

Grundkurs Öffentliches Recht III
Allgemeines Verwaltungsrecht

Donnerstag, den 19.2.2004

Nachdem der Vorlesungsstoff abgehandelt, eine Einführung in die Technik der Falllösung gegeben und die Semesterabschlussklausur vorbereitet ist, möchte ich als letzten Teil der Vorlesung deren Gliederung und Kernaussagen vergrößert zusammenfassen. Ich tue das vor allem, weil Allgemeines Verwaltungsrecht leicht den Eindruck einer unsystematischen Materie erweckt, bei der man sich nicht an der Regelungssystematik eines Gesetzes orientieren kann; auch VwVfG und VwGO decken nur Teile des Stoffes ab. Ich tue das weiter, um eine Ergebniskontrolle zu ermöglichen und auf mögliche Wissenslücken hinzuweisen.

Die Vorlesung hat sich im Groben in folgende Teile gegliedert:

1. Verwaltungsrecht in Abgrenzung zu Privatrecht
2. Verwaltungsorganisation
3. Handlungsformen der Verwaltung (Rechtsetzung, Verwaltungsakt und verwaltungsrechtlicher Vertrag, schlicht-hoheitliches Handeln, privatrechtliches Handeln)
4. Aus diesen Handlungsformen vor allem der Verwaltungsakt: Begriff, Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen, Fehler und Fehlerfolgen, Aufhebung, Nebenbestimmungen.
5. Verfahrensfragen, dies vor allem in Bezug auf die Handlungsform Verwaltungsakt, Verfahren in drei Hinsichten: das Verwaltungsverfahren gemäß § 9 VwVfG; Rechtsschutzverfahren (Widerspruch, Anfechtungs- und Verpflichtungsklage), Vollstreckungsverfahren
6. Recht der öffentlichen Sachen bzw. Einrichtungen
7. Einwirkungen des Europarechts auf das deutsche Verwaltungsrecht.

In dem ersten Teil „Verwaltungsrecht in Abgrenzung zum Privatrecht“ war Ausgangspunkt die Unterscheidung von Privatrecht und Öffentlichem Recht“. Mit dieser Unterscheidung hängen Staatsaufgaben zusammen, die typischerweise von

der Verwaltung erfüllt werden, nämlich Gefahrenabwehr, die auf Eingriffsverwaltung führt und die im nächsten Semester anhand des Polizei- und Ordnungsrechts und des Bauordnungsrechts vertieft behandelt wird, Daseinsvorsorge, die auf Leistungs- und Infrastrukturverwaltung führt, wobei aus diesem weiten Bereich im nächsten Semester das Bauplanungsrecht vertieft behandelt wird. Gerade im Bereich der Leistungsverwaltung stellt sich die Abgrenzungsfrage zum Privatrecht, weil hier der Staat viele Aufgaben auch in Formen, in Handlungs- und Organisationsformen des Privatrechts erfüllen kann.

Das Wort „Verwaltung“ ist zweideutig; damit kann gemeint sein ein Teil der Staatsorganisation, damit kann gemeint sein ein Teil der Staatstätigkeit. In organisatorischer Hinsicht sind für die Verwaltung zwei Einteilungen prägend: die föderale Gliederung, die zu einer Aufspaltung in Bundes- und Landesverwaltung und einer Aufspaltung des für sie jeweils geltenden Rechts führt, und die Unterscheidung von unmittelbarer und mittelbarer Staatsverwaltung, wobei Staat zusammenfassender Oberbegriff für Bund und Länder ist. Unmittelbare Staatsverwaltung ist Verwaltung durch Behörden der juristischen Personen Bund und Land; mittelbare Verwaltung ist Verwaltung durch von Bund und Land verselbstständigte juristische Personen des Bundes- oder des Landesrechts; juristische Personen der mittelbaren Staatsverwaltung können sein: Körperschaften, Anstalten und Stiftungen. Die unmittelbare Verwaltung ist zunächst nach Ressorts und innerhalb dieser Ressorts nach dem Schema oberste Behörden, Oberbehörden, Mittelbehörden, Unterbehörden gegliedert. Für die Binnengliederung der mittelbaren Staatsverwaltung gibt es keine einheitlichen Schemata. Neben unmittelbarer und mittelbarer Staatsverwaltung können auch Private an der öffentlichen Verwaltung teilhaben; dies ist insbesondere der Fall der Beleihung. In Berlin spielt die föderale Aufteilung eine geringe Rolle, weil das Berliner VwVfG eine dynamische Verweisung auf die einschlägigen Regelungen des Bundes ausspricht, und ergibt sich die Einteilung in unmittelbare und in mittelbare Landesverwaltung aus dem AZG.

