

ÖFFENTLICHE VERWALTUNG

STUDI



GASSNER

Kompendium Verwaltungsrecht

mit Musterentscheidungen
und Arbeitshilfen

3. Auflage

BOORBERG

Kompendium Verwaltungsrecht

mit Musterentscheidungen und Arbeitshilfen

Prof. Dr. Kathi Gassner

Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung

3., aktualisierte Auflage, 2024

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek | Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über www.dnb.de abrufbar.

3. Auflage, 2024
ISBN 978-3-415-07653-2

© 2012 Richard Boorberg Verlag

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Titelfoto: © Asier – stock.adobe.com | Satz: Olaf Mangold Text & Typo,
70374 Stuttgart | Druck und Bindung: Laupp & Göbel GmbH, Robert-Bosch-
Straße 42, 72810 Gomaringen

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharrstraße 2 | 70563 Stuttgart
Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden
www.boorberg.de

Teil 2: Grundlagen

Teil 2 gibt den **Anfängerinnen und Anfängern** zunächst einen Überblick **11** über wichtige Grundlagen für das Fach Verwaltungsrecht. Gleichzeitig soll **Teil 2 für Fortgeschrittene** im Verwaltungsrecht zur Vertiefung dienen und dabei helfen, Zusammenhänge zu erkennen bzw. Einzelfragen vertieft nachzugehen. Dazu dienen Vertiefungshinweise in den Fußnoten¹⁰ oder Hinweise für Fortgeschrittene im Fließtext, die dann als solche auch so bezeichnet werden.

Im **1. Kapitel „Grundbegriffe“** geht es um folgende Fragestellungen: **12** „Wer oder was ist öffentliche Verwaltung?“ „Was ist Verwaltungsrecht“?

Das **2. Kapitel** heißt „**Allgemeines zur Rechtsanwendung**“ und führt in die Arbeit mit Rechtsnormen ein.

Im **3. Kapitel „Die Stellung der Verwaltung“** betrachten wir das Verhältnis der Verwaltung zum Volk (bzw. zur Bürgerschaft, zur Öffentlichkeit), zum Einzelnen und zu den anderen beiden Staatsgewalten „Gesetzgebung“ und „Rechtsprechung“. Das Kapitel können Anfängerinnen und Anfänger zunächst einmal nur überfliegen. Es ist insbesondere für Fortgeschrittene gedacht.

Das **4. Kapitel** führt ein in die **Organisation der Verwaltung**. Wir lernen wichtige Begriffe im Verwaltungsorganisationsrecht und verschaffen uns einen Überblick über die Verteilung der Verwaltungskompetenzen zwischen EU, Bund und Ländern sowie den Aufbau der Bundes- und Landesverwaltung. Die verwaltungsinterne Aufsicht (Fach-, Rechts- und Dienstaufsicht) wird noch nicht hier bei den Grundlagen, sondern erst in Teil 6 des Lehrbuchs behandelt.

Im **5. Kapitel** geht es um die Unterscheidung der verschiedenen **Handlungsformen der Verwaltung**. Die Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen, die die Verwaltung bei ihrem Handeln zu beachten hat, werden in Teil 3 des Lehrbuchs, die Folgen von Verstößen in Teil 4 ausführlich behandelt.

Das **6. Kapitel** gibt einen Kurzüberblick über das beim Verwaltungshandeln zu beachtende **Verfahrensrecht**.

Teil 2 schließt mit dem **7. Kapitel**, das Ihnen einen Überblick über die wichtigen Rechtsgrundsätze verschafft, die bei jedem Verwaltungshandeln zu beachten sind. Die Umsetzung der Rechtsgrundsätze im Einzelnen werden Sie in Teil 3 des Lehrbuchs näher kennenlernen.

¹⁰ Wie z. B. „Im Einzelnen streitig“, „Vertiefungshinweis“, etc.

1. Kapitel: Grundbegriffe

A. Der Begriff „Verwaltung“

- 13 ■ **Aufgabe:** Erörtern Sie den Begriff „Verwaltung“
→ Lösung siehe Rn. 19.

