



# Einführung in das Recht

Ausbildung höherer bau-  
technischer Verwaltungsdienst

RD Gerd Pfeffer

2015



Baden-Württemberg

REGIERUNGSPRÄSIDIUM TÜBINGEN

# Was ist Recht?

- „Recht ist das, was Alle befolgen sollten, weil jedes Recht Erfindung und Geschenk der Götter ist, der Beschluss weiser Männer, eine Korrektur absichtlicher oder unabsichtlicher Irrtümer, ein Gesamthands-vertrag mit dem Staate, dem alle Untertanen gemäß zu leben gehalten sind.“
  - Demosthenes
- „Recht ist die höchste, der Natur eigene Vernunft, welche vorschreibt, was getan werden sollte und die das Gegenteil verbietet.“
  - Cicero
- „Gesetze werden gemacht, damit der Stärkere seinen Willen nicht in allen Dingen durchsetzt.“
  - Ovid
- „Recht ist ein System sozialer Beziehungen, das dem Interesse der herrschenden Klassen dient und daher von deren organisierter Macht, d.h. dem Staat, unterstützt wird.“
  - Russisches Strafgesetzbuch, Art. 590
- „Zwischen dem Starken und dem Schwachen ist es die Freiheit, die unterdrückt, und das Gesetz, das befreit.“
  - Rousseau
- „Gesetz und Rechtsprechung sind auch im Rechtsstaat nur schöner Schein, wenn die Interessen der Obrigkeit oder unfähige Richter im Spiel sind.“
  - Prof. Querulix

# Was ist Recht?

- „Recht ist der Inbegriff der Bedingungen, unter denen die Willkür des Einen mit der Willkür des Anderen nach einem allgemeinen Gesetz der Freiheit zusammen vereinigt werden kann.“
  - **Kategorischer Imperativ:** „Handle nur nach derjenigen Maxime, durch die du zugleich wollen kannst, dass sie ein allgemeines Gesetz werde.“

Immanuel Kant  
Metaphysik der Sitten



# Recht als Verhaltensnorm

## Umgangsformen als Verhaltensnorm

### □ Sozialnormen

beruhen auf Konventionen, Höflichkeitsregeln, Bräuchen und Gepflogenheiten (z.B. Berufsregeln), auch als Sitte bezeichnet.

- Sitte als Ordnung der Beziehungen zwischen Menschen durch gesellschaftlichen Druck

### □ Sittlichkeit / Gesinnung

ist nicht außen-, sondern innen-, gewissensorientiert und ordnet die Beziehungen zwischen Menschen durch Moral, Ethik oder Religion.

- Goldene Regel: „Was du nicht willst, dass man dir tu, das füg auch keinem anderen zu!“

# Recht als Verhaltensnorm

---

## Gesinnungsorientierte Verhaltensnormen

- Ethik, Religion und Moral als Verhaltensnorm
  - Die 10 Gebote:
    - ...
    - Du sollst nicht töten.
    - Du sollst nicht ehebrechen.
    - Du sollst nicht stehlen.
    - Du sollst kein falsches Zeugnis reden wider deinen Nächsten.
    - ...

# frühe Rechtsnormen

## ■ Rechtsgeschichte

- ~ 3.000 v. Chr.: Hochkulturen in Ägypten und Mesopotamien
- ~ 1.750 v. Chr.: König Hammurabi von Babylon; Codex Hammurabi
- ~ 400 v. Chr.: 5 Bücher Mose (Hauptteil des Alten Testaments)

## ■ Rechtsnormen

### □ § 233 Codex Hammurabi:

- Wenn ein Baumeister jemandem ein Haus erstellt hat und das Werk fehlerhaft ist, so daß eine Wand einstürzt, so soll der Baumeister auf eigene Kosten die Wand verstärkt errichten.
  - 1. Produkthaftungsnorm

### □ 5. Mose 22, 8:

- Wenn du ein neues Haus baust, so mach ein Geländer ringsum auf dem Dache, damit du nicht Blutschuld auf dein Haus ladest, wenn jemand herabfällt.
  - 1. bautechn. Norm;  
vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 3 LBOAVO



# Verhaltensnorm / Rechtsnorm

- Verhaltensnorm

- 2. Mose 20, 15:
  - Du sollst nicht stehlen.

- Rechtsnorm

- § 242 StGB:
  - (1) Wer eine fremde bewegliche Sache einem anderen in der Absicht wegnimmt, dieselbe sich rechtswidrig zuzueignen, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft
  - (2) Der Versuch ist strafbar.

- Rechtsnorm = Verhaltensnorm + Sanktion

- „wenn“  „dann“

# Begriff des Rechts

## ■ Rechtsnormen

- außenorientierte Verhaltensnormen, ggf. mit staatl. Sanktion
- richten sich an eine Vielzahl von Personen
  - generelle Anordnung
- zur Regelung einer unbestimmten Vielzahl von Fällen
  - abstrakte Anordnung
- regeln das Verhältnis
  - von Menschen untereinander (Ebene der Gleichordnung) oder
  - der Menschen zu Hoheitsträgern („Staat“, Über-/Unterordnung) oder
  - zwischen den Hoheitsträgern (Staatsorganisation)

## ■ Recht

- ist die Gesamtheit aller Vorschriften, durch die das Verhältnis von Menschen zueinander oder zu den übergeordneten Hoheitsträgern oder zwischen diesen geregelt ist.



# Begriff und Wirkungsweise des Rechts

## ■ Recht ist abstrakt

- Es betrifft eine unbestimmte Vielzahl von Sachverhalten, die nicht von vornherein bestimmt sind.

## ■ Recht ist allgemein

- Es betrifft eine unbestimmte Vielzahl von Personen.

## ■ Recht ist verbindlich

- Seine Geltung wird vom Staat und seinen Institutionen durchgesetzt.

## ■ Recht ist publik

- Es ist der Öffentlichkeit zugänglich (gilt erst nach Bekanntmachung); ein Geheimrecht gibt es im Rechtsstaat nicht.

# Funktionen des Rechts

---

## ■ Funktionen des Rechts

### □ Ordnungsfunktion

- Ordnungsregeln sollen ein gedeihliches Zusammenleben der Menschen ermöglichen.

### □ Gerechtigkeitsfunktion

- Recht dient der Durchsetzung von „Gerechtigkeit“.

### □ Herrschaftsfunktion

- Recht sichert die Herrschaft derjenigen Personen und Interessen, die die politische und ökonomische Macht innehaben.

### □ Herrschaftskontrollfunktion

- Auch staatliche Herrschaft ist an das Recht gebunden und unterliegt einer rechtlichen Kontrolle.

# Funktionen des Rechts

## Funktionen des Rechts

Ordnungsfunktion

Sicherheitsfunktion

Ausgleichsfunktion

Ziel :

Ordnung der Beziehungen zwischen Menschen durch bindende Regeln, die ggf. mit Zwang durchgesetzt werden (= äußerer Druck + Zwang).

Sitte

Moral

Ungeschriebene Regeln der Höflichkeit und des Anstands

Innere Gesinnung eines Menschen, die durch das Gewissen motiviert ist

Ziel :

Ordnung der Beziehungen zwischen Menschen durch gesellschaftlichen – äußeren – (Sitte) oder gesinnungsorientierten – inneren – Druck (Moral).

# Recht und Rechtswissenschaft

- **Recht** ist der festgeschriebene Zustand des politischen und gesellschaftlichen „Kampfes ums Recht“.
  - Recht ist ein Herrschaftsinstrument
- **Recht** dient der regelorientierten, verfahrensmäßigen Kanalisierung von menschlichen Konflikten.
  - **Recht** ist ein formalisiertes Verfahren zum Interessenausgleich
  - **Recht** ist nicht zu verwechseln mit Gerechtigkeit
- **Rechtsordnung** ist die Summe aller gesetzlichen Normen sowie aller rechtlichen Entscheidungen und der entscheidungsleitenden Gesichtspunkte.
- **Rechtswissenschaft** ist eine Sozialwissenschaft, deren Erkenntnisinteresse sich auf die Produktion verbindlicher („richtiger“) Entscheidungen richtet.

# Recht und Staat

- Mensch als „zoon politikon“  
(Aristoteles, Schrift über die Politik)
- Staat als Schutz- / Friedensordnung  
(„homo homine lupus est“, Hobbes)
  - „Zwischen dem Starken und dem Schwachen ist es die Freiheit, die unterdrückt, und das Gesetz, das befreit.“  
(Rousseau)
- Demokratische Rechtfertigung  
(„Contract social“, Rousseau)
  - Der Mensch ist frei, aber staatliche Ordnung dient der Erhaltung des Einzelnen.
    - Art. 1 Verfassung d. Landes Baden-Württemberg
      - (1) Der Mensch ist berufen, in der ihn umgebenden Gemeinschaft seine Gaben in Freiheit und in der Erfüllung des christlichen Sittengesetzes zu seinem und der anderen Wohl zu entfalten.
      - (2) Der Staat hat die Aufgabe, den Menschen hierbei zu dienen. Er fasst die in seinem Gebiet Lebenden Menschen zu einem geordneten Gemeinwesen zusammen, gewährt ihnen Schutz und Förderung und bewirkt durch Gesetz und Gebot einen Ausgleich der wechselseitigen Rechte und Pflichten.

# Verfassungsrecht

---

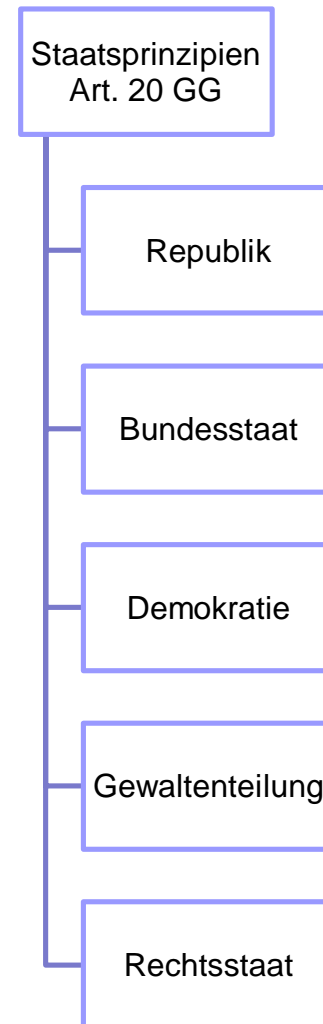
## Staatsverfassung

- Die Verfassung eines Staates ist die Gesamtheit der (geschriebenen oder ungeschriebenen) Rechtsnormen, welche die Grundordnung des Staates festlegen.
  - In aller Regel enthält die Verfassung Normen zur Staatsform, zur Einrichtung und den Aufgaben der obersten Staatsorgane und zur Rechtsstellung der Bürger eines Staates.
- Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (GG)
- Verfassungen der Bundesländer
  - Verfassung des Landes Baden-Württemberg

