

Inhalt

Vorwort	III
Abkürzungsverzeichnis	XV

1. Teil: Hinweise zur Einarbeitung und ersten Orientierung

§ 1 Schwierigkeiten und Hilfen beim Studium des Verwaltungsrechts	1
I. Das Verwaltungsrecht im Alltag	1
II. Das Verwaltungsrecht im Kampf der Interessen	3
a) Politik und Interessen im Verwaltungsrecht	3
b) Die Unübersichtlichkeit der verwaltungsrechtlichen Gesetze	5
c) Der Konflikt zwischen Bund und Ländern	5
III. Ein erster Blick in das Verwaltungsverfahrensgesetz	7
a) Die Anwendungsregeln der Verwaltungsverfahrensgesetzes	7
b) Die Systematik des Verwaltungsverfahrensgesetzes	7
§ 2 Arbeitsmittel des Verwaltungsrechts	9
I. Die Grundausstattung	9
II. Lehrbücher, Fallsammlungen, Kommentare	10
a) Lehrbücher	10
b) Fallsammlungen	12
c) Kommentare	12
III. Hinweise zum Umgang mit der wissenschaftlichen Literatur	13
§ 3 Drei Grundbegriffe des Allgemeinen Verwaltungsrechts	15
I. Die Allgemeinheit des Allgemeinen Verwaltungsrechts	15
II. Das Recht	16
III. Die Verwaltung	19

2. Teil: Zur Theorie des Allgemeinen Verwaltungsrechts

§ 4 Theorie und Praxis	26
I. Der Sinn des Wortes »Theorie« im juristischen Sprachgebrauch	26
II. Wechselwirkungen zwischen Theorie und Praxis	27
§ 5 Die Theorie des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts	29
I. Die Grundannahmen des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts	29
II. Rechtsstaat und Sozialstaat	31

§ 6 Die fallende Relevanzfunktion des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts	36
I. Das Problem der Selektivität	36
II. Die Selektivität des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts	36
§ 7 Ansätze zur Anpassung des Allgemeinen Verwaltungsrechts an den Entscheidungsbedarf der nachindustriellen Gesellschaft	38
I. Flucht in das Privatrecht	39
II. Demokratisierung	41
III. Neubestimmung des Prinzips der Gesetzmäßigkeit	42
IV. Das Verwaltungsrecht als ein System von Verwaltungsrechtsverhältnissen	45
V. Berücksichtigung des informalen Verwaltungshandelns	46

3. Teil: Organisation und Demokratie in der öffentlichen Verwaltung

§ 8 Aufbauprinzipien der öffentlichen Verwaltung	50
I. Verwaltung und Staatsaufbau	50
II. Die interne Gliederung der öffentlichen Verwaltung	51
§ 9 Grundbegriffe des Organisationsrechts	53
I. Die unmittelbare Verwaltung	53
II. Die mittelbare Verwaltung	55
III. Die Organisationsgewalt	58
IV. Die Zuständigkeitsordnung	60
§ 10 Das Verhältnis zwischen Institutionen und Organisationsrecht	65
I. Organisationsrecht als Registratur	65
II. Faktische Verwaltung	67
§ 11 Die Rechtsquellen	69
I. Die Arten der Rechtsquellen	69
II. Rechtsquellen und Staatsaufbau	74
III. Kollisionsregeln	75
IV. Das Problem der »Normüberflutung«	78
§ 12 Demokratisierungspotentiale in der öffentlichen Verwaltung	81
I. Zur Theorie der Demokratie in der Verwaltung	81
II. Demokratisierungspotentiale in der unmittelbaren Verwaltung	82
III. Demokratisierungspotentiale in der mittelbaren Verwaltung	84

4. Teil: Die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung

§ 13 Grundbegriffe	88
I. Die Funktion der Gesetzmäßigkeit	88
II. Verfassungsmäßigkeit und Gesetzmäßigkeit	89
III. Der Vorrang des Gesetzes	91
a) Die materielle Gesetzeskraft	91
b) Die formelle Gesetzeskraft	93

