

Grundlagen des allgemeinen Verwaltungsrechts kennen

Ob direkt als Arbeitnehmer oder indirekt in Form der Realisierung eines Auftrags werden Informatikerinnen und Informatiker in ihrem Berufsalltag mit der öffentlichen Verwaltung und seiner besonderen Rechtslage konfrontiert.

Privatrecht und Öffentliches Recht haben in der Gesellschaft unterschiedliche Funktionen. Deshalb kann man nicht von einem Bereich auf den anderen schließen.

Vielmehr erfordert ein verantwortliches Handeln im Rahmen der öffentlichen Verwaltung spezielle Kenntnisse. In diesem Sinne vermittelt das Lernmodul einen

- Einblick in die Begriffe und die Funktion des Öffentlichen Rechts
- Überblick über die Klassifikation des Verwaltungsrechts und seiner Einordnung in das Öffentliche Recht
- Einblick in die Grundzüge des Verwaltungshandelns

Alle notwendigen Informationen und Arbeitsunterlagen sind in diesem Lernmodul enthalten.

Dieses Lernmodul ist im häuslichen Studium zu erarbeiten.

Der benötigte Zeitaufwand liegt bei ca. 4 Stunden.

Zusätzlich findet im Begleitunterricht 1 Stunde Festigung und Vertiefung fachspezifischer und fächerübergreifender Zusammenhänge statt.

LERNMODUL 2

Ziele

Ausgangssituation

Planung

Fallbeispiel**Bescheid zur Untersagung von Nachtarbeit**

Bertram Kamp betreibt ein EDV-Geschäft in Berlin.

Der hohe Umsatz zwingt ihn, jeden Werktag bis nach Mitternacht zu arbeiten. Ein Konkurrent weist das zuständige Gewerbeaufsichtsamt auf die Arbeitszeiten des Bertram Kamp hin.

Nach Überprüfung des Sachverhalts und schriftlicher Anhörung des Bertram Kamp untersagt es mit Bescheid, montags bis freitags in der Zeit von 0 bis 4 Uhr zu arbeiten.

1 Verwaltungsrecht in der öffentlichen Verwaltung	4
1.1 Funktion des Privatrechts und des Öffentlichen Rechts	4
1.2 Begriff des Verwaltungsrechts	4
1.3 Allgemeines und besonderes Verwaltungsrecht	5
1.4 Verwaltungsrecht im Gefüge des Öffentlichen Rechts	5
1.5 Öffentliche Verwaltung	6
2 Grundsätze des Verwaltungshandelns	8
2.1 Verwaltungshandeln und seine rechtlichen Grundlagen	8
2.2 Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	10
2.3 Rechtsquellen der Verwaltung	11
2.4 Verwaltungsakt	12
2.5 Öffentlich-rechtlicher Vertrag	16
2.6 Subjektiv öffentliche Rechte	17
2.7 Staatliche und kommunale Planung	18
2.8 Grundzüge des Verwaltungsprozesses	18
Lösungsanhang	25

Inhaltsverzeichnis

Lernbereich
1 Verwaltungsrecht in der öffentlichen Verwaltung
1.1 Funktion des Privatrechts und des Öffentlichen Rechts

Das gesamte Recht ist entweder Privatrecht oder Öffentliches Recht.

Recht	Ausgangspunkt	Funktion
Privatrecht	Privatautonomie	Regelung von Interessen-Konflikten
Öffentliches Recht	Staat als Hoheitsträger mit Hoheitsgewalt	Begründung und Begrenzung staatlicher Befugnisse

Tabelle 1 Recht und seine Funktion

Ausgangspunkt des **Privatrechts** ist der Grundsatz der Privatautonomie. Aufgabe des Privatrechts ist es, Regelungen für den rechtsgeschäftlichen Verkehr und für die Bereinigung aktueller und potenzieller Interessenkonflikte zwischen Privatpersonen bereitzustellen.

Das **Öffentliche Recht** hat den Staat als Hoheitsträger zum Gegenstand und dient der Begründung und Begrenzung staatlicher Hoheitsbefugnisse.

1.2 Begriff des Verwaltungsrechts

Das Verwaltungsrecht ist das eigene Recht der Verwaltung. Es beinhaltet Rechtssätze, die in spezifischer Weise für die Verwaltung gelten.

Verwaltung ist hier im umfassenden Sinne verstanden, der Begriff umfasst Verwaltungstätigkeit, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsorganisation.

Verwaltungsrecht ist Außenrecht und Innenrecht

- Das Außenrecht erfasst diejenigen Rechtsnormen, die die Rechtsbeziehungen zwischen dem Staat auf der einen Seite und den Bürgern auf der anderen Seite regelt.

Beispiele:

- Das Polizeirecht regelt die Pflicht des Bürgers zur Gefahrvermeidung und zur Gefahrenbeseitigung, die Polizei kann diese Bürgerpflichten durchsetzen.
- Das Umweltrecht regelt, dass der Bürger umweltschädliche Handlungen zu unterlassen hat, die zuständige Behörde kann diese Pflicht durchsetzen.
- Zum Innenrecht zählen die Bestimmung der Behördenaufgaben, das Beamtenrecht sowie die Amtspflichten, die die Beamten bei der Erledigung ihrer Aufgaben zu beachten haben.

1.3 Allgemeines und besonderes Verwaltungsrecht

Man unterscheidet das Allgemeine und Besondere Verwaltungsrecht.

Das Allgemeine Verwaltungsrecht umfasst diejenigen Regelungen, Grundsätze, Begriffe und Rechtsinstitute, die für alle Bereiche des Verwaltungsrechts grundsätzlich maßgebend sind.

Zum Allgemeinen Teil des Verwaltungsrecht werden beispielsweise die Lehre vom Ermessen, die Lehre vom Verwaltungsakt, die Lehre von den subjektiv-öffentlichen Rechten, Regelungen über den öffentlich-rechtlichen Vertrag, über die Verjährung, Verwirkung, über das Verwaltungsverfahren und über den Rechtsschutz gegen Maßnahmen der Verwaltung gerechnet. Gemeinsam ist diesen Regeln, dass sie für alle Bereiche der Verwaltung gelten, dass sie also im Beamtenrecht ebenso Anwendung finden wie im Baurecht, Gewerberecht, Polizeirecht etc.

Im Unterschied zum Allgemeinen Teil des Bürgerlichen Gesetzbuches oder des Strafrechtes ist das, was unter Allgemeinem Verwaltungsrecht zusammengefasst wird, überwiegend nicht in Gesetzesform gefasst. Die allgemeinen Regeln des Verwaltungsrechts sind überwiegend Gewohnheitsrecht. Eine gesetzliche Verankerung hat lediglich das Verfahrensrecht gefunden, welches sowohl durch Bundes- wie auch Landesvorschriften im Verwaltungsverfahrensgesetz verankert ist.

Anders als der Allgemeine Teil des Verwaltungsrechts ist das Besondere Verwaltungsrecht überwiegend gesetzlich geregelt, durch vielfältige Verwaltungsrechtsgebiete aufgefächert und durch Einzelgesetze kodifiziert.

Das Besondere Verwaltungsrecht umfasst die rechtlichen Grundlagen der einzelnen Tätigkeitsbereiche der Verwaltung.

Beispiele:

Bauordnungs- und Bauplanungsrecht, Straßenrecht, Gewerberecht, Schulrecht, Wirtschaftsrecht. Neben bundeseinheitlichen Regelungen wie dem Baugesetzbuch wurden zum Teil unterschiedliche Regelungen in den einzelnen Bundesländern geschaffen mit speziellen Landesbauordnungen etc.

1.4 Verwaltungsrecht im Gefüge des Öffentlichen Rechts

Das Verwaltungsrecht existiert nicht losgelöst von anderen Rechtsformen, sondern ist eigenständiger Bestandteil im Gefüge des gesamten Öffentlichen Rechts. So gliedert sich das Öffentliche Recht in die fünf Rechtsgebiete:

- Verfassungsrecht
- Verwaltungsrecht
- Gemeinderecht
- Sozialrecht
- Steuerrecht

Tabelle 2 zeigt zu den einzelnen Rechtsgebieten des Öffentlichen Rechts ausgewählte Beispiele von zugeordneten Regelungen.

