

# Inhaltsübersicht

	Rn	Seite
<i>Vorwort</i> .....		V
<i>Inhaltsverzeichnis</i> .....		IX
<i>Abkürzungsverzeichnis</i> .....		XXIV
<i>Literaturverzeichnis</i> .....		XXIX
 Einleitung		
<b>Lernziele und Methodik</b>	1	1
 1. Kapitel		
<b>Grundwissen über Verwaltung und Verwaltungsrecht</b>		
§ 1 Verwaltung .....	16	9
§ 2 Das Verwaltungsrecht im System des geltenden Rechts .....	34	17
§ 3 Der Aufbau der deutschen und europäischen Verwaltung .....	96	41
§ 4 Verfassungsrechtliche Grundnormen des Verwaltungsrechts .....	134	60
§ 5 Insbesondere: Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes .....	161	73
§ 6 Die Bindung der Verwaltung an andere Rechtsnormen und an Verwaltungsvorschriften .....	210	93
§ 7 Handlungsformen der Verwaltung im Überblick .....	263	112
§ 8 Verwaltungsrechtliche Rechtsverhältnisse – Allgemeine Lehren .....	295	123
 2. Kapitel		
<b>Theorie und Empirie der Verwaltung (Einführung in die Verwaltungslehre)</b>		
§ 9 Aufgaben der Verwaltung und Formen ihrer Wahrnehmung .....	342	138
§ 10 Organisationstheorie und Organisationsrecht .....	380	150
§ 11 Das Personal der öffentlichen Verwaltung .....	428	168
§ 12 Finanzen und Haushalt der Verwaltung .....	447	176
§ 13 Entscheidungslehre .....	458	181
 3. Kapitel		
<b>Geschichte, Dogmatik und Methodik des Verwaltungsrechts</b>		
§ 14 Geschichte der Verwaltung und des Verwaltungsrechts .....	485	193

§ 15 Methodik der Rechtsanwendung .....	539	213
§ 16 Unbestimmte Rechtsbegriffe und Ermessen .....	567	224
§ 17 Verwaltungsverfahrenrecht .....	621	246

4. Kapitel

**Handlungsformen und Rechtsverhältnisse im Einzelnen**

§ 18 Verwaltungsaktslehre I: Der förmliche Verwaltungsakt und das schlichte Verwaltungsgebot .....	690	270
§ 19 Verwaltungsaktslehre II: Wirksamkeit, Rechtmäßigkeit und Rechtsfehler .....	754	294
§ 20 Verwaltungsaktslehre III: Rücknahme und Widerruf von Verwaltungsakten .....	803	312
§ 21 Öffentlich-rechtliche Verträge .....	854	328
§ 22 Einzelne verwaltungsrechtliche Rechtsverhältnisse .....	894	343
§ 23 Verwaltungsvollstreckung .....	981	372
§ 24 Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz .....	1011	383
§ 25 Folgenausgleich im Überblick .....	1101	415
§ 26 Staatshaftung für fehlerhaftes hoheitliches Verhalten .....	1123	422
§ 27 Ausgleich besonderer Belastungen .....	1189	446

6. Kapitel

**Verwaltung im Wandel**

§ 28 Neue Herausforderungen und neue Ansätze des Verwaltungsrechts .....	1248	468
---	------	-----

Anhang

**Klausurenlehre**

§ 29 Lösungsschemata .....	1270	480
<i>Stichwortverzeichnis</i> .....		485

# Inhaltsverzeichnis

	Rn	Seite
<i>Vorwort</i> .....		V
<i>Inhaltsübersicht</i> .....		VII
<i>Abkürzungsverzeichnis</i> .....		XXIV
<i>Literaturverzeichnis</i> .....		XXIX

## Einleitung

### Lernziele und Methodik

1. Lernziele .....	1	1
2. Allgemeines und Besonderes Verwaltungsrecht .....	3	1
3. Methodik .....	4	1
4. Das juristische Denken und die Einbeziehung sozialwissenschaftlicher Erkenntnisse .....	5	2
5. Verwaltungswissenschaft und Verwaltungslehre .....	6	2
6. Beispiele zur Frageweise .....	7	3
7. Zur Konzeption des Buches .....	9	4
8. Praktische Hinweise zum Studium des Verwaltungsrechts .	11	5
a) Textsammlungen .....	11	5
b) Literatur .....	12	6
c) Rechtsprechung .....	13	7
d) Wie finde ich einschlägige Literatur und Judikatur? ...	14	7

## 1. Kapitel

### Grundwissen über Verwaltung und Verwaltungsrecht

<b>§ 1 Verwaltung</b> .....	16	9
I. Versuch einer Begriffsklärung .....	16	9
1. Zusammenhänge, in denen der Begriff „Verwaltung“ verwandt wird .....	17	9
2. Begriffsbestimmung für die Zwecke des Verwaltungsrechts .....	18	10
II. Gegenwärtige Typen und Funktionen von Verwaltung .....	24	12
1. Einteilungsgesichtspunkte .....	24	12
2. Die Funktionen der Verwaltung .....	25	13
3. Von der obrigkeitlichen zur schlicht hoheitlichen Verwaltung .....	27	14
4. Eingriff und Leistung, Belastung und Begünstigung .....	28	14
5. Bedarfsverwaltung und erwerbswirtschaftliche Betätigung der Verwaltung .....	32	16
<b>§ 2 Das Verwaltungsrecht im System des geltenden Rechts</b> . . . .	34	17
I. Begriffsklärung .....	34	18
1. Verwaltungsrecht als Orientierungsbegriff .....	34	18

