

**Vahlers Lernbücher**

Steffen Detterbeck

# **Öffentliches Recht im Nebenfach**

Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht,  
Europarecht mit Übungsfällen

**Vahlen**

5. Auflage

## **Zum Inhalt:**

Dieses Buch wendet sich an alle, die sich auf Prüfungen im öffentlichen Recht als Nebenfach vorbereiten. Es behandelt die Grundstrukturen des öffentlichen Rechts:

- Verfassungsrecht
- Verfassungsprozessrecht
- Allgemeines Verwaltungsrecht
- Staatshaftungsrecht
- Verwaltungsprozessrecht
- Europarecht

Verfolgt wird kein wissenschaftliches, sondern ein ausschließlich didaktisches Anliegen. In klarer und leicht verständlicher Sprache werden die besonders prüfungsrelevanten Probleme und Fallkonstellationen behandelt. Zahlreiche Hervorhebungen, Fallbeispiele sowie Übersichten und Prüfschemata bieten eine ideale Lernhilfe. Bei den Übungsfällen mit Musterlösungen handelt es sich um Originalklausuren.

## **Zum Autor:**

**Prof. Dr. Steffen Detterbeck** lehrt Staats- und Verwaltungsrecht an der Philipps-Universität Marburg und ist Richter am Hessischen Staatsgerichtshof.

# Öffentliches Recht im Nebenfach

Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht,  
Europarecht mit Übungsfällen

von

Prof. Dr. Steffen Detterbeck

5., aktualisierte Auflage

Verlag Franz Vahlen München

## Vorwort

Dieses Buch wendet sich an alle Studenten, die das öffentliche Recht als Nebenfach belegt haben und entsprechende Prüfungen absolvieren müssen. Sämtliche prüfungsrelevante Teilgebiete des öffentlichen Rechts – Staatsrecht, Verfassungsprozessrecht, allgemeines Verwaltungsrecht, Verwaltungsprozessrecht und Europarecht – werden in diesem Buch behandelt. Allerdings darf von einem Buch dieses Zuschnitts nicht Vollständigkeit erwartet werden. Der Schwerpunkt liegt auf denjenigen Fragestellungen und Fallkonstellationen, die erfahrungsgemäß besonders prüfungsrelevant sind. Andere Gegenstände werden nur überblicksmäßig behandelt oder vollständig ausgeblendet. Über die Schwerpunktsetzung lässt sich naturgemäß streiten. Sie beruht primär auf meinen Erfahrungen, ist aber auch Ausdruck meiner persönlichen Vorstellungen und Vorlieben. Auch deshalb kann dieses Buch keine Vorlesungen oder Übungen ersetzen. Vielmehr empfiehlt es sich als begleitende Lektüre. Denn in den einschlägigen Lehrveranstaltungen wird zumeist gezielt auf die Prüfungen vorbereitet. Deshalb sollte jeder Student, der dieses Buch nach Maßgabe der stofflichen Vorgaben des Dozenten durcharbeitet, in der Lage sein, die anstehenden Prüfungen erfolgreich zu meistern.

Die Übungsfälle und Lösungen dienen zum einen der Wiederholung und Vertiefung des Lehrstoffes. Zum anderen dokumentieren sie exemplarisch, welche Fallkonstellationen und Probleme in Klausuren auftreten können und wie sie aufbaumäßig und argumentativ bewältigt werden können.

Es wird eine gemäßigte neue Rechtschreibung verwendet. Orthographische Grausamkeiten wie z.B. drei aufeinanderfolgende gleichlautende Konsonanten werden vermieden.

Hinweise, Anregungen und vor allem Verbesserungsvorschläge aus dem Leserkreis sind mir sehr willkommen. Sie erreichen mich unter folgender Adresse: Prof. Dr. Steffen Detterbeck, Institut für Öffentliches Recht, Philipps-Universität Marburg, Universitätsstraße 6, 35032 Marburg oder [detterbeck@staff.uni-marburg.de](mailto:detterbeck@staff.uni-marburg.de).

Marburg, im März 2017

*Steffen Detterbeck*

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	V
Verzeichnis der Übersichten und Prüfschemata .....	XXIII
Hinweise auf Gesetzessammlungen und Literatur .....	XXV
Abkürzungsverzeichnis .....	XXVII

### Teil 1: Verfassungsrecht

<b>Einführung</b> .....	1
<b>Erstes Kapitel: Staatsorganisationsrecht</b> .....	2
<b>§ 1 Das Bundesstaatsprinzip</b> .....	2
<b>§ 2 Das Rechtsstaatsprinzip</b> .....	3
I. Allgemeine Bedeutung .....	3
II. Einzelausprägungen des Rechtsstaatsprinzips .....	3
1. Normenhierarchie .....	3
a) Verfassungen .....	4
b) Formelle Gesetze .....	4
c) Rechtsverordnungen .....	4
d) Satzungen .....	5
e) Ungeschriebenes Recht .....	5
f) Rangordnung der Rechtsquellen .....	5
- Übersicht 1: Normenpyramide .....	5
2. Gewaltenteilung .....	6
3. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung .....	7
a) Vorrang des Gesetzes .....	7
b) Vorbehalt des Gesetzes .....	7
aa) Begriff .....	7
bb) Abgrenzungen .....	8
aaa) Wesentlichkeitstheorie .....	8
bbb) Parlamentsvorbehalt .....	8
ccc) Bestimmtheitsgrundsatz .....	8
cc) Reichweite des Vorbehalts des Gesetzes und Regelungsdichte .....	9
4. Verhältnismäßigkeitsprinzip .....	9
5. Vertrauensschutz – Rückwirkungsverbote .....	9
6. Weitere rechtsstaatliche Erfordernisse .....	11
7. Die Sicherung und Durchsetzung des Rechtsstaatsprinzips .....	11
- Übersicht 2: Rechtsstaatsprinzip .....	12

<b>§ 3 Das Demokratieprinzip</b> .....	12
I. Grundsätze .....	12
II. Die politischen Parteien .....	13
1. Allgemeine Bedeutung .....	13
2. Begriff und rechtlicher Status der Parteien .....	13
3. Das Parteienprivileg .....	14
III. Wahlen .....	15
1. Wahlrechtsgrundsätze .....	15
2. Die einfachgesetzliche Regelung der Bundestagswahlen .....	16
<b>§ 4 Das republikanische und sozialstaatliche Prinzip und das Staatsziel Umwelt- und Tierschutz</b> .....	17
I. Das republikanische Prinzip .....	17
II. Das Sozialstaatsprinzip .....	17
III. Das Staatsziel Umwelt- und Tierschutz .....	18
<b>§ 5 Der Bundestag</b> .....	18
I. Rechtsstellung und Funktionen .....	19
II. Wahlperiode (Amtsdauer) .....	19
III. Organisation .....	20
1. Geschäftsordnung .....	20
2. Organe, Hilfsorgane und Untergliederungen des Bundestages .....	21
a) Bundestagspräsident .....	21
b) Fraktionen und Gruppen im Bundestag .....	21
c) Ausschüsse .....	22
3. Die Abgeordneten .....	22
a) Statusrechte .....	22
b) Indemnität und Immunität .....	24
aa) Indemnität .....	24
bb) Immunität .....	25
<b>§ 6 Der Bundesrat</b> .....	25
<b>§ 7 Die Bundesregierung</b> .....	26
I. Zusammensetzung und Bildung .....	26
1. Der Bundeskanzler .....	26
2. Die Bundesminister .....	27
II. Aufgabenverteilung .....	28
1. Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers (Kanzlerprinzip), Art. 65 S. 1 GG .....	28
2. Ressortprinzip, Art. 65 S. 2 GG .....	28
3. Kollegialprinzip, Art. 65 S. 3, 4 GG .....	28
<b>§ 8 Der Bundespräsident</b> .....	28