# Staatsprinzipien

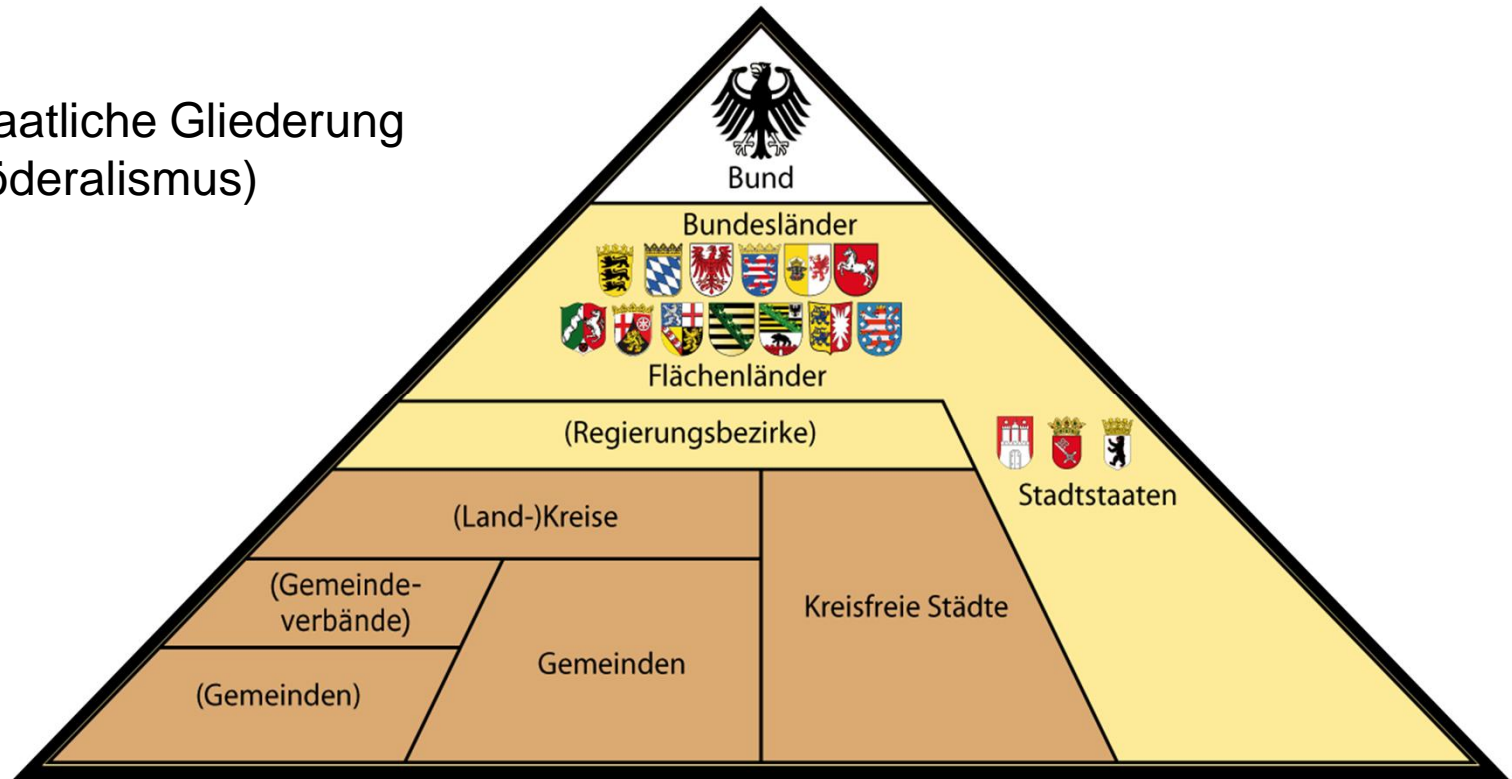
## Art. 20 GG

- (1) Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.
- (2) Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.
- (3) Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.
- (...)



# Die staatliche Ordnung

Bundesstaatliche Gliederung  
(Föderalismus)



- Föderalismus = vertikale Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern (Bundesstaatsprinzip)
- Zentrale Kompetenznorm ist Art. 30 GG:
  - Zuständig sind die Länder, es sei denn der Bund ist zuständig (Regel-Ausnahme-Verhältnis)
  - Konkretisiert durch Art. 70, 83, 92 GG



# Gewaltenteilung

## Gewaltenteilung in der Bundesrepublik

		Legislative	Exekutive	Judikative
Föderalismus	Bund	<ul style="list-style-type: none"><li>- Bundestag</li><li>- Bundesrat</li><li>- Gemeinsamer Ausschuss</li><li>- Bundesversammlung</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Bundesregierung (Bundeskanzler und Minister)</li><li>- Bundesrechnungshof</li><li>- Bundespräsident</li><li>- Bundeseigene Verwaltung</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Bundesverfassungsgericht</li><li>- Bundesgerichte (Art. 95, 96 GG)</li></ul>
	Länder	<ul style="list-style-type: none"><li>- Landtage</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Landesregierungen</li><li>- Verwaltungen d. Länder</li><li>- Gemeindeverwaltungen</li><li>- Gemeindevertretungen bzw. Bezirksvertretungen (Stadtstaaten)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Gerichte der Länder</li></ul>

# Die rechtsstaatliche Ordnung

## Rechtsstaatsprinzip

- Gewährleistung persönlicher Grundrechte, Art. 1 Abs. 3 GG
- Gewaltenteilung, Art. 20 Abs. 2 GG
  - Legislative, Exekutive, Judikative
- Gesetzmäßigkeit staatlichen Handelns, Art. 20 Abs. 3 GG
  - Vorrang der Verfassung, Vorrang des Gesetzes, Vorbehalt des Gesetzes
- Rechtssicherheit
  - Bestimmtheitsgebot, Normenklarheit, Vertrauensschutz, Rückwirkungsverbot
- Grundsatz der Verhältnismäßigkeit
  - Legitimer Zweck, Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit staatlicher Maßnahmen bei Grundrechtseingriffen
- Rechtsschutz, Art. 19 Abs. 4 GG

# Grundrechte

Berufsfreiheit  
Freizügigkeit  
Vereinsfreiheit  
Versammlungsfreiheit

**Bürgerrechte**

Meinungsfreiheit  
Bekenntnisfreiheit  
Gewissensfreiheit  
Glaubensfreiheit  
Gleichheitsgesetz  
Allgemeine Persönlichkeitsrechte

**Menschenrechte**

## Grundrechte

**Freiheitsrechte**

Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit  
Glaubensfreiheit  
Bekenntnisfreiheit  
Gewissensfreiheit  
Meinungsfreiheit  
Wissenschaftsfreiheit  
Pressefreiheit  
Versammlungsfreiheit  
Berufsfreiheit  
Postgeheimnis

Unverletzlichkeit der Wohnung

**Gleichheitsrechte**

Willkürverbot  
Gleichberechtigungsgebot  
Diffamierungsverbot  
staatsbürgerliche Gleichheit  
Wahlstimmgleichheit

**Verfahrensrechte**

Rechtsschutzgarantie  
Garantie des gesetzlichen Richters  
Garantie des rechtlichen Gehörs  
Rechtsgarantie bei Freiheitsentzug

**institutionelle Garantien**

Ehe und Familie  
Eigentum  
Erbrecht

# Grundrechte

- Grundrechte sind insbes. die in Art. 1 - 19 GG enthaltenen Rechte

- Freiheitsrechte

- Geben dem Bürger ein Abwehrrecht gegenüber dem Staat:

- Schutz der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG)
      - Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG)
      - Freiheit der Person (Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG)
      - Gewissensfreiheit (Art. 4 GG)
      - Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 1, 1. Halbs. GG)
      - Kunstfreiheit (Art. 5 Abs. 3 S. 1, 1. Alt. GG)
      - ...

- Gleichheitsrechte

- Schützen den Bürger vor Ungleichbehandlung durch den Staat:

- Allgemeiner Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG)
      - Gleichberechtigung von Mann und Frau (Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG)
      - Spezielle Gleichheitssätze (Art. 3 Abs. 3 S. 1 u. 2, Art. 6 Abs. 5 GG)
      - ...

- Staatsbürgerliche Rechte

- Geben dem Staatsbürger ein Recht auf Teilhabe

- Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG)
      - Koalitionsfreiheit (Art. 9 GG)
      - Gleichheit staatsbürgerlicher Rechte (Art. 33 Abs. 1 GG)
      - Gleicher Zugang zu öffentlichen Ämtern (Art. 38 Abs. 2 GG)
      - ...

# Bundesrecht / Landesrecht

- Nach Art. 70 Abs.1 GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz es nicht auf den Bund übertragen hat.
  - Bundesgesetze sind Rechtsvorschriften, die auf Bundesebene erlassen werden.
    - Bundeskompetenzen sind in Art. 73 und 74 GG enumerativ aufgezählt.
      - ausschließliche / konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 71 und 72 GG)
        - z.B.: BGB, StGB, BauGB, BImSchG, BNatSchG, FstrG, StVG, LuftVG
        - ....
  - Landesgesetze sind Rechtsvorschriften, die auf Landesebene erlassen werden.
    - Länderkompetenzen werden nicht einzeln aufgeführt
      - zu ihrem Kernbereich gehört:
        - Polizeirecht - PolG
        - Kommunalrecht
        - Bildung und Kultur (sog. „Kulturhoheit der Länder“)
        - Bauordnungsrecht (Landesbauordnung - LBO)
        - Gaststättenrecht
        - ...

# Formen des Rechts

## ■ formelles Gesetz

im Gesetzgebungsverfahren vom Parlament eines Staates erlassener Rechtsakt

### □ **Verfassung**

legt Grundordnung des Staates fest; d.h. bestimmt Struktur und Funktionen und regelt Grundverhältnis zu den Bürgern

### □ **einfaches Gesetz**

jede Rechtsnorm, die zugleich formelles und materielles Gesetz ist und keinen Verfassungscharakter bzw. verfassungsändernden Charakter hat

## ■ materielles Gesetz,

jede Rechtsnorm, d.h. generell-abstrakte hoheitliche Anordnung, die sich an eine Vielzahl von Personen zur Regelung einer unbestimmten Zahl von Fällen wendet

### □ **Rechtsverordnung**

materielles Gesetz, das aufgrund besonderer Ermächtigung von der Exekutive erlassen wird (z.B. § 73 Abs. II LBO, LBOVVO)

### □ **Satzung**

materielles Gesetz, das von einer juristischen Person des öffentlichen Rechts aufgrund verliehenen Satzungsrechtes für eigene Angelegenheiten erlassen wird (z.B. Bebauungsplan gem. § 10 Abs. 1 BauGB)

# Formen des Rechts – Gesetz

## Gesetze

Rechtssätze, die vom Träger der gesetzgebenden Gewalt (Legislative) in Form und Verfahren, die in der Verfassung vorgeschrieben sind, erlassen werden.

- **generell**
  - richten sich an alle der Rechtsordnung unterworfenen Menschen
- **abstrakt**
  - regeln eine unbestimmte Anzahl von Fällen
- **materiell**
  - begründen oder ändern unmittelbar Rechte und Pflichten der Betroffenen
- **Beispiele**
  - Bürgerliches Gesetzbuch – BGB
  - Baugesetzbuch – BauGB
  - Landesbauordnung – LBO

# Formen des Rechts – RVO

## Rechtsverordnung

Rechtssätze, die nicht von der Legislative, sondern von Organen der vollziehenden Gewalt (Exekutive) in einem besonderen Verfahren erlassen werden.

Als Durchbrechung des Prinzips der Gewaltenteilung ist besondere gesetzliche Ermächtigung erforderlich (Art. 80 Abs. 1 GG).

