

Inhaltsverzeichnis

	Rn	Seite
<i>Vorwort</i>		V
<i>Abkürzungsverzeichnis</i>		XVII
<i>Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur</i>		XXIII
<i>Literatur zur Vertiefung, Gesetzessammlungen</i>		XXIV
§ 1 Einführung	1	1
I. Ein Vorurteil	1	1
II. Das Anliegen dieses Buchs	4	2
III. Typische verwaltungsrechtliche Fragestellungen	8	2
IV. Problemlösungsphasen	18	4
1. Die Entscheidungsfindung	19	4
2. Die Entscheidungskontrolle	20	5
3. Der Entscheidungsvollzug	21	5
V. Der Aufbau des Buchs	22	5
Teil I		
Grundfragen		
§ 2 Die öffentliche Verwaltung	24	7
I. Definitionsbemühungen	27	7
1. Anknüpfungspunkt: Die Organisation	27	7
2. Anknüpfungspunkt: Die Summe der ausgeübten Tätigkeiten ..	28	8
3. Anknüpfungspunkt: Die „eigentliche“ Verwaltungstätigkeit ..	29	8
II. Beschreibung der öffentlichen Verwaltung	33	9
III. Die Verwaltungsorganisation	42	11
1. Grundsätzliches	42	11
2. Unmittelbare Staatsverwaltung	64	15
3. Mittelbare Staatsverwaltung	80	18
§ 3 Das Verwaltungsrecht	111	24
I. Die Bestimmung des Verwaltungsrechts	114	24
1. Das Verwaltungsrecht als Teil des öffentlichen Rechts	114	24
2. Die Abgrenzung des öffentlichen Rechts vom Privatrecht ...	116	25
II. Die Quellen des Verwaltungsrechts	134	31
1. Die Verfassung	136	31
2. Das „einfache“ Gesetz	140	33
3. Die Rechtsverordnung	142	33
4. Die Satzung	148	35
5. Die Verwaltungsvorschrift	151	35
6. Das Gewohnheitsrecht	160	38
7. Das Richterrecht	163	38
8. Die „allgemeinen Grundsätze“ des Verwaltungsrechts	164	38

9. „Europarecht“	167	39
a) Verwaltungsorganisation	171	40
b) Verwaltungskompetenzen	172	40
c) Verwaltungsverfahren	173	40
III. Bedeutsame „Einteilungen“ des Verwaltungsrechts	183	42
1. „Allgemeines“ und „Besonderes“ Verwaltungsrecht	183	42
2. „Außenrecht“ und „Innenrecht“	187	44
IV. Verwaltungshandeln auf der Grundlage des Privatrechts	190	44
1. Lückenfüllung im öffentlichen Recht durch Anwendung des Privatrechts	190	44
2. Das sog. Verwaltungsprivatrecht	192	45
§ 4 Grundprobleme des Verwaltungsrechts	199	47
I. Ermessen der Verwaltung	201	47
1. Das Problem	201	47
2. Die Einräumung des Ermessens	208	49
3. Ermessensreduzierung auf Null	225	52
II. Unbestimmter Rechtsbegriff und Beurteilungsspielraum	226	53
1. Das Problem	226	53
2. Die gerichtliche Überprüfung unbestimmter Rechtsbegriffe ..	228	54
III. Koppelungsvorschriften	239	57
1. Das Problem	239	57
2. Lösungsvorschläge	244	58
IV. Das subjektive öffentliche Recht	246	59
1. Begriff	246	59
2. Praktische Bedeutung	250	60
3. Voraussetzungen	253	60
4. Kritik	260	62
5. Anspruch auf fehlerfreie Ermessensentscheidung	264	64
V. Das Verwaltungsrechtsverhältnis	265	64
1. Begriff	265	64
2. Arten	269	65
3. Das „besondere Gewaltverhältnis“	275	67
§ 5 Das Verwaltungsverfahrensgesetz	281	68
I. Die Entstehung des Verwaltungsverfahrensgesetzes	282	68
II. Die Bedeutung des Verwaltungsverfahrensgesetzes	284	69
III. Der Anwendungsbereich des Bundesgesetzes	287	70
1. Öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit (§ 1 Abs. 1, 2 VwVfG)	287	70
2. Subsidiaritätsklausel (§ 1 Abs. 1 VwVfG)	288	70
3. Ausnahmen für spezielle Bereiche (§ 2 VwVfG)	292	71
IV. Der Anwendungsbereich der Ländergesetze	296	72
1. Vollzug von Landesrecht	296	72
2. Vollzug von Bundesrecht durch Landesbehörden (§ 1 Abs. 2, 3 VwVfG)	297	73
V. Die verschiedenen Typen von Landesverwaltungs- verfahrensgesetzen	298	73

