

# **Einführung in das öffentliche Recht für Nebenfachstudierende**

Dr. Matthias Hartwig  
Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht  
Und Völkerrecht  
Im Neuenheimer Feld 535  
69120 Heidelberg

homepage: <http://www.mpil.de/personal/hartwig>  
email [mhartwig@mpil.de](mailto:mhartwig@mpil.de)  
Tel. 06221-482703

Eine um einige Informationen ergänzte Gliederung

**Wichtiger Hinweis: Die Lektüre dieser Gliederung entbindet nicht von der Notwendigkeit, für die Prüfungsvorbereitung auch Lehrbücher zu konsultieren.**

## **1. Allgemeine Einführung**

### **1. 1. Hilfsmittel**

Grundgesetz – regelmäßig mitzubringen

Verwaltungsgesetze: Taschenbuch, Sartorius: idR werden wichtigste Bestimmungen des Verwaltungsrechts in der Vorlesung angegeben

### **1.2. Entscheidungssammlungen**

Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Abkürzung der Entscheidungssammlung: BverfGE)

- im Internet: [bundesverfassungsgericht.de](http://bundesverfassungsgericht.de)

Bundesverwaltungsgericht, BverwGE

Oberverwaltungsgerichte/Verwaltungsgerichtshöfe

### **1.3. Zeitschriften**

Deutsche Verwaltungsblätter (DVBl)

Die öffentliche Verwaltung (DÖV)

Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NZVwR)

Neue Juristische Wochenschrift (NJW)

## 1.4. Monographien

S. Detterbeck, Öffentliches Recht für Wirtschaftswissenschaftler, Vahlen, 4. Aufl. 2005, 582 Seiten, 29 Euro

H.-W. Arndt/W. Rudolf, Öffentliches Recht, Grundriß für das Studium der Rechts- und Wirtschaftswissenschaften, Vahlen, 14. Auflage, 2003, 319 Seiten, 19 Euro

C. Degenhart, Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht, C.F. Müller Verlag, 21. Auflage, 2005, 318 Seiten, 21,50 Euro

B. Pieroth/B. Schlink, Grundrechte Staatsrecht II, C.F.Müller Verlag, 21. Auflage, 2005, 326 Seiten, 21,50 Euro

## 2. Definition des öffentlichen Rechts

### 2.1. Welche Rechtsgebiete gibt es:

Zivilrecht – Strafrecht – Öffentliches Recht

Definition:

a. *Zivilrecht* regelt Rechtsbeziehungen unter Gleichgestellten, idR unter natürlichen oder juristischen Personen des Privatrechts

b. *Strafrecht*: betr. die Bestrafung wegen Verletzung von strafbewehrten Ver- oder Geboten: Strafrecht, Ordnungswidrigkeiten

c. *Öffentliches Recht*:

aa. *Interessentheorie*

Öffentliches Recht betrifft das öffentliche Interesse, Privatrecht das Privatinteresse  
Publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem.

### *bb. Subjektions- oder Subordinationstheorie*

öffentlich-rechtliche Tätigkeit gegeben, wenn zwischen dem Hoheitsträger und dem Bürger ein Über-/Unterordnungsverhältnis besteht; allerdings läßt sich nach dieser Definition nicht das Verhältnis zwischen gleichgeordneten Behörden erfassen, das ebenfalls dem öffentlichen Recht unterliegt

### *cc. Subjektstheorie*

öffentliches Recht sind die Rechtssätze, die einen Träger der hoheitlichen Gewalt berechtigen oder verpflichten

Die Unterscheidung zwischen den Rechtsgebieten ist wesentlich für Anwendung der jeweiligen Rechtsordnung, insbesondere richtet sich idR Zuständigkeit der Gerichte (Verwaltungsgerichte oder ordentliche Gerichte) nach dem zugrundeliegenden Recht; eine Staatshaftung kann nur bei Ausübung einer öffentlich-rechtlichen Tätigkeit eintreten; die Verwaltungsvollstreckung ist regelmäßig nur für die Durchsetzung öffentlichrechtlicher Forderungen und Verpflichtungen zulässig

Beispiel: Das Verwaltungsverfahrensgesetz ist gemäß seinem § 1 nur bei öffentlichrechtlicher Verwaltungstätigkeit anwendbar.

## **2.2. Abgrenzungsbeispiele betreffend die unterschiedlichen Rechtsmaterien**

### *a. zum Strafrecht:*

Abgrenzung Strafrecht/ÖR: Beispiel Führerschein: Der Führerschein kann gemäß § 69 StGB nach Begehung einer Straftat entzogen werden; hierbei handelt es sich um eine strafrechtliche Sanktion, die vom Strafgericht ausgesprochen wird.

