

## Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis .....	IX
Inhaltsübersicht des 1. Bandes .....	XXXIX
Abkürzungsverzeichnis .....	XLIII
Verzeichnis der zitierten Festgaben, Fest- und Gedächtnisschriften .....	LXI
<b>Siebter Teil. Grundlagen einer transparenten Verwaltung .....</b>	1
§ 64. Internationaler, unions- und verfassungsrechtlicher Rahmen .....	1
§ 65. Informations- und Datenverwaltungsrecht .....	10
<b>Achter Teil. Grundlagen der öffentlich-rechtlichen Ersatzleistungen</b> .....	18
<b>Erster Abschnitt. Die Ersatzleistungen im System des Verwaltungsrechts .....</b>	18
§ 66. Begriff, Funktionen und Systematik der öffentlich-rechtlichen Ersatzleistungen .....	18
<b>Zweiter Abschnitt. Verschuldensabhängige Ersatzleistungen .....</b>	22
§ 67. Amtshaftung .....	22
§ 68. Haftung aus verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnissen .....	67
§ 69. Gefährdungshaftung im öffentlichen Recht .....	76
§ 70. Die unionsrechtliche Staatshaftung der Mitgliedstaaten .....	79
<b>Dritter Abschnitt. Entschädigungsansprüche .....</b>	102
§ 71. Enteignungsentshäidigung .....	102
§ 72. Sonstige Entschädigungsansprüche .....	121
§ 73. Spezialgesetzliche Entschädigungsansprüche .....	149
<b>Neunter Teil. Grundlagen des öffentlichen Sachenrechts</b> .....	165
<b>Erster Abschnitt. Die Rechtsstellung der öffentlichen Sachen</b> .....	165
§ 74. Begriff, Arten und Wesen der öffentlichen Sachen .....	165
§ 75. Widmung und Entwidmung .....	174
§ 76. Der Rechtsstatus der öffentlichen Sachen .....	184
<b>Zweiter Abschnitt. Die Benutzung der öffentlichen Sachen</b> .....	201
§ 77. Gemeingebräuch .....	201
§ 78. Sondernutzung .....	216
<b>Zehnter Teil. Grundlagen der Verwaltungsorganisation</b> .....	226
<b>Erster Abschnitt. Grundlagen und Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts .....</b>	226
§ 79. Gegenstand und Begriff des Verwaltungsorganisationsrechts .....	226
§ 80. Verfassungsrechtliche Vorgaben für das Verwaltungs- organisationsrecht .....	266
§ 81. Die Organisationsgewalt und ihre Zuordnung .....	337

§ 82. Funktionssubjekte der Verwaltungsorganisation .....	367
§ 83. Zuständigkeits- und Leitungsordnung .....	413
<b>Zweiter Abschnitt. Die einzelnen Organisationsformen der öffentlichen Verwaltung .....</b>	<b>465</b>
§ 84. Die Ministerialverwaltung .....	465
§ 85. Die öffentlich-rechtlichen Körperschaften .....	478
§ 86. Das Recht der öffentlichen Anstalten .....	543
§ 87. Die öffentlich-rechtlichen Stiftungen .....	599
<b>Elfter Teil. Grundlagen der kooperativen Verwaltung .....</b>	<b>614</b>
<b>Erster Abschnitt. Die Verwaltung als Kooperationspartner .....</b>	<b>614</b>
§ 88. Kooperations- und Privatisierungsformen .....	614
§ 89. Das Recht der kommunalen Gemeinschaftsarbeit .....	623
<b>Zweiter Abschnitt. Kooperation mit Privaten und Privatisierung .....</b>	<b>658</b>
§ 90. Grundlagen der Beleihung .....	658
§ 91. Grundlagen der Verwaltungshilfe und der Inpflichtnahme .....	678
§ 92. Die privatrechtlich organisierte Verwaltung .....	694
§ 93. Public-Private-Partnerships .....	726
§ 94. Materielle Privatisierung .....	735
§ 95. Privatisierungsfolgenrecht .....	740
§ 96. Vergabehandeln .....	745
<b>Zwölfter Teil. Grundlagen der Verwaltungsvollstreckung und Verwaltungssanktionierung .....</b>	<b>800</b>
§ 97. Verwaltungsvollstreckungsverfahren .....	800
§ 98. Verwaltungssanktionsrecht .....	830
<b>Dreizehnter Teil. Grundlagen der Verwaltungskontrolle .....</b>	<b>857</b>
<b>Erster Abschnitt. Allgemeines Verwaltungskontrollrecht .....</b>	<b>857</b>
§ 99. Begriff und Instrumente der Verwaltungskontrolle .....	857
<b>Zweiter Abschnitt. Selbst- und Fremdkontrolle .....</b>	<b>862</b>
§ 100. Selbstkontrolle der Verwaltung .....	862
§ 101. Instrumente der Fremdkontrolle der Verwaltung .....	872
Sachverzeichnis .....	879

## **Inhaltsverzeichnis**

Inhaltsübersicht des 1. Bandes .....	XXXIX
Abkürzungsverzeichnis .....	XLII
Verzeichnis der zitierten Festgaben, Fest- und Gedächtnisschriften .....	LXI

### **Siebter Teil. Grundlagen einer transparenten Verwaltung (Eisenmenger)**

#### **§ 64. Internationaler, unions- und verfassungsrechtlicher Rahmen**

I. Informations- und Datenverwaltungsrecht – Eingrenzungen und Abgrenzungen .....	1
II. Internationales Recht .....	3
III. Unionsrecht .....	5
1. Unionsrecht für Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Union .....	5
a) Primärrecht .....	5
b) Sekundärrecht .....	5
2. Unionsrecht für die Mitgliedstaaten .....	6
a) Primärrecht .....	6
b) Sekundärrecht .....	6
IV. Verfassungsrecht .....	8
1. Gibt es einen Informationsverfassungsanspruch? .....	8
2. Schutz öffentlicher und privater Interessen .....	9

#### **§ 65. Informations- und Datenverwaltungsrecht**

I. Informationsrecht – Anspruchsgrundlagen und Modi der Umsetzung ..	10
1. Transparenz- und Informationsfreiheitsgesetze .....	10
a) Überblick .....	10
b) Antragsabhängiger Individualanspruch .....	11
c) Informationsportal .....	12
2. Informationsanspruch nach Verwaltungsverfahrensgesetzen .....	13
3. Informationsanspruch nach der Datenschutz-Grundverordnung und den Datenschutzgesetzen .....	13
4. Der Informationsanspruch in besonderen Gebieten .....	13
II. Datenverwaltungsrecht .....	14
1. Schutz öffentlicher Interessen .....	14
2. Schutz privater Interessen .....	15
a) Schutz personenbezogener Daten .....	15
b) Schutz geistigen Eigentums .....	16
c) Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen .....	16
III. Verwaltungswissenschaftliche Kritik .....	17

## **Achter Teil. Grundlagen der öffentlich-rechtlichen Ersatzleistungen** (*Kluth*)

### **Erster Abschnitt. Die Ersatzleistungen im System des Verwaltungsrechts**

<b>§ 66. Begriff, Funktionen und Systematik der öffentlich-rechtlichen Ersatzleistungen</b> .....	18
I. Begriffsklärungen .....	18
II. Die Funktionen der Ersatzleistungen .....	19
III. Die Systematik des Rechts der Ersatzleistungen .....	20
IV. Rechtspolitische Perspektiven .....	21

### **Zweiter Abschnitt. Verschuldensabhängige Ersatzleistungen**

<b>§ 67. Amtshaftung</b> .....	24
I. Rechtsgrundlagen .....	24
1. Rechtsentwicklung der Amtshaftung in Deutschland .....	24
2. Heutige Rechtsgrundlagen und rechtssystematische Einordnung .....	25
3. Rechtstatsachen, Kritik und Reformbestrebungen .....	26
II. Anwendbarkeit und haftungsverdrängende Sonderregelungen .....	27
III. Handeln in Ausübung eines öffentlichen Amtes .....	27
1. Grundsatz der Funktionshaftung .....	27
2. Öffentliches Amt .....	28
a) Allgemeine Kriterien .....	28
b) Privatrechtliches Verwaltungshandeln .....	29
c) Beliehene .....	30
d) Verwaltungshelfer .....	31
e) Beauftragung Privater .....	31
f) Technische Einrichtungen .....	35
g) Staatshandeln im Ausland .....	36
h) Gesamtsystematik .....	36
i) Feststellung der Amtsausübung in Problemfällen .....	37
aa) Teilnahme am allgemeinen Straßenverkehr .....	37
bb) Verkehrssicherung und Verkehrsregelung .....	38
cc) Anstaltsnutzung .....	41
dd) Benutzung von Post und Bahn .....	41
ee) Pflegeltern .....	41
3. „In Ausübung“ eines öffentlichen Amtes .....	41
IV. Verletzung einer Amtspflicht .....	42
1. Begriff und Begründung der Amtspflicht .....	42
2. Inhalt einzelner Amtspflichten .....	44
3. Amtspflichtwidrigkeit und Rechtswidrigkeit .....	46
V. Drittbezogenheit der Amtspflicht .....	48
1. Allgemeine Anforderungen an die Drittbezogenheit .....	48
2. Einzelne Fallgruppen .....	49
3. Sonderfälle der Haftung für normatives Unrecht und legislatives Unterlassen .....	52
VI. Verursachung des Schadens (Kausalität) .....	53