Öffentliches Recht				
Verfassungsrecht	Verwaltungsrecht	Gemeindericht	Sozialrecht	Steuerrecht
Grundgesetz, Landesverfassungen	Allgemeiner Teil: Verwaltungsverfahrensrecht Besonderer Teil: Polizei- und Ordnungsrecht Bau- und Straßenrecht Gewerberecht	Landesrechtliche Gemeindeordnungen	Sozialgesetzbuch Reichsversicherungsordnung Bundessozialhilfegesetz	Abgabenordnung Einzelsteuergesetze

Tabelle 2 Rechtsgebiete des Öffentlichen Rechts

1.5 Öffentliche Verwaltung

Begriff und Bedeutung

Die Verwaltung ist - zunächst allgemein gesehen - Teil der vollziehenden Gewalt, so genannte Exekutive.

Öffentliche Verwaltung bedeutet zweierlei:

- Verwaltung im organisatorischen Sinn, d.h. Verwaltungsorganisation
- Verwaltung im materiellen Sinn, d.h. Verwaltungstätigkeit

Verwaltungstätigkeit

Verwaltung ist Sozialgestaltung

- Gegenstand der Verwaltung ist das soziale Zusammenleben; die Verwaltung hat sich mit den Angelegenheiten des Gemeinwesens und der Menschen im Gemeinwesen zu befassen

Verwaltung ist die Verfolgung öffentlicher Interessen

- die Verwaltung orientiert sich an dem öffentlichen Interesse, wobei sie bei der Verfolgung öffentlicher Interessen auch Individualinteressen berücksichtigen muss

Verwaltung ist aktive, in die Zukunft gerichtete Gestaltung

- dies wird deutlich, wenn sie Gesetze vollzieht. Was der Gesetzgeber generell - abstrakt bestimmt, soll durch die Verwaltung umgesetzt werden

Verwaltung trifft konkrete Maßnahmen

- zur Regelung von Einzelfällen und zur Verwirklichung bestimmter Vorhaben

Verwaltungsorganisation

Die Vielfältigkeit und Eigenart der Verwaltung spiegelt sich in zahllosen Aufgaben, Handlungsformen und Tätigkeitsbereichen wieder. Entsprechend den Haupttätigkeitsbereichen lässt sich Verwaltung grob in fünf Bereiche gliedern, wie in

Verwaltungsbereich	Tätigkeitsfeld
Ordnungsverwaltung	<p>Zweck der Ordnungsverwaltung ist die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Die Verwaltung hat Sorge zu tragen für die Abwehr aller Gefahren, die der öffentlichen Sicherheit und Ordnung drohen.</p> <p>Beispiele: Zur Ordnungsverwaltung zählen die Gewerbeaufsicht, die Regelung des Straßenverkehrs, Regelungen zur Bekämpfung von Seuchen etc.</p>
Leistungsverwaltung	<p>Aufgabe der Leistungsverwaltung ist es, durch Bereitstellung öffentlicher Einrichtungen sowie ggf. durch Unterstützung Bedürftiger die Lebensbedingungen Bedürftiger zu gewährleisten und zu verbessern.</p> <p>Beispiele: Zur Leistungsverwaltung gehört die Sozialhilfe, Kindergärten, Schulen, Krankenhäuser</p>
Lenkungsverwaltung	<p>Unter Lenkungsverwaltung versteht man die Förderung und Steuerung ganzer Bereiche des wirtschaftlichen und sozialen Lebens. Die Lenkungsverwaltung überschneidet sich oftmals mit der Ordnungs- und Leistungsverwaltung.</p> <p>Beispiele: Zur Lenkungsverwaltung gehören Maßnahmen der Raumordnung, Subventionierung strukturschwacher Wirtschaftszweige und der Kulturförderung</p>
Abgabenverwaltung	<p>Die Abgabenverwaltung dient der Beschaffung der für den Staat erforderlichen Geldmittel.</p> <p>Beispiele: Steuern, Verwaltungsgebühren, Beiträge für Erschließungsmaßnahmen</p>
Bedarfsverwaltung	<p>Aufgabe der Bedarfsverwaltung ist es, Sachmittel und Personal für die Durchführung der Verwaltungsaufgaben zu beschaffen.</p>

Tabelle 3 Tätigkeitsfelder der Verwaltungsbereiche

Lernbereich**2 Grundsätze des Verwaltungshandelns****2.1 Verwaltungshandeln und seine rechtlichen Grundlagen****Formen des Verwaltungshandelns**

Es lassen sich im Wesentlichen acht typische Formen des Verwaltungshandelns unterscheiden:

- Erlass von Rechtsnormen
Die Gemeinde X erlässt einen Bebauungsplan als Satzung (§ 10 Baugesetzbuch)
- Handeln durch Verwaltungsakt
Die Polizei spricht den Teilnehmern einer Demonstration einen Platzverweis aus (§ 29 Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz Berlin)
- Erlass von Verwaltungsvorschriften
Weisungen des Behördenleiters an die nachgeordneten Sachgebietsleiter
- Verwaltungsinterne Einzelweisung
Weisung des Vorgesetzten an den Untergebenen, eine bestimmte Verfügung an den Bürger Y zu lassen
- Schlichtes Verwaltungshandeln
Erteilung einer Auskunft
- Öffentlich-rechtlicher Vertrag
Erschließungsplan
- Abgabe einer öffentlich-rechtlichen Willenserklärung
Beschluss eines Gemeindeausschusses
- Verwaltungshandeln in den Formen des Privatrechts
Die Verwaltung benötigt zur Erfüllung ihrer Aufgaben bestimmte Sachmittel, Verwaltungsgebäude, Büromaterial, Kraftfahrzeuge etc., diese beschafft sie durch Abschluss privatrechtlicher Verträge.

Rechtliche Grundlagen des Verwaltungshandelns

Grundsätzlich ist Verwaltungsrecht, d.h. öffentliches Recht, im Spiel, wenn die Verwaltung handelt.

Es gibt aber auch Bereiche der Verwaltung, die teils vom Öffentlichen Recht, teils vom Privatrecht bestimmt werden, und es gibt sogar Bereiche, die ausschließlich dem Privatrecht unterliegen.

So ist Leistungsverwaltung in Form des Verwaltungsprivatrechts, d.h. fiskalische Verwaltung, in begrenztem Umfang zulässig. Die Verwaltung bedient sich bestimmter Formen des Privatrechts zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben, und sie begibt sich dazu auf die Ebene des Privatrechts. Es steht der Verwaltung nämlich frei, ihre Leistungen auf Grund öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Rechtsformen zu erbringen, soweit der entsprechende Bereich nicht durch öffentlich-rechtliche Vorschriften geregelt ist. Die Wahlfreiheit betrifft sowohl die Organisationsform wie auch die Ausgestaltung des Leistungs- oder Benutzungsverhältnisses.

Beispiel: Die Gemeinde betreibt die kommunalen Verkehrsbetriebe oder die Wasserversorgung als Aktiengesellschaft.

Verwaltungsprivatrecht bedeutet nicht, dass die Verwaltung alle Freiheiten der Privatautonomie für sich in Anspruch nehmen und sich dadurch öffentlich-rechtlicher Bindungen (Grundrechtsbindungen) entziehen könnte. Verwaltungsprivatrecht bedeutet vielmehr, dass es das öffentlich-rechtlich überlagerte und gebundene Privatrecht ist, das der Verwaltung bei der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben zur Verfügung steht.

Privatrechtliche Geschäfte der Verwaltung sind z.B. so genannte fiskalische Hilfsgeschäfte, mit denen sich die Verwaltung die für ihre Tätigkeit erforderlichen Materialien durch Kauf, Miete, Werkvertrag etc. beschafft.

Beispiele: Kauf von Büromaterial, Dienstfahrzeugen, Erwerb und Belastung von Grundstücken, Durchführung von Reparaturarbeiten an Verwaltungsgebäuden sind fiskalische Hilfsgeschäfte. Auch der Abschluss privatrechtlicher Arbeitsverträge für die Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes stellt ein fiskalisches Hilfsgeschäft dar.

Für Streitigkeiten in diesem Bereich ist deshalb nicht der Verwaltungsrechtsweg gegeben, sondern die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichtsbarkeit oder der Arbeitsgerichte.

Erwerbswirtschaftliche Betätigung der Verwaltung liegt vor, wenn sie am Wirtschaftsleben teilnimmt wie ein privatrechtliches Unternehmen, getragen von der Absicht, Gewinn zu erzielen.

