

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	XI
Abkürzungen	XXI
Verzeichnis der Übersichten	XXV

1. Teil: Grundlagen

§ 1 Gegenstand und Aufgaben des Verwaltungsrechts	2
§ 2 Akteure des Verwaltungsrechts	30
§ 3 Ordnungsmuster des Verwaltungsrechts	58

2. Teil: Strukturen

1. Abschnitt: Steuerung der Verwaltung, Organisation, Verfahren

§ 4 Steuerung und Eigenständigkeit der Verwaltung	84
§ 5 Verwaltungsorganisation	121
§ 6 Verwaltungsverfahren	154

2. Abschnitt: Handlungsformen

§ 7 Verwaltungsakte	183
§ 8 Verträge	219
§ 9 Informales Verwaltungshandeln	239
§ 10 Normsetzung durch die Verwaltung	262

3. Abschnitt: Durchsetzung, Kontrolle, Haftung

§ 11 Verwaltungsvollstreckung	283
§ 12 Kontrolle der Verwaltung	309
§ 13 Verwaltungshaftung	340

3. Teil: Herausforderungen

§ 14 Ausdifferenzierung der Verwaltungsgesetze	363
§ 15 Wandel der Akteursbeziehungen	393
§ 16 Dogmatik des Verwaltungsrechts	422

Anhang

§ 17 Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz	449
§ 18 Literatur	477
Sachverzeichnis	505

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	IX
Abkürzungen	XXI
Verzeichnis der Übersichten	XXV

1. Teil: Grundlagen

§1 Gegenstand und Aufgaben des Verwaltungsrechts

A. Verwaltung im Verfassungsstaat	2
1. Überblick: Handlungsfelder, Akteure und Handlungsformen der Öffentlichen Verwaltung	2
2. Legitimation und Bindung durch die Verfassungsordnung – Dynamik und relative Selbständigkeit des Verwaltungsrechtssystems	5
3. Der Rechtsbegriff der Öffentlichen Verwaltung im Verfassungsstaat	8
B. Die Aufgaben von Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft	11
1. Vorüberlegung: Standort des Verwaltungsrechts	11
2. Verwaltungsrecht als Kontroll- und Steuerungsansatz	12
a) „Nachgängige“ Kontrolle	12
b) „Vorgängige“ Steuerung	13
c) Die Erweiterung der Perspektiven durch das Europäische Verwaltungsrecht	15
3. Insbesondere: Wissenschaftliche Perspektiven auf das Verwaltungsrecht	17
4. Ordnungsidee: Verwaltungsrecht als System von Handlungsanteilen	19
C. Zur Gliederung des Stoffs	21
1. Grundlagen, Strukturen, Herausforderungen – Stand von Praxis und Forschung	21
2. Insbesondere: Fallbearbeitung	23
3. Lektüre und selbständige Arbeit im digitalen Zeitalter	25

§2 Akteure des Verwaltungsrechts

A. Bürger	31
1. Der Rechtsstatus der Bürger als Zentrum des Verwaltungsrechts	31

a) Ausgangspunkt: Grundrechte	31
b) Erweiterungen: Leistungs- und Schutzansprüche, Bürger als Sachwalter des Rechts, Dreiecksverhältnisse	34
2. Ausgestaltung im verwaltungsrechtlichen System: Subjektiv-öffentliche Rechte	35
B. Gesetzgeber	36
1. Gesetzgeber als Teil des Verwaltungsrechts	36
2. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	38
a) Vorrang des Gesetzes	38
b) Vorbehalt des Gesetzes	39
C. Öffentliche Verwaltung	40
1. Föderale Aufgliederung der Staatlichkeit	40
2. Öffentlich-rechtliche und privatrechtsförmige Rechtsträger	43
a) Öffentlich-rechtliche Rechtsträger	43
b) Privatrechtsförmige Verwaltung – Grundsatz der Organisationswahlfreiheit	44
D. Gerichte	46
1. Der Auftrag der Gerichte im Verwaltungsrecht	46
a) Gesetzmäßigkeit und Gewaltenteilung	46
b) Allgemeine und besondere Verwaltungsgerichtsbarkeit	49
2. Auftrag der Gerichte	51
a) Schutz der Adressaten staatlicher Entscheidung	51
b) Erweiterungen durch „Schutznormtheorie“	53
c) Insbesondere: Überindividueller Rechtsschutz	54

