

Kurzlehrbücher
für das juristische Studium

Wolff/Bachof/Stober/Kluth
Verwaltungsrecht I

The logo for beck-shop.de features three red circles of varying sizes arranged in a slight arc above the text.
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

Professor an der Hochschule der Akademie der Polizei Hamburg

14., neu bearbeitete Auflage, 2026

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



Zitiervorschlag: Wolff/Bachof/Stober/Kluth VerwRI § 1 Rn. 1

beck.de
beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG
ISBN PRINT 978 3 406 82104 2

Dieser Titel ist auch als E-Book erhältlich.

© 2026 Verlag C.H.Beck GmbH & Co. KG
Wilhelmstraße 9, 80801 München
info@beck.de
Druck und Bindung: Beltz Grafische Betriebe GmbH
Am Fliegerhorst 8, 99947 Bad Langensalza
Satz: Jung Crossmedia Publishing GmbH
Gewerbestr. 17. 35633 Lahnau
Umschlag: Martina Busch, Grafikdesign, Homburg Saar



chbeck.de/nachhaltig
produktsicherheit.beck.de

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

Alle urheberrechtlichen Nutzungsrechte bleiben vorbehalten.
Der Verlag behält sich auch das Recht vor, Vervielfältigungen dieses Werkes
zum Zwecke des Text and Data Mining vorzunehmen.

Vorwort

Die 14. Auflage des ersten Bandes des von Hans Julius Wolff begründeten Werks erscheint gut einhundert Jahre nach dem Abschluss der Göttinger Dissertation des Begründers zum Thema „Die Grundlagen der Organisation der Metropole“. Sie geht unter intensiver Einbeziehung der Organisationssoziologie von Max Weber, Georg Simmel und Ferdinand Tönnies der Frage nach, ob und wie Metropolen als Kommunen verfasst und organisiert werden können. Die in dieser Schrift elaborierten Grundlagenfragen prägen die rechtliche Organisation der Verwaltung bis heute. In Band 1 betrifft dies vor allem die im dritten und vierten Teil enthaltenen Grundlagen des objektiven, subjektiven und infrastrukturellen Verwaltungsrechts, die im Rahmen der aktuell anstehenden zahlreichen Transformationen des Rechts eine erhöhte Aufmerksamkeit erfahren und verdienen. Darin kommt zugleich die Wirklichkeitsorientierung des Verwaltungsrechts zum Ausdruck, das sich in der Beobachtung und Auseinandersetzung mit den Realstrukturen von Staat, Verwaltung und Gesellschaft weiterentwickeln sollte.

Ausgehend von diesem Selbstverständnis wurde die Neuauflage durch das Autorenteam nicht nur aktualisiert, sondern an vielen Stellen weiterentwickelt. Neben der Berücksichtigung der ökologischen und digitalen Transformation des Verwaltungshandelns wurden vor allem die in diesem Zusammenhang neu entstandenen Handlungskonzepte und Instrumente eingearbeitet.

Der Autorenkreis ist bei dieser Auflage unverändert geblieben, doch wurde die Verantwortung für die einzelnen Paragraphen an einer Reihe von Stellen verändert. Dies erschließt sich im Einzelnen aus den Angaben in der Inhaltsübersicht und in den Fußzeilen.

Die Autoren sind auch diesmal ihren Teams an den Professuren für die Unterstützung bei der Neubearbeitung und dem Erstellen der Verzeichnisse dankbar. *Maja Dombhöfer* und *Hannah van Elsbergen* haben im Rahmen der Paragraphen 20–28 und 32–35 bei der Aktualisierung mitgewirkt; *Maja Dombhöfer* zusätzlich noch im Rahmen der Paragraphen 44–57. Außerdem danken wir Frau *Bettina Dombhöfer* für die umsichtige Gesamtadministration der Neuauflage.

Hamburg, Halle, Speyer im Januar 2026

Rolf Stober
Winfried Kluth
Stefan Korte
Sven Eisenmenger

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 des Verwaltungsrechts	1
§ 2. Methodische Ausgangslage	14
§ 3. Der Begriff der öffentlichen Verwaltung	46
§ 4. Tätigkeitstypen und Tätigkeitsfelder der öffentlichen Verwaltung	59
§ 5. Tätigkeitsumfang der öffentlichen Verwaltung	72
§ 6. Träger und Subjekte öffentlicher Verwaltung	82

Zweiter Abschnitt. Historische und zeitgeschichtliche Grundlagen der öffentlichen Verwaltung

§ 7. Die Verwaltung in der Frühzeit und im Mittelalter	93
§ 8. Die Verwaltung im Stände- und Polizeistaat	97
§ 9. Die Verwaltung im bürgerlichen Rechtsstaat	102
§ 10. Die Verwaltung im totalitären „Führer“-Staat	108
§ 11. Die Verwaltung in der Deutschen Demokratischen Republik	112
§ 12. Die Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland	116

Dritter Abschnitt. Die Verwaltung in der Gegenwart und in der Zukunft

§ 12a. Die Verwaltung vor aktuellen und künftigen Herausforderungen	125
---	-----

Vierter Abschnitt. Europäisches Verwaltungsrecht

§ 13. Entwicklung, Begriff und normative Grundlagen des Europäischen Verwaltungsrechts	132
§ 14. Die Entwicklung der Europäischen Eigenverwaltung und ihres Verwaltungsrechts	142
§ 15. Das Europäische Verwaltungskooperationsrecht	153
§ 16. Übersicht zum Besonderen Unionsverwaltungsrecht und seiner Bedeutung für das Allgemeine Verwaltungsrecht	160

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	167
--	-----

Inhaltsübersicht

- § 18. Bundesverfassungsrechtliche Grundentscheidungen für die Verwaltung 168
§ 19. Landesverfassungsrechtliche Grundentscheidungen für die Verwaltung 187

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

- § 20. Die Verwaltung im System der Gewaltengliederung 192

Dritter Teil. Grundlagen des objektiven Verwaltungsrechts

Erster Abschnitt. Verwaltung und Recht

- § 21. Bedeutung und Systematisierung des Verwaltungsrechts 213
§ 22. Verwaltungsrecht und Gesamtrechtsordnung 217
§ 23. Rechtsformen der öffentlichen Verwaltung 244

Zweiter Abschnitt. Die Rechtsquellen der Verwaltung

- § 24. Allgemeine Erschließung der Rechtsquellen und ihre Abgrenzung 271
§ 25. Die Arten der Rechtsquellen 284
§ 26. Die Rangordnung der Rechtsquellen 302
§ 27. Der Geltungsbereich der Rechtsquellen 308
§ 28. Geltungsbedingungen, Prüfung und Auslegung geschriebener Rechtsquellen 314

Dritter Abschnitt. Rechtmäßigkeit und Spielräume der Verwaltung

- § 29. Das öffentliche Interesse 334
§ 30. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und Vorbehalt des Gesetzes 340
§ 31. Gesetzesgebundenheit und Verwaltungsspielräume 349

Vierter Teil. Grundlagen des subjektiven und des infrastrukturellen Verwaltungsrechts

Erster Abschnitt. Die Rechtssubjekte des Verwaltungsrechts

- § 32. Rechtssubjektivität, Rechtsstellung und Rechtsverhältnis 377
§ 33. Der Mensch als Person, Bürger und Grundrechtsträger 391
§ 34. Organisationen als Rechtssubjekte 407
§ 35. Die Vertretung im Verwaltungsrecht 414

Zweiter Abschnitt. Die rechtserheblichen Tatsachen

- § 36. Tatsachen, Tatbestand und Rechtsfolge 420
§ 37. Der zeitliche Aspekt des Verwaltungsrechts 428
§ 38. Der räumliche Aspekt des Verwaltungsrechts 437
§ 39. Der sachenrechtliche Aspekt des Verwaltungsrechts 452

Dritter Abschnitt. Verwaltungsrechtliche Verpflichtungen und Berechtigungen

- § 40. Begriff und Arten verwaltungsrechtlicher Verpflichtungen und Berechtigungen 455
§ 41. Verpflichtungen und Berechtigungen der Subjekte öffentlicher Verwaltung 460

§ 42. Verpflichtungen der Zivilpersonen, insbesondere die öffentlich-rechtlichen Lasten und Abgaben 465
§ 43. Berechtigungen der Zivilpersonen, insbesondere die subjektiven öffentlichen Rechte 490

Fünfter Teil. Grundlagen des Verwaltungshandelns

Erster Abschnitt. Verwaltungshandeln

§ 44. Zur Vielfalt und Typisierung des Verwaltungshandelns 519

Zweiter Abschnitt. Der Verwaltungsakt

§ 45. Bedeutung, Zulässigkeit und Begriff des Verwaltungsaktes 529
§ 46. Arten der Verwaltungsakte 561
§ 47. Nebenbestimmungen zu Verwaltungsakten 576
§ 48. Wirksamkeit und Rechtmäßigkeit von Verwaltungsakten 593
§ 49. Fehlerhafte Verwaltungsakte 618
§ 50. Bindungswirkung und Rechtskraft von Verwaltungsakten 643
§ 51. Widerruf und Rücknahme von Verwaltungsakten 649
§ 52. Behebung der Folgen von Verwaltungsakten 687

**Dritter Abschnitt. Verwaltungsrechtshandlungen ohne einseitigen
Regelungscharakter**

§ 53. Zusicherungen, Zusagen und rechtsgeschäft(sähn)liche Erklärungen . . . 700
§ 54. Verwaltungsrechtliche Verträge 709
§ 55. Verwaltungsrechtliche Schuldverhältnisse 743
§ 56. Verwaltungsrechtliche Pläne 764

Vierter Abschnitt. Tatsächliches Verwaltungshandeln

§ 57. Verwaltungsrealakte 774

Sechster Teil. Grundlagen des Verwaltungsverfahrens

§ 58. Begriff, Funktionen und Entwicklung des Verwaltungsverfahrens 787
§ 59. Gemeinsame Grundsätze aller Verfahrensarten 813
§ 60. Das allgemeine Verwaltungsverfahren 844
§ 61. Förmliches Verwaltungsverfahren, Kollegialverfahrensrecht und Kooperationsverfahrensrecht 881
§ 62. Das Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren 899
§ 63. Widerspruchsverfahren und Mediation 965

Sachverzeichnis 995

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 des Verwaltungsrechts (Stober)	1
I. Besonderheiten des Verwaltungsrechts	1
1. Bürgerliches Recht und Verwaltungsrecht	1
2. Strafrecht und Verwaltungsrecht	3
3. Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht	4
4. Verwaltungsrecht als Gemengelage von Vorschriften	4
II. Kodifikations- und Harmonisierungsstand des Verwaltungsrechts	5
1. Materiellrechtliche Teilkodifikationen	5
2. Verfahrensrechtliche Teilkodifikationen	7
III. Verwaltungsrecht und europäischer Verwaltungsraum	8
IV. Kodifikations- und Harmonisierungsstand des EU-Verwaltungsrechts	9
1. Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten	9
2. Kooperatives Verwaltungsrecht	9
3. Bereichsspezifische Kodifikationen	10
4. Vergaberechtliche Kodifikationen	11
V. Internationales und globales Verwaltungsrecht	12
VI. Verwaltungsrechtliche Textpublikationen	13
VII. DIN- und EN-Textpublikationen	13
VIII. Verwaltungsrechtliche Materialien, Literatur und Rechtsprechung	14
§ 2. Methodische Ausgangslage (Stober)	14
I. Verwaltungsrechtliche Konzepte	16
1. Konzeptkritik	16
2. Allgemeine Rechtsfindungskriterien	17
II. Verwaltungswissenschaftliche Konzepte	18
1. Staatswissenschaftliche (politische) Methode	19
2. Juristische Methode	19
3. Integrationsmethode	20
III. Verwaltungslehrekonzepte	21
1. Verwaltungslehre im engeren Sinne und Verwaltungspolitik	21
2. Verwaltungslehre im weiteren Sinne	22
IV. Verwaltungsrechtswissenschaftliche Konzepte	25
1. Allgemeiner Gegenstand der Verwaltungsrechtswissenschaft	25
2. Verwaltungsrechtsvergleichung	25
3. Verwaltungsrechtspolitik	26

Inhaltsverzeichnis

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	29
3. Begrenzung auf die juristische Methode	29
4. Zur Notwendigkeit klassischer Disziplinarität	30
VI. Anforderungen an ein modernes Verwaltungsrechtsleitbild	30
1. Systematisches Verwaltungsrecht	31
2. Transfer- und wirkungsorientiertes Verwaltungsrecht	32
3. Intra-, inter- und transdisziplinäres Verwaltungsrecht	34
4. Problematisierendes und interpretierendes Verwaltungsrecht	35
5. Reform-, modernisierungs- und innovationsorientiertes Verwaltungsrecht	36
a) Zum Reform- und Innovationsdruck	36
b) Zur Steuerung des Verwaltungsrechts	37
c) New Public Management und Neues Steuerungsmodell	38
d) Good Governance Konzepte	39
6. Werteorientiertes Verwaltungsrecht	41
7. Supranationales, transnationales, internationales und komparatives Verwaltungsrecht	42
a) Verwaltungsrecht im offenen Verwaltungsstaat und im europäischen Verwaltungsraum	42
b) Die Rolle der Verwaltungsrechtsvergleichung	44
§ 3. Der Begriff der öffentlichen Verwaltung (Stober)	46
I. Öffentliche Verwaltung im negativen und im positiven Sinne	47
1. Zur Problematik der Begriffsbestimmung der öffentlichen Verwaltung	47
2. Öffentliche Verwaltung im negativen Sinne	48
3. Positive und kombinierte Umschreibungsversuche	49
4. Rechtssystematische Begriffsannäherung	49
II. Öffentliche Verwaltung im materiellen Sinne	49
1. Der allgemeine Verwaltungsbegriff	49
a) Zur Wortbedeutung des Verwaltens	49
b) Waltende und erledigende Tätigkeit	50
2. Öffentliche Verwaltung als Besorgung öffentlicher Angelegenheiten	50
a) Inhaltliches Kriterium	51
b) Demokratisch organisierte Verwaltung als formelles Kriterium	51
3. Fremdbestimmte und fremdnützige Verwaltung	52
a) Zur Fremdbestimmtheit und zu den Spielräumen der Öffentlichen Verwaltung	52
b) Zur Fremdnützigkeit der Verwaltung	52
4. Zur Verantwortlichkeit und Kontrolle öffentlicher Verwaltung	53
5. Verwaltung und öffentliche Gewalt	53
III. Öffentliche Verwaltung im organisatorischen und formellen Sinne	54