Beispiele: Werbung in Rundfunk und Fernsehen, Postreklame, Salzgitter-AG.

Subsidiäre Anwendung privatrechtlicher Normen im Verwaltungsrecht

Im Unterschied zum Verwaltungsprivatrecht geht es bei der subsidiären Anwendung privatrechtlicher Normen um die Ausfüllung von Lücken, die sich im Verwaltungsrecht auftun können. Dies hat seinen Grund insbesondere darin, dass das Privatrecht weitestgehend durchnormiert ist. Das Verwaltungsrecht weist im Gegensatz dazu keine vollständige in sich geschlossene Kodifizierung auf.

Beispiele: Herangezogen werden können beispielsweise die Grundsätze des Bürgerlichen Gesetzbuchs über Treu und Glauben, die Anfechtung von Willenserklärungen, über Leistungsstörungen und Geschäftsführung ohne Auftrag, soweit die Rechtsverhältnisse zwischen Verwaltungsrecht und Bürgerlichem Recht gleichartig sind. Verschiedentlich werden Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs ausdrücklich für anwendbar erklärt, beispielsweise für Verwaltungsverträge (§ 62 Verwaltungsverfahrensgesetz).

2.2 Gesetzmäßigkeit der Verwaltung

Das Grundgesetz (Art. 20 Abs. 3 GG) bindet die Verwaltung an das Gesetz und unterwirft sie der Kontrolle durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Davon ausgehend ist das Handeln von Verwaltung an das Vorrang- und an das Vorbehaltsprinzip gebunden.

Das Vorrangprinzip bedeutet, dass die Verwaltung nicht tun darf, was geltendem Recht widerspricht.

Der Vorrang des Gesetzes gilt uneingeschränkt in allen Bereichen der Verwaltung.

Behörden dürfen nie gegen Gesetze verstoßen!

Nach dem Prinzip vom Vorrang des Gesetzes sind Verwaltungsbehörden verpflichtet die durch das Gesetz für ihr Handeln aufgerichteten Schranken zu beachten (**Beachtenspflicht**) und die in ihre Zuständigkeit fallenden Rechtsvorschriften zu vollziehen (**Vollzugspflicht**).

Beispiele:

- Die Beachtenspflicht ist verletzt, wenn eine Planung raumbedeutsamer Vorhaben (Straßen) unter Verstoß gegen die Belange des Umweltschutzes und des Naturschutzrechts erfolgt (§ 15 BNatSchG (Bundesnaturschutzgesetz))
- Die Gemeinde X, die durch Satzung rechtmäßig eine Zweitwohnsteuer eingeführt hat, verzichtet im Fall des dem Bürgermeister Y bekannten Zweitwohnpflichtigen Z aus alter Freundschaft auf die Erhebung der Zweitwohnsteuer. Hier liegt ein Verstoß gegen die Vollzugspflicht vor

Nach dem Prinzip vom Vorbehalt des Gesetzes darf die Verwaltung grundsätzlich nur aktiv werden, wenn ein Gesetz sie dazu befugt.

Das Vorbehaltsprinzip verlangt für die Verwaltungstätigkeit eine Ermächtigungsgrundlage.

Kein Handeln ohne Gesetz!

Grundlage des Gesetzesvorbehalts kann nur ein Gesetz im formellen Sinne, d.h. ein Parlamentsgesetz sein. Nach allgemeiner Ansicht hat sich die Verwaltung aber auch dem Vorbehalt einer Rechtsverordnung zu unterwerfen, welche auf Grund eines Gesetzes erlassen wurde. Ein behördliches Handeln ist jedoch nicht schon deshalb rechtswidrig, weil es einer Verwaltungsvorschrift zuwiderläuft, da diese keinen Normcharakter hat.

Beispiel:

Ein Verwaltungsakt, mit dem die Behörde dem Unternehmer X eine Subvention entgegen einer Verwaltungsvorschrift gewährt, ist nicht schon deshalb rechtswidrig, weil der Subventionsbescheid (Verwaltungsakt) einer Verwaltungsvorschrift widerspricht. Die Rechtswidrigkeit muss sich aus anderen Rechtsverstößen ergeben. Die Rechtswidrigkeit kann sich beispielsweise daraus ergeben, dass die Subvention nicht dem Subventionszweck entspricht, oder die Bescheidung der Subvention gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz gem. Art. 3 GG (Grundgesetz) oder dem Rechtsstaatsprinzip widerspricht.

2.3 Rechtsquellen der Verwaltung

Bei den Rechtsquellen unterscheidet man geschriebene und ungeschriebene Rechtsquellen. Allen geschriebenen Rechtsquellen ist die verfahrensmäßig geregelte Rechtssetzung gemeinsam. Sie mündet in der schriftlichen Kodifikation der Regelung. Darin liegt der Unterschied zum Gewohnheitsrecht. Die Schriftform dient der Rechtssicherheit.

Charakteristik	Geschriebenes Recht				Ungeschriebenes Recht
Bezeichnung	Verfassung	formelles Gesetz	Rechtsverordnung	Satzung	Gewohnheitsrecht
Wesen	Grundgesetz Landesverfassung	Parlamentsgesetz eines Legislativorgans	Rechtsnorm eines Exekutivorgans	Rechtsnorm einer jurist. Person des öffentlichen Rechts	gesetzesähnlich
Normgeber	verfassungsgebende Versammlung / zwei Drittel Mehrheit des Bundestages	Bundestag, Landtag als Legislative	Regierung, Minister, Verwaltungs- behörde	die juristische Person selbst	die Betroffenen selbst, auf Grund längerer Übung und Überzeugung

Tabelle 4 Rechtsquellen des Verwaltungsrechts

Verfassung

Sie ist die rechtliche Grundordnung des Staates und nur mit qualifizierter Mehrheit des Bundestages abänderbar. Die Verfassung ist Grundlage für das gesamte Verwaltungsrecht. Jedes Verwaltungshandeln muss sich an ihr messen.

Beispiele:

- Grundgesetz als Verfassung des Bundes
- Landesverfassungen

Einfache formelle Gesetze

Man versteht darunter eine Rechtsnorm, die in verfassungsrechtlich vorgeschriebener Form vom vorgesehenen Rechtssetzungsorgan erlassen wird.

Beispiele:

- Materielles Gesetz
- Rechtsverordnung
- Satzung

Gewohnheitsrecht

Es entsteht durch längere und gleichmäßige Übung sowie die Überzeugung aller Beteiligten von der rechtlichen Gebotenheit dieser Übung. Zur Anerkennung des Gewohnheitsrechtes ist richterliche Spruchpraxis erforderlich. Gewohnheitsrecht kommt vor allem dort vor, wo geschriebene Gesetze fehlen oder Lücken lassen.

Beispiel:

Gewohnheitsrechtlich anerkannt war früher das Züchtigungsrecht des Grundschullehrers. Nach heute überwiegender Ansicht ist die frühere Rechtsprechung zum Züchtigungsrecht des Grundschullehrers überholt, weil es zumindest an der Rechtsüberzeugung der Rechtsgemeinschaft insoweit fehlt.

Allgemeine Grundsätze des Verwaltungsrechts

Sie stellen keine eigenständige Rechtsquelle dar, sondern es handelt sich um allgemeine Prinzipien sowie um Regelungen, die von der Rechtsprechung und Literatur entwickelt und konkretisiert wurden.

Allgemeine Grundsätze des Verwaltungsrechts sind der Folgenbeseitigungsanspruch/Wiederherstellungsanspruch, die Ermessenslehre oder das Verhältnismäßigkeitsprinzip.

Gemäß Art. 31 GG (Grundgesetz) geht Bundesrecht jeglicher Rangstufe dem Landesrecht vor.

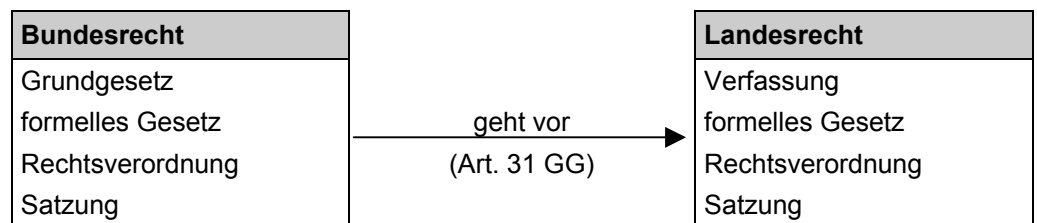


Tabelle 5 Relation von Bundesrecht und Landesrecht

2.4 Verwaltungsakt

Nach der Definition entsprechend dem Verwaltungsverfahrensgesetz ist ein Verwaltungsakt jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des Öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist.

