

# **Band II**

**Wolff / Bachof / Stober / Kluth**

8., neu bearbeitete Auflage 2023  
ISBN 978-3-406-64071-1  
C.H.BECK

# 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

beck-shop.de  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

8., neu bearbeitete Auflage, 2023

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



Zitiervorschlag: *Eisenmenger*, in: Wolff/Bachoff/Stober/Kluth, VwR II, 8. Aufl. 2023,  
§ #, Rn. #

**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

**www.beck.de**

ISBN Print 978 3 406 64071 1

ISBN E-Book 978 3 406 74726 7

© 2023 Verlag C. H. Beck oHG

Wilhelmstraße 9, 80801 München

Druck und Bindung: Beltz Grafische Betriebe GmbH

Am Fliegerhorst 8, 99947 Bad Langensalza

Satz: Jung Crossmedia Publishing GmbH

Gewerbestraße 17, 35633 Lahnau

Umschlaggestaltung: Martina Busch, Grafikdesign, Homburg Saar

  
chbeck.de/nachhaltig

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier  
(hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)

## Vorwort

Die nunmehr achte Auflage des zweiten Bandes des von Hans-Julius Wolff begründeten und von Otto Bachof fortgeführten Lehrbuchs ergänzt die im ersten Band behandelten Kernthemen des Allgemeinen Verwaltungsrechts durch Bearbeitungen zu den klassischen Themenfeldern des Rechts der öffentlich-rechtlichen Ersatzleistungen, des öffentlichen Sachenrechts, des Verwaltungsorganisationsrechts sowie des Verwaltungsvollstreckungs- und Verwaltungssanktionsrechts. Hinzugekommen ist an der Spitze des Bandes ein neuer Abschnitt zu Grundlagen einer transparenten Verwaltung, in dem sich neuere Entwicklungen zum Informations- und Datenschutzrecht in ihrer performativen Wirkung auf das Verwaltungshandeln widerspiegeln, die inzwischen auch dem Allgemeinen Verwaltungsrecht zugeordnet werden können. Das gleiche gilt für den neuen Paragraphen zum Vergabehandeln. Die damit einhergehende thematische Erweiterung wurde durch Straffungen der Darstellung im Bereich des Verwaltungsorganisationsrechts kompensiert, indem dort die Ausführungen zur kommunalen und funktionalen Selbstverwaltung auf die verwaltungsstrukturellen Kernfragen konzentriert und in die Darstellung zu den Körperschaften des öffentlichen Rechts integriert wurden.

Zusammen liefern beide Bände damit eine umfassende und in ihrer Konzeption moderne Bestandsaufnahme des deutschen Allgemeinen Verwaltungsrechts und repräsentieren damit zumindest auf einer wissenschaftlich-akademischen Ebene die Kodifikationsidee, die der Gesetzgeber bislang nur in Teilbereichen des Allgemeinen Verwaltungsrechts umgesetzt hat. Das Werk knüpft somit an das von Hans-Julius Wolff bei der ursprünglichen Konzeption Lehrbuchs verfolgte Ziel einer möglichst geschlossenen systematischen Erfassung und Darstellung der Verwaltungsrechts an, allerdings mit dem Unterschied, dass sich das Werk wegen des deutlich gewachsenen Umfangs des Besonderen Verwaltungsrechts auf das Allgemeine Verwaltungsrecht beschränkt. Das deutsche Allgemeine Verwaltungsrecht wird im internationalen Vergleich weiterhin als wichtige Referenz für Gesetzgebung und Verwaltungsrechtswissenschaft angesehen, weshalb die Pflege dieses Konzepts auch in einem Lehrbuch weiterhin aktuell und bedeutsam ist.

Bearbeitet wurde die Neuauflage durch den gleichen Autorenkreis, der bereits die aktuelle Auflage des ersten Bandes verantwortet. Alle Autoren danken dem auf eigenen Wunsch ausgeschiedenen Prof. Dr. Martin Müller und gedenken dem viel zu früh verstorbenen Prof. Dr. Andreas Peilert, die an der Voraufgabe mitgewirkt haben.

Bei der Neubearbeitung wurden die Autoren in Einzelbereichen durch ihre wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unterstützt, denen auch an dieser Stelle der besondere Dank gilt. Unter anderem hat in Hamburg Dr. Tim Holzki fachkundig die Paragraphen 64, 65, 88, 92–95 Korrektur gelesen und in Halle haben Dr. Frederic Stephan und Paul Gross bei der Aktualisierung der Abschnitte zum öffentlichen Sachenrecht und Verwaltungsorganisationsrecht mitgewirkt. Paul Gross hat zudem das Verzeichnis der zitierten Festschriften erstellt.