IV.	Der Vorbehalt des Gesetzes	94
a)	Der rechtsstaatliche Gesetzesvorbehalt	95
b)	Der grundrechtsdogmatische Gesetzesvorbehalt	95
c)	Der demokratische Gesetzesvorbehalt	96
d)	Die Wesentlichkeitstheorie	98
§ 14	Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff	100
I.	Die Geschichte des Problems	100
II.	Zur Theorie des Ermessens	103
III.	Grundbegriffe der Ermessenslehre nach der gegenwärtigen Rechtslage	106
a)	Kriterien zur Unterscheidung von Ermessensspielräumen und unbestimmten Rechtsbegriffen	106
b)	Die Kombination von unbestimmten Rechtsbegriffen mit Ermessens- spielräumen (Koppelungstatbestände)	108
c)	Beurteilungsspielräume	112
IV.	Typische Fälle von Ermessensspielräumen	115
a)	Das Verbot mit Zulassungsvorbehalt	115
b)	Dispens und Gnade	117
c)	Experimentelles Ermessen	118
d)	Die Gesetzmäßigkeit in der Zeitdimension	119
§ 15	Zur Theorie der Rechtswidrigkeit im Verwaltungsrecht	122
I.	Die Rechtswidrigkeit im Bereich der öffentlich-rechtlichen Ersatzleistungen	123
II.	Rechtswidrigkeit durch Verfahrensfehler	124
5. Teil: Das Verhältnis zwischen Verwaltungsrecht und Privatrecht		
§ 16	Grundbegriffe	127
I.	Einführung	127
II.	Theoretische Unterscheidungskriterien	128
a)	Die Subordinationstheorie	128
b)	Die Interessentheorie	130
c)	Die Subjektstheorie	131
III.	Die prozessuale Seite des Problems	133
a)	Das Vorbringen des Klägers	134
b)	Das Vorbringen des Beklagten	135
IV.	Faustregeln der Praxis	136
a)	Theorien und Faustregeln	136
b)	Einzelne Faustregeln	136
1.	Verwaltungsakt als Erkennungszeichen des öffentlichen Rechts	136
2.	Die Eingriffsabwehr	137
3.	Nebenakt wie Hauptakt	140
4.	Unterscheidung zwischen Begründung und Ausgestaltung eines Rechtsverhältnisses	141
5.	Zusammenhang durch Umkehrung	143
6.	Anspruchsrelevanz von Drittbeziehungen	144
§ 17	Die Flucht ins Privatrecht	146
I.	Das Prinzip der Wahlfreiheit	146
II.	Wichtige Anwendungsfälle	149

a) Die Ausgestaltung von Nutzungsverhältnissen	150
b) Der »Organisationsakt« in der Verkehrssicherung	151
c) Die Wahl der Organisationsform	152
§ 18 Die Emanzipation des Verwaltungsrechts vom privatrechtlichen Denken	154
I. Die Zweitstufentheorie	155
II. Wichtige Anwendungsfälle	156
a) Subventionen durch Darlehen	156
b) Benutzung öffentlicher Einrichtungen	157
c) Teilnahme der öffentlichen Hand am wirtschaftlichen Wettbewerb	158
d) Auftragsvergabe	159
III. Das Problem des öffentlich-rechtlichen Eigentums	161
IV. Die Verselbständigung des Verwaltungsrechts in weiteren Fällen	163

6. Teil: Zur Theorie des Allgemeinen Verwaltungsrechts: Zwischenbemerkung

§ 19 Ansätze zu einer pragmatischen Theorie des Allgemeinen Verwaltungsrechts	167
I. Kritik der skizzierten Anpassungsversuche	167
II. Die Funktionen der öffentlichen Verwaltung in der nachindustriellen Gesellschaft	168
III. Verwaltungsrecht als das Recht von Funktionskreisen der öffentlichen Verwaltung	170

7. Teil: Das Recht der Eingriffsverwaltung

§ 20 Der belastende Verwaltungsakt als Handlungsform der Eingriffsverwaltung (Die Lehre vom Verwaltungsakt – 1. Teil)	172
I. Der Begriff des Verwaltungsaktes	173
a) Das Merkmal »Regelung«	175
b) Das Merkmal »Einzelfall«	176
c) Das Merkmal »auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts«	179
d) Das Merkmal »durch eine Behörde«	180
e) Das Merkmal »unmittelbare Rechtswirkung nach außen«	182
II. Arten belastender Verwaltungsakte	183
III. Die Wirksamkeit belastender Verwaltungsakte	185
a) Die Voraussetzungen der Wirksamkeit	185
b) Kompensation für die prinzipielle Wirksamkeit rechtswidriger belastender Verwaltungsakte	188
c) Rechtsfolgen der Wirksamkeit	189
IV. Die Vollziehung von belastenden Verwaltungsakten	191
a) Grundbegriffe der Verwaltungsvollstreckung	191
1. Die Vollstreckung von Geldforderungen	192
2. Die Erzwingung von Handlungen, Duldungen oder Unterlassungen ..	192
3. Das Opportunitätsprinzip	193
b) Die Verwaltungsvollstreckung in der Verwaltungswirklichkeit	194