<b>§ 9 Gesetzgebung</b> .....	29
I. Gesetzgebungskompetenzen .....	29
1. Die Grundregel der Art. 30, 70 GG .....	29
2. Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes .....	30
3. Konkurrierende Gesetzgebung .....	31
4. Ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen des Bundes .....	35
a) Bundeskompetenz kraft Natur der Sache .....	35
b) Bundeskompetenz kraft Sachzusammenhangs .....	35
5. Kompetenzrechtliche Standardprobleme .....	36
- Übersicht 3: Gesetzgebungskompetenzen .....	38
II. Gesetzgebungsverfahren .....	40
1. Einleitungsverfahren .....	40
2. Hauptverfahren .....	40
a) Der Gesetzesbeschluss im Bundestag .....	40
b) Die Unterscheidung zwischen Einspruchs- und Zustimmungsgesetzen .....	40
c) Das Zustandekommen von Gesetzen .....	42
aa) Einspruchsgesetze .....	42
bb) Zustimmungsgesetze .....	42
3. Abschlussverfahren .....	43
- Übersicht 4: Gesetzgebungsverfahren, Art. 76 ff. GG (Prüfschema) .....	43
4. Sonderproblem: Die Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten .....	44
a) Formelles Prüfungsrecht .....	44
b) Formelle Prüfungspflicht .....	44
c) Materielles Prüfungsrecht .....	45
d) Materielle Prüfungspflicht .....	45
 <b>§ 10 Verwaltung</b> .....	 46
I. Begriff, Bedeutung und Abgrenzung .....	46
- Übersicht 5: Staatsgewalten .....	47
II. Die grundgesetzliche Verteilung der Verwaltungskompetenzen im Bund-Länder-Verhältnis .....	47
1. Grundsatz .....	47
2. Die Systematik der Art. 83 ff. GG .....	47
a) Die gesetzesakzessorische Verwaltung (Vollzug von Gesetzen) .....	47
aa) Landesgesetze .....	47
bb) Bundesgesetze .....	48
aaa) Landeseigener Vollzug .....	48
bbb) Auftragsverwaltung der Länder .....	48
ccc) Bundeseigener Vollzug .....	49
b) Die nicht gesetzesakzessorische (gesetzesfreie) Verwaltung .....	49

<b>§ 11 Rechtsprechung</b> .....	50
- Übersicht 6: Gerichtsbarkeiten .....	52
<b>Zweites Kapitel: Grundrechte</b> .....	53
<b>§ 12 Begriff und Bedeutung der Grundrechte</b> .....	53
I. Grundaussage .....	53
II. Der Standort der Grundrechte .....	53
III. Grundrechtsfunktionen .....	54
1. Multifunktionalität .....	54
2. Status-Lehre von Georg Jellinek .....	54
a) Status negativus .....	54
b) Status positivus .....	54
c) Status activus .....	55
3. Grundrechte als objektives Recht .....	55
4. Grundrechtliche Schutzpflichten des Staates .....	56
IV. Grundrechtsberechtigte .....	56
V. Grundrechtsverpflichtete .....	59
<b>§ 13 Aufbau einer Grundrechtsprüfung</b> .....	59
I. Eröffnung des Schutzbereichs .....	60
1. Sachlicher Schutzbereich .....	60
2. Personeller Schutzbereich .....	61
II. Eingriff in den Schutzbereich .....	62
- Übersicht 7: Grundrechtseingriff .....	64
III. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Grundrechtseingriffs .....	64
1. Existenz einer Grundrechtsschranke .....	64
2. Formelle Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes .....	65
3. Materielle Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes .....	66
a) Spezielle Anforderungen .....	66
b) Allgemeine Anforderungen – insbesondere	
Verhältnismäßigkeitsprinzip – .....	66
- Übersicht 8: Verhältnismäßigkeitsprinzip (Prüfschema) .....	70
c) Beachtung sonstigen Verfassungsrechts .....	70
- Übersicht 9: Grundrechtsmäßigkeit formeller Gesetze	
(Prüfschema) .....	71
<b>§ 14 Die einzelnen Grundrechte</b> .....	72
I. Menschenwürde, Art. 1 I GG .....	72
1. Schutzbereich .....	72
2. Eingriffe .....	72
3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung .....	73
II. Allgemeine Handlungsfreiheit, Art. 2 I GG .....	73
1. Schutzbereich .....	73
2. Eingriffe .....	74
3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung .....	74

4. Verhältnis zu anderen Grundrechten (Konkurrenzen) .....	74
III. Allgemeines Persönlichkeitsrecht, Art. 2 I i.V.m. Art. 1 I GG .....	75
1. Schutzbereich .....	75
2. Eingriffe und verfassungsrechtliche Rechtfertigung .....	76
IV. Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit,	
Art. 2 II 1 GG .....	76
1. Schutzbereich .....	76
a) Recht auf Leben .....	76
b) Recht auf körperliche Unversehrtheit .....	76
2. Eingriffe und verfassungsrechtliche Rechtfertigung .....	76
V. Freiheit der Person, Art. 2 II 2, 104 GG .....	76
1. Schutzbereich .....	76
2. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Eingriffen .....	77
VI. Gleichheitsrechte, Art. 3, 6 V, 33 I-III, 38 I 1 GG .....	77
1. Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 I GG .....	77
a) Allgemeine Bedeutung .....	77
b) Prüfungsaufbau .....	77
- Übersicht 10: Art. 3 I GG (Prüfschema) .....	79
c) Bedeutung für Exekutive und Judikative.....	81
d) Besonderheiten .....	81
2. Spezielle Gleichheitssätze, Art. 3 II, III, 6 V, 33 I-III,	
38 I 1 GG .....	81
a) Verhältnis zu Art. 3 I GG .....	81
b) Art. 3 II, III GG .....	82
c) Art. 33 I-III GG .....	83
aa) Gleiche staatsbürgerliche Rechte und Pflichten,	
Art. 33 I GG .....	83
bb) Gleicher Zugang zum öffentlichen Dienst, Art. 33 II GG .....	83
VII. Glaubens-, Gewissensfreiheit und Recht auf Kriegsdienst-	
verweigerung, Art. 4 GG .....	83
1. Systematik .....	83
2. Glaubensfreiheit, Art. 4 I, II GG .....	84
a) Schutzbereich .....	84
b) Eingriffe .....	84
c) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung .....	84
3. Gewissensfreiheit, Art. 4 I GG .....	85
4. Kriegsdienstverweigerungsrecht, Art. 4 III 1 GG .....	85
VIII. Die Grundrechte des Art. 5 GG .....	85
1. Meinungsfreiheit, Art. 5 I 1, 1. Alt. GG .....	85
a) Schutzbereich .....	85
b) Eingriffe .....	87
c) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung .....	87
aa) Grundrechtsschranken .....	87
aaa) Allgemeine Gesetze (erste Schranke des Art. 5 II GG) ....	87
bbb) Gesetzliche Bestimmungen zum Schutze der	
Jugend (zweite Schranke des Art. 5 II GG) .....	88

