

## Autoren- und Inhaltsübersicht

Dr. Dirk Ehlers Professor an der Universität Münster Verwaltung und Verwaltungsrecht im demokratischen und sozialen Rechtsstaat . . . . .	1
Dr. Martin Burgi Professor an der Universität Bochum Verwaltungsorganisationsrecht . . . . .	253
Dr. Matthias Jestaedt Professor an der Universität Erlangen-Nürnberg Maßstäbe des Verwaltungshandelns . . . . .	329
Dr. Arno Scherzberg Professor an der Universität Erfurt Subjektiv-öffentliche Rechte . . . . .	379
Dr. Hermann Pünder Professor an der Bucerius Law School, Hamburg Verwaltungsverfahren . . . . .	415
Dr. Barbara Remmert Professorin an der Universität Tübingen Verwaltungshandeln und Verwaltungsrechtsverhältnis im Überblick . . . . .	585
Dr. Markus Möstl Professor an der Universität Bayreuth Normative Handlungsformen . . . . .	614
Dr. Matthias Ruffert Professor an der Universität Jena Verwaltungsakt . . . . .	669
Dr. Elke Gurlit Professorin an der Universität Mainz Verwaltungsrechtlicher Vertrag und andere verwaltungsrechtliche Sonderverbindungen . . . . .	756
Dr. Barbara Remmert Professorin an der Universität Tübingen Schlichtes Verwaltungshandeln . . . . .	832
Dr. Hans-Jürgen Papier Professor an der Universität München Recht der öffentlichen Sachen . . . . .	855

Autoren- und Inhaltsübersicht

Dr. Bernd Grzeszick

Professor an der Universität Heidelberg

Staatshaftungsrecht . . . . . 931

Sachverzeichnis . . . . . 1041

Mit Jura-Kartei (JK) auf CD-ROM . . . . . Innentasche

# Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur . . . . .	XXVII
Abkürzungsverzeichnis . . . . .	XXXI

## ERSTER ABSCHNITT

### Verwaltung und Verwaltungsrecht im demokratischen und sozialen Rechtsstaat

§ 1 Staatliche Verwaltung . . . . .	4
I. Begriff der staatlichen Verwaltung . . . . .	4
1. Staatliche Verwaltung im organisatorischen Sinne . . . . .	5
2. Staatliche Verwaltung im materiellen Sinne . . . . .	5
3. Staatliche Verwaltung im formellen Sinne . . . . .	9
II. Organisation der staatlichen Verwaltung . . . . .	9
III. Personal der staatlichen Verwaltung . . . . .	16
1. Beschäftigungsverhältnisse . . . . .	16
2. Zulässigkeit einer Mitbestimmung des Verwaltungspersonals . . . . .	18
3. Partizipation an Verwaltungsentscheidungen . . . . .	21
IV. Zielsetzung der staatlichen Verwaltung . . . . .	23
V. Aufgaben der staatlichen Verwaltung . . . . .	26
VI. Maßstäbe des Verwaltungshandelns . . . . .	27
VII. Arten der staatlichen Verwaltung . . . . .	28
1. Unterscheidung nach der Art der Aufgabenstellung . . . . .	28
2. Unterscheidung nach dem Gegenstand der Verwaltung . . . . .	34
3. Unterscheidung nach dem Verwaltungsträger . . . . .	35
4. Unterscheidung nach der Rechtsform des Tätigwerdens . . . . .	35
5. Unterscheidung nach der Modalität des Handelns . . . . .	35
6. Unterscheidung nach der Intensität der Gesetzesbindung . . . . .	36
VIII. Handlungsformen der Verwaltung . . . . .	37
IX. Planende Verwaltung . . . . .	39
X. Informationelle Verwaltung . . . . .	42
1. Recht der Privaten auf Zugang zu amtlichen Informationen . . . . .	43
2. Recht der Verwaltung auf Zugang zu privaten Informationen . . . . .	45
3. Informationspflichten und -befugnisse der Verwaltung gegenüber Privaten . . . . .	46
4. Geheimhaltungspflichten der Verwaltung . . . . .	47
5. Verwendung elektronischer Informations- und Kommunikations- techniken . . . . .	49
XI. Administrative Steuerung und gesellschaftliche Selbstregulierung . . . . .	53

