

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	15
A. Problemstellung	15
B. Ziel der Untersuchung	20
C. Gang der Untersuchung	21

1. Kapitel

Belastungswirkungen im Benutzungsverhältnis	23
A. Differenzierungsebenen im Benutzungsverhältnis	24
I. Die Widmung als Voraussetzung des Benutzungsverhältnisses	24
II. Die Entstehung des Benutzungsverhältnisses	30
III. Die Ausgestaltung des Benutzungsverhältnisses	33
1. Abgrenzung zwischen Widmung und Benutzungsordnung	34
2. Wahlfreiheiten im Rahmen der Benutzungsordnung	37
a) Wahlfreiheit des Rechtsregimes	38
b) Wahlfreiheit bezüglich der Handlungsform	39
aa) Die Satzung als typische Handlungsform der Benutzungsord-	
nung	41
bb) Zur Möglichkeit der Rechtsverordnung als Handlungsform	44
cc) Die Benutzungsordnung in Form der Allgemeinverfügung	45
dd) Der Verwaltungsvertrag als Handlungsform der Benutzungsord-	
nung	48
ee) Die Verwaltungsvorschrift	49
ff) Die „schlichte“ Anstaltsordnung	50
gg) Die sog. Sonderverordnung	51
IV. Störungsabwehr	54
V. Ergebnis: Interdependenzen der Ebenen	55
B. Das Benutzungsverhältnis als Untersuchungsgegenstand	56
I. Das Benutzungsverhältnis als eigenständige Denkkategorie?	56
1. Rechtsverhältnisse als Strukturrahmen	56
2. Das Benutzungsverhältnis als verwaltungsrechtliches Schuldverhältnis .	58
II. Spezifische Sachverhaltsstrukturen im Benutzungsverhältnis	60
1. Benutzung und Leistung	60

2. Rechtswirkungen im Rahmen der Benutzung	62
3. Der Benutzungsvorgang	63
III. Systematisierungsansätze für Benutzungsverhältnisse	64
1. Arten des Benutzungsverhältnisses	64
2. Beteiligte des Benutzungsverhältnisses	65
a) Der Einrichtungsträger	66
b) Benutzer	67
c) Dritte im Benutzungsverhältnis	69
aa) Dritte als Teil der Einrichtung	70
bb) Benutzungsinteressenten	71
cc) Benutzungsvermittler	74
d) Besucher	74
C. Belastungswirkungen	75
I. Der schillernde Begriff der Belastungswirkung	75
II. Benutzungsrelevante Konfliktlagen	76
D. Ergebnis	80

2. Kapitel

Verfassungsrechtliche Anforderungen an Benutzungsregelungen	81
A. Der Vorbehalt des Gesetzes als Untersuchungsmaßstab	81
I. Zum aktuellen Stand der Vorbehaltslehre(n)	82
1. Begriffliche Vorklärung	82
a) Vorbehalt des Gesetzes und Gesetzesvorbehalt	83
b) Der Parlamentsvorbehalt	84
c) Die Formel des eingriffszentrierten Vorbehalts des Gesetzes	87
d) Der institutionelle Vorbehalt des Gesetzes	88
2. Herleitung und Funktionen der Vorbehaltstypisierung	88
3. Differenzierte Vorbehaltstypisierung anhand der Sachbereichsspezifika ..	91
II. Der „Wesentlichkeitsgedanke“ als Zuordnungsmechanismus	92
1. Zum Aussagegehalt des Wesentlichkeitsgedankens	93
2. Kritik	97
3. Der „Wesentlichkeitsmaßstab“	101
a) Grundrechtliche Maßstabsbildung	102
b) Demokratieprinzipielle Maßstabsbildung	105
c) Rechtsstaatsprinzipielle Maßstabsbildung	107
d) Maßstabsbildung durch Negativabgrenzung	107
e) Fazit	109
III. Ergebnis	109

