

# Inhaltsverzeichnis

Einleitung .....	15
A. Problemstellung .....	15
B. Ziel der Untersuchung .....	20
C. Gang der Untersuchung .....	21

## 1. Kapitel

<b>Belastungswirkungen im Benutzungsverhältnis</b> .....	23
A. Differenzierungsebenen im Benutzungsverhältnis .....	24
I. Die Widmung als Voraussetzung des Benutzungsverhältnisses .....	24
II. Die Entstehung des Benutzungsverhältnisses .....	30
III. Die Ausgestaltung des Benutzungsverhältnisses .....	33
1. Abgrenzung zwischen Widmung und Benutzungsordnung .....	34
2. Wahlfreiheiten im Rahmen der Benutzungsordnung .....	37
a) Wahlfreiheit des Rechtsregimes .....	38
b) Wahlfreiheit bezüglich der Handlungsform .....	39
aa) Die Satzung als typische Handlungsform der Benutzungsord-	
nung .....	41
bb) Zur Möglichkeit der Rechtsverordnung als Handlungsform ....	44
cc) Die Benutzungsordnung in Form der Allgemeinverfügung ....	45
dd) Der Verwaltungsvertrag als Handlungsform der Benutzungsord-	
nung .....	48
ee) Die Verwaltungsvorschrift .....	49
ff) Die „schlichte“ Anstaltsordnung .....	50
gg) Die sog. Sonderverordnung .....	51
IV. Störungsabwehr .....	54
V. Ergebnis: Interdependenzen der Ebenen .....	55
B. Das Benutzungsverhältnis als Untersuchungsgegenstand .....	56
I. Das Benutzungsverhältnis als eigenständige Denkkategorie? .....	56
1. Rechtsverhältnisse als Strukturrahmen .....	56
2. Das Benutzungsverhältnis als verwaltungsrechtliches Schuldverhältnis .	58
II. Spezifische Sachverhaltsstrukturen im Benutzungsverhältnis .....	60
1. Benutzung und Leistung .....	60

2. Rechtswirkungen im Rahmen der Benutzung .....	62
3. Der Benutzungsvorgang .....	63
III. Systematisierungsansätze für Benutzungsverhältnisse .....	64
1. Arten des Benutzungsverhältnisses .....	64
2. Beteiligte des Benutzungsverhältnisses .....	65
a) Der Einrichtungsträger .....	66
b) Benutzer .....	67
c) Dritte im Benutzungsverhältnis .....	69
aa) Dritte als Teil der Einrichtung .....	70
bb) Benutzungsinteressenten .....	71
cc) Benutzungsvermittler .....	74
d) Besucher .....	74
C. Belastungswirkungen .....	75
I. Der schillernde Begriff der Belastungswirkung .....	75
II. Benutzungsrelevante Konfliktlagen .....	76
D. Ergebnis .....	80

## *2. Kapitel*

<b>Verfassungsrechtliche Anforderungen an Benutzungsregelungen</b>	<b>81</b>
A. Der Vorbehalt des Gesetzes als Untersuchungsmaßstab .....	81
I. Zum aktuellen Stand der Vorbehaltslehre(n) .....	82
1. Begriffliche Vorklärung .....	82
a) Vorbehalt des Gesetzes und Gesetzesvorbehalt .....	83
b) Der Parlamentsvorbehalt .....	84
c) Die Formel des eingriffszentrierten Vorbehalts des Gesetzes .....	87
d) Der institutionelle Vorbehalt des Gesetzes .....	88
2. Herleitung und Funktionen der Vorbehaltstypisierung .....	88
3. Differenzierte Vorbehaltstypisierung anhand der Sachbereichsspezifika ..	91
II. Der „Wesentlichkeitsgedanke“ als Zuordnungsmechanismus .....	92
1. Zum Aussagegehalt des Wesentlichkeitsgedankens .....	93
2. Kritik .....	97
3. Der „Wesentlichkeitsmaßstab“ .....	101
a) Grundrechtliche Maßstabsbildung .....	102
b) Demokratieprinzipielle Maßstabsbildung .....	105
c) Rechtsstaatsprinzipielle Maßstabsbildung .....	107
d) Maßstabsbildung durch Negativabgrenzung .....	107
e) Fazit .....	109
III. Ergebnis .....	109

