

Leitfaden des öffentlichen Rechts

von

Dr. iur. utr. Christian Raap

Ministerialrat
im Bundesministerium der Verteidigung



Kommunal- und Schul-Verlag · Wiesbaden

Inhaltsübersicht

Vorwort	15
Verzeichnis der graphischen Übersichten und Prüfschemata	17
Abkürzungsverzeichnis	19
A. Strukturprinzipien der Verfassung	23
1. Rechtsstaat	23
1.1 Rechtssicherheit	23
1.1.1 Bestimmtheitsgebot	24
1.1.2 Grds. keine Rückwirkung belastender Rechtsnormen	24
1.1.2.1 Echte Rückwirkung	24
1.1.2.2 Unechte Rückwirkung	25
1.2 Gewaltenteilung	25
1.3 Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	25
1.3.1 Vorrang des Gesetzes	26
1.3.2 Vorbehalt des Gesetzes	26
1.4 Rechtsschutz	26
2. Bundesstaat	27
2.1 Homogenitätsgebot	27
2.2 Vorrang des Bundesrechts	28
2.3 Bundestreue	28
2.4 Verwaltungskompetenzen	29
3. Demokratie	30
3.1 Wesensmerkmale	30
3.2 Freiheit des Abgeordneten	31
3.3 Parteien	31
3.3.1 Begriff	31
3.3.2 Gewährleistungen	32
3.3.3 Finanzierung	32
3.3.4 Prozessuales	32
3.4 Wehrhafte Demokratie	33
3.4.1 Verwirkung von Grundrechten	33
3.4.2 Vereinsverbot	33
3.4.3 Parteiverbot	34
4. Republik	34
5. Sozialstaat	35

B. Grundrechte	36
1. Dimensionen	36
1.1 Abwehr	36
1.2 Teilhabe	36
1.3 Wertentscheidung	36
2. Geltung	37
2.1 Grundrechtsträger	37
2.2 Begrenzung in Sonderstatusverhältnissen	37
2.3 Drittwirkung	38
2.4 Grundrechtsverpflichtete	38
3. Einteilung	39
4. Prüfung	39
4.1 Freiheitsrechte	39
4.1.1 Schutzbereich	39
4.1.1.1 Persönlich	39
4.1.1.2 Sachlich	40
4.1.2 Eingriff	40
4.1.3 Schranken	40
4.1.3.1 Verfassungsunmittelbare Schranken	40
4.1.3.2 Gesetzesvorbehalt	41
4.1.3.2.1 Einfacher Gesetzesvorbehalt	41
4.1.3.2.2 Qualifizierter Gesetzesvorbehalt	41
4.1.3.2.3 »Allgemeine Gesetze«	41
4.1.3.3 Verfassungsimmanente Schranken	41
4.1.3.4 Regelungs- und Ausgestaltungsvorbehalt	42
4.1.4 Schranken-Schranken	42
4.1.4.1 Geschriebene Schranken-Schranken	42
4.1.4.1.1 Verbot des Einzelfallgesetzes	42
4.1.4.1.2 Zitiergebot	42
4.1.4.2 Ungeschriebene Schranken-Schranke	43
4.1.4.2.1 Isolierte Zielbetrachtung	43
4.1.4.2.2 Geeignetheit	43
4.1.4.2.3 Erforderlichkeit	43
4.1.4.2.4 Verhältnismäßigkeit i. e. S.	43
4.1.4.3 Wesensgehaltsgarantie	43
4.2 Gleichheitsrechte	44
4.2.1 Spezielle Gleichheitsrechte	44
4.2.2 Allgemeiner Gleichheitssatz	44

5.	Anhang: Garantie der kommunalen Selbstverwaltung.....	44
5.1	Schutzbereich	45
5.2	Eingriff	46
5.3	Schranken	46
5.4	Gemeindeverbände	46
 C. Bezüge des Verfassungsrechts zum Völkerrecht und zum		
	Europarecht	47
1.	Völkerrecht	47
2.	Europarecht	48
 D. Verfassungsmäßigkeit eines Bundesgesetzes.....		
1.	Formelle Verfassungsmäßigkeit.....	50
1.1	Gesetzgebungskompetenzen.....	50
1.1.1	Ausschließliche Gesetzgebung.....	50
1.1.2	Konkurrierende Gesetzgebung	51
1.1.3	Grundsatzgesetzgebung	51
1.1.4	Ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen.....	51
1.2	Gesetzgebungsverfahren	52
1.2.1	Gesetzesinitiative	52
1.2.2	Gesetzesbeschluss	53
1.2.3	Mitwirkung des Bundesrates	53
1.2.3.1	Zustimmungsgesetze	53
1.2.3.2	Einspruchsgesetze	54
1.2.4	Mitwirkung des Bundespräsidenten.....	54
1.2.5	Verkündung	55
2.	Materielle Verfassungsmäßigkeit	55
2.1	Einfaches Bundesgesetz.....	55
2.2	Verfassungsänderndes Gesetz.....	55
3.	Anhang: Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens	56
 E. Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht.....		
1.	Verfassungsbeschwerde	57
1.1	Zulässigkeit	57
1.1.1	Zuständigkeit	57
1.1.2	Beschwerdefähigkeit	57
1.1.3	Beschwerdegegenstand.....	57
1.1.4	Beschwerdebefugnis.....	58