IV. Verwaltungsbegriff und Europäische Union	55
V. Öffentliche Verwaltung im ökonomischen Sinne	55
1. Die sog. Neue öffentliche Verwaltung als Verwaltungsmanagement	55
2. Zur problematischen Betonung ökonomischer Verwaltungseffizienz	58
VI. Bedeutung der öffentlichen Verwaltung	58
§ 4. Tätigkeitstypen und Tätigkeitsfelder der öffentlichen Verwaltung (Stober)	59
I. Tätigkeitstypen der öffentlichen Verwaltung	59
1. Zur Problematik der Einteilung nach Tätigkeiten	59
2. Kennzeichnung der Tätigkeitsarten der Verwaltung	60
II. Einzelne Tätigkeitstypen	60
1. Binnen-, Netzwerk- und Außenverwaltung	60
2. Von der Ordnungsverwaltung bis zur wirtschaftenden Verwaltung	61
a) Die ordnende Verwaltung	61
b) Die leistende Verwaltung	62
aa) Infrastrukturverwaltung	62
bb) Gewährleistungsverwaltung	65
cc) Regulierungsverwaltung	66
dd) Sozial- und Förderungsverwaltung	67
c) Die planende Verwaltung	67
d) Die bewahrende und risikoorientierte Verwaltung	68
aa) Umwelt- und Kulturvorsorgeverwaltung	68
bb) Risikovorsorgeverwaltung	68
e) Die Bedarfsverwaltung	70
aa) Allgemeine Bedarfsverwaltung	70
bb) Vergabeverwaltung	70
f) Die wirtschaftende Verwaltung	71
3. Privatrechtliche und öffentlich-rechtliche, gebundene und gestaltende Tätigkeit	71
III. Mögliche Tätigkeitsfelder der öffentlichen Verwaltung	72
§ 5. Tätigkeitsumfang der öffentlichen Verwaltung (Stober)	72
I. Der Faktor Lebensbedingungen des Volkes	72
II. Der Faktor Befugnisse der Staats- und Verwaltungsführung	73
III. Der Faktor Engagement der Bevölkerung	74
IV. Der Faktor Unions- und Staatsziele	75
V. Der Faktor Finanzen	76
VI. Der Faktor Leistungsfähigkeit des Verwaltungspersonals	76
1. Öffentlicher Dienst und Beamtenethos	76
2. Ämterpatronage und Korruption	78
3. Leistungsgrenzen des Verwaltungspersonals	79
VII. Der Faktor Technik und Digitalisierung	80
1. Electronic Government als Ausdruck der Informationsgesellschaft	80
2. Verwaltungsinterne elektronische Verwaltung	81
3. Verwaltungsexterne elektronische Verwaltung	82

Inhaltsverzeichnis

§ 6. Träger und Subjekte öffentlicher Verwaltung (Stober)	82
I. Typisierung nach Bedeutungsgehalten	83
1. Träger öffentlicher Verwaltung im rechtselementaren Sinne	83
2. Träger öffentlicher Verwaltung im rechtstechnischen Sinne	83
3. Träger öffentlicher Verwaltung im funktionellen Sinne	84
II. Typisierung der Verwaltungsträger nach Erscheinungsformen	85
1. Verwaltung des Unionsrechts	85
a) Unionseigene Verwaltung	85
aa) Unmittelbare unionseigene Verwaltung	85
bb) Mittelbare unionseigene Verwaltung insbesondere durch Agenturen	86
b) Mitgliedstaatliche Verwaltung	88
2. Bundes- und Landesverwaltung, Verwaltungszusammenarbeit	89
III. Typisierung nach dem Grad der Abhängigkeit der Verwaltungsträger ..	89
1. Typen der Eigenverwaltung	90
2. Typen der Fremdverwaltung	91
IV. Typisierung nach Subjekten öffentlicher Verwaltung	92
1. Behörden	92
2. Organ- bzw. Amtswalter	92
V. Typisierung nach Hoheitssubjekten	93

Zweiter Abschnitt. Historische und zeitgeschichtliche Grundlagen der öffentlichen Verwaltung

§ 7. Die Verwaltung in der Frühzeit und im Mittelalter (Stober)	93
I. Zur Beschäftigung mit der Verwaltungsgeschichte	93
II. Verwaltungstypen der Frühzeit	94
1. Genarchien ohne Verwaltungsapparat	94
2. Genokratien und Despotien mit Verwaltungsapparat	94
III. Verwaltungstypen des Mittelalters	95
1. Die mittelalterliche Reichsverwaltung	95
2. Die fränkische Reichs- und Amtsverwaltung	95
3. Die feudale Verwaltung	96
4. Die städtische Verwaltung	97
§ 8. Die Verwaltung im Stände- und Polizeistaat (Stober)	97
I. Die Verwaltung im territorialen, ständischen Staat (14.–17. Jh.)	98
II. Der Übergang zur Wohlfahrtsverwaltung	99
1. Ius polittiae als gute Verwaltung	99
2. Kodifikationsbewegung	100
3. Die Herausbildung einer zentralisierten Verwaltung und eines Berufsbeamtentums	100
4. Polizeistaatliche Verwaltung und Untertanen	101
§ 9. Die Verwaltung im bürgerlichen Rechtsstaat (Stober)	102
I. Die Verwaltung im konstitutionell-liberalen Staat	102
1. Verfassungs- und gesetzgebundene Verwaltung	102
2. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und verwaltungsrechtliche Sonderverhältnisse	103

a) Infrastruktur- und Leistungsverwaltung 103
b) Rechtsstellung der Bürger 105
3. Ausbau der kommunalen Selbstverwaltung 105
II. Die Verwaltung im demokratisch-parlamentarischen Staat 106
1. Das Berufsbeamtentum als Fundament der Verwaltung 106
2. Staatsverwaltung als Leistungsträger 107
3. Fortbestand des überkommenen Verwaltungsrechts 107

§ 10. Die Verwaltung im totalitären „Führer“-Staat (Stober) 108
I. Der Staat als Vollzugsapparat einer Partei 108
1. Die Rolle der Präsidialregierungen 108
2. Nationalsozialistische Machtergreifung 109
II. Verwaltungsorganisation nach dem Führerprinzip 110
1. Aufbau einer einheitlichen parteiorientierten Verwaltung 110
2. Verwaltungsrecht im parteiideologischen Sinne 111

§ 11. Die Verwaltung in der Deutschen Demokratischen Republik (Stober) 112
I. Demokratischer Zentralismus und zentrale Verwaltungswirtschaft 112
II. Sozialistische Gesetzlichkeit und Verwaltungsrecht 114
III. Krise und Auflösung des sozialistischen Staats- und Verwaltungssystems 115

§ 12. Die Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland (Stober) 116
I. Verwaltung in Westdeutschland bis 1948 116
1. Verwaltung durch die Militärregierungen 116
2. Verwaltungsrechtliche Gesetzgebung 117
II. Entwicklung der Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland 118
1. Zum Verwaltungseinfluss des Verfassungsrechts 118
2. Zentrale Verwaltungsgesetze 119
III. Verwaltung und Wiedervereinigung 119
1. Rechtsgrundlagen der Wiedervereinigung 119
2. Ländergesetzgebung und Verwaltungsaufbauhilfe 120
3. Vereinigungsbedingte Verwaltungsaufgaben 121
IV. Verwaltung und Realisierung der Europäischen Union 122
1. Grundlagen des Europäischen Verwaltungsrechts 122
2. Weiterentwicklung des Europäischen Verwaltungsrechts 123
a) Von der EWG zur EG und zur EU 123
b) Die Rolle des Amsterdamer Vertrages 123
c) Der Vertrag von Nizza und die Grundrechtecharta 124
3. Vom Verfassungsvertrag zu dem Vertrag von Lissabon 124

Dritter Abschnitt. Die Verwaltung in der Gegenwart und in der Zukunft

§ 12a. Die Verwaltung vor aktuellen und künftigen Herausforderungen (Stober) 125
I. Zum schleichenden Wandel von Verwaltung und Verwaltungsrecht 125
II. Exemplarischer Blick auf aktuelle und künftige Herausforderungen 126

Vierter Abschnitt. Europäisches Verwaltungsrecht

§ 13. Entwicklung, Begriff und normative Grundlagen des Europäischen Verwaltungsrechts (Kluth)	132
I. Begriff eines Europäischen Verwaltungsrechts	132
1. Wechselwirkungen zwischen nationalem und europäischem Verwaltungsrecht im Spiegel der Rechtswissenschaft	132
2. Systematik und Begriffsklärungen	137
II. Normative Grundlagen des Europäischen Verwaltungsrechts	139
1. Verwaltungsverfassungsrecht der EU	139
2. Prinzipien des Unionsverwaltungsrechts	141
a) Äquivalenz – und Effektivitätsprinzip	141
b) Organisations- und verfahrensbezogene Vorgaben im Überblick	141
§ 14. Die Entwicklung der Europäischen Eigenverwaltung und ihres Verwaltungsrechts (Kluth)	142
I. Die Eigenverwaltung der Europäischen Union und ihre rechtlichen Grundlagen	142
1. Die Europäische Union als Verwaltungsorganisation	142
2. Die EU-Kommission als Verwaltungsorgan	143
a) Die Aufgaben der EU-Kommission zwischen Regieren und Verwalten	143
b) Die Organisationsstruktur der EU-Kommission im Verwaltungsbereich	144
c) Instrumente der strategischen Politiksteuerung	146
3. Die Europäischen Agenturen und weiteren Stellen der Unionsverwaltung	147
a) Primärrechtliche Verankerung	147
b) Ordnungspolitische Grundidee der Agentur	147
c) Erscheinungsformen und Organisationsstrukturen der Agenturen	148
II. Grundzüge eines Allgemeinen Verwaltungsrecht der Europäischen Union	149
1. Idee und Realisierbarkeit eines Europäischen Allgemeinen Verwaltungsrechts	149
2. Rechtsquellen	150
3. Rechtsgrundsätze und -prinzipien	151
4. Die Handlungsformen	152
§ 15. Das Europäische Verwaltungskooperationsrecht (Kluth)	153
I. Bedeutung der Verwaltungskooperation in der Europäischen Union ...	153
II. Rechtsgrundsätze der Verwaltungskooperation	154
1. Vertrauensgrundsatz	154
2. Wettbewerbsmodell	155
3. Aufsichts- und Weisungsrechte	155
4. Unterstützungsmaßnahmen nach Art. 197 II AEUV	155
III. Erscheinungsformen der Verwaltungskooperation	156
1. Vertikale und horizontale Verwaltungskooperation	156
2. Verwaltungskooperation in Agenturen und Netzwerken	156
3. Vollzugsverbund	157

4. Lenkungsverbund	158
5. Aufsichtsverbund	158
6. Informationsverbund	158
IV. Instrumente der Verwaltungskooperation	159
1. Beteiligungsrechte und -pflichten	159
2. Informationsrechte und -pflichten	159
3. Amts- und Rechtshilfe	159
4. Verwaltungsvereinbarungen	159
5. Mehrstufige Verwaltungsverfahren	159
6. Transnationale Verwaltungsakte	160

§ 16. Übersicht zum Besonderen Unionsverwaltungsrecht und seiner Bedeutung für das Allgemeine Verwaltungsrecht (Kluth)	160
I. Übersicht zur Entwicklung des Besonderen Unionsverwaltungsrechts	160
II. Bedeutung für das Allgemeine Verwaltungsrecht und seine Entwicklung	166

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)	167
I. Bindungswirkung	167
II. Anwendungsvorrang des Unionsrechts	167
III. Anpassungspflichten	168
IV. Aufsichtsinstrumente	168

§ 18. Bundesverfassungsrechtliche Grundentscheidungen für die Verwaltung (Stober)	168
I. Verfassungsrechtliche Ausgangslage	169
II. Grundrechte	170
III. Staatsziele und Staatsprinzipien	171
1. Bundesstaatsprinzip und Gemeinschaftsaufgaben	171
2. Demokratieprinzip	172
a) Legitimation der Amtswalter	172
b) Zulässigkeit und Grenzen der Mitbestimmung der Amtswalter	173
3. Republikprinzip	174
4. Das Prinzip des sozialen Rechtsstaates	174
a) Zur Konzeption des sozialen Rechtsstaates	174
b) Sozialer Rechtsstaat als formaler Rechtsstaat	175
aa) Zum Primat des Rechts	175
bb) Zum Grundsatz des Gesetzesvorrangs und zum Gesetzesvorbehalt	175
cc) Gesetzesvorbehalt und Leistungsverwaltung	176
dd) Gesetzesvorbehalt und Haushaltsgesetz	177
ee) Verwaltungsvorbehalte	177
c) Sozialer Rechtsstaat als gewaltengegliederter Rechtsstaat	178

