Allgemeines Verwaltungsrecht

von
Dr. Franz-Joseph Peine
Professor an der Georg-August-Universität Göttingen

5., neubearbeitete Auflage



C.F. Müller Verlag
Heidelberg

Inhaltsverzeichnis

	Rn	Seite
Vorwort		V
Abkürzungsverzeichnis		XVIII
Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur		XXIII
Literatur zur Vertiefung, Gesetzessammlungen		XXIV
§ 1 Einführung	1	1
I. Ein Vorurteil	1	1
II. Das Anliegen dieses Buches	2	2
III. Typische verwaltungsrechtliche Fragestellungen	3	2
IV. Problemlösungsphasen	6	4
1. Die Entscheidungsfindung	6	5
2. Die Entscheidungskontrolle	6	5
3. Der Entscheidungsvollzug	6	5
V. Der Aufbau des Buches	7	5
Teil I **Grundfragen**		
§ 2 Die öffentliche Verwaltung	8	7
I. Definitionsbemühungen	10	7
1. Anknüpfungspunkt: Die Organisation	10	7
2. Anknüpfungspunkt: Die Summe der ausgeübten Tätigkeiten	11	8
3. Anknüpfungspunkt: Die „eigentliche" Verwaltungstätigkeit	12	8
II. Beschreibung der öffentlichen Verwaltung	13	9
III. Die Verwaltungsorganisation	19	10
1. Grundsätzliches	19	10
2. Unmittelbare Staatsverwaltung	31	15
3. Mittelbare Staatsverwaltung	34	18
§ 3 Das Verwaltungsrecht	39	24
I. Die Bestimmung des Verwaltungsrechts	40	24
1. Das Verwaltungsrecht als Teil des öffentlichen Rechts	40	24
2. Die Abgrenzung des öffentlichen Rechts vom Privatrecht	41	25
II. Die Quellen des Verwaltungsrechts	50	30
1. Die Verfassung	51	31
2. Das „einfache" Gesetz	52	32
3. Die Rechtsverordnung	53	33

4. Die Satzung 55 34
5. Die Verwaltungsvorschrift 56 35
6. Das Gewohnheitsrecht 57 36
7. Das Richterrecht 58 37
8. Die „allgemeinen Grundsätze" des Verwaltungsrechts . . . 59 37
9. „Europarecht" 59a 37
a) Verwaltungsorganisation 59b 38
b) Verwaltungskompetenzen 59c 39
c) Verwaltungsverfahren 59d 39

III. Bedeutsame „Einteilungen" des Verwaltungsrechts 60 41
1. „Allgemeines" und „Besonderes" Verwaltungsrecht 60 41
2. „Außenrecht" und „Innenrecht" 61 42

IV. Verwaltungshandeln auf der Grundlage des Privatrechts . . . 62 42
1. Lückenfüllung im öffentlichen Recht durch Anwendung des Privatrechts 62 42
2. Das sog. Verwaltungsprivatrecht 63 43

§ 4 Grundprobleme des Verwaltungsrechts 65 45

I. Ermessen der Verwaltung 65 45
1. Das Problem 65 45
2. Die Einräumung des Ermessens 67 47
3. Ermessensfehler 70 49
4. Ermessensreduzierung auf Null 71 50

II. Unbestimmter Rechtsbegriff und Beurteilungsspielraum . . . 72 51
1. Das Problem 72 51
2. Die gerichtliche Überprüfung unbestimmter Rechtsbegriffe 73 52

III. Koppelungsvorschriften 77 55
1. Das Problem 77 55
2. Lösungsvorschläge 78 56

IV. Das subjektive öffentliche Recht 79 56
1. Begriff 79 56
2. Praktische Bedeutung 80 57
3. Voraussetzungen 81 58
4. Kritik 83 60
5. Anspruch auf fehlerfreie Ermessensentscheidung 85 61