Ausgangsfall 1: Vorbereitung und ggf. Erlass einer an Frau Schröder gerichteten Abrissverfügung durch das LRA Ortenaukreis

Ausgangsfall 2: Entscheidung über den Antrag auf Erlass einer Erlaubnis für den Güterkraftverkehr an die Spedition Müller GmbH durch die Stadt Freiburg

- 14 Unter „Verwaltung“ versteht die Verwaltungsrechtswissenschaft ausschließlich die **öffentliche Verwaltung**, also die Verwaltung als Staatsgewalt i. S. d. Grundgesetzes (vgl. Art. 1 Abs. 3, 20 Abs. 2 S. 2, 83 ff. GG) und nicht die **private Verwaltung**¹¹.
- 15 Der Begriff der öffentlichen Verwaltung ist zunächst ausgehend vom grundgesetzlichen **Gewaltenteilungsprinzip** in Abgrenzung zu den anderen Staatsgewalten zu bestimmen: Aus Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG ergibt sich, dass einerseits **organisatorisch** zwischen den besonderen **Organen** der Gesetzgebung (Legislative), der vollziehenden Gewalt (Exekutive) und der Rechtsprechung (Judikative) und andererseits **funktionell** (= im materiellen Sinne = **inhaltlich**) zwischen den **Tätigkeiten** „Gesetzgebung“, „Vollziehung“ und „Rechtsprechung“ zu unterscheiden ist.¹² Daran knüpfen die folgenden Definitionen von Verwaltung an.
- 16 Die **Verwaltung im organisatorischen Sinn** wird herkömmlich definiert als die Gesamtheit der Stellen, denen allgemein die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben übertragen worden ist.¹³ Zunächst grenzt man also von den Exekutivorganen die Organe der Gesetzgebung (Bundestag, Landtag) und der Rechtsprechung (Gerichte) ab. Z. T. werden alle Exekutivorgane als Verwaltung bezeichnet. Wir unterscheiden anknüpfend an das Verwaltungsorganisations- und Verwaltungsverfahrensrecht innerhalb der Exekutivorgane noch zwischen „Exekutivorganen mit den Aufgaben der

11 Beispiele für private Verwaltung: Verwaltung eines Sportvereins oder des eigenen Vermögens. Private Verwaltung ist also die Wahrnehmung von Aufgaben privater Rechtspersonen (Bull/*Mehde*, VerwR, Rn. 18). Keine private Verwaltung, sondern öffentliche Verwaltung liegt allerdings vor, soweit Hoheitsträger ihre Aufgaben in Privatrechtsform vornehmen.

12 GVR I/Groß, § 15 Rn. 7; *Detterbeck*, VerwR, Rn. 3.

13 Statt vieler: *Mauer/Waldhoff*, VerwR, § 1 Rn. 2.

Rechtspflege“¹⁴, „Organen der Streitkräfte“¹⁵ und „Exekutivorganen mit Verwaltungsaufgaben (Verwaltungsorgane)“¹⁶.

Die Gesamtheit aller Tätigkeiten von Stellen der Verwaltung im organisatorischen Sinn ist **Verwaltung im formellen Sinn**.¹⁷ Auf den Inhalt der Tätigkeit kommt es nicht an.

Verwaltung im materiellen Sinn sind die Tätigkeiten, die ihrem Inhalt nach Verwaltungstätigkeiten sind. Es kommt also nicht darauf an, wer tätig wird, sondern welche Aufgabe wahrgenommen wird. Die h. M. bestimmt den Begriff negativ:¹⁸ Verwaltung im materiellen Sinn ist die Staatstätigkeit, die nach ihrem Inhalt nicht Gesetzgebungs-,¹⁹ Rechtsprechungs-,²⁰ Regierungs- oder Streitkäftetätigkeit ist. Die Verwaltungstätigkeiten werden je nach Untersuchungszweck weiter differenziert und geordnet.²¹

¹⁴ Exekutivorgane mit den Aufgaben der Rechtspflege sind die Staatsanwaltschaften und die Gerichtsvollzieher. Sie sind zwar anders als die Gerichte keine Organe der Rechtsprechung, nehmen wie diese aber hauptsächlich Aufgaben der Rechtspflege wahr (so z. B. die Staatsanwaltschaften die Aufgaben der Strafverfolgung). Ihre Organisation ist nicht durch verwaltungsrechtliche Normen geregelt, vgl. z. B. § 141 Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) für die Staatsanwaltschaften.

