

**Grundkurs Öffentliches Recht III -
Allgemeines Verwaltungsrecht**
Montag, den 16. Oktober 2006

I. Aufgaben und Erscheinungsformen der Verwaltung

1. Einführungsfall

Der Gegenstand dieser Vorlesung sei einleitend an einem alltäglichen Fall demonstriert, bei dem ich besonderen Wert auf die Abgrenzung von Verwaltungsrecht und Zivilrecht lege, mit dem Sie sich schon näher beschäftigt haben.

Stellen Sie sich vor, Sie gehen zu dieser Jahreszeit ins Schwimmbad, und zwar in das Stadtbad Wilmersdorf I an der Mecklenburgischen Straße.

a) Verwaltungsorganisation

Rechtsträger dieses Schwimmbades sind die Berliner Bäder-Betriebe, eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts. Dies führt auf ein Problem, das im Rahmen dieser Vorlesung zu behandeln ist: die Organisation der Verwaltung. Im Rahmen Ihrer zivilrechtlichen Ausbildung haben Sie es überwiegend mit natürlichen oder mit einfach strukturierten juristischen Personen zu tun. Die öffentliche Verwaltung ist dagegen komplizierter; sie setzt sich aus mehreren juristischen Personen zusammen, nämlich dem Bund und den Ländern, denen jeweils rechtsfähige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen zugeordnet sind. Von diesen juristischen Personen der mittelbaren Staatsverwaltung (Körperschaften, Anstalten und Stiftungen) sind die Gemeinden (sie sind Körperschaften) am wichtigsten; in Berlin als Stadtstaat (im Unterschied zu Flächenbundesländern) treten an ihre Stelle die Bezirke; Bezirke sind im Unterschied zu Gemeinden keine juristischen Personen, keine Körperschaften,

die im Verhältnis zu dem jeweiligen Bundesland verselbständigt sind, sondern nicht rechtsfähige, also rechtlich nicht verselbständigte Untergliederungen von Berlin, das, anders als etwa München oder Köln, aber ähnlich wie Hamburg zugleich Stadt und Bundesland ist.

Weiterhin sind Bund und Land als juristische Personen in sich nach sachlichen und örtlichen Zuständigkeiten vielfältig in Organe gegliedert. Sowohl im Bund als auch in den Ländern gibt es eine unmittelbare und eine mittelbare Verwaltung. Die mittelbare Verwaltung besteht aus rechtsfähigen Einheiten, etwa in dem Beispielsfall den Berliner Bäderbetrieben, die unmittelbare Verwaltung aus nicht rechtsfähigen Organen und Behörden.

All dies möchte ich als kompliziert erst einmal nennen, um nun den Blick wieder dem Stadtbad Wilmersdorf zuzuwenden, einem Teil einer Anstalt des öffentlichen Rechts des Landes Berlin.

b) Handlungsform

In dem Stadtbad begeben Sie sich an die Kasse, um eine Eintrittskarte zu lösen. Schon vom Zivilrecht her können Sie sich vorstellen, dass die juristische Rekonstruktion des Vorgangs überraschend schwierig ist. Es stellt sich hier insbesondere die Frage, ob ein zivilrechtlicher Schwimmbadbenutzungsvertrag zustande gekommen oder ob ein öffentlich-rechtliches Benutzungsverhältnis begründet, ob etwa ein öffentlich-rechtlicher Vertrag geschlossen worden ist. Von dem Fall abstrahiert, stellt sich die Frage nach den Handlungsformen der Verwaltung. Ähnlich wie es im Zivilrecht für bestimmte Rechtsgeschäfte bestimmte Regelungstypen gibt, etwa Kaufverträge oder Hypotheken, gibt es im öffentlichen Recht verschiedene Handlungsformen und rechtliche Regeln, die für diese Handlungsformen spezifisch sind.

