

Einführung

I. Konzeption des Buches

1. Ziele

Dieses Buch behandelt die wichtigsten Gebiete des Öffentlichen Rechts in Form einer 1 Überblicksdarstellung und verfolgt dabei zwei Ziele:

- Zunächst einmal ist es ein **Lernbuch**, das Jura-Anfängern bzw. Nichtjuristen¹ den Zugang zum Verständnis der einzelnen Themen des Öffentlichen Rechts eröffnet und mit dem man die Stoffinhalte gut verstehen und lernen kann. Um dies zu unterstützen, habe ich viele Fragen in insgesamt über 160 grafischen Darstellungen und tabellarische Übersichten verdeutlicht. Zudem ist das Buch an den meisten Stellen mit Beispielen angereichert, durch die die theoretischen Aussagen anschaulich und nachvollziehbar gemacht werden. Außerdem sind die entscheidenden Begriffe in jedem Absatz durch Fettdruck hervorgehoben, was die Orientierung im Text erleichtert. Schließlich dienen diesem Zweck Verständnisfragen am Ende der einzelnen inhaltlichen Abschnitte, mit deren Hilfe man überprüfen kann, ob der Stoff „sitzt“. Als Lösung sind jeweils die Randnummern angegeben, wo der jeweilige Stoff erläutert wird. Und für diejenigen, die noch etwas genauer wissen möchten, sind neben Einzelnachweisen in den Fußnoten zu den meisten Abschnitten Vertiefungshinweise angegeben.
- Daneben kann das Buch auch als **Nachschlagewerk** verwendet werden, wenn man zu einem Teilaспект eine rasche Information benötigt. Dieser Zielsetzung dient zum einen ein (hoffentlich) klarer und nachvollziehbarer Aufbau, der im Inhaltsverzeichnis abgebildet ist und durch Kopfzeilen auf jeder Seite unterstützt 2

1 Ich weiß, es gibt natürlich auch Jura-Anfängerinnen und Nichtjuristinnen. Dennoch hoffe ich auf Nachsicht und Verständnis bei meinen Leserinnen dafür, dass ich keine uneingeschränkt „gegenderte“ Sprache verwende. Wo es sinnvoll möglich ist, versuche ich geschlechtsneutrale Begriffe („Studierende“, „Person“) zu verwenden. Ansonsten aber hänge ich noch der alten Schule an, wonach der grammatisch-makuline Begriff beide Geschlechter meint. Die Alternative der sogenannten „Paarformeln“, also die Nennung sowohl der männlichen als auch der weiblichen Form, macht die fachlich schon genug anspruchsvollen Texte nur noch unübersichtlicher und schwerer lesbar. Leider setzt sich diese sprachliche Verkomplizierung auch in der Gesetzgebung zunehmend durch, so z.B. bei Art. 34 der schleswig-holsteinischen Landesverfassung, der das Ende der Amtszeit von Regierungsmitgliedern regelt:

(1) *Das Amt der Ministerpräsidentin oder des Ministerpräsidenten und der Landesministerinnen und Landesminister endet mit dem Zusammentritt eines neuen Landtages, das Amt der Landesministerinnen und Landesminister auch mit dem Rücktritt oder jeder anderen Erledigung des Amtes der Ministerpräsidentin oder des Ministerpräsidenten.*

(2) *Endet das Amt der Ministerpräsidentin oder des Ministerpräsidenten, so sind sie oder er und mit ihr oder ihm die anderen Mitglieder der Landesregierung verpflichtet, die Geschäfte bis zum Amtsantritt der Nachfolgerinnen oder der Nachfolger weiterzuführen. Auf Ersuchen der Ministerpräsidentin oder des Ministerpräsidenten hat eine Landesministerin oder ein Landesminister die Geschäfte bis zur Ernennung einer Nachfolgerin oder eines Nachfolgers weiterzuführen.*

wird. Zum anderen enthält das Buch am Ende ein ausführliches Stichwortverzeichnis, mit dessen Hilfe jedes Thema – auch ohne nähere Kenntnis vom Aufbau des Buches – rasch gefunden werden kann.