1.1.5	Rechtswegerschöpfung	58
1.1.6	Form	59
1.1.7	Frist	59
1.2	Begründetheit	59
1.3	Annahme zur Entscheidung	59
2.	Organstreitverfahren	60
2.1	Zulässigkeit	60
2.1.1	Zuständigkeit	60
2.1.2	Parteifähigkeit	60
2.1.3	Antragsbefugnis	60
2.1.4	Frist	61
2.2	Begründetheit	61
3.	Bund-Länder-Streit	61
3.1	Zulässigkeit	61
3.1.1	Zuständigkeit	61
3.1.2	Parteifähigkeit	61
3.1.3	Antragsgegenstand und Antragsbefugnis	62
3.1.4	Frist	62
3.2	Begründetheit	62
4.	Abstrakte Normenkontrolle	62
4.1	Zulässigkeit	62
4.1.1	Zuständigkeit	62
4.1.2	Antragsteller	63
4.1.3	Antragsgegenstand	63
4.1.4	Antragsbefugnis	63
4.2	Begründetheit	63
5.	Konkrete Normenkontrolle	63
5.1	Zulässigkeit der Vorlage	64
5.1.1	Zuständigkeit	64
5.1.2	Vorlagekompetenz	64
5.1.3	Prüfungsgegenstand	64
5.2	Entscheidung	64
6.	Einstweilige Anordnung	65
F.	Verwaltungshandeln	66
1.	Verwaltungsakt	66
1.1	Begriffsmerkmale	66
1.1.1	Hoheitliche Maßnahme	66
1.1.2	Behörde	66

1.1.3	Gebiet des öffentlichen Rechts.....	67
1.1.4	Regelung	67
1.1.5	Einzelfall.....	67
1.1.6	Außenwirkung	68
1.2	Fehlerhafter Verwaltungsakt	69
1.2.1	Prüfungsschema	69
1.2.2	Fehler, Fehlerfolgen und Heilbarkeit	70
2.	Verwaltungsvertrag	73
2.1	Arten.....	73
2.2	Rechtmäßigkeit.....	73
2.2.1	Vertrag.....	73
2.2.2	Gebiet des öffentlichen Rechts.....	74
2.2.3	Zulässigkeit der Vertragsform.....	74
2.2.4	Formelle Anforderungen	74
2.2.5	Inhaltliche Anforderungen.....	75
2.3	Folgen der Rechtswidrigkeit	76
3.	Rechtsetzung	76
3.1	Rechtsverordnung	77
3.1.1	Begriff	77
3.1.2	Rechtmäßigkeit.....	77
3.1.2.1	Ermächtigungsgrundlage	77
3.1.2.2	Formelle Anforderungen	78
3.1.2.3	Materielle Anforderungen.....	78
3.1.3	Folge der Rechtswidrigkeit	78
3.2	Satzung	78
3.2.1	Begriff	78
3.2.2	Rechtmäßigkeit.....	79
3.2.2.1	Satzungsautonomie	79
3.2.2.2	Formelle Anforderungen	79
3.2.2.3	Materielle Anforderungen.....	80
3.2.3	Folge der Rechtswidrigkeit	80
3.3	Verwaltungsvorschrift	80
3.3.1	Begriff	80
3.3.2	Rechtmäßigkeit.....	81
3.3.3	Rechtliche Außenwirkung.....	81
3.4	Anhang: Rangordnung der Rechtsquellen	82

G. Verwaltungsgerichtliches Klageverfahren	84
1. Überblick.....	84
1.1 System der Klagearten.....	84
1.2 Allgemeine Zulässigkeitsvoraussetzungen der Klage.....	85
1.3 Zulässigkeitsvoraussetzungen der wichtigsten Klagearten.....	86
2. Verwaltungsrechtsweg	87
2.1 Öffentlich-rechtliche Streitigkeit	87
2.2 Keine verfassungsrechtliche Streitigkeit.....	89
2.3 Keine Zuweisung an ein anderes Gericht.....	89
2.3.1 Ordentliche Gerichte	89
2.3.2 Besondere Verwaltungsgerichte.....	90
3. Klagebefugnis	90
4. Vorverfahren	92
4.1 Funktionen.....	92
4.2 Wirkungen des Widerspruchs.....	93
4.3 Zulässigkeit des Widerspruchs.....	93
4.4 Begründetheit des Widerspruchs	95
4.5 Reformatio in peius	95
5. Begründetheit von Anfechtungs- und Verpflichtungsklage	96
5.1 Entscheidung des VG	96
5.1.1 Anfechtungsklage	96
5.1.2 Verpflichtungsklage	97
5.2 Ermessen der Verwaltung.....	97
5.2.1 Begriff	98
5.2.2 Ermessensfehler	98
5.2.2.1 Ermessensnichtgebrauch/Ermessensunterschreitung	98
5.2.2.2 Ermessensfehlgebrauch.....	98
5.2.2.3 Ermessensüberschreitung	99
5.2.3 Ermessensreduzierung	99
5.3 Unbestimmter Rechtsbegriff	99
5.4 Koppelungstatbestände.....	100
6. Feststellungsklagen.....	101
6.1 Allgemeine Feststellungsklage.....	101
6.1.1 Statthaftigkeit	101
6.1.2 Feststellungsinteresse	101
6.1.3 Subsidiarität.....	101
6.1.4 Klagebefugnis	102