Die typische Handlungsform der Verwaltung ist nicht der Vertrag, sondern der Verwaltungsakt. Wir werden uns mit der Lehre vom Verwaltungsakt (VA) in dieser Vorlesung noch eingehend zu beschäftigen haben. Eine Definition finden Sie in § 35 Satz 1 VwVfG. Aus dieser Definition hebe ich zwei Merkmale hervor, die für die Abgrenzung vom (zivilrechtlichen) Vertrag wichtig sind, nämlich das Merkmal „auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts“ und das Merkmal „hoheitlich“.

Wie Sie wissen, wird zwischen Zivilrecht und öffentlichem Recht unterschieden. Diese Unterscheidung betrifft nicht nur Rechtsnormen, sondern auch alltägliches Handeln. Die Berliner Bäderbetriebe sind zwar organisatorisch Teil der Verwaltung und gehören insoweit zur Sphäre des öffentlichen Rechts. Das schließt aber nicht aus, dass sie zivilrechtlich handeln. Sicher zivilrechtlich zu beurteilen wäre der Kauf von Chlor für den Schwimmbadbetrieb. Schwierig ist dagegen die Frage, ob mit Badegästen zivilrechtliche Schwimmbadbenutzungsverträge abgeschlossen werden oder ob Badegäste durch Verwaltungsakte zur Benutzung zugelassen werden.

Diese Frage, die hier weiter zu vertiefen dem Gedankengang der Vorlesung um ca. 3 Monate vorausseilen würde, führt auf das zweite Merkmal des Verwaltungsaktbegriffs, auf das ich zwecks Abgrenzung zum Zivilrecht hingewiesen habe, auf die Einseitigkeit. Zivilrechtliche Verträge beziehen ihre Verbindlichkeit aus dem Konsens gleichrangiger Vertragspartner, aus der Übereinstimmung von Angebot und Annahme. Verwaltungsakte, typische Beispiele wären die Baugenehmigung oder der Steuerbescheid, aber auch eine Zulassung zur Schwimmbadbenutzung, ergehen einseitig. Ein eventuell erforderlicher Antrag des Bürgers ist nur Voraussetzung, nicht aber Inhalt des Verwaltungsakts. Seine Verbindlichkeit bezieht der Verwaltungsakt nicht aus einem Konsens, sondern aus einseitiger hoheitlicher Setzung.

Diese Einseitigkeit wirft Rechtsschutzfragen auf, die sich bei zivilrechtlichen Verträgen nicht stellen können. So fragt sich, ob der Bürger die Aufhebung eines ihn rechtswidrig belastenden Verwaltungsakt gerichtlich erzwingen kann. Weiter fragt sich, ob der Bürger einen einklagbaren Anspruch auf den Erlass eines ihn begünstigenden Verwaltungsaktes hat. Die Antwort auf diese Fragen gibt im Ansatz § 42 Abs. 1 VwGO, der dem Verwaltungsakt die Anfechtungs- und die Verpflichtungsklage als handlungsformspezifische Rechtsschutzmöglichkeiten zuordnet.

c) Haftung und Hausrecht

Nachdem ich einige rechtlich schwierige Fragen angeschnitten habe, muss ich befürchten, zu theoretisch geworden zu sein. Um das zu vermeiden, kehre ich ein letztes Mal in das Stadtbad Wilmersdorf zurück und schmücke das Fällchen in zwei Richtungen aus, die nicht Theorie, sondern praktische Konsequenz und Relevanz veranschaulichen sollen.

Wir stellen uns vor, dass ein Badegast, nachdem er die Kasse passiert hat, auf dem Weg in die Umkleidekabinen auf einer Bananenschale ausgleitet, die herumliegt, weil der Betreiber, die Berliner Bäderbetriebe A.Ö.R. die Verkehrssicherungspflicht verletzt hat. Der Badegast erleidet durch das Ausgleiten einen Schaden in Höhe von 3.000 Euro. Es stellt sich dann die Haftungsfrage, die zivilrechtlich - u.a. pVV des Schwimmbadbenutzungsvertrags - oder öffentlich-rechtlich - Amtshaftung (s. Art. 34 Satz 1 Grundgesetz) - beantwortet werden kann.