ccc) Recht der persönlichen Ehre (dritte Schranke des Art. 5 II GG) .....	89
ddd) Weitere Schranken .....	89
bb) Zensurverbot, Art. 5 I 3 GG .....	89
2. Informationsfreiheit, Art. 5 I 1, 2. Alt. GG .....	89
3. Pressefreiheit, Art. 5 I 2, 1. Var. GG .....	90
4. Rundfunkfreiheit, Art. 5 I 2, 2. Var. GG .....	90
5. Kunstfreiheit, Art. 5 III 1, 1. Alt. GG .....	90
6. Wissenschaftsfreiheit, Art. 5 III 1, 2. Alt. GG .....	91
IX. Schutz von Ehe und Familie, Art. 6 GG .....	92
1. Ehe und Familie, Art. 6 I GG .....	92
a) Ehe .....	92
b) Familie .....	92
2. Elternrecht, Art. 6 II, III GG .....	92
X. Schulwesen, Art. 7 GG .....	93
XI. Versammlungsfreiheit, Art. 8 GG .....	93
XII. Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit, Art. 9 GG .....	94
1. Vereinigungsfreiheit, Art. 9 I GG .....	94
2. Koalitionsfreiheit, Art. 9 III GG .....	95
XIII. Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis, Art. 10 GG .....	95
1. Briefgeheimnis .....	95
2. Postgeheimnis .....	96
3. Fernmeldegeheimnis .....	96
XIV. Freizügigkeit, Art. 11 GG .....	96
XV. Berufsfreiheit, Art. 12 I GG .....	97
1. Schutzbereich .....	97
a) Übersicht .....	97
b) Begriff des Berufs .....	98
2. Eingriffe .....	98
3. Qualifizierung des Eingriffs .....	100
4. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung .....	102
a) Gesetzliche Ermächtigungsgrundlage .....	102
b) Formelle Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes .....	102
c) Materielle Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes .....	103
- Übersicht 11: Art. 12 I GG (Prüfschema) .....	105
XVI. Unverletzlichkeit der Wohnung, Art. 13 GG .....	107
XVII. Eigentum, Art. 14 GG .....	108
1. Schutzbereich .....	108
a) Vermögenswerte Rechte jedenfalls des Privatrechts .....	108
b) Nutzung, Verfügung und Veräußerung .....	108
c) Nicht das Vermögen als solches .....	109
d) Keine bloßen Gewinn- und Erwerbchancen .....	109
e) Der eingerichtete und ausgeübte Gewerbebetrieb .....	110
f) Öffentlich-rechtliche vermögenswerte Rechte .....	112
2. Eingriffe .....	112
3. Qualifizierung des Eingriffs .....	113

a) Das Erfordernis der Abgrenzung von Inhalts- und Schrankenbestimmungen gegenüber Enteignungen .....	113
b) Formal-typologisierende Abgrenzung .....	113
c) Inhalts- und Schrankenbestimmung, Art. 14 I 2 GG .....	113
d) Enteignung, Art. 14 III GG .....	113
e) Konsequenzen und Fallanwendung .....	114
4. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung .....	117
a) Inhalts- und Schrankenbestimmung .....	117
aa) Formelle Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes .....	117
bb) Materielle Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes .....	117
b) Enteignung .....	118
aa) Gemeinwohlbindung, Art. 14 III 1 GG .....	118
bb) Entschädigungsregelung, Art. 14 III 2, 3 GG .....	118
cc) Verhältnismäßigkeit .....	119
- Übersicht 12: Art. 14 GG (Prüfschema) .....	119
5. Sozialisierung, Art. 15 GG .....	120
XVIII. Petitionsrecht, Art. 17 GG .....	121
XIX. Rechtsweggarantie, Art. 19 IV GG .....	121
XX. Widerstandsrecht, Art. 20 IV GG .....	122
<b>§ 15 Grundgesetzänderungen .....</b>	<b>122</b>
<b>Drittes Kapitel: Verfassungsgerichtsbarkeit .....</b>	<b>124</b>
<b>§ 16 Allgemeine Bedeutung .....</b>	<b>124</b>
<b>§ 17 Die Verfahrensarten im einzelnen .....</b>	<b>125</b>
I. Organstreitverfahren, Art. 93 I Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5, §§ 63 ff. BVerfGG .....	125
1. Parteifähigkeit (Antragsteller und Antragsgegner) .....	126
2. Angriffsgegenstand .....	127
3. Antragsbefugnis .....	127
4. Form und Frist .....	127
II. Abstrakte Normenkontrolle, Art. 93 I Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6, §§ 76 ff. BVerfGG .....	128
1. Antragsteller .....	128
2. Antragsgegenstand (Kontrollgegenstand) .....	128
3. Klarstellungsinteresse .....	129
4. Form und Frist .....	129
III. Abstrakte Normenkontrolle, Art. 93 I Nr. 2a GG, § 13 Nr. 6a, §§ 76 II ff. BVerfGG .....	129
IV. Bund-Länder-Streit, Art. 93 I Nr. 3 GG, § 13 Nr. 7, §§ 68 ff. BVerfGG .....	130
1. Parteifähigkeit (Antragsteller und Antragsgegner) .....	130
2. Antragsgegenstand (Angriffsgegenstand) .....	130
3. Antragsbefugnis .....	130

4. Form und Frist.....	131
V. Verfassungsbeschwerde, Art. 93 I Nr. 4a GG, § 13 Nr. 8a, §§ 90 ff. BVerfGG .....	131
1. Beschwerdefähigkeit (Parteifähigkeit) .....	131
2. Prozessfähigkeit .....	132
3. Beschwerdegegenstand .....	132
4. Beschwerdebefugnis .....	133
a) Möglichkeit der Grundrechtsverletzung .....	133
b) Betroffenheit .....	133
aa) Selbst .....	133
bb) Gegenwärtig .....	134
cc) Unmittelbar .....	134
5. Rechtswegerschöpfung .....	136
a) Grundsatz .....	136
b) Ausnahmen .....	137
6. Grundsatz der allgemeinen Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde .....	137
a) Allgemeine Bedeutung .....	137
b) Fallanwendung .....	138
c) Entsprechende Geltung von § 90 II 2 BVerfGG .....	139
7. Form .....	141
8. Frist .....	141
VI. Kommunale Verfassungsbeschwerde, Art. 93 I Nr. 4b GG, § 13 Nr. 8a, §§ 91 ff. BVerfGG .....	141
1. Beschwerdefähigkeit .....	142
2. Beschwerdegegenstand .....	142
3. Beschwerdebefugnis .....	142
a) Möglichkeit der Verletzung von Art. 28 II GG .....	142
b) Betroffenheit .....	142
4. Rechtswegerschöpfung .....	142
5. Subsidiarität .....	143
VII. Konkrete Normenkontrolle, Art. 100 I GG, § 13 Nr. 11, §§ 80 ff. BVerfGG .....	143
1. Anhängiges Gerichtsverfahren .....	144
2. Vorliegen eines formellen und nachkonstitutionellen Gesetzes .....	144
3. Überzeugung des Gerichts von der Grundgesetzwidrigkeit des Ge- setzes (bzw. von der Bundesrechtswidrigkeit eines Landesgesetzes) .....	144
4. Entscheidungserheblichkeit .....	144
VIII. Einstweilige Anordnung, § 32 BVerfGG .....	145
- Übersicht 13: Bundesverfassungsgerichtliche Verfahrensarten (Prüfschema) .....	146