3 Kein Buch kann alles zugleich erreichen. Deshalb steht die juristische Denk- und Arbeitsweise, also die **Methodik, nicht im Fokus** dieses auf inhaltliche Stoffvermittlung ausgerichteten Werks. Wer sich näher informieren möchte, wie die Juristen „ticken“ und wie sie methodisch an die Lösung rechtlicher Fälle und Probleme herangehen, kann ergänzend mein **Buch „Fallbearbeitung im Staats- und Verwaltungsrecht – Basiswissen, Übersichten, Schemata“** heranziehen. Dort erkläre ich zunächst in einem ausführlichen Methodik-Kapitel das Handwerkszeug juristischen Arbeitens, bevor in einem staatsrechtlichen und einem verwaltungsrechtlichen Kapitel Fallbeispiele mit Musterlösungen (und Erläuterungsspalte zum methodischen Vorgehen) angeboten werden. Da die juristischen Anteile bei nichtjuristischen Studiengängen im Rahmen der Bachelor-/Masterstruktur aber oft auf die reine Stoffvermittlung reduziert worden sind und deshalb in Klausuren keine schulmäßigen Falllösungen mehr verlangt werden, dürfte die in diesem Buch gebotene überblicksartige Stoffdarstellung für die Studierenden nichtjuristischer Studiengänge genügen, während die Jurastudierenden auch die Falllösungsmethodik einüben müssen. Deshalb empfiehlt sich für diese Zielgruppe auch die Anschaffung des Fallbearbeitungsbuchs.

Hinweis zur Zitierweise von Normen:

Werden in diesem Buch Gesetzesstellen angegeben, erfolgt die Bezeichnung von Absätzen werden in der Regel mit römischen Ziffern (ohne den Zusatz „Abs.“), von Unterabsätzen mit dem vorangestellten Zusatz „UA“, von Sätzen (nur) mit einer arabischen Zahl (ohne den Zusatz „Satz“ oder „S.“) und von Halbsätzen mit dem vorangestellten Zusatz „HS“.

2. Inhalt und Aufbau

4 Die fünf Kapitel des Buches decken die wichtigsten Teilstächer des Öffentlichen Rechts mit ihrem jeweiligen Prozessrecht ab:

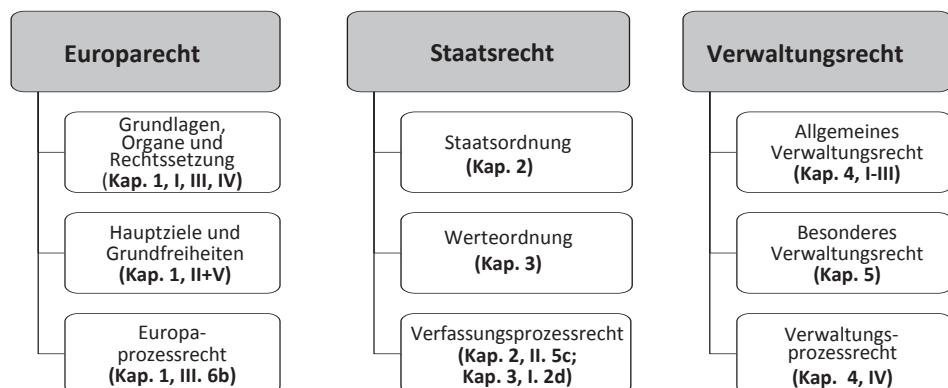


Abbildung 1: Teilgebiete des Öffentlichen Rechts

a) Europarecht (Kap. 1)