Welche Antwort richtig ist, hängt von der gewählten Handlungsform ab. Wenn das Schwimmbadbenutzungsverhältnis zivilrechtlich ist, was sich "an der Kasse" entscheidet, beurteilen sich Nebenpflichten und ihre Verletzung zivilrechtlich, infolgedessen gelangt man im Fall der verkehrssicherungspflichtwidrig herumliegenden Bananenschale zur pVV. Wenn das Schwimmbadbenutzungsverhältnis dagegen öffentlich-rechtlich ist,

beurteilen Nebenpflichten und ihre Verletzung sich dagegen nach öffentlichem Recht, infolgedessen gelangt man zur Amtshaftung aus § 839 BGB.

Dieser Unterschied hat weitere Auswirkungen, die sogleich spürbar werden, wenn eine Klage gegen die zahlungsunwilligen Bäderbetriebe diktiert werden soll. Die Adressierung dieser Klage hängt nämlich davon ab, welches Gericht zuständig ist, und das wiederum hängt davon ab, ob das Schwimmbadbenutzungsverhältnis zivilrechtlich oder öffentlich-rechtlich ist. Liegt der Schaden bei 3.000 Euro, so wäre eine Klage, die sich auf eine zivilrechtliche Anspruchsgrundlage stützt, an das örtlich zuständige Amtsgericht, hier das Amtsgericht Berlin-Charlottenburg, zu richten. Eine Amtshaftungsklage, die ein öffentlich-rechtliches Schwimmbadbenutzungsverhältnis voraussetzt, ginge dagegen aus hier noch nicht näher darzustellenden Gründen zwar auch zu den ordentlichen Gerichten, aber zum Landgericht Berlin. Die Frage nach der Handlungsform hat demnach erhebliche materiell-rechtliche und prozessrechtliche Auswirkungen. Materiell-rechtlich meint hier, welche Normen Anspruchsgrundlagen sein können, prozessrechtlich, welches Gericht zuständig ist.

Doch auch dies soll noch nicht vertieft werden. Um das Fällchen, das seine Schuldigkeit als „Aufreißer“ nun bald getan habe, zu verabschieden, gebe ich ihm eine letzte Wendung. Stellen Sie sich vor, der imaginäre Badegast humpelt nach dem Malheur mit der Bananenschale an der Kasse des Schwimmbades vorbei, um das Weite zu suchen. Dort erlebt er, dass ein Obdachloser abgewiesen wird, der sich in dem warmen Schwimmbad aufwärmen möchte. Auch dieser Vorgang hat eine öffentlich-rechtliche Besonderheit. Zwar kennt auch das Zivilrecht ein Hausrecht. Nur die Verwaltung ist aber in der Lage, dieses Hausrecht einseitig durchzusetzen. Das grundsätzliche Verbot der Selbsthilfe gilt für sie nicht. Ein Bürger ist zur Durchsetzung seines Hausrechts grundsätzlich verpflichtet, staatliche Hilfe in Anspruch zu nehmen (Gerichte

und Polizei). Die Verwaltung muss dies nicht. Zwar leistet die Polizei der Verwaltung Amtshilfe, wenn diese nicht über die nötigen Mittel zur Vollstreckung verfügt. Vollstreckt wird von der Polizei dann aber eine Abweisungsverfügung der Verwaltung, während im Parallelfall einer Störung des Hausfriedens im privaten Bereich die Polizei die Vollstreckungsgrundlage selbst setzen müsste.

