

Einführung

Als Staatsrecht werden diejenigen geschriebenen und ungeschriebenen Rechtsätze angesehen, die die **Grundordnung des Staates** regeln. Dies sind in Deutschland im Wesentlichen die Regelungen des Grundgesetzes. Staatsrecht wird typischerweise in die Bereiche Staatsorganisationsrecht (Staatsrecht I) und Grundrechte (Staatsrecht II) unterteilt.

1

Zum **Staatsorganisationsrecht** gehören im deutschen Staatsrecht die Regelungen über die Staatszielbestimmungen, die Verfassungsorgane und die Staatsfunktionen, außerdem die hier nicht behandelten Verfahren vor dem BVerfG (z. B. die Verfassungsbeschwerde).

Grundrechte beinhalten zentrale Vorgaben für staatliches Handeln. Sie gewährleisten Freiheit und Gleichheit, begrenzen in ihrer Funktion als Abwehrrecht das Ausmaß staatlichen Handelns und umfassen in ihrer Funktion als Leistungs- und Teilhaberechte Ansprüche des Einzelnen gegen den Staat. Im Grundgesetz stehen sie im I. Abschnitt, den Artikeln 1 bis 19. Es finden sich auch ähnliche Rechte außerhalb dieses Abschnittes, sie heißen „grundrechtsgleiche Rechte“.¹ Daneben befasst sich das Staatsrecht III mit der Verzahnung von Verfassungs- und Völker- sowie Unionsrecht. Also bspw. mit der Frage, wann Europarecht in Deutschland anzuwenden ist, oder inwiefern Unionsrecht Vorrang vor nationalem Recht genießt.

Im Zentrum des Staatsrechts stehen typischerweise die Verfassungsorgane und Verfahren vor dem BVerfG. Auswirkungen des Staatsrechts auf Einzelmaßnahmen der Verwaltung werden häufig nur am Rande erörtert. Daher gestaltet es sich für die Verwaltung oft schwierig, sich die konkreten Auswirkungen der staatsrechtlichen Vorgaben für ihr Verhalten abzuleiten.

2

Der Staatsaufbau, Gesetzgebungskompetenzen, Staatszielbestimmungen (etwa der Tierschutz, Art. 20a GG) wie auch Grundrechte können aber **maßgeblich das Handeln der öffentlichen Verwaltung beeinflussen**. Das betrifft in etwa den Hauptfall der Begrenzung eines Ermessensspielraums der Verwaltung, aber auch die Auslegung gesetzlicher Tatbestandsmerkmale oder die Frage, ob die Verwaltung einschreiten muss oder nicht. Gleichwohl ist die Perspektive der Verwaltung in zentralen Punkten von denen der Gesetzgebung und Rechtsprechung zu unterscheiden. Daher ist es für die Arbeit in der Verwaltung wichtig, das Staatsrecht auch aus einem anderen Blickwinkel zu betrachten.

Unterschiede machen sich schon im **Prüfungsschema** etwa einer grundrechtlichen Prüfung bemerkbar. Grundrechte werden typischerweise aus der dreistufigen Schutzbereichs-Eingriffs-Rechtfertigungs-Prüfung aus Sicht des BVerfG erörtert. Hierbei kommen die Auslegung und Anwendung des einfachen Rechts nur selten und nur inzident zur Sprache. Die Verwaltung geht jedoch zunächst von

3

¹ Man leitet diese Bezeichnung hauptsächlich aus der Unterscheidung in Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG ab.

der Anwendung des einfachen Rechts aus und muss grundrechtliche Einflüsse dann inzident in dieser Prüfung abarbeiten.

Ferner darf die Verwaltung (formelle) Gesetze nicht einfach unangewendet lassen, selbst wenn sie das Gesetz als verfassungswidrig anerkennt (fehlende Normverwerfungskompetenz). Die Prüfung von Gesetzen spielt aus Praxissicht daher keine oder allenfalls eine stark untergeordnete Rolle.