6.1.5	Begründetheit.....	102
6.2	Fortsetzungsfeststellungsklage.....	102
6.2.1	Statthaftigkeit	102
6.2.2	Klagebefugnis	103
6.2.3	Vorverfahren	103
6.2.4	Fortsetzungsfeststellungsinteresse	103
6.2.5	Klagefrist	103
6.2.6	Begründetheit.....	103
H.	Vorläufiger verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz	104
1.	Aussetzungsverfahren	104
1.1	Zulässigkeit	104
1.1.1	Verwaltungsrechtsweg	104
1.1.2	Statthaftigkeit	104
1.1.3	Antragsbefugnis.....	104
1.1.4	Zuständigkeit	105
1.1.5	Rechtsschutzbedürfnis.....	105
1.2	Begründetheit.....	105
1.2.1	Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung	105
1.2.2	Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung.....	106
1.2.3	Vollziehung trotz aufschiebender Wirkung	106
2.	Anordnungsverfahren.....	106
2.1	Arten der einstweiligen Anordnung.....	106
2.2	Zulässigkeit	107
2.2.1	Verwaltungsrechtsweg	107
2.2.2	Statthaftigkeit	107
2.2.3	Antragsbefugnis.....	107
2.2.4	Zuständigkeit	107
2.2.5	Rechtsschutzbedürfnis.....	107
2.3	Begründetheit.....	108
3.	Anhang: Instanzenzug in der Verwaltungsgerichts- barkeit.....	109
	Stichwortverzeichnis.....	111

Vorwort

Unser Grundgesetz ist gerade 70 Jahre alt geworden – zweifelsohne die beste Verfassung, die Deutschland je hatte. Es bildet das Fundament der deutschen Rechtsordnung.

Das Buch habe ich in allen Teilen überarbeitet. Es hat den Gesetzgebungs-, Rechtsprechungs- und Literaturstand von Mai 2019.

Sollten sich in meine Darstellung Fehler eingeschlichen haben oder wollen Sie Verbesserungen vorschlagen, bitte ich Sie um eine Nachricht: Christian.Raap@gmx.net.

Bonn, im Mai 2019

Christian Raap

Aus dem Vorwort zur 2. Auflage (2017)

Dieses kleine Buch ist eine Richtschnur für das Verfassungs- und das Verwaltungsrecht sowie das dazugehörige Prozessrecht. Sein Ziel ist es, in klarer Darstellung die Kernstruktur des öffentlichen Rechts in eingängiger Sprache zu vermitteln. Wegen dieser Beschränkung auf das Wesentliche werden einige Bereiche nicht behandelt (z. B. Finanzverfassung des GG, Staatshaftungs-, Polizei- und Baurecht). Zahlreiche überwiegend Gesetzen und der höchstrichterlichen Rechtsprechung entnommene Beispiele sowie graphische Übersichten und Prüfschemata veranschaulichen den Stoff.

Das Buch will einen ersten Überblick verschaffen, der eine gewinnbringende Arbeit mit Kommentaren, Handbüchern und Lehrbuchliteratur erleichtern soll. Es will darüber hinaus eine Hilfe sein, »verschüttetes« Wissen aus dem Studium aufzufrischen.

Bewusst wurde darauf verzichtet, auf die zahlreichen Meinungsstreite einzugehen und die unterschiedlichen Positionen mit Zitaten aus Rechtsprechung und Literatur nachzuweisen. Bei Streitfragen schließt sich das Buch der in der Praxis maßgeblichen Rechtsprechung an.

Verzeichnis der graphischen Übersichten und Prüfschemata

Verwaltungskompetenzen	29
Einteilung der Grundrechte	39
Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens.....	56
Abgrenzung des Verwaltungsakts von der Rechtsnorm	68
Prüfung eines fehlerhaften Verwaltungsakts.....	69
Verwaltungsakt: Fehler, Fehlerfolgen und Heilbarkeit	70
Rangordnung der Rechtsquellen.....	82
System der Klagearten	84
Allgemeine Zulässigkeitsvoraussetzungen der Klage.....	85
Zulässigkeitsvoraussetzungen der wichtigsten Klagearten	86
Zulässigkeit des Widerspruchs	93
Begründetheit der Anfechtungsklage	96
Begründetheit der Verpflichtungsklage	97
Instanzenzug in der Verwaltungsgerichtsbarkeit	109

A. Strukturprinzipien der Verfassung

1. Rechtsstaat

Die fünf Strukturprinzipien (Rechtsstaat, Bundesstaat, Demokratie, Republik, Sozialstaat) sind die Basis deutscher Staatlichkeit und bilden das normative Kernstück der Verfassungsordnung. 1

Die Terminologie für diese Prinzipien ist nicht einheitlich. Als weitere Wendungen findet man u. a.: Staatstrukturbestimmungen, Verfassungsprinzipien, verfassungsrechtliche Grundentscheidungen.

Von den Strukturprinzipien, die rechtlich unmittelbar gelten, unterscheiden sich die Staatsziele (u. a. Umwelt- und Tierschutz, Art. 20a GG). Sie sind Vorgaben für den Gesetzgeber, die Ziele in einfaches Gesetzesrecht umzusetzen.

Im Rechtsstaat ist alle Staatsgewalt rechtlich gebunden. Bei der Rechtsstaatlichkeit handelt es sich um ein elementares Verfassungsprinzip. Durch das in Art. 20 Abs. 3 GG und zahlreichen anderen Verfassungsnormen verankerte Rechtsstaatsprinzip wird die gesamte Staatsgewalt dem Recht als oberstem Ordnungsprinzip unterworfen. Ausdrücklich genannt ist es in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG.

