

# Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur . . . . .	XXIX
Abkürzungsverzeichnis . . . . .	XXXIII

## ERSTER ABSCHNITT

### Verwaltung und Verwaltungsrecht im demokratischen und sozialen Rechtsstaat

§ 1 Staatliche Verwaltung . . . . .	7
I. Begriff der staatlichen Verwaltung. . . . .	8
1. Staatliche Verwaltung im organisatorischen Sinne . . . . .	8
2. Staatliche Verwaltung im materiellen Sinne . . . . .	9
3. Staatliche Verwaltung im formellen Sinne. . . . .	12
II. Organisation der staatlichen Verwaltung . . . . .	12
1. Eigenverwaltung . . . . .	12
2. Verwaltungskooperation . . . . .	15
3. Einbeziehung Privater. . . . .	16
III. Personal der staatlichen Verwaltung . . . . .	20
1. Beschäftigungsverhältnisse . . . . .	20
2. Zulässigkeit einer Mitbestimmung des Verwaltungspersonals. . . . .	23
3. Partizipation an Verwaltungsentscheidungen . . . . .	25
IV. Zielsetzung der staatlichen Verwaltung . . . . .	27
V. Aufgaben der staatlichen Verwaltung . . . . .	30
VI. Maßstäbe des Verwaltungshandelns . . . . .	32
VII. Arten der staatlichen Verwaltung . . . . .	32
1. Unterscheidung nach der Art der Aufgabenstellung. . . . .	32
2. Unterscheidung nach dem Gegenstand der Verwaltung . . . . .	39
3. Unterscheidung nach dem Verwaltungsträger . . . . .	39
4. Unterscheidung nach der Rechtsform des Tätigwerdens . . . . .	39
5. Unterscheidung nach der Modalität des Handelns . . . . .	39
6. Unterscheidung nach der Intensität der Gesetzesbindung . . . . .	40
VIII. Verwaltungsverfahren . . . . .	41
IX. Handlungsformen der Verwaltung. . . . .	42
X. Planende Verwaltung . . . . .	44
XI. Informationelle Verwaltung . . . . .	47
1. Recht der Privaten auf Zugang zu amtlichen Informationen . . . . .	47
2. Recht der Verwaltung auf Zugang zu privaten Informationen . . . . .	51
3. Informationspflichten der Verwaltung gegenüber Privaten . . . . .	52
4. Geheimhaltungspflichten der Verwaltung. . . . .	53
5. Informationsverbund der Verwaltung. . . . .	55

6. Folgen eines fehlerhaften Informationsverhaltens, Rechtsschutz und Haftung . . . . .	55
7. Verwendung elektronischer Informations-, Kommunikations- und Transaktionstechniken . . . . .	56
XII. Administrative Steuerung und gesellschaftliche Selbstregulierung . . . . .	60
XIII. Verwaltungskontrolle . . . . .	66
XIV. Verwaltungswissenschaften . . . . .	69
§ 2 Rechtsquellen und Rechtsnormen der Verwaltung . . . . .	72
I. Recht, Rechtsquelle und Rechtsnorm . . . . .	72
1. Begriff des Rechts. . . . .	72
2. Begriff der Rechtsquelle. . . . .	74
3. Begriff der Rechtsnorm . . . . .	74
4. Wirkungsweise von Rechtsnormen . . . . .	75
5. Allgemeine Rechtsgrundsätze und ihre Wirkungsweise . . . . .	77
6. Rechtsauslegung, Rechtskonkretisierung und Rechtsanwendung . . . . .	79
7. Einbeziehung außerrechtlicher Gesichtspunkte . . . . .	81
II. Arten der Rechtsnormen. . . . .	81
1. Normen des internationalen Rechts. . . . .	82
2. Normen des nationalen Rechts . . . . .	87
III. Geltungsbereich der Rechtsnormen . . . . .	109
1. Normen des internationalen Rechts. . . . .	109
2. Normen des nationalen Rechts . . . . .	113
IV. Rangordnung der Rechtsquellen. . . . .	116
1. Notwendigkeit einer Rangordnung . . . . .	116
2. Stufen der Völkerrechtsordnung . . . . .	117
3. Verhältnis von Völkerrecht und Unionsrecht . . . . .	117
4. Verhältnis von Völkerrecht und innerstaatlichem Recht. . . . .	118
5. Stufen der Unionsrechtsordnung . . . . .	118
6. Verhältnis von Unionsrecht und innerstaatlichem Recht . . . . .	119
7. Verhältnis von Unionsrecht und EMRK-Recht . . . . .	125
8. Stufen der innerstaatlichen Rangordnung. . . . .	125
V. Fehlerfolgen bei Verstößen gegen das höherrangige Recht . . . . .	127
1. Folgen fehlerhafter Normen des Völker- und Unionsrechts sowie fehlerhafter Parlamentsgesetze . . . . .	127
2. Folgen fehlerhafter untergesetzlicher Normen des Außenrechts. . . . .	129
3. Folgen fehlerhafter Innenrechtsnormen . . . . .	129
VI. Normprüfungs-, -aussetzungs-, -nichtanwendungs- und -verwerfungskompetenzen der Verwaltung . . . . .	130
1. Nichtanwendung von Normen durch die Unionsverwaltung . . . . .	131
2. Nichtanwendung von Normen durch die nationale Verwaltung . . . . .	132
VII. Gerichtlicher Rechtsschutz in Bezug auf Normen . . . . .	133
1. Streitbeilegung im Völkerrecht . . . . .	133
2. Gerichtlicher Rechtsschutz im Unionsrecht . . . . .	134
3. Gerichtlicher Rechtsschutz im nationalen Recht . . . . .	135
§ 3 Verwaltungsrecht . . . . .	138
I. Begriff des Verwaltungsrechts . . . . .	138

