

# Inhaltsübersicht

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

## Erster Teil. Grundlagen der öffentlichen Verwaltung

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

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

### Zweiter Abschnitt. Geschichte und historische Typen der öffentlichen Verwaltung

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

### Dritter Abschnitt. Europäisches Verwaltungsrecht

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

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

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

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

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

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

## **Dritter Teil. Grundlagen des objektiven Verwaltungsrechts**

### **Erster Abschnitt. Verwaltung und Recht**

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

### **Zweiter Abschnitt. Die Rechtsquellen der Verwaltung**

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

### **Dritter Abschnitt. Rechtmäßigkeit und Spielräume der Verwaltung**

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

## **Vierter Teil. Grundlagen des subjektiven und des infrastrukturellen Verwaltungsrechts**

### **Erster Abschnitt. Die Rechtssubjekte des Verwaltungsrechts**

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

### **Zweiter Abschnitt. Die rechtserheblichen Tatsachen**

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

### **Dritter Abschnitt. Verwaltungsrechtliche Verpflichtungen und Berechtigungen**

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

## **Fünfter Teil. Grundlagen des Verwaltungshandelns**

### **Erster Abschnitt. Verwaltungshandlungen**

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

### **Zweiter Abschnitt. Der Verwaltungsakt**

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

### **Dritter Abschnitt. Verwaltungsrechtshandlungen ohne einseitigen Regelungscharakter**

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

### **Vierter Abschnitt. Tatsächliches Verwaltungshandeln**

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

## **Sechster Teil. Grundlagen des Verwaltungsverfahrens**

|  |     |
|--|-----|
| § 58. Begriff, Funktionen und Entwicklung des Verwaltungsverfahrens . . . . .                                | 768 |
| § 59. Gemeinsame Grundsätze aller Verfahrensarten . . . . .  | 794 |
| § 60. Das allgemeine Verwaltungsverfahren . . . . .  | 824 |
| § 61. Förmliches Verwaltungsverfahren, Kollegialverfahrensrecht und<br>Kooperationsverfahrensrecht . . . . . | 860 |
| § 62. Das Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren . . . . .   | 878 |
| § 63. Widerspruchsverfahren und Mediation . . . . .  | 943 |

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| Sachverzeichnis . . . . . | 973 |
|---------------------------|-----|

