

Kompetenz. Wissen. Erfolg.



Allgemeines Verwaltungsrecht

- Die öffentliche Verwaltung
- Das Verwaltungshandeln
- Rechtsbehelfe gegen Verwaltungshandeln

Ersteller

Dr. Peter Lehmann,
Rechtsanwalt, Leitender Rechtsdirektor a. D.,
seit 1978 nebenberuflicher Mitarbeiter der Bayerischen Verwaltungsschule

Gegenreferent

Peter Kitzeder,
Verwaltungsdirektor
Hauptamtlicher Dozent der BVS
Fachreferent Kommunalrecht

Impressum

Rechtsstand:
1. Juli 2014

Herausgeber:
Bayerische Verwaltungsschule (BVS), Ridlerstraße 75, 80339 München,
Telefon 089/54057-0, info@bvs.de, www.bvs.de

Layout/Satz: FIBO Lichtsatz GmbH, Unterhaching

© 2014 BVS

Jede Art der Vervielfältigung ohne schriftliche Genehmigung der BVS außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist gemäß § 106 Urheberrechtsgesetz verboten und kann strafrechtlich verfolgt werden.

Bezugsquelle: Dieses Lehrbuch erscheint im Rahmen der Neuen Reihe der BVS.
Weitere Information zu den Schriften der BVS und ein Bestellformular finden Sie im Internet unter www.bvs.de/schriften

Vorbemerkung

Das „Allgemeine Verwaltungsrecht“, das Gegenstand dieses Lehrbuches ist, beschäftigt sich mit Grundfragen des Wesens der öffentlichen Verwaltung, ihres Tätigwerdens und ihres Verhältnisses zum Bürger. Dementsprechend werden sich die Erörterungen dieses Buches im Wesentlichen an folgenden Fragestellungen orientieren:

- Was ist das, die „öffentliche Verwaltung“?
- Was macht sie im Einzelnen?
- Wie hat sie sich dabei zu verhalten?
- Was kann der Bürger gegen ihr Tun unternehmen?

Sich mit dem allgemeinen Verwaltungsrecht zu beschäftigen bedeutet, sich mit Rechtsregeln befassen zu müssen. Ein Verwaltungsbediensteter soll bei der Beurteilung eines schwierigen Rechtsproblems einmal gesagt haben: „Greifen wir zum Äußersten, blicken wir ins Gesetz!“ In Wahrheit ist der Blick ins Gesetz aber gerade das nächstliegende Mittel, sich mit einer Rechtsmaterie zu beschäftigen. Das Gesetz ist das erste und beste Lehrbuch für denjenigen, der das allgemeine Verwaltungsrecht erlernen will. Das vorliegende Lehrbuch soll helfen, die einschlägigen rechtlichen Regelungen durchschaubar zu machen. Als methodische Grundregel für die Arbeit mit diesem Lehrbuch gilt daher:

Soweit im Rahmen dieses Lehrbuches Rechtsvorschriften zitiert werden, lesen Sie zunächst diese Bestimmungen aufmerksam durch!

Lassen Sie sich im Übrigen von den didaktischen und methodischen Angeboten dieses Buches leiten. Das Verständnis textlich dargestellter Inhalte wird durch eigenständige Auseinandersetzung mit diesen Inhalten vertieft und gefestigt. Dabei will Ihnen dieses Buch helfen.

Kontrollfragen am Ende sachlich zusammenhängender Erörterungen sollen es Ihnen ermöglichen, selbst zu prüfen, ob Sie den Lehrstoff erfasst haben. Die Antworten zu den Kontrollfragen befinden sich im Anhang.

Wie bereits in anderen Lehrbüchern der Neuen Reihe haben wir in diesen Band eine Orientierungshilfe in Form einer Klassifizierung (ABC) eingearbeitet. Dabei kennzeichnet die Klassifizierung ABC Inhalte, die überwiegend Basiswissen für Anfänger vermitteln. Es empfiehlt sich für den Einstieg also, sich mit diesen Inhalten vorab und vorrangig zu befassen. Passagen mit der Klassifizierung ABC bauen großteils auf diesem Basiswissen auf, sollten deshalb ebenso wie das mit ABC gekennzeichnete „Experten“-Wissen nicht bereits zum Einstieg Gegenstand intensiverer Betrachtung gemacht werden.

| | |
|---|-----------|
| Vorbemerkung | 4 |
| Inhalt | 5 |
| Abkürzungen | 11 |
| Schrifttumshinweise | 14 |
| 1 A B C Der Standort des allgemeinen Verwaltungsrechts | 15 |
| 2 A B C Das Wesen der öffentlichen Verwaltung | 18 |
| 2.1 A B C Der Begriff der öffentlichen Verwaltung | 18 |
| 2.2 A B C Die geschichtliche Entwicklung von Verwaltung und Verwaltungsrecht in Deutschland. | 19 |
| 2.2.1 A B C Die historische Entwicklung bis 1945 | 20 |
| 2.2.2 A B C Rechtsstaatliche Verwaltung nach dem Grundgesetz | 21 |
| 2.2.3 A B C Deutsches und europäisches Verwaltungsrecht | 22 |
| 2.3 A B C Die Arten der öffentlichen Verwaltung. | 22 |
| 2.3.1 A B C Die Unterscheidung nach dem Träger | 23 |
| 2.3.2 A B C Die Unterscheidung nach der Rechtsform des Handelns | 26 |
| 2.3.3 A B C Die Unterscheidung nach den Aufgaben. | 28 |
| 3 A B C Überblick über das Verwaltungshandeln | 30 |
| 3.1 A B C Formen des Verwaltungshandelns. | 31 |
| 3.2 A B C Rechtsgrundlagen des Verwaltungshandelns | 35 |
| 3.2.1 A B C Überblick über die Rechtsgrundlagen | 35 |
| 3.2.2 A B C Das Verwaltungsverfahrenswert. | 35 |
| 4 A B C Grundsätze des Verwaltungshandelns. | 37 |
| 4.1 A B C Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. | 38 |
| 4.1.1 A B C Der Vorrang des Gesetzes | 38 |
| 4.1.2 A B C Der Vorbehalt des Gesetzes | 38 |
| 4.2 A B C Pflichtgemäßes Ermessen | 39 |
| 4.2.1 A B C Das Wesen des Ermessens. | 40 |
| 4.2.2 A B C Die Ermessensausübung. | 41 |
| 4.3 A B C Willkürverbot | 44 |
| 4.3.1 A B C Die Rechtsanwendungsgleichheit | 44 |
| 4.3.2 A B C Die Selbstbindung der Verwaltung. | 45 |
| 4.3.3 A B C Die Sachgerechtigkeit | 46 |
| 4.4 A B C Bestimmtheit. | 46 |
| 4.5 A B C Treu und Glauben. | 46 |

| | | | |
|----------|--------------|--|-----------|
| 4.6 | A B C | Verhältnismäßigkeit | 47 |
| 4.7 | A B C | Wirtschaftlichkeit | 48 |
| 4.8 | A B C | Bürgergerechtes Verhalten | 49 |
| 5 | A B C | Das Verwaltungsverfahren | 51 |
| 5.1 | A B C | Der Begriff des Verwaltungsverfahrens | 51 |
| 5.2 | A B C | Handelnde im Verwaltungsverfahren | 52 |
| 5.2.1 | A B C | Die Behörde | 52 |
| 5.2.2 | A B C | Die Beteiligten | 53 |
| 5.3 | A B C | Grundsätze des Verwaltungsverfahrens | 56 |
| 5.3.1 | A B C | Der Beginn des Verwaltungsverfahrens | 56 |
| 5.3.2 | A B C | Die Form des Verwaltungsverfahrens | 56 |
| 5.3.3 | A B C | Die Amtssprache | 62 |
| 5.3.4 | A B C | Beratung und Auskunft | 62 |
| 5.3.5 | A B C | Die Sachverhaltsermittlung | 63 |
| 5.3.6 | A B C | Die Schutzrechte der Beteiligten | 64 |
| 5.4 | A B C | Fristen, Termine, Wiedereinsetzung | 66 |
| 5.4.1 | A B C | Fristen und Termine | 66 |
| 5.4.2 | A B C | Die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand | 67 |
| 5.5 | A B C | Amtliche Beglaubigung | 67 |
| 5.5.1 | A B C | Gemeinsame Grundsätze | 67 |
| 5.5.2 | A B C | Die amtliche Beglaubigung von Dokumenten | 68 |
| 5.5.3 | A B C | Die amtliche Beglaubigung von Unterschriften | 68 |
| 6 | A B C | Der Verwaltungsakt | 69 |
| 6.1 | A B C | Der Begriff des Verwaltungsakts | 69 |
| 6.1.1 | A B C | Die hoheitliche Maßnahme als Handlungstyp | 70 |
| 6.1.2 | A B C | Die Behörde als Handelnder | 71 |
| 6.1.3 | A B C | Das öffentliche Recht als Handlungsbereich | 72 |
| 6.1.4 | A B C | Die Einzelfallregelung als Handlungsinhalt | 73 |
| 6.1.5 | A B C | Die Außenwirkung als Zielrichtung | 77 |
| 6.2 | A B C | Formen des Verwaltungsakts | 80 |
| 6.2.1 | A B C | Entstehungsformen | 80 |
| 6.2.2 | A B C | Ausdrucksformen | 81 |
| 6.2.3 | A B C | Wirkungsformen | 83 |
| 6.3 | A B C | Der Inhalt des Verwaltungsakts | 85 |
| 6.3.1 | A B C | Der Kopf des Bescheids | 86 |
| 6.3.2 | A B C | Der Entscheidungssatz (Tenor) | 87 |

