

Verwaltungsrecht : Band 1

Ein Studienbuch

Bearbeitet von

Hans J. Wolff, Otto Bachof, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Rolf Stober, Prof. Dr. Winfried Kluth, PD Dr. Stefan Korte, Dr. habil. Sven Eisenmenger

13. Auflage 2017. Buch. LXII, 1004 S. Kartoniert

ISBN 978 3 406 60925 1

Format (B x L): 16,0 x 24,0 cm

[Recht > Öffentliches Recht > Verwaltungsrecht](#)

Zu [Leseprobe](#) und [Sachverzeichnis](#)

schnell und portofrei erhältlich bei

**beck-shop.de**
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

Kurzlehrbücher
für das juristische Studium

Wolff/Bachof/Stober/Kluth
Verwaltungsrecht I



beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG



beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Verwaltungsrecht I

Ein Studienbuch

Von

Dr. Dr. h. c. mult. Rolf Stober

em. o. Professor an der Universität Hamburg

Dr. Winfried Kluth

o. Professor an der Universität Halle-Wittenberg
Richter des Landesverfassungsgerichts

In Zusammenarbeit mit

Dr. Stefan Korte

Professor an der Technischen Universität Chemnitz

Dr. Sven Eisenmenger

Privatdozent an der Ludwig-Maximilians-Universität München

13., neu bearbeitete Auflage, 2017

des von Hans J. Wolff begründeten
und von Otto Bachof fortgeführten Werkes



beck-shop.de

DIE FACHBUCHHANDLUNG

www.beck.de

ISBN 978 3 406 60925 1

© 2017 Verlag C. H. Beck oHG

Wilhelmstraße 9, 80801 München

Druck und Bindung: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG

In den Lissen 12, 76547 Sinzheim

Satz: Jung Crossmedia Publishing GmbH

Gewerbestraße 17, 35633 Lahnau

Umschlaggestaltung: Martina Busch, Grafikdesign, Homburg Saar

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier
(hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)

Vorwort

Das von Hans Julius Wolff begründete und von Otto Bachof fortgeführte Werk hat sich in Studium, Wissenschaft und Praxis bestens bewährt. Übersetzungen in die chinesische und portugiesische Sprache zeugen von seiner Bedeutung für die globale Rechtsentwicklung. Nach wie vor konzentriert sich die 1956 begonnene Darstellung auf eine systematische, problemorientierte Entfaltung der Grundlagen und Grundprinzipien des Verwaltungsrechts unter Einbeziehung sämtlicher verwaltungsrelevanter Aspekte. Auch die Neubearbeitung wendet sich nicht nur an Wissenschaft, Verwaltungs-, Anwalts- und Gerichtspraxis, sondern auch an Studierende, die tiefer in das Verwaltungsrecht eindringen wollen.

Inhaltlich erfasst die grundlegende Neubearbeitung des ersten Bandes den aktuellen Stand von Rechtsetzung, Spruchpraxis und Schrifttum. An vielen Stellen wird den modernen Anforderungen des Verwaltungsrechts Rechnung getragen, die sich unter anderem aus der Europäisierung und Transnationalisierung, Elektronisierung und Informationierung, Privatisierung und Ökonomisierung, Kooperierung und Internationalisierung, Wettbewerbs- und Risikoorientierung sowie der wachsenden Bedeutung der Verwaltungswissenschaften für ein modernes Verwaltungsrecht ergeben.

Der Autorenkreis des zweibändigen Werkes hat sich seit der letzten Auflage verändert. An die Stelle von *Prof. Dr. Martin Müller* und des viel zu früh verstorbenen *Prof. Dr. Andreas Peilert* sind *Prof. Dr. Stefan Korte* und *PD Dr. Sven Eisenmenger* getreten. *PD Dr. Eisenmenger* hat in diesem Band § 20 neu bearbeitet und *Prof. Dr. Korte* die Neubearbeitung der §§ 44 bis 57 übernommen. Beiden Kollegen danken wir auch an dieser Stelle für die gute Zusammenarbeit. Darüber hinaus wurden weitere Teile des Werks zwischen den Herausgebern neu zugeordnet.

Die Herausgeber sind wiederum zahlreichen fleißigen und treuen Helfern zu tiefem Dank verpflichtet. Ohne ihren tatkräftigen und unermüdlichen Einsatz hätte die Neubearbeitung nicht innerhalb eines vertretbaren Zeitrahmens fertig gestellt werden können.

Svetlana Charushnikova hat die handgeschriebenen Änderungen in eine druckfähige Form überführt. *Bennet Lodzig* und *Stephanie Behrens* waren bei der Materialbeschaffung und bei der Aktualisierung der zitierten Vorschriften beteiligt. Am Lehrstuhl in Halle waren die wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter *Johanna Decher* und *Frederic Stephan* an der Aktualisierung der verfahrensrechtlichen Abschnitte beteiligt. *Johanna Decher* und *Lukas Krämer* waren für die Aktualisierung der Verzeichnisse zuständig. Ihnen allen gilt unser herzlicher Dank.

Hamburg und Halle im Mai 2017

Rolf Stober
Winfried Kluth



beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	XI
Inhaltsübersicht des 2. Bandes	LI
Abkürzungsverzeichnis	LIII
Verzeichnis der zitierten Festgaben, Fest- und Gedächtnisschriften	LIX

Erster Teil. Grundlagen der öffentlichen Verwaltung

Erster Abschnitt. Rechtliche Ausgangslage, Begriff, Arten und Träger der Verwaltung

§ 1. Normative Ausgangslage	1
§ 2. Methodische Ausgangslage	15
§ 3. Der Begriff der öffentlichen Verwaltung	43
§ 4. Tätigkeitstypen und Tätigkeitsfelder der öffentlichen Verwaltung	54
§ 5. Tätigkeitsumfang der öffentlichen Verwaltung	65
§ 6. Träger und Subjekte öffentlicher Verwaltung	75

Zweiter Abschnitt. Geschichte und historische Typen der öffentlichen Verwaltung

§ 7. Verwaltungstypen der Frühzeit und des Mittelalters	85
§ 8. Ständestaatliche und polizeistaatliche Verwaltung	89
§ 9. Die Verwaltung im bürgerlichen Rechtsstaat	94
§ 10. Die Verwaltung im totalitären „Führer“-Staat	99
§ 11. Die Verwaltung in der sozialistischen und in der „Volks-Demokratie“	102
§ 12. Die Verwaltung in der Gegenwart	106

Dritter Abschnitt. Europäisches Verwaltungsrecht

§ 13. Entwicklung, Begriff und normative Grundlagen des Europäischen Verwaltungsrechts	120
§ 14. Die Entwicklung der Europäischen Eigenverwaltung und ihres Verwaltungsrechts	129
§ 15. Das Europäische Verwaltungskooperationsrecht	140
§ 16. Übersicht zum Besonderen Unionsverwaltungsrecht und seiner Bedeutung für das Allgemeine Verwaltungsrecht	147

Zweiter Teil. Die Stellung der Verwaltung im Unions- und Verfassungsrecht

Erster Abschnitt. Die Einwirkung des Unions- und Verfassungsrechts auf die Verwaltung

§ 17. Formaler Rahmen der Einwirkung des Unionsrechts auf das Verwaltungsrecht der Mitgliedstaaten	155
§ 18. Bundesverfassungsrechtliche Grundentscheidungen für die Verwaltung	156
§ 19. Landesverfassungsrechtliche Grundentscheidungen für die Verwaltung	172

Zweiter Abschnitt. Die Stellung der Verwaltung in der Verfassungs- und Unionsordnung

§ 20. Die Verwaltung im System der Gewaltengliederung	175
---	-----

Dritter Teil. Grundlagen des objektiven Verwaltungsrechts

Erster Abschnitt. Verwaltung und Recht

§ 21. Bedeutung und Systematisierung des Verwaltungsrechts	196
§ 22. Verwaltungsrecht und Gesamtrechtsordnung	199
§ 23. Rechtsformen der öffentlichen Verwaltung	227

Zweiter Abschnitt. Die Rechtsquellen der Verwaltung

§ 24. Allgemeine Erschließung der Rechtsquellen und ihre Abgrenzung	257
§ 25. Die Arten der Rechtsquellen	271
§ 26. Die Rangordnung der Rechtsquellen	290
§ 27. Der Geltungsbereich der Rechtsquellen	297
§ 28. Geltungsbedingungen, Prüfung und Auslegung geschriebener Rechtsquellen	302

Dritter Abschnitt. Rechtmäßigkeit und Spielräume der Verwaltung

§ 29. Das öffentliche Interesse	323
§ 30. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und Vorbehalt des Gesetzes	329
§ 31. Gesetzesgebundenheit und Verwaltungsspielräume	337

Vierter Teil. Grundlagen des subjektiven und des infrastrukturellen Verwaltungsrechts

Erster Abschnitt. Die Rechtssubjekte des Verwaltungsrechts

§ 32. Rechtssubjektivität, Rechtsstellung und Rechtsverhältnis	363
§ 33. Der Mensch als Person, Bürger und Grundrechtsträger	378
§ 34. Organisationen als Rechtssubjekte	393
§ 35. Die Vertretung im Verwaltungsrecht	401

Zweiter Abschnitt. Die rechtserheblichen Tatsachen

§ 36. Tatsachen, Tatbestand und Rechtsfolge	407
§ 37. Der zeitliche Aspekt des Verwaltungsrechts	415
§ 38. Der räumliche Aspekt des Verwaltungsrechts	424
§ 39. Der sachenrechtliche Aspekt des Verwaltungsrechts	438

Dritter Abschnitt. Verwaltungsrechtliche Verpflichtungen und Berechtigungen

§ 40. Begriff und Arten verwaltungsrechtlicher Verpflichtungen und Berechtigungen	441
§ 41. Verpflichtungen und Berechtigungen der Subjekte öffentlicher Verwaltung	446
§ 42. Verpflichtungen der Zivilpersonen, insbesondere die öffentlich- rechtlichen Lasten und Abgaben	451
§ 43. Berechtigungen der Zivilpersonen, insbesondere die subjektiven öffentlichen Rechte	476

Fünfter Teil. Grundlagen des Verwaltungshandelns

Erster Abschnitt. Verwaltungshandlungen

§ 44. Zur Vielfalt und Typisierung des Verwaltungshandelns	504
--	-----

Zweiter Abschnitt. Der Verwaltungsakt

§ 45. Bedeutung, Zulässigkeit und Begriff des Verwaltungsaktes	513
§ 46. Arten der Verwaltungsakte	545
§ 47. Nebenbestimmungen zu Verwaltungsakten	560
§ 48. Wirksamkeit und Rechtmäßigkeit von Verwaltungsakten	577
§ 49. Fehlerhafte Verwaltungsakte	602
§ 50. Bindungswirkung und Rechtskraft von Verwaltungsakten	627
§ 51. Widerruf und Rücknahme von Verwaltungsakten	632
§ 52. Behebung der Folgen von Verwaltungsakten	670

Dritter Abschnitt. Verwaltungsrechtshandlungen ohne einseitigen Regelungscharakter

§ 53. Zusicherungen, Zusagen und rechtsgeschäft(sähn)liche Erklärungen . . .	682
§ 54. Verwaltungsrechtliche Verträge	691
§ 55. Verwaltungsrechtliche Schuldverhältnisse	725
§ 56. Verwaltungsrechtliche Pläne	746

Vierter Abschnitt. Tatsächliches Verwaltungshandeln

§ 57. Verwaltungsrealakte	756
-------------------------------------	-----

Sechster Teil. Grundlagen deswaltungsverfahrens

§ 58. Begriff, Funktionen und Entwicklung deswaltungsverfahrens	768
§ 59. Gemeinsame Grundsätze aller Verfahrensarten	794
§ 60. Das allgemeinewaltungsverfahren	824
§ 61. Förmlicheswaltungsverfahren, Kollegialverfahrensrecht und Kooperationsverfahrensrecht	860
§ 62. Das Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren	878
§ 63. Widerspruchsverfahren und Mediation	943

Sachverzeichnis	973
---------------------------	-----



beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Inhaltsübersicht des 2. Bandes	LI
Abkürzungsverzeichnis	LIII
Verzeichnis der zitierten Festgaben, Fest- und Gedächtnisschriften	LIX

Erster Teil. Grundlagen der öffentlichen Verwaltung

Erster Abschnitt. Rechtliche Ausgangslage, Begriff, Arten und Träger der Verwaltung

§ 1. Normative Ausgangslage (Stober)	1
I. Besonderheiten des Verwaltungsrechts und Kodifikationsstand	1
1. Bürgerliches Recht und Verwaltungsrecht	1
2. Teilkodifikationen und fehlende Harmonisierung des Verwaltungsrechts	3
3. Europäisierung des Verwaltungsrechts im europäischen Verwaltungsraum	6
4. Verwaltungsrechtliche Teilkodifikationen auf Unionsebene	7
5. Internationalisierung und Globalisierung des Verwaltungsrechts	11
II. Verwaltungsrechtliche Textpublikationen und Fundstellenverzeichnisse ..	12
1. Verwaltungsrechtliche Verkündungsblätter (Auswahl)	12
2. Verwaltungsrechtliche elektronische Ausgaben im Internet (Auswahl)	12
3. Fundstellenverzeichnisse	13
4. DIN-Normen	13
III. Materialien-, Literatur- und Rechtsprechungslage	13
IV. Bibliographien und Rechtsprechungsnachweise	14
1. Verwaltungsrechtsrelevante Bibliographien	15
2. Amtliche verwaltungsrechtliche Rechtsprechungssammlungen (Auswahl)	15
3. Verwaltungsrechtsprechung im Internet (Auswahl)	15
a) Verwaltungsrechtsprechung	15
b) Vergaberechtliche Rechtsprechung	15
§ 2. Methodische Ausgangslage (Stober)	15
I. Verwaltungsrechtliche Konzepte	16
1. Konzeptkritik	16
2. Allgemeine Rechtsfindungskriterien	18
II. Verwaltungswissenschaftliche Konzepte	19
1. Staatswissenschaftliche (politische) Methode	19
2. Juristische Methode	20
3. Integrationsmethode	21
III. Verwaltungslehrekonzepte	21
1. Verwaltungslehre im engeren Sinne und Verwaltungspolitik	21
2. Verwaltungslehre im weiteren Sinne	22
IV. Verwaltungsrechtswissenschaftliche Konzepte	25