- 4 Weitere Unterschiede ergeben sich aus der Stellung der Verwaltung als Teil der Exekutive: Als ausführende Gewalt sieht sich die Exekutive den Vorgaben des Gesetzgebers und der Kontrolle durch die Gerichte gegenüber.
Der **Gesetzgeber** konkretisiert die abstrakten Vorgaben des Grundgesetzes für bestimmte Lebensbereiche durch einfache Gesetze. Er regelt jedoch keine Einzelfälle, sondern erlässt **abstrakte Normen**, die für eine Vielzahl von Fällen gelten. Ohne Gesetz darf die öffentliche Verwaltung grundsätzlich nicht handeln (sog. Vorbehalt des Gesetzes: „kein Handeln ohne Gesetz“).² Ferner darf sie nur innerhalb der Gesetze handeln (sog. Vorrang des Gesetzes: „kein Handeln gegen das Gesetz“).
Die **Rechtsprechung** nimmt hingegen eine **Kontrolle** des Verwaltungshandelns **im Nachhinein** vor. Sie prüft das Verwaltungshandeln grundsätzlich vollumfänglich, in bestimmten – gesetzlich angeordneten – Fällen bleiben der Verwaltung gerichtlich nicht oder nur teilweise überprüfbare Spielräume. Dazu zählen insb. Beurteilungs- und Ermessensspielräume.
- 5 Während der Gesetzgeber die wesentlichen Regelungen für eine unbestimmte Anzahl an Fällen vorgibt und Richter Maßnahmen prüfen, die bereits erlassen wurden, müssen sich Verwaltungsmitarbeiter damit auseinandersetzen, wie Gesetze **auf den Einzelfall anzuwenden** sind, welche Maßnahmen im konkreten Fall möglich und **rechtmäßig** wären und welche von diesen Maßnahmen die **zweckmäßigste** darstellt.
Staatsrechtliche Vorgaben beeinflussen diese Entscheidung. Die Verwaltung muss insb. alle betroffenen Grundrechte und Staatszielbestimmungen **erfassen**, in nachvollziehbarer Weise für den konkreten Fall **gewichten** und zueinander **ins Verhältnis setzen**. Dazu ein einleitendes
- 6 **Beispiel:** Ein Eiscafé beantragt für sein Eiscafé eine straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnis nach § 16 Abs. 1, 2 StrG BW zur Außenbewirtung mit 20 Sitzplätzen inkl. Tischen. Das Eiscafé befindet sich am Beginn einer Fußgängerzone. Dort ist die Straße noch nicht so breit wie im späteren Verlauf der Fußgängerzone.
- 7 Im Beispielsfall darf die Verwaltung handeln, weil der **Gesetzgeber** mit § 16 Abs. 1, 2 StrG BW eine Rechtsgrundlage für den Erlass der Sondernutzungserlaubnis geschaffen hat. Die abstrakten tatbestandlichen Voraussetzungen, die der Gesetzgeber dort normiert hat („Sondernutzung einer Straße“), liegen vor. Für

2 Im Einzelnen wird nach der h. M. danach differenziert, ob die Verwaltung im Bereich der Eingriffs- oder Leistungsverwaltung handelt. Bei Letzterem genügt – sofern nicht zugleich in Rechte Dritter eingegriffen wird – irgendeine gesetzliche Ermächtigung, etwa ein vom Gesetzgeber gebilligter Ausgabeposten im Haushalt, siehe dazu Grzesick, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 VI Rn. 117 ff.

den Fall, dass die Tatbestandsvoraussetzungen vorliegen, hat der Gesetzgeber der Verwaltung Ermessen eingeräumt (§ 16 Abs. 2 S. 1 StrG BW: „nach pflichtgemäßem Ermessen“). Im Rahmen dieses Ermessens muss die **Verwaltung** alle Handlungsmöglichkeiten berücksichtigen und alle konkret betroffenen Interessen, insb. Grundrechte, ermitteln.

Als Handlungsmöglichkeiten kommt von der Versagung der Erlaubnis über eine nur beschränkte Erlaubnis (bspw. nur 14 Sitzplätze) über eine Erlaubnis mit Nebenbestimmungen (bspw. befristet auf drei Monate) bis hin zur antragsgemäßen Erteilung eine Vielzahl an Maßnahmen in Betracht, die der Verwaltung vom Gesetzgeber ermöglicht wurden. Es liegt nun an der Verwaltung, die zweckmäßige Maßnahme zu finden. Sie kann dabei der Berufsfreiheit einen hohen Stellenwert einräumen und eine Sondernutzungserlaubnis für das Aufstellen von 20 Stühlen inkl. Tischen erlassen. Sie kann aber einzelfallabhängig auch der Bewegungsfreiheit den Vorrang einräumen und nur eine Erlaubnis für 16 Plätze erlassen.