# 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

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

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

|   |    |
|---|----|
| 4. Zur Verantwortlichkeit und Kontrolle öffentlicher Verwaltung . . . . .                           | 48 |
| 5. Verwaltung und öffentliche Gewalt . . . . .  | 49 |
| III. Öffentliche Verwaltung im organisatorischen und formellen Sinne . . . . .                      | 49 |
| IV. Verwaltungsbegriff und Europäische Union . . . . .  | 50 |
| V. Öffentliche Verwaltung im ökonomischen Sinne . . . . .   | 50 |
| 1. Die sog. Neue öffentliche Verwaltung als Verwaltungsmanagement . .                               | 50 |
| 2. Zur problematischen Betonung ökonomischer Verwaltungseffizienz . .                               | 53 |
| VI. Bedeutung der öffentlichen Verwaltung . . . . .   | 53 |
| <br>  |    |
| <b>§ 4. Tätigkeitstypen und Tätigkeitsfelder der öffentlichen<br/>Verwaltung (Stober)</b> . . . . . | 54 |
| I. Tätigkeitstypen der öffentlichen Verwaltung . . . . .  | 54 |
| 1. Zur Problematik der Einteilung nach Tätigkeiten . . . . .  | 54 |
| 2. Kennzeichnung der Tätigkeitsarten der Verwaltung . . . . .                                       | 55 |
| II. Einzelne Tätigkeitstypen . . . . .  | 55 |
| 1. Binnen-, Zwischen- und Außenverwaltung . . . . .   | 55 |
| 2. Von der Ordnungsverwaltung bis zur wirtschaftenden Verwaltung . .                                | 56 |
| a) Die ordnende Verwaltung . . . . .  | 56 |
| b) Die leistende Verwaltung . . . . .   | 57 |
| aa) Infrastrukturverwaltung . . . . .   | 57 |
| bb) Gewährleistungsverwaltung . . . . .   | 59 |
| cc) Regulierungsverwaltung . . . . .  | 60 |
| dd) Sozial- und Förderungsverwaltung . . . . .  | 61 |
| c) Die planende Verwaltung . . . . .  | 61 |
| d) Die bewahrende und risikoorientierte Verwaltung . . . . .  | 62 |
| aa) Umwelt- und Kulturvorsorgeverwaltung . . . . .  | 62 |
| bb) Risikovorsorgeverwaltung . . . . .  | 62 |
| e) Die Bedarfsverwaltung . . . . .  | 63 |
| aa) Allgemeine Bedarfsverwaltung . . . . .  | 63 |
| bb) Vergabeverwaltung . . . . .   | 64 |
| f) Die wirtschaftende Verwaltung . . . . .  | 64 |
| 3. Privatrechtliche und öffentlich-rechtliche, gebundene und gestaltende<br>Tätigkeit . . . . .     | 65 |
| III. Mögliche Tätigkeitsfelder der öffentlichen Verwaltung . . . . .                                | 65 |
| <br>  |    |
| <b>§ 5. Tätigkeitsumfang der öffentlichen Verwaltung (Stober)</b> . . . . .                         | 65 |
| I. Der Faktor Lebensbedingungen des Volkes . . . . .  | 66 |
| II. Der Faktor Macht der Staats- und Verwaltungsführung . . . . .                                   | 66 |
| III. Der Faktor Bereitschaft der Bürger und Einwohner . . . . .                                     | 67 |
| IV. Der Faktor Unions- und Staatsziele . . . . .  | 68 |
| V. Der Faktor Finanzen . . . . .  | 68 |
| VI. Der Faktor Leistungsfähigkeit des Verwaltungspersonals . . . . .                                | 69 |
| 1. Öffentlicher Dienst und Beamtenethos . . . . .   | 69 |
| 2. Ämterpatronage und Korruption . . . . .  | 70 |
| 3. Leistungsgrenzen des Verwaltungspersonals . . . . .  | 71 |
| VII. Der Faktor technische Möglichkeiten . . . . .  | 72 |
| 1. Electronic Government als Ausdruck der Informationsgesellschaft . .                              | 72 |
| 2. Verwaltungsinterne elektronische Verwaltung . . . . .  | 72 |

|   |           |
|---|-----------|
| 3. Verwaltungsexterne technische und elektronische Verwaltung . . . . .       | 73        |
| 4. Rechtsfragen und Grenzen der elektronischen Verwaltung . . . . .           | 74        |
| <b>§ 6. Träger und Subjekte öffentlicher Verwaltung (Stober) . . . . .</b>    | <b>75</b> |
| I. Träger und Subjekte öffentlicher Verwaltung . . . . .                      | 76        |
| 1. Träger öffentlicher Verwaltung im rechtselementaren Sinne . . . . .        | 76        |
| 2. Träger öffentlicher Verwaltung im rechtstechnischen Sinne . . . . .        | 76        |
| 3. Träger öffentlicher Verwaltung im funktionellen Sinne . . . . .            | 76        |
| II. Einzelne Träger öffentlicher Verwaltung . . . . .                         | 77        |
| 1. Verwaltung des Unionsrechts . . . . .                                      | 78        |
| a) Unionseigene Verwaltung . . . . .  | 78        |
| aa) Unmittelbare unionseigene Verwaltung . . . . .                            | 78        |
| bb) Mittelbare unionseigene Verwaltung insbesondere durch Agenturen . . . . . | 78        |
| b) Mitgliedstaatliche Verwaltung . . . . .                                    | 80        |
| 2. Bundes- und Landesverwaltung, Gemeinschaftsaufgaben . . . . .              | 81        |
| III. Typisierung nach dem Grad der Abhängigkeit . . . . .                     | 82        |
| 1. Typen der Eigenverwaltung . . . . .  | 82        |
| 2. Typen der Fremdverwaltung . . . . .  | 83        |
| IV. Subjekte öffentlicher Verwaltung . . . . .                                | 84        |
| 1. Behörden . . . . .   | 84        |
| 2. Organ- bzw. Amtswalter . . . . .   | 85        |
| V. Öffentliche Verwaltung und Hoheitsgewalt . . . . .                         | 85        |