Wie bei allen anspruchsvollen wissenschaftlichen Werken garantiert auch in diesem Fall das Streben nach größtmöglicher Zuverlässigkeit und Genauigkeit nicht die Freiheit von Fehlern und Irrtümern, für die die Bearbeiter die Verantwortung übernehmen, sich aber zugleich über Hinweise und konstruktive Kritik freuen.

Hamburg/Halle/Chemnitz im November 2022

*Rolf Stober  
Winfried Kluth  
Sven Eisenmenger  
Stefan Korte*

  
**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

# Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis . . . . .	IX
Inhaltsübersicht des 1. Bandes . . . . .	XXXIX
Abkürzungsverzeichnis . . . . .	XLIII
Verzeichnis der zitierten Festgaben, Fest- und Gedächtnisschriften . . . . .	LXI
<b>Siebter Teil. Grundlagen einer transparenten Verwaltung . . . . .</b>	<b>1</b>
§ 64. Internationaler, unions- und verfassungsrechtlicher Rahmen . . . . .	1
§ 65. Informations- und Datenverwaltungsrecht . . . . .	10
<b>Achter Teil. Grundlagen der öffentlich-rechtlichen Ersatzleistungen . . . . .</b>	<b>18</b>
<b>Erster Abschnitt. Die Ersatzleistungen im System des Verwaltungsrechts . . . . .</b>	<b>18</b>
§ 66. Begriff, Funktionen und Systematik der öffentlich-rechtlichen Ersatzleistungen . . . . .	18
<b>Zweiter Abschnitt. Verschuldensabhängige Ersatzleistungen . . . . .</b>	<b>22</b>
§ 67. Amtshaftung . . . . .	22
§ 68. Haftung aus verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnissen . . . . .	67
§ 69. Gefährdungshaftung im öffentlichen Recht . . . . .	76
§ 70. Die unionsrechtliche Staatshaftung der Mitgliedstaaten . . . . .	79
<b>Dritter Abschnitt. Entschädigungsansprüche . . . . .</b>	<b>102</b>
§ 71. Enteignungsentuschädigung . . . . .	102
§ 72. Sonstige Entschädigungsansprüche . . . . .	121
§ 73. Spezialgesetzliche Entschädigungsansprüche . . . . .	149
<b>Neunter Teil. Grundlagen des öffentlichen Sachenrechts . . . . .</b>	<b>165</b>
<b>Erster Abschnitt. Die Rechtsstellung der öffentlichen Sachen . . . . .</b>	<b>165</b>
§ 74. Begriff, Arten und Wesen der öffentlichen Sachen . . . . .	165
§ 75. Widmung und Entwidmung . . . . .	174
§ 76. Der Rechtsstatus der öffentlichen Sachen . . . . .	184
<b>Zweiter Abschnitt. Die Benutzung der öffentlichen Sachen . . . . .</b>	<b>201</b>
§ 77. Gemeingebrauch . . . . .	201
§ 78. Sondernutzung . . . . .	216
<b>Zehnter Teil. Grundlagen der Verwaltungsorganisation . . . . .</b>	<b>226</b>
<b>Erster Abschnitt. Grundlagen und Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts . . . . .</b>	<b>226</b>
§ 79. Gegenstand und Begriff des Verwaltungsorganisationsrechts . . . . .	226
§ 80. Verfassungsrechtliche Vorgaben für das Verwaltungs- organisationsrecht . . . . .	266
§ 81. Die Organisationsgewalt und ihre Zuordnung . . . . .	337