Inhaltsverzeichnis

1. Allgemeiner Gegenstand der Verwaltungsrechtswissenschaft	25
2. Verwaltungsrechtsvergleichung	25
3. Verwaltungsrechtspolitik	26
4. Verwaltungsrechtsethologie	27
5. Verwaltungsrechtstechnikwissenschaft	27
V. Gegenwärtiger Stand der Verwaltungs- und Verwaltungsrechtswissenschaften	27
1. Fortbestehende Distanz zwischen Verwaltungswissenschaft und Verwaltungsrecht	27
2. Verwaltungswissenschaften als Orchideenfach	28
3. Begrenzung auf die juristische Methode	29
4. Zur Notwendigkeit klassischer Disziplinarität	29
VI. Anforderungen an ein modernes Verwaltungsrechtsleitbild	30
1. Systematisches Verwaltungsrecht	30
2. Transfer- und wirkungsorientiertes Verwaltungsrecht	31
3. Intra-, inter- und transdisziplinäres Verwaltungsrecht	32
4. Problematisierendes und interpretierendes Verwaltungsrecht	33
5. Reform-, modernisierungs- und innovationsorientiertes Verwaltungsrecht	34
a) Zum Reform- und Innovationsdruck	34
b) Zur Steuerung des Verwaltungsrechts	35
c) New Public Management und Neues Steuerungsmodell	36
d) Good Governance Konzepte	37
6. Werteorientiertes Verwaltungsrecht	38
7. Supranationales, transnationales, internationales und komparatives Verwaltungsrecht	39
a) Verwaltungsrecht im offenen Verwaltungsstaat und im europäischen Verwaltungsraum	39
b) Die Rolle der Verwaltungsrechtsvergleichung	41
§ 3. Der Begriff der öffentlichen Verwaltung (Stober)	43
I. Öffentliche Verwaltung im negativen und im positiven Sinne	43
1. Zur Problematik der Begriffsbestimmung der öffentlichen Verwaltung	43
2. Öffentliche Verwaltung im negativen Sinne	44
3. Positive und kombinierte Umschreibungsversuche	44
4. Rechtssystematische Begriffsannäherung	45
II. Öffentliche Verwaltung im materiellen Sinne	45
1. Der allgemeine Verwaltungsbegriff	45
a) Zur Wortbedeutung des Verwaltens	45
b) Waltende und erledigende Tätigkeit	46
2. Öffentliche Verwaltung als Besorgung öffentlicher Angelegenheiten	46
a) Inhaltliches Kriterium	46
b) Demokratisch organisierte Verwaltung als formelles Kriterium	47
3. Fremdbestimmte und fremdnützige Verwaltung	47
a) Zur Fremdbestimmtheit und zu den Spielräumen der Öffentlichen Verwaltung	47
b) Zur Fremdnützigkeit der Verwaltung	48

4. Zur Verantwortlichkeit und Kontrolle öffentlicher Verwaltung	48
5. Verwaltung und öffentliche Gewalt	49
III. Öffentliche Verwaltung im organisatorischen und formellen Sinne	49
IV. Verwaltungsbegriff und Europäische Union	50
V. Öffentliche Verwaltung im ökonomischen Sinne	50
1. Die sog. Neue öffentliche Verwaltung als Verwaltungsmanagement . .	50
2. Zur problematischen Betonung ökonomischer Verwaltungseffizienz . .	53
VI. Bedeutung der öffentlichen Verwaltung	53

§ 4. Tätigkeitstypen und Tätigkeitsfelder der öffentlichen

Verwaltung (Stober)	54
I. Tätigkeitstypen der öffentlichen Verwaltung	54
1. Zur Problematik der Einteilung nach Tätigkeiten	54
2. Kennzeichnung der Tätigkeitsarten der Verwaltung	55
II. Einzelne Tätigkeitstypen	55
1. Binnen-, Zwischen- und Außenverwaltung	55
2. Von der Ordnungsverwaltung bis zur wirtschaftenden Verwaltung . .	56
a) Die ordnende Verwaltung	56
b) Die leistende Verwaltung	57
aa) Infrastrukturverwaltung	57
bb) Gewährleistungsverwaltung	59
cc) Regulierungsverwaltung	60
dd) Sozial- und Förderungsverwaltung	61
c) Die planende Verwaltung	61
d) Die bewahrende und risikoorientierte Verwaltung	62
aa) Umwelt- und Kulturvorsorgeverwaltung	62
bb) Risikovorsorgeverwaltung	62
e) Die Bedarfsverwaltung	63
aa) Allgemeine Bedarfsverwaltung	63
bb) Vergabeverwaltung	64
f) Die wirtschaftende Verwaltung	64
3. Privatrechtliche und öffentlich-rechtliche, gebundene und gestaltende Tätigkeit	65
III. Mögliche Tätigkeitsfelder der öffentlichen Verwaltung	65

§ 5. Tätigkeitsumfang der öffentlichen Verwaltung (Stober)

I. Der Faktor Lebensbedingungen des Volkes	66
II. Der Faktor Macht der Staats- und Verwaltungsführung	66
III. Der Faktor Bereitschaft der Bürger und Einwohner	67
IV. Der Faktor Unions- und Staatsziele	68
V. Der Faktor Finanzen	68
VI. Der Faktor Leistungsfähigkeit des Verwaltungspersonals	69
1. Öffentlicher Dienst und Beamtenethos	69
2. Ämterpatronage und Korruption	70
3. Leistungsgrenzen des Verwaltungspersonals	71
VII. Der Faktor technische Möglichkeiten	72
1. Electronic Government als Ausdruck der Informationsgesellschaft . .	72
2. Verwaltungsinterne elektronische Verwaltung	72

Inhaltsverzeichnis

3. Verwaltungsexterne technische und elektronische Verwaltung	73
4. Rechtsfragen und Grenzen der elektronischen Verwaltung	74
§ 6. Träger und Subjekte öffentlicher Verwaltung (Stober)	75
I. Träger und Subjekte öffentlicher Verwaltung	76
1. Träger öffentlicher Verwaltung im rechtselementaren Sinne	76
2. Träger öffentlicher Verwaltung im rechtstechnischen Sinne	76
3. Träger öffentlicher Verwaltung im funktionellen Sinne	76
II. Einzelne Träger öffentlicher Verwaltung	77
1. Verwaltung des Unionsrechts	78
a) Unionseigene Verwaltung	78
aa) Unmittelbare unionseigene Verwaltung	78
bb) Mittelbare unionseigene Verwaltung insbesondere durch Agenturen	78
b) Mitgliedstaatliche Verwaltung	80
2. Bundes- und Landesverwaltung, Gemeinschaftsaufgaben	81
III. Typisierung nach dem Grad der Abhängigkeit	82
1. Typen der Eigenverwaltung	82
2. Typen der Fremdverwaltung	83
IV. Subjekte öffentlicher Verwaltung	84
1. Behörden	84
2. Organ- bzw. Amtswalter	85
V. Öffentliche Verwaltung und Hoheitsgewalt	85
Zweiter Abschnitt. Geschichte und historische Typen der öffentlichen Verwaltung	
§ 7. Verwaltungstypen der Frühzeit und des Mittelalters (Stober)	85
I. Zur Beschäftigung mit der Verwaltungsgeschichte	86
II. Verwaltungstypen der Frühzeit	86
1. Genarchien ohne Verwaltungsapparat	86
2. Genokratien und Despotien mit Verwaltungsapparat	86
III. Verwaltungstypen des Mittelalters	87
1. Die mittelalterliche Reichsverwaltung	87
2. Die fränkische Reichs- und Amtsverwaltung	87
3. Die feudale Verwaltung	88
4. Die städtische Verwaltung	89
§ 8. Ständestaatliche und polizeistaatliche Verwaltung (Stober)	89
I. Die Verwaltung im kontinentalen, ständischen Staat (14.–17. Jh.)	90
II. Der Übergang zur Wohlfahrtsverwaltung	91
1. Ius polittiae als gute Verwaltung	91
2. Kodifikationsbewegung	91
3. Die Herausbildung einer zentralisierten Verwaltung und eines Berufsbeamtentums	92
4. Polizeistaatliche Verwaltung und Untertanen	92
§ 9. Die Verwaltung im bürgerlichen Rechtsstaat (Stober)	94
I. Die Verwaltung im konstitutionell-liberalen Staat	94
1. Verfassungs- und gesetzgebundene Verwaltung	94

2. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und besondere Gewaltverhältnisse . .	94
a) Infrastruktur- und Leistungsverwaltung	94
b) Rechtsstellung der Bürger	96
3. Ausbau der kommunalen Selbstverwaltung	97
II. Die Verwaltung im demokratisch-parlamentarischen Staat	97
1. Das Berufsbeamtentum als Fundament der Verwaltung	97
2. Staatsverwaltung als Leistungsträger	98
3. Fortbestand des überkommenen Verwaltungsrechts	98
§ 10. Die Verwaltung im totalitären „Führer“-Staat (Stober)	99
I. Der Staat als Vollzugsapparat einer Partei	99
1. Die Rolle der Präsidialregierungen	99
2. Nationalsozialistische Machtergreifung	100
II. Verwaltungsorganisation nach dem Führerprinzip	101
1. Aufbau einer einheitlichen parteiorientierten Verwaltung	101
2. Verwaltungsrecht im parteiideologischen Sinne	102
§ 11. Die Verwaltung in der sozialistischen und in der „Volks-Demokratie“ (Stober)	102
I. Demokratischer Zentralismus und zentrale Verwaltungswirtschaft	103
II. Sozialistische Gesetzlichkeit und Verwaltungsrecht	104
III. Krise und Auflösung des sozialistischen Staats- und Verwaltungssystems	105
§ 12. Die Verwaltung in der Gegenwart (Stober)	106
I. Verwaltung in Westdeutschland bis 1948	107
1. Verwaltung durch die Militärregierungen	107
2. Verwaltungsrechtliche Gesetzgebung	108
II. Entwicklung der Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland	108
1. Zum Verwaltungseinfluss des Verfassungsrechts	108
2. Zentrale Verwaltungsgesetze	109
III. Verwaltung und Wiedervereinigung	109
1. Rechtsgrundlagen der Wiedervereinigung	109
2. Ländergesetzgebung und Verwaltungsaufbauhilfe	110
3. Vereinigungsbedingte Verwaltungsaufgaben	111
IV. Verwaltung und Realisierung der Europäischen Union	112
1. Grundlagen des Europäischen Verwaltungsrechts	112
2. Weiterentwicklung des Europäischen Verwaltungsrechts	113
a) Von der EWG zur EG und zur EU	113
b) Die Rolle des Amsterdamer Vertrages	113
c) Der Vertrag von Nizza und die Grundrechtecharta	114
3. Vom Verfassungsvertrag zu dem Vertrag von Lissabon	114
V. Zum gegenwärtigen Wandel des Verwaltungsrechts	115
Dritter Abschnitt. Europäisches Verwaltungsrecht	
§ 13. Entwicklung, Begriff und normative Grundlagen des Europäischen Verwaltungsrechts (Kluth)	120
I. Begriff eines Europäischen Verwaltungsrechts	120
1. Wechselwirkungen zwischen nationalem und europäischem Verwaltungsrecht im Spiegel der Rechtswissenschaft	120

Inhaltsverzeichnis

2. Systematik und Begriffsklärungen	125
II. Normative Grundlagen des Europäischen Verwaltungsrechts	127
1. Verwaltungsverfassungsrecht der EU	127
2. Prinzipien des Unionsverwaltungsrechts	128
a) Äquivalenz – und Effektivitätsprinzip	128
b) Organisations- und verfahrensbezogene Vorgaben im Überblick	129
§ 14. Die Entwicklung der Europäischen Eigenverwaltung und ihres Verwaltungsrechts (Kluth)	129
I. Die Eigenverwaltung der Europäischen Union und ihre rechtlichen Grundlagen	130
1. Die Europäische Union als Verwaltungsorganisation	130
2. Die Kommission als Verwaltungsorgan	131
a) Die Aufgaben der Kommission zwischen Regieren und Verwalten	131
b) Die Organisationsstruktur der Kommission im Verwaltungsbereich	131
c) Instrumente der strategischen Politiksteuerung	133
3. Die Europäischen Agenturen und weiteren Stellen der Unionsverwaltung	134
a) Primärrechtliche Verankerung	134
b) Ordnungspolitische Grundidee der Agentur	134
c) Erscheinungsformen und Organisationsstrukturen der Agenturen	135
II. Grundzüge eines Allgemeinen Verwaltungsrecht der Europäischen Union	136
1. Idee und Realisierbarkeit eines Europäischen Allgemeinen Verwaltungsrechts	136
2. Rechtsquellen	137
3. Rechtsgrundsätze und -prinzipien	139
4. Die Handlungsformen	140
§ 15. Das Europäische Verwaltungskooperationsrecht (Kluth)	140
I. Bedeutung der Verwaltungskooperation in der Europäischen Union	140
II. Rechtsgrundsätze der Verwaltungskooperation	141
1. Vertrauensgrundsatz	141
2. Wettbewerbsmodell	142
3. Aufsichts- und Weisungsrechte	142
4. Unterstützungsmaßnahmen nach Art. 197 II AEUV	143
III. Erscheinungsformen der Verwaltungskooperation	143
1. Vertikale und horizontale Verwaltungskooperation	143
2. Verwaltungskooperation in Agenturen und Netzwerken	144
3. Vollzugsverbund	144
4. Lenkungsverbund	145
5. Aufsichtsverbund	145
6. Informationsverbund	146
IV. Instrumente der Verwaltungskooperation	146
1. Beteiligungsrechte und -pflichten	146
2. Informationsrechte und -pflichten	146
3. Amts- und Rechtshilfe	146
4. Verwaltungsvereinbarungen	146

