

Inhaltsverzeichnis

<i>Vorwort</i>	V
<i>Vorwort zur ersten Auflage</i>	VII
<i>Abkürzungsverzeichnis</i>	XIX

Einleitung

§ 1 <i>Begriff und Einteilung des Verwaltungsrechts</i>	3
I. Der Begriff Verwaltungsrecht	3
1. Recht	3
2. Verwaltung	6
3. Verwaltungsrecht als Unterfall des Öffentlichen Rechts	8
4. Verwaltungsrecht und Verwaltungslehre	17
a) Abgrenzung	17
b) Gegenstände der Verwaltungslehre	18
II. Die Einteilung des Verwaltungsrechts	23
1. Allgemeines Verwaltungsrecht	23
2. Besonderes Verwaltungsrecht	25
a) Innenverwaltungsrecht	25
b) Kommunalrecht	25
c) Dienstrecht	26
d) Haushalts- und Finanzrecht	26
e) Sicherheits- und Ordnungsrecht	26
f) Raumordnungs- und Baurecht	27
g) Straßen- und Wasserrecht	27
h) Verkehrsrecht	27
i) Wirtschaftsverwaltungsrecht	28
j) Sozialverwaltungsrecht	28
k) Kulturverwaltungsrecht	29
l) Umweltschutzrecht	29
m) Wehr- und Verteidigungsrecht	29
3. Europäisches Verwaltungsrecht	30
a) Normative Grundlagen	30
b) Kollisionsproblematik	32
c) Entwicklungsaspekte	35
4. Internationales Verwaltungsrecht	36
§ 2 <i>Geschichte der Verwaltung, des Verwaltungsrechts, der Verwaltungsrechtswissenschaft</i>	40
I. Geschichte der Verwaltung	40
1. Die Verwaltung im Mittelalter	40
a) Die personengebundene Gelegenheitsverwaltung des Frühmittelalters und die Landesherrschaft im Hochmittelalter	40

b)	Das Scheitern der Reichsreform um die Wende des Spätmittelalters zur früheren Neuzeit	44
c)	Die Verwaltung der Städte	45
2.	Die Verwaltung in der früheren Neuzeit	46
a)	Die Organisation der Zentralverwaltung	47
b)	Die Organisation der Provinzial-, Kreis- und Ortsverwaltung	48
c)	Die Entstehung des Beamtentums	49
3.	Die Verwaltung in der späteren Neuzeit	50
a)	Die Stein-Hardenbergschen Reformen	50
b)	Die Gneistschen Reformen	55
c)	Die Zerstörung des Verwaltungsaufbaus im nationalsozialistischen Staat	58
II.	Geschichte des Verwaltungsrechts	64
1.	Die Reichs- und Landespolizeiordnungen im Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation	64
2.	Das Verwaltungsrecht im absolutistischen Staat	65
3.	Das Preußische Allgemeine Landrecht	66
4.	Die Entstehung des modernen Verwaltungsrechts	67
III.	Geschichte der Verwaltungsrechtswissenschaft	73
1.	Die kameralistische Verwaltungslehre	73
2.	Die Entstehung der Verwaltungsrechtswissenschaft	74
3.	Der Ausbau der Verwaltungsrechtswissenschaft	75
a)	Verwaltungsrechtswissenschaft im 19. Jahrhundert	75
b)	Verwaltungsrechtswissenschaft im 20. Jahrhundert	77
§ 3	<i>Schrifttum</i>	79

Erster Teil
Verfassungsrechtliche Grundlagen

1. Abschnitt: Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht

§ 4	<i>Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht</i>	91
I.	Die Thesen von Otto Mayer und von Fritz Werner	91
II.	Die Verwaltung im Normstufenbau	91
III.	Das Ausmaß der verfassungsrechtlichen Determination des Verwaltungshandelns	93
§ 5	<i>Verfassungsgestaltende Grundentscheidungen und Verwaltungsrecht</i> ...	101
I.	Rechtsstaatlichkeit	101
1.	Rechtsstaatlichkeit im materiellen Sinne	101
2.	Rechtsstaatlichkeit im formellen Sinne	102
II.	Sozialstaatlichkeit	105
1.	Sozialstaatlichkeit im materiellen Sinne	105
2.	Sozialstaatlichkeit im formellen Sinne	109