- generell
- abstrakt
- materiell

### ■ Beispiele

- Straßenverkehrsordnung – StVO
- Baunutzungsverordnung – BauNVO
- AusführungsVO zur Landesbauordnung – LBOAVO



# Formen des Rechts

---

## Unterscheidung nach Regelungszweck

### ■ Materielles Recht

- Regelungen des Inhalts der Rechtsbeziehungen zwischen den Beteiligten

### ■ Verfahrensrecht / Prozeßrecht

- Durchsetzung der Rechtsbeziehungen
- Aufbau und Organisation der Behörden und Gerichte
- Zuständigkeitsregelung
- Verfahrens- und Beweisrecht

# rechtsnormen

## Rechtsnormen sind

- alle Vorschriften, die das Verhältnis von Menschen zueinander oder zu den Hoheitsträgern („Staat“) oder zwischen den Hoheitsträgern regeln
  - parlamentarische Gesetze
  - Rechtsverordnungen aufgrund von Gesetzen
  - Satzungen
  - u.U. Gewohnheitsrecht

## Keine Rechtsnormen sind

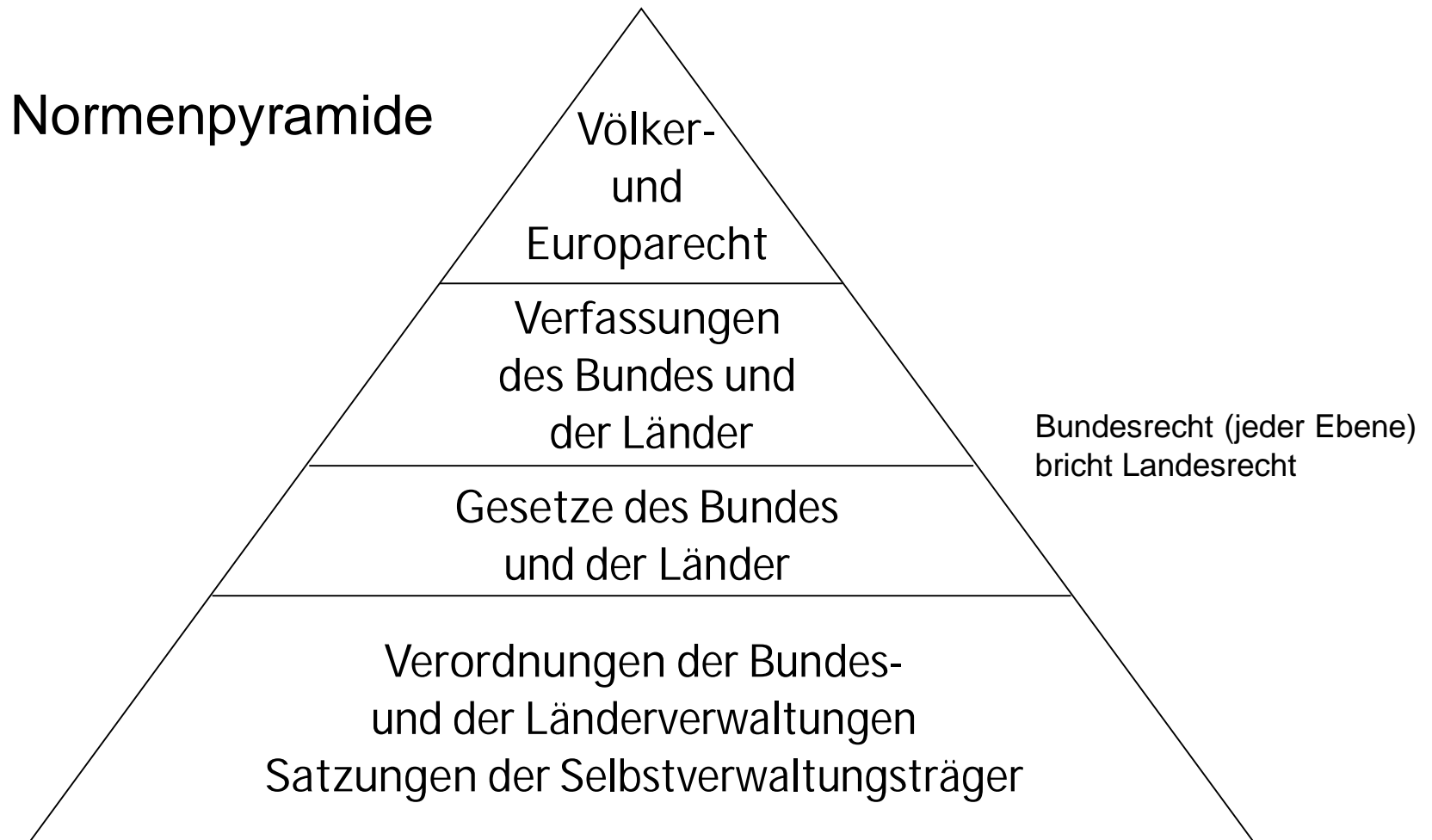
- Gesellschaftliche Normen „Konventionen“
  - Höflichkeitsregeln
- Religiöse Normen
  - Fastenzeit
- gesellschaftliche / religiöse Normen können mit rechtlichen Normen übereinstimmen
  - „Du sollst nicht töten!“
  - „Sonntagsruhe“
- Technische Normen (z.B. DIN), **aber**: technische Normen können in das Recht einbezogen sein (z.B. § 3 Abs. 3 LBO, LTB)

# Exkurs: Verwaltungsvorschriften

Verwaltungsvorschriften (VwV) sind

- Generell-abstrakte Regelungen oder Anordnungen einer Behörde gegenüber nachgeordneten Behörden oder eines Vorgesetzten gegenüber ihm unterstellten Verwaltungsbediensteten
  - Beschränkung auf verwaltungsinternen Bereich („Innenrecht“)
  - Verbindlichkeit für Behörden und deren Bedienstete aufgrund des Weisungsrechts der übergeordneten Instanz (z.B. § 47 Abs. 5 S.1 LBO)
    - Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe
    - Ermessensbindung
  - **keine** Herleitung unmittelbarer Rechte für Bürger
  - **kein** Rechtsschutz unmittelbar gegen Verwaltungsvorschrift

# Normenhierarchie



# Rechtsquellen und Normkategorien

## Normenhierarchie

### ➤ Bundesrecht

- Grundgesetz
- Formelle Bundesgesetze
- Rechtsverordnungen des Bundes
- Satzungen bundesunmittelbarer jur. Personen des öffentl. Rechts (z.B. Bundesagentur für Arbeit)

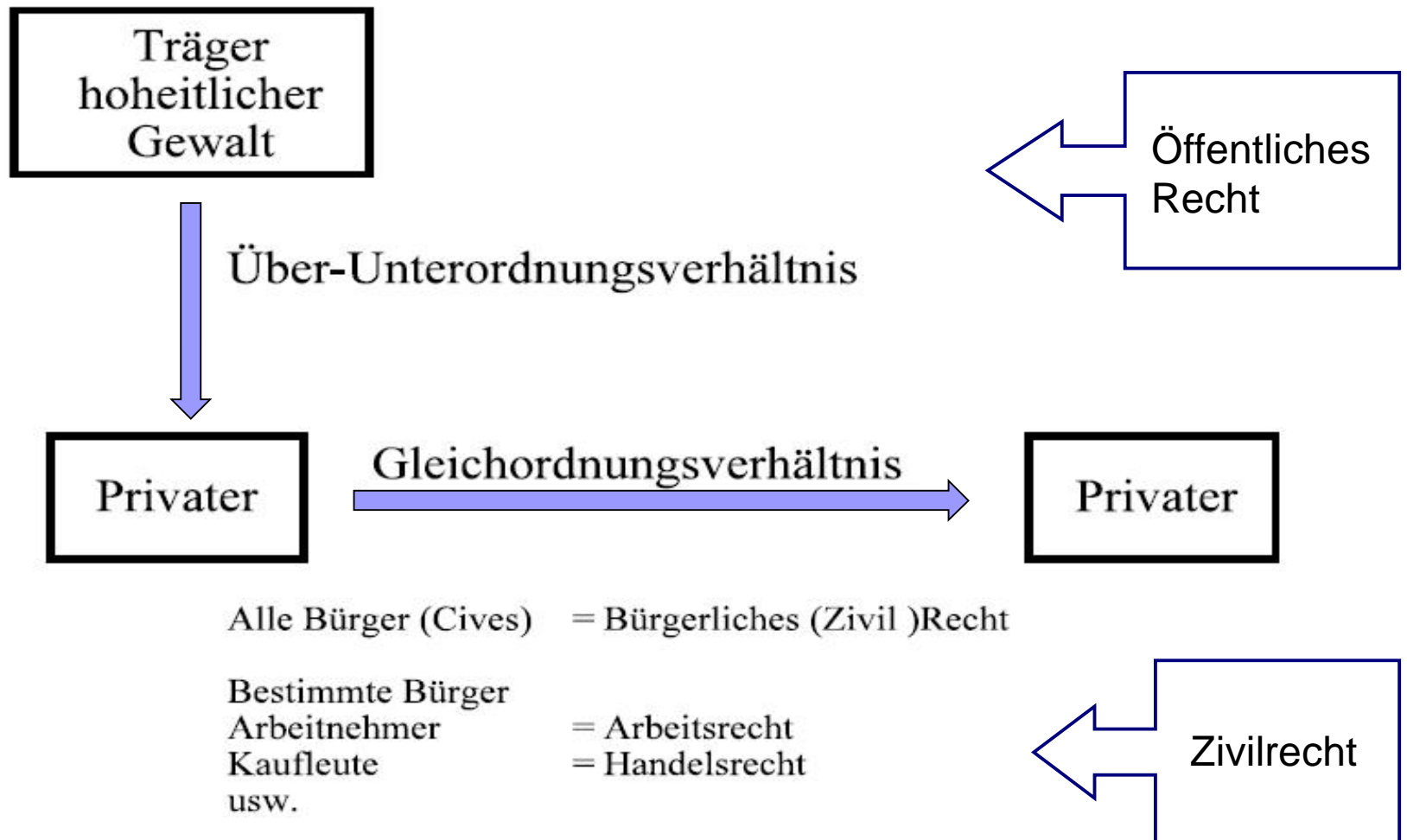
### ➤ Landesrecht

- Landesverfassung
- Formelle Landesgesetze
- Rechtsverordnungen des Landes
- Satzungen landesunmittelbarer jur. Personen des öffentl. Rechts, z.B. Hochschulsatzungen (Prüfungsordnungen)
- Satzungen der Kommunen (Gemeinden/Landkreise) und der Gemeindeverbände (z.B. Abfallzweckverband)

# Normenkollision

- **Höherrangiges Recht „bricht“ nachrangiges Recht**
  - „Nichtigkeit“ des nachrangigen Rechts bei Widerspruch zu höherrangigem Recht
  - Aufhebung oder Änderung eines Rechtssatzes nur durch gleichrangigen oder höherrangigen Rechtsatz
  - Bundesrecht bricht Landesrecht, Art. 31 GG
  
- **Lex posterior**
  - Jüngeres Gesetz geht älterem Gesetz vor
  
- **Lex specialis**
  - Spezielleres Gesetz geht allgemeinerem Gesetz vor
    - z.B. § 64 Abs. 1 LBO ./ § 47 Abs. 1 S. 2 LBO

# Rechtsgebiete



# Öffentliches Recht / Zivilrecht

## ■ Öffentliches Recht

- regelt das Verhältnis des Einzelnen zum Staat und den übrigen Trägern öffentlicher Gewalt und das Verhältnis der Träger öffentlicher Gewalt untereinander
  - Regelungen i.d.R. verbindlich (unabdingbar)