5. Mehrstufige Verwaltungsverfahren	147
6. Transnationale Verwaltungsakte	147
§ 16. Übersicht zum Besonderen Unionsverwaltungsrecht und seiner Bedeutung für das Allgemeine Verwaltungsrecht (Kluth)	147
I. Übersicht zur Entwicklung des Besonderen Unionsverwaltungsrechts ..	147
II. Bedeutung für das Allgemeine Verwaltungsrecht und seine Entwicklung	153
Zweiter Teil. Die Stellung der Verwaltung im Unions- und Verfassungsrecht	
Erster Abschnitt. Die Einwirkung des Unions- und Verfassungsrechts auf die Verwaltung	
§ 17. Formaler Rahmen der Einwirkung des Unionsrechts auf das Verwaltungsrecht der Mitgliedstaaten (Kluth)	155
I. Bindungswirkung	155
II. Anwendungsvorrang des Unionsrechts	155
III. Anpassungspflichten	156
IV. Aufsichtsinstrumente	156
§ 18. Bundesverfassungsrechtliche Grundentscheidungen für die Verwaltung (Stober)	156
I. Verfassungsrechtliche Ausgangslage	157
II. Grundrechte	158
III. Staatsziele und Staatsprinzipien	159
1. Bundesstaatsprinzip	159
2. Demokratieprinzip	160
a) Legitimation der Amtsverwalter	160
b) Zulässigkeit und Grenzen der Mitbestimmung	161
3. Republikanisches Prinzip	161
4. Das Prinzip des sozialen Rechtsstaates	162
a) Zur Konzeption des sozialen Rechtsstaates	162
b) Sozialer Rechtsstaat als formaler Rechtsstaat	162
aa) Zum Primat des Rechts	162
bb) Zum Grundsatz des Gesetzesvorbehaltes	162
cc) Gesetzesvorbehalt und Leistungsverwaltung	163
dd) Gesetzesvorbehalt und Haushaltsgesetz	164
ee) Verwaltungsvorbehalte	165
c) Sozialer Rechtsstaat als gewaltengliedernder Rechtsstaat	165
d) Sozialer Rechtsstaat als materialer Rechtsstaat	165
e) Sozialer Rechtsstaat als gestaltender Rechtsstaat	166
aa) Bedeutungsgehalte der Sozialstaatsklausel	166
bb) Das soziale Moment des Rechtsstaates	166
cc) Sozialstaat in der Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft	167
dd) Zur Rolle des Gesetzgebers	167
ee) Zur Rolle der Verwaltung	168

Inhaltsverzeichnis

f) Grenzen des sozialen Rechtsstaates	168
g) Finanzierungsvorbehalt und Sozialabbau	168
5. Umweltprinzip	168
6. Selbstverwaltungsprinzip	170
7. Subsidiaritätsprinzip	170
8. Wirtschaftlichkeitsprinzip	171
9. Sicherheitsprinzip	171
IV. Organisationsmaximen für die Aufgabenerfüllung	172
§ 19. Landesverfassungsrechtliche Grundentscheidungen für die Verwaltung (Stober)	172
I. Verfassungsrechtliche Ausgangslage	172
II. Landesgrundrechte	174
III. Staatsziele und Staatsprinzipien	174
IV. Organisationsmaximen für die Aufgabenerfüllung	175
Zweiter Abschnitt. Die Stellung der Verwaltung in der Verfassungs- und Unionsordnung	
§ 20. Die Verwaltung im System der Gewaltengliederung (Eisenmenger)	175
I. Das System der Funktionenordnung und Gewaltengliederung	176
1. Zu den Begriffen Funktionenordnung und Gewaltengliederung	176
a) Zur Abgrenzungsfunktion des Gewaltenteilungsbegriffs	176
b) Die unionsweite Dimension der Gewaltengliederung	176
2. Modelle der Gewaltengliederung	177
a) Historische Modelle der Gewaltentrennung	177
b) Theoretische Modelle der Gewaltentrennung	177
3. Gewaltengliederung im geltenden Recht	178
4. Organisationsrechtliche und personelle Gewaltentrennung	179
5. Durchbrechung der Gewaltentrennung	179
6. Maßnahmen zur Gewaltenhemmung	180
7. Zur tatsächlichen Gewaltenverteilung im demokratisch- parlamentarischen Staat	180
II. Gesetzgebung und Verwaltung	181
1. Allgemeine Bemerkungen zum Verhältnis Gesetzgebung und Verwaltung	181
2. Gesetzgebung im materiellen und im formellen Sinne	182
3. Gesetzesabhängigkeit und Selbstständigkeit der Verwaltung	183
a) Funktionelle Überlegenheit der Gesetzgebung	183
b) Zur Eigenständigkeit der Verwaltung	183
III. Regierung und Verwaltung	184
1. Regierungsbegriffe	185
2. Regierung als materielle Staatstätigkeit	185
3. Regierung im organisatorischen Sinne	185
4. Regierung im formellen Sinne	186
5. Regierung und Fachministerien	186
IV. Rechtsprechung und Verwaltung	186
1. Rechtsprechung im materiellen Sinne	187

a) Rechtsprechungsfunktion	187
b) Rechtsprechung als materielle Tätigkeit	187
c) Rechtsprechung im materiellen Sinne	188
2. Rechtsprechung als Richterlichkeit	188
a) Rechtsprechung als unabhängige Entscheidung	188
b) Rechtsprechung durch staatliche Gerichte	189
3. Rechtsprechung im formellen Sinne	190
4. Gerichtsverwaltung	190
5. Zur Justizverwaltung	190
6. Rechtsschutz und Rechtsweg	191
VI. Trennung und Verflechtung von Rechtsprechung und Verwaltung	191
1. Ausnahmen vom Grundsatz der gegenseitigen Unaufhebbarkeit der Akte	191
2. Zur Bindungswirkung	192
a) Drittbindungswirkung	192
b) Tatbestandswirkung	192
c) Feststellungswirkung	193
d) Grenzen der Bindungswirkung	193
3. Inzidentprüfung und Musterverfahren	193
4. Gerichtskontrolle als Rechtskontrolle	194
VI. „Gewaltenteilung“ durch Compliance Management Systeme	194

Dritter Teil. Grundlagen des objektiven Verwaltungsrechts

Erster Abschnitt. Verwaltung und Recht

§ 21. Bedeutung und Systematisierung des Verwaltungsrechts

(Stober)	196
I. Zur Bedeutung des Rechts für die Verwaltung	196
II. Zur Systematisierung des Verwaltungsrechts	196
1. Zur Gliederung des Verwaltungsrechts	196
2. Allgemeines und Besonderes Verwaltungsrecht	197
a) Begriffe und Rechtsgebiete	197
b) Zur methodischen Behandlung des Allgemeinen und Besonderen Verwaltungsrechts	198
3. Verwaltungsverfahrensrecht und Verwaltungsprozessrecht	198
4. Ordnungswidrigkeitenrecht als Verwaltungsunrecht	199
5. Europäisches und internationales Verwaltungsrecht	199

§ 22. Verwaltungsrecht und Gesamtrechtsordnung (Stober)

I. Einzelne Problemfelder	200
II. Verwaltungsrecht als öffentliches Recht	201
1. Historische und aktuelle Zweiteilung der Rechtsordnung	201
a) Entwicklung der Zweiteilung	201
b) Aktuelle Kritik und Notwendigkeit der Zweiteilung	202
2. Positivrechtliche Bedeutung der Unterscheidung	203
3. Verwaltungsrecht im weiteren und im engeren Sinne	204
III. Öffentliches Recht und Privatrecht	205
1. Allgemeine Zuordnung und Spezialregelungen	205

Inhaltsverzeichnis

a) Materiellrechtliche Zuordnungen	205
b) Prozessuale Zuordnungen	205
2. Abgrenzungskriterien	206
a) Fehlende Klärung der Abgrenzungsproblematik	206
b) Einzelne Abgrenzungskriterien	206
3. Zuordnungslehre	208
a) Neuere Subjektstheorie, formale Sonderrechtstheorie	208
b) Materielle Sonderrechtstheorie	208
c) Die Anspruchsgrundlage als Abgrenzungskriterium	209
d) Der Staat als Privatrechtssubjekt	210
aa) Zur Qualifizierung der öffentlichen Auftragsvergabe	210
bb) Zur Qualifizierung des Tarifrechts	211
4. Zur Anwendbarkeit der Zuordnungslehre	211
a) Zuordnungslehre und Verwaltungstradition	211
b) Zuordnungslehre und Vermutungsregel	212
c) Zuordnungslehre und Sachzusammenhangstheorie	213
aa) Analoge bzw. rechtsgrundsätzliche Anwendung privatrechtlicher Normen im öffentlichen Recht	213
bb) Qualifikation von Nebenakten und Umkehrungsakten	214
cc) Qualifikation von Tathandlungen	215
dd) Qualifikation von Verträgen	216
ee) Abgabe und Widerruf von Erklärungen und Auskünften	217
ff) Private Verwaltungshilfe	218
gg) Vergabeverfahren	219
hh) Qualifikation von übertragenen Gewährleistungsaufträgen ..	219
d) Zuordnungslehre und gemischte Rechtsverhältnisse (Zweistufentheorie)	219
aa) Anwendungsbereich der Zweistufentheorie	219
bb) Zur Kritik und zur Praxis zweistufiger Rechtsverhältnisse ..	220
cc) Einstufige und zweistufige Rechtsverhältnisse	222
dd) Allgemeine Regeln für gemischte Rechtsverhältnisse	223
5. Verwaltungsrecht als Vorgabe für Zivilrecht	223
a) Begriff und Problematik der verwaltungsrechtlichen Vorgaben ..	223
b) Erscheinungsformen verwaltungsrechtlicher Einwirkungen	224
IV. Verwaltungsrecht und Strafrecht	225
1. Abgrenzung	225
2. Verwaltungsrecht als Vorgabe für Strafrecht	226
§ 23. Rechtsformen der öffentlichen Verwaltung (Stober)	227
I. Zur Differenzierung nach Rechtsformen	228
1. Zur Unterscheidung fiskalischer und hoheitlicher Handlungsformen	228
a) Verzicht auf das Verwaltungsprivatrecht?	228
b) Bedarf es einer Kategorie Privatverwaltungsrecht?	229
c) Fiskalisches und hoheitliches Handeln als Spiegelbild der Verwaltungsrealität	230
2. Zulässigkeits- und Rechtsfolgenfrage	231
II. Zur Wahlfreiheit und ihren Grenzen	231
1. Einzelne Ansätze	231

2. Zulässigkeit nach positivem Recht	232
a) Verwaltungsrecht und Privatrecht	232
b) Verwaltungsautonomie und öffentlich-rechtliche Bindungen	232
c) Wahlfreiheit und Verwaltungsrechtsverhältnis	233
3. Positivrechtliche Wahlgrenzen	233
a) Vorschriften des Besonderen Verwaltungsrechts	233
aa) Ausgewählte Verwaltungssektoren	233
bb) Kommunalrecht	234
b) Zur Zulässigkeit der erwerbswirtschaftlichen Betätigung	238
aa) Randnutzungen und Annexstätigkeit	238
bb) GATT/WTO und Unionsrecht	239
cc) Verfassungsrecht	239
c) Wahlfreiheit zwischen den Handlungsformen	240
4. Zweckmäßigkeit und Formenmissbrauch	240
III. Allgemeingültige Bindungen für die Verwaltung	241
IV. Privatrechtliche öffentliche Verwaltung	243
1. Motive für privatrechtliche öffentliche Verwaltung	243
2. Privatrechtliche und fiskalische Verwaltung	244
3. Zur Anwendung des Privatrechts	244
V. Arten privatrechtlicher öffentlicher Verwaltung	245
1. Fiskalische Teilnahme am Wirtschaftsleben	245
a) Generelle Geltung des Privatrechts	245
b) Grundrechtsbindung der fiskalischen Hilfstätigkeiten	245
c) Einfachgesetzliche Bindungen bei der Auftragsvergabe	246
aa) Rechtsgrundlagen	246
(1) Unterschwellenaufträge	247
(2) Oberschwellenaufträge	247
bb) Persönlicher Anwendungsbereich des Vergabeverfahrensrechts	248
cc) Unterschiedliche Bindungswirkung	248
dd) Anwendbarkeit des Verwaltungsverfahrensrechts	248
d) Fiskalische Sonderrechte	249
e) Unterwerfung unter das öffentliche Recht	249
2. Erwerbswirtschaftliche Betätigung	250
a) Generelle Geltung des Privatrechts	250
b) Grundrechtsbindung der erwerbswirtschaftlichen Betätigung	250
3. Verwaltungsprivatrecht	251
a) Verwaltungsprivatrecht als Handlungskategorie	251
b) Anwendungsbereich des Verwaltungsprivatrechts	252
c) Verwaltungsprivatrechtliche Bindungen	252
aa) Grundrechtsbindung	252
bb) Weitere öffentlich-rechtliche Bindungen	253
cc) Verwaltungsverfahrenrechtliche Bindungen?	253
dd) Prozessuale Problematik	254
d) Privatrechtliche Besonderheiten und Bindungen	254
VI. Hoheitliche Verwaltung	254
1. Hoheitlich als Verwaltungsbegriff	254
2. Obrigkeithliche, schlicht-hoheitliche und schlichte Verwaltung	255
VII. Gemischte und gestufte Rechtsformen	257

Zweiter Abschnitt. Die Rechtsquellen der Verwaltung

§ 24. Allgemeine Erschließung der Rechtsquellen und ihre Abgrenzung (Stober)	257
I. Probleme und Dimensionen der Rechtsquellenlehre	258
1. Zur Frage der Rechtsgrundlagen	258
2. Grundsatzfragen der Rechtsquellenlehre	258
3. Kooperatives und konsensuales Recht	259
4. Positives Recht	260
II. Der Gesetzesbegriff	260
1. Allgemeine Bedeutung des Gesetzesbegriffs	260
2. Juristische Bedeutung des Gesetzesbegriffs	261
3. Gesetz im materiellen Sinne	261
a) Rechts-theoretischer Rechtssatzbegriff	261
b) Materielle Gesetze im demokratischen Rechtsstaat	261
III. Zur Rechtsquellenqualität von Verwaltungsrichtlinien im interpersonalem Außenbereich	262
1. Verwaltungsrichtlinien als Rechtsquellensatz	262
2. Zur Bedeutung und Rechtsproblematik von Verwaltungsrichtlinien	262
3. Ermächtigungsgrundlage zum Erlass von Verwaltungsrichtlinien	263
4. Verwaltungsrichtlinien und Verwaltungsvorbehalt	263
IV. Verwaltungsvorschriften als Rechtssätze der Verwaltung im intrapersonalen Bereich	264
1. Verwaltungsvorschriften als Hausgut der Verwaltung	264
2. Verwaltungsvorschriften als Innenrecht	265
3. Verwaltungsvorschriften und Verwaltungsvorbehalt	266
4. Verwaltungsvorschriften und Gehorsamspflicht	266
5. Auslegung und Selbstbindung von Verwaltungsvorschriften	267
6. Form- und Verfahrensvorschriften für den Erlass von Verwaltungsvorschriften	268
7. Verwaltungsvorschriften und Unionsrecht	269
8. Verwaltungsvorschriften und Internationales Verwaltungsrecht	270
V. Gesetz im formellen Sinne	270
1. Gesetze im Wege der Gesetzgebung	270
2. Gesetz im weiteren Sinne als Gesetzbuch	270
§ 25. Die Arten der Rechtsquellen (Stober)	271
I. Zur Vielfalt der Rechtsquellen	271
II. Die Rechtsgrundsätze	271
1. Rechtsgrundsätze als Ausdruck des Rechtsprinzips	271
a) Allgemeine Rechtsgrundsätze	272
b) Besondere Rechtsgrundsätze	273
c) Rechtsgrundsätze und europäisches Verwaltungsrecht	273
2. Rechtsgrundsätze als Rechtsquellen ohne Rechtssatzcharakter	273
3. Rechtsgedanken und Gesetzesgedanken	274
III. Die unions- und verfassungsgestaltenden Grundentscheidungen	274
1. Unions- und verfassungsgestaltende Grundentscheidungen als politische Grundwertungen	274