VII.	Verschulden . . . . .	54
1.	Verschuldensprinzip . . . . .	54
2.	Schuldformen . . . . .	54
3.	Verschulden bei unrichtiger Rechtsanwendung . . . . .	55
4.	Objektivierung des Verschuldens . . . . .	55
VIII.	Haftungsausschluss und Subsidiarität nach § 839 I 2 BGB . . . . .	56
1.	Zweck der Regelung . . . . .	56
2.	Kasuistik zum Ausschluss der Subsidiaritätsklausel . . . . .	56
3.	Durchsetzbarkeit des anderweitigen Ersatzanspruchs . . . . .	57
IX.	Haftungsbeschränkungen . . . . .	58
1.	Mitverschulden nach § 254 BGB . . . . .	58
2.	Rechtsmittelversäumung nach § 839 III BGB . . . . .	59
3.	Sondergesetzliche Haftungsbeschränkungen . . . . .	60
4.	Richterprivileg gem. § 839 II BGB . . . . .	62
X.	Verjährung gem. § 195 BGB . . . . .	63
1.	Verjährungsbeginn . . . . .	63
2.	Verjährungsunterbrechung . . . . .	63
3.	Verjährungshemmung . . . . .	63
XI.	Inhalt und Umfang des Amtshaftungsanspruchs . . . . .	64
1.	Geldersatz . . . . .	64
2.	Schmerzensgeld . . . . .	64
3.	Begrenzung durch den Schutzzweck . . . . .	64
XII.	Passivlegitimation . . . . .	64
1.	Haftungssubjekt . . . . .	64
2.	Haftungszurechnung . . . . .	65
XIII.	Rückgriff auf den Amtswalter (Innenregress) . . . . .	65
XIV.	Konkurrenzen . . . . .	66
1.	Gefährdungshaftung und deliktische Ansprüche . . . . .	66
2.	Folgenbeseitigungs- und Unterlassungsanspruch . . . . .	66
3.	Aufopferungsentschädigung . . . . .	66
4.	Ansprüche aus den Staatshaftungsgesetzen der neuen Bundesländer	66
XV.	Rechtsschutzfragen . . . . .	66
<b>§ 68.</b>	<b>Haftung aus verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnissen</b>	
I.	Rechtsgrundlagen . . . . .	67
II.	Bestehen eines verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnisses . . . . .	68
1.	Allgemeine Anforderungen . . . . .	68
2.	Einzelfälle . . . . .	69
III.	Haftungsgründe . . . . .	71
1.	Unmöglichkeit . . . . .	71
2.	Verzug . . . . .	71
3.	Sonstige Pflichtverletzungen . . . . .	74
IV.	Verschulden . . . . .	74
V.	Haftungsbeschränkungen . . . . .	75
VI.	Rechtsschutzfragen . . . . .	75
<b>§ 69.</b>	<b>Gefährdungshaftung im öffentlichen Recht</b>	
I.	Begriff und Rechtsgrundlagen . . . . .	76

II.	Gefährdungshaftung im öffentlichen Recht .....	77
1.	Keine allgemeine Gefährdungshaftung im öffentlichen Recht .....	77
2.	Einzelfälle gesetzlicher Gefährdungshaftung für Verwaltungsrisiken ..	78
<b>§ 70. Die unionsrechtliche Staatshaftung der Mitgliedstaaten</b>		
I.	Rechtsgrundlage .....	81
II.	Die Haftung der Europäischen Union .....	85
1.	Außenvertragliche Haftung .....	85
a)	Die einzelnen Tatbestandsmerkmale .....	85
aa)	Bedienstete und Organe der Union .....	85
bb)	Ausübung einer Amtstätigkeit .....	86
cc)	Handeln in Ausübung einer Amtstätigkeit .....	86
dd)	Rechtswidrigkeit .....	87
ee)	Unmittelbarer Kausalzusammenhang .....	88
ff)	Bedeutung des Verschuldens .....	89
gg)	Subsidiarität .....	89
b)	Inhalt und Umfang des Schadensersatzanspruchs .....	90
c)	Verhältnis zum deutschen Staatshaftungsrecht .....	91
2.	Vertragliche Haftung .....	92
III.	Unionsrechtliche Voraussetzungen für eine Staatshaftung der Mitgliedstaaten .....	93
1.	Verstoß gegen Unionsrecht .....	94
2.	Individueller Schutzzweck der verletzten unionsrechtlichen Norm ..	96
3.	Hinreichend qualifizierte Rechtsverletzung .....	96
4.	Unmittelbarer Kausalzusammenhang .....	98
5.	Verschulden .....	98
6.	Differenzierung nach Handlungsformen .....	99
IV.	Ausgestaltungs- und Ergänzungsbefugnisse der Mitgliedstaaten .....	100
V.	Inhalt und Umfang des Schadensersatzanspruchs .....	101

### **Dritter Abschnitt. Entschädigungsansprüche**

#### **§ 71. Enteignungsentschädigung**

I.	Grundlagen und Systematik des Entschädigungsrechts .....	102
1.	Bestandsaufnahme der anerkannten Entschädigungsansprüche .....	102
2.	Äußere Systematik der Entschädigungsansprüche .....	104
3.	Innere Systematik der Entschädigungsansprüche .....	106
a)	Begründung der Entschädigungspflicht – die Frage nach dem „Warum“ .....	106
b)	Kriterien der Entschädigungspflicht – die Frage nach dem „Wann“	106
c)	Anforderungen an die gesetzliche Ausgestaltung des Entschädigungsanspruchs .....	107
d)	Kriterien der Rechtswegbestimmung .....	109
4.	Das Entschädigungsrecht in der Gesamtsystematik des Staatshaftungsrechts .....	109
II.	Die Enteignung nach Art. 14 III GG .....	110
1.	Eigentumsbegriff und Enteignungsbegriff .....	110
a)	Der verfassungsrechtliche Eigentumsbegriff .....	110
b)	Enteignung als Eigentumsentzugsakt .....	112

c) Legalenteignung und Administrativenteignung .....	114
2. Umstrittene Einzelfragen .....	115
a) Bausperren und Baupflichten .....	115
b) Anschluss- und Benutzungzwang .....	115
c) Rechts- und polizeiwidriges Eigentum .....	116
d) Naturschutz- und Denkmalschutzrecht .....	116
III. Die Voraussetzungen der Enteignung .....	117
1. Das Gesetzmäßigkeitssprinzip .....	117
2. Zugelassene Enteignungszwecke .....	117
3. Verhältnismäßigkeit des Eigentumsentzugs .....	117
4. Junktimklausel .....	118
IV. Art und Umfang der Entschädigung .....	119
1. Umfang der Entschädigung .....	119
a) Substanzverlust .....	119
b) Folgeschäden .....	119
2. Begrenzung der Entschädigung .....	120
3. Anspruchsgegner .....	120
V. Das Enteignungsverfahren .....	120

## **§ 72. Sonstige Entschädigungsansprüche**

I. Enteignender Eingriff und ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmung .....	121
1. Vorbemerkungen .....	122
2. Der enteignende Eingriff in der Rechtsprechung des BGH .....	123
a) Ableitung aus dem Aufopferungsanspruch .....	123
b) Vorliegen eines Eingriffs in das Eigentum .....	124
c) Vorliegen eines Sonderopfers .....	125
d) Entschädigung .....	126
aa) Art und Umfang der Entschädigung .....	126
bb) Anspruchsgegner .....	127
cc) Verjährung .....	127
e) Konkurrenzen .....	127
f) Rechtsschutzfragen .....	128
3. Die ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmung .....	128
a) Entwicklung und Kerngehalte der Rechtsfigur .....	128
b) Verhältnis zum enteignenden Eingriff .....	130
c) Die Begründung der Entschädigungspflicht .....	131
aa) Die Unterscheidung von Freiheitsbeschränkung und Lastenabwälzung .....	133
bb) Grenzen der Lastenabwälzung .....	134
cc) Kriterien zur Bestimmung der Grenzen der Gemeinlast .....	136
dd) Erfasste Schutzgüter und Grundrechte .....	137
d) Die Anforderungen an die gesetzliche Regelung des Entschädigungsanspruchs .....	138
e) Konkurrenzen .....	139
f) Rechtsschutzfragen .....	139
II. Entschädigung wegen rechtswidriger Eigentumsverletzung .....	139
1. Vorbemerkungen .....	139
2. Der enteignungsgleiche Eingriff in der Rechtsprechung des BGH .....	140

a) Ursprüngliche Ableitung und Entwicklung bis zum Nassauskiesungsbeschluss .....	140
b) Neuorientierung nach dem Nassauskiesungsbeschluss .....	141
c) Heutiger Anwendungsbereich .....	142
3. Der Folgenentschädigungsanspruch als Alternative .....	142
4. Gemeinsame tatbestandliche Voraussetzungen .....	144
a) Vorliegen eines Eingriffs in das Eigentum .....	144
b) Vorliegen eines Sonderopfers .....	144
5. Entschädigung .....	145
6. Konkurrenzen .....	145
7. Rechtsschutzfragen .....	145
III. Entschädigungsansprüche im Zusammenhang mit Einschränkungen und Verletzungen anderer Freiheitsgrundrechte (allgemeiner Aufopferungsanspruch und aufopferungsgleicher Eingriff) .....	145
1. Rechtsgrundlage .....	145
a) Vorbemerkung .....	145
b) Ableitung des Aufopferungsanspruchs .....	146
c) Ableitung des aufopferungsgleichen Eingriffs .....	146
2. Anwendungsbereich .....	146
3. Vorliegen eines Eingriffs .....	147
4. Vorliegen eines Sonderopfers .....	147
5. Entschädigung und Verjährung .....	148
6. Konkurrenzen .....	148
7. Rechtsschutzfragen .....	148
<b>§ 73. Spezialgesetzliche Entschädigungsansprüche</b>	
I. Übersicht .....	149
II. Entschädigungsansprüche im Recht der polizei- und ordnungsbehördlichen Gefahrenabwehr .....	150
1. Rechtsgrundlagen .....	150
2. Haftung für Schäden rechtmäßig in Anspruch genommener Nichtstörer .....	152
3. Haftung für Zufallsschäden Unbeteiligter .....	152
4. Haftung für Schäden von aufgrund § 323c StGB zur Hilfeleistung verpflichteten Personen .....	154
5. Haftung für Schäden eines freiwillig und mit behördlicher Zustimmung handelnden Polizeihelfers .....	154
6. Haftung für Schäden aufgrund rechtswidriger Gefahrenabwehrmaßnahmen .....	155
III. Staatshaftungsrecht der neuen Bundesländer .....	157
1. Die Überleitung des DDR-Staatshaftungsgesetzes durch den Einigungsvertrag .....	157
2. Der Regelungsgehalt des übergeleiteten DDR-Staatshaftungsgesetzes .....	158
3. Aktuelle Geltung des modifizierten DDR-Staatshaftungsgesetzes in den neuen Ländern .....	158
a) Übersicht .....	158
b) Die Rechtslage in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen .....	159
c) Die Rechtslage in Sachsen-Anhalt .....	163

## **Neunter Teil. Grundlagen des öffentlichen Sachenrechts (Kluth)**

### **Erster Abschnitt. Die Rechtsstellung der öffentlichen Sachen**

#### **§ 74. Begriff, Arten und Wesen der öffentlichen Sachen**

I.	Bedeutung und Begriff der öffentlichen Sachen . . . . .	165
1.	Bedeutung der öffentlichen Sachen . . . . .	165
2.	Eigenständiger öffentlich-rechtlicher Sachbegriff . . . . .	167
3.	Negativabgrenzung: Keine öffentlichen Sachen . . . . .	167
a)	Ausschließliche Verfügungsmacht des (Privat-)Eigentümers . . . . .	167
b)	Gegenstände des Finanzvermögens . . . . .	168
c)	Wälder und Flure im Außenbereich . . . . .	168
II.	Arten der öffentlichen Sachen . . . . .	169
1.	Öffentliche Sachen im Verwaltungsgebrauch . . . . .	169
a)	Verwaltungsvermögen im engeren Sinne . . . . .	169
b)	Betriebsvermögen . . . . .	169
2.	Öffentliche Sachen im Zivilgebrauch . . . . .	170
a)	Sachen im Anstaltsgebrauch . . . . .	170
b)	Sachen im Gemeingebräuch . . . . .	170
aa)	Öffentliche Straßen . . . . .	170
bb)	Gewässer . . . . .	172
cc)	Luft . . . . .	172
c)	Sachen im Sondergebrauch . . . . .	173
3.	Res sacra . . . . .	173