2. Verhältnis der Begriffe „Öffentliches Recht“ und „Verwaltungsrecht“ zueinander . . . . .	35	18
3. Das Verwaltungsrecht im System des Öffentlichen Rechts . . . . .	37	18
a) Öffentliches Recht im engeren Sinne, hierzu: . . . . .	38	19
b) Öffentliches Recht der Justiz: . . . . .	43	20
4. Verwaltungsrecht, Zivilrecht (Privatrecht) und Strafrecht . . . . .	44	20
II. Beispiele für die Wirkungsweise des Verwaltungsrechts . . . . .	48	21
III. Inhaltliche Charakteristika des Verwaltungsrechts . . . . .	50	23
1. Vielfalt der Interessen, öffentliches Interesse . . . . .	50	23
2. Verbindung mit dem Verfassungsrecht . . . . .	53	24
3. Strukturelle Unterschiede von Verwaltungsrecht und Zivilrecht . . . . .	57	25
IV. Umfang und Untergliederung des Verwaltungsrechts . . . . .	58	26
1. Bundes- und Landesverwaltungsrecht . . . . .	59	26
2. Allgemeines und Besonderes Verwaltungsrecht . . . . .	61	27
3. Unionsrecht . . . . .	64	28
V. Die Unterscheidung von öffentlichem und Privatrecht als praktisches Problem; Abgrenzungsregeln . . . . .	65	28
1. Funktionen der Abgrenzung . . . . .	66	29
2. Die Abgrenzungsregeln . . . . .	68	31
a) „Interessentheorie“ . . . . .	69	31
b) „Subjektionstheorie“ („Subordinationstheorie“) . . . . .	69	32
c) „Subjekttheorie“ („Sonderrechtstheorie“, Zuordnungstheorie) . . . . .	72	33
d) „Traditionstheorie“ . . . . .	77	35
3. Zur Anwendung dieser Regeln . . . . .	78	35
VI. Wichtige Verwaltungszweige und die typischen Rechtsformen ihrer Aufgabenwahrnehmung . . . . .	81	37
<b>§ 3 Der Aufbau der deutschen und europäischen Verwaltung . . . . .</b>	<b>96</b>	<b>41</b>
I. Die „Träger öffentlicher Verwaltung“ in der Bundesrepublik Deutschland . . . . .	96	41
1. Örtliche und überörtliche Verwaltungsorganisation . . . . .	96	41
2. Grundebenen und Grundeinheiten der deutschen öffentlichen Verwaltung . . . . .	99	43
3. Gebietskörperschaften und aufgabenbezogene Verwaltungsträger . . . . .	101	44
4. Mischformen, privatrechtliche Einheiten der öffentlichen Verwaltung . . . . .	107	47
II. Der Verwaltungsbereich des Bundes . . . . .	109	48
1. Verfassungsrechtliche Prinzipien . . . . .	109	48
2. Die Bundesverwaltung . . . . .	111	48
III. Die Verwaltung der Länder . . . . .	117	50
IV. Gemeinden und Gemeindeverbände . . . . .	123	52
V. Europäische Verwaltungsbehörden . . . . .	127	53
VI. Anhang: Übersichten . . . . .	130	55
1. Die Ebenen und Stufen der deutschen öffentlichen Verwaltung . . . . .	130	55
2. Behördenaufbau beim Bund . . . . .	131	56
3. Behördenaufbau bei den Ländern (idealtypisch) . . . . .	132	57
4. Behörden-Abkürzungsverzeichnis . . . . .	133	58

<b>§ 4 Verfassungsrechtliche Grundnormen des Verwaltungsrechts</b> .....	134	60
I. Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung als Ausgangsposition .	134	61
II. Verfassungsmäßigkeit der Verwaltung .....	138	64
1. Die leitenden Prinzipien .....	138	64
2. Gleichheitsgebot und Selbstbindung der Verwaltung .....	142	65
3. Stärkung der Rechtsstellung des Einzelnen: Vom Rechtsreflex zum subjektiven Recht .....	143	65
4. Vertrauensschutz .....	150	68
5. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip .....	151	68
III. Rechtsweggewährleistung .....	156	70
IV. „Brauchbare Illegalität“, „informaler Rechtsstaat“? .....	157	71
<b>§ 5 Insbesondere: Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes</b> .....	161	73
I. Der Vorrang des Gesetzes .....	161	74
II. Der Vorbehalt des Gesetzes .....	162	74
1. Verfassungsrechtliche Ausgangslage .....	162	74
2. Die Begründung des Gesetzesvorbehalts aus den Grundrechten .....	165	75
3. Die Begründung aus dem Rechtsstaatsprinzip .....	168	76
4. Die Wesentlichkeitslehre .....	173	78
5. Vom Gesetzesvorbehalt zum Parlamentsvorbehalt .....	177	79
6. Zusammenfassung .....	182	81
III. Vorbehalt des Gesetzes in bestimmten Rechtsbeziehungen . . . .	185	83
1. Leistungsverwaltung .....	185	83
2. Besondere Rechts- und Pflichtverhältnisse .....	189	84
3. Schutzpflicht als Eingriffstitel? Insbesondere: amtliche Warnungen .....	194	86
IV. Gesetzesvorbehalt für Organisation und Verfahren? .....	197	88
V. Die Prüfung der Rechtmäßigkeit von Verwaltungshandlungen .	199	88
1. Objektive Übereinstimmung oder Nichtübereinstimmung von Gesetz und Verwaltungshandlung .....	199	88
2. Divergenzen innerhalb der Verwaltung .....	201	89
3. Subjektive Pflichten der Amtswalter .....	202	89
4. Maßnahmen mit Prognosecharakter .....	204	90
5. Rechtmäßigkeitsurteil bei „Verwaltungsfabrikaten“ .....	206	91
6. Prüfung von Rechtssätzen .....	207	91
<b>§ 6 Die Bindung der Verwaltung an andere Rechtsnormen und an Verwaltungsvorschriften</b> .....	210	93
I. Bindung an Richterrecht, allgemeine Rechtsgrundsätze, Völkerrecht und Unionsrecht .....	210	94
1. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und des Europäischen Gerichtshofs .....	210	94
2. Richterrecht im Übrigen .....	211	94
3. Allgemeine Rechtsgrundsätze .....	214	95
4. Völkerrecht .....	215	95
5. Unionsrecht .....	216	96
II. Die Bindung an untergesetzliche Rechtsnormen .....	221	97
1. Die Rechtsverordnung .....	222	98