V. Das Verwaltungsrechtsverhältnis 86 62
1. Begriff 86 62
2. Arten 87 63
3. Das „besondere Gewaltverhältnis" 90 64

§ 5 Das Verwaltungsverfahrensgesetz 91 65

I. Die Entstehung des Verwaltungsverfahrensgesetzes 91 65

II. Die Bedeutung des Verwaltungsverfahrensgesetzes 92 66
III. Der Anwendungsbereich des Bundesgesetzes 93 66
1. Öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit (§ 1 Abs. 1, 2 VwVfG) 93 66
2. Subsidiaritätsklausel (§ 1 Abs. 1 VwVfG) 94 67
3. Ausnahmen für spezielle Bereiche (§ 2 VwVfG) 95 67
IV. Der Anwendungsbereich der Ländergesetze 96 69
1. Vollzug von Landesrecht 96 69
2. Vollzug von Bundesrecht durch Landesbehörden (§ 1 Abs. 2, 3 VwVfG) 97 69
V. Die verschiedenen Typen von Landesverwaltungsverfahrensgesetzen 98 70

Teil II
Die Entscheidungsfindung und ihre Umsetzung

§ 6 Die Handlungsformen der Verwaltung 99 71

§ 7 Der Verwaltungsakt 102 73
I. Die Bedeutung des Verwaltungsakts 102 73
II. Die Funktion des Verwaltungsakts 103 74
III. Die Begriffsmerkmale des Verwaltungsakts 108 76
1. Der Normalfall des Verwaltungsakts, § 35 Satz 1 VwVfG 109 76
a) Behörde 110 77
b) Hoheitliche Maßnahme 111 78
c) Auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts 118 81
d) Regelung 120 83
e) Einzelfall 122 85
f) Außenwirkung 125 87
g) Zusammenfassung 128 90
h) Auslegungsgrundsätze 129 92
2. Die Allgemeinverfügung als „Spezialfall" des Verwaltungsakts, § 35 Satz 2 VwVfG 130 92
a) Die adressatenbezogene Allgemeinverfügung 131 93
b) Die sachbezogene Allgemeinverfügung 132 94
c) Die benutzungsregelnde Allgemeinverfügung 133 94
d) Unterschiede zum „Normalfall" des Verwaltungsakts . 134 95
3. Die Rechtsnatur des Verkehrszeichens 135 96
IV. Die Arten von Verwaltungsakten 136 97
1. Begünstigende und belastende Regelungen 137 98
2. Vollstreckungsfähige und nicht vollstreckungsfähige Regelungen 140 99
3. Vorläufige, einmalige und dauerhafte Regelungen 145 102

4. Einstufige und mehrstufige Regelungen 148 104
5. Zustimmungsfreie und zustimmungsbedürftige (mitwirkungsbedürftige) Regelungen 151 105
6. Personale und dingliche Regelungen 154 107
7. Unabhängige und abhängige (akzessorische) Regelungen . 155 107
8. Gebundene und Ermessensregelungen 156 107
9. Präventive und repressive Kontrollregelungen 157 108

V. Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt 161 110
1. Die Zulässigkeit von Nebenbestimmungen bei gebundenen Verwaltungsakten 163 111
2. Die Zulässigkeit von Nebenbestimmungen bei Ermessensverwaltungsakten 164 112
3. Die einzelnen Nebenbestimmungen 165 112
a) Die Befristung 165 112
b) Die Bedingung 166 113
c) Der Widerrufsvorbehalt 167 113
d) Die Auflage 168 114
e) Der Auflagenvorbehalt 169 115
f) Die „modifizierende" Auflage 170 115
4. Die nachträgliche Beifügung einer Nebenbestimmung . . . 171 116

VI. Die Bekanntgabe des Verwaltungsakts 172 116
1. Die Bedeutung der Bekanntgabe 172 117
a) Die rechtliche Existenz des Verwaltungakts 173 117
b) Die Beendigung des Verwaltungsverfahrens 174 117
2. Anforderungen an die Bekanntgabe 175 118
3. Die fehlerhafte Bekanntgabe 177 119

