

Allgemeines Verwaltungsrecht

von

Dr.Dr. h.c. Franz-Joseph Peine

Professor an der Europa-Universität Viadrina Frankfurt/Oder

8., neu bearbeitete Auflage



C.F. Müller Verlag
Heidelberg

Inhaltsverzeichnis

	Rn	Seite
<i>Vorwort</i>		V
<i>Abkürzungsverzeichnis</i>		XIX
<i>Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur</i>		XXV
<i>Literatur zur Vertiefung, Gesetzessammlungen</i>		XXVI
§ 1 Einführung		1
I. Ein Vorurteil		1
II. Das Anliegen dieses Buches		2
III. Typische verwaltungsrechtliche Fragestellungen		2
IV. Problemlösungsphasen		4
1. Die Entscheidungsfindung		5
2. Die Entscheidungskontrolle		5
3. Der Entscheidungsvollzug		5
V. Der Aufbau des Buches		6
Teil I		
Grundfragen		
§ 2 Die öffentliche Verwaltung		7
I. Definitionsbemühungen		7
1. Anknüpfungspunkt: Die Organisation		7
2. Anknüpfungspunkt: Die Summe der ausgeübten Tätigkeiten		8
3. Anknüpfungspunkt: Die „eigentliche“ Verwaltungstätigkeit		8
II. Beschreibung der öffentlichen Verwaltung		9
III. Die Verwaltungsorganisation		11
1. Grundsätzliches		11
2. Unmittelbare Staatsverwaltung		15
3. Mittelbare Staatsverwaltung		18
§ 3 Das Verwaltungsrecht		24
I. Die Bestimmung des Verwaltungsrechts		24
1. Das Verwaltungsrecht als Teil des öffentlichen Rechts		24
2. Die Abgrenzung des öffentlichen Rechts vom Privatrecht		25
		VII

II. Die Quellen des Verwaltungsrechts	31
1. Die Verfassung	31
2. Das „einfache“ Gesetz	33
3. Die Rechtsverordnung	33
4. Die Satzung	35
5. Die Verwaltungsvorschrift	36
6. Das Gewohnheitsrecht	38
7. Das Richterrecht	38
8. Die „allgemeinen Grundsätze“ des Verwaltungsrechts	38
9. „Europarecht“	39
a) Verwaltungsorganisation	40
b) Verwaltungskompetenzen	40
c) Verwaltungsverfahren	41
III. Bedeutsame „Einteilungen“ des Verwaltungsrechts	42
1. „Allgemeines“ und „Besonderes“ Verwaltungsrecht	42
2. „Außenrecht“ und „Innenrecht“	43
IV. Verwaltungshandeln auf der Grundlage des Privatrechts	44
1. Lückenfüllung im öffentlichen Recht durch Anwendung des Privatrechts	44
2. Das sog. Verwaltungsprivatrecht	45
§ 4 Grundprobleme des Verwaltungsrechts	47
I. Ermessen der Verwaltung	47
1. Das Problem	47
2. Die Einräumung des Ermessens	49
3. Ermessensfehler	50
4. Ermessensreduzierung auf Null	52
II. Unbestimmter Rechtsbegriff und Beurteilungsspielraum	53
1. Das Problem	53
2. Die gerichtliche Überprüfung unbestimmter Rechtsbegriffe	53
III. Koppelungsvorschriften	56
1. Das Problem	56
2. Lösungsvorschläge	57
IV. Das subjektive öffentliche Recht	58
1. Begriff	58
2. Praktische Bedeutung	59
3. Voraussetzungen	60
4. Kritik	61
5. Anspruch auf fehlerfreie Ermessensentscheidung	63