## **Zweiter Abschnitt. Geschichte und historische Typen der öffentlichen Verwaltung**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>§ 7. Verwaltungstypen der Frühzeit und des Mittelalters (Stober) . . . . .</b>           | <b>85</b> |
| I. Zur Beschäftigung mit der Verwaltungsgeschichte . . . . .                                | 86        |
| II. Verwaltungstypen der Frühzeit . . . . .   | 86        |
| 1. Genarchien ohne Verwaltungsapparat . . . . .   | 86        |
| 2. Genokratien und Despotien mit Verwaltungsapparat . . . . .                               | 86        |
| III. Verwaltungstypen des Mittelalters . . . . .  | 87        |
| 1. Die mittelalterliche Reichsverwaltung . . . . .  | 87        |
| 2. Die fränkische Reichs- und Amtsverwaltung . . . . .                                      | 87        |
| 3. Die feudale Verwaltung . . . . .   | 88        |
| 4. Die städtische Verwaltung . . . . .  | 89        |
| <b>§ 8. Ständestaatliche und polizeistaatliche Verwaltung (Stober) . . . . .</b>            | <b>89</b> |
| I. Die Verwaltung im kontinentalen, ständischen Staat (14.–17. Jh.) . . . . .               | 90        |
| II. Der Übergang zur Wohlfahrtsverwaltung . . . . .   | 91        |
| 1. Ius polittiae als gute Verwaltung . . . . .  | 91        |
| 2. Kodifikationsbewegung . . . . .  | 91        |
| 3. Die Herausbildung einer zentralisierten Verwaltung und eines Berufsbeamtentums . . . . . | 92        |
| 4. Polizeistaatliche Verwaltung und Untertanen . . . . .                                    | 92        |
| <b>§ 9. Die Verwaltung im bürgerlichen Rechtsstaat (Stober) . . . . .</b>                   | <b>94</b> |
| I. Die Verwaltung im konstitutionell-liberalen Staat . . . . .                              | 94        |
| 1. Verfassungs- und gesetzgebundene Verwaltung . . . . .                                    | 94        |

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

### **Dritter Abschnitt. Europäisches Verwaltungsrecht**

|              |  |     |
|--------------|--|-----|
| <b>§ 13.</b> | <b>Entwicklung, Begriff und normative Grundlagen des</b>     |     |
|              | <b>Europäischen Verwaltungsrechts (Kluth)</b> . . . . .      | 120 |
| I.           | Begriff eines Europäischen Verwaltungsrechts . . . . .       | 120 |
| 1.           | Wechselwirkungen zwischen nationalem und europäischem        |     |
|              | Verwaltungsrecht im Spiegel der Rechtswissenschaft . . . . . | 120 |

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

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

|  |     |
|--|-----|
| f) Grenzen des sozialen Rechtsstaates . . . . .              | 168 |
| g) Finanzierungsvorbehalt und Sozialabbau . . . . .          | 168 |
| 5. Umweltprinzip . . . . .                                   | 168 |
| 6. Selbstverwaltungsprinzip . . . . .                        | 170 |
| 7. Subsidiaritätsprinzip . . . . .                           | 170 |
| 8. Wirtschaftlichkeitsprinzip . . . . .                      | 171 |
| 9. Sicherheitsprinzip . . . . .                              | 171 |
| IV. Organisationsmaximen für die Aufgabenerfüllung . . . . . | 172 |

|  |            |
|--|------------|
| <b>§ 19. Landesverfassungsrechtliche Grundentscheidungen für die<br/>Verwaltung (Stober) . . . . .</b> | <b>172</b> |
| I. Verfassungsrechtliche Ausgangslage . . . . .  | 172        |
| II. Landesgrundrechte . . . . .  | 174        |
| III. Staatsziele und Staatsprinzipien . . . . .  | 174        |
| IV. Organisationsmaximen für die Aufgabenerfüllung . . . . .   | 175        |