II. Arten des Verwaltungsrechts. . . . .	139
III. Verwaltungsrecht als Teilgebiet des öffentlichen Rechts . . . . .	141
1. Notwendigkeit einer Unterscheidung von öffentlichem und privatem Recht . . . . .	141
2. Abgrenzung des öffentlichen und privaten Rechts . . . . .	143
3. Geltungsbereich des öffentlichen und privaten Rechts . . . . .	151
4. Einwirkungen des Europäischen Unionsrechts . . . . .	161
5. Einzelfälle. . . . .	162
6. Grenzfälle. . . . .	167
7. Einwirkungen des öffentlichen und privaten Rechts aufeinander . . . . .	168
8. Einwirkungen des Verwaltungsrechts und Strafrechts aufeinander . . . . .	172
IV. Verwaltungsprivatrecht . . . . .	174
1. Tätigwerden der Verwaltung in privatrechtlichen Formen . . . . .	174
2. Steuerung der privatrechtlich organisierten Verwaltung. . . . .	177
3. Bindung der Verwaltung an das Privatrecht beim Handeln in Privatrechtsform . . . . .	178
4. Bindung der Verwaltung an das öffentliche Recht beim Handeln in Privatrechtsform . . . . .	178
5. Rechtsweg im Falle einer Bindung der privatrechtlichen Verwaltung an das öffentliche Recht . . . . .	182
V. Verwaltungsrechtswissenschaft . . . . .	184
1. Grundlegung und Ausformung . . . . .	184
2. Reform des Verwaltungsrechts und Neuausrichtung der Verwaltungsrechtswissenschaft . . . . .	186
§ 4 Internationales Verwaltungsrecht . . . . .	189
I. Öffentliches Kollisionsrecht . . . . .	190
II. Völkerrechtlich begründetes Verwaltungsrecht. . . . .	192
III. Grenzüberschreitend bedeutsame Verwaltungstätigkeit . . . . .	193
IV. Fortentwicklung des Internationalen Verwaltungsrechts. . . . .	195
§ 5 Europäisches Recht und Verwaltungsrecht . . . . .	195
I. Rechtsetzung des Europarates . . . . .	196
II. Rechtsetzung der Europäischen Union. . . . .	197
1. Zuständigkeiten der Europäischen Union. . . . .	197
2. Arten der Zuständigkeiten . . . . .	197
3. Kompetenzausübungsschranken . . . . .	198
4. Organzuständigkeiten und Formen des Rechtsetzungsverfahrens . . . . .	199
5. Mitwirkung der Mitgliedstaaten an der Setzung des Unionsrechts . . . . .	199
III. Handlungsformen der Europäischen Union . . . . .	201
1. Verordnungen. . . . .	201
2. Richtlinien . . . . .	202
3. Beschlüsse. . . . .	205
4. Empfehlungen und Stellungnahmen. . . . .	207
5. Sonstige Rechtshandlungen . . . . .	208
IV. Umsetzung des Unionsrechts . . . . .	211
V. System der Vollziehung des Unionsrechts . . . . .	212
VI. Vollziehung des Unionsrechts durch die Europäische Union . . . . .	213

1. Betroffene Rechtsgebiete . . . . .	213
2. Organisationsrecht der Eigenverwaltung . . . . .	214
3. Handlungsbefugnisse, Handlungsformen und Handlungsmaßstäbe der Eigenverwaltung . . . . .	219
VII. Vollziehung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten. . . . .	221
1. Arten der Vollziehung. . . . .	221
2. Auswirkungen auf die Verwaltungsorganisation . . . . .	226
3. Auswirkungen auf die Verwaltungskompetenzen . . . . .	228
4. Auswirkungen auf das Verwaltungspersonal . . . . .	229
5. Auswirkungen auf das Verwaltungsverfahren. . . . .	229
6. Auswirkungen auf die Verwaltungskontrolle . . . . .	230
VIII. Verwaltungskooperation. . . . .	232
IX. Vollziehung des Unionsrechts durch Private . . . . .	234
X. Rechtsschutz. . . . .	236
§ 6 Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht. . . . .	239
I. Allgemeines . . . . .	239
II. Die Bedeutung der verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen für das Verwaltungsrecht . . . . .	242
1. Demokratie . . . . .	242
2. Bundesstaatlichkeit . . . . .	245
3. Rechtsstaatlichkeit . . . . .	248
4. Weitere Verfassungsaufträge . . . . .	254

## ZWEITER ABSCHNITT

# Verwaltungsorganisationsrecht

§ 7 Grundlagen . . . . .	256
I. Begriff und Bedeutung der Verwaltungsorganisation . . . . .	258
1. Organisation und Organisationsrecht. . . . .	258
2. Verwaltungsorganisation als Teil organisierter Staatlichkeit. . . . .	259
3. Funktionen des Verwaltungsorganisationsrechts . . . . .	262
4. Verwaltungswissenschaftliche Zugänge . . . . .	263
II. Verfassungsrecht. . . . .	266
1. Bedeutung und Bestand. . . . .	266
2. Verfassungsaussagen mit föderalem Gehalt . . . . .	266
3. Verfassungsaussagen mit Organisationsbezug. . . . .	269
III. Europarecht . . . . .	272
§ 8 Strukturen und Organisationseinheiten . . . . .	275
I. Organisationsgewalt . . . . .	275
1. Inhalt . . . . .	276
2. Verteilung. . . . .	276
II. Die Ebene der Verwaltungsträger . . . . .	277