VII. Der rechtmäßige Verwaltungsakt – formellrechtliche Anforderungen 179 120
1. Die Einhaltung von Zuständigkeitsvorschriften 180 121
a) Die örtliche Zuständigkeit 181 121
b) Die sachliche Zuständigkeit 182 122
c) Die instantielle Zuständigkeit 183 123
2. Die Einhaltung von Verfahrensvorschriften 184 123
a) Handeln durch geeignete Amtsträger 186 125
b) Die richtige Verfahrensart 188 126
c) Das Antragsbedürfnis 189 126
d) Die vollständige Sachaufklärung 190 127
e) Die Mitwirkung anderer Behörden 191 128
f) Die Beteiligung Betroffener 192 128
g) Die Anhörung Beteiligter 194 129
h) Die Beratung und Information Beteiligter 195 131
i) Das Recht auf Akteneinsicht 199 133
Exkurs: Verfahrensbeschleunigung 199a 134

3. Die Einhaltung von Formvorschriften 200 136
4. Die Einhaltung des Begründungsgebots 203 137
5. Sonderproblem: Die Rechtsbehelfsbelehrung 205 139

VIII. Der rechtmäßige Verwaltungsakt – materiell-rechtliche Anforderungen 206 140
1. Anforderungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes 206 141
a) Die inhaltliche Bestimmtheit 206 141
b) Die rechtmäßige Ermessensausübung 207 142
2. Anforderungen verfassungsrechtlicher Art 208 142
a) Handeln entsprechend der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage 208 142
b) Die Beachtung von Grundrechten und des Übermaßverbots 209 142

IX. Der fehlerhafte Verwaltungsakt 210 143
1. Denkbare Fehler 211 143
a) Zuständigkeitsfehler 213 144
b) Verfahrensfehler 214 144
c) Formfehler 217 146
d) Begründungsfehler 218 146
e) Materiell-rechtliche Fehler 219 147
2. Fehlerfolgen 222 147
a) Die Nichtigkeit des Verwaltungsakts 225 148
b) Die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts 233 153
3. Die Heilbarkeit des rechtswidrigen Verwaltungsakts . . . 235 154
4. Die Unbeachtlichkeit von Verfahrens- und Formfehlern . 242 157
5. Die Umdeutung eines fehlerhaften Verwaltungsakts . . . 244 159

X. Die Wirksamkeit des Verwaltungsakts 245 161

Anhang: Aufbauschema zur Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsakts 164

§ 8 Der öffentlich-rechtliche Vertrag 250 165

I. Die Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Vertrags 250 165

II. Die Funktion des öffentlich-rechtlichen Vertrags 251 166

III. Die Zulässigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrags 253 167

IV. Die Begriffsmerkmale des öffentlich-rechtlichen Vertrags . . 257 168
1. Vertrag 258 169
2. Auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts 267 172
3. Begründung, Änderung oder Aufhebung eines Rechtsverhältnisses 270 173

V. Vertragsarten 272 174
1. Subordinationsrechtliche und koordinationsrechtliche Verträge 273 174
2. Verpflichtungs- und Verfügungsverträge 274 175
3. Abstrakte und kausale Verträge 275 175

4. Vergleichsvertrag 276 175
5. Austauschvertrag 277 176

VI. Der wirksame öffentlich-rechtliche Vertrag – formellrechtliche Anforderungen 278 176
1. Zuständigkeitsfragen 278 176
2. Das Schriftformerfordernis 279 177
3. Das Zustimmungserfordernis 280 178

VII. Der wirksame öffentlich-rechtliche Vertrag – materiell-rechtliche Anforderungen 282 179
1. Der Vergleichsvertrag 283 180
2. Der Austauschvertrag 284 181

VIII. Der fehlerhafte öffentlich-rechtliche Vertrag 288 184
1. Die Nichtigkeitsgründe des § 59 Abs. 2 VwVfG 290 185
a) Offenkundige schwere Inhalts- und Formfehler 291 185
b) Enumerierte Nichtigkeitsgründe 292 185
c) Positive Kenntnis der Rechtswidrigkeit bei den Vertragschließenden 293 186
d) Fehlende Voraussetzung beim Vergleichsvertrag 294 186
e) Unzulässige Gegenleistung beim Austauschvertrag . . . 295 186
2. Die generellen Nichtigkeitsgründe des § 59 Abs. 1 VwVfG 296 187
a) Nichtigkeit nach §§ 105, 116, 117 Abs. 1, 118 und 125 BGB 297 187
b) Verstoß gegen § 134 BGB 298 187
c) Verstoß gegen § 138 BGB 299 188
d) Tatsächliche objektive Unmöglichkeit, § 306 BGB . . . 300 188
3. Die Teilnichtigkeit nach § 59 Abs. 3 VwVfG 301 188