#### **§ 75. Widmung und Entwidmung**

I.	Begriff der Widmung . . . . .	174
II.	Arten der Widmung . . . . .	175
1.	Widmung durch Gesetz . . . . .	176
2.	Widmung durch förmliches Verwaltungsverfahren . . . . .	176
3.	Widmung durch Verwaltungsakt . . . . .	176
4.	Widmung kraft Eintragung . . . . .	178
5.	Widmung kraft unvordenklicher Verjährung . . . . .	178
6.	Widmung durch Gewohnheitsrecht . . . . .	178
III.	Indienststellung als ergänzender Realakt . . . . .	179
IV.	Voraussetzungen der Widmung . . . . .	179
1.	Privatrechtliche Verfügungsmacht . . . . .	179
2.	Verfügungsmacht des Widmenden . . . . .	180
3.	Zustimmung des Unterhaltungspflichtigen . . . . .	180
V.	Beendigung und Änderung der Widmung . . . . .	181
1.	Beendigung der Widmung . . . . .	181
2.	Änderung der Widmung . . . . .	182
3.	Teileinziehung . . . . .	183

#### **§ 76. Der Rechtsstatus der öffentlichen Sachen**

I.	Öffentliche Sachen zwischen Privatrecht und öffentlichem Recht . . . . .	184
1.	Modifiziertes Privateigentum . . . . .	184
a)	Grundsatz der Geltung der Privatrechtsordnung . . . . .	184

b) Hinzutreten der öffentlich-rechtlichen Sachherrschaft .....	185
c) Unterscheidung Eigentümer, Sachherr, Unterhaltungspflichtiger .....	185
2. Zur Kritik am modifizierten Privateigentum .....	186
a) Öffentliches Eigentum .....	186
b) Verbleibende Defizite .....	187
II. Rechtsfolgen .....	188
1. Grundsatz der Geltung der Privatrechtsordnung .....	188
2. Begrenzung durch die öffentlich-rechtliche Zweckbestimmung .....	188
III. Straßenbaulast .....	190
1. Straßenbaulast im Straßenrecht .....	190
a) Begriff der Straßenbaulast .....	190
b) Inhalt und Umfang der Straßenbaulast .....	190
c) Träger der Straßenbaulast .....	191
aa) Bundesfernstraßen .....	191
bb) Landstraßen .....	191
cc) Gemeindestraßen und -wege, Ortsverbindungsstraßen .....	192
dd) Ortsumgehungen .....	192
ee) Ortsdurchfahrten .....	192
ff) Sonstige öffentliche Straßen .....	193
gg) Kreuzungen .....	193
d) Änderung des Trägers der Straßenbaulast .....	193
e) Finanzierung der Herstellungs- und Unterhaltungskosten .....	194
2. Unterhaltungslast im Wasserrecht .....	194
a) Begriff der Unterhaltungslast .....	194
b) Träger der Unterhaltungslast .....	195
aa) Gewässer I. Ordnung .....	195
bb) Gewässer II. oder III. Ordnung .....	195
c) Duldungs-, Finanzierungs- und Unterhaltungspflichten Privater .....	195
3. Straßenverkehrssicherungspflicht .....	196
a) Abgrenzung von Unterhaltungspflicht und Verkehrssicherungspflicht .....	196
b) Rechtscharakter der Verkehrssicherungspflicht .....	196
aa) Verkehrssicherungspflicht der Ordnungsbehörden .....	196
bb) Verkehrssicherungspflicht des Trägers der Straßenbaulast .....	196
IV. Aufsicht .....	197
1. Aufsicht im weiteren und im engeren Sinne .....	197
2. Aufsicht bei Sachen im Anstaltsgebrauch .....	197
3. Aufsicht im Straßenrecht .....	197
a) Straßenaufsichtsbehörden .....	198
b) Träger der Straßenbaulast .....	198
c) Straßenbaubehörden .....	198
d) Ordnungsbehörden .....	199
e) Straßenverkehrsbehörden und Verkehrspolizei .....	199
4. Aufsicht im Wasserrecht .....	199
a) Wasserbehörden des Bundes .....	199
b) Wasserbehörden der Länder .....	199
5. Aufsicht im Luftrecht .....	200
V. Rechtsweg bei Streitigkeiten .....	200

## **Zweiter Abschnitt. Die Benutzung der öffentlichen Sachen**

### **§ 77. Gemeingebrauch**

I.	Begriff des Gemeingebrauchs .....	202
II.	Rechtsnatur des Gemeingebrauchs .....	202
III.	Inhalt und Grenzen des Gemeingebrauchs .....	203
1.	Straßenrecht .....	204
a)	Der Verkehrszweck als Inhalt des straßenrechtlichen Gemeingebrauchs .....	205
aa)	Gewerblich-kommerzielle Zielsetzungen .....	206
bb)	Politische Information als Nutzungszweck .....	207
cc)	Religiöse und weltanschauliche Informations- veranstaltungen .....	207
dd)	Straßenkunst und Gemeingebrauch .....	208
ee)	Die Nutzung der Straße zum Aufenthalt .....	208
b)	Die Konkretisierung des straßenrechtlichen Gemeingebrauchs durch das Straßenverkehrsrecht .....	209
2.	Wasserrecht .....	209
3.	Luftrecht .....	210
IV.	Einschränkungen und Erweiterungen des Gemeingebrauchs .....	211
1.	Straßenrecht .....	211
2.	Wasserrecht .....	211
3.	Luftrecht .....	212
V.	Anliegergebrauch .....	213
1.	Begriff des Anliegergebrauchs .....	213
2.	Rechtsnatur des Anliegergebrauchs .....	213
3.	Inhalt und Grenzen des Anliegergebrauchs .....	213
a)	Straßenrecht .....	215
b)	Wasserrecht .....	216

### **§ 78. Sondernutzung**

I.	Der Inhalt von Sondernutzungen .....	216
1.	Straßenrecht .....	217
2.	Wasserrecht .....	218
3.	Sondergebrauch an nicht im Gemeingebrauch stehenden öffentlichen Sachen .....	218
II.	Die Sondernutzungserlaubnis .....	218
1.	Straßenrecht .....	218
a)	Sondernutzung unter Beeinträchtigung des Gemeingebrauchs ..	218
b)	Sondernutzung ohne Beeinträchtigung des Gemeingebrauchs ..	219
c)	Verhältnis zu sonstigen verkehrs- oder ordnungsbehördlichen Erlaubnissen .....	220
2.	Wasserrecht .....	221
a)	Abgrenzung von Erlaubnis und Bewilligung .....	221
b)	Gemeinsamkeiten beider Rechtsinstitute .....	222
c)	Verhältnis zu anderen Erlaubnissen .....	222
3.	Telekommunikation und Personenbeförderung .....	223

III.	Die Sondernutzungsgebühr . . . . .	223
1.	Straßenrecht . . . . .	223
2.	Wasserrecht . . . . .	225

## **Zehnter Teil. Grundlagen der Verwaltungsorganisation**

### **Erster Abschnitt. Grundlagen und Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts (Kluth)**

#### **§ 79. Gegenstand und Begriff des Verwaltungsorganisationsrechts**

I.	Gegenstand und Rechtsgrundlagen des Verwaltungsorganisationsrechts	226
1.	Verwaltung als Organisation . . . . .	226
a)	Bedeutung und Dimensionen von Organisation . . . . .	226
b)	Organisations-Begriffe . . . . .	229
c)	Organisations-Arten . . . . .	229
aa)	Unterscheidung nach Struktur und Stellung . . . . .	229
bb)	Unterscheidung nach der Organisations-Rechtsform . . . . .	230
cc)	Unterscheidung nach der Rechtsfähigkeit . . . . .	231
dd)	Unterscheidung nach der Rechtsgrundlage . . . . .	231
ee)	Unterscheidung nach Organisationsmustern . . . . .	232
2.	Verwaltung als Teil organisierter Staatlichkeit . . . . .	235
3.	Begriff und Rechtsgrundlagen des Verwaltungsorganisationsrechts . . . . .	238
a)	Begriff des Organisationsrechts . . . . .	238
b)	Rechtsquellen und Rechtsgrundlagen des Verwaltungsorganisationsrechts . . . . .	238
4.	Die einzelnen Anforderungen an das Verwaltungsorganisationsrecht	239
5.	Die einzelnen Regelungsgegenstände des Verwaltungsorganisationsrechts . . . . .	241
II.	Die rechtssystematische Stellung des Verwaltungsorganisationsrechts . . . . .	241
1.	Verwaltungsorganisationsrecht und Staatsorganisationsrecht . . . . .	241
2.	Verwaltungsorganisationsrecht und Verwaltungsverfahrensrecht . . . . .	242
3.	Verwaltungsorganisationsrecht und öffentliches Dienstrecht . . . . .	242
4.	Verwaltungsorganisationsrecht und öffentliches Haushaltsrecht . . . . .	243
5.	Verwaltungsorganisationsrecht und materielles Recht . . . . .	243
6.	Verwaltungsorganisationsrecht und Unionsrecht . . . . .	243
III.	Verwaltungsmodernisierung und neue Steuerungsmodelle . . . . .	244
1.	Entwicklung der Reformdiskussion . . . . .	244
a)	Zentrale Themen der Reformdiskussion . . . . .	245
b)	Schwächen der herkömmlichen Verwaltungsorganisation . . . . .	246
c)	Rückgriff auf Erfahrungen der Betriebswirtschaft und Managementlehre . . . . .	247
d)	Zielvorgaben und Instrumente des Neuen Steuerungsmodells . . . . .	249
e)	Anwendung des NSM in der Ministerialverwaltung und im Hochschulbereich . . . . .	253
2.	Die Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells in Deutschland . . . . .	254
3.	Strukturelle Probleme der Verwaltungsmodernisierung . . . . .	258
IV.	Verwaltungsreform und Verwaltungskultur . . . . .	260