Teil II

Die Entscheidungsfindung und ihre Umsetzung

§ 6 Die Handlungsformen der Verwaltung	302	75
§ 7 Der Verwaltungsakt	311	77
I. Die Bedeutung des Verwaltungsakts	313	77
II. Die Funktion des Verwaltungsakts	317	78
III. Die Begriffsmerkmale des Verwaltungsakts	325	80
1. Der Normalfall des Verwaltungsakts, § 35 S. 1 VwVfG	327	80
a) Behörde	330	81
b) Hoheitliche Maßnahme	336	82
c) Auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts	353	86
d) Regelung	360	87
e) Einzelfall	369	89
f) Außenwirkung	378	92
g) Zusammenfassung	390	94
h) Auslegungsgrundsätze	395	96
2. Die Allgemeinverfügung als „Spezialfall“ des Verwaltungsakts, § 35 S. 2 VwVfG	399	97
a) Die adressatenbezogene Allgemeinverfügung	401	98
b) Die sachbezogene Allgemeinverfügung	405	99
c) Die benutzungsregelnde Allgemeinverfügung	407	99
d) Unterschiede zum „Normalfall“ des Verwaltungsakts	410	100
3. Die Rechtsnatur des Verkehrszeichens	412	101
IV. Die Arten von Verwaltungsakten	418	102
1. Begünstigende und belastende Regelungen	420	103
2. Vollstreckungsfähige und nicht vollstreckungsfähige Regelungen	429	104
3. Vorläufige, einmalige und dauerhafte Regelungen	441	107
4. Einstufige und mehrstufige Regelungen	447	110
5. Zustimmungsfreie und zustimmungsbedürftige (mitwirkungsbedürftige) Regelungen	455	111
6. Personale und dingliche Regelungen	461	113
7. Unabhängige und abhängige (akzessorische) Regelungen	464	113
8. Gebundene und Ermessensregelungen	465	113
9. Präventive und repressive Kontrollregelungen	468	114
10. Der transnationale Verwaltungsakt	476	116
11. Der fiktive Verwaltungsakt	491	118
V. Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt	499	121
1. Die Zulässigkeit von Nebenbestimmungen bei gebundenen Verwaltungsakten	509	122
2. Die Zulässigkeit von Nebenbestimmungen bei Ermessensverwaltungsakten	514	123
3. Die einzelnen Nebenbestimmungen	518	123
a) Die Befristung	518	123
b) Die Bedingung	521	124
c) Der Widerrufsvorbehalt	525	124
d) Die Auflage	528	125