**Teil 2: Verwaltungsrecht**

**Einführung** ..... 153

**Erstes Kapitel: Allgemeines Verwaltungsrecht** ..... 154

**§ 18 Begriff der Verwaltung, Rechtsquellen des Verwaltungsrechts und Verwaltungsorganisation** ..... 154

    I. Begriff der Verwaltung ..... 154

    II. Rechtsquellen des Verwaltungsrechts ..... 154

    III. Verwaltungsorganisation ..... 155

        1. Unmittelbare und mittelbare Staatsverwaltung ..... 155

        2. Träger der Verwaltung – Juristische Personen des öffentlichen Rechts ..... 155

**§ 19 Das subjektive öffentliche Recht** ..... 156

**§ 20 Das Verwaltungshandeln – Handlungsformen** ..... 157

    I. Der Verwaltungsakt ..... 157

        1. Begriffsbestimmung ..... 157

            a) Behörde ..... 158

            b) Hoheitliche Maßnahme ..... 158

            c) Auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts ..... 158

            d) Regelung ..... 158

            e) Einzelfall ..... 159

            f) Unmittelbare Rechtswirkung nach außen (Außenwirkung) ..... 159

        2. Bestandskraft von Verwaltungsakten ..... 160

        3. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen ..... 161

        4. Folgen des rechtswidrigen Verwaltungsakts ..... 161

            a) Nichtigkeit ..... 161

            b) Anfechtbarkeit ..... 162

        5. Aufhebung von Verwaltungsakten, §§ 48-50 VwVfG ..... 162

            a) Allgemeines ..... 162

                - Übersicht 14: Aufhebung von Verwaltungsakten ..... 163

            b) Rücknahme rechtswidriger belastender Verwaltungsakte ..... 163

            c) Rücknahme rechtswidriger begünstigender Verwaltungsakte ..... 164

                aa) Rücknahmeverbot nach § 48 II VwVfG ..... 164

                    - Übersicht 15: Rücknahmeverbot gem. § 48 II VwVfG (Prüfschema) ..... 164

                bb) Rücknahme rechtswidriger begünstigender Verwaltungsakte nach § 48 I 1, III VwVfG ..... 166

                    aaa) Rücknahme nach § 48 I 1 VwVfG ..... 166

                    bbb) Ausgleichsanspruch nach § 48 III VwVfG ..... 166

                cc) Rücknahmefrist des § 48 IV VwVfG ..... 167

d) Widerruf rechtmäßiger belastender Verwaltungsakte .....	167
e) Widerruf rechtmäßiger begünstigender Verwaltungsakte .....	167
f) Erstattungspflicht nach § 49a VwVfG .....	169
g) Rechtsschutz .....	169
6. Wiederaufgreifen des Verfahrens, § 51 VwVfG .....	170
a) Bedeutung von § 51 VwVfG .....	170
b) Rechtsschutzfragen .....	171
- Übersicht 16: Wiederaufgreifen des Verfahrens nach § 51 VwVfG (Prüfschema) .....	171
II. Öffentlich-rechtlicher Vertrag .....	173
1. Begriffsmerkmale .....	173
a) Vertrag .....	173
b) Auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts .....	173
c) Begründung, Änderung oder Aufhebung eines Rechtsverhältnisses .....	173
2. Vertragsarten .....	173
a) Subordinationsrechtliche und koordinationsrechtliche Verträge ...	173
b) Vergleichsverträge, § 55 VwVfG .....	174
c) Austauschverträge, § 56 VwVfG .....	174
3. Nichtigkeit öffentlich-rechtlicher Verträge .....	175
a) Unterscheidung zwischen Rechtswidrigkeit und Nichtigkeit .....	175
b) Nichtigkeitsgründe des § 59 II VwVfG .....	175
c) Nichtigkeitsgründe des § 59 I VwVfG .....	176
d) Folgen der Nichtigkeit .....	177
III. Realakte .....	177
1. Begriff und Abgrenzungen .....	177
2. Rechtmäßigkeit .....	177
IV. Verwaltungsvorschriften .....	178
<b>§ 21 Ermessen, Beurteilungsspielraum und unbestimmter Rechtsbegriff</b> .....	179
I. Gebundene und nichtgebundene Verwaltung .....	179
II. Ermessen .....	179
1. Gesetzliche Einordnung .....	179
- Übersicht 17: Gebundene Verwaltung – Ermessensverwaltung .....	180
2. Einräumung von Ermessen .....	180
3. Grenzen des Ermessen .....	180
a) Gesetzliche Vorgaben .....	180
b) Fallgruppen .....	181
aa) Ermessensnichtgebrauch (Ermessensunterschreitung) .....	181
bb) Ermessensüberschreitung .....	181
cc) Ermessensfehlgebrauch .....	181
dd) Verstoß gegen Grundrechte und allgemeine Rechtsgrundsätze .....	182
ee) Missachtung einer Ermessensreduzierung auf Null .....	182
4. Gerichtlicher Rechtsschutz .....	182
a) Anfechtungsklage .....	182

b) Verpflichtungsklage .....	182
III. Unbestimmter Rechtsbegriff .....	183
1. Bedeutung .....	183
2. Gesetzliche Einordnung .....	183
3. Unbestimmte Rechtsbegriffe ohne Beurteilungsspielraum .....	184
4. Unbestimmte Rechtsbegriffe mit Beurteilungsspielraum (Fallgruppen) .....	184
a) Prüfungs- und prüfungsähnliche Entscheidungen .....	184
b) Beamtenrechtliche Beurteilungen .....	185
c) Werturteile fachkundig zusammengesetzter Gremien .....	185
d) Prognose- und Risikoentscheidungen, insbesondere im Umwelt- und Wirtschaftsrecht .....	185
5. Grenzen des Beurteilungsspielraums und gerichtliche Kontrolle – Vergleich mit der Ermessensproblematik .....	185
 <b>§ 22 Privatrechtliches Handeln der Verwaltung</b> .....	 186
 <b>Zweites Kapitel: Verwaltungsprozessrecht</b> .....	 189
 <b>Einführung</b> .....	 189
 <b>§ 23 Die verwaltungsgerichtlichen Klagearten</b> .....	 190
I. Allgemeine (gemeinsame) Zulässigkeitsvoraussetzungen .....	190
1. Zulässigkeit des Verwaltungsrechtsweges .....	190
a) Aufdrängende Sonderzuweisungen .....	190
b) Die allgemeine Rechtswegbestimmung des § 40 I VwGO .....	191
aa) Öffentlich-rechtliche Streitigkeit .....	191
bb) Nichtverfassungsrechtliche Streitigkeit .....	194
cc) Keine anderweitige gesetzliche Zuweisung .....	195
2. Richtiger Beklagter, § 78 VwGO .....	195
3. Beteiligungsfähigkeit, § 61 VwGO .....	196
4. Prozessfähigkeit, § 62 VwGO .....	196
II. Die Anfechtungsklage .....	197
1. Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen .....	197
a) Statthaftigkeit .....	197
b) Klagebefugnis .....	197
c) Vorverfahren .....	198
d) Klagefrist, § 74 VwGO .....	198
2. Begründetheit .....	198
III. Verpflichtungsklage .....	198
1. Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen .....	198
a) Statthaftigkeit .....	198
b) Klagebefugnis .....	198
c) Vorverfahren .....	199
d) Klagefrist .....	199
2. Begründetheit .....	199