IX. Die Durchführung des öffentlich-rechtlichen Vertrags 302 188
1. Die Durchsetzung der Ansprüche 302 188
2. Leistungsstörungen 304 189
3. Anpassung und Kündigung in besonderen Fällen 305 189
Anhang: Aufbauschema zur Rechtmäßigkeit eines öffentlich-rechtlichen Vertrags 191

§ 9 Verwaltungsrechtliche Willenserklärungen ohne Verwaltungsaktscharakter 308 192

§ 10 Der Realakt 312 194
I. Der Begriff des Realakts 312 194
II. Der rechtmäßige Realakt 313 195
III. Der rechtswidrige Realakt 314 196

§ 11 Verwaltungsprivatrechtliches Handeln 315 197
I. Die Grenzen verwaltungsprivatrechtlichen Handelns 315 197
II. Die Zweistufentheorie 316 197

Teil III
Die Kontrolle des Verwaltungshandelns und ihre Folgen

§ 12 Die Überprüfung eines erlassenen Verwaltungsakts – seine Aufhebung 321 201
I. Ausgangspunkte für die Aufhebung eines Verwaltungsakts . 324 203
II. Verdrängung der §§ 48, 49 VwVfG durch Spezialnormen . . 327 204
III. Die Rücknahme eines rechtswidrigen belastenden Verwaltungsakts, § 48 Abs. 1 Satz 1 VwVfG 329 205
IV. Die Rücknahme eines rechtswidrigen begünstigenden Verwaltungsakts, § 48 Abs. 1 Satz 2 VwVfG 331 206
1. Der Geld- oder Sachleistungen betreffende Verwaltungsakt 332 206
a) Anwendungsbereich 332 206
b) Vertrauensschutz 333 207
2. Der „sonstige" Verwaltungsakt 335 209
V. Der Widerruf eines rechtmäßigen nichtbegünstigenden Verwaltungsakts, § 49 Abs. 1 VwVfG 341 212
VI. Der Widerruf eines rechtmäßigen begünstigenden Verwaltungsakts, § 49 Abs. 2, 3 VwVfG 344 213
VII. Sonderregelungen für das Rechtsbehelfsverfahren 356 218

§ 13 Die Überprüfung eines beendeten Verwaltungsverfahrens – sein Wiederaufgreifen und der Anspruch auf Neubescheidung 357 221
I. Allgemeines 357 221
II. Das Wiederaufgreifen als Ermessensentscheidung 358 222
III. Das Wiederaufgreifen nach § 51 VwVfG 360 222
1. Die Verfahrensstufen 360 222
2. Der Zweitbescheid 361 223
3. Die Verpflichtung zum Wiederaufgreifen 366 225
a) Änderung der Sach- oder Rechtslage 367 225
b) Neue Beweismittel 368 226
c) Restitutionsgründe 369 226
4. Die Präklusion nach § 51 Abs. 2 VwVfG 370 226
5. Weitere das Wiederaufgreifen betreffende Bestimmungen 371 227
a) Antragsfrist 371 227
b) Zuständigkeit 372 227
c) Verhältnis zur Rücknahme und zum Widerruf 373 227

§ 14 Die Abwicklung fehlgeschlagener Leistungsbeziehungen – der öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch 374 228
I. Allgemeines 374 228

II. Die Tatbestandsmerkmale des öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs 377 229
1. Vermögensverschiebung 377 229
2. Fehlender Rechtsgrund 378 229
3. Kein Wegfall der Bereicherung 379 230
III. Die Geltendmachung des öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs 380 231

Anhang: Aufbauschema zum öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch 232

§ 15 Die Abwicklung fehlgeschlagener Leistungsbeziehungen – sonstige Ansprüche 381 233
I. Vertraglich begründete verwaltungsrechtliche Schuldverhältnisse 381 233
II. Gesetzlich begründete verwaltungsrechtliche Schuldverhältnisse 384 234