§ 3 Ordnungsmuster des Verwaltungsrechts

A. Handlungsformen und Rechtsschutzformen	58
1. Die Unterscheidung von Handlungsformen als rechtsstaatliche Errungenschaft	58
2. Grundsatz der Formenwahlfreiheit und der fortdauernde Auftrag der Handlungsformenlehre	60
3. Überblick: Handlungsformen – Rechtsschutzformen	63
a) Einseitiges Entscheiden: Verwaltungsakte – Anfechtungs- und Verpflichtungsklage	63
b) Handeln durch Vertrag – Allgemeine Leistungsklagen (1)	65
c) Informales Staatshandeln – Allgemeine Leistungsklagen (2)	67
d) Sonderlagen (1): Organisation, Normsetzung durch die Exekutive, Vollzugsrecht – Feststellungsklagen, Eilrechtsschutz	68
e) Sonderlagen (2): Handlungsformen und Rechtsschutzformen im Europäischen Verwaltungsrecht	70

B. Typologien des Verwaltungshandelns	72
1. Die Beschreibung des Verwaltungsrechts durch Leitbegriffe	72
a) Entwicklung der rechtswissenschaftlichen Perspektiven auf das Verwaltungshandeln	72
b) Insbesondere: Zur Unterscheidung von Eingriffs- und Leistungsverwaltung	76
2. Stufen der Verantwortlichkeit	77
3. Zwischenfazit: Variable Ordnung staatlicher Aufgabenerfüllung	79

2. Teil: Strukturen

1. Abschnitt: Steuerung der Verwaltung, Organisation, Verfahren

§ 4 Steuerung und Eigenständigkeit der Verwaltung

A. Die Anleitung der Verwaltung durch das Verwaltungsrecht	84
1. Funktion und Arten von Verwaltungsrechtsquellen	84
a) Rechtsbindung und Rechtsanwendung	84
b) Europarechtliche und verfassungsrechtliche Vorgaben, Parlamentsgesetze	87
c) Verwaltungsnormen: Rechtsverordnung und Satzung	89
d) Verwaltungsvorschriften und weitere Rechtsquellen	90
2. Insbesondere: Zuordnung der Rechtsquellen	93
B. Insbesondere: Gesetzliche Regulierungsstrategien	95
1. Spannbreite von Regulierungszielen und Regulierungsansätzen	95
2. Grundtypen und Beispiele gesetzlicher Regulierung	97
a) Rechtsstaatlicher Ausgangsfall: „Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt“	97
b) Umkehrung der Handlungslast: „Verbot mit Erlaubnisvorbehalt“	99
c) Materielle Einschränkung von Freiheit: „Verbot mit Befreiungsvorbehalt“	101
d) Erweiterung von Rechten: Materielle Leistungsansprüche und die Einhaltung des objektiven Rechts	103
e) Weitere Formen der gesetzlichen Verwaltungssteuerung	104
C. Eigenständigkeit der Verwaltung	107
1. Ausführung von Vorgaben und Gestaltungsauftrag der Verwaltung	107
2. „Ermessen“ der Verwaltung als pragmatischer Begriff	109
a) Pflichtgemäßes Ermessen – Beschränkung auf Rechtsfolgende	109
b) Entschließungs- und Auswahlermessen	111
c) Ermessensfehlerlehre	113
d) Abgrenzungen und Erweiterungen: Beurteilungsspielraum, Risikodogmatik, Sonderformen des Ermessens	115

§ 5 Verwaltungsorganisation

A. Aufgliederung der Verwaltung	121
1. Organisation als eigenständige Form des Verwaltungshandelns	121
2. Die Verteilung der Verwaltungszuständigkeiten	122
3. Organisationstypen der Allgemeinen Verwaltung	125
a) Die Gliederung der unmittelbaren Staatsverwaltung	125
b) Mittelbare Staatsverwaltung: Körperschaften, Stiftungen, Anstalten	127
c) Insbesondere: Kommunale Verwaltung	129
d) Sonderfälle: Rechnungshöfe, „Selbständige Bundesoberbehörden“, Agenturmodelle	132
e) Europäische Verwaltungsstellen	134
4. Verwaltung durch Private und mit Privaten	135
B. Interne Organisation der Verwaltung	136
1. Die Einrichtung von Behörden	136
a) Grundsatz der Organisationshoheit und Behördenbegriff	136
b) Organe der Verwaltung – Gemeinde und Kreis als Beispiel	138
2. Öffentlicher Dienst	140
a) Amtsträger	140
b) Bindung an das Recht als Amtspflicht	143
3. Digitale Verwaltung	146
C. Überblick: Recht der öffentlichen Sachen	148
1. Begriff und Funktion der öffentlichen Sachen	148
2. Grundformen öffentlicher Sachen	149
a) Gemeingebrauch und Sondernutzung	149
b) Sondergebrauch, Anstaltsgebrauch, Verwaltungsgebrauch	150
3. Statusbegründung und -wechsel bei öffentlichen Sachen	151

