

Inhaltsverzeichnis

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

ERSTER TEIL

Verwaltung und Verwaltungsrecht im demokratischen und sozialen Rechtsstaat	1
§ 1 Begriff der öffentlichen Verwaltung	1
I. Allgemeine Umschreibung des Begriffs öffentliche Verwaltung	1
II. Abgrenzung von Gesetzgebung, Regierung und Rechtsprechung	3
III. Merkmale der öffentlichen Verwaltung	5
§ 2 Arten der öffentlichen Verwaltung	11
I. Möglichkeiten der Unterteilung	11
II. Hoheitliche Verwaltung	13
1. Unterscheidung öffentliches Recht – Privatrecht	13
2. Eingriffsverwaltung	20
3. Leistungsverwaltung	21
4. Planende Verwaltung	25
III. Fiskalische Verwaltung	26
1. Begriff der fiskalischen Verwaltung	26
2. Arten der fiskalischen Verwaltung	27
§ 3 Verfassung und Verwaltung	31
I. Grundprinzipien der Verfassung:	
Bundesstaat, Demokratie, Sozialstaat, Rechtsstaat	31
1. Politische Bedingtheit des Verwaltungsrechts	31
2. Bundesstaat	32
3. Demokratie	33
4. Sozialstaat	38
5. Rechtsstaat	42
II. Bindung und Freiheit der Verwaltung	44
1. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	44
2. Verwaltung und Grundrechte	45
3. Politische oder unpolitische Verwaltung	50
§ 4 Öffentliche Verwaltung im technischen Zeitalter	52
I. Automation	52
II. Datenverarbeitung	54

XI

ZWEITER TEIL

Die Quellen des Verwaltungsrechts	55
§ 5 Verwaltung und Recht	55
I. Bedeutung des Rechts für die Verwaltung	55
II. Gesetzmäßigkeit und Rechtmäßigkeit der Verwaltung	57
§ 6 Rechtsquelle und Rechtsnorm	63
I. Der Begriff der Rechtsquelle	63
II. Der Begriff der Rechtsnorm	64
1. Der historisch-konventionelle Rechtssatzbegriff	64
2. Der rechtstheoretische Rechtssatzbegriff	65
III. Aufgabe der Rechtsquellenlehre	66
§ 7 Arten der Rechtsquellen	66
I. Verfassungsgesetze	67
II. Gesetze	68
1. Begriff des Gesetzes	68
2. Gegenwärtige Problematik der (förmlichen) Gesetze	70
3. Recht und Technik	72
4. Kodifikationsproblem	72
III. Rechtsverordnungen	73
1. Begriff und Funktion	73
2. Verhältnis von Gesetz und Verordnung	74
3. Verordnungsgeber	76
4. Verfahren	77
IV. Verwaltungsvorschriften	78
1. Begriff und Terminologie	79
2. Typologie der Verwaltungsvorschriften	79
3. Rechtsnatur	81
4. Bindungswirkung	82
5. Rechtserzeugung	87
V. Sonderverordnungen	88
1. Begriff	89
2. Problematik	89
VI. Satzungen	91
1. Begriff und Funktion	91
2. Abgrenzung zu verwandten Rechtsquellen	93
3. Inhalt der Satzungen	95
4. Rechtserzeugung	95
VII. Gewohnheitsrecht	96
1. Die herkömmliche Lehre und Rechtsprechung	96
2. Neuere Ansätze einer Negation des Gewohnheitsrechts	98
VIII. Richterrecht	99
1. Das Problem	100
2. Auffassungen in Lehre und Rechtsprechung	101
3. Lösungsansätze	103