Im ersten Kapitel wird das **Europarecht** (genauer: das europäische Unionsrecht) behandelt. Damit trägt der Aufbau der **dominierenden Bedeutung des überstaatlichen Rechts** Rechnung. Denn das Europarecht ist inzwischen nicht nur qualitativ (wegen seines Anwendungsvorrangs vor dem nationalen Recht), sondern auch quantitativ (wegen seiner umfangreichen Regelungsfülle) in vielen Rechtsbereichen von maßgeblicher Bedeutung. Viele Gesetze, die der äußeren Form nach als deutsches Recht daherkommen, sind nur noch nationale Umsetzungsakte europarechtlicher Vorgaben (was inzwischen sogar für Teile des guten alten BGBs gilt²). Deshalb trifft die von Europaabgeordneten immer wieder gern zitierte Aussage zu, dass die (politische) Musik (für Deutschland) zwar in Berlin spielt, aber in Brüssel komponiert wird.

Das europarechtliche Kapitel behandelt zunächst die **Grundlagen**, was vor allem die historische Entwicklung und den Rechtscharakter betrifft. Es folgt eine Darstellung der wichtigsten **Ziele** der EU, zu denen vor allem der „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ sowie der Europäische Binnenmarkt zählen. Anschließend werden die für europäische Entscheidungsprozesse maßgeblichen **Organe** erläutert. Dabei handelt es sich um den Europäischen Rat, den (Minister-)Rat, das Parlament, die Kommission und den Europäischen Gerichtshof; wegen ihrer faktisch hohen Bedeutung gehe ich in diesem Abschnitt auch kurz auf die Europäische Zentralbank ein. Des Weiteren werden die **Rechtssetzung der EU** und die dafür geltenden Verfahrensvorschriften behandelt. In diesem Zusammenhang spielt auch das Verhältnis zwischen europäischem und nationalem Recht eine Rolle. Von besonderer Bedeutung sind außerdem die den Binnenmarkt maßgeblich konstituierenden „**Grundfreiheiten**“, die hier in einem eigenen Abschnitt behandelt werden.

Daneben gibt es mit dem **Völkerrecht** noch ein weiteres Teilrechtsgebiet des Öffentlichen Rechts im internationalen Kontext (siehe unten, Rn. 19), ohne allerdings in diesem Buch erläutert zu werden. Dieses Teilrechtsgebiet ist in vielerlei Hinsicht durch Besonderheiten geprägt und zugleich in den Rechtsmodulen nichtjuristischer Bachelorstudiengänge nicht präsent. Ebenso wenig zählt es noch zum Pflichtstoff des ersten juristischen Staatsexamens (vgl. § 8 II JAPrO BW). Zudem wirkt es sich wesentlich weniger (bzw. sehr viel mittelbarer) als das Europarecht auf das „Alltagsrecht“ aus. In der Abwägung zwischen dem Nachteil einer fachlichen Lücke und dem Vorteil einer stringenteren Ausbildungsrelevanz und kompakteren Darstellung dieses Lehrbuches habe ich mich deshalb zugunsten Letzterem entschieden.

b) Staatsrecht (Kap. 2 und 3)

Der staatsrechtliche Teil gliedert sich in zwei Kapitel. So wird zunächst in Kapitel 2 die Staatsordnung erläutert. Dabei geht es um die **Organisation der deutschen Staatlichkeit** mit Darstellung der Bildung und Aufgaben der einzelnen Verfassungsorgane

² Beispielsweise durch die große Schuldrechtsreform von 2002, die ganz wesentlich auf die Verbrauchsgüterkaufrichtlinie (RL 1999/44/EG) zurückgeht, oder durch diverse Verbraucherschutzrichtlinien (zuletzt RL 2011/83/EU).

(vorrangig auf Bundesebene), um das **Gesetzgebungssystem** mit unterschiedlichen Zuständigkeiten von Bund und Ländern sowie das Gesetzgebungsverfahren, und schließlich um den **Aufbau und die Organisation der Verwaltung**. Im letzten Abschnitt von Kapitel 2 geht es dann um den Aufbau der **Gerichtsbarkeit** und um die prozessrechtliche Seite des Staatsrechts. Von zentraler Bedeutung sind dabei die **Verfahrensarten des Bundesverfassungsgerichts**.

