

Prof. Dr. Katharina Gräfin von Schlieffen

BA Politik und Organisation (Politics and Organization) Modul 2.3: Rechtliche Grundlagen

**Kurseinheit 1:
Allgemeines Verwaltungsrecht**

Fakultät für
**Kultur- und
Sozialwissen-
schaften**

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der FernUniversität reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Wir weisen darauf hin, dass die vorgenannten Verwertungsalternativen je nach Ausgestaltung der Nutzungsbedingungen bereits durch Einstellen in Cloud-Systeme verwirklicht sein können. Die FernUniversität bedient sich im Falle der Kenntnis von Urheberrechtsverletzungen sowohl zivil- als auch strafrechtlicher Instrumente, um ihre Rechte geltend zu machen.

Der Inhalt dieses Studienbriefs wird gedruckt auf Recyclingpapier (80 g/m², weiß), hergestellt aus 100 % Altpapier.

Inhaltsverzeichnis

Erster Vorlesungsabschnitt: Verwaltung und Verwaltungsrecht	1
1. Arbeitsmaterialien/Zitierweisen	1
2. Rechtliche Grundlagen.....	5
a) Verfassungsrecht – Verwaltungsrecht.....	6
b) Allgemeines und Besonderes Verwaltungsrecht.....	8
c) Abgrenzung Zivilrecht / Öffentliches Recht	8
3. Was ist Verwaltung?	10
a) Der allgemeine Verwaltungsbegriff.....	10
b) Der juristische Verwaltungsbegriff	12
c) Organisation der Verwaltung	14
4. Resümee	17
Zweiter Vorlesungsabschnitt: Staat und Bürger.....	18
1. Konflikt zwischen Staat und Einzellern	18
2. Historische Entwicklung	19
a) Neuzeit bis Absolutismus	19
b) Konstitutionelle Monarchie	23
aa) Beziehung zwischen Staat und Bürger	25
bb) Impermeabilitätsdoktrin	25
c) Weimarer Republik	26
d) Nationalsozialismus.....	27
e) Bundesrepublik Deutschland.....	27
f) Vom Macht- zum Rechtsverhältnis.....	30
Dritter Vorlesungsabschnitt: Gesetzmäßigkeit der Verwaltung.....	31
1. Aufgabe der Exekutive	31
2. Gesetzesbegriffe	31
a) Formeller Gesetzesbegriff	32
b) Materieller Gesetzesbegriff.....	32
aa) Allgemeinverbindliche Regelung.....	32
bb) Einzelfall- und Maßnahmegesetze	34
cc) Geltungsraum des Gesetzes	35
dd) Innen-/Außenrecht.....	35
c) Verhältnis zwischen formellen und materiellen Gesetzen	37
3. Gesetze als Grundlage für Verwaltungshandeln	39

a) Vorrang des Gesetzes	40
b) Vorbehalt des Gesetzes	41
aa) Etatismus vs. Liberalismus.....	42
bb) Umfang des Gesetzesvorbehalts	43
(1) Lehre vom Totalvorbehalt	44
(2) Wesentlichkeitstheorie	45
cc) Zusammenfassung	46
c) Aufgabe und Befugnis	48
aa) Aufgabennormen.....	48
bb) Befugnisnormen	49
cc) Generalklauseln	50
dd) Trennung von Aufgabe und Befugnis.....	52
ee) Rechtsprechung: Behördliche Warnungen	54
ff) Rechtmäßigkeit der Befugnisnorm.....	56
4. Gewohnheitsrecht	57
5. Normenhierarchie und Normenkollision.....	58
a) Rechtsnormen unterschiedlicher Rechtsträger und Rangstufen.....	59
b) Kollision mit europäischem Recht	60
c) Kollision gleichrangiger Normen.....	62
d) Gewohnheitsrecht.....	63
e) Völkerrecht.....	63
6. VwVfG und VwGO	63
Exkurs: Europarecht.....	68
1. Wirkung Europarecht auf Verwaltungsrecht	68
2. Europarecht i. e. S.	68
a) EGKS, EWG, Euratom.....	69
b) Gründung der EU.....	69
c) EU nach Lissabon.....	71
3. Europarecht i. w. S. , auch EMRK	72
4. Primäres und Sekundäres Unionsrecht	73
5. Primäres Unionsrecht.....	73
6. Sekundäres Unionsrecht.....	75
a) Verordnung.....	75
b) Richtlinie	76
c) Beschlüsse.....	77
d) Empfehlungen und Stellungnahmen	77
e) Vollzug des Unionsrechts	77

