

## 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>	<b>1</b>
§ 64. Internationaler, unions- und verfassungsrechtlicher Rahmen . . . . .	1
§ 65. Informations- und Datenverwaltungsrecht . . . . .	10

<b>Achter Teil. Grundlagen der öffentlich-rechtlichen Ersatzleistungen . . . . .</b>	<b>18</b>
--	-----------

<b>Erster Abschnitt. Die Ersatzleistungen im System des Verwaltungsrechts . . . . .</b>	<b>18</b>
§ 66. Begriff, Funktionen und Systematik der öffentlich-rechtlichen Ersatzleistungen . . . . .	18

<b>Zweiter Abschnitt. Verschuldensabhängige Ersatzleistungen . . . . .</b>	<b>22</b>
§ 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>	<b>102</b>
§ 71. Enteignungsentschädigung . . . . .	102
§ 72. Sonstige Entschädigungsansprüche . . . . .	121
§ 73. Spezialgesetzliche Entschädigungsansprüche . . . . .	149

<b>Neunter Teil. Grundlagen des öffentlichen Sachenrechts . . . . .</b>	<b>165</b>
---	------------

<b>Erster Abschnitt. Die Rechtsstellung der öffentlichen Sachen . . . . .</b>	<b>165</b>
§ 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>	<b>201</b>
§ 77. Gemeingebrauch . . . . .	201
§ 78. Sondernutzung . . . . .	216

<b>Zehnter Teil. Grundlagen der Verwaltungsorganisation . . . . .</b>	<b>226</b>
---	------------

<b>Erster Abschnitt. Grundlagen und Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts . . . . .</b>	<b>226</b>
§ 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

**Zweiter Abschnitt. Die einzelnen Organisationsformen der öffentlichen Verwaltung ..... 465**

§ 84. Die Ministerialverwaltung ..... 465

§ 85. Die öffentlich-rechtlichen Körperschaften ..... 478

§ 86. Das Recht der öffentlichen Anstalten ..... 543

§ 87. Die öffentlich-rechtlichen Stiftungen ..... 599

**Elfter Teil. Grundlagen der kooperativen Verwaltung ..... 614**

**Erster Abschnitt. Die Verwaltung als Kooperationspartner ..... 614**

§ 88. Kooperations- und Privatisierungsformen ..... 614

§ 89. Das Recht der kommunalen Gemeinschaftsarbeit ..... 623

**Zweiter Abschnitt. Kooperation mit Privaten und Privatisierung .... 658**

§ 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

**Zwölfter Teil. Grundlagen der Verwaltungsvollstreckung und Verwaltungssanktionierung ..... 800**

§ 97. Verwaltungsvollstreckungsverfahren ..... 800

§ 98. Verwaltungssanktionsrecht ..... 830

**Dreizehnter Teil. Grundlagen der Verwaltungskontrolle ..... 857**

**Erster Abschnitt. Allgemeines Verwaltungskontrollrecht ..... 857**

§ 99. Begriff und Instrumente der Verwaltungskontrolle ..... 857

**Zweiter Abschnitt. Selbst- und Fremdkontrolle ..... 862**

§ 100. Selbstkontrolle der Verwaltung ..... 862

§ 101. Instrumente der Fremdkontrolle der Verwaltung ..... 872

Sachverzeichnis ..... 879

**Inhaltsverzeichnis**

Inhaltsübersicht des 1. Bandes . . . . . XXXIX  
Abkürzungsverzeichnis . . . . . XLIII  
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>	
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) Pflegeeltern .....	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. Aufopferungsentuschung	66
4. Ansprüche aus den Staatshaftungsgesetzen der neuen Bundesländer	66
XV. Rechtsschutzfragen	66
<b>§ 68. 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. 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. Außervertragliche 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 Benutzungszwang .....	115
c) Rechts- und polizeiwidriges Eigentum .....	116
d) Naturschutz- und Denkmalschutzrecht .....	116
III. Die Voraussetzungen der Enteignung .....	117
1. Das Gesetzmäßigkeitsprinzip .....	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 ordnungs- behördlichen 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 Gemeingebrauch	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 förmlichesungsverfahren	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 Gemeingebruchs	202
II. Rechtsnatur des Gemeingebruchs	202
III. Inhalt und Grenzen des Gemeingebruchs	203
1. Straßenrecht	204
a) Der Verkehrszweck als Inhalt des straßenrechtlichen Gemeingebruchs	205
aa) Gewerblich-kommerzielle Zielsetzungen	206
bb) Politische Information als Nutzungszweck	207
cc) Religiöse und weltanschauliche Informationsveranstaltungen	207
dd) Straßenkunst und Gemeingebrauch	208
ee) Die Nutzung der Straße zum Aufenthalt	208
b) Die Konkretisierung des straßenrechtlichen Gemeingebruchs durch das Straßenverkehrsrecht	209
2. Wasserrecht	209
3. Luftrecht	210
IV. Einschränkungen und Erweiterungen des Gemeingebruchs	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 Gemeingebruchs	218
b) Sondernutzung ohne Beeinträchtigung des Gemeingebruchs	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

## § 80. Verfassungsrechtliche Vorgaben für das Verwaltungsorganisationsrecht

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. 87 e und 87 f. 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)	Verkenntung 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.	Organeile 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) Mittelinstanz .....	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 Sachverständs .....	477
<b>§ 85. 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 Benutzungszwang .....	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) Unterworfenene .....	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. Entwicklungslinien . . . . .	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) (Zwangs-)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 (Eisenmenger)</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. Grundrechtspflichtigkeit .....	714
VI. Verwaltungsrechtliche Zulässigkeitsvoraussetzungen und Bindungen ...	715

1. 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
2. Haushaltsrechtliche Bindungen	718
3. Aufgabenstellung des Verwaltungsträgers	719
4. Vergaberechtliche Bindungen	720
5. Beschränkungen bei der Wahl der Organisationsform	720
6. Organisationsermessen	721
7. Beschränkungen bezüglich der Wahl von Angestellten	721
8. 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
<b>§ 93. Public-Private-Partnerships (Eisenmenger)</b>	
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
<b>§ 94. Materielle Privatisierung (Eisenmenger)</b>	
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
<b>§ 95. Privatisierungsfolgenrecht (Eisenmenger)</b>	
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
<b>§ 96. Vergabehandeln (Korte)</b>	
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 Sektorenaufträgen .....	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) Drittbetroffene .....	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
<b>§ 98. Verwaltungssanktionsrecht (Korte)</b>	
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. Zweckmäßigkeitskontrolle . . . . .	861
3. Wirtschaftlichkeitskontrolle . . . . .	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
---------------------------	-----