Verwaltung als Tätigkeit lässt sich überschaubar machen, indem man von ihrem Inhalt abstrahiert und auf die Handlungsform schaut. Insoweit gibt es vier große Gruppen: exekutive Rechtsetzung, Rechtsakte zur Regelung von Einzelfällen,

schlichtes Verwaltungshandeln (= schlicht-hoheitliches Handeln, Realakte), privatrechtliches Handeln.

Exekutive Rechtsetzung ist denkbar in Form von Rechtsverordnungen, von Satzungen und von Verwaltungsvorschriften. Verwaltungsvorschriften sind Innenrecht der Verwaltung, das für Bürger und Gerichte grundsätzlich nicht verbindlich ist; sie dienen zumeist der Interpretation unbestimmter Begriffe in Gesetzen oder der Steuerung von Ermessen. Rechtsverordnungen und Satzungen sind dagegen Außenrecht. Rechtsverordnungen regeln auf gesetzlicher Grundlage Details, um das Parlament zu entlasten. Satzungen sind Ausdruck der Selbstverwaltungsbefugnis juristischer Personen der mittelbaren Staatsverwaltung; sie regeln deren Angelegenheiten.

Zur Regelung von Einzelfällen kann die Verwaltung Verwaltungsakte erlassen, Verträge schließen und Weisungen erlassen. Weisungen haben keine Außenwirkung; ihre Adressaten sind Teil des öffentlichen Dienstes. Verwaltungsakte und verwaltungsrechtliche Verträge sind dagegen außenwirksam. Die Abgrenzung der Verwaltungsakte von den Rechtsnormen erfolgt in § 35 Satz 2 VwVfG.

Bei Verwaltungsakten sind folgende Fragen interessant: erstens Definition und Abgrenzung; zweitens die rechtliche Anforderungen und das Schema zu ihrer Überprüfung; drittens die Folgen der Fehlerhaftigkeit; viertens der Rechtsschutz. Die Definition hat Bedeutung für das VwVfG (Anwendbarkeit), die VwGO (Anfechtungs- und Verpflichtungsklage) und das VwVG (Grundverwaltungsakt). Das Schema ihrer Überprüfung besteht aus den Punkten Ermächtigung – Formelles – Materielles. Hinter Ermächtigung stehen zwei Punkte, die so allgemein sind, dass sie Gegenstand des Allgemeinen Verwaltungsrechts sind, nämlich Vorbehalt des Gesetzes und Verwaltungsaktbefugnis. Die Prüfung des Formellen besteht aus den Unterpunkten Zuständigkeit, Verfahren, Form, bei Letzterem insbesondere Bekanntgabe bzw. Zustellung. Die Prüfung des Materiellen besteht aus den Punkten Tatbestand, der eine Frage des Besonderen Verwaltungsrechts ist, sowie Ermessen; die Ermessensfehlerlehre (Ermessensmissbrauch, Ermessensüberschreitung, Ermessensnichtgebrauch) ist im Wesentlichen nicht positiver Teil des Allgemeinen Verwaltungsrechts. Die reguläre Fehlerfolge bei Verwaltungsakten ist