Inhaltsverzeichnis

IX.	Die allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsrechts	105
1.	Begriff	105
2.	Beispiele	106
3.	Rechtsnatur	106
X.	Europäisches Gemeinschaftsrecht	109
1.	Grundlagen	109
2.	Normsschichten und Normkategorien	110
3.	Fundstellen	111
XI.	Völkerrecht	111
§ 8	Rangordnung der Rechtsquellen	113
I.	Notwendigkeit der Rangordnung	113
II.	Völkerrecht und innerstaatliches Recht	113
III.	Europäisches Gemeinschaftsrecht und innerstaatliches Recht	114
1.	Europäisches Gemeinschaftsrecht und innerstaatliche Gesetze	114
2.	Europäisches Gemeinschaftsrecht und Grundrechte	115
IV.	Stufen der innerstaatlichen Rangordnung	116
§ 9	Geltungsbereich der Rechtsquellen	117
I.	Zeitlicher Geltungsbereich	117
1.	Inkrafttreten	117
2.	Außenkrafttreten	118
3.	Rückwirkung	118
4.	Fortgelten vorkonstitutionellen Rechts	119
II.	Räumlicher Geltungsbereich	120
III.	Persönlicher Geltungsbereich	120

DRITTER TEIL

Das Verwaltungshandeln	121
§ 10 Verwaltungshandeln und Verwaltungsrechtsverhältnis	121
I. Übersicht	121
II. Das Verwaltungsrechtsverhältnis	122
1. Die Begründung von Verwaltungsrechtsverhältnissen	128
2. Die Rechtsfähigkeit	130
3. Die verwaltungsrechtliche Handlungsfähigkeit	133
4. Der Inhalt von Verwaltungsrechtsverhältnissen	136
5. Die subjektiven öffentlichen Rechte	139
6. Die Nachfolge im Verwaltungsrechtsverhältnis	142
7. Die Beendigung des Verwaltungsrechtsverhältnisses	145
1. Abschnitt: Der Verwaltungsakt	148
§ 11 Bedeutung und Begriff des Verwaltungsaktes	148
I. Geschichtliche Entwicklung und gegenwärtige Bedeutung	148
II. Die einzelnen Merkmale der Definition des Verwaltungsaktes	153
1. Die Maßnahme	153

2. Die Behörde	154
3. Die Gebietsklausel	156
4. Die Regelung	158
5. Die unmittelbare Rechtswirkung nach außen	163
6. Der Einzelfall	169
§ 12 Arten der Verwaltungsakte	173
I. Befehlende, gestaltende und feststellende Verwaltungsakte	174
1. Befehl	174
2. Gestaltung	174
3. Feststellung	174
II. Gebundene Verwaltungsakte, Ermessensakte und freie Verwaltungsakte	175
1. Gebundene Verwaltungsakte	175
2. Ermessensakte	179
3. Gesetzesfreie Verwaltungsakte	185
III. Begünstigende und belastende Verwaltungsakte; Verwaltungsakte mit Dritt-wirkung	187
1. Begünstigende und belastende Verwaltungsakte	187
2. Verwaltungsakte mit Dritt-wirkung	188
IV. Mitwirkungsbedürftige Verwaltungsakte	190
§ 13 Wirksamkeit des Verwaltungsaktes	191
§ 14 Nebenbestimmungen	193
I. Arten	193
1. Befristung, Bedingung und Widerrufsvorbehalt	193
2. Auflage und Auflagenvorbehalt	194
II. Zulässigkeit	195
§ 15 Rechtmäßigkeit und Rechtswidrigkeit von Verwaltungsakten	196
I. Der rechtmäßige Verwaltungsakt	197
1. Zuständigkeit, Verfahren, Form	198
2. Inhaltliche Anforderungen	200
II. Der rechtswidrige Verwaltungsakt	205
1. Begriffliche Abgrenzung	205
2. Rechtsfolgen der Rechtswidrigkeit	205
3. Teilrechtswidrigkeit	207
§ 16 Aufhebung von Verwaltungsakten durch die Verwaltung – Einführung	210
§ 17 Der Widerruf begünstigender Verwaltungsakte	213
I. Notwendigkeit des Widerrufs	213
II. Die Regelung des Widerrufs begünstigender Verwaltungsakte	214
1. Spezialgesetzliche Regelungen	214
2. Die Regelungen der VwVfGe des Bundes und der Länder	215
III. Der Widerruf von Verwaltungsakten mit Dritt-wirkung	222
§ 18 Rücknahme rechtswidriger begünstigender Verwaltungsakte	226
I. Vom Grundsatz freier Rücknahme zum Vertrauenschutz	226