Hat sie sich etwa für den Erlass der Erlaubnis für nur 16 Plätze entschieden, kann das Verwaltungsgericht auf eine Klage hin nur überprüfen, ob die Behörde ihr Ermessen gar nicht, zweckwidrig oder unter Missachtung der gesetzlichen Grenzen ausgeübt hat.³ Begeht die Verwaltung keiner dieser drei Ermessensfehler, kann sie sowohl die eine als auch die andere Entscheidung erlassen.

Diese Überlegungen spiegeln sich in der Erstellung eines Gutachtens sowie dem Schreiben eines Bescheides wider. In Gutachten, in denen ähnlich der Richterperspektive nach der Rechtmäßigkeit einer konkreten Maßnahme gefragt wird, sind Grundrechte und Staatszielbestimmungen nur als Grenze der Entscheidung zu prüfen.

In der Praxis bzw. in praxisorientierten Fallgestaltungen ist hingegen nach der zweckmäßigen Entscheidung gefragt. Dann müssen nicht nur die Grenzen des Handelns ermittelt, sondern auch der Ermessensspielraum „mit Leben gefüllt“ werden. Hierbei können Elemente des Staatsorganisationsrechts (bspw. Vertrauensschutz) oder Grundrechte die Entscheidung beeinflussen.

Auf der anderen Seite befassen sich viele der „klassischen“ staatsrechtlichen Fälle mit Problemen der Verfassungsorgane oder betreffen hauptsächlich die Gesetzgebung. Sie sind für die Verwaltung nur von untergeordneter oder mittelbarer Relevanz.

³ Das ergibt sich für die gerichtliche Prüfung aus § 114 VwGO, der insofern das Pendant zu § 40 (L)VwVfG darstellt.

Erster Teil Staatsrecht in der Fallbearbeitung der Verwaltung

Für die Verwaltung spielen nicht alle Elemente des Staatsrechts eine wesentliche Rolle. So kommen aus dem Staatsorganisationsrecht hauptsächlich die Staatszielbestimmungen in Frage. Ihnen wird daher im 1. Kapitel ein kurzer Überblick gewidmet. Grundrechte hingegen spielen auch und gerade für das Verwaltungshandeln eine zentrale Rolle. Ihre Behandlung in der Fallbearbeitung wird daher zunächst im Allgemeinen (2. Kapitel) behandelt, bevor sodann auf die wichtigsten Grundrechte eingegangen wird (3. Kapitel).

12

1. Kapitel Für die Fallbearbeitung relevante Elemente des Staatsorganisationsrechts

A. Überblick über die Staatsstrukturprinzipien des Art. 20 GG

Die Voraussetzungen des Verwaltungshandelns lassen sich erklären, wenn man sich die Rolle der Verwaltung als ausführende Gewalt (Exekutive) im Staatsaufbau und die Bedeutung bestimmter Elemente des Staatsorganisationsrechts für die Verwaltung verdeutlicht. Zu diesen wichtigen Elementen zählen das **Bundesstaatsprinzip**, die **Gewaltenteilung** und das **Rechtsstaatsprinzip**.

13

I. Das Bundesstaatsprinzip, Art. 20 Abs. 1 GG

1. Inhalt des Bundesstaatsprinzips

Nach Art. 20 Abs. 1 GG ist die Bundesrepublik Deutschland ein „**Bundesstaat**“ (und kein Staatenbund oder Einheitsstaat). Der deutsche Bundesstaat besteht aus einer zweigliedrigen Ordnung aus Bund und den Ländern. Sowohl dem Bund als auch den Ländern kommt damit Staatsqualität zu. Daraus ergibt sich, dass neben dem Grundgesetz des Bundes auch jedes Land eine eigene Verfassung hat, das neben dem Grundgesetz von der Verwaltung des jeweiligen Landes zu beachten ist. Diese Landesverfassungen dürfen dem Grundgesetz nicht widersprechen (Art. 28 Abs. 1 GG). Das **Grundgesetz geht** den Länderverfassungen als höherrangiges Recht **vor**. Das folgt aus Art. 31 GG („Bundesrecht bricht Landesrecht“) i. V. m. Art. 142 GG.

14

Gemeinden sind hingegen kein drittes Glied in dieser Ordnung. Den Gemeinden wird zwar die kommunale Selbstverwaltung verfassungsrechtlich garantiert (Art. 28 Abs. 2 GG), eine eigene Staatsqualität haben sie aber nicht, sie sind stattdessen Teil der Länder und kein gleichgestellter föderaler Teil der Bundesrepublik.

