

von TUREGG
Lehrbuch des Verwaltungsrechts

Lehrbücher und Grundrisse der Rechtswissenschaft

Zwanzigster Band



Berlin 1956

WALTER DE GRUYTER & CO.

vormals G. J. Göschen'sche Verlagshandlung — J. Guttentag, Verlags-
buchhandlung — Georg Reimer — Karl J. Trübner — Veit & Comp.

Lehrbuch des Verwaltungsrechts

von

Kurt Egon von Turegg †
Bundesrichter, Privatdozent

Dritte, neubearbeitete Auflage



Berlin 1956

WALTER DE GRUYTER & CO.

vormals G. J. Göschen'sche Verlagshandlung — J. Guttentag, Verlags-
buchhandlung — Georg Reimer — Karl J. Trübner — Veit & Comp.

Der Verfasser hat das Erscheinen der dritten Auflage leider nicht mehr erlebt. Er ist am 11. Juli 1956 unerwartet, wenige Tage nachdem das Kuratorium der Universität Köln seine Ernennung zum außerordentlichen Professor beschlossen hatte, verstorben.

Der Verlag

Archiv-Nr. 23 05 56/20

Satz: Walter de Gruyter & Co., Berlin W 35

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH. Berlin SW 29

Alle Rechte, einschließlich des Rechts der Herstellung von Photokopien
und Mikrofilmen vorbehalten

VORWORT ZUR 1. AUFLAGE

Durch das Wiederaufleben der Verwaltungsgerichtsbarkeit, das für weite Gebiete unseres deutschen Vaterlandes mit der Einführung der Generalklausel verknüpft ist, erlangt das Verwaltungsrecht für die Allgemeinheit eine bisher nicht gekannte Bedeutung. Diese Entwicklung richtet sich nicht gegen etwas, nicht gegen das Zivilrecht und seinen Herrschaftsbereich, sondern sie arbeitet für etwas, nämlich für das Volk. Gerade weil das Verwaltungsrecht nun oft in justiziellem Gewand erscheint, verschwindet der Gegensatz zwischen Zivilrecht und Verwaltungsrecht zugunsten einer organischen Verbindung beider Rechtsgebiete. Wer heute als Lernender mehr mit öffentlichem Recht befaßt wird, als das in der Vergangenheit geschah, fasse die Gewichtsverlagerung nicht als zusätzlichen schweren Ballast auf, sondern als Abrundung seines allgemeinen juristischen Wissens. Die Kenntnisse in dem einen Rechtszweig kommen notwendigerweise dem anderen Rechtszweig zugute. So ist es das eine Hauptanliegen dieses Lehrbuches, dem Verwaltungsrecht das Odium der Separatwissenschaft zu nehmen und bei jeder nur möglichen Gelegenheit auf den Zusammenhang mit der gesamten übrigen Rechtsordnung hinzuweisen.

Das zweite Anliegen ist die Werbung für eine andere Synthese, derjenigen zwischen Praxis und Wissenschaft. Was die Wissenschaft denkt, ohne die Praxis zu berücksichtigen, ist für die Beteiligten uninteressant. Was die Praxis tut, ohne die Erkenntnisse der Wissenschaft zu berücksichtigen, ist für die Beteiligten gefährlich, denn solche Entscheidungen sind nicht hieb- und stichfest und haben notwendigerweise nur ein kurzes Leben. Allein die gemeinschaftliche Arbeit beider ist zweckvoll.

Die Schrift erscheint in einem Augenblick, da auf verwaltungsrechtlichem Gebiet noch alles in Fluß ist oder wieder in Fluß geraten ist. Viele Gegenstände werden daher nur dargestellt, ohne daß es möglich oder zweckvoll wäre, eine allgemein gültige Lösung zu geben. Das gilt für die allgemeinen Lehren sowohl wie für die einzelnen Verwaltungs-zweige. Für sie insbesondere tritt die nie zu umgehende Schwierigkeit der Auswahl hinzu. Denn die gründliche Schilderung eines jeden Zweiges verlangt Jahre intensiver Arbeit, und die Kürzung auf den Rahmen eines Lehrbuches benötigt fast die gleiche Zeit. So will die hier versuchte Darstellung nur eine beispielhafte Auswahl geben, die insbesondere dem Lernenden zeigt, welch großes Gebiet im Verwaltungsrecht noch außerhalb der allgemeinen Lehren vorhanden ist, aber auch, wie sehr die einzelnen Verwaltungszweige trotz vieler Sonderregelungen in jenen ruhen.