Inhaltsverzeichnis

II. Verwaltungsakte auf Geld- oder Sachleistungen	228
1. Vertrauenschutz als Bestandsschutz	228
2. Rücknahme für die Zukunft und rückwirkende Rücknahme	229
3. Öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch	230
III. Andere begünstigende Verwaltungsakte	231
§ 19 Widerruf und Rücknahme belastender Verwaltungsakte	232
I. Materiellrechtliche Grundsätze	233
1. Widerruf	233
2. Rücknahme	235
II. Der Rechtsschutz des Betroffenen	236
§ 20 Vollstreckung von Verwaltungsakten	238
I. Vollstreckung von Geldforderungen	239
II. Erzwingung von Handlungen, Duldungen und Unterlassungen	241
2. Abschnitt: Plan und Planung	245
§ 21 Gegenwärtige Bedeutung	245
§ 22 Der Plan als Handlungsform	247
§ 23 Planaufstellung, Planänderung und Plangewährleistung	251
3. Abschnitt: Verwaltungsrechtlicher Vertrag und andere verwaltungsrechtliche Sonderverbindungen	255
§ 24 Begriff und Arten des verwaltungsrechtlichen Vertrages	255
§ 25 Die Zuordnung eines Vertrages zum öffentlichen Recht	257
I. Die Notwendigkeit der Unterscheidung von öffentlich-rechtlichem und privatrechtlichem Vertrag	257
II. Unterscheidungskriterien	257
III. Der öffentlich-rechtliche Vertrag unter Privaten	261
IV. Die Anwendung der Verwaltungsverfahrensgesetze	262
§ 26 Der koordinationsrechtliche Vertrag	263
§ 27 Der subordinationsrechtliche Vertrag	264
I. Die Zulässigkeit des subordinationsrechtlichen Vertrages	264
II. Abschlußfreiheit, Form und Verfahren	266
III. Die Freiheit inhaltlicher Gestaltung	268
IV. Der fehlerhafte subordinationsrechtliche Vertrag	272
§ 28 Vertragserfüllung und Leistungsstörungen	278
§ 29 Die Vollstreckung aus subordinationsrechtlichen Verträgen	280
§ 30 Andere verwaltungsrechtliche Sonderverbindungen	281
I. Das verwaltungsrechtliche Verwahrungsverhältnis	283
II. Die öffentlich-rechtliche Geschäftsführung ohne Auftrag	284
III. Der allgemeine öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch	289

4. Abschnitt: Handeln der Verwaltung in privatrechtlichen Formen	292
§ 31 Freiheit der Formenwahl	292
§ 32 Die Bindung der Verwaltung beim Handeln in privatrechtlichen Formen	293
5. Abschnitt: Der Verwaltungs-Realakt	296
§ 33 Begriff und Bedeutung	296
§ 34 Rechtliche Einordnung	297
§ 35 Rechtmäßigkeit und Rechtswidrigkeit	299
VIERTER TEIL	
Das Verwaltungsverfahren	301
§ 36 Rechtsquellen und Literatur	301
I. Rechtsquellen	301
II. Das Kodifikationsproblem	304
III. Das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)	307
IV. Ausland	309
V. Literatur	309
§ 37 Was ist das Verwaltungsverfahren?	310
I. Verwaltungsverfahren, Verwaltungsverfahrensrecht und Allgemeines Verwaltungsrecht	311
II. Der Begriff des Verwaltungsverfahrens	312
III. Nichtförmliche und förmliche Verwaltungsverfahren	313
IV. Typischer Ablauf eines Verwaltungsverfahrens	314
§ 38 Die Zuständigkeit zur Entscheidung	315
I. Die Behörde	315
II. Unparteilichkeit der Amtsführung und Ausschluß wegen Befangenheit	316
III. „Partizipation“ an Verwaltungsentscheidungen	317
§ 39 Die Einleitung des Verwaltungsverfahrens	319
I. Beginn des Verfahrens von Amts wegen oder auf Antrag	319
II. Der Antrag	319
III. Antrags- und mitwirkungsbedürftiger Verwaltungsakt	321
§ 40 Das Verfahren vor der Entscheidung	322
I. Die Beteiligten	322
II. Die Verfahrensgrundsätze	323
1. Untersuchungsgrundsatz, Mitwirkungspflicht der Beteiligten	324
2. Beweisaufnahme	324
3. Das Recht auf Gehör	325
4. Akteneinsicht	326
5. Auskunfts- und Beratungspflicht der Behörde	328
6. Grundsätze der Rechtsanwendung	329