d) Zusammenfassung

Doch soll auch die zuletzt genannten Fallausschmückungen nur angerissen, nicht vertieft werden, weil anderenfalls das Beispiel seinen Zweck - Probleme deutlich zu machen - verfehlte, indem es verwirrte. Ich möchte vielmehr den Ertrag des Beispielsfalls zusammenfassen, also die Hauptgründe nennen, die mich veranlasst haben, die Vorlesung damit zu eröffnen: Viele Fragen, um die es im Allgemeinen Verwaltungsrecht geht, lassen sich reduzieren auf zwei Hauptfragen: die Organisationsfrage und die Frage nach der Handlungsform. Beide Fragen sind wichtig für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit von Verwaltungshandeln, um die es in den Prüfungsleistungen geht, die Ihnen abverlangt werden. Die Organisationsfrage führt über Zuständigkeitsregeln zur Rechtmäßigkeitsfrage; die Frage der Handlungsformen führt zu handlungsformspezifischen Rechtmäßigkeitsanforderungen. Letztere sind wichtiger, dafür aber auch komplizierter.

2. Die verschiedenen Verwaltungsbegriffe

Ich löse mich nun von dem Beispielsfall und gehe über zu einer Frage, die im Ansatz organisatorisch ist, die aber auch handlungsformbezogen verstanden werden kann, nämlich der Frage, was Verwaltung ist. Es leuchtet ein, dass diese Frage am Anfang einer systematischen Darstellung steht, zu der ich nun komme, nachdem ich mit dem Stadtbad-Wilmersdorf-Fall Probleme nur angerissen habe, um Ihnen einen Eindruck davon zu geben, was in dieser Vorlesung auf Sie zukommt.

Mit Verwaltung ist im Weiteren staatliche Verwaltung gemeint. Das Adjektiv „staatlich“ schließt aus: private Verwaltung, etwa eine Konzernverwaltung; es schließt weiter kirchliche Verwaltung aus, auch wenn Kirchen gemäß Art. 137 Abs. 5 WRV i.V.m. Art. 140 GG Körperschaften des öffentlichen Rechts sein können (vgl. auch § 2 Abs. 1 VwVfG); ausgeschlossen sind schließlich supra- oder internationale Verwaltungen, etwa die EU-Kommission oder die Internationale Atomenergiebehörde.

Fokussiert man auf die staatliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, so wird man im Ergebnis konstatieren müssen, dass es keine allgemein anerkannte Definition des Wortes "Verwaltung" gibt. Wenn Sie die Hauptbotschaft dieser Vorlesungsdoppelstunde in einem Satz zusammengefasst haben wollen, dann ist es dieser Satz.

Entsprechend der Aufteilung in Organisation und Handlungsformen, zu der uns der Beispielsfall (Stadtbad Wilmersdorf) geführt hat, unterscheidet man üblicherweise zwischen der Verwaltung im organisatorischen und der Verwaltung im materiellen oder, was dasselbe bedeutet, im funktionellen Sinne.

Im organisatorischen Sinne ist Verwaltung die Gesamtheit der staatlichen Stellen, die im Sinne des Gewaltenteilungsgrundsatzes nicht zur Legislative und nicht zur Judikative, sondern zur Exekutive gehören. Innerhalb der Exekutive muss die Verwaltung dann weiter von der Regierung und vom Militär abgegrenzt werden. Für den organisatorischen Verwaltungsbegriff kommt es nicht darauf an, was diese Stellen tun, sondern nur darauf, wie sie innerhalb der Staatsorganisation zugeordnet werden. Die organisatorische Verwaltungsdefinition ist doppelt negativ. Er sagt nicht, was Verwaltung tut, und er sagt unmittelbar nur, was Verwaltung nicht ist. Um aus dieser dürftigen Aussage eine gehaltvolle

Vorstellung von dem zu entwickeln, was Verwaltung ist, muss man sie entweder um eine materielle Verwaltungsdefinition ergänzen oder zumindest eine klare Vorstellung davon haben, was Legislative und Judikative organisatorisch sind und materiell tun, um im Umkehrschluss den Verwaltungsbegriff aufzuhellen. Beides stößt aber auf Probleme.