## ■ Privatrecht

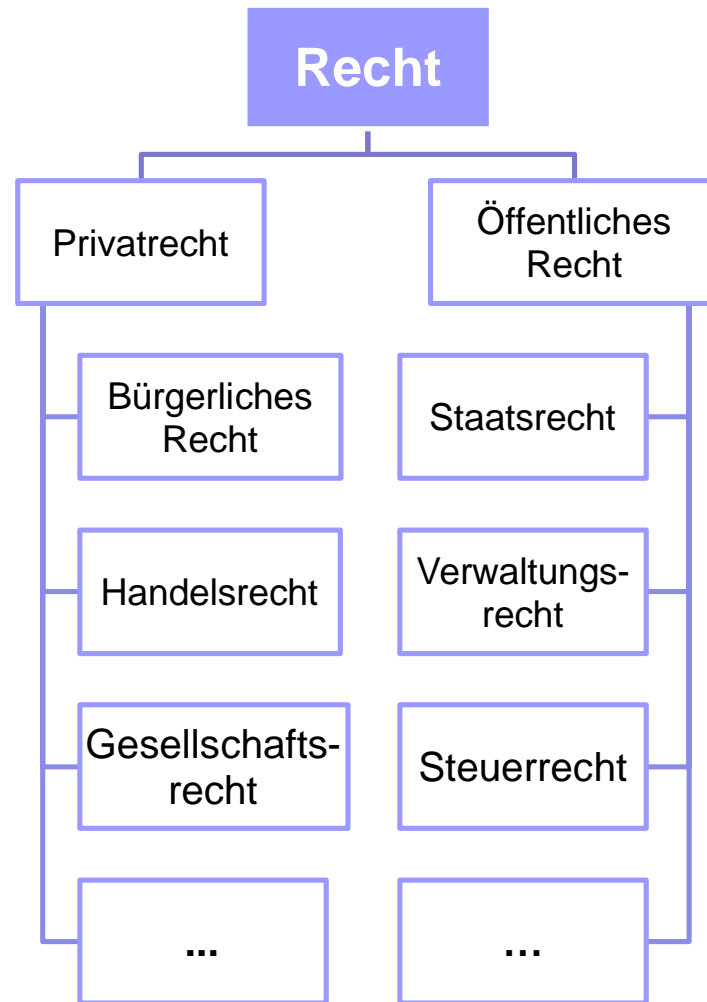
- regelt die Rechtsbeziehungen der Einzelnen untereinander
  - Vertragsfreiheit
  - Pacta sunt servanda
  - Regelungen sind teils verbindlich, teils dispositiv

## ■ Unterscheidung

- Öffentliches Recht:
  - Über- / Unterordnungsverhältnis Staat / Bürger
  - Verhältnis der Staatsorgane zueinander
- Privatrecht:
  - Gleichordnung der Beteiligten



# Systematik des deutschen Rechts



Strafrecht ist ein  
eigenes Rechtsgebiet

# Rechtsgebiete

## Privatrecht

- Rechtsverhältnis der Bürger untereinander
- Privatperson (natürliche, juristische)
- Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)
- Verträge (Gleichordnung)

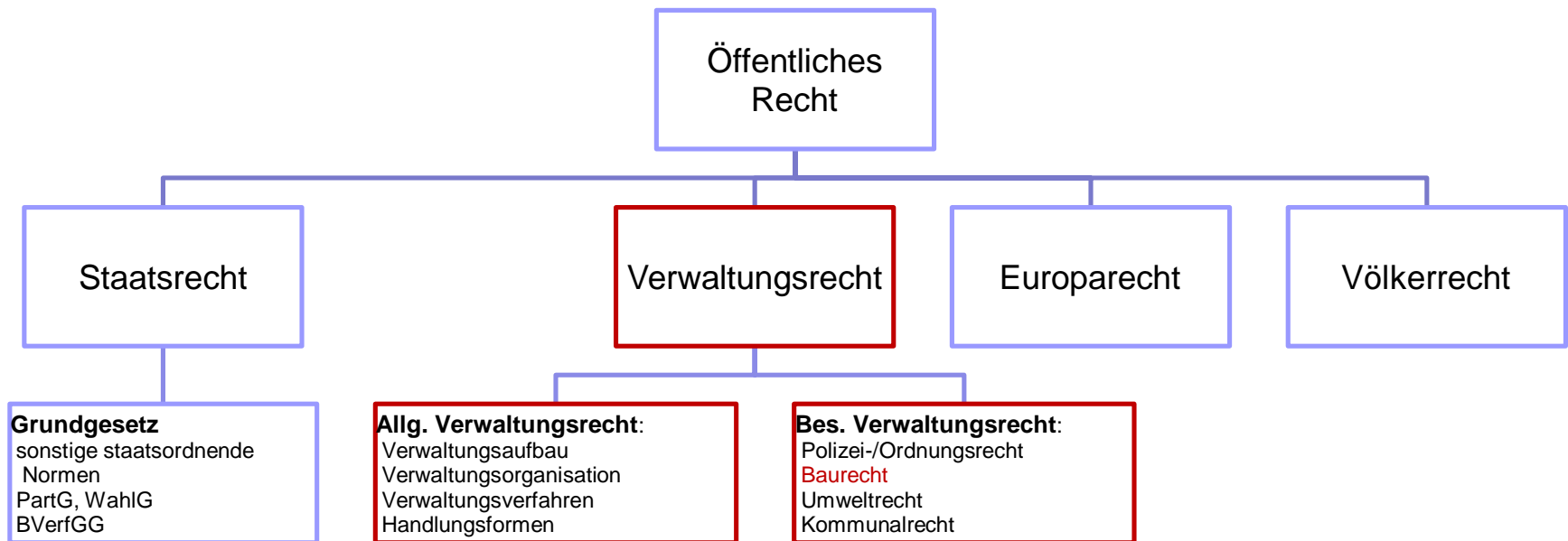
## Öfftl. Recht

- Rechtsverhältnis Bürger/Staat und staatsintern
- Privatperson
- Staat
  - Bund
  - Land
  - Kommune
- Staat – Staat
- Staat - Bürger
- Verfassungsrecht
- Verwaltungsrecht

## Strafrecht

- Rechtsverhältnis Staat/nat. Person
- StGB, NebenstrafR
- Gewaltmonopol des Staates
- Sanktionen
  - Freiheitsentzug
  - Geldstrafen
- Eingriff in Freiheitsrechte

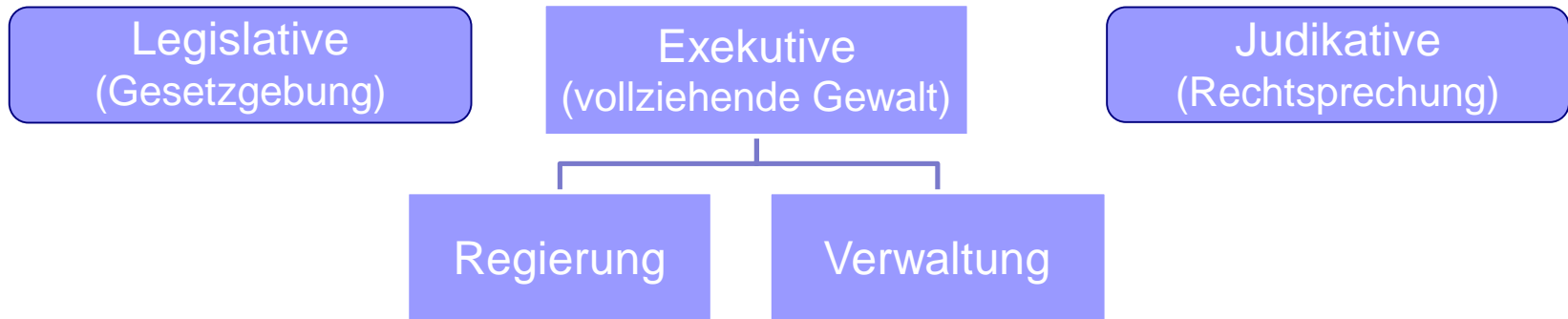
# Rechtsgebiete des Öffentl. Rechts



# Verwaltungsrecht

- Rechtsnormen, die das hoheitliche Tätigwerden der öffentlichen Verwaltung bestimmen.
  - Grundgesetz
  - Allgemeines Verwaltungsrecht
    - gilt für alle Gebiete der öffentlichen Verwaltung
      - z.B. Bundes-/Landes-Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)
  - Besonderes Verwaltungsrecht
    - gliedert sich in Fachgebiete, z. B.
      - Baurecht (BauGB, LBO)
      - Polizeirecht (PolG)
      - Gewerberecht (GewO)
      - Straßerecht (Bundesfernstraßengesetz – FstrG -, Straßengesetze d. Länder - StrG -
      - ...

# Was ist Verwaltung?



Verwaltung ist ein Teil staatlicher Tätigkeit

## ■ Verwaltung ist nicht

### □ Gesetzgebung

- = Erlass von Rechtsnormen durch Verabschiedung durch die Parlamente und anschließender Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt und in den Landesgesetzesblättern (formaler Gesetzgebungsbegriff)

### □ Rechtsprechung

- = richterliche Tätigkeit (vgl. Art. 92 GG)

### □ Regierung

- = Wahrnehmung überwiegend politischer Führungstätigkeiten (staatsleitende Akte, die nicht Gesetzgebung oder Rechtsprechung sind)

# Was ist Verwaltung?

## ■ Verwaltung:

- Umsetzung der von Gesetzgebung und Regierung bestimmten Vorgaben
- jede Staatstätigkeit, die nicht Gesetzgebung, Rechtsprechung oder Regierung ist
  - Negative Abgrenzung zu übrigen Staatstätigkeiten

■ Verwaltung im materiellen Sinne ist die verantwortlich, zweckbestimmt, idR organisiert und fremdnützig ausgeführte Wahrnehmung von Angelegenheiten im Bereich des öffentl. Rechts, insbes. durch Erlass entsprechender Entscheidungen.

- vgl. *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht I, 11. Aufl., 1999, § 2 RNr. 12

# Begriff und Aufgaben der Verwaltung

Verwaltung ist im

- organisatorischen Sinn:
  - Gesamtheit der Stellen, die überwiegend materielle Verwaltungstätigkeit ausüben
- formellen Sinn:
  - die von (Verwaltungs-)Behörden ausgeübte Tätigkeit
- materiellen Sinn:
  - diejenige Staatstätigkeit, die nicht Gesetzgebung und nicht Rechtsprechung ist

Aufgaben der Verwaltung

- Ordnungsverwaltung
  - Gefahrenabwehr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung
- Leistungsverwaltung
  - Existenzsicherung und Daseinsvorsorge
- Abgabenverwaltung
  - Erhebung der Steuern und sonstigen Abgaben
- Bedarfsverwaltung
  - Beschaffung der für die Durchführung der Verwaltungsaufgaben benötigten Sachmittel

# Verwaltungskompetenz

## Grundsatz Art. 83 GG:

- „Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus...“
  - Landeseigener Vollzug von Bundesgesetzen (Regelfall)

## Ausnahme:

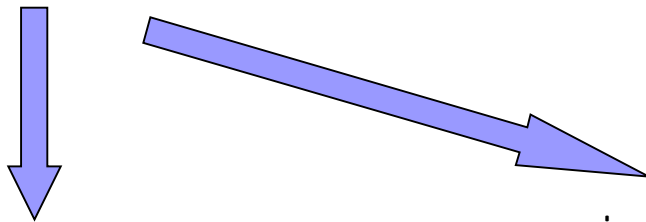
- „...soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt.“
  - Bundeseigener Vollzug von Bundesgesetzen (Art. 86 - 87b GG)
  - Bundesauftragsverwaltung (Art. 85 GG)



# Verwaltungsausführung

Länder vollziehen:

- (Landes-) und Bundesgesetze



im Weg des Landeseigenen Vollzugs

- Länder richten Behörden ein und regeln das Verwaltungsverfahren (Art. 84 Abs. 1 S. 1 GG)
- Bund übt die Rechtsaufsicht aus (Art. 84 Abs. 3 S. 1 GG), d.h. Kontrolle, ob gesetzliche Vorschriften eingehalten werden

Bund vollzieht:

- Bundesgesetze in bundeseigenem Vollzug (Art. 86 GG)

im Weg der Bundesauftragsverwaltung

- Länder richten Behörden ein, es sei denn, ein Bundesgesetz (Zustimmungsgesetz) bestimmt anderes (Art. 85 Abs. 1 S. 1 GG)
- zuständige oberste Bundesbehörden sind gegenüber den Landesbehörden weisungsberechtigt (Art. 85 Abs. 3 S. 1 GG)
- Landesbehörden unterstehen der Rechts- und Fachaufsicht des Bundes, d.h. Aufsicht über Rechts- und Zweckmäßigkeit (Art. 85 Abs. 4 GG)

# Verwaltungsaufbau

## 3-gliedriger Verwaltungsaufbau

### ■ Oberste Behörden

- Bundes-/Landesregierung, Bundeskanzler bzw. Ministerpräsident, Ministerien
  - Doppel funktion: einerseits Verfassungsorgan mit staatsleitender Funktion, andererseits Verwaltungsbehörde
  - Landesweite Zuständigkeit

### ■ Mittelbehörden

- Regierungspräsidien, Oberfinanzdirektion
  - Jeweils unmittelbar der obersten Behörde nachgeordnet
  - Nur für einen Teil der Bundes-/ Landesverwaltung (örtl./sachl.) zuständig

### ■ Untere Behörden

- Baurechtsamt, Finanzamt ...
  - Unterstehen jeweils der Mittelbehörde
  - Sachlich beschränkte Zuständigkeit auf ein Fachgebiet
  - Örtlich beschränkte Zuständigkeit auf einen bestimmten Teil des Verwaltungsgebietes

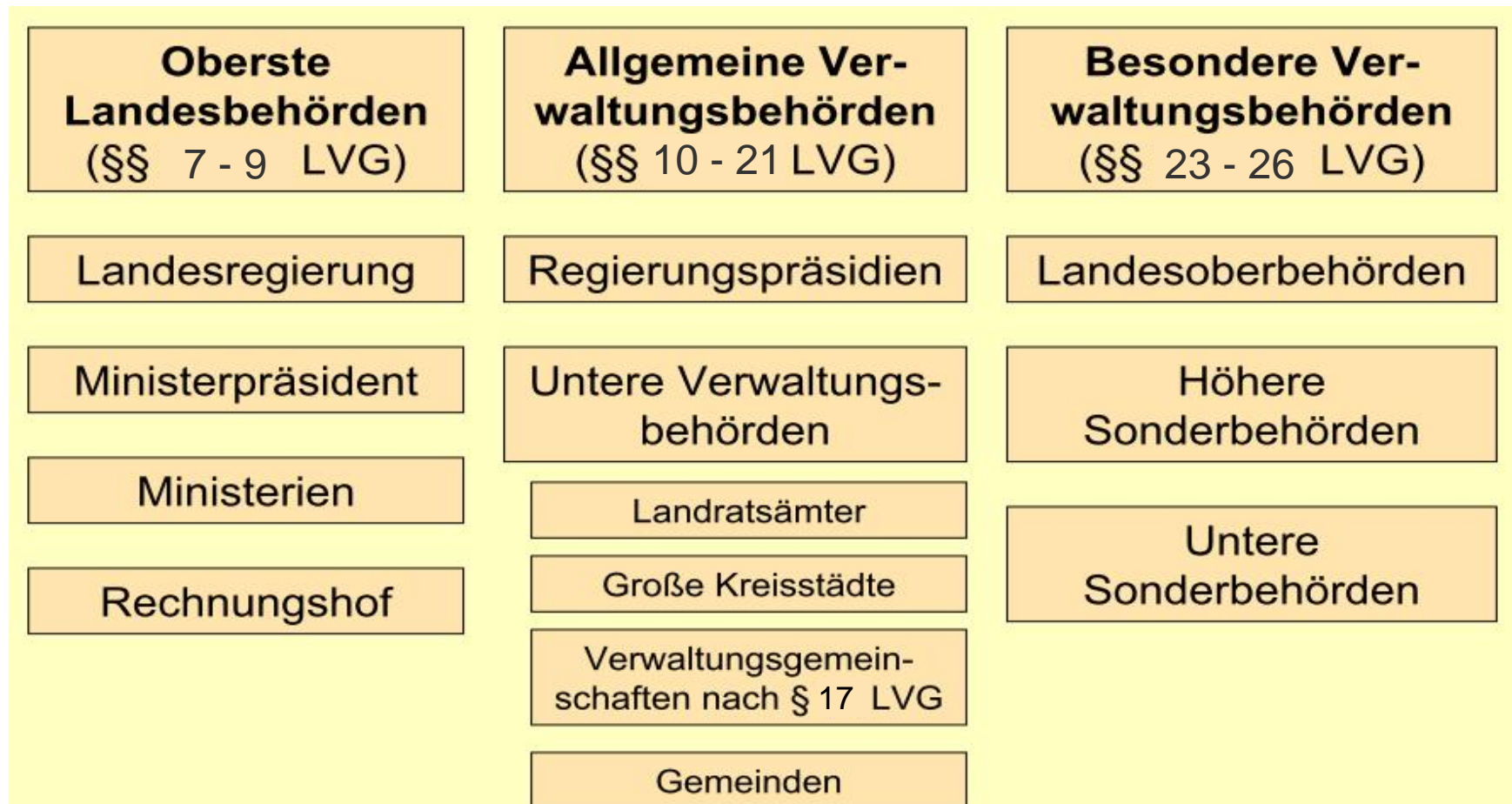
## Aufbau der Baurechtsbehörden in Baden-Württemberg