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

|   |            |
|---|------------|
| <b>§ 20. Die Verwaltung im System der Gewaltengliederung<br/>(Eisenmenger) . . . . .</b>      | <b>175</b> |
| I. Das System der Funktionenordnung und Gewaltengliederung . . . . .                          | 176        |
| 1. Zu den Begriffen Funktionenordnung und Gewaltengliederung . . . . .                        | 176        |
| a) Zur Abgrenzungsfunktion des Gewaltenteilungsbegriffs . . . . .                             | 176        |
| b) Die unionsweite Dimension der Gewaltengliederung . . . . .                                 | 176        |
| 2. Modelle der Gewaltengliederung . . . . .   | 177        |
| a) Historische Modelle der Gewaltentrennung . . . . .   | 177        |
| b) Theoretische Modelle der Gewaltentrennung . . . . .  | 177        |
| 3. Gewaltengliederung im geltenden Recht . . . . .  | 178        |
| 4. Organisationsrechtliche und personelle Gewaltentrennung . . . . .                          | 179        |
| 5. Durchbrechung der Gewaltentrennung . . . . .   | 179        |
| 6. Maßnahmen zur Gewaltenhemmung . . . . .  | 180        |
| 7. Zur tatsächlichen Gewaltenverteilung im demokratisch-<br>parlamentarischen Staat . . . . . | 180        |
| II. Gesetzgebung und Verwaltung . . . . .   | 181        |
| 1. Allgemeine Bemerkungen zum Verhältnis Gesetzgebung und<br>Verwaltung . . . . .             | 181        |
| 2. Gesetzgebung im materiellen und im formellen Sinne . . . . .                               | 182        |
| 3. Gesetzesabhängigkeit und Selbstständigkeit der Verwaltung . . . . .                        | 183        |
| a) Funktionelle Überlegenheit der Gesetzgebung . . . . .                                      | 183        |
| b) Zur Eigenständigkeit der Verwaltung . . . . .  | 183        |
| III. Regierung und Verwaltung . . . . .   | 184        |
| 1. Regierungsbegriffe . . . . .   | 185        |
| 2. Regierung als materielle Staatstätigkeit . . . . .   | 185        |
| 3. Regierung im organisatorischen Sinne . . . . .   | 185        |
| 4. Regierung im formellen Sinne . . . . .   | 186        |
| 5. Regierung und Fachministerien . . . . .  | 186        |
| IV. Rechtsprechung und Verwaltung . . . . .   | 186        |
| 1. Rechtsprechung im materiellen Sinne . . . . .  | 187        |

