

Hemmer / Wüst

VERWALTUNGSRECHT

Der Theorieband zu den „wichtigsten Fällen“

- Klausurtipps
- Beispiele
- Aufbauschemata
- Übersichten
- Formulierungshilfen
- Querverweise auf die wichtigsten Fälle



§ 1 Einführung

A) Die öffentlich-rechtliche Klausur im juristischen Studium

Dem öffentlichen Recht kommt große Bedeutung zu: Fast jeder Jurastudent muss i.R. seines Studiums sowohl öffentlich-rechtliche Scheine als auch die Zwischenprüfung bestehen und im Ersten Staatsexamen mindestens eine Klausur aus dem öffentlichen Recht bewältigen. Daneben wird das Öffentliche Recht auch als Nebenfach in anderen Studiengängen (etwa für Wirtschaftswissenschaftler oder Diplom-Geographen, für welche das vorliegende Skript durchaus auch eine sinnvolle Einstiegslektüre darstellt) gelehrt.

1

Gleichwohl haben viele (Jura-)Studenten eine regelrechte Abneigung gegen dieses Fach. Dies liegt wohl nicht nur daran, dass in vielen Bundesländern das Zivilrecht das Studium dominiert, die strafrechtlichen Fälle regelmäßig „unterhaltsamer“ gebildet werden können und „die Verwaltung“ entsprechend einem gängigen Vorurteil als langweilig und verstaubt befunden wird.

Vielmehr schreckt auch die gewaltige Stofffülle, die sich in teilweise unüberschaubaren Gesetzsammlungen widerspiegelt, manchen Studenten ab. Schließlich ist das Öffentliche Recht dasjenige Fach, in dem zum ersten Mal i.R.d. Jurastudiums vertiefte prozessuale Kenntnisse erforderlich sind.

2

Andererseits bringen genau diese Eigenschaften des Öffentlichen Rechts auch wieder gewisse Vorzüge mit sich: Wo es „viel Gesetz“ gibt (was zwar nicht im Verfassungs-, aber im Verwaltungsrecht der Fall ist), muss man sein Gedächtnis nicht mit unzähligen Einzelheiten belasten, sondern kann mit dem Gesetzestext arbeiten. Die häufige prozessuale Einkleidung von öffentlich-rechtlichen Klausuren hat den Vorteil, dass man sich zumeist an einem relativ leicht erlernbaren Schema „entlanghangeln“ kann, welches gerade für den ersten Einstieg in eine Klausur eine gewisse Sicherheit gibt.

B) Klärung wichtiger Grundbegriffe

Bevor die systematische Darstellung des Verfassungs- und des Verwaltungsrechts erfolgt, werden zunächst einige wenige wichtige Grundbegriffe geklärt, die den meisten Lesern bekannt sein sollten, deren Einordnung aber gerade bei Anfängern immer wieder auf Schwierigkeiten stößt.

3

I. Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht

Das Verfassungsrecht und das Verwaltungsrecht gehören jeweils zum Bereich des Öffentlichen Rechts; dieses regelt das Verhältnis des Staates zum Bürger bzw. der Staatsorgane untereinander, während das Privatrecht das Verhältnis der Bürger untereinander regelt.

4

Bsp. 1: Möchte der Bürger B von einer staatlichen Stelle die Genehmigung zum Bau eines Hauses, bestimmt sich die Erteilung der Genehmigung nach dem öffentlichen Recht (BauGB, LBOen).

Bsp. 2: Ist B der Meinung, der Videorecorder, den er im Kaufhaus K erworben hat, sei fehlerhaft, bestimmen sich seine Rechte ausschließlich nach dem Privatrecht (z.B. §§ 434 ff. BGB).

hemmer-Methode: Allein die Tatsache, dass auf einer Seite eine Behörde handelt, lässt aber noch keinen Rückschluss auf das Öffentliche Recht zu. Vielmehr ist das Privatrecht einschlägig, wenn der Staat dem Bürger nicht hoheitlich, sondern wie ein Privater gegenübertritt, wenn also z.B. die Behörde im Kaufhaus Bleistifte kauft (sog. fiskalische Hilfsgeschäfte der Verwaltung) oder bei rein erwerbswirtschaftlichen Tätigkeiten (z.B. städtische Brauerei).

Graphisch lässt sich also das Verhältnis der Rechtsgebiete wie folgt darstellen:

Grafik rein

Allerdings darf diese Abbildung nicht dahingehend missverstanden werden, dass Verwaltungs- und Verfassungsrecht wirklich gleichgeordnet sind.

