schutz vor Zweckentfremdung und Mindestanforderungen an Publizität	391
IV. Notwendige Widmung	392
§ 49 Öffentliche Sachen im Verwaltungsgebrauch	392

SECHSTER TEIL

Das Recht der öffentlich-rechtlichen Schadensersatz- und Entschädigungsleistungen	395
§ 50 Einleitung	395
§ 51 Amtshaftung	400
I. Grundlagen	400
1. Geschichtliches	400
2. Geltendes Recht	401
II. Amtshaftung wegen Verletzung von Amtspflichten im öffentlich-rechtlichen Rechtskreis	402
1. Anspruchsgegner	402
2. Begriff des Beamten	406
3. Amtspflicht gegenüber einem Dritten	407
4. Verschulden	411
5. Mitverschulden und Versäumung eines Rechtsmittels	413

Inhaltsverzeichnis

III. Amtshaftung wegen Verletzung einer Amtspflicht im privatrechtlichen Rechtskreis	414
1. Haftung des Beamten	414
2. Haftung des Dienstherrn	414
IV. Art und Höhe des Schadensersatzes	415
§ 52 Enteignung und Aufopferung	416
I. Grundlagen	416
1. Geschichtliche Entwicklung	416
2. Geltendes Recht	418
II. Rechtmäßige Enteignung im einzelnen	420
1. Zulässigkeitsvoraussetzungen	420
2. Tatbestand der Enteignung	421
3. Entschädigung	426
III. Enteignungsgleicher und enteignender Eingriff	430
1. Tatbestand	430
2. Entschädigung	436
IV. Aufopferung	439
1. Tatbestand	439
2. Entschädigung	443
§ 53 Ergänzungen des allgemeinen öffentlich-rechtlichen Schadensersatz- und Entschädigungsrechts durch besondere Normen	443
I. Sonderbestimmungen des Polizeirechts	443
II. Entschädigung bei Widerruf oder Rücknahme begünstigender Verwaltungsakte	444
III. Soziale Entschädigung	445
IV. Schadensersatzansprüche aus verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnissen	447
V. Folgenbeseitigungsanspruch	450
VI. De lege lata diskutierte Ansprüche	454
1. Allgemeiner öffentlich-rechtlicher Wiedergutmachungsanspruch	454
2. Öffentlich-rechtliche Gefährdungshaftung	455
3. Plangewährleistungsanspruch	456
§ 54 Reform des öffentlich-rechtlichen Schadensersatz- und Entschädigungsrechts	457
I. Reform des Enteignungsrechts	457
II. Reform des Staatshaftungsrechts	458

SIEBTER TEIL

Verwaltungsorganisation	461
§ 55 Grundlagen der gegenwärtigen Verwaltungsorganisation	461
I. Bedeutung der Organisation	461
II. Geschichtliche Entwicklung der Verwaltungsorganisation	462

1. Landesverwaltung	463
2. Reichsverwaltung	467
III. Verfassungsrechtliche Grundlagen	469
§ 56 Organisationsrecht	471
I. Organisationsgewalt der Verwaltung	471
II. Verwaltungsträger	474
1. Unmittelbare und mittelbare staatliche Verwaltung	475
2. Juristische Personen des öffentlichen Rechts	476
3. Sonstige Verwaltungsträger	481
III. Behörden und sonstige Verwaltungsstellen	482
1. Amt und Behörde	483
2. Sonstige Verwaltungsstellen	488
IV. Institutionelle Beziehungen in der Verwaltung	490
1. Zuständigkeit	490
2. Beziehungen innerhalb eines Verwaltungsträgers	493
3. Beziehungen zwischen verschiedenen Verwaltungsträgern	496
§ 57 Überblick über die Verwaltungsorganisation in Bund, Ländern und Gemeinden	497
I. Bundesverwaltung	497
1. Unmittelbare Bundesverwaltung	498
2. Bundesmittelbare Verwaltung	501
II. Landesverwaltung	502
1. Unmittelbare Landesverwaltung	502
2. Mittelbare Landesverwaltung	504
III. Kommunalverwaltung	505
1. Gemeindeverwaltung	506
2. Verwaltung der Gemeindeverbände	508
Sachverzeichnis	515