XII. Verwaltungskontrolle . . . . .	59
XIII. Verwaltungswissenschaften . . . . .	61
§ 2 Rechtsquellen und Rechtsnormen der Verwaltung . . . . .	64
I. Recht, Rechtsquelle und Rechtsnorm . . . . .	64
1. Begriff des Rechts . . . . .	64
2. Begriff der Rechtsquelle . . . . .	66
3. Begriff der Rechtsnorm . . . . .	66
4. Wirkungsweise von Rechtsnormen . . . . .	67
5. Allgemeine Rechtsgrundsätze und ihre Wirkungsweise . . . . .	68
6. Rechtsauslegung, Rechtskonkretisierung und Rechtsanwendung . . . . .	71
II. Arten der Rechtsnormen . . . . .	73
1. Normen des internationalen Rechts . . . . .	74
2. Normen des nationalen Rechts . . . . .	80
III. Geltungsbereich der Rechtsnormen . . . . .	103
1. Normen des internationalen Rechts . . . . .	103
2. Normen des nationalen Rechts . . . . .	108
IV. Rangordnung der Rechtsquellen . . . . .	111
1. Notwendigkeit einer Rangordnung . . . . .	111
2. Stufen der Völkerrechtsordnung . . . . .	112
3. Verhältnis von Völkerrecht und Unionsrecht . . . . .	112
4. Verhältnis von Völkerrecht und innerstaatlichem Recht . . . . .	113
5. Stufen der Unionsrechtsordnung . . . . .	114
6. Verhältnis von Unionsrecht und innerstaatlichem Recht . . . . .	114
7. Verhältnis von Unionsrecht und EMRK-Recht . . . . .	121
8. Stufen der innerstaatlichen Rangordnung . . . . .	122
V. Fehlerfolgen bei Verstößen gegen das höherrangige Recht . . . . .	123
1. Folgen fehlerhafter Normen des Völker- und Unionsrechts sowie fehlerhafter Parlamentsgesetze . . . . .	123
2. Folgen fehlerhafter untergesetzlicher Normen des Außenrechts . . . . .	125
3. Folgen fehlerhafter Innenrechtsnormen . . . . .	126
VI. Normprüfungs-, -aussetzungs-, -nichtenanwendungs- und -verwerfungskompetenzen der Verwaltung . . . . .	127
1. Nichtanwendung von Normen durch die Unionsverwaltung . . . . .	128
2. Nichtanwendung von Normen durch die nationale Verwaltung . . . . .	129
VII. Gerichtlicher Rechtsschutz in Bezug auf Normen . . . . .	130
1. Streitbeilegung im Völkerrecht . . . . .	130
2. Gerichtlicher Rechtsschutz im Unionsrecht . . . . .	131
3. Gerichtlicher Rechtsschutz im nationalen Recht . . . . .	132
§ 3 Verwaltungsrecht . . . . .	135
I. Begriff des Verwaltungsrechts . . . . .	135
II. Arten des Verwaltungsrechts . . . . .	136
III. Verwaltungsrecht als Teilgebiet des öffentlichen Rechts . . . . .	138
1. Notwendigkeit einer Unterscheidung von öffentlichem und privatem Recht . . . . .	138
2. Abgrenzung des öffentlichen und privaten Rechts . . . . .	140

3. Geltungsbereich des öffentlichen und privaten Rechts . . . . .	149
4. Einwirkungen des Europäischen Unionsrechts . . . . .	159
5. Einzelfälle . . . . .	160
6. Grenzfälle . . . . .	165
7. Einwirkungen des öffentlichen und privaten Rechts aufeinander . .	166
8. Einwirkungen des Verwaltungsrechts und Strafrechts aufeinander .	170
IV. Verwaltungsprivatrecht . . . . .	172
1. Tätigwerden der Verwaltung in privatrechtlichen Formen . . . . .	172
2. Steuerung der privatrechtlich organisierten Verwaltung . . . . .	175
3. Bindung der Verwaltung an das Privatrecht beim Handeln in Privat- rechtsform . . . . .	176
4. Bindung der Verwaltung an das öffentliche Recht beim Handeln in Privatrechtsform . . . . .	177
5. Rechtsweg im Falle einer Bindung der privatrechtlichen Verwaltung an das öffentliche Recht . . . . .	181
V. Verwaltungsrechtswissenschaft . . . . .	183
1. Grundlegung und Ausformung . . . . .	183
2. Reform des Verwaltungsrechts und Neuausrichtung der Verwal- tungsrechtsdogmatik . . . . .	185
§ 4 Internationales Verwaltungsrecht . . . . .	188
I. Öffentliches Kollisionsrecht . . . . .	188
II. Völkerrechtlich begründetes Verwaltungsrecht . . . . .	190
III. Grenzüberschreitend bedeutsame Verwaltungstätigkeit . . . . .	191
IV. Fortentwicklung des Internationalen Verwaltungsrechts . . . . .	192
§ 5 Europäisches Recht und Verwaltungsrecht . . . . .	192
I. Rechtsetzung der Europäischen Union . . . . .	193
1. Zuständigkeiten der Europäischen Union . . . . .	193
2. Arten der Zuständigkeiten . . . . .	193
3. Kompetenzausübungsschranken . . . . .	194
4. Organzuständigkeiten und Formen des Rechtsetzungs- verfahrens . . . . .	195
5. Mitwirkung der Mitgliedstaaten an der Setzung des Unionsrechts .	196
II. Handlungsformen der Europäischen Union . . . . .	198
1. Verordnungen . . . . .	198
2. Richtlinien . . . . .	199
3. Beschlüsse . . . . .	203
4. Empfehlungen und Stellungnahmen . . . . .	205
5. Sonstige Rechtshandlungen . . . . .	206
III. Umsetzung des Unionsrechts . . . . .	209
IV. System der Vollziehung des Unionsrechts . . . . .	211
V. Vollziehung des Unionsrechts durch die Europäische Union . . . . .	211
1. Betroffene Rechtsgebiete . . . . .	211
2. Organisationsrecht der Eigenverwaltung . . . . .	212
3. Handlungsbefugnisse, Handlungsformen und Handlungsmaßstäbe der Eigenverwaltung . . . . .	217

VI. Vollziehung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten . . . . .	219
1. Arten der Vollziehung . . . . .	219
2. Auswirkungen auf die Verwaltungsorganisation . . . . .	224
3. Auswirkungen auf die Verwaltungskompetenzen . . . . .	225
4. Auswirkungen auf das Verwaltungspersonal . . . . .	226
5. Auswirkungen auf das Verwaltungsverfahren . . . . .	227
6. Auswirkungen auf die Verwaltungskontrolle . . . . .	228
VII. Verwaltungskooperation . . . . .	229
VIII. Vollziehung des Unionsrechts durch Private . . . . .	232
IX. Rechtsschutz . . . . .	234
§ 6 Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht . . . . .	237
I. Allgemeines . . . . .	237
II. Die Bedeutung der verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen für das Verwaltungsrecht . . . . .	239
1. Demokratie . . . . .	239
2. Bundesstaat . . . . .	242
3. Rechtsstaatlichkeit . . . . .	246
4. Weitere Verfassungsaufträge . . . . .	251