V. Das Verwaltungsverhältnis	63
1. Begriff	63
2. Arten	64
3. Das „besondere Gewaltverhältnis“	66
§ 5 Das Verwaltungsverfahrensgesetz	67
I. Die Entstehung des Verwaltungsverfahrensgesetzes	68
II. Die Bedeutung des Verwaltungsverfahrensgesetzes	68
III. Der Anwendungsbereich des Bundesgesetzes	69
1. Öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit (§ 1 Abs. 1, 2 VwVfG)	69
2. Subsidiaritätsklausel (§ 1 Abs. 1 VwVfG)	69
3. Ausnahmen für spezielle Bereiche (§ 2 VwVfG)	70
IV. Der Anwendungsbereich der Landesgesetze	72
1. Vollzug von Landesrecht	72
2. Vollzug von Bundesrecht durch Landesbehörden (§ 1 Abs. 2, 3 VwVfG)	72
V. Die verschiedenen Typen von Landesverwaltungsverfahrensgesetzen	72

Teil II

Die Entscheidungsfindung und ihre Umsetzung

§ 6 Die Handlungsformen der Verwaltung	74
§ 7 Der Verwaltungsakt	76
I. Die Bedeutung des Verwaltungsakts	76
II. Die Funktion des Verwaltungsakts	77
III. Die Begriffsmerkmale des Verwaltungsakts	79
1. Der Normalfall des Verwaltungsakts, § 35 Satz 1 VwVfG	79
a) Behörde	80
b) Hoheitliche Maßnahme	81
c) Auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts	85
d) Regelung	86
e) Einzelfall	88
f) Außenwirkung	90
g) Zusammenfassung	93
h) Auslegungsgrundsätze	95
2. Die Allgemeinverfügung als „Spezialfall“ des Verwaltungsakts, § 35 Satz 2 VwVfG	96
a) Die adressatenbezogene Allgemeinverfügung	96

b) Die sachbezogene Allgemeinverfügung	97
c) Die benutzungsregelnde Allgemeinverfügung	98
d) Unterschiede zum „Normalfall“ des Verwaltungsakts	98
3. Die Rechtsnatur des Verkehrszeichens	99
IV. Die Arten von Verwaltungsakten	101
1. Begünstigende und belastende Regelungen	101
2. Vollstreckungsfähige und nicht vollstreckungsfähige Regelungen	103
3. Vorläufige, einmalige und dauerhafte Regelungen	106
4. Einstufige und mehrstufige Regelungen	108
5. Zustimmungsfreie und zustimmungsbedürftige (mitwirkungsbedürftige) Regelungen	109
6. Personale und dingliche Regelungen	110
7. Unabhängige und abhängige (akzessorische) Regelungen	111
8. Gebundene und Ermessensregelungen	111
9. Präventive und repressive Kontrollregelungen	112
10. Der transnationale Verwaltungsakt	114
11. Der fiktive Verwaltungsakt	116
V. Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt	118
1. Die Zulässigkeit von Nebenbestimmungen bei gebundenen Verwaltungsakten	119
2. Die Zulässigkeit von Nebenbestimmungen bei Ermessensverwaltungsakten	120
3. Die einzelnen Nebenbestimmungen	120
a) Die Befristung	120
b) Die Bedingung	121
c) Der Widerrufsvorbehalt	121
d) Die Auflage	122
e) Der Auflagenvorbehalt	123
f) Die „modifizierende“ Auflage	123
4. Die nachträgliche Beifügung einer Nebenbestimmung	124
VI. Die Bekanntgabe des Verwaltungsakts	124
1. Die Bedeutung der Bekanntgabe	125
a) Die rechtliche Existenz des Verwaltungsakts	125
b) Die Beendigung des Verfahrens	125
2. Anforderungen an die Bekanntgabe	126
3. Die fehlerhafte Bekanntgabe	128
VII. Der rechtmäßige Verwaltungsakt – formellrechtliche Anforderungen	128
1. Die Einhaltung von Zuständigkeitsvorschriften	129
a) Die örtliche Zuständigkeit	129