1. Bund, Länder und verselbständigte Verwaltungseinheiten (Dezentralisation) . . . . .	278
2. Unmittelbare und mittelbare Staatsverwaltung . . . . .	279
3. Selbstverwaltung . . . . .	282
III. Die Ebene der Binnenorganisation. . . . .	285
1. Verschiedene Verwaltungsstellen innerhalb eines Verwaltungsträgers (Dekonzentration) . . . . .	285
2. Organ, Behörde, Amt . . . . .	286
3. Einzelne öffentlich-rechtliche Organisationsformen. . . . .	287
IV. Zuständigkeit . . . . .	288
1. Begriff und Arten . . . . .	288
2. Bedeutung und Fehlerfolgen . . . . .	289
V. Staatsaufsicht . . . . .	290
1. Funktion und Standort . . . . .	290
2. Arten . . . . .	291
3. Instrumente. . . . .	292
VI. Verwaltungsprozessrecht . . . . .	294
1. Verwaltungsorganisation im Verwaltungsprozess . . . . .	294
2. Der verwaltungsgerichtliche Innenrechtsstreit. . . . .	295
§ 9 Bestand und Aufbau der unmittelbaren Staatsverwaltung. . . . .	297
I. Unmittelbare Bundesverwaltung . . . . .	297
1. Struktur. . . . .	297
2. Einzelne Aufgabenfelder . . . . .	299
II. Unmittelbare Landesverwaltung. . . . .	301
1. Normenbestand und Struktur. . . . .	301
2. Ausblick auf die kommunale und regionale Ebene . . . . .	304
§ 10 Entwicklungslinien . . . . .	305
I. Geschichte . . . . .	305
II. Verwaltungsmodernisierung. . . . .	306
III. Privatisierung . . . . .	308
1. Gründe und Überblick . . . . .	310
2. Organisationsprivatisierung einschließlich Beleihung . . . . .	311
3. Funktionale Privatisierung (Verwaltungshilfe) . . . . .	319
4. Aufgabenprivatisierung . . . . .	321

## DRITTER ABSCHNITT

### Maßstäbe des Verwaltungshandelns

§ 11 Maßstäbe des Verwaltungshandelns . . . . .	325
I. Maßstäbe des Rechts und Recht als Maßstab . . . . .	325
1. Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns . . . . .	325
2. Verrechtlichung außerrechtlicher Maßstäbe. . . . .	326

II. Bindung an Recht und Gesetz . . . . .	328
1. Die Gesetzesbindung der Verwaltung . . . . .	328
2. Die Eigenständigkeit der Verwaltung im Prozess der Rechtserzeugung . . . . .	329
III. Die Dogmatik zu unbestimmtem Rechtsbegriff und Ermessen im Wandel . . . . .	332
1. Unbestimmter Rechtsbegriff und Ermessen als traditionelle Doppel-Thematik . . . . .	332
2. Die Dichotomie von unbestimmtem Rechtsbegriff und Ermessen in der Kritik . . . . .	334
IV. Der sogenannte unbestimmte Rechtsbegriff . . . . .	342
1. Bestimmtheit und Unbestimmtheit von Rechtsbegriffen. . . . .	342
2. Notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung administrativer Entscheidungsfreiheit. . . . .	343
3. Die Funktion des unbestimmten Rechtsbegriffs als Kontrastfigur. . . . .	344
V. Der administrative Entscheidungsfreiraum . . . . .	345
1. Grundlinien einer Dogmatik des administrativen Entscheidungsfreiraums. . . . .	345
2. Der Beurteilungsspielraum . . . . .	357
3. Das Ermessen. . . . .	363

## VIERTER ABSCHNITT

# Subjektiv-öffentliche Rechte

§ 12 Subjektiv-öffentliche Rechte . . . . .	374
I. Begriff und Funktion des subjektiv-öffentlichen Rechts . . . . .	374
1. Die Unterscheidung von subjektivem und objektivem Recht . . . . .	374
2. Eine Typologie subjektiv-öffentlicher Rechte . . . . .	374
3. Das subjektiv-öffentliche Recht als Recht auf Normvollzug . . . . .	375
4. Die Funktion des subjektiv-öffentlichen Rechts. . . . .	377
II. Die Voraussetzungen des subjektiv-öffentlichen Rechts . . . . .	378
1. Ausdrückliche Normierungen. . . . .	378
2. Die herrschende Schutznormlehre. . . . .	378
3. Die Weiterentwicklung der Schutznormlehre . . . . .	380
III. Die Funktion der Grundrechte bei der Bestimmung des subjektiv-öffentlichen Rechts . . . . .	382
1. Norminterne Wirkung . . . . .	382
2. Normexterne Wirkung . . . . .	382
IV. Zur Ermittlung des subjektiv-öffentlichen Rechts im Einzelnen . . . . .	385
1. Baurecht . . . . .	386
2. Umweltrecht . . . . .	387
3. Wirtschaftsverwaltungsrecht . . . . .	388
4. Beamtenrecht . . . . .	389
V. Dogmatische Einzelfragen . . . . .	390
1. Das Recht auf fehlerfreien Ermessensgebrauch . . . . .	390

2. Verfahrensrechte als subjektiv-öffentliche Rechte . . . . .	391
3. Staatliche Kompetenzen und Befugnisse als subjektiv-öffentliche Rechte . .	393
VI. Das subjektiv-öffentliche Recht im Verwaltungsprozess . . . . .	394
VII. Das subjektiv-öffentliche Recht im Recht der Europäischen Union . . . . .	397
1. Der Ausgangsbefund . . . . .	397
2. Die Problemfelder . . . . .	398
VIII. Entwicklungstendenzen des subjektiv-öffentlichen Rechts . . . . .	402