Über die Rechtssicherheit (s. u. Rn. 2–5), die Gewaltenteilung (s. u. Rn. 6), die Gesetzmäßigkeit der Vw. (s. u. Rn. 7–9) und den Rechtsschutz gegenüber der öffentlichen Gewalt (s. u. Rn. 10) hinaus sind als Bestandteile dieses vielfältig ausgeprägten allgemeinen Rechtsgrds. u. a. zu nennen: Grundrechtsbindung aller staatlichen Gewalt (Art. 1 Abs. 3 GG, s. u. Rn. 37); Vorrang der Verfassung vor dem einfachen formellen Gesetz (zur Rangordnung der Rechtsquellen s. u. Rn. 156); Verfassungsgerichtsbarkeit (Art. 93 GG, s. u. Rn. 86 ff.); Verhältnismäßigkeitsprinzip (s. u. Rn. 52).

1.1 Rechtssicherheit

Die Rechtssicherheit erfordert, dass die Entscheidungen und die Reaktionen der Staatsgewalt vorhersehbar und berechenbar sind. Dies sind staatliche Eingriffe nur dann, wenn das zu ihnen ermächtigende Gesetz 2

einerseits bestimmt genug gefasst ist und belastende Eingriffe andererseits grds. nicht rückwirkend zulässig sind.

1.1.1 Bestimmtheitsgebot

- 3 Nach dem Bestimmtheitsgebot sind Rechtsvorschriften so genau zu fassen, wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte und mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist. Der Bürger muss in zumutbarer Weise feststellen können, welchen Inhalt eine Rechtsvorschrift hat.

Gegen das Bestimmtheitsgebot verstoßen nicht: unbestimmte Rechtsbegriffe (z. B. kann die Behörde die Ausübung eines Gewerbes nach § 35 Abs. 1 Satz 1 GewO untersagen, wenn Tatsachen vorliegen, die die »Unzuverlässigkeit des Gewerbetreibenden in Bezug auf dieses Gewerbe dar- tun«); zu ihnen s. u. Rn. 188 f.; Generalklauseln (z. B. ist gemäß § 138 Abs. 1 BGB ein Rechtsgeschäft nichtig, das gegen die »guten Sitten« verstößt); Verweisungen: statische Verweisungen, d. h. Verweisungen in Gesetzen auf eine bestimmte Fassung anderer Gesetze; dynamische Verweisungen, d. h. Verweisungen auf die jeweils geltende Fassung anderer Gesetze (nicht zulässig bei Eingriffsnormen).

1.1.2 Grds. keine Rückwirkung belastender Rechtsnormen

1.1.2.1 Echte Rückwirkung

- 4 Eine echte Rückwirkung (Rückbewirkung von Rechtsfolgen), d. h. ein nachträglicher gesetzlicher Eingriff in abgewickelte, der Vergangenheit angehörende Tatbestände, ist bei belastenden Normen aus Gründen des Vertrauensschutzes grds. verboten. Ausnahmsweise ist sie zulässig, wenn zwingende Gründe des gemeinen Wohls oder ein nicht bzw. nicht mehr vorhandenes schutzbedürftiges Vertrauen des Einzelnen eine Durchbrechung gestatten.

Fälle zulässiger echter Rückwirkung: Der Bürger musste mit der neuen Norm rechnen; das geltende Recht ist unklar und verworren; eine nichtige Norm soll ersetzt werden; der entstehende Schaden ist nur gering (Bagatellfälle); zwingende Gründe des Gemeinwohls sprechen für die Rückwirkung.

Im Strafrecht ist jegliche Rückwirkung verboten (Art. 103 Abs. 2 GG). Voraussetzungen und Art jeder Strafe müssen durch ein zur Tatzeit

geltendes Gesetz festgelegt sein. Art. 103 Abs. 2 GG verbietet sowohl die strafbegründende als auch die strafschärfende Rückwirkung.

1.1.2.2 Unechte Rückwirkung

Eine unechte Rückwirkung (tatbestandliche Rückanknüpfung), d. h. eine nachträgliche Einwirkung auf noch nicht voll abgeschlossene Tatbestände für die Zukunft, ist auch bei belastenden Vorschriften demgegenüber grds. zulässig und nur ausnahmsweise verboten, wenn der Vertrauensschutz des Bürgers überwiegt. 5

1.2 Gewaltenteilung

Die Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) ist ein für das GG tragendes Funktions- und Organisationsprinzip. Sie soll die Staatsgewalt durch Machtverteilung mäßigen und die Freiheit des Einzelnen schützen sowie für eine rationale und sachgerechte Organisation des Staates sorgen. Der Gewaltenteilungsgrundsatz gilt für die Bundes- und die Länderebene, nicht aber für die Kommunen als Teil der Vw. der Länder. Die staatlichen Aufgaben sind in drei Funktionsbereiche aufgeteilt (Gesetzgebung, Vollziehung [Reg., Vw. und Streitkräfte], Rspr.) und verschiedenen Organen zugewiesen (Gesetzgebung: BT; Vollziehung: BPr, BReg, Vw., Streitkräfte; Rechtsprechung: Gerichte, Art. 92 GG). Grds. sind die drei Gewalten getrennt (sog. Gewaltentrennung). Sie kontrollieren und begrenzen sich gegenseitig (sog. Gewaltenhemmung). Besonders deutlich ist die Rspr. von der Gesetzgebung und Vollziehung abgegrenzt (Art. 92, 97 Abs. 1 GG). Im Übrigen sieht das GG zahlreiche Verschränkungen und Balancierungen von Legislative und Exekutive vor. 6

Beispiele für Verschränkungen: Rechtsetzung durch die Exekutive (Erlass von VOen, Art. 80 GG; s. u. Rn. 143 ff.); Bestimmung der Spitze der Exekutive durch die Legislative (Wahl des BK durch den BT, Art. 63 GG).