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

## **Dritter Teil. Grundlagen des objektiven Verwaltungsrechts**

### **Erster Abschnitt. Verwaltung und Recht**

#### **§ 21. Bedeutung und Systematisierung des Verwaltungsrechts**

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

#### **§ 22. Verwaltungsrecht und Gesamtrechtsordnung *(Stober)***

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

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

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

## Zweiter Abschnitt. Die Rechtsquellen der Verwaltung

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

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

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

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

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

## **Dritter Abschnitt. Rechtmäßigkeit und Spielräume der Verwaltung**

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

|  |     |
|--|-----|
| a) Plurale Interessen . . . . .  | 326 |
| b) Zur Kollision von allgemeinen und besonderen Interessen . . . . .                 | 327 |
| 3. Private Interessen . . . . .  | 327 |
| V. Öffentliches Interesse und Verwaltung . . . . .                                   | 327 |
| 1. Gesetzliche und andere Interessenvorgaben für die Verwaltung . . . . .            | 327 |
| 2. Berücksichtigung von Verwaltungsinteressen . . . . .                              | 328 |
| 3. Erhebliches öffentliches Interesse und Wohl der Allgemeinheit . . . . .           | 328 |
| 4. Privatisierung öffentlicher Interessen . . . . .                                  | 328 |
| 5. Interessenermittlung und Interessenentscheidung . . . . .                         | 328 |
| <b>§ 30. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und Vorbehalt des Gesetzes</b>               |     |
| <i>(Kluth)</i> . . . . .   | 329 |
| I. Zum Erfordernis der Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit . . . . .                    | 329 |
| 1. Zur Realisierung materieller Rechtmäßigkeit . . . . .                             | 329 |
| 2. Zur Bindung der Verwaltung an die Verfassung . . . . .                            | 329 |
| II. Negative Bedeutung der Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit,                         |     |
| Gesetzesvorrang . . . . .  | 330 |
| 1. Gesetzesvorrang und brauchbare Illegalität . . . . .                              | 330 |
| 2. Allgemeine Gebote und Verbote . . . . .   | 331 |
| a) Das Verbot der Verletzung gültiger Rechtssätze . . . . .                          | 331 |
| b) Das Verbot von Kompetenzüberschreitungen . . . . .                                | 333 |
| c) Bindungen aus der Wahrnehmung bestimmter Aufgaben . . . . .                       | 333 |
| d) Verbot, die Aufgabenerfüllung anderer Staatsorgane zu behindern . . . . .         | 334 |
| 3. Befugnisse der Verwaltung . . . . .   | 334 |
| III. Positive Bedeutung der Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit,                        |     |
| Gesetzesvorbehalt . . . . .  | 334 |
| 1. Dimensionen des Gesetzesvorbehaltes . . . . .                                     | 334 |
| 2. Aufgaben und Befugnisermächtigung . . . . .                                       | 336 |
| 3. Grundrechtswirkungen und -berührungen . . . . .                                   | 336 |
| 4. Institutioneller Gesetzesvorbehalt . . . . .                                      | 336 |
| IV. Unionsrechtlicher Gesetzesvorbehalt . . . . .                                    | 336 |
| <b>§ 31. Gesetzesgebundenheit und Verwaltungsspielräume</b> <i>(Kluth)</i> . . . . . | 337 |
| I. Verwaltung zwischen Bindung und Freiheit . . . . .                                | 337 |
| 1. Erscheinungsformen von Verwaltungsspielräumen . . . . .                           | 337 |
| 2. Zur Rechtsproblematik bei den Verwaltungsspielräumen . . . . .                    | 338 |
| II. Gesetzlich bestimmt gebundene Verwaltung . . . . .                               | 339 |
| 1. Bindung durch Formenstrenge und Legaldefinitionen . . . . .                       | 339 |
| 2. Rechtliche Nachprüfung und Bindung bei Verwaltungsfabrikaten . . . . .            | 339 |
| III. Gesetzlich unbestimmt gebundene Verwaltung . . . . .                            | 340 |
| 1. Zur Handhabung und Bedeutung unbestimmter Gesetzesbegriffe . . . . .              | 340 |
| a) Unbeschränkt gerichtliche Nachprüfung . . . . .                                   | 340 |
| b) Empirische Begriffe und Rechtsprechungs-begriffe . . . . .                        | 340 |
| c) Typenbegriffe und technische Normbegriffe . . . . .                               | 341 |
| d) Verfassungsrechtliche Beurteilung unbestimmter Rechtsbegriffe . . . . .           | 342 |
| 2. Unbestimmte Gesetzesbegriffe und Beurteilungsspielräume . . . . .                 | 342 |
| a) Entwicklung der Lehre vom Beurteilungsspielraum . . . . .                         | 342 |
| b) Das Verhältnis der Rechtsprechung zum Beurteilungsspielraum . . . . .             | 343 |