2. Unions- und verfassungsgestaltende Grundentscheidungen als Rechtsquellen	275
IV. Das Gewohnheitsrecht	275
1. Voraussetzungen für Gewohnheitsrecht	275
2. Gewohnheitsrecht als Nebenordnung	275
3. Erscheinungsformen des Gewohnheitsrechts	276
4. Observanz	277
5. Standesrichtlinien	277
V. Das Völkerrecht	278
VI. Das Richterrecht	278
1. Richterrecht mit Gesetzeskraft	278
2. Richterrecht ohne Gesetzeskraft	278
3. Richterrecht und Rechtsetzung	279
VII. Gesetze im materiellen und formellen Sinne	280
1. Systematisierung nach der Geltungskraft und den Verfassungsorganen	280
2. Systematisierung nach Bundes-, Landes- und Unionsrecht	281
a) Bundes- und Landesrecht	281
b) Unionsrecht	281
VIII. Rechtsverordnungen	282
1. Begriff und Bedeutung	282
2. Ermächtigung	282
3. Rang und derogative Kraft von Verordnungen	284
4. Inhaltliches Verhältnis von Verordnung und Gesetz	284
5. Verordnung und Erlassorgan	285
6. Formelle Rechtsverordnungen	285
7. Sonderverordnungen	285
IX. Delegierte Rechtsakte und Durchführungsakte	286
X. Öffentlich-rechtliche Satzungen	286
1. Begriff und Abgrenzung zu Geschäftsordnungen	286
2. Satzungsziele und Satzungsermächtigung	287
3. Satzungen und Verordnungen	288
4. Formelle, obligatorische und fakultative Satzungen	289
5. Bewehrung und Genehmigung von Satzungen	289
XI. Rechtsvereinbarungen	289
§ 26. Die Rangordnung der Rechtsquellen (Stober)	290
I. Der Rangbegriff und die Einheit der Rechtsordnung	290
II. Der Rang des nicht geschriebenen Rechts und des Völkerrechts	291
III. Der Rang des Unionsrechts	292
IV. Innerstaatliche Rangordnung	295
V. Dezentrale Rangordnung	296
§ 27. Der Geltungsbereich der Rechtsquellen (Stober)	297
I. Die zeitliche Geltung	297
1. Inkrafttreten von Rechtsquellen	297
2. Außerkrafttreten von Rechtsquellen	298
3. Rückwirkung von Rechtsquellen	299

Inhaltsverzeichnis

a) Rückwirkungsbegriffe	299
b) Rückwirkungsgrenzen	299
II. Die räumliche Geltung	301
III. Persönliche Geltung und transnationales Recht	301
IV. Internationales Verwaltungsrecht	302

§ 28. Geltungsbedingungen, Prüfung und Auslegung geschriebener Rechtsquellen (Stober)

I. Formelle und materielle Rechtmäßigkeit	303
1. Ordnungsgemäßes Verfahren	303
2. Ordnungsgemäße Ausfertigung	304
3. Ordnungsgemäße Verkündung	304
4. Gültige Ermächtigung und Widerspruchsfreiheit	307
5. Einhaltung allgemeiner Rechtsgrenzen	307
6. Bestimmtheit	307
II. Rechtsfolgen bei Verstößen	308
1. Nichtigkeit als Grundsatz	308
2. Andere Rechtsfolgen	309
III. Geltungsprüfung durch verwaltungsinterne Normenkontrolle	309
IV. Anwendung, Auslegung und Lückenergänzung	310
1. Die Erkenntnisakte der Rechtsanwendung	310
2. Auslegung und Lückenergänzung	311
3. Herkömmliche Argumentationsmethoden	312
a) Kein Konsens bei Auslegungsfragen	312
b) Einzelne Interpretationsmethoden	312
4. Zur Notwendigkeit des Methodenpluralismus im Verwaltungsrecht ..	317
a) Zur Kritik an den herkömmlichen Auslegungsmethoden	317
b) Topische Auslegungsmethode	317
c) Argumentationsmethode	319
5. Rechtsnormergänzung	319
6. Schlussverfahren bei der Auslegung und Lückenergänzung	320
V. Rechtsgewinnungsregeln	321
1. Rechtssatz-Ermittlung	321
2. Auslegung und Lückenergänzung bei der konkreten Rechtsanwendung	321

Dritter Abschnitt. Rechtmäßigkeit und Spielräume der Verwaltung

§ 29. Das öffentliche Interesse (Kluth)	323
I. Öffentliches Interesse als Grundsatz des Verwaltungsrechts	323
II. Begriff und Arten des Interesses	324
III. Die Interessenträger	325
IV. Der Begriff des öffentlichen Interesses	325
1. Allgemeine öffentliche Interessen	325
a) Tatsächliche öffentliche Gemeininteressen	325
b) Wahre öffentliche Gemeininteressen	325
c) Zur Kollision von Interessen	325
2. Besondere öffentliche Interessen	326

a) Plurale Interessen	326
b) Zur Kollision von allgemeinen und besonderen Interessen	327
3. Private Interessen	327
V. Öffentliches Interesse und Verwaltung	327
1. Gesetzliche und andere Interessenvorgaben für die Verwaltung	327
2. Berücksichtigung von Verwaltungsinteressen	328
3. Erhebliches öffentliches Interesse und Wohl der Allgemeinheit	328
4. Privatisierung öffentlicher Interessen	328
5. Interessenermittlung und Interessenentscheidung	328

§ 30. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und Vorbehalt des Gesetzes

<i>(Kluth)</i>	329
I. Zum Erfordernis der Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit	329
1. Zur Realisierung materieller Rechtmäßigkeit	329
2. Zur Bindung der Verwaltung an die Verfassung	329
II. Negative Bedeutung der Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit, Gesetzesvorrang	330
1. Gesetzesvorrang und brauchbare Illegalität	330
2. Allgemeine Gebote und Verbote	331
a) Das Verbot der Verletzung gültiger Rechtssätze	331
b) Das Verbot von Kompetenzüberschreitungen	333
c) Bindungen aus der Wahrnehmung bestimmter Aufgaben	333
d) Verbot, die Aufgabenerfüllung anderer Staatsorgane zu behindern	334
3. Befugnisse der Verwaltung	334
III. Positive Bedeutung der Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit, Gesetzesvorbehalt	334
1. Dimensionen des Gesetzesvorbehaltes	334
2. Aufgaben und Befugnisermächtigung	336
3. Grundrechtswirkungen und -berührungen	336
4. Institutioneller Gesetzesvorbehalt	336
IV. Unionsrechtlicher Gesetzesvorbehalt	336

§ 31. Gesetzesgebundenheit und Verwaltungsspielräume *(Kluth)* ...

I. Verwaltung zwischen Bindung und Freiheit	337
1. Erscheinungsformen von Verwaltungsspielräumen	337
2. Zur Rechtsproblematik bei den Verwaltungsspielräumen	338
II. Gesetzlich bestimmt gebundene Verwaltung	339
1. Bindung durch Formenstrenge und Legaldefinitionen	339
2. Rechtliche Nachprüfung und Bindung bei Verwaltungsfabrikaten ...	339
III. Gesetzlich unbestimmt gebundene Verwaltung	340
1. Zur Handhabung und Bedeutung unbestimmter Gesetzesbegriffe ...	340
a) Unbeschränkt gerichtliche Nachprüfung	340
b) Empirische Begriffe und Rechtsprechungsbegriffe	340
c) Typenbegriffe und technische Normbegriffe	341
d) Verfassungsrechtliche Beurteilung unbestimmter Rechtsbegriffe ..	342
2. Unbestimmte Gesetzesbegriffe und Beurteilungsspielräume	342
a) Entwicklung der Lehre vom Beurteilungsspielraum	342
b) Das Verhältnis der Rechtsprechung zum Beurteilungsspielraum ..	343

Inhaltsverzeichnis

c) Kriterien für einen Beurteilungsspielraum der Verwaltung	344
d) Beurteilungsspielräume und Unionsrecht	344
e) Anerkannte Fallgruppen	345
3. Beurteilungsschranken und Beurteilungsüberprüfung	348
a) Beschränkte gerichtliche Überprüfung und Grundrechte	348
b) Maßstäbe der gerichtlichen Kontrolle	348
c) Rechtsfolgen bei Beurteilungsfehlern	349
IV. Gesetzlich ermessensgebundene Verwaltung	349
1. Zur Ermessensverwaltung	349
2. Ermessensbindung durch Soll-, Intentions- und Verteilungsvorschriften	351
3. Entschließungs- und Auswahlmessen	353
a) Einzelne Ermessensbegriffe	353
b) Ermessenseinräumung	353
c) Zur Gebundenheit des Ermessens	354
aa) Gesetzliche und andere Bindungen	354
bb) Unionsrechtliche Bindungen	355
4. Ermessensschranken und Ermessensüberprüfung	355
a) Keine gerichtliche Nachprüfung der Ermessensausübung	355
b) Nachprüfung von Ermessensfehlern	356
5. Einzelne Ermessensfehler	356
a) Ermessensüberschreitung	356
b) Ermessensunterschreitung	357
c) Ermessensmissbrauch	357
6. Anspruch und Ermessen	359
7. Ermessensreduzierung auf Null	359
V. Gestaltende und planende Verwaltung	359
1. Allgemeine Gestaltungsspielräume	359
2. Insbesondere Planungs spielräume	360
a) Besonderheiten der Verwaltungsplanung	360
b) Planungsschranken und Planungsüberprüfung	361
VI. Strukturelle Gemeinsamkeiten von Verwaltungsspielräumen	362

Vierter Teil. Grundlagen des subjektiven und des infrastrukturellen Verwaltungsrechts

Erster Abschnitt. Die Rechtssubjekte des Verwaltungsrechts

§ 32. Rechtssubjektivität, Rechtsstellung und Rechtsverhältnis

<i>(Stober)</i>	363
I. Rechtselementare Pflicht- und Rechtssubjektivität	363
II. Rechtstechnische Verpflichtungs- und Berechtigungssubjektivität	363
III. Arten positivrechtlicher Subjektivität	364
1. Rechtssubjektivität	364
2. Rechtsfähigkeit	364
3. Personen als Rechtssubjekte	365
a) Natürliche und juristische Personen	365
b) Privatpersonen und Zivilpersonen	366

IV. Die Rechtsstellung, insbesondere der Status	366
1. Die Rechtsstellung	366
2. Der allgemeine verwaltungsrechtliche Status	367
a) Passiver Status	367
b) Negativer Status	367
c) Positiver Status	368
d) Aktiver Status	368
e) Verfahrensrechtsstatus	368
f) Unionsrechtlicher Status	369
3. Besondere Rechtsstellungen	370
4. Verwaltungsrechtliche Sonderverhältnisse	370
a) Zur Erforderlichkeit verwaltungsrechtlicher Sonderverhältnisse	370
b) Grundrechte und Gesetzesvorbehalt bei verwaltungsrechtlichen Sonderverhältnissen	371
V. Rechtsverhältnisse	372
1. Personen- und sachenrechtliche Rechtsbeziehungen	372
2. Zum Institut des Verwaltungsrechtsverhältnisses	373
a) Zur Entwicklung des Verwaltungsrechtsverhältnisses	373
b) Zur Leistungsfähigkeit des Verwaltungsrechtsverhältnisses	374
c) Erscheinungsformen	375
aa) Erscheinungsformen des Allgemeinen Verwaltungsrechts	376
bb) Erscheinungsformen des Besonderen Verwaltungsrechts	376
cc) Erscheinungsformen des innerbehördlichen Verwaltungsrechts	377
3. Wirkungsfähigkeit und Zurechnungsfähigkeit	377
4. Handlungsfähigkeit als verwaltungsrechtliche Geschäftsfähigkeit	377
§ 33. Der Mensch als Person, Bürger und Grundrechtsträger (Stober)	378
I. Person und Menschenwürde	378
II. Personenstandsrecht	378
III. Namensrecht	379
IV. Staatsangehörigkeit und Unionsbürgerschaft	379
V. Bedeutungsvielfalt der Grundrechte im Verwaltungsrecht	380
VI. Gleichheitsgebote und Verwaltungsrecht	381
1. Allgemeiner Gleichheitssatz	381
a) Zur Problematik der Gleichheit	381
b) Rechtsanwendungsgleichheit	382
c) Rechtsetzungsgleichheit	383
2. Art. 3 II und III GG	384
3. Rechtliche Verschiedenheiten auf Grund des Bundesstaatsprinzips	385
4. Rechtliche Verschiedenheiten auf Grund des Lebensalters	385
5. Rechtliche Verschiedenheiten auf Grund der Staatsangehörigkeit	389
a) Rechtsstellung von Staatenlosen und heimatlosen Ausländern	389
b) Rechtsstellung von Unionsbürgern	389
c) Rechtsstellung von Ausländern	390
6. Rechtliche Verschiedenheiten aus anderen Gründen	392
7. Gleichheit und aktive Statusrechte	392
VII. Grundpflichten und Verwaltungsrecht	392