b) Die sachliche Zuständigkeit	130
c) Die instantielle Zuständigkeit	131
2. Die Einhaltung von Verfahrensvorschriften	132
a) Handeln durch geeignete Amtsträger	133
b) Die richtige Verfahrensart	134
c) Das Antragsbedürfnis	135
d) Die vollständige Sachaufklärung	135
e) Die Mitwirkung anderer Behörden	136
f) Die Beteiligung Betroffener	136
g) Die Anhörung Beteiligter	137
h) Die Beratung und Information Beteiligter	139
i) Das Recht auf Akteneinsicht	141
Exkurs 1: Verfahrensbeschleunigung	144
Exkurs 2: Elektronische Kommunikation im Verwaltungsverfahren	147
3. Die Einhaltung von Formvorschriften	148
4. Die Einhaltung des Begründungsgebots	149
5. Sonderproblem: Die Rechtsbehelfsbelehrung	151
VIII. Der rechtmäßige Verwaltungsakt – materiell-rechtliche Anforderungen	152
1. Anforderungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes	152
a) Die inhaltliche Bestimmtheit	152
b) Die rechtmäßige Ermessensausübung	153
2. Anforderungen verfassungsrechtlicher Art	154
a) Handeln entsprechend der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage	154
b) Die Beachtung von Grundrechten und des Übermaßverbots	154
IX. Der fehlerhafte Verwaltungsakt	154
1. Denkbare Fehler	155
a) Zuständigkeitsfehler	155
b) Verfahrensfehler	156
c) Formfehler	157
d) Begründungsfehler	158
e) Materiell-rechtliche Fehler	158
2. Fehlerfolgen	159
a) Die Nichtigkeit des Verwaltungsakts	160
b) Die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts	165
3. Die Heilbarkeit des rechtswidrigen Verwaltungsakts	165
4. Die Unbeachtlichkeit von Verfahrens- und Formfehlern	169
5. Die Umdeutung eines fehlerhaften Verwaltungsakts	172

X. Die Wirksamkeit des Verwaltungsakts	173
Anhang: Aufbauschema zur Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsakts	
§ 8 Der öffentlich-rechtliche Vertrag	177
I. Die Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Vertrags	177
II. Die Funktion des öffentlich-rechtlichen Vertrags	178
III. Die Zulässigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrags	179
IV. Die Begriffsmerkmale des öffentlich-rechtlichen Vertrags	180
1. Vertrag	181
2. Auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts	184
3. Begründung, Änderung oder Aufhebung eines Rechtsverhältnisses	185
V. Vertragsarten	186
1. Subordinationsrechtliche und koordinationsrechtliche Verträge	186
2. Verpflichtungs- und Verfügungsverträge	187
3. Abstrakte und kausale Verträge	187
4. Vergleichsvertrag	187
5. Austauschvertrag	188
VI. Der wirksame öffentlich-rechtliche Vertrag – formellrechtliche Anforderungen	188
1. Zuständigkeitsfragen	188
2. Das Schriftformerfordernis	189
3. Das Zustimmungserfordernis	190
VII. Der wirksame öffentlich-rechtliche Vertrag – materiellrechtliche Anforderungen	191
1. Der Vergleichsvertrag	192
2. Der Austauschvertrag	193
VIII. Der fehlerhafte öffentlich-rechtliche Vertrag	196
1. Die Nichtigkeitsgründe des § 59 Abs. 2 VwVfG	197
a) Offenkundige schwere Inhalts- und Formfehler	197
b) Enumerierte Nichtigkeitsgründe	197
c) Positive Kenntnis der Rechtswidrigkeit bei den Vertragschließenden	198
d) Fehlende Voraussetzung beim Vergleichsvertrag	198
e) Unzulässige Gegenleistung beim Austauschvertrag	198
2. Die generellen Nichtigkeitsgründe des § 59 Abs. 1 VwVfG	199
a) Nichtigkeit nach §§ 105, 116, 117 Abs. 1, 118 und 125 BGB	199