Inhaltsverzeichnis

d) Sozialer Rechtsstaat als materialer Rechtsstaat	178
e) Sozialer Rechtsstaat als gestaltender Rechtsstaat	179
aa) Bedeutungsgehalte der Sozialstaatsklausel	179
bb) Das soziale Moment des Rechtsstaates	180
cc) Sozialstaat in der Dienstleistungs-, Informations- und Digitalgesellschaft	180
dd) Zur Rolle des Gesetzgebers	181
ee) Zur Rolle der Verwaltung	181
f) Grenzen des sozialen Rechtsstaates	181
g) Finanzierungsvorbehalt und Sozialabbau	182
5. Umweltprinzip	182
6. Selbstverwaltungsprinzip	184
7. Subsidiaritätsprinzip	184
8. Wirtschaftlichkeitsprinzip	185
9. Sicherheitsprinzip	185
IV. Organisationsmaximen für die Aufgabenerfüllung	186
§ 19. Landesverfassungsrechtliche Grundentscheidungen für die Verwaltung (Stober)	187
I. Verfassungsrechtliche Ausgangslage	187
II. Landesgrundrechte	189
III. Staatsziele und Staatsprinzipien	190
IV. Organisationsmaximen für die Aufgabenerfüllung	191
Zweiter Abschnitt. Die Stellung der Verwaltung in der Verfassungs- und Unionsordnung	
§ 20. Die Verwaltung im System der Gewaltengliederung (Eisenmenger)	192
I. Das System der Funktionenordnung und Gewaltengliederung	192
1. Zu den Begriffen Funktionenordnung und Gewaltengliederung ...	192
a) Zur Abgrenzungsfunktion des Gewaltenteilungsbegriffs	192
b) Die unionsweite Dimension der Gewaltengliederung	193
2. Modelle der Gewaltengliederung	194
a) Historische Modelle der Gewaltentrennung	194
b) Theoretische Modelle der Gewaltentrennung	194
3. Gewaltengliederung im geltenden Recht	195
4. Organisationsrechtliche und personelle Gewaltentrennung	196
5. Durchbrechung der Gewaltentrennung	196
6. Maßnahmen zur Gewaltenhemmung	197
7. Zur tatsächlichen Gewaltenverteilung im demokratisch- parlamentarischen Staat	198
II. Gesetzgebung und Verwaltung	198
1. Allgemeine Bemerkungen zum Verhältnis Gesetzgebung und Verwaltung	198
2. Gesetzgebung im materiellen und im formellen Sinne	199
3. Gesetzesabhängigkeit und Selbstständigkeit der Verwaltung	200
a) Funktionelle Überlegenheit der Gesetzgebung	200
b) Zur Eigenständigkeit der Verwaltung	200

III. Regierung und Verwaltung	202
1. Regierungsbegriffe	202
2. Regierung als materielle Staatstätigkeit	203
3. Regierung im organisatorischen Sinne	203
4. Regierung im formellen Sinne	204
5. Regierung und Fachministerien	204
6. Regierung und Verhältnis zu der Verwaltung	204
IV. Rechtsprechung und Verwaltung	204
1. Rechtsprechung im materiellen Sinne	205
a) Rechtsprechungsfunktion	205
b) Rechtsprechung als materielle Tätigkeit	205
c) Rechtsprechung im materiellen Sinne	206
2. Rechtsprechung als Richterlichkeit	206
a) Rechtsprechung als unabhängige Entscheidung	206
b) Rechtsprechung durch staatliche Gerichte	207
3. Rechtsprechung im formellen Sinne	208
4. Gerichtsverwaltung	208
5. Zur Justizverwaltung	209
6. Rechtsschutz und Rechtsweg	209
V. Trennung und Verflechtung von Rechtsprechung und Verwaltung	209
1. Ausnahmen vom Grundsatz der gegenseitigen Unaufhebbarkeit der Akte	209
2. Zur Bindungswirkung	210
a) Drittbindungswirkung	210
b) Tatbestandswirkung	210
c) Feststellungswirkung	211
d) Grenzen der Bindungswirkung	211
3. Inzidentprüfung und Musterverfahren	211
4. Gerichtskontrolle als Rechtskontrolle	212

Dritter Teil. Grundlagen des objektiven Verwaltungsrechts

Erster Abschnitt. Verwaltung und Recht

§ 21. Bedeutung und Systematisierung des Verwaltungsrechts

<i>(Eisenmenger)</i>	213
I. Zur Bedeutung des Rechts für die Verwaltung	213
II. Zur Systematisierung des Verwaltungsrechts	213
1. Zur Gliederung des Verwaltungsrechts	213
2. Allgemeines und Besonderes Verwaltungsrecht	214
a) Begriffe und Rechtsgebiete	214
b) Zur methodischen Behandlung des Allgemeinen und Besonderen Verwaltungsrechts	215
3. Verwaltungsverfahrensrecht und Verwaltungsprozessrecht	215
4. Ordnungswidrigkeitenrecht als Verwaltungsrecht	216
5. Europäisches und internationales Verwaltungsrecht	216

Inhaltsverzeichnis

§ 22. Verwaltungsrecht und Gesamtrechtsordnung (Eisenmenger) . . .	217
I. Einzelne Problemfelder	217
II. Verwaltungsrecht als öffentliches Recht	218
1. Historische und aktuelle Zweiteilung der Rechtsordnung	218
a) Entwicklung der Zweiteilung	218
b) Aktuelle Kritik und Notwendigkeit der Zweiteilung	219
2. Positivrechtliche Bedeutung der Unterscheidung	220
3. Verwaltungsrecht im weiteren und im engeren Sinne	221
III. Öffentliches Recht und Privatrecht	222
1. Allgemeine Zuordnung und Spezialregelungen	222
a) Materiellrechtliche Zuordnungen	222
b) Prozessuale Zuordnungen	222
2. Abgrenzungskriterien	223
a) Fehlende Klärung der Abgrenzungsproblematik	223
b) Einzelne Abgrenzungskriterien	223
3. Zuordnungslehre	225
a) Neuere Subjektstheorie, formale Sonderrechtstheorie	225
b) Materielle Sonderrechtstheorie	225
c) Die Anspruchsgrundlage als Abgrenzungskriterium	226
d) Der Staat als Privatrechtssubjekt	227
aa) Zur Qualifizierung der öffentlichen Auftragsvergabe	227
bb) Zur Qualifizierung des Tarifrechts	228
4. Zur Anwendbarkeit der Zuordnungslehre	228
a) Zuordnungslehre und Verwaltungstradition	228
b) Zuordnungslehre und Vermutungsregel	229
c) Zuordnungslehre und Sachzusammenhangstheorie	229
aa) Analoge bzw. rechtsgrundsätzliche Anwendung privatrechtlicher Normen im öffentlichen Recht	230
bb) Qualifikation von Nebenakten und Umkehrungsakten	231
cc) Qualifikation von Tathandlungen	232
dd) Qualifikation von Verträgen	233
ee) Abgabe und Widerruf von Erklärungen und Auskünften	234
ff) Private Verwaltungshilfe	235
gg) Vergabeverfahren	235
hh) Qualifikation von übertragenen Gewährleistungsaufträgen	236
d) Zuordnungslehre und gemischte Rechtsverhältnisse (Zweistufentheorie)	236
aa) Anwendungsbereich der Zweistufentheorie	236
bb) Zur Kritik und zur Praxis zweistufiger Rechtsverhältnisse	236
cc) Einstufige und zweistufige Rechtsverhältnisse	239
dd) Allgemeine Regeln für gemischte Rechtsverhältnisse	239
5. Verwaltungsrecht als Vorgabe für Zivilrecht	240
a) Begriff und Problematik der verwaltungsrechtlichen Vorgaben	240
b) Erscheinungsformen verwaltungsrechtlicher Einwirkungen	241
IV. Verwaltungsrecht und Strafrecht	242
1. Abgrenzung	242
2. Verwaltungsrecht als Vorgabe für Strafrecht	242

§ 23. Rechtsformen der öffentlichen Verwaltung (<i>Eisenmenger</i>)	244
I. Zur Differenzierung nach Rechtsformen	244
1. Zur Unterscheidung fiskalischer und hoheitlicher Handlungsformen	244
a) Verzicht auf das Verwaltungsprivatrecht?	244
b) Bedarf es einer Kategorie Privatverwaltungsrecht?	246
c) Fiskalisches und hoheitliches Handeln als Spiegelbild der Verwaltungsrealität	246
2. Zulässigkeits- und Rechtsfolgenfrage	247
II. Zur Wahlfreiheit und ihren Grenzen	248
1. Einzelne Ansätze	248
2. Zulässigkeit nach positivem Recht	248
a) Verwaltungsrecht und Privatrecht	248
b) Verwaltungsautonomie und öffentlich-rechtliche Bindungen	249
3. Positivrechtliche Wahlgrenzen	250
a) Vorschriften des Besonderen Verwaltungsrechts	250
aa) Ausgewählte Verwaltungssektoren	250
bb) Kommunalrecht	250
b) Zur Zulässigkeit der erwerbswirtschaftlichen Betätigung	254
aa) Randnutzungen und Annextätigkeit	254
bb) GATT/WTO und Unionsrecht	254
cc) Verfassungsrecht	255
c) Wahlfreiheit zwischen den Handlungsformen	256
4. Zweckmäßigkeit und Formenmissbrauch	256
III. Allgemeingültige Bindungen für die Verwaltung	257
IV. Privatrechtliche öffentliche Verwaltung	258
1. Motive für privatrechtliche öffentliche Verwaltung	258
2. Privatrechtliche und fiskalische Verwaltung	259
3. Zur Anwendung des Privatrechts	259
V. Arten privatrechtlicher öffentlicher Verwaltung	259
1. Fiskalische Teilnahme am Wirtschaftsleben	259
a) Generelle Geltung des Privatrechts	259
b) Grundrechtsbindung der fiskalischen Hilfstätigkeiten	260
c) Einfachgesetzliche Bindungen bei der Auftragsvergabe	261
aa) Rechtsgrundlagen	261
(1) Unterschwellenaufträge	261
(2) Oberschwellenaufträge	261
bb) Persönlicher Anwendungsbereich des Vergabeverfahrensrechts	263
cc) Unterschiedliche Bindungswirkung	263
dd) Anwendbarkeit des Verwaltungsverfahrenrechts	263
d) Unterwerfung unter das öffentliche Recht	263
2. Erwerbswirtschaftliche Betätigung	264
a) Generelle Geltung des Privatrechts	264
b) Grundrechtsbindung der erwerbswirtschaftlichen Betätigung	264
3. Verwaltungsprivatrecht	265
a) Verwaltungsprivatrecht als Handlungskategorie	265
b) Anwendungsbereich des Verwaltungsprivatrechts	265

Inhaltsverzeichnis

c) Verwaltungsprivatrechtliche Bindungen	266
aa) Grundrechtsbindung	266
bb) Weitere öffentlich-rechtliche Bindungen	266
cc) Verwaltungsverfahrenrechtliche Bindungen?	267
dd) Prozessuale Problematik	267
d) Privatrechtliche Besonderheiten und Bindungen	267
VI. Hoheitliche Verwaltung	268
1. Hoheitlich als Verwaltungsbegriff	268
2. Obrigkeitliche, schlicht-hoheitliche und schlichte Verwaltung	269
VII. Gemischte und gestufte Rechtsformen	270

Zweiter Abschnitt. Die Rechtsquellen der Verwaltung

§ 24. Allgemeine Erschließung der Rechtsquellen und ihre

Abgrenzung (<i>Eisenmenger</i>)	271
I. Probleme und Dimensionen der Rechtsquellenlehre	271
1. Zur Frage der Rechtsgrundlagen	271
2. Grundsatzfragen der Rechtsquellenlehre	272
3. Kooperatives und konsensuales Recht	273
4. Positives Recht	273
II. Der Gesetzesbegriff	274
1. Allgemeine Bedeutung des Gesetzesbegriffs	274
2. Juristische Bedeutung des Gesetzesbegriffs	274
3. Gesetz im materiellen Sinne	274
a) Rechtstheoretischer Rechtssatzbegriff	274
b) Materielle Gesetze im demokratischen Rechtsstaat	275
III. Zur Rechtsquellenqualität von Verwaltungsrichtlinien im interpersonalen Außenbereich	275
1. Verwaltungsrichtlinien als Rechtsquellenersatz	275
2. Zur Bedeutung und Rechtsproblematik von Verwaltungs- richtlinien	276
3. Ermächtigungsgrundlage zum Erlass von Verwaltungsrichtlinien	277
4. Verwaltungsrichtlinien und Verwaltungsvorbehalt	277
IV. Verwaltungsvorschriften als Rechtssätze der Verwaltung im intrapersonalen Bereich	278
1. Verwaltungsvorschriften als Hausgut der Verwaltung	278
2. Verwaltungsvorschriften als Innenrecht	278
3. Verwaltungsvorschriften und Verwaltungsvorbehalt	280
4. Verwaltungsvorschriften und Gehorsamspflicht	280
5. Auslegung und Selbstbindung von Verwaltungsvorschriften	280
6. Form- und Verfahrensvorschriften für den Erlass von Verwaltungsvorschriften	282
7. Verwaltungsvorschriften und Unionsrecht	282
8. Verwaltungsvorschriften und Internationales Verwaltungsrecht	283
V. Gesetz im formellen Sinne	283
1. Gesetze im Wege der Gesetzgebung	283
2. Gesetz im weiteren Sinne als Gesetzbuch	284