§ 34. Organisationen als Rechtssubjekte (Stober)	393
I. Nichtrechtsfähige und rechtsfähige Rechtssubjekte	394
1. Rechtssubjekte als Zuordnungs- und Zurechnungssubjekt	394
2. Juristische Personen des Privatrechts und Organisationsprivatisierung	394
3. Juristische Personen des öffentlichen Rechts	395
II. Grundrechtsfähigkeit von Organisationen	395
1. Juristische Personen des Privatrechts	395
2. Juristische Personen der öffentlichen Hand	397
a) Ausgangslage	397
b) Differenzierung nach dem Grad der Abhängigkeit vom Staat	397
c) Unionsrechtliche Beurteilung	399
d) Grundrechtsfähigkeit und Aufgabenprivatisierung	399
3. Rechtsgebundenheit juristischer Personen	400
III. Entstehung und Beendigung juristischer Personen	400
IV. Stellung privatrechtlich nicht rechtsfähiger Organisationen	401
§ 35. Die Vertretung im Verwaltungsrecht (Stober)	401
I. Bedeutung und Erscheinungsformen der Vertretung im Verwaltungsrecht	401
1. Rechtsgrundlagen des Vertretungsrechts	401
2. Vertretungsbegriffe und Erscheinungsformen	402
II. Zulässigkeit und Grenzen der Vertretung im Verwaltungsrecht	403
1. Stellvertretung	403
2. Gesetzliche Vertretung	403
3. Vertretungsverbote	403
4. Vertreter ohne Vertretungsmacht	404
5. Verantwortlichkeit des Vertreters	404
6. Botenschaft	404
III. Zur Vertretung durch Organwalter	405
IV. Mittelbare Stellvertretung und Treuhandschaft	406
V. Vertreter des öffentlichen Interesses und Beauftragte	406

Zweiter Abschnitt. Die rechtserheblichen Tatsachen

§ 36. Tatsachen, Tatbestand und Rechtsfolge (Kluth)	407
I. Bedeutung und Erscheinungsformen von Tatsachen im Verwaltungsrecht	407
1. Bedeutung des Lebenssachverhaltes	407
2. Vermutungen und offensichtliche Tatsachen	407
3. Äußere und innere Tatsachen	408
II. Handlungsarten im Verwaltungsrecht und Auslegung von Willenserklärungen	408
1. Handeln als Tun, Dulden oder Unterlassen	408
2. Handeln nach der Art der Willensbetätigung und Auslegung von Willenserklärungen	408
a) Handlungs- und Erklärungstypen	408
b) Zur Auslegung von Willenserklärungen	409
c) Elektronische Willenserklärungen	410
3. Privat- und öffentlich-rechtliche Handlungen	411
4. Handlungen nach der Billigung durch das objektive Recht	412

III. Tatbestand, Verursachung und Verschulden im Verwaltungsrecht	412
1. Tatbestandsmomente	412
2. Die Verursachung von Tatbestandsmomenten	412
a) Bedingungs- und Adäquanztheorie	412
b) Relevanztheorie	413
3. Verschulden im Verwaltungsrecht	414
IV. Rechtsfolge im Verwaltungsrecht	414
§ 37. Der zeitliche Aspekt des Verwaltungsrechts (Kluth)	415
I. Zur Bedeutung des Zeitfaktors im Verwaltungsrecht	415
II. Zeitrechnung	416
III. Sonn- und Feiertage	417
IV. Fristen	418
1. Fristberechnung	418
2. Fristtypen	418
a) Unbedeutende und bedeutsame Fristen	418
b) Zeitablauf und Rechtserwerb	418
c) Zeitablauf und Rechtsverlust	419
d) Zeitablauf und Rechtsverfolgung	420
V. Vorläufige Regelungen, Verfahrensdauer und zeitliche Zukunftsverantwortung	423
VI. Vorläufiger verwaltungsrechtlicher Rechtsschutz	424
§ 38. Der räumliche Aspekt des Verwaltungsrechts (Kluth)	424
I. Bedeutung und rechtlicher Rahmen des Raumaspekts	424
II. Gesetzliche Messeinheiten	425
1. Messrecht	425
2. Eichrecht	425
3. Europäische Normierung	426
III. Behördliches Vermessungswesen	427
IV. Raumordnung und Raumplanung	427
1. Raumplanung als Fach- und Gesamtplanung	427
2. Raumordnung in der Europäischen Union	428
3. Raumordnung im Bundesgebiet	429
4. Raumordnung in den Bundesländern	430
a) Landesplanung	430
b) Regionalplanung	431
5. Raumordnung in den Kommunen	431
a) Allgemeine städtebauliche Raumordnung	431
b) Besondere städtebauliche Raumordnung	433
c) Weitere raumordnungsrelevante Vorschriften	434
6. Gebietsreformen und Flurbereinigung	434
7. Verbesserung der Wirtschaftsstruktur	435
V. Gemeinschafts-, Staats- und Wirtschaftsgebiet	435
VI. Der räumliche Aspekt der Umwelt	435
1. Umweltleitplanung	435
2. Natur- und Landschaftsschutz	436
3. Weitere raumbezogene Umweltgesetze	436

Inhaltsverzeichnis

VII. Denkmalschutz	436
VIII. Aufenthalt und Wohnsitz	437
§ 39. Der sachenrechtliche Aspekt des Verwaltungsrechts (Kluth) ...	438
I. Der rechtliche Rahmen der Sachen im Verwaltungsrecht	438
II. Einzelne Sachbegriffe	439
III. Öffentliche Sachen und öffentliches Sachenrecht	440
 Dritter Abschnitt. Verwaltungsrechtliche Verpflichtungen und Berechtigungen	
§ 40. Begriff und Arten verwaltungsrechtlicher Verpflichtungen und Berechtigungen (Kluth)	441
I. Verpflichtungen und Berechtigungen als Konkretisierung von Rechtsverhältnissen	441
II. Zur Vernachlässigung der Pflichtendiskussion	442
III. Zum Begriff der Verpflichtung und der Berechtigung	442
1. Verpflichtungsbegriff	442
2. Berechtigungsbegriff	443
IV. Arten der Verpflichtungen und Berechtigungen	443
1. Positive und negative Verpflichtungen und Berechtigungen	443
2. Transitive und intransitive Verpflichtungen und Berechtigungen ...	443
3. Personale und sachbezogene Verpflichtungen und Berechtigungen ..	444
a) Personale Verpflichtungen und Berechtigungen	444
b) Sachbezogene Verpflichtungen und Berechtigungen ...	444
4. Höchstpersönliche und übertragbare Verpflichtungen und Berechtigungen	445
5. Ursprüngliche und ersatzweise Verpflichtungen und Berechtigungen	445
V. Zur Durchsetzbarkeit von Verpflichtungen und Berechtigungen	446
§ 41. Verpflichtungen und Berechtigungen der Subjekte öffentlicher Verwaltung (Kluth)	446
I. Begriff und Ausübungsgrundsätze	446
1. Begriff	446
2. Zuordnungssubjekte	447
3. Ausübungsgrundsätze	447
II. Verwaltungsrechtliche Verpflichtungen der Subjekte öffentlicher Verwaltung	447
III. Verwaltungsrechtliche Berechtigungen der Subjekte öffentlicher Verwaltung	448
1. Diskussionsstand und Gebrauchmachungspflicht	448
2. Rechtsetzungsberechtigung	448
3. Berechtigungen gegenüber anderen Verwaltungsträgern	448
4. Intrapersonale Berechtigungen	449
5. Abwehrberechtigung	449
IV. Übergang von Verpflichtungen und Berechtigungen der Subjekte öffentlicher Verwaltung	449
1. Einzelrechtsnachfolge	449
2. Gesamtrechtsnachfolge	450
3. Funktionsnachfolge	450

§ 42. Verpflichtungen der Zivilpersonen, insbesondere die öffentlich-rechtlichen Lasten und Abgaben (Kluth)	451
I. Zur Ableitung von Verpflichtungen und Berechtigungen der Zivilpersonen	451
II. Allgemeine verwaltungsrechtliche Verpflichtungen	452
1. Begriff der verwaltungsrechtlichen Verpflichtung	452
2. Vielfalt der verwaltungsrechtlichen Verpflichtungen	453
III. Öffentliche Lasten als Oberbegriff	453
IV. Öffentliche Lasten als Naturalleistungen	454
1. Gemeine Naturallasten	454
2. Naturale Vorzugslasten	455
V. Öffentliche Lasten als Geldleistungen	455
1. Abgabebegriff und Bedeutung der Geldleistungen	455
2. Von der Steuer- zur Nutzerfinanzierung?	457
3. Steuern	457
4. Beiträge	458
5. Gebühren	459
a) Gebührenbegriff und Gebührengrundsätze	459
b) Verwaltungsgebühren	461
c) Benutzungsgebühren	462
d) Verwaltungsrechtliche Leistungsentgelte	464
e) Konzessionsabgaben (Verleihungsgebühren)	464
6. Sonderabgaben	465
7. Verbandslasten als eigenständige Abgabekategorie?	467
8. Preis- und Mengenlösungen	468
VI. Öffentliche Lasten als verwaltungsrechtliche Dienstbarkeiten	468
1. Begriff	468
2. Öffentliche Baulasten	469
3. Sozialbindung verwaltungsrechtlicher Dienstbarkeiten	469
VII. Konkretisierung und Aktualisierung öffentlicher Lasten	469
1. Erfordernis einer gesetzlichen Ermächtigung	469
2. Konkretisierung öffentlicher Lasten	469
3. Aktualisierung öffentlicher Lasten	470
VIII. Persönliche Pflichterfüllung und Pflichtennachfolge	471
1. Persönliche Pflichterfüllung, Geldablösung und Ersatzpflichten	471
2. Pflichterfüllung bei Personenmehrheit	471
3. Pflichtennachfolge	471
a) Zur Frage der Übergangsfähigkeit	471
b) Einzel- und Gesamtrechtsnachfolge	473
IX. Öffentliche Lasten und Entschädigung	475
X. Rechtsfolgen von Pflichtverletzungen	475
 § 43. Berechtigungen der Zivilpersonen, insbesondere die subjektiven öffentlichen Rechte (Kluth)	 476
I. Das Verhältnis des subjektiven zum objektiven Recht	476
1. Subjektive Rechte als Eckpfeiler des Verwaltungsrechts	476
2. Subjektive Rechte als negative Freiheit und positive Berechtigung	477
II. Grundeinteilung der subjektiven Rechte	478

Inhaltsverzeichnis

III. Zur Abgrenzung von Berechtigungen und Reflexen	478
1. Die Unklarheit von Normen als Rechtsproblem	478
2. Der Schutzzweck als Hauptabgrenzungskriterium	479
3. Zur Interpretation des Schutzzwecks	480
4. Schutzzweckinterpretation und gesetzliche Vorgaben	480
5. Insbesondere zum Schutz Dritter	481
6. Zur Kritik der Schutznormtheorie	483
7. Schutznormtheorie und Unionsrecht	484
IV. Die Voraussetzungen einer Berechtigung im Sinne eines subjektiven Rechts	485
1. Erfordernis eines materiellen Gesetzes	486
2. Erfordernis eines bestimmten Tatbestandes	486
3. Erfordernis eines Berechtigten	487
a) Zur Bestimmung eines Berechtigten	487
b) Berechtigungen aus Verfahrensbeteiligungen	488
c) Zur Berechtigung von Verbänden	488
d) Berechtigte bei Berechtigungen von Subjekten öffentlicher Verwaltung	489
4. Erfordernis einer Begünstigung insbesondere aus dem Unionsrecht ..	490
a) Berechtigungen aus Entscheidungen und Verordnungen	490
b) Berechtigungen aus Richtlinien und Rahmenbeschlüssen	491
c) Berechtigungen aus Primärrecht	492
5. Berechtigungen aus völkerrechtlichen Verträgen	492
V. Das subjektive Recht im weiteren und im engeren Sinne	493
1. Unterschiedliche Weite von Berechtigungen	493
2. Weiter und enger Begriff des subjektiven öffentlichen Rechts	493
VI. Einräumungsberechtigungen	494
1. Faktische Interessen und Recht auf fehlerfreie Abwägung	494
2. Destination als Ermessensberechtigung	494
3. Volle Einräumungsberechtigung	495
a) Materielle Einräumungsberechtigungen	495
b) Verfahrens- und prozessualrechtliche Einräumungsberechtigungen	496
4. Insbesondere zur Berechtigungsqualität von Jedermann- Verfahrensrechten	496
5. Verletzung von Einräumungsberechtigungen	497
6. Verwaltungsrechtliche Anwartschaften	498
VII. Ausübungsberechtigungen	498
1. Verwaltungsrechtlicher Besitzstand (Verstattungen und Gestattungen)	498
2. Volles subjektives öffentliches Recht	499
3. Verletzung von Ausübungsberechtigungen	499
4. Ausübungsberechtigung und Überwachung	500
VIII. Zum Berechtigungsverzicht	500
IX. Persönliche Rechtsausübung und Berechtigungsnachfolge (Einzel- und Gesamtnachfolge)	501
X. Rechtsbehelfe bei Beeinträchtigung von Berechtigungen	502
1. Rechtsbehelfe bei rechtswidriger Beeinträchtigung	502
2. Rechtsbehelfe bei rechtmäßiger Beeinträchtigung	503

Fünfter Teil. Grundlagen des Verwaltungshandelns

Erster Abschnitt. Verwaltungshandlungen

§ 44. Zur Vielfalt und Typisierung des Verwaltungshandelns

<i>(Stober/Korte)</i>	504
I. Zur Vielfalt und Offenheit der Verwaltungshandlungen	504
1. Zum Begriff des Verwaltungshandelns	504
a) Meinungsspektrum in der Literatur	504
b) Verwaltungshandeln und Verwaltungshandlung	505
c) Rechts- und Handlungsform	505
d) Auslegungsfragen	506
2. Verwaltungshandeln und Verwaltungsrechtsverhältnis	506
3. Wandel des Verwaltungshandelns	508
II. Typisierung von Verwaltungshandlungen	511
1. Formen des Verwaltungshandelns	511
2. Maßgeblichkeit des positiven Rechts	512