| | | | |
|----------|--------------|---|------------|
| 6.3.3 | A B C | Die Begründung | 96 |
| 6.3.4 | A B C | Die Rechtsbehelfsbelehrung | 98 |
| 6.3.5 | A B C | Die Unterschrift | 99 |
| 6.3.6 | A B C | Das Dienstsiegel | 100 |
| 6.4 | A B C | Die Bekanntgabe des Verwaltungsakts | 100 |
| 6.4.1 | A B C | Die einfache Bekanntgabe | 101 |
| 6.4.2 | A B C | Die öffentliche Bekanntgabe | 102 |
| 6.4.3 | A B C | Die förmliche Bekanntgabe (Zustellung) | 103 |
| 6.5 | A B C | Wirksamkeit und Bestandskraft von Verwaltungsakten. | 115 |
| 6.5.1 | A B C | Die Wirksamkeit von Verwaltungsakten. | 115 |
| 6.5.2 | A B C | Die Bestandskraft von Verwaltungsakten | 117 |
| 6.6 | A B C | Die Vollstreckung von Verwaltungsakten | 119 |
| 6.6.1 | A B C | Die allgemeinen Vollstreckungsvoraussetzungen | 119 |
| 6.6.2 | A B C | Die Vollstreckung von Geldforderungen | 121 |
| 6.6.3 | A B C | Die Vollstreckung einer Handlung, Duldung oder Unterlassung | 125 |
| 7 | A B C | Der rechtswidrige Verwaltungsakt | 130 |
| 7.1 | A B C | Die Abgrenzung zum Nichtakt. | 130 |
| 7.2 | A B C | Fehlerquellen bei Verwaltungsakten | 130 |
| 7.2.1 | A B C | Die Unterscheidung nach der Schwere des Fehlers | 131 |
| 7.2.2 | A B C | Die Unterscheidung nach dem Inhalt des Fehlers. | 131 |
| 7.3 | A B C | Fehlerfolgen bei Verwaltungsakten (Überblick) | 131 |
| 7.4 | A B C | Die Unbeachtlichkeit von Fehlern | 132 |
| 7.4.1 | A B C | Unzweckmäßige Verwaltungsakte. | 132 |
| 7.4.2 | A B C | Unrichtige Verwaltungsakte. | 133 |
| 7.4.3 | A B C | Unbeachtliche Verfahrens- und Formfehler | 134 |
| 7.5 | A B C | Die Beachtlichkeit von Fehlern | 135 |
| 7.5.1 | A B C | Die Nichtigkeit des Verwaltungsakts | 135 |
| 7.5.2 | A B C | Die Anfechtbarkeit des Verwaltungsakts | 139 |
| 8 | A B C | Die behördliche Aufhebung von Verwaltungsakten | 143 |
| 8.1 | A B C | Die Rücknahme rechtswidriger Verwaltungsakte | 144 |
| 8.1.1 | A B C | Die Generalregel | 145 |
| 8.1.2 | A B C | Die Rücknahme nicht begünstigender Verwaltungsakte | 145 |
| 8.1.3 | A B C | Die Rücknahme begünstigender Verwaltungsakte | 145 |
| 8.2 | A B C | Der Widerruf rechtmäßiger Verwaltungsakte | 148 |
| 8.2.1 | A B C | Der Widerruf nicht begünstigender Verwaltungsakte | 148 |
| 8.2.2 | A B C | Der Widerruf begünstigender Verwaltungsakte. | 149 |

| | | | |
|-----------|--------------|--|------------|
| 9 | A B C | Der öffentlich-rechtliche Vertrag | 151 |
| 9.1 | A B C | Der Begriff des öffentlich-rechtlichen Vertrags | 151 |
| 9.2 | A B C | Die Arten öffentlich-rechtlicher Vertragsbeziehungen | 152 |
| 9.2.1 | A B C | Vertragsfreiheit und Rechtsstaatsprinzip | 152 |
| 9.2.2 | A B C | Die öffentlich-rechtlichen Vertragstypen | 153 |
| 9.3 | A B C | Der Abschluss des öffentlich-rechtlichen Vertrags | 155 |
| 9.4 | A B C | Fehlerhafte öffentlich-rechtliche Verträge | 155 |
| 9.5 | A B C | Anpassung und Kündigung öffentlich-rechtlicher Verträge | 156 |
| 9.6 | A B C | Die Durchsetzung öffentlich-rechtlicher Vertragspflichten. | 158 |
| 10 | A B C | Das System der Rechtsbehelfe gegen Verwaltungshandeln | 159 |
| 10.1 | A B C | Überblick über die Arten von Rechtsbehelfen | 159 |
| 10.2 | A B C | Zulässigkeit und Begründetheit von Rechtsbehelfen | 160 |
| 11 | A B C | Formlose Rechtsbehelfe | 163 |
| 11.1 | A B C | Gemeinsame Merkmale | 163 |
| 11.2 | A B C | Die Gegenvorstellung | 164 |
| 11.3 | A B C | Die Aufsichtsbeschwerde | 164 |
| 11.4 | A B C | Die Dienstaufsichtsbeschwerde | 165 |
| 12 | A B C | Das Widerspruchsverfahren | 168 |
| 12.1 | A B C | Die Doppelnatur des Widerspruchsverfahrens | 168 |
| 12.2 | A B C | Die Zulässigkeit des Widerspruchs | 169 |
| 12.2.1 | A B C | Der Verwaltungsrechtsweg | 169 |
| 12.2.2 | A B C | Die Statthaftigkeit des Widerspruchs | 172 |
| 12.2.3 | A B C | Die Beteiligungs- und Handlungsfähigkeit. | 177 |
| 12.2.4 | A B C | Die ordnungsgemäße Widerspruchserhebung | 177 |
| 12.2.5 | A B C | Die Widerspruchsfrist | 178 |
| 12.2.6 | A B C | Die Widerspruchsbefugnis | 179 |
| 12.3 | A B C | Die Begründetheit des Widerspruchs | 180 |
| 12.3.1 | A B C | Der Umfang der Begründetheitsprüfung. | 180 |
| 12.3.2 | A B C | Die Fälle der Begründetheit. | 181 |
| 12.4 | A B C | Die Prüfung der Erfolgsaussichten eines Widerspruchs | 182 |
| 12.5 | A B C | Der Ablauf des Widerspruchsverfahrens. | 184 |
| 12.5.1 | A B C | Das Abhilfeverfahren | 184 |
| 12.5.2 | A B C | Der Widerspruchsbescheid | 186 |

| | | | |
|-----------|--------------|---|------------|
| 12.6 | A B C | Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs. | 192 |
| 12.6.1 | A B C | Die aufschiebende Wirkung als Grundsatz | 192 |
| 12.6.2 | A B C | Ausnahmen vom Grundsatz der aufschiebenden Wirkung | 193 |
| 13 | A B C | Der verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz | 196 |
| 13.1 | A B C | Der Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit | 198 |
| 13.2 | A B C | Die verwaltungsgerichtlichen Verfahrensgrundsätze | 200 |
| 13.2.1 | A B C | Der Grundsatz des generellen Rechtsschutzes. | 200 |
| 13.2.2 | A B C | Der Grundsatz der Öffentlichkeit. | 200 |
| 13.2.3 | A B C | Der Untersuchungsgrundsatz | 200 |
| 13.2.4 | A B C | Der Grundsatz der Mündlichkeit | 201 |
| 13.2.5 | A B C | Der Verfügungsgrundsatz | 201 |
| 13.2.6 | A B C | Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs | 201 |
| 13.2.7 | A B C | Der Grundsatz der freien richterlichen Beweiswürdigung. | 202 |
| 13.3 | A B C | Die allgemeinen Prozessvoraussetzungen | 202 |
| 14 | A B C | Die verwaltungsgerichtlichen Klagearten | 206 |
| 14.1 | A B C | Die Gestaltungsklagen | 207 |
| 14.1.1 | A B C | Die Anfechtungsklage | 207 |
| 14.1.2 | A B C | Die allgemeinen Gestaltungsklagen | 210 |
| 14.2 | A B C | Die Leistungsklagen | 210 |
| 14.2.1 | A B C | Die Verpflichtungsklage | 210 |
| 14.2.2 | A B C | Die allgemeine Leistungsklage | 213 |
| 14.3 | A B C | Die Feststellungsklagen | 214 |
| 14.3.1 | A B C | Die Klage auf Feststellung eines Rechtsverhältnisses | 214 |
| 14.3.2 | A B C | Die Nichtigkeitsfeststellungsklage. | 215 |
| 14.3.3 | A B C | Die Fortsetzungsfeststellungsklage. | 216 |
| 15 | A B C | Der vorläufige verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz | 217 |
| 15.1 | A B C | Die (Wieder-)Herstellung der aufschiebenden Wirkung. | 217 |
| 15.2 | A B C | Die einstweilige Anordnung | 220 |
| 16 | A B C | Die abstrakte verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle. | 223 |
| 16.1 | A B C | Die Prüfungsgegenstände der Normenkontrolle. | 223 |
| 16.2 | A B C | Der Prüfungsmaßstab der Normenkontrolle | 223 |
| 16.3 | A B C | Das Normenkontrollverfahren | 224 |

| | | |
|---|---|-----|
| 17 | A B C Der verwaltungsgerichtliche Instanzenzug (Überblick) | 226 |
| 17.1 | A B C Die Berufung | 226 |
| 17.2 | A B C Die Revision. | 227 |
| 17.3 | A B C Die Beschwerde | 229 |
| Anhang | | 231 |
| 1 | Beglaubigungsvermerk für die amtliche Beglaubigung einer Abschrift oder Ablichtung. | 231 |
| 2 | Beglaubigungsvermerk für die amtliche Beglaubigung von Unterschriften und Handzeichen | 231 |
| 3 | Bescheid. | 232 |
| 4 | Zustellungsurkunde | 236 |
| 5 | Zustellungsnachweis bei Einschreiben mit Rückschein. | 239 |
| 6 | Empfangsbekanntnis für Zustellungen gemäß Art. 5 VwZVG | 240 |
| 7 | Öffentlich-rechtlicher Vertrag | 242 |
| 8 | Widerspruchsschreiben | 244 |
| 9 | Niederschrift einer Widerspruchseinlegung | 245 |
| 10 | Widerspruchsbescheid. | 246 |
| 11 | Klage zum Verwaltungsgericht | 250 |
| 12 | Urteil des Verwaltungsgerichts. | 251 |
| 13 | Tipps zum Aufbau eines erstinstanzlichen Bescheids | 257 |
| 14 | Tipps zum Aufbau eines Widerspruchsbescheids | 266 |
| Antworten zu den Kontrollfragen | | 276 |
| Übungsaufgabe mit Lösungshinweisen | | 292 |
| Stichwortverzeichnis | | 298 |