¹⁵ Hierzu gehören z. B. das Heer oder die Luftwaffe, also alle militärischen Dienststellen. Die Trennung von Organen der Streitkräfte und Organen der (Bundeswehr-)Verwaltung ist verfassungsrechtlich vorgegeben (vgl. Art. 87a, 87b GG). Hauptaufgabe der Streitkräfte ist die Verteidigung.

¹⁶ Zu den Verwaltungsorganen gehört auch der Polizeivollzugsdienst: Er hat eine Doppelfunktion. Seine Verwaltungsaufgabe ist die Gefahrenabwehr. Daneben wird er zur Unterstützung der Staatsanwaltschaft bei der Strafverfolgung tätig. Seine Organisation ist durch verwaltungsrechtliche Normen geregelt (z. B. in BW durch das PolG BW und die DVOPolG BW). Verwaltungsorgane sind auch die Regierungsorgane (vgl. Art. 62 ff. GG). Auch sie haben eine Doppelfunktion: Sie nehmen Regierungstätigkeiten wahr und sind gleichzeitig oberste Verwaltungsorgane (vgl. z. B. § 7 LVG BW).

¹⁷ *Maurer/Waldhoff*, VerwR, § 1 Rn. 2.

¹⁸ „Substraktionsmethode“ seit Otto Mayer (1846–1924). Dazu und zur positiven Begriffsbestimmung vgl. *Maurer/Waldhoff*, VerwR, § 1 Rn. 5 ff.

¹⁹ Gesetzgebung ist zunächst der Erlass formeller Gesetze (Erlass von Parlamentsgesetzen). Streitig ist, ob der Erlass von Rechtsverordnungen und Satzungen im materiellen Sinne Gesetzgebungs- (so BVerfGE 18, 53 (59)) oder Verwaltungstätigkeit ist. Überzeugender ist letztere Auffassung, da es zwar gemäß Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG exklusive Funktionsrechte der drei Staatsgewalten gibt, daneben aber eine Vielzahl von Staatstätigkeiten besteht, deren Zuordnung nicht durch Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG bestimmt wird (so auch GVR I/Poscher, 2. Aufl. 2012, § 8 Rn. 35 ff.).

²⁰ Unter Rechtsprechungstätigkeit versteht man die Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten und die Verhängung von Kriminalstrafen (vgl. Art. 92 GG), die Einzelheiten sind umstritten. Nach h. M. ist die Ahndung von Ordnungswidrigkeiten mit Geldbußen keine Rechtsprechungstätigkeit i. S. v. Art. 92 GG, sondern eine Verwaltungstätigkeit im materiellen Sinn.

²¹ Siehe z. B. die verschiedenen Ansätze in GVR I/Baer, § 13; GVR I/Schulze-Fielitz, 2. Aufl. 2012, § 12, *Maurer/Waldhoff*, VerwR, § 1 Rn. 13 ff.

17

18

Wir unterscheiden hier wie folgt:²²

Unterscheidung	Bezeichnung der materiellen Verwaltungstätigkeit
nach dem Ziel	<ul style="list-style-type: none"> - Abgabenverwaltung: Beschaffung der für den Staat erforderlichen Geldmittel in Form von Steuern und sonstigen öffentlichen Abgaben - Ordnungsverwaltung: Gefahrenabwehr - Leistungs- und Gewährleistungsverwaltung²³: Unterstützung (z. B. Sozialleistungen, Subventionen) für Einzelne, Bereitstellung öffentlicher Einrichtungen und Daseinsvorsorge - Binnenverwaltung: Deckung des Sach- und Personalbedarfs der Verwaltung (Bedarfsverwaltung), Organisation der Verwaltung, Personalverwaltung und Mittelverwaltung (dazu gehört auch die erwerbswirtschaftliche Tätigkeit, also das Erzielen von Gewinnen durch die Verwaltung).
nach der Rechtswirkung für den Einzelnen ²⁴	<ul style="list-style-type: none"> - belastend (Eingriff in ein subjektiv-öffentlichtes Recht²⁵ des Einzelnen; auch: „Eingriffsverwaltung“) - begünstigend (Gewährung eines subjektiv-öffentlichen Rechts; auch: „Leistungsverwaltung²⁶“) - neutral (Der Einzelne ist in seinen subjektiv-öffentlichen Rechten nicht betroffen)²⁷

19 ■ Lösung (zu Rn. 13):

Das LRA Ortenaukreis und die Stadt Freiburg gehören zur Verwaltung im organisatorischen Sinne, da sie Stellen sind, die überwiegend Verwaltungsaufgaben wahrnehmen.