§ 25. Die Arten der Rechtsquellen (<i>Eisenmenger</i>)	284
I. Zur Vielfalt der Rechtsquellen	284
II. Die Rechtsgrundsätze	285
1. Rechtsgrundsätze als Ausdruck des Rechtsprinzips	285
a) Allgemeine Rechtsgrundsätze	285
b) Besondere Rechtsgrundsätze	286
c) Rechtsgrundsätze und europäisches Verwaltungsrecht	286
2. Rechtsgrundsätze als Rechtsquellen ohne Rechtssatzcharakter	287
3. Rechtsgedanken und Gesetzesgedanken	287
III. Die unions- und verfassungsgestaltenden Grundentscheidungen	287
1. Unions- und verfassungsgestaltende Grundentscheidungen als politische Grundwertungen	287
2. Unions- und verfassungsgestaltende Grundentscheidungen als Rechtsquellen	288
IV. Das Gewohnheitsrecht	288
1. Voraussetzungen für Gewohnheitsrecht	288
2. Gewohnheitsrecht als Nebenordnung	289
3. Erscheinungsformen des Gewohnheitsrechts	289
4. Observanz	290
5. Standesrichtlinien	291
V. Das Völkerrecht	291
VI. Das Richterrecht	291
1. Richterrecht mit Gesetzeskraft	291
2. Richterrecht ohne Gesetzeskraft	291
3. Richterrecht und Rechtsetzung	292
VII. Gesetze im materiellen und formellen Sinne	293
1. Systematisierung nach der Geltungskraft und den Verfassungsorganen	293
2. Systematisierung nach Bundes-, Landes- und Unionsrecht	294
a) Bundes- und Landesrecht	294
b) Unionsrecht	294
VIII. Rechtsverordnungen	295
1. Begriff und Bedeutung	295
2. Ermächtigung	295
3. Rang und derogative Kraft von Verordnungen	296
4. Inhaltliches Verhältnis von Verordnung und Gesetz	297
5. Verordnung und Erlassorgan	298
6. Formelle Rechtsverordnungen	298
IX. Delegierte Rechtsakte und Durchführungsakte	298
X. Öffentlich-rechtliche Satzungen	299
1. Begriff und Abgrenzung zu Geschäftsordnungen	299
2. Satzungsziele und Satzungsermächtigung	299
3. Satzungen und Verordnungen	300
4. Formelle, obligatorische und fakultative Satzungen	300
5. Bewehrung und Genehmigung von Satzungen	301
XI. Rechtsvereinbarungen	301

Inhaltsverzeichnis

§ 26. Die Rangordnung der Rechtsquellen (<i>Eisenmenger</i>)	302
I. Der Rangbegriff und die Einheit der Rechtsordnung	302
II. Der Rang des nicht geschriebenen Rechts und des Völkerrechts	303
III. Der Rang des Unionsrechts	304
IV. Innerstaatliche Rangordnung	306
V. Dezentrale Rangordnung	307
§ 27. Der Geltungsbereich der Rechtsquellen (<i>Eisenmenger</i>)	308
I. Die zeitliche Geltung	308
1. Inkrafttreten von Rechtsquellen	308
2. Außerkrafttreten von Rechtsquellen	309
3. Rückwirkung von Rechtsquellen	310
a) Rückwirkungsbegriffe	310
b) Rückwirkungsgrenzen	311
II. Die räumliche Geltung	312
III. Persönliche Geltung und transnationales Recht	312
IV. Internationales Verwaltungsrecht	313
§ 28. Geltungsbedingungen, Prüfung und Auslegung geschriebener Rechtsquellen (<i>Eisenmenger</i>)	314
I. Formelle und materielle Rechtmäßigkeit	314
1. Ordnungsgemäßes Verfahren	314
2. Ordnungsgemäße Ausfertigung	315
3. Ordnungsgemäße Verkündung	316
4. Gültige Ermächtigung und Widerspruchsfreiheit	318
5. Einhaltung allgemeiner Rechtsgrenzen	318
6. Bestimmtheit	319
II. Rechtsfolgen bei Verstößen	319
1. Nichtigkeit als Grundsatz	319
2. Andere Rechtsfolgen	320
III. Geltungsprüfung durch verwaltungsinterne Normenkontrolle	320
IV. Anwendung, Auslegung und Lückenergänzung	321
1. Die Erkenntnisakte der Rechtsanwendung	321
2. Auslegung und Lückenergänzung	322
3. Herkömmliche Argumentationsmethoden	323
a) Kein Konsens bei Auslegungsfragen	323
b) Einzelne Interpretationsmethoden	324
4. Zur Notwendigkeit des Methodenpluralismus im Verwaltungsrecht	328
a) Zur Kritik an den herkömmlichen Auslegungsmethoden	328
b) Topische Auslegungsmethode	328
c) Argumentationsmethode	330
5. Rechtsnormergänzung	331
6. Schlussverfahren bei der Auslegung und Lückenergänzung	331
V. Rechtsgewinnungsregeln	332
1. Rechtssatz-Ermittlung	332
2. Auslegung und Lückenergänzung bei der konkreten Rechtsanwendung	333

Dritter Abschnitt. Rechtmäßigkeit und Spielräume der Verwaltung

§ 29. Das öffentliche Interesse (Kluth)	334
I. Öffentliches Interesse als Grundsatz des Verwaltungsrechts	335
II. Begriff und Arten des Interesses	336
III. Die Interessenträger	336
IV. Der Begriff des öffentlichen Interesses	337
1. Allgemeine öffentliche Interessen	337
a) Tatsächliche öffentliche Gemeininteressen	337
b) Wahre öffentliche Gemeininteressen	337
c) Zur Kollision von Interessen	337
2. Besondere öffentliche Interessen	338
a) Plurale Interessen	338
b) Zur Kollision von allgemeinen und besonderen Interessen	338
3. Private Interessen	339
V. Öffentliches Interesse und Verwaltung	339
1. Gesetzliche und andere Interessenvorgaben für die Verwaltung	339
2. Berücksichtigung von Verwaltungsinteressen	339
3. Erhebliches öffentliches Interesse und Wohl der Allgemeinheit	339
4. Privatisierung öffentlicher Interessen	340
5. Interessenermittlung und Interessenentscheidung	340
§ 30. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und Vorbehalt des Gesetzes (Kluth)	340
I. Zum Erfordernis der Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit	341
1. Zur Realisierung materieller Rechtmäßigkeit	341
2. Zur Bindung der Verwaltung an die Verfassung	341
II. Negative Bedeutung der Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit, Gesetzesvorrang	342
1. Gesetzesvorrang und brauchbare Illegalität	342
2. Allgemeine Gebote und Verbote	342
a) Das Verbot der Verletzung gültiger Rechtssätze	343
b) Das Verbot von Kompetenzüberschreitungen	345
c) Bindungen aus der Wahrnehmung bestimmter Aufgaben	345
d) Verbot, die Aufgabenerfüllung anderer Staatsorgane zu behindern	345
3. Befugnisse der Verwaltung	346
III. Positive Bedeutung der Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit, Gesetzesvorbehalt	346
1. Dimensionen des Gesetzesvorbehaltes	346
2. Aufgaben und Befugnisermächtigung	347
3. Grundrechtswirkungen und -berührungen	348
4. Institutioneller Gesetzesvorbehalt	348
IV. Unionsrechtlicher Gesetzesvorbehalt	348
§ 31. Gesetzesgebundenheit und Verwaltungsspielräume (Kluth) ..	349
I. Verwaltung zwischen Bindung und Freiheit	349
1. Erscheinungsformen von Verwaltungsspielräumen	349
2. Zur Rechtsproblematik bei den Verwaltungsspielräumen	350
II. Gesetzlich bestimmt gebundene Verwaltung	351

Inhaltsverzeichnis

1. Bindung durch Formenstrenge und Legaldefinitionen	351
2. Rechtliche Nachprüfung und Bindung bei Verwaltungsfabrikaten . .	351
III. Gesetzlich unbestimmt gebundene Verwaltung	352
1. Zur Handhabung und Bedeutung unbestimmter Gesetzesbegriffe . .	352
a) Unbeschränkte gerichtliche Nachprüfung	352
b) Empirische Begriffe und Rechtsprechungs-begriffe	353
c) Typenbegriffe und technische Normbegriffe	353
d) Verfassungsrechtliche Beurteilung unbestimmter Rechtsbegriffe . .	354
2. Unbestimmte Gesetzesbegriffe und Beurteilungsspielräume	354
a) Entwicklung der Lehre vom Beurteilungsspielraum	354
b) Das Verhältnis der Rechtsprechung zum Beurteilungsspielraum . .	355
c) Kriterien für einen Beurteilungsspielraum der Verwaltung	356
d) Beurteilungsspielräume und Unionsrecht	356
e) Anerkannte Fallgruppen	357
3. Beurteilungsschranken und Beurteilungsüberprüfung	360
a) Beschränkte gerichtliche Überprüfung und Grundrechte	360
b) Maßstäbe der gerichtlichen Kontrolle	360
c) Rechtsfolgen bei Beurteilungsfehlern	361
IV. Gesetzlich ermessensgebundene Verwaltung	362
1. Zur Ermessensverwaltung	362
2. Ermessensbindung durch Soll-, Intentions- und Verteilungsvorschriften	363
3. Entschließungs- und Auswahlermessen	365
a) Einzelne Ermessensbegriffe	365
b) Ermessenseinräumung	365
c) Zur Gebundenheit des Ermessens	366
aa) Gesetzliche und andere Bindungen	366
bb) Unionsrechtliche Bindungen	367
4. Ermessensschranken und Ermessensüberprüfung	368
a) Keine gerichtliche Nachprüfung der Ermessensausübung	368
b) Nachprüfung von Ermessensfehlern	368
5. Einzelne Ermessensfehler	368
a) Ermessensüberschreitung	368
b) Ermessensunterschreitung	369
c) Ermessensmissbrauch	370
6. Anspruch und Ermessen	371
7. Ermessensreduzierung auf Null	371
V. Gestaltende und planende Verwaltung	372
1. Allgemeine Gestaltungsspielräume	372
2. Insbesondere Planungsspielräume	372
a) Besonderheiten der Verwaltungsplanung	372
b) Planungsschranken und Planungsüberprüfung	373
VI. Strukturelle Gemeinsamkeiten von Verwaltungsspielräumen	374

Vierter Teil. Grundlagen des subjektiven und des infrastrukturellen Verwaltungsrechts

Erster Abschnitt. Die Rechtssubjekte des Verwaltungsrechts

§ 32. Rechtssubjektivität, Rechtsstellung und Rechtsverhältnis

<i>(Eisenmenger)</i>	377
I. Rechtselementare Pflicht- und Rechtssubjektivität	377
II. Rechtstechnische Verpflichtungs- und Berechtigungssubjektivität	377
III. Arten positivrechtlicher Subjektivität	378
1. Rechtssubjektivität	378
2. Rechtsfähigkeit	378
3. Personen als Rechtssubjekte	379
a) Natürliche und juristische Personen	379
b) Privatpersonen und Zivilpersonen	380
IV. Die Rechtsstellung, insbesondere der Status	380
1. Die Rechtsstellung	380
2. Der allgemeine verwaltungsrechtliche Status	381
a) Passiver Status	381
b) Negativer Status	381
c) Positiver Status	382
d) Aktiver Status	382
e) Verfahrensrechtsstatus	382
f) Unionsrechtlicher Status	383
3. Besondere Rechtsstellungen	384
4. Verwaltungsrechtliche Sonderverhältnisse	384
a) Zur Erforderlichkeit verwaltungsrechtlicher Sonderverhältnisse ..	384
b) Grundrechte und Gesetzesvorbehalt bei verwaltungsrechtlichen Sonderverhältnissen	385
V. Rechtsverhältnisse	386
1. Personen- und sachenrechtliche Rechtsbeziehungen	386
2. Zum Institut des Verwaltungsrechtsverhältnisses	387
a) Zur Entwicklung des Verwaltungsrechtsverhältnisses	387
b) Zur Leistungsfähigkeit des Verwaltungsrechtsverhältnisses	388
c) Erscheinungsformen	389
aa) Erscheinungsformen des Allgemeinen Verwaltungsrechts ...	389
bb) Erscheinungsformen des Besonderen Verwaltungsrechts ...	390
cc) Erscheinungsformen des innerbehördlichen Verwaltungsrechts	390
3. Wirkungsfähigkeit und Zurechnungsfähigkeit	390
4. Handlungsfähigkeit als verwaltungsrechtliche Geschäftsfähigkeit ...	391

§ 33. Der Mensch als Person, Bürger und Grundrechtsträger

<i>(Eisenmenger)</i>	391
I. Person und Menschenwürde	392
II. Personenstandsrecht	392
III. Namensrecht	392
IV. Staatsangehörigkeit und Unionsbürgerschaft	393
V. Bedeutungsvielfalt der Grundrechte im Verwaltungsrecht	393