Vierter Vorlesungsabschnitt: Organisation und Zuständigkeit	78
1. Organisation und Zuständigkeit	78
2. Zuständigkeit als Rechtsverhältnis	79
3. Prüfung der Zuständigkeit	80
a) Verbandskompetenz – Landes- und Bundesverwaltung.....	81
b) Gesetzgebungskompetenz	82
c) Verwaltungskompetenz	84
aa) Grundsätzlich Ländersache.....	84
bb) Bundeseigene und mittelbare Verwaltung des Bundes	85
cc) Landeszuständigkeit als landeseigene Angelegenheit oder im Auftrag des Bundes.....	87
4. Verwaltungsträger, Behörde, Amt, Organ, Amts- und Organverwalter	88
a) Verwaltungsträger – Rechtsperson des öffentlichen oder des privaten Rechts.....	88
b) Beliehene.....	90
c) Organe und Organwalter	90
d) Behörde	92
e) Amt im institutionellen und funktionellen Sinne	93
5. Zuständigkeiten (sachlich, örtlich, instanziell, funktionell)	95
6. Verwaltungsaufbau der Bundesländer	96
a) Unmittelbare Landesverwaltung	97
b) Mittelbare Landesverwaltung.....	100
aa) Körperschaften	100
bb) Anstalten.....	106
cc) Stiftungen.....	107
Literaturverzeichnis	109

Diese Seite bleibt aus technischen Gründen frei!

Erster Vorlesungsabschnitt: Verwaltung und Verwaltungsrecht

Gegenstand dieses Studienmoduls ist das allgemeine Verwaltungsrecht.

1. Arbeitsmaterialien/Zitierweisen

Bevor wir mit unserem eigentlichen Thema beginnen, werden wir einige technische Vorfragen ansprechen.

Um dieser Vorlesung folgen zu können, benötigen Sie verschiedene Gesetzestexte. Schaffen Sie sich mindestens zwei öffentlichrechtliche Gesetzessammlungen an. Eine sollte das Bundesrecht abdecken. Die andere sollte sich mit dem Recht Ihres Bundeslandes befassen. Die umfangreichsten Gesetzestexte gibt der Beck-Verlag heraus. Hinsichtlich des Bundesrechtes ist die Gesetzessammlung „Sartorius I – Verfassungs- und Verwaltungsgesetze“ sehr zu empfehlen. Für diese gibt es mittlerweile auch einen Ergänzungsband, der weniger häufig genutzte Rechtsvorschriften enthält. Wenn Sie im Öffentlichen Recht lernen wollen, sollten Sie sich mindestens den Hauptband des „Sartorius I“ anschaffen. Es handelt sich dabei um eine Loseblattsammlung, die den Vorteil hat, dass sie durch Nachlieferungen immer aktuell ist. Am besten ist es, wenn Sie auch die Nachlieferungen gleich mitbestellen.

Für das Landesrecht gibt der Beck-Verlag entsprechende Loseblattsammlungen heraus. Das wäre z.B. der „März“ für Niedersachsen. Da Verwaltungsrecht zu großen Teilen Landesrecht ist, sollten Sie sich auch zu Ihrem Bundesland eine Gesetzessammlung mit Nachlieferungen anschaffen.

Daneben arbeiten wir in unseren Vorlesungen manchmal auch mit Rechtsnormen, die Sie in den genannten Gesetzessammlungen nicht finden. Auf derartige Gesetze greifen wir aber eher selten zurück. Solche Vorschriften werden Ihnen etwa dann begegnen, wenn wir uns im Rahmen des Verwaltungsrechts auch mit einzelnen Vorschriften des BGB befassen. Für diese eher seltener benötigten Normen bieten sich sogenannte dtv-Texte an. Diese sind nicht so umfangreich wie etwa der Sartorius I und außerdem gebunden. Es gibt also keine Möglichkeit, Nachlieferungen einzusortieren. Aber sie sind billig! Für Gesetze, die Sie nicht so häufig brauchen, wie beispielsweise das BGB, reichen dtv-Texte vollkommen. Sie müssen sich nur von Zeit zu Zeit eine neue Auflage kaufen.