B. Systematisierung der Sachbereichsspezifika im Benutzungsverhältnis	110
I. „Anstaltsrecht“ als Sachbereichsspezifikum im Benutzungsverhältnis	110
1. Existenz eines „Anstaltsrechts“ als selbständiger Teilrechtsbereich	111
a) Konturierungsversuche eines Anstaltsrechts	111
b) Terminologische Eingrenzung	112
c) Die rein organisationsrechtliche Begriffsdeutung	115
aa) Überschneidungen mit dem Einrichtungsrecht	116
bb) Überschneidung mit dem Recht der öffentlichen Unternehmen	119
d) Zwischenergebnis	120
2. Eigenständige Relevanz eines „Anstaltsrechts“ als Teilrechtsbereich	121
3. Sachbereichsspezifische Erkenntnisse des Anstaltsrechts für den Vorbehalt des Gesetzes bei Benutzungsregelungen	122
II. Das Recht der öffentlichen Sachen als materiell-rechtliches Sachbereichsspezifikum	123
1. Benutzungsverhältnisse im „Recht der öffentlichen Sachen“	124
a) Einrichtungen als öffentliche Sache?	126
b) Funktionale Parallelität zwischen Einrichtung und Sache	128
2. Der Vorbehalt des Gesetzes im Recht der öffentlichen Sachen	130
a) Zur dinglichen Widmungswirkung	130
b) Dingliche Widmungswirkung als Auslösungsmoment des Vorbehalts des Gesetzes	133
c) Die „schuldrechtliche“ Widmungswirkung	137
3. Sachbereichsspezifische Erkenntnisse eines „öffentlichen Sachenrechts“	138
III. Leistungsverwaltungsrechtliche Sachbereichsspezifika	139
1. Anwendbarkeit der Vorbehaltslehre im Bereich der Leistungsverwaltung	140
2. Sachbereichsspezifische Besonderheiten	142
IV. Kommunalrechtliche Sachbereichsspezifika	143
1. Zum Wesen der kommunalrechtlichen Rechtsetzungstätigkeit als Voraussetzung der Anwendbarkeit der Vorbehaltslehre	143
2. Das Spannungsfeld zwischen dem Vorbehalt des Gesetzes und der kommunalen Rechtsetzungstätigkeit	145
3. Zur Auflösung des Spannungsfelds anhand des Wesentlichkeitsmaßstabs	146
a) Rechtsstaatsfunktion	146
b) Demokratiefunktion	147
c) Grundrechtsfunktion	151
d) Negativabgrenzung: Der spezifisch örtliche Bezug	153
4. Sachspezifische Besonderheiten der Vorbehaltslehre im Kommunalrecht	154
V. Ergebnis	156

*3. Kapitel*

<b>Die grundrechtliche Determination der Benutzung</b>	157
A. Die Einrichtungsnutzung aus der grundrechtlichen Perspektive	157
I. Unterscheidung anhand der Nutzungsform	161
II. Benutzung als Perspektivwechsel der Grundrechtsdimension	163
B. Grundrechtsrelevanz in den Benutzungsebenen	163
I. Grundrechtsrelevanz der Widmung	164
1. Die Widmung als Kurationsakt	164
2. Grundrechtsrelevanz der Widmung als Herrschafts- bzw. Statusakt	167
3. Zur Widmung als Determinationsakt der Benutzungsregelungen	167
a) Widmungserweiterung	168
b) Widmungsverkürzung	169
c) Fazit: „Widmungsbeschränkung“ als untechnischer Begriff	170
II. Grundrechtsrelevanz der Zulassung	171
III. Typisierbare Grundrechtsrelevanz der Benutzungsregelungen	172
1. Zulassungsvorbehalt versus Benutzungsregelung	173
2. Benutzungsausgestaltende Rechtswirkungen	174
3. Benutzungsbezogene Rechtswirkungen	175
4. Fazit	181
IV. Störungsabwehr als widmungsexterne Rechtswirkung	182
C. Ergebnis	183

*4. Kapitel*

<b>Rationalitätsmuster der Zulässigkeit von belastenden Benutzungsregelungen</b>	184
A. Die Anstaltsgewalt	184
I. Die Begründung der „Anstaltsgewalt“ aus rechtshistorischer Perspektive	186
II. Rezeption der Anstaltsgewalt	189
1. Kritik	189
a) Fehlende Abgrenzbarkeit als Rechtsbegriff	190
b) Verfassungswidrigkeit wegen Verletzung des Rechtsstaatsprinzips	191
2. Anerkennung	192
III. Inhalt und Grenzen der Anstaltsgewalt	195
1. Die Anstaltsgewalt als Konsequenz des besonderen Gewaltverhältnisses	196
a) Zur Lehre vom besonderen Gewaltverhältnis	196
b) Das „Anstaltsnutzungsverhältnis“ als besonderes Gewaltverhältnis	198
c) Die Anstaltsgewalt im Gewand der Sonderstatusverhältnisse	200

d) Fazit .....	202
2. Die Anstaltsgewalt als ein vom Staat verliehenes Hoheitsrecht .....	203
3. Die Anstaltsgewalt als nutzungsspezifisches Hausrecht bzw. nutzungs- bezogene Ordnungsgewalt .....	203
a) Wesensverwandtschaft mit dem Hausrecht .....	204
b) Wesensverwandtschaft mit der Ordnungsgewalt .....	207
c) Die Anstaltsgewalt als eigenständiger, nutzungsbezogener Gewohn- heitsrechtssatz .....	209
aa) Erfordernis einer normativen Ermächtigungsgrundlage .....	209
bb) Gewohnheitsrechtliche Begründung .....	213
cc) Analogie zu spezialgesetzlich geregelten Ordnungsbefugnissen .	216
dd) Existenz kraft allgemeiner Grundsätze des Verwaltungsrechts ..	216
d) Stellungnahme .....	217
4. Die Anstaltsgewalt als Handlungsformbefugnis .....	218
IV. Fazit: Das Potential der „Anstaltsgewalt“ als moderner Rechtsbegriff .....	221
B. Anstaltszweck und Funktionsfähigkeit .....	222
I. Der „Anstaltszweck“ als Rationalitätsmuster .....	222
1. Anwendungsbereiche des Einrichtungszwecks .....	223
a) Der Einrichtungszweck als Befugnisgrenze .....	223
b) Der Einrichtungszweck als auslegungsleitendes Kriterium .....	225
c) Der Einrichtungszweck als legitimer Zweck des Übermaßverbots ...	226
d) Der Einrichtungszweck als Differenzierungskriterium .....	228
2. Rechtliche Einordnung .....	229
a) Der „Anstaltszweck“ als Grund und Grenze der Anstaltsgewalt .....	229
b) Der Einrichtungszweck aus der Perspektive der Rechtsverhältnis- lehre .....	231
c) Der Einrichtungszweck als „sachgesetzliches“ Fundament der Be- nutzung .....	232
d) Der Einrichtungszweck als „grundrechtliches“ Fundament der Nut- zung .....	233
e) Der Einrichtungszweck als immanenter Bestandteil der Widmung ..	234
3. Grenzen des Einrichtungszwecks .....	235
4. Ergebnis .....	236
II. Die Funktionsfähigkeit der Einrichtung als Rationalitätsmuster .....	236
1. Die Funktionsfähigkeit: ein allgemeiner Verfassungsgrundsatz? .....	237
a) Die Funktionsfähigkeit als Ausdruck der Anstaltsgewalt .....	238
b) Die Funktionsfähigkeit als Plausibilitätsgarantie einer Übergangs- lösung .....	239
2. Begriffsverständnis im kommunalen Einrichtungswesen .....	240
a) Die Funktionsfähigkeit der Einrichtung als Bestandteil der öffent- lichen Sicherheit .....	240

b) Funktionsfähigkeit als leistungsverwaltungsrechtlicher Grundsatz ...	241
c) Der Funktionsfähigkeitsgedanke als institutionelle Absicherung ....	242
3. Ergebnis .....	243
C. Widmungsermessen .....	244
I. Das Widmungsermessen in der verwaltungsrechtlichen Ermessenslehre ...	246
II. Bezugspunkte des Widmungsermessens .....	248
III. Ermessensgrenzen .....	249
1. Äußere Ermessensgrenzen .....	249
a) Formelle Grenzziehung durch die Verbandskompetenz .....	250
b) Materielle Grenzziehung durch das Gesetzmäßigkeitsprinzip .....	253
aa) Der Sperrwirkungsgedanke .....	253
bb) Der Vorbehaltsgedanke .....	254
2. Innere Ermessensgrenzen .....	255
a) Zwecksetzungskompetenz .....	255
b) Zweckkonkretisierungskompetenz .....	257
c) Zweckpluralität .....	258
d) Auslegung der Zweckbestimmung .....	259
e) Aufladung des Einrichtungszwecks mit widmungsexternem Inhalt ..	259
aa) Gefahrenabwehrrechtliche Aufladung .....	260
bb) Haushaltsrechtliche Aufladung .....	262
cc) Aufladung mit ästhetischen Vorstellungen .....	262
dd) Aufladung mit moralischen und ethischen Vorstellungen .....	264
D. Ergebnis .....	266
<i>5. Kapitel</i>	
<b>Gesamtergebnis</b>	267
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	271
<b>Sachwortverzeichnis</b> .....	297