<b>§ 80. Verfassungsrechtliche Vorgaben für das Verwaltungsorganisationsrecht</b>	
I. Die maßgeblichen Ebenen verfassungsrechtlicher Vorgaben .....	266
1. Grundgesetz und Landesverfassungen .....	266
2. Unionsrechtliche Vorgaben .....	269
II. Verfassungsrechtliche Ableitung und Grenzen des Grundsatzes der freien Wahl der Organisationsform .....	273
1. Begriffliche und systematische Grundlagen .....	274
a) Die Unterscheidung von Organisationsformen und Verwaltungstypen .....	274
b) Die unterschiedlichen Funktionen von Organisationsformen und Verwaltungstypen .....	277
c) Die unterschiedliche Ausprägung und Bereitstellung öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Organisationsformen .....	278
d) Die pragmatischen Gründe für die Wahl einer bestimmten Organisationsform .....	279
2. Die verfassungsrechtliche Verankerung des Grundsatzes der freien Wahl der Organisationsformen .....	280
a) Die Aussagen des Grundgesetzes und der Landesverfassungen zu den Organisationsformen .....	280
b) Die Ableitung der Wahlfreiheit aus dem Charakter des Verfassungsrechts als Rahmenrecht und dem Privatrecht als allgemein zugänglichem Recht .....	280
3. Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers und ihre Grenzen .....	280
4. Die Wahlfreiheit der Exekutive und ihre Grenzen .....	281
III. Verfassungsrechtliche Vorgaben für einzelne Verwaltungstypen .....	282
1. Die Vorgaben des Grundgesetzes .....	283
a) Das Verhältnis von Regierung und Verwaltung .....	283
b) Vorgaben für die bundeseigene Verwaltung .....	285
aa) Normen und Systematik .....	285
bb) Die Regelungen im Einzelnen .....	287
cc) Besonderheiten im Bereich Post- und Telekommunikation nach Art. 87e und 87f. GG .....	291
dd) Besonderheiten der Finanzverwaltung .....	294
ee) Die Sonderstellung der Bundesbank .....	295
ff) Die Einordnung des Bundesrechnungshofs .....	295
c) Vorgaben des Grundgesetzes für die Landesverwaltung .....	296
d) Sonstige Vorgaben .....	298
2. Die Vorgaben der Landesverfassungen .....	299
a) Vorbemerkungen .....	299
b) Das Verhältnis von Regierung und Verwaltung .....	299
c) Vorgaben für den Aufbau der Landesverwaltung .....	301
d) Vorgaben für die kommunale Selbstverwaltung .....	301
e) Vorgaben für sonstige Verwaltungsträger .....	301
IV. Anforderungen an die demokratische Legitimations- und Leitungsordnung .....	302
1. Der organisationsrechtliche Gehalt des Demokratieprinzips .....	302
a) Grundaussagen .....	302

b)	Das Legitimationssystem und seine Bauelemente . . . . .	303
aa)	Institutionelle Legitimation . . . . .	303
bb)	Personelle Legitimation . . . . .	304
cc)	Sachlich-inhaltliche Legitimation . . . . .	306
dd)	Das erforderliche Legitimationsniveau . . . . .	307
c)	Kritik und alternative Konzeptionen . . . . .	307
aa)	Kritik an den empirischen Grundlagen . . . . .	308
bb)	Kritik an der dogmatischen Konzeption . . . . .	308
(1)	Verkennung des Prinzipiencharakters . . . . .	308
(2)	Personelle Legitimation als bloße Fiktion . . . . .	311
(3)	Einführung weiterer Legitimationsinstrumente . . . . .	312
d)	Perspektivenwechsel im Neuen Steuerungsmodell . . . . .	312
e)	Folgerungen für das Verwaltungsorganisationsrecht . . . . .	316
2.	Begriff und Erscheinungsformen von Leitungsgewalt . . . . .	317
a)	Begriff der Leitungsgewalt . . . . .	317
b)	Träger und Erscheinungsformen von Leitungsgewalt . . . . .	317
c)	Ausübungsformen von Leitungsgewalt . . . . .	319
V.	Spezifische rechtsstaatliche Vorgaben für die Verwaltungsorganisation .	320
1.	Auswirkungen der Gesetzesbindung auf die Verwaltungsorganisation	320
2.	Gewaltenteilung und Verwaltungsorganisation . . . . .	321
3.	Willkürverbot und Gebot der Systemgerechtigkeit . . . . .	323
4.	Grundsatz der Verhältnismäßigkeit . . . . .	323
5.	Bezüge zu weiteren rechtsstaatlichen Grundsätzen . . . . .	326
VI.	Grundrechtliche Vorgaben und Impulse für die Verwaltungsorganisation	327
1.	Differenzierung nach Bereichen und Fallkonstellationen . . . . .	327
2.	Ermöglichung des Grundrechtsgebrauchs durch staatliche Organisationen . . . . .	328
3.	Grundrechtsschutz gegenüber der Mitgliedschaft in öffentlich-rechtlichen Verbänden und Organisationen . . . . .	329
4.	Auswirkungen der Grundrechtsbindung auf die interne Organisation von Verwaltungsträgern . . . . .	329
5.	Grundrechtsschutz von Verwaltungsträgern . . . . .	330
VII.	Die Verwaltungstypen des Grundgesetzes und der Landesverfassungen .	331
1.	Funktionen und Kriterien der Typenbildung . . . . .	331
2.	Die verfassungsrechtlich ausgebildeten Typen der Verwaltungsorganisation . . . . .	332
a)	Die Ministerialverwaltung . . . . .	332
b)	Die kommunale Selbstverwaltung . . . . .	333
c)	Die funktionale Selbstverwaltung . . . . .	333
3.	Einordnung weiterer Organisationsformen . . . . .	334
a)	Ministerial- oder weisungsfreie Verwaltungseinheiten . . . . .	335
b)	Privatrechtsförmige Verwaltungseinheiten . . . . .	335
c)	Public-Private-Partnerships . . . . .	336
4.	Hierarchie – Module – Netzwerke: Wandlungen in der Makrostruktur der Verwaltungsorganisation . . . . .	336
<b>§ 81. Die Organisationsgewalt und ihre Zuordnung</b>		
I.	Organisationsrecht und Organisationsgewalt . . . . .	338

1.	Das Verhältnis von Organisationsrecht und Organisationsgewalt . . . . .	338
2.	Begriff, rechtliche Grundlage und Abgrenzung der Organisationsgewalt . . . . .	339
	a) Begriffsbestimmung . . . . .	339
	b) Die historische Entwicklung parlamentarischer Zuständigkeiten im Bereich der Organisationsgewalt im Überblick . . . . .	341
	c) Rechtliche Grundlagen der Organisationsgewalt . . . . .	341
	d) Abgrenzung von anderen Komponenten der Leitungsgewalt . . . . .	342
II.	Grundsätze der Zuordnung von Organisationsgewalt . . . . .	343
1.	Systematische Unterscheidungen . . . . .	343
2.	Parlamentarisches Zugriffsrecht und allgemeiner Gesetzesvorbehalt . . . . .	344
3.	Die parlamentarischen Zuständigkeiten im Bereich der Verwaltungsorganisation im Einzelnen . . . . .	346
	a) Grundgesetz . . . . .	346
	b) Landesverfassungen . . . . .	347
	c) Zusammenfassende Würdigung . . . . .	349
III.	Allgemeine Verwaltungsorganisationsgesetze und spezialgesetzliche Regelungen der Verwaltungsorganisation des Bundes und der Länder . . . . .	350
1.	Geschichte und Funktionen allgemeiner Organisationsgesetze . . . . .	350
2.	Die Gesetzgebungskompetenz für allgemeine Organisationsgesetze . . . . .	351
3.	Regelungsgehalte allgemeiner Organisationsgesetze . . . . .	354
4.	Die Rechtslage auf Bundesebene . . . . .	354
5.	Die Landesorganisationsgesetze . . . . .	355
6.	Spezialgesetzliche Organisationsregelungen auf Landesebene . . . . .	359
7.	Bedeutung und Zulässigkeit von organisationsrechtlichen Experimentierklauseln . . . . .	360
IV.	Die Organisationsgewalt der Verwaltungsträger im Einzelnen . . . . .	360
1.	Träger der exekutivischen Organisationsgewalt . . . . .	360
	a) Unterscheidung zwischen Verbands- und Organkompetenz . . . . .	360
	b) Grundsätze für rechtsfähige Verwaltungseinheiten . . . . .	361
	c) Grundsätze für nichtrechtsfähige Verwaltungseinheiten . . . . .	362
	d) Grundsätze für privatrechtsförmige Verwaltungseinheiten . . . . .	362
2.	Instrumentale und formale Anforderungen an die Ausübung der Organisationsgewalt . . . . .	363
3.	Organisationsermessen . . . . .	363
4.	Organisationsgewalt und materielle Befugnisse . . . . .	365

## **§ 82. Funktionssubjekte der Verwaltungsorganisation**

I.	Begriffliche und funktionale Kategorien zur Erfassung der Verwaltungsorganisation . . . . .	367
1.	Die einzelnen Funktionen organisationsrechtlicher Grundbegriffe und die daraus abzuleitenden Anforderungen an die Begriffs- und Systembildung . . . . .	368
2.	Die Rechtsfähigkeit von Funktionssubjekten . . . . .	370
	a) Begriff und Funktion der Rechtsfähigkeit . . . . .	370
	b) Juristische Person, Vollrechtsfähigkeit und Teilrechtsfähigkeit . . . . .	371
	c) Die Bestimmung der Zurechnungskriterien nach Funktionszusammenhängen . . . . .	375