IV. Allgemeine Leistungsklage .....	200
1. Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen .....	200
a) Statthaftigkeit .....	200
b) Klagebefugnis .....	200
c) Sonstige Zulässigkeitsvoraussetzungen .....	201
2. Begründetheit .....	201
V. Feststellungsklage .....	201
1. Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen .....	201
a) Statthaftigkeit .....	201
b) Subsidiarität .....	202
c) Feststellungsinteresse .....	202
d) Sonstige Zulässigkeitsvoraussetzungen .....	203
2. Begründetheit .....	203
VI. Normenkontrolle .....	203
1. Allgemeines .....	203
2. Statthaftigkeit .....	204
3. Begründetheit .....	204
- Übersicht 18: Aufbau einer verwaltungsgerichtlichen Klage (Prüf- schema) .....	204
<b>§ 24 Sonderformen des Rechtsschutzes .....</b>	<b>207</b>
I. Fortsetzungsfeststellungsklage nach § 113 I 4 VwGO.....	207
II. Vorläufiger Rechtsschutz nach §§ 80 f., 123 VwGO.....	208
<b>Drittes Kapitel: Staatshaftungsrecht .....</b>	<b>209</b>
<b>Einführung .....</b>	<b>209</b>
<b>§ 25 Die wichtigsten Haftungsinstitute .....</b>	<b>209</b>
I. Amtshaftungsanspruch, § 839 BGB, Art. 34 GG .....	209
1. Handeln (Unterlassen) in Ausübung eines öffentlichen Amtes .....	209
2. Verletzung einer drittgerichteten Amtspflicht .....	210
a) Amtspflicht .....	210
b) Drittrichtung der Amtspflicht .....	210
c) Verstoß gegen die Amtspflicht .....	211
3. Verschulden .....	211
4. Schaden .....	211
5. Kausalität .....	211
6. Kein Haftungsausschluss .....	212
a) Subsidiaritätsklausel (Verweisungsprivileg) des § 839 I 2 BGB ..	212
b) Spruchrichterprivileg des § 839 II BGB .....	212
c) Nichtergreifen von Rechtsbehelfen, § 839 III BGB .....	212
7. Art und Umfang des Schadensersatzes .....	212
8. Der haftende Hoheitsträger .....	213
9. Rechtsweg .....	213

- Übersicht 19: Amtshaftung, § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG (Prüfschema) .....	213
II. Entschädigung für Eigentumseingriffe .....	214
1. Anspruch auf Enteignungsentschädigung .....	214
a) Öffentlich-rechtliches Handeln .....	215
b) Eigentumseingriff .....	215
c) Hoheitlicher Rechtsakt mit Enteignungscharakter .....	215
d) Gemeinwohlinteresse .....	215
e) Gesetzliche Entschädigungsregelung .....	215
f) Rechtmäßigkeit des Eigentumseingriffs im übrigen .....	216
g) Art und Umfang der Entschädigung .....	216
h) Rechtsweg .....	216
2. Anspruch aus enteignungsgleichem Eingriff .....	216
a) Begriff und Rechtsgrundlage .....	216
b) Öffentlich-rechtliches Handeln .....	216
c) Eigentumseingriff .....	217
d) Unmittelbarkeit des Eingriffs und der Eingriffsfolgen .....	217
e) Rechtswidrigkeit .....	218
f) Sonderopfer .....	218
g) Gemeinwohlbezug .....	218
h) Ausschluss für legislatives Unrecht .....	218
i) Rechtsgedanke des § 254 BGB .....	219
aa) Vorrang des Primärrechtsschutzes .....	219
bb) Sonstiges Mitverschulden .....	220
j) Art und Umfang der Entschädigung .....	220
k) Rechtsweg .....	220
3. Anspruch aus enteignendem Eingriff .....	220
a) Begriff und Rechtsgrundlage .....	220
b) Öffentlich-rechtliches Handeln, Eigentumseingriff, Unmittelbarkeit .....	221
c) Rechtmäßigkeit des öffentlich-rechtlichen Handelns .....	221
d) Sonderopfer .....	221
- Übersicht 20: Entschädigungsansprüche für Eigentumseingriffe (Prüfschema) .....	221
III. Aufopferungsansprüche .....	222
IV. Folgenbeseitigungsanspruch .....	223
1. Begriff .....	223
2. Rechtsgrundlage .....	223
3. Tatbestandsvoraussetzungen und Rechtsfolgen .....	223
a) Öffentlich-rechtliches Handeln .....	223
b) Rechtseingriff .....	223
c) Unmittelbarkeit der Folgen .....	223
d) Rechtswidrigkeit der Folgen .....	224
e) Rechtsgrundlosigkeit der Folgen .....	224
f) Möglichkeit der Folgenbeseitigung .....	225
g) Zumutbarkeit der Folgenbeseitigung .....	225

h) Rechtsgedanke des § 254 BGB .....	225
i) Prinzipieller Ausschluss von Folgenentschädigung .....	226
4. Prozessuale Durchsetzung .....	226
- Übersicht 21: Folgebeseitigungsanspruch (Prüfschema) .....	227
V. Öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch .....	227
1. Begriff .....	227
2. Rechtsgrundlage .....	228
3. Tatbestandsvoraussetzungen und Rechtsfolgen .....	228
a) Vermögensverschiebung .....	228
b) Öffentlich-rechtliche Rechtsbeziehung .....	228
c) Ohne Rechtsgrund .....	228
d) Erstattungsumfang .....	229
e) Kein Ausschluss des öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs .....	229
4. Prozessuale Durchsetzung .....	229
- Übersicht 22: Öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch (Prüfschema) .....	230
VI. EU-rechtlicher Staatshaftungsanspruch .....	230
1. Ausgangssituation .....	230
2. Begriff und Rechtsgrundlage .....	231
3. Anspruchsstruktur .....	231
4. Tatbestandsvoraussetzungen und Anspruchsaufbau .....	232
- Übersicht 23: EU-rechtlicher Staatshaftungsanspruch (Prüfschema) .....	232