Verwaltungsakt ist jede hoheitliche Einzelfallregelung durch eine Verwaltungsbehörde mit intendierter unmittelbarer Außenwirkung.

Die Funktion des Verwaltungsaktes besteht in erster Linie darin, dass mit ihm die Behörde ein praktikables Regelungsinstrument erhält, mit dem vor allem die Massenvorgänge der modernen Verwaltung bewältigt werden können.

Der Verwaltungsakt dient den Interessen der Behörde und den Interessen der Bürger.

Das Hauptmerkmal eines Verwaltungsaktes ist, dass es sich dabei um eine **hoheitliche Maßnahme einer Behörde** handelt.

Im Einzelnen heißt das:

- unter Maßnahme einer Behörde versteht man jedes Verhalten mit Erklärungsgehalt, das einer Behörde zugerechnet werden kann
- auf dem Gebiet des Öffentlichen Rechts ergeht eine Maßnahme, wenn sie eine öffentlich rechtliche Grundlage hat oder die Behörde eindeutig von ihr zustehenden Befugnissen Gebrauch macht
- der Charakter der behördlichen Maßnahme muss eine rechtliche Regelung sein. Darunter versteht man eine rechtsverbindliche Anordnung, d.h. eine behördliche Willenserklärung, die ihrem Anspruch nach unmittelbar auf das Setzen einer Rechtsfolge gerichtet ist
- die Regelung des Einzelfalls ist die konkret-individuelle Regelung eines Sachverhalts. Das Gegenstück ist die abstrakt-generelle Norm
- Außenwirkung hat eine Regelung, die nach ihrem objektiven Sinngehalt auf Herbeiführung von Rechtsfolgen gegenüber einer außerhalb der Verwaltung stehenden Person, insbesondere gegenüber dem Bürger, gerichtet ist

Arten von Verwaltungsakten

Je nach dem Blickwinkel lassen sich die folgenden Arten von Verwaltungsakten unterscheiden.

Begünstigende/belastende Verwaltungsakte

Dies ist eine Unterscheidung, die sich aus der Sicht der Bürger bestimmt, d.h. man betrachtet die Rechtswirkung des Verwaltungsakts für den Adressaten.

Begründet oder bestätigt der Verwaltungsakt für den Bürger eine Rechtsposition oder einen rechtlich erheblichen Vorteil, so handelt es sich um einen **begünstigenden Verwaltungsakt**.

Beispiele:

- Erteilung einer Baugenehmigung oder der Fahrerlaubnis
- Bewilligung einer Subvention oder eines Stipendiums

Wirkt sich der Verwaltungsakt für den Betroffenen nachteilig aus, so handelt es sich um einen **belastenden Verwaltungsakt**. Dieser kann dadurch in die Rechtsstellung des Bürgers eingreifen, dass er eine begehrte Vergünstigung ablehnt, oder indem er ihm etwas befiehlt oder seine Rechtsposition nachteilig verändert.

Beispiele:

- Ablehnung der Baugenehmigung oder der Fahrerlaubnis
- alle Gebote und Verbote
- Beamtenentlassung

Ein Verwaltungsakt mit **Doppelwirkung** entfaltet sowohl begünstigende als auch belastende Wirkung.

Beispiele:

- Einem Antrag wird nur teilweise stattgegeben
- Beamtenernennung, da diese sowohl Rechte als auch Pflichten beinhaltet

Der Verwaltungsakt mit **Drittwirkung** hat sowohl für den Adressaten als auch für eine dritte Person rechtliche Auswirkung.

Beispiel:

Ein Bauherr erhält eine Baugenehmigung für ein Bauvorhaben, das dem Nachbarn zukünftig die Aussicht versperren wird.

Befehlende/gestaltende/feststellende Verwaltungsakte

Angeknüpft wird hier an den Inhalt der Regelung, wie er im Tenor der Verfügung zum Ausdruck kommt.

Ein **befehlender** Verwaltungsakt enthält ein Gebot oder Verbot, d.h. er verpflichtet zu einem bestimmten Tun, Dulden oder Unterlassen.

Beispiele:

- Versammlungsverbot
- Gebührenbescheid
- Gewerbeverbot
- alle Polizeiverfügungen

Rechtsgestaltende Verwaltungsakte begründen oder verändern ein konkretes Rechtsverhältnis.

Beispiele:

- Immatrikulation
- Einbürgerung
- Erlaubnisse und Ausnahmegewilligungen

Feststellende Verwaltungsakte stellen Rechte oder rechtlich erhebliche Eigenschaften einer Person verbindlich fest.

Beispiele:

- Feststellung der Staatsangehörigkeit
- des ruhegehaltstfähigen Dienstalters
- des Besoldungsdienstalters

Dingliche/personale Verwaltungsakte

Der dingliche Verwaltungsakt bezieht sich nicht auf das Verhalten oder die Rechtsstellung einer Person, sondern auf die einer Person zugeordnete Sache.

Beispiele:

- Widmung eines Weges für den öffentlichen Verkehr
- Einziehung eines Weges
- Benennung einer Straße
- Erklärung eines Gebietes zum Wasserschutzgebiet
- Erklärung einer bestimmten Baumgruppe zum Naturdenkmal

Der personale Verwaltungsakt ist im Gegensatz darauf gerichtet, personenbezogene Regelungen zu treffen.

Beispiel:

Ein personaler Verwaltungsakt wäre etwa die Anerkennung eines Menschen als Flüchtling.

Organisationsakte

Organisationsakte können Realakte, die keinen Regelungscharakter haben, oder Verwaltungsakte sein.

Beispiele:

- Auflösung eines Arbeitsamtes und die gleichzeitige Verlagerung von dessen Kompetenzen auf das Arbeitsamt der Nachbargemeinde
- Umwandlung eines Gymnasiums in eine Gesamtschule

Ausnahmebewilligung/Erlaubnis

Die Ausnahmebewilligung gestattet in bestimmten Ausnahmefällen die Befreiung vom generellen Verbot eines bestimmten Verhaltens.

Beispiel:

§ 31 Abs. 2 BauGB (Baugesetzbuch) erlaubt unter bestimmten Voraussetzungen die Befreiung von baurechtlichen Vorschriften

Die Erlaubnis ist demgegenüber die Genehmigung einer bestimmten Betätigung oder eines Vorhabens, das generell, d.h. ohne Erlaubnis verboten ist.

Beispiel:

Die Bauerlaubnis nach der Landesbauordnung ist wegen des verfassungsrechtlich bestehenden Grundsatzes der Baufreiheit (Art. 14 GG (Grundgesetz)) zu erteilen, wenn dem Bauvorhaben keine öffentlich-rechtlichen Vorschriften entgegenstehen.

Zusage/Zusicherung/Vorbescheid

Die Zusage ist das verbindliche Versprechen einer Behörde eine bestimmte Verwaltungsmaßnahme vorzunehmen oder zu unterlassen. Die Zusicherung stellt einen Unterfall der Zusage dar, nämlich die behördliche Zusage des Erlasses oder Nichterlasses eines Verwaltungsaktes.

Beispiele:

- Einem Beamten wird zugesichert, dass er in der nächsten Zeit befördert werde.
- Einem Bauträger wird zugesichert, dass ein bestimmter Bebauungsplan aufgestellt werde.
- Einem Bauwilligen wird zugesichert, dass er in Kürze die Baugenehmigung erhalten werde

Der Vorbescheid betrifft eine oder mehrere Voraussetzungen, die vom Gesetz für eine beantragte Genehmigung aufgestellt werden, und die Behörde entscheidet vorab über das Vorliegen dieser Voraussetzungen endgültig und verbindlich.

Beispiel:

Durch Bauvorbescheid wird verbindlich die bauordnungsrechtliche Zulässigkeit des geplanten Bauvorhabens festgestellt. Über die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit wird erst später entschieden.

2.5 Öffentlich-rechtlicher Vertrag

Der öffentlich-rechtliche Vertrag ist der vom Gesetz vorgesehene Fall der einvernehmlichen Regelung zwischen Bürger und Verwaltung oder zwischen mehreren Hoheitsträgern.