Inhaltsverzeichnis

III. Die Mitwirkung anderer Behörden oder Verwaltungsträger	331
IV. Die Amtshilfe	334
§ 41 Die Entscheidung	335
I. Der Verwaltungsakt als Bescheid	335
II. Form und Inhalt des Verwaltungsaktes	336
1. Formvorschriften	336
2. Automatisierte Bescheide	337
3. Begründung und Begründungzwang	342
4. Rechtsmittelbelehrung	344
5. Inhalt, Auslegung und Bestimmtheit des Verwaltungsaktes	344
6. Bekanntgabe und Zustellung des Verwaltungsaktes	347
7. Vorbescheid, „Stufung“ des Entscheidungsvorgangs	349
III. Bedeutung und Heilung von Verfahrensmängeln	351
IV. Nachschieben von Gründen und Konversion	356
V. Die Bestandskraft des Verwaltungsaktes	358
1. Bestandskraft oder Rechtskraft?	358
2. Berichtigung von Verwaltungsakten	360
3. Wiederaufgreifen eines abgeschlossenen Verwaltungsverfahrens, wiederholende Verfügung und Zweitbescheid, Rücknahme und Widerruf von Verwaltungsakten	361
§ 42 Das Planfeststellungsverfahren	365
I. Grundlagen des Planfeststellungsrechts	365
II. Besonderheiten des Verfahrens	368
III. Der Planfeststellungsbeschluß	371
 <i>FÜNFTER TEIL</i>	
Anstaltsnutzung und Nutzung öffentlicher Sachen	377
§ 43 Zwei Formen der Inanspruchnahme von Daseinsvorsorge	377
§ 44 Die Anstaltsnutzung	379
I. Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Nutzung	379
II. Zulassung und Benutzung	383
III. Benutzung und Sonderbenutzung, Benutzungsordnung	385
IV. Rechtsschutz für die Benutzer	387
V. Benutzungsgebühren und Entgelte	390
VI. Haftung der Anstalt	392
§ 45 Begriff der öffentlichen Sache	394
I. Öffentlich-rechtliches Regime	394
II. Widmung	396
III. Öffentliches Sachenrecht als Statusrecht	398
IV. Öffentliche Sache und Verwaltungsvermögen	398

Inhaltsverzeichnis

§ 46 Öffentliche Sachen im Gemeingebräuch	399
I. Beteiligte	399
II. Individuelles Recht auf Gemeingebräuch	403
III. Sondernutzungen	407
IV. Eigentum und Kontrahierungszwang	410
V. Anlieger	411
VI. Verkehrssicherungspflicht	412
VII. Enteignungsverfahren	413
§ 47 Öffentliche Sachen im Sondergebrauch	415
I. Widmung	415
II. Eigentum und Duldungspflichten	417
III. Wasserrechtliches Nachbarrecht	419
IV. Erlaubnis und Bewilligung	420
V. Rücknahme und Widerruf	421
VI. Polizeiliche Befugnisse	424
VII. Verkehrsgebrauch und wasserwirtschaftliche Benutzung	424
§ 48 Öffentliche Sachen im Anstaltsgebrauch	426
I. Verhältnis des Anstalts- zum Sachenrecht	427
II. Umfang der sachenrechtlichen Widmung von Anstaltsgegenständen	428
III. Schutz vor Zweckentfremdung und Mindestanforderungen an Publizität	429
IV. Notwendige Widmung	429
§ 49 Öffentliche Sachen im Verwaltungsgebrauch	430

SECHSTER TEIL

Das Recht der öffentlich-rechtlichen Schadensersatz- und Entschädigungsleistungen	433
§ 50 Einleitung	433
§ 51 Amtshaftung	438
I. Grundlagen	438
1. Geschichtliches	438
2. Geltendes Recht	439
II. Amtshaftung wegen Verletzung von Amtspflichten im öffentlich-rechtlichen Rechtskreis	440
1. Anspruchsgegner	440
2. Begriff des Beamten	444
3. Amtspflicht gegenüber einem Dritten	445
4. Verschulden	449
5. Mitverschulden und Versäumung eines Rechtsmittels	452

Inhaltsverzeichnis

III.	Amtshaftung wegen Verletzung einer Amtspflicht im privatrechtlichen Rechtskreis	453
1.	Haftung des Beamten	453
2.	Haftung des Dienstherrn	453
IV.	Art und Höhe des Schadensersatzes	453
§ 52 Enteignung und Aufopferung		454
I.	Grundlagen	454
1.	Geschichtliche Entwicklung	454
2.	Geltendes Recht	457
II.	Rechtmäßige Enteignung im einzelnen	459
1.	Zulässigkeitsvoraussetzungen	459
2.	Tatbestand der Enteignung	460
3.	Entschädigung	465
4.	Enteignungsverfahren	469
III.	Enteignungsgleicher und enteignender Eingriff	472
1.	Tatbestand	472
2.	Entschädigung	478
IV.	Aufopferung	482
1.	Tatbestand	482
2.	Entschädigung	485
§ 53 Ergänzungen des allgemeinen öffentlich-rechtlichen Schadensersatz- und Entschädigungsrechts durch besondere Normen		486
I.	Sonderbestimmungen des Polizeirechts	486
II.	Entschädigung bei Widerruf oder Rücknahme begünstigender Verwaltungsakte	487
III.	Soziale Entschädigung	488
IV.	Schadensersatzansprüche aus verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnissen	489
V.	Folgenbeseitigungsanspruch	493
VI.	De lege lata diskutierte Ansprüche	497
1.	Allgemeiner öffentlich-rechtlicher Wiedergutmachungsanspruch	497
2.	Öffentlich-rechtliche Gefährdungshaftung	498
3.	Plangewährleistungsanspruch	499
§ 54 Reform des Staatshaftungsrechts		500
I.	Geschichte	500
II.	Grundsätzliches	503
III.	Einzelheiten	504
1.	Folgenbeseitigung	504
2.	Schadensersatz in Geld	505
3.	Sonderprobleme	507
4.	Verhältnis der Ansprüche nach dem Staatshaftungsgesetz zu anderen Ansprüchen	508
5.	Rechtsweg	511
Anhang zu § 54: Staatshaftungsgesetz		512

SIEBENTER TEIL

Verwaltungsorganisation	521
§ 55 Grundlagen der gegenwärtigen Verwaltungsorganisation	521
I. Bedeutung der Organisation	521
II. Geschichtliche Entwicklung der Verwaltungsorganisation	522
1. Landesverwaltung	523
2. Reichsverwaltung	528
III. Verfassungsrechtliche Grundlagen	529
§ 56 Organisationsrecht	531
I. Organisationsgewalt der Verwaltung	531
II. Verwaltungsträger	534
1. Unmittelbare und mittelbare staatliche Verwaltung	535
2. Juristische Personen des öffentlichen Rechts	536
3. Sonstige Verwaltungsträger	541
III. Behörden und sonstige Verwaltungsstellen	543
1. Amt und Behörde	544
2. Sonstige Verwaltungsstellen	549
IV. Institutionelle Beziehungen in der Verwaltung	550
1. Zuständigkeit	550
2. Beziehungen innerhalb eines Verwaltungsträgers	553
3. Beziehungen zwischen verschiedenen Verwaltungsträgern	556
§ 57 Überblick über die Verwaltungsorganisation in Bund, Ländern und Gemeinden	557
I. Bundesverwaltung	557
1. Unmittelbare Bundesverwaltung	558
2. Bundesmittelbare Verwaltung	561
II. Landesverwaltung	562
1. Unmittelbare Landesverwaltung	563
2. Mittelbare Landesverwaltung	565
III. Kommunalverwaltung	565
1. Gemeindeverwaltung	566
2. Verwaltung der Gemeindeverbände	569
Sachverzeichnis	575