## ZWEITER ABSCHNITT

# Verwaltungsorganisationsrecht

§ 7 Grundlagen . . . . .	254
I. Begriff und Bedeutung der Verwaltungsorganisation . . . . .	256
1. Organisation und Organisationsrecht . . . . .	256
2. Verwaltungsorganisation als Teil organisierter Staatlichkeit . . . . .	257
3. Funktionen des Verwaltungsorganisationsrechts . . . . .	261
4. Verwaltungswissenschaftliche Zugänge . . . . .	262
II. Verfassungsrecht . . . . .	265
1. Bedeutung und Bestand . . . . .	265
2. Verfassungsaussagen mit föderalem Gehalt . . . . .	265
3. Verfassungsaussagen mit Organisationsbezug . . . . .	268
III. Europarecht . . . . .	272
§ 8 Strukturen und Organisationseinheiten . . . . .	275
I. Organisationsgewalt . . . . .	275
1. Inhalt . . . . .	275
2. Verteilung . . . . .	276
II. Die Ebene der Verwaltungsträger . . . . .	277
1. Bund, Länder und verselbständigte Verwaltungseinheiten (Dezentralisation) . . . . .	278
2. Unmittelbare und mittelbare Staatsverwaltung . . . . .	279
3. Selbstverwaltung . . . . .	282

III. Die Ebene der Binnenorganisation . . . . .	286
1. Verschiedene Verwaltungsstellen innerhalb eines Verwaltungsträgers (Dekonzentration) . . . . .	286
2. Organ, Behörde, Amt . . . . .	287
3. Einzelne öffentlich-rechtliche Organisationsformen . . . . .	289
IV. Zuständigkeit . . . . .	290
1. Begriff und Arten . . . . .	290
2. Bedeutung und Fehlerfolgen . . . . .	291
V. Staatsaufsicht . . . . .	292
1. Funktion und Standort . . . . .	292
2. Arten . . . . .	293
3. Instrumente . . . . .	294
VI. Verwaltungsprozessrecht . . . . .	296
1. Verwaltungsorganisation im Verwaltungsprozess . . . . .	297
2. Der verwaltungsgerichtliche Innenrechtsstreit . . . . .	298
§ 9 Bestand und Aufbau der unmittelbaren Staatsverwaltung . . . . .	300
I. Unmittelbare Bundesverwaltung . . . . .	300
1. Struktur . . . . .	300
2. Einzelne Aufgabenfelder . . . . .	302
II. Unmittelbare Landesverwaltung . . . . .	304
1. Normenbestand und Struktur . . . . .	304
2. Ausblick auf die kommunale und regionale Ebene . . . . .	307
§ 10 Entwicklungslinien . . . . .	308
I. Geschichte . . . . .	308
II. Verwaltungsmodernisierung . . . . .	309
III. Privatisierung . . . . .	312
1. Gründe und Überblick . . . . .	313
2. Organisationsprivatisierung einschließlich Beleihung . . . . .	314
3. Funktionale Privatisierung (Verwaltungshilfe) . . . . .	324
4. Aufgabenprivatisierung . . . . .	327

## DRITTER ABSCHNITT

### Maßstäbe des Verwaltungshandelns

§ 11 Maßstäbe des Verwaltungshandelns . . . . .	329
I. Maßstäbe des Rechts und Recht als Maßstab . . . . .	329
1. Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns . . . . .	329
2. Verrechtlichung außerrechtlicher Maßstäbe . . . . .	331
II. Bindung an Recht und Gesetz . . . . .	333
1. Die Gesetzesbindung der Verwaltung . . . . .	333
2. Die Eigenständigkeit der Verwaltung im Prozess der Rechts- erzeugung . . . . .	334

III. Die Dogmatik zu unbestimmtem Rechtsbegriff und Ermessen im Wandel . . . . .	337
1. Unbestimmter Rechtsbegriff und Ermessen als traditionelle Doppel-Thematik . . . . .	337
2. Die Dichotomie von unbestimmtem Rechtsbegriff und Ermessen in der Kritik . . . . .	338
IV. Der sogenannte unbestimmte Rechtsbegriff . . . . .	347
1. Bestimmtheit und Unbestimmtheit von Rechtsbegriffen . . . . .	347
2. Notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung administrativer Entscheidungsfreiheit . . . . .	349
3. Die Funktion des unbestimmten Rechtsbegriffs als Kontrastfigur . . . . .	350
V. Der administrative Entscheidungsfreiraum . . . . .	351
1. Grundlinien einer Dogmatik des administrativen Entscheidungs- freiraums . . . . .	351
2. Der Beurteilungsspielraum . . . . .	363
3. Das Ermessen . . . . .	370

## VIERTER ABSCHNITT

### Subjektiv-öffentliche Rechte

§ 12 Subjektiv-öffentliche Rechte . . . . .	380
I. Begriff und Funktion des subjektiv-öffentlichen Rechts . . . . .	380
1. Die Unterscheidung von subjektivem und objektivem Recht . . . . .	380
2. Eine Typologie subjektiv-öffentlicher Rechte . . . . .	380
3. Das subjektiv-öffentliche Recht als Recht auf Normvollzug . . . . .	381
4. Die Funktion des subjektiv-öffentlichen Rechts . . . . .	383
II. Die Voraussetzungen des subjektiv-öffentlichen Rechts . . . . .	384
1. Ausdrückliche Normierungen . . . . .	384
2. Die herrschende Schutznormlehre . . . . .	385
3. Die Weiterentwicklung der Schutznormlehre . . . . .	386
III. Die Funktion der Grundrechte bei der Bestimmung des subjektiv-öffentlichen Rechts . . . . .	388
1. Norminterne Wirkung . . . . .	388
2. Normexterne Wirkung . . . . .	389
IV. Zur Ermittlung des subjektiv-öffentlichen Rechts im Einzelnen . . . . .	392
1. Baurecht . . . . .	393
2. Umweltrecht . . . . .	394
3. Wirtschaftsverwaltungsrecht . . . . .	396
4. Beamtenrecht . . . . .	396
V. Dogmatische Einzelfragen . . . . .	397
1. Das Recht auf fehlerfreien Ermessensgebrauch . . . . .	397
2. Verfahrensrechte als subjektiv-öffentliche Rechte . . . . .	398