9 Weil das deutsche Staatsrecht – insbesondere das GG – sich aber nicht auf ein reines Organisationsstatut beschränkt (wie das etwa bei der Bismarck-Verfassung von 1871 noch der Fall war), sondern auch ein Wertesystem begründet, widmet sich Kapitel 3 dieser **Werteordnung**. Zentraler Eckpfeiler bilden dabei die **Grundrechte**, die an dieser Stelle vorrangig für das GG und in Einzelpunkten auch für die Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und die Europäische Grundrechtecharta (GRCh) behandelt werden. Dazu zählen die für Grundrechte geltenden allgemeinen Regeln und Prinzipien (die sog. Grundrechtslehren) sowie eine Erläuterung der wichtigsten Einzelgrundrechte. Zum Abschluss dieses Kapitels erfolgt eine Darstellung der verschiedenen **Staatsziele**, die ebenfalls zum Wertekanon des deutschen Staatsrechts gehören.

c) **Verwaltungsrecht (Kap. 4 und 5)**

10 Der dritte Block des Buches gilt dem Verwaltungsrecht, das zwei Kapitel umfasst. Damit wird die Grundstruktur des Verwaltungsrechts aufgegriffen, die sich in allgemeines und besonderes Verwaltungsrecht einteilen lässt. Zum **allgemeinen Verwaltungsrecht**, das den Gegenstand von Kapitel 4 bildet, gehören **alle verwaltungsrechtlichen Grundregeln und -prinzipien**, die (zumindest grundsätzlich)³ unabhängig von der konkreten Verwaltungsmaterie – also „allgemein“ – gelten. Man kann das allgemeine Verwaltungsrecht auch als die „vor die Klammer gezogenen“ Regeln begreifen, während in der Klammer dann die einzelnen Gebiete des besonderen Verwaltungsrechts stehen. Zu diesen allgemeinen Regeln vor der Klammer gehören Grundfragen des Verwaltungsaufbaus und der Verwaltungsorganisation, die Verwaltungsprinzipien, das Verwaltungsinstrumentarium, die dafür geltenden Verfahrensregeln und – last but not least – das **Verwaltungsprozessrecht**.

3 Achtung! Wenn ein Jurist das Wort „grundsätzlich“ verwendet, ist nicht gemeint, dass etwas besonders wichtig oder bedeutsam ist. Im Gegenteil: Das juristische „grundsätzlich“ stellt eine erhebliche sprachliche Abschwächung der damit verbundenen Aussage dar, weil es so viel bedeutet wie „in der Regel“ oder „im Normalfall“ und damit Raum für Ausnahmen eröffnet. Bei manchen Grundsätzen besteht gar mehr Anwendungsräum für Ausnahmen als für den Grundsatz selbst. Im hier verwendeten Kontext möchte ich mit der Einschränkung „grundsätzlich“ andeuten, dass es durchaus eine Reihe von (besonderen) fachverwaltungsrechtlichen Normen gibt, mit denen Grundsätze des allgemeinen Verwaltungsrechts für dieses Fachverwaltungs-Rechtsgebiet modifiziert werden. Ein besonders trauriges Beispiel dafür bildet das Planfeststellungsrecht, das in §§ 72 ff. VwVfG eigentlich allgemein geregelt und zugleich in vielen Fachplanungsrechtsgebieten in geänderter Form enthalten ist (z.B. §§ 43a ff. EnWG, 17a ff. FStrG, 18a ff. AEG). Als offizielles Argument wird regelmäßig auf angebliche fachspezifische Sonderkonstellationen verwiesen. Wesentlich wahrscheinlicher ist aber, dass die verschiedenen Fachverwaltungen hier – zumindest zu einem wesentlichen Teil – auch ihre Fachegoismen ausleben und ihr „eigenes“ Planfeststellungsrecht haben wollen. Denn für das allgemeine Planfeststellungsrecht sind mit der Innenverwaltung in der Regel andere Behörden zuständig, als etwa in der Umwelt- oder Verkehrsverwaltung.