## FÜNFTER ABSCHNITT

### Verwaltungsverfahren

§ 13 Grundlagen . . . . .	407
I. Entwicklung des Verwaltungsverfahrensrechts. . . . .	407
1. Verwaltungsverfahren in der Entwicklung zum bürgerlichen Rechtsstaat . .	407
2. Kodifikation des Verwaltungsverfahrensrechts . . . . .	409
3. Verfahrenseuphorie . . . . .	413
4. Ernüchterung . . . . .	414
5. Impulse zu einer verstärkten Bürgerbeteiligung . . . . .	415
II. Verfassungsrechtliche Vorgaben . . . . .	416
1. Kompetenz zur Normierung von Verwaltungsverfahrenrecht . . . . .	416
2. Verfahrensbezogene Verfassungsprinzipien: Effektivität, Rechtsschutz, Legitimation und Effizienz . . . . .	417
III. Vorgaben aus europäischem Unionsrecht und internationalem Recht . . . . .	423
1. Unionsrechtliche Vorgaben für das Verwaltungsverfahren der Mitgliedstaaten . . . . .	423
2. Völkerrechtliche Vorgaben für das Verwaltungsverfahren. . . . .	426
IV. Rechtsvergleichende Hinweise. . . . .	427
1. Verwaltungsverfahrenrecht in Europa, Herausbildung eines gemeineuropäischen Verwaltungsrechts. . . . .	428
2. Verwaltungsverfahrenrecht im außereuropäischen Raum . . . . .	433
§ 14 Grundmodell des Verwaltungsverfahrens . . . . .	436
I. Subjekte des Verwaltungsverfahrens . . . . .	437
1. Die zur Entscheidung berufene Behörde . . . . .	437
2. Ausschluss befangener Amtswalter . . . . .	438
3. Beteiligte iSd § 13 VwVfG . . . . .	443
4. Beteiligungs- und Handlungsfähigkeit, Einbeziehung von Bevollmächtigten und Beiständen . . . . .	446
II. Einleitung des Verwaltungsverfahrens . . . . .	448
1. Verfahren von Amts wegen (Offizialprinzip) . . . . .	448
2. Antragsverfahren (Dispositionsprinzip) . . . . .	449
III. Fortgang des Verwaltungsverfahrens . . . . .	454
1. Untersuchungsgrundsatz und Mitwirkungsobliegenheiten . . . . .	454
2. Anhörungsrecht der Beteiligten . . . . .	457

3. Recht auf Akteneinsicht sowie auf Geheimhaltung und Datenschutz, verfahrensunabhängige Informationsansprüche. . . . .	462
4. Beratungs- und Auskunftspflichten der Behörde; frühe Öffentlichkeitsbeteiligung. . . . .	469
5. Mitwirkung anderer Behörden . . . . .	472
IV. Abschluss des Verwaltungsverfahrens . . . . .	476
1. Arten und Rechtswirkungen des Verfahrensabschlusses; Genehmigungsfiktion . . . . .	476
2. Form des Verwaltungsaktes . . . . .	480
3. Kostenentscheidung. . . . .	481
4. Begründung des Verwaltungsaktes . . . . .	482
5. Rechtsbehelfsbelehrung . . . . .	487
6. Bekanntgabe des Verwaltungsaktes . . . . .	487
V. Behandlung von Zuständigkeits-, Verfahrens- und Formfehlern . . . . .	488
1. Heilung von Verfahrens- und Formfehlern . . . . .	489
2. Kein Aufhebungsanspruch trotz Verfahrens-, Form- und (örtlichen) Zuständigkeitsfehlern. . . . .	493
3. Keine selbständige gerichtliche Geltendmachung von Verfahrensfehlern . . .	497
§ 15 Modifikationen des Grundmodells: Planfeststellungsverfahren und andere besondere Verfahrensarten und -gestaltungen . . . . .	499
I. Planfeststellungsverfahren . . . . .	499
1. Rechtliche Grundlagen . . . . .	500
2. Das Anhörungsverfahren . . . . .	501
3. Der Planfeststellungsbeschluss . . . . .	510
4. Folgen von Abwägungs-, Verfahrens- und Formfehlern . . . . .	520
5. Gerichtlicher Rechtsschutz . . . . .	522
II. Sonstige besondere Verfahrensarten . . . . .	528
1. Das sogenannte förmliche Verwaltungsverfahren der Verwaltungsverfahrensgesetze. . . . .	528
2. Andere förmliche Verwaltungsverfahren (vor allem im Telekommunikations-, Vergabe- und Umweltrecht) . . . . .	529
3. Verfahrensgesetzliche Vorgaben für das Rechtsbehelfsverfahren . . . . .	534
III. Besondere Verfahrensgestaltungen. . . . .	534
1. Massenverfahren . . . . .	534
2. Verfahrensbeschleunigung . . . . .	535
3. Verfahren über eine „einheitliche Stelle“ . . . . .	536
4. Umweltverträglichkeitsprüfung, Strategische Umweltprüfung und Klagemöglichkeiten nach dem Umweltrechtsbehelfsgesetz . . . . .	538
IV. Verfahrensbeteiligung der Europäischen Kommission und anderer Mitgliedstaaten. . . . .	544
1. Vertikale Verwaltungskooperation . . . . .	544
2. Horizontale Verwaltungskooperation. . . . .	545
3. Rechtsschutz gegen staatterichtete Kommissionsentscheidungen . . . . .	547
V. Verfahrensprivatisierung unter staatlicher Gewährleistungsverantwortung: Zertifizierung und Akkreditierung. . . . .	547
§ 16 Mediation und andere Formen der alternativen Streitbeilegung in Verwaltungsverfahren. . . . .	549
I. Schwächen der herkömmlichen Verfahren. . . . .	549

