



## § 1 Einführung: Wider das Vorurteil vom spröden Verwaltungsrecht

- Seit Corona sieht ganz Deutschland den Wert, die Herausforderungen und die Probleme einer leistungsfähigen Verwaltung und des Schutzes der Bürger
- Verwaltung ist das Management des Staates und für alle Lebenskreise relevant
- Schwierige Materie, wegen
  - Verflechtung Bundesrecht/Landesrecht
  - Allgemeiner Teil / Besonderer Teil
  - Einflüsse von Verfassungsrecht  
(Fritz Werner: „Verwaltungsrecht ist konkretisiertes Verfassungsrecht“; ein Körnchen Wahrheit enthält auch der Satz Otto Meyers, wonach „Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht“)
  - und Europarecht



## I. Praktische, wissenschaftliche und arbeitsmarktbezogene Bedeutung

- Die zwei Hauptfunktionen des Verwaltungsrechts sind:
  - Effektuierung des Verwaltungshandelns (objektive Komponente)
  - Disziplinierung durch Schutz des Bürgers (subjektive Komponente)
- **Verwaltungsverfahrensrecht + Verwaltungsprozessrecht + Staatshaftungsrecht**
  - Unverzichtbar: Vorlesung Verwaltungsprozessrecht
- **Bedeutung für den Bürger, die Verwaltung des Bundes, der Länder, der Kommunen und der anderen Verwaltungsträger, alle Gerichte (v.a.: Verwaltungsgerichtsbarkeit), Vertragsrecht**



- Für die Gebiete des Besonderen Verwaltungsrechts (Polizeirecht, Baurecht, Kommunalrecht) +
  - Umwelt- und Planungsrecht,
  - Wirtschaftsverwaltungs- incl. Regulierungsrecht (u.a. Bankenaufsicht),
  - Ausländer- und Asylrecht,
  - Datenschutzrecht ...
- Unerschöpfliches Fallreservoir,  
Fälle aus dem Besonderen Verwaltungsrecht ohne Bezug zum Allgemeinen Verwaltungsrecht praktisch kaum denkbar



- Grundsituationen
  - Gaststätte mit Außengastronomie
  - Corona – Alkoholausschankverbot in Gaststätten
  
- Große wissenschaftliche Bedeutung, da noch lange nicht „ausgeschrieben“. Gründe:
  - Verklammerung mit dem Besonderen Verwaltungsrecht (Referenzgebiete)
  - Hinzukommen ständig neuer Sachverhalte (z.B.: Telekommunikation, Migration, Klimaschutz)
  - Gegenwärtige Themen
    - Verwaltungsmodernisierung inkl. E-Government
    - Kooperation, statt Privatisierung versus Rekommunalisierung
    - Internationalisierung
    - Längst selbstverständlich: Europäisierung



- Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Dogmatik
  - Entlastung der Rechtspraxis durch Systemnutzung und –bildung
  - Rationalisierung der Argumentation
  - Bewältigung des kontinuierlichen Wandels (v.a. auf der Ebene der Staatszwecke und Staatsaufgaben: Von der Beschränkung auf den Staatszweck Sicherheit [Nachtwächterstaat] bis hin zu den Zwecken Vorsorge, Prävention und soziale Sicherheit)
- Besonderheit: Einer der Beteiligten, die Verwaltung, ist nicht nur Steuerungsobjekt, sondern selbst Steuerungssubjekt



- Weitere Wissenschaften vom Verwaltungsrecht:
  - Verwaltungslehre bzw. Verwaltungswissenschaft,
  - Öffentliche Betriebswirtschaftslehre,
  - Verwaltungsgeschichte
  - Ökonomische Analyse des Verwaltungsrechts



*Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee (2. Aufl. 2004);



*Bull*, Die Krise der Verwaltungstheorie, VerwArch 103 (2012), 1;



Vgl. ferner das im Literaturverzeichnis angegebene Grundlagen-Buch und das aktuelle Beiheft von „Die Verwaltung“



- Berufschancen in allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung
- Darüber hinaus dynamisch wachsende Chancen in der Wirtschaft und in der Rechtsberatung (Fachanwalt für Verwaltungsrecht)
- Arbeitsfelder in Verbänden, Medien etc.
- Schwerpunktbereich 8: Öffentliches Wirtschafts- und Infrastrukturrecht



## II. Die wichtigsten Gesetze

- **Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) auf Bundesebene**
  - Anwendungsbereich: § 1 Abs. 1 VwVfG: Vollzug der Bundesgesetze durch Länder, soweit diese kein eigenes VwVfG erlassen haben; Ausnahmehereich in § 2 VwVfG
  - Eingrenzung des Anwendungsbereichs durch § 9 VwVfG
- **Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG)**
  - Kompetenzgrundlage im GG: Art. 84 Abs. 1 GG
  - Gemäß §137 Abs. 1 Ziffer 2 VwGO revisibel im Umfang der Wortlautentsprechung
  - Diskussion um die Zukunft der VwVfG



*Burgi, JZ 2010, 105*





- Verwaltungsvollstreckungsgesetz (VwZG) des Bundes und der Länder
- Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung in Bayern (AGVwGO)