Die Fahrerlaubnis kann aber auch aufgrund von § 3 Straßenverkehrsgesetz eingezogen werden, wenn eine Person zum Führen eines Fahrzeugs ungeeignet ist; dies ist eine verwaltungsrechtliche Maßnahme.

Eine Person kann nach Begehung einer Straftat unter bestimmten Voraussetzungen in Sicherheitsverwahrung gegeben werden, § 66 StGB (strafrechtliche Maßnahme).

Geistes-, Gemüts- oder Suchtkranke können nach den Unterbringungsgesetzen der Länder in entsprechenden Einrichtungen untergebracht werden, soweit sie einer solchen Unterbringung bedürfen (verwaltungsrechtliche Maßnahme), vgl. § 1 des Unterbringungsgesetzes von Baden-Württemberg

Der Bußgeldbescheid wegen einer Ordnungswidrigkeit ist ein Mittel des Verwaltungsstrafrecht; er kann von der Verwaltung einseitig festgesetzt werden; wird er angefochten, entscheiden darüber die ordentlichen, nicht die Verwaltungsgerichte, § 68 Ordnungswidrigkeitengesetz

Bestimmte Maßnahmen der Gefahrenabwehr (polizeirechtliche, also verwaltungsrechtliche Maßnahmen) dürfen im Bereich der Strafverfolgung nicht eingesetzt werden, umgekehrt dürfen strafrechtliche erkennungsdienstliche Maßnahmen nicht ohne eine Ermächtigung zu allgemeinen Präventionszwecken eingesetzt werden

Nds. Polizeigesetz: sah Erhebung von Telekommunikationsdaten vor wenn Tatsachen Verdacht rechtfertigen, dass Personen Straftaten begehen werden  
Zuständig wohl für Vorbeugung, nicht aber für Strafverfolgung, hier abschließende Regelung in § 100 a StPO, Bundesverfassungsgericht wies diese Tätigkeit der Strafverfolgung zu, BVerfGE vom 7. Juli 2005

Als strafrechtliche Maßnahme qualifizierte das BVerfG auch die nachträgliche Sicherheitsverwahrung rückfallgefährdeter Straftäter, BVerfGE vom 10. Februar 2004

Hier schon Unterscheidung wichtig wegen der Gesetzgebungskompetenz: Zuständigkeit der Länder im Bereich des Polizeirechts, konkurrierende Zuständigkeit im Bereich des Strafrechts, Strafprozessrechts, Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG

Inzwischen aber zahlreiche Grauzonen: Videoüberwachung an öffentlichen Plätzen, § 21 Abs. 3 PolG BW

b. zum *Privatrecht*

Verwaltungsprivatrecht: Die Verwaltung kann sich auch privatrechtlicher Handlungsformen bedienen, um bestimmte Versorgungsmaßnahmen, die wie etwa die Daseinsvorsorge Teil des Verwaltungshandelns sind – etwa Wasserversorgung oder den öffentlichen Nahverkehr –

privatrechtlich zu gestalten; in diesen Fällen sind im Privatrecht auch unmittelbar die Grundrechte – etwa der Gleichheitssatz – anzuwenden (zur Anwendung von Grundrechten zwischen Privaten s. unten)

Darüber hinaus beteiligt sich der Staat auch am allgemeinen Wirtschaftsleben, etwa bei der Beschaffung von Gütern oder als Eigentümer einer nicht hoheitlichen Zwecken dienenden Gesellschaft (fiskalisches Handeln); wieweit der Staat dabei unmittelbar an die Grundrechte gebunden ist, ist umstritten

Öffentliches Beschaffungswesen, geregelt über EG-Recht, jetzt im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen

Verträge sind ein typisches Instrument des Privatrechts, sie finden sich aber auch im öffentlichen Recht, vgl. § 54 ff. VwVfG

Im Privatrecht finden sich Akte, die nur unter staatlicher Beteiligung wirksam werden, wie etwa die Eheschließung oder die genehmigungspflichtigen Grundstücksgeschäfte; trotz der Beteiligung des Staates sind sie aber als zivilrechtlich zu qualifizieren

## **2.3. Gliederung des öffentlichen Rechts**

### *a. Staatsrecht*

#### aa. Staatsorganisationsrecht:

Regelung der Staatsform

Gliederung des Staates (Bundesstaat)

Einrichtung der Staatsorgane

Zuordnung der Funktionen

Verteilung der Kompetenzen

#### bb. Regelung des Verhältnisses zwischen dem Staat und dem einzelnen: Grundrechte

Zum Staatsrecht werden das gesamte Verfassungsrecht und klassischerweise auch die einfachrechtliche Regelungen gezählt, welche die obersten Staatsfunktionen, -organe aber auch etwa die Definition des Staatsvolkes betreffen wie etwa das Bundeswahlgesetz, das Gesetz über die Wahl des Bundespräsidenten, das Bundesverfassungsgerichtsgesetz oder das Staatsangehörigkeitsgesetz