3. Staatliche Kompetenzen und Befugnisse als subjektiv-öffentliche Rechte . . . . .	401
VI. Das subjektiv-öffentliche Recht im Verwaltungsprozess . . . . .	402
VII. Das subjektiv-öffentliche Recht im Europäischen Unionsrecht . . . . .	406
1. Der Ausgangsbefund . . . . .	406
2. Die Problemfelder . . . . .	407
VIII. Entwicklungstendenzen des subjektiv-öffentlichen Rechts . . . . .	412

## FÜNFTER ABSCHNITT

# Verwaltungsverfahren

§ 13 Grundlagen . . . . .	417
I. Entwicklung des Verwaltungsverfahrensrechts . . . . .	418
1. Verwaltungsverfahren in der Entwicklung zum bürgerlichen Rechtsstaat . . . . .	418
2. Kodifikation des Verwaltungsverfahrensrechts . . . . .	419
3. Verfahrenseuphorie . . . . .	424
4. Ernüchterung . . . . .	425
II. Verfassungsrechtliche Vorgaben . . . . .	426
1. Kompetenz zur Normierung von Verwaltungsverfahrensrecht . . . . .	426
2. Verfahrensbezogene Verfassungsprinzipien: Effektivität, Rechtsschutz, Legitimation und Effizienz . . . . .	427
III. Vorgaben aus europäischem Unionsrecht und internationalem Recht . . . . .	434
1. Unionsrechtliche Vorgaben für das Verwaltungsverfahren der Mitgliedstaaten . . . . .	434
2. Völkerrechtliche Vorgaben für das Verwaltungsverfahren . . . . .	437
IV. Rechtsvergleichende Hinweise . . . . .	439
1. Verwaltungsverfahrensrecht in Europa, Herausbildung eines gemeineuropäischen Verwaltungsrechts . . . . .	439
2. Verwaltungsverfahrensrecht im außereuropäischen Raum . . . . .	444
§ 14 Grundmodell des Verwaltungsverfahrens . . . . .	448
I. Subjekte des Verwaltungsverfahrens . . . . .	448
1. Die zur Entscheidung berufene Behörde . . . . .	448
2. Ausschluss befangener Amtswalter . . . . .	450
3. Beteiligte iSd § 13 VwVfG . . . . .	455
4. Beteiligungs- und Handlungsfähigkeit, Einbeziehung von Bevollmächtigten und Beiständen . . . . .	458
II. Einleitung des Verwaltungsverfahrens . . . . .	461
1. Verfahren von Amts wegen (Offizialprinzip) . . . . .	461
2. Antragsverfahren (Dispositionsprinzip) . . . . .	462
III. Fortgang des Verwaltungsverfahrens . . . . .	467
1. Untersuchungsgrundsatz und Mitwirkungsobliegenheiten . . . . .	468

2. Anhörungsrecht der Beteiligten . . . . .	471
3. Recht auf Akteneinsicht und Information sowie auf Geheimhaltung und Datenschutz . . . . .	476
4. Beratungs- und Auskunftspflichten der Behörde . . . . .	484
5. Mitwirkung anderer Behörden . . . . .	487
IV. Abschluss des Verwaltungsverfahrens . . . . .	491
1. Arten und Rechtswirkungen des Verfahrensabschlusses; Genehmi- gungsfiktion . . . . .	491
2. Form des Verwaltungsaktes . . . . .	496
3. Kostenentscheidung . . . . .	497
4. Begründung des Verwaltungsaktes . . . . .	498
5. Rechtsbehelfsbelehrung . . . . .	502
6. Bekanntgabe des Verwaltungsaktes . . . . .	503
V. Behandlung von Zuständigkeits-, Verfahrens- und Formfehlern . . . . .	503
1. Heilung von Verfahrens- und Formfehlern . . . . .	504
2. Kein Aufhebungsanspruch trotz Verfahrens-, Form- und (örtlichen) Zuständigkeitsfehlern . . . . .	509
3. Keine selbständige gerichtliche Geltendmachung von Verfahrens- fehlern . . . . .	513
§ 15 Modifikationen des Grundmodells: Planfeststellungsverfahren und andere besondere Verfahrensarten und -gestaltungen . . . . .	515
I. Planfeststellungsverfahren . . . . .	515
1. Rechtliche Grundlagen . . . . .	516
2. Das Anhörungsverfahren . . . . .	517
3. Der Planfeststellungsbeschluss . . . . .	526
4. Folgen von Verfahrens- und Abwägungsfehlern . . . . .	538
5. Gerichtlicher Rechtsschutz . . . . .	540
II. Sonstige besondere Verfahrensarten . . . . .	548
1. Das sogenannte förmliche Verwaltungsverfahren der Verwaltungs- verfahrensgesetze . . . . .	548
2. Andere förmliche Verwaltungsverfahren (vor allem im Tele- kommunikations-, Vergabe- und Umweltrecht) . . . . .	549
3. Verfahrensgesetzliche Vorgaben für das Rechtsbehelfsverfahren . . . . .	553
III. Besondere Verfahrensgestaltungen . . . . .	554
1. Massenverfahren . . . . .	554
2. Verfahrensbeschleunigung, Verfahren über eine „einheitliche Stelle“ . . . . .	555
3. Besondere Verfahrensgestaltungen im Umweltrecht (Umwelt- verträglichkeitsprüfung, Strategische Umweltprüfung) und Verbandsklage nach dem Umweltschutzgesetz . . . . .	558
IV. Verfahrensbeteiligung der Europäischen Kommission und anderer Mitgliedstaaten . . . . .	563
1. Vertikale Verwaltungskooperation . . . . .	564
2. Horizontale Verwaltungskooperation . . . . .	564
3. Rechtsschutz gegen staatengerichtete Kommissionsentschei- dungen . . . . .	567
V. Verfahrensprivatisierung unter staatlicher Gewährleistungsverant- wortung: Zertifizierung und Akkreditierung . . . . .	567