Abkürzungen

| | |
|-------------|---|
| Abs. | Absatz |
| AEG | Allgemeines Eisenbahngesetz |
| AGFGO | Gesetz zur Ausführung der Finanzgerichtsordnung |
| AGO | Allgemeine Geschäftsordnung |
| AGVersammIG | Gesetz zur Ausführung des Versammlungsgesetzes |
| AGVwGO | Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung |
| AllMBI | Allgemeines Ministerialamtsblatt |
| Alt. | Alternative |
| AO | Abgabenordnung |
| ArbGG | Arbeitsgerichtsgesetz |
| Art. | Artikel |
| AtomG | Atomgesetz |
| AufenthG | Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz) |
| BAT | Bundesangestelltentarifvertrag |
| BauGB | Baugesetzbuch |
| BayAbfG | Bayerisches Abfallwirtschaftsgesetz |
| BayBG | Bayerisches Beamten-gesetz |
| BayBO | Bayerische Bauordnung |
| BayDG | Bayerisches Disziplinar-gesetz |
| BayEAG | Gesetz über die Zuständigkeit für die Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners im Freistaat Bayern |
| BayEG | Bayerisches Gesetz über die entschädigungspflichtige Enteignung |
| BayHO | Bayerische Haushaltsordnung |
| BayImSchG | Bayerisches Immissionsschutz-gesetz |
| BayNatSchG | Bayerisches Naturschutz-gesetz |
| BayRiG | Bayerisches Richter-gesetz |
| BayStG | Bayerisches Stiftung-gesetz |
| BayStrWG | Bayerisches Straßen- und Wege-gesetz |
| BayUIG | Bayerisches Umweltinfor-mations-gesetz |
| BayVBI | Bayerische Verwaltungs-blätter |
| BayVGH | Bayerischer Verwaltungs-gerichtshof |
| BayVwVfG | Bayerisches Verwaltun-gsverfahrensgesetz |
| BayWaldG | Waldgesetz für Bayern |
| BeamtStG | Beamtenstatus-gesetz |
| BEG | Bundesentschädigung-gesetz |
| BegIV | Beglaubigungs-verordnung |
| BErzGG | Bundeserziehungsgeld-gesetz |
| Bes.Gr. | Besoldungsgruppe |
| bestr. | bestritten |
| BezO | Bezirksordnung für den Freistaat Bayern |
| BGB | Bürgerliches Gesetzbuch |
| BImSchG | Bundes-Immissionsschutz-gesetz |

| | |
|---------|--|
| BKGG | Bundeskindergeldgesetz |
| BRRG | Beamtenrechtsrahmengesetz |
| BRüG | Bundesrückerstattungsgesetz |
| BV | Verfassung des Freistaates Bayern |
| BVerfGE | Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts |
| BVerfGG | Gesetz über das Bundesverfassungsgericht |
| BVerwG | Bundesverwaltungsgericht |
| BVG | Bundesversorgungsgesetz |
| DÖV | Die öffentliche Verwaltung |
| DSchG | Denkmalschutzgesetz |
| DVBl | Deutsches Verwaltungsblatt |
| DVVwZVG | Verordnung zur Durchführung des Bayerischen Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetzes |
| EGovG | E-Government-Gesetz |
| EnWG | Energiewirtschaftsgesetz |
| FeV | Fahrerlaubnisverordnung |
| FGO | Finanzgerichtsordnung |
| Fl.Nr. | Flurnummer |
| FStrG | Bundesfernstraßengesetz |
| FTG | Feiertagsgesetz |
| GastG | Gaststättengesetz |
| GastV | Gaststättenverordnung |
| Gem. | Gemarkung |
| GemBek | Gemeinsame Bekanntmachung |
| GewO | Gewerbeordnung |
| GG | Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland |
| GKG | Gerichtskostengesetz |
| GmbH | Gesellschaft mit beschränkter Haftung |
| GO | Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern |
| GVBl | Bayerisches Gesetz- und Ordnungsblatt |
| GVG | Gerichtsverfassungsgesetz |
| I. A. | Im Auftrag |
| IFG | Informationsfreiheitsgesetz |
| IMBek | Bekanntmachung des Bayer. Staatsministeriums des Innern |
| I. V. | In Vertretung |
| KAG | Kommunalabgabengesetz |
| KG | Kostengesetz |
| KommZG | Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit |
| LABV | Verordnung über die Landesrechtsanwaltschaft Bayern |
| LAG | Lastenausgleichsgesetz |
| lat. | lateinisch |
| LKrO | Landkreisordnung für den Freistaat Bayern |
| LStVG | Landesstraß- und Ordnungsgesetz |
| MABl | Ministerialamtsblatt der bayerischen inneren Verwaltung (bis 31.12.1987) |

| | |
|-----------|---|
| NJW | Neue Juristische Wochenschrift |
| NVwZ | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht |
| OVG | Oberverwaltungsgericht |
| OWiG | Gesetz über Ordnungswidrigkeiten |
| PAG | Polizeiaufgabengesetz |
| POG | Polizeiorganisationsgesetz |
| PassG | Gesetz über das Passwesen |
| PBefG | Personenbeförderungsgesetz |
| Rdnr. | Randnummer |
| SchKfrG | Gesetz über die Kostenfreiheit des Schulwegs |
| SGB AT | Sozialgesetzbuch, Allgemeiner Teil |
| SGB II | Sozialgesetzbuch, Zweites Buch, Grundsicherung für Arbeitsuchende |
| SGB III | Sozialgesetzbuch, Drittes Buch, Arbeitsförderung |
| SGB IV | Sozialgesetzbuch, Viertes Buch, Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung |
| SGB V | Sozialgesetzbuch, Fünftes Buch, Gesetzliche Krankenversicherung |
| SGB VI | Sozialgesetzbuch, Sechstes Buch, Gesetzliche Rentenversicherung |
| SGB VII | Sozialgesetzbuch, Siebtes Buch, Gesetzliche Unfallversicherung |
| SGB X | Sozialgesetzbuch, Zehntes Buch, Sozialversicherungsverfahren und Sozialdatenschutz |
| SGB XI | Sozialgesetzbuch, Elftes Buch, Soziale Pflegeversicherung |
| SGB XII | Sozialgesetzbuch, Zwölftes Buch, Sozialhilfe |
| SGG | Sozialgerichtsgesetz |
| StAG | Staatsangehörigkeitsgesetz |
| StAnz | Bayerischer Staatsanzeiger |
| StGB | Strafgesetzbuch |
| StPO | Strafprozessordnung |
| StVG | Straßenverkehrsgesetz |
| StVO | Straßenverkehrsordnung |
| TKG | Telekommunikationsgesetz |
| UmwRG | Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz |
| UVPG | Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung |
| VersammlG | Versammlungsgesetz |
| VfGHG | Gesetz über den Verfassungsgerichtshof |
| VGG | Verwaltungsgerichtsgesetz (aufgehoben durch Inkrafttreten der VwGO zum 01.04.1960) |
| VSV | Vorschriftensammlung für die Verwaltung in Bayern |
| VwGO | Verwaltungsgerichtsordnung |
| VwVfG | Verwaltungsverfahrensgesetz |
| VwVG | Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz |
| VwZG | Verwaltungszustellungsgesetz |
| VwZVG | Bayerisches Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz |
| WaStrG | Bundeswasserstraßengesetz |
| WRV | Weimarer Reichsverfassung |

Schrifttumshinweise

1. Lehrbücher und Kommentare

Engelhardt/App/Schlatmann, Verwaltungsvollstreckungsgesetz, Verwaltungszustellungsgesetz, Beck-Verlag, 10. Aufl. 2014

Eyermann, Verwaltungsgerichtsordnung, Beck-Verlag, 14. Aufl. 2014

Giehl, Verwaltungsverfahrensrecht in Bayern, Verlag Rehm, Loseblatt, Stand Juni 2012

Höfer/Kitzeder/Müller/Straßberger, Die Kunst, Fälle zu lösen, Band 1, Herbst Verlag München, 3. Aufl. 2000

Höfer/Lehmann, Begriffe im Recht – recht begriffen, Band 1, Herbst Verlag München, 3. Aufl. 1995

Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, Beck-Verlag, 20. Aufl. 2014

