

Grundkurs Öffentliches Recht

Eine Einführung in das Staats- und
Verwaltungsrecht
mit Grundzügen der allgemeinen Staatslehre

von

Dr. iur. Georg-Christoph von Unruh

o. Professor an der Universität Kiel,
Richter am Oberverwaltungsgericht a. D.

und

Dr. iur. Friedrich Greve

Richter am Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgericht

Vierte neu bearbeitete Auflage

1991

Alfred Metzner Verlag

Ein Unternehmen der Verlagsgruppe Luchterhand
Neuwied/Kriftel/Berlin

Inhalt

| | |
|---|------|
| Literaturverzeichnis (Auswahl) | XII |
| Abkürzungen | XIII |
| A Eigenart und Umfang des Öffentlichen Rechts | 1 |
| B Allgemeines Staatsrecht | 6 |
| I. Inhalt des Staatsrechts | 6 |
| II. Der Staat | 7 |
| 1. Merkmale und Eigenarten des Staates | 7 |
| 2. Staatenbildung und Staatenuntergang | 12 |
| 3. Staats- und Regierungsformen | 14 |
| 4. Staatenverbindungen | 15 |
| C Das Staatsrecht nach dem Grundgesetz | 18 |
| I. Verfassungsrechtliche Grundlagen | 18 |
| 1. Eigenart und Aufbau des Grundgesetzes | 18 |
| 2. Der Staat als Rechtspersönlichkeit | 20 |
| II. Organisation und Funktion der Staatsgewalt | 22 |
| 1. Organisation und Organisationsgewalt | 22 |
| 2. Die Organe der Volksrepräsentation und ihre Befugnisse | 23 |
| a) Bundestag und Bundesrat | 23 |
| b) Das Wahlverfahren nach dem Grundgesetz | 26 |
| c) Die Abgeordneten und ihre Stellung | 28 |
| d) Die Parteien | 29 |
| 3. Die Führung der Staatsgeschäfte | 31 |
| a) Der Bundespräsident | 31 |
| b) Der Bundeskanzler und die Bundesregierung | 32 |
| 4. Die Gesetzgebung | 34 |
| 5. Die vollziehende Gewalt | 38 |
| a) Die Verwaltung in Bund und Ländern | 38 |
| b) Der öffentliche Dienst | 39 |
| aa) Beamter und Beamtenbegriffe | 39 |
| bb) Dienstleistungen nach Vertrag | 43 |
| 6. Die Finanzverfassung | 44 |
| a) Das Haushalts- und Steuerwesen | 44 |
| b) Der Bundesrechnungshof | 45 |
| 7. Die Verteidigungsverfassung | 45 |
| 8. Die Gewährleistung der Verteilung der Staatsgewalt | 47 |
| III. Die bundesstaatliche Ordnung | 49 |