5

Vielmehr besteht ein Vorrang des Verfassungsrechts, welches jedem anderen Recht übergeordnet ist.

hemmer-Methode: Das Verfassungsrecht steht also an der Spitze der Normenhierarchie, gefolgt von formellen Gesetzen, also solchen, die vom Parlament in einem förmlichen Verfahren erlassen worden sind, und den untergesetzlichen Rechtsvorschriften wie Satzungen und Verordnungen (bloß materielle Gesetze). Innerhalb dieser Normenhierarchie ist zudem noch der in Art. 31 GG angeordnete Vorrang des Bundesrechts vor dem Landesrecht zu berücksichtigen. Damit ergibt sich zusammengefasst folgende Rangfolge:

1. Bundesverfassungsrecht
2. formelle Bundesgesetze
3. Rechtsverordnungen des Bundes
4. Landesverfassungsrecht
5. formelle Landesgesetze
6. Satzungen und Verordnungen des Landesrechts

Das Grundgesetz als Verfassung regelt zum einen die Grundlagen der Staatsorganisation, also z.B. die Befugnisse der obersten Staatsorgane und ihr Verhältnis untereinander sowie die Staatszielbestimmungen.

6

Zum anderen werden die elementaren Grundzüge des Verhältnisses Bürger – Staat in seinem Grundrechtsteil in den Art. 1 bis 19 GG geregelt.

Eine genauere Konkretisierung dieses Verhältnisses findet im Verwaltungsrecht statt, welches sich aber immer an die Vorgaben des übergeordneten Verfassungsrechts halten muss.

D.h. das einfache Gesetzesrecht darf nicht gegen das Grundgesetz verstoßen und in Zweifelsfällen ist die Interpretation des einfachen Gesetzesrechts zu wählen, die mit der Verfassung übereinstimmt (verfassungskonforme Auslegung).

II. Formelles Recht und materielles Recht

Eine wichtige Unterscheidung, die in diesem Skript zum Öffentlichen Recht häufig eine Rolle spielen wird, ist die zwischen formellem und materiellem Recht bzw. zwischen formeller und

materieller Rechtmäßigkeit.

7

Vereinfacht ausgedrückt bestimmt das materielle Recht, wie die Rechtslage im Hinblick auf einen bestimmten Sachverhalt tatsächlich ist. Dagegen legt das formelle Recht fest, wie das entsprechende Recht verwirklicht werden kann bzw. wie über die Rechtslage entschieden werden muss.

Bsp.: Unter welchen Voraussetzungen jemand eine Baugenehmigung bekommen kann, oder aber wann ihm ein Gewerbe untersagt werden kann, regelt das materielle Recht.

Welches Verfahren bei der Erteilung der Genehmigung bzw. der Untersagung einzuhalten ist, also z.B. welche Anträge gestellt und welche Beteiligten angehört werden müssen, sind formell-rechtliche Fragen.

hemmer-Methode: Im Zivilrecht spielt dagegen die Einhaltung von Formen eine geringere Rolle, regelmäßig ist z.B. ein Vertragsschluss unter Privaten formfrei. Bei staatlichem Handeln muss dagegen zum einen geklärt sein, welches Organ handeln darf; zum anderen dient es der Rechtssicherheit und dem Schutz vor staatlicher Willkür, wenn Entscheidungen in einem formalisierten Verfahren getroffen werden.

Ein Akt staatlicher Gewalt ist dabei grds. nur dann rechtmäßig, wenn seine formellen und seine materiellen Voraussetzungen erfüllt sind.

8

Bsp. 1: Ein Gesetz darf (materiell) nicht gegen die Grundrechte verstoßen und muss (formell) in einem ordnungsgemäßen Gesetzgebungsverfahren erlassen worden sein.

Bsp. 2: Eine Gewerbeuntersagung muss sich auf die gesetzlich vorgesehenen Gründe (z.B. § 35 BauGB) stützen und in einem formell ordnungsgemäßen Verwaltungsverfahren (zuständige Behörde, Anhörungen, usw.) erlassen worden sein.

hemmer-Methode: Verwechseln Sie die Unterscheidung in formelle und materielle Rechtmäßigkeit nicht mit der oben schon einmal angesprochenen Differenzierung in formelle und materielle Gesetze. Formell sind alle die Gesetze, die vom Gesetzgeber im verfassungsrechtlich

vorgegebenen Verfahren erlassen worden sind. Maßgebend ist also die äußere Form. Materiell liegt hingegen dann ein Gesetz vor, wenn es seinem Inhalt nach abstrakt und generell die Beziehungen zwischen Staat und Bürger regelt. Das BauGB ist z.B. ein Gesetz im formellen und materiellen Sinn. Der Bebauungsplan, der nach § 10 BauGB als Satzung beschlossen wird, ist hingegen nur ein Gesetz im materiellen Sinn.