Anhang: Aufbauschema zum Anspruch aus öffentlich-rechtlicher GoA 237

§ 16 Die Rückgängigmachung rechtswidrigen Verwaltungshandelns – der Folgenbeseitigungsanspruch . 387 237
I. Allgemeines 387 237
II. Die Tatbestandsmerkmale des Folgenbeseitigungsanspruchs . 388 239
1. Hoheitlicher Eingriff 388 239
2. Eingriff in ein subjektives Recht 389 239
3. Rechtswidriges Handeln der Verwaltung 390 239
4. Andauern des rechtswidrigen Zustands 391 239
III. Inhalt und Grenzen des Folgenbeseitigungsanspruchs 392 239
IV. Die Geltendmachung des Folgenbeseitigungsanspruchs . . . 396 241

§ 17 Der Ausgleich der Folgen von Staatshandeln – Schadensersatz und Entschädigung (Staatshaftung) 397 242
I. Die Amtshaftung 398 243
1. Anspruchsgrundlage und Anspruchsvoraussetzungen . . . 400 244
a) Anspruchsgrundlage 400 244
b) Haftungstatbestand 401 245
2. Haftungsausschlüsse und Haftungsbeschränkungen 415 253
a) Sondergesetz (Art. 34 Satz 1 GG) 415 253
b) Subsidiaritätsklausel (§ 839 Abs. 1 Satz 2 BGB) 416 254
c) Mitverschulden (§§ 839 Abs. 3, 254 BGB) 417 255
d) Einrede der Verjährung (§ 852 BGB) 418 255
3. Anspruchsinhalt und Anspruchsumfang 419 256
a) Anspruchsinhalt 419 256
b) Anspruchsumfang 420 256

4. Anspruchskonkurrenzen	421	256
5. Prozessuale Fragen	422	257
a) Richtiger Anspruchsgegner (Passivlegitimation)	422	257
b) Rechtsweg	423	257
c) Prüfungsumfang der Zivilgerichte	424	258
Anhang: Aufbauschema: Schadensersatz aus Amtshaftung nach Art. 34 GG, § 839 BGB		260
II. Das Aufopferungsrecht	425	260
1. Die Aufopferung im engeren Sinn	432	263
a) Rechtsgrundlagen	433	264
b) Voraussetzungen des allgemeinen Aufopferungsanspruchs	434	264
2. Anspruchsausschluß	438	267
3. Art und Umfang der Entschädigung	439	267
4. Anspruchskonkurrenzen	440	268
5. Prozessuale Fragen	441	268
Anhang: Aufbauschema zum Anspruch aus Aufopferung ieS		269
III. Die Enteignung	442	269
1. Voraussetzungen einer Enteignung	442	270
2. Rechtmäßigkeit der Enteignung	448	273
3. Inhalt und Höhe des Entschädigungsanspruchs	451	275
4. Prozessuale Fragen	452	275
IV. Der enteignungsgleiche und der enteignende Eingriff	453	276
1. Die Anspruchsgrundlage beider Haftungsinstitute	454	277
2. Der heutige Anwendungsbereich beider Haftungsinstitute	455	277
3. Anspruchsvoraussetzungen des enteignungsgleichen Eingriffs	456	278
4. Anspruchsvoraussetzungen des enteignenden Eingriffs	461	279
5. Art und Umfang der Entschädigung	466	280
6. Anspruchskonkurrenzen	467	281
7. Prozessuale Fragen	468	281
Anhang: Aufbauschema: Entschädigung wegen klassischer (rechtmäßiger) Enteignung iSd Art. 14 Abs. 3 GG		283
V. Besonderheiten in den neuen Bundesländern	469	285
1. Überleitung des StHG-DDR	469	285
2. Rechtsgrundlage	470	285
3. Anspruchsvoraussetzungen	471	286
4. Anspruchsinhalt und Anspruchsumfang	476	288
5. Die Durchsetzung des Anspruchs	477	288
6. Anspruchskonkurrenzen	478	288