§ 6 Verwaltungsverfahren

A. Begriff und Bedeutung des Verwaltungsverfahrens	154
1. Verwaltungsverfahren nach dem VwVfG und als allgemeiner Begriff	154
2. Aufgaben von Verwaltungsverfahren	156
3. Grundtypen von Verwaltungsverfahren	159
B. Grundelemente rechtsstaatlicher Verwaltungsverfahren	162
1. Die Verfahrensvorgaben des VwVfG	162
a) Gang des Verfahrens	162
b) Beteiligte	164
c) Ausschluss von der Mitwirkung, Befangenheit	166
d) Untersuchungsgrundsatz	167
e) Anhörung	169
2. Rechtsfolgen von Verfahrensfehlern	171

C. Formalisierte Verwaltungsverfahren: Planfeststellungsrecht	175
1. Plan, Planung, Planfeststellungsrecht	175
2. Grundzüge des Planfeststellungsverfahrens	177
a) Ablauf und Abschluss	177
b) Rechtsmaßstab Abwägung	180

2. Abschnitt: Handlungsformen

§ 7 Verwaltungsakte

A. Bedeutung und Merkmale des Verwaltungsakts	183
1. Der Verwaltungsakt als „Systemmitte“ des Verwaltungsrechts	183
2. Die gesetzlich bestimmten Merkmale des Verwaltungsakts	186
a) Die gesetzliche Definition als Problem	186
b) Hoheitliche – Maßnahme – einer Behörde – auf dem Gebiet des Öffentlichen Rechts	187
c) Regelung	189
d) Außenwirkung	191
e) Einzelfall – Sonderfall: Allgemeinverfügung	193
B. Rechtswirkungen des VA	196
1. Überblick: Der Verwaltungsakt als gesetzlich bestimmtes Instrument	196
2. Wirksamkeit des Verwaltungsakts	198
a) Bekanntgabe, Frage der Nichtigkeit, Bestandskraft	198
b) Rechtswirkungen	204
3. Insbesondere: Der rechtswidrige Verwaltungsakt – Anfechtbarkeit und Aufhebbarkeit	207
4. Zusammenfassung: Funktionen und Anspruch des Verwaltungsakts	208
C. Grenzziehungen und Erweiterungen	210
1. Zusicherung, Vorbescheid, Teilgenehmigung, vorläufiger VA und vorsorglicher VA	210
2. Nebenbestimmungen	211
a) Begriff und Funktion	211
b) Zulässigkeit von Nebenbestimmungen	214
c) Insbesondere: Rechtsschutz	215

§ 8 Verträge

A. Funktionen und Formen von Verträgen der Verwaltung	220
B. Privatrechtliche Verträge	223
1. Vom „fiskalischen Hilfsgeschäft“ zum Vergaberecht	223
2. Funktionen des Vergabeverfahrens	224

C. Öffentlich-rechtliche Verträge	226
1. Konsens und Kooperation im Öffentlichen Recht	226
2. Insbesondere: Der Vertrag als Ersatz für einen Verwaltungsakt	229
a) Vergleichsverträge	229
b) Austauschverträge	230
3. Rechtmäßigkeit von Verwaltungsverträgen	232
a) Rechtsgrundlage und formelle Aspekte	232
b) Materielle Rechtmäßigkeit	233
c) Insbesondere: Gesetzesvorrang?	235
4. Fehlerfolgen und Abwicklung	236
a) Rechtswidrigkeit und Nichtigkeit	236
b) Abwicklung des Vertrags	237

§ 9 Informales Verwaltungshandeln

A. Bedeutung und Erscheinungsformen des informalen Verwaltungshandelns	239
1. Normalität und rechtsstaatliche Einordnung nichtförmlicher Staatstätigkeit	239
2. Begriffsbildung	241
a) Informales Staatshandeln im weiteren Sinn	241
b) Regelungsbezogenes informales Verwaltungshandeln	243
c) Aufgabengeprägtes informales Verwaltungshandeln	246
B. Insbesondere: Staatliches Informationshandeln	248
1. Information als Musterfall gegenwärtiger Verwaltungstätigkeit	248
a) Informationshandeln und Informationskenntnis im digitalisierten Rechtsstaat	248
b) Staatliche Information als Service und als Lenkungsinstrument	250
2. Insbesondere: Staatliche Warnungen	252
a) Das Problem des staatlichen Eingriffs	252
b) Gesetzesvorbehalt und weitere Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	256
C. Rechtsschutz gegen informales Verwaltungshandeln	258
1. Unterlassung und Beseitigung	258
2. Grundkonstruktion	259