Verwaltungsrecht ist das Rechtsgebiet, das sich mit der Exekutive (Verwaltung) in Abgrenzung zur Judikative (Rechtsprechung) und Legislative (Gesetzgebung) beschäftigt.

9

Verwaltung bedeutet dabei im Wesentlichen den Vollzug der von der Legislative vorgegebenen Gesetze (**Gewaltenteilung**, siehe unten Rn. 187 ff.). Es handelt sich also um die Form des Staatshandelns, mit der es der Bürger „normalerweise“ am häufigsten zu tun hat.

Bsp.: Erteilung einer Baugenehmigung oder eines Führerscheins; Untersagung eines Gewerbes; Zulassung zu einer öffentlichen Einrichtung (z.B. Stadthalle) usw.

hemmer-Methode: Begrifflich ebenfalls dem Verwaltungsrecht zuzuordnen sind das Steuerrecht, das Sozialrecht und eigentlich auch das Strafrecht. Allerdings werden diese überwiegend als eigene Rechtsgebiete aufgefasst.

Im Gegensatz zum Zivilrecht und Strafrecht muss man sich im Verwaltungsrecht von Beginn an auch mit prozessualen Problemen auseinandersetzen. Typisch für eine verwaltungsrechtliche Klausur ist die Verknüpfung von Prozessrecht und materiellem Recht. Die Fallfrage lautet hier zumeist:

⇒ „Hat die eingelegte Klage Aussicht auf Erfolg?“

10

hemmer-Methode: Nur wer Probleme nicht nur lernt, sondern auch versteht, ist in der Lage, in einer Klausur auch unbekannte Probleme zu lösen. Mit diesem Verständnis macht Jura Spaß und wird nie zu einer stupiden und zudem erfolglosen Auswendiglernen. Fragen Sie sich deshalb immer nach dem „Warum?“. Warum ist es z.B. gerade im Verwaltungsrecht besonders wichtig, sich vor einem Gericht gegen staatliches Handeln wehren zu können?

Die Antwort auf diese Frage gibt zum einen Art. 19 IV GG, der dem Bürger zum Schutz gegen staatliche Eingriffe einen Rechtsweg garantiert (Rechtsstaatsprinzip, unten Rn. 423 ff.). Zum anderen ist es die Grundaussage des Gewaltenteilungsgrundsatzes (siehe unten Rn. 187),

dass Verwaltungshandeln von unabhängigen Gerichten auf seine Rechtmäßigkeit hin überprüft werden kann.

§ 2 Klagearten der VwGO¹

A) Klagearten

Das Verwaltungsprozessrecht baut im Wesentlichen auf das Zivilprozessrecht auf. Nach § 173 VwGO ist z.B. die ZPO immer dann entsprechend heranzuziehen, wenn sich in der VwGO zu einer Frage keine Regelungen finden.

11

hemmer-Methode: Fassen Sie das Verwaltungsprozessrecht deshalb von Beginn an als Chance auf. Sie haben hier die Möglichkeit, sich Grundlagen auch für das Zivilprozessrecht zu schaffen. Beide Rechtsgebiete werden bspw. gleichermaßen vom Dispositionsgrundsatz beherrscht, § 88 VwGO bzw. § 305 ZPO. Dieser beinhaltet, dass das Gericht nur soweit und solange tätig werden darf, wie von den Parteien eine Entscheidung begehrt wird.

Wie im Zivilprozessrecht gibt es auch im Verwaltungsprozessrecht drei verschiedene Grundklagearten. Maßgeblich für die Abgrenzung der Klagearten ist immer das Klagebegehren, also der Antrag des Klägers, an den das Gericht gebunden ist, § 88 VwGO.

12

I. Leistungsklagen

Mit dieser Klage verfolgt der Bürger das Ziel, die Behörde bzw. deren Rechtsträger durch das Gericht zur Vornahme einer bestimmten Handlung verurteilen zu lassen.

13

Besteht diese Handlung im Erlass eines Verwaltungsakts i.S.d. § 35 VwVfG (vgl. dazu unten Rn. 37 ff.), ist eine **Verpflichtungsklage** nach § 42 I Alt. 2 VwGO einschlägig.

¹ Ausführlich Hemmer/Wüst, Verwaltungsrecht I, Rn. 7 ff.