### Teil 3: Europarecht

<b>§ 26 Das institutionelle Fundament der EU-Rechtsordnung .....</b>	<b>235</b>
I. Die Europäische Union (EU) .....	235
- Übersicht 24: Die Europäische Union und die Europäische Atomgemeinschaft .....	236
II. Die Organe und weitere Institutionen der EU .....	236
1. Die EU-Organe .....	236
a) Das Europäische Parlament , Art. 13, 14 EUV, Art. 223 ff. AEUV .....	236
b) Der Europäische Rat, Art. 13, 15 EUV, Art. 235 f. AEUV .....	237
c) Der Rat, Art. 13, 16 EUV, Art. 237 ff. AEUV .....	237
d) Die Kommission, Art. 13, 17 EUV, Art. 244 ff. AEUV .....	238
e) Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH), Art. 13, 19 EUV, Art. 251 ff. AEUV .....	238
f) Die Europäische Zentralbank (EZB), Art. 13 EUV, Art. 282 ff. AEUV .....	238
g) Der Rechnungshof, Art. 13 EUV, Art. 285 ff. AEUV .....	238
2. Weitere Institutionen der EU .....	238

a) Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Art. 18, 27 EUV .....	238
b) Die Europäische Investitionsbank (EIB), Art. 308 f. AEUV .....	239
c) Ausschüsse, Art. 13 IV EUV, Art. 300 ff. AEUV .....	239
- Übersicht 25: Die Organe und weitere Institutionen der EU .....	239
<b>§ 27 Die Rechtsquellen und Rechtsakte des EU-Rechts .....</b>	<b>241</b>
I. Primäres EU-Recht .....	241
1. Die Gründungsverträge .....	241
2. Die EU-Grundrechte .....	241
3. Die gewohnheitsrechtlichen Rechtssätze und allgemeinen Rechtsgrundsätze des EU-Rechts .....	241
4. Rechtswirkung .....	241
II. Sekundäres EU-Recht .....	242
1. Verordnungen, Art. 288 II AEUV .....	242
2. Richtlinien, Art. 288 III AEUV .....	242
3. Beschlüsse, Art. 288 IV AEUV .....	243
4. Empfehlungen und Stellungnahmen, Art. 288 V AEUV .....	243
- Übersicht 26: Sekundäres EU-Recht, Art. 288 AEUV .....	243
<b>§ 28 Die Europäischen Grundrechte .....</b>	<b>244</b>
<b>§ 29 Die Grundfreiheiten .....</b>	<b>245</b>
<b>§ 30 Rechtsschutz durch den EuGH – Rechtsschutz durch die deutschen Gerichte .....</b>	<b>247</b>
I. Allgemeines .....	247
II. Die wichtigsten EuGH-Verfahren im Überblick .....	249
1. Vertragsverletzungsverfahren, Art. 258, 259 AEUV .....	249
2. Nichtigkeitsklage, Art. 263 AEUV .....	249
3. Amtshaftungsklage, Art. 268 i.V.m. Art. 340 II AEUV .....	249
4. Vorabentscheidungsverfahren, Art. 267 AEUV .....	249
a) Zulässigkeit einer Vorlage .....	250
aa) Vorlageberechtigte .....	250
bb) Vorlagegegenstand (Vorlagefrage) .....	250
cc) Vorlagerecht und Vorlagepflicht .....	250
aaa) Vorlagerecht .....	250
bbb) Vorlagepflicht .....	250
b) Die Entscheidung über die Vorlage durch den EuGH .....	251
- Übersicht 27: Die wichtigsten EuGH-Verfahrensarten .....	252
<b>§ 31 Anwendungsvorrang des EU-Rechts .....</b>	<b>253</b>

**Teil 4: Übungsfälle**

Fall 1: Schwierige Bundeskanzlerwahlen .....	257
Fall 2: Das Bundesnichtraucherschutzgesetz .....	261
Fall 3: Zustimmungspflichtiges oder nicht zustimmungspflichtiges Pflichtexemplargesetz? .....	267
Fall 4: Ärger im Bundestag .....	273
Fall 5: Landwirt Maxelmoser .....	281
Fall 6: Kein Erbarmen mit Kampfhunden .....	289
Fall 7: Kampf den Pfunden .....	297
Fall 8: Ein trinkfester Amtsinspektor .....	305
Fall 9: Es lebe der Sport .....	311
<b>Stichwortverzeichnis</b> .....	<b>319</b>

## Verzeichnis der Übersichten und Prüfschemata

Seite

1: Normenpyramide .....	5
2: Rechtsstaatsprinzip .....	12
3: Gesetzgebungskompetenzen .....	38
4: Gesetzgebungsverfahren, Art. 76 ff. GG (Prüfschema) .....	43
5: Staatsgewalten .....	47
6: Gerichtsbarkeiten .....	52
7: Grundrechtseingriff .....	64
8: Verhältnismäßigkeitsprinzip (Prüfschema) .....	70
9: Grundrechtsmäßigkeit formeller Gesetze (Prüfschema) .....	71
10: Art. 3 I GG (Prüfschema) .....	79
11: Art. 12 I GG (Prüfschema) .....	105
12: Art. 14 GG (Prüfschema) .....	119
13: Bundesverfassungsgerichtliche Verfahrensarten (Prüfschema) .....	146
14: Aufhebung von Verwaltungsakten .....	163
15: Rücknahmeverbot gem. § 48 II VwVfG (Prüfschema) .....	164
16: Wiederaufgreifen des Verfahrens nach § 51 VwVfG (Prüfschema) .....	171
17: Gebundene Verwaltung - Ermessensverwaltung .....	180
18: Aufbau einer verwaltungsgerichtlichen Klage (Prüfschema) .....	204
19: Amtshaftung, § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG (Prüfschema) .....	213
20: Entschädigungsansprüche für Eigentumseingriffe (Prüfschema) .....	221
21: Folgenbeseitigungsanspruch (Prüfschema) .....	227
22: Öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch (Prüfschema) .....	230
23: EU-rechtlicher Staatshaftungsanspruch (Prüfschema) .....	232
24: Die Europäische Union und die Europäische Atomgemeinschaft .....	236
25: Die Organe und weitere Institutionen der EU .....	239
26: Sekundäres EU-Recht, Art. 288 AEUV .....	243
27: Die wichtigsten EuGH-Verfahrensarten .....	253

## **Hinweise auf Gesetzessammlungen und Literatur**

Die nachfolgenden Hinweise enthalten kein Werturteil über die wissenschaftliche Qualität der Literatur. Vielmehr orientieren sie sich an den Bedürfnissen der Zielgruppe dieses Buches. Die Hinweise beschränken sich deshalb auf einige wenige Bücher zu den verschiedenen Rechtsgebieten des öffentlichen Rechts. Sie sind aus meiner Sicht für Nebenfachstudenten, die an weiterführenden Informationen zu einzelnen Rechtsfragen interessiert sind, besonders geeignet. Eine umfangreiche Literaturlauswahl findet sich in *Steffen Detterbeck*, Öffentliches Recht, 10. Aufl. 2015.