2. Die Satzung .....	225	99
3. Prüfungs- und Verwerfungskompetenz für untergesetzliche Normen? .....	228	99
III. Bindung an Verwaltungsvorschriften .....	231	100
1. Funktion und rechtliche Qualität von Verwaltungsvorschriften .....	231	100
2. Arten von Verwaltungsvorschriften .....	233	101
3. Gleichheit versus Einzelfallgerechtigkeit .....	237	102
IV. Privatrechtliche Handlungsformen als Ausweg aus verwaltungsrechtlichen Bindungen? .....	247	106
1. Gründe für und gegen privatrechtliche Gestaltung .....	247	106
2. Grenzen der Zulässigkeit .....	250	107
a) Beschaffungswesen und erwerbswirtschaftliche Betätigung der Verwaltung .....	250	107
b) Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben in privatrechtlichen Formen .....	253	107
<b>§ 7 Handlungsformen der Verwaltung im Überblick .....</b>	<b>263</b>	<b>112</b>
I. Vielfalt der zulässigen Handlungsformen .....	263	113
II. Die Bedeutung der Frage nach der Handlungsform .....	265	113
1. Rechtsnatur, Formrichtigkeit und Rechtmäßigkeit der Verwaltungshandlungen .....	265	113
2. Verfahrensrechtliche Bedeutung der Handlungsform .....	268	114
III. Generelle und individuelle, abstrakte und konkrete Verwaltungshandlungen .....	274	116
IV. Planung .....	279	117
1. Allgemeines .....	279	117
2. Wirtschafts-, Haushalts- und Entwicklungsplanung .....	280	117
3. Raumordnung, Bauleitplanung und Fachplanungen .....	283	118
V. Realakte .....	286	119
1. Vorbereitungsakte, insbesondere Informationsverarbeitung .....	287	119
2. Vollzugsakte .....	288	120
3. Dienstliche Äußerungen ohne Verwaltungsaktscharakter .....	289	120
4. Sonstige Fälle .....	290	120
VI. Systematische Übersicht über die öffentlich-rechtlichen Handlungsformen der Verwaltung .....	291	121
VII. Nichthandeln und Duldung als Handlungsformen? .....	292	121
<b>§ 8 Verwaltungsrechtliche Rechtsverhältnisse – Allgemeine Lehren .....</b>	<b>295</b>	<b>123</b>
I. Das allgemeine Staat/Bürger-Verhältnis, die Verwaltungsrechtsverhältnisse und die besonderen Rechts- und Pflichtverhältnisse .....	296	124
II. Entstehung von Verwaltungsrechtsverhältnissen .....	300	125
1. Entstehung durch Gesetz .....	301	125
2. Konkretisierung durch Verwaltungsakt .....	302	125
3. Verwaltungsrechtlicher Vertrag .....	307	126
4. Realakte .....	310	127
III. Arten verwaltungsrechtlicher Rechtsverhältnisse .....	311	128

1. Unterscheidung nach Beteiligten . . . . .	311	128
2. Unterscheidung nach Gegenständen . . . . .	312	128
IV. Allgemeine Regeln über Verwaltungsrechtsverhältnisse . . . . .	317	130
1. Haupt- und Nebenpflichten; Beachtung von Treu und Glauben . . . . .	318	130
2. Abwicklung, Leistungsstörungen . . . . .	322	131
3. Vorschriften der Abgabenordnung . . . . .	326	132
4. Verzinsung von Forderungen . . . . .	327	132
5. Auftrag und Geschäftsführung ohne Auftrag . . . . .	328	132
6. Herausgabe des ohne Rechtsgrund Erlangten . . . . .	331	133
V. Beendigung von Verwaltungsrechtsverhältnissen . . . . .	334	134
1. Regelmäßige Beendigungsgründe . . . . .	334	134
2. Verwirkung . . . . .	335	134