§ 16 Mediation in Verwaltungsverfahren . . . . .	568
I. Konfliktbewältigung durch Mediation . . . . .	568
1. Schwächen der herkömmlichen Verfahren . . . . .	568
2. Voraussetzungen für eine erfolgreiche Mediation . . . . .	570
3. Das Kostenargument und Mediationserfahrungen . . . . .	574
II. Zulässigkeit von mittlergestützten Aushandlungsprozessen . . . . .	575
1. Zulässigkeit von Aushandlungsprozessen . . . . .	575
2. Zulässigkeit des Einsatzes eines externen Mediators . . . . .	578
III. Umsetzung des Verhandlungsergebnisses . . . . .	579
1. Bindung der Beteiligten . . . . .	579
2. Art der Umsetzung und gerichtliche Kontrolle . . . . .	581
3. Rechtsfolgen des Scheiterns . . . . .	583

## SECHSTER ABSCHNITT

# Verwaltungshandeln und Verwaltungsrechtsverhältnis

1. Teil: Verwaltungshandeln und Verwaltungsrechtsverhältnis im Überblick	
§ 17 Handlungsformen der Verwaltung . . . . .	585
I. Übersicht über die Handlungsformen der Verwaltung . . . . .	585
II. Rechtliche Bedeutung der Handlungsformen der Verwaltung . . . . .	590
1. Rechtsbindungen . . . . .	590
2. Fehlerfolgen . . . . .	592
3. Rechtsschutzmöglichkeiten . . . . .	593
III. Bedeutung der Handlungsformen der Verwaltung im System des Verwaltungsrechts . . . . .	595
§ 18 Verwaltungsrechtsverhältnis . . . . .	596
I. Begriff und Überblick . . . . .	596
II. Einzelfragen . . . . .	599
1. Die am Verwaltungsrechtsverhältnis Beteiligten . . . . .	599
2. Die Begründung von Verwaltungsrechtsverhältnissen . . . . .	602
3. Inhalte von Verwaltungsrechtsverhältnissen . . . . .	604
4. Die Verletzung von Pflichten aus einem Verwaltungsrechtsverhältnis und ihre Rechtsfolgen . . . . .	607
5. Die Nachfolge in Verwaltungsrechtsverhältnissen . . . . .	608
6. Die Beendigung von Verwaltungsrechtsverhältnissen . . . . .	611
III. Bedeutung des Verwaltungsrechtsverhältnisses im System des Verwaltungsrechts . . . . .	612

2. Teil: Normative Handlungsformen

§ 19 Allgemeiner Teil . . . . .	614
I. Begriff und Funktion normativer Handlungsformen – Aufgaben einer Handlungsformenlehre . . . . .	614
II. Grund und Grenzen des Mandats der Exekutive zur Normsetzung – Arten normativer Handlungsformen . . . . .	618
1. Grundsätzlicher Rechtsetzungsvorbehalt der Legislative oder originäres Normsetzungsrecht der Exekutive? . . . . .	618
2. Arten exekutivischer Normsetzung – Numerus clausus der Normsetzungsformen? . . . . .	622
3. Grenz- und Sonderfälle . . . . .	624
III. Normsetzungsverfahren . . . . .	627
1. Anhörungs- und Beteiligungsrechte, insbesondere die Öffentlichkeitsbeteiligung . . . . .	629
2. Begründung von Normsetzungsakten . . . . .	632
3. Ausfertigung und Verkündung, In- und Außerkrafttreten . . . . .	632
IV. Normsetzungsermessen und Gesetzesbindung . . . . .	633
1. Das Gesetz als Determinante exekutiver Normsetzungsspielräume . . . . .	634
2. Übertragbarkeit von Elementen der auf exekutive Einzelakte bezogenen Lehre vom Ermessen/Beurteilungsspielraum? . . . . .	637
V. Fehlerfolgen und Rechtsschutz . . . . .	642
§ 20 Besonderer Teil . . . . .	645
I. Exekutive Normsetzung kraft Delegation: Die Rechtsverordnung . . . . .	645
II. Exekutive Normsetzung kraft (verliehener) Autonomie: Die Satzung . . . . .	653
III. Exekutive Normsetzung kraft eigenen Rechts: Die Verwaltungsvorschrift . . . . .	659

3. Teil: Verwaltungsakt

§ 21 Bedeutung, Funktion und Begriff des Verwaltungsakts . . . . .	671
I. Bedeutung und historische Entwicklung . . . . .	671
II. Funktionen des Verwaltungsakts als Steuerungsinstrument der Verwaltung . . . . .	674
III. Die Begriffsbestimmung des Verwaltungsakts . . . . .	676
1. Verwaltungsrechtliche Willenserklärung . . . . .	676
2. Behörde . . . . .	677
3. Regelung . . . . .	680
4. Einzelfall . . . . .	682
5. Gebiet des öffentlichen Rechts . . . . .	686
6. Finale Außenwirkung . . . . .	687
IV. Arten und Typen von Verwaltungsakten . . . . .	690
1. Differenzierter Regelungsinhalt . . . . .	690
2. Komplexe Regelungen . . . . .	692
3. Verwaltungsaktstypen zur Flexibilitätssicherung . . . . .	695
4. Supra- und transnationale Verwaltungsakte . . . . .	696