| | |
|--|----|
| IV. Mensch und Staat | 51 |
| 1. Die Darstellung des Staates | 51 |
| 2. Staat und Gesellschaft | 52 |
| 3. Der Rechtsstaat | 53 |
| 4. Die Staatsangehörigkeit | 57 |
| 5. Staatsbürgerliche Rechte und Pflichten | 58 |
| 6. Die Grundrechte im System der Verfassung | 59 |
| a) Der Katalog der Grundrechte | 59 |
| b) Die Grundrechtstheorien | 61 |
| c) Der Wirkungsbereich der Grundrechte | 64 |
| d) Die einzelnen Grundrechte | 66 |
| e) Gewährleistung und Beschränkung der Grundrechte | 76 |
| V. Der Rechtsschutz durch das Bundesverfassungsgericht | 78 |
| VI. Verfassungsänderungen, Voraussetzungen und Verfahren | 82 |
| VII. Die Auslegung der Verfassung | 83 |
| D. Grundlagen des Verwaltungs- und Verwaltungsprozeßrechts | 86 |
| I. Allgemeines Verwaltungsrecht | 86 |
| 1. Der Begriff der öffentlichen Verwaltung | 86 |
| a) Der materielle Verwaltungsbegriff | 86 |
| b) Der formelle Verwaltungsbegriff | 86 |
| 2. Die Rechtsformen der Verwaltung | 86 |
| a) Die hoheitliche Verwaltungstätigkeit | 87 |
| b) Die privatrechtliche Verwaltungstätigkeit | 88 |
| aa) Das fiskalische Handeln | 88 |
| bb) Das Verwaltungsprivatrecht | 88 |
| c) Die gemischte Verwaltungstätigkeit | 89 |
| 3. Die Rechtsquellen der Verwaltung | 90 |
| 4. Die allgemeinen Rechtsgrundsätze für das Handeln der Verwaltung | 92 |
| a) Die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung | 92 |
| aa) Der Vorrang des Gesetzes | 92 |
| bb) Der Vorbehalt des Gesetzes | 92 |
| cc) Die Prüfungskompetenz der Verwaltung | 93 |
| b) Das Ermessen der Verwaltung | 94 |
| aa) Begriff und Voraussetzungen | 94 |
| bb) Grundsätze der Ermessensausübung | 95 |
| cc) Richterliche Befugnisse bei Ermessensentscheidungen | 96 |
| c) Unbestimmter Rechtsbegriff und Beurteilungsspielraum | 96 |
| 5. Die Träger der Verwaltung und der Behördenaufbau | 97 |
| a) Juristische Personen des öffentlichen Rechts | 97 |
| aa) Körperschaften des öffentlichen Rechts | 98 |
| bb) Anstalten des öffentlichen Rechts | 98 |
| cc) Stiftungen des öffentlichen Rechts | 99 |
| b) Beliehene | 99 |
| c) Der Behördenaufbau | 99 |

| | |
|---|------------|
| 6. Handlungsformen der Verwaltung | 100 |
| a) Der Verwaltungsakt | 101 |
| aa) Begriff und Voraussetzungen | 101 |
| bb) Einteilung der Verwaltungsakte | 105 |
| (1) Nach ihrem Inhalt | 105 |
| (2) Nach der Art der Beteiligung an der Entstehung | 105 |
| (3) Nach der Rechtsart | 107 |
| (4) Nach ihrer Rechtswirkung | 107 |
| cc) Nebenbestimmungen | 108 |
| dd) Formelle Wirksamkeitsvoraussetzungen | 110 |
| ee) Die Bestandskraft des Verwaltungsakts | 110 |
| ff) Der fehlerhafte Verwaltungsakt | 112 |
| gg) Rücknahme und Widerruf des Verwaltungsakts | 113 |
| b) Die Allgemeinverfügung | 114 |
| c) Der öffentlich-rechtliche Vertrag | 115 |
| II. Besonderes Verwaltungsrecht | 116 |
| 1. Kommunalrecht | 116 |
| a) Die kommunale Selbstverwaltung | 116 |
| b) Die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften und ihre Verfassung | 119 |
| aa) Die Gemeinde | 119 |
| bb) Die kommunale Verbundverwaltung | 120 |
| cc) Der Kreis | 120 |
| dd) Verwaltungsträger im regionalen Bereich | 122 |
| ee) Inneggemeindliche Verwaltung | 122 |
| c) Wirtschaftliche Betätigung und kommunale Versorgungsunternehmen | 122 |
| d) Die Kommunalaufsicht | 123 |
| e) Die besonderen Klagearten des Kommunalrechts | 124 |
| 2. Polizei- und Ordnungsrecht | 124 |
| a) Der Polizeibegriff | 124 |
| b) Spezialermächtigungen und Generalermächtigung | 125 |
| c) Der Begriff der Gefahr | 125 |
| d) Das Opportunitätsprinzip | 127 |
| e) Die polizeiliche Verantwortlichkeit | 127 |
| f) Der Verursachungsbegriff | 128 |
| g) Die Inanspruchnahme und Entschädigung unbeteiligter Dritter | 128 |
| 3. Das Recht der öffentlichen Sachen | 129 |
| a) Entstehung und Beendigung der öffentlichen Sachen | 131 |
| b) Nutzungsmöglichkeiten | 132 |
| 4. Die öffentlich-rechtlichen Ersatzleistungen | 133 |
| a) Die Enteignung | 133 |
| aa) Das Eigentum | 134 |
| bb) Der hoheitliche Eingriff | 135 |
| cc) Der enteignende Eingriff | 135 |
| b) Die öffentlich-rechtliche Aufopferung | 136 |
| c) Die Amtshaftung | 136 |
| d) Weitere Anspruchsgrundlagen | 138 |