Das „innerhalb der Klammer“ stehende **besondere Verwaltungsrecht** umfasst demgegenüber nun die schier unübersehbare Fülle der verschiedenen **Sonderregeln für die einzelnen Fachgebiete**, auf denen Verwaltungshandeln stattfindet. Zu diesen Gebieten des besonderen Verwaltungsrechts gehören beispielsweise das Baurecht, das Beamtenrecht, das Eisenbahnrecht, das Luftverkehrsrecht, das Naturschutzrecht, das Polizeirecht, das Raumordnungsrecht, das Schulrecht, das Steuerrecht, das Straßenverkehrsrecht, das Wasserrecht, das Wehrrecht, usw. Es liegt auf der Hand, dass auch nur eine überblicksmäßige Darstellung aller Gebiete des besonderen Verwaltungsrechts jedes Buch – erst recht dieses hier – sprengen würde. Deshalb behandelt Kapitel 5 exemplarisch nur einige wenige Fachverwaltungsgebiete. Die Auswahl dieser Gebiete erfolgte anhand der Themenschwerpunkte juristischer Vorlesungen in Bachelor-Studiengängen: **Wirtschaftsrecht** für die Studierenden wirtschaftswissenschaftlicher Fächer, **Planungsrecht** für Studierende umwelt- und planungswissenschaftlicher Disziplinen sowie **Kommunalrecht** für Studierende mit politik- und sozialwissenschaftlicher Ausrichtung.

II. Standort des Öffentlichen Rechts

1. Jura ist überall!

Eine besondere Faszination des Rechts besteht in seiner **Allgegenwärtigkeit in allen Bereichen** unseres Lebens. Von der Wiege bis zur Bahre, im Berufsleben wie im Privatleben, in Deutschland wie an jedem anderen Ort der Welt, stehen wir in Rechtsbeziehungen und nehmen viele rechtlich erhebliche Handlungen vor, ohne dass wir uns dessen bewusst wären. Natürlich weiß jeder, dass es etwas mit dem Recht zu tun hat, wenn man z.B. ein Bußgeld wegen überhöhter Geschwindigkeit bezahlen muss, eine Körperverletzung begangen hat, heiratet, ein Auto kauft, eine Arbeitsstelle antritt, in den Genuss einer Erbschaft gelangt, BAföG bekommt oder eine Gaststättenkonzession erhält.

Doch noch **viele andere Dinge sind rechtlich erheblich und geregelt**, so z.B. wenn man getauft wird (Begründung der Mitgliedschaft in einer Religionsgemeinschaft, u.U. mit der späteren Folge einer Kirchensteuerpflicht), in die Schule kommt (Beaufsichtigungsvertrag, Erfüllung der Schulpflicht) und dort Zensuren erhält (behördliche Vorbereitungsmaßnahmen für einen Verwaltungsakt, nämlich die Versetzung bzw. Nichtversetzung), eine Zeitung am Kiosk kauft (drei Verträge: ein Kaufvertrag und jeweils ein Übereignungsvertrag für die Zeitung und das Geld), mit der Straßenbahn fährt (Beförderungsvertrag bzw. Erschleichen von Leistungen gem. § 265a StGB), als Autofahrer den befreundeten Fußgänger mit einer Hupe grüßt (Ordnungswidrigkeit) oder seine Schreibtischlampe brennen lässt (Höhe des Entgeltanspruchs des Elektrizitätswerks). Auch Ihre Arbeit mit diesem Buch hat vermutlich eine rechtliche Grundlage: Entweder haben Sie es gekauft (drei Verträge, s.o.), ausgeliehen (Leihvertrag) oder für Ihre persönliche Nutzung kopiert (urheberrechtlich relevante Vervielfältigung, die als Privatkopie gem. § 53 UrhG ausnahmsweise erlaubt ist).