Inhaltsverzeichnis

VI. Gleichheitsgebote und Verwaltungsrecht	395
1. Allgemeiner Gleichheitssatz	395
a) Zur Problematik der Gleichheit	395
b) Rechtsanwendungsgleichheit	396
c) Rechtsetzungsgleichheit	397
2. Art. 3 II und III GG	398
3. Rechtliche Verschiedenheiten auf Grund des Bundesstaatsprinzips . .	399
4. Rechtliche Verschiedenheiten auf Grund des Lebensalters	399
5. Rechtliche Verschiedenheiten auf Grund der Staatsangehörigkeit . . .	402
a) Rechtsstellung von Staatenlosen und heimatlosen Ausländern . . .	402
b) Rechtsstellung von Unionsbürgern	403
c) Rechtsstellung von Ausländern	403
6. Rechtliche Verschiedenheiten aus anderen Gründen	405
7. Gleichheit und aktive Statusrechte	405
VII. Grundpflichten und Verwaltungsrecht	405
§ 34. Organisationen als Rechtssubjekte (<i>Eisenmenger</i>)	407
I. Nichtrechtsfähige und rechtsfähige Rechtssubjekte	407
1. Rechtssubjekte als Zuordnungs- und Zurechnungssubjekt	407
2. Juristische Personen des Privatrechts und Personengesellschaften . .	407
3. Juristische Personen des öffentlichen Rechts	408
II. Grundrechtsfähigkeit von Organisationen	409
1. Juristische Personen des und Personengesellschaften Privatrechts . .	409
2. Juristische Personen der öffentlichen Hand	410
a) Ausgangslage	410
b) Differenzierung nach dem Grad der Abhängigkeit vom Staat . . .	411
c) Unionsrechtliche Beurteilung	412
d) Grundrechtsfähigkeit und Aufgabenprivatisierung	412
3. Rechtsgebundenheit juristischer Personen	413
III. Entstehung und Beendigung juristischer Personen	413
IV. Stellung privatrechtlich nicht rechtsfähiger Organisationen	414
§ 35. Die Vertretung im Verwaltungsrecht (<i>Eisenmenger</i>)	414
I. Bedeutung und Erscheinungsformen der Vertretung im Verwaltungsrecht	414
1. Rechtsgrundlagen des Vertretungsrechts	414
2. Vertretungsbegriffe und Erscheinungsformen	414
II. Zulässigkeit und Grenzen der Vertretung im Verwaltungsrecht	415
1. Stellvertretung	415
2. Gesetzliche Vertretung	416
3. Vertretungsverbote	416
4. Vertreter ohne Vertretungsmacht	417
5. Verantwortlichkeit des Vertreters	417
6. Botenschaft	417
III. Zur Vertretung durch Organwalter	418
IV. Mittelbare Stellvertretung und Treuhandschaft	419
V. Vertreter des öffentlichen Interesses und Beauftragte	419

Zweiter Abschnitt. Die rechtserheblichen Tatsachen

§ 36. Tatsachen, Tatbestand und Rechtsfolge (Kluth)	420
I. Bedeutung und Erscheinungsformen von Tatsachen im Verwaltungsrecht	420
1. Bedeutung des Lebenssachverhaltes	420
2. Vermutungen und offensichtliche Tatsachen	421
3. Äußere und innere Tatsachen	421
II. Handlungsarten im Verwaltungsrecht und Auslegung von Willenserklärungen	422
1. Handeln als Tun, Dulden oder Unterlassen	422
2. Handeln nach der Art der Willensbetätigung und Auslegung von Willenserklärungen	422
a) Handlungs- und Erklärungstypen	422
b) Zur Auslegung von Willenserklärungen	423
c) Elektronische Willenserklärungen	424
3. Privat- und öffentlich-rechtliche Handlungen	424
4. Handlungen nach der Billigung durch das objektive Recht	425
III. Tatbestand, Verursachung und Verschulden im Verwaltungsrecht	425
1. Tatbestandsmomente	425
2. Die Verursachung von Tatbestandsmomenten	426
a) Bedingungs- und Adäquanztheorie	426
b) Relevanztheorie	426
3. Verschulden im Verwaltungsrecht	427
IV. Rechtsfolge im Verwaltungsrecht	428
§ 37. Der zeitliche Aspekt des Verwaltungsrechts (Kluth)	428
I. Zur Bedeutung des Zeitfaktors im Verwaltungsrecht	428
II. Zeitrechnung	429
III. Sonn- und Feiertage	430
IV. Fristen	431
1. Fristberechnung	431
2. Fristtypen	431
a) Unbedeutende und bedeutsame Fristen	431
b) Zeitablauf und Rechtserwerb	431
c) Zeitablauf und Rechtsverlust	432
d) Zeitablauf und Rechtsverfolgung	434
V. Vorläufige Regelungen, Verfahrensdauer und zeitliche Zukunftsverantwortung	436
VI. Vorläufiger verwaltungsrechtlicher Rechtsschutz	437
§ 38. Der räumliche Aspekt des Verwaltungsrechts (Kluth)	437
I. Bedeutung und rechtlicher Rahmen des Raumaspekts	437
II. Gesetzliche Messeinheiten	438
1. Messrecht	438
2. Eichrecht	439
3. Europäische Normierung	439
III. Behördliches Vermessungswesen	440
IV. Raumordnung und Raumplanung	441

Inhaltsverzeichnis

1. Raumplanung als Fach- und Gesamtplanung	441
2. Raumordnung in der Europäischen Union	442
3. Raumordnung im Bundesgebiet	443
4. Raumordnung in den Bundesländern	443
a) Landesplanung	443
b) Regionalplanung	444
5. Raumordnung in den Kommunen	445
a) Allgemeine städtebauliche Raumordnung	445
b) Besondere städtebauliche Raumordnung	447
c) Weitere raumordnungsrelevante Vorschriften	448
6. Gebietsreformen und Flurbereinigung	448
7. Verbesserung der Wirtschaftsstruktur	449
V. Gemeinschafts-, Staats- und Wirtschaftsgebiet	449
VI. Der räumliche Aspekt der Umwelt	449
1. Umweltschutz	449
2. Natur- und Landschaftsschutz	449
3. Weitere raumbezogene Umweltgesetze	450
VII. Denkmalschutz	450
VIII. Aufenthalt und Wohnsitz	451
§ 39. Der sachenrechtliche Aspekt des Verwaltungsrechts (Kluth) ...	452
I. Der rechtliche Rahmen der Sachen im Verwaltungsrecht	452
II. Einzelne Sachbegriffe	453
III. Öffentliche Sachen und öffentliches Sachenrecht	454
Dritter Abschnitt. Verwaltungsrechtliche Verpflichtungen und Berechtigungen	
§ 40. Begriff und Arten verwaltungsrechtlicher Verpflichtungen und Berechtigungen (Kluth)	455
I. Verpflichtungen und Berechtigungen als Konkretisierung von Rechtsverhältnissen	455
II. Zur Vernachlässigung der Pflichtendiskussion	456
III. Zum Begriff der Verpflichtung und der Berechtigung	456
1. Verpflichtungsbegriff	456
2. Berechtigungsbegriff	457
IV. Arten der Verpflichtungen und Berechtigungen	457
1. Positive und negative Verpflichtungen und Berechtigungen	457
2. Transitive und intransitive Verpflichtungen und Berechtigungen ...	458
3. Personale und sachbezogene Verpflichtungen und Berechtigungen ..	458
a) Personale Verpflichtungen und Berechtigungen	458
b) Sachbezogene Verpflichtungen und Berechtigungen	458
4. Höchstpersönliche und übertragbare Verpflichtungen und Berechtigungen	459
5. Ursprüngliche und ersatzweise Verpflichtungen und Berechtigungen	460
V. Zur Durchsetzbarkeit von Verpflichtungen und Berechtigungen	460

§ 41. Verpflichtungen und Berechtigungen der Subjekte öffentlicher Verwaltung (Kluth)	460
I. Begriff und Ausübungsgrundsätze	460
1. Begriff	461
2. Zuordnungssubjekte	461
3. Ausübungsgrundsätze	461
II. Verwaltungsrechtliche Verpflichtungen der Subjekte öffentlicher Verwaltung	461
III. Verwaltungsrechtliche Berechtigungen der Subjekte öffentlicher Verwaltung	462
1. Diskussionsstand und Gebrauchmachungspflicht	462
2. Rechtsetzungsberechtigung	462
3. Berechtigungen gegenüber anderen Verwaltungsträgern	463
4. Intrapersonale Berechtigungen	463
5. Abwehrberechtigung	463
IV. Übergang von Verpflichtungen und Berechtigungen der Subjekte öffentlicher Verwaltung	464
1. Einzelrechtsnachfolge	464
2. Gesamtrechtsnachfolge	464
3. Funktionsnachfolge	464
 § 42. Verpflichtungen der Zivilpersonen, insbesondere die öffentlich-rechtlichen Lasten und Abgaben (Kluth)	 465
I. Zur Ableitung von Verpflichtungen und Berechtigungen der Zivilpersonen	465
II. Allgemeine verwaltungsrechtliche Verpflichtungen	467
1. Begriff der verwaltungsrechtlichen Verpflichtung	467
2. Vielfalt der verwaltungsrechtlichen Verpflichtungen	467
III. Öffentliche Lasten als Oberbegriff	468
IV. Öffentliche Lasten als Naturalleistungen	468
1. Gemeine Naturallasten	468
2. Naturale Vorzugslasten	469
V. Öffentliche Lasten als Geldleistungen	469
1. Abgabebegriff und Bedeutung der Geldleistungen	469
2. Von der Steuer- zur Nutzerfinanzierung?	471
3. Steuern	471
4. Beiträge	472
5. Gebühren	474
a) Gebührenbegriff und Gebührengrundsätze	474
b) Verwaltungsgebühren	476
c) Benutzungsgebühren	477
d) Verwaltungsrechtliche Leistungsentgelte	479
e) Konzessionsabgaben (Verleihungsgebühren)	479
6. Sonderabgaben	480
7. Verbandslasten als eigenständige Abgabekategorie?	482
8. Preis- und Mengenlösungen	482
VI. Öffentliche Lasten als verwaltungsrechtliche Dienstbarkeiten	483
1. Begriff	483

Inhaltsverzeichnis

2. Öffentliche Baulasten	483
3. Sozialbindung verwaltungsrechtlicher Dienstbarkeiten	483
VII. Konkretisierung und Aktualisierung öffentlicher Lasten	483
1. Erfordernis einer gesetzlichen Ermächtigung	483
2. Konkretisierung öffentlicher Lasten	484
3. Aktualisierung öffentlicher Lasten	484
VIII. Persönliche Pflichterfüllung und Pflichtennachfolge	485
1. Persönliche Pflichterfüllung, Geldablösung und Ersatzpflichten	485
2. Pflichterfüllung bei Personenmehrheit	485
3. Pflichtennachfolge	486
a) Zur Frage der Übergangsfähigkeit	486
b) Einzel- und Gesamtrechtsnachfolge	487
IX. Öffentliche Lasten und Entschädigung	489
X. Rechtsfolgen von Pflichtverletzungen	489
§ 43. Berechtigungen der Zivilpersonen, insbesondere die subjektiven öffentlichen Rechte (Kluth)	490
I. Das Verhältnis des subjektiven zum objektiven Recht	491
1. Subjektive Rechte als Eckpfeiler des Verwaltungsrechts	491
2. Subjektive Rechte als negative Freiheit und positive Berechtigung	492
II. Grundeinteilung der subjektiven Rechte	492
III. Zur Abgrenzung von Berechtigungen und Reflexen	493
1. Die Unklarheit von Normen als Rechtsproblem	493
2. Der Schutzzweck als Hauptabgrenzungskriterium	493
3. Zur Interpretation des Schutzzwecks	494
4. Schutzzweckinterpretation und gesetzliche Vorgaben	495
5. Insbesondere zum Schutz Dritter	495
6. Zur Kritik der Schutznormtheorie	497
7. Schutznormtheorie und Unionsrecht	498
IV. Die Voraussetzungen einer Berechtigung im Sinne eines subjektiven Rechts	500
1. Erfordernis eines materiellen Gesetzes	500
2. Erfordernis eines bestimmten Tatbestandes	500
3. Erfordernis eines Berechtigten	502
a) Zur Bestimmung eines Berechtigten	502
b) Berechtigungen aus Verfahrensbeteiligungen	502
c) Zur Berechtigung von Verbänden	503
d) Berechtigte bei Berechtigungen von Subjekten öffentlicher Verwaltung	504
4. Erfordernis einer Begünstigung insbesondere aus dem Unionsrecht	505
a) Berechtigungen aus Entscheidungen und Verordnungen	505
b) Berechtigungen aus Richtlinien und Rahmenbeschlüssen	505
c) Berechtigungen aus Primärrecht	506
5. Berechtigungen aus völkerrechtlichen Verträgen	506
V. Das subjektive Recht im weiteren und im engeren Sinne	507
1. Unterschiedliche Weite von Berechtigungen	507
2. Weiter und enger Begriff des subjektiven öffentlichen Rechts	508
VI. Einräumungsberechtigungen	508

1. Faktische Interessen und Recht auf fehlerfreie Abwägung	508
2. Destination als Ermessensberechtigung	509
3. Volle Einräumungsberechtigung	510
a) Materielle Einräumungsberechtigungen	510
b) Verfahrens- und prozessrechtliche Einräumungsberechtigungen . .	510
4. Insbesondere zur Berechtigungsqualität von Jedermann- Verfahrensrechten	511
5. Verletzung von Einräumungsberechtigungen	512
6. Verwaltungsrechtliche Anwartschaften	512
VII. Ausübungsberechtigungen	512
1. Verwaltungsrechtlicher Besitzstand (Verstattungen und Gestattungen)	512
2. Volles subjektives öffentliches Recht	513
3. Verletzung von Ausübungsberechtigungen	514
4. Ausübungsberechtigung und Überwachung	514
VIII. Zum Berechtigungsverzicht	515
IX. Persönliche Rechtsausübung und Berechtigungsnachfolge (Einzel- und Gesamtnachfolge)	515
X. Rechtsbehelfe bei Beeinträchtigung von Berechtigungen	516
1. Rechtsbehelfe bei rechtswidriger Beeinträchtigung	516
2. Rechtsbehelfe bei rechtmäßiger Beeinträchtigung	517

Fünfter Teil. Grundlagen des Verwaltungshandelns

Erster Abschnitt. Verwaltungshandeln

§ 44. Zur Vielfalt und Typisierung des Verwaltungshandelns <i>(Korte)</i>	519
I. Zur Vielfalt und Offenheit der Verwaltungshandlungen	519
1. Zum Begriff des Verwaltungshandelns	519
a) Meinungsspektrum in der Literatur	519
b) Verwaltungshandeln und Verwaltungshandlung	520
c) Rechts- und Handlungsform	520
d) Auslegungsfragen	521
2. Verwaltungshandeln und Verwaltungsrechtsverhältnis	522
3. Wandel des Verwaltungshandelns	523
II. Typisierung von Verwaltungshandlungen	526
1. Formen des Verwaltungshandelns	526
2. Maßgeblichkeit des positiven Rechts	527