### **I. Gesetzestexte**

Unabdingbare Grundvoraussetzung für die Arbeit mit diesem und mit anderen Büchern sowie für eine sinnvolle Teilnahme an Lehrveranstaltungen ist der Besitz der einschlägigen Gesetzestexte. Besonders empfehlenswert ist die nachfolgend genannte Gesetzessammlung. Sie ist die preiswerteste und enthält alle wichtigen Gesetze zum öffentlichen Recht.

*Basistexte Öffentliches Recht*: Staatsrecht, Verwaltungsrecht, Europarecht, dtv.

### **II. Staatsrechtliche Literatur**

*Christoph Gröpl*, Staatsrecht I, 8. Aufl. 2016 (Staatsorganisationsrecht)

*Gerrit Manssen*, Staatsrecht II: Grundrechte, 13. Aufl. 2016

*Hartmut Maurer*, Staatsrecht I, 6. Aufl. 2010 (Staatsorganisationsrecht)

*Friedhelm Hufen*, Staatsrecht II, 5. Aufl. 2016 (Grundrechte)

*Hans Jarass/Bodo Pieroth*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 14. Aufl. 2016

*Michael Sachs*, Grundgesetz, Kommentar, 8. Aufl. 2017

### **III. Verwaltungsrechtliche Literatur**

*Steffen Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, 15. Aufl. 2017

*Hartmut Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl. 2011

*Ferdinand O. Kopp/Ulrich Ramsauer*, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 17. Aufl. 2016

*Ferdinand O. Kopp/Wolf-Rüdiger Schenke*, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 22. Aufl. 2016

**IV. Europarechtliche Literatur**

*Alexander Thiele*, Europarecht, 13. Aufl. 2016

*Andreas Haratsch/Christian Koenig/Matthias Pechstein*, Europarecht, 10. Aufl. 2016

*Matthias Herdegen*, Europarecht, 18. Aufl. 2016

*Rudolf Geiger/Daniel-Erasmus Khan/Markus Kotzur*, EUV, AEUV – Kommentar, 6. Aufl. 2016

**V. Rechtsgebietsübergreifende Literatur**

*Steffen Detterbeck*, Öffentliches Recht. Ein Basislehrbuch zum Staatsrecht, Verwaltungsrecht und Europarecht mit Übungsfällen, 10. Aufl. 2015

*Helge Sodan/Jan Ziekow*, Grundkurs Öffentliches Recht, 7. Aufl. 2016

## Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
a.E.	am Ende
a.F.	alte(r) Fassung
AbgG	Abgeordnetengesetz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Aktiengesellschaft
AGVwGO	Ausführungsgesetz zur Verwaltungsgerichtsordnung
AktG	Gesetz über Aktiengesellschaften und Kommanditgesellschaften auf Aktien (Aktiengesetz)
Alt.	Alternative
ApoG	Apothekengesetz
AtomG	Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz)
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAGE	Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts
BauGB	Baugesetzbuch
BayPAG	Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BBankG	Gesetz über die Deutsche Bundesbank
BBG	Bundesbeamtengesetz
BbgVwGG	Brandenburgisches Verwaltungsgerichtsgesetz
Bd.	Band
BeamtStG	Beamtenstatusgesetz
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BHO	Bundshaushaltsordnung
BK	Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Hrsg. Rudolf Dolzer/Klaus Vogel u.a., Loseblatt

BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BNotO	Bundesnotarordnung
BSeuchG	Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten beim Menschen (Bundes-Seuchengesetz)
BT-Drs.	Drucksachen des Deutschen Bundestages
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (Bundesverfassungsgerichtsgesetz)
BVerfGK	Kammerentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BWahlG	Bundeswahlgesetz
BWahlO	Bundeswahlordnung
diss. op.	dissenting opinion (abweichende Meinung)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EAGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
EGGVG	Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EIB	Europäische Investitionsbank
EinlPrALR	Einleitung zum Allgemeinen Landrecht für die Preußischen Staaten
EU	Europäische Union
EuG	Europäisches Gericht erster Instanz
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EuGH Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EZB	Europäische Zentralbank
FamRZ	Zeitschrift für das gesamte Familienrecht
FBA	Folgenbeseitigungsanspruch
FFK	Fortsetzungsfeststellungsklage
Fn.	Fußnote
gem.	gemäß
GewArch.	Gewerbearchiv
GewO	Gewerbeordnung

GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GO	Gemeindeordnung
GOBReg	Geschäftsordnung der Bundesregierung
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
HessGO	Hessische Gemeindeordnung
h.M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
HS	Halbsatz
HSOG	Hessisches Gesetz über die Sicherheit und Ordnung
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I ff., 2./3. Aufl. 1995 ff., Hrsg.: Josef Isensee/Paul Kirchhof
HV	Hessische Verfassung
JA	Juristische Arbeitsblätter
JugendSchG	Gesetz zum Schutz der Jugend in der Öffentlichkeit
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
Kfz	Kraftfahrzeug
KG	Kommanditgesellschaft
L	Lernseiten (in der JuS)
LAG	Landesarbeitsgericht
LuftSiG	Luftsicherheitsgesetz
LVwVfG	Landesverwaltungsverfahrensgesetz
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NdsVwGG	Niedersächsisches Ausführungsgesetz zur Verwaltungsgerichtsordnung (Niedersächsisches Verwaltungsgerichtsgesetz)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht - Rechtsprechungsreport
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
OHG	Offene Handelsgesellschaft
OVG	Oberverwaltungsgericht
PUAG	Untersuchungsausschussgesetz
Rn.	Randnummer
Rspr.	Rechtsprechung
Sart. I	Sartorius Band I, Verfassungs- und Verwaltungsgesetze der Bundesrepublik

st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
str.	streitig
sub	unten, unter
TierSchG	Tierschutzgesetz
unstr.	unstreitig
v.a.	vor allem
VA	Verwaltungsakt
Var.	Variante
VereinsG	Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts (Vereinsgesetz)
VersG	Versammlungsgesetz
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwR	Verwaltungsrecht
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WRV	Verfassung des Deutschen Reichs von 1919 (Weimarer Reichsverfassung)
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZPO	Zivilprozessordnung

Hinsichtlich der übrigen Abkürzungen wird verwiesen auf *Hildebert Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 7. Aufl. 2013.

# Teil 1: Verfassungsrecht

## Einführung

Gegenstand des ersten Teils des Buches ist das Staats- und damit auch das Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland.

Es wird herkömmlicherweise unterteilt in das **Staatsorganisationsrecht** und die **Grundrechte**. Gegenstand des Staatsorganisationsrechts sind die grundgesetzlichen Staatszielbestimmungen (verfassungsgestaltende Grundentscheidungen), die obersten Staatsorgane und die Staatsfunktionen. Das Staatsorganisationsrecht wird im ersten Kapitel behandelt. Die Grundrechte sind Gegenstand des zweiten Kapitels. Zum Grundrechtsteil werden neben den Grundrechten des Grundgesetzes auch noch weitere materielle Prinzipien und Wertentscheidungen wie z.B. das Verhältnismäßigkeitsprinzip gerechnet. Zum Staatsorganisationsrecht gehört auch das **Verfassungsprozessrecht**; es regelt das **Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht**. Aus didaktischen Gründen ist dem Verfassungsprozessrecht ein eigenes drittes Kapitel gewidmet.