Bevor Sie nun in die nächste Buchhandlung rennen, ein Sicherheitshinweis: Den Sartorius gibt es in drei Bänden. Für Sie ist nur der erste Band von Bedeutung. Er trägt die Bezeichnung „Verfassungs- und Verwaltungsgesetze“. Der zweite Band befasst sich mit internationalen Verträgen und Europarecht. Der dritte Band ist ein spezieller Ergänzungsband für die neuen Bundesländer. Wenn Sie in den neuen Bundesländern wohnen, verwechseln Sie diese Ausgabe nicht mit der Gesetzessammlung, die Ihr Landesrecht enthält! Also schaffen Sie sich bitte nur den Sartorius I und eine Sammlung Ihres Landesrechts an. Die in dieser Vorlesung behandelten Normen, die Sie in diesen Sammlungen nicht finden, werden Sie möglicherweise in den Gesetzen finden, die Sie sich im Rahmen Ihrer sonstigen Rechtsstudien angeschafft haben. Falls nicht, empfehlen wir den Rückgriff auf dtv-Texte.

Neben den Gesetzestexten benötigen Sie wenigstens ein Lehrbuch zum Allgemeinen Verwaltungsrecht.

Zum Allgemeinen Teil des Verwaltungsrechts gibt es viele ausgezeichnete Werke¹. Grundsätzlich können Sie mit jedem Lehrbuch arbeiten. Bevor Sie sich eines zulegen, sollten Sie aber in die Bibliothek gehen, es sich anschauen und die ersten Seiten durchlesen. Dann merken Sie schon, ob Ihnen das Buch liegt oder nicht.

Wenn Sie juristische Bücher kaufen, gilt ein Grundsatz: Immer nur die neueste Auflage kaufen! Gesetze ändern sich nun einmal und bei alten Büchern laufen Sie Gefahr, dem Recht von Gestern zu begegnen.

Ein Hinweis auf das Internet: Auch dort finden Sie juristische Seiten. Diese haben teils kostenpflichtige, teils kostenlose Angebote. Gute kostenpflichtige Dienste sind etwa *Juris* oder *Beck-Online*. Wenn Sie Student sind, fragen Sie bei Ihrer Universität oder Bibliothek nach. Manchmal haben die Universitäten nämlich Verträge mit den Anbietern professioneller Datenbanken, die es den Studenten gestatten, gratis zu recherchieren! Wenn Sie die Gelegenheit haben, kostenfrei zu recherchieren, sollten Sie unbedingt *Juris* ausprobieren. Sie werden begeistert sein.

Natürlich gibt es auch gute kostenfreie Seiten. So bietet Ihnen das *Juristische Internetprojekt Saarbrücken* viele Informationen. Natürlich können Internetseiten von jedem erstellt werden. Der Nachteil liegt auf der Hand: Die Kompetenz des Verfassers und die Aktualität des Textes sind durch keine Instanz mehr garantiert.

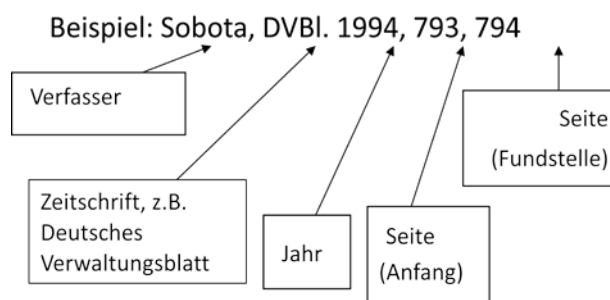
Bevor es richtig losgeht, noch eine allerletzte Hilfe: Wenn Sie Ihre Studien vertiefen, werden Sie auf Fundstellen für Aufsätze und Rechtsprechung stoßen. Doch wie sind diese Verweise zu lesen?

¹ *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl. 2011; *Faber*, Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 1995; *Peine*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl. 2015; *Hendler*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2001; *Bull/Mehde*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2009; *Ipsen*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2012; *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, 12. Aufl. 2014.