2. Kapitel

**Theorie und Empirie der Verwaltung  
(Einführung in die Verwaltungslehre)**

<b>§ 9 Aufgaben der Verwaltung und Formen ihrer Wahrnehmung . . . . .</b>	<b>342</b>	<b>138</b>
I. Bedeutung des Aufgabenbegriffs . . . . .	342	138
II. Begriffsklärung . . . . .	343	139
1. Der Aufgabenbegriff in deskriptiven und in normativen Aussagen . . . . .	345	139
2. Der juristische Begriff der Verwaltungsaufgaben . . . . .	349	141
a) Ausgangspunkte . . . . .	349	141
b) Faktisch wahrgenommene Aufgaben . . . . .	350	141
c) Zugelassene und gebotene Tätigkeiten . . . . .	351	141
d) Abgrenzung von „Staatszwecken“, „Staatszielen“ und „Staatsaufgaben“ . . . . .	353	142
e) „Staatsaufgaben“ und „Verwaltungsaufgaben“ . . . . .	357	142
3. „Aufgabe“ und „Verantwortung“ . . . . .	360	143
4. Aufgaben im föderalistisch-finanzverfassungsrechtlichen Sinne . . . . .	362	144
III. Der normative Rahmen der Aufgabenentwicklung . . . . .	365	145
1. Möglichkeit und Relevanz juristischer Aufgabenbestimmung . . . . .	365	145
2. Einschlägige Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen . . . . .	367	146
IV. Historische Entwicklung der Verwaltungsaufgaben, aktuelle Veränderungstendenzen . . . . .	372	147
1. Die Aufbauphase 1945–1980 . . . . .	372	147
2. „Rückbau“ des Staates . . . . .	374	147
3. Die Gegentendenz . . . . .	378	149
<b>§ 10 Organisationstheorie und Organisationsrecht . . . . .</b>	<b>380</b>	<b>150</b>
I. Ansätze zur Begriffsklärung . . . . .	380	151
II. Zwecke (Ziele) von Organisation . . . . .	383	152
III. Grundbegriffe des Organisationsrechts . . . . .	387	153
1. Stelle . . . . .	388	154
2. Amt . . . . .	389	154

3. Organ und Organwalter .....	391	155
4. Behörde .....	394	155
5. Zuständigkeit .....	395	156
6. Amtshilfe .....	397	157
IV. Typische Organisationsformen .....	398	158
V. Hierarchie: Leitung von Behörden und Aufsicht über nach- geordnete Behörden .....	399	158
1. Leitung .....	400	158
2. Fachaufsicht .....	401	159
3. Dienstaufsicht .....	402	159
4. Aufsicht über selbstständige Verwaltungsträger .....	403	159
VI. Organisationsgewalt (Organisationsrecht) .....	404	160
VII. Grundtendenzen der Verwaltungsorganisation, insbesondere Zentralisation und Dezentralisation .....	405	161
1. Terminologie .....	405	161
2. Räumliche Gliederung, Gebietsreformen .....	407	161
3. Verselbstständigung von Verwaltungsträgern und minis- terialfreie Räume .....	408	162
VIII. Kontrolle und Korrektur der Verwaltung .....	411	163
IX. Mittel der Verwaltungskontrolle .....	415	164
1. Verwaltungsinterne Kontrolle .....	418	165
2. Parlamentarische Kontrolle .....	420	166
3. Rechnungshöfe .....	424	167
4. Gerichtliche Kontrolle .....	425	167
<b>§ 11 Das Personal der öffentlichen Verwaltung .....</b>	<b>428</b>	<b>168</b>
I. Bedeutung des öffentlichen Dienstes .....	428	169
II. Zahlenmäßiger Umfang des öffentlichen Dienstes .....	430	170
III. Historische Entwicklung des öffentlichen Dienstes .....	433	171
IV. Aktuelle Situation des öffentlichen Dienstes und Reformansätze .....	437	173
V. Verzahnung von Beamten- und Amtsrecht .....	443	174
<b>§ 12 Finanzen und Haushalt der Verwaltung .....</b>	<b>447</b>	<b>176</b>
I. Die Lage der öffentlichen Haushalte .....	448	177
II. Die Einnahmen der Verwaltung im Überblick .....	449	177
1. Steuern .....	449	177
2. Gebühren und Beiträge, privatrechtliche Entgelte .....	450	177
3. Andere Einnahmequellen .....	452	178
III. Ausgabenplanung und Bewirtschaftung der öffentlichen Mittel .....	453	178
1. Haushaltsgrundsätze .....	453	178
2. Die Kunst der Finanzierung öffentlicher Leistungen .....	455	179
IV. Buchführung und Rechnungslegung .....	456	180
<b>§ 13 Entscheidungslehre .....</b>	<b>458</b>	<b>181</b>
I. Die Erkenntnisziele .....	458	181
II. Kategorien der nicht-juristischen Entscheidungslehren .....	461	182

III. Zum Verhältnis juristischer und sozialwissenschaftlicher Entscheidungslehren: Trennende und integrative Tendenzen . . . . .	464	183
IV. Begriff und Arten von Entscheidungen . . . . .	468	185
V. „Rationalität“ des Verwaltungshandelns: Welche Ziele verfolgt die Verwaltung? . . . . .	473	187
VI. Das Entscheidungsverfahren . . . . .	480	189
VII. Entscheidungshilfen, Digitalisierung . . . . .	483	190