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

## **Vierter Teil. Grundlagen des subjektiven und des infrastrukturellen Verwaltungsrechts**

### **Erster Abschnitt. Die Rechtssubjekte des Verwaltungsrechts**

#### **§ 32. Rechtssubjektivität, Rechtsstellung und Rechtsverhältnis**

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

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

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

## Zweiter Abschnitt. Die rechtserheblichen Tatsachen

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

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

|  |     |
|--|-----|
| VII. Denkmalschutz   | 436 |
| VIII. Aufenthalt und Wohnsitz  | 437 |
| <b>§ 39. Der sachenrechtliche Aspekt des Verwaltungsrechts (Kluth)</b> | 438 |
| I. Der rechtliche Rahmen der Sachen im Verwaltungsrecht                | 438 |
| II. Einzelne Sachbegriffe  | 439 |
| III. Öffentliche Sachen und öffentliches Sachenrecht                   | 440 |

### **Dritter Abschnitt. Verwaltungsrechtliche Verpflichtungen und Berechtigungen**

|  |     |
|--|-----|
| <b>§ 40. Begriff und Arten verwaltungsrechtlicher Verpflichtungen und Berechtigungen (Kluth)</b> | 441 |
| I. Verpflichtungen und Berechtigungen als Konkretisierung von Rechtsverhältnissen                | 441 |
| II. Zur Vernachlässigung der Pflichtendiskussion   | 442 |
| III. Zum Begriff der Verpflichtung und der Berechtigung  | 442 |
| 1. Verpflichtungsbegriff   | 442 |
| 2. Berechtigungsbegriff  | 443 |
| IV. Arten der Verpflichtungen und Berechtigungen   | 443 |
| 1. Positive und negative Verpflichtungen und Berechtigungen                                      | 443 |
| 2. Transitive und intransitive Verpflichtungen und Berechtigungen                                | 443 |
| 3. Personale und sachbezogene Verpflichtungen und Berechtigungen                                 | 444 |
| a) Personale Verpflichtungen und Berechtigungen  | 444 |
| b) Sachbezogene Verpflichtungen und Berechtigungen   | 444 |
| 4. Höchstpersönliche und übertragbare Verpflichtungen und Berechtigungen                         | 445 |
| 5. Ursprüngliche und ersatzweise Verpflichtungen und Berechtigungen                              | 445 |
| V. Zur Durchsetzbarkeit von Verpflichtungen und Berechtigungen                                   | 446 |
| <b>§ 41. Verpflichtungen und Berechtigungen der Subjekte öffentlicher Verwaltung (Kluth)</b>     | 446 |
| I. Begriff und Ausübungsgrundsätze   | 446 |
| 1. Begriff   | 446 |
| 2. Zuordnungsobjekte   | 447 |
| 3. Ausübungsgrundsätze   | 447 |
| II. Verwaltungsrechtliche Verpflichtungen der Subjekte öffentlicher Verwaltung                   | 447 |
| III. Verwaltungsrechtliche Berechtigungen der Subjekte öffentlicher Verwaltung                   | 448 |
| 1. Diskussionsstand und Gebrauchmachungspflicht  | 448 |
| 2. Rechtsetzungsberechtigung   | 448 |
| 3. Berechtigungen gegenüber anderen Verwaltungsträgern   | 448 |
| 4. Intrapersonale Berechtigungen   | 449 |
| 5. Abwehrberechtigung  | 449 |
| IV. Übergang von Verpflichtungen und Berechtigungen der Subjekte öffentlicher Verwaltung         | 449 |
| 1. Einzelrechtsnachfolge   | 449 |
| 2. Gesamtrechtsnachfolge   | 450 |
| 3. Funktionsnachfolge  | 450 |