b) Verstoß gegen § 134 BGB	199
c) Verstoß gegen § 138 BGB	200
d) Tatsächliche objektive Unmöglichkeit	200
3. Die Teilnichtigkeit nach § 59 Abs. 3 VwVfG	200
IX. Die Durchführung des öffentlich-rechtlichen Vertrags	200
1. Die Durchsetzung der Ansprüche	200
2. Leistungsstörungen	201
3. Anpassung und Kündigung in besonderen Fällen	201
Anhang: Aufbauschema zur Rechtmäßigkeit eines öffentlich-rechtlichen Vertrags	
§ 9 Verwaltungsrechtliche Willenserklärungen ohne Verwaltungsaktscharakter	204
§ 10 Der Realakt	206
I. Der Begriff des Realakts	206
II. Der rechtmäßige Realakt	207
III. Der rechtswidrige Realakt	208
§ 11 Verwaltungsprivatrechtliches Handeln	209
I. Die Grenzen verwaltungsprivatrechtlichen Handelns	209
II. Die Zweistufentheorie	209
 Teil III	
Die Kontrolle des Verwaltungshandelns und ihre Folgen	
§ 12 Die Überprüfung eines erlassenen Verwaltungsakts – seine Aufhebung	213
I. Ausgangspunkte für die Aufhebung eines Verwaltungsakts	215
II. Verdrängung der §§ 48, 49 VwVfG durch Spezialnormen	216
III. Die Rücknahme eines rechtswidrigen belastenden Verwaltungsakts, § 48 Abs. 1 Satz 1 VwVfG	217
IV. Die Rücknahme eines rechtswidrigen begünstigenden Verwaltungsakts, § 48 Abs. 1 Satz 2 VwVfG	218
1. Der Geld- oder Sachleistungen betreffende Verwaltungsakt	218
a) Anwendungsbereich	218
b) Vertrauensschutz	219
2. Der „sonstige“ Verwaltungsakt	221

V. Der Widerruf eines rechtmäßigen nichtbegünstigenden Verwaltungsakts, § 49Abs. 1VwVfG	224
VI. Der Widerruf eines rechtmäßigen begünstigenden Verwaltungsakts, § 49 Abs. 2, 3 VwVfG	225
VII. Sonderregelungen für das Rechtsbehelfsverfahren	230
§ 13 Die Überprüfung des beendeten Verwaltungsverfahrens – sein Wiederaufgreifen und der Anspruch auf Neubescheidung	233
I. Allgemeines	233
II. Das Wiederaufgreifen als Ermessensentscheidung	234
III. Das Wiederaufgreifen nach § 51 VwVfG	235
1. Die Verfahrensstufen	235
2. Der Zweitbescheid	235
3. Die Verpflichtung zum Wiederaufgreifen	237
a) Änderung der Sach- oder Rechtslage	237
b) Neue Beweismittel	238
c) Restitutionsgründe	238
4. Die Präklusion nach § 51 Abs. 2 VwVfG	239
5. Weitere das Wiederaufgreifen betreffende Bestimmungen	239
a) Antragsfrist	239
b) Zuständigkeit	239
c) Verhältnis zur Rücknahme und zum Widerruf	239
§ 14 Die Abwicklung fehlgeschlagener Leistungsbeziehungen – der öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch	240
I. Allgemeines	240
II. Die Normierung des öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs in § 49 a	241
1. Allgemeines	241
2. Die Tatbestandsmerkmale des § 49 a Abs. 1	242
3. Rechtsfolge	242
4. Der Umfang der Inanspruchnahme	242
5. Verzinsung	243
III. Die Tatbestandsmerkmale des allgemeinen öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs	243
1. Vermögensverschiebung	243
2. Fehlender Rechtsgrund	243
3. Kein Wegfall der Bereicherung	244
IV. Die Geltendmachung des öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs	245
Anhang: Aufbauschema zum öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch	