Zweiter Abschnitt. Der Verwaltungsakt

§ 45. Bedeutung, Zulässigkeit und Begriff des Verwaltungsaktes

<i>(Korte)</i>	513
I. Zur Bedeutung des Verwaltungsaktes	514
1. Der Verwaltungsakt als klassische und zukunftsfähige Grundfigur ...	514
2. Einzelne Bedeutungsgehalte	515
a) Unions- und verfassungsrechtliche Bedeutung	515
b) Verwaltungsrechtliche Bedeutung	516
c) Prozessuale und verwaltungswissenschaftliche Bedeutung	517
II. Zur sog. Verwaltungsaktbefugnis	518
1. Auslegung als maßgeblicher Anknüpfungspunkt	518
2. Bildung von Kategorien	519
III. Der formelle Verwaltungsakt	520
IV. Merkmale des Verwaltungsaktes	521
1. Zum Verwaltungsaktmerkmal Behörde	521
a) Begriffliche Grundlegung	521
b) Abgrenzung zu verwandten Erscheinungsformen	523
c) Zur Behördenqualität von Religionsgesellschaften	523
d) Zur Behördenqualität von Gerichts- und Justizverwaltungen ...	525
2. Zum Verwaltungsaktmerkmal Verwaltungsrecht	526
a) Begriffliche Grundlegung	526
b) Zur Abgrenzung vom Privatrecht	526
c) Zur Abgrenzung von Regierungsakten	527
d) Zur Abgrenzung von Gnadenakten und Ehrungen	527
3. Zum Verwaltungsaktmerkmal Maßnahme	528
4. Zum Verwaltungsaktmerkmal Regelung	528
a) Begriffliche Grundlegung	528
aa) Elemente des Regelungsbegriffs	528
bb) Durchführungshandlungen	529
cc) Auskünfte	530

dd) Vorbereitende Maßnahmen	530
ee) Anschlusshandlungen	531
ff) Nicht anordnende Erklärungen	533
b) Abgrenzung zu vorläufigen, vorsorglichen und teilweisen Regeln	534
aa) Vorläufige Maßnahmen	534
bb) Vorsorgliche Maßnahmen	536
cc) Teilregelungen	537
5. Zum Verwaltungsaktmerkmal Einzelfall	538
a) Begriffliche Grundlegung	538
b) Einzel- und Sammelverfügungen	539
c) Allgemeinverfügungen	539
aa) Bedeutung der Einordnung	539
bb) Personale Allgemeinverfügungen	540
cc) Sachbezogene Allgemeinverfügungen	540
dd) Benutzungsregelnde Allgemeinverfügungen	541
6. Zum Verwaltungsaktmerkmal Außenwirkung	541
a) Begriffliche Grundlegung	541
b) Behördenübergreifende Maßnahmen	542
aa) Organisationsakte	542
bb) Mehrstufige Verwaltungsakte	542
cc) Aufsichtsbehördliche Maßnahmen	543
dd) Rückwirkungen auf den Bürger	544
c) Sonderstatusverhältnisse	544
§ 46. Arten der Verwaltungsakte (Korte)	545
I. Zur Notwendigkeit einer Systematisierung	546
II. Differenzierung nach dem Inhalt	546
1. Gestaltende Verwaltungsakte	546
2. Feststellende Verwaltungsakte	547
3. Verhältnis von feststellenden und gestaltenden Verwaltungsakten	549
III. Differenzierung nach der rechtlichen Wirkung auf die Betroffenen	549
1. Begünstigende Verwaltungsakte	549
2. Belastende Verwaltungsakte	550
3. Verwaltungsakte mit sog. Doppelwirkung	551
IV. Differenzierung nach dem Grad der Gesetzesgebundenheit	552
1. Gebundene Verwaltungsakte	552
2. Ermessensabhängige Verwaltungsakte	552
3. Gesetzesfreie Verwaltungsakte	552
V. Differenzierung nach dem Zusammenhang mit anderen Rechtsakten	553
VI. Differenzierung nach der zeitlichen Wirkung	553
VII. Differenzierung nach dem formellen und materiellen Charakter	554
VIII. Differenzierung nach dem unmittelbaren Regelungsobjekt	554
IX. Differenzierung nach dem Erfordernis der Beteiligung Dritter	555
1. Antragsgebundene Verwaltungsakte	555
a) Grundlagen	555
b) Erlaubnis	556
c) Ausnahmbewilligung und Dispens	557
2. Zustimmungabhängigkeit von Verwaltungsakten	558

3. Verwaltungsakt auf Unterwerfung	558
X. Differenzierung nach dem Planungscharakter	559
XI. Differenzierung nach der räumlichen Geltungskraft	559
§ 47. Nebenbestimmungen zu Verwaltungsakten (<i>Korte</i>)	560
I. Verwaltungsrechtliche Bedeutung der Nebenbestimmungen	560
II. Arten der Nebenbestimmungen	561
1. Der Katalog des § 36 II VwVfG	561
a) Befristungen	562
b) Bedingungen	562
c) Widerrufsvorbehalte	563
d) Auflagen	564
e) Auflagevorbehalte	565
2. Abgrenzung zu verwandten Rechtsfiguren	566
a) Modifizierende Auflage	566
b) Berichtigungsvorbehalte	567
c) Sicherheitsvorbehalte	567
III. Rechtsnatur der Nebenbestimmungen	567
IV. Zulässigkeit von Nebenbestimmungen	568
1. Spezialgesetzliche Rechtsgrundlagen	568
2. § 36 VwVfG als „Auffangrechtsgrundlage“?	569
a) Anfängliche Anordnungen	569
aa) Erfordernis einer Rechtsgrundlage	569
(1) Erlass einer Auflage	569
(2) Erlass anderer Nebenbestimmungen	569
bb) § 36 VwVfG als Rechtsgrundlage	570
(1) Gebundene Hauptverwaltungsakte, § 36 I VwVfG	570
(2) Ermessensabhängige Hauptverwaltungsakte, § 36 II VwVfG	571
b) Nachträgliche Anordnungen	572
aa) Erfordernis einer Rechtsgrundlage	572
bb) § 36 VwVfG als Rechtsgrundlage	573
(1) Gebundene Hauptverwaltungsakte, § 36 I VwVfG	573
(2) Ermessensabhängige Hauptverwaltungsakte, § 36 II VwVfG	573
3. Anforderungen des § 36 III VwVfG	574
4. Allgemeine Anforderungen an die Rechtmäßigkeit	574
V. Rechtsschutzmöglichkeiten	575
1. Verwaltungsprozessrechtliche Implikationen	575
2. Materiell-rechtliche Implikationen	576
§ 48. Wirksamkeit und Rechtmäßigkeit von Verwaltungsakten (<i>Korte</i>)	577
I. Zur Wirksamkeit von Verwaltungsakten	577
1. Begriff der Wirksamkeit	577
a) Äußere Wirksamkeit	578
aa) Allgemeine Grundsätze	578
bb) Nichtige Verwaltungsakte	578
cc) Nicht-Verwaltungsakte	579

Inhaltsverzeichnis

dd) Scheinverwaltungsakte	579
b) Innere Wirksamkeit	580
2. Wirksamkeitsdauer	581
a) Beginn	581
aa) Voraussetzungen der Bekanntgabe	581
bb) Form der Bekanntgabe	582
cc) Wirksamkeitsvoraussetzung?	585
b) Wirksamkeit vor Bekanntgabe	585
c) Ende	586
3. Wirksamkeit und Rechtmäßigkeit	587
4. Wirksamkeit und Verbindlichkeit	587
5. Wirksamkeit und Vollziehbarkeit	588
6. Rechtswirksamkeit und Rechtmäßigkeit	588
II. Zur Rechtmäßigkeit von Verwaltungsakten	589
1. Rechtsgrundlage	589
2. Formelle Rechtmäßigkeit	590
a) Zuständigkeit	590
b) Verfahren	591
aa) Unparteilichkeit	591
bb) Erforderliche Mitwirkungshandlungen	591
cc) Anhörungspflichten	592
c) Form	593
aa) Formvorschriften	593
bb) Begründungspflicht	594
3. Materielle Rechtmäßigkeit	596
a) Tatbestand der Befugnisnorm	596
b) Allgemeine Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	597
aa) Bestimmtheit	597
bb) Möglichkeit	598
c) Zulässige Rechtsfolge	599
III. Zum räumlichen Geltungsbereich von Verwaltungsakten	599
1. Räumlicher Geltungsbereich Bundesgebiet	599
a) Territorialprinzip und überregionale Verwaltungsakte	599
b) Zur Fortgeltung von DDR-Verwaltungsakten	600
2. Räumlicher Geltungsbereich Unionsgebiet	600
3. Extraterritoriale Hoheitsakte	601
§ 49. Fehlerhafte Verwaltungsakte (Korte)	602
I. Der fehlerhafte Verwaltungsakt – ein Überblick	602
1. Arten und Quellen möglicher Fehler	602
2. Abstufung möglicher Fehler	603
II. Der nichtige Verwaltungsakt	603
1. Absolute Nichtigkeit, § 44 II VwVfG	604
2. Relative Nichtigkeit, § 44 I VwVfG	605
a) Der Negativkatalog des Absatz 3	606
b) Schwerer und offensichtlicher Fehler im Sinne des Absatzes 1 ...	606
aa) Anwendbarkeit im Falle unionsrechtlicher Überformung ...	606
bb) Besonders schwerwiegender Fehler	607

(1) Inhaltsfehler	607
(a) Verletzung nationalen Rechts	607
(b) Verletzung von Unionsrecht	608
(2) Zuständigkeitsfehler	609
(3) Formfehler	610
(4) Verfahrensfehler	610
cc) Offensichtlichkeit des Fehlers	611
3. Teilnichtigkeit	611
III. Der rechtswidrige Verwaltungsakt	612
1. Einfache Fehlerhaftigkeit als Rechtswidrigkeit	612
2. Zeitfragen	613
a) Nachträgliche Änderungen der Sach- und Rechtslage	613
b) Nachschieben von Gründen	614
3. Konsequenzen der Rechtswidrigkeit	615
a) Allgemeine Grundsätze	615
b) Die Bestandssicherungsklauseln der §§ 45 ff. VwVfG	615
aa) Heilung von Fehlern, § 45 VwVfG	615
(1) Ratio Legis	616
(2) Voraussetzungen	616
(a) Allgemeine Voraussetzungen	616
(b) Spezialfall unterlassene Anhörung	617
(3) Rechtsfolge	617
(4) Unionsrechtliche Implikationen	618
bb) Unerheblichkeit von Fehlern, § 46 VwVfG	618
(1) Ratio Legis	618
(2) Anwendungsbereich	619
(3) Voraussetzungen	619
(a) Kreis der erfassten Mängel	619
(b) Entscheidungsbeeinflussende Wirkung	619
(c) Offensichtlichkeit	620
(4) Rechtsfolge	621
cc) Umdeutung fehlerhafter Verwaltungsakte, § 47 VwVfG	621
(1) Ratio Legis	622
(2) Abgrenzung	622
(3) Voraussetzungen	622
(4) Rechtsfolge	623
(5) Rechtsnatur	623
IV. Unrichtige Verwaltungsakte	623
1. Tatbestand	624
2. Rechtsfolgen	625
V. Unzweckmäßige Verwaltungsakte	625
VI. Rechtsbehelfsbelehrung	626

§ 50. Bindungswirkung und Rechtskraft von Verwaltungsakten

(Korte)	627
I. Bindungswirkung	627
1. Positive Dimension	627
2. Negative Dimension	628

Inhaltsverzeichnis

II. Formelle Rechtskraft, Unanfechtbarkeit	629
III. Materielle Rechtskraft, materielle Bindung, Feststellungswirkung	630
IV. Unionsrechtliche Überformungen	631
§ 51. Widerruf und Rücknahme von Verwaltungsakten (Korte)	632
I. Überblick über das geltende Recht	633
II. Die §§ 48 f. VwVfG als Grundnormen der Aufhebung von Verwaltungsakten	634
1. Grundlegende Weichenstellungen	634
a) Relevante Maßnahmen	634
b) Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts	635
c) Begünstigung und Belastung als Unterscheidungsmerkmal	637
2. Die Rücknahmeanforderungen des § 48 VwVfG	637
a) Rücknahme belastender Verwaltungsakte, § 48 I	638
b) Rücknahme begünstigender Verwaltungsakte	638
aa) Anwendbarkeit im Falle einschlägigen Fachrechts	638
bb) Rücknahme nach allgemeinem Verfahrensrecht	639
(1) An Hoheitsträger gerichtete Verwaltungsakte	639
(2) Sachbezogene Verwaltungsakte, § 48 I, III VwVfG	640
(3) Geldbezogene Verwaltungsakte, § 48 I, II VwVfG	641
c) Rücknahmepflicht und -ermessen	642
d) Rücknahmefolgen	644
aa) Primärebene	644
bb) Sekundärebene	645
3. Die Widerrufsanforderungen des § 49 VwVfG	646
a) Widerruf belastender Verwaltungsakte	646
b) Widerruf begünstigender Verwaltungsakte	647
aa) Widerrufsgründe des § 49 II VwVfG	647
(1) Zulässigkeit wegen Rechtsvorschrift oder Vorbehalts	647
(2) Zulässigkeit wegen nicht erfüllten Auflagenvorbehalts	647
(3) Zulässigkeit wegen nachträglicher Tatsachenänderung	648
(4) Zulässigkeit wegen nachträglich geänderter Rechtsvorschrift	648
(5) Zulässigkeit wegen sonst drohender schwerer Nachteile	649
bb) Widerrufsgründe des § 49 III VwVfG	649
c) Widerrufspflicht und -ermessen	650
d) Widerrufsfolgen	651
aa) Primärebene	651
bb) Sekundärebene	652
4. Widerruf rechtswidriger Verwaltungsakte?	652
5. Beseitigungsverfahren	652
6. Beseitigungsfrist	653
a) Zielsetzung	653
b) Fristlänge	653
c) Auslegungsprobleme	654
aa) Institutioneller Bezugspunkt	654
bb) Inhaltlicher Bezugspunkt	654
cc) Zeitlicher Bezugspunkt	654