e) Der Auflagenvorbehalt	531	126
f) Die „modifizierende“ Auflage	534	126
4. Die nachträgliche Beifügung einer Nebenbestimmung	537	127
VI. Die Bekanntgabe des Verwaltungsakts	540	127
1. Die Bedeutung der Bekanntgabe	541	128
a) Die rechtliche Existenz des Verwaltungsakts	542	128
b) Die Beendigung des Verwaltungsverfahrens	544	128
2. Anforderungen an die Bekanntgabe	546	129
3. Die fehlerhafte Bekanntgabe	555	131
VII. Der rechtmäßige Verwaltungsakt – formellrechtliche Anforderungen	559	132
1. Die Einhaltung von Zuständigkeitsvorschriften	564	132
a) Die örtliche Zuständigkeit	565	133
b) Die sachliche Zuständigkeit	568	134
c) Die instanzielle Zuständigkeit	570	134
2. Die Einhaltung von Verfahrensvorschriften	571	135
a) Handeln durch geeignete Amtsträger	575	136
b) Die richtige Verfahrensart	580	138
c) Das Antragsbedürfnis	582	138
d) Die vollständige Sachaufklärung	583	138
e) Die Mitwirkung anderer Behörden	584	139
f) Die Beteiligung Betroffener	588	142
g) Die Anhörung Beteiligter	592	143
h) Die Beratung und Information Beteiligter	601	145
i) Das Recht auf Akteneinsicht	609	147
3. Die Einhaltung von Formvorschriften	646	155
4. Die Einhaltung des Begründungsgebots	650	156
5. Sonderproblem: Die Rechtsbehelfsbelehrung	657	158
VIII. Der rechtmäßige Verwaltungsakt – materiell-rechtliche Anforderungen	662	160
1. Anforderungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes	666	160
a) Die inhaltliche Bestimmtheit	666	160
b) Die rechtmäßige Ermessensausübung	671	161
2. Anforderungen verfassungsrechtlicher Art	672	162
a) Handeln entsprechend der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage	672	162
b) Die Beachtung von Grundrechten und des Übermaßverbots	673	162
IX. Der fehlerhafte Verwaltungsakt	676	162
1. Denkbare Fehler	677	163
a) Zuständigkeitsfehler	681	163
b) Verfahrensfehler	682	164
c) Formfehler	688	166
d) Begründungsfehler	689	166
e) Materiell-rechtliche Fehler	690	167
2. Fehlerfolgen	693	167
a) Die Nichtigkeit des Verwaltungsakts	697	168
b) Die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts	721	173
3. Die Heilbarkeit des rechtswidrigen Verwaltungsakts	725	174
4. Die Unbeachtlichkeit von Verfahrens- und Formfehlern	737	178
5. Die Umdeutung eines fehlerhaften Verwaltungsakts	744	181

X. Die Wirksamkeit des Verwaltungsakts	750	182
XI. Anhang: Aufbauschema	761	185
§ 8 Der öffentlich-rechtliche Vertrag	762	186
I. Die Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Vertrags	763	186
II. Die Funktion des öffentlich-rechtlichen Vertrags	767	187
III. Die Zulässigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrags	770	188
IV. Die Begriffsmerkmale des öffentlich-rechtlichen Vertrags	774	189
1. Vertrag	775	189
2. Auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts	791	193
3. Begründung, Änderung oder Aufhebung eines Rechtsverhältnisses	795	195
V. Vertragsarten	798	195
1. Subordinationsrechtliche und koordinationsrechtliche Verträge	799	195
2. Verpflichtungs- und Verfügungsverträge	801	196
3. Abstrakte und kausale Verträge	802	196
4. Vergleichsvertrag	803	197
5. Austauschvertrag	805	197
VI. Der wirksame öffentlich-rechtliche Vertrag – formellrechtliche Anforderungen	807	197
1. Zuständigkeitsfragen	808	198
2. Das Schriftformerfordernis	809	198
3. Das Zustimmungserfordernis	814	199
VII. Der wirksame öffentlich-rechtliche Vertrag – materiell-rechtliche Anforderungen	821	200
1. Der Vergleichsvertrag	825	201
2. Der Austauschvertrag	830	202
VIII. Der fehlerhafte öffentlich-rechtliche Vertrag	837	205
1. Die Nichtigkeitsgründe des § 59 Abs. 2 VwVfG	841	206
a) Offenkundige schwere Inhalts- und Formfehler	843	206
b) Enumerierte Nichtigkeitsgründe	844	207
c) Positive Kenntnis der Rechtswidrigkeit bei den Vertragsschließenden	845	207
d) Fehlende Voraussetzung beim Vergleichsvertrag	847	207
e) Unzulässige Gegenleistung beim Austauschvertrag	848	208
2. Die generellen Nichtigkeitsgründe des § 59 Abs. 1 VwVfG ..	849	208
a) Nichtigkeit nach §§ 105, 116, 117 Abs. 1, 118 und 125 BGB	850	208
b) Verstoß gegen § 134 BGB	851	208
c) Verstoß gegen § 138 BGB	853	209
d) Tatsächliche objektive Unmöglichkeit	854	209
3. Die Teilnichtigkeit nach § 59 Abs. 3 VwVfG	855	209
IX. Die Durchführung des öffentlich-rechtlichen Vertrags	857	210
1. Die Durchsetzung der Ansprüche	857	210
2. Leistungsstörungen	859	210
3. Anpassung und Kündigung in besonderen Fällen	860	210
X. Anhang: Aufbauschema	870	212