Alles, was sie tun, ist Verwaltung im formellen Sinn.

Die Tätigkeiten „Vorbereitung und Erlass der Abrissverfügung bzw. der Güterkraftverkehrserlaubnis“ sind Verwaltung im materiellen Sinn, nämlich weder Gesetzgebungs-, Regierungs-, Streitkräfte- noch Rechtsprechungstätigkeit. Ziel ist die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit, die durch bauliche Anlagen bzw. die Ausübung eines

22 Die Aufzählung ist nicht abschließend und dient hier nur der groben Orientierung. Denn Verwaltungshandeln ist komplex und vielgestaltig und lässt sich nicht auf die bloße Rechtsanwendung reduzieren (GVR I/Möllers § 2 Rn. 4 f.).

23 Von „Leistungsverwaltung“ i. d. S. spricht man, wenn der Staat die Leistungen selbst erbringt, von „Gewährleistungsverwaltung“, wenn der Staat die Erbringung der Leistungen durch Private sicherstellt.

24 „Einzelner“ hier im Sinne von natürlichen Personen (Menschen) und „Rechtspersonen“ (z. B. GmbH, AG).

25 Zum Begriff „subjektiv-öffentlichtes Recht“ siehe weiter unter Rn. 42 ff. Im Einzelfall kann es sehr schwierig sein zu bewerten, ob eine Verwaltungstätigkeit einen Eingriff in ein subjektiv-öffentliches Recht des Einzelnen darstellt.

26 Bitte beachten Sie, dass der Begriff „Leistungsverwaltung“ damit zwei unterschiedliche Bedeutungen hat (siehe auch Begriffsbedeutung in der Zeile darüber)!

27 So hat ein verwaltungsinterner Geschäftsverteilungsplan keinerlei Rechtswirkungen für Außenstehende.

Güterkraftverkehrsgewerbes hervorgerufen werden (Ordnungsverwaltung). Die Abrissverfügung belastet Frau Schröder (Eingriff in ihr Recht auf Eigentum aus Art. 14 GG; Eingriffsverwaltung). Die Erteilung der Erlaubnis begünstigt die Spedition Müller GmbH (Gewährung einer Rechtsposition; Leistungsverwaltung). Die Ablehnung würde die Spedition Müller GmbH belasten (Eingriff in den durch § 3 Abs. 1 u. 2 GüKG gewährten Anspruch auf Güterkraftverkehrserlaubnis und in das Grundrecht auf Berufsfreiheit, das auch für juristische Personen gilt, Art. 12 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 19 Abs. 3 GG).

B. Der Begriff „Verwaltungsrecht“

■ **Aufgaben:** Geht es in den beiden unten sogleich zusammengefassten Ausgangsfällen 20 um öffentliches oder um privates Recht? Welche verwaltungsrechtlichen Normen finden in den beiden Ausgangsfällen Anwendung? Sind auch sonstige öffentlich-rechtliche Normen zu berücksichtigen?

→ Lösung siehe Rn. 41

Ausgangsfall 1: Zunächst soll entschieden werden, ob der Abriss der Gabionenmauer angeordnet wird, dann soll die Abrissanordnung erlassen und Frau Schröder mitgeteilt werden. Später soll die Abrissanordnung für sofort vollziehbar erklärt werden, weil Frau Schröder sie nicht freiwillig erfüllt. Schließlich soll die Abrissverfügung zwangsweise durchgesetzt werden. Das Landratsamt beauftragt mit dem Abriss die Heiner-Gartenbau GmbH. Außerdem erhebt Frau Schröder gegen die Abrissverfügung Widerspruch, über den zu entscheiden ist.