Im Verhältnis zum Bürger begibt sich die Behörde damit freiwillig auf die Ebene der Gleichordnung. Die Bedeutung des Vertrages zwischen Staat und Bürger besteht vornehmlich darin, dass der Bürger mit in das Verwaltungsgeschehen einbezogen wird.

Koordinationsrechtliche/subordinationsrechtliche Verträge

Je nach beteiligten Vertragsparteien unterscheidet man koordinationsrechtliche und subordinationsrechtliche Verwaltungsverträge.

Koordinationsrechtliche Verträge werden geschlossen zwischen grundsätzlich gleichberechtigten vertragsschließenden Parteien, d.h. Hoheitsträgern. Der koordinationsrechtliche Vertrag betrifft diejenigen Rechtsbeziehungen, die einer Regelung durch Verwaltungsakt nicht zugänglich sind, weil es an einem Über-/Unterordnungsverhältnis fehlt.

Beispiele:

- Zwei Gemeinden schließen einen Vertrag über die Unterhaltung eines im Grenzgebiet gelegenen Spielplatzes.
- zwei Gemeinden einigen sich vertraglich über eine Gebietsänderung.

Subordinationsrechtliche Verträge werden geschlossen zwischen Bürger und Staat, wo ansonsten, d.h. vor Vertragsschluss, ein Über-/Unterordnungsverhältnis bestand.

Beispiele:

- Erschließungsverträge gem. § 124 BauGB (Baugesetzbuch)
- Verträge über Zahlung von Subventionen
- Folgelastenverträge im Baurecht

Verpflichtungsverträge/Verfügungsverträge

Der Verfügungsvertrag führt unmittelbar die Rechtsänderung herbei, indem er in die Rechtslage im Zeitpunkt seines Abschlusses gestaltet, ohne dass es später zu einem Erfüllungsvorgang kommt.

Beispiel:

Die Erteilung einer Befreiung von den Festsetzungen eines Bebauungsplans durch die zuständige Behörde (§ 31 BauGB) durch Vertrag.

Beim Verpflichtungsvertrag verpflichten sich die Parteien zur Vornahme einer Erfüllungshandlung. Die Rechtsänderung wird also nicht durch den Abschluss des Vertrages herbeigeführt, beide Vertragsparteien erhalten nur wechselseitig einen Anspruch auf Erfüllung.

Beispiel:

Der ordnungspflichtige Unternehmer verpflichtet sich, durch Vereinbarung mit der zuständigen Ordnungsbehörde, seinen emittierenden Gewerbebetrieb zu verlegen, um damit ordnungsbehördliche Maßnahmen abzuwenden.

Vergleichsverträge/Austauschverträge

Diese beiden Verträge sind in den §§ 55, 56 VwVfG (Verwaltungsverfahrensgesetz) ausdrücklich geregelt.

Ein Vergleichsvertrag soll eine bei verständiger Würdigung des Sachverhalts oder der Rechtslage bestehende Ungewissheit durch gegenseitiges Nachgeben beseitigen. Er darf nach § 55 VwVfG nur geschlossen werden, wenn die Behörde den Abschluss des Vergleichs zur Beseitigung der Ungewissheit nach pflichtgemäßem Ermessen für zweckmäßig hält.

Ein Austauschvertrag (gegenseitig verpflichtender Vertrag) darf nur unter den strengen Voraussetzungen des § 56 VwVfG geschlossen werden. Dies dient dem Schutz des Bürgers und der Verhinderung eines Ausverkaufs von Hoheitsrechten (so die amtliche Begründung BT-Drucksache 7/910, S. 79).

2.6 Subjektiv öffentliche Rechte

Das subjektive Recht ist die dem Bürger kraft Öffentlichen Rechts verliehene Rechtsmacht, vom Staat zur Verfolgung eigener Interessen ein bestimmtes Verhalten zu verlangen.

Subjektiv öffentliche Rechte betreffen also vornehmlich die Frage, ob und inwieweit der Bürger Ansprüche gegen die Verwaltung hat. Dass eine Norm dem Bürger Vorteile bringt, begründet für sich allein noch kein subjektives Recht des Bürgers. Es vermittelt ihm allenfalls einen günstigen Rechtsreflex. Das subjektive Recht entsteht erst, wenn die Vorteile des Bürgers gesetzlich gewollt sind, wobei sich die Interessensrichtung aus der jeweiligen Norm ergibt.

Beispiele:

- § 4 BSHG (Bundessozialhilfegesetz) mit dem Anspruch auf Sozialhilfe
- Nachbarschutz im Baurecht, der sich auch aus der Auslegung des jeweiligen Gesetzes ergibt

Darüber hinaus gibt es auch subjektive Rechte des Staates gegen den Bürger und subjektive Rechte im Verhältnis von juristischen Personen des Öffentlichen Rechts zueinander.

Beispiele:

- Nach § 11 WPfIG (Wehrpflichtgesetz) sind alle Männer vom vollendeten 18. Lebensjahr an, die Deutsche im Sinne des Grundgesetz sind und weitere Voraussetzungen erfüllen, wehrpflichtig. Auf Grund dieses Gesetzes kann der Staat folglich von bestimmten Männern die Leistung des Wehrdienstes verlangen
- Nach Art. 85 Abs. 3 GG unterstehen Landesbehörden im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörde.

2.7 Staatliche und kommunale Planung

Aus dem Sozialstaatsauftrag des GG (Grundgesetz) ergibt sich die Notwendigkeit staatlicher Planung.

Planung soll staatliche Maßnahmen koordinieren und lenken. Sie soll darüber hinaus Impulse für den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereich geben. Der Schwerpunkt der Planung liegt vornehmlich im Bereich der Gesetzgebung und der Regierung.

Beispiele:

- Das Grundgesetz erwähnt als Planungsaufgaben in Art. 109 Abs. 3 GG die Finanzplanung,
- in Art. 110 Abs. 2 GG die Haushaltsplanung,
- in Art. 91a Abs. 3 GG die Rahmenplanung bei Gemeinschaftsaufgaben,
- in Art. 91b GG die Bildungsplanung.

Folgende Plantypen lassen sich unterscheiden:

- Raumordnungspläne, d.h. raumordnende Gesamtpläne für einen bestimmten Bereich, Raumordnungspläne des Bundes, Landesplanung wie Landesentwicklungspläne, Regionalpläne, Bauleitpläne der Gemeinden, raumbezogene Fachpläne etc.
- Bedarfsplan für den Ausbau der Bundesfernstraßen
- Individualpläne, d.h. Pläne, die nur eine Person betreffen
- Haushaltspläne von Bund, Ländern und Gemeinden
- Finanzpläne des Bundesministers der Finanzen

2.8 Grundzüge des Verwaltungsprozesses

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit soll dem Bürger Rechtsschutz gegenüber Maßnahmen der öffentlichen Verwaltung gewähren.

Ziel jedes verwaltungsgerichtlichen Verfahrens ist deshalb die Entscheidung eines anhängigen Rechtsstreits durch Richterspruch. Nach Art. 20 Abs. 3 GG (Grundgesetz) sind die Träger öffentlicher Verwaltung an Recht und Gesetz gebunden. Kontrolle und Überwachung der Tätigkeit der Verwaltung erfolgen durch unabhängige Verwaltungsgerichte.

Die eigenständige Verwaltungsgerichtsbarkeit findet ihre Stütze in Art. 92, 95 GG. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist im Gegensatz zur ordentlichen Gerichtsbarkeit dreistufig aufgebaut.

Grundlage des Verwaltungsprozesses ist die Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO).

Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit nach der Verwaltungsgerichtsordnung		
§ 10 VwGO	Bundesverwaltungsgericht (grundsätzlich 5 Berufsrichter pro Senat)	Gericht des Bundes mit Sitz in Leipzig, vom Bund errichtet
§ 9 VwGO	Oberverwaltungsgericht (3 Berufsrichter pro Senat)	Gerichte der Länder, von diesen errichtet
§ 5 VwGO	Verwaltungsgericht (3 Berufsrichter und 2 Laienrichter pro Kammer)	

Tabelle 6 Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit nach der Verwaltungsgerichtsordnung

Für das verwaltungsgerichtliche Verfahren sind nachstehende Verfahrensgrundsätze bedeutsam:

Untersuchungsgrundsatz, § 86 I VwGO

Im Gegensatz zum Zivilprozess, wo die Parteien den Streitstoff selbst bestimmen, wird das verwaltungsgerichtliche Verfahren vom Untersuchungsgrundsatz beherrscht. Das Gericht ist also bei der Erforschung des Sachverhalts nicht an die Anträge der Beteiligten gebunden, sondern muss von sich aus die notwendigen Schritte zur Aufklärung des tatsächlichen Sachverhalts anstellen.