Im materiellen Sinne ist Verwaltung diejenige Staatstätigkeit, die die Wahrnehmung von Verwaltungsangelegenheiten zum Gegenstand hat. An dieser Definition fällt zweierlei auf. Für sie spielt erstens keine Rolle, welche staatliche Stelle die Verwaltungsangelegenheit wahrnimmt. Und sie ist zweitens tautologisch, weil das zu Definierende in der Definition wieder vorkommt. Weiterhin betreffen organisatorischer und materieller Verwaltungsbegriff nicht denselben Gegenstand, so dass es problematisch ist, von dem einen auf den anderen zu folgern. Man kann nicht sagen, dass alles das, was die Verwaltung im organisatorischen Sinne tut, Verwaltung im materiellen Sinne ist. Die Verwaltung im organisatorischen Sinne kann nämlich auch materielle Gesetzgebung betreiben (Erlass von Rechtsverordnungen und Satzungen). Auch umgekehrt kann man nicht sagen, dass alles das, was Verwaltung im materiellen Sinne ist, von der Verwaltung im organisatorischen Sinne stammt. Verwaltung im materiellen Sinne kann nämlich auch von Organen der Legislative oder der Judikative betrieben werden (Parlamentsverwaltung: Art. 40 II 1 GG, Justizverwaltung: Abnahme juristischer Staatsprüfungen).

Zieht man an dieser Stelle eine erste Bilanz, so muss man feststellen, dass ein organisatorischer Verwaltungsbegriff sich im Ansatz relativ klar definieren lässt, dass diese Definition aber nichtssagend bleibt, solange man nicht weiß, was Verwaltung in einem materiellen Sinne ist.

3. Definition des materiellen Verwaltungsbegriffs

Die Fragestellung spitzt sich damit zu auf eine Definition des

Begriffs der materiellen staatlichen Verwaltung. In der Literatur werden hierzu zwei Lösungsvorschläge angeboten.

Weit verbreitet ist auch hier eine Negativdefinition, die auf einer sogenannten Subtraktionsmethode beruht. Danach ist Verwaltung im materiellen Sinne die gesamte Staatstätigkeit, die nicht Gesetzgebung oder Rechtsprechung im materiellen Sinne ist. Es handelt sich hier um das Spiegelbild zur Definition der Verwaltung im organisatorischen Sinne. Dass eine solch parallele Definition sich bilden lässt, folgt daraus, dass die Gewaltenteilungslehre zwei Größen einander zuordnet: nämlich Staatstätigkeit und Staatsorganisation.

Diese Definition ist aber aus mehreren Gründen problematisch:

1. Sie berücksichtigt nicht, dass zur Exekutive im Sinne der Gewaltenteilungslehre nicht nur die Verwaltung, sondern auch die Regierung und das Militär gehören, und gibt insoweit kein Abgrenzungskriterium.
2. Sie kann deswegen nicht eindeutig sein, weil die Begriffe "Gesetzgebung" und "Rechtsprechung" ebenfalls definitionsbedürftig sind. Sie verlagert das Definitionsproblem nur auf andere Begriffe.
3. Negativdefinitionen erfüllt schlicht nicht die an sie gestellten Erwartungen. Es soll definiert werden, was Verwaltung im materiellen Sinne ist, nicht, was sie nicht ist.

Verwaltung müsste also positiv definiert werden, und zwar in einem materiellen Sinne. Solche Definitionsversuche gibt es. Sie sind aber abstrakt, schwer nachvollziehbar und für praktische Arbeit wenig geeignet. Im Laufe der Zeit hat sich darum die Erkenntnis durchgesetzt, dass man den Begriff der staatlichen Verwaltung im materiellen Sinne gar nicht definieren kann. Man muss beschiedener sein. Statt einer präzisen Definition ist nur eine nie ganz präzise Umschreibung möglich.

Dieses Ergebnis mag Sie überraschen. Es gibt aber Begriffe, die

man wegen ihrer Komplexität nur schlecht oder gar nicht definieren kann. Definieren heißt eingrenzen, und je größer und komplexer etwas ist, desto aufwändiger und schwieriger ist die Eingrenzung. Die staatliche Verwaltung ist bekanntlich ziemlich groß und komplex. Das Definitionsproblem überrascht darum letztlich nicht.