aa) Gegenstände der Zurechnung im Überblick .....	375
bb) Arten der Zurechnung .....	375
cc) Dogmatische Grundlagen der Zurechnung .....	377
dd) Unterscheidung zwischen Außen- und Innenrechtskreis .....	379
ee) Zurechnungsgrundsätze im Außenrechtskreis .....	379
ff) Zurechnungsgrundsätze im Innenrechtskreis .....	382
gg) Allgemeine Grundsätze der Wissenszurechnung .....	383
hh) Wissenszurechnung bei Teilnahme am Privatrechtsverkehr ..	386
ii) Wissenszurechnung bei öffentlich-rechtlichem Handeln .....	388
jj) Normative Beschränkungen der Wissenszurechnung .....	390
d) Die Bedeutung der (Teil-) Rechtsfähigkeit für Zurechnung und Handlungsfolgen .....	390
aa) Rechtsfähigkeit und Kompetenz .....	390
bb) Die Überschreitung der Verbandskompetenz und ihre Folgen für die Zurechnung .....	391
cc) Die Überschreitung der Organkompetenz und ihre Folgen ..	392
e) Anforderungen an die Verleihung der Vollrechtsfähigkeit an öffentlich-rechtlich verfasste Funktionssubjekte .....	392
3. Analyse und Einordnung der in Wissenschaft und Praxis verwendeten Begriffe und Kategorien für die Funktionssubjekte der öffentlichen Verwaltung .....	393
a) Träger öffentlicher Verwaltung .....	393
b) Verwaltungseinheit und Verwaltungsstelle .....	393
c) Verwaltungsträger .....	394
d) Verwaltungsbehörde .....	395
e) Weitere Begriffe und Kategorien .....	396
4. Begründung eines normativen Verwaltungsträgerbegriffs .....	396
II. Bildung von Verwaltungsträgern und anderen Funktionssubjekten .....	398
1. Bildung, Errichtung und Einrichtung von Funktionssubjekten .....	398
2. Form- und Zulässigkeitsfragen .....	400
3. Die Organisations-Rechtsformen .....	400
a) Kein numerus-clausus der Organisations-Rechtsformen .....	400
b) Grundtypen der Organisations-Rechtsformen .....	401
III. Organe öffentlich-rechtlicher Funktionssubjekte .....	401
1. Definition .....	401
2. Die einzelnen Arten von Organen .....	403
a) Unterscheidung nach der Struktur der Organe .....	403
aa) Monistische und monokratische Organe .....	403
bb) Kollegialorgane .....	404
b) Unterscheidung nach der Stellung zur Organisation .....	405
c) Unterscheidung nach der funktionellen Zuständigkeit .....	405
d) Unterscheidung nach der Selbstständigkeit zur Sachentscheidung	405
e) Weitere Unterscheidungen .....	406
3. Organteile und Unterorgane .....	406
4. Die Bildung von Organen .....	406
a) Bildung und Errichtung eines Organs .....	406
b) Einrichtung eines Organs .....	407
5. Organkompetenz und Organrechte .....	407

a) Organkompetenz .....	407
b) Rechte von Organen und Organteilen .....	408
IV. Organwaltersphäre und Privatsphäre .....	408
1. Abgrenzung von Organwaltersphäre und Privatsphäre .....	408
2. Statusrechte der Organwalter und Zuweisung eines Amtes .....	409
a) Statusrechte von Organwaltern .....	409
b) Zuweisung eines Amtes .....	410
c) Abordnung, Umsetzung, Versetzung .....	411

### **§ 83. Zuständigkeits- und Leitungsordnung**

I. Die Zuständigkeitsordnung .....	413
1. Bedeutung, Begriff und Arten der Zuständigkeit .....	413
a) Bedeutung der Zuständigkeitsordnung .....	413
b) Begriff der Zuständigkeit .....	414
c) Arten der Zuständigkeit .....	416
aa) Sachliche Zuständigkeit .....	416
bb) Örtliche Zuständigkeit .....	416
cc) Instanzielle Zuständigkeit .....	417
dd) Funktionelle Zuständigkeit .....	417
ee) Verbands- und Organzuständigkeit .....	418
d) Allgemeine Pflicht zu Beachtung der Zuständigkeitsordnung .....	418
e) Folgen von Zuständigkeitsmängeln .....	419
aa) Erlass von Verwaltungsakten durch eine unzuständige Stelle .....	419
bb) Abschluss von verwaltungsrechtlichen Verträgen durch eine unzuständige Stelle .....	420
cc) Schlicht-hoheitliches Handeln unzuständiger Stellen .....	421
dd) Rechte der zuständigen Stelle .....	421
2. Mehrfache Zuständigkeit .....	421
a) Grundsätzliche Fragen .....	421
b) Arten der Mehrfachzuständigkeit .....	422
aa) Notkompetenz und Gefahr im Verzuge .....	422
bb) Selbsteintrittsrecht .....	423
cc) Mehrheit von Anknüpfungspunkten .....	424
c) Konfliktlösungsregeln .....	424
aa) Prioritätsregel .....	424
bb) Bestimmungsrecht der Aufsichtsbehörde .....	425
cc) Streitentscheidung durch die Aufsichtsbehörde .....	425
3. Zuständigkeitsverlagerungen .....	425
a) Übersicht und Bedeutung .....	425
b) Zuständigkeitsänderung im laufenden Verfahren .....	426
c) Delegation .....	428
d) Mandat .....	430
e) Amtshilfe .....	431
aa) Begriff und Funktion der Amtshilfe .....	432
bb) Voraussetzungen und Reichweite der Amtshilfe .....	437
cc) Das Amtshilfeverfahren .....	444
dd) Die Durchführung der Amtshilfe .....	446
ee) Grenzüberschreitende Amtshilfe im Unionsrechtsraum .....	449

ff) Die Kosten der Amtshilfe .....	451
f) Rechtsnachfolge im Organisationsrecht .....	452
II. Interne Leitungsordnung .....	453
1. Struktur der internen Leitungsordnung .....	453
a) Leitungsordnung und Leitungsgewalt .....	453
b) Verfassungsrechtlicher Rahmen der internen Leitungsordnung .....	454
c) Strukturelemente und Rechtsgrundlagen der internen Leitungsgewalt .....	455
aa) Interne Organisationsgewalt .....	455
bb) Personalgewalt .....	455
cc) Haushaltsgewalt .....	455
dd) Sachentscheidungsgewalt .....	456
ee) Geschäftsleitung .....	457
ff) Interne Kontrolle .....	458
2. Differenzierung nach Rechtssphären und Rechtsbeziehungen .....	458
3. Die einzelnen Gestaltungs- und Steuerungsinstrumente .....	460
a) Delegation und Mandat .....	460
b) Weisungen .....	460
III. Externe Leitungsordnung .....	461
1. Externe Leitungsrechte im Überblick .....	461
2. Externe Weisungen .....	461
3. Aufsichts- und Kontrollrechte .....	462
4. Gemeinsame Entscheidungszuständigkeiten .....	463
5. Zielvereinbarungen .....	464

## **Zweiter Abschnitt. Die einzelnen Organisationsformen der öffentlichen Verwaltung**

### **§ 84. Die Ministerialverwaltung (Korte)**

I. Verfassungsrechtlicher Rahmen .....	465
II. Terminologie .....	466
III. Verwaltungswissenschaftliche Bewertung .....	467
1. Vorteile .....	467
2. Nachteile .....	468
3. Bedeutung des Neuen Steuerungsmodells .....	468
IV. Aufbau .....	469
1. Bundesebene .....	469
a) Oberste Bundesbehörden .....	469
b) Obere Bundesbehörden .....	470
c) Bundesbehörden der Mittelstufe .....	471
d) Untere Bundesbehörden .....	472
e) Weitere Einrichtungen .....	472
2. Landesebene .....	472
a) Oberste Landesbehörden .....	473
b) Mittelinstantz .....	473
c) Untere Landesbehörden .....	474
d) Weitere Einrichtungen .....	475
e) Weitere landesrechtliche Besonderheiten .....	475

V.	Aufgabenspektrum . . . . .	475
VI.	Entscheidungsfindung . . . . .	476
	1. Ressortübergreifende Ausschüsse . . . . .	476
	2. Einbeziehung externen Sachverständigen . . . . .	477
<b>§ 85.</b>	<b>Die öffentlich-rechtlichen Körperschaften (Kluth)</b>	
I.	Geschichte, Begriff, Erscheinungsformen und Errichtung . . . . .	479
	1. Historische Entwicklung . . . . .	479
	2. Begriff der öffentlichen Körperschaft . . . . .	480
	3. Erscheinungsformen und Arten der öffentlichen Körperschaft . . . . .	482
	4. Die Errichtung von öffentlichen Körperschaften . . . . .	485
II.	Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung . . . . .	487
	1. Die verfassungsrechtliche Mehrebenengarantie der kommunalen Selbstverwaltung . . . . .	488
	2. Die einzelnen Vorgaben des Grundgesetzes für die kommunale Selbstverwaltung . . . . .	489
	a) Funktionen der Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes . . . . .	489
	b) Die dogmatische Struktur der Selbstverwaltungsgarantie . . . . .	489
	c) Die Selbstverwaltungsgarantie zugunsten der Gemeinden . . . . .	492
	d) Die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeindeverbände und Kreise . . . . .	498
	e) Die Zuordnung der Verbands- und Samtgemeinden . . . . .	502
	2. Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in den Landesverfassungen . . . . .	502
	a) Funktionen und Regelungsgehalte der Vorschriften zur kommunalen Selbstverwaltung in den Landesverfassungen . . . . .	502
	b) Stellung der Kommunen im Verwaltungsaufbau . . . . .	503
	c) Verfassungsgarantie des Selbstverwaltungsrechts der Kommunen . . . . .	504
	d) Regelungen zur Finanzausstattung der Kommunen . . . . .	505
	e) Anforderungen an Gebietsänderungen und sonstige Eingriffe in den Bestand von Kommunen . . . . .	506
III.	Die verfassungsrechtliche Einordnung der funktionalen Selbstverwaltung . . . . .	508
	1. Begriff der funktionalen Selbstverwaltung . . . . .	509
	2. Typologie der funktionalen Selbstverwaltung . . . . .	513
	a) Funktionen- und Typusvielfalt . . . . .	513
	b) Thematische Gliederung der funktionalen Selbstverwaltung . . . . .	516
	(1) Die wirtschaftlichen und freiberuflichen Kammern . . . . .	516
	(2) Die Realkörperschaften . . . . .	517
	(3) Die Soziale Selbstverwaltung . . . . .	517
	(4) Die Hochschul-Selbstverwaltung . . . . .	517
	3. Strukturelle Unterscheidungs- und Einteilungsmöglichkeiten . . . . .	517
	4. Rechtsvergleichende Aspekte . . . . .	518
IV.	Das Mitgliedschaftsverhältnis in öffentlich-rechtlichen Körperschaften . . . . .	518
	1. Allgemeine Einordnung . . . . .	518
	2. Begründung und Beendigung der Mitgliedschaft . . . . .	519
	3. Status der Mitglieder . . . . .	520
	4. Mitgliedschaftliche Rechte . . . . .	520
	a) Anspruch auf Mitgliedschaft . . . . .	520
	b) Einzelne Rechte der Mitglieder . . . . .	521