Innerhalb dieses zweigliedrigen Aufbaus ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgabe grundsätzlich Sache der Länder, Art. 30 GG. Dieser Grundsatz wird für die Gesetzgebungskompetenzen in den Art. 70 ff. GG wiederholt und konkretisiert. Was die Ausführung der Gesetze durch die Verwaltung betrifft, so zeichnet sich folgendes Bild ab:

15

Landesgesetze werden ausschließlich von den Landesverwaltungen ausgeführt. Gem. Art. 83 GG führen die Länder auch die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit im GG nichts anderes bestimmt ist (Landeseigenverwaltung, Art. 84 GG). Daneben bestehen die Bundesauftragsverwaltung (Art. 85 GG) und die Bundeseigenverwaltung (Art. 86 ff. GG). Nur im letzten Fall tritt der Bund nach außen hin auf. Handelt das Land im Rahmen der Landeseigenverwaltung oder der Bundesauftragsverwaltung, hat es nach außen hin die ausschließliche

Wahrnehmungskompetenz und ist daher in diesen Fällen auch „richtiger Beklagter“ i. S. d. § 78 VwGO.

- 16** Den Ländern obliegt dem Grunde nach auch die Gesetzgebungskompetenz für das Verfahren vor den Landesverwaltungen. Dieses Verhältnis spiegelt sich auch in der Vorrangregelung des § 1 Abs. 3 VwVfG des Bundes wider, wonach die Landesverwaltungsgesetze auch bei der Durchführung von Bundesrecht Vorrang vor dem VwVfG haben. Daneben bestimmen die Länder auch welche Behörde für die Durchführung der Gesetze zuständig ist. In Baden-Württemberg ist dies zumeist in sog. Zuständigkeitsverordnungen geregelt.

Der Bund kann Zuständigkeiten und Verfahren der *Landesverwaltungen* nur in den Grenzen der Art. 84, 85 GG und im Rahmen sog. Annexkompetenzen regeln.⁴ Insb. kann er nicht (mehr) den Gemeinden eine Aufgabe zuweisen, Art. 84 Abs. 1 S. 7, 85 Abs. 1 S. 2 GG.⁵

2. Der Verwaltungsaufbau im Bundesstaat

- 17** Baden-Württemberg hat den Verwaltungsaufbau im LVG BW und das Verfahren inkl. der örtlichen Zuständigkeit im LVwVfG geregelt. Kenntnisse über den Verwaltungsaufbau sind zentral für die Bestimmung der **Zuständigkeiten** der Ausgangs- und Widerspruchsbehörden, den Prüfungsumfang der Widerspruchsbehörde und die Bestimmung des Klagegegners. Baden-Württemberg folgt dem **dreigliedrigen Verwaltungsaufbau**, der dem Grunde nach auch auf Bundesebene besteht: untere, höhere und oberste Verwaltungsbehörde. Neben diesen sog. allgemeinen Verwaltungsbehörden bestehen sowohl auf Bundes- wie auch auf Landesebene besondere Verwaltungsbehörden⁶, die hier nicht weiter erörtert werden sollen.

- 18** Im Einzelnen bedeutet der Aufbau grob gesagt Folgendes: Sehr wichtige Angelegenheiten mit Tragweite für das gesamte Bundesland werden in der Regel von den Ministerien als oberste Verwaltungsbehörde ausgeführt.⁷ Sehr wichtige Angelegenheiten mit Tragweite über das Gebiet mehrerer Stadt- und Landkreise hinaus werden von den vier Regierungspräsidien als höhere Verwaltungsbehörde erfüllt.⁸ **Ministerien und Regierungspräsidien sind keine Körperschaften** bzw. juristischen Personen. Sie sind **Behörden** des Landes Baden-Württemberg, das als Gebietskörperschaft juristische Person ist. Wenn sie handeln, wird also das Land unmittelbar tätig. Man spricht daher von der **unmittelbaren Staatsverwaltung**, wobei mit „Staat“ das Land gemeint ist. Auf dritter Stufe können

4 Von Münch/Mager, Staatsrecht I, Rn. 449, 454 ff.

5 Alte Regelungen wie § 1 Abs. 3 BauGB bleiben aber noch bestehen, ausführlicher dazu Engel/Heilhorn, Kommunalrecht, § 3 Rn. 1 ff.