B. Systematisierung der Sachbereichsspezifika im Benutzungsverhältnis	110
I. „Anstaltsrecht“ als Sachbereichsspezifikum im Benutzungsverhältnis	110
1. Existenz eines „Anstaltsrechts“ als selbständiger Teilrechtsbereich	111
a) Konturierungsversuche eines Anstaltsrechts	111
b) Terminologische Eingrenzung	112
c) Die rein organisationsrechtliche Begriffsdeutung	115
aa) Überschneidungen mit dem Einrichtungsrecht	116
bb) Überschneidung mit dem Recht der öffentlichen Unternehmen	119
d) Zwischenergebnis	120
2. Eigenständige Relevanz eines „Anstaltsrechts“ als Teilrechtsbereich	121
3. Sachbereichsspezifische Erkenntnisse des Anstaltsrechts für den Vorbehalt des Gesetzes bei Benutzungsregelungen	122
II. Das Recht der öffentlichen Sachen als materiell-rechtliches Sachbereichsspezifikum	123
1. Benutzungsverhältnisse im „Recht der öffentlichen Sachen“	124
a) Einrichtungen als öffentliche Sache?	126
b) Funktionale Parallelität zwischen Einrichtung und Sache	128
2. Der Vorbehalt des Gesetzes im Recht der öffentlichen Sachen	130
a) Zur dinglichen Widmungswirkung	130
b) Dingliche Widmungswirkung als Auslösungsmoment des Vorbehalts des Gesetzes	133
c) Die „schuldrechtliche“ Widmungswirkung	137
3. Sachbereichsspezifische Erkenntnisse eines „öffentlichen Sachenrechts“	138
III. Leistungsverwaltungsrechtliche Sachbereichsspezifika	139
1. Anwendbarkeit der Vorbehaltslehre im Bereich der Leistungsverwaltung	140
2. Sachbereichsspezifische Besonderheiten	142
IV. Kommunalrechtliche Sachbereichsspezifika	143
1. Zum Wesen der kommunalrechtlichen Rechtsetzungstätigkeit als Voraussetzung der Anwendbarkeit der Vorbehaltslehre	143
2. Das Spannungsfeld zwischen dem Vorbehalt des Gesetzes und der kommunalen Rechtsetzungstätigkeit	145
3. Zur Auflösung des Spannungsfelds anhand des Wesentlichkeitsmaßstabs	146
a) Rechtsstaatsfunktion	146
b) Demokratiefunktion	147
c) Grundrechtsfunktion	151
d) Negativabgrenzung: Der spezifisch örtliche Bezug	153
4. Sachspezifische Besonderheiten der Vorbehaltslehre im Kommunalrecht	154
V. Ergebnis	156

3. Kapitel

Die grundrechtliche Determination der Benutzung	157
A. Die Einrichtungsnutzung aus der grundrechtlichen Perspektive	157
I. Unterscheidung anhand der Nutzungsform	161
II. Benutzung als Perspektivwechsel der Grundrechtsdimension	163
B. Grundrechtsrelevanz in den Benutzungsebenen	163
I. Grundrechtsrelevanz der Widmung	164
1. Die Widmung als Kurationsakt	164
2. Grundrechtsrelevanz der Widmung als Herrschafts- bzw. Statusakt	167
3. Zur Widmung als Determinationsakt der Benutzungsregelungen	167
a) Widmungserweiterung	168
b) Widmungsverkürzung	169
c) Fazit: „Widmungsbeschränkung“ als untechnischer Begriff	170
II. Grundrechtsrelevanz der Zulassung	171
III. Typisierbare Grundrechtsrelevanz der Benutzungsregelungen	172
1. Zulassungsvorbehalt versus Benutzungsregelung	173
2. Benutzungsausgestaltende Rechtswirkungen	174
3. Benutzungsbezogene Rechtswirkungen	175
4. Fazit	181
IV. Störungsabwehr als widmungsexterne Rechtswirkung	182
C. Ergebnis	183

4. Kapitel

Rationalitätsmuster der Zulässigkeit von belastenden Benutzungsregelungen	184
A. Die Anstaltsgewalt	184
I. Die Begründung der „Anstaltsgewalt“ aus rechtshistorischer Perspektive	186
II. Rezeption der Anstaltsgewalt	189
1. Kritik	189
a) Fehlende Abgrenzbarkeit als Rechtsbegriff	190
b) Verfassungswidrigkeit wegen Verletzung des Rechtsstaatsprinzips	191
2. Anerkennung	192
III. Inhalt und Grenzen der Anstaltsgewalt	195
1. Die Anstaltsgewalt als Konsequenz des besonderen Gewaltverhältnisses	196
a) Zur Lehre vom besonderen Gewaltverhältnis	196
b) Das „Anstaltsnutzungsverhältnis“ als besonderes Gewaltverhältnis	198
c) Die Anstaltsgewalt im Gewand der Sonderstatusverhältnisse	200