1.3 Gesetzmäßigkeit der Verwaltung

Der Grds. der Gesetzmäßigkeit der Vw. (Art. 20 Abs. 3 GG) bindet die Vw. an die Regelungen des Gesetzgebers und unterwirft sie damit zugleich der Kontrolle der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Das Prinzip gilt 7

für das gesamte Handeln der Vw. Seine Elemente sind der Vorrang und der Vorbehalt des Gesetzes.

1.3.1 Vorrang des Gesetzes

- 8 Die Vw. muss gemäß den Gesetzen handeln und darf keine gegen die Gesetze verstoßenden Maßnahmen treffen. Die Bindung bezieht sich auf die Verfassung, formelle Gesetze und materielle Gesetze (VOen, Satzungen).

1.3.2 Vorbehalt des Gesetzes

- 9 Das Handeln der Vw. muss durch formelle Gesetze legitimiert sein. Dies gilt einerseits für Eingriffe in Freiheit und Eigentum der Bürger. Andererseits muss der parlamentarische Gesetzgeber in den für das Verhältnis von Staat und Bürgern grundlegenden Bereichen, v. a. hinsichtlich der Grundrechtsverwirklichung, alles Wesentliche selbst entscheiden (sog. Wesentlichkeitstheorie bzw. Wesentlichkeitsdoktrin).

Beispiele:

Grundlegende schulrechtliche Organisationsmaßnahmen bedürfen eines Gesetzes. Die Beihilfegewährung für Beamte erfordert eine gesetzliche Regelung. Die Ausgestaltung der Vergabe von Studienplätzen an staatlichen Hochschulen ist Aufgabe des Gesetzgebers.

1.4 Rechtsschutz

- 10 Das Grundrecht des Art. 19 Abs. 4 GG, eine Grundsatznorm für die gesamte Rechtsordnung, gewährleistet effektiven, individuellen gerichtlichen Rechtsschutz gegenüber der öffentlichen Gewalt, d. h. der Exekutive (Reg., Vw., Streitkräfte). Jedermann hat einen Anspruch auf eine tatsächlich wirksame Kontrolle von als rechtsverletzend empfundenen Maßnahmen durch staatliche Gerichte (Art. 92 GG) innerhalb angemessener Zeit. Art. 19 Abs. 4 GG gewährleistet sowohl den Zugang zu den Gerichten als auch die Wirksamkeit des Rechtsschutzes. Grds. besteht ein Anspruch auf die vollständige Nachprüfung der angefochtenen Maßnahme in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht. Das dem gerichtlichen Verfahren vorgeschaltete Verwaltungsverfahren darf nicht so angelegt werden, dass der gerichtliche Schutz unzumut-

bar erschwert wird. Der Kläger muss rechtlich, nicht nur faktisch betroffen sein (zur Abgrenzung der rechtlichen von der faktischen Betroffenheit s. u. Rn. 171). Der Gesetzgeber hat bei der Ausgestaltung des Rechtsschutzes einen erheblichen Spielraum. Die Rechtsschutzgarantie betrifft nicht Akte der Legislative und der Rspr. Art. 19 Abs. 4 GG gewährt Rechtsschutz durch den Richter, jedoch nicht gegen den Richter. Wurden mehrere gerichtliche Instanzen geschaffen, darf der Zugang zu ihnen nicht unzumutbar erschwert werden. Zum Instanzenzug in der Verwaltungsgerichtsbarkeit s. u. Rn. 219.

2. Bundesstaat

Als Bundesstaat (Art. 20 Abs. 1 GG) ist die Bundesrepublik Deutschland **11** kein bloßer Staatenbund der Länder, sondern besitzt selbst Staatscharakter.

Ein Staat im Rechtssinn besteht aus den drei Elementen Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt (sog. Drei-Elemente-Lehre).

Der Bundesstaat ist ein Staat aus Staaten. Der Gesamtstaat setzt sich aus Staaten zusammen. Sowohl der Gesamtstaat als auch die Gliedstaaten haben Staatscharakter (weitere Bsp.: Schweiz, USA).

Beim Einheitsstaat gibt es nur eine einheitliche Staatsgewalt (häufig mit regionalen Untergliederungen, z. B. Frankreich).