§ 9 Verwaltungsrechtliche Willenserklärungen ohne Verwaltungsaktscharakter	871	213
§ 10 Der Realakt	881	215
I. Der Begriff des Realakts	882	216
II. Der rechtmäßige Realakt	888	217
III. Der rechtswidrige Realakt	889	217
§ 11 Verwaltungsprivatrechtliches Handeln	893	218
I. Die Grenzen verwaltungsprivatrechtlichen Handelns	894	218
II. Die Zweistufentheorie	895	219
 Teil III		
Die Kontrolle des Verwaltungshandelns und ihre Folgen		
Vorbemerkung	906	222
§ 12 Die Überprüfung eines erlassenen Verwaltungsakts – seine Aufhebung	910	223
I. Ausgangspunkte für die Aufhebung eines Verwaltungsakts	917	225
II. Verdrängung der §§ 48, 49 VwVfG durch Spezialnormen	923	226
III. Die Rücknahme eines rechtswidrigen belastenden Verwaltungsakts, § 48 Abs. 1 S. 1 VwVfG	929	227
IV. Die Rücknahme eines rechtswidrigen begünstigenden Verwaltungsakts, § 48 Abs. 1 S. 2 VwVfG	937	229
1. Der Geld- oder Sachleistungen betreffende Verwaltungsakt	938	229
a) Anwendungsbereich	938	229
b) Vertrauensschutz	940	229
2. Der „sonstige“ Verwaltungsakt	949	231
3. Rücknahmefrist und -behörde	954	233
V. Der Widerruf eines rechtmäßigen nichtbegünstigenden Verwaltungsakts, § 49 Abs. 1 VwVfG	960	235
VI. Der Widerruf eines rechtmäßigen begünstigenden Verwaltungsakts, § 49 Abs. 2, 3 VwVfG	967	236
VII. Sonderregelungen für das Rechtsbehelfsverfahren	985	241
§ 13 Die Überprüfung des beendeten Verwaltungsverfahrens – sein Wiederaufgreifen und der Anspruch auf Neubescheidung	989	244
I. Allgemeines	990	244
II. Das Wiederaufgreifen als Ermessensentscheidung	994	245
III. Das Wiederaufgreifen nach § 51 VwVfG	998	246
1. Die Verfahrensstufen	998	246
2. Der Zweitbescheid	1002	246
3. Die Verpflichtung zum Wiederaufgreifen	1010	248
a) Änderung der Sach- oder Rechtslage	1011	248
b) Neue Beweismittel	1012	249
c) Restitutionsgründe	1013	249
4. Die Präklusion nach § 51 Abs. 2 VwVfG	1014	250