II. Formen der alternativen Streitbeilegung . . . . .	550
III. Voraussetzungen für eine erfolgreiche Konfliktmittlung. . . . .	553
1. Berücksichtigung aller betroffenen Gruppen . . . . .	553
2. Notwendigkeit von Verhandlungsanreizen und Spielräumen für Kompromisse . . . . .	554
3. Ablauf der Konfliktmittlung . . . . .	554
4. Einschaltung eines neutralen Konfliktmittlers. . . . .	556
5. Zeitpunkt der Konfliktmittlung. . . . .	557
IV. Das Kostenargument und Erfahrungen in der Praxis . . . . .	558
V. Zulässigkeit von mittlergestützten Aushandlungsprozessen . . . . .	560
1. Zulässigkeit von Aushandlungsprozessen . . . . .	560
2. Zulässigkeit des Einsatzes eines externen Konfliktmittlers . . . . .	562
VI. Umsetzung des Verhandlungsergebnisses . . . . .	563
1. Bindung der Beteiligten . . . . .	563
2. Art der Umsetzung und gerichtliche Kontrolle . . . . .	565
3. Rechtsfolgen des Scheiterns . . . . .	567

## SECHSTER ABSCHNITT

# Verwaltungshandeln und Verwaltungsrechtsverhältnis

### 1. Teil: Verwaltungshandeln und Verwaltungsrechtsverhältnis im Überblick

§ 17 Handlungsformen der Verwaltung. . . . .	569
I. Übersicht über die Handlungsformen der Verwaltung . . . . .	569
II. Rechtliche Bedeutung der Handlungsformen der Verwaltung . . . . .	574
1. Rechtsbindungen . . . . .	574
2. Fehlerfolgen. . . . .	575
3. Rechtsschutzmöglichkeiten . . . . .	576
III. Bedeutung der Handlungsformen der Verwaltung im System des Verwaltungsrechts . . . . .	578
§ 18 Verwaltungsrechtsverhältnis . . . . .	579
I. Begriff und Überblick . . . . .	579
II. Einzelfragen . . . . .	582
1. Die am Verwaltungsrechtsverhältnis Beteiligten. . . . .	582
2. Die Begründung von Verwaltungsrechtsverhältnissen. . . . .	584
3. Inhalte von Verwaltungsrechtsverhältnissen. . . . .	585
4. Die Verletzung von Pflichten aus einem Verwaltungsrechtsverhältnis und ihre Rechtsfolgen. . . . .	588
5. Die Nachfolge in Verwaltungsrechtsverhältnissen. . . . .	590
6. Die Beendigung von Verwaltungsrechtsverhältnissen . . . . .	592

III. Bedeutung des Verwaltungsrechtsverhältnisses im System des Verwaltungsrechts . . . . .	593
2. Teil: Normative Handlungsformen	
§ 19 Allgemeiner Teil . . . . .	595
I. Begriff und Funktion normativer Handlungsformen – Aufgaben einer Handlungsformenlehre . . . . .	595
II. Grund und Grenzen des Mandats der Exekutive zur Normsetzung – Arten normativer Handlungsformen . . . . .	599
1. Grundsätzlicher Rechtsetzungsvorbehalt der Legislative oder originäres Normsetzungsrecht der Exekutive? . . . . .	599
2. Arten exekutivischer Normsetzung – Numerus clausus der Normsetzungsformen? . . . . .	602
3. Grenz- und Sonderfälle . . . . .	604
III. Normsetzungsverfahren . . . . .	607
1. Anhörungs- und Beteiligungsrechte, insbesondere die Öffentlichkeitsbeteiligung . . . . .	608
2. Begründung von Normsetzungsakten . . . . .	611
3. Ausfertigung und Verkündung, In- und Außerkrafttreten . . . . .	612
IV. Normsetzungsermessen und Gesetzesbindung . . . . .	612
1. Das Gesetz als Determinante exekutiver Normsetzungsspielräume . . . . .	613
2. Übertragbarkeit von Elementen der auf exekutive Einzelakte bezogenen Lehre vom Ermessen/Beurteilungsspielraum? . . . . .	615
V. Fehlerfolgen und Rechtsschutz. . . . .	620
VI. Exkurs: Exekutive Normsetzung in der EU . . . . .	623
§ 20 Besonderer Teil . . . . .	624
I. Exekutive Normsetzung kraft Delegation: Die Rechtsverordnung . . . . .	624
II. Exekutive Normsetzung kraft (verliehener) Autonomie: Die Satzung . . . . .	631
III. Exekutive Normsetzung kraft eigenen Rechts: Die Verwaltungsvorschrift . . . . .	637
3. Teil Verwaltungsakt	
§ 21 Bedeutung, Funktion und Begriff des Verwaltungsakts . . . . .	648
I. Bedeutung und historische Entwicklung . . . . .	648
II. Funktionen des Verwaltungsakts als Steuerungsinstrument der Verwaltung . . . . .	651
III. Die Begriffsbestimmung des Verwaltungsakts . . . . .	653
1. Verwaltungsrechtliche Willenserklärung . . . . .	653
2. Behörde. . . . .	654
3. Regelung . . . . .	656
4. Einzelfall . . . . .	658
5. Gebiet des öffentlichen Rechts . . . . .	662
6. Finale Außenwirkung . . . . .	663
IV. Arten und Typen von Verwaltungsakten. . . . .	665
1. Differenzierter Regelungsinhalt . . . . .	665
2. Komplexe Regelungen . . . . .	667