§ 22 Rechtmäßigkeit und Rechtswirkungen von Verwaltungsakten . . . . .	698
I. Rechtmäßigkeit und Rechtswirksamkeit . . . . .	698
1. Grundlagen . . . . .	698
2. Nichtigte Verwaltungsakte . . . . .	699
3. Teilrechtswidrigkeit und Teilnichtigkeit . . . . .	701
4. Umdeutung . . . . .	702
II. Beginn der Wirksamkeit . . . . .	703
III. Einzelne Wirkungsebenen . . . . .	703
1. Existenz und Wirksamkeit . . . . .	703
2. Bindungswirkung . . . . .	704
IV. Ende der Wirksamkeit . . . . .	707
V. Voraussetzungen der Rechtmäßigkeit von Verwaltungsakten . . . . .	707
1. Ermächtigungsgrundlage und Verwaltungsaktsbefugnis . . . . .	707
2. Formelle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen . . . . .	709
3. Materielle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen . . . . .	711
VI. Zeitpunkt der Beurteilung des Verwaltungsakts . . . . .	711
§ 23 Nebenbestimmungen . . . . .	712
I. Begriff und Bedeutung . . . . .	712
II. Einzelne Nebenbestimmungen . . . . .	713
1. Befristung, Bedingung und Widerrufsvorbehalt . . . . .	713
2. Auflage und Auflagenvorbehalt . . . . .	714
III. Zulässigkeit . . . . .	716
IV. Rechtsschutz gegen Nebenbestimmungen . . . . .	717
§ 24 Rücknahme von Verwaltungsakten . . . . .	719
I. Die behördliche Aufhebung von Verwaltungsakten . . . . .	719
II. Begriff und Funktion der Rücknahme . . . . .	720
III. Sonderregelungen . . . . .	721
IV. Rücknahme belastender Verwaltungsakte . . . . .	722
1. Begünstigende und belastende Verwaltungsakte . . . . .	722
2. Rücknahmeermessen . . . . .	723
V. Vertrauensschutz bei der Rücknahme begünstigender Verwaltungsakte . . . . .	725
1. Die Regelung des VwVfG . . . . .	725
2. Rücknahmefrist . . . . .	725
3. Geldleistungsverwaltungsakte . . . . .	727
4. Andere Verwaltungsakte . . . . .	731
5. Rücknahmeentscheidung . . . . .	732
6. Rücknahme begünstigender Verwaltungsakte anlässlich eines Rechtsbehelfsverfahrens . . . . .	732
VI. Rechtsfolgen der Rücknahme . . . . .	734
§ 25 Widerruf von Verwaltungsakten . . . . .	736
I. Begriff und Funktion des Widerrufs . . . . .	736
II. Sonderregelungen . . . . .	737
III. Widerruf nicht begünstigender Verwaltungsakte . . . . .	737

IV. Vertrauensschutz bei Widerruf begünstigender Verwaltungsakte . . .	738
1. Widerrufsfrist . . . . .	738
2. Widerrufsgründe . . . . .	738
3. Entschädigungsanspruch . . . . .	741
4. Widerruf begünstigender Verwaltungsakte anlässlich eines Rechtsbehelfsverfahrens . . . . .	742
V. Widerrufsentscheidung und Folgen des Widerrufs . . . . .	742
§ 26 Wiederaufgreifen des Verfahrens . . . . .	743
I. Funktion des Wiederaufgreifens . . . . .	743
II. Voraussetzungen des Wiederaufgreifens . . . . .	745
1. Wiederaufgreifensgründe . . . . .	745
2. Verhalten des Betroffenen . . . . .	745
III. Entscheidung der Behörde und Rechtsschutz . . . . .	746
IV. Wiederaufgreifen im weiteren Sinne? . . . . .	747
§ 27 Vollstreckung von Verwaltungsakten . . . . .	748
I. Grundlagen . . . . .	748
II. Beitreibung von Geldforderungen . . . . .	748
1. Gegenstand und Mittel der Vollstreckung . . . . .	748
2. Vollstreckungsvoraussetzungen . . . . .	749
3. Vollstreckungsverfahren . . . . .	749
4. Rechtsschutz . . . . .	749
III. Verwaltungszwang . . . . .	750
1. Gegenstand und Mittel der Vollstreckung . . . . .	750
2. Vollstreckungsvoraussetzungen . . . . .	751
3. Vollstreckungsverfahren . . . . .	753
4. Rechtsschutz . . . . .	754
4. Teil: Verwaltungsrechtlicher Vertrag und andere verwaltungsrechtliche Sonderverbindungen	
§ 28 Die verwaltungsrechtliche Willenserklärung . . . . .	757
I. Begriff und Einordnung in die Handlungsformenlehre . . . . .	757
II. Wirksamwerden verwaltungsrechtlicher Willenserklärungen . . . . .	759
III. Die Auslegung verwaltungsrechtlicher Willenserklärungen . . . . .	760
IV. Widerruf und Anfechtung verwaltungsrechtlicher Willenserklärungen . . . . .	762
§ 29 Begriff, Bedeutung und Arten des Verwaltungsvertrages . . . . .	763
I. Der Verwaltungsvertrag als kooperative Rechtsform des Verwaltungshandelns . . . . .	763
II. Anwendungsfelder von Verwaltungsverträgen . . . . .	764
III. Subordinationsrechtliche und koordinationsrechtliche Verwaltungsverträge . . . . .	767
§ 30 Bestimmung der Rechtsnatur von Verwaltungsverträgen . . . . .	769
I. Notwendigkeit der Unterscheidung . . . . .	769