**Ministerium f. Verkehr und Infrastruktur  
Umweltministerium**  
oberste Baurechtsbehörden  
§ 46 Abs. 1 Nr. 1 LBO

**Regierungspräsidien**  
höhere Baurechtsbehörden  
§ 46 Abs. 1 Nr. 2 LBO

**untere Baurechtsbehörden**  
§ 46 Abs. 1 Nr. 3 LBO

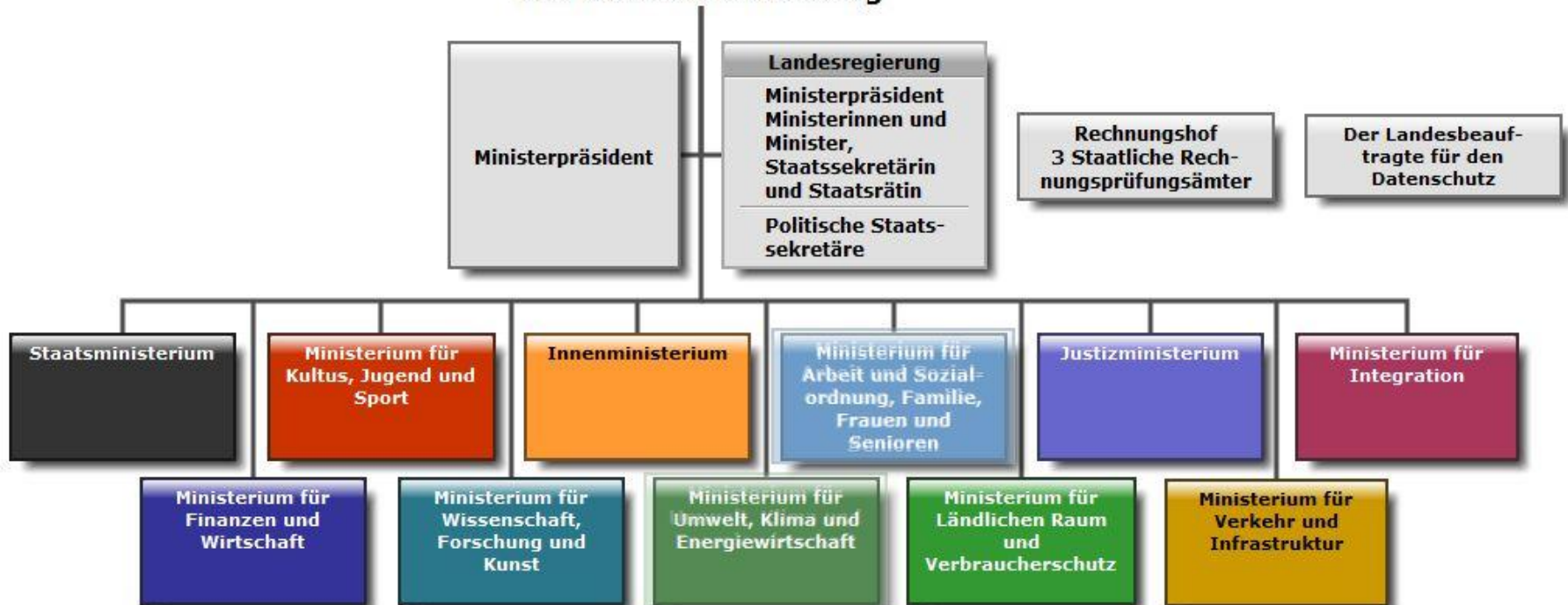
# Verwaltungsaufbau Baden-Württemberg



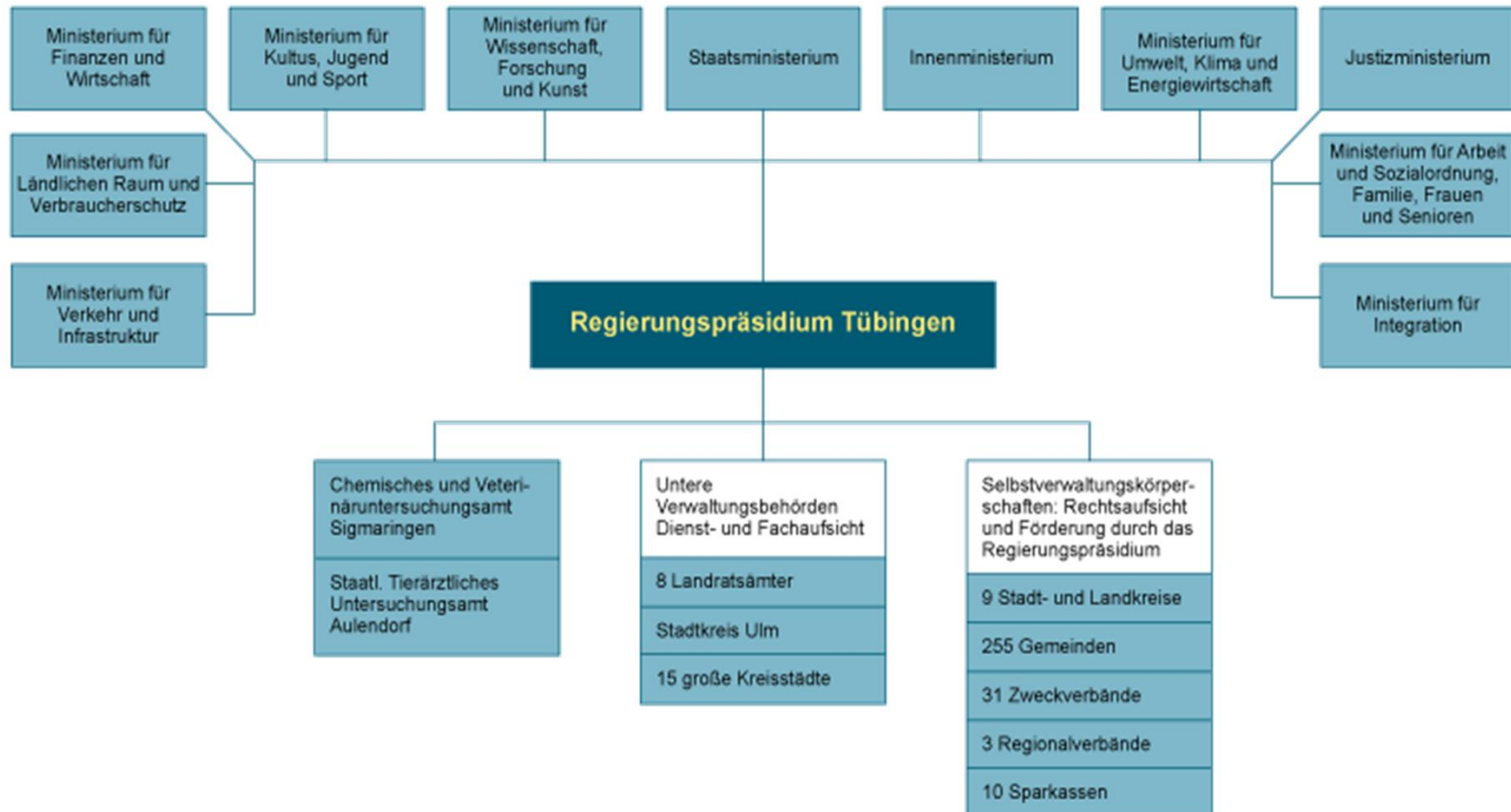
# Landesregierung Baden-Württemberg



## Aufbau der Landesverwaltung von Baden-Württemberg



# Staatl. Verwaltungsbehörden



# Zuständigkeitsordnung

---

## Die Zuständigkeitsordnung

- schafft für Bürger einen Ansprechpartner für die ihn betreffenden Verwaltungsaufgaben,
- soll sicherstellen, daß diejenige Stelle des öffentlichen Rechts (Behörde) eine Verwaltungsaufgabe wahrnimmt, die hierfür nach Ausrichtung / Ausstattung am besten geeignet ist,
- gewährleistet durch Schaffung von Verantwortungsbereichen, daß gesetzliche Regeln tatsächlich umgesetzt werden.
- Verteilung von Zuständigkeiten zwischen einzelnen Verwaltungseinheiten als Bedingung des tatsächlichen Normenvollzugs im Rechtsstaat

# Zuständigkeitsarten

## ■ Fachliche Zuständigkeit

- Zuweisung bestimmter Sachaufgaben
- ist jeweils in Fachgesetzen festgelegt
  - z.B. § 47 Abs. 1 S. 1 LBO: Die Baurechtsbehörden haben darauf zu achten, dass die baurechtlichen Vorschriften sowie die anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften über die Errichtung und den Abbruch von Anlagen und Einrichtungen im Sinne des § 1 eingehalten und die auf Grund dieser Vorschriften erlassenen Anordnungen befolgt werden.

## ■ Sachliche (instanzielle) Zuständigkeit

- Entscheidungsbefugnis der Behördenstufe im mehrstufigen Verwaltungsaufbau
  - z.B. § 48 Abs. 1 LBO: Sachlich zuständig ist die untere Baurechtsbehörde

## ■ Örtliche Zuständigkeit

- räumliche Grenzen des Tätigkeitsbereichs einer Behörde
- ist allgemein in § 3 LVwVfG, oft auch in Fachgesetzen geregelt, z.B. § 206 Abs. 1 BauGB

## ■ Funktionelle Zuständigkeit

- behördeninterne Geschäftsverteilung

# Geschäftsverteilung

## Organisationsaufbau eines Landratsamts (Beispiel)





# Verwaltungshandeln

## Verwaltung

- durch tatsächliches Handeln
  - „schlichtes Verwaltungshandeln“
    - Auskunftserteilung
- durch Abschluß privatrechtlicher Verträge
  - Privatrechtliche Willenserklärungen
    - Kauf eines Grundstücks
- durch Abschluß öffentlich-rechtlicher Verträge (§§ 54 ff LVwVfG)
  - Änderung bestehender öffentlich-rechtlicher Rechtsverhältnisse durch Vertrag zwischen Verwaltung und Bürger
    - Stellplatzablösevereinbarungen (BVerwGE 23, 213)
- durch Erlaß von Verwaltungsakten (§§ 35 ff LVwVfG)
  - Einseitiges Rechtsgeschäft der Verwaltung, durch welches zugunsten oder zu Lasten des Bürgers verbindlich bestimmte Rechte begründet, aufgehoben, geändert oder festgestellt werden

### □ § 35 LVwVfG

Verwaltungsakt ist jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalles auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist.

# Gesetzmäßigkeit der Verwaltung

## Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung

- Bindung der Verwaltung an Recht und Gesetz
  - Art. 20 Abs. 3 GG:
    - Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.
- Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit umfasst:
  - Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes
    - Bindung der Verwaltung an bestehende Gesetze
    - Gesetzesvorrang betrifft das Verhältnis abstrakt-generelle Norm / Einzelfallentscheidung (Verhältnis höher-/niederrangige Norm ist ein Problem der Normenhierarchie)
  - Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes
    - „Kein Handeln ohne Gesetz“

# Gesetzmäßigkeit der Verwaltung

- **Sinn und Gegenstand des Gesetzesvorrangs**
  - Bindung der Verwaltung an bestehende Gesetze
    - Handeln entsprechend den Gesetzen
    - „Kein Handeln **gegen** das Gesetz“
    - Uneingeschränkte Geltung für jedwede Verwaltungstätigkeit
  - *Demokratische Komponente*
    - Steuerung der Verwaltung durch das Parlament aufgrund der Gesetze
  - *Rechtsstaatliche Komponente*
    - Vorhersehbarkeit der Verwaltungsentscheidungen: Rechtssicherheit
- **Sinn und Gegenstand des Gesetzesvorbehalts**
  - „Kein Handeln **ohne** Gesetz“
    - Handeln der Verwaltung nur auf gesetzlicher Grundlage (Ermächtigung)

Gesetzesvorrang	↔	Gesetzesvorbehalt
Verbietet (negativ) Verstoß gegen bestehende Gesetze		Verlangt (positiv) gesetzliche Grundlage für Verwaltungshandeln
Verwaltungshandeln bei Fehlen eines Gesetzes <b>zulässig</b>		Verwaltungshandeln bei Fehlen eines Gesetzes <b>unzulässig</b>

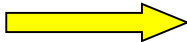
# Grundsatz des Gesetzesvorbehalts

---

- Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage für alles in Rechte des Bürgers eingreifendes Verwaltungshandeln
  - Grundrechtseingriffe bedürfen einer gesetzlichen Grundlage (Eingriffe in Leben, Freiheit und Eigentum)
- Ermächtigungsgrundlagen  
(Gesetze im Sinne des Gesetzesvorbehalts):
  - formelle Gesetze
  - auf Grundlage formeller Gesetze erlassene Rechtsverordnungen
  - Satzungen

# Rechtsanwendung

Regelmäßige Zusammensetzung von Rechtssätzen:

- Die in einer Rechtsnorm enthaltenen Merkmale nennt man „Tatbestandsmerkmale“.
- An den Tatbestand einer Norm knüpft der Gesetzgeber in der Regel eine bestimmte Rechtsfolge.
- Tatbestandsmerkmale  Rechtsfolgenanordnung

Tatbestand	Rechtsfolge
§ 433 Abs. 1 S. 1 BGB: Durch den Kaufvertrag wird der Verkäufer einer Sache ...	... verpflichtet, dem Käufer die Sache zu übergeben und das Eigentum an der Sache zu verschaffen.
§ 823 Abs. 1 BGB: Wer vorsätzlich oder fahrlässig das Leben, Den Körper, die Gesundheit, die Freiheit, das Eigentum oder ein sonstiges Recht eines anderen widerrechtlich verletzt, ...	... ist dem anderen zum Ersatz des daraus entstehenden Schadens verpflichtet.
§ 303 StGB: Wer rechtswidrig eine fremde Sache beschädigt oder zerstört, ...	... wird mit Freiheitsstrafe bis zu 2 Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

# Subsumtion

- Prüfung, welche Rechtsnormen im Hinblick auf ihre Tatbestandsmerkmale den geschilderten Tatsachen eines Lebenssachverhalts entsprechen, um danach die in Frage kommenden Rechtsfolgen ableiten zu können.
  - Anwendung einer Rechtsnorm auf einen konkreten Sachverhalt (= Einzelfall)
- **1. Schritt:**  
Prüfung, ob der Lebenssachverhalt den gesetzlichen Tatbestand erfüllt und eine Rechtsfolge zutreffend ist  
= Suche der Rechtsgrundlage.
- **2. Schritt:**  
Der konkrete Lebenssachverhalt wird den Tatbestandsmerkmalen zugeordnet.
- **3. Schritt:**  
Anhand der Rechtsgrundlage wird die Rechtsfolge festgestellt.
- Diese Vorgehensweise (Denkvorgang in 3 Stufen - Syllogismus) ist Ausgangspunkt für jede juristische Arbeitsweise.

# Subsumtion

## Subsumtion

Einordnung eines konkreten Lebenssachverhalts unter die abstrakt formulierten Elemente einer Rechtsnorm durch ein syllogistisches Schlussverfahren

- **Obersatz**
  - Rechtsnorm
- **Untersatz**
  - Lebenssachverhalt
- **Schlusssatz**
  - Ergebnis des Abgleichs zwischen ober- und Untersatz
  - Nur 2 Alternativen:
    - Rechtsnorm anwendbar oder
    - Rechtsnorm nicht anwendbar

# Subsumtion

## Subsumtion

A beschädigt durch Unachtsamkeit das Auto des B

- **1. Schritt** (Rechtsnorm)
  - § 303 StGB: Wer rechtswidrig eine fremde Sache beschädigt oder zerstört, wird ... bestraft.
- **2. Schritt** (Zuordnung des Lebenssachverhalts)
  - ✓ Wer = A
  - ✓ beschädigt = Handlung
  - ✓ Auto des B = fremde bewegliche Sache
  - ✓ rechtswidrig = kein Rechtfertigungsgrund
  - ✓ unachtsam = Fahrlässig
- **3. Schritt** (Zuordnung der Rechtsfolge)
  - ✓ wird ... bestraft



# Generalklauseln

Typisches Erscheinungsbild von „Auffangvorschriften“

- baurechtliche Generalklausel § 47 Abs. 1 LBO
  - Satz 1 (**Aufgabenzuweisung**): Die Baurechtsbehörden haben darauf zu achten, dass die baurechtlichen Vorschriften sowie die anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften über die Errichtung und den Abbruch von Anlagen und Einrichtungen im Sinne des § 1 eingehalten und die auf Grund dieser Vorschriften erlassenen Anordnungen befolgt werden.
  - Satz 2 (**Befugnisnorm**): Sie haben zur Wahrnehmung dieser Aufgaben diejenigen Maßnahmen zu treffen, die nach pflichtgemäßem Ermessen erforderlich sind.
- polizeirechtliche Generalklausel § 3 PolG
  - Die Polizei hat innerhalb der durch das Recht gesetzten Schranken zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben diejenigen Maßnahmen zu treffen, die ihr nach pflichtmäßigem Ermessen erforderlich erscheinen.
- **Lex specialis**: spezielleres Gesetz geht allgemeinerem Gesetz vor
  - § 65 S. 1 LBO ./ § 47 Abs. 1 S. 2 LBO
  - generalklauseln sind also stets nur subsidiär anzuwenden

# Unbestimmte Rechtsbegriffe

- Begriffe auf **Tatbestandsebene**, deren Inhalt und genaue Definition nicht selbstverständlich feststehen, sondern verschiedenen Interpretationen zugänglich sind und der Auslegung bedürfen.
  - Beispiel: § 11 LBO - Gestaltung
    - (1) Bauliche Anlagen sind mit ihrer Umgebung so in Einklang zu bringen, daß sie das Straßen-, Orts- oder Landschaftsbild nicht **verunstalten** oder deren beabsichtigte **Gestaltung** nicht **beeinträchtigen**. Auf Kultur- und Naturdenkmale und auf **erhaltenswerte Eigenarten** der Umgebung ist Rücksicht zu nehmen.
    - (2) Bauliche Anlagen sind so zu **gestalten**, daß sie nach Form, Maßstab, Werkstoff, Farbe und Verhältnis der Baumassen und Bauteile zueinander und nicht **verunstaltet** wirken.