6 In Baden-Württemberg die Landesoberbehörden und höhere sowie untere Sonderbehörden, § 23 Abs. 1 LVG BW. Das sind etwa die staatlichen Rechnungsprüfungsämter oder die Nationalparkverwaltung im Nationalpark Schwarzwald, § 23 Abs. 3 LVG BW.

7 Etwa für Genehmigungen über den Betrieb von Atomkraftwerken (§ 25 Abs. 2 AtG) oder die Widmung von Bundesfernstraßen, etwa Bundesautobahnen (§ 2 Abs. 6 FStrG).

8 Etwa das sog. Raumordnungsverfahren (§ 18 Abs. 1 LPlG) oder die Erklärung zum Naturschutzgebiet oder Naturpark (§ 23 Abs. 3 NatSchG).

auch Landratsämtern oder Gemeinden **Aufgaben des Landes** zugewiesen werden (Regelfall⁹).

Gemeinden sind eigene Gebietskörperschaften, also **juristische Personen des öffentlichen Rechts**. Als eigenständige Gebietskörperschaften verwalten sie sich und ihre Aufgaben selbstständig (kommunale Selbstverwaltung, Art. 28 Abs. 2 GG). Das gilt auch, wenn ihnen als sog. **untere Verwaltungsbehörde** nach §§ 15 ff. LVG BW **Landesaufgaben als Pflichtaufgaben nach Weisung** (§ 15 Abs. 2 LVG BW) übertragen werden. Sie handeln dabei im eigenen Namen, erlassen also eigene Verwaltungsakte.¹⁰ Man sprich daher von **mittelbarer Staatsverwaltung**. Konkret zuständige Behörde¹¹ ist der Bürgermeister, nicht der Gemeinderat, § 15 Abs. 2 LVG BW.

Landkreise sind wie Gemeinden Gebietskörperschaften. Auch ihnen können Pflichtaufgaben nach Weisung übertragen werden (mittelbare Staatsverwaltung). Regelfall ist jedoch, dass das Landratsamt **selbst als staatliche Behörde** (unmittelbare Staatsverwaltung) tätig wird, was sich aus § 15 Abs. 1 Nr. 1 LVG BW und § 1 Abs. 3 S. 1, 2 LKrO BW ergibt. Das **Landratsamt** kann also Behörde des Landkreises wie auch Behörde des Landes sein. Diese Besonderheit wird als **Doppelfunktionalität des Landratsamtes** bezeichnet. Wenn das Landratsamt als untere Verwaltungsbehörde handelt, ist also nicht der Landkreis, sondern das Land richtiger Beklagter i. S. d. § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO.

Die genannten Behörden (Ministerien, Regierungspräsidien, Landratsämter, Bürgermeister) haben weitere Untergliederungen, die für den Staatsaufbau nicht weiter bedeutend sind: Dezernate, Ämter, Fachbereiche etc. Es handelt sich um bloße innerorganisatorische Aufteilungen der Verwaltung. Sie werden unterschiedlich bezeichnet und ihr Aufgabenbereich ist unterschiedlich weit. Im Stadtkreis A kann bspw. nach der innerorganisatorischen Verteilung der Zuständigkeit das „Sozialamt“ für die polizeiliche Einweisung von Obdachlosen zuständig sein, während im Stadtkreis B dafür das „Ordnungsamt“ zuständig ist.

Wichtiger Teil des dreistufigen Verwaltungsaufbaus des Landes ist die sog. **Fachaufsicht**, § 2 LVG BW. Fachaufsicht bedeutet, dass jegliches Handeln einer staatlichen Behörde auf **Recht- und Zweckmäßigkeit** überprüft werden kann, § 3

19

20

21

22

9 In Deutschland wird ein dezentrales System verfolgt, das in der Regel der kleinsten, sachnächsten Einheit die Zuständigkeit zuweist, siehe für Baden-Württemberg Art. 70 Abs. 2 S. 2 LV BW. Das geht insb. zulasten der Kosteneffizienz, sorgt aber für Bürgernähe. Die Zuständigkeitsverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedsstaaten folgt derselben Idee (sog. Subsidiaritätsprinzip, Art. 5 Abs. 1 S. 2, Abs. 3 EUV), siehe zum Ganzen *Frey/Bruckert*, Der Subsidiaritätsgrundsatz als fundamentales Prinzip im Unionsrecht und im Grundgesetz: Inhalt, Ausgestaltung und Reichweite: ein Konzept – zwei Konzeptionen?, VR 2018, 181.