### III. Konzeption und Ablauf der Vorlesung

→ *Vorlesungsplan*

#### Vor und während der Vorlesung

- Herunterladen und Ausdruck der Folien
- Podcast
- Folien vermitteln
  - Kernwissen
  - Zentrale Rechtsprechung
  - Weiterführende Literaturhinweise
  - Hinweise auf Ausbildungszeitschriften



- Mündliche Informationen vermitteln
  - Verständnis
  - Vertiefung
  - Aktualität
  - Ergänzung der Folien
- Fragen stellen
  - Zwischendurch
  - Am Ende per Zettel



- Nach der Vorlesung
  - Nacharbeit
  - Mit den gegebenen Hinweisen
  - Mit einem Lehrbuch (→ Liste)
  - Mit einem Fall- bzw. Übungsbuch (→ Liste)
  - Weitere Ergänzung der Folien
- Tutorium



## IV. Geschichtliche Entwicklung

- Absoluter Staat der frühen Neuzeit
  - Zurückdrängung der Stände zugunsten der absolutistischen Staatsgewalt: Konzentration der gesamten Polizeigewalt inklusive Lebensmittelversorgung, „gute Zucht“ etc.
  - Polizeistaat mit hierarchischer Verwaltungsorganisation + Merkantilismus
  - Erste Kodifikationen: ALR von 1794; Aufspaltung zwischen Polizeistaat als juristische Person und Fiskus als Träger von Entschädigungs-ansprüchen („Dulde und Liquidiere“)
- Erste Lehrbücher in der Wissenschaft



- Bürgerlicher Rechtsstaat der Jahrhundertwende (19./20. Jhd.)
  - Entstehung der konstitutionellen Monarchie mit Verfassung, Gewaltenteilung, Gesetzesherrschaft und der Anerkennung von Freiheitsrechten
  - Zurückführung der Staatszwecke auf den Primärzweck der Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung
  - Errichtung erster Verwaltungsgerichte (1863 Baden, 1872 Preußen, 1879 Bayern) + Amtshaftungsansprüche vor Zivilgerichten gemäß § 839 BGB
  - Partikularisierung der Verwaltung durch Einführung der kommunalen Selbstverwaltung
  - Verdrängung der staatswissenschaftlichen durch die sog. juristische Methode



- Weimarer Reichsverfassung

- Intensivere Anbindung an die Verfassung und weiterer Ausbau des Verwaltungsrechts
- Aufbau von Infrastruktureinrichtungen im großen Stile Daseinsvorsorge (Forsthoff, Die Verwaltung als Leistungsträger, 1938)
- Entstehen zahlreicher bedeutender Lehrbücher (Fleiner, Institutionen des Verwaltungsrechts [ab 1911], Walter Jellinek, Verwaltungsrecht [ab 1927], Hatschek, Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts [ab 1919]).



*Stolleis*, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, 3. Band (1914 – 1945), 1999, S. 203 ff.



- NS-Zeit

- Der politische Umsturz führte auch zu einem Umsturz auf der Ebene des Verwaltungsrechts
- Die Verwaltung wird hierarchisch und zentralistisch organisiert, die kommunale Selbstverwaltung weitgehend abgeschafft
- Enge Anbindung an die Partei: Gauleiter als Klammer zwischen Staat und Partei
- Durchgehende Orientierung am Führerprinzip, nicht mehr am parlamentarisch verabschiedeten Gesetz
- Der Einzelne ist „Volksgenosse“, nicht Träger eines subjektiven Rechts
- Die Wissenschaft wirkte an der Selbstzerstörung des Verwaltungsrechts teilweise maßgeblich mit (vgl. *Maunz, Neue Grundlagen des Verwaltungsrechts, 1934*)





- DDR
  - Abhängigkeit des Verwaltungsrechts äußert sich dieses Mal im sog. demokratischen Zentralismus
  - Grundrechte nur in der Theorie gewährleistet (Ulbricht 1958: Abschaffung des Verwaltungsrechts wegen bürgerlicher Tendenz)
  - Keine Verwaltungsgerichte, kein wissenschaftlicher Austausch mit dem Westen (anders etwa in Polen oder Ungarn)
  - Nach der Wiedervereinigung völliger Neuaufbau, beeinflusst von den alten Partner-Bundesländern, Herausbildung des Rechts der Vermögens-verhältnisse als neues Gebiet des Besonderen Verwaltungsrechts
  - Verwaltungsorganisatorisch interessante Einrichtung: Treuhandanstalt



- Unter dem Grundgesetz
  - Nach dem Zusammenbruch Einrichtung von Militärregierungen und Einführung erster Verwaltungsgerichte. Prägung des Verwaltungsaktsbegriffs
  - Herausbildung der verfassungsrechtlichen Grundlagen, zunehmende Konstitutionalisierung des Verwaltungsrechts
  - Zuerst Herausarbeitung der Verfahrensgrundsätze durch Rechtsprechung und Wissenschaft, dann Kodifikationen:
    - VwGO: 1960
    - VwVfG: 1976



- Wiederbelebung in der Wissenschaft, erste wichtige Lehrbücher (*Forsthoff*, Verwaltungsrecht I, ab 1950; *Wolff*, Verwaltungsrecht, ab 1956; später *Wolff/Bachof*)



*Stolleis*, Geschichte des Öffentlichen Rechts in Deutschland, Band 4, 1945 – 1990, 2012