§ 10 Normsetzung durch die Verwaltung

A. Normsetzung als Verwaltungsaufgabe	263
1. Normvielfalt und Normerzeugung als Normalfall des Verwaltungsrechts	263
2. Gesetzesbindung und Gestaltungsauftrag	264
B. Typen exekutiver Rechtsetzung	266
1. Rechtsverordnung	266

a) Begriff und Bedeutung	266
b) Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	268
2. Satzung	270
a) Begriff und Bedeutung	270
b) Rechtmäßigkeit	272
3. Insbesondere: Pläne	274
4. Verwaltungsvorschriften und „Soft Law“	276
C. Rechtsschutzperspektive: Feststellungsklagen und Normenkontrollklagen	279
1. Feststellungsklagen im Konzept der VwGO	279
2. Insbesondere: Rechtsschutz gegen Verwaltungsnormen	280

3. Abschnitt: Durchsetzung, Kontrolle, Haftung

§ 11 Verwaltungsvollstreckung

A. Vollstreckung rechtlicher Entscheidungen	284
1. Verwaltungsvollstreckung im System des Rechtsstaats	284
2. Arten und Mittel der Verwaltungsvollstreckung	286
a) Zweiteilung des Vollstreckungsrechts	286
b) Vollstreckung wegen Geldforderungen	287
c) Erzwingung von Handlungen, Duldungen und Unterlassungen	288
3. Kosten	291
B. „Sofortiger Vollzug“	293
1. Eiliger Vollzug von Verwaltungsakten	293
2. Vollstreckungsmaßnahmen ohne Grundverfügung	296
C. Eilrechtsschutz	298
1. Verwaltungsvollstreckung und Eilrechtsschutz	298
2. Einstweilige Anordnung	300
a) Sicherungs- und Regelungsanordnung	300
b) Entscheidungsmaßstäbe	301
c) Reichweite und Wirkung der vorläufigen Regelung	303
3. Eilrechtsschutz gegen belastende Verwaltungsakte	304
a) Sofortvollzug von Verwaltungsakten als Herausforderung des Rechtsschutzes	304
b) Behördlicher und gerichtlicher Eilrechtsschutz	305

§ 12 Kontrolle der Verwaltung

A. Wiederholung und Vertiefung: Kontrolle der Verwaltung als Kernthema des Verwaltungsrechts	309
B. Organisation und Verfahren der verwaltungsinternen Kontrolle	312

1. Aufsicht als Form der Eigenkontrolle	312
2. Widerspruchsverfahren	317
a) Zielstellungen des Widerspruchsverfahrens	317
b) Regulärer Ablauf eines Widerspruchsverfahrens	318
c) Der Umfang der Überprüfung	319
d) Die Relativierung des Widerspruchsverfahrens	320
C. Insbesondere: Rücknahme und Widerruf von Verwaltungsakten	322
1. Veränderung von Verwaltungsakten als Form der Eigenkorrektur	322
a) Korrektur trotz Bestandskraft?	322
b) Konstellationen	323
2. Rücknahme, § 48 VwVfG	325
a) Übersicht	325
b) Rechtswidriger belastender VA	325
c) Rechtswidriger begünstigender VA	326
d) Zeitliche Begrenzung von Rücknahmeentscheidungen	328
3. Widerruf, § 49 VwVfG	330
a) Rechtmäßiger belastender VA	330
b) Rechtmäßiger begünstigender VA	332
4. Zum Binnenverhältnis von §§ 48–51 VwVfG	333
a) Schutz bei veränderter Wirkung?	333
b) Widerruf als inzidente Rücknahme?	334
c) Verhältnis im Dreieck, Rückabwicklung, Wiederaufgreifen des Verfahrens	335