Kopp/Ramsauer, Verwaltungsverfahrensgesetz, Beck-Verlag, 15. Aufl. 2014

Kugele/Thum/Tegethoff, Verwaltungsrecht in Bayern, Carl Link Verlag, Loseblatt, Stand 2014

Linhart, Fristen und Termine im Verwaltungsrecht, Verlag Jehle, 4. Aufl. 2007

Linhart, Schreiben, Bescheide und Vorschriften in der Verwaltung, Verlag Jehle, Loseblatt, Stand 2013

Linhart, Der Bescheid, Verlag Jehle, 4. Aufl. 2014

Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, Beck-Verlag, 18. Aufl. 2011

Meyer-Ladewig/Keller/Leitherer, Sozialgerichtsgesetz, Beck-Verlag, 11. Aufl. 2014

Meder/Brechlmann, Bayerische Verfassung, Boorberg-Verlag, 5. Aufl. 2014

Müller-Grune, Abschaffung des Widerspruchsverfahrens, Boorberg-Verlag, 2007

Obermayer/Funtze-Kaiser, Verwaltungsverfahrensgesetz, Verlag Luchterhand, 4. Aufl. 2013

Redeker/von Oertzen, Verwaltungsgerichtsordnung, Kohlhammer-Verlag, 16. Aufl. 2014

Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, Beck-Verlag, 8. Aufl. 2014

2. Fachzeitschriften

(apf/APF) Ausbildung, Prüfung, Fortbildung, Boorberg-Verlag

BayVBI, Bayerische Verwaltungsblätter, Boorberg-Verlag

DÖV, Die öffentliche Verwaltung, Kohlhammer-Verlag

DVBI, Deutsches Verwaltungsblatt, Heymanns-Verlag

NVwZ, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Beck-Verlag

2 **ABC** Das Wesen der öffentlichen Verwaltung

2.1 **ABC** Der Begriff der öffentlichen Verwaltung

Öffentliche Verwaltung

Der Begriff „Verwaltung“ erscheint auf den ersten Blick als allgemein geläufig; gleichwohl bereitet seine Definition Probleme.

Nehmen Sie sich 3 Minuten Zeit und versuchen Sie, auf einem Konzeptpapier die Definition des Begriffs der „öffentlichen Verwaltung“ zu entwickeln!

Der Versuch, eine kurze und prägnante Definition des Begriffs der öffentlichen Verwaltung aufzustellen, ist auch in der verwaltungsrechtlichen Literatur im Wesentlichen gescheitert. Die Gründe hierfür sind vielgestaltig:

- Die öffentliche Verwaltung ist von privaten Organisationsformen abzugrenzen, die ebenfalls „etwas verwalten“;

Beispiele

Hausverwaltung eines Wohnblocks; Verwaltung einer Versicherungs-AG

- die öffentliche Verwaltung ist mit einer Vielzahl von Aufgaben unterschiedlichster Art betraut;

Beispiele

Erlass von Steuerbescheiden; Betrieb eines Nahverkehrsunternehmens; Erteilung von Führerscheinen; Aufstellung eines Bebauungsplans

- die öffentliche Verwaltung besteht aus einer Vielzahl von Verwaltungsträgern mit unterschiedlicher Organisation, Funktion und Kompetenz;

Beispiele

Bundesinnenministerium, Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI), Gemeinden, Ämter für Digitalisierung, Breitband und Vermessung, Polizeiinspektionen, Zweckverbände

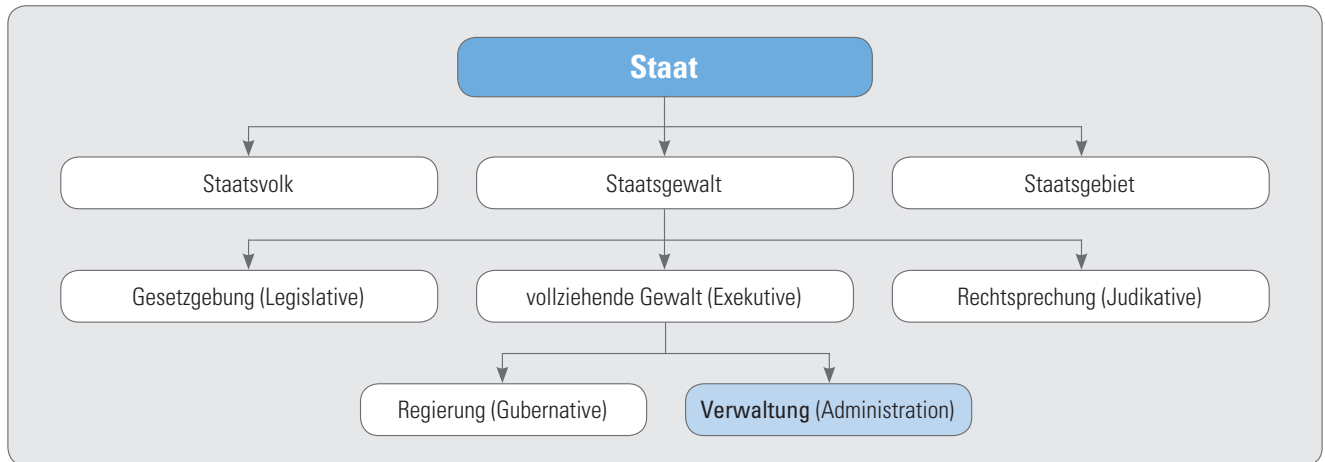
- die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung sind keineswegs starr und unveränderlich, sondern entsprechend den politischen, sozialen, wirtschaftlichen oder technischen Gegebenheiten einem steten Wandel unterworfen.

Beispiele

Vor 100 Jahren war es noch keine Aufgabe der Verwaltung, Anlagengenehmigungen für Kernkraftwerke zu erteilen oder Kindergeld zu gewähren; demgegenüber gehört es heute nicht mehr zu den gemeindlichen Aufgaben, einen Nachtwächterdienst zu organisieren.

Da eine zufriedenstellende, positive Definition des Begriffs der öffentlichen Verwaltung nicht gefunden werden kann, soll versucht werden, den **Begriff negativ zu bestimmen**. Die öffentliche Verwaltung ist damit von anderen staatlichen bzw. hoheitlichen Funktionen abzugrenzen.

Der Standort der Verwaltung innerhalb des Staates und seiner Funktionen lässt sich wie folgt darstellen:



Erläuterungen zum obigen Schema:

Vom Vorliegen eines Staates ist nur auszugehen, wenn die drei staatsbildenden Faktoren (**Staatsvolk**, **Staatsgebiet** und **Staatsgewalt**) zusammentreffen. Wie in fast allen modernen Staaten liegt auch nach der Staatsordnung des Grundgesetzes aus Gründen der gegenseitigen Kontrolle und Gewalthemmung die Staatsgewalt nicht in der Hand einer einzigen Stelle. Nach dem Prinzip der **Gewaltenteilung** (Art. 20 Abs. 2 GG) wird die Staatsgewalt von gesonderten Organen der **Gesetzgebung**, der **vollziehenden Gewalt** und der **Rechtsprechung** ausgeübt. Die vollziehende Gewalt unterteilt sich ihrerseits in die staatslenkende Funktion der **Regierung** und die überwiegend mit Aufgaben des Gesetzesvollzugs beauftragte **Verwaltung**.

Ausgehend hiervon lässt sich der Begriff der öffentlichen Verwaltung negativ (d. h. abgrenzend) wie folgt definieren:

Negativdefinition

Die öffentliche Verwaltung ist – abgesehen von der Regierungstätigkeit – die Tätigkeit des Staates oder eines sonstigen Trägers öffentlicher Gewalt außerhalb von Gesetzgebung und Rechtsprechung.

Merke

2.2

A B C Die geschichtliche Entwicklung von Verwaltung und Verwaltungsrecht in Deutschland

Verwaltungsrecht sind die rechtlichen Regeln, die für die Tätigkeit der Verwaltung gelten. Verwaltung und Verwaltungsrecht stehen damit in einer Wechselbeziehung: Einerseits wird nach heutiger Auffassung die Verwaltung durch das Verwaltungsrecht gebunden, andererseits hängen Existenz und Inhalt des Verwaltungsrechts davon ab, welche Stellung und welche Aufgaben die Verwaltung gemäß der Verfassung eines Staates besitzt. Das Verwaltungsrecht ist damit letztlich ein Ausdruck der politischen, wirtschaftlichen, sozialen, technischen und kulturellen Verhältnisse eines Staates, es ist ein rechtliches Spiegelbild seiner Zeit.

Geschichtliche Entwicklung

2.2.1

A B C Die historische Entwicklung bis 1945

Sippen- und Stammesgemeinschaften

Den **Sippen- und Stammesgemeinschaften** der Frühzeit kommt in verwaltungsrechtlicher Hinsicht keinerlei Bedeutung zu, denn sie besaßen noch **keinen staatlichen Charakter**. Ihre gemeinsamen Angelegenheiten waren auf die Sicherung nach außen und die Erhaltung des inneren Friedens beschränkt.

Auch das **mittelalterliche Reich** und seine Herrschaftsgebiete waren keine Staaten im heutigen Sinne, denn sie bezogen sich noch nicht als Gebietskörperschaften auf ein Territorium, sondern existierten auf der Grundlage **persönlicher Bindungen** zwischen einem Herrscher und den Beherrschten. Im Gefolge des Herrschers agierten daher auch nur persönliche Vertrauensleute und noch keine „Staatsdiener“. Allenfalls bei der Organisation städtischen Zusammenlebens waren Verwaltungsstrukturen in Ansätzen erkennbar.