II. Unterscheidungskriterien . . . . .	770
III. Die Anwendung der Verwaltungsverfahrensgesetze . . . . .	773
IV. Die Anwendung des Bürgerlichen Gesetzbuchs . . . . .	775
§ 31 Zustandekommen von Verwaltungsverträgen . . . . .	776
I. Zustandekommen eines Vertrages durch übereinstimmende Willenserklärung . . . . .	777
II. Verwaltungs- und Verbandskompetenz . . . . .	778
§ 32 Wirksamkeit von Verwaltungsverträgen . . . . .	781
I. Wirksamkeitserfordernisse . . . . .	781
II. Wirksamkeitshindernisse . . . . .	783
1. Rechtmäßigkeitsmaßstäbe . . . . .	784
2. Nichtigkeitsgründe . . . . .	793
§ 33 Vertragserfüllung und Leistungsstörungen . . . . .	800
§ 34 Durchsetzung vertraglicher Ansprüche . . . . .	804
§ 35 Weitere verwaltungsrechtliche Sonderverbindungen . . . . .	806
I. Begriff und Rechtsfolgenregime . . . . .	806
II. Das öffentlich-rechtliche Verwahrungsverhältnis . . . . .	809
III. Die öffentlich-rechtliche Geschäftsführung ohne Auftrag . . . . .	811
1. Begriff und Funktionen der GoA . . . . .	811
2. Die GoA im Verhältnis zwischen Hoheitsträgern . . . . .	812
3. Die GoA der Verwaltung für den Bürger . . . . .	814
4. Die GoA des Bürgers für die Verwaltung . . . . .	816
IV. Der öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch . . . . .	818
1. Gesetzliche Erstattungsansprüche . . . . .	818
2. Der allgemeine öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch . . . . .	822
V. Das öffentlich-rechtliche Benutzungsverhältnis . . . . .	826
5. Teil: Schlichtes Verwaltungshandeln	
§ 36 Grundlagen des schlichten Verwaltungshandelns . . . . .	832
I. Begriff und Bedeutung . . . . .	832
II. Rechtsbindungen . . . . .	834
III. Fehlerfolgen und Rechtsschutz . . . . .	838
1. Fehlerfolgen . . . . .	838
2. Rechtsschutzfragen . . . . .	841
§ 37 Einzelfälle . . . . .	844
I. Staatliche Öffentlichkeitsinformationen . . . . .	844
1. Formen und Relevanz staatlicher Informationstätigkeiten . . . . .	844
2. Rechtsfragen produktbezogener Öffentlichkeitsinformationen . . . . .	846
II. Informales Verwaltungshandeln . . . . .	849

## SIEBENTER ABSCHNITT

## Recht der öffentlichen Sachen

§ 38 Begriff und Wesen der öffentlichen Sachen . . . . .	856
I. Der Sachbegriff . . . . .	857
II. Der öffentlich-rechtliche Status . . . . .	858
1. Die Sachen des „Finanzvermögens“ . . . . .	858
2. Entstehung durch Rechtsakt . . . . .	858
3. Verwaltungsrechtlicher Sonderstatus als „dingliche“ Rechtsmacht . . . . .	859
4. Das „öffentliche Eigentum“ . . . . .	859
5. Dualistische Konstruktion des Rechtsstatus . . . . .	861
6. Öffentlich-rechtlicher Sonderstatus ohne „Dinglichkeit“ – Das Verhältnis von „Sachen-“ und „Anstaltsrecht“ . . . . .	863
§ 39 Die Arten der öffentlichen Sachen . . . . .	866
I. Öffentliche Sachen im Zivilgebrauch . . . . .	866
1. Sachen im Gemeingebrauch . . . . .	866
2. Öffentliche Sachen im Sondergebrauch . . . . .	870
3. Öffentliche Sachen im „Anstaltsgebrauch“ . . . . .	872
4. Die „eisenbahnrechtliche Widmung“ . . . . .	877
II. Öffentliche Sachen im Verwaltungsgebrauch . . . . .	878
III. Die res sacrae . . . . .	880
§ 40 Entstehung, Inhalt und Beendigung des öffentlich-rechtlichen Status . . . . .	881
I. Entstehung einer „öffentlichen Sache“ im Rechtssinne . . . . .	881
1. Rechtsform und Rechtsnatur der Widmung . . . . .	881
2. Widmung bei Sachen im Anstalts- und Verwaltungsgebrauch . . . . .	884
3. Zulässigkeitsvoraussetzungen einer verwaltungsaktsmäßigen Widmung . . . . .	885
4. Rechtsfolgen bei fehlerhafter Widmungsverfügung . . . . .	887
II. Beendigung des öffentlich-rechtlichen Sonderstatus („Entwidmung“, „Einziehung“) . . . . .	888
III. Die Änderungsverfügung („Umstufung“) . . . . .	889
1. Die verschiedenen Straßengruppen . . . . .	889
2. Eingruppierung, Aufstufung, Abstufung . . . . .	890
IV. Die Bau- und Unterhaltungslast . . . . .	890
1. Inhalt . . . . .	891
2. Die „Begünstigten“ . . . . .	892
3. Träger der Straßenbaulast . . . . .	893
§ 41 Der Gemeingebrauch an öffentlichen Straßen . . . . .	894
I. Eigentum, öffentlich-rechtliche Sachherrschaft, Gemeingebrauch . . . . .	894
II. Eigentumsbeschränkende Funktion der straßenrechtlichen Widmung – Zur Restherrschaft des Eigentümers . . . . .	896
1. Die privatrechtliche Verfügungsbefugnis . . . . .	896