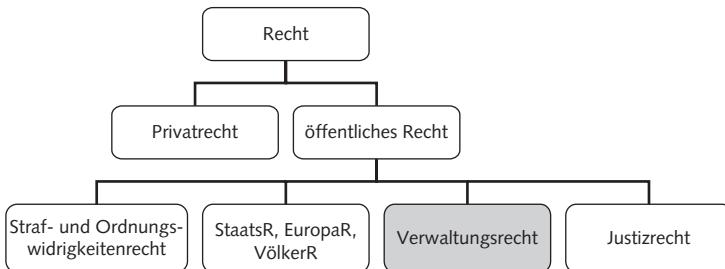
Ausgangsfall 2: Zu entscheiden ist über die Erteilung der Güterkraftverkehrserlaubnis.

I. Übersicht

Der **Begriff „Verwaltungsrecht“** wird unterschiedlich definiert bzw. beschrieben.²⁸ Uns dient er hier nur als Ordnungsbegriff, um einzelne Rechtsnormen in eines der in der folgenden Übersicht aufgezeigten Rechtsgebiete einzuordnen. Wir unterscheiden also zwischen verwaltungsrechtlichen Normen und Normen des Privatrechts, des Straf- und Ordnungswidrigkeitenrechts, des Staats-, Europa- und Völkerrechts sowie des Justiz- bzw. Prozessrechts.

²⁸ Vgl. z.B. GVR I/Möllers, § 2 Rn. 3–17a, der die verschiedenen Eigenarten des Verwaltungsrechts beschreibt; Maurer/Waldhoff, VerwR, § 3 Rn. 1: „Das Verwaltungsrecht ist der Inbegriff der (geschriebenen und ungeschriebenen) Rechtssätze, die in spezifischer Weise für die Verwaltung – die Verwaltungstätigkeit, das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsorganisation – gelten. Es ist das der Verwaltung eigene Recht.“

22



- 23 **Gegenstand des Studienfachs „Verwaltungsrecht“** und damit auch dieses Lehrbuchs sind aber nicht nur verwaltungsrechtliche Normen, sondern alle Rechtsnormen, Grundsätze, Begriffe und Rechtsinstitute des öffentlichen Rechts, die die Verwaltung bei ihrem Handeln zu beachten hat (so z. B. die Grundrechte nach dem GG und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, (GRCh)).

II. Öffentliches Recht und Privatrecht

- 24 In der **Praxis** lassen sich die meisten Rechtsnormen eindeutig dem Privatrecht oder dem öffentlichen Recht zuordnen.
- **Beispiele:** Die meisten Rechtsnormen im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) gehören zum Privatrecht (z. B. Kaufvertrag – §§ 433 ff. BGB, Dienst- oder Arbeitsvertrag – §§ 611, 611a BGB; Ausnahme: z. B. §§ 43, 44 BGB (Normen des öffentlichen Rechts)). Sämtliche Normen der Verwaltungsverfahrensgesetze von Bund und Ländern gehören zum öffentlichen Recht. Das Straßenverkehrsgesetz (StVG) enthält Privatrechtsnormen (Haftpflicht, §§ 7 ff. StVG) und Normen des öffentlichen Rechts (§§ 1 ff., §§ 21–66 StVG).
- 25 Die **Wissenschaft** hat zur Frage, ob eine Rechtsnorm dem öffentlichen Recht oder dem Privatrecht zuzuordnen ist, eine Vielzahl von Abgrenzungstheorien entwickelt, die drei wichtigsten sollen hier kurz vorgestellt werden.²⁹ Nach der **Interessentheorie** gehören Normen, die dem öffentlichen Interesse dienen, zum öffentlichen Recht, und Normen, die nur dem Individualinteresse Einzelner dienen, zum Privatrecht. Nach der **Subordinationstheorie** (auch: Über-/Unterordnungs- bzw. Subjektionstheorie) sind Normen, die ein Über-Unterordnungsverhältnis regeln, öffentlich-rechtlich und Normen, die ein Gleichordnungsverhältnis regeln, privatrechtlich. Nach der **Sonderrechtstheorie** (auch Zuordnungs- bzw. modifizierte Subjektstheorie)

29 Ausführlich: Maurer/Waldhoff, VerwR, § 3 Rn. 10–15.

gehört eine Norm zum öffentlichen Recht, wenn sie Sonderrecht des Staates ist, also wenn durch die Norm in jedem denkbaren Anwendungsfall zumindest als eines der Zuordnungsobjekte zwingend ein Träger öffentlicher Gewalt berechtigt oder verpflichtet wird. Privatrechtsnormen sind solche, bei denen nicht zwingend ein Träger der öffentlichen Gewalt beteiligt ist.