d) Fazit	202
2. Die Anstaltsgewalt als ein vom Staat verliehenes Hoheitsrecht	203
3. Die Anstaltsgewalt als nutzungsspezifisches Hausrecht bzw. nutzungs- bezogene Ordnungsgewalt	203
a) Wesensverwandtschaft mit dem Hausrecht	204
b) Wesensverwandtschaft mit der Ordnungsgewalt	207
c) Die Anstaltsgewalt als eigenständiger, nutzungsbezogener Gewohn- heitsrechtssatz	209
aa) Erfordernis einer normativen Ermächtigungsgrundlage	209
bb) Gewohnheitsrechtliche Begründung	213
cc) Analogie zu spezialgesetzlich geregelten Ordnungsbefugnissen ..	216
dd) Existenz kraft allgemeiner Grundsätze des Verwaltungsrechts ..	216
d) Stellungnahme	217
4. Die Anstaltsgewalt als Handlungsformbefugnis	218
IV. Fazit: Das Potential der „Anstaltsgewalt“ als moderner Rechtsbegriff	221
B. Anstaltszweck und Funktionsfähigkeit	222
I. Der „Anstaltszweck“ als Rationalitätsmuster	222
1. Anwendungsbereiche des Einrichtungszwecks	223
a) Der Einrichtungszweck als Befugnisgrenze	223
b) Der Einrichtungszweck als auslegungsleitendes Kriterium	225
c) Der Einrichtungszweck als legitimer Zweck des Übermaßverbots ...	226
d) Der Einrichtungszweck als Differenzierungskriterium	228
2. Rechtliche Einordnung	229
a) Der „Anstaltszweck“ als Grund und Grenze der Anstaltsgewalt	229
b) Der Einrichtungszweck aus der Perspektive der Rechtsverhältnis- lehre	231
c) Der Einrichtungszweck als „sachgesetzliches“ Fundament der Be- nutzung	232
d) Der Einrichtungszweck als „grundrechtliches“ Fundament der Nut- zung	233
e) Der Einrichtungszweck als immanenter Bestandteil der Widmung ..	234
3. Grenzen des Einrichtungszwecks	235
4. Ergebnis	236
II. Die Funktionsfähigkeit der Einrichtung als Rationalitätsmuster	236
1. Die Funktionsfähigkeit: ein allgemeiner Verfassungsgrundsatz?	237
a) Die Funktionsfähigkeit als Ausdruck der Anstaltsgewalt	238
b) Die Funktionsfähigkeit als Plausibilitätsgarantie einer Übergangs- lösung	239
2. Begriffsverständnis im kommunalen Einrichtungswesen	240
a) Die Funktionsfähigkeit der Einrichtung als Bestandteil der öffent- lichen Sicherheit	240

b) Funktionsfähigkeit als leistungsverwaltungsrechtlicher Grundsatz . . .	241
c) Der Funktionsfähigkeitsgedanke als institutionelle Absicherung	242
3. Ergebnis	243
C. Widmungsermessen	244
I. Das Widmungsermessen in der verwaltungsrechtlichen Ermessenslehre . . .	246
II. Bezugspunkte des Widmungsermessens	248
III. Ermessensgrenzen	249
1. Äußere Ermessensgrenzen	249
a) Formelle Grenzziehung durch die Verbandskompetenz	250
b) Materielle Grenzziehung durch das Gesetzmäßigkeitsprinzip	253
aa) Der Sperrwirkungsgedanke	253
bb) Der Vorbehaltsgedanke	254
2. Innere Ermessensgrenzen	255
a) Zwecksetzungskompetenz	255
b) Zweckkonkretisierungskompetenz	257
c) Zweckpluralität	258
d) Auslegung der Zweckbestimmung	259
e) Aufladung des Einrichtungszwecks mit widmungsexternem Inhalt . .	259
aa) Gefahrenabwehrrechtliche Aufladung	260
bb) Haushaltsrechtliche Aufladung	262
cc) Aufladung mit ästhetischen Vorstellungen	262
dd) Aufladung mit moralischen und ethischen Vorstellungen	264
D. Ergebnis	266

5. Kapitel

Gesamtergebnis	267
Literaturverzeichnis	271
Sachwortverzeichnis	297