10 Und sind daher „richtige Beklagte“ i. S. d. § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO.

11 Der Behördenbegriff wird unterschiedlich benutzt. Einerseits – wie hier – zur Bezeichnung einer Untergliederung eines Verwaltungsträgers (bei der Gemeinde etwa: Gemeinderat und Bürgermeister). Andererseits – wie § 15 Abs. 1 LVG BW das mit Bezug auf die Gemeinden macht – zur Bezeichnung eines Verwaltungsträgers selbst. Siehe dazu *Engel/Heilshorn*, Kommunalrecht, § 9 Rn. 5; *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rn. 199 ff.

Abs. 2 LVG BW. Die Fachaufsicht wird stets von den Behörden ausgeübt, die in der Stufe über der handelnden Behörde stehen.¹²

23 Aufbau der allgemeinen Verwaltungsbehörden in Baden-Württemberg

Verwal-tungsträ-ger (Kör-per-schaft)	Unmittelbare Staatsverwaltung			Mittelbare Staatsverwaltung		
	Land		Landkreis	Gemeinde		
Organ	Ministerium	Regierungs-präsidium	Landratsamt		Bürger-meister	Bürger-meister oder Ge-meinderat
Handelt als ...	Oberste Verwaltungsbehörde	Höhere Verwaltungsbehörde	Untere Verwaltungsbehörde	Behörde des Landkreises	Untere Verwaltungsbehörde	Behörde der Gemeinde
Beispiele	Wirtschafts- und Umweltministerium als oberste Baurechtsbehörden, § 46 Abs. 1 Nr. 1 LBO BW	Höhere Baurechtsbehörde, § 46 Abs. 1 Nr. 2 LBO BW; höhere Immisionschutzbehörde, § 1 Abs. 2 Nr. 2 ImSch-ZuVO BW	Untere Baurechtsbehörde, § 46 Abs. 1 Nr. 3 LBO BW, § 15 Abs. 1 Nr. 1 LVG BW; untere Immisionschutzbehörde, § 1 Abs. 2 Nr. 3 ImSch-ZuVO BW, § 15 Abs. 1 Nr. 1 LVG BW	Träger der Abfallentsorgung, § 6 Abs. 2 LAbfG BW; Wohnungsstelle, Abs. 1 WoG-GaG BW; Träger der Straßenbauaufsicht für Kreisstraßen, § 43 Abs. 2 StrG BW	Untere Baurechtsbehörde, § 46 Abs. 1 Nr. 3 LBO BW; Gr. Kreisstadt (§§ 15 Abs. 1 Nr. 1, 19 LVG BW) oder Stadt-Kreis (§ 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG BW); niemals die kreisangehörige Gemeinde	Kreisangehörige Gemeinden als untere Baurechtsbehörde unter den Voraussetzungen des § 46 Abs. 2 LBO BW; Träger der Bauleitplanung, § 1 Abs. 3 BauGB

II. Die Gewaltenteilung, Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG

24 Staatsgewalt wird durch die Gesetzgebung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung ausgeübt, Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG. Die Verwaltung ist Teil der vollziehenden Gewalt und ihr Aufgabenbereich daher von der Gesetzgebung und der Rechtsprechung abzugrenzen. Eine positive Definition dessen, was Verwaltung ausmacht, ist kaum möglich. Überwiegend wird ihr Aufgabenbereich negativ abgegrenzt: Verwaltungstätigkeit umfasst, was weder Gesetzgebung noch Rechtsprechung ist.¹³

25 Gewaltenteilung bedeutet nicht, dass alle drei Gewalten unabhängig voneinander existieren und arbeiten. Im Gegenteil: Die Verwaltung vollzieht die vom Gesetzgeber erlassenen Gesetze und wird von den Gerichten kontrolliert. Der Gesetzgeber regelt Zuständigkeiten der Verwaltung, Kontrollmöglichkeiten und

12 Die Ministerien über die Regierungspräsidien (§ 14 Abs. 2 LVG BW), die Regierungspräsidien und die Ministerien über die Landratsämter (§ 20 Abs. 2 LVG BW) und – soweit sie als untere Verwaltungsbehörde handeln – die Stadtkreise, Großen Kreisstädte und Verwaltungsgemeinschaften (§ 21 Abs. 2 LVG BW).

13 Ronellenfitsch, in: BeckOK VwVfG, § 1 Rn. 11.