5. Weitere das Wiederaufgreifen betreffende Bestimmungen . . .	1015	250
a) Antragsfrist	1015	250
b) Zuständigkeit	1016	250
c) Verhältnis zur Rücknahme und zum Widerruf	1017	250
§ 14 Die Abwicklung fehlgeschlagener Leistungsbeziehungen – der öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch	1020	251
I. Allgemeines	1021	251
II. Die Normierung des öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs in § 49a	1026	253
1. Allgemeines	1026	253
2. Die Tatbestandsmerkmale des § 49a Abs. 1	1029	253
3. Rechtsfolge	1031	253
4. Der Umfang der Inanspruchnahme	1032	254
5. Verzinsung	1035	254
III. Die Tatbestandsmerkmale des allgemeinen öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs	1036	254
1. Vermögensverschiebung	1036	254
2. Fehlender Rechtsgrund	1037	255
3. Kein Wegfall der Bereicherung	1038	255
IV. Die Geltendmachung des öffentlich-rechtlichen Erstattungs- anspruchs	1043	256
V. Anhang: Aufbauschema	1045	257
§ 15 Die Abwicklung fehlgeschlagener Leistungsbeziehungen – sonstige Ansprüche	1046	258
I. Vertraglich begründete verwaltungsrechtliche Schuldverhältnisse	1047	258
II. Gesetzlich begründete verwaltungsrechtliche Schuldverhältnisse	1054	260
III. Anhang: Aufbauschema	1062	262
§ 16 Die Rückgängigmachung rechtswidrigen Verwaltungs- handelns – der Folgenbeseitigungsanspruch	1063	263
I. Allgemeines	1064	263
II. Die Tatbestandsmerkmale des Folgenbeseitigungsanspruchs	1068	264
1. Hoheitlicher Eingriff	1068	264
2. Eingriff in ein subjektives Recht	1069	264
3. Rechtswidriges Handeln der Verwaltung	1070	265
4. Andauern des rechtswidrigen Zustands	1071	265
III. Inhalt und Grenzen des Folgenbeseitigungsanspruchs	1072	265
IV. Die Geltendmachung des Folgenbeseitigungsanspruchs	1077	267
§ 17 Der Ausgleich der Folgen von Staatshandeln – Schadenersatz und Entschädigung (Staatshaftung)	1079	268
I. Die Amtshaftung	1084	269
1. Anspruchsgrundlage und Anspruchsvoraussetzungen	1091	270
a) Anspruchsgrundlage	1091	270
b) Haftungstatbestand	1093	271

2. Haftungsausschlüsse und Haftungsbeschränkungen	1124	280
a) Sondergesetz (Art. 34 S. 1 GG)	1124	280
b) Subsidiaritätsklausel (§ 839 Abs. 1 S. 2 BGB)	1125	280
c) Mitverschulden (§§ 839 Abs. 3, 254 BGB)	1130	281
d) Verjährung	1133	282
3. Anspruchsinhalt und Anspruchsumfang	1135	282
a) Anspruchsinhalt	1135	282
b) Anspruchsumfang	1136	282
4. Anspruchskonkurrenzen	1138	283
5. Prozessuale Fragen	1140	283
a) Richtiger Anspruchsgegner (Passivlegitimation)	1140	283
b) Rechtsweg	1143	284
c) Prüfungsumfang der Zivilgerichte	1144	284
II. Anhang: Aufbauschema	1146	286
III. Das Aufopferungsrecht	1147	287
1. Die Aufopferung im engeren Sinn	1157	290
a) Rechtsgrundlagen	1158	290
b) Voraussetzungen des allgemeinen Aufopferungs- anspruchs	1162	290
2. Anspruchsausschluss	1176	293
3. Art und Umfang der Entschädigung	1178	293
4. Anspruchskonkurrenzen	1182	294
5. Prozessuale Fragen	1184	294
IV. Anhang: Aufbauschema	1187	295
V. Die Enteignung	1188	296
1. Voraussetzungen einer Enteignung	1189	296
2. Rechtmäßigkeit der Enteignung	1204	300
3. Inhalt und Höhe des Entschädigungsanspruchs	1211	301
4. Prozessuale Fragen	1216	302
VI. Der enteignungsgleiche und der enteignende Eingriff	1218	302
1. Die Anspruchsgrundlage beider Haftungsinstitute	1223	303
2. Der heutige Anwendungsbereich beider Haftungsinstitute ...	1226	304
3. Anspruchsvoraussetzungen des enteignungsgleichen Eingriffs	1230	305
4. Anspruchsvoraussetzungen des enteignenden Eingriffs	1236	306
5. Art und Umfang der Entschädigung	1245	307
6. Anspruchskonkurrenzen	1248	307
7. Prozessuale Fragen	1251	308
VII. Anhang: Aufbauschema	1253	310
VIII. Besonderheiten in den neuen Bundesländern	1254	312
1. Überleitung des StHG-DDR	1254	312
2. Rechtsgrundlage	1256	312
3. Anspruchsvoraussetzungen	1258	313
4. Anspruchsinhalt und Anspruchsumfang	1268	315
5. Die Durchsetzung des Anspruchs	1270	315
6. Anspruchskonkurrenzen	1271	315