Der Untersuchungsgrundsatz hat vor allem Bedeutung im Bereich des Zeugenbeweises. Das Verwaltungsgericht kann von sich aus die nach seiner Auffassung in Betracht kommenden Zeugen laden und vernehmen. Das Zivilgericht kann dies nur auf Grund eines entsprechenden Beweisantrages der Parteien.

Dispositionsmaxime, §§ 81 ff, 123 ff VwGO

Der Kläger bestimmt, ob und in welchem Umfang er einen Verwaltungsrechtsstreit führen will. Das Verwaltungsgericht ist an das Klagebegehren gebunden.

Konzentrationsmaxime, § 87 S. 1 VwGO

Sie besagt, dass der Rechtsstreit in möglichst nur einer mündlichen Verhandlung erledigt werden soll. Dies gilt ebenso für den Zivilprozess.

Grundsatz der Unmittelbarkeit, §§ 96 Abs. 1, 101 VwGO

Die VwGO stellt in § 96 Abs. 1 den Grundsatz auf, dass der Beweis in der mündlichen Verhandlung zu erheben ist. Nur die Mündlichkeit der Verhandlung vor dem erkennenden Gericht ermöglicht diese Unmittelbarkeit des Vorbringens des Beteiligten.

Grundsatz der Öffentlichkeit, §§ 55 VwGO i.V.m. 169 GVG (Gerichtsverfahrensgesetz)

Wie im Zivilprozess ist auch im Verwaltungsprozess die mündliche Verhandlung vor dem erkennenden Gericht öffentlich. Öffentlichkeit der mündlichen Verhandlung bedeutet, dass auch am Verfahren unbeteiligte Personen freien Zutritt zum Verhandlungsraum haben, soweit es die örtlichen und räumlichen Verhältnisse gestatten.

Diesem Öffentlichkeitsgrundsatz kommt eine erhebliche Bedeutung zu. Durch die Öffentlichkeit im Verwaltungsprozess soll vor allem das Vertrauen der Allgemeinheit in die Objektivität der Rechtsprechung sichergestellt werden und die Objektivität der Rechtsprechung und ihre Kontrolle durch die Allgemeinheit gewährleistet werden.

Grundsatz der Mündlichkeit, § 101 VwGO

Entscheidungen ergehen grundsätzlich nur auf Grund mündlicher Verhandlung.

Ausnahmen vom Mündlichkeitsgrundsatz ergeben sich z.B. dann, wenn die Klage durch Gerichtsbescheid nach § 84 VwGO abgewiesen wird und die Beteiligten nicht innerhalb eines Monats Antrag auf mündliche Verhandlung stellen, oder wenn alle Beteiligten mit einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung einverstanden sind.

Grundsatz der freien Beweiswürdigung, § 108 Abs. 1 VwGO

Das Verwaltungsgericht trifft seine Entscheidungen auf Grund der freien, aus dem Inbegriff der mündlichen Verhandlung geschöpften Überzeugung, ohne an Beweisregeln gebunden zu sein. Das bedeutet nicht, dass das Gericht nicht an Gesetz und Recht gebunden ist.

Für die Überzeugung von der Wahrheit eines Sachverhaltes ist ein hoher Grad an Wahrscheinlichkeit erforderlich. Nach der Lebenserfahrung muss diese Wahrscheinlichkeit der Gewissheit gleichkommen. Das Gericht muss weiterhin auch einen persönlichen Eindruck der Beteiligten im Prozess berücksichtigen und in seine Urteilsfindung einfließen lassen. Andererseits darf nur das, was Gegenstand des Verfahrens ist und in die Verhandlung eingeführt worden ist, der Entscheidung zu Grunde gelegt werden.

Grundsatz der Gewährung rechtlichen Gehörs, §§ 86 Abs. 3, 104, 108 Abs. 2, VwGO, Art. 103 GG

Rechtliches Gehör bedeutet, dass das Gericht den Beteiligten Gelegenheit geben muss, sich zum Gegenstand des Verfahrens sowie zum Verfahren selbst, vor allem zu allen entscheidungserheblichen Tatsachen, sachgemäß, zweckentsprechend und erschöpfend zu erklären. Darüber hinaus muss das Gericht das Beteiligteinvorbringen zur Kenntnis nehmen und ernsthaft würdigen.

Die Verwaltungsgerichtsordnung schreibt deshalb vor, dass die Beteiligten in der mündlichen Verhandlung das Wort erhalten, um ihre Anträge zu stellen und zu begründen, und dass der Vorsitzende die Streitsache mit den Beteiligten tatsächlich und rechtlich zu erörtern hat. Des Weiteren müssen alle Beteiligten über weitere Beweistermine benachrichtigt werden und der Beweisaufnahme beiwohnen können. Das Urteil darf sich nur auf solche Tatsachen und Beweisergebnisse stützen, zu denen sich die Beteiligten äußern konnten.

Aufgabe 1

Die Mieterin Müller zahlt seit einigen Monaten ihre Miete an den Vermieter nicht. Der Vermieter schreibt Frau Müller mehrfach an und kündigt ihr nach wiederholter Mahnung den Mietvertrag. Da Frau Müller nicht ausziehen will, klagt der Vermieter auf Räumung der Mietwohnung vor Gericht.

Handelt es sich hierbei um eine Streitigkeit des Öffentlichen Rechts oder des Privatrechts? Vor welchem Gericht müsste der Vermieter auf Räumung klagen?

Aufgabe 2

Was unterscheidet das Innen- vom Außenrecht der Verwaltung?

Aufgabe 3

Warum unterscheidet man das allgemeine vom besonderen Verwaltungsrecht?

Zu welchem Bereich des Verwaltungsrechts sind nachstehende Rechtsnormen zuzuordnen: Gewerbeordnung, Abgabenordnung, Datenschutzrecht?

Aufgabe 4

Was heißt Verwaltung im materiellen Sinne?

Aufgabe 5

Der Abteilungsleiter der Ausländerbehörde beauftragt den Mitarbeiter B. seiner Abteilung, der Familie A. mitzuteilen, dass diese innerhalb von 24 Stunden die Bundesrepublik Deutschland zu verlassen habe. B. erlässt daraufhin einen Ausweisungsbescheid und lässt diesen unverzüglich der Familie A. zukommen. Diese wird durch die Ausländerpolizei sodann aufgefordert, auszureisen.

Welche Formen des Verwaltungshandelns liegen hier vor?

Aufgabe 6

Die rechtsextreme Organisation „Nationale Helden“ meldet in Berlin bei der zuständigen Polizei eine Demonstration gegen die Entschädigung von Zwangsarbeitern an. Sie sind der Meinung, viele andere Bürger der Bundesrepublik Deutschland hätten das Geld eher verdient als Zwangsarbeiter im Nationalsozialismus. Dazu rufen sie sowohl im Internet als auch in einschlägigen Zeitungen ihrer Organisation auf. Die Polizei erlässt eine Verfügung, dass diese Demonstration nicht genehmigt wird, da das Ansehen der Bundesrepublik durch solch eine Demonstration geschädigt werde. Die Organisation „Nationale Helden“ ist mit dieser Entscheidung nicht einverstanden und klagt vor dem Verwaltungsgericht.

Wie würden Sie diesen Sachverhalt beurteilen und wie wird das Verwaltungsgericht entscheiden? Liegt hinsichtlich der Verfügung der Polizei ein Verstoß gegen das Gesetz vor? Kann der Polizeipräsident in Berlin Demonstrationen, die einen derartigen Hintergrund haben, grundsätzlich verbieten?

Aufgaben

§ 17 Abs. 1 ASOG Bln (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz des Landes Berlin)

„Die Ordnungsbehörden und die Polizei können die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im einzelnen Falle bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Gefahr) abzuwehren, soweit nicht die §§ 18 bis 51 ihre Befugnisse besonders regeln.“

Art. 8 GG (Grundgesetz)

- (1) „Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln.“
- (2) „Für Versammlungen unter freiem Himmel kann dieses Recht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden.“

Aufgabe 7

Nennen Sie die Rechtsquellen der Verwaltung! Wodurch unterscheiden sich diese? In welchem Verhältnis stehen Bundes- und Landesrecht?