3. Verwaltungsaktstypen zur Flexibilitätssicherung . . . . .	670
4. Supra- und transnationale Verwaltungsakte. . . . .	671
§ 22 Rechtmäßigkeit und Rechtswirkungen von Verwaltungsakten. . . . .	673
I. Rechtmäßigkeit und Rechtswirksamkeit. . . . .	673
1. Grundlagen . . . . .	673
2. Nichtige Verwaltungsakte. . . . .	674
3. Teilrechtswidrigkeit und Teilnichtigkeit. . . . .	676
4. Umdeutung . . . . .	677
II. Beginn der Wirksamkeit. . . . .	677
III. Einzelne Wirkungsebenen . . . . .	678
1. Existenz und Wirksamkeit . . . . .	678
2. Bindungswirkung . . . . .	678
IV. Ende der Wirksamkeit. . . . .	681
V. Voraussetzungen der Rechtmäßigkeit von Verwaltungsakten . . . . .	681
1. Ermächtigungsgrundlage und Verwaltungsaktsbefugnis. . . . .	681
2. Formelle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen . . . . .	682
3. Materielle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen . . . . .	684
VI. Zeitpunkt der Beurteilung des Verwaltungsakts . . . . .	685
§ 23 Nebenbestimmungen . . . . .	686
I. Begriff und Bedeutung. . . . .	686
II. Einzelne Nebenbestimmungen. . . . .	687
1. Befristung, Bedingung und Widerrufsvorbehalt. . . . .	687
2. Auflage und Auflagenvorbehalt. . . . .	687
III. Zulässigkeit . . . . .	689
IV. Rechtsschutz gegen Nebenbestimmungen . . . . .	690
§ 24 Rücknahme von Verwaltungsakten . . . . .	692
I. Die behördliche Aufhebung von Verwaltungsakten . . . . .	692
II. Begriff und Funktion der Rücknahme . . . . .	693
III. Sonderregelungen . . . . .	694
IV. Rücknahme belastender Verwaltungsakte . . . . .	695
1. Begünstigende und belastende Verwaltungsakte. . . . .	695
2. Rücknahmeermessen . . . . .	695
V. Vertrauensschutz bei der Rücknahme begünstigender Verwaltungsakte . . . . .	697
1. Die Regelung des VwVfG. . . . .	697
2. Rücknahmefrist. . . . .	698
3. Geldleistungsverwaltungsakte. . . . .	699
4. Andere Verwaltungsakte . . . . .	702
5. Rücknahmeentscheidung . . . . .	703
6. Rücknahme begünstigender Verwaltungsakte anlässlich eines Rechtsbehelfsverfahrens . . . . .	704
VI. Rechtsfolgen der Rücknahme . . . . .	706
§ 25 Widerruf von Verwaltungsakten. . . . .	707
I. Begriff und Funktion des Widerrufs . . . . .	707

II. Sonderregelungen . . . . .	708
III. Widerruf nicht begünstigender Verwaltungsakte. . . . .	708
IV. Vertrauensschutz bei Widerruf begünstigender Verwaltungsakte . . . . .	709
1. Widerrufsfrist. . . . .	709
2. Widerrufsgründe . . . . .	709
3. Entschädigungsanspruch . . . . .	712
4. Widerruf begünstigender Verwaltungsakte anlässlich eines Rechtsbehelfsverfahrens. . . . .	712
V. Widerrufsentscheidung und Folgen des Widerrufs. . . . .	712
§ 26 Wiederaufgreifen des Verfahrens . . . . .	713
I. Funktion des Wiederaufgreifens . . . . .	713
II. Voraussetzungen des Wiederaufgreifens . . . . .	715
1. Wiederaufgreifensgründe . . . . .	715
2. Verhalten des Betroffenen. . . . .	715
III. Entscheidung der Behörde und Rechtsschutz . . . . .	716
IV. Wiederaufgreifen im weiteren Sinne? . . . . .	717
§ 27 Vollstreckung von Verwaltungsakten . . . . .	718
I. Grundlagen . . . . .	718
II. Beitreibung von Geldforderungen . . . . .	718
1. Gegenstand und Mittel der Vollstreckung. . . . .	718
2. Vollstreckungsvoraussetzungen . . . . .	719
3. Vollstreckungsverfahren . . . . .	719
4. Rechtsschutz . . . . .	719
III. Verwaltungszwang. . . . .	720
1. Gegenstand und Mittel der Vollstreckung. . . . .	720
2. Vollstreckungsvoraussetzungen . . . . .	721
3. Vollstreckungsverfahren . . . . .	723
4. Rechtsschutz . . . . .	723
4. Teil: Verwaltungsrechtlicher Vertrag und andere verwaltungsrechtliche Sonderverbindungen	
§ 28 Die verwaltungsrechtliche Willenserklärung. . . . .	726
I. Begriff und Einordnung in die Handlungsformenlehre. . . . .	726
II. Wirksamwerden verwaltungsrechtlicher Willenserklärungen . . . . .	728
III. Die Auslegung verwaltungsrechtlicher Willenserklärungen . . . . .	729
IV. Widerruf und Anfechtung verwaltungsrechtlicher Willenserklärungen . . . . .	730
§ 29 Begriff, Bedeutung und Arten des Verwaltungsvertrages. . . . .	731
I. Der Verwaltungsvertrag als kooperative Rechtsform des Verwaltungshandelns . . . . .	731
II. Anwendungsfelder von Verwaltungsverträgen . . . . .	732
III. Subordinationsrechtliche und koordinationsrechtliche Verwaltungsverträge. . . . .	734