die Anfechtbarkeit (Umkehrschluss aus § 43 III VwVfG). Besondere Fehlerfolgen sind Nichtigkeit, Heilung, Unbeachtlichkeit und Umdeutung. Rechtsschutz gegen Verwaltungsakte oder deren Ablehnung oder Unterlassung wird auf zwei Ebenen gewährt: außergerichtlich mit dem Widerspruchsverfahren als Vorverfahren, nach dessen erfolglosem Abschluss gerichtlich durch Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage. Die Prüfung der Zulässigkeit einer Anfechtungsklage besteht jedenfalls aus folgenden Unterpunkten: Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten (§ 40 VwGO), die Statthaftigkeit (§ 42 I VwGO), die Klagebefugnis (§ 42 II VwGO), das Vorverfahren (§§ 68 ff. VwGO), die Klagefrist (§ 74 I VwGO). Die Prüfung der Begründetheit einer Anfechtungsklage besteht gemäß § 113 I VwGO aus den beiden Punkten: Rechtswidrigkeit und Rechtsverletzung. Während bei § 42 II VwGO nur die Möglichkeit einer Rechtsverletzung zu prüfen ist, muss bei § 113 I VwGO festgestellt werden, ob ein Recht tatsächlich verletzt ist. Subjektive Rechte werden nach der Schutznormtheorie aus Normen abgeleitet, die objektiv formuliert sind, aber zumindest auch dem Schutz der Interessen konkreter Dritter dienen. Bei Verwaltungsakten ist zusätzlich zu prüfen, ob Nebenbestimmungen vorliegen, ob ihre sofortige Vollziehung angeordnet ist und ob Zwangsmittel angedroht sind.

Verwaltungsrechtliche Verträge unterscheiden sich von Verwaltungsakten durch die Einwilligung des Bürgers, das Fehlen von Einseitigkeit. Das begründet Unterschiede bei der Frage nach einer Ermächtigung, an deren Stelle die Frage nach der Zulässigkeit der Vertragsform tritt, und bei der Frage nach Fehlerfolgen, bei denen an die Stelle der Anfechtbarkeit die Nichtigkeit tritt.

Schlicht-hoheitliches Verwaltungshandeln ist gekennzeichnet durch das Fehlen einer Regelung. Die Regelungen des VwVfG sind ggfs. darauf analog anzuwenden.

Privatrechtlich handelt die Verwaltung insbesondere bei Anstaltsnutzungsverhältnissen und der Vergabe von Subventionen.

Fragen des Verwaltungsverfahrens stellen sich bei Verwaltungsakten und bei verwaltungsrechtlichen Verträgen. Hervorzuheben ist der Untersuchungsgrundsatz. Er bedeutet, dass die Behörde einen Sachverhalt von Amts wegen ermittelt und an

das Vorbringen der Beteiligten nicht gebunden ist. Hervorzuheben sind weiter das Anhörungsgebot und das Begründungsgebot.

Die Vollstreckung von Verwaltungsakten, die nicht auf Geldleistungen gerichtet ist, vollzieht sich entweder in einem gestreckten Verfahren, das besteht aus Grundverwaltungsakt, Zwangsmittelandrohung, Zwangsmittelfestsetzung und Zwangsmittelanwendung, und dem sofortigen Vollzug, bei dem diese Schritte in der Zwangsmittelanwendung zusammenfallen.

Die Verwaltung ist auf Sachen angewiesen, wobei die Sacheinheit im öffentlichen Recht durch Widmung begründet wird. Es ist zu unterscheiden zwischen den Sachen im Verwaltungsgebrauch, den Sachen im Anstaltsgebrauch, den Sachen im Gemeingebrauch und den Sachen im Sondergebrauch.

Einfluss des Europarechts auf das Verwaltungsrecht erklärt sich daraus, dass die deutsche Verwaltung Europarecht zu vollziehen hat. Das Europarecht verlangt, dass dieser Vollzug effektiv und diskriminierungsfrei erfolgt.