Zweiter Abschnitt. Der Verwaltungsakt

§ 45. Bedeutung, Zulässigkeit und Begriff des Verwaltungsaktes <i>(Korte)</i>	529
I. Zur Bedeutung des Verwaltungsaktes	529
1. Der Verwaltungsakt als klassische und zukunftsfähige Grundfigur . .	529
2. Einzelne Bedeutungsgehalte	530
a) Unions- und verfassungsrechtliche Bedeutung	531
b) Verwaltungsrechtliche Bedeutung	532
c) Prozessuale und verwaltungswissenschaftliche Bedeutung	532

Inhaltsverzeichnis

II. Zur sog. Verwaltungsaktbefugnis	533
1. Auslegung als maßgeblicher Anknüpfungspunkt	533
2. Bildung von Kategorien	535
III. Der formelle Verwaltungsakt	536
IV. Merkmale des Verwaltungsakts	536
1. Zum Verwaltungsaktmerkmal Behörde	537
a) Begriffliche Grundlegung	537
b) Abgrenzung zu verwandten Erscheinungsformen	538
c) Zur Behördenqualität von Religionsgesellschaften	538
d) Zur Behördenqualität von Gerichts- und Justizverwaltungen	540
2. Zum Verwaltungsaktmerkmal Verwaltungsrecht	541
a) Begriffliche Grundlegung	541
b) Zur Abgrenzung vom Privatrecht	541
c) Zur Abgrenzung von Regierungsakten	542
d) Zur Abgrenzung von Gnadenakten und Ehrungen	542
3. Zum Verwaltungsaktmerkmal Maßnahme	543
4. Zum Verwaltungsaktmerkmal Regelung	544
a) Begriffliche Grundlegung	544
aa) Elemente des Regelungsbegriffs	544
bb) Durchführungshandlungen	545
cc) Auskünfte	545
dd) Vorbereitende Maßnahmen	546
ee) Anschlussbehandlungen	547
ff) Nicht anordnende Erklärungen	549
b) Abgrenzung zu vorläufigen, vorsorglichen und teilweisen Regeln	550
aa) Vorläufige Maßnahmen	550
bb) Vorsorgliche Maßnahmen	552
cc) Teilregelungen	553
5. Zum Verwaltungsaktmerkmal Einzelfall	554
a) Begriffliche Grundlegung	554
b) Einzel- und Sammelverfügungen	554
c) Allgemeinverfügungen	555
aa) Bedeutung der Einordnung	555
bb) Personale Allgemeinverfügungen	555
cc) Sachbezogene Allgemeinverfügungen	556
dd) Benutzungsregelnde Allgemeinverfügungen	557
6. Zum Verwaltungsaktmerkmal Außenwirkung	557
a) Begriffliche Grundlegung	557
b) Behördenübergreifende Maßnahmen	558
aa) Organisationsakte	558
bb) Mehrstufige Verwaltungsakte	558
cc) Aufsichtsbehördliche Maßnahmen	559
dd) Rückwirkungen auf den Bürger	560
c) Sonderstatusverhältnisse	560
§ 46. Arten der Verwaltungsakte (Korte)	561
I. Zur Notwendigkeit einer Systematisierung	561
II. Differenzierung nach dem Inhalt	562

1. Gestaltende Verwaltungsakte	562
2. Feststellende Verwaltungsakte	563
3. Verhältnis von feststellenden und gestaltenden Verwaltungsakten	565
III. Differenzierung nach der rechtlichen Wirkung auf die Betroffenen	565
1. Begünstigende Verwaltungsakte	565
2. Belastende Verwaltungsakte	566
3. Verwaltungsakte mit sog. Doppelwirkung	567
IV. Differenzierung nach dem Grad der Gesetzesgebundenheit	567
1. Gebundene Verwaltungsakte	567
2. Ermessensabhängige Verwaltungsakte	568
3. Gesetzesfreie Verwaltungsakte	568
V. Differenzierung nach dem Zusammenhang mit anderen Rechtsakten	568
VI. Differenzierung nach der zeitlichen Wirkung	569
VII. Differenzierung nach dem formellen und materiellen Charakter	570
VIII. Differenzierung nach dem unmittelbaren Regelungsobjekt	570
IX. Differenzierung nach dem Erfordernis der Beteiligung Dritter	571
1. Antragsgebundene Verwaltungsakte	571
a) Grundlagen	571
b) Erlaubnis	572
c) Ausnahmebewilligung und Dispens	573
2. Zustimmungshängigkeit von Verwaltungsakten	574
3. Verwaltungsakt auf Unterwerfung	574
X. Differenzierung nach dem Planungscharakter	575
XI. Differenzierung nach der räumlichen Geltungskraft	575
§ 47. Nebenbestimmungen zu Verwaltungsakten (Korte)	576
I. Verwaltungsrechtliche Bedeutung der Nebenbestimmungen	576
II. Arten der Nebenbestimmungen	577
1. Der Katalog des § 36 II VwVfG	577
a) Befristungen	578
b) Bedingungen	578
c) Widerrufsvorbehalte	579
d) Auflagen	580
e) Auflagevorbehalte	581
2. Abgrenzung zu verwandten Rechtsfiguren	582
a) Modifizierende Auflage	582
b) Berichtigungsvorbehalte	583
c) Sicherheitsvorbehalte	583
III. Rechtsnatur der Nebenbestimmungen	583
IV. Zulässigkeit von Nebenbestimmungen	584
1. Spezialgesetzliche Rechtsgrundlagen	584
2. § 36 VwVfG als „Auffangrechtsgrundlage“?	585
a) Anfängliche Anordnungen	585
aa) Erfordernis einer Rechtsgrundlage	585
(1) Erlass einer Auflage	585
(2) Erlass anderer Nebenbestimmungen	585
bb) § 36 VwVfG als Rechtsgrundlage	586
(1) Gebundene Hauptverwaltungsakte, § 36 I VwVfG	586

Inhaltsverzeichnis

(2) Ermessensabhängige Hauptverwaltungsakte, § 36 II VwVfG	587
b) Nachträgliche Anordnungen	588
aa) Erfordernis einer Rechtsgrundlage	588
bb) § 36 VwVfG als Rechtsgrundlage	589
(1) Gebundene Hauptverwaltungsakte, § 36 I VwVfG	589
(2) Ermessensabhängige Hauptverwaltungsakte, § 36 II VwVfG	589
3. Anforderungen des § 36 III VwVfG	590
4. Allgemeine Anforderungen an die Rechtmäßigkeit	590
V. Rechtsschutzmöglichkeiten	591
1. Verwaltungsprozessrechtliche Implikationen	591
2. Materiell-rechtliche Implikationen	592

§ 48. Wirksamkeit und Rechtmäßigkeit von Verwaltungsakten

<i>(Korte)</i>	593
I. Zur Wirksamkeit von Verwaltungsakten	593
1. Begriff der Wirksamkeit	593
a) Äußere Wirksamkeit	594
aa) Allgemeine Grundsätze	594
bb) Nichtige Verwaltungsakte	594
cc) Nicht-Verwaltungsakte	595
dd) Scheinverwaltungsakte	595
b) Innere Wirksamkeit	596
2. Wirksamkeitsdauer	597
a) Beginn	597
aa) Voraussetzungen der Bekanntgabe	597
bb) Form der Bekanntgabe	598
cc) Wirksamkeitsvoraussetzung?	601
b) Wirksamkeit vor Bekanntgabe	602
c) Ende	602
3. Wirksamkeit und Rechtmäßigkeit	603
4. Wirksamkeit und Verbindlichkeit	604
5. Wirksamkeit und Vollziehbarkeit	604
6. Rechtswirksamkeit und Rechtmäßigkeit	605
II. Zur Rechtmäßigkeit von Verwaltungsakten	605
1. Rechtsgrundlage	605
2. Formelle Rechtmäßigkeit	606
a) Zuständigkeit	607
b) Verfahren	607
aa) Unparteilichkeit	607
bb) Erforderliche Mitwirkungshandlungen	608
cc) Anhörungspflichten	608
c) Form	610
aa) Formvorschriften	610
bb) Begründungspflicht	611
3. Materielle Rechtmäßigkeit	613
a) Tatbestand der Befugnisnorm	613

b)	Allgemeine Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	614
aa)	Bestimmtheit	614
bb)	Möglichkeit	615
c)	Zulässige Rechtsfolge	615
III.	Zum räumlichen Geltungsbereich von Verwaltungsakten	616
1.	Räumlicher Geltungsbereich Bundesgebiet	616
a)	Territorialprinzip und überregionale Verwaltungsakte	616
b)	Zur Fortgeltung von DDR-Verwaltungsakten	616
2.	Räumlicher Geltungsbereich Unionsgebiet	617
3.	Extraterritoriale Hoheitsakte	618
§ 49.	Fehlerhafte Verwaltungsakte (<i>Korte</i>)	618
I.	Der fehlerhafte Verwaltungsakt – ein Überblick	619
1.	Arten und Quellen möglicher Fehler	619
2.	Abstufung möglicher Fehler	619
II.	Der nichtige Verwaltungsakt	620
1.	Absolute Nichtigkeit, § 44 II VwVfG	620
2.	Relative Nichtigkeit, § 44 I VwVfG	622
a)	Der Negativkatalog des § 44 III VwVfG	622
b)	Schwerer und offensichtlicher Fehler im Sinne des § 44 I VwVfG	623
aa)	Anwendbarkeit im Falle unionsrechtlicher Überformung	623
bb)	Besonders schwerwiegender Fehler	623
(1)	Inhaltsfehler	624
(a)	Verletzung nationalen Rechts	624
(b)	Verletzung von Unionsrecht	625
(2)	Zuständigkeitsfehler	626
(3)	Formfehler	627
(4)	Verfahrensfehler	627
cc)	Offensichtlichkeit des Fehlers	627
3.	Teilnichtigkeit	628
III.	Der rechtswidrige Verwaltungsakt	629
1.	Einfache Fehlerhaftigkeit als Rechtswidrigkeit	629
2.	Zeitfragen	629
a)	Nachträgliche Änderungen der Sach- und Rechtslage	629
b)	Nachschieben von Gründen	630
3.	Konsequenzen der Rechtswidrigkeit	631
a)	Allgemeine Grundsätze	632
b)	Die Bestandssicherungsklauseln der §§ 45 ff. VwVfG	632
aa)	Heilung von Fehlern, § 45 VwVfG	632
(1)	Ratio Legis	632
(2)	Voraussetzungen	633
(a)	Allgemeine Voraussetzungen	633
(b)	Spezialfall unterlassene Anhörung	633
(3)	Rechtsfolge	634
(4)	Unionsrechtliche Implikationen	634
bb)	Unerheblichkeit von Fehlern, § 46 VwVfG	635
(1)	Ratio Legis	635

Inhaltsverzeichnis

(2) Anwendungsbereich	635
(3) Voraussetzungen	636
(a) Kreis der erfassten Mängel	636
(b) Entscheidungsbeeinflussende Wirkung	636
(c) Offensichtlichkeit	637
(4) Rechtsfolge	637
cc) Umdeutung fehlerhafter Verwaltungsakte, § 47 VwVfG	638
(1) Ratio Legis	638
(2) Abgrenzung	638
(3) Voraussetzungen	639
(4) Rechtsfolge	639
(5) Rechtsnatur	639
IV. Unrichtige Verwaltungsakte	640
1. Tatbestand	640
2. Rechtsfolgen	641
V. Unzweckmäßige Verwaltungsakte	642
VI. Fehlerhafte Rechtsbehelfsbelehrung	642
§ 50. Bindungswirkung und Rechtskraft von Verwaltungsakten	
<i>(Korte)</i>	643
I. Bindungswirkung	644
1. Positive Dimension	644
2. Negative Dimension	645
II. Formelle Rechtskraft, Unanfechtbarkeit	646
III. Materielle Rechtskraft, materielle Bindung, Feststellungswirkung	647
IV. Unionsrechtliche Überformungen	648
§ 51. Widerruf und Rücknahme von Verwaltungsakten <i>(Korte)</i>	649
I. Überblick über das geltende Recht	650
II. Die §§ 48 f. VwVfG als Grundnormen der Aufhebung von Verwaltungsakten	651
1. Grundlegende Weichenstellungen	651
a) Relevante Maßnahmen	651
b) Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts	652
c) Begünstigung und Belastung als Unterscheidungsmerkmal	654
2. Die Rücknahmeanforderungen des § 48 VwVfG	654
a) Rücknahme belastender Verwaltungsakte, § 48 I	655
b) Rücknahme begünstigender Verwaltungsakte	655
aa) Anwendbarkeit im Falle einschlägigen Fachrechts	655
bb) Rücknahme nach allgemeinem Verfahrensrecht	656
(1) An Hoheitsträger gerichtete Verwaltungsakte	656
(2) Sachbezogene Verwaltungsakte, § 48 I, III VwVfG	657
(3) Geldbezogene Verwaltungsakte, § 48 I, II VwVfG	658
c) Rücknahmepflicht und -ermessen	660
d) Rücknahmefolgen	661
aa) Primärebene	662
bb) Sekundärebene	662
3. Die Widerrufsansforderungen des § 49 VwVfG	663