Landesherrschaft

Erst seit dem 13. Jahrhundert gelang es den Fürsten allmählich, eine **Landesherrschaft** aufzubauen, deren Grundlage nicht mehr persönliche Bindungen, sondern der Bezug zu einem Territorium war. Damit wurden persönliche Berater des Fürsten immer mehr zu **institutionalisierten Behörden**. Zwar galt die allgemeine Rechtsordnung auch für die Verwaltung, ein eigentliches Verwaltungsrecht war aber noch ebenso unbekannt wie die Unterscheidung von privatem und öffentlichem Recht.

Hierarchische Verwaltungsstrukturen

Mit dem Erstarren der Territorialstaaten entwickelte sich die **Souveränität** der Landesfürsten, das heißt ihre umfassende Zuständigkeit und Hoheitsgewalt, alle Regelungen zu treffen, die sie im Interesse des Staates für geboten hielten. Für die Verwaltung bedeutete dies die allmähliche Entwicklung **hierarchischer Verwaltungsstrukturen** mit Ministerien, Mittel- und Unterbehörden. In diesen Behörden war zunehmend ein sachkundiges und vom Monarchen persönlich unabhängiges **Berufsbeamten** tätig.

Der Souveränität des Monarchen entsprach auf dem Bereich der Verwaltung die Formel von der „**Polizeigewalt**“. Diese erstreckte sich auf alle (auch private) Lebensbereiche der Untertanen und degradierte sie häufig zu bloßen Objekten staatlicher Verfahrensweisen. Unter Berufung auf „Notwendigkeiten“ oder das „öffentliche Wohl“ konnte der absolute Monarch sowohl in alle laufenden Verfahren eingreifen als auch selbst freischöpferisch der Verwaltung Rechtsnormen vorgeben oder diese verändern. Eine organisatorische Trennung von Verwaltung und Justiz war ebenso unbekannt.

Fiskustheorie

Dementsprechend fehlte auch ein effektiver **Rechtsschutz** gegen Akte der Hoheitsgewalt, insbesondere gegen Eingriffe des Landesherrn persönlich. Allerdings entstand in dieser Zeit aber die sogenannte „**Fiskustheorie**“, die den Fiskus als einen neben dem Hoheitsträger stehenden Privatrechtsträger zur Wahrnehmung staatlicher Vermögensangelegenheiten verstand. Nach der Fiskustheorie musste der Untertan hoheitliche Eingriffe in seine wohlverwahrten Rechte zwar hinnehmen, konnte dafür aber vom Fiskus Entschädigung verlangen.

Konstitutionelle Bewegung

Die rechtlich unbeschränkte und oft willkürliche Beherrschung der Untertanen durch den Monarchen führte zu der vom Bürgertum getragenen **konstitutionellen Bewegung**. Diese fand in Europa zunächst zum Ende des 18. Jahrhunderts in der französischen Revolution ihren Ausdruck; in der Mitte des 19. Jahrhunderts wurde auch Deutschland davon erfasst. Ziel der konstitutionellen Bewegung war die Beschränkung der Machtfülle des Monarchen. Staatsrechtliche Mittel waren insbesondere

- die Bindung der Staatsgewalt an eine **Verfassung**,
- die **Dreiteilung der Staatsgewalt** in Gesetzgebung, ausführende Gewalt und Rechtsprechung,

- die Gewährung von **Rechtsgleichheit** und die Anerkennung von **Grundrechten** für alle Bürger sowie
- die **Beteiligung des Volkes** an der Rechtsetzung durch Parlamente.

Für die Verwaltung bedeutete dies die Bindung an den Grundsatz der **Gesetzmäßigkeit der Verwaltung**. Danach benötigt die Verwaltung für jeden Eingriff in die Rechte eines Bürgers eine gesetzliche Ermächtigung; ferner dürfen die parlamentarisch legitimierten Gesetze von der Verwaltung weder aufgehoben noch verändert oder durchbrochen werden (*vergl. unten Nummer 4.1*).

Gesetzmäßigkeit der Verwaltung

Diese Gedanken führten schließlich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zum allmählichen Aufbau einer **Verwaltungsgerichtsbarkeit**. Diese war zwar anfangs nur teilweise unabhängig und ihrer Kontrolle unterlagen nach dem „Enumerationsprinzip“ nur die ihr ausdrücklich zur Kontrolle zugewiesenen Verwaltungsentscheidungen. Entscheidend war aber, dass damit im Sinne der Gewaltenteilung der Grundstein für eine „externe“ Kontrolle der vollziehenden Gewalt durch die Rechtsprechung gelegt war.

Die Entwicklung der Industriegesellschaft und die sozialen Notlagen zu Beginn des 20. Jahrhunderts haben der Verwaltung neue Aufgaben gestellt: So wurde aus der Verwaltung vom bloßen Ordnungsgaranten zunehmend auch ein **Leistungsträger** in der **Daseinsvorsorge** und der **sozialen Gestaltung** der Lebensbedingungen. Zwangsläufig verbunden war damit eine erhebliche Zunahme des Verwaltungsapparats, insbesondere in der Finanz-, Arbeits- und Sozialverwaltung.

Die Verwaltung im totalitären „Führer“-Staat des Dritten Reiches bedeutete auch in verwaltungsrechtlicher Hinsicht einen Rückschritt hinter die bereits erworbenen demokratischen und liberalen Prinzipien. Die Verwaltung pervertierte zum Vollzugsapparat des gesellschaftlichen Willens einer Partei. Die nach dem „Führerprinzip“ monokratisch organisierte Verwaltung war an keine grundsätzlichen Schranken mehr gebunden; die gerichtliche Nachprüfbarkeit des Verwaltungshandelns wurde in Kernbereichen beschnitten.

2.2.2

A B C Rechtsstaatliche Verwaltung nach dem Grundgesetz

Nach dem Ende des Dritten Reiches ging infolge der Teilung Deutschlands auch die Entwicklung von Verwaltung und Verwaltungsrecht getrennte Wege. In der Bundesrepublik Deutschland galt es, das staatliche Gefüge nach demokratischen, sozialen und rechtsstaatlichen Grundsätzen neu zu ordnen. Das Grundgesetz konnte dabei durchaus an Erfahrungen aus der Zeit vor der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft anknüpfen, hat diese aber weitergeführt und verfeinert, um Fehlentwicklungen bereinigt und rechtsstaatliche Prinzipien im Bestand verfassungsrechtlich abgesichert. Die wesentlichen Grundsätze des Rechtsstaates sind heute insbesondere:

Rechtsstaatliche Prinzipien

- die Gewährleistung von Grundrechten,
- die Gewaltenteilung,
- die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze,
- die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und
- der gerichtliche Rechtsschutz gegen Rechtsverletzungen durch die öffentliche Gewalt durch unabhängige Richter.

Demgemäß sind der Grundsatz der **Gesetzmäßigkeit der Verwaltung** (Art. 20 Abs. 3 GG) und die **Garantie gerichtlichen Rechtsschutzes** (Art. 19 Abs. 4 GG) heute die Eckpfeiler der rechtsstaatlichen Verwaltung in Deutschland. Dabei garantiert die **verwaltungsgewärtliche Generalklausel** (§ 40 VwGO) einen umfassenden Rechtsschutz

Rechtsweggarantie

der Verwaltungsgerichte gegen hoheitliche Eingriffe der Verwaltung (soweit nicht ausnahmsweise andere gerichtliche Zuständigkeiten gegeben sind, vgl. unten Nummer 13.2.1).

Hieraus lässt sich die doppelte Funktion des Verwaltungsrechts im Rechtsstaat erschließen: Zum einen garantiert das Verwaltungsrecht einen einheitlichen **Verwaltungsvollzug nach verfassungsmäßigen Prinzipien**; zum anderen ist es **Beurteilungsmaßstab** für die gerichtliche Kontrolle des Verwaltungshandelns.

2.2.3

A B C Deutsches und europäisches Verwaltungsrecht

Der europäische Einigungsprozess gewinnt zunehmend an Bedeutung für die deutsche Rechtsordnung. EU-Recht besteht in großem Umfang aus verwaltungsrechtlichen Regeln, insbesondere aus Normsetzungen auf dem Bereich des besonderen Verwaltungsrechts. Genannt seien hier beispielsweise das Zoll- und Außenhandelsrecht, das Agrarrecht oder das Umweltrecht.

Vollzug des Gemeinschaftsrechts

Dabei vollzieht die Gemeinschaft in der Regel die von ihr gesetzten Rechtsnormen nicht selbst, diese werden vielmehr zumeist von den jeweiligen nationalen Behörden der Mitgliedstaaten vollzogen. Das gilt nicht nur für EU-Richtlinien (die vom deutschen Gesetzgeber in deutsches Recht umgesetzt werden), sondern auch für die in Deutschland unmittelbar geltenden EU-Verordnungen.

Daraus folgt, dass das Gemeinschaftsrecht sämtliche mitgliedstaatlichen Verwaltungsträger bindet, in Deutschland also sowohl den Bund als auch die Länder und die kommunalen Gebietskörperschaften. Den Bund als Mitgliedstaat der EU trifft dabei die nicht immer leichte Aufgabe, den vertragskonformen Vollzug des Gemeinschaftsrechts auch durch Länder und Kommunen gegenüber der EU zu gewährleisten.