§ 30	Bestimmung der Rechtsnatur von Verwaltungsverträgen . . . . .	736
	I. Notwendigkeit der Unterscheidung . . . . .	736
	II. Unterscheidungskriterien . . . . .	737
	III. Die Anwendung der Verwaltungsverfahrensgesetze . . . . .	740
	IV. Die Anwendung des Bürgerlichen Gesetzbuchs . . . . .	742
§ 31	Zustandekommen von Verwaltungsverträgen . . . . .	743
	I. Zustandekommen eines Vertrages durch übereinstimmende Willenserklärung . . . . .	743
	II. Verwaltungs- und Verbandskompetenz . . . . .	745
§ 32	Wirksamkeit von Verwaltungsverträgen . . . . .	747
	I. Wirksamkeitserfordernisse . . . . .	747
	II. Wirksamkeitshindernisse . . . . .	749
	1. Rechtmäßigkeitsmaßstäbe . . . . .	749
	2. Nichtigkeitsgründe . . . . .	758
§ 33	Vertragserfüllung und Leistungsstörungen. . . . .	764
§ 34	Durchsetzung vertraglicher Ansprüche . . . . .	768
§ 35	Weitere verwaltungsrechtliche Sonderverbindungen . . . . .	770
	I. Begriff und Rechtsfolgenregime . . . . .	770
	II. Das öffentlich-rechtliche Verwahrungsverhältnis . . . . .	772
	III. Die öffentlich-rechtliche Geschäftsführung ohne Auftrag . . . . .	774
	1. Begriff und Funktionen der GoA . . . . .	774
	2. Die GoA im Verhältnis zwischen Hoheitsträgern . . . . .	776
	3. Die GoA der Verwaltung für den Bürger . . . . .	777
	4. Die GoA des Bürgers für die Verwaltung . . . . .	779
	IV. Der öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch . . . . .	780
	1. Gesetzliche Erstattungsansprüche. . . . .	780
	2. Der allgemeine öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch. . . . .	784
	V. Das öffentlich-rechtliche Benutzungsverhältnis . . . . .	788
5. Teil: Schlichtes Verwaltungshandeln		
§ 36	Grundlagen des schlichten Verwaltungshandelns . . . . .	794
	I. Begriff und Bedeutung. . . . .	794
	II. Rechtsbindungen . . . . .	796
	III. Fehlerfolgen und Rechtsschutz. . . . .	799
	1. Fehlerfolgen. . . . .	799
	2. Rechtsschutzfragen . . . . .	802
§ 37	Einzelfälle . . . . .	805
	I. Staatliche Öffentlichkeitsinformationen . . . . .	805
	1. Formen und Relevanz staatlicher Informationstätigkeiten . . . . .	805
	2. Rechtsfragen produktbezogener Öffentlichkeitsinformationen . . . . .	807
	II. Informales Verwaltungshandeln . . . . .	810

## SIEBENTER ABSCHNITT

## Recht der öffentlichen Sachen

§ 38 Begriff und Wesen der öffentlichen Sachen . . . . .	816
I. Der Sachbegriff . . . . .	817
II. Der öffentlich-rechtliche Status . . . . .	818
1. Die Sachen des „Finanzvermögens“. . . . .	818
2. Entstehung durch Rechtsakt . . . . .	818
3. Verwaltungsrechtlicher Sonderstatus als „dingliche“ Rechtsmacht . . . . .	819
4. Das „öffentliche Eigentum“. . . . .	819
5. Dualistische Konstruktion des Rechtsstatus. . . . .	820
6. Öffentlich-rechtlicher Sonderstatus ohne „Dinglichkeit“ – Das Verhältnis von „Sachen-“ und „Anstaltsrecht“. . . . .	822
§ 39 Die Arten der öffentlichen Sachen . . . . .	825
I. Öffentliche Sachen im Zivilgebrauch . . . . .	825
1. Sachen im Gemeingebrauch. . . . .	825
2. Öffentliche Sachen im Sondergebrauch . . . . .	829
3. Öffentliche Sachen im „Anstaltsgebrauch“ . . . . .	830
4. Die „eisenbahnrechtliche Widmung“ . . . . .	835
II. Öffentliche Sachen im Verwaltungsgebrauch . . . . .	836
III. Die res sacrae . . . . .	837
§ 40 Entstehung, Inhalt und Beendigung des öffentlich-rechtlichen Status . . . . .	838
I. Entstehung einer „öffentlichen Sache“ im Rechtssinne . . . . .	838
1. Rechtsform und Rechtsnatur der Widmung. . . . .	839
2. Widmung bei Sachen im Anstalts- und Verwaltungsgebrauch. . . . .	841
3. Zulässigkeitsvoraussetzungen einer verwaltungsaktsmäßigen Widmung. . . . .	842
4. Rechtsfolgen bei fehlerhafter Widmungsverfügung . . . . .	844
II. Beendigung des öffentlich-rechtlichen Sonderstatus („Entwidmung“, „Einziehung“) . . . . .	845
III. Die Änderungsverfügung („Umstufung“) . . . . .	846
1. Die verschiedenen Straßengruppen . . . . .	846
2. Eingruppierung, Aufstufung, Abstufung . . . . .	847
IV. Die Bau- und Unterhaltungslast . . . . .	847
1. Inhalt . . . . .	848
2. Die „Begünstigten“ . . . . .	849
3. Träger der Straßenbaulast. . . . .	850
§ 41 Der Gemeingebrauch an öffentlichen Straßen . . . . .	852
I. Eigentum, öffentlich-rechtliche Sachherrschaft, Gemeingebrauch . . . . .	852
II. Eigentumsbeschränkende Funktion der straßenrechtlichen Widmung – Zur Restherrschaft des Eigentümers . . . . .	854
1. Die privatrechtliche Verfügungsbefugnis . . . . .	854
2. Realakte des Eigentümers. . . . .	855