2. Realakte des Eigentümers . . . . .	897
3. Geltendmachung der öffentlich-rechtlichen Sachherrschaft . . . . .	897
4. Herausgabe- und Abwehransprüche des Eigentümers . . . . .	898
III. Gemeingebrauchsbestimmende und -begrenzende Widmungsfunktion . . . . .	899
1. Grundlagen . . . . .	899
2. Verkehrsgebrauch . . . . .	900
3. Anliegergebrauch . . . . .	901
4. Der ruhende Verkehr . . . . .	903
5. „Zum Zwecke des Verkehrs“ als subjektive Komponente . . . . .	905
6. Sonderregelungen durch Satzung . . . . .	911
7. Besondere Gemeingebrauchsschranken . . . . .	911
8. Erlaubnisfreie Benutzung . . . . .	912
9. Unentgeltlichkeit? . . . . .	912
10. Gebrauch im Rahmen der Verkehrsvorschriften . . . . .	913
IV. Gemeingebrauch und subjektives öffentliches Recht . . . . .	916
1. Der „schlichte“ Gemeingebrauch . . . . .	916
2. Der Anliegergebrauch . . . . .	918
§ 42 Sondernutzung . . . . .	922
I. Grundlagen . . . . .	922
II. Sondernutzungserlaubnis . . . . .	923
1. Voraussetzungen, Formen und Inhalt der Erlaubniserteilung . . . . .	924
2. Benutzungsgebühr . . . . .	925
3. Erlaubnisbehörde . . . . .	926
4. Das Verhältnis zu anderen verwaltungsrechtlichen Erlaubnissen und Genehmigungen . . . . .	926
5. Duldungspflicht des Eigentümers . . . . .	927
6. Der „illegale“ Sondergebrauch . . . . .	927
III. Gestattung des Wegeeigentümers . . . . .	928
1. Anwendungsbereich . . . . .	928
2. Bindungen des Wegeeigentümers . . . . .	929

## ACHTER ABSCHNITT

# Staatshaftungsrecht

§ 43 Einleitung . . . . .	932
§ 44 Amtshaftung und Beamtenhaftung . . . . .	934
I. Grundlagen . . . . .	934
1. Geschichtliches . . . . .	934
2. Geltendes Recht . . . . .	935
II. Amtshaftung wegen Verletzung von Amtspflichten bei öffentlich- rechtlichem Handeln . . . . .	936
1. Mittelbare Staatshaftung . . . . .	936

2. Begriff des Beamten . . . . .	940
3. Amtspflicht gegenüber einem Dritten . . . . .	940
4. Verschulden . . . . .	948
5. Kausalität . . . . .	949
6. Haftungseinschränkungen . . . . .	950
7. Verjährung und Rechtsweg . . . . .	953
III. Haftung wegen Verletzung einer Amtspflicht bei privatrechtlichem Handeln . . . . .	954
1. Haftung des Beamten . . . . .	954
2. Haftung des Dienstherrn . . . . .	954
IV. Art und Höhe des Schadensersatzes . . . . .	955
V. Rückgriff des Staates und Innenhaftung . . . . .	956
§ 45 Grundrechtshaftung . . . . .	958
I. Grundlagen . . . . .	958
1. Historischer Ursprung: Enteignungs- und Aufopferungsrecht . . . . .	958
2. Enteignung und Aufopferung unter der Weimarer Reichsverfassung . . . . .	959
3. Entwicklung unter dem Grundgesetz . . . . .	961
II. Enteignung . . . . .	964
1. Tatbestand der Enteignung . . . . .	964
2. Zulässigkeit der Enteignung . . . . .	965
3. Entschädigung . . . . .	967
4. Enteignungsverfahren . . . . .	971
III. Ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung . . . . .	972
1. Grundlagen . . . . .	972
2. Voraussetzungen und Grenzen . . . . .	973
3. Folgen . . . . .	975
4. Abgrenzung von entschädigungspflichtiger und entschädigungslos zulässiger Inhaltsbestimmung . . . . .	976
5. Salvatorische Klauseln . . . . .	977
IV. Enteignungsgleicher Eingriff . . . . .	978
1. Grundlagen . . . . .	978
2. Tatbestand . . . . .	980
3. Rechtsfolge: Entschädigung . . . . .	983
4. Vorrang des Primärrechtsschutzes und Mitverschulden . . . . .	984
V. Enteignender Eingriff . . . . .	985
1. Grundlagen . . . . .	985
2. Tatbestand . . . . .	986
3. Rechtsfolge: Entschädigung . . . . .	986
4. Mitverschulden und Vorrang des Rechtsschutzes gegen Rechtsverletzungen . . . . .	987
VI. Aufopferung . . . . .	989
1. Tatbestand . . . . .	989
2. Rechtsfolge: Entschädigung . . . . .	992
VII. Folgenbeseitigungsanspruch . . . . .	993
1. Entwicklung und Grundlagen des Folgenbeseitigungsanspruchs . . . . .	993
2. Einzelheiten . . . . .	998

Inhaltsverzeichnis

3. Ansprüche im Umkreis des Folgenbeseitigungsanspruchs . . . . .	1001
4. Der sozialrechtliche Herstellungsanspruch . . . . .	1002
§ 46 Ergänzungen des allgemeinen öffentlich-rechtlichen Schadensersatz- und Entschädigungsrechts . . . . .	1004
I. Sonderbestimmungen des Polizeirechts . . . . .	1004
II. Entschädigung bei Widerruf oder Rücknahme begünstigender Verwaltungsakte . . . . .	1005
III. Soziale Entschädigung . . . . .	1005
IV. Plangewährleistung . . . . .	1006
V. Schadensersatzansprüche aus verwaltungsrechtlichen Schuld- verhältnissen . . . . .	1008
VI. Öffentlich-rechtliche Gefährdungshaftung . . . . .	1011
VII. Staatshaftungsgesetze in den neuen Bundesländern . . . . .	1012
§ 47 Haftung nach europäischem Recht . . . . .	1015
I. Haftung nach Unionsrecht . . . . .	1015
1. Haftung der Union . . . . .	1015
2. Haftung von Mitgliedstaaten . . . . .	1018
II. Haftung nach EMRK . . . . .	1026
1. Grundlagen . . . . .	1026
2. Haftung nach Art 41 EMRK . . . . .	1028
3. Haftung nach Art 5 V EMRK . . . . .	1037
§ 48 Künftige Entwicklung des Staatshaftungsrechts . . . . .	1038
Sachverzeichnis . . . . .	1041