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

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

## **Fünfter Teil. Grundlagen des Verwaltungshandelns**

### **Erster Abschnitt. Verwaltungshandlungen**

#### **§ 44. Zur Vielfalt und Typisierung des Verwaltungshandelns**

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

### **Zweiter Abschnitt. Der Verwaltungsakt**

#### **§ 45. Bedeutung, Zulässigkeit und Begriff des Verwaltungsaktes**

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

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

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

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

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

**§ 50. Bindungswirkung und Rechtskraft von Verwaltungsakten**

*(Korte)* . . . . . 627

I. Bindungswirkung . . . . . 627

    1. Positive Dimension . . . . . 627

    2. Negative Dimension . . . . . 628

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

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

### Dritter Abschnitt. Verwaltungsrechtshandlungen ohne einseitigen Regelungscharakter

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

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

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

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

#### **Vierter Abschnitt. Tatsächliches Verwaltungshandeln**

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

#### **Sechster Teil. Grundlagen des Verwaltungsverfahrens**

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

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

|   |     |
|---|-----|
| c) Vergabeverfahren oberhalb der Schwellenwerte nach GWB . . . . .                          | 817 |
| d) Vergabeverfahren unterhalb der Schwellenwerte nach den<br>Verdingungsordnungen . . . . . | 822 |
| 3. Anforderungen an das Handeln und Verfahren der privaten<br>Kooperationspartner . . . . . | 823 |
| 4. Verfahrensrechtliche Pflichten bei der Übernahme von Produkten . .                       | 824 |

**§ 60. Das allgemeine Verwaltungsverfahren (Kluth) . . . . . 824**

|  |     |
|--|-----|
| I. Verfahrenseröffnung und Verfahrensbeendigung . . . . .                            | 825 |
| 1. Die Verfahrenseröffnung . . . . .   | 825 |
| a) Grundsätze . . . . .  | 825 |
| b) Verfahrenseröffnung durch Antrag . . . . .  | 826 |
| c) Verfahrenseröffnung von Amts wegen . . . . .                                      | 831 |
| 2. Die Bestimmung der Verfahrensart und die Verfahrensgestaltung . . .               | 831 |
| 3. Die Verfahrensbeendigung . . . . .  | 832 |
| 4. Die Aussetzung des Verfahrens . . . . .   | 833 |
| II. Verfahrensgrundsätze . . . . .   | 833 |
| 1. Untersuchungsgrundsatz . . . . .  | 833 |
| a) Rechtsgrundlage und Anwendungsbereich . . . . .                                   | 833 |
| b) Zielvorgabe und Problematik der Sachaufklärung . . . . .                          | 833 |
| c) Art und Umfang der Sachverhaltsermittlung . . . . .                               | 834 |
| d) Mitwirkungslast der Betroffenen . . . . .   | 836 |
| e) Beweismittel und Beweisverfahren . . . . .  | 837 |
| f) Sachverhalts- und Beweiswürdigung . . . . .                                       | 838 |
| g) Beweisführungslast und materielle Beweislast . . . . .                            | 839 |
| 2. Anhörung Beteiligter . . . . .  | 840 |
| a) Funktionen der Anhörung und Abgrenzung zu anderen<br>Beteiligungsformen . . . . . | 840 |
| b) Pflicht zur Anhörung . . . . .  | 841 |
| c) Gegenstand der Anhörung . . . . .   | 844 |
| d) Zeitpunkt und Form der Anhörung . . . . .   | 845 |
| e) Möglichkeiten des Absehens von der Anhörung und<br>Anhörungsverbot . . . . .      | 846 |
| f) Nachholung einer unterlassenen Anhörung . . . . .                                 | 848 |
| 3. Aktenführung und Akteneinsicht . . . . .  | 849 |
| a) Funktion und Einordnung der Akteneinsicht . . . . .                               | 849 |
| b) Gegenstand der Akteneinsicht . . . . .  | 850 |
| c) Inhalt und Form des Einsichtanspruchs . . . . .                                   | 851 |
| d) Folgen der Verweigerung der Akteneinsicht . . . . .                               | 851 |
| 4. Behördliche Beratungs-, Hinweis- und Auskunftspflichten . . . . .                 | 852 |
| a) Funktion und Einordnung der Regelung . . . . .                                    | 852 |
| b) Beratung . . . . .  | 852 |
| c) Auskunft . . . . .  | 852 |
| d) Rechtsfolgen einer Pflichtverletzung . . . . .                                    | 853 |
| 5. Amtssprache . . . . .   | 853 |
| 6. Fristen, Termine, Wiedereinsetzung in den vorigen Stand . . . . .                 | 854 |
| a) Fristen und Termine . . . . .   | 854 |
| b) Wiedereinsetzung in den vorigen Stand . . . . .                                   | 855 |

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

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

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

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