3. Geltendmachung der öffentlich-rechtlichen Sachherrschaft . . . . .	855
4. Herausgabe- und Abwehransprüche des Eigentümers. . . . .	856
III. Gemeingebrauchsbestimmende und -begrenzende	
Widmungsfunktion . . . . .	856
1. Grundlagen . . . . .	856
2. Verkehrsgebrauch. . . . .	857
3. Anliegergebrauch . . . . .	858
4. Der ruhende Verkehr . . . . .	860
5. „Zum Zwecke des Verkehrs“ als subjektive Komponente. . . . .	861
6. Sonderregelungen durch Satzung . . . . .	865
7. Besondere Gemeingebrauchsschranken . . . . .	865
8. Erlaubnisfreie Benutzung . . . . .	866
9. Unentgeltlichkeit?. . . . .	866
10. Gebrauch im Rahmen der Verkehrsvorschriften . . . . .	867
IV. Gemeingebrauch und subjektives öffentliches Recht. . . . .	870
1. Der „schlichte“ Gemeingebrauch . . . . .	870
2. Der Anliegergebrauch. . . . .	871
§ 42 Sondernutzung . . . . .	873
I. Grundlagen . . . . .	873
II. Sondernutzungserlaubnis . . . . .	874
1. Voraussetzungen, Formen und Inhalt der Erlaubniserteilung . . . . .	875
2. Benutzungsgebühr . . . . .	876
3. Erlaubnisbehörde. . . . .	877
4. Das Verhältnis zu anderen verwaltungsrechtlichen Erlaubnissen und Genehmigungen . . . . .	877
5. Duldungspflicht des Eigentümers . . . . .	878
6. Der „illegale“ Sondergebrauch . . . . .	878
III. Gestattung des Wegeeigentümers . . . . .	878
1. Anwendungsbereich . . . . .	878
2. Bindungen des Wegeeigentümers . . . . .	879

## ACHTER ABSCHNITT

# Staatshaftungsrecht

§ 43 Einleitung . . . . .	882
§ 44 Amtshaftung und Beamtenhaftung . . . . .	884
I. Grundlagen . . . . .	884
1. Geschichtliches . . . . .	884
2. Geltendes Recht. . . . .	884
II. Amtshaftung wegen Verletzung von Amtspflichten bei öffentlich-rechtlichem Handeln . . . . .	885
1. Mittelbare Staatshaftung . . . . .	885
2. Begriff des Beamten. . . . .	889

3. Amtspflicht gegenüber einem Dritten . . . . .	889
4. Verschulden. . . . .	896
5. Kausalität. . . . .	898
6. Haftungseinschränkungen . . . . .	899
7. Verjährung und Rechtsweg . . . . .	901
III. Haftung wegen Verletzung einer Amtspflicht bei privatrechtlichem Handeln. . . . .	902
1. Haftung des Beamten . . . . .	902
2. Haftung des Dienstherrn . . . . .	903
IV. Art und Höhe des Schadensersatzes . . . . .	903
V. Rückgriff des Staates und Innenhaftung . . . . .	904
§ 45 Grundrechtshaftung . . . . .	906
I. Grundlagen . . . . .	906
1. Historischer Ursprung: Enteignungs- und Aufopferungsrecht. . . . .	906
2. Enteignung und Aufopferung unter der Weimarer Reichsverfassung . . . . .	907
3. Entwicklung unter dem Grundgesetz . . . . .	909
II. Enteignung . . . . .	911
1. Tatbestand der Enteignung . . . . .	911
2. Zulässigkeit der Enteignung . . . . .	912
3. Entschädigung . . . . .	914
4. Enteignungsverfahren. . . . .	918
III. Ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung . . . . .	919
1. Grundlagen . . . . .	919
2. Voraussetzungen und Grenzen . . . . .	920
3. Folgen . . . . .	921
4. Abgrenzung von entschädigungspflichtiger und entschädigungslos zulässiger Inhaltsbestimmung . . . . .	922
5. Salvatorische Klauseln . . . . .	923
IV. Enteignungsgleicher Eingriff. . . . .	924
1. Grundlagen . . . . .	924
2. Tatbestand . . . . .	925
3. Rechtsfolge: Entschädigung. . . . .	928
4. Vorrang des Primärrechtsschutzes und Mitverschulden . . . . .	929
V. Enteignender Eingriff . . . . .	930
1. Grundlagen . . . . .	930
2. Tatbestand . . . . .	931
3. Rechtsfolge: Entschädigung. . . . .	931
4. Mitverschulden und Vorrang des Rechtsschutzes gegen Rechtsverletzungen. . . . .	932
VI. Aufopferung. . . . .	934
1. Tatbestand . . . . .	934
2. Rechtsfolge: Entschädigung. . . . .	936
VII. Folgenbeseitigungsanspruch . . . . .	937
1. Entwicklung und Grundlagen des Folgenbeseitigungsanspruchs . . . . .	937
2. Einzelheiten. . . . .	941
3. Ansprüche im Umkreis des Folgenbeseitigungsanspruchs . . . . .	944
4. Der sozialrechtliche Herstellungsanspruch . . . . .	945

§ 46	Ergänzungen des allgemeinen öffentlich-rechtlichen Schadensersatz- und Entschädigungsrechts . . . . .	946
	I. Sonderbestimmungen des Polizeirechts . . . . .	947
	II. Entschädigung bei Widerruf oder Rücknahme begünstigender Verwaltungsakte. . . . .	948
	III. Soziale Entschädigung. . . . .	948
	IV. Plangewährleistung . . . . .	948
	V. Schadensersatzansprüche aus verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnissen . . . . .	950
	VI. Öffentlich-rechtliche Gefährdungshaftung. . . . .	953
	VII. Staatshaftungsgesetze in den neuen Bundesländern . . . . .	954
	VIII. Entschädigung für überlange Gerichts- und Ermittlungsverfahren. . . . .	956
§ 47	Haftung nach europäischem Recht . . . . .	958
	I. Haftung nach Unionsrecht. . . . .	958
	1. Haftung der Union . . . . .	958
	2. Haftung von Mitgliedstaaten . . . . .	962
	II. Haftung nach EMRK . . . . .	969
	1. Grundlagen . . . . .	969
	2. Haftung nach Art 41 EMRK . . . . .	970
	3. Haftung nach Art 5 V EMRK. . . . .	978
§ 48	Künftige Entwicklung des Staatshaftungsrechts . . . . .	980
	Sachverzeichnis . . . . .	983