Teil IV

**Die zwangsweise Durchsetzung der getroffenen
Verwaltungsentscheidung**

§ 18 Die Verwaltungsvollstreckung – Allgemeines	1272	316
§ 19 Die Verwaltungsvollstreckung – Einzelheiten	1284	318
I. Die Vollstreckung wegen Geldforderungen	1285	318
II. Die Erzwingung von Handlungen, Duldungen oder Unterlassungen	1290	320
1. Die Zwangsmittel	1290	320
a) Die Ersatzvornahme	1291	320
b) Das Zwangsgeld und die Zwangshaft	1295	321
c) Der unmittelbare Zwang	1297	321
2. Das Zwangsverfahren	1300	322
a) Die Androhung	1301	322
b) Die Festsetzung	1302	323
c) Die Anwendung	1303	323
3. Rechtsschutz	1304	323
4. Sofortiger Vollzug, unmittelbare Ausführung	1305	323

Teil V

Das Recht der öffentlichen Sachen

§ 20 Gegenstand, Funktion und Qualität des Rechts der öffentli- chen Sachen	1311	326
I. Gegenstand	1311	326
II. Funktion	1315	327
III. Qualität	1316	327
§ 21 Begriff, Status und Arten der öffentlichen Sachen	1317	328
I. Der Sachbegriff	1319	328
II. Der öffentlich-rechtliche Status	1321	329
1. Entstehung, Folgen, Inhalt	1321	329
a) Entstehung	1321	329
b) Folgen	1323	329
c) Inhalt	1328	331
2. Das Verhältnis des Rechts der öffentlichen Sachen zum Anstaltsrecht	1329	331
III. Die Arten der öffentlichen Sachen	1334	332
1. Öffentliche Sachen im (externen) Zivilgebrauch	1335	332
a) Öffentliche Sachen im Gemeingebrauch	1335	332
b) Öffentliche Sachen im Sondergebrauch	1342	334
c) Öffentliche Sachen im Anstaltsgebrauch	1348	336
2. Öffentliche Sachen im (internen) Verwaltungsgebrauch	1357	339
3. Res sacrae	1360	339

§ 22 Widmung, Veränderung des Widmungsumfangs und Entwidmung von öffentlichen Sachen am Beispiel der öffentlichen Straße	1366	340
I. Die Widmung	1372	341
1. Die Widmung – Allgemeines	1372	341
2. Die Widmung im Straßenrecht	1373	342
a) Die Rechtsnatur der Widmung	1373	342
b) Die Widmungsvoraussetzungen	1375	342
c) Der Inhalt der Widmungsverfügung	1376	342
d) Die Wirkungen der Widmung	1377	342
e) Die Bekanntgabe der Widmung	1379	343
f) Der Rechtsschutz gegen die Widmung	1380	343
g) Die Zuständigkeit für die Widmung	1381	343
3. Die Indienststellung der Straße/Fiktion der Widmung	1382	343
II. Die Veränderungen des Widmungsumfangs	1383	344
1. Die Widmungserweiterung	1384	344
2. Die Teileinziehung	1385	344
3. Die Änderung der Einstufung	1389	345
a) Die Rechtsnatur der Umstufung	1390	345
b) Die Umstufungsvoraussetzungen	1391	345
c) Der Inhalt der Umstufungsverfügung	1392	345
d) Die Wirkungen der Umstufung	1393	346
e) Die Bekanntgabe der Umstufung	1394	346
f) Der Rechtsschutz gegen die Umstufung	1395	346
g) Die Zuständigkeit für die Umstufung	1396	346
III. Die Entwidmung	1397	346
1. Die Entwidmung – Allgemeines	1397	346
2. Die Entwidmung im Straßenrecht	1398	347
a) Die Rechtsnatur der Entwidmung	1398	347
b) Die Entwidmungsvoraussetzungen	1399	347
c) Der Inhalt der Entwidmungsverfügung	1402	347
d) Die Wirkungen der Entwidmungsverfügung	1403	347
e) Die Bekanntgabe der Entwidmung	1404	348
f) Der Rechtsschutz gegen die Entwidmung	1405	348
g) Die Zuständigkeit für die Entwidmung	1406	348
Sachverzeichnis		349