## Inhaltsübersicht

---

§ 82. Funktionssubjekte der Verwaltungsorganisation .....	367
§ 83. Zuständigkeits- und Leitungsordnung .....	413
<b>Zweiter Abschnitt. Die einzelnen Organisationsformen der öffentlichen Verwaltung .....</b>	<b>465</b>
§ 84. Die Ministerialverwaltung .....	465
§ 85. Die öffentlich-rechtlichen Körperschaften .....	478
§ 86. Das Recht der öffentlichen Anstalten .....	543
§ 87. Die öffentlich-rechtlichen Stiftungen .....	599
<b>Elfter Teil. Grundlagen der kooperativen Verwaltung .....</b>	<b>614</b>
<b>Erster Abschnitt. Die Verwaltung als Kooperationspartner .....</b>	<b>614</b>
§ 88. Kooperations- und Privatisierungsformen .....	614
§ 89. Das Recht der kommunalen Gemeinschaftsarbeit .....	623
<b>Zweiter Abschnitt. Kooperation mit Privaten und Privatisierung ....</b>	<b>658</b>
§ 90. Grundlagen der Beleihung .....	658
§ 91. Grundlagen der Verwaltungshilfe und der Inpflichtnahme .....	678
§ 92. Die privatrechtlich organisierte Verwaltung .....	694
§ 93. Public-Private-Partnerships .....	726
§ 94. Materielle Privatisierung .....	735
§ 95. Privatisierungsfolgenrecht .....	740
§ 96. Vergabehandeln .....	745
<b>Zwölfter Teil. Grundlagen der Verwaltungsvollstreckung und Verwaltungssanktionierung .....</b>	<b>800</b>
§ 97. Verwaltungsvollstreckungsverfahren .....	800
§ 98. Verwaltungssanktionsrecht .....	830
<b>Dreizehnter Teil. Grundlagen der Verwaltungskontrolle .....</b>	<b>857</b>
<b>Erster Abschnitt. Allgemeines Verwaltungskontrollrecht .....</b>	<b>857</b>
§ 99. Begriff und Instrumente der Verwaltungskontrolle .....	857
<b>Zweiter Abschnitt. Selbst- und Fremdkontrolle .....</b>	<b>862</b>
§ 100. Selbstkontrolle der Verwaltung .....	862
§ 101. Instrumente der Fremdkontrolle der Verwaltung .....	872
Sachverzeichnis .....	879

# 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

## Achter Teil. Grundlagen der öffentlich-rechtlichen Ersatzleistungen

(Kluth)

### Erster Abschnitt. Die Ersatzleistungen im System des Verwaltungsrechts

<b>§ 66. Begriff, Funktionen und Systematik der öffentlich-rechtlichen Ersatzleistungen</b> .....	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. Rechtstatsachen, 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. Verjährungshemmung . . . . .	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
<b>§ 68. Haftung aus verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnissen</b>		
	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
<b>§ 69. Gefährdungshaftung im öffentlichen Recht</b>		
	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
<b>§ 70. Die unionsrechtliche Staatshaftung der Mitgliedstaaten</b>	
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

<b>§ 71. Enteignungsentschädigung</b>	
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 Entschädigungsanspruchs . . . . .	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 Administrativenteignung	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
<b>§ 72. Sonstige Entschädigungsansprüche</b>	
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

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
<b>§ 73. Spezialgesetzliche Entschädigungsansprüche</b>	
I. 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 § 323c 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 Unterhaltungspflichtigen 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 Informationsveranstaltungen	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
<b>§ 81. Die Organisationsgewalt und ihre Zuordnung</b>		
I.	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. Regelungsgehalte 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
 <b>§ 82. Funktionssubjekte der Verwaltungsorganisation</b>	
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.	Organeile 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**

I. 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
<b>Zweiter Abschnitt. Die einzelnen Organisationsformen der öffentlichen Verwaltung</b>	
<b>§ 84. Die Ministerialverwaltung (Korte)</b>	
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
<b>§ 85. Die öffentlich-rechtlichen Körperschaften (Kluth)</b>	
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
<b>§ 86. Das Recht der öffentlichen Anstalten (Korte)</b>	
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
<b>§ 87. Die öffentlich-rechtlichen Stiftungen</b> ( <i>Kluth</i> ) .....	
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
<b>§ 89. Das Recht der kommunalen Gemeinschaftsarbeit (Kluth)</b>	
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 Versammlung .....	638
b) Der Vorsitzende .....	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
<b>§ 92. Die privatrechtlich organisierte Verwaltung (Eisenmenger)</b>	
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
<b>§ 93. Public-Private-Partnerships (Eisenmenger)</b>	
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
<b>§ 94. Materielle Privatisierung (Eisenmenger)</b>	
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
<b>§ 95. Privatisierungsfolgenrecht (Eisenmenger)</b>	
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
<b>§ 96. Vergabehandeln (Korte)</b>	
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 Verwaltungsanktionierung

### § 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 Wochenfrist und Mahnung . . . . .	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
<b>§ 98. Verwaltungssanktionsrecht (Korte)</b>	
I. 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 Verwaltungsanktion 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. Fremditiierte 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
-----------------	-----