5. Mitgliedschaftliche Pflichten .....	522
V. Leitungsorgane und Leitungsstrukturen .....	523
1. Zentrales Kollegialorgan .....	523
2. Vorstand oder Präsidium .....	524
3. Hauptverwaltungsbeamte .....	524
4. Vorgaben für die Aufgabenverteilung zwischen den Organen .....	525
VI. Die Aufsicht über öffentlich-rechtliche Körperschaften im Allgemeinen und das Recht der Kommunalaufsicht .....	526
1. Staatsaufsicht über öffentlich-rechtliche Körperschaftsaufsicht im Allgemeinen .....	526
2. Das Recht der Kommunalaufsicht .....	527
a) Begriff, Gegenstand und Grundlage der Kommunalaufsicht .....	528
b) Die verschiedenen Arten der Kommunalaufsicht .....	529
c) Allgemeine Grundsätze des Aufsichtshandelns .....	529
d) Die Rechtsaufsicht .....	531
aa) Kontrolle der Rechtmäßigkeit kommunalen Verwaltungshandelns .....	531
bb) Präventive Aufsicht .....	532
(1) Beratung der Gemeinden .....	532
(2) Genehmigungsvorbehalte .....	532
cc) Repressive Aufsicht .....	534
(1) Das Informationsrecht .....	534
(2) Das Beanstandungs- und Aufhebungsrecht .....	534
(3) Anordnung und Ersatzvornahme .....	536
(4) Die Bestellung eines Beauftragten .....	536
(5) Auflösung des Gemeinderats .....	537
(6) Vorzeitige Beendigung der Amtszeit des Bürgermeisters .....	538
(7) Geltendmachung von Ansprüchen gegen Gemeindeorgane durch die Kommunalaufsicht .....	538
e) Die Fachaufsicht (Sonderaufsicht) .....	538
aa) Allgemeines .....	538
bb) Dualistisches Modell .....	539
cc) Monistisches Modell .....	539
dd) Weisungsrecht im Bereich der Bundesauftragsverwaltung .....	540
f) Rechtsfolgen fehlerhaft ausgeübter Aufsicht .....	541
aa) Rechtsaufsicht .....	541
bb) Fachaufsicht .....	541
5. Rechtsschutz der Gemeinde gegen Aufsichtsmaßnahmen .....	541
a) Maßnahmen der weisungsfreien Aufsicht .....	541
b) Maßnahmen der Fachaufsicht .....	542

## **§ 86. Das Recht der öffentlichen Anstalten (*Korte*)**

I. Rechtliche Grundlagen im Allgemeinen .....	545
1. Begriff .....	545
a) Hinführungen .....	545
b) Organisationsrechtliche Begriffsbestimmung .....	545
c) Ausgrenzung einzelner Anforderungen .....	547
d) Abgrenzung zu verwandten Erscheinungsformen .....	548

2.	Typisierungen .....	551
a)	Trägerschaft .....	551
b)	Rechtliche Selbstständigkeit .....	551
aa)	Vollrechtsfähige Anstalten .....	551
bb)	Teilrechtsfähige Anstalten .....	552
cc)	Nicht-rechtsfähige Anstalten .....	553
c)	Anstaltszweck .....	553
d)	Rechtliche Vorformung .....	554
e)	Ausgabendeckung .....	556
f)	Nutzbarkeit .....	557
g)	Benutzungsart .....	557
h)	Rechtsform der Nutzung .....	557
aa)	Anstalten mit öffentlich-rechtlicher Nutzung .....	558
bb)	Anstalten mit privatrechtlicher Nutzung .....	558
3.	Anstaltsorganisationsrecht .....	558
a)	Anstaltszweck .....	558
b)	Anstaltsträger .....	559
aa)	Merkmale .....	559
bb)	Verantwortlichkeit .....	560
c)	Organe .....	561
aa)	Grundlegung .....	561
bb)	Vorstand .....	562
cc)	Verwaltungsrat .....	562
dd)	Verhältnis von Anstaltsträger und Anstalt .....	563
d)	Rechtsquellen .....	564
e)	Entstehen, Auflösung, Umwandlung .....	566
f)	Aufsichtsstrukturen .....	568
4.	Anstaltsnutzung .....	569
a)	Zulassung .....	569
aa)	Rechtsnatur .....	569
bb)	Anforderungen .....	569
cc)	Rechtsfolge .....	570
dd)	Anschluss- und Benutzungzwang .....	571
(1)	Begriff .....	571
(2)	Voraussetzungen .....	572
(3)	Befreiung .....	572
(4)	Grundrechte .....	573
b)	Anstaltsnutzung .....	574
aa)	Anstaltsgewalt als Basis .....	574
(1)	Merkmale .....	574
(2)	Inhaber .....	575
(3)	Unterworfenen .....	575
bb)	Nutzungsverhältnis .....	577
(1)	Grundlagen .....	577
(2)	Fallgruppen .....	577
(a)	Rein privatrechtlich genutzte Anstalten .....	577
(b)	Anstalten ohne Sonderstatus .....	578
(c)	Anstalten mit Sonderstatus .....	578

(3) Grenzen .....	580
(4) Abwicklung .....	581
(a) Einschlägige Rechtsvorschriften .....	581
(b) Öffentlich-rechtliche Abwicklung .....	582
cc) Fürsorgepflichten .....	584
dd) Handlungsformen .....	585
ee) Abwehransprüche Dritter .....	585
c) Beendigung .....	586
II. Das Recht der Sparkassen im Besonderen .....	586
1. Entwicklungslien .....	586
2. Anstaltszweck .....	588
3. Organisation .....	589
a) Sparkassen .....	590
aa) Anstaltscharakter .....	590
bb) Organe .....	590
(1) Vorstand .....	590
(2) Verwaltungsrat .....	591
(3) Kreditausschuss .....	591
cc) Errichtung und Auflösung .....	592
b) Sparkassenmarkt .....	592
c) (Zwang-)Zusammenschlüsse .....	593
d) Privatisierungsoptionen .....	595
5. Rechtsstellung .....	596
6. Abwicklung .....	597
7. Aufsicht und Kontrolle .....	597

### **§ 87. Die öffentlich-rechtlichen Stiftungen (*Kluth*)**

I. Begriff und Arten der öffentlich-rechtlichen Stiftungen .....	599
1. Historische Entwicklung und Bedeutung des Stiftungsrechts .....	599
2. Begriff der öffentlich-rechtlichen Stiftung .....	602
3. Arten der öffentlich-rechtlichen Stiftung .....	607
4. Neuere Entwicklungen – insbesondere im Hochschulbereich .....	609
II. Entstehung von öffentlich-rechtlichen Stiftungen .....	610
III. Leitungsorgane und Leitungsstrukturen von öffentlich-rechtlichen Stiftungen .....	611
IV. Aufsicht über die öffentlich-rechtlichen Stiftungen .....	612

## **Elfter Teil. Grundlagen der kooperativen Verwaltung**

### **Erster Abschnitt. Die Verwaltung als Kooperationspartner**

#### **§ 88. Kooperations- und Privatisierungsformen (*Eisenmenger*)**

I. Kooperation und Privatisierung – Hintergrund .....	614
1. Kooperation zwischen staatlichen Akteuren .....	614
2. Kooperation von Staat mit Privat (Privatisierung) .....	615
II. Erscheinungsformen staatlicher Kooperation .....	617
1. Öffentlich-rechtliche Erscheinungsformen .....	617
2. Privatrechtliche Kooperationsformen .....	619
III. Erscheinungsformen der Privatisierung .....	619

1. Formelle Privatisierung (Organisationsprivatisierung) .....	620
2. Vermögensprivatisierung (Eigentumsprivatisierung) .....	620
3. Funktionale Privatisierung .....	620
4. Materielle Privatisierung (Aufgabenprivatisierung) .....	621
5. Sonstige Privatisierungsformen .....	621
<b>§ 89. Das Recht der kommunalen Gemeinschaftsarbeit (Kluth)</b>	
I. Begriff, Motive, Erscheinungsformen, Rechtsgrundlagen .....	624
1. Begriff der kommunalen Gemeinschaftsarbeit .....	624
2. Motive der Kooperation .....	625
3. Einfachgesetzliche Rechtsgrundlagen .....	625
a) Entwicklung des Rechts der kommunalen Gemeinschaftsarbeit ..	625
b) Die Landesgesetze über kommunale Gemeinschaftsarbeit .....	626
4. Besonderheiten der grenzüberschreitenden kommunalen Zusammenarbeit .....	629
5. Systematisierung der Erscheinungsformen kommunaler Gemeinschaftsarbeit .....	630
6. Verfassungsrechtliche Grundlagen und Rechtsfragen .....	631
a) Bundesverfassungsrecht .....	631
b) Landesverfassungsrecht .....	633
6. Aufsicht .....	634
II. Der Zweckverband .....	634
1. Begriff und organisationsrechtliche Einordnung .....	634
2. Die Gründung von Zweckverbänden .....	635
a) Das Verfahren der Gründung von Zweckverbänden .....	635
b) Mitgliedschaft in Zweckverbänden .....	636
c) Gründungsfehler und ihre Heilung .....	636
3. Organe des Zweckverbands .....	638
a) Die Verbandsversammlung .....	638
b) Der Verbandsvorsitzende .....	640
4. Auflösung von Zweckverbänden und Austritt einzelner Mitglieder ..	640
a) Auflösung von Zweckverbänden .....	640
b) Austritt einzelner Mitglieder .....	641
c) Rechtsnachfolge in die Mitgliedschaft .....	641
5. Die Aufgaben und Befugnisse von Zweckverbänden .....	641
6. Die Finanzierung der Verbandsaufgaben .....	643
7. Aufsicht über Zweckverbände .....	643
III. Verwaltungsgemeinschaft, Amt, Gemeindeverwaltungsverband .....	644
1. Begriff der Verwaltungsgemeinschaft .....	644
2. Erscheinungsformen der Verwaltungsgemeinschaft .....	644
3. Verfassungsmäßigkeit der Pflicht zur Bildung von Verwaltungsgemeinschaften .....	648
IV. Zweckvereinbarung und öffentlich-rechtliche Vereinbarung .....	650
V. Kommunale Arbeitsgemeinschaft .....	651
VI. Stadt-Umland-Verband .....	651
1. Bedeutung und Begriff .....	651
2. Die einzelnen Stadt-Umland-Verbände .....	651
VII. Höhere Gemeindeverbände und Bezirksverbände .....	653

1. Die Landschaftsverbände .....	653
2. Die Landeswohlfahrtsverbände .....	655
3. Regionalverbände .....	656
VIII. Sonstige Formen öffentlich-rechtlicher Gemeinschaftsarbeit .....	657
IX. Privatrechtliche Zusammenarbeit .....	657