Begriffe, die man nicht definieren, sondern nur umschreiben kann, nennt man Typusbegriffe, und Verwaltung ist einer von ihnen. Typusbegriffe kann man nicht im Sinne der Benennung eines Oberbegriffs und einer abschließenden Liste spezifizierender Merkmale definieren. Wohl kann man sie beschreiben, indem man eine Liste typischer Merkmale aufmacht. Man muss sich dabei aber der Tatsache bewusst sein, dass diese Liste nie vollständig sein kann und dass die einzelnen Merkmale nicht regelmäßig und auch nicht immer in gleicher Weise vorliegen werden.

4. Typische Merkmale der Verwaltung im materiellen Sinne

Ich möchte Ihnen nun einige typische Merkmale der Verwaltung im materiellen Sinne aufzählen:

1. Staatliche Verwaltung im materiellen Sinne wird in der Regel von öffentlich-rechtlich organisierten Rechtsträgern, kurz vom Staat, ausgeübt. Private nehmen nur ausnahmsweise Aufgaben staatlicher Verwaltung wahr. Das setzt voraus, dass sie auf gesetzlicher Grundlage mit der Ausübung öffentlicher Gewalt beliehen sind. Man spricht deshalb auch von Beliehenen. Beispiel ist der TÜV mit seinen Befugnissen bei der Überwachung von Kfz. Der TÜV ist ein eingetragener Verein nach BGB, dem u.a. die StVZO Hoheitsbefugnisse zuweist.

2. Staatliche Verwaltung ist Sozialgestaltung im Rahmen der Gesetze und auf der Grundlage des Rechts.

- a) Das Kriterium der "Sozialgestaltung" grenzt die Verwaltung als zumindest teilweise aus eigener Initiative handelnde und nicht voll rechtlich determinierte Staatsfunktion von

der Gerichtsbarkeit ab, die keinen Einfluss auf die ihr zur Entscheidung vorgelegten Sachverhalte nimmt. Rechtsprechung ist die zu rechtskräftiger Entscheidung führende rechtliche Beurteilung von Sachverhalten in Anwendung des geltenden Rechts durch ein unbeteiligtes Staatsorgan.

- b) Das Kriterium der Bindung an Gesetz und Recht grenzt die Verwaltung zur Gesetzgebung, also zur Setzung abstrakt-genereller Normen ab, die an eine Vielzahl von Personen adressiert sind und eine Vielzahl von Sachverhalten regeln, ebenso teilweise zur Regierung, insgesamt damit zur Politik.

3. Staatliche Verwaltung unterliegt umfassender Leitung und Kontrolle nach Recht- und Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten. Das unterscheidet sie von der Regierung, der die wesentlich vom Politischen her bestimmte Leitung des Gemeinwesens obliegt. Die in der Regierung gipfelnde Verwaltungshierarchie ist auch Ausdruck des Demokratieprinzips, weil vermittelt durch die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung die Verwaltung an die Volksvertretung rückgekoppelt wird.

4. Die Verwaltung trifft konkrete Maßnahmen zur Regelung von Einzelfällen und zur Verwirklichung bestimmter Vorhaben. Auch insoweit unterscheidet sie sich von der Gesetzgebung, und auch von der Regierung. Etwas technischer formuliert: Verwaltung trifft grundsätzlich konkret-individuelle, nicht abstrakt-generelle Regelungen. In diesen beiden Formeln betrifft das Gegensatzpaar konkret / abstrakt die Zahl der erfassten Sachverhalte und das Gegensatzpaar individuell / generell die Zahl der betroffenen Personen. Konkret-individuell ist z.B. eine Baugenehmigung, die ein Bauvorhaben und einen Bauherrn betrifft. Konkret-generell wäre eine Verkehrsampel, die den Verkehr an einer Kreuzung regelt, aber eine unbestimmte Vielzahl von Verkehrsteilnehmern betrifft. Abstrakt-generell ist das grundsätzliche Verbot des Bauens im Außenbereich in § 35 BauGB,

das eine unbestimmte Vielzahl von Bauvorhaben und Bauherrn betrifft. Konkrete Maßnahmen, egal ob konkret-individuell oder konkret-generell, sind Sache der Verwaltung, abstrakte Regelungen dagegen Sache der Legislative.