| | |
|---|-----|
| III. Das Verwaltungsprozeßrecht | 139 |
| 1. Die allgemeinen Verfahrensgrundsätze | 139 |
| a) Der Verfügungsgrundsatz | 140 |
| b) Der Untersuchungsgrundsatz | 140 |
| c) Die richterliche Aufklärungspflicht | 142 |
| d) Die Mündlichkeit des Verfahrens | 142 |
| e) Die Unmittelbarkeit des Verfahrens | 143 |
| f) Die Öffentlichkeit des Verfahrens | 143 |
| g) Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs | 144 |
| 2. Die Sachentscheidungsvoraussetzungen | 145 |
| a) Die Zulässigkeit des Verwaltungsrechtsweges | 145 |
| aa) Öffentlich-rechtliche Streitigkeit nicht verfassungsrechtlicher Art | 145 |
| bb) Ausdrückliche Zuweisung an andere Gerichte | 146 |
| b) Die Klagearten | 147 |
| c) Die Zuständigkeit des Gerichts | 150 |
| d) Die Beteiligten | 150 |
| e) Das Rechtsschutzbedürfnis | 152 |
| f) Die Klagebefugnis | 152 |
| g) Das Vorverfahren | 153 |
| h) Das Fehlen der Rechtshängigkeit und der Rechtskraft | 155 |
| 3. Das Urteil | 155 |
| a) Die Arten der gerichtlichen Entscheidung | 155 |
| b) Der maßgebliche Zeitpunkt für die Entscheidung | 158 |
| 4. Die Rechtsmittel | 159 |
| 5. Der vorläufige Rechtsschutz | 159 |
| a) Die Aussetzung der Vollziehung | 160 |
| b) Die einstweilige Anordnung | 161 |
| E Grundzüge der deutschen Staats- und Verfassungsentwicklung | 162 |
| I. Staatsbildende Kräfte in der deutschen Entwicklung | 162 |
| 1. Genossenschaft und Herrschaft | 162 |
| 2. Land und Leute | 164 |
| II. Die verfassungsrechtliche Stellung der Länder im Deutschen Reich | 167 |
| III. Unitarismus und Föderalismus in der Verfassung der Bundesrepublik | 169 |
| F Grundzüge der Allgemeinen Staatslehre | 171 |
| 1. Die Anfänge | 171 |
| 2. Rechtsfolgen aus dem »Staatsvertrag« | 173 |
| 3. Die Souveränität | 174 |
| 4. Der Staat als »Leviathan« | 174 |
| 5. Gewaltengliederungslehren | 176 |
| 6. Das demokratische Prinzip | 179 |
| 7. Gedanken zum Rechtsstaat | 181 |

| | |
|---|------------|
| 8. Erkenntnisse zum sozialen Rechtsstaat | 183 |
| 9. Sozialistische Staatsbetrachtungen | 184 |
| 10. Der Staat als Rechtspersönlichkeit | 185 |
| 11. Der Staat als ein System von Rechtsnormen | 187 |
| 12. Der Staat der Industriegesellschaft | 189 |
| 13. Die Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft für die staatsbürgerliche Freiheit | 191 |
| Stichwortverzeichnis | 193 |