Aufgabe 8

Der Lehrling Fritz Ungestüm wohnt in einem Bauwagen auf einem bisher nicht bebauten Grundstück der Stadt Erfurt. Eine Heizung und sanitäre Anlagen sind vorhanden. Auch hat er einige Veränderungen an seinem Bauwagen vorgenommen, sodass das Wohnen für ihn angenehmer und bequemer ist. Die Anwohner der unmittelbar am Grundstück angrenzenden Straße können diese Art von Wohnen nicht verstehen und ärgern sich des Öfteren über die vielen Besuche und den verursachten Lärm. Sie schreiben an die zuständige Behörde, mit der Bitte, den Fritz von diesem Platz zu räumen, da der von ihm ausgehende Lärm unerträglich sei und deshalb diese Form des Wohnens nicht geduldet werde könne.

Der Sachbearbeiter Kleinlich und seine Kollegin besuchen den Fritz daraufhin auf dem Grundstück und teilen ihm die Beschwerde mit. Da das Grundstück im nächsten Jahr bebaut werden soll, könne er ohnehin nicht länger bleiben. Fritz, der sehr gerne dort wohnt und auch keine Wohnung hat, bittet die beiden Anwesenden, ihn zumindest solange noch auf dem Grundstück zu lassen, bis gebaut wird. Dies verspricht der Sachbearbeiter und seine Kollegin notiert dies. Kurze Zeit später erhält Fritz dann doch eine schriftliche Räumungsaufforderung von der zuständigen Behörde.

Wie ist die Rechtsnatur des Versprechens zu bewerten? Muss Fritz das Grundstück verlassen?

Aufgabe 9

Das Unternehmen U will in der Gemeinde eine größere Industrieanlage mit dazugehöriger Wohnhausbebauung errichten. Der Bürgermeister von G zeigt sich interessiert, gibt U aber zu erkennen, dass die Gemeinde derzeit nicht in der Lage sei, die erforderlich werdenden kommunalen Folgeeinrichtungen (Kindergärten, Schulen, Krankenhäuser) zu finanzieren. Nach langen Verhandlungen vereinbaren U und G in einem schriftlichen Vertrag, bei dessen Abschluss die Gemeinde ordnungsgemäß vertreten ist, im Wesentlichen Folgendes:

Die Gemeinde verpflichtet sich, einen Bebauungsplan zu erlassen, der in einem näher bestimmten Gebiet Industrieansiedlungen mit Wohnhausbebauung vorsieht. U verpflichtet sich, die Industrieanlage zu errichten und für jede errichtete Wohneinheit einen einmaligen Beitrag von 2500,- € an die Gemeinde zu zahlen, um die Finanzierung der Infrastruktureinrichtungen sicherzustellen. Nachdem U mit der Planung begonnen hat, weigert sich der Gemeinderat, den von der Verwaltung vorgelegten Bebauungsplan zu beschließen. U verlangt auf der Grundlage des Vertrages den Erlass des Bebauungsplanes.

Zu Recht?

§ 57 VwVfG (Verwaltungsverfahrensgesetz)

„Ein öffentlich-rechtlicher Vertrag ist schriftlich zu schließen, ...“

§ 59 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 4 VwVfG

(1) „Ein öffentlich-rechtlicher Vertrag ist nichtig, wenn sich die Nichtigkeit aus der entsprechenden Anwendung von Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs ergibt.

(2; Nr. 4)

„Ein Vertrag ... ist ferner nichtig, wenn sich die Behörde eine nach § 56 unzulässige Gegenleistung versprechen lässt.“

- eine unzulässige Gegenleistung nach § 56 liegt nicht vor -

§ 134 BGB (Bürgerliches Gesetzbuch)

„Ein Rechtsgeschäft, das gegen ein gesetzliches Verbot verstößt, ist nichtig, wenn sich nicht aus dem Gesetz ein anderes ergibt.“

§ 1 Abs. 7 BauGB (Baugesetzbuch)

„Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen.“

Aufgabe 10

Kuno Weltoffen ist deutscher Staatsangehöriger. Er lebt seit 10 Jahren in Holland und möchte gerne die holländische Staatsangehörigkeit erlangen. Diese wird ihm von der zuständigen Behörde zugesichert. Da er jedoch nur noch eine Staatsangehörigkeit, die holländische, haben möchte, beantragt er in der Bundesrepublik Deutschland die Entlassung aus der deutschen Staatsangehörigkeit.

Hat er einen Anspruch auf Entlassung aus der deutschen Staatsangehörigkeit?

§ 18 RuStAG (Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz)

„Ein Deutscher wird auf seinen Antrag aus der Staatsangehörigkeit entlassen, wenn er den Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit beantragt und ihm die zuständige Stelle die Verleihung zugesichert hat.“

Aufgabe 11

Welche Aufgaben erfüllt die staatliche Planung?

Aufgabe 12

Welche Verfahrensgrundsätze sind im verwaltungsgerichtlichen Verfahren zu beachten?

**Realisierung
Fallbeispiel
„Bescheid zur
Untersagung von
Nachtarbeit“**

Vorliegend soll nicht geprüft werden, ob die Untersagungsverfügung des Gewerbeaufsichtsamtes richtig oder falsch ist, sondern um was für eine Art von Maßnahme es sich handelt. Entscheiden Sie also:

Wer handelt hier mit welcher Befugnis?

Folgende Normen sind dabei zu beachten:

§ 1 Abs. 4 VwVfG (Verwaltungsverfahrensgesetz)

„Behörde im Sinne dieses Gesetzes ist jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung übernimmt.“

Aus § 139 b GewO (Gewerbeordnung) ergibt sich, dass das Gewerbeaufsichtsamt eine solche Behörde darstellt, die die Überwachung des Arbeitsschutzes und des Umweltschutzes wahrnimmt.

§ 35 Abs. 1 VwVfG

„Verwaltungsakt ist jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist. ...“

Lösungsanhang

Lösungen

2 Grundsätze des Verwaltungshandelns

Aufgabe 1

Vorliegend handelt es sich um eine Streitigkeit zwischen zwei privaten Personen, also um Privatrecht. Die gerichtliche Durchsetzung des Räumungsanspruches müsste der Vermieter vor dem Zivilgericht geltend gemacht werden.

Aufgabe 2

Innenrecht regelt die Behördenaufgaben, das Beamtenrecht und die Amtspflichten. Außenrecht regelt die Beziehungen zwischen Staat und Bürger.

Aufgabe 3

Das allgemeine Verwaltungsrecht umfasst Regelungen, die für alle Bereiche des Verwaltungsrechtes gelten. Das besondere Verwaltungsrecht hingegen bezieht sich auf die einzelnen Tätigkeitsfelder der Verwaltung.

Die oben genannten Rechtsnormen sind allesamt dem besonderen Verwaltungsrecht zuzuordnen.

Aufgabe 4

Verwaltung im materiellen Sinne bedeutet zunächst Verwaltungstätigkeit.

Verwaltung ist danach Sozialgestaltung, Verfolgung öffentlicher Interessen, Zukunftsgestaltung und trifft zudem konkrete Maßnahmen zur Regelung von Einzelfällen und zur Verwirklichung bestimmter Vorhaben.

Aufgabe 5

Die Weisung des Abteilungsleiters an seinen Mitarbeiter stellt eine verwaltungsinterne Einzelanweisung dar. Der daraufhin erstellte Ausweisungsbescheid ist ein Verwaltungsakt einer Behörde. Die Aufforderung zur Ausreise stellt eine Vollstreckungshandlung dar.

Aufgabe 6

Zunächst einmal kann sich die Organisation „Nationale Helden“ auf ihr Recht auf Versammlungsfreiheit gem. Art. 8 Abs. 1 GG berufen. Dieses Recht kann nur auf Grund eines Gesetzes oder durch Gesetz beschränkt werden (Art. 8 Abs. 2 GG). Grundlage der Beschränkung der Versammlungsfreiheit durch die Polizei könnte hier § 17 ASOG Bln sein.