II. Differenzierungen nach Handlungsform und Tätigkeitsgebiet

Weiteren Aufschluss über die Verwaltung im materiellen Sinne erhält man durch Unterteilungen dieses Begriffes, die nach zahlreichen Kriterien möglich sind.

Eine Unterteilung orientiert sich an den Rechtswirkungen, die das Handeln der Verwaltung für die betroffenen Bürger hat, und differenziert im Wesentlichen zwischen Eingriffs- und Leistungsverwaltung.

Eine zweite Unterteilung orientiert sich an den Rechtsformen, derer die Verwaltung sich bedient: hoheitliches, schlicht-hoheitliches, verwaltungsprivatrechtliches oder fiskalisches Handeln.

Weitere Einteilungen richten sich nach der Verwaltungsorganisation. So wird unterschieden zwischen der Bundes-, der Landes- und der Kommunalverwaltung.

Eine für das Besondere Verwaltungsrecht wichtige Einteilung erfolgt nach dem Gegenstand, den Aufgaben und der Zwecksetzung der Verwaltung: So wird unterschieden zwischen Bauverwaltung, Finanzverwaltung, Sozialverwaltung, Wirtschaftsverwaltung, Schulverwaltung, usw.

Diese verschiedenen Einteilungen sind auf den ersten Blick unsystematisch. Zwischen den verschiedenen Arten der Einteilung besteht in der Tat kein sachlicher oder gar logischer Zusammenhang. Der Grund, weshalb ich sie Ihnen vorstelle, erschließt sich nicht aus ihrer Anhäufung, sondern von den

einzelnen Einteilungskriterien, die, jedes für sich, ein Schlüssel zu dem Gesamtphänomen "Verwaltung" sind.

1. Eingreifende und leistende Verwaltung

Eingriffsverwaltung liegt vor, wenn die Verwaltung einseitig-hoheitlich handelnd in die Rechtssphäre, in die Grundrechte des Bürgers eingreift, wenn sie also dem Bürger Verpflichtungen oder Belastungen auferlegt. Leistungsverwaltung liegt vor, wenn die Verwaltung dem Bürger Leistungen oder sonstige Vergünstigungen gewährt. Im ersten Fall tritt die Verwaltung dem Bürger befehlend gegenüber, im zweiten Fall helfend und fördernd. Die Unterscheidung hat rechtliche Bedeutung für den Gesetzesvorbehalt. Nur die Eingriffsverwaltung bedarf einer umfassenden gesetzlichen Ermächtigung, die Leistungsverwaltung dagegen nicht, zumindest nicht aus grundrechtlich-rechtsstaatlicher Sicht.

Die Unterscheidung von Eingriffs- und Leistungsverwaltung ist nicht trennscharf. Es ist möglich, dass die Leistungsverwaltung sich im Einzelfall des Instruments des Eingriffs bedient, z.B. wenn zu viel gezahlte Studienbeihilfen zurückgefordert werden oder wenn deren Gewährung von der Erfüllung bestimmter Bedingungen abhängig gemacht wird. Umgekehrt bedient die Eingriffsverwaltung sich zur Erfüllung ihrer Zwecke zwar in der Regel auch des Mittels des Eingriffs. Es ist aber auch möglich, dass sie Leistungen gewährt, z.B. die Polizei, die für Hinweise zur Ergreifung eines Täters eine Belohnung aussetzt. Überschneidungen zwischen den Begriffen Eingriffs- und Leistungsverwaltung können mithin daraus entstehen, dass beide Begriffe sowohl einen Zweck als auch ein Mittel des Verwaltungshandelns bezeichnen können.