III. Erstattungsansprüche	655
IV. Beseitigung bei Drittbeteiligung	656
V. Wiederaufgreifen des Verfahrens	657
1. Verhältnis zu den §§ 48 f. VwVfG	657
2. Gründe für ein Wiederaufgreifen aus § 51 I VwVfG	659
a) Nachträgliche Änderung der Lage zugunsten des Betroffenen	659
b) Neue Beweismittel	660
c) Vorliegen von Wiederaufnahmegründen im Sinne des § 580 ZPO ..	661
3. Zu den Stadien des Wiederaufgreifens des Verfahrens	661
a) Zulässigkeit des Antrags auf Wiederaufgreifen des Verfahrens	662
b) Begründetheit des Antrags auf Wiederaufgreifen des Verfahrens ..	662
c) Wiederaufgreifen des Verfahrens mit erneuter Sachentscheidung ..	662
4. Rückgriff auf die §§ 48 f. VwVfG	663
5. Rechtsschutz	664
VI. Beseitigung unionsrechtswidriger Verwaltungsakte	665
1. Rücknahme nach § 48 VwVfG	665
a) Belastende Verwaltungsakte	665
b) Begünstigende Verwaltungsakte	666
aa) Denkbare Szenarien	666
bb) Konsequenzen für die Rücknahme bzw. die Rückforderung ..	667
cc) Verfahrensrechtliche und prozessuale Konsequenzen	668
2. Widerruf nach § 49 VwVfG	669
§ 52. Behebung der Folgen von Verwaltungsakten (<i>Korte</i>)	670
I. Dogmatische Herleitung	671
II. Anwendungsbereich	672
III. Anspruch entstanden	673
1. Voraussetzungen	673
2. Ausschlussgründe	674
a) Unmöglichkeit der Folgenbeseitigung	675
b) Unzulässigkeit der Folgenbeseitigung	675
c) Unzumutbarkeit der Folgenbeseitigung	676
3. Rechtsfolgen	676
4. Anspruchsgegner	677
IV. Anspruch untergegangen	678
V. Verjährung des Folgenbeseitigungsanspruchs	678
VI. Verhältnis zu anderen Rechtsinstituten	678
1. Folgenbeseitigungs- und Unterlassungsanspruch	678
2. Folgenbeseitigungs- und Erstattungsanspruch	679
3. Folgenbeseitigungs- und Folgenersatzanspruch	679
4. Folgenbeseitigungs- und Herstellungsanspruch	679
a) Herkunft und Herleitung	679
b) Voraussetzungen und Rechtsfolge	680
c) Übertragbarkeit	680
5. Folgenbeseitigungsanspruch und Folgenbeseitigungslast	681

Dritter Abschnitt. Verwaltungsrechtshandlungen ohne einseitigen Regelungscharakter

§ 53. Zusicherungen, Zusagen und rechtsgeschäft(sähn)liche Erklärungen (Korte)	682
I. Zusicherung	683
1. Bedeutung	683
2. Voraussetzungen	684
3. Rechtsnatur	684
4. Abgrenzung zu verwandten Rechtsinstituten	685
5. Wirksamkeit	685
a) Anforderungen des § 38 I 1 VwVfG	685
b) Anforderungen der §§ 44, 48f. VwVfG	686
c) Änderung der Sach- und Rechtslage	686
6. Rechtmäßigkeit	687
II. Zusage	688
1. Regelungsdichte und Erscheinungsformen	688
2. Rechtsnatur	688
3. Erhöhter Verbindlichkeitsanspruch?	689
4. Wirksamkeit	690
III. Rechtsgeschäft(sähn)liche Erklärungen	690
1. Rechtsgeschäftsähnliche Erklärungen	690
2. Rechtsgeschäftliche Willenserklärungen	691
3. Umgang mit Irrtümern	691
§ 54. Verwaltungsrechtliche Verträge (Korte)	691
I. Bedeutung	692
II. Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht	694
III. Maßgebliche Vorschriften	695
1. Anwendungsbereich der §§ 54 ff. VwVfG	695
a) Geltungskraft des Verwaltungsverfahrensrechts	695
aa) Handeln einer Behörde, § 1 I VwVfG	695
bb) Legalausnahmen	696
(1) Steuerrecht	696
(2) Sozialrecht	696
(3) Wirksamkeitsvoraussetzungen	697
b) Abgrenzung zum Verwaltungsaktsrecht	697
c) Erfordernis eines Verwaltungsvertrages	698
aa) Abgrenzung zu Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen ..	698
bb) Abgrenzung zum zivilen Vertragsrecht	699
2. Bedeutung des Fachrechts	700
a) Baurecht	700
b) Private Auftragsverwaltung	701
c) Gebühren- und Beitragsrecht	701
d) Wirtschaftsverwaltungsrecht	701
e) Umweltrecht	702
f) Beamten- und Dienstrecht	702
3. Rückgriff auf das Verwaltungsverfahrenrecht im Übrigen	702

4. Rückgriff auf das Zivilrecht	703
5. Reformbedarf	704
IV. Rechtliche Anforderungen	705
1. Anforderungen an den Vertragsschluss	705
a) Angebot und Annahme	705
b) Bedeutung des Gesetzesvorbehalts	706
2. Anforderungen an den Vertragsgegenstand	706
a) Bedeutung des Gesetzesvorzugs	707
b) Formell-rechtliche Anforderungen	707
aa) Zuständigkeit	707
bb) Verfahren	707
cc) Form	708
c) Materiell-rechtliche Anforderungen	710
aa) Vertrag als zulässige Handlungsform	710
bb) Zulässiger Vertragsinhalt	710
(1) Mögliche Vertragsarten	710
(a) Differenzierung nach dem Verhältnis der Parteien ..	711
(aa) Koordinationsrechtlicher Verwaltungsvertrag ..	711
(bb) Subordinationsrechtlicher Verwaltungsvertrag ..	711
(cc) Kooperationsrechtliche Verträge	712
(b) Differenzierung nach der Art der Leistungsbeziehung	712
(aa) Vergleichsvertrag	712
(bb) Austauschvertrag	713
(2) Inhaltliche Anforderungen	714
(a) Anspruch auf behördliche Leistung	714
(b) Ermessensabhängige behördliche Leistung	714
(aa) Leistungsbezogene Anforderungen	714
(bb) Gegenleistungsbezogene Anforderungen	715
V. Fehlerfolgen	716
1. Exklusivität des § 59 VwVfG	716
2. Voraussetzungen des § 59 VwVfG	717
a) Systematik der Nichtigkeitsgründe	717
b) Nichtigkeitsgründe des § 59 II VwVfG	717
aa) Nichtigkeit eines alternativen Verwaltungsakts	718
bb) Nichtigkeit aufgrund von Fehlerkenntnis	718
cc) Nichtigkeit eines Vergleichsvertrags	718
dd) Nichtigkeit wegen unzulässiger Gegenleistung	718
c) Nichtigkeitsgründe des § 59 I VwVfG	719
aa) Anwendungsbereich	719
bb) Insbesondere: Verbotsgesetze im Sinne des § 134 BGB	719
VI. Umgang mit unwirksamen Verträgen	721
VII. Umgang mit wirksamen Verträgen	722
1. Durchsetzung der Leistungspflichten	722
2. Unterwerfungsklausel	723
3. Vertragsanpassung und -kündigung	724

§ 55. Verwaltungsrechtliche Schuldverhältnisse (<i>Korte</i>)	725
I. Begriff	725
II. Anwendbare Rechtsvorschriften	726
III. Bedeutung	727
IV. Erscheinungsformen	728
1. Begründung durch Verwaltungsakt	728
2. Begründung durch verwaltungsrechtliche Willenserklärung	729
3. Begründung durch verwaltungsrechtlichen Vertrag	729
4. Begründung durch auftragsähnliche oder schlechte Geschäftsführung	729
5. Begründung durch Geschäftsführung ohne Auftrag	730
a) Rechtsnatur	730
b) Erscheinungsformen	731
aa) Handeln eines Hoheitsträgers für einen anderen	731
bb) Handeln eines Hoheitsträgers für ein Privatrechtssubjekt	731
cc) Handeln eines Privatrechtssubjekts für einen Hoheitsträger	732
dd) Handeln eines Privatrechtssubjekts für ein anderes	733
V. Allgemeine Regeln verwaltungsrechtlicher Schuldverhältnisse	734
1. Regeln über verwaltungsrechtliche Erklärungen	734
2. Regeln über verwaltungsrechtliche Leistungsstörungen	734
a) Rechtsgrundlagen	734
b) Pflichtverletzungen	735
c) Haftung und Verschulden	736
d) Zur Anwendbarkeit des § 278 BGB	736
e) Zinsansprüche	737
3. Regeln über die verwaltungsrechtliche Erfüllung	738
a) Aufrechnung	738
b) Zurückbehaltungsrecht	738
4. Regeln über rechtsgrundlose Leistungen	739
a) Erscheinungsformen	739
b) Rechtsgrundlagen	739
c) Anwendbarkeit	740
d) Voraussetzungen	741
aa) Anspruch entstanden	741
(1) Tatbestand	741
(2) Verhältnis zu anderen Ansprüchen	742
(3) Ausschluss	742
(4) Rechtsfolge	743
(5) Anwendbarkeit des § 818 III BGB	743
(a) zugunsten der Verwaltung	743
(b) zugunsten eines Privatrechtssubjekts	743
bb) Anspruch untergegangen/durchsetzbar	744
VI. Verjährung	744
VII. Geltendmachung	745
 § 56. Verwaltungsrechtliche Pläne (<i>Korte</i>)	746
I. Begriff	746
II. Erscheinungsformen	747
1. Wirtschaftlich-soziologische Differenzierungskriterien	748

2. Rechtliche Differenzierungskriterien	748
a) Wirkungsrichtung	748
b) Planungsermessen	748
c) Rechtliche Verbindlichkeit	749
III. Rechtsnatur	749
1. Gesetzlich geregelte Fälle	749
a) Pläne als Verwaltungsakte	749
b) Pläne als Rechtssätze	750
c) Vertragliche Pläne	751
d) Pläne als schlichtes Verwaltungshandeln/Realakt	751
e) Verwaltungsinterne Pläne	751
2. Umgang mit Zweifelsfällen	751
IV. Planzulässigkeit und Rechtmäßigkeit	752
1. Einfaches Recht	752
2. Verfassungsrecht	753
3. Unionsrecht	753
V. Individualansprüche auf oder aus Planung	754
VI. Verwaltungsrechtliche Pläne und Rechtsschutz	754

Vierter Abschnitt. Tatsächliches Verwaltungshandeln

§ 57. Verwaltungsrealakte (<i>Korte</i>)	756
I. Bedeutung	757
II. Strukturierung des Verwaltungsrealhandelns	758
1. Fallgruppenbildung	758
a) Einrichtungen	758
b) Wissenserklärungen	759
c) Durchführungs- und Vorbereitungshandlungen	760
2. Informelles Verwaltungshandeln	761
a) Inhalt	761
b) Einordnung	762
III. Rechtmäßigkeit	763
1. Gesetzesvorbehalt	763
2. Gesetzesvorrang	764
3. Anwendbarkeit allgemeiner Rechtsvorschriften	765
IV. Konsequenzen der Rechtswidrigkeit	766

Sechster Teil. Grundlagen des Verwaltungsverfahrens

§ 58. Begriff, Funktionen und Entwicklung des Verwaltungsverfahrens (<i>Kluth</i>)	768
I. Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensrecht	769
II. Die rechtssystematische Stellung des Verwaltungsverfahrensrechts	773
1. Die Eigenständigkeit des Verwaltungsverfahrens als Ausdruck der Eigenständigkeit der Exekutive	773
2. Verfassungsrechtliche Einwirkungen auf das Verwaltungsverfahrensrecht	774
a) Gesetzesbindung und Rechtsstaatsprinzip	774
b) Grundrechtsschutz im und durch Verfahren	775

Inhaltsverzeichnis

3. Verwaltungsverfahrensrecht und materielles Verwaltungsrecht	775
4. Verwaltungsverfahrensrecht und Verwaltungsorganisationsrecht	777
5. Verwaltungsverfahren und Haushaltsverfahrensrecht	778
6. Verwaltungsverfahrensrecht und Verwaltungsprozessrecht	778
7. Auswirkungen der Nutzung elektronischer Kommunikationsmedien	
– Electronic Government	779
a) Allgemeine Einordnung und Dimensionen	779
b) Regelungen der Verwaltungsverfahrensgesetze und des EGoVG	781
c) Auswirkungen auf die Arbeitsabläufe der Verwaltung	784
d) Verwaltungsexterne Auswirkungen	786
8. Einwirkungen des Unionrechts	786
9. Bedeutung der Rechtsvergleichung für das	
Verwaltungsverfahrensrecht	789
III. Die einzelnen Funktionen des Verwaltungsverfahrensrechts	789
IV. Der Anwendungsbereich der Verwaltungsverfahrensgesetze und die	
spezialgesetzlichen Regelungen des Verwaltungsverfahrens	791
V. Rechtspolitische Perspektiven	793
§ 59. Gemeinsame Grundsätze aller Verfahrensarten (Kluth)	794
I. Übergreifende Verfahrensgrundsätze	795
1. Einordnung und Aufgabe	795
2. Verfahrensherrschaft und Verfahrensermessen	795
3. Transparenz und Vorhersehbarkeit	796
4. Verhältnismäßigkeit als Verfahrensprinzip	797
5. Effizienz und Zügigkeit	797
6. Gleichbehandlung und Waffengleichheit	798
7. Ausschluss wegen Befangenheit	799
a) Bedeutung der Befangenheitsvorschriften	799
b) Betroffene Personengruppen	799
c) Reichweite des Verbots	800
d) Rechtsfolgen im Falle einer Nichtbeachtung	801
e) Sonderfall der Besorgnis der Befangenheit	802
8. Datenschutz und Geheimhaltung	802
II. Subjekte des Verwaltungsverfahrens	804
1. Das Verfahrensrechtsverhältnis als Ordnungsrahmen	804
2. Träger und Organe der öffentlichen Verwaltung	804
3. Beteiligte	805
a) Beteiligungsfähigkeit	805
b) Handlungsfähigkeit	807
c) Pflichtige und fakultative Beteiligte des Verwaltungsverfahrens	808
d) Bevollmächtigte und Beistände	810
e) Die Mitwirkung anderer Behörden	811
III. Maßgeblichkeit der Verwaltungsverfahrensgesetze bei der Beauftragung	
Privater und im Vergabeverfahrensrecht	811
1. Befund und verfahrensrechtliche Problematik	812
2. Auswahl der privaten Kooperationspartner und Vergabeverfahren	814
a) Allgemeine verfahrensrechtliche Einordnung	814
b) Geltung des Vergaberechts für die Beauftragung Privater	815

c) Vergabeverfahren oberhalb der Schwellenwerte nach GWB	817
d) Vergabeverfahren unterhalb der Schwellenwerte nach den Verdingungsordnungen	822
3. Anforderungen an das Handeln und Verfahren der privaten Kooperationspartner	823
4. Verfahrensrechtliche Pflichten bei der Übernahme von Produkten . .	824
§ 60. Das allgemeine Verwaltungsverfahren (Kluth)	824
I. Verfahrenseröffnung und Verfahrensbeendigung	825
1. Die Verfahrenseröffnung	825
a) Grundsätze	825
b) Verfahrenseröffnung durch Antrag	826
c) Verfahrenseröffnung von Amts wegen	831
2. Die Bestimmung der Verfahrensart und die Verfahrensgestaltung . .	831
3. Die Verfahrensbeendigung	832
4. Die Aussetzung des Verfahrens	833
II. Verfahrensgrundsätze	833
1. Untersuchungsgrundsatz	833
a) Rechtsgrundlage und Anwendungsbereich	833
b) Zielvorgabe und Problematik der Sachaufklärung	833
c) Art und Umfang der Sachverhaltsermittlung	834
d) Mitwirkungslast der Betroffenen	836
e) Beweismittel und Beweisverfahren	837
f) Sachverhalts- und Beweiswürdigung	838
g) Beweisführungslast und materielle Beweislast	839
2. Anhörung Beteiligter	840
a) Funktionen der Anhörung und Abgrenzung zu anderen Beteiligungsformen	840
b) Pflicht zur Anhörung	841
c) Gegenstand der Anhörung	844
d) Zeitpunkt und Form der Anhörung	845
e) Möglichkeiten des Absehens von der Anhörung und Anhörungsverbot	846
f) Nachholung einer unterlassenen Anhörung	848
3. Aktenführung und Akteneinsicht	849
a) Funktion und Einordnung der Akteneinsicht	849
b) Gegenstand der Akteneinsicht	850
c) Inhalt und Form des Einsichtanspruchs	851
d) Folgen der Verweigerung der Akteneinsicht	851
4. Behördliche Beratungs-, Hinweis- und Auskunftspflichten	852
a) Funktion und Einordnung der Regelung	852
b) Beratung	852
c) Auskunft	852
d) Rechtsfolgen einer Pflichtverletzung	853
5. Amtssprache	853
6. Fristen, Termine, Wiedereinsetzung in den vorigen Stand	854
a) Fristen und Termine	854
b) Wiedereinsetzung in den vorigen Stand	855