§ 21 Das materielle Recht der Eingriffsverwaltung	196
I. Bedingungen der Rechtmäßigkeit belastender Verwaltungsakte	196
a) Die Eingriffsermächtigung	196
b) Die formelle Rechtmäßigkeit	197
1. Heilung von Verfahrensfehlern	197
2. Die Unerheblichkeit von Verfahrensfehlern	198
3. Die Zuständigkeit und weitere Voraussetzungen der formellen Rechtmäßigkeit	203
c) Die materielle Rechtmäßigkeit	204
II. Die Folgen der Rechtswidrigkeit	210
a) Die Aufhebbarkeit von Verwaltungsakten	210
b) Die Nichtigkeit von Verwaltungsakten	211
1. Die theoretischen Grundlagen	211
2. Die absoluten Nichtigkeitsgründe nach § 44 Abs. 2 VwVfG	212
3. Der relative Nichtigkeitsgrund des § 44 Abs. 1 VwVfG	215
c) Die Feststellung der Rechtsfolge	217
1. Die Feststellung der Nichtigkeit	217
2. Die Feststellung der Rechtswidrigkeit	218
III. Der Anspruch auf Aufhebung rechtswidriger belastender Verwaltungsakte	218
a) Zur Theorie des Anspruchs auf Aufhebung rechtswidriger belastender Verwaltungsakte	218
b) Die Voraussetzungen des Aufhebungsanspruchs	220
c) Die Grenzen des Aufhebungsanspruchs	223
§ 22 Eingriffstypische Verwaltungsrechtsverhältnisse	226
I. Polizeirecht	226
II. Das Recht der öffentlichen Abgaben	231
III. Das Sonderproblem der »besonderen Gewaltverhältnisse«	236
§ 23 Kontrollen der Eingriffsverwaltung	238
I. Die Anfechtungsklage	239
a) Die Zulässigkeit der Anfechtungsklage	239
b) Die Begründetheit der Anfechtungsklage	240
II. Der Anfechtungswiderspruch	241
a) Die Zulässigkeit des Anfechtungswiderspruchs	241
b) Die Begründetheit des Anfechtungswiderspruchs	242
III. Arbeitstechnische Hinweise	243

8. Teil: Das Recht der Leistungsverwaltung

§ 24 Handlungsformen der Leistungsverwaltung	250
I. Der begünstigende Verwaltungsakt	250
a) Der Begriff des begünstigenden Verwaltungsaktes	250
b) Arten begünstigender Verwaltungsakte	252
c) Die Wirksamkeit begünstigender Verwaltungsakte	254
1. Die Voraussetzungen der Wirksamkeit	254
2. Die Rechtsfolgen der Wirksamkeit	254
II. Der verwaltungsrechtliche Vertrag	255
a) Die Zulässigkeit der Handlungsform des verwaltungsrechtlichen Vertrages	256

b) Die Qualifikation von Verträgen als verwaltungsrechtlich	259
1. Abgrenzung nach der Sonderrechtstheorie (Kriterium des Sonderrechts)	259
2. Abgrenzung nach der Interessentheorie (Kriterium des Gegenstandes)	260
3. Probleme bei der Anwendung der Interessentheorie auf Leistung und Gegenleistung (zwei Gegenstände)	260
III. Realakte	261
§ 25 Der begünstigende Verwaltungsakt als Handlungsform der Leistungsverwaltung (Die Lehre vom Verwaltungsakt – 2. Teil)	266
I. Nebenbestimmungen	266
a) Die Rechtsfolgen der Nebenbestimmungen	267
b) Die Auslegung der Nebenbestimmungen	267
c) Das Problem der selbständigen Aufhebbarkeit (Abtrennbarkeit) von Nebenbestimmungen	268
II. Widerruf und Rücknahme	272
a) Der Widerruf	272
b) Die Rücknahme	273
III. Der Verwaltungsakt mit Doppelwirkung	275
a) Das Problem	275
b) Lösungsansätze	277
c) Praktisch wichtige Rechtsfolgen des Verwaltungsaktes mit Doppel- wirkung	278
1. Die Geltung des Gesetzesvorbehalts	278
2. Der Vertrauenschutz des Begünstigten im Verhältnis zum Rechts- behelf des Dritten	279
3. Die Bekanntgabe gegenüber dem belasteten Dritten	280
§ 26 Der verwaltungsrechtliche Vertrag	282
I. Grundentscheidungen und Motive der gesetzlichen Regelung in den §§ 54 ff. VwVfG	283
II. Die Regelungen des verwaltungsrechtlichen Vertrages im VwVfG	284
a) Die Vertragstypen	284
b) Die Rechtsfolgen der Rechtswidrigkeit von Verträgen	284
c) Die Form verwaltungsrechtlicher Verträge	286
d) Die Durchsetzung von Ansprüchen aus verwaltungsrechtlichen Verträgen	286
§ 27 Das schlichte Verwaltungshandeln	288
I. Rechtliche Grundlagen für die Beurteilung von Realakten im allgemeinen ..	289
II. Günstige Realakte	290
III. Lästige Realakte	291
IV. Unterlassung von Verwaltungsakten	292
a) Die Unterlassung von begünstigenden Verwaltungsakten	292
b) Die Unterlassung von belastenden Verwaltungsakten	292
§ 28 Das materielle Recht der Leistungsverwaltung	294
I. Der Grundgedanke des materiellen Rechts der Leistungsverwaltung	294
II. Die Rechtswidrigkeit der Ablehnung von Leistungen	297
a) Die Rechtswidrigkeit der Ablehnung begünstigender Verwaltungsakte ..	297
1. Die formelle Rechtswidrigkeit	297
2. Die Rechtmäßigkeit des beantragten Verwaltungsaktes als Vorfrage ..	297
3. Die Rechtswidrigkeit der Ablehnung wegen eines dem Antragsteller zustehenden Anspruchs	298

4. Die Rechtswidrigkeit der Ablehnung wegen eines Ermessensfehlers	299
b) Sonderfälle	300
1. Verwaltungsakte mit Doppelwirkung	300
2. Die Entscheidung über einen Vertragsabschluß	301
c) Die Rechtswidrigkeit der Ablehnung von Realakten	302
1. Die Ablehnung günstiger Realakte	302
2. Die Unterlassung lästiger Realakte	302
3. Die Unterlassung belastender Verwaltungsakte	306
III. Die Rechtsverletzung	306
a) Rechtsverletzung durch Ablehnung eines Anspruchs	306
b) Rechtsverletzung durch Ermessensfehler	308
§ 29 Leistungstypische Verwaltungsrechtsverhältnisse	311
I. Leistung durch Genehmigung am Beispiel des Baurechts (Leistungsverwaltung im rechtstechnischen Sinne)	311
a) Grundprobleme des Baurechts	311
b) Die Leistung durch Baugenehmigung	313
c) Die Leistung durch Dispens	315
II. Leistung durch Zuwendung am Beispiel des Sozialhilferechts (Leistungsverwaltung im materiellen Sinne)	316
a) Grundprobleme des Sozialhilferechts	316
b) Leistung durch Pflichtzuwendung	318
c) Leistung durch Ermessenszuwendung	319
d) Die Handlungsform der Leistungsverwaltung durch Zuwendung	320
§ 30 Kontrollen der Leistungsverwaltung	321
I. Die Verpflichtungsklage und ihr Vorverfahren	321
a) Die Verpflichtungsklage als Versagungsgegenklage (Variante I: Klage auf Eigenbegünstigung)	322
1. Die Zulässigkeit der Verpflichtungsklage	322
2. Die Begründetheit der Verpflichtungsklage	326
b) Die Verpflichtungsklage als Versagungsgegenklage (Variante II: Klage auf Fremdbegünstigung)	328
c) Die Verpflichtungsklage als Versagungsgegenklage (Variante III: Klage auf Fremdbelastung)	328
d) Die Klage auf Aufhebung einer Fremdbegünstigung als Anfechtungsklage	329
e) Der Verpflichtungswiderspruch	331
1. Die Zulässigkeit des Verpflichtungswiderspruchs	331
2. Die Begründetheit des Verpflichtungswiderspruchs	332
II. Die Untätigkeitsklage	332
III. Die allgemeine Leistungsklage	333
a) Die Zulässigkeit der allgemeinen Leistungsklage	333
b) Die Begründetheit der allgemeinen Leistungsklage	335
IV. Arbeitstechnische Hinweise	336

9. Teil: Das Recht der Infrastrukturverwaltung

§ 31 Handlungsformen der Infrastrukturverwaltung	350
I. Normsetzung	350
a) Verordnungsgebung	350

b) Satzung	351
c) Das Verhältnis der Normsetzung zur Planung	352
II. Planfeststellung	354
a) Die Planfeststellung und ihre Rechtsfolgen	355
b) Ähnliche Genehmigungen	357
c) Unvollkommene Konzentrationswirkung	359
III. Infrastrukturelle Realakte	360
IV. Verwaltungsinterne Infrastrukturverwaltung	362
a) Verwaltungsinternes Infrastrukturhandeln als Tatbestandsmerkmal	362
b) Infrastrukturverwaltung durch Selbstbindung	364
c) Infrastrukturverwaltung im Gewande technischer Richtlinien	364
§ 32 Das materielle Recht der Infrastrukturverwaltung	369
I. Bedingungen der Rechtmäßigkeit der Infrastrukturverwaltung	369
a) Das Abwägungsgebot	370
b) Verfahrensrecht	373
c) Fehlerfolgen	375
II. Infrastrukturverwaltung und subjektive öffentliche Rechte	376
a) Der grundsätzliche Ausschluß von Ansprüchen auf Vornahme oder Unterlassung infrastruktureller Maßnahmen	376
b) Ansprüche aus Infrastrukturverwaltung als Ausnahme	377
c) Theoretische Folgerungen	378
§ 33 Infrastrukturtypische Verwaltungsrechtsgebiete	380
I. Das Recht der öffentlichen Sachen	380
a) Grundbegriffe	380
b) Rechtsformen der Nutzung öffentlicher Sachen im Zivilgebrauch	381
1. Die Nutzung öffentlicher Einrichtungen (Sachen und Anstalten mit Kapazitätsgrenzen)	381
2. Die Nutzung öffentlicher Sachen mit unbeschränkter Kapazität	381
II. Das Recht der Wirtschaftsplanung	383
a) Die regionale Wirtschaftsförderung	383
b) Die Konjunktursteuerung	384
III. Theoretische Folgerungen	387
§ 34 Kontrollen der Infrastrukturverwaltung	389
I. Das Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO	389
a) Einführung	389
b) Elemente der Infrastrukturkontrolle im Normenkontrollverfahren	391
II. Andere Kontrollen	393
a) Kontrollen durch Massenverfahren	393
b) Jenseits des Individualrechtsschutzes	394

10. Teil: Das System der öffentlich-rechtlichen Ersatzleistungen

§ 35 Die Theorie des Systems der öffentlich-rechtlichen Ersatzleistungen	400
§ 36 Die Amtshaftung	406
I. Die Voraussetzungen der Staatshaftung	406
II. Die Amtspflicht gegenüber einem Dritten	407
III. Haftungserleichterungen	408
IV. Anspruchskonkurrenzen	410
V. Die Anwendung des § 839 BGB auf fiskalisches Handeln	410

Inhalt

XIII

§ 37 Enteignung und Aufopferung	412
I. Der Anspruch aus enteignungsgleichem Eingriff	412
II. Der Anspruch aus enteignendem Eingriff	415
III. Der Anspruch aus Aufopferung	416

11. Teil: Zur Theorie des Allgemeinen Verwaltungsrechts: Schlußbemerkung

§ 38 Ergebnisse und Ausblick	420
I. Der Ertrag des Begriffs »Infrastrukturverwaltung«	420
II. Diskussion einiger Grundbegriffe	421
a) Die hoheitliche Gewalt	421
b) Der Bürger	421
c) Der Begriff des Öffentlichen	422
III. Infrastrukturverwaltung als Rechtsbegriff	423

12. Teil: Die Bearbeitung verwaltungsrechtlicher Fälle

§ 39 Einführung	425
§ 40 Lösungshilfen zu den Übungsfällen	426
Verzeichnis der Übungsfälle:	
1. Übungsfall = S. 25 / Lösungshilfe S. 426	
2. Übungsfall = S. 81 / Lösungshilfe S. 428	
3. Übungsfall = S. 87 / Lösungshilfe S. 429	
4. Übungsfall = S. 126 / Lösungshilfe S. 430	
5. Übungsfall = S. 146 / Lösungshilfe S. 432	
6. Übungsfall = S. 166 / Lösungshilfe S. 434	
7. Übungsfall = S. 238 / Lösungshilfe S. 435	
8. Übungsfall = S. 245 / Lösungshilfe S. 439	
9. Übungsfall = S. 340 / Lösungshilfe S. 441	
10. Übungsfall = S. 389 / Lösungshilfe S. 444	
11. Übungsfall = S. 398 / Lösungshilfe S. 445	
12. Übungsfall = S. 419 / Lösungshilfe S. 449	
Gesetzesverzeichnis	452
Sachverzeichnis	464