■ **Beispiele:** § 65 Abs. 1 S. 1 LBO BW (Rechtsgrundlage für die Abrissverfügung in Fall 1) und § 3 Abs. 2 GüKG (Rechtsgrundlage für die Erteilung der Güterkraftverkehrserlaubnis in Fall 2) dienen dem öffentlichen Interesse, nämlich der Abwehr von Gefahren durch baurechtswidrige Anlagen bzw. unzuverlässige Speditionen (öffentliches Recht nach der Interessentheorie). Der Bürger steht der Verwaltung, die hier hoheitlich und einseitig handelt, untergeordnet gegenüber (öffentliches Recht nach der Subordinationstheorie). Abrissverfügungen oder Güterkraftverkehrserlaubnisse können nur vom Staat, nicht aber von Privaten erlassen werden (öffentliches Recht nach der Sonderrechtstheorie).

In **Prüfungen** ist auf die Abgrenzungstheorien nur in den (absolut seltenen) 26 Fällen zurückzugreifen, in denen die Einordnung der maßgeblichen Rechtsnorm problematisch ist.

■ **Beispiel:** Da § 65 LBO BW und § 3 GüKG eindeutig öffentlich-rechtliche Normen sind, muss in Prüfungen auf die Abgrenzungstheorien gar nicht eingegangen werden.

In der Rechtsanwendung sind also nicht die Zuordnung einer bestimmten Rechtsnorm zum öffentlichen Recht oder zum Privatrecht, sondern folgende Fragestellungen problematisch: 27

- In welchen Fällen kann die Verwaltung wählen, in welchen Fällen ist sie verpflichtet, privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich zu handeln?
- Ist ein bestimmtes geschehenes Verwaltungshandeln nach Normen des öffentlichen Rechts oder nach Normen des Privatrechts zu beurteilen? Das ist z. B. relevant, um zu entscheiden, welche Gerichtsbarkeit zuständig ist. So ist die Verwaltungsgerichtsbarkeit für privatrechtliche Streitigkeiten nach § 40 VwGO nicht zuständig. Siehe dazu später Teil 6.
- In welchen Fällen kann auf privatrechtliche Normen zurückgegriffen werden, obwohl die Verwaltung öffentlich-rechtlich tätig wird? Lesen Sie z. B. §§ 31 Abs. 1, 62 S. 2 (L)VwVfG, die auf das BGB verweisen.

III. Justizrecht

Zum Justizrecht zählen die Normen, die die Organisation und das Verfahren der Gerichte regeln. 28

- **Beispiele:** Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG), Gerichtsverfassungsgesetz (GVG), Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz (EGGVG), Zivilprozessordnung (ZPO), Strafprozessordnung (StPO), Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)

Herkömmlich wird das Gerichtsverfassungs- und Gerichtsprozessrecht aber nicht als eigenständiges Studienfach, sondern zusammen mit dem materiellen Recht gelehrt.

- **Beispiele:** So ZPO, GVG und EGGVG im Privatrecht, StPO, GVG und EGGVG im Strafrecht, BVerfGG im Verfassungsrecht und VwGO im Verwaltungsrecht.

IV. Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht

- 29 Zum (Kriminal-)Strafrecht gehören die Normen, die regeln, unter welchen Voraussetzungen Gesetzesverstöße des Einzelnen von den Gerichten mit Freiheits- oder Geldstrafen geahndet werden. Strafverfolgungsbehörden sind i. d. R. die Staatsanwaltschaften, bei der Strafaufklärung wirkt die Vollzugspolizei mit.