§ 17 ASOG Bln gibt der Polizei die Befugnis, bei Bestehen einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um die Gefahr für die Allgemeinheit abzuwehren. Von dieser Befugnis könnte die Polizei hier Gebrauch gemacht haben. Fraglich ist jedoch, ob hier eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung besteht und inwieweit das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit hier eingeschränkt werden darf.

Erkenntnisse für eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung lagen der Polizei nicht vor. Die angekündigten Äußerungen durch die Organisation „Nationale Helden“ sind auch nicht geeignet, die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu gefährden. Sowohl aus dem Grundrecht der freien Meinungsäußerung als auch aus dem Recht auf Versammlungsfreiheit ergibt sich zunächst einmal das Recht der „Nationalen Helden“, die geplante Demonstration durchzuführen. Die Begründung der Polizei bezieht sich bei Ihrem Verbot lediglich auf das Ansehen der Bundesrepublik Deutschland und legt nicht näher dar, warum die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet wird. Auch wird nicht dargelegt, dass von dieser Demonstration Straftaten ausgehen könnten, noch zu Straftaten aufgerufen werde. Das Verwaltungsgericht wird demnach die Verbotsverfügung der Polizei aufheben, da keine Anhaltspunkte für eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gegeben sind.

Da der Polizei eine hinreichende gesetzliche Grundlage für ihr Handeln fehlte, war der Erlass ihrer Verfügung rechtswidrig. Im Übrigen hätte sie ohnehin die spezielleren Regelungen des Versammlungsgesetzes (hier § 15 Abs. 1 VersG) anwenden müssen.

Ein grundsätzliches Verbot des Polizeipräsidenten von Demonstrationen mit rechts-extremistischem Hintergrund würde sowohl gegen § 17 ASOG Bln verstoßen, da diese Norm eine Einzelfallentscheidung erfordert, als auch einen Verstoß gegen das verfassungsrechtlich gewährte Grundrecht auf Versammlungsfreiheit darstellen. Andere gesetzliche Befugnisnormen sind ebenfalls nicht ersichtlich.

Aufgabe 7

Zu den Rechtsquellen der Verwaltung zählen die Verfassung des Bundes und die Landesverfassungen, materielle Gesetze, Rechtsverordnungen und Satzungen und das Gewohnheitsrecht. Man unterscheidet geschriebene und ungeschriebene Rechtsquellen. Eine ungeschriebene Rechtsquelle ist insbesondere das Gewohnheitsrecht.

Das Bundesrecht geht gem. Art. 31 GG dem Landesrecht vor („Bundesrecht bricht Landesrecht“).

Aufgabe 8

Vorliegend hat der Sachbearbeiter dem Fritz das Versprechen gegeben, dass er - so lange nicht gebaut wird - den Platz nicht verlassen muss. Die Behörde hat dem Fritz demnach zugesichert, die Räumung des Grundstücks vor Baubeginn nicht vorzunehmen. Es handelt sich um eine Zusicherung einer Behörde, die grundsätzlich Verwaltungsaktcharakter hat. Fritz muss das Grundstück zumindest vor Baubeginn nicht verlassen. Dies wäre nur gegeben, wenn andere Gründe die Räumung zwingend erforderlich machen würden.

Aufgabe 9

U könnte den Erlass des Bebauungsplanes beanspruchen. Ein öffentlich-rechtlicher Vertrag liegt vor, es ist ein Vertrag geschlossen worden, der Baurecht, also Öffentliches Recht, zum Gegenstand hat. Der Vertrag wurde schriftlich abgeschlossen, so dass kein Verstoß gegen § 57 VwVfG (Verwaltungsverfahrensgesetz), wonach ein öffentlich rechtlicher Vertrag schriftlich zu schließen ist, vorliegt.

Der Vertrag könnte jedoch gem. § 59 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG nichtig sein. Die Nichtigkeit liegt danach vor, wenn sich die Behörde unzulässige Gegenleistungen versprechen lässt. Dies kann hier nicht bejaht werden, da U und G lediglich Folgekostenverträge abgeschlossen haben, die jedoch keine unzulässigen Nebenabreden darstellen.

Die Nichtigkeit des Vertrages könnte sich jedoch aus § 59 Abs. 1 VwVfG ergeben. Danach wird eine Nichtigkeit des Vertrages bei Verletzung von § 134 BGB (Bürgerliches Gesetzbuch) angenommen. § 134 BGB liegt vor, wenn gegen ein Verbotsgesetz verstoßen wird. Schließlich muss ermittelt werden, ob sich aus diesem Verstoß die Nichtigkeit ergibt.

Vorliegend kann ein qualifizierter Rechtsverstoß bejaht werden. Es wurden die Grundsätze der Bauleitplanung, insbesondere das Abwägungsgebot gem. § 1 Abs. 7 BauGB (Baugesetzbuch) umgangen. Eine Abwägung der öffentlichen und privaten Belange hat nicht stattgefunden, sodass der Vertrag gem. § 59 Abs. 1 BauGB nichtig ist. Die Gemeinde ist demnach nicht an den Vertrag gebunden.

Aufgabe 10

Vorliegend hat Kuno Weltoffen die holländische Staatsangehörigkeit zugesichert bekommen. Gleichzeitig beantragt er die Entlassung aus der deutschen Staatsangehörigkeit. Demnach hat Kuno Weltoffen einen Anspruch auf Entlassung aus der deutschen Staatsangehörigkeit.

Aufgabe 11

Staatliche Planung dient der Koordinierung und Lenkung staatlicher Maßnahmen sowie der Wirtschafts- und Gesellschaftsentwicklung.

Aufgabe 12

- Untersuchungsgrundsatz
- Dispositionsmaxime
- Konzentrationsmaxime
- Grundsatz der Unmittelbarkeit
- Grundsatz der Öffentlichkeit
- Grundsatz der Mündlichkeit
- Grundsatz der freien Beweiswürdigung
- Grundsatz der Gewährung rechtlichen Gehörs

Fallbeispiel „Bescheid zur Untersagung von Nachtarbeit“

Fallbeispiel: „Bescheid zur Untersagung von Nachtarbeit“

Die Untersagungsverfügung könnte ein Verwaltungsakt sein. Den Normalfall des Verwaltungsaktes definiert § 35 Abs. 1 VwVfG. Die Verfügung müsste zunächst von einer Behörde erlassen worden sein. § 1 Abs. 4 VwVfG ist die Behörde jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Das Gewerbeaufsichtsamt, welches die Verfügung erließ, nimmt Überwachungsaufgaben auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes wahr. Diese Aufgabe ist Gegenstand der öffentlichen Verwaltung. Damit hat eine Behörde gehandelt.

Die Verfügung müsste weiterhin eine hoheitliche Maßnahme darstellen. Sie liegt vor, wenn die Behörde eine verwaltungsrechtliche Willenserklärung abgibt. Die Behörde untersagt Bertram Kamp, zu einer bestimmten Zeit zu arbeiten. Sie hat damit eine Erklärung abgegeben, das Nachtarbeiten untersagen zu wollen. Es handelt sich somit um eine hoheitliche Maßnahme.

Diese hoheitliche Maßnahme müsste auf dem Gebiet des Öffentlichen Rechts abgegeben worden sein. Auf dem Gebiet des Öffentlichen Rechts ergeht eine Maßnahme, wenn sie eine öffentlich rechtliche Grundlage hat oder die Behörde eindeutig von ihr zustehenden Befugnissen Gebrauch macht. Zum Vollzug des ASOG sind ausschließlich Behörden berechtigt und verpflichtet. Also handelte das Gewerbeaufsichtsamt auf der Grundlage des Öffentlichen Rechts.

Die Verfügung müsste Regelungswirkung entfalten. Sie entfaltet diese Wirkung, wenn sie einseitig, rechtsverbindlich und Rechtsfolgen festlegend einen Lebenssachverhalt ordnet. Die Verfügung verbietet Bertram Kamp zu einer bestimmten Zeit zu arbeiten. Damit ordnet sie einseitig, rechtsverbindlich und Rechtsfolgen festlegend einen Lebenssachverhalt. Sie entfaltet Regelungswirkung.

Die Verfügung müsste weiterhin einen Einzelfall regeln. Eine Einzelfallregelung liegt bei konkreter-individueller Regelung eines Sachverhalts vor. Vorliegend wird Bertram Kamp allein von der Regelung umfasst, somit liegt ein Einzelfall vor.