Teil IV
Die zwangsweise Durchsetzung der getroffenen Verwaltungsentscheidung

§ 18	**Die Verwaltungsvollstreckung – Allgemeines**	479	289
§ 19	**Die Verwaltungsvollstreckung – Einzelheiten**	485	291
I.	Die Vollstreckung wegen Geldforderungen	485	291
II.	Die Erzwingung von Handlungen, Duldungen oder Unterlassungen	487	293
1.	Die Zwangsmittel	487	293
a)	Die Ersatzvornahme	488	293
b)	Das Zwangsgeld und die Zwangshaft	491	294
c)	Der unmittelbare Zwang	492	294
2.	Das Zwangsverfahren	494	295
a)	Die Androhung	495	295
b)	Die Festsetzung	496	296
c)	Die Anwendung	497	296
3.	Rechtsschutz	498	296
4.	Sofortiger Vollzug, unmittelbare Ausführung	499	296

Teil V
Das Recht der öffentlichen Sachen

§ 20	**Gegenstand, Funktion und Qualität des Rechts der öffentlichen Sachen**	501	299
I.	Gegenstand	501	299
II.	Funktion	503	300
III.	Qualität	504	300
§ 21	**Begriff, Status und Arten der öffentlichen Sachen**	504	301
I.	Der Sachbegriff	505	301
II.	Der öffentlich-rechtliche Status	506	301
1.	Entstehung, Folgen, Inhalt	506	301
a)	Entstehung	506	301
b)	Folgen	508	302
c)	Inhalt	512	304
2.	Das Verhältnis des Rechts der öffentlichen Sachen zum Anstaltsrecht	513	304
III.	Die Arten der öffentlichen Sachen	514	305
1.	Öffentliche Sachen im (externen) Zivilgebrauch	515	305
a)	Öffentliche Sachen im Gemeingebrauch	515	305
b)	Öffentliche Sachen im Sondergebrauch	517	307
c)	Öffentliche Sachen im Anstaltsgebrauch	520	309

2. Öffentliche Sachen im (internen) Verwaltungsgebrauch . 523 312
3. Res sacrae 524 312

§ 22 Widmung, Veränderung des Widmungsumfangs und Entwidmung von öffentlichen Sachen am Beispiel der öffentlichen Straße 525 314

I. Die Widmung 526 315
1. Die Widmung – Allgemeines 526 315
2. Die Widmung im Straßenrecht 527 315
a) Die Rechtsnatur der Widmung 527 315
b) Die Widmungsvoraussetzungen 528 315
c) Der Inhalt der Widmungsverfügung 529 316
d) Die Wirkungen der Widmung 530 316
e) Die Bekanntgabe der Widmung 531 316
f) Der Rechtsschutz gegen die Widmung 532 316
g) Die Zuständigkeit für die Widmung 533 316
3. Die Indienststellung der Straße/Fiktion der Widmung . . 534 317

II. Die Veränderungen des Widmungsumfangs 535 317
1. Die Widmungserweiterung 536 317
2. Die Teileinziehung 537 317
3. Die Änderung der Einstufung 538 318
a) Die Rechtsnatur der Umstufung 539 319
b) Die Umstufungsvoraussetzungen 540 319
c) Der Inhalt der Umstufungsverfügung 541 319
d) Die Wirkungen der Umstufung 542 319
e) Die Bekanntgabe der Umstufung 543 319
f) Der Rechtsschutz gegen die Umstufung 544 320
g) Die Zuständigkeit für die Umstufung 545 320

III. Die Entwidmung 546 320
1. Die Entwidmung – Allgemeines 546 320
2. Die Entwidmung im Straßenrecht 547 320
a) Die Rechtsnatur der Entwidmung 547 320
b) Die Entwidmungsvoraussetzungen 548 320
c) Der Inhalt der Entwidmungsverfügung 549 321
d) Die Wirkungen der Entwidmungsverfügung 550 321
e) Die Bekanntgabe der Entwidmung 551 321
f) Der Rechtsschutz gegen die Entwidmung 552 321
g) Die Zuständigkeit für die Entwidmung 553 322

Sachverzeichnis 323