Selbstverständlich erheben die nachfolgenden Ausführungen keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Im Vordergrund stehen vielmehr die besonders prüfungsrelevanten Bereiche und Teilaspekte. Die Schwerpunktsetzung ist naturgemäß angreifbar. Der Verwaltungs- und Verfassungsrechtsexperte wird etwa Ausführungen zur sog. Gewährleistungsverwaltung vermissen und die Defizite zum Wehrrecht (Art. 87a GG) sowie überhaupt zum Verteidigungsfall (Art. 115a ff. GG), zur Luftverkehrsverwaltung (Art. 87d GG), zum Eisenbahnwesen (Art. 87e GG) oder zum Postwesen und zur Telekommunikation (Art. 87f GG) beklagen. Die Beispiele ließen sich fortsetzen. Nur: Sonderlich prüfungsrelevant sind diese Sachgebiete eben nicht. Deshalb wäre es unredlich, diese und weitere Bereiche des Verfassungs- und Verwaltungsrechts, denen unbestreitbar eine immense praktische Bedeutung zukommt, in die Darstellung miteinzubeziehen.

Das Schwergewicht in **verfassungsrechtlichen Prüfungsarbeiten** liegt erfahrungsgemäß auf **Fragen zu den obersten Bundesorganen**, insbesondere zum Bundestag, Bundesrat, Bundespräsidenten und zur Bundesregierung, zur Verteilung der **Gesetzgebungskompetenzen** zwischen Bund und Ländern einschließlich des Gesetzgebungsverfahrens, zum **bundesverfassungsgerichtlichen Verfahren**, und hier vor allem zur **Verfassungsbeschwerde** nach Art. 93 I Nr. 4a GG, sowie zu den **Grundrechten** der Art. 12, 14, 5 und 3 GG. Das heißt nun nicht, dass etwa die anderen Grundrechte überhaupt nicht prüfungsrelevant wären. Das wiederum ist auch nicht richtig. Art und Umfang der Präsentation dieser

Bestimmungen und anderer Bereiche des Verfassungsrechts orientieren sich allerdings an den Bedürfnissen der Zielgruppe dieses Buches.

## Erstes Kapitel: Staatsorganisationsrecht

### § 1

#### Das Bundesstaatsprinzip

Art. 20 I GG formuliert lapidar: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein ... Bundesstaat.“ Diesem Bundesstaatsprinzip liegt folgende Konstruktion zugrunde: Die Bundesrepublik Deutschland ist ein **zweigliedriges Staatsgebilde**. Es besteht aus den 16 Bundesländern (= Länder, Art. 30 GG) und dem Bund.

Staatsqualität kommt sowohl dem Bund als auch jedem einzelnen Bundesland zu. **D.h., sowohl der Bund als auch jedes Bundesland für sich genommen ist ein Staat.** Dies äußert sich unter anderem darin, dass jedes Bundesland eine eigene Verfassung besitzt. Neben dem **Grundgesetz als der Bundesverfassung** gibt es damit 16 verschiedene **Landesverfassungen**. Dem Grundgesetz **widersprechendes** Landesverfassungsrecht ist allerdings nichtig, Art. 31, 142 GG<sup>1</sup>.

Bund und Länder üben die staatliche Gewalt – Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung – eigenständig und unabhängig voneinander aus. Durch dieses Nebeneinander von Bund und Ländern musste das Grundgesetz eine Entscheidung darüber treffen, wer im Einzelfall die staatliche Gewalt ausüben darf: der Bund oder die Länder. Doppelzuständigkeiten darf es nicht geben. Hier bestimmt **Art. 30 GG** generalklauselartig:

Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder. Der Bund darf nur tätig werden, wenn ihm das Grundgesetz eine entsprechende Kompetenz zuweist. D.h., die Länder dürfen immer dann tätig werden, wenn keine dem Bund grundgesetzlich zugewiesene Kompetenz entgegensteht.

Diese **allgemeine Regel des Art. 30 GG** wird für die drei einzelnen Staatsgewalten - Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung - im Grundgesetz wiederholt und **konkretisiert** (Art. 70 I, 83, 92 GG).

Das Bundesstaatsprinzip ist in Art. 20 I GG ausdrücklich genannt. Deshalb darf es auch nicht im Wege der **Grundgesetzänderung** beseitigt oder „prinzipiell preisgegeben“<sup>2</sup> werden, Art. 79 III GG.

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu auch die Übersicht S. 6.

<sup>2</sup> Vgl. BVerfGE 30, 1 (24).

## § 2

### Das Rechtsstaatsprinzip

#### I. Allgemeine Bedeutung

Das Rechtsstaatsprinzip ist lediglich in Art. 28 I 1 GG erwähnt: Grundsätze des ... Rechtsstaates. Das BVerfG nennt Art. 20 III GG, wenn es vom Rechtsstaatsprinzip spricht<sup>3</sup>. Allerdings regelt Art. 20 III GG nur einen Teilbereich des Rechtsstaatsprinzips.

Herkömmlicherweise wird zwischen dem **formellen und dem materiellen Rechtsstaatsbegriff** unterschieden.

Der **formelle Rechtsstaatsbegriff** besagt, dass jegliche staatliche Machtäußerung am Maßstab von Gesetz und Recht messbar sein muss.

Dieser Rechtsstaatsbegriff ist in Art. 20 III GG niedergelegt: Der Gesetzgeber ist an die verfassungsmäßige Ordnung, d.h. an das Grundgesetz und an ungeschriebene verfassungsrechtliche Grundsätze (z.B. das Verhältnismäßigkeitsprinzip) gebunden. Die Verwaltung (die Behörden) und die Gerichte sind an alle Gesetze und auch an ungeschriebene Rechtssätze gebunden.

Der **materielle Rechtsstaatsbegriff** besagt, dass sich jegliches staatliche Handeln vom Gedanken der (materiellen) **Gerechtigkeit** leiten lassen muss (**Prinzip der materiellen Gerechtigkeit**).

Im übrigen wird aus dem Rechtsstaatsprinzip eine Vielzahl weiterer verfassungsrechtlicher Grundsätze abgeleitet.

#### II. Einzelausprägungen des Rechtsstaatsprinzips

##### 1. Normenhierarchie

Die Normenhierarchie ist ein rechtsstaatliches Element<sup>4</sup>, allerdings kein vorrangiges. Aus didaktischen Gründen und zum besseren Verständnis der nachfolgenden Ausführungen wird sie aber vorab behandelt.

Das deutsche Recht besteht aus einer Vielzahl von Rechtsvorschriften und Rechtsgrundsätzen. Sie können sich im Einzelfall widersprechen. Es muss dann

<sup>3</sup> BVerfGE 95, 64 (82); 93, 99 (107); 39, 128 (143).

<sup>4</sup> Vgl. BVerfGE 108, 169 (181); 98, 106 (118): rechtsstaatlicher Grundsatz der Widerspruchsfreiheit von Normen.