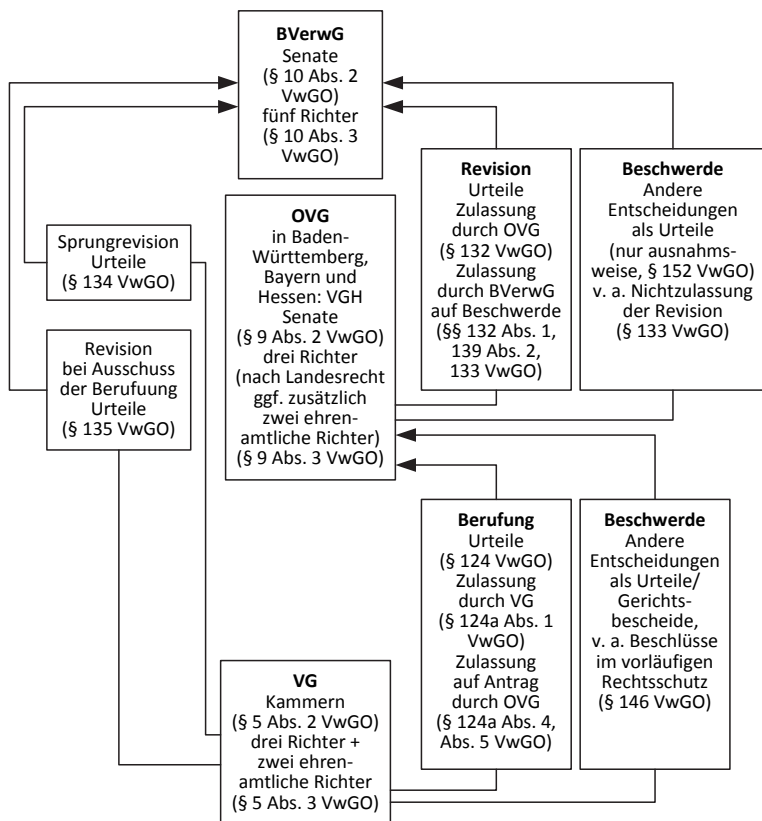
Ein Staatenbund ist ein Zusammenschluss von Staaten mit gemeinsamen Organen und ihnen übertragenen Aufgaben, aber selbst kein Staat (z. B. Deutscher Bund, 1815–1866).

Die Länder (nicht: »Bundesländer«) sind als Glieder der Bundesrepublik Staaten mit eigener, nicht vom Bund abgeleiteter Staatsgewalt. Die Länder haben das Recht, die eigene Ordnung frei zu gestalten (sog. Verfassungsautonomie).

2.1 Homogenitätsgebot

Das GG lässt den Ländern grds. freie Hand in der Ausgestaltung ihrer Verfassungen und will nicht für Uniformität sorgen. Das Homogenitätsgebot (Art. 28 Abs. 1 GG) bindet die Verfassungsautonomie der **12**

3. Anhang: Instanzenzug in der Verwaltungsgerichtsbarkeit



- Berufung ist das gegen Urteile des ersten Rechtszuges statthafte Rechtsmittel. Sie eröffnet eine neue, zweite Tatsacheninstanz.
- Als Revision bezeichnet man ein gegen Urteile zugelassenes Rechtsmittel, das nur auf eine Rechtsverletzung gestützt werden kann. Die angefochtene Entscheidung wird deshalb in tatsächlicher Hinsicht nicht nachgeprüft (vgl. § 137 Abs. 2 VwGO).

Stichwortverzeichnis

Die Zahlen bezeichnen die jeweiligen Randnummern

- Adressatenformel 170, 205
Allzuständigkeit der Gemeinden 58
Anfechtungsklage 158, 163, 179
Annexkompetenz des Bundes 74
Anordnungsverfahren (vorläufiger verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz) 211 ff.
Antragsbefugnis 205
Antragsformel (Klagebefugnis) 170
Aufschiebende Wirkung des Widerspruchs 173, 207 f.
Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes 71
Aussetzungsverfahren (vorläufiger verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz) 203 ff.
- Behörde, Begriff 125
Beliehener 37, 165
Berufung 219
Bescheidungsurteil 180
Beschwerde 172, 219
Besondere Gewaltverhältnisse
 s. Sonderstatusverhältnisse
Bestandskraft eines Verwaltungsakts 175
Bestimmtheitsgebot 3
Beurteilungsspielraum 189
Bundesgesetz, formelles 69 ff., 156
– formelle Verfassungsmäßigkeit 70 ff.
– materielle Verfassungsmäßigkeit 83 f.
Bundesgesetzblatt 82, 145
Bundesorgane, oberste 16
Bundesorgananstreit s. Organstreitverfahren
Bundespräsident
– als Bundesorgan 100
– als Verfassungsorgan 16
– Prüfungsrecht 81
Bundesrat 16, 64, 75 ff., 85, 100, 112
Bundesrecht bricht Landesrecht 13, 156
Bundesregierung 6, 16, 23, 64, 76, 85, 100, 106, 112, 145
Bundesstaat 11 ff., 65
Bundestag 6, 16, 18, 20, 64, 75 ff., 85, 100
Bundestreue 14
Bundesverfassungsgericht 16, 23, 25, 27, 86 ff.
Bürgerrechte 39
- Demokratie
– wehrhafte 24 ff.
– Wesensmerkmale 17
Devolutiveffekt des Widerspruchs 173
Dienstaufsichtsbeschwerde 172
Diskontinuität des Parlamentsbetriebs 77
Dualismus zwischen Völkerrecht und nationalem Recht 63
- Einheitsstaat 11
Einspruchsgesetze 80, 85
Einstweilige Anordnung
– durch das BVerfG 121
– im vorläufigen verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz 211 ff.