3. Kapitel

**Geschichte, Dogmatik und Methodik des Verwaltungsrechts**

<b>§ 14 Geschichte der Verwaltung und des Verwaltungsrechts . . . .</b>	<b>485</b>	<b>193</b>
I. Entstehungsgeschichte der Verwaltung . . . . .	485	193
II. Wandlungen der Verwaltung in neuerer Zeit . . . . .	488	194
III. Geschichte des Verwaltungsrechts . . . . .	490	195
1. Überblick . . . . .	490	195
2. Der ältere Justizstaat . . . . .	493	196
3. Der „Polizeistaat“ . . . . .	495	197
4. Die konstitutionelle Monarchie . . . . .	500	199
5. Die parlamentarische Demokratie . . . . .	503	201
6. Staats- und Verwaltungsrecht in der DDR . . . . .	510	203
IV. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung in der Geschichte . . . . .	512	204
1. Von der Magna Charta zur französischen Revolution . . . . .	512	204
2. Der Gesetzesbegriff des bürgerlichen Rechtsstaats . . . . .	516	205
3. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung in der konstitutionellen Monarchie . . . . .	520	207
4. Gesetz im formellen und im materiellen Sinne . . . . .	523	208
V. Die Veränderungen der Gewaltenteilung . . . . .	525	209
VI. Zum Wandel des Gesetzesbegriffs . . . . .	531	211
1. Der neue Gesetzestyp . . . . .	531	211
2. Bedeutung von Art. 3 und 19 Abs. 1 S. 1 GG . . . . .	534	211
3. Planungsgesetze . . . . .	537	212
<b>§ 15 Methodik der Rechtsanwendung . . . . .</b>	<b>539</b>	<b>213</b>
I. Zur Funktion juristischer Methodenlehre . . . . .	539	214
II. Zum Stand der juristischen Methodenlehre . . . . .	542	215
III. Rechtsnormen über richtiges Rechtsverständnis? . . . . .	545	215
IV. Die Unterscheidung zwischen Regeln und Prinzipien . . . . .	547	216
V. Die traditionellen Argumentationsregeln . . . . .	548	217
VI. Weitere Argumentationsmethoden; Lückenfüllung . . . . .	556	221
VII. Besonderheiten moderner Verwaltungsgesetze; Anwendungsstrategien . . . . .	562	222
<b>§ 16 Unbestimmte Rechtsbegriffe und Ermessen . . . . .</b>	<b>567</b>	<b>224</b>
I. Richtiger Umgang mit unbestimmten Begriffen . . . . .	567	225
1. Problemübersicht . . . . .	567	225
2. Normstrukturelle Überlegungen . . . . .	569	226
3. Auslegung unbestimmter Begriffe durch die Verwaltung . . . . .	575	228

4. Die Überprüfung der Verwaltungsentscheidungen; Beurteilungsspielraum und Vertretbarkeit .....	578	229
5. Situations- und personengebundene Entscheidungen .....	585	231
II. Ermessen der Verwaltung .....	595	236
1. Ermessensvorschriften .....	595	236
2. Bindungen des Ermessens .....	601	237
3. Ermessensfehler .....	604	238
4. Ermessensreduktion „auf Null“ .....	609	240
III. Planungsmaßstäbe und Planungsermessen .....	612	241
IV. Regulierungsermessen .....	620	244
<b>§ 17 Verwaltungsverfahrensrecht .....</b>	<b>621</b>	<b>246</b>
I. Bedeutung des Verwaltungsverfahrens .....	621	247
II. Der gesetzliche Begriff des Verwaltungsverfahrens .....	629	249
III. Die Pflichten der Verwaltung im Einzelnen .....	630	249
1. Beginn der behördlichen Aktivität, „Einleitung des Verfahrens“ .....	631	250
2. Unparteilichkeit der Verwaltung .....	636	251
3. Ermittlungsregeln, Informationssammlung, Anhörung .....	638	252
4. Akteneinsicht, Informationsfreiheit .....	651	255
5. Umgang mit Informationen, Geheimhaltung und Datenschutz .....	653	256
6. Beratungspflicht .....	655	258
7. Recht auf Beistand .....	658	259
8. Schnelligkeit der Entscheidung .....	659	260
9. Bürgerfreundlicher Stil der Kommunikation zwischen Bürgern und Verwaltung .....	660	260
10. Verständlichkeit des Ergebnisses und Begründungspflicht ..	661	261
IV. Besondere Verfahrensarten .....	663	261
1. Massenverfahren .....	663	261
2. Das förmliche Verwaltungsverfahren .....	667	262
3. Planfeststellungsverfahren .....	669	263
4. Das Ordnungswidrigkeiten-Verfahren .....	674	264
5. Das Widerspruchsverfahren .....	675	265
V. Amtshilfe .....	676	265
1. Grundsätzliches .....	676	265
2. Die Bestimmungen des VwVfG .....	678	265
3. Insbesondere: Informationsübermittlung .....	682	266
VI. Folgen des Verstoßes gegen Verfahrensnormen .....	684	267
1. Verwaltungsakte: Heilung, Folgenlosigkeit, Aufhebbarkeit und Nichtigkeit .....	684	267
2. Bauleitpläne: partielle Folgenlosigkeit .....	685	267
3. Andere Handlungsformen: Nichtigkeit .....	686	267
4. Prozessuales .....	687	267

↑

**4. Kapitel**  
**Handlungsformen und Rechtsverhältnisse im Einzelnen**

<b>§ 18 Verwaltungsaktslehre I: Der förmliche Verwaltungsakt und das schlichte Verwaltungsgebot</b>	690	270
I. Bedeutung des Verwaltungsakts und Zulässigkeit dieser Handlungsform	690	271
II. Funktionen des VA-Begriffs	693	272
III. Merkmale des Verwaltungsakts	698	274
1. Regelung mit unmittelbarer Außenwirkung	700	274
2. Einzelfallentscheidung/Allgemeinverfügung	713	279
IV. Arten von Verwaltungsakten	719	281
1. Belastende und begünstigende Verwaltungsakte	719	281
2. Gebote und Verbote	722	282
3. Gestaltende Verwaltungsakte	723	282
4. Feststellende Verwaltungsakte	728	284
5. Mitwirkungsbedürftige Verwaltungsakte	729	284
6. Formfreie und formgebundene Verwaltungsakte	730	284
V. Nebenbestimmungen zu Verwaltungsakten	732	285
1. Arten von Nebenbestimmungen	734	285
2. Zulässigkeit von Nebenbestimmungen	738	287
3. Selbstständige Anfechtbarkeit von Nebenbestimmungen?	740	288
VI. Das schlichte Verwaltungsgebot	743	290
1. Funktion des Verwaltungsgebots	743	290
2. Die innerdienstliche Weisung	745	290
3. Fehlerhafte Verwaltungsgebote	750	292
4. Verstöße gegen rechtmäßige Verwaltungsgebote	752	292
 <b>§ 19 Verwaltungsaktslehre II: Wirksamkeit, Rechtmäßigkeit und Rechtsfehler</b>	 754	 294
I. Das Wirksamwerden des Verwaltungsaktes	754	295
1. Bekanntgabe als „Erlass“ des Verwaltungsaktes	754	295
2. Der entscheidende Zeitpunkt	759	297
3. Was wird wirksam?	760	297
4. Bedeutung der Wirksamkeit und Bestandskraft des Verwaltungsaktes	761	298
II. Die möglichen Arten der Aufhebung und Erledigung des Verwaltungsaktes	767	299
III. Berichtigung des Verwaltungsaktes	770	299
IV. Nichtigkeits Verwaltungsakte und Nichtakte	772	300
1. Nichtigkeit	773	301
2. Nichtakte	777	302
3. Feststellung der Nichtigkeit	778	303
4. Teilnichtigkeit	779	303
V. Aufhebbarkeit des Verwaltungsaktes	780	303
1. Fehlen von Rechtmäßigkeitsbedingungen	780	303
2. Typische Fälle	782	304
3. Unbeachtlichkeit von Form- und Verfahrensfehlern	787	305
4. Planerhaltung	789	306
5. Heilung von Form- und Verfahrensfehlern	790	306