§ 15 Die Abwicklung fehlgeschlagener Leistungsbeziehungen – sonstige Ansprüche	246
I. Vertraglich begründete verwaltungsrechtliche Schuldverhältnisse	247
II. Gesetzlich begründete verwaltungsrechtliche Schuldverhältnisse	248
Anhang: Aufbauschema zum Anspruch aus öffentlich-rechtlicher GoA	
§ 16 Die Rückgängigmachung rechtswidrigen Verwaltungshandelns –der Folgenbeseitigungsanspruch	251
I. Allgemeines	251
II. Die Tatbestandsmerkmale des Folgenbeseitigungsanspruchs	252
1. Hoheitlicher Eingriff	252
2. Eingriff in ein subjektives Recht	253
3. Rechtswidriges Handeln der Verwaltung	253
4. Andauern des rechtswidrigen Zustands	253
III. Inhalt und Grenzen des Folgenbeseitigungsanspruchs	253
IV. Die Geltendmachung des Folgenbeseitigungsanspruchs	255
§ 17 Der Ausgleich der Folgen von Staatshandeln – Schadensersatz und Entschädigung (Staatshaftung)	256
I. Die Amtshaftung	257
1. Anspruchsgrundlage und Anspruchsvoraussetzungen	258
a) Anspruchsgrundlage	258
b) Haftungstatbestand	259
2. Haftungsausschlüsse und Haftungsbeschränkungen	268
a) Sondergesetz (Art. 34 Satz 1 GG)	268
b) Subsidiaritätsklausel (§ 839 Abs. 1 Satz 2 BGB)	268
c) Mitverschulden (§§ 839 Abs. 3, 254 BGB)	269
d) Verjährung	270
3. Anspruchsinhalt und Anspruchsumfang	270
a) Anspruchsinhalt	270
b) Anspruchsumfang	270
4. Anspruchskonkurrenzen	271
5. Prozessuale Fragen	271
a) Richtiger Anspruchsgegner (Passivlegitimation)	271
	XV

b) Rechtsweg	272
c) Prüfungsumfang der Zivilgerichte	272
Anhang: Aufbauschema: Schadensersatz aus Amtshaftung nach Art. 34 GG, § 839 BGB	
II. Das Aufopferungsrecht	275
1. Die Aufopferung im engeren Sinn	278
a) Rechtsgrundlagen	278
b) Voraussetzungen des allgemeinen Aufopferungs- anspruchs	278
2. Anspruchsausschluss	281
3. Art und Umfang der Entschädigung	281
4. Anspruchskonkurrenzen	282
5. Prozessuale Fragen	282
Anhang: Aufbauschema zum Anspruch aus Aufopferung i.e.S.	
III. Die Enteignung	284
1. Voraussetzungen einer Enteignung	284
2. Rechtmäßigkeit der Enteignung	288
3. Inhalt und Höhe des Entschädigungsanspruchs	289
4. Prozessuale Fragen	289
IV. Der enteignungsgleiche und der enteignende Eingriff	290
1. Die Anspruchsgrundlage beider Haftungsinstitute	291
2. Der heutige Anwendungsbereich beider Haftungsinstitute	291
3. Anspruchsvoraussetzungen des enteignungsgleichen Eingriffs	292
4. Anspruchsvoraussetzungen des enteignenden Eingriffs	293
5. Art und Umfang der Entschädigung	295
6. Anspruchskonkurrenzen	295
7. Prozessuale Fragen	296
Anhang: Aufbauschema Entschädigung wegen klassischer (rechtmäßiger) Enteignung iSd Art. 14 Abs. 3 GG	
V. Besonderheiten in den neuen Bundesländern	298
1. Überleitung des StHG-DDR	298
2. Rechtsgrundlage	298
3. Anspruchsvoraussetzungen	300
4. Anspruchsinhalt und Anspruchsumfang	302
5. Die Durchsetzung des Anspruchs	302
6. Anspruchskonkurrenzen	303