Einzelfallgesetz, Verbot 50
Ermessen 134, 171, 176, 181 ff.
– Begriff 182
– Ermessensfehler 183 ff
– Ermessensreduzierung 187
Europäische Menschenrechtskonvention 64
Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte 64
Europarecht 65
Ewigkeitsgarantie 84

Fachaufsicht 15
Fachaufsichtsbeschwerde 172
Feststellungsklage
– allgemeine 158, 163, 191 ff.
– Fortsetzungsfeststellungsklage 163, 196 ff.
Finanzgerichte 169
»Flucht in das Privatrecht« 37
Freiheit des Abgeordneten 18
Freiheitliche demokratische Grundordnung 25 ff.
Funktionen des Widerspruchsverfahrens 172

Garantie der kommunalen Selbstverwaltung 12, 57 ff.
Gebot der Textänderung 84
Gegenvorstellung 172
Gemeindeverbände 61
Gemeinschaftsrecht s. Europarecht
Generalklauseln 3, 36
Gerichtsbescheid 219
Gesetz, verfassungsgemäßes 69
Gesetzesbeschluss 78
Gesetzesinitiative 76, 85

Gesetzesvorbehalt
– für Eingriffe in die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung 60
– grundrechtlicher 43 ff.
Gesetzgebungskompetenzen 70 ff.
– ausschließliche 71
– Grundsatzgesetzgebung 73
– konkurrierende 72
– ungeschriebene 74
Gesetzgebungsorgan 75
Gesetzgebungsverfahren 75 ff., 85
Gesetzmäßigkeit der Verwaltung 7 ff., 154
Gestaltungsklagen 158
Gewaltenhemmung 6
Gewaltenteilung 6
Gewaltentrennung 6
Gewaltmonopol des Staates 25
Gewohnheitsrecht
– Begriff 156
Glaubhaftmachung 212
Gleichheitssatz, allgemeiner 56
– als Begründung der rechtlichen Außenwirkung von Verwaltungsvorschriften 155
Grundordnung, freiheitliche demokratische s. freiheitliche demokratische Grundordnung
Grundrechte
– als Abwehrrechte 30
– als Elemente objektiver Ordnung 32
– als Teilhaberechte 31
– als Wertentscheidung 32
– Dimensionen 30 ff.
– Drittwirkung 36
– Einteilung 38
– Freiheitsrechte 39 ff.

- Gleichheitsrechte 54 ff.
- in Sonderstatusverhältnissen 35
- Prüfung 39 ff.
- Schranken 42 ff.
- Schranken-Schranken 50 ff.
- Schutzbereich 39 f.
- Verwirkung 25
- Wesensgehaltsgarantie 53
- Grundrechtsgleiche Rechte 30, 83, 96
- Grundrechtsträger 33 f.
- Grundrechtsverpflichtete 37
- Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens 14
- Grundsatz der sachlichen Diskontinuität 77
- Grundsatz der Unverrückbarkeit 78
- Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes 73
- Homogenitätsgebot 12, 144
- Instanzenzug in der Verwaltungsgerichtsbarkeit 219
- Interessentheorie 165
- Juristische Personen des öffentlichen Rechts 15, 34, 37, 131, 148, 156
- Klagearten
 - System 158
 - Zulässigkeitsvoraussetzungen 161 ff
- Klagebefugnis 161, 163, 170 f., 194, 197
- Kommunale Selbstverwaltungsgarantie 57 ff.
- Kommunalverfassungsbeschwerde 57

- Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern
 - Gesetzgebung 71 ff.
 - Verwaltung 15 ff.
- Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes 72
- Koppelungstatbestände 190
- Leistungsklage 158
 - allgemeine 163, 170
- Maßnahmegesetze 50
- Menschenrechte 39
- Menschenwürde 25
- Mitwirkung des Bundesrates beim Gesetzgebungsverfahren 79 f.
- Möglichkeitstheorie (Klagebefugnis) 170
- Normenkontrolle
 - abstrakte durch das BVerfG 110 ff.
 - durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit 158, 202
 - konkrete durch das BVerfG (Richtervorlage) 116 ff.
- Observanz 156
- Öffentliches Recht, Unterscheidung vom Privatrecht 165 f.
- Ordentliche Gerichte
 - Entscheidung über öffentlich-rechtliche Streitigkeiten 168
- Organstreitverfahren 81, 98 ff.
- Parlamentsgesetz s. Bundesgesetz, formelles
- Parlamentspetition 172

Parteien, politische

- als verfassungsrechtliche Institution 19
- Begriff 20
- Chancengleichheit 21
- Finanzierung 22
- Gründungsfreiheit 21
- Mehrparteiensystem 17, 21
- Parteienprivileg 27
- Parteiverbot 27
- Prozessuales 23, 100

Petitionsrecht s. Rechtsbehelfe, formlose

Popularklage 170

Praktische Konkordanz 48

Rathauspartei 20

Realakte 127

Rechtsanwendungsbefehl 63

Rechtsaufsicht 15

Rechtsbegriff, unbestimmter, s. unbestimmter Rechtsbegriff

Rechtsbehelfe

- Begriff 104
- formlose 172
- gegen Verfahrenshandlungen 162
- politischer Parteien 23

Rechtsnormen, untergesetzliche 69, 143 ff.

Rechtsquellen, Rangordnung 156

Rechtsschutz, vorläufiger s. vorläufiger Rechtsschutz

Rechtsschutzbedürfnis

- allgemeines 162
 - im Anordnungsverfahren 216
 - im Aussetzungsverfahren 207
- Rechtsschutzgarantie 10, 158, 202
- Rechtssicherheit 2 ff.

Rechtsstaat 1 ff.

Rechtsverhältnis

- Begriff 191

Rechtsverordnung

- Abgrenzung zum Verwaltungsakt 128
- Abgrenzung zur Satzung 148
- Abgrenzung zur Verwaltungsvorschrift 153
- Begriff 143
- Folge der Rechtswidrigkeit 147
- in der Rangordnung der Rechtsquellen 156
- Rechtmäßigkeit 144 ff.

reformatio in peius s. Widerspruch

Regelungs- und Ausgestaltungsvorbehalt 49

Regelungsanordnung 211

Republik 28

Revision 219

Richtervorlage s. Normenkontrolle

Rückanknüpfung, tatbestandliche 5

Rückwirkung belastender Rechtsnormen 4 f.