6. Umdeutung .....	794	307
VI. Der Sonderfall Zusicherung .....	796	308
<b>§ 20 Verwaltungsaktslehre III: Rücknahme und Widerruf von Verwaltungsakten</b> .....	803	312
I. Das Grundproblem: Vertrauensschutz versus Gesetzmäßigkeit ..	803	313
1. Terminologie .....	804	313
2. Die Interessenlage bei rechtswidrigen Begünstigungen ....	805	313
3. Rechtswidrige Belastungen .....	809	314
4. Die Interessenlage bei rechtmäßigen Verwaltungsakten ....	810	315
II. Die Rücknahme rechtswidriger VAe nach dem Verwaltungs- verfahrensrecht (VwVfG und SGB X, AO) .....	813	315
1. Struktur der Regelung .....	814	315
2. Die Grundregel .....	815	316
3. Rücknahme rechtswidriger belastender Verwaltungsakte ...	818	317
4. Rücknahme rechtswidriger begünstigender Verwaltungs- akte .....	822	318
5. Abwicklung .....	837	323
III. Widerruf rechtmäßiger Verwaltungsakte .....	842	324
1. Belastende Verwaltungsakte .....	843	324
2. Begünstigende Verwaltungsakte .....	845	324
3. Sonderregelung für Verwaltungsakte zur Gewährung von Geld- oder teilbaren Sachleistungen .....	850	326
IV. Neueröffnung des Verfahrens .....	851	326
<b>§ 21 Öffentlich-rechtliche Verträge</b> .....	854	328
I. Die Zulässigkeit der Vertragsform im Staat/Bürger-Verhältnis (Abschlussfreiheit, Formwahlfreiheit) .....	854	329
II. Fälle vertraglichen Verwaltungshandelns im Verhältnis Staat/ Bürger .....	859	331
III. Arten öffentlich-rechtlicher Verträge .....	862	332
IV. Grenzfälle von öffentlich-rechtlichem und privatrechtlichem Vertrag .....	867	334
V. Zustandekommen von Verträgen .....	871	335
VI. Inhaltliche Beschränkungen für verwaltungsrechtliche Verträge .....	873	335
1. Allgemeine Bindung an gesetzliche Vorschriften .....	873	335
2. Austauschverträge .....	877	337
3. Vergleichsverträge .....	880	338
4. Sonstige rechtliche Bindungen .....	881	339
VII. Nichtigkeit des verwaltungsrechtlichen Vertrages .....	882	339
1. Nichtigkeit als regelmäßige Fehlerfolge .....	882	339
2. Nichtigkeitsgründe .....	883	339
VIII. Verwaltungsrechtliche Verträge zwischen Privaten? .....	887	340
IX. Vertragsabwicklung; Folgen des Vertragsverstoßes .....	889	341
<b>§ 22 Einzelne verwaltungsrechtliche Rechtsverhältnisse</b> .....	894	343
I. Dienstverhältnisse .....	894	344
1. Die rechtlichen Grundlagen .....	894	344

2. Arten von Dienstverhältnissen .....	897	345
a) Beamte .....	898	345
b) Arbeitnehmer .....	899	345
c) Richter .....	900	345
d) Soldaten .....	901	345
e) Spezielle Dienstverhältnisse .....	902	346
3. Handlungsformen bei der Begründung und Abwicklung von Dienstverhältnissen .....	906	347
a) Begründung durch Verwaltungsakt .....	906	347
b) Zuweisung eines Dienstpostens, Umsetzung .....	907	347
c) Schadensersatzansprüche .....	909	348
4. Beamtenpflichten .....	910	349
a) Verfassungstreue .....	911	349
b) Gesetzestreue .....	913	349
c) Dienstleistung .....	914	350
d) Befolgung von Anweisungen .....	915	350
e) Pflicht zu „richtigem“ dienstlichen Verhalten .....	918	351
5. Beamtenrechte .....	921	353
a) Fürsorgeanspruch .....	921	353
b) Dienst- und Versorgungsbezüge .....	923	354
c) Unkündbarkeit .....	924	354
d) Ausübung von Grundrechten .....	925	354
e) Einsicht in die Personalakte .....	927	355
II. Das Subventionsverhältnis .....	928	355
1. Subventionsbegriff .....	928	355
2. Rechtsgrundlagen der Subvention .....	930	356
3. Formen der Subvention .....	933	356
4. Rechtsformen der Subventionsgewährung .....	934	356
5. Abwicklung und Rückabwicklung .....	936	357
III. Rechtsverhältnisse mit Bezug auf öffentliche Sachen .....	938	358
1. Öffentliche Sachen .....	938	358
2. Gesetzliche Regelungen .....	941	358
a) Straßen- und Wegerecht .....	942	359
b) Wasserrecht .....	943	359
3. Entstehung öffentlicher Sachen .....	944	359
4. Eigentümer, Sachherr und Unterhaltungspflichtiger .....	947	360
5. Bürger als Nutzer .....	949	360
a) Gemeingebrauch .....	950	360
b) Sondernutzungen .....	956	362
6. „Nutzbare Anstalten“ .....	963	365
7. Verkehrssicherungspflichten .....	970	367
8. Hausrecht an Gebäuden des Verwaltungsvermögens .....	973	368
9. Verwahrung von Sachen .....	977	369
<b>§ 23 Verwaltungsvollstreckung .....</b>	<b>981</b>	<b>372</b>
I. Begriff und Funktion der Verwaltungsvollstreckung .....	981	372
II. Einschlägige Gesetze .....	983	373
III. Vollstreckung wegen Geldforderungen .....	984	373
1. Voraussetzungen .....	985	374
2. Vollstreckungsmaßnahmen .....	988	374
3. Rechtsbehelfe gegen die Vollstreckungsmaßnahmen .....	991	375