III.	Demokratie	111
IV.	Bundesstaatlichkeit	114
§ 6	<i>Sonstiges Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht</i>	119
I.	Grundrechtsnormen	119
1.	Grundrechte im formellen Verwaltungsrecht	119
a)	Grundrechte als Organisationsnormen	119
b)	Grundrechte als Verfahrensmaximen	120
2.	Grundrechte im materiellen Verwaltungsrecht	122
3.	Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts ..	128
II.	Organisationsrechtsnormen	130
1.	Organisation der obersten Organe im Bereich der vollziehenden Funktion	130
2.	Delegation der Rechtsetzungsbefugnis	131
3.	Determination besonderer Zweige des Verwaltungsrechts	132
a)	Kommunalrecht	132
b)	Dienstrecht	134
c)	Finanzrecht	135
4.	Verwaltung im Verteidigungsfall	136

2. Abschnitt: Verwaltung in der Funktionenordnung

§ 7	<i>Der Aufbau der Funktionenordnung</i>	139
I.	Der Begriff Funktionenordnung	139
II.	„Funktionenordnung“ statt „Gewaltenteilung“	139
III.	Die Bedeutung der Staatsfunktionen außer der vollziehenden Funktion ..	142
1.	Gesetzgebung	143
2.	Rechtsprechung	144
a)	Begriff	144
b)	Rechtsprechungslehre als Korrelat der Verwaltungslehre	147
§ 8	<i>Die intrafunktionelle Ordnung: Regierung und Verwaltung</i>	164
I.	Regierung	164
II.	Verwaltung	165
§ 9	<i>Die interfunktionelle Ordnung</i>	166
I.	Allgemeines	166
II.	Verflechtungen zwischen der vollziehenden Funktion und den sonstigen Staatsfunktionen	169
1.	Horizontale Funktionenverschränkungen	169
2.	Vertikale Funktionenverschränkungen	169
3.	Diagonale Funktionenverschränkungen	170

Zweiter Teil
Verwaltung als Organisation

1. Abschnitt: Die Verwaltungsorganisation

§ 10 Staatsverwaltung	175
I. Vorbemerkung	175
II. Bundesverwaltung	175
1. Begriff	176
2. Sachbereiche	176
3. Gliederung	178
III. Landesverwaltung	179
1. Begriff	179
2. Sachbereiche	179
3. Gliederung	179
a) Behördenaufbau in den Flächenstaaten	179
aa) Oberste Landesbehörden	181
bb) Landesoberbehörden	181
cc) Landesmittelbehörden	181
dd) Landesunterbehörden	183
b) Behördenaufbau in den Stadtstaaten	186
aa) Berlin	186
bb) Freie Hansestadt Bremen	186
cc) Freie und Hansestadt Hamburg	187
IV. Binnenstruktur der Verwaltung	188
§ 11 Selbstverwaltung	191
I. Vorbemerkung	191
II. Kommunale Selbstverwaltung	193
1. Die Gemeinde	193
a) Rechtsstellung und Selbstverwaltungsbereich	193
b) Innere Gemeindeverfassung	194
aa) Ratsverfassung	194
bb) Magistratsverfassung	196
cc) Bürgermeisterverfassung	197
2. Die Verbundgemeinde	197
3. Der Landkreis	198
a) Rechtsstellung und Selbstverwaltungsbereich	198
b) Innere Landkreisverfassung	198
4. Die Gemeindeverbände höherer Art	199
5. Die kommunalen Zweckverbände	201
III. Sonstige Selbstverwaltung	201
1. Hochschulen	201
2. Berufsstände	202
3. Soziale Sicherheit	202
4. Wirtschaft	204
5. Medien	205

6. Religionsgesellschaften	206
7. Öffentlich-rechtliche Interessentenschaften	207
§ 12 Privatrechtsförmige Verwaltung	209
I. Vorbemerkung	209
II. Erscheinungsweisen	209
1. Aufgabenbereiche	210
a) Wirtschaftliche Aufgaben	210
b) Soziale Aufgaben	210
c) Kulturelle Aufgaben	211
d) Kooperative Aufgaben	211
2. Rechtsformen	211
3. Handlungsformen	212
III. Gründe für die Verwendung privatrechtlicher Organisations- und Handlungsformen	212
IV. Zulässigkeit und Grenzen der Verwaltung in Privatrechtsformen	214
1. Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Zulässigkeit	214
2. Verfassungsrechtliche Bindungen	217
a) Privatrechtlich organisierte Verwaltung und Gesetzesvorbehalt ..	217
b) Grundrechtsbindung und Grundrechtsschutz im Verwaltungsprivatrecht	218
3. Verwaltungsrechtliche Bindungen	221
a) Einwirkungs- und Kontrollpflichten	221
b) Verwaltungsverfahrenrechtliche Garantien	222
V. Prozessuale Probleme des Verwaltungsprivatrechts	224

2. Abschnitt: Organisationsrecht und Organisationsmittelrecht

§ 13 Grundbegriffe des Organisationsrechts	227
I. Organisationsbefugnis	228
1. Begriff	228
2. Unterteilung	229
II. Organisation, Organ, Organwalter	230
III. Zuständigkeit	233
1. Sachliche Zuständigkeit	233
2. Örtliche Zuständigkeit	235
3. Zuständigkeitsveränderungen	236
a) Delegation	236
b) Eilzuständigkeit	236
c) Selbsteintrittsrecht	237
IV. Zentralisation und Konzentration	238
V. Zusammenwirken von Verwaltungsorganen	238
1. Mitverwaltung	239
a) Zustimmung; Einvernehmen	239
b) Benehmen; Anhörung	239
2. Amtshilfe	240

§ 14	<i>Recht der persönlichen Organisationsmittel: Öffentliches Dienstrecht</i>	243
I.	Grundsätze des Öffentlichen Dienstes	243
II.	Beamtenrecht	245
	1. Der Beamtenbegriff	245
	2. Das Beamtenverhältnis	247
	a) Begründung	247
	b) Veränderungen	250
	c) Beendigung	251
	3. Die Pflichten des Beamten	253
	4. Die Rechte des Beamten	258
	5. Der Rechtsschutz im Beamtenverhältnis	261
III.	Sonstiges Öffentliches Dienstrecht	263
	1. Das Recht der Angestellten und Arbeiter im Öffentlichen Dienst	263
	2. Das Dienstordnungsrecht der Versicherungsträger	264
§ 15	<i>Recht der sächlichen Organisationsmittel: Öffentliches Finanz- und Haushaltsrecht</i>	266
I.	Öffentliches Finanzrecht	266
	1. Abgaben	266
	a) Steuern	266
	b) Gebühren	270
	c) Beiträge	272
	d) Andere Abgaben	273
	2. Vermögen und Schulden der Träger öffentlicher Finanzwirtschaft	273
	a) Vermögen	273
	b) Schulden	274
II.	Öffentliches Haushaltsrecht	275
	1. Rechtsgrundlagen	275
	2. Grundsätze des Haushaltsrechts	276
	3. Haushaltsplan und Haushaltsgesetz	277

Dritter Teil
Verwaltung als Funktion

1. Abschnitt: Die vorauswirkende Kontrolle des Verwaltungshandelns

§ 16	<i>Die Rechtsquellen des Verwaltungsrechts</i>	283
I.	Vorbemerkung	283
II.	Völkerrecht; Europarecht	286
	1. Völkerrecht	286
	2. Europarecht	287
III.	Verfassungsrecht	289
IV.	Gesetzesrecht	290
V.	Verordnungsrecht	298

VI. Satzungsrecht	303
VII. Verwaltungsaktrecht; Verwaltungsvereinbarungsrecht	304
VIII. Gewohnheitsrecht	305
IX. Richterrecht	307
<i>§ 17 Methoden der Rechtsgewinnung und der Rechtsanwendung</i>	<i>309</i>
I. Rechtsnormauslegung	309
1. Bedeutung der Rechtsnormauslegung	309
2. Traditionelle Auslegung	312
3. Topische Auslegung	315
4. Normkonforme Interpretation	317
II. Rechtsnormergänzung	319
1. Bedeutung der Rechtsnormergänzung	319
2. Methoden der Rechtsnormergänzung	321
a) Ergänzung offener Regelungslücken	321
b) Ergänzung verdeckter Regelungslücken	322
III. Argumentation und Argumentationsfehler	323
<i>§ 18 Das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung</i>	<i>329</i>
I. Bedeutung des Gesetzmäßigkeitsprinzips	329
II. Reichweite des Gesetzmäßigkeitsprinzips	332
III. Unbestimmter Rechtsbegriff und Ermessen	339
1. Die Abgrenzung von unbestimmtem Rechtsbegriff und Ermessen ...	339
2. Unbestimmter Rechtsbegriff	341
3. Ermessen	345
IV. Gesetzesvorbehalt und Parlamentsvorbehalt	349
V. Gesetzesvorbehalt und Verwaltungsvorbehalt	350

2. Abschnitt: Das Verwaltungshandeln

<i>§ 19 Die Grundsätze des Verwaltungshandelns</i>	<i>355</i>
I. Vorbemerkung	355
II. Rechtmäßigkeit	356
III. Zweckmäßigkeit	358
IV. Wirtschaftlichkeit	359
V. Einsichtigkeit	361
VI. Verantwortlichkeit	363
VII. Gemeinwohlbezüglichkeit	366
<i>§ 20 Die Gegenstände des Verwaltungshandelns: Verwaltungsrechts- verhältnisse</i>	<i>367</i>
I. Die Rechtsordnung als Rechtsverhältnisordnung	367
1. Vorläufer der Rechtsverhältnistheorie	367
2. Die Grundpositionen der Rechtsverhältnistheorie	372
3. Die Bedeutung der Rechtsverhältnistheorie für das Verwaltungsrecht	381

II.	Die Verwaltungsrechtsverhältnisse	382
1.	Organisation-Organisationsmitglied-Verhältnis	382
2.	Organisation-Organisation-Verhältnis	387
3.	Organisation-Organ-Verhältnis	387
4.	Organisation-Organwalter-Verhältnis	389
5.	Organ-Organwalter-Verhältnis	389
6.	Organ-Organ-Verhältnis	390
III.	Berechtigungen und Verpflichtungen in Verwaltungsrechtsverhältnissen	391
IV.	Die „besonderen Gewaltverhältnisse“	394
§ 21	<i>Die Formen des Verwaltungshandelns</i>	397
I.	Verwaltungshandeln durch Rechtsnorm	397
1.	Verwaltungshandeln im Außenbereich	397
a)	Rechtsverordnung	397
b)	Satzung	409
c)	Verwaltungsakt	416
aa)	Begriff	416
bb)	Abgrenzungen	419
cc)	Arten	432
dd)	Nebenbestimmungen	453
ee)	Bekanntgabe	463
ff)	Voraussetzungen der Rechtmäßigkeit	465
gg)	Folgen der Rechtswidrigkeit	467
2.	Verwaltungshandeln im Innenbereich	475
a)	Verwaltungsverordnung	475
b)	Innerdienstlicher Rechtsakt	480
II.	Verwaltungshandeln durch Rechtsvereinbarung	482
1.	Öffentlich-rechtlicher Vertrag	482
2.	Verwaltungsabkommen	496
III.	Verwaltungshandeln durch Realakt	500
§ 22	<i>Die Verfahren des Verwaltungshandelns</i>	506
I.	Vorbemerkung	506
1.	Der Begriff des Verwaltungsverfahrens	506
2.	Der Anwendungsbereich des Verwaltungsverfahrensrechts	506
II.	Nichtförmliche Verwaltungsverfahren	512
1.	Grundsätze	513
2.	Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtsverhältnis	515
3.	Beteiligte	518
a)	Beteiligungsfähigkeit	518
b)	Handlungsfähigkeit	520
4.	Anhörung	522
5.	Akteneinsicht	526
6.	Beweis	528
7.	Beendigung	531

III.	Förmliche Verwaltungsverfahren	532
1.	Allgemeines	532
2.	Planfeststellungsverfahren	540
3.	Massenverfahren	546
IV.	Planungsverfahren	549
1.	Der Plan	549
2.	Das Planungsverfahren	551
3.	Der Plan als Gesamttakt von Legislative und Exekutive	555
V.	Verwaltungsvollstreckungsverfahren	557
1.	Das Wesen der Verwaltungsvollstreckung	557
2.	Erzwingung von Handlungen, Duldungen oder Unterlassungen — Verwaltungszwang	558
3.	Vollstreckung von Geldforderungen — Beitreibung	567
VI.	Elektronische Verfahren	569
1.	Entscheidungsvorbereitung	570
2.	Entscheidungsfindung	574

3. Abschnitt: Die zurückwirkende Kontrolle des Verwaltungshandelns

§ 23	<i>Selbstkontrolle durch die Verwaltung</i>	583
I.	Vorbemerkung	583
1.	Nichtförmliche Kontrollen	583
2.	Förmliche Kontrollen	584
II.	Aufhebung von Rechtsverordnungen	590
III.	Aufhebung von Verwaltungsakten	592
1.	Bestandskraft und Bindungswirkung	592
2.	Rücknahme	596
a)	Allgemeines	596
b)	Rücknahme belastender Verwaltungsakte	596
c)	Rücknahme begünstigender Verwaltungsakte	597
3.	Widerruf	604
a)	Allgemeines	604
b)	Widerruf belastender Verwaltungsakte	605
c)	Widerruf begünstigender Verwaltungsakte	606
4.	Wiederaufgreifen des Verfahrens	608
a)	Allgemeines	608
b)	Zulässigkeit	610
c)	Begründetheit	611
d)	Abgrenzung zur wiederholenden Verfügung	611
e)	Abgrenzung zur Wiedereinsetzung	612
IV.	Aufhebung von Vereinbarungen	614
V.	Rechnungskontrolle	615
1.	Staatliche Rechnungskontrolle	616
2.	Kommunale Rechnungskontrolle	618
VI.	Bürgerbeauftragter	619

§ 24 <i>Fremdkontrolle durch die Rechtsprechung</i>	624
I. Organisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit	624
II. Normenkontrolle	630
III. Verwaltungsaktskontrolle	643
1. Anfechtungsklage	643
2. Verpflichtungsklage	661
3. Feststellungsklage	662
a) Ursprüngliche Feststellungsklage	662
b) Nachträgliche Feststellungsklage	663
IV. Sonstige Verwaltungshandelnkontrolle	664
1. Leistungsklage	664
2. Feststellungsklage	666
V. Vorläufiger Rechtsschutz	667
1. Allgemeines	668
2. Aufschiebende Wirkung des Rechtsbehelfs	670
3. Einstweilige Anordnung	673
VI. Verfahrensgestaltung	677
1. Verfahrensgrundsätze	677
2. Das Vorbringen des Klägers	680
3. Die Einlassung des Beklagten	685
4. Beweis	689
5. Entscheidungen	692
6. Kosten	697
7. Rechtsmittel	700
a) Überblick	700
b) Berufung	704
c) Revision	707
d) Beschwerde	708
e) Wiederaufnahme des Verfahrens	709
8. Vollstreckung	710
§ 25 <i>Kontrolle der Verwaltungsfolgen</i>	713
I. Folgenbeseitigung und Erstattung	713
1. Folgenbeseitigung	713
a) Begriff	713
b) Rechtsgrundlage	713
c) Voraussetzungen	714
d) Rechtsfolgen	716
e) Haftungsausschluß	718
f) Rechtsschutz	719
2. Erstattung	720
a) Begriff	720
b) Rechtsgrundlage	720
c) Voraussetzungen	721
d) Rechtsfolgen	722
e) Rechtsschutz	723

II.	Ersatzleistungen	723
1.	Entschädigung	724
a)	Entschädigung für rechtmäßiges Handeln	724
aa)	Enteignungsentschädigung	724
bb)	Aufopferungsentschädigung	731
b)	Entschädigung für rechtswidriges Handeln	734
aa)	Entschädigung für enteignungsgleichen Eingriff	734
bb)	Entschädigung für enteignenden Eingriff	736
cc)	Entschädigung für aufopferungsgleichen Eingriff	737
2.	Schadensersatz	737
a)	Öffentlich-rechtliches Handeln	737
aa)	Geschichtliche Entwicklung	737
bb)	Haftung aus Delikt	745
cc)	Haftung aus Vertrag	749
dd)	Haftung aus öffentlich-rechtlicher Geschäftsführung ohne Auftrag	750
ee)	Gefährdungshaftung	753
b)	Bürgerlich-rechtliches Handeln	755
aa)	Haftung aus Vertrag	755
bb)	Haftung aus Delikt	755
III.	Haftung im Organisation-Organwalter-Verhältnis	759
<i>Tabelle der Übersichten</i>		762
<i>Sachverzeichnis</i>		763