## **Zweiter Abschnitt. Kooperation mit Privaten und Privatisierung**

### **§ 90. Grundlagen der Beleihung (*Stober*)**

I. Begriff und Bedeutung der Beleihung .....	659
II. Verwaltungsexterne und verwaltungsinterne Beleihung .....	661
III. Erscheinungsformen .....	662
1. Differenzierung nach Rechtsgebieten des Verwaltungsrechts: .....	662
2. Rechtspolitische Beleihungsdiskussion .....	665
3. Differenzierung nach obrigkeitlichen und schlicht-hoheitlichen Befugnissen .....	665
4. Differenzierung nach Sanktions- und Gebührenbefugnissen .....	666
5. Beleihung und Funktionenteilung .....	667
IV. Der Beliehene als Glied einer juristischen Person des öffentlichen Rechts .....	667
V. Abgrenzung der Beleihung von anderen Rechtsinstituten .....	668
VI. Gegenstand der Beleihung .....	669
VII. Rechtsrahmen der Beleihung .....	669
1. Das anzuwendende Rechtsregime .....	669
2. Unionsrechtliche Vorgaben .....	669
3. Bundesverfassungsrechtliche Vorgaben .....	670
4. Einfachgesetzliche Beleihungsvoraussetzungen .....	671
a) Sachgerechte Aufgabenerfüllung im öffentlichen Interesse .....	671
b) Beleihung und öffentliche Auftragsvergabe .....	672
c) Beleihung und Gesetzesvorbehalt .....	673
VIII. Die Beleihung als Auftrags- und Treuhandverhältnis .....	674
1. Die Pflichten der Beliehenen .....	674
2. Die Rechte der Beliehenen .....	675
IX. Ende der Beleihung .....	676
X. Das Rechtsverhältnis zwischen Beliehenem und Dritten .....	677
1. Allgemeine Rechtsstellung .....	677
2. Amtshaftung .....	678

### **§ 91. Grundlagen der Verwaltungshilfe und der Inpflichtnahme**

(*Stober*)

I. Bedeutung der Verwaltungshilfe .....	679
II. Funktionale Verwaltungshilfe .....	679
III. Anwendungsfelder der Verwaltungshilfe .....	681
IV. Abgrenzung von der Beleihung und der Verwaltungssubstitution .....	684
V. Rechtliche Ausgestaltung der Verwaltungshilfe .....	684
VI. Rechtliche Grenzen der Verwaltungshilfe .....	685
1. Unionsrechtliche Grenzen? .....	685
2. Geltung des Gesetzesvorbehalts im Bereich der Verwaltungshilfe? .....	686
3. Dienstrechtliche Vorgaben .....	688
4. Verwaltungsrechtliche Vorgaben .....	688

a) Informationsrechtliche Vorgaben .....	688
b) Datenschutzrechtliche Vorgaben .....	688
c) Haushaltsrechtliche Vorgaben .....	689
5. Vergaberechtliche Vorgaben .....	689
VII. Abgrenzung zur Amtshilfe .....	690
VIII. Inpflichtnahme .....	690
1. Begriff und Abgrenzung .....	690
2. Erscheinungsformen der Inpflichtnahme .....	692
<b>§ 92. Die privatrechtlich organisierte Verwaltung (<i>Eisenmenger</i>)</b>	
I. Eingrenzung und Abgrenzung .....	694
1. Verwaltung in Privatrechtsform – eine Einordnung .....	694
a) Privatrechtliche Organisationsformen als Ausfluss der Wahlfreiheit der Verwaltung .....	694
b) Rechtfertigung der eigenständigen Kategorisierung .....	695
2. Definitorische Eingrenzung der privatrechtlich organisierten Verwaltung .....	696
3. Verhältnis zu besonderen Erscheinungsformen der Verwaltung .....	697
a) Beleihung und Verwaltungshilfe .....	697
b) Öffentliche Unternehmen .....	697
c) Gemischt-wirtschaftliche Unternehmen .....	698
d) Dritter Sektor .....	698
II. Erscheinungsformen und Entwicklungslinien .....	699
1. Erscheinungsformen .....	699
2. Entwicklungslinien .....	701
III. Organisationsmotive .....	701
1. Verwaltungswissenschaftliche Motive .....	701
2. Nachteile privatrechtlicher Ausgliederungen .....	702
3. Materielle Privatisierung als Alternative .....	702
IV. Unionsrechtliche Vorgaben .....	703
1. Der Einfluss der Europäischen Union auf die nationale Rechtsordnung .....	703
2. Art. 106 AEUV als Grundentscheidung für die Behandlung öffentlicher Unternehmen .....	703
3. Gleichbehandlung öffentlicher und privater Unternehmen, staatliche Beihilfen .....	705
V. Verfassungsrechtliche Beurteilung .....	706
1. Widerspruchsfreiheit zur Verwaltungskonzeption des Grundgesetzes .....	706
2. Gewinnerzielungszweck versus Abgabenstaat .....	707
3. Gesetzesvorbehalt und Organisationsgewalt .....	709
4. Rechtsstaatsprinzip .....	710
5. Demokratieprinzip .....	710
a) Entscheidung und Mitbestimmung in öffentlichen Unternehmen .....	711
b) Wandel der parlamentarischen Kontrolle durch Privatisierung .....	712
6. Art. 33 Abs. 4 GG .....	712
7. Grundrechtsfähigkeit .....	713
8. Grundrechtpflichtigkeit .....	714
VI. Verwaltungsrechtliche Zulässigkeitsvoraussetzungen und Bindungen .....	715

I.	Kommunalrechtliche Bindungen .....	715
a)	Kommunale Kategorien wirtschaftlicher Unternehmen und Anforderungen der Gemeindeordnungen .....	715
b)	Erfordernis eines öffentlichen Zwecks .....	716
c)	Subsidiarität kommunaler Wirtschaftstätigkeit .....	717
d)	Tätigkeitserweiterungen kommunaler Unternehmen .....	717
II.	Haushaltsrechtliche Bindungen .....	718
III.	Aufgabenstellung des Verwaltungsträgers .....	719
IV.	Vergaberechtliche Bindungen .....	720
V.	Beschränkungen bei der Wahl der Organisationsform .....	720
VI.	Organisationsermessen .....	721
VII.	Beschränkungen bezüglich der Wahl von Angestellten .....	721
VIII.	Strafrechtliche Haftung .....	722
VII.	Überlagerung von Verwaltungs- und Gesellschaftsrecht .....	722
1.	Gründung .....	722
2.	Verwaltungsrechtliche Bindungen .....	723
3.	Öffentlich-rechtliche und gesellschaftsrechtliche Inkongruenzen .....	723
VIII.	Aufsicht und Steuerung einschl. Compliance .....	724
IX.	Rechtsstellung Dritter .....	724
1.	Grundsätzliche Beeinträchtigungsfreiheit .....	724
2.	Konkurrenzsituation .....	725
3.	Haftungsbeschränkungen .....	726

### **§ 93. Public-Private-Partnerships (*Eisenmenger*)**

I.	Begriff, Bedeutung und Abgrenzung .....	727
1.	Alte und neue Kooperationsformen .....	727
2.	Public-Private-Partnership als verwaltungswissenschaftlicher Sammelbegriff .....	727
II.	Erscheinungsformen der Public-Private-Partnerships .....	729
1.	Allgemeines Verwaltungsrecht .....	729
2.	Besonderes Verwaltungsrecht .....	729
III.	Modellformen der Public-Private-Partnerships .....	731
IV.	Typisierung der Public-Private-Partnerships .....	733
V.	Motive für Public-Private-Partnerships .....	733
VI.	Machbarkeitsstudien .....	734
VII.	Rechtliche Ausgestaltung von Public-Private-Partnerships .....	734
1.	Public-Private-Partnerships in der Grauzone des Rechts .....	734
2.	Mindeststandards für Public-Private-Partnerships .....	734

### **§ 94. Materielle Privatisierung (*Eisenmenger*)**

I.	Begriff und Einordnung .....	736
II.	Zur ökonomischen Zweckmäßigkeit materieller Privatisierungen .....	736
III.	Zulässigkeit der Privatisierung und Privatisierungspflicht .....	738
1.	Unions- und verfassungsrechtliche Privatisierungsvorgaben .....	738
2.	Abgabenstaat und Privatisierungspflicht .....	739
IV.	Privatisierungsgrenzen .....	740

### **§ 95. Privatisierungsfolgenrecht (*Eisenmenger*)**

I.	Das Prinzip der Gewährleistungsverantwortung .....	740
----	--	-----

II.	Regulierungsrecht als spezielles Privatisierungsfolgenrecht . . . . .	741
III.	Regulierungsrechtsgrundlagen . . . . .	742
IV.	Regulierungsinstrumente und -organisation . . . . .	742
V.	Regulierungsfinanzierung . . . . .	742
VI.	Regulierungsrechte und -kontrolle . . . . .	743
VII.	Regulierungsrecht als Fachrecht: Das Beispiel Energiewirtschaftsrecht ..	743

## **§ 96. Vergabehandeln (Korte)**

I.	Konfliktlagen . . . . .	745
II.	Genese . . . . .	746
III.	Das Recht der Oberschwellenvergabe . . . . .	747
	1. Zielsetzungen . . . . .	747
	2. Auslegungsgrundsätze . . . . .	748
	3. Rechtsgrundlagen . . . . .	748
	a) Anwendungsbereich . . . . .	748
	aa) Allgemeine Ausnahmen, § 107 GWB . . . . .	748
	bb) Ausnahmen im internationalen Bereich, § 109 GWB . . .	749
	cc) Ausnahmen im Bereich Verteidigung, § 117 GWB . . .	749
	b) Vergabe öffentlicher Aufträge . . . . .	750
	aa) Öffentliche Aufträge im Allgemeinen . . . . .	750
	(1) Voraussetzungen . . . . .	750
	(a) Tauglicher Auftraggeber . . . . .	750
	(b) Tauglicher Auftragnehmer . . . . .	755
	(c) Auftrag . . . . .	758
	(2) Rechtsfolgen . . . . .	762
	(a) Lieferung von Waren . . . . .	763
	(b) Öffentliche Bauaufträge . . . . .	773
	(c) Öffentliche Dienstleistungsaufträge . . . . .	774
	(d) Klassifikation von Mischformen . . . . .	775
	bb) Vergabe von Sektorenaufrägen . . . . .	776
	(1) Voraussetzungen . . . . .	776
	(a) Auftraggeber . . . . .	776
	(b) Auftragnehmer . . . . .	777
	(c) Auftrag . . . . .	778
	(2) Rechtsfolge . . . . .	778
	(a) Ausnahmen . . . . .	778
	(b) Modifikationen . . . . .	779
	cc) Sicherheits- und Verteidigungsaufträge, § 104 GWB . . .	781
	(1) Voraussetzungen . . . . .	781
	(2) Rechtsfolgen . . . . .	781
	(a) Ausnahmen, § 145 GWB . . . . .	782
	(b) Modifikationen . . . . .	782
	c) Vergabe von Konzessionen . . . . .	783
	aa) Voraussetzungen, § 105 GWB . . . . .	783
	(1) Konzessionsgeber, § 101 GWB . . . . .	783
	(2) Konzessionsnehmer . . . . .	783
	(3) Konzession . . . . .	784
	bb) Rechtsfolge . . . . .	785