a) Widerruf belastender Verwaltungsakte	663
b) Widerruf begünstigender Verwaltungsakte	664
aa) Widerrufsgründe des § 49 II VwVfG	664
(1) Zulässigkeit wegen Rechtsvorschrift oder Vorbehalts	664
(2) Zulässigkeit wegen nicht erfüllten Auflagenvorbehalts	664
(3) Zulässigkeit wegen nachträglicher Tatsachenänderung	665
(4) Zulässigkeit wegen nachträglicher Rechtsänderung	665
(5) Zulässigkeit wegen sonst drohender schwerer Nachteile	666
bb) Widerrufsgründe des § 49 III VwVfG	666
c) Widerrufspflicht und -ermessen	667
d) Widerrufsfolgen	668
aa) Primärebene	668
bb) Sekundärebene	669
4. Widerruf rechtswidriger Verwaltungsakte?	669
5. Beseitigungsverfahren	670
6. Beseitigungsfrist	670
a) Zielsetzung	670
b) Fristlänge	670
c) Auslegungsprobleme	671
aa) Institutioneller Bezugspunkt	671
bb) Inhaltlicher Bezugspunkt	671
cc) Zeitlicher Bezugspunkt	671
III. Erstattungsansprüche	672
IV. Beseitigung bei Drittbeteiligung	673
V. Wiederaufgreifen des Verfahrens	674
1. Verhältnis zu den §§ 48 f. VwVfG	674
2. Gründe für ein Wiederaufgreifen aus § 51 I VwVfG	676
a) Nachträgliche Änderung der Lage zugunsten des Betroffenen	676
b) Neue Beweismittel	677
c) Vorliegen von Wiederaufnahmegründen iSd § 580 ZPO	678
3. Zu den Stadien des Wiederaufgreifens des Verfahrens	679
a) Zulässigkeit des Antrags auf Wiederaufgreifen des Verfahrens	679
b) Begründetheit des Antrags auf Wiederaufgreifen des Verfahrens	679
c) Wiederaufgreifen des Verfahrens mit erneuter Sachentscheidung	680
4. Rückgriff auf die §§ 48 f. VwVfG	680
5. Rechtsschutz	681
VI. Beseitigung unionsrechtswidriger Verwaltungsakte	682
1. Rücknahme nach § 48 VwVfG	682
a) Belastende Verwaltungsakte	682
b) Begünstigende Verwaltungsakte	683
aa) Denkbare Szenarien	683
bb) Konsequenzen für die Rücknahme bzw. die Rückforderung	684
cc) Verfahrensrechtliche und prozessuale Konsequenzen	685
2. Widerruf nach § 49 VwVfG	686
§ 52. Behebung der Folgen von Verwaltungsakten (Korte)	687
I. Dogmatische Herleitung	688
II. Anwendungsbereich	689

Inhaltsverzeichnis

III. Anspruch entstanden	690
1. Voraussetzungen	690
2. Ausschlussgründe	692
a) Unmöglichkeit der Folgenbeseitigung	692
b) Unzulässigkeit der Folgenbeseitigung	692
c) Unzumutbarkeit der Folgenbeseitigung	693
3. Rechtsfolgen	693
4. Anspruchsgegner	695
IV. Anspruch untergegangen	695
V. Verjährung des Folgenbeseitigungsanspruchs	695
VI. Verhältnis zu anderen Rechtsinstituten	695
1. Folgenbeseitigungs- und Unterlassungsanspruch	696
2. Folgenbeseitigungs- und Erstattungsanspruch	696
3. Folgenbeseitigungs- und Folgenersatzanspruch	696
4. Folgenbeseitigungs- und Herstellungsanspruch	697
a) Herkunft und Herleitung	697
b) Voraussetzungen und Rechtsfolge	697
c) Übertragbarkeit	698
5. Folgenbeseitigungsanspruch und Folgenbeseitigungslast	699

Dritter Abschnitt. Verwaltungsrechtshandlungen ohne einseitigen Regelungscharakter

§ 53. Zusicherungen, Zusagen und rechtsgeschäft(sähn)liche Erklärungen (Korte)	700
I. Zusicherung	700
1. Bedeutung	700
2. Voraussetzungen	701
3. Rechtsnatur	702
4. Abgrenzung zu verwandten Rechtsinstituten	702
5. Wirksamkeit	703
a) Anforderungen des § 38 I 1 VwVfG	703
b) Anforderungen der §§ 44, 48 f. VwVfG	704
c) Änderung der Sach- und Rechtslage	704
6. Rechtmäßigkeit	705
II. Zusage	705
1. Regelungsdichte und Erscheinungsformen	706
2. Rechtsnatur	706
3. Erhöhter Verbindlichkeitsanspruch?	706
4. Wirksamkeit	707
III. Rechtsgeschäft(sähn)liche Erklärungen	708
1. Rechtsgeschäftsähnliche Erklärungen	708
2. Rechtsgeschäftliche Willenserklärungen	708
3. Umgang mit Irrtümern	709
§ 54. Verwaltungsrechtliche Verträge (Korte)	709
I. Bedeutung	710
II. Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht	711
III. Maßgebliche Vorschriften	713

1. Anwendungsbereich der §§ 54 ff. VwVfG	713
a) Geltungskraft des Verwaltungsverfahrensrechts	713
aa) Handeln einer Behörde, § 1 I VwVfG	713
bb) Legalausnahmen	714
(1) Steuerrecht	714
(2) Sozialrecht	714
(3) Wirksamkeitsvoraussetzungen	715
b) Abgrenzung zum Verwaltungsaktsrecht	715
c) Erfordernis eines Verwaltungsvertrages	716
aa) Abgrenzung zu Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen	716
bb) Abgrenzung zum zivilen Vertragsrecht	717
2. Bedeutung des Fachrechts	718
a) Baurecht	718
b) Private Auftragsverwaltung	719
c) Gebühren- und Beitragsrecht	719
d) Wirtschaftsverwaltungsrecht	719
e) Umweltrecht	720
f) Beamten- und Dienstrecht	720
3. Rückgriff auf das Verwaltungsverfahrenrecht im Übrigen	720
4. Rückgriff auf das Zivilrecht	721
5. Reformbedarf	722
IV. Rechtliche Anforderungen	723
1. Anforderungen an den Vertragsschluss	723
a) Angebot und Annahme	723
b) Bedeutung des Gesetzesvorbehalts	724
2. Anforderungen an den Vertragsgegenstand	724
a) Bedeutung des Gesetzesvorzugs	724
b) Formell-rechtliche Anforderungen	725
aa) Zuständigkeit	725
bb) Verfahren	725
cc) Form	726
c) Materiell-rechtliche Anforderungen	728
aa) Vertrag als zulässige Handlungsform	728
bb) Zulässiger Vertragsinhalt	728
(1) Mögliche Vertragsarten	728
(a) Differenzierung nach dem Verhältnis der Parteien	729
(aa) Koordinationsrechtlicher Verwaltungsvertrag	729
(bb) Subordinationsrechtlicher Verwaltungsvertrag	729
(cc) Kooperationsrechtliche Verträge	730
(b) Differenzierung nach der Art der Leistungsbeziehung	730
(aa) Vergleichsvertrag	730
(bb) Austauschvertrag	731
(2) Inhaltliche Anforderungen	732
(a) Anspruch auf behördliche Leistung	732
(b) Ermessensabhängige behördliche Leistung	732
(aa) Leistungsbezogene Anforderungen	733
(bb) Gegenleistungsbezogene Anforderungen	733
V. Fehlerfolgen	734

Inhaltsverzeichnis

1. Exklusivität des § 59 VwVfG	734
2. Voraussetzungen des § 59 VwVfG	735
a) Systematik der Nichtigkeitsgründe	735
b) Nichtigkeitsgründe des § 59 II VwVfG	736
aa) Nichtigkeit eines alternativen Verwaltungsakts	736
bb) Nichtigkeit aufgrund von Fehlerkenntnis	736
cc) Nichtigkeit eines Vergleichsvertrags	736
dd) Nichtigkeit wegen unzulässiger Gegenleistung	737
c) Nichtigkeitsgründe des § 59 I VwVfG	737
aa) Anwendungsbereich	737
bb) Insbesondere: Verbotsgesetze iSd § 134 BGB	737
VI. Umgang mit unwirksamen Verträgen	740
VII. Umgang mit wirksamen Verträgen	741
1. Durchsetzung der Leistungspflichten	741
2. Unterwerfungsklausel	742
3. Vertragsanpassung und -kündigung	742
§ 55. Verwaltungsrechtliche Schuldverhältnisse (Korte)	743
I. Begriff	744
II. Anwendbare Rechtsvorschriften	745
III. Bedeutung	746
IV. Erscheinungsformen	746
1. Begründung durch Verwaltungsakt	746
2. Begründung durch verwaltungsrechtliche Willenserklärung	747
3. Begründung durch verwaltungsrechtlichen Vertrag	747
4. Begründung durch auftragsähnliche oder schlechte Geschäftsführung	748
5. Begründung durch Geschäftsführung ohne Auftrag	748
a) Rechtsnatur	749
b) Erscheinungsformen	749
aa) Handeln eines Hoheitsträgers für einen anderen	749
bb) Handeln eines Hoheitsträgers für ein Privatrechtssubjekt	750
cc) Handeln eines Privatrechtssubjekts für einen Hoheitsträger	751
dd) Handeln eines Privatrechtssubjekts für ein anderes	752
V. Allgemeine Regeln verwaltungsrechtlicher Schuldverhältnisse	752
1. Regeln über verwaltungsrechtliche Erklärungen	753
2. Regeln über verwaltungsrechtliche Leistungsstörungen	753
a) Rechtsgrundlagen	753
b) Pflichtverletzungen	754
c) Haftung und Verschulden	754
d) Zur Anwendbarkeit des § 278 BGB	755
e) Zinsansprüche	755
3. Regeln über die verwaltungsrechtliche Erfüllung	756
a) Aufrechnung	756
b) Zurückbehaltungsrecht	757
4. Regeln über rechtsgrundlose Leistungen	758
a) Erscheinungsformen	758
b) Rechtsgrundlagen	758
c) Anwendbarkeit	759

d) Voraussetzungen	760
aa) Anspruch entstanden	760
(1) Tatbestand	760
(2) Verhältnis zu anderen Ansprüchen	761
(3) Ausschluss	761
(4) Rechtsfolge	762
(5) Anwendbarkeit des § 818 III BGB	762
(a) zugunsten der Verwaltung	762
(b) zugunsten eines Privatrechtssubjekts	762
bb) Anspruch untergegangen/durchsetzbar	763
VI. Verjährung	763
VII. Geltendmachung	764
§ 56. Verwaltungsrechtliche Pläne (Korte)	764
I. Begriff	765
II. Erscheinungsformen	766
1. Wirtschaftlich-soziologische Differenzierungskriterien	766
2. Rechtliche Differenzierungskriterien	767
a) Wirkungsrichtung	767
b) Planungsermessen	767
c) Rechtliche Verbindlichkeit	767
III. Rechtsnatur	768
1. Gesetzlich geregelte Fälle	768
a) Pläne als Verwaltungsakte	768
b) Pläne als Rechtssätze	769
c) Vertragliche Pläne	769
d) Pläne als schlichtes Verwaltungshandeln/Realakt	770
e) Verwaltungsinterne Pläne	770
2. Umgang mit Zweifelsfällen	770
IV. Planzulässigkeit und Rechtmäßigkeit	771
1. Einfaches Recht	771
2. Verfassungsrecht	772
3. Unionsrecht	772
V. Individualansprüche auf oder aus Planung	772
VI. Verwaltungsrechtliche Pläne und Rechtsschutz	773
Vierter Abschnitt. Tatsächliches Verwaltungshandeln	
§ 57. Verwaltungsrealakte (Korte)	774
I. Bedeutung	775
II. Strukturierung des Verwaltungsrealhandelns	777
1. Fallgruppenbildung	777
a) Verrichtungen	777
b) Wissenserklärungen	778
c) Durchführungs- und Vorbereitungshandlungen	779
2. Informelles Verwaltungshandeln	779
a) Inhalt	780
b) Einordnung	780
III. Rechtmäßigkeit	782

Inhaltsverzeichnis

1. Gesetzesvorbehalt	782
2. Gesetzesvorrang	783
3. Anwendbarkeit allgemeiner Rechtsvorschriften	784
IV. Konsequenzen der Rechtswidrigkeit	785

Sechster Teil. Grundlagen des Verwaltungsverfahrens

§ 58. Begriff, Funktionen und Entwicklung des

Verwaltungsverfahrens (<i>Kluth</i>)	787
I. Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensrecht	788
II. Die rechtssystematische Stellung des Verwaltungsverfahrensrechts	792
1. Die Eigenständigkeit des Verwaltungsverfahrens als Ausdruck der Eigenständigkeit der Exekutive	792
2. Verfassungsrechtliche Einwirkungen auf das Verwaltungs- verfahrensrecht	793
a) Gesetzesbindung und Rechtsstaatsprinzip	793
b) Grundrechtsschutz im und durch Verfahren	794
3. Verwaltungsverfahrensrecht und materielles Verwaltungsrecht	795
4. Verwaltungsverfahrensrecht und Verwaltungsorganisationsrecht	796
5. Verwaltungsverfahren und Haushaltsverfahrensrecht	797
6. Verwaltungsverfahrensrecht und Verwaltungsprozessrecht	798
7. Auswirkungen der Nutzung elektronischer Kommunikationsmedien – Electronic Government	798
a) Allgemeine Einordnung und Dimensionen	799
b) Regelungen der Verwaltungsverfahrensgesetze und des EGoVG ..	800
c) Auswirkungen auf die Arbeitsabläufe der Verwaltung	803
d) Verwaltungsexterne Auswirkungen	805
8. Einwirkungen des Unionrechts	806
9. Bedeutung der Rechtsvergleichung für das Verwaltungs- verfahrensrecht	808
III. Die einzelnen Funktionen des Verwaltungsverfahrensrechts	809
IV. Der Anwendungsbereich der Verwaltungsverfahrensgesetze und die spezialgesetzlichen Regelungen des Verwaltungsverfahrens	810
V. Rechtspolitische Perspektiven	813