Anwendungsvorrang

Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor dem nationalen Recht wird heute als sog. „Anwendungsvorrang“ verstanden. Deutsche Verwaltungsbehörden und Gerichte sind danach verpflichtet, deutsches Recht unangewendet zu lassen, wenn es nicht im Einklang mit Gemeinschaftsrecht steht. Dieser Grundsatz gilt auch für das allgemeine Verwaltungsrecht. Allerdings hat der europäische Gesetzgeber gerade auf dem Bereich des Verwaltungsverfahrensrechts bislang weitgehend Zurückhaltung geübt.

Eine umfassende Kodifikation im Stil der deutschen Verwaltungsverfahrensgesetze besteht jedenfalls nicht. Lediglich auf Teilbereichen, wie beispielsweise dem Subventionsrecht, hat die Gemeinschaft auch Verfahrensregelungen normiert. Im Grundsatz werden daher in Deutschland **europarechtlich geregelte Materien** des besonderen Verwaltungsrechts in der Regel **durch deutsche Behörden nach deutschem allgemeinem Verwaltungsrecht** vollzogen.

2.3

A B C Die Arten der öffentlichen Verwaltung

„Die öffentliche Verwaltung“ ist kein homogenes Gebilde; sie ist vielmehr organisatorisch gegliedert und in ihren Teilbereichen zumeist hierarchisch aufgebaut. Unterscheidungsmerkmale zwischen den Arten der Verwaltung sind auch ihre Aufgaben und die Rechtsformen ihres Handelns.

2.3.1 **A B C** Die Unterscheidung nach dem Träger

Die Unterscheidung der öffentlichen Verwaltung nach ihren Trägern beruht auf dem Aufbau und der Organisation des Staatswesens insgesamt.

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein **Bundesstaat** (Art. 20 Abs. 1 GG). Sowohl der Bund (Gesamtstaat) als auch die Länder (Gliederstaaten) sind damit Staaten mit allen ihren Merkmalen und Funktionen. Nach der allgemeinen Kompetenzaufteilungsregel des Art. 30 GG sind die staatlichen Befugnisse und Aufgaben **grundsätzlich Länderangelegenheiten**, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt. Seine spezielle Ausprägung für den Bereich der Verwaltung findet dieser Grundsatz in den Art. 83 ff. GG. Demgemäß sind für die Wahrnehmung der öffentlichen Verwaltungsaufgaben grundsätzlich die **Landesbehörden** zuständig, soweit das Grundgesetz nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt oder zulässt (Art. 83 GG). **Bundesbehörden** sieht das Grundgesetz dort vor, wo nach der Natur der Sache ein bundeseinheitlicher Verwaltungsvollzug sichergestellt werden muss.

Der Auswärtige Dienst, Bundespolizei, Bundesnachrichtendienst (vgl. Art. 87 Abs. 1 GG), Bundeswehrverwaltung (Art. 87 b GG), Zollverwaltung (Art. 108 Abs. 1 GG).

Neben der Bundesverwaltung und den Landesverwaltungen sind als dritte Gruppe von Verwaltungsträgern die **kommunalen Selbstverwaltungen** verfassungsrechtlich gewährleistet. Art. 28 Abs. 2 GG sowie Art. 11 Abs. 2, Art. 10 Abs. 1 BV gewähren den Gemeinden und Gemeindeverbänden (Landkreisen und Bezirken) das Selbstverwaltungsrecht. Das Recht auf Selbstverwaltung beinhaltet die volle Handlungsfreiheit der Kommunen bei der Verwaltungstätigkeit in ihrem eigenen Wirkungskreis, d. h. bei der Wahrnehmung der Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft (vgl. Art. 57 GO, Art. 51 LKrO, Art. 48 BezO).

Die Gemeinden und Gemeindeverbände können sich zur Bewältigung einzelner (in der Regel übergreifender) Aufgaben nach Art. 17 ff. KommZG im Wege der kommunalen Zusammenarbeit zu **Zweckverbänden** zusammenschließen. Zur Erhöhung ihrer Leistungsfähigkeit können sich ferner benachbarte kreisangehörige Gemeinden unter Aufrechterhaltung ihres Bestands zu **Verwaltungsgemeinschaften** (Körperschaften des öffentlichen Rechts) zusammenschließen (vgl. insgesamt Lehrbuch Band 8 – Bayerisches Kommunalrecht –).

Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen erledigen ihre Verwaltungsaufgaben großteils in sogenannter „**unmittelbarer Verwaltung**“, d. h. mit eigenen Behörden, Bediensteten und sächlichen Mitteln.

Verwaltung der Bundeswehr; allgemeine innere Verwaltung des Freistaates Bayern.

Zur unmittelbaren Landesverwaltung gehört auch die **Bundesauftragsverwaltung** (Art. 85 GG). Trotz einer sehr weitreichenden Bundesaufsicht (Art. 85 Abs. 4 GG) handelt es sich hierbei um den Vollzug von Bundesgesetzen durch Landesbehörden.

Verwaltung von Bundesautobahnen und Bundesstraßen (Art. 90 Abs. 2 GG).

Zum Teil bedienen sich Verwaltungsträger jedoch bei der Erledigung ihrer Verwaltungsaufgaben eines weiteren eigenständigen Verwaltungsträgers, durch den sie in sogenannter „**mittelbarer Verwaltung**“ ihre Verwaltungsaufgaben durchführen lassen.

Träger der Verwaltung

Bund

Länder

Beispiele

Kommunen

Unmittelbare
Verwaltung

Beispiele

Beispiel

Mittelbare Verwaltung

Zu den Trägern der mittelbaren Verwaltung, deren sich Bund und Länder gleichermaßen bedienen, ist Folgendes zu erläutern:

Körperschaften

Die **Körperschaften des öffentlichen Rechts** sind ① mitgliedschaftlich organisierte, ② rechtsfähige Verbände des ③ öffentlichen Rechts, die ④ staatliche Aufgaben mit ⑤ hoheitlichen Mitteln ⑥ unter Aufsicht des Staates wahrnehmen.

Die in die Definition eingefügten Nummern ① bis ⑥ kennzeichnen die sechs Begriffsmerkmale der Körperschaft des öffentlichen Rechts.

Die öffentlich-rechtlichen Körperschaften besitzen das Recht der Selbstverwaltung, insbesondere das Recht, ihre Angelegenheiten durch Satzung zu regeln.

Beispiele

Landesärztekammer, kassenärztliche Vereinigung, Rechtsanwaltskammern, Ortskrankenkassen, Bayerische Verwaltungsschule (BVS).

Anstalten

Die **Anstalt des öffentlichen Rechts** ist ein zur ① Rechtsperson des ② öffentlichen Rechts erhobener ③ Bestand sächlicher und personeller Mittel, der ④ aus dem allgemeinen Verwaltungsaufbau herausgelöst einem ⑤ konkreten Verwaltungszweck dauernd zu dienen bestimmt ist.

Bei entsprechender gesetzlicher Ermächtigung besitzt auch die Anstalt des öffentlichen Rechts die Satzungsgewalt. Anders als die Körperschaft verfügt sie jedoch nicht über Mitglieder, sondern lediglich über Benutzer.

Beispiele

Bayerischer Rundfunk, öffentliche Sparkassen, Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen.

Stiftungen

Die **Stiftung des öffentlichen Rechts** ist ① ein Bestand an Vermögenswerten, der ② als selbstständiger Rechtsträger des ③ öffentlichen Rechts einen ④ organischen Bestandteil der öffentlichen Verwaltung bildet und ⑤ ausschließlich öffentliche Zwecke verfolgt.

Beispiele

Stiftung „Preußischer Kulturbesitz“, Evangelische Wohltätigkeitsstiftung in Regensburg (EWR).

Die rechtsfähigen Stiftungen des öffentlichen Rechts unterliegen in Bayern dem Bayerischen Stiftungsgesetz (BayStG).

Beliehene Unternehmer

Beliehene Unternehmer sind ① natürliche oder juristische Personen, die ④ unter staatlicher Aufsicht ② bestimmte Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen, ③ deren Erledigung ihnen – ③^a u. U. auch unter Einräumung entsprechender hoheitlicher Befugnisse – durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes übertragen ist.

Die beliehenen Unternehmer üben öffentliche Verwaltung aus, ohne dass ihre Bediensteten im öffentlichen Dienst stehen. Ist dem Beliehenen hoheitliche Gewalt übertragen, kann er auch – eine entsprechende gesetzliche Befugnis vorausgesetzt – Verwaltungsakte erlassen.

Beispiele

Technische Überwachungsvereine, Banken und Versicherungen bei der Ausgabe von Moped- und Mofakennzeichen; privater Postzusteller (Lizenznehmer, § 33 Abs. 1 Satz 2 Postgesetz); akkreditierter Dienstleister gemäß § 17 De-Mail-Gesetz, vgl. § 5 Abs. 6 De-Mail-Gesetz; Toll Collect GmbH; Flugkapitän (§ 12 Abs. 1 Luftverkehrsgesetz); (See-)Schiffskapitän (§ 121 Seearbeitsgesetz).

Verwaltungshelfer

Die Verwaltung bedient sich auch in anderen Bereichen der Unterstützung durch Private. Z. B. greift die Verwaltung auf „**Verwaltungshelfer**“ zurück, die Hilfstätigkeiten für die Behörde erledigen und – im Gegensatz zum Beliehenen – nicht selbstständig tätig werden.

Die Baugenehmigungsbehörde holt für die Prüfung der Standfestigkeit eines Hochhauses das Gutachten eines privaten Statikbüros ein.

Beispiele

Die zuständige Verwaltungsbehörde beauftragt ein Abschleppunternehmen mit der Umsetzung eines verbotswidrig abgestellten Kraftfahrzeugs.