Inhaltsverzeichnis

III. Das Verfahren über die einheitliche Stelle	856
1. Grundgedanke eines One-Stop-Verwaltungsverfahrens	857
2. Allgemeine Verfahrensrechtliche Anforderungen und Auswirkungen von One-Stop-Verwaltungsverfahren	857
3. Die Regelungen in §§ 71 a ff. VwVfG	858
 § 61. Förmliches Verwaltungsverfahren, Kollegialverfahrensrecht und Kooperationsverfahrensrecht (Kluth)	 860
I. Anwendungsbereich und anwendbare Vorschriften	860
II. Verfahrenseröffnung	862
III. Mitwirkung von Zeugen und Sachverständigen	863
IV. Anhörung Beteiligter	864
V. Mündliche Verhandlung	865
1. Pflicht zur Durchführung einer mündlichen Verhandlung	865
2. Verlauf der mündlichen Verhandlung	866
3. Entscheidung ohne mündliche Verhandlung	866
VI. Die Entscheidung im förmlichen Verwaltungsverfahren	867
VII. Das Kollegialverfahrensrecht in Ausschüssen und anderen Kollegialgremien	868
1. Begriff und Erscheinungsformen des Kollegialgremiums	868
2. Einzelheiten des Kollegialverfahrensrechts	870
3. Fehlerfolgen im Kollegialverfahrensrecht	874
a) Zuständigkeitsfehler	875
b) Verfahrensfehler	875
4. Rechtsschutz im Kollegialverfahrensrecht	876
5. Förmliche Verwaltungsverfahren vor Ausschüssen	876
VIII. Kooperationsverfahrensrecht bei der Verfahrensbeteiligung anderer Behörden	877
1. Beteiligung anderer deutscher Behörden	877
2. Beteiligung der Behörden anderer Staaten	877
3. Beteiligung von Stellen der Europäischen Union	877
 § 62. Das Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren (Kluth)	 878
I. Planfeststellung im System verwaltungsrechtlicher Handlungsformen ..	879
1. Vorbemerkungen	879
2. Rahmenbedingungen der Planung als Verwaltungsaufgabe	880
3. Planfeststellungsverfahren und Fachplanungsrecht	882
a) Rahmenbedingungen und Entwicklung des Fachplanungsrechts ..	882
b) Systemmerkmale des Fachplanungsrechts	885
4. Einordnung und Abgrenzung der Planfeststellung	887
a) Begriffsbestimmungen und Abgrenzung zu anderen Handlungsformen	887
aa) Allgemeine Einordnung	887
bb) Verhältnis zu anderen Verfahrensarten und Planungsstufen ..	887
cc) Voraussetzungen der Anwendbarkeit der §§ 72–78 VwVfG ..	888
dd) Geltung der übrigen Vorschriften des VwVfG	889
b) Die Struktur des Planfeststellungsverfahrens im Überblick	889
c) Die Plangenehmigung – Überblick	890

II. Rechtsbindung und planerischer Abwägungsspielraum	890
1. Übersicht	890
2. Träger der planerischen Gestaltungsfreiheit	891
3. Einordnung der Planungskompetenz von Vorhabenträger und Planfeststellungsbehörde	894
III. Die Konzentrationswirkung der Planfeststellung	895
1. Funktion und Bedeutung	895
2. Die Bestimmung der Konzentrationswirkung der Planfeststellung ...	895
IV. Verfahrensrechtliche Anforderungen an die Planfeststellung	897
1. Rechtsschutz durch Verfahren und Anspruch auf Planfeststellungsverfahren	897
2. Verfahrenszweck und Verfahrensbeginn	898
a) Der Verfahrenszweck	898
b) Verfahrenseröffnung	899
3. Behördenbeteiligung	900
4. Planauslegung	901
5. Einwendungen	902
6. Präklusion	904
a) Zweck der Präklusion	905
b) Formen der Präklusion	905
c) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Präklusion	908
d) Europarechtliche Zulässigkeit der Präklusion	908
e) Die Behördenpräklusion	909
7. Der Erörterungstermin	910
a) Festsetzung und Bekanntgabe des Erörterungstermins	910
b) Teilnahmeberechtigte	911
c) Gegenstand und Art der Erörterung	911
d) Verfahrensvorschriften und Verfahrensablauf	912
8. Besonderes Verfahren bei nachträglicher Planänderung	913
9. Stellungnahme der Anhörungsbehörde	913
10. Entscheidung der Planfeststellungsbehörde	914
a) Planfeststellungsbehörde	914
b) Formelle und materielle Entscheidungsgrundlagen des Planfeststellungsbeschlusses	915
c) Entscheidungsformen: Stattgabe und Ablehnung des Antrags auf Planfeststellung	915
d) Rechtsnatur des Planfeststellungsbeschlusses	915
e) Planbefolgungs- und Plangewährleistungsanspruch	916
f) Inhalt des Planfeststellungsbeschlusses	917
g) Zustellung des Planfeststellungsbeschlusses	918
h) Die Entscheidungswirkungen	918
aa) Die Genehmigungs- und Gestaltungswirkung	918
bb) Die Duldungs- oder Ausschlusswirkung	920
cc) Ausgleichswirkung	920
V. Materiellrechtliche Anforderungen an die Planfeststellung	921
1. Planrechtfertigung	921
2. Bindung an vorgelagerte Verfahren und Planungen	922
3. Zwingende und abwägungsleitende Rechtsvorschriften	923

Inhaltsverzeichnis

4. Das Abwägungsgebot	925
a) Struktur und Regelungsgehalt	925
b) Gerichtliche Kontrolle	927
5. Schutzanordnungen und Ausgleichsansprüche	928
a) Funktion und Rechtsgrundlagen	928
aa) Einordnung und allgemeine Bedeutung	928
bb) Schutzanordnungen	928
cc) Ausgleichsansprüche/Entschädigungen	929
b) Rechtscharakter der Ausgleichsansprüche und Rechtsweg	931
aa) Rechtscharakter	931
bb) Rechtsweg	931
6. Rechtsschutzfragen	931
a) Ansprüche wegen Verstoßes gegen Planfeststellungspflichten	931
b) Klage des Vorhabenträgers	931
c) Anfechtungsklagen Dritter gegen den Planfeststellungs-	
beschluss	932
d) Klagen von Gemeinden	933
e) Klagen von Umwelt- und Naturschutzvereinigungen	933
f) Klagen auf Schutzaufgaben und Planergänzung	935
g) Vorbeugender und vorläufiger Rechtsschutz	935
VI. Die Plangenehmigung	936
1. Die Einführung der Plangenehmigung	936
2. Unterschiede zur Planfeststellung	936
3. Zulässigkeit der Plangenehmigung	937
4. Der Verfahrensablauf	937
5. Die Rechtswirkungen der Plangenehmigung	937
VII. Freistellung von Planfeststellung und Plangenehmigung	938
VIII. Weitere Einzelfragen	939
1. Das Zusammentreffen von unterschiedlichen Planungen	939
2. Die Planänderung nach Erlass eines Planfeststellungsbeschlusses	940
3. Außerkrafttreten, Verlängerung und Aufhebung von	
Planfeststellungsbeschlüssen	940
4. Planfeststellung durch Gesetz	941
§ 63. Widerspruchsverfahren und Mediation (Kluth)	943
I. Das Widerspruchsverfahren zwischen Verwaltungsverfahren und	
Verwaltungsprozess	944
II. Verfahrenseröffnung und Verfahrensgrundsätze	945
III. Die prozessrechtlichen Determinanten des Widerspruchsverfahrens im	
Überblick	945
1. Statthaftigkeit des Widerspruchs	945
2. Entbehrlichkeit des Widerspruchsverfahrens	946
a) Gesetzlich geregelte Fälle	946
b) Gesetzlich nicht geregelte Fälle	949
3. Widerspruchsfrist	950
4. Widerspruchsbefugnis	951
IV. Rechtsfolgen der Widerspruchserhebung	952
1. Abhilfeverfahren	952

2. Aufschiebende Wirkung	952
a) Auslösung der aufschiebenden Wirkung durch Widerspruchseinlegung	952
b) Rechtliche Einordnung der aufschiebenden Wirkung	953
c) Ausschluss der aufschiebenden Wirkung	955
d) Beginn und Ende der aufschiebenden Wirkung	957
e) Einschränkungen der aufschiebenden Wirkung kraft Europarechts	958
V. Zuständigkeit und Entscheidungskompetenz der Widerspruchsbehörde .	959
1. Zuständige Widerspruchsbehörde	959
a) Einzelne Fälle des § 73 VwGO	959
b) Sonderregelungen für Widerspruchsausschüsse	961
2. Prüfungs- und Entscheidungskompetenz der Widerspruchsbehörde .	961
a) Prüfung der Recht- und Zweckmäßigkeit	961
b) Abgrenzung von der Entscheidungskompetenz als Aufsichtsbehörde	963
3. Voraussetzungen und Grenzen einer Verböserung	963
VI. Mediation im Verwaltungsverfahren und an Stelle eines Widerspruchsverfahrens	964
1. Grundgedanken der Mediation	964
2. Einzelne Erscheinungsformen der Mediation in der Verwaltungspraxis	967
3. Rechtsfragen der Mediation und ihrer Ausgestaltung	970
Sachverzeichnis	973



beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Inhaltsübersicht des 2. Bandes

Siebter Teil. Grundlagen einer transparenten Verwaltung

- § 64. Internationaler, unions- und verfassungsrechtlicher Rahmen
- § 65. Transparenz-, Informations- und Datenverwaltungsrecht

Achter Teil. Grundlagen der öffentlich-rechtlichen Ersatzleistungen

Erster Abschnitt. Die Ersatzleistungen im System des Verwaltungsrechts

- § 66. Begriff, Funktionen und Systematik der Ersatzleistungen

Zweiter Abschnitt. Verschuldensabhängige Schadensersatzansprüche

- § 67. Amtshaftung
- § 68. Haftung aus verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnissen
- § 69. Gefährdungshaftung im öffentlichen Recht
- § 70. Die gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung der Mitgliedstaaten

Dritter Abschnitt. Verschuldensunabhängige Entschädigungsansprüche

- § 71. Enteignungsentschädigung
- § 72. Aufopferungsansprüche
- § 73. Spezialgesetzliche Entschädigungsansprüche

Neunter Teil. Grundlagen des öffentlichen Sachenrechts

Erster Abschnitt. Die Rechtsstellung der öffentlichen Sachen

- § 74. Begriff, Arten und Wesen der öffentlichen Sachen
- § 75. Widmung und Entwicklung
- § 76. Der Rechtsstatus der öffentlichen Sachen

Zweiter Abschnitt. Die Benutzung der öffentlichen Sachen

- § 77. Gemeingebrauch
- § 78. Sondernutzung

Zehnter Teil. Grundlagen der Verwaltungsorganisation

Erster Abschnitt. Grundlagen und Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts

- § 79. Gegenstand und Begriff des Verwaltungsorganisationsrechts
- § 80. Verfassungsrechtliche Vorgaben für das Verwaltungsorganisationsrecht
- § 81. Die Organisationsgewalt und ihre Zuordnung
- § 82. Funktionssubjekte der Verwaltungsorganisation
- § 83. Zuständigkeits- und Leitungsordnung

Zweiter Abschnitt. Die einzelnen Organisationsformen der öffentlichen Verwaltung

- § 84. Die Ministerialverwaltung
- § 85. Die Körperschaften des öffentlichen Rechts
- § 86. Die Anstalten des öffentlichen Rechts
- § 87. Die Stiftungen des öffentlichen Rechts

Elfter Teil. Grundlagen der kooperativen Verwaltung

Erster Abschnitt. Die Verwaltung als Kooperationspartner

- § 88. Kooperations- und Privatisierungsformen
- § 89. Kommunale Gemeinschaftsarbeit

Zweiter Abschnitt. Kooperation mit Privaten und Privatisierung

- § 90. Grundlagen der Beleihung
- § 91. Grundlagen der Verwaltungshilfe und der Inpflichtnahme
- § 92. Privatrechtlich organisierte Verwaltung
- § 93. Public-Private-Partnerships
- § 94. Materielle Privatisierung
- § 95. Privatisierungsfolgenrecht

Zwölfter Teil. Grundlagen der Verwaltungsvollstreckung und Verwaltungssanktionierung

- § 96. Verwaltungsvollstreckungsverfahren
- § 97. Sanktionsrecht und Ahndung von Verwaltungsunrecht

Dreizehnter Teil. Grundlagen der Verwaltungskontrolle

- § 98. Begriff und Instrumente der Verwaltungskontrolle
- § 99. Selbstkontrolle der Verwaltung