

§ 1 Einführung: Wider das Vorurteil vom spröden Verwaltungsrecht

- Spätestens seit Corona sieht ganz Deutschland den Wert, die Herausforderungen und die Probleme einer leistungsfähigen Verwaltung und des Schutzes der Bürger
- In den Wahlprogrammen mehrerer Parteien ist „Verwaltungsmodernisierung“ zentrales Thema
- 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),
 - Perspektive: Klimaverwaltungsrecht (Burgi, NVwZ 2021, Heft 18)
 - Ausländer- und Asylrecht,
 - Datenschutzrecht ...

- Unerschöpfliches Fallreservoir,
Fälle aus dem Besonderen Verwaltungsrecht ohne Bezug zum Allgemeinen Verwaltungsrecht praktisch kaum denkbar

- Grundsituationen
 - Gaststätte mit Außengastronomie
 - Verbot einer Demo

- 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 [Nachwächterstaat] 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);



Bogumil/Jann, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 3. Aufl. 2020;



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 Umweltrecht**

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; Ausnahmebereich 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
- Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)
- Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung in Bayern (AGVwGO)

III. Konzeption und Ablauf der Vorlesung

→ *Vorlesungsplan*

Vor und während der Vorlesung

- Herunterladen und ggf. 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