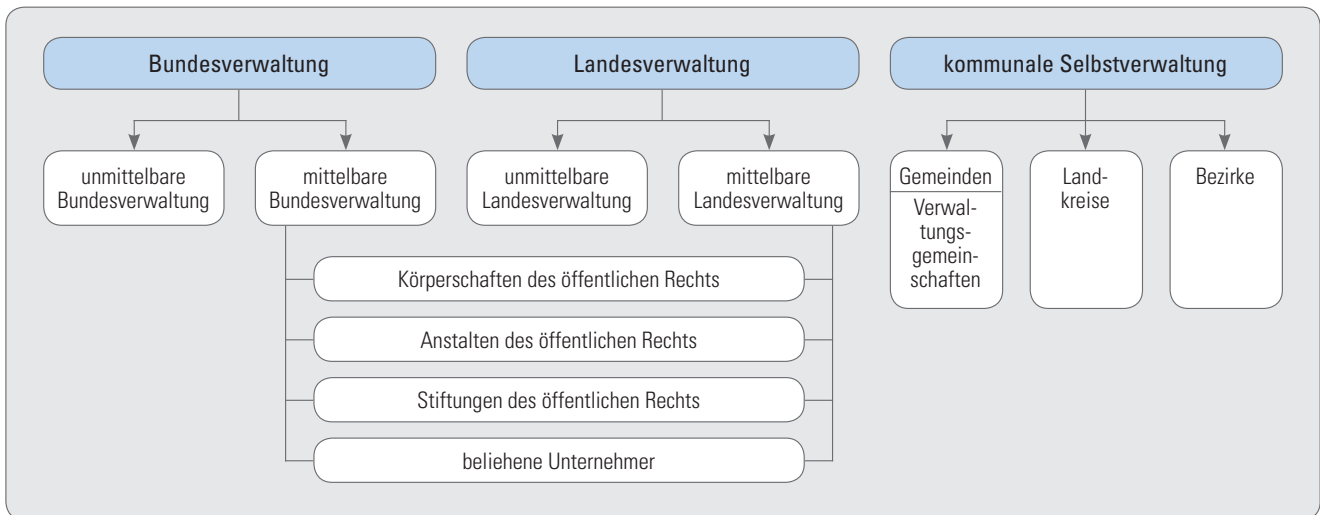
Hinweis: Aus der Bezeichnung einer Einrichtung als „Anstalt“ oder „Stiftung“ allein kann man noch keinen Schluss auf deren Rechtscharakter ziehen. So ist zum Beispiel die „Badeanstalt“ alleine wegen dieser Bezeichnung keine Anstalt des öffentlichen Rechts, sondern in der Regel eine kommunale Einrichtung in der Rechtsform eines Eigenbetriebs oder einer Eigengesellschaft.

Ein inhaltsleerer Modebegriff, hinter dem die verschiedensten Organisationsformen öffentlicher Aufgabenträger stehen können, ist der Begriff „Agentur“

Die Bundesagentur für Arbeit ist eine rechtsfähige bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung (§ 367 Abs. 1 SGB III); die Agenturen für Arbeit sind deren Untergliederungen auf der örtlichen Verwaltungsebene (§ 367 Abs. 2 SGB III); die Bundesnetzagentur (§ 54 EnWG) ist eine Bundesbehörde.

Beispiele

Träger der öffentlichen Verwaltung



1. a) Ist ein in Bayer. Eisenstein tätiger Zollbeamter Bundes-, Landes- oder Kommunalbeamter?
1. b) Eine Baufirma erhält von der Gemeinde den Auftrag, nach bestimmten Plänen eine Ortsstraße zu bauen. Ist sie damit ein „beliehener Unternehmer“?
1. c) Wer ist Dienstherr eines Beamten beim Finanzamt Regensburg?
1. d) Welchem Verwaltungsträger ist die Oberste Baubehörde zuzuordnen?
1. e) Eine Tür im Landratsamt trägt die Aufschrift „Abfallbeseitigung“. Für welchen Verwaltungsträger wird hinter dieser Tür gearbeitet?

Kontrollfragen

(Antworten siehe Seite 276)

2.3.2 A B C Die Unterscheidung nach der Rechtsform des Handelns

Rechtsformen der Verwaltung

Der Begriff „Verwaltung“ lässt auf den ersten Blick an hoheitliches Tätigwerden der Behörden aufgrund öffentlich-rechtlicher Normen denken. Gleichwohl ist die Verwaltung nicht nur in diesem Sinne tätig (vgl. *die Formen des Verwaltungshandelns unter Nr. 3.1*), sondern erledigt Verwaltungsaufgaben auch privatrechtlich.

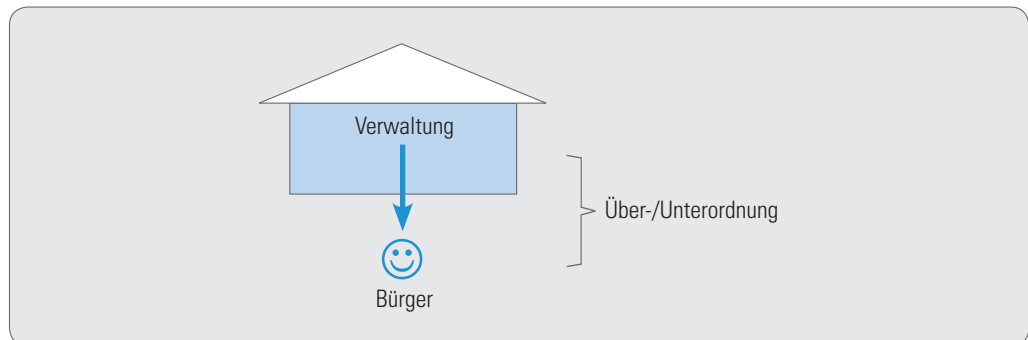
Es bietet sich daher eine Aufgliederung der Verwaltung nach den Rechtsformen ihres Handelns an.

Die Hoheitsverwaltung

Hoheitsverwaltung

Der hergebrachte Hauptbereich der Verwaltung ist die hoheitliche Verwaltung („Obrigkeit“). Sie ist gekennzeichnet durch die Befugnis des Verwaltungsträgers, gestützt auf öffentlich-rechtliche Vorschriften verbindliche Regelungen gegenüber dem Bürger zu treffen und diese Regelungen erforderlichenfalls auch mit den Mitteln des Verwaltungszwangs (*siehe unten Nr. 6.6*) durchzusetzen. Die Hoheitsverwaltung ist damit letztlich Ausfluss der staatlichen Hoheitsgewalt. Der Träger der öffentlichen Verwaltung tritt hier im Verhältnis der Über-/Unterordnung (sog. Subjektions- oder Subordinationsverhältnis) gegenüber dem Bürger auf.

Über-/Unterordnung



Beispiele

Polizeiliche Vollzugsbehörden, Bau-, Gewerbe- oder Lebensmittelaufsicht, Ausländerbehörden, Enteignungsbehörden.

Die schlichte Hoheitsverwaltung

Schlichte Hoheitsverwaltung

Auch die sog. „schlichte Hoheitsverwaltung“ handelt im öffentlichen Interesse und stützt ihre Tätigkeit auf öffentlich-rechtliche Rechtsvorschriften. Anders als die (obrigkeitliche) Hoheitsverwaltung wird sie im Verwaltungsvollzug jedoch nicht obrigkeitlich tätig. Insbesondere trifft sie keine hoheitlichen Anordnungen und bedient sich auch nicht der Mittel des Verwaltungszwangs. Ihren Hauptbereich findet die schlichte Hoheitsverwaltung auf den – gerade in den letzten Jahrzehnten ständig erweiterten – Gebieten der staatlichen Daseinsvorsorge.

Beispiele

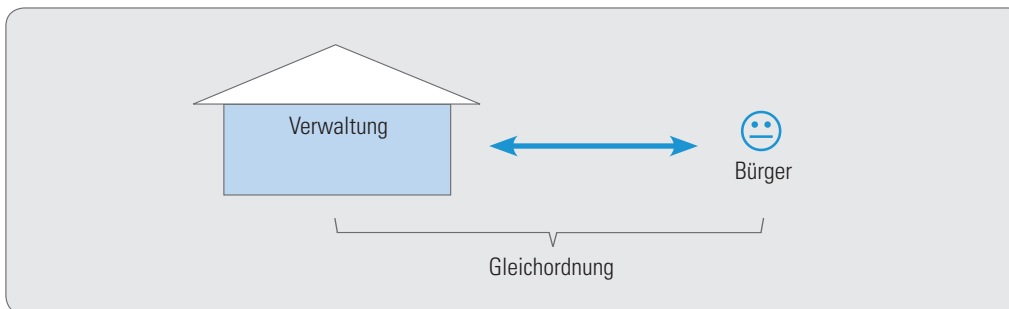
Bau von Schulen, Krankenhäusern, Kindergärten etc.; Erteilung von Unterricht; Organisation von Nahverkehrseinrichtungen; sozialer Wohnungsbau; Einrichtung von Beratungsstellen; Ausbau und Unterhalt von Straßen; Hinweise auf Gefahrenstellen.