# Gesetzesauslegung

---

## Juristische Methode der Gesetzesauslegung

- Umsetzung des Willens des Gesetzes
- Vorhersehbarkeit juristischer Entscheidungen (Rechtssicherheit)

## Gesetzesauslegung

- Wortlaut (grammatikalische Auslegung)
  - Systematik (systematische Auslegung = widerspruchsfrei zum Regelungskontext)
  - Sinn und Zweck (teleologische Auslegung)
  - Verfassungs- und Europarechtskonforme Auslegung
  - Entstehungsgeschichte (historische Auslegung = Wille des Gesetzgebers)
- 
- Auslegungsmethoden werden idR kombiniert angewendet
  - historische Auslegung ist nachrangig gegenüber anderen Interpretationsmethoden

# Rechtsanwendung

- Auffinden der relevanten sachlich und zeitlich anwendbaren Normen
  - Bundes- oder Landesrecht?
    - BauGB / LBO
  - sachlicher Anwendungsbereich
    - z.T. Regelungen in Eingangsbestimmungen
      - Beispiele:
        - § 1 Abs. 1 BVwVfG / § 1 Abs. 1 LVwVfG
        - § 1 Landesbauordnung (LBO)
        - § 1 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)
  - zeitlicher Anwendungsbereich
    - Regelungen meist am Ende in sog. „Übergangs- und Schlußbestimmungen“
      - z.B. § 77 LBO, §§ 233 ff BauGB

# Rechtsanwendung

## Sachlicher Anwendungsbereich im Bund-Länder-Verhältnis


- Parallele Bundes- und Landesgesetze, insbes. im Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsorganisationsrecht
  - Bund (BVwVfG)
    - Verwaltungsverfahren und Verwaltungsorganisation der **Bundesbehörden** (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 BVwVfG)
    - Landesverwaltung durch Landesbehörden bei **Vollzug von Bundesgesetzen** (§1 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 BVwVfG)
  - Länder (VwVfG der Länder)
    - Verwaltungsverfahren und Verwaltungsorganisation der **behörden des Landes**, der gemeinden und gemeindeverbände ... (§1 Abs. 1 LVwVfG)
- Weitere Beispiele:
  - Datenschutzgesetze, Informationsfreiheitsgesetze
  - Recht der Fernstraßen des Bundes (FStrG) – Landesstraßengesetz
  - BauGB – LBO ?

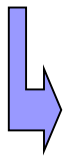
# Rechtsanwendung

## Beispiel :

Bedarf das Telekommunikationsunternehmen T für die Verlegung neuer Telefonkabel in Stuttgart einer Baugenehmigung?

### ■ Auffinden der Norm

- Baugenehmigung  BauGB / LBO ?
- Regelung der Genehmigungspflicht in § 49 Abs. 1 LBO
  - „Die Errichtung und der Abbruch **baulicher Anlagen** [...] bedürfen der Baugenehmigung, soweit in §§ 50 und 51 nichts anderes bestimmt ist.“
- **Aber:** § 1 LBO – Anwendungsbereich
  - (1) Dieses Gesetz gilt für bauliche Anlagen und Bauprodukte. ...
  - (2) Dieses Gesetz gilt
    1. bei öffentlichen Verkehrsanlagen nur für Gebäude,
    2. bei den der Aufsicht der Wasserbehörden ...
    3. bei den der Aufsicht der Bergaufsicht unterliegenden Anlagen ...,
    4. **bei Leitungen aller Art nur für solche auf Baugrundstücken.**



T benötigt eine Baugenehmigung nur für Leitungen auf den Baugrundstücken, nicht bei Verlegung in öffentl. Straßen

# Ermessens / gebundene Entscheidung

- An den Tatbestand einer Norm knüpft der Gesetzgeber in der Regel bestimmte Rechtsfolgen.

Tatbestand	
Rechtsfolge	
Ermessens	gebundene Verwaltung
<ul style="list-style-type: none"><li>■ Verwaltung <b>darf</b> bestimmte Maß nahmen treffen, muß es aber nicht (kann, darf, ist befugt ...)</li><li>■ ggf. Auswahl zwischen verschiedenen Maß nahmen, wenn gesetzlich zugelassen</li><li>■ Auswahlentscheidung = gerichtlich nicht zu überprüfende Frage der <b>Zweckmäßigkeit</b>, soweit gesetzliche Grenzen des Ermessens eingehalten sind</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Verwaltung <b>muß</b> die gesetzlich angeordnete Maß nahme treffen (ist zu erteilen, hat, soll, muss, darf nicht ...)</li></ul>

# gebundene Entscheidung

- Gesetz knüpft an Tatbestand eine Rechtsfolge, so daß bei Vorliegen der Voraussetzungen eine bestimmte Entscheidung *zwingend* zu treffen ist .
- Beispiel § 58 Abs. 1 Satz 1 LBO:
  - Die Baugenehmigung ist zu erteilen, wenn dem Vorhaben keine von der Baurechtsbehörde zu prüfenden öffentlich-rechtlichen Vorschriften entgegenstehen.

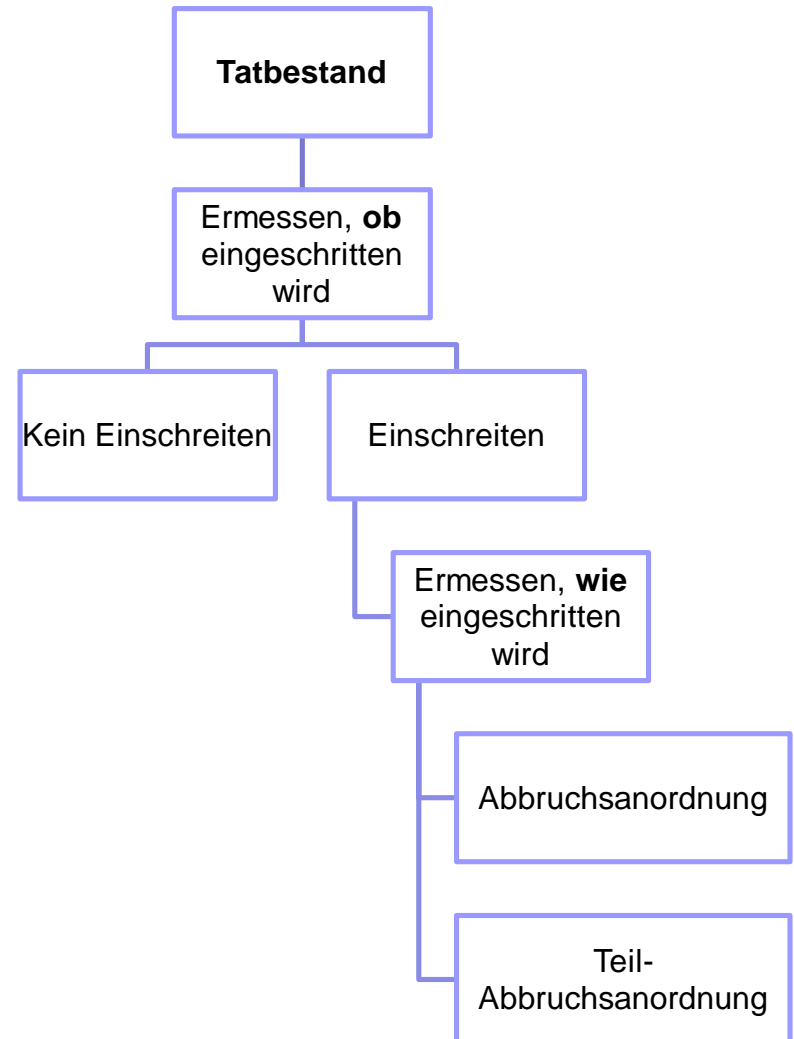
Tatbestand	Rechtsfolge
Bauvorhaben entspricht den ö.-r. Vorschriften	Baugenehmigung <u>ist</u> zu erteilen



# Erkennen

## § 65 LBO - Abbruchsordnung und Nutzungsuntersagung

- Der teilweise oder vollständige Abbruch einer Anlage, die im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften errichtet wurde, **kann** angeordnet werden, wenn nicht auf andere Weise rechtmäßige Zustände hergestellt werden können.
- Werden Anlagen im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften genutzt, so **kann** diese Nutzung untersagt werden.



# Ermessensentscheidung

- Entscheidungsspielraum / Auswahlmöglichkeit der Verwaltung auf der Rechtsfolgenseite der Norm
  - Gegensatz: **Gebundene Verwaltung**
- Ermessensausübung gem. § 40 VwVfG
  - Berücksichtigung des Zwecks der Ermächtigung
  - Beachtung der gesetzlichen Grenzen
  - Gerichtliche Überprüfung:  
nur Ermessensfehler (vgl. § 114 S. 1 VwGO).