#### *b. Verfassungsrecht*

Zum Verfassungsrecht zählen alle in der Verfassung niedergelegten Normen

#### *c. Verwaltungsrecht*

Rechtliche Bestimmungen, welche allein für die Verwaltung gelten

#### *d. Völkerrecht*

Regelt die Beziehung zwischen den Völkerrechtssubjekten, d.h. in erster Linie zwischen den Staaten; es betrifft aber auch internationale Organisationen und zunehmend Einzelpersonen etwa als Träger von Rechten aus völkerrechtlichen Menschenrechtsverträgen oder als Träger von Pflichten im Zusammenhang mit der internationalen Strafgerichtsbarkeit

Normen des Völkerrechts sind vor allem das Völkergewohnheitsrecht, die völkerrechtlichen Verträge und die allgemein anerkannten Rechtsgrundsätze

Das Völkerrecht gilt in der Bundesrepublik Deutschland innerstaatlich; für das Völkergewohnheitsrecht und die allgemein anerkannten Rechtsgrundsätze ist dies in Art. 25 GG geregelt, der diesen völkerrechtlichen Normen auch einen Vorrang vor dem einfachen Recht in der Bundesrepublik Deutschland einräumt; völkerrechtliche Verträge gewinnen innerstaatliche Geltung durch das Zustimmungsgesetz; sie stehen auf dem Rang von einfachem Recht

Lesenswert in diesem Zusammenhang Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Oktober 2004 ([bundesverfassungsgericht.de](http://bundesverfassungsgericht.de)) betreffend die Rolle der Europäischen Menschenrechtskonvention und von Entscheidungen des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs; das Bundesverfassungsgericht betont einerseits, daß die EMRK nach deutschem Verfassungsrecht nur die Stellung von einfachem Gesetzesrecht hat; andererseits stellt es in dieser insofern revolutionären Entscheidung erstmalig fest, daß die Entscheidung eines Fachgerichts, welches ein Urteil des Europäischen

Menschenrechtsgerichtshofs nicht in gebührender Weise berücksichtigt hat, vor dem Bundesverfassungsgericht mit der Verfassungsbeschwerde angegriffen werden kann, soweit ein im Grundgesetz garantiertes Grundrecht betroffen ist, was regelmäßig der Fall ist. Das Bundesverfassungsgericht folgt im Hinblick auf die EMRK also nicht seiner ständigen Rechtsprechung, daß die Anwendung einfachen Rechtes – und als solches ist die EMRK zu qualifizieren – allein Sache der Fachgerichte und nicht Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts ist.

#### *e. Europarecht*

Normen, auf denen die Europäische Union begründet ist oder die von Organen der Europäischen Union erlassen worden sind.

## **2.4. Rechtsformen**

a. *Naturrecht*: verstanden als vorstaatliches Recht, welches unabhängig von staatlichen Geltungsanordnungen Geltung beansprucht, vgl. dazu Mauerschützenfall BverfGE 95, 96 <133 ff.>

b. *Verfassungsrecht*: die in der Verfassung niedergelegten Bestimmungen

c. *Gesetzesrecht*: im Sinne des förmlichen Gesetzes: alle vom Parlament angenommenen Rechtsnormen; förmliche Gesetze – wie etwa der Haushalt - begründen im Gegensatz zu materiellen Gesetzen unmittelbar keine Rechte und Pflichten für die Bürger

d. *Rechtsverordnungen*: abstrakte (Vielzahl von erfaßten Sachverhalten) und generelle (Vielzahl von betroffenen Personen) Regelungen, welche durch die Regierung/die Verwaltung erlassen werden; sie bedürfen stets einer gesetzlichen Ermächtigung, Art. 80 GG

e. *Satzungen*: abstrakte und generelle Regelungen, welche von juristischen Personen der öffentlichen Rechts – Gemeinden, Universitäten, Industrie- und Handelskammern – mit Selbstverwaltungskompetenzen in eigenen Angelegenheiten erlassen

*f. Einzelakte*, insbesondere Verwaltungsakte, dazu unten im Kapitel über das Verwaltungsrecht

### **3. Auslegung von Recht**

Auslegungsmethoden

1. historische Auslegung: orientiert sich am Willen des historischen Gesetzgebers, Entstehungsgeschichte
2. grammatikalische Auslegung: orientiert sich am Wortlaut
3. systematische Auslegung: orientiert sich am Zusammenhang, in welchem die auszulegende Norm steht
4. teleologische Auslegung: orientiert sich an dem mit der Norm verfolgten Zweck
5. Auslegung durch Rechtsvergleichung