Teil IV

**Die zwangsweise Durchsetzung
der getroffenen Verwaltungsentscheidung**

§ 18 Die Verwaltungsvollstreckung – Allgemeines	304
§ 19 Die Verwaltungsvollstreckung – Einzelheiten	306
I. Die Vollstreckung wegen Geldforderungen	307
II. Die Erzwingung von Handlungen, Duldungen oder Unterlassungen	308
1. Die Zwangsmittel	308
a) Die Ersatzvornahme	308
b) Das Zwangsgeld und die Zwangshaft	309
c) Der unmittelbare Zwang	310
2. Das Zwangsverfahren	310
a) Die Androhung	310
b) Die Festsetzung	311
c) Die Anwendung	311
3. Rechtsschutz	311
4. Sofortiger Vollzug, unmittelbare Ausführung	312

Teil V

Das Recht der öffentlichen Sachen

§ 20 Gegenstand, Funktion und Qualität des Rechts der öffentlichen Sachen	314
I. Gegenstand	314
II. Funktion	315
III. Qualität	315
§ 21 Begriff, Status und Arten der öffentlichen Sachen	316
I. Der Sachbegriff	316
II. Der öffentlich-rechtliche Status	316
1. Entstehung, Folgen, Inhalt	316
a) Entstehung	316
b) Folgen	317
c) Inhalt	319
2. Das Verhältnis des Rechts der öffentlichen Sachen zum Anstaltsrecht	319
III. Die Arten der öffentlichen Sachen	320
1. Öffentliche Sachen im (externen) Zivilgebrauch	320
a) Öffentliche Sachen im Gemeingebrauch	320

b) Öffentliche Sachen im Sondergebrauch	322
c) Öffentliche Sachen im Anstaltsgebrauch	324
2. Öffentliche Sachen im (internen) Verwaltungsgebrauch	327
3. Res sacrae	328
§ 22 Widmung, Veränderung des Widmungsumfangs und Entwidmung von öffentlichen Sachen am Beispiel der öffentlichen Straße	329
I. Die Widmung	330
1. Die Widmung – Allgemeines	330
2. Die Widmung im Straßenrecht	330
a) Die Rechtsnatur der Widmung	330
b) Die Widmungsvoraussetzungen	330
c) Der Inhalt der Widmungsverfügung	331
d) Die Wirkungen der Widmung	331
e) Die Bekanntgabe der Widmung	331
f) Der Rechtsschutz gegen die Widmung	331
g) Die Zuständigkeit für die Widmung	331
3. Die Indienststellung der Straße/Fiktion der Widmung	332
II. Die Veränderungen des Widmungsumfangs	332
1. Die Widmungserweiterung	332
2. Die Teileinziehung	332
3. Die Änderung der Einstufung	333
a) Die Rechtsnatur der Umstufung	334
b) Die Umstufungsvoraussetzungen	334
c) Der Inhalt der Umstufungsverfügung	334
d) Die Wirkungen der Umstufung	334
e) Die Bekanntgabe der Umstufung	334
f) Der Rechtsschutz gegen die Umstufung	334
g) Die Zuständigkeit für die Umstufung	335
III. Die Entwidmung	335
1. Die Entwidmung – Allgemeines	335
2. Die Entwidmung im Straßenrecht	335
a) Die Rechtsnatur der Entwidmung	335
b) Die Entwidmungsvoraussetzungen	335
c) Der Inhalt der Entwidmungsverfügung	336
d) Die Wirkungen der Entwidmungsverfügung	336
e) Die Bekanntgabe der Entwidmung	336
f) Der Rechtsschutz gegen die Entwidmung	336
g) Die Zuständigkeit für die Entwidmung	336
<i>Sachverzeichnis</i>	<i>339</i>