IV. Erzwingung von Handlungen, Duldungen oder Unterlassungen .....	992	375
1. Vollstreckungstitel .....	996	376
2. Allgemeine Bestimmungen über die Zwangsmittel .....	1001	378
3. Einzelne Vollstreckungsmaßnahmen I: Die Ersatzvornahme .....	1002	378
4. Einzelne Vollstreckungsmaßnahmen II: Das Zwangsgeld ..	1005	380
5. Einzelne Vollstreckungsmaßnahmen III: Unmittelbarer Zwang .....	1006	380
6. Rechtsschutz .....	1009	381
5. Kapitel		
<b>Rechtsschutz und Folgenausgleich</b>		
<b>§ 24 Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz .....</b>	<b>1011</b>	<b>383</b>
I. Die Entwicklung des Verwaltungsrechtsschutzes .....	1011	384
II. Das Grundrecht auf umfassenden Rechtsschutz .....	1020	386
III. Die verwaltungsgerichtliche Generalklausel .....	1022	387
1. Der Grundtatbestand .....	1022	387
2. Ausdrückliche Zuweisungen .....	1024	388
3. Abdrängende Verweisungen .....	1025	388
a) Spezielle öffentlich-rechtliche Rechtswege .....	1026	388
b) Spezialzuständigkeiten der ordentlichen Gerichte .....	1029	389
4. Problembereiche (Realakte) .....	1033	390
a) Amtliche Äußerungen .....	1034	391
b) Wettbewerbsrelevantes Handeln öffentlicher Stellen ...	1036	391
c) Vergabe öffentlicher Aufträge .....	1037	392
d) Immissionen .....	1038	392
e) Weitere Fallgruppen .....	1039	393
5. Folgen der Rechtswegverfehlung .....	1040	393
IV. Zulässigkeit von Rechtsbehelfen .....	1042	394
V. Die Klage- und Urteilsarten im Überblick .....	1046	395
VI. Die Anfechtungsklage .....	1052	396
1. Klageziel .....	1052	396
2. Klagebefugnis .....	1054	397
3. Vorverfahren .....	1070	402
4. Begründetheit der Anfechtungsklage .....	1071	403
5. Fortsetzungsfeststellungsklage .....	1072	403
VII. Die Verpflichtungsklage .....	1073	404
VIII. Die Leistungsklage .....	1078	405
IX. Die Feststellungsklage .....	1080	406
X. Zur Begründetheit der Klagen: Rechtsverletzung als Voraussetzung .....	1082	406
XI. Vorläufiger Rechtsschutz, Eilmaßnahmen .....	1085	407
1. Aufschiebende Wirkung des Widerspruchs .....	1086	407
2. Einstweilige Anordnung .....	1093	410
XII. Der Rechtsschutz gegen Rechtsnormen .....	1096	411
1. Prinzipale Normenkontrolle (§ 47 VwGO) .....	1096	411
2. Inzidenzkontrolle .....	1099	412
XIII. Rechtsschutz vor dem Europäischen Gerichtshof .....	1100	412