Die Fiskalverwaltung

Die gestaltende öffentliche Verwaltung ist keineswegs nur auf öffentlich-rechtliche Handlungsformen (z. B. Verwaltungsakte) beschränkt. Sie muss sich in manchen Fällen wie jedermann auch privatrechtlicher Handlungsformen bedienen. Man spricht dann von der sog. „Fiskalverwaltung“, da der Staat in seiner Funktion als Privatrechtssubjekt „Fiskus“ (lat.: = Staatskasse) genannt wird. Wenn sich der Staat bei seiner fiskalischen Tätigkeit (wie jedermann) auf die Privatrechtsebene begibt, ist er seinem Handlungspartner gegenüber auch nicht mehr übergeordnet, sondern gleichgeordnet.

Fiskalverwaltung

Gleichordnung



Beschaffung von Bürobedarf; der Landkreis schließt einen Arbeitsvertrag mit einer Beschäftigten; die Gemeinde erwirbt notariell von einem Landwirt eine Wiese für ein neues Baugebiet.

Beispiele

Der Bereich des Verwaltungsprivatrechts

Die öffentliche Verwaltung nimmt ihre Aufgaben zum Teil auch dann in zivilrechtlichen Handlungsformen wahr, wenn sie ebenso in den Formen der Hoheitsverwaltung handeln könnte. Insbesondere auf den Bereichen der Ver- und Entsorgung sowie bei der Zurverfügungstellung öffentlicher Einrichtungen besitzt die Verwaltung Wahlfreiheit hinsichtlich der Rechtsform ihres Handelns.

Verwaltungsprivatrecht

Die Gemeinde kann ein gemeindeeigenes Hallenbad hoheitlich betreiben, wenn sie hierzu eine Benutzungssatzung (Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 GO) und eine Gebührensatzung (Art. 2, 8 KAG) erlässt; sie kann Benutzung und Entgelte aber auch zivilrechtlich über „Allgemeine Geschäftsbedingungen“ regeln, zu deren Inhalt sie mit jedem Benutzer vertragliche Beziehungen eingeht.

Beispiele

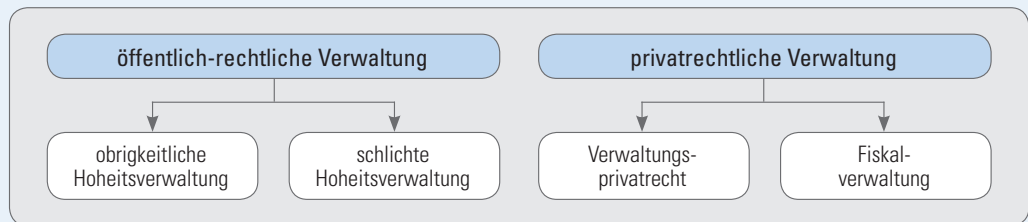
Der Bereich privatrechtlichen Handelns in diesen Fällen wird als Bereich des Verwaltungsprivatrechts bezeichnet. Um der Verwaltung hier nicht eine von der Beachtung der Grundrechte freie „Flucht ins Privatrecht“ zu ermöglichen, verlangt die Rechtsprechung, dass auch die verwaltungsprivatrechtliche Verwaltung die gleichen Grundrechtsbindungen (z. B. Bindung an den Gleichheitssatz) wie die hoheitliche Verwaltung einhält.

Die Gemeinde darf auch bei privatrechtlichem Betrieb niemanden willkürlich von der Benutzung ihres Hallenbades ausschließen (wie ein privater Betreiber dies könnte).

Beispiel

Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich die Unterscheidung der Verwaltung nach der Rechtsform ihres Handelns wie folgt darstellen:



(Vgl. auch die Fortentwicklung dieser Einteilung für den Begriff des Verwaltungshandelns unter Nr. 3.1).

Kontrollfragen

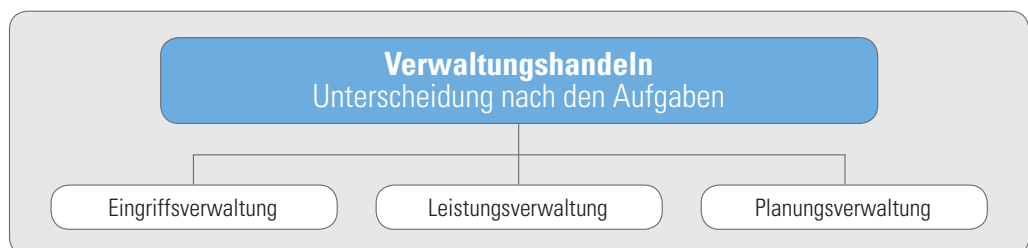
2. Handelt es sich bei nachfolgenden Beispielen um

- 2. • Hoheitsverwaltung, 1
- 2. • schlichte Hoheitsverwaltung, 2
- 2. • Fiskalverwaltung oder 3
- 2. • den Bereich des Verwaltungsprivatrechts? 4
- 2. a) Das Straßenbauamt verhandelt mit einem Landwirt über den Verkauf einer Wiese in der Trasse einer künftigen Bundesstraße.
- 2. b) Da die Verhandlungen scheitern, erlässt das Landratsamt auf Antrag des Straßenbauamts einen entsprechenden Enteignungsbeschluss.
- 2. c) Die Stadt N. gründet eine „Verkehrs-AG“ und betreibt durch sie Einrichtungen des öffentlichen Personennahverkehrs.
- 2. d) Das Landratsamt erteilt einen Führerschein.

(Antworten siehe Seite 276)

2.3.3**A B C****Die Unterscheidung nach den Aufgaben****Aufgaben der Verwaltung**

Nach den Aufgaben und Zielen der Verwaltungstätigkeit wird gewöhnlich zwischen **Eingriffs-, Leistungs- und Planungsverwaltung** unterschieden. Es zeigt sich allerdings, dass dieses Denkmodell – das auf den ersten Blick recht einleuchtend erscheint – durchaus auch zu Einordnungsschwierigkeiten führen kann.

**Die Eingriffsverwaltung****Eingriffsverwaltung**

Unter Eingriffsverwaltung versteht man denjenigen Bereich der Verwaltung, der in Rechtspositionen des Bürgers ordnend eingreift. Dabei kommt es nicht darauf an, ob diese Rechtspositionen vermögensrechtlicher oder sonstiger Art sind, oder ob sie dem Betroffenen einmal vom Hoheitsträger verliehen worden sind, oder ihm „von selbst“

zustehen. Ein wesentlicher Bereich der Eingriffsverwaltung entfällt auf die behördliche Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Die nachfolgenden Beispiele lassen sich zwanglos der Eingriffsverwaltung zuordnen.

Zurücknahme einer Gaststättenkonzession, nachträgliche immissionsschutzrechtliche Auflagen für einen chemischen Betrieb, Enteignung eines Grundstücks, baurechtliche Beseitigungsanordnung.

Beispiele

Letztlich kommt es für die Einordnung unter den Begriff der Eingriffsverwaltung jedoch nicht allein auf den konkret erlassenen Akt an, sondern auf den Charakter des zugrundeliegenden Rechtsgebiets.

Die Anordnung einer Zonengeschwindigkeitsbegrenzung auf Tempo 30 ist als ordnende straßenverkehrsrechtliche Maßnahme ein Akt der Eingriffsverwaltung, obwohl diese Maßnahme auf den Schutz der Anlieger vor den Gefahren des Straßenverkehrs abzielt.

Beispiel

Die Leistungsverwaltung

Die Leistungsverwaltung gewährt dem Bürger neue Rechtspositionen oder erhöht bereits bestehende Rechte. Das Gewährte kann vermögensrechtlicher wie auch nicht vermögensrechtlicher Art sein. Unerheblich ist es auch, ob die Leistung von der Verwaltung in Erfüllung eines Rechtsanspruchs oder freiwillig gewährt wird. Weite Teile der Daseinsvorsorge gehören damit zum Bereich der Leistungsverwaltung.

Leistungsverwaltung

Ausbildungsförderung, Gewährung einer Brennstoffbeihilfe, Subventionierung der Landwirtschaft, Förderung privater Vermögensbildung.

Beispiele

Auch für den Begriff der Leistungsverwaltung gilt, dass für die Einordnung auf den Charakter des zugrunde liegenden Rechtsgebiets abzustellen ist.

Es gehört zu den Aufgaben der Sozialhilfeverwaltung als Leistungsverwaltung, zu Unrecht gewährte Sozialhilfe zurückzufordern, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür gegeben sind.

Beispiel

Die Planungsverwaltung

Die Planungsverwaltung bezweckt die Vorbereitung der Ausführung eines bestimmten Vorhabens und dient dazu, den reibungslosen Ablauf der Ausführung sicherzustellen. Der Koordination der erforderlichen Maßnahmen kommt dabei besonderes Gewicht zu. Nicht zuletzt aus diesem Grunde läuft die Tätigkeit der Planungsverwaltung häufig in besonderen gesetzlich festgelegten Verfahrensgängen ab (*zum Planfeststellungsverfahren beispielsweise siehe unten 5.3.2*).

Planungsverwaltung

Aufstellung von Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen nach dem Baugesetzbuch, Planfeststellung einer Bundesautobahn, Aufstellung eines Regionalplans nach dem Landesplanungsgesetz, gemeindliche Investitionsplanung, flächendeckende Versorgung mit Breitbandanschlüssen (Breitbandatlas).

Beispiele

Akte der Planungsverwaltung können für die davon Betroffenen belastende sowie begünstigende Nebenwirkungen haben.

Aufwertung von Brachland zu Bauland durch einen Bebauungsplan, Zerschneidung eines landwirtschaftlichen Guts durch eine Eisenbahntrasse.

Beispiele

Gleichwohl kann die planende Verwaltungstätigkeit nicht wegen ihrer Nebenwirkungen der Eingriffs- oder der Leistungsverwaltung zugeschlagen werden.