Sachbescheidungsvoraussetzungen 174 f.

Sachurteilsvoraussetzungen 160

Satzung

- Abgrenzung zum formellen Gesetz und zur Rechtsverordnung 148
 - Begriff 148
 - Folge der Rechtswidrigkeit 152
 - in der Rangordnung der Rechtsquellen 156
 - Rechtmäßigkeit 149 ff.
- Schutznormtheorie 171, 205

- Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden s. Garantie der kommunalen Selbstverwaltung
- Sicherungsanordnung 211
- Sonderrechtstheorie 165
- Sonderstatusverhältnisse 35
 - Betriebs- und Grundverhältnis 129
 - Geltung der Grundrechte 35
- Sozialgerichte 169
- Sozialstaat 29, 31
- Sperrwirkung für Gesetzgebung der Länder 72
- Spezialermächtigung 144
- Sprungrevision 219
- Staat, Begriff 11
- Staatenbund 11, 65
- Staatenverbund 65
- Staatsstrukturbestimmungen s. Strukturprinzipien der Verfassung
- Streitigkeit, öffentlich-rechtliche 165 f.
- Streitkräfte 6, 10
- Strukturprinzipien der Verfassung 1 ff.
- Subdelegation 145
- Subjektives öffentliches Recht 171
- Subjektstheorie, modifizierte 165
- Subordinationstheorie 165
- Supranationalität 65
- Suspensiv effekt des Widerspruchs 173

- Tatbestandswirkung des Verwaltungsakts 175

- Übermaßverbot 52
- Unbestimmter Rechtsbegriff 3, 134, 153, 188 f.

- Unionsrecht, europäisches 65 ff.
- Untätigkeitsklage 158

- Verböserung s. Widerspruch
- Vereinsverbot 26
- Verfassungsänderung 78 f., 84
- Verfassungsautonomie 11 f.
- Verfassungsbeschwerde 87 ff.
- Verfassungsgerichtsbarkeit 1, 86 ff.
- Verfassungsmäßige Ordnung 26
- Verfassungsorgane 16
- Verfassungsprinzipien, verfassungsrechtliche Grundentscheidungen s. Strukturprinzipien der Verfassung
- Verfassungsunmittelbarkeit, doppelte 167
- Verhältnismäßigkeitsprinzip
 - als Element des Rechtsstaatsprinzips 1
 - als Schranken-Schranke bei Grundrechtseingriffen 52 ff.
 - bei Erlass eines Verwaltungsakts 134
- Verkehrszeichen, Rechtsnatur 128
- Verkündung von Rechtsnormen 82, 145
- Verpflichtungsklage 158, 163, 180
- Versorgungsgegenklage 158
- Vertrag, öffentlich-rechtlicher s. Verwaltungsvertrag
- Vertrauensschutz 4 f.
- Verwaltungsabkommen 64
- Verwaltungsakt
 - Abgrenzung zur Rechtsnorm 128
 - Anfechtung 158, 170 f., 172 ff., 179
 - Begriffsmerkmale 123 ff.
 - Ersteben 158, 170 f., 172 ff., 180

- Fehlerhaftigkeit 130 ff.
- Nebenbestimmungen 159
- Verwaltungskompetenzen im Bundesstaat 15
- Verwaltungsprivatrecht 37
- Verwaltungsrechtsweg 161, 164 ff., 203, 212
- Verwaltungsvertrag
 - Arten 136
 - Folgen der Rechtswidrigkeit 141 f.
 - Rechtmäßigkeit 137 ff.
- Verwaltungsvorschrift
 - Begriff 153
 - rechtliche Außenwirkung 155
 - Rechtswirksamkeit 154
- Verweisungen auf andere Gesetze 3
- Verwirkung von Grundrechten 25
- Völkerrecht 63
 - allgemeine Regeln 64, 156
 - Dualismus 63
 - Transformation 63 f.
- Völkerrechtliche Verträge 64
- Volkssouveränität 16
- Vorbehalt des Gesetzes 9, 149
- Vorläufiger verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz 202 ff.
- Vornahmeklage 158, 180
- Vornahmemeinung 180
- Vorrang des Bundesrechts 13, 156
- Vorrang der Verfassung 1
- Vorrang des Gesetzes 8
- Vorverfahren 161, 163, 172 ff.
- Vorverfahren, gerichtliches 161, 163, 172 ff., 198
- Vorwegnahme der Hauptsache 218
- Wahlrechtsgrundsätze 12, 17
- Wesentlichkeitstheorie, Wesentlichkeitsdoktrin 9
- Widerspruch
 - Begründetheit 176 f.
 - Funktionen 172
 - reformatio in peius (Verböserung) 178
 - Wirkungen 173
 - Zulässigkeit 174 f.
- Zitiergebot 51
- Zulässigkeit der Klage
 - Allgemeines 161
 - der wichtigsten Klagearten 163
- Zuordnungstheorie 165
- Zuständigkeit des Bundes kraft Natur der Sache 74
- Zuständigkeit des Bundes kraft Sachzusammenhangs 74
- Zustimmungsgesetze 79, 85
- Zweistufentheorie 166
- Zwischenrang 64