<b>§ 25</b>	<b>Folgenausgleich im Überblick</b>	1101	415
	I. Die zentralen Begriffe	1101	415
	II. Überblick	1103	416
	III. Die doppelte Bedeutung von Rechtswidrigkeit	1104	416
	IV. Entwicklung der einschlägigen Rechtsgrundsätze	1107	417
	1. Von der Beamtenhaftung zur Staatshaftung	1107	417
	2. Opfersausgleich und Enteignungsentschädigung	1113	419
	3. Der systematische Zusammenhang	1115	420
	V. Die gescheiterte Reform	1117	420
	VI. Zur Rechtslage in den neuen Ländern	1121	421
<b>§ 26</b>	<b>Staatshaftung für fehlerhaftes hoheitliches Verhalten</b>	1123	422
	I. Verfassungsrechtliche Staatshaftung	1123	424
	II. Der Grundtatbestand der Amtshaftung	1124	425
	1. Übersicht	1124	425
	2. Der Schädiger	1126	425
	3. Die Amtspflichtverletzung	1134	428
	4. Der Drittbezug der Amtspflicht	1138	429
	a) Hilfspflichten, Pflicht zur Strafverfolgung	1143	430
	b) Aufsichtspflichten	1144	431
	c) Genehmigungs- und Zulassungsverfahren	1145	431
	d) Beamtenernennung	1146	431
	e) Weitere Problemfelder	1147	431
	f) Ablehnung der Amtshaftung	1149	432
	5. Das Verschulden	1150	433
	III. Die Subsidiaritätsklausel	1155	435
	IV. Art und Umfang der Haftung	1161	437
	1. Grundsatz	1161	437
	2. Art der Haftung	1162	437
	3. Folgenbeseitigung	1165	438
	4. Mitverschulden	1166	438
	5. Richterprivileg	1167	438
	6. Haftungsausschlüsse	1170	439
	V. Zuordnungsregeln	1175	440
	1. Passivlegitimation	1175	440
	2. Innenhaftung und Rückgriff gegen den Handelnden	1177	441
	3. Freistellungsanspruch des Beamten	1178	441
	VI. Der Folgenbeseitigungsanspruch	1179	441
	VII. Anspruchskonkurrenzen	1183	443
	VIII. Rechtsweg	1185	443
	IX. Staatshaftungsrecht unter EU-Einfluss	1186	443
<b>§ 27</b>	<b>Ausgleich besonderer Belastungen</b>	1189	446
	I. Der allgemeine Aufopferungsanspruch	1189	447
	1. Grundüberlegungen	1189	447
	2. Einschränkung des Anwendungsbereiches der Aufopferung	1190	447
	II. Spezialgesetzlich geregelte Aufopferungsfälle	1191	448
	1. Soziale Entschädigung: die Grundnorm	1192	448

2. Kriegsopfer-Versorgung .....	1193	448
3. Unfallversorgung für andere Gruppen .....	1194	449
4. Unechte Unfallversicherung (§ 2 Abs. 1 Nr. 10 ff SGB VII) .....	1195	449
5. Polizeirechtliche Vorschriften .....	1196	449
6. Seuchenschutz und Impfschäden .....	1197	450
7. Opferentschädigung .....	1199	451
8. Unschuldig erlittene Haft .....	1200	452
III. Allgemeine und besondere Opferlagen .....	1201	452
IV. Aufopferungsgleicher Eingriff .....	1203	452
V. Die verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie .....	1205	453
VI. Gesetzliche Enteignungsregelungen .....	1208	454
1. Klassische Enteignungsgesetze .....	1208	454
2. Entsprechende Fälle im geltenden Recht .....	1209	455
3. Gesetzliche Leistungspflichten und Nutzungsbeschrän- kungen für Notstands- und Verteidigungszwecke .....	1210	455
4. Verwirklichung von Bebauungsplänen und Sanierung .....	1211	455
5. Planungssicherung .....	1212	456
6. Bauarbeiten und Lärmeinwirkung .....	1213	456
7. Härteausgleich im Baurecht .....	1215	457
8. Vertrauensschutz bei begünstigenden Verwaltungsakten ...	1216	457
9. Allgemeinwohl bei Enteignungen zugunsten Privater .....	1217	457
VII. „Enteignungsgleicher“ und „enteignender Eingriff“ als Ent- schädigungstatbestände .....	1218	457
1. Die Rechtsprechung des BGH zum „enteignungsgleichen Eingriff“ .....	1218	457
2. Der „enteignende Eingriff“ .....	1225	460
3. Die Korrektur durch das BVerfG und die weitere Ent- wicklung .....	1229	461
4. Beeinträchtigung des Eigentums durch legislatives Handeln, insbesondere die „entschädigungspflichtige Inhaltsbestim- mung“ .....	1237	464
VIII. Art und Umfang der Entschädigung .....	1242	465
IX. Zuordnungsregel (Passivlegitimation) .....	1243	466
X. Rechtsweg und Konkurrenzen .....	1244	466

## 6. Kapitel

### Verwaltung im Wandel

#### § 28 Neue Herausforderungen und neue Ansätze des Verwal- tungsrechts .....

§ 28 Neue Herausforderungen und neue Ansätze des Verwal- tungsrechts .....	1248	468
I. Die neuen Herausforderungen .....	1248	468
II. Neue „Staatsbilder“ und Staatstheorien .....	1249	469
III. „Neue Verwaltungsrechtswissenschaft“ .....	1250	469
IV. Verwaltungspolitische Reformkonzepte .....	1251	470
1. Grundsätzliches .....	1251	470
2. Das Neue Steuerungsmodell .....	1253	471
a) „New Public Management“ (NPM) und „Neues Steue- rungsmodell“ (NSM) .....	1253	471

b) Rechtsfragen .....	1256	473
3. Aktionsfelder verwaltungsrechtlicher Innovation: Neue Handlungs- und Organisationsformen .....	1258	474
a) Neue Handlungsformen .....	1258	474
b) Neue Organisationsformen .....	1261	475
c) Selbstregulierung .....	1264	476
4. „Bürokratieabbau“ .....	1265	476
5. Digitalisierung .....	1266	477
6. Qualitätsmanagement und Änderungen des Verwaltungs- stils .....	1267	478
V. Neue Referenzbereiche – neue Rechtsinstitute? .....	1268	478

Anhang

**Klausurenlehre**

<b>§ 29 Lösungsschemata .....</b>	1270	480
A) Prüfung der Rechtswidrigkeit eines Verwaltungsaktes als Teil der Begründetheitsprüfung bei einer Anfechtungsklage .....	1270	480
B) Prüfung der Begründetheit von Verpflichtungs-, Leistungs- oder Unterlassungsklagen .....	1271	482
C) Prüfung von Ansprüchen auf Schadensersatz, Entschädigung oder Folgenbeseitigung .....	1272	483
<i>Stichwortverzeichnis .....</i>		485