§ 13 Verwaltungshaftung

A. Die Stellung des Sekundärrechtsschutzes im Verwaltungsrecht	340
B. Ausgleich für rechtmäßiges Staatshandeln	343
1. Enteignung und verwandte Eingriffe	343
a) Eigentum: Schutzbereiche und Eingriffstatbestände	343
b) Entschädigung	346
2. Der allgemeine Aufopferungsanspruch	346
C. Haftung für rechtswidriges Staatshandeln	348
1. Amtshaftung	348
a) Die dogmatischen Grundlagen der Amtshaftung nach § 839 BGB, Art. 34 GG	348
b) Tatbestandsvoraussetzungen und Rechtsfolgen	349
c) Besonderheiten	352
2. Folgenbeseitigungsanspruch	354
3. Europarechtliches Haftungsrecht	356
a) Haftung der Europäischen Union	356
b) Mitgliedsstaatliche Haftung für die Verletzung von Unionsrecht	358

3. Teil: Herausforderungen

§ 14 Ausdifferenzierung der Verwaltungsgesetze

A. Zunahme von Rechtsgebieten	364
1. Aufwuchs in Breite und Tiefe	364
2. Vermehrung von verwaltungsrechtlichen Grundmustern	368
B. Veränderungen der materiellrechtlichen Steuerung	371
1. Ausgangspunkt: Wirkungsmuster der materiellrechtlichen Steuerung	371
2. Der Status von Ergänzungs- und Sonderregelungen	374
C. Vergesetzlichung alternativer Steuerungsansätze	378
1. „Regulierungsstrategien“ als Frage der Verwaltungsrechtswissenschaft	378
2. Veränderung behördlicher Handlungsmöglichkeiten	381
3. Regelungsmuster im Kooperationsverwaltungsrecht	386
a) Eigenart der kooperativen Erfüllung von Verwaltungsaufgaben	386
b) Recht- und Regelsetzung in der „regulierten Selbstregulierung“	387
c) Ausführungs- und Kontrollstrukturen	390

§ 15 Wandel der Akteursbeziehungen

A. Verwaltungsgesetzgeber im supranational vernetzten Bundesstaat	393
1. Regelsetzung und Regelgeltung: Relative Gestaltungsspielräume	393
2. Insbesondere: Verbindung von parlamentarischer und exekutiver Regelsetzung	399
B. Veränderte Organisationsformen für die Aufgabenwahrnehmung	403
1. Neue Aufgaben, neue Behörden – und der ganze Rest?	403
2. Insbesondere: Digitalisierung der Verwaltung	409
C. Richterliche Tätigkeit	414
1. Fragiles Fundament	414
2. Insbesondere: Änderungen der Aufgabenstellung	418

§ 16 Dogmatik des Verwaltungsrechts

A. Aufgabenstellung	422
1. Rechtsdogmatik als „Erfahrungsspeicher“	422
2. Grenzen der materiellrechtlichen Dogmatik	425
B. Normalfall und Abweichung	427
1. Allgemeine dogmatische Aussagen und die Bearbeitung des Einzelfalls	427
2. Zur Bindungskraft der Rechtsdogmatik: Allgemeine Regel und abweichende Sondernorm	431

C. Verwaltungsrechtliche Dogmatik als System von Handlungsanteilen .. 435

- 1. Die Koordinationsaufgabe verwaltungsrechtlicher Dogmatik 435
- 2. Zuordnung der Handlungsanteile 439
 - a) Verwaltung 439
 - b) Gerichte 441
 - c) Gesetzgeber 442
 - d) Bürger, Anwaltschaft, Wissenschaft 445
- 3. Verwaltungsrecht in unserer Zeit 446

Anhang

§ 17 Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz

A. Der Aufbau einer Fall-Lösung – Das Beispiel Anfechtungsklage 449

- 1. Vorüberlegungen 449
 - a) Vielfalt von möglichen Fragestellungen 449
 - b) Der Wert eines Prüfungsschemas – und der Wert knapper Formulierungen 450
- 2. Durchführung 451

B. Übersicht: Klage- und Antragsarten (Aufbau und Hinweise) 463

- 1. Anfechtungsklage 463
- 2. Verpflichtungsklage 464
- 3. Allgemeine Leistungsklage 466
- 4. Feststellungsklage 467
- 5. Fortsetzungsfeststellungsklage 468
- 6. Normenkontrollantrag, § 47 Abs. 1 VwGO 469
- 7. Antrag auf einstweilige Anordnung gem. § 123 Abs. 1 VwGO 470
- 8. Eilrechtsschutz gegen belastende Verwaltungsakte, § 80 Abs. 5 VwGO 471
- 9. Europarechtliche Nichtigkeitsklage 472
- 10. Europarechtliche Schadenersatzklage 473

§ 18 Literatur

A. Standardliteratur 477

B. Einzelnachweise 478

Sachverzeichnis 505