§ 59. Gemeinsame Grundsätze aller Verfahrensarten (*Kluth*) 813 |

I. Übergreifende Verfahrensgrundsätze	814
1. Einordnung und Aufgabe	814
2. Verfahrensherrschaft und Verfahrensermessen	815
3. Transparenz und Vorhersehbarkeit	815
4. Verhältnismäßigkeit als Verfahrensprinzip	816
5. Effizienz und Zügigkeit	816
6. Gleichbehandlung und Waffengleichheit	817
7. Ausschluss wegen Befangenheit	818
a) Bedeutung der Befangenheitsvorschriften	818
b) Betroffene Personengruppen	819
c) Reichweite des Verbots	820
d) Rechtsfolgen im Falle einer Nichtbeachtung	820

e) Besorgnis der Befangenheit	821
8. Datenschutz und Geheimhaltung	822
II. Subjekte des Verwaltungsverfahrens	823
1. Das Verfahrensrechtsverhältnis als Ordnungsrahmen	823
2. Träger und Organe der öffentlichen Verwaltung	824
3. Beteiligte	825
a) Beteiligungsfähigkeit	825
b) Handlungsfähigkeit	827
c) Pflichtige und fakultative Beteiligte des Verwaltungsverfahrens	827
d) Bevollmächtigte und Beistände	830
e) Die Mitwirkung anderer Behörden	831
III. Maßgeblichkeit der Verwaltungsverfahrensgesetze bei der Beauftragung Privater und im Vergabeverfahrensrecht	831
1. Befund und verfahrensrechtliche Problematik	831
2. Auswahl der privaten Kooperationspartner und Vergabeverfahren	834
a) Allgemeine verfahrensrechtliche Einordnung	834
b) Geltung des Vergaberechts für die Beauftragung Privater	835
c) Vergabeverfahren oberhalb der Schwellenwerte nach GWB	837
d) Vergabeverfahren unterhalb der Schwellenwerte nach der Unterschwellenvergabeordnung	841
3. Anforderungen an das Handeln und Verfahren der privaten Kooperationspartner	843
4. Verfahrensrechtliche Pflichten bei der Übernahme von Produkten	843
§ 60. Das allgemeine Verwaltungsverfahren (Kluth)	844
I. Verfahrenseröffnung und Verfahrensbeendigung	845
1. Die Verfahrenseröffnung	845
a) Grundsätze	845
b) Verfahrenseröffnung durch Antrag	846
c) Verfahrenseröffnung von Amts wegen	851
2. Die Bestimmung der Verfahrensart und die Verfahrensgestaltung	851
3. Die Verfahrensbeendigung	852
4. Die Aussetzung des Verfahrens	853
II. Verfahrensgrundsätze	853
1. Untersuchungsgrundsatz	853
a) Rechtsgrundlage und Anwendungsbereich	853
b) Zielvorgabe und Problematik der Sachaufklärung	853
c) Art und Umfang der Sachverhaltsermittlung	855
d) Mitwirkungslast der Betroffenen	856
e) Beweismittel und Beweisverfahren	858
f) Sachverhalts- und Beweismittelwürdigung	858
g) Beweisführungslast und materielle Beweislast	859
2. Anhörung Beteiligter	860
a) Funktionen der Anhörung und Abgrenzung zu anderen Beteiligungsformen	860
b) Pflicht zur Anhörung	861
c) Gegenstand der Anhörung	865
d) Zeitpunkt und Form der Anhörung	866

e) Möglichkeiten des Absehens von der Anhörung und Anhörungsverbot	866
f) Nachholung einer unterlassenen Anhörung	868
3. Aktenführung und Akteneinsicht	870
a) Funktion und Einordnung der Akteneinsicht	870
b) Gegenstand der Akteneinsicht	871
c) Inhalt und Form des Einsichtsanspruchs	871
d) Folgen der Verweigerung der Akteneinsicht	872
4. Behördliche Beratungs-, Hinweis- und Auskunftspflichten	872
a) Funktion und Einordnung der Regelung	872
b) Beratung	873
c) Auskunft	873
d) Rechtsfolgen einer Pflichtverletzung	874
5. Amtssprache	874
6. Fristen, Termine, Wiedereinsetzung in den vorigen Stand	875
a) Fristen und Termine	875
b) Wiedereinsetzung in den vorigen Stand	876
III. Das Verfahren über die einheitliche Stelle	877
1. Grundgedanke eines One-Stop-Verwaltungsverfahrens	878
2. Allgemeine Verfahrensrechtliche Anforderungen und Auswirkungen von One-Stop-Verwaltungsverfahren	878
3. Die Regelungen in §§ 71a ff. VwVfG	879
§ 61. Förmliches Verwaltungsverfahren, Kollegialverfahrensrecht und Kooperationsverfahrensrecht (Kluth)	881
I. Anwendungsbereich des förmlichen Verwaltungsverfahrens	881
II. Verfahrenseröffnung	883
III. Mitwirkung von Zeugen und Sachverständigen	884
IV. Anhörung Beteiligter	885
V. Mündliche Verhandlung	886
1. Pflicht zur Durchführung einer mündlichen Verhandlung	886
2. Verlauf der mündlichen Verhandlung	887
3. Entscheidung ohne mündliche Verhandlung	888
VI. Die Entscheidung im förmlichen Verwaltungsverfahren	888
VII. Das Kollegialverfahrensrecht in Ausschüssen und anderen Kollegialgremien	889
1. Begriff und Erscheinungsformen des Kollegialgremiums	889
2. Einzelheiten des Kollegialverfahrensrechts	891
3. Fehlerfolgen im Kollegialverfahrensrecht	896
a) Zuständigkeitsfehler	896
b) Verfahrensfehler	897
4. Rechtsschutz im Kollegialverfahrensrecht	897
5. Förmliche Verwaltungsverfahren vor Ausschüssen	897
VIII. Kooperationsverfahrensrecht bei der Verfahrensbeteiligung anderer Behörden	898
1. Beteiligung anderer deutscher Behörden	898
2. Beteiligung der Behörden anderer Staaten	898
3. Beteiligung von Stellen der Europäischen Union	899

§ 62. Das Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren

<i>(Kluth)</i>	899
I. Planfeststellung im System verwaltungsrechtlicher Handlungsformen ..	901
1. Bedeutung und Eigenart der Planfeststellung	901
2. Rahmenbedingungen der Planung als Verwaltungsaufgabe	901
3. Planfeststellungsverfahren und Fachplanungsrecht	903
a) Rahmenbedingungen und Entwicklung des Fachplanungsrechts	903
b) Systemmerkmale des Fachplanungsrechts	907
4. Einordnung und Abgrenzung der Planfeststellung	908
a) Begriffsbestimmungen und Abgrenzung zu anderen Handlungsformen	908
aa) Allgemeine Einordnung	908
bb) Verhältnis zu anderen Verfahrensarten und Planungsstufen ..	909
cc) Voraussetzungen der Anwendbarkeit der §§ 72–78 VwVfG ..	910
dd) Geltung der übrigen Vorschriften des VwVfG	910
b) Die Struktur des Planfeststellungsverfahrens im Überblick	910
c) Die Plangenehmigung – Überblick	911
II. Rechtsbindung und planerischer Abwägungsspielraum	912
1. Übersicht	912
2. Träger der planerischen Gestaltungsfreiheit	912
3. Einordnung der Planungskompetenz von Vorhabenträger und Planfeststellungsbehörde	915
III. Die Konzentrationswirkung der Planfeststellung	916
1. Funktion und Bedeutung	916
2. Die Bestimmung der Konzentrationswirkung der Planfeststellung ..	917
IV. Verfahrensrechtliche Anforderungen an die Planfeststellung	918
1. Rechtsschutz durch Verfahren und Anspruch auf Planfeststellungs- verfahren	918
2. Verfahrenszweck und Verfahrensbeginn	920
a) Der Verfahrenszweck	920
b) Verfahrenseröffnung	920
3. Behördenbeteiligung	922
4. Planauslegung	922
5. Einwendungen	924
6. Präklusion	926
a) Zweck der Präklusion	926
b) Formen der Präklusion	927
c) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Präklusion	929
d) Unionsrechtliche Zulässigkeit der Präklusion	930
e) Die Behördenpräklusion	931
7. Der Erörterungstermin	931
a) Festsetzung und Bekanntgabe des Erörterungstermins	932
b) Teilnahmeberechtigte	932
c) Gegenstand und Art der Erörterung	933
d) Verfahrensvorschriften und Verfahrensablauf	933
8. Besonderes Verfahren bei nachträglicher Planänderung	935
9. Stellungnahme der Anhörungsbehörde	935
10. Entscheidung der Planfeststellungsbehörde	936

Inhaltsverzeichnis

a)	Planfeststellungsbehörde	936
b)	Formelle und materielle Entscheidungsgrundlagen des Planfeststellungsbeschlusses	937
c)	Entscheidungsformen: Stattgabe und Ablehnung des Antrags auf Planfeststellung	937
d)	Rechtsnatur des Planfeststellungsbeschlusses	937
e)	Planbefolgings- und Plangewährleistungsanspruch	938
f)	Inhalt des Planfeststellungsbeschlusses	938
g)	Zustellung des Planfeststellungsbeschlusses	940
h)	Die Entscheidungswirkungen	940
aa)	Die Genehmigungs- und Gestaltungswirkung	940
bb)	Die Duldungs- oder Ausschlusswirkung	942
cc)	Ausgleichswirkung	942
V.	Materiellrechtliche Anforderungen an die Planfeststellung	943
1.	Planrechtfertigung	943
2.	Bindung an vorgelagerte Verfahren und Planungen	944
3.	Zwingende und abwägungsleitende Rechtsvorschriften	945
4.	Das Abwägungsgebot	947
a)	Struktur und Regelungsgehalt	947
b)	Gerichtliche Kontrolle	949
5.	Schutzanordnungen und Ausgleichsansprüche	950
a)	Funktion und Rechtsgrundlagen	950
aa)	Einordnung und allgemeine Bedeutung	950
bb)	Schutzanordnungen	950
cc)	Ausgleichsansprüche/Entschädigungen	951
b)	Rechtscharakter der Ausgleichsansprüche und Rechtsweg	953
aa)	Rechtscharakter	953
bb)	Rechtsweg	953
6.	Rechtsschutzfragen	953
a)	Ansprüche wegen Verstoßes gegen Planfeststellungspflichten	953
b)	Klage des Vorhabenträgers	953
c)	Anfechtungsklagen Dritter gegen den Planfeststellungsbeschluss	954
d)	Klagen von Gemeinden	955
e)	Klagen von Umwelt- und Naturschutzvereinigungen	955
f)	Klagen auf Schutzauflagen und Planergänzung	957
g)	Vorbeugender und vorläufiger Rechtsschutz	957
VI.	Die Plangenehmigung	957
1.	Die Einführung der Plangenehmigung	957
2.	Unterschiede zur Planfeststellung	958
3.	Zulässigkeit der Plangenehmigung	958
4.	Der Verfahrensablauf	959
5.	Die Rechtswirkungen der Plangenehmigung	959
VII.	Freistellung von Planfeststellung und Plangenehmigung	959
VIII.	Weitere Einzelfragen	961
1.	Das Zusammentreffen von unterschiedlichen Planungen	961
2.	Die Planänderung nach Erlass eines Planfeststellungsbeschlusses	962
3.	Außerkräfttreten, Verlängerung und Aufhebung von Planfeststellungsbeschlüssen	962

4. Planfeststellung durch Gesetz	963
§ 63. Widerspruchsverfahren und Mediation (Kluth)	965
I. Das Widerspruchsverfahren zwischen Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess	966
II. Verfahrenseröffnung und Verfahrensgrundsätze	967
III. Die prozessrechtlichen Determinanten des Widerspruchsverfahrens im Überblick	967
1. Statthaftigkeit des Widerspruchs	967
2. Entbehrlichkeit des Widerspruchsverfahrens	968
a) Gesetzlich geregelte Fälle	968
b) Gesetzlich nicht geregelte Fälle	971
3. Widerspruchsfrist	972
4. Widerspruchsbefugnis	973
IV. Rechtsfolgen der Widerspruchserhebung	974
1. Abhilfeverfahren	974
2. Aufschiebende Wirkung	974
a) Auslösung der aufschiebenden Wirkung durch Widerspruchseinlegung	974
b) Rechtliche Einordnung der aufschiebenden Wirkung	975
c) Ausschluss der aufschiebenden Wirkung	977
d) Beginn und Ende der aufschiebenden Wirkung	980
e) Einschränkungen der aufschiebenden Wirkung kraft Europarechts	980
V. Zuständigkeit und Entscheidungskompetenz der Widerspruchsbehörde	981
1. Zuständige Widerspruchsbehörde	981
a) Einzelne Fälle des § 73 VwGO	981
b) Sonderregelungen für Widerspruchsausschüsse	983
2. Prüfungs- und Entscheidungskompetenz der Widerspruchsbehörde	984
a) Prüfung der Recht- und Zweckmäßigkeit	984
b) Abgrenzung von der Entscheidungskompetenz als Aufsichtsbehörde	985
3. Voraussetzungen und Grenzen einer Verböserung	985
VI. Mediation im Verwaltungsverfahren und an Stelle eines Widerspruchsverfahrens	986
1. Grundgedanken der Mediation	987
2. Einzelne Erscheinungsformen der Mediation in der Verwaltungspraxis	989
3. Rechtsfragen der Mediation und ihrer Ausgestaltung	992
Sachverzeichnis	995

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG