

Verwaltungsrecht II

Ein Studienbuch

Von

Dr. Dr. h. c. mult. Rolf Stober

em. o. Professor an der Universität Hamburg

Dr. Winfried Kluth

o. Professor an der Universität Halle-Wittenberg
Richter des Landesverfassungsgerichts a. D.

In Zusammenarbeit mit

Dr. Stefan Korte

Professor an der Technischen Universität Chemnitz

Dr. Sven Eisenmenger

Professor an der Hochschule der Akademie der Polizei, Hamburg

8., neu bearbeitete Auflage, 2023

des von Hans J. Wolff begründeten
und von Otto Bachof fortgeführten Werkes



Inhaltsverzeichnis

Inhaltsübersicht des 1. Bandes	XXXIX
Abkürzungsverzeichnis	XLIII
Verzeichnis der zitierten Festgaben, Fest- und Gedächtnisschriften	LXI

Siebter Teil. Grundlagen einer transparenten Verwaltung

(Eisenmenger)

§ 64. Internationaler, unions- und verfassungsrechtlicher Rahmen

I. Informations- und Datenverwaltungsrecht – Eingrenzungen und Abgrenzungen	1
II. Internationales Recht	3
III. Unionsrecht	5
1. Unionsrecht für Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Union	5
a) Primärrecht	5
b) Sekundärrecht	5
2. Unionsrecht für die Mitgliedstaaten	6
a) Primärrecht	6
b) Sekundärrecht	6
IV. Verfassungsrecht	8
1. Gibt es einen Informationsverfassungsanspruch?	8
2. Schutz öffentlicher und privater Interessen	9

§ 65. Informations- und Datenverwaltungsrecht

I. Informationsrecht – Anspruchsgrundlagen und Modi der Umsetzung ..	10
1. Transparenz- und Informationsfreiheitsgesetze	10
a) Überblick	10
b) Antragsabhängiger Individualanspruch	11
c) Informationsportal	12
2. Informationsanspruch nach Verwaltungsverfahrensgesetzen	13
3. Informationsanspruch nach der Datenschutz-Grundverordnung und den Datenschutzgesetzen	13
4. Der Informationsanspruch in besonderen Gebieten	13
II. Datenverwaltungsrecht	14
1. Schutz öffentlicher Interessen	14
2. Schutz privater Interessen	15
a) Schutz personenbezogener Daten	15
b) Schutz geistigen Eigentums	16
c) Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen	16
III. Verwaltungswissenschaftliche Kritik	17

Inhaltsverzeichnis

Achter Teil. Grundlagen der öffentlich-rechtlichen Ersatzleistungen (Kluth)

Erster Abschnitt. Die Ersatzleistungen im System des Verwaltungsrechts

§ 66. Begriff, Funktionen und Systematik der öffentlich-rechtlichen Ersatzleistungen	18
I. Begriffsklärungen	18
II. Die Funktionen der Ersatzleistungen	19
III. Die Systematik des Rechts der Ersatzleistungen	20
IV. Rechtspolitische Perspektiven	21

Zweiter Abschnitt. Verschuldensabhängige Ersatzleistungen

§ 67. Amtshaftung	
I. Rechtsgrundlagen	24
1. Rechtsentwicklung der Amtshaftung in Deutschland	24
2. Heutige Rechtsgrundlagen und rechtssystematische Einordnung	25
3. Rechtsratsachen, Kritik und Reformbestrebungen	26
II. Anwendbarkeit und haftungsverdrängende Sonderregelungen	27
III. Handeln in Ausübung eines öffentlichen Amtes	27
1. Grundsatz der Funktionshaftung	27
2. Öffentliches Amt	28
a) Allgemeine Kriterien	28
b) Privatrechtliches Verwaltungshandeln	29
c) Beliehene	30
d) Verwaltungshelfer	31
e) Beauftragung Privater	31
f) Technische Einrichtungen	35
g) Staatshandeln im Ausland	36
h) Gesamtsystematik	36
i) Feststellung der Amtsausübung in Problemfällen	37
aa) Teilnahme am allgemeinen Straßenverkehr	37
bb) Verkehrssicherung und Verkehrsregelung	38
cc) Anstaltsnutzung	41
dd) Benutzung von Post und Bahn	41
ee) Pflegeeltern	41
3. „In Ausübung“ eines öffentlichen Amtes	41
IV. Verletzung einer Amtspflicht	42
1. Begriff und Begründung der Amtspflicht	42
2. Inhalt einzelner Amtspflichten	44
3. Amtspflichtwidrigkeit und Rechtswidrigkeit	46
V. Drittbezogenheit der Amtspflicht	48
1. Allgemeine Anforderungen an die Drittbezogenheit	48
2. Einzelne Fallgruppen	49
3. Sonderfälle der Haftung für normatives Unrecht und legislatives Unterlassen	52
VI. Verursachung des Schadens (Kausalität)	53

VII. Verschulden	54
1. Verschuldensprinzip	54
2. Schuldformen	54
3. Verschulden bei unrichtiger Rechtsanwendung	55
4. Objektivierung des Verschuldens	55
VIII. Haftungsausschluss und Subsidiarität nach § 839 I 2 BGB	56
1. Zweck der Regelung	56
2. Kasuistik zum Ausschluss der Subsidiaritätsklausel	56
3. Durchsetzbarkeit des anderweitigen Ersatzanspruchs	57
IX. Haftungsbeschränkungen	58
1. Mitverschulden nach § 254 BGB	58
2. Rechtsmittelversäumung nach § 839 III BGB	59
3. Sondergesetzliche Haftungsbeschränkungen	60
4. Richterprivileg gem. § 839 II BGB	62
X. Verjährung gem. § 195 BGB	63
1. Verjährungsbeginn	63
2. Verjährungsunterbrechung	63
3. Verjährungsheimmung	63
XI. Inhalt und Umfang des Amtshaftungsanspruchs	64
1. Geldersatz	64
2. Schmerzensgeld	64
3. Begrenzung durch den Schutzzweck	64
XII. Passivlegitimation	64
1. Haftungssubjekt	64
2. Haftungszurechnung	65
XIII. Rückgriff auf den Amtswalter (Innenregress)	65
XIV. Konkurrenzen	66
1. Gefährdungshaftung und deliktische Ansprüche	66
2. Folgenbeseitigungs- und Unterlassungsanspruch	66
3. Aufopferungsentschädigung	66
4. Ansprüche aus den Staatshaftungsgesetzen der neuen Bundesländer	66
XV. Rechtsschutzfragen	66
§ 68. Haftung aus verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnissen	
I. Rechtsgrundlagen	67
II. Bestehen eines verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnisses	68
1. Allgemeine Anforderungen	68
2. Einzelfälle	69
III. Haftungsgründe	71
1. Unmöglichkeit	71
2. Verzug	71
3. Sonstige Pflichtverletzungen	74
IV. Verschulden	74
V. Haftungsbeschränkungen	75
VI. Rechtsschutzfragen	75
§ 69. Gefährdungshaftung im öffentlichen Recht	
I. Begriff und Rechtsgrundlagen	76

Inhaltsverzeichnis

II. Gefährdungshaftung im öffentlichen Recht	77
1. Keine allgemeine Gefährdungshaftung im öffentlichen Recht	77
2. Einzelfälle gesetzlicher Gefährdungshaftung für Verwaltungsrisiken	78

§ 70. Die unionsrechtliche Staatshaftung der Mitgliedstaaten

I. Rechtsgrundlage	81
II. Die Haftung der Europäischen Union	85
1. Außervertragliche Haftung	85
a) Die einzelnen Tatbestandsmerkmale	85
aa) Bedienstete und Organe der Union	85
bb) Ausübung einer Amtstätigkeit	86
cc) Handeln in Ausübung einer Amtstätigkeit	86
dd) Rechtswidrigkeit	87
ee) Unmittelbarer Kausalzusammenhang	88
ff) Bedeutung des Verschuldens	89
gg) Subsidiarität	89
b) Inhalt und Umfang des Schadensersatzanspruchs	90
c) Verhältnis zum deutschen Staatshaftungsrecht	91
2. Vertragliche Haftung	92
III. Unionsrechtliche Voraussetzungen für eine Staatshaftung der Mitgliedstaaten	93
1. Verstoß gegen Unionsrecht	94
2. Individueller Schutzzweck der verletzten unionsrechtlichen Norm	96
3. Hinreichend qualifizierte Rechtsverletzung	96
4. Unmittelbarer Kausalzusammenhang	98
5. Verschulden	98
6. Differenzierung nach Handlungsformen	99
IV. Ausgestaltungs- und Ergänzungsbefugnisse der Mitgliedstaaten	100
V. Inhalt und Umfang des Schadensersatzanspruchs	101

Dritter Abschnitt. Entschädigungsansprüche

§ 71. Enteignungsentschädigung

I. Grundlagen und Systematik des Entschädigungsrechts	102
1. Bestandsaufnahme der anerkannten Entschädigungsansprüche	102
2. Äußere Systematik der Entschädigungsansprüche	104
3. Innere Systematik der Entschädigungsansprüche	106
a) Begründung der Entschädigungspflicht – die Frage nach dem „Warum“	106
b) Kriterien der Entschädigungspflicht – die Frage nach dem „Wann“	106
c) Anforderungen an die gesetzliche Ausgestaltung des Schadensersatzanspruchs	107
d) Kriterien der Rechtswegbestimmung	109
4. Das Entschädigungsrecht in der Gesamtsystematik des Staatshaftungsrechts	109
II. Die Enteignung nach Art. 14 III GG	110
1. Eigentumsbegriff und Enteignungsbegriff	110
a) Der verfassungsrechtliche Eigentumsbegriff	110
b) Enteignung als Eigentumsentzugsakt	112

c) Legalenteignung und Administrativeenteignung	114
2. Umstrittene Einzelfragen	115
a) Bausperren und Baupflichten	115
b) Anschluss- und Benutzungszwang	115
c) Rechts- und polizeiwidriges Eigentum	116
d) Naturschutz- und Denkmalschutzrecht	116
III. Die Voraussetzungen der Enteignung	117
1. Das Gesetzmäßigkeitsprinzip	117
2. Zugelassene Enteignungszwecke	117
3. Verhältnismäßigkeit des Eigentumsentzugs	117
4. Junktimklausel	118
IV. Art und Umfang der Entschädigung	119
1. Umfang der Entschädigung	119
a) Substanzverlust	119
b) Folgeschäden	119
2. Begrenzung der Entschädigung	120
3. Anspruchsgegner	120
V. Das Enteignungsverfahren	120

§ 72. Sonstige Entschädigungsansprüche

I. Enteignender Eingriff und ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmung	121
1. Vorbemerkungen	122
2. Der enteignende Eingriff in der Rechtsprechung des BGH	123
a) Ableitung aus dem Aufopferungsanspruch	123
b) Vorliegen eines Eingriffs in das Eigentum	124
c) Vorliegen eines Sonderopfers	125
d) Entschädigung	126
aa) Art und Umfang der Entschädigung	126
bb) Anspruchsgegner	127
cc) Verjährung	127
e) Konkurrenzen	127
f) Rechtsschutzfragen	128
3. Die ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmung	128
a) Entwicklung und Kerngehalte der Rechtsfigur	128
b) Verhältnis zum enteignenden Eingriff	130
c) Die Begründung der Entschädigungspflicht	131
aa) Die Unterscheidung von Freiheitsbeschränkung und Lastenabwälzung	133
bb) Grenzen der Lastenabwälzung	134
cc) Kriterien zur Bestimmung der Grenzen der Gemeinlast	136
dd) Erfasste Schutzgüter und Grundrechte	137
d) Die Anforderungen an die gesetzliche Regelung des Entschädigungsanspruchs	138
e) Konkurrenzen	139
f) Rechtsschutzfragen	139
II. Entschädigung wegen rechtswidriger Eigentumsverletzung	139
1. Vorbemerkungen	139
2. Der enteignungsgleiche Eingriff in der Rechtsprechung des BGH . . .	140

Inhaltsverzeichnis

a) Ursprüngliche Ableitung und Entwicklung bis zum Nassauskiesungsbeschluss	140
b) Neuorientierung nach dem Nassauskiesungsbeschluss	141
c) Heutiger Anwendungsbereich	142
3. Der Folgenentschädigungsanspruch als Alternative	142
4. Gemeinsame tatbestandliche Voraussetzungen	144
a) Vorliegen eines Eingriffs in das Eigentum	144
b) Vorliegen eines Sonderopfers	144
5. Entschädigung	145
6. Konkurrenzen	145
7. Rechtsschutzfragen	145
III. Entschädigungsansprüche im Zusammenhang mit Einschränkungen und Verletzungen anderer Freiheitsgrundrechte (allgemeiner Aufopferungsanspruch und aufopferungsgleicher Eingriff)	145
1. Rechtsgrundlage	145
a) Vorbemerkung	145
b) Ableitung des Aufopferungsanspruchs	146
c) Ableitung des aufopferungsgleichen Eingriffs	146
2. Anwendungsbereich	146
3. Vorliegen eines Eingriffs	147
4. Vorliegen eines Sonderopfers	147
5. Entschädigung und Verjährung	148
6. Konkurrenzen	148
7. Rechtsschutzfragen	148
§ 73. Spezialgesetzliche Entschädigungsansprüche	
1. Übersicht	149
II. Entschädigungsansprüche im Recht der polizei- und ordnungsbehördlichen Gefahrenabwehr	150
1. Rechtsgrundlagen	150
2. Haftung für Schäden rechtmäßig in Anspruch genommener Nichtstörer	152
3. Haftung für Zufallsschäden Unbeteiligter	152
4. Haftung für Schäden von aufgrund § 323 c StGB zur Hilfeleistung verpflichteten Personen	154
5. Haftung für Schäden eines freiwillig und mit behördlicher Zustimmung handelnden Polizeihelfers	154
6. Haftung für Schäden aufgrund rechtswidriger Gefahrenabwehrmaßnahmen	155
III. Staatshaftungsrecht der neuen Bundesländer	157
1. Die Überleitung des DDR-Staatshaftungsgesetzes durch den Einigungsvertrag	157
2. Der Regelungsgehalt des übergeleiteten DDR-Staatshaftungsgesetzes	158
3. Aktuelle Geltung des modifizierten DDR-Staatshaftungsgesetzes in den neuen Ländern	158
a) Übersicht	158
b) Die Rechtslage in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen	159
c) Die Rechtslage in Sachsen-Anhalt	163

Neunter Teil. Grundlagen des öffentlichen Sachenrechts (Kluth)

Erster Abschnitt. Die Rechtsstellung der öffentlichen Sachen

§ 74. Begriff, Arten und Wesen der öffentlichen Sachen

I. Bedeutung und Begriff der öffentlichen Sachen	165
1. Bedeutung der öffentlichen Sachen	165
2. Eigenständiger öffentlich-rechtlicher Sachbegriff	167
3. Negativabgrenzung: Keine öffentlichen Sachen	167
a) Ausschließliche Verfügungsmacht des (Privat-)Eigentümers	167
b) Gegenstände des Finanzvermögens	168
c) Wälder und Flure im Außenbereich	168
II. Arten der öffentlichen Sachen	169
1. Öffentliche Sachen im Verwaltungsgebrauch	169
a) Verwaltungsvermögen im engeren Sinne	169
b) Betriebsvermögen	169
2. Öffentliche Sachen im Zivilgebrauch	170
a) Sachen im Anstaltsgebrauch	170
b) Sachen im Gemeingebrauch	170
aa) Öffentliche Straßen	170
bb) Gewässer	172
cc) Luft	172
c) Sachen im Sondergebrauch	173
3. Res sacra	173

§ 75. Widmung und Entwidmung

I. Begriff der Widmung	174
II. Arten der Widmung	175
1. Widmung durch Gesetz	176
2. Widmung durch förmliches Verwaltungsverfahren	176
3. Widmung durch Verwaltungsakt	176
4. Widmung kraft Eintragung	178
5. Widmung kraft unvordenklicher Verjährung	178
6. Widmung durch Gewohnheitsrecht	178
III. Indienststellung als ergänzender Realakt	179
IV. Voraussetzungen der Widmung	179
1. Privatrechtliche Verfügungsmacht	179
2. Verfügungsmacht des Widmenden	180
3. Zustimmung des Unterhaltungspflichtigen	180
V. Beendigung und Änderung der Widmung	181
1. Beendigung der Widmung	181
2. Änderung der Widmung	182
3. Teileinziehung	183

§ 76. Der Rechtsstatus der öffentlichen Sachen

I. Öffentliche Sachen zwischen Privatrecht und öffentlichem Recht	184
1. Modifiziertes Privateigentum	184
a) Grundsatz der Geltung der Privatrechtsordnung	184

Inhaltsverzeichnis

b) Hinzutreten der öffentlich-rechtlichen Sachherrschaft	185
c) Unterscheidung Eigentümer, Sachherr, Unterhaltungspflichtiger	185
2. Zur Kritik am modifizierten Privateigentum	186
a) Öffentliches Eigentum	186
b) Verbleibende Defizite	187
II. Rechtsfolgen	188
1. Grundsatz der Geltung der Privatrechtsordnung	188
2. Begrenzung durch die öffentlich-rechtliche Zweckbestimmung	188
III. Straßenbaulast	190
1. Straßenbaulast im Straßenrecht	190
a) Begriff der Straßenbaulast	190
b) Inhalt und Umfang der Straßenbaulast	190
c) Träger der Straßenbaulast	191
aa) Bundesfernstraßen	191
bb) Landstraßen	191
cc) Gemeindestraßen und -wege, Ortsverbindungsstraßen	192
dd) Ortsumgehungen	192
ee) Ortsdurchfahrten	192
ff) Sonstige öffentliche Straßen	193
gg) Kreuzungen	193
d) Änderung des Trägers der Straßenbaulast	193
e) Finanzierung der Herstellungs- und Unterhaltungskosten	194
2. Unterhaltungslast im Wasserrecht	194
a) Begriff der Unterhaltungslast	194
b) Träger der Unterhaltungslast	195
aa) Gewässer I. Ordnung	195
bb) Gewässer II. oder III. Ordnung	195
c) Duldungs-, Finanzierungs- und Unterhaltungspflichten Privater	195
3. Straßenverkehrssicherungspflicht	196
a) Abgrenzung von Unterhaltungspflicht und Verkehrssicherungspflicht	196
b) Rechtscharakter der Verkehrssicherungspflicht	196
aa) Verkehrssicherungspflicht der Ordnungsbehörden	196
bb) Verkehrssicherungspflicht des Trägers der Straßenbaulast	196
IV. Aufsicht	197
1. Aufsicht im weiteren und im engeren Sinne	197
2. Aufsicht bei Sachen im Anstaltsgebrauch	197
3. Aufsicht im Straßenrecht	197
a) Straßenaufsichtsbehörden	198
b) Träger der Straßenbaulast	198
c) Straßenbaubehörden	198
d) Ordnungsbehörden	199
e) Straßenverkehrsbehörden und Verkehrspolizei	199
4. Aufsicht im Wasserrecht	199
a) Wasserbehörden des Bundes	199
b) Wasserbehörden der Länder	199
5. Aufsicht im Luftrecht	200
V. Rechtsweg bei Streitigkeiten	200

Zweiter Abschnitt. Die Benutzung der öffentlichen Sachen

§ 77. Gemeingebrauch

I. Begriff des Gemeingebrauchs	202
II. Rechtsnatur des Gemeingebrauchs	202
III. Inhalt und Grenzen des Gemeingebrauchs	203
1. Straßenrecht	204
a) Der Verkehrszweck als Inhalt des straßenrechtlichen Gemeingebrauchs	205
aa) Gewerblich-kommerzielle Zielsetzungen	206
bb) Politische Information als Nutzungszweck	207
cc) Religiöse und weltanschauliche Informations- veranstaltungen	207
dd) Straßenkunst und Gemeingebrauch	208
ee) Die Nutzung der Straße zum Aufenthalt	208
b) Die Konkretisierung des straßenrechtlichen Gemeingebrauchs durch das Straßenverkehrsrecht	209
2. Wasserrecht	209
3. Luftrecht	210
IV. Einschränkungen und Erweiterungen des Gemeingebrauchs	211
1. Straßenrecht	211
2. Wasserrecht	211
3. Luftrecht	212
V. Anliegergebrauch	213
1. Begriff des Anliegergebrauchs	213
2. Rechtsnatur des Anliegergebrauchs	213
3. Inhalt und Grenzen des Anliegergebrauchs	213
a) Straßenrecht	215
b) Wasserrecht	216

§ 78. Sondernutzung

I. Der Inhalt von Sondernutzungen	216
1. Straßenrecht	217
2. Wasserrecht	218
3. Sondergebrauch an nicht im Gemeingebrauch stehenden öffentlichen Sachen	218
II. Die Sondernutzungserlaubnis	218
1. Straßenrecht	218
a) Sondernutzung unter Beeinträchtigung des Gemeingebrauchs ...	218
b) Sondernutzung ohne Beeinträchtigung des Gemeingebrauchs ...	219
c) Verhältnis zu sonstigen verkehrs- oder ordnungsbehördlichen Erlaubnissen	220
2. Wasserrecht	221
a) Abgrenzung von Erlaubnis und Bewilligung	221
b) Gemeinsamkeiten beider Rechtsinstitute	222
c) Verhältnis zu anderen Erlaubnissen	222
3. Telekommunikation und Personenbeförderung	223

Inhaltsverzeichnis

III. Die Sondernutzungsgebühr	223
1. Straßenrecht	223
2. Wasserrecht	225

Zehnter Teil. Grundlagen der Verwaltungsorganisation

Erster Abschnitt. Grundlagen und Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts (Kluth)

§ 79. Gegenstand und Begriff des Verwaltungsorganisationsrechts

I. Gegenstand und Rechtsgrundlagen des Verwaltungsorganisationsrechts	226
1. Verwaltung als Organisation	226
a) Bedeutung und Dimensionen von Organisation	226
b) Organisations-Begriffe	229
c) Organisations-Arten	229
aa) Unterscheidung nach Struktur und Stellung	229
bb) Unterscheidung nach der Organisations-Rechtsform	230
cc) Unterscheidung nach der Rechtsfähigkeit	231
dd) Unterscheidung nach der Rechtsgrundlage	231
ee) Unterscheidung nach Organisationsmustern	232
2. Verwaltung als Teil organisierter Staatlichkeit	235
3. Begriff und Rechtsgrundlagen des Verwaltungsorganisationsrechts	238
a) Begriff des Organisationsrechts	238
b) Rechtsquellen und Rechtsgrundlagen des Verwaltungsorganisationsrechts	238
4. Die einzelnen Anforderungen an das Verwaltungsorganisationsrecht	239
5. Die einzelnen Regelungsgegenstände des Verwaltungsorganisationsrechts	241
II. Die rechtssystematische Stellung des Verwaltungsorganisationsrechts	241
1. Verwaltungsorganisationsrecht und Staatsorganisationsrecht	241
2. Verwaltungsorganisationsrecht und Verwaltungsverfahrenrecht	242
3. Verwaltungsorganisationsrecht und öffentliches Dienstrecht	242
4. Verwaltungsorganisationsrecht und öffentliches Haushaltsrecht	243
5. Verwaltungsorganisationsrecht und materielles Recht	243
6. Verwaltungsorganisationsrecht und Unionsrecht	243
III. Verwaltungsmodernisierung und neue Steuerungsmodelle	244
1. Entwicklung der Reformdiskussion	244
a) Zentrale Themen der Reformdiskussion	245
b) Schwächen der herkömmlichen Verwaltungsorganisation	246
c) Rückgriff auf Erfahrungen der Betriebswirtschaft und Managementlehre	247
d) Zielvorgaben und Instrumente des Neuen Steuerungsmodells	249
e) Anwendung des NSM in der Ministerialverwaltung und im Hochschulbereich	253
2. Die Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells in Deutschland	254
3. Strukturelle Probleme der Verwaltungsmodernisierung	258
IV. Verwaltungsreform und Verwaltungskultur	260

**§ 80. Verfassungsrechtliche Vorgaben für das
Verwaltungsorganisationsrecht**

I.	Die maßgeblichen Ebenen verfassungsrechtlicher Vorgaben	266
1.	Grundgesetz und Landesverfassungen	266
2.	Unionsrechtliche Vorgaben	269
II.	Verfassungsrechtliche Ableitung und Grenzen des Grundsatzes der freien Wahl der Organisationsform	273
1.	Begriffliche und systematische Grundlagen	274
a)	Die Unterscheidung von Organisationsformen und Verwaltungstypen	274
b)	Die unterschiedlichen Funktionen von Organisationsformen und Verwaltungstypen	277
c)	Die unterschiedliche Ausprägung und Bereitstellung öffentlich- rechtlicher und privatrechtlicher Organisationsformen	278
d)	Die pragmatischen Gründe für die Wahl einer bestimmten Organisationsform	279
2.	Die verfassungsrechtliche Verankerung des Grundsatzes der freien Wahl der Organisationsformen	280
a)	Die Aussagen des Grundgesetzes und der Landesverfassungen zu den Organisationsformen	280
b)	Die Ableitung der Wahlfreiheit aus dem Charakter des Verfassungsrechts als Rahmenrecht und dem Privatrecht als allgemein zugänglichem Recht	280
3.	Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers und ihre Grenzen	280
4.	Die Wahlfreiheit der Exekutive und ihre Grenzen	281
III.	Verfassungsrechtliche Vorgaben für einzelne Verwaltungstypen	282
1.	Die Vorgaben des Grundgesetzes	283
a)	Das Verhältnis von Regierung und Verwaltung	283
b)	Vorgaben für die bundeseigene Verwaltung	285
aa)	Normen und Systematik	285
bb)	Die Regelungen im Einzelnen	287
cc)	Besonderheiten im Bereich Post- und Telekommunikation nach Art. 87e und 87f, GG	291
dd)	Besonderheiten der Finanzverwaltung	294
ee)	Die Sonderstellung der Bundesbank	295
ff)	Die Einordnung des Bundesrechnungshofs	295
c)	Vorgaben des Grundgesetzes für die Landesverwaltung	296
d)	Sonstige Vorgaben	298
2.	Die Vorgaben der Landesverfassungen	299
a)	Vorbemerkungen	299
b)	Das Verhältnis von Regierung und Verwaltung	299
c)	Vorgaben für den Aufbau der Landesverwaltung	301
d)	Vorgaben für die kommunale Selbstverwaltung	301
e)	Vorgaben für sonstige Verwaltungsträger	301
IV.	Anforderungen an die demokratische Legitimations- und Leitungsordnung	302
1.	Der organisationsrechtliche Gehalt des Demokratieprinzips	302
a)	Grundaussagen	302

Inhaltsverzeichnis

b)	Das Legitimationssystem und seine Bauelemente	303
aa)	Institutionelle Legitimation	303
bb)	Personelle Legitimation	304
cc)	Sachlich-inhaltliche Legitimation	306
dd)	Das erforderliche Legitimationsniveau	307
c)	Kritik und alternative Konzeptionen	307
aa)	Kritik an den empirischen Grundlagen	308
bb)	Kritik an der dogmatischen Konzeption	308
(1)	Verkennung des Prinzipiencharakters	308
(2)	Personelle Legitimation als bloße Fiktion	311
(3)	Einführung weiterer Legitimationsinstrumente	312
d)	Perspektivenwechsel im Neuen Steuerungsmodell	312
e)	Folgerungen für das Verwaltungsorganisationsrecht	316
2.	Begriff und Erscheinungsformen von Leitungsgewalt	317
a)	Begriff der Leitungsgewalt	317
b)	Träger und Erscheinungsformen von Leitungsgewalt	317
c)	Ausübungsformen von Leitungsgewalt	319
V.	Spezifische rechtsstaatliche Vorgaben für die Verwaltungsorganisation	320
1.	Auswirkungen der Gesetzesbindung auf die Verwaltungsorganisation	320
2.	Gewaltenteilung und Verwaltungsorganisation	321
3.	Willkürverbot und Gebot der Systemgerechtigkeit	323
4.	Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	323
5.	Bezüge zu weiteren rechtsstaatlichen Grundsätzen	326
VI.	Grundrechtliche Vorgaben und Impulse für die Verwaltungsorganisation	327
1.	Differenzierung nach Bereichen und Fallkonstellationen	327
2.	Ermöglichung des Grundrechtsgebrauchs durch staatliche Organisationen	328
3.	Grundrechtsschutz gegenüber der Mitgliedschaft in öffentlich-rechtlichen Verbänden und Organisationen	329
4.	Auswirkungen der Grundrechtsbindung auf die interne Organisation von Verwaltungsträgern	329
5.	Grundrechtsschutz von Verwaltungsträgern	330
VII.	Die Verwaltungstypen des Grundgesetzes und der Landesverfassungen	331
1.	Funktionen und Kriterien der Typenbildung	331
2.	Die verfassungsrechtlich ausgebildeten Typen der Verwaltungsorganisation	332
a)	Die Ministerialverwaltung	332
b)	Die kommunale Selbstverwaltung	333
c)	Die funktionale Selbstverwaltung	333
3.	Einordnung weiterer Organisationsformen	334
a)	Ministerial- oder weisungsfreie Verwaltungseinheiten	335
b)	Privatrechtsförmige Verwaltungseinheiten	335
c)	Public-Private-Partnerships	336
4.	Hierarchie – Module – Netzwerke: Wandlungen in der Makrostruktur der Verwaltungsorganisation	336
§ 81.	Die Organisationsgewalt und ihre Zuordnung	
1.	Organisationsrecht und Organisationsgewalt	338

1. Das Verhältnis von Organisationsrecht und Organisationsgewalt . . .	338
2. Begriff, rechtliche Grundlage und Abgrenzung der Organisationsgewalt	339
a) Begriffsbestimmung	339
b) Die historische Entwicklung parlamentarischer Zuständigkeiten im Bereich der Organisationsgewalt im Überblick	341
c) Rechtliche Grundlagen der Organisationsgewalt	341
d) Abgrenzung von anderen Komponenten der Leitungsgewalt	342
II. Grundsätze der Zuordnung von Organisationsgewalt	343
1. Systematische Unterscheidungen	343
2. Parlamentarisches Zugriffsrecht und allgemeiner Gesetzesvorbehalt . .	344
3. Die parlamentarischen Zuständigkeiten im Bereich der Verwaltungsorganisation im Einzelnen	346
a) Grundgesetz	346
b) Landesverfassungen	347
c) Zusammenfassende Würdigung	349
III. Allgemeine Verwaltungsorganisationsgesetze und spezialgesetzliche Regelungen der Verwaltungsorganisation des Bundes und der Länder . .	350
1. Geschichte und Funktionen allgemeiner Organisationsgesetze	350
2. Die Gesetzgebungskompetenz für allgemeine Organisationsgesetze . .	351
3. Regelungsinhalte allgemeiner Organisationsgesetze	354
4. Die Rechtslage auf Bundesebene	354
5. Die Landesorganisationsgesetze	355
6. Spezialgesetzliche Organisationsregelungen auf Landesebene	359
7. Bedeutung und Zulässigkeit von organisationsrechtlichen Experimentierklauseln	360
IV. Die Organisationsgewalt der Verwaltungsträger im Einzelnen	360
1. Träger der exekutivischen Organisationsgewalt	360
a) Unterscheidung zwischen Verbands- und Organkompetenz	360
b) Grundsätze für rechtsfähige Verwaltungseinheiten	361
c) Grundsätze für nichtrechtsfähige Verwaltungseinheiten	362
d) Grundsätze für privatrechtsförmige Verwaltungseinheiten	362
2. Instrumentale und formale Anforderungen an die Ausübung der Organisationsgewalt	363
3. Organisationsermessen	363
4. Organisationsgewalt und materielle Befugnisse	365
§ 82. Funktionssubjekte der Verwaltungsorganisation	
I. Begriffliche und funktionale Kategorien zur Erfassung der Verwaltungsorganisation	367
1. Die einzelnen Funktionen organisationsrechtlicher Grundbegriffe und die daraus abzuleitenden Anforderungen an die Begriffs- und Systembildung	368
2. Die Rechtsfähigkeit von Funktionssubjekten	370
a) Begriff und Funktion der Rechtsfähigkeit	370
b) Juristische Person, Vollrechtsfähigkeit und Teilrechtsfähigkeit . . .	371
c) Die Bestimmung der Zurechnungskriterien nach Funktionszusammenhängen	375

Inhaltsverzeichnis

aa) Gegenstände der Zurechnung im Überblick	375
bb) Arten der Zurechnung	375
cc) Dogmatische Grundlagen der Zurechnung	377
dd) Unterscheidung zwischen Außen- und Innenrechtskreis	379
ee) Zurechnungsgrundsätze im Außenrechtskreis	379
ff) Zurechnungsgrundsätze im Innenrechtskreis	382
gg) Allgemeine Grundsätze der Wissenszurechnung	383
hh) Wissenszurechnung bei Teilnahme am Privatrechtsverkehr	386
ii) Wissenszurechnung bei öffentlich-rechtlichem Handeln	388
jj) Normative Beschränkungen der Wissenszurechnung	390
d) Die Bedeutung der (Teil-) Rechtsfähigkeit für Zurechnung und Handlungsfolgen	390
aa) Rechtsfähigkeit und Kompetenz	390
bb) Die Überschreitung der Verbandskompetenz und ihre Folgen für die Zurechnung	391
cc) Die Überschreitung der Organkompetenz und ihre Folgen	392
e) Anforderungen an die Verleihung der Vollrechtsfähigkeit an öffentlich-rechtlich verfasste Funktionssubjekte	392
3. Analyse und Einordnung der in Wissenschaft und Praxis verwendeten Begriffe und Kategorien für die Funktionssubjekte der öffentlichen Verwaltung	393
a) Träger öffentlicher Verwaltung	393
b) Verwaltungseinheit und Verwaltungsstelle	393
c) Verwaltungsträger	394
d) Verwaltungsbehörde	395
e) Weitere Begriffe und Kategorien	396
4. Begründung eines normativen Verwaltungsträgerbegriffs	396
II. Bildung von Verwaltungsträgern und anderen Funktionssubjekten	398
1. Bildung, Errichtung und Einrichtung von Funktionssubjekten	398
2. Form- und Zulässigkeitsfragen	400
3. Die Organisations-Rechtsformen	400
a) Kein numerus-clausus der Organisations-Rechtsformen	400
b) Grundtypen der Organisations-Rechtsformen	401
III. Organe öffentlich-rechtlicher Funktionssubjekte	401
1. Definition	401
2. Die einzelnen Arten von Organen	403
a) Unterscheidung nach der Struktur der Organe	403
aa) Monistische und monokratische Organe	403
bb) Kollegialorgane	404
b) Unterscheidung nach der Stellung zur Organisation	405
c) Unterscheidung nach der funktionellen Zuständigkeit	405
d) Unterscheidung nach der Selbstständigkeit zur Sachentscheidung	405
e) Weitere Unterscheidungen	406
3. Organteile und Unterorgane	406
4. Die Bildung von Organen	406
a) Bildung und Errichtung eines Organs	406
b) Einrichtung eines Organs	407
5. Organkompetenz und Organrechte	407

a) Organkompetenz	407
b) Rechte von Organen und Organteilen	408
IV. Organwaltersphäre und Privatsphäre	408
1. Abgrenzung von Organwaltersphäre und Privatsphäre	408
2. Statusrechte der Organwalter und Zuweisung eines Amtes	409
a) Statusrechte von Organwaltern	409
b) Zuweisung eines Amtes	410
c) Abordnung, Umsetzung, Versetzung	411
§ 83. Zuständigkeits- und Leitungsordnung	
1. Die Zuständigkeitsordnung	413
1. Bedeutung, Begriff und Arten der Zuständigkeit	413
a) Bedeutung der Zuständigkeitsordnung	413
b) Begriff der Zuständigkeit	414
c) Arten der Zuständigkeit	416
aa) Sachliche Zuständigkeit	416
bb) Örtliche Zuständigkeit	416
cc) Instanzielle Zuständigkeit	417
dd) Funktionelle Zuständigkeit	417
ee) Verbands- und Organzuständigkeit	418
d) Allgemeine Pflicht zu Beachtung der Zuständigkeitsordnung	418
e) Folgen von Zuständigkeitsmängeln	419
aa) Erlass von Verwaltungsakten durch eine unzuständige Stelle	419
bb) Abschluss von verwaltungsrechtlichen Verträgen durch eine unzuständige Stelle	420
cc) Schlicht-hoheitliches Handeln unzuständiger Stellen	421
dd) Rechte der zuständigen Stelle	421
2. Mehrfache Zuständigkeit	421
a) Grundsätzliche Fragen	421
b) Arten der Mehrfachzuständigkeit	422
aa) Notkompetenz und Gefahr im Verzuge	422
bb) Selbsteintrittsrecht	423
cc) Mehrheit von Anknüpfungspunkten	424
c) Konfliktlösungsregeln	424
aa) Prioritätsregel	424
bb) Bestimmungsrecht der Aufsichtsbehörde	425
cc) Streitentscheidung durch die Aufsichtsbehörde	425
3. Zuständigkeitsverlagerungen	425
a) Übersicht und Bedeutung	425
b) Zuständigkeitsänderung im laufenden Verfahren	426
c) Delegation	428
d) Mandat	430
e) Amtshilfe	431
aa) Begriff und Funktion der Amtshilfe	432
bb) Voraussetzungen und Reichweite der Amtshilfe	437
cc) Das Amtshilfeverfahren	444
dd) Die Durchführung der Amtshilfe	446
ee) Grenzüberschreitende Amtshilfe im Unionsrechtsraum	449

Inhaltsverzeichnis

ff) Die Kosten der Amtshilfe	451
f) Rechtsnachfolge im Organisationsrecht	452
II. Interne Leitungsordnung	453
1. Struktur der internen Leitungsordnung	453
a) Leitungsordnung und Leitungsgewalt	453
b) Verfassungsrechtlicher Rahmen der internen Leitungsordnung ...	454
c) Strukturelemente und Rechtsgrundlagen der internen Leitungsgewalt	455
aa) Interne Organisationsgewalt	455
bb) Personalgewalt	455
cc) Haushaltsgewalt	455
dd) Sachentscheidungsgewalt	456
ee) Geschäftsleitung	457
ff) Interne Kontrolle	458
2. Differenzierung nach Rechtssphären und Rechtsbeziehungen	458
3. Die einzelnen Gestaltungs- und Steuerungsinstrumente	460
a) Delegation und Mandat	460
b) Weisungen	460
III. Externe Leitungsordnung	461
1. Externe Leitungsrechte im Überblick	461
2. Externe Weisungen	461
3. Aufsichts- und Kontrollrechte	462
4. Gemeinsame Entscheidungszuständigkeiten	463
5. Zielvereinbarungen	464

Zweiter Abschnitt. Die einzelnen Organisationsformen der öffentlichen Verwaltung

§ 84. Die Ministerialverwaltung (Korte)	
I. Verfassungsrechtlicher Rahmen	465
II. Terminologie	466
III. Verwaltungswissenschaftliche Bewertung	467
1. Vorteile	467
2. Nachteile	468
3. Bedeutung des Neuen Steuerungsmodells	468
IV. Aufbau	469
1. Bundesebene	469
a) Oberste Bundesbehörden	469
b) Obere Bundesbehörden	470
c) Bundesbehörden der Mittelstufe	471
d) Untere Bundesbehörden	472
e) Weitere Einrichtungen	472
2. Landesebene	472
a) Oberste Landesbehörden	473
b) Mittelinstanz	473
c) Untere Landesbehörden	474
d) Weitere Einrichtungen	475
e) Weitere landesrechtliche Besonderheiten	475

V. Aufgabenspektrum	475
VI. Entscheidungsfindung	476
1. Ressortübergreifende Ausschüsse	476
2. Einbeziehung externen Sachverständs	477
§ 85. Die öffentlich-rechtlichen Körperschaften (Kluth)	
I. Geschichte, Begriff, Erscheinungsformen und Errichtung	479
1. Historische Entwicklung	479
2. Begriff der öffentlichen Körperschaft	480
3. Erscheinungsformen und Arten der öffentlichen Körperschaft	482
4. Die Errichtung von öffentlichen Körperschaften	485
II. Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung	487
1. Die verfassungsrechtliche Mehrebenengarantie der kommunalen Selbstverwaltung	488
2. Die einzelnen Vorgaben des Grundgesetzes für die kommunale Selbstverwaltung	489
a) Funktionen der Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes	489
b) Die dogmatische Struktur der Selbstverwaltungsgarantie	489
c) Die Selbstverwaltungsgarantie zugunsten der Gemeinden	492
d) Die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeindeverbände und Kreise	498
e) Die Zuordnung der Verbands- und Samtgemeinden	502
2. Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in den Landesverfassungen	502
a) Funktionen und Regelungsgehalte der Vorschriften zur kommunalen Selbstverwaltung in den Landesverfassungen	502
b) Stellung der Kommunen im Verwaltungsaufbau	503
c) Verfassungsgarantie des Selbstverwaltungsrechts der Kommunen	504
d) Regelungen zur Finanzausstattung der Kommunen	505
e) Anforderungen an Gebietsänderungen und sonstige Eingriffe in den Bestand von Kommunen	506
III. Die verfassungsrechtliche Einordnung der funktionalen Selbstverwaltung	508
1. Begriff der funktionalen Selbstverwaltung	509
2. Typologie der funktionalen Selbstverwaltung	513
a) Funktionen- und Typusvielfalt	513
b) Thematische Gliederung der funktionalen Selbstverwaltung	516
(1) Die wirtschaftlichen und freiberuflichen Kammern	516
(2) Die Realkörperschaften	517
(3) Die Soziale Selbstverwaltung	517
(4) Die Hochschul-Selbstverwaltung	517
3. Strukturelle Unterscheidungs- und Einteilungsmöglichkeiten	517
4. Rechtsvergleichende Aspekte	518
IV. Das Mitgliedschaftsverhältnis in öffentlich-rechtlichen Körperschaften	518
1. Allgemeine Einordnung	518
2. Begründung und Beendigung der Mitgliedschaft	519
3. Status der Mitglieder	520
4. Mitgliedschaftliche Rechte	520
a) Anspruch auf Mitgliedschaft	520
b) Einzelne Rechte der Mitglieder	521

Inhaltsverzeichnis

5. Mitgliedschaftliche Pflichten	522
V. Leitungsorgane und Leitungsstrukturen	523
1. Zentrales Kollegialorgan	523
2. Vorstand oder Präsidium	524
3. Hauptverwaltungsbeamte	524
4. Vorgaben für die Aufgabenverteilung zwischen den Organen	525
VI. Die Aufsicht über öffentlich-rechtliche Körperschaften im Allgemeinen und das Recht der Kommunalaufsicht	526
1. Staatsaufsicht über öffentlich-rechtliche Körperschaftsaufsicht im Allgemeinen	526
2. Das Recht der Kommunalaufsicht	527
a) Begriff, Gegenstand und Grundlage der Kommunalaufsicht	528
b) Die verschiedenen Arten der Kommunalaufsicht	529
c) Allgemeine Grundsätze des Aufsichtshandelns	529
d) Die Rechtsaufsicht	531
aa) Kontrolle der Rechtmäßigkeit kommunalen Verwaltungshandelns	531
bb) Präventive Aufsicht	532
(1) Beratung der Gemeinden	532
(2) Genehmigungsvorbehalte	532
cc) Repressive Aufsicht	534
(1) Das Informationsrecht	534
(2) Das Beanstandungs- und Aufhebungsrecht	534
(3) Anordnung und Ersatzvornahme	536
(4) Die Bestellung eines Beauftragten	536
(5) Auflösung des Gemeinderats	537
(6) Vorzeitige Beendigung der Amtszeit des Bürgermeisters	538
(7) Geltendmachung von Ansprüchen gegen Gemeindeorgane durch die Kommunalaufsicht	538
e) Die Fachaufsicht (Sonderaufsicht)	538
aa) Allgemeines	538
bb) Dualistisches Modell	539
cc) Monistisches Modell	539
dd) Weisungsrecht im Bereich der Bundesauftragsverwaltung	540
f) Rechtsfolgen fehlerhaft ausgeübter Aufsicht	541
aa) Rechtsaufsicht	541
bb) Fachaufsicht	541
5. Rechtsschutz der Gemeinde gegen Aufsichtsmaßnahmen	541
a) Maßnahmen der weisungsfreien Aufsicht	541
b) Maßnahmen der Fachaufsicht	542
§ 86. Das Recht der öffentlichen Anstalten (Korte)	
I. Rechtliche Grundlagen im Allgemeinen	545
1. Begriff	545
a) Hinführungen	545
b) Organisationsrechtliche Begriffsbestimmung	545
c) Ausgrenzung einzelner Anforderungen	547
d) Abgrenzung zu verwandten Erscheinungsformen	548

2. Typisierungen	551
a) Trägerschaft	551
b) Rechtliche Selbstständigkeit	551
aa) Vollrechtsfähige Anstalten	551
bb) Teilrechtsfähige Anstalten	552
cc) Nicht-rechtsfähige Anstalten	553
c) Anstaltszweck	553
d) Rechtliche Vorformung	554
e) Ausgabendeckung	556
f) Nutzbarkeit	557
g) Benutzungsart	557
h) Rechtsform der Nutzung	557
aa) Anstalten mit öffentlich-rechtlicher Nutzung	558
bb) Anstalten mit privatrechtlicher Nutzung	558
3. Anstaltsorganisationsrecht	558
a) Anstaltszweck	558
b) Anstaltsträger	559
aa) Merkmale	559
bb) Verantwortlichkeit	560
c) Organe	561
aa) Grundlegung	561
bb) Vorstand	562
cc) Verwaltungsrat	562
dd) Verhältnis von Anstaltsträger und Anstalt	563
d) Rechtsquellen	564
e) Entstehen, Auflösung, Umwandlung	566
f) Aufsichtsstrukturen	568
4. Anstaltsnutzung	569
a) Zulassung	569
aa) Rechtsnatur	569
bb) Anforderungen	569
cc) Rechtsfolge	570
dd) Anschluss- und Benutzungszwang	571
(1) Begriff	571
(2) Voraussetzungen	572
(3) Befreiung	572
(4) Grundrechte	573
b) Anstaltsnutzung	574
aa) Anstaltsgewalt als Basis	574
(1) Merkmale	574
(2) Inhaber	575
(3) Unterworfenene	575
bb) Nutzungsverhältnis	577
(1) Grundlagen	577
(2) Fallgruppen	577
(a) Rein privatrechtlich genutzte Anstalten	577
(b) Anstalten ohne Sonderstatus	578
(c) Anstalten mit Sonderstatus	578

Inhaltsverzeichnis

(3) Grenzen	580
(4) Abwicklung	581
(a) Einschlägige Rechtsvorschriften	581
(b) Öffentlich-rechtliche Abwicklung	582
cc) Fürsorgepflichten	584
dd) Handlungsformen	585
ee) Abwehransprüche Dritter	585
c) Beendigung	586
II. Das Recht der Sparkassen im Besonderen	586
1. Entwicklungslinien	586
2. Anstaltszweck	588
3. Organisation	589
a) Sparkassen	590
aa) Anstaltscharakter	590
bb) Organe	590
(1) Vorstand	590
(2) Verwaltungsrat	591
(3) Kreditausschuss	591
cc) Errichtung und Auflösung	592
b) Sparkassenmarkt	592
c) (Zwangs-)Zusammenschlüsse	593
d) Privatisierungsoptionen	595
5. Rechtsstellung	596
6. Abwicklung	597
7. Aufsicht und Kontrolle	597
§ 87. Die öffentlich-rechtlichen Stiftungen (Kluth)	
I. Begriff und Arten der öffentlich-rechtlichen Stiftungen	599
1. Historische Entwicklung und Bedeutung des Stiftungsrechts	599
2. Begriff der öffentlich-rechtlichen Stiftung	602
3. Arten der öffentlich-rechtlichen Stiftung	607
4. Neuere Entwicklungen – insbesondere im Hochschulbereich	609
II. Entstehung von öffentlich-rechtlichen Stiftungen	610
III. Leitungsorgane und Leitungsstrukturen von öffentlich-rechtlichen Stiftungen	611
IV. Aufsicht über die öffentlich-rechtlichen Stiftungen	612
Elfter Teil. Grundlagen der kooperativen Verwaltung	
Erster Abschnitt. Die Verwaltung als Kooperationspartner	
§ 88. Kooperations- und Privatisierungsformen (Eisenmenger)	
I. Kooperation und Privatisierung – Hintergrund	614
1. Kooperation zwischen staatlichen Akteuren	614
2. Kooperation von Staat mit Privat (Privatisierung)	615
II. Erscheinungsformen staatlicher Kooperation	617
1. Öffentlich-rechtliche Erscheinungsformen	617
2. Privatrechtliche Kooperationsformen	619
III. Erscheinungsformen der Privatisierung	619

1. Formelle Privatisierung (Organisationsprivatisierung)	620
2. Vermögensprivatisierung (Eigentumsprivatisierung)	620
3. Funktionale Privatisierung	620
4. Materielle Privatisierung (Aufgabenprivatisierung)	621
5. Sonstige Privatisierungsformen	621
§ 89. Das Recht der kommunalen Gemeinschaftsarbeit (Kluth)	
I. Begriff, Motive, Erscheinungsformen, Rechtsgrundlagen	624
1. Begriff der kommunalen Gemeinschaftsarbeit	624
2. Motive der Kooperation	625
3. Einfachgesetzliche Rechtsgrundlagen	625
a) Entwicklung des Rechts der kommunalen Gemeinschaftsarbeit	625
b) Die Landesgesetze über kommunale Gemeinschaftsarbeit	626
4. Besonderheiten der grenzüberschreitenden kommunalen Zusammenarbeit	629
5. Systematisierung der Erscheinungsformen kommunaler Gemeinschaftsarbeit	630
6. Verfassungsrechtliche Grundlagen und Rechtsfragen	631
a) Bundesverfassungsrecht	631
b) Landesverfassungsrecht	633
6. Aufsicht	634
II. Der Zweckverband	634
1. Begriff und organisationsrechtliche Einordnung	634
2. Die Gründung von Zweckverbänden	635
a) Das Verfahren der Gründung von Zweckverbänden	635
b) Mitgliedschaft in Zweckverbänden	636
c) Gründungsfehler und ihre Heilung	636
3. Organe des Zweckverbands	638
a) Die Verbandsversammlung	638
b) Der Verbandsvorsitzende	640
4. Auflösung von Zweckverbänden und Austritt einzelner Mitglieder	640
a) Auflösung von Zweckverbänden	640
b) Austritt einzelner Mitglieder	641
c) Rechtsnachfolge in die Mitgliedschaft	641
5. Die Aufgaben und Befugnisse von Zweckverbänden	641
6. Die Finanzierung der Verbandsaufgaben	643
7. Aufsicht über Zweckverbände	643
III. Verwaltungsgemeinschaft, Amt, Gemeindeverwaltungsverband	644
1. Begriff der Verwaltungsgemeinschaft	644
2. Erscheinungsformen der Verwaltungsgemeinschaft	644
3. Verfassungsmäßigkeit der Pflicht zur Bildung von Verwaltungsgemeinschaften	648
IV. Zweckvereinbarung und öffentlich-rechtliche Vereinbarung	650
V. Kommunale Arbeitsgemeinschaft	651
VI. Stadt-Umland-Verband	651
1. Bedeutung und Begriff	651
2. Die einzelnen Stadt-Umland-Verbände	651
VII. Höhere Gemeindeverbände und Bezirksverbände	653

Inhaltsverzeichnis

1. Die Landschaftsverbände	653
2. Die Landeswohlfahrtsverbände	655
3. Regionalverbände	656
VIII. Sonstige Formen öffentlich-rechtlicher Gemeinschaftsarbeit	657
IX. Privatrechtliche Zusammenarbeit	657

Zweiter Abschnitt. Kooperation mit Privaten und Privatisierung

§ 90. Grundlagen der Beleihung *(Stober)*

I. Begriff und Bedeutung der Beleihung	659
II. Verwaltungsexterne und verwaltungsinterne Beleihung	661
III. Erscheinungsformen	662
1. Differenzierung nach Rechtsgebieten des Verwaltungsrechts:	662
2. Rechtspolitische Beleihungsdiskussion	665
3. Differenzierung nach obrigkeitlichen und schlicht-hoheitlichen Befugnissen	665
4. Differenzierung nach Sanktions- und Gebührenbefugnissen	666
5. Beleihung und Funktionenteilung	667
IV. Der Beliehene als Glied einer juristischen Person des öffentlichen Rechts	667
V. Abgrenzung der Beleihung von anderen Rechtsinstituten	668
VI. Gegenstand der Beleihung	669
VII. Rechtsrahmen der Beleihung	669
1. Das anzuwendende Rechtsregime	669
2. Unionsrechtliche Vorgaben	669
3. Bundesverfassungsrechtliche Vorgaben	670
4. Einfachgesetzliche Beleihungsvoraussetzungen	671
a) Sachgerechte Aufgabenerfüllung im öffentlichen Interesse	671
b) Beleihung und öffentliche Auftragsvergabe	672
c) Beleihung und Gesetzesvorbehalt	673
VIII. Die Beleihung als Auftrags- und Treuhandverhältnis	674
1. Die Pflichten der Beliehenen	674
2. Die Rechte der Beliehenen	675
IX. Ende der Beleihung	676
X. Das Rechtsverhältnis zwischen Beliehenem und Dritten	677
1. Allgemeine Rechtsstellung	677
2. Amtshaftung	678

§ 91. Grundlagen der Verwaltungshilfe und der Inpflichtnahme

(Stober)

I. Bedeutung der Verwaltungshilfe	679
II. Funktionale Verwaltungshilfe	679
III. Anwendungsfelder der Verwaltungshilfe	681
IV. Abgrenzung von der Beleihung und der Verwaltungssubstitution	684
V. Rechtliche Ausgestaltung der Verwaltungshilfe	684
VI. Rechtliche Grenzen der Verwaltungshilfe	685
1. Unionsrechtliche Grenzen?	685
2. Geltung des Gesetzesvorbehalts im Bereich der Verwaltungshilfe?	686
3. Dienstrechtliche Vorgaben	688
4. Verwaltungsrechtliche Vorgaben	688

a) Informationsrechtliche Vorgaben	688
b) Datenschutzrechtliche Vorgaben	688
c) Haushaltsrechtliche Vorgaben	689
5. Vergaberechtliche Vorgaben	689
VII. Abgrenzung zur Amtshilfe	690
VIII. Inpflichtnahme	690
1. Begriff und Abgrenzung	690
2. Erscheinungsformen der Inpflichtnahme	692
§ 92. Die privatrechtlich organisierte Verwaltung (Eisenmenger)	
I. Eingrenzung und Abgrenzung	694
1. Verwaltung in Privatrechtsform – eine Einordnung	694
a) Privatrechtliche Organisationsformen als Ausfluss der Wahlfreiheit der Verwaltung	694
b) Rechtfertigung der eigenständigen Kategorisierung	695
2. Definitorische Eingrenzung der privatrechtlich organisierten Verwaltung	696
3. Verhältnis zu besonderen Erscheinungsformen der Verwaltung	697
a) Beleihung und Verwaltungshilfe	697
b) Öffentliche Unternehmen	697
c) Gemischt-wirtschaftliche Unternehmen	698
d) Dritter Sektor	698
II. Erscheinungsformen und Entwicklungslinien	699
1. Erscheinungsformen	699
2. Entwicklungslinien	701
III. Organisationsmotive	701
1. Verwaltungswissenschaftliche Motive	701
2. Nachteile privatrechtlicher Ausgliederungen	702
3. Materielle Privatisierung als Alternative	702
IV. Unionsrechtliche Vorgaben	703
1. Der Einfluss der Europäischen Union auf die nationale Rechtsordnung	703
2. Art. 106 AEUV als Grundentscheidung für die Behandlung öffentlicher Unternehmen	703
3. Gleichbehandlung öffentlicher und privater Unternehmen, staatliche Beihilfen	705
V. Verfassungsrechtliche Beurteilung	706
1. Widerspruchsfreiheit zur Verwaltungskonzeption des Grundgesetzes	706
2. Gewinnerzielungszweck versus Abgabenstaat	707
3. Gesetzesvorbehalt und Organisationsgewalt	709
4. Rechtsstaatsprinzip	710
5. Demokratieprinzip	710
a) Entscheidung und Mitbestimmung in öffentlichen Unternehmen	711
b) Wandel der parlamentarischen Kontrolle durch Privatisierung	712
6. Art. 33 Abs. 4 GG	712
7. Grundrechtsfähigkeit	713
8. Grundrechtspflichtigkeit	714
VI. Verwaltungsrechtliche Zulässigkeitsvoraussetzungen und Bindungen	715

Inhaltsverzeichnis

1. Kommunalrechtliche Bindungen	715
a) Kommunale Kategorien wirtschaftlicher Unternehmen und Anforderungen der Gemeindeordnungen	715
b) Erfordernis eines öffentlichen Zwecks	716
c) Subsidiarität kommunaler Wirtschaftstätigkeit	717
d) Tätigkeitserweiterungen kommunaler Unternehmen	717
2. Haushaltsrechtliche Bindungen	718
3. Aufgabenstellung des Verwaltungsträgers	719
4. Vergaberechtliche Bindungen	720
5. Beschränkungen bei der Wahl der Organisationsform	720
6. Organisationsermessen	721
7. Beschränkungen bezüglich der Wahl von Angestellten	721
8. Strafrechtliche Haftung	722
VII. Überlagerung von Verwaltungs- und Gesellschaftsrecht	722
1. Gründung	722
2. Verwaltungsrechtliche Bindungen	723
3. Öffentlich-rechtliche und gesellschaftsrechtliche Inkongruenzen	723
VIII. Aufsicht und Steuerung einschl. Compliance	724
IX. Rechtsstellung Dritter	724
1. Grundsätzliche Beeinträchtigungsfreiheit	724
2. Konkurrenzsituation	725
3. Haftungsbeschränkungen	726
§ 93. Public-Private-Partnerships (Eisenmenger)	
I. Begriff, Bedeutung und Abgrenzung	727
1. Alte und neue Kooperationsformen	727
2. Public-Private-Partnership als verwaltungswissenschaftlicher Sammelbegriff	727
II. Erscheinungsformen der Public-Private-Partnerships	729
1. Allgemeines Verwaltungsrecht	729
2. Besonderes Verwaltungsrecht	729
III. Modellformen der Public-Private-Partnerships	731
IV. Typisierung der Public-Private-Partnerships	733
V. Motive für Public-Private-Partnerships	733
VI. Machbarkeitsstudien	734
VII. Rechtliche Ausgestaltung von Public-Private-Partnerships	734
1. Public-Private-Partnerships in der Grauzone des Rechts	734
2. Mindeststandards für Public-Private-Partnerships	734
§ 94. Materielle Privatisierung (Eisenmenger)	
I. Begriff und Einordnung	736
II. Zur ökonomischen Zweckmäßigkeit materieller Privatisierungen	736
III. Zulässigkeit der Privatisierung und Privatisierungspflicht	738
1. Unions- und verfassungsrechtliche Privatisierungsvorgaben	738
2. Abgabenstaat und Privatisierungspflicht	739
IV. Privatisierungsgrenzen	740
§ 95. Privatisierungsfolgenrecht (Eisenmenger)	
I. Das Prinzip der Gewährleistungsverantwortung	740

II. Regulierungsrecht als spezielles Privatisierungsfolgenrecht	741
III. Regulierungsrechtsgrundlagen	742
IV. Regulierungsinstrumente und -organisation	742
V. Regulierungsfinanzierung	742
VI. Regulierungsrechte und -kontrolle	743
VII. Regulierungsrecht als Fachrecht: Das Beispiel Energiewirtschaftsrecht	743
§ 96. Vergabehandeln (Korte)	
I. Konfliktlagen	745
II. Genese	746
III. Das Recht der Oberschwellenvergabe	747
1. Zielsetzungen	747
2. Auslegungsgrundsätze	748
3. Rechtsgrundlagen	748
a) Anwendungsbereich	748
aa) Allgemeine Ausnahmen, § 107 GWB	748
bb) Ausnahmen im internationalen Bereich, § 109 GWB	749
cc) Ausnahmen im Bereich Verteidigung, § 117 GWB	749
b) Vergabe öffentlicher Aufträge	750
aa) Öffentliche Aufträge im Allgemeinen	750
(1) Voraussetzungen	750
(a) Tauglicher Auftraggeber	750
(b) Tauglicher Auftragnehmer	755
(c) Auftrag	758
(2) Rechtsfolgen	762
(a) Lieferung von Waren	763
(b) Öffentliche Bauaufträge	773
(c) Öffentliche Dienstleistungsaufträge	774
(d) Klassifikation von Mischformen	775
bb) Vergabe von Sektorenaufträgen	776
(1) Voraussetzungen	776
(a) Auftraggeber	776
(b) Auftragnehmer	777
(c) Auftrag	778
(2) Rechtsfolge	778
(a) Ausnahmen	778
(b) Modifikationen	779
cc) Sicherheits- und Verteidigungsaufträge, § 104 GWB	781
(1) Voraussetzungen	781
(2) Rechtsfolgen	781
(a) Ausnahmen, § 145 GWB	782
(b) Modifikationen	782
c) Vergabe von Konzessionen	783
aa) Voraussetzungen, § 105 GWB	783
(1) Konzessionsgeber, § 101 GWB	783
(2) Konzessionsnehmer	783
(3) Konzession	784
bb) Rechtsfolge	785

Inhaltsverzeichnis

(1) Ausnahmen, §§ 149f. GWB	785
(2) Verfahrenswahl	786
(3) Vergabeverfahren	786
(a) Vorbereitungsphase	786
(b) Ausschreibungsphase	787
(c) Bewertungsphase	788
(d) Zuschlagphase	789
(4) Spezielle Regelungen	789
d) Administrative Freiräume	789
IV. Das Recht der Unterschwellenvergabe	790
1. Rechtsquellen	790
2. Sinn und Zweck	791
3. Anforderungen höheren Rechts	791
4. Das Recht der Unterschwellenvergabe	792
a) Vergabe öffentlicher Aufträge	792
aa) Voraussetzungen	793
bb) Rechtsfolge	793
cc) Desiderate	794
b) Vergabe öffentlicher Bauaufträge	794
c) Vergabe von Konzessionen	795
V. Knappheitsverwaltung jenseits von Vergabeverfahren	795
1. Konstellationen	795
2. Rechtliche Rahmenbedingungen	796
a) Höheres Recht	796
b) Einfaches Recht	797
VI. Verhältnis zum Preisrecht	798
VII. Strafrechtlicher Flankenschutz	798

Zwölfter Teil. Grundlagen der Verwaltungsvollstreckung und Verwaltungssanktionierung

§ 97. Verwaltungsvollstreckungsverfahren (*Kluth*)

I. Grundlagen und systematische Einordnung der Verwaltungsvollstreckung	801
1. Begriff und Rechtsgrundlagen	801
2. Stellung im System des Verwaltungsrechts	803
3. Rechtsstaatliche Ordnung der Verwaltungsvollstreckung	804
II. Allgemeine Grundsätze der Verwaltungsvollstreckung	806
1. Vollstreckbare Ansprüche	806
a) Öffentlich-rechtliche Ansprüche	806
b) Privatrechtliche Ansprüche	806
2. Beteiligte und Betroffene	806
a) Vollstreckungsgläubiger	806
b) Anordnungsbehörde	807
c) Vollstreckungsbehörde	807
d) Vollstreckungsschuldner	808
e) Drittbetroffene	809
f) Mitwirkende Behörden und Justizorgane	809

III. Die Verwaltungsvollstreckung wegen Geldforderungen	809
1. Vollstreckungsgegenstand	809
2. Vollstreckungsanordnung	809
a) Funktion und allgemeine Voraussetzungen	809
b) Leistungsbescheid	810
c) Fälligkeit der Leistung	811
d) Ablauf der <i>Wochenfrist und Mahnung</i>	812
e) Inhalt der Vollstreckungsanordnung	812
3. Vollstreckungsverfahren	812
a) Übersicht und Systematik	812
b) Vollstreckung in das bewegliche Vermögen	813
c) Vollstreckung in das unbewegliche Vermögen	813
d) Einstellung und Beschränkung der Vollstreckung	813
4. Rechtsschutz	813
IV. Die Verwaltungsvollstreckung wegen Handlungen, Duldungen und Unterlassungen	814
1. Überblick und Systematik	814
2. Die einzelnen Zwangsmittel	815
a) Allgemeine Charakterisierung und Einordnung	815
b) Auswahl der Zwangsmittel und Angebot eines Austauschmittels	816
c) Ersatzvornahme	817
d) Zwangsgeld	819
e) Unmittelbarer Zwang	820
3. Das gestreckte mehraktige Zwangsverfahren	821
a) Vollstreckungsgrundlage	821
b) Androhung	824
c) Festsetzung	825
d) Anwendung	826
4. Das abgekürzte mehraktige Zwangsverfahren	826
5. Sofortiger Zwang	827
6. Polizeiliche Standardmaßnahmen (besondere Befugnisse)	828
7. Rechtsschutz	828
V. Kosten der Verwaltungsvollstreckung	830
§ 98. Verwaltungssanktionsrecht (<i>Korte</i>)	
1. Begriff des Verwaltungssanktionsrechts	831
1. Allgemeiner Sanktionsbegriff	831
2. Verwaltungsrechtlicher Sanktionsbegriff	831
3. Unionsrechtlicher Sanktionsbegriff	832
4. Abgrenzung zum Kriminalstrafrecht	833
a) auf nationaler Ebene	833
aa) Richtervorbehalt im Verwaltungssanktionsrecht	834
bb) Verwaltungsvorbehalt im Verwaltungssanktionsrecht	835
cc) Konturierung des Zwischenbereichs	835
dd) Zuordnungskriterien	836
(1) Materielle Anknüpfungspunkte	836
(2) Funktionale Anknüpfungspunkte	837
(3) Formelle Anknüpfungspunkte	837

Inhaltsverzeichnis

b) auf Unionsebene	838
5. Disziplinarrechtliche und standesrechtliche Sanktionen	839
II. Geschichtliche Entwicklungslinien	840
1. Beginn als Verwaltungsstrafrecht	840
2. Entwicklungen im Kaiserreich	840
3. Entwicklungen in der Weimarer Republik	841
4. Entwicklungen im Nationalsozialismus	841
5. Entstehen des heutigen Ordnungswidrigkeitenrechts	841
III. Sanktionskompetenzen	842
1. auf Unionsebene	842
a) Spezifische Zuständigkeiten	842
b) Generalisierende Zuständigkeiten	843
c) Übertragung durch den Unionsgesetzgeber	844
2. auf nationaler Ebene	845
IV. Inhaltliche Anforderungen	845
1. auf Unionsebene	845
a) Bedeutung des Art. 325 I AEUV	846
b) Bedeutung der justiziellen Unionsgrundrechte	846
c) Kontrollintensität	847
2. auf nationaler Ebene	848
a) Verfahrensvorgaben	848
b) Materiell-rechtliche Anforderungen	849
aa) Akzessorietät zu(m) Verwaltungsrecht(sakten)	849
bb) Verhältnis von Verwaltungssanktion und -zwang	849
cc) Bedeutung der Justizgrundrechte	851
c) Überformung durch Unionsrecht	851
aa) Anwendungsbereich, § 2 OWiG	851
bb) Opportunitätsprinzip, § 47 OWiG	852
V. Mögliche Rechtsfolgen	852
1. Geldbuße	852
2. Verwarnungsgeld	853
3. Strafgeld	854
4. Ordnungspönalen	854
a) Erscheinungsformen	854
b) Wirkweise	855
5. Weitere Sanktionsfacetten auf Unionsebene	856

Dreizehnter Teil. Grundlagen der Verwaltungskontrolle *(Korte)*

Erster Abschnitt. Allgemeines Verwaltungskontrollrecht

§ 99. Begriff und Instrumente der Verwaltungskontrolle

I. Begriff und Funktionen der Kontrolle	857
II. Arten der Verwaltungskontrolle	858
1. Selbst-, Eigen- und Fremdkontrolle	858
a) Selbst- bzw. Eigenkontrolle	858
b) Fremdkontrolle	859
2. Selbstinitiierte und fremdinitiierte Kontrolle	860

3. Formlose und förmliche Kontrolle	860
III. Die Maßstäbe der Verwaltungskontrolle	860
1. Rechtskontrolle	861
2. Zweckmäßigkeitsskontrolle	861
3. Wirtschaftlichkeitskontrolle	861
4. Erfolgskontrolle	861

Zweiter Abschnitt. Selbst- und Fremdkontrolle

§ 100. Selbstkontrolle der Verwaltung

I. Selbstinitiierte Selbstkontrolle der Verwaltung	862
1. Amtsaufsicht	862
a) Kontrollorgane	862
aa) Vorgesetztenkontrolle	862
(1) Funktionen	862
(2) Durchführung	863
(3) Maßstäbe	863
(4) Instrumente	864
bb) Kontrolle durch Querschnittseinheiten	864
(1) Begriff	864
(2) Formen	865
cc) Kontrolle durch Beauftragte	865
b) Kontrollaktivitäten im Neuen Steuerungsmodell	866
2. Behördenaufsicht	867
3. Staatsaufsicht	868
II. Fremdinitiierte Selbstkontrolle der Verwaltung	868
1. Das Widerspruchsverfahren	868
a) Zielsetzungen	868
b) Statthaftigkeit	868
c) Beschwer	870
d) Ablauf und Inhalt	870
2. Formlose Kontrollen	870
a) Gegenvorstellung	870
b) Fachaufsichtsbeschwerde	871
c) Dienstaufsichtsbeschwerde	871

§ 101. Instrumente der Fremdkontrolle der Verwaltung

I. Politische Fremdkontrollen durch Petition	872
2. Der Ombudsmann (Bürgerbeauftragter)	874
II. Administrative Fremdkontrollen	876
1. Datenschutzbeauftragte des Bundes bzw. der Länder	876
2. Rechnungshöfe	877
3. Vergabekammern	878
III. Fremdkontrolle durch die Europäische Kommission	878

Sachverzeichnis	879
-----------------------	-----