■ **Beispiel:** Zum Strafrecht gehören insbes. das StGB (z. B. § 211 StGB – Mord), die Nebenstrafgesetze (z. B. § 21 StVG – Fahren ohne Fahrerlaubnis) und das Strafverfahrensrecht (insbes. die StPO).

- 30 Das Ordnungswidrigkeitenrecht regelt, unter welchen Voraussetzungen ein Gesetzesverstoß des Einzelnen eine Ordnungswidrigkeit darstellt und mit einer Geldbuße geahndet werden kann.

■ **Beispiel:** Zum Ordnungswidrigkeitenrecht gehören insbes. das OWiG und die zahlreichen spezialgesetzlich geregelten Bußgeldtatbestände wie z. B. § 24 StVG, § 19 GüKG, § 75 LBO BW.

- 31 Gesetzesverstöße sind nicht automatisch eine Straftat oder Ordnungswidrigkeit, sondern nur dann, wenn ein formelles Gesetz eine Bewehrung vorsieht (Art. 103 Abs. 2 GG).

■ **Beispiel:** Wird in Fall 1 Frau Schröder nach § 65 Abs. 1 S. 1 LBO BW zum Abriss der Gabionenmauer verpflichtet und ist diese Anordnung vollziehbar, begeht sie nach § 75 Abs. 3 Nr. 1 LBO BW eine Ordnungswidrigkeit, wenn sie der Anordnung vorsätzlich oder fahrlässig nicht nachkommt. Denn nach § 75 Abs. 3 Nr. 1 LBO BW handelt ordnungswidrig, wer vorsätzlich oder fahrlässig als Bauherr oder Unternehmer einer vollziehbaren Verfügung der Baurechtsbehörde zuwiderhandelt. Allerdings erhielt § 75 Abs. 3 Nr. 1 LBO BW seine heutige Fassung erst mit Wirkung vom 01.08.2019 durch Gesetz vom 18.07.2019 (GBl. S. 313). Bis zum

31.07.2019 waren nach § 75 Abs. 3 Nr. 1 LBO BW a.F. nur Verstöße gegen vollziehbare Anordnungen nach § 64 Abs. 1 LBO BW eine Ordnungswidrigkeit.

Eigentlich ist auch die Verfolgung und erstinstanzliche Ahndung von Ordnungswidrigkeiten durch die Bußgeldbehörden eine Verwaltungstätigkeit (vgl. § 35 OWiG). Traditionell wird das Ordnungswidrigkeitenrecht aber nicht zum Verwaltungsrecht, sondern zum Strafrecht gezählt.³⁰ 32

Sehr oft schließt an ein Ordnungswidrigkeitenverfahren ein Verwaltungsverfahren an (oder umgekehrt). Zwischen beiden Verfahren ist streng zu trennen. 33

■ **Beispiel:** Mit dem Fahrzeug H-AB-123 ist jemand schneller als erlaubt gefahren. Die Suche nach dem Täter und die Ahndung der Tat mit einer Geldbuße sind Gegenstand des Ordnungswidrigkeitenrechts. So regelt § 55 OWiG beispielsweise, dass der Täter vor Erlass des Bußgeldbescheids anzuhören ist. Welche Fahrerlaubnisrechtlichen Maßnahmen gegen den Raser nun ergriffen werden (z.B. Fahrerlaubnisentzug), ist Gegenstand des Verwaltungsrechts. Beide Rechtsgebiete und somit auch beide Verfahren sind streng zu trennen. So ist der Täter, gegen den nun verwaltungsrechtliche Maßnahmen ergriffen werden sollen, trotz der Anhörung nach § 55 OWiG gemäß § 28 Abs. 1 LVwVfG in dem Verwaltungsverfahren (noch einmal) anzuhören.

Zu trennen ist außerdem streng zwischen den verfolgten normativen Zwecken.