Zunächst ein Beispiel für einen Aufsatz:

Was bedeutet „Sobota DVBl. 1994, 793, 794“? Das ist viel einfacher als es aussieht. Zuerst wird der Verfasser genannt – üblicherweise nur mit Familiennamen. Danach finden Sie ein seltsames Kürzel, an das zwei oder drei Zahlen angehängt sind. Beispielsweise bedeutet „DVBl.“ *Deutsches Verwaltungsblatt*. Die Bedeutung der einzelnen Abkürzungen können Sie juristischen Abkürzungsverzeichnissen entnehmen.² Die darauf folgende Zahl steht bei Zeitschriften für das Jahr; die zweite Zahl bestimmt den Anfang des Aufsatzes. Die dritte Zahl bezeichnet die Fundstelle, auf die es ankommt.

Also meint „Sobota DVBl. 1994, 793, 794“ einen Aufsatz von Herrn oder Frau Sobota. Dieser Aufsatz befindet sich in der Zeitschrift *Deutsches Verwaltungsblatt*. Wenn Sie den Beitrag herausuchen, nehmen Sie den Band von 1994. Der Aufsatz fängt auf der Seite 793 an. Auf der Seite 794 finden Sie die Passage, die im konkreten Zusammenhang wichtig sein soll.



Fundstellenangaben sind ein Thema für sich: Jeder erlaubt sich kleine Eigenheiten. Wenn z.B. die dritte Zahl fehlt, kann das bedeuten, dass nur der Anfang der Fundstelle angegeben ist. Es könnte aber auch bedeuten, dass der Anfang weggelassen worden ist und gleich auf die konkrete Stelle innerhalb des Aufsatzes verwiesen wird. Unterschiede bestehen auch in der Übung, ob man nach dem Autor ein Komma folgen lässt oder nicht. Manche geben nach dem Namen des Verfassers noch den Titel des Aufsatzes an. In unserem Beispiel haben wir das nicht getan, weil es eher unüblich ist. Dennoch ist eine solche Nennung für die erste Einschätzung der Publikation eine große Hilfe. Wir empfehlen daher, den Titel des Aufsatzes zu nennen, zum Beispiel: „Sobota, Kompetenzen der Landesverfassungsgerichte im Bundesstaat: Zersplittert die Rechtseinheit?, DVBl. 1994, 793, 794“. Bei einer derartigen Zitierweise würde man nach dem Familiennamen und nach dem Titel Kommata setzen.

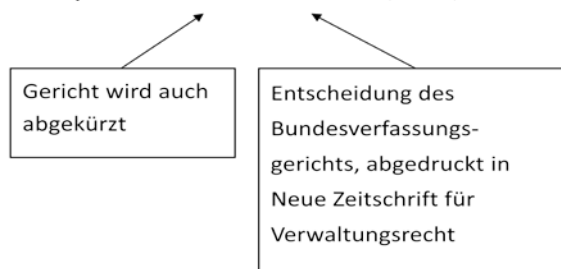
Kommen wir zu den Gerichtsentscheidungen. So könnte Ihnen z.B. diese Fundstelle begegnen: „BVerfG NVwZ 1992, 361, 363“. Die Bedeutung der Zahlenabfolge dürften Sie schon aus dem vorherigen Beispiel kennen; Rechtsprechung und Aufsätze werden insofern in Zeitschriften auf gleiche Weise zitiert.

² Vgl. z. B. *Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 7. Aufl. 2013.

Erwähnenswert ist aber, dass nun auch der Autor – nämlich das Gericht – abgekürzt wird. Erinnern Sie sich noch, dass Abkürzungen in juristischen Abkürzungsverzeichnissen erklärt werden? Wenn es einmal schnell gehen muss, und Sie kein Abkürzungsverzeichnis zur Hand haben, sehen Sie in irgendein anderes juristisches Buch; wenn es über das Rechtsgebiet handelt, in dem Sie gerade arbeiten, können Sie vielleicht auch dort fündig werden, denn die meisten haben vorne ein eigenes Abkürzungsverzeichnis. In den Büchern finden sich manchmal allerdings Abkürzungen, die vom Standard abweichen.

Wo immer Sie aber nachschlagen, werden Sie feststellen, dass „BVerfG“ für das *Bundesverfassungsgericht* steht. „NVwZ“ bedeutet *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*.