## Unterscheidung zwischen norminternen und normexternen Bindungen

1. Alt.	Ausübung des Ermessens entsprechend dem Zweck der Ermächtigung
	Bezieht sich auf die Ermächtigung zur Ermessensentscheidung
2. Alt.	Ausübung des Ermessens innerhalb der gesetzlichen Grenzen
	Bezieht sich auf Grenzen des Ermessens, die sich aus anderen Gesetzen ergeben (Grundrechte, Europäisches Unionsrecht)

# Ermessensfehler

## Ausübung des Ermessens entsprechend dem Zweck der Ermächtigung (§ 40 Alt. 1 LVwVfG)

### ■ Ermessensmißbrauch

- Sachfremde (mißbräuchliche) Erwägungen, zu deren Erreichung Ermessen nicht eingeräumt wurde
  - Abbruchverfügung gemäß § 65 Satz 1 LBO gegen illegal errichtetes Wochenendhaus, weil der Eigentümer ein Auswärtiger ist

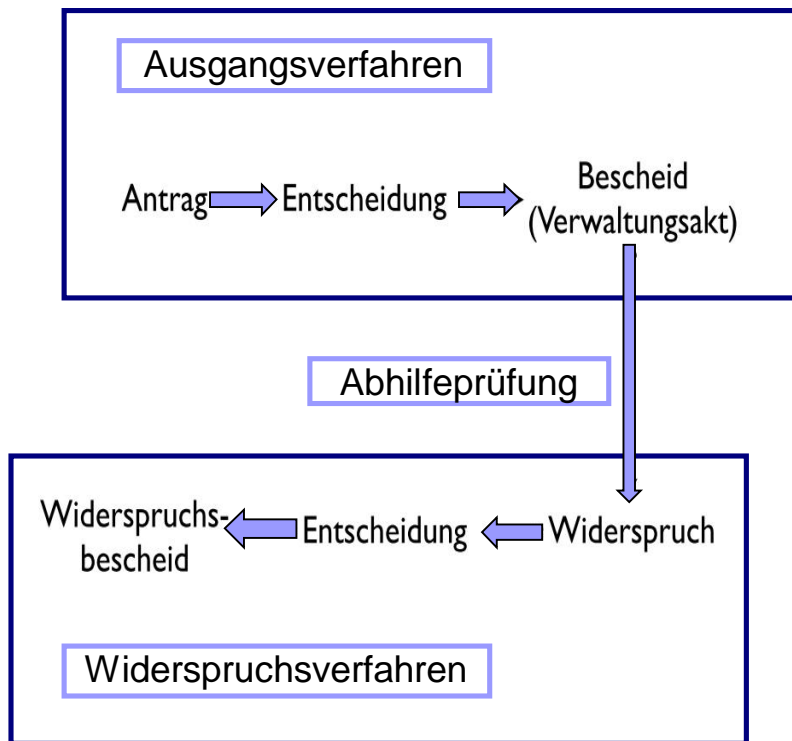
### ■ Ermessensunterschreitung

- Behörde verkennt, daß Ermessen eingeräumt ist, und übt das ihr eingeräumte Ermessen nicht aus
  - Abbruchverfügung gemäß § 65 Satz 1 LBO gegen illegal errichtetes Wochenendhaus, da Sachbearbeiter meint, er sei aufgrund seiner Bindung an Gesetz und Recht verpflichtet, ausnahmslos alle illegal errichteten Wochenendhäuser abreißen zu lassen.
    - Kritikalose Übernahme von Standardargumenten führt häufig zu Ermessensunterschreitung

### ■ Ermessensüberschreitung

- In Verkennung der Grenzen des ein Ermessen einräumenden Tatbestandes und der Ermessensgrenzen wählt die Behörde eine Rechtsfolge, die durch Gesetz abstrakt nicht (mehr) zugelassen ist
  - Abbruchverfügung gemäß § 65 Satz 1 LBO gegen illegal als Bordell genutztes Gebäude in einer Wohngegend, um das „Übel mit der Wurzel auszureißen“

# Verwaltungsverfahren



- Ablauf des Verwaltungsverfahrens
  - Antrag (Regel fall I) oder
  - Eingriff von Amts wegen
    - Prüfung der Voraussetzungen
    - Anhörung des Betroffenen
  - Entscheidung: Verwaltungsakt
  - ggf. Widerspruch
  - Abhilfeprüfung
    - Abhilfe oder
    - Vorlage an nächsthöhere Behörde
  - Widerspruchsbescheid

# Widerspruchsverfahren

## Ablauf des Widerspruchsverfahrens

- Verwaltungsakt (= Bescheid der Ausgangsbehörde)
- Widerspruch
  - frist: 1 Monat nach Bekanntgabe (§ 70 Abs. 1 VwGO)
- Prüfung des Widerspruchs
  - Abhilfeprüfung durch Ausgangsbehörde (§ 72 VwGO)
    - Abhilfe oder
    - Vorlage an nächsthöhere Behörde
  - Prüfung und Entscheidung durch Widerspruchsbehörde
    - Widerspruchsbescheid (§ 73 VwGO)
- Widerspruchsverfahren ist Teil des Verwaltungsverfahrens, vgl. § 79 Abs. 1 Nr. 1 VwGO:
  - „Gegenstand der Anfechtungsklage ist der ursprüngliche VA in der Gestalt, die er durch den Widerspruchsbescheid gefunden hat ...“
- Widerspruchsbehörde ist i.d.R. die nächsthöhere Behörde (§ 73 Abs. 1 VwGO), also die Fach- oder Rechtsaufsichtsbehörde

# Rechtssicherheit und Bestandskraft

## ■ Bestandskraft

### □ Anfechtungsfrist: §§ 58, 70, 74 VwGO

- Grundsatz: Anfechtungsfrist 1 Monat bei entsprechender Rechtsbehelfsbelehrung
- Anfechtung grundsätzlich nur bei Verwaltungsakten (vgl. § 68 VwGO: Anfechtung / Verpflichtung)

### □ Aber:

- Möglichkeit des Wiederaufgreifens nach § 51 LVwVfG
- Möglichkeit der Aufhebung nach §§ 48, 49 LVwVfG

## ■ Grenze: Nichtigkeit nach § 44 LVwVfG

- Rechtswidrigkeit ist dem VA „auf die Stirn geschrieben“

# Rechtssicherheit und Vertrauensschutz

## Vertrauen auf den Bestand getroffener Entscheidungen

### ■ Absoluter Vertrauensschutz

- Nur in Ausnahmefällen, zumeist im Fachrecht
  - Bsp.: Beseitigung beamtenrechtlicher Ernennung
  - Allgemeine Regel: § 48 Abs. 4 LVwVfG

### ■ Relativer Vertrauensschutz

- Grundsätze des § 48 Abs. 2 und 3 LVwVfG
- Voraussetzungen:
  - Vertrauen auf den Bestand des begünstigenden Verwaltungsaktes
  - „Schutzwürdigkeit“ des Vertrauens
- Kein Vertrauensausschlussgrund
  - Arglistige Täuschung, Drohung oder Bestechung
  - Unrichtige oder unvollständige Angaben
  - Kenntnis von Rechtswidrigkeit der Begünstigung
  - Grob fahrlässige Unkenntnis von Rechtswidrigkeit der Maßnahme

# Rechtssicherheit und Vertrauensschutz

## Vertrauen auf Zusagen/Zusicherungen

- Grundsatz § 38 LVwVfG
  - Gewährung eines Anspruchs auf zukünftiges Verwaltungshandeln ungeachtet seiner Rechtmäßigkeit
  - Wirksamkeitsvoraussetzung:
    - Schriftlichkeit
    - Zuständigkeit der Behörde
    - Unmißverständliche Äußerung des Rechtsbindungswillens
    - keine Änderung der Sach- und Rechtslage, insbes. kein Schutz vor Gesetzesänderungen (§ 38 Abs. 3 LVwVfG)



# Rechtssicherheit und Vertrauensschutz

## Vertrauen aufgrund Duldens?

- Begründet die dauernde Hinnahme rechtswidriger Zustände einen Anspruch darauf, auch in Zukunft nicht in Anspruch genommen zu werden?
  - Im Baurecht liegt es im pflichtgemäßen Ermessen der Behörden einen Schwarzbau ggf. zu dulden (= Ermessen, **ob** eingeschritten wird). Hieraus kann sich ein Vertrauensschutz ergeben und zur Selbstbindung der Verwaltung führen.
- Duldung kann
  - ausdrücklich als Verwaltungsakt – Duldungsverfügung – erfolgen (= aktive Duldung) oder
  - stillschweigend (passive Duldung) erfolgen
    - erkennbares Dulden
    - ausgeübtes Vertrauen
- Nichtwissen der Behörde bewirkt keinen Vertrauensschutz.
  - Beachte VGH Mannheim, Urt. v. 1. 4. 2008 – 10 S 1388/06 -: Polizeiliche bzw. ordnungsrechtliche Eingriffsbefugnisse zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung bzw. zur Beseitigung von Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung unterliegen keiner Verwirkung.

# Rechtssicherheit und Vertrauensschutz

## Vertrauen auf Gleichbehandlung?

### ■ Grundsatz:

Keine Gleichheit im Unrecht!

□ Aber: Gleichbehandlung bei Ausübung des Ermessens

#### ■ Beispiel: Illegal es Wochenendhaus

- BVerwG, NVwZ-RR 1992, 360: keine willkürliche Benachteiligung einzelner
- BVerfG, Urt. v. 2.9.2004 – 1 BvR 1860/02 -: Beseitigung der „Verschlechterung“, soweit sie über den Zustand der anderen „Schwarzbauten“ hinausreicht

# Rechtmäßiges Handeln

## §36 BeamStG:

### ■ Verantwortung für die Rechtmäßigkeit

- (1) Beamtinnen und Beamte tragen für die Rechtmäßigkeit ihrer dienstlichen Handlungen die volle persönliche Verantwortung.
- (2) Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit dienstlicher Anordnungen haben Beamtinnen und Beamte unverzüglich auf dem Dienstweg geltend zu machen. Wird die Anordnung aufrechterhalten, haben sie sich, wenn die Bedenken fortbestehen, an die nächst höhere Vorgesetzte oder den nächst höheren Vorgesetzten zu wenden. Wird die Anordnung bestätigt, müssen die Beamtinnen und Beamten sie ausführen und sind von der eigenen Verantwortung befreit. Dies gilt nicht, wenn das aufgetragene Verhalten die Würde des Menschen verletzt oder strafbar oder ordnungswidrig ist und die Strafbarkeit oder Ordnungswidrigkeit für die Beamtinnen oder Beamten erkennbar ist. Die Bestätigung hat auf Verlangen schriftlich zu erfolgen.
- (3) Wird von den Beamtinnen oder Beamten die sofortige Ausführung der Anordnung verlangt, weil Gefahr im Verzug besteht und die Entscheidung der oder des höheren Vorgesetzten nicht rechtzeitig herbeigeführt werden kann, gilt Absatz 2 Satz 3 und 4 entsprechend.

# juristisches Handwerkszeug

- Gesetze
  - Gebundene Textausgaben, z.B. Beck Texte im dtv
  - Loseblatt Sammlungen
- Entscheidungssammlungen
  - BVerfGE, BVerwGE, BGHZ, ESVGH ...
- Fachliteratur
  - Lehrbücher, z.B. Dürr, Baurecht Baden-Württemberg, 12. Aufl.
  - Kommentare, z.B. Sauter, LBO, 3. Aufl. (Loseblatt)
  - Fachzeitschriften, z.B. NVwZ, DVBI, VBIBW
- Sonstiges
  - Creifelds, Rechtswörterbuch, Verlag C.H. Beck, (Erläuterung von Rechtsbegriffen aus allen Rechtsgebieten zur schnellen Orientierung)
- Zitierweise
  - § 58 Abs. 1 S. 1 LBO, Abkürzung: Absatz = „Abs.“, Satz = „S.“  
*oder* § 58 I 1 LBO
  - § 35 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 Buchst. c) BauGB *oder* § 35 IV 1 Nr. 2 c) BauGB
  - BauGB (BGBl. I 2004, 2414); Dürr, aaO., RNr. 123; Dürr, DVBI jjjj, ssss; BVerfGE 7, 198 (202); VGH Bad.-Württ., VBIBW jjjj, ssss



Download:

<http://www.gerd-pfeffer.de/dl/einfuehrung.pdf>



# Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

## **Wichtiger Hinweis:**

Die Folien zu diesem Referat geben auf der Grundlage der aktuellen Rechtslage nur einen Überblick über das Thema. Die Zusammenstellung von Rechtsprechung und Literatur wurde nach bestem juristischen Fachwissen erarbeitet und erhebt inhaltlich keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Die Ausarbeitung gibt insoweit die Rechtsauffassung des Autors wieder.

Eine Haftung – auch wegen evtl. Fehler – wird nicht übernommen.

(c) Gerd Pfeffer 2015

Ulrichweg 16

72119 Ammerbuch