Die Darstellung folgt nicht immer der bisher herrschenden Lehre, wengleich sie sie stets kennzeichnet. Denn eine neue Zeit — und jede Zeit ist neu, auch wenn man sie nicht als die schönste aller aufgehenden Tage begrüßt — verlangt eine ihr entsprechende Betrachtungsweise. Was früher war, paßt heute oft nicht mehr, und es wäre unehrlich, das zu verheimlichen.

Köln, im Juli 1950.

VORWORT ZUR 2. AUFLAGE

Seit der Niederschrift der ersten Auflage haben über vier Jahre Verwaltungsrechtsprechung und wissenschaftlichen Eindringens in die durch neue Gesetze geschaffenen Verwaltungsgrundlagen das Aussehen des Verwaltungsrechts verändert. Es hat sich gestrafft und vieles von seiner früheren Verschwommenheit verloren. Manche ehemals eingehend behandelten Fragen haben nur noch historisches Interesse. Das machte, um die schon im Vorwort zur ersten Auflage umrissenen, unverändert beibehaltenen Ziele erreichen zu können, eine völlig neue Bearbeitung des ganzen Stoffes nötig. Vor allem wurde erstrebt, die einzelnen Vorgänge in ein einheitliches System einzugliedern, das dem Leser die Gewißheit gibt, sich stets auf festem rechtlich zuverlässigem Boden zu befinden.

Köln, im Oktober 1953.

VORWORT ZUR 3. AUFLAGE

Die nach dem Absatz der vorigen nötig gewordene neue Auflage bemüht sich, die weitere Entwicklung des Verwaltungsrechts zu berücksichtigen. Die Entwicklung wird insbesondere deutlich an den Ergebnissen der Rechtsprechung. — Wie schon bei den ersten Auflagen sei dem Verlag gedankt für die Geduld, mit der er durch die fortschreitende Gesetzgebung und Rechtsprechung nötig gewordene Änderungen anzubringen erlaubte. Herrn Verwaltungsrichter Dr. Lazar danke ich für seine unermüdliche Mitarbeit bei der Drucklegung sowie für die Anfertigung des Abkürzungsverzeichnisses und des Sachverzeichnisses. Dank sage ich auch für die zahlreichen Anregungen, die mir aus dem weiten Leserkreis zugeflossen sind.

Köln, im März 1956.

KURT EGON FRHR. v. TUREGG
 Bundesrichter am Bundesverwaltungsgericht
 Privatdozent an der Universität Köln
 Beigeordneter a. D.

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Vorwort	V
Inhalt	VII
Allgemeine Arbeitsunterlagen	
Lehrbücher des Verwaltungsrechts	XVIII
Kurze Grundrisse des Verwaltungsrechts	XIX
Fälle mit praktischer Anleitung	XIX
Schriftenreihen	XIX
Entscheidungssammlungen	XX
Gesetzessammlungen	XX
Nachschlagewerke	XXI
Zeitschriften	XXII
Abkürzungsverzeichnis	XXIII

I. Teil

Allgemeine Lehren

1. Abschnitt: GRUNDLAGEN

1. Kapitel: Begriff der Verwaltung

- | | |
|---|---|
| 1. Platz der Verwaltung im Staatsaufbau | 3 |
| a) Statische Kräfte, b) Dynamische Kräfte | |
| 2. Grenzen des Begriffs | 5 |
| a) Negative Umschreibung, b) Verwaltung und Regierung, c) Verwaltung und Verwaltungsorganisation | |
| 3. Entwicklung des Begriffs | 7 |
| a) Antike, b) Älterer Justizstaat, c) Absoluter Staat, d) Rechtsