

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis . . . . .	XXI
---------------------------------	-----

## ERSTER TEIL

<b>Verwaltung und Verwaltungsrecht im demokratischen und sozialen Rechtsstaat . .</b>	<b>1</b>
§ 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 . . . . .	12
I. Möglichkeiten der Unterteilung . . . . .	12
II. Hoheitliche Verwaltung . . . . .	14
1. Unterscheidung öffentliches Recht – Privatrecht . . . . .	14
2. Eingriffsverwaltung . . . . .	21
3. Leistungsverwaltung . . . . .	22
4. Planende Verwaltung . . . . .	26
III. Fiskalische Verwaltung . . . . .	28
1. Begriff der fiskalischen Verwaltung . . . . .	28
2. Arten der fiskalischen Verwaltung . . . . .	28
§ 3 Verfassung und Verwaltung . . . . .	33
I. Grundprinzipien der Verfassung:	
Bundesstaat, Demokratie, Sozialstaat, Rechtsstaat . . . . .	33
1. Politische Bedingtheit des Verwaltungsrechts . . . . .	33
2. Bundesstaat . . . . .	34
3. Demokratie . . . . .	35
4. Sozialstaat . . . . .	40
5. Rechtsstaat . . . . .	44
II. Bindung und Freiheit der Verwaltung . . . . .	46
1. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung . . . . .	46
2. Verwaltung und Grundrechte . . . . .	47
3. Politische oder unpolitische Verwaltung . . . . .	53
§ 4 Öffentliche Verwaltung im technischen Zeitalter . . . . .	56
I. Automation . . . . .	56
II. Datenverarbeitung . . . . .	57

ZWEITER TEIL

<b>Die Quellen des Verwaltungsrechts</b> . . . . .	59
§ 5 Verwaltung und Recht . . . . .	59
I. Bedeutung des Rechts für die Verwaltung . . . . .	59
II. Gesetzmäßigkeit und Rechtmäßigkeit der Verwaltung . . . . .	61
§ 6 Rechtsquelle und Rechtsnorm . . . . .	67
I. Der Begriff der Rechtsquelle . . . . .	67
II. Der Begriff der Rechtsnorm . . . . .	68
1. Der historisch-konventionelle Rechtssatzbegriff . . . . .	68
2. Der rechtstheoretische Rechtssatzbegriff . . . . .	69
III. Aufgabe der Rechtsquellenlehre . . . . .	70
§ 7 Arten der Rechtsquellen . . . . .	70
I. Verfassungsgesetze . . . . .	71
II. Gesetze . . . . .	72
1. Begriff des Gesetzes . . . . .	72
2. Gegenwärtige Problematik der (förmlichen) Gesetze . . . . .	74
3. Recht und Technik . . . . .	76
4. Gesetzgebungslehre . . . . .	76
5. Kodifikationsproblem . . . . .	77
III. Rechtsverordnungen . . . . .	78
1. Begriff und Funktion . . . . .	78
2. Verhältnis von Gesetz und Verordnung . . . . .	79
3. Verordnungsgeber . . . . .	82
4. Verfahren . . . . .	82
IV. Verwaltungsvorschriften . . . . .	83
1. Begriff und Terminologie . . . . .	84
2. Typologie der Verwaltungsvorschriften . . . . .	85
3. Rechtsnatur . . . . .	87
4. Bindungswirkung . . . . .	88
5. Rechtserzeugung . . . . .	94
V. Sonderverordnungen . . . . .	95
1. Begriff . . . . .	95
2. Problematik . . . . .	96
VI. Satzungen . . . . .	98
1. Begriff und Funktion . . . . .	98
2. Abgrenzung zu verwandten Rechtsquellen . . . . .	100
3. Inhalt der Satzungen . . . . .	101
4. Rechtserzeugung . . . . .	102
VII. Gewohnheitsrecht . . . . .	103
1. Die herkömmliche Lehre und Rechtsprechung . . . . .	103
2. Neuere Ansätze einer Negation des Gewohnheitsrechts . . . . .	105

VIII. Richterrecht . . . . .	106
1. Das Problem . . . . .	107
2. Auffassungen in Lehre und Rechtsprechung . . . . .	108
3. Lösungsansätze . . . . .	110
IX. Die allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsrechts . . . . .	112
1. Begriff . . . . .	112
2. Beispiele . . . . .	113
3. Rechtsnatur . . . . .	114
X. Europäisches Gemeinschaftsrecht . . . . .	116
1. Grundlagen . . . . .	117
2. Normschichten und Normkategorien . . . . .	118
3. Fundstellen . . . . .	119
XI. Völkerrecht . . . . .	119
§ 8 Rangordnung der Rechtsquellen . . . . .	121
I. Notwendigkeit der Rangordnung . . . . .	121
II. Völkerrecht und innerstaatliches Recht . . . . .	121
III. Europäisches Gemeinschaftsrecht und innerstaatliches Recht . . . . .	121
1. Europäisches Gemeinschaftsrecht und innerstaatliche Gesetze . . . . .	122
2. Europäisches Gemeinschaftsrecht und Grundrechte . . . . .	123
IV. Stufen der innerstaatlichen Rangordnung . . . . .	124
§ 9 Geltungsbereich der Rechtsquellen . . . . .	125
I. Zeitlicher Geltungsbereich . . . . .	125
1. Inkrafttreten . . . . .	125
2. Außerkrafttreten . . . . .	126
3. Rückwirkung . . . . .	126
4. Fortgelten vorkonstitutionellen Rechts . . . . .	127
II. Räumlicher Geltungsbereich . . . . .	128
III. Persönlicher Geltungsbereich . . . . .	128

## DRITTER TEIL

Das Verwaltungshandeln . . . . .	129
§ 10 Verwaltungshandeln und Verwaltungsrechtsverhältnis . . . . .	129
I. Übersicht . . . . .	129
II. Das Verwaltungsrechtsverhältnis . . . . .	130
1. Die Begründung von Verwaltungsrechtsverhältnissen . . . . .	136
2. Die Rechtsfähigkeit . . . . .	139
3. Die verwaltungsrechtliche Handlungsfähigkeit . . . . .	142
4. Der Inhalt von Verwaltungsrechtsverhältnissen . . . . .	145
5. Die subjektiven öffentlichen Rechte . . . . .	148
6. Die Nachfolge im Verwaltungsrechtsverhältnis . . . . .	151
7. Die Beendigung des Verwaltungsrechtsverhältnisses . . . . .	154

1. Abschnitt: Der Verwaltungsakt . . . . .	157
§ 11 Bedeutung und Begriff des Verwaltungsaktes . . . . .	157
I. Geschichtliche Entwicklung und gegenwärtige Bedeutung . . . . .	157
II. Die einzelnen Merkmale der Definition des Verwaltungsaktes . . . . .	162
1. Die Maßnahme . . . . .	162
2. Die Behörde . . . . .	163
3. Die Gebietsklausel . . . . .	166
4. Die Regelung . . . . .	168
5. Die unmittelbare Rechtswirkung nach außen . . . . .	173
6. Der Einzelfall . . . . .	179
§ 12 Arten der Verwaltungsakte . . . . .	183
I. Befehlende, gestaltende und feststellende Verwaltungsakte . . . . .	184
1. Befehl . . . . .	184
2. Gestaltung . . . . .	184
3. Feststellung . . . . .	184
II. Gebundene Verwaltungsakte, Ermessensakte und freie Verwaltungsakte . . . . .	185
1. Gebundene Verwaltungsakte . . . . .	185
2. Ermessensakte . . . . .	190
3. Gesetzesfreie Verwaltungsakte . . . . .	196
III. Begünstigende und belastende Verwaltungsakte; Verwaltungsakte mit Drittwirkung . . . . .	197
1. Begünstigende und belastende Verwaltungsakte . . . . .	197
2. Verwaltungsakte mit Drittwirkung . . . . .	198
IV. Mitwirkungsbedürftige Verwaltungsakte . . . . .	201
§ 13 Wirksamkeit des Verwaltungsaktes . . . . .	202
§ 14 Nebenbestimmungen . . . . .	204
I. Arten . . . . .	204
1. Befristung, Bedingung und Widerrufsvorbehalt . . . . .	204
2. Auflage und Auflagenvorbehalt . . . . .	205
II. Zulässigkeit . . . . .	206
§ 15 Rechtmäßigkeit und Rechtswidrigkeit von Verwaltungsakten . . . . .	207
I. Der rechtmäßige Verwaltungsakt . . . . .	208
1. Zuständigkeit, Verfahren, Form . . . . .	209
2. Inhaltliche Anforderungen . . . . .	211
II. Der rechtswidrige Verwaltungsakt . . . . .	216
1. Begriffliche Abgrenzung . . . . .	216
2. Rechtsfolgen der Rechtswidrigkeit . . . . .	216
3. Teilrechtswidrigkeit . . . . .	219
§ 16 Aufhebung von Verwaltungsakten durch die Verwaltung – Einführung . . . . .	222
§ 17 Der Widerruf begünstigender Verwaltungsakte . . . . .	225
I. Notwendigkeit des Widerrufs . . . . .	225
II. Die Regelung des Widerrufs begünstigender Verwaltungsakte . . . . .	226
1. Spezialgesetzliche Regelungen . . . . .	226

2. Die Regelungen der Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder . . . . .	227
III. Der Widerruf von Verwaltungsakten mit Drittwirkung . . . . .	234
§ 18 Rücknahme rechtswidriger begünstigender Verwaltungsakte . . . . .	239
I. Vom Grundsatz freier Rücknahme zum Vertrauensschutz . . . . .	239
II. Verwaltungsakte auf Geld- oder Sachleistungen . . . . .	241
1. Vertrauensschutz als Bestandsschutz . . . . .	241
2. Rücknahme für die Zukunft und rückwirkende Rücknahme . . . . .	241
3. Öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch . . . . .	242
III. Andere begünstigende Verwaltungsakte . . . . .	244
§ 19 Widerruf und Rücknahme belastender Verwaltungsakte . . . . .	245
I. Materiellrechtliche Grundsätze . . . . .	246
1. Widerruf . . . . .	246
2. Rücknahme . . . . .	247
II. Der Rechtsschutz des Betroffenen . . . . .	249
§ 20 Vollstreckung von Verwaltungsakten . . . . .	251
I. Vollstreckung von Geldforderungen . . . . .	252
II. Erzwingung von Handlungen, Duldungen und Unterlassungen . . . . .	254
2. Abschnitt: Plan und Planung . . . . .	257
§ 21 Gegenwärtige Bedeutung . . . . .	257
§ 22 Der Plan als Handlungsform . . . . .	260
§ 23 Planaufstellung, Planänderung und Plangewährleistung . . . . .	264
3. Abschnitt: Verwaltungsrechtlicher Vertrag und andere verwaltungsrechtliche Sonderverbindungen . . . . .	268
§ 24 Begriff und Arten des verwaltungsrechtlichen Vertrages . . . . .	268
§ 25 Die Zuordnung eines Vertrages zum öffentlichen Recht . . . . .	270
I. Die Notwendigkeit der Unterscheidung von öffentlich-rechtlichem und privatrechtlichem Vertrag . . . . .	270
II. Unterscheidungskriterien . . . . .	270
III. Der öffentlich-rechtliche Vertrag unter Privaten . . . . .	275
IV. Die Anwendung der Verwaltungsverfahrensgesetze . . . . .	275
§ 26 Der koordinationsrechtliche Vertrag . . . . .	276
§ 27 Der subordinationsrechtliche Vertrag . . . . .	278
I. Die Zulässigkeit des subordinationsrechtlichen Vertrages . . . . .	278
II. Abschlußfreiheit, Form und Verfahren . . . . .	279
III. Die Freiheit inhaltlicher Gestaltung . . . . .	282
IV. Der fehlerhafte subordinationsrechtliche Vertrag . . . . .	286
§ 28 Vertragserfüllung und Leistungsstörungen . . . . .	292

§ 29 Die Vollstreckung aus subordinationsrechtlichen Verträgen . . . . .	294
§ 30 Andere verwaltungsrechtliche Sonderverbindungen . . . . .	295
I. Das verwaltungsrechtliche Verwahrungsverhältnis . . . . .	296
II. Die öffentlich-rechtliche Geschäftsführung ohne Auftrag . . . . .	298
III. Der allgemeine öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch . . . . .	303
 4. Abschnitt: Handeln der Verwaltung in privatrechtlichen Formen . . . . .	307
§ 31 Freiheit der Formenwahl . . . . .	307
§ 32 Die Bindung der Verwaltung beim Handeln in privatrechtlichen Formen . . . . .	308
 5. Abschnitt: Der Verwaltungs-Realakt . . . . .	312
§ 33 Begriff und Bedeutung . . . . .	312
§ 34 Rechtliche Einordnung . . . . .	312
§ 35 Rechtmäßigkeit und Rechtswidrigkeit . . . . .	314
 <i>VIERTER TEIL</i>	
<b>Das Verwaltungsverfahren . . . . .</b>	<b>317</b>
§ 36 Rechtsquellen und Literatur . . . . .	317
I. Rechtsquellen . . . . .	317
II. Das Kodifikationsproblem . . . . .	320
III. Das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) . . . . .	323
IV. Ausland . . . . .	325
V. Literatur . . . . .	326
§ 37 Was ist das Verwaltungsverfahren? . . . . .	327
I. Verwaltungsverfahren, Verwaltungsverfahrensrecht und Allgemeines Verwaltungsrecht . . . . .	327
II. Der Begriff des Verwaltungsverfahrens . . . . .	329
III. Nichtförmliche und förmliche Verwaltungsverfahren . . . . .	330
IV. Typischer Ablauf eines Verwaltungsverfahrens . . . . .	331
§ 38 Die Zuständigkeit zur Entscheidung . . . . .	331
I. Die Behörde . . . . .	331
II. Die Unparteilichkeit der Amtsführung und Ausschluß wegen Befangenheit . . . . .	333
III. „Partizipation“ an Verwaltungsentscheidungen . . . . .	334
§ 39 Die Einleitung des Verwaltungsverfahrens . . . . .	336
I. Beginn des Verfahrens von Amts wegen oder auf Antrag . . . . .	336
II. Der Antrag . . . . .	336
III. Antrags- und mitwirkungsbedürftiger Verwaltungsakt . . . . .	338

§ 40 Das Verfahren vor der Entscheidung . . . . .	339
I. Die Beteiligten . . . . .	339
II. Die Verfahrensgrundsätze . . . . .	341
1. Untersuchungsgrundsatz, Mitwirkungspflicht der Beteiligten . . . . .	341
2. Beweisaufnahme . . . . .	342
3. Das Recht auf Gehör . . . . .	343
4. Akteneinsicht . . . . .	344
5. Auskunfts- und Beratungspflicht der Behörde . . . . .	346
6. Grundsätze der Rechtsanwendung . . . . .	347
III. Die Mitwirkung anderer Behörden oder Verwaltungsträger . . . . .	348
IV. Die Amtshilfe . . . . .	351
§ 41 Die Entscheidung . . . . .	353
I. Der Verwaltungsakt als Bescheid . . . . .	353
II. Form und Inhalt des Verwaltungsaktes . . . . .	354
1. Formvorschriften . . . . .	354
2. Automatisierte Bescheide . . . . .	355
3. Begründung und Begründungszwang . . . . .	360
4. Rechtsmittelbelehrung . . . . .	362
5. Inhalt, Auslegung und Bestimmtheit des Verwaltungsaktes . . . . .	362
6. Bekanntgabe und Zustellung des Verwaltungsaktes . . . . .	365
7. Vorbescheid, „Stufung“ des Entscheidungsvorgangs . . . . .	367
III. Bedeutung und Heilung von Verfahrensmängeln . . . . .	369
1. Verfahrensmängel und Verfahrensfehler . . . . .	369
2. Angreifbarkeit von Verfahrenshandlungen . . . . .	370
3. Geltendmachung von Verfahrensmängeln . . . . .	370
4. Heilung von Verfahrensfehlern . . . . .	374
IV. Nachschieben von Gründen und Konversion . . . . .	375
V. Die Bestandskraft des Verwaltungsaktes . . . . .	377
1. Bestandskraft oder Rechtskraft? . . . . .	377
2. Berichtigung von Verwaltungsakten . . . . .	380
3. Wiederaufgreifen eines abgeschlossenen Verwaltungsverfahrens, wiederholende Verfügung und Zweitbescheid, Rücknahme und Widerruf von Verwaltungsakten . . . . .	381
§ 42 Das Planfeststellungsverfahren . . . . .	384
I. Grundlagen des Planfeststellungsrechts . . . . .	384
II. Besonderheiten des Verfahrens . . . . .	389
III. Der Planfeststellungsbeschluß . . . . .	392

## FÜNFTER TEIL

Anstaltsnutzung und Nutzung öffentlicher Sachen . . . . .	399
§ 43 Zwei Formen der Inanspruchnahme von Daseinsvorsorge . . . . .	399
§ 44 Die Anstaltsnutzung . . . . .	401
I. Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Nutzung . . . . .	401

II. Zulassung und Benutzung . . . . .	405
III. Benutzung und Sonderbenutzung, Benutzungsordnung . . . . .	407
IV. Rechtsschutz für die Benutzer . . . . .	409
V. Benutzungsgebühren und Entgelte . . . . .	412
VI. Haftung der Anstalt . . . . .	414
§ 45 Begriff der öffentlichen Sache . . . . .	416
I. Öffentlich-rechtliches Regime . . . . .	417
II. Widmung . . . . .	419
III. Öffentliches Sachenrecht als Statusrecht . . . . .	420
IV. Öffentliche Sache und Verwaltungsvermögen . . . . .	421
§ 46 Öffentliche Sachen im Gemeingebrauch . . . . .	421
I. Beteiligte . . . . .	422
II. Individuelles Recht auf Gemeingebrauch . . . . .	426
III. Sondernutzungen . . . . .	430
IV. Eigentum und Kontrahierungszwang . . . . .	433
V. Anlieger . . . . .	434
VI. Verkehrssicherungspflicht . . . . .	435
VII. Enteignungsverfahren . . . . .	436
§ 47 Öffentliche Sachen im Sondergebrauch . . . . .	438
I. Widmung . . . . .	438
II. Eigentum und Duldungspflichten . . . . .	440
III. Wasserrechtliches Nachbarrecht . . . . .	442
IV. Erlaubnis und Bewilligung . . . . .	443
V. Rücknahme und Widerruf . . . . .	444
VI. Polizeiliche Befugnisse . . . . .	447
VII. Verkehrsgebrauch und wasserwirtschaftliche Benutzung . . . . .	447
§ 48 Öffentliche Sachen im Anstaltsgebrauch . . . . .	449
I. Verhältnis des Anstalts- zum Sachenrecht . . . . .	449
II. Umfang der sachenrechtlichen Widmung von Anstaltsgegenständen . . . . .	450
III. Schutz vor Zweckentfremdung und Mindestanforderungen an Publizität . . . . .	452
IV. Notwendige Widmung . . . . .	452
§ 49 Öffentliche Sachen im Verwaltungsgebrauch . . . . .	453

## SECHSTER TEIL

<b>Das Recht der öffentlich-rechtlichen Schadensersatz- und Entschädigungsleistungen</b> . . . . .	<b>455</b>
§ 50 Einleitung . . . . .	455
§ 51 Amtshaftung . . . . .	460
I. Grundlagen . . . . .	460
1. Geschichtliches . . . . .	460
2. Geltendes Recht . . . . .	461



II. Amtshaftung wegen Verletzung von Amtspflichten im öffentlich-rechtlichen Rechtskreis . . . . .	462
1. Anspruchsgegner . . . . .	462
2. Begriff des Beamten . . . . .	466
3. Amtspflicht gegenüber einem Dritten . . . . .	467
4. Verschulden . . . . .	471
5. Mitverschulden und Versäumung eines Rechtsmittels . . . . .	474
6. Exkurs: Haftung im Recht der Europäischen Gemeinschaften . . . . .	475
III. Amtshaftung wegen Verletzung einer Amtspflicht im privatrechtlichen Rechtskreis . . . . .	476
1. Haftung des Beamten . . . . .	476
2. Haftung des Dienstherrn . . . . .	476
IV. Art und Höhe des Schadensersatzes . . . . .	477
§ 52 Enteignung und Aufopferung . . . . .	478
I. Grundlagen . . . . .	478
1. Geschichtliche Entwicklung . . . . .	478
2. Geltendes Recht . . . . .	480
II. Rechtmäßige Enteignung im einzelnen . . . . .	483
1. Zulässigkeitsvoraussetzungen . . . . .	483
2. Tatbestand der Enteignung . . . . .	484
3. Entschädigung . . . . .	491
4. Enteignungsverfahren . . . . .	495
III. Enteignungsgleicher und enteignender Eingriff . . . . .	498
1. Tatbestand . . . . .	498
2. Entschädigung . . . . .	505
IV. Aufopferung . . . . .	508
1. Tatbestand . . . . .	508
2. Entschädigung . . . . .	512
§ 53 Ergänzungen des allgemeinen öffentlich-rechtlichen Schadensersatz- und Entschädigungsrechts durch besondere Normen . . . . .	512
I. Sonderbestimmungen des Polizeirechts . . . . .	512
II. Entschädigung bei Widerruf oder Rücknahme begünstigender Verwaltungsakte . . . . .	513
III. Soziale Entschädigung . . . . .	514
IV. Schadensersatzansprüche aus verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnissen . . . . .	516
V. Folgenbeseitigungsanspruch . . . . .	520
VI. De lege lata diskutierte Ansprüche . . . . .	524
1. Allgemeiner öffentlich-rechtlicher Wiedergutmachungsanspruch . . . . .	524
2. Öffentlich-rechtliche Gefährdungshaftung . . . . .	524
3. Plangewährleistungsanspruch . . . . .	526
§ 54 Reform des Staatshaftungsrechts . . . . .	527
I. Geschichte . . . . .	527
II. Grundzüge des StHG vom 26. 6. 1981 . . . . .	529

*SIEBENTER TEIL*

<b>Verwaltungsorganisation</b> . . . . .	533
§ 55 Grundlagen der gegenwärtigen Verwaltungsorganisation . . . . .	533
I. Bedeutung der Organisation . . . . .	533
II. Geschichtliche Entwicklung der Verwaltungsorganisation . . . . .	535
1. Landesverwaltung . . . . .	535
2. Reichsverwaltung . . . . .	540
III. Verfassungsrechtliche Grundlagen . . . . .	541
§ 56 Organisationsrecht . . . . .	545
I. Organisationsgewalt der Verwaltung . . . . .	545
II. Verwaltungsträger . . . . .	547
1. Unmittelbare und mittelbare staatliche Verwaltung . . . . .	548
2. Juristische Personen des öffentlichen Rechts . . . . .	550
3. Sonstige Verwaltungsträger . . . . .	554
III. Behörden und sonstige Verwaltungsstellen . . . . .	556
1. Amt und Behörde . . . . .	557
2. Sonstige Verwaltungsstellen . . . . .	562
IV. Institutionelle Beziehungen in der Verwaltung . . . . .	564
1. Zuständigkeit . . . . .	564
2. Beziehungen innerhalb eines Verwaltungsträgers . . . . .	567
3. Beziehungen zwischen verschiedenen Verwaltungsträgern . . . . .	570
§ 57 Überblick über die Verwaltungsorganisation in Bund, Ländern und Gemeinden	571
I. Bundesverwaltung . . . . .	571
1. Unmittelbare Bundesverwaltung . . . . .	571
2. Bundesmittelbare Verwaltung . . . . .	575
II. Landesverwaltung . . . . .	576
1. Unmittelbare Landesverwaltung . . . . .	576
2. Mittelbare Landesverwaltung . . . . .	578
III. Kommunalverwaltung . . . . .	579
1. Gemeindeverwaltung . . . . .	580
2. Verwaltung der Gemeindeverbände . . . . .	582
Sachverzeichnis . . . . .	589