(1) Ausnahmen, §§ 149f. GWB .....	785
(2) Verfahrenswahl .....	786
(3) Vergabeverfahren .....	786
(a) Vorbereitungsphase .....	786
(b) Ausschreibungsphase .....	787
(c) Bewertungsphase .....	788
(d) Zuschlagphase .....	789
(4) Spezielle Regelungen .....	789
d) Administrative Freiräume .....	789
IV. Das Recht der Unterschwellenvergabe .....	790
1. Rechtsquellen .....	790
2. Sinn und Zweck .....	791
3. Anforderungen höheren Rechts .....	791
4. Das Recht der Unterschwellenvergabe .....	792
a) Vergabe öffentlicher Aufträge .....	792
aa) Voraussetzungen .....	793
bb) Rechtsfolge .....	793
cc) Desiderate .....	794
b) Vergabe öffentlicher Bauaufträge .....	794
c) Vergabe von Konzessionen .....	795
V. Knappheitsverwaltung jenseits von Vergabeverfahren .....	795
1. Konstellationen .....	795
2. Rechtliche Rahmenbedingungen .....	796
a) Höheres Recht .....	796
b) Einfaches Recht .....	797
VI. Verhältnis zum Preisrecht .....	798
VII. Strafrechtlicher Flankenschutz .....	798

## **Zwölfter Teil. Grundlagen der Verwaltungsvollstreckung und Verwaltungssanktionierung**

### **§ 97. Verwaltungsvollstreckungsverfahren (*Kluth*)**

I. Grundlagen und systematische Einordnung der Verwaltungsvollstreckung .....	801
1. Begriff und Rechtsgrundlagen .....	801
2. Stellung im System des Verwaltungsrechts .....	803
3. Rechtsstaatliche Ordnung der Verwaltungsvollstreckung .....	804
II. Allgemeine Grundsätze der Verwaltungsvollstreckung .....	806
1. Vollstreckbare Ansprüche .....	806
a) Öffentlich-rechtliche Ansprüche .....	806
b) Privatrechtliche Ansprüche .....	806
2. Beteiligte und Betroffene .....	806
a) Vollstreckungsgläubiger .....	806
b) Anordnungsbehörde .....	807
c) Vollstreckungsbehörde .....	807
d) Vollstreckungsschuldner .....	808
e) Dritt betroffene .....	809
f) Mitwirkende Behörden und Justizorgane .....	809

III.	Die Verwaltungsvollstreckung wegen Geldforderungen . . . . .	809
1.	Vollstreckungsgegenstand . . . . .	809
2.	Vollstreckungsanordnung . . . . .	809
a)	Funktion und allgemeine Voraussetzungen . . . . .	809
b)	Leistungsbescheid . . . . .	810
c)	Fälligkeit der Leistung . . . . .	811
d)	Ablauf der Wochenfrist und Mahnung . . . . .	812
e)	Inhalt der Vollstreckungsanordnung . . . . .	812
3.	Vollstreckungsverfahren . . . . .	812
a)	Übersicht und Systematik . . . . .	812
b)	Vollstreckung in das bewegliche Vermögen . . . . .	813
c)	Vollstreckung in das unbewegliche Vermögen . . . . .	813
d)	Einstellung und Beschränkung der Vollstreckung . . . . .	813
4.	Rechtsschutz . . . . .	813
IV.	Die Verwaltungsvollstreckung wegen Handlungen, Duldungen und Unterlassungen . . . . .	814
1.	Überblick und Systematik . . . . .	814
2.	Die einzelnen Zwangsmittel . . . . .	815
a)	Allgemeine Charakterisierung und Einordnung . . . . .	815
b)	Auswahl der Zwangsmittel und Angebot eines Austauschmittels .	816
c)	Ersatzvornahme . . . . .	817
d)	Zwangsgeld . . . . .	819
e)	Unmittelbarer Zwang . . . . .	820
3.	Das gestreckte mehraktige Zwangsverfahren . . . . .	821
a)	Vollstreckungsgrundlage . . . . .	821
b)	Androhung . . . . .	824
c)	Festsetzung . . . . .	825
d)	Anwendung . . . . .	826
4.	Das abgekürzte mehraktige Zwangsverfahren . . . . .	826
5.	Sofortiger Zwang . . . . .	827
6.	Polizeiliche Standardmaßnahmen (besondere Befugnisse) . . . . .	828
7.	Rechtsschutz . . . . .	828
V.	Kosten der Verwaltungsvollstreckung . . . . .	830

## **§ 98. Verwaltungssanktionsrecht (Korte)**

I.	Begriff des Verwaltungssanktionsrechts . . . . .	831
1.	Allgemeiner Sanktionsbegriff . . . . .	831
2.	Verwaltungsrechtlicher Sanktionsbegriff . . . . .	831
3.	Unionsrechtlicher Sanktionsbegriff . . . . .	832
4.	Abgrenzung zum Kriminalstrafrecht . . . . .	833
a)	auf nationaler Ebene . . . . .	833
aa)	Richtervorbehalt im Verwaltungssanktionsrecht . . . . .	834
bb)	Verwaltungsvorbehalt im Verwaltungssanktionsrecht . . . . .	835
cc)	Konturierung des Zwischenbereichs . . . . .	835
dd)	Zuordnungskriterien . . . . .	836
(1)	Materielle Anknüpfungspunkte . . . . .	836
(2)	Funktionale Anknüpfungspunkte . . . . .	837
(3)	Formelle Anknüpfungspunkte . . . . .	837

b) auf Unionsebene . . . . .	838
5. Disziplinarrechtliche und standesrechtliche Sanktionen . . . . .	839
II. Geschichtliche Entwicklungslinien . . . . .	840
1. Beginn als Verwaltungsstrafrecht . . . . .	840
2. Entwicklungen im Kaiserreich . . . . .	840
3. Entwicklungen in der Weimarer Republik . . . . .	841
4. Entwicklungen im Nationalsozialismus . . . . .	841
5. Entstehen des heutigen Ordnungswidrigkeitenrechts . . . . .	841
III. Sanktionskompetenzen . . . . .	842
1. auf Unionsebene . . . . .	842
a) Spezifische Zuständigkeiten . . . . .	842
b) Generalisierende Zuständigkeiten . . . . .	843
c) Übertragung durch den Unionsgesetzgeber . . . . .	844
2. auf nationaler Ebene . . . . .	845
IV. Inhaltliche Anforderungen . . . . .	845
1. auf Unionsebene . . . . .	845
a) Bedeutung des Art. 325 I AEUV . . . . .	846
b) Bedeutung der justiziellen Unionsgrundrechte . . . . .	846
c) Kontrollintensität . . . . .	847
2. auf nationaler Ebene . . . . .	848
a) Verfahrensvorgaben . . . . .	848
b) Materiell-rechtliche Anforderungen . . . . .	849
aa) Akzessorietät zu(m) Verwaltungsrecht(sakten) . . . . .	849
bb) Verhältnis von Verwaltungssanktion und -zwang . . . . .	849
cc) Bedeutung der Justizgrundrechte . . . . .	851
c) Überformung durch Unionsrecht . . . . .	851
aa) Anwendungsbereich, § 2 OWiG . . . . .	851
bb) Opportunitätsprinzip, § 47 OWiG . . . . .	852
V. Mögliche Rechtsfolgen . . . . .	852
1. Geldbuße . . . . .	852
2. Verwarnungsgeld . . . . .	853
3. Strafgeld . . . . .	854
4. Ordnungspönalen . . . . .	854
a) Erscheinungsformen . . . . .	854
b) Wirkweise . . . . .	855
5. Weitere Sanktionsfacetten auf Unionsebene . . . . .	856

## Dreizehnter Teil. Grundlagen der Verwaltungskontrolle (*Korte*)

### Erster Abschnitt. Allgemeines Verwaltungskontrollrecht

#### § 99. Begriff und Instrumente der Verwaltungskontrolle

I. Begriff und Funktionen der Kontrolle . . . . .	857
II. Arten der Verwaltungskontrolle . . . . .	858
1. Selbst-, Eigen- und Fremdkontrolle . . . . .	858
a) Selbst- bzw. Eigenkontrolle . . . . .	858
b) Fremdkontrolle . . . . .	859
2. Selbstinitiierte und fremdinitiierte Kontrolle . . . . .	860

3. Formlose und förmliche Kontrolle .....	860
III. Die Maßstäbe der Verwaltungskontrolle .....	860
1. Rechtskontrolle .....	861
2. Zweckmäßigkeitsskontrolle .....	861
3. Wirtschaftlichkeitsskontrolle .....	861
4. Erfolgskontrolle .....	861

## **Zweiter Abschnitt. Selbst- und Fremdkontrolle**

### **§ 100. Selbstkontrolle der Verwaltung**

I. Selbstinitiierte Selbstkontrolle der Verwaltung .....	862
1. Amtsaufsicht .....	862
a) Kontrollorgane .....	862
aa) Vorgesetztenkontrolle .....	862
(1) Funktionen .....	862
(2) Durchführung .....	863
(3) Maßstäbe .....	863
(4) Instrumente .....	864
bb) Kontrolle durch Querschnittseinheiten .....	864
(1) Begriff .....	864
(2) Formen .....	865
cc) Kontrolle durch Beauftragte .....	865
b) Kontrollaktivitäten im Neuen Steuerungsmodell .....	866
2. Behördenaufsicht .....	867
3. Staatsaufsicht .....	868
II. Fremdinitiierte Selbstkontrolle der Verwaltung .....	868
1. Das Widerspruchsverfahren .....	868
a) Zielsetzungen .....	868
b) Statthaftigkeit .....	868
c) Beschwer .....	870
d) Ablauf und Inhalt .....	870
2. Formlose Kontrollen .....	870
a) Gegenvorstellung .....	870
b) Fachaufsichtsbeschwerde .....	871
c) Dienstaufsichtsbeschwerde .....	871

### **§ 101. Instrumente der Fremdkontrolle der Verwaltung**

I. Politische Fremdkontrollen durch Petition .....	872
2. Der Ombudsmann (Bürgerbeauftragter) .....	874
II. Administrative Fremdkontrollen .....	876
1. Datenschutzbeauftragte des Bundes bzw. der Länder .....	876
2. Rechnungshöfe .....	877
3. Vergabekammern .....	878
III. Fremdkontrolle durch die Europäische Kommission .....	878

Sachverzeichnis .....	879
-----------------------	-----