Beispiel: BVerfG NVwZ 1992, 361, 363



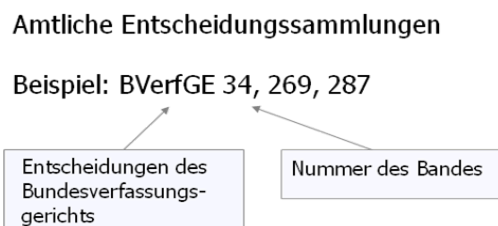
Somit meint die Fundstelle „BVerfG NVwZ 1992, 361, 363“ eine Entscheidung des *Bundesverfassungsgerichts*, abgedruckt im Medium *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* – und zwar den Band von 1992. Die Entscheidung fängt auf der Seite 361 an. Auf der Seite 363 finden Sie die Stelle, um die es im konkreten Zusammenhang geht.

Nicht alle Gerichtsentscheidungen sind in Zeitschriften zu finden. Für die höheren Gerichte gibt es amtliche Entscheidungssammlungen, die den Vorteil haben, dass sie fast immer in den juristischen Bibliotheken vorhanden sind. Sofern eine Entscheidung sowohl in einer amtlichen Sammlung als auch in einer Zeitschrift abgedruckt ist, müssen Sie die amtliche Sammlung vorrangig zitieren.

Die Fundstelle einer amtlichen Entscheidungssammlung könnte z.B. so aussehen: „BVerfGE 34, 269, 287“. Bei Entscheidungssammlungen müssen Sie aufpassen. Auch diese werden abgekürzt. In dieser Abkürzung findet sich zugleich die Abkürzung des Gerichts. So steht „BVerfGE“ für Entscheidungen des *Bundesverfassungsgerichts*. Nur BVerfG – ohne das „E“ – bedeutet, wie Sie ja bereits wissen, *Bundesverfassungsgericht*. Das Gericht selbst wird bei der Entscheidungssammlung eines bestimmten Gerichts natürlich nicht noch einmal angegeben. Sonderfälle, in denen das Entscheidungsgremium dennoch erwähnt wird, sind sehr selten. Z.B. müssen die obersten Gerichtshöfe des Bundes manchmal einen Gemeinsamen Senat bilden.

Zurück zu unserer Fundstelle. „BVerfGE“ bedeutet also, dass Sie die fragliche Entscheidung in der Entscheidungssammlung des *Bundesverfassungsgerichts* finden. Sie nehmen sich den Band von 1934... nein, natürlich nicht. Denn dies ist noch eine Besonderheit der Entscheidungssammlungen: hier gibt die erste Zahl die Nummer des Bandes an – nicht das Jahr. Alles andere wäre auch sinnwidrig, weil pro Jahr gleich mehrere Bände erscheinen. Übrigens gab es 1934 das Bundesverfassungsgericht noch gar nicht.

Also bedeutet „BVerfGE 34, 269, 287“, dass Sie die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im 34. Band der Sammlung finden. Die Entscheidung fängt auf Seite 269 an. Auf Seite 287 bietet Ihnen das Bundesverfassungsgericht die verbotene Frucht der Erkenntnis an.



Kommentare und Lehrbücher werden wieder anders zitiert. Derartige Fundstellen sind aber selbsterklärend.

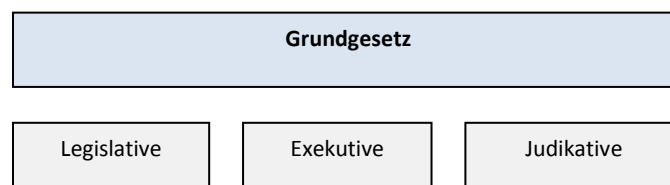
2. Rechtliche Grundlagen

Grundlage des Verwaltungsrechts ist das Verfassungsrecht. Das Regelwerk, welches unser Verfassungsrecht verkörpert, ist das Grundgesetz (GG). Auf seiner Grundlage unterscheiden wir drei staatliche Gewalten³:

Erstens: Die *gesetzgebende Gewalt* oder auch *Legislative*.

Zweitens: Die *ausführende Gewalt*, die wir auch *Exekutive* nennen oder – etwas ungenau – *Verwaltung*.

Und drittens: Die *richterliche Gewalt* oder auch *Judikative*.



In dieser Vorlesung geht es zentral um die zweite Gewalt, die *Exekutive*.

³ Grundlegend zur Gewaltenteilung *Di Fabio* in: *Isensee/Kirchhof* HStR II, 3. Aufl. 2004, § 27 Rn. 1 ff.