■ **Beispiel:** Im **Ordnungswidrigkeitenrecht** soll jemand nach einer Tat für diese Tat mit einer Geldbuße „bestraft“ werden (punitive Maßnahme). Im **Verwaltungsrecht**³¹ geht es grds. nicht um die Bestrafung einer vergangenen Tat, sondern um andere normative Zwecke wie z.B. im Beispiel oben um die Abwehr zukünftiger Gefahren, die von dem Raser ausgehen.³²

Gelegentlich müssen Sie auch bei der Bearbeitung von verwaltungsrechtlichen Fällen das Vorliegen von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten prüfen können. 34

■ **Beispiel:** Drohende Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten stellen eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit dar (zumindest für die objektive Rechtsordnung; Straftaten regelmäßig auch für die Rechtsgüter des Einzelnen). Die Polizei kann die erforderlichen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr ergreifen (vgl. §§ 3, 1 Abs. 1 PolG BW).

30 Vgl. Gassner/Seith/Gassner, OWiG, Einleitung Rn. 16; Maurer/Waldhoff, VerwR, § 20 Rn. 28.

31 Eine Sonderstellung nimmt hier das Disziplinarrecht (z.B. Bundesdisziplinargesetz) ein.

32 Im Einzelnen umstritten, vgl. Gassner/Seith/Gassner, OWiG, Einleitung Rn. 194f.

V. Unionsrecht, Staatsrecht und sonstiges Völkerrecht

- 35 Zum **Unionsrecht** gehören das primäre Unionsrecht (insbes. EUV, AEUV, GRCh) und das sekundäre Unionsrecht, das die Organe der Europäischen Union erlassen (insbes. EU-Verordnungen und EU-Richtlinien, lesen Sie Art. 288 AEUV!).

Zum **Staatsrecht** gehören insbes. das Grundgesetz (GG) und die Landesverfassungen.

Das (sonstige) **Völkerrecht** besteht aus den allgemeinen Regeln des Völkerrechts (= Völker gewohnheitsrecht) und dem Völker vertragsrecht (etwa dem Elysée-Vertrag von 1963, der die deutsch-französische Zusammenarbeit regelt, ergänzt durch den Vertrag von Aachen v. 22.01.2019).

- 36 Auch wenn diese Rechtsgebiete regelmäßig getrennt unterrichtet werden, können Sie im Fach „Verwaltungsrecht“ fast keine Rechtsfrage ohne Kenntnisse im Unions- oder Staatsrecht beurteilen.

■ **Beispiel:** Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist nur teilweise ausdrücklich in Normen des Verwaltungsrechts geregelt. Damit ist die Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen der Verwaltung regelmäßig unter Rückgriff auf das Rechtsstaatsprinzip gem. Art. 20 Abs. 3 GG zu prüfen.

VI. Verwaltungsrecht

1. Die drei Säulen des Verwaltungsrechts

- 37 Der Gesetzgeber hat die für das Verwaltungshandeln **allgemein** geltenden Grundsätze nicht in einem einzigen Gesetz geregelt. Vielmehr beruht das Verwaltungsrecht auf drei Säulen, nämlich auf der Abgabenordnung (AO), dem Sozialgesetzbuch I und X (SGB I u. X) sowie auf den allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes (VwVfG) bzw. der Länder (LVwVfG). Innerhalb des Verwaltungsrechts werden daher unterschieden:

Verwaltungsrecht		
Abgaben-/Finanzverwaltungsrecht („Besonderes Verwaltungsrecht für Bundes- oder Landesfinanzbehörden“): <ul style="list-style-type: none">– Allgemeines Abgabenrecht: AO– Besonderes Abgabenrecht: z. B. Einkommensteuergesetz (EStG)– Gerichtsprozessrecht: Finanzgerichtsordnung (FGO)– Verwaltungsorganisationsrecht: Finanzverwaltungsgesetz (FVG)	Sozialrecht („Besonderes Verwaltungsrecht im Sozialleistungsbereich“) <ul style="list-style-type: none">– Allgemeines Sozialrecht: SGB I und SGB X– Besonderes Sozialrecht: z. B. SGB IV– Gerichtsprozessrecht: Sozialgerichtsgesetz (SGG)	Sonstiges Verwaltungsrecht <ul style="list-style-type: none">– Allgemeines Verwaltungsrecht (insbes. VwVfG bzw. LVwVfG)– Besonderes Verwaltungsrecht (z. B. GüKG, LBO BW)– Gerichtsprozessrecht: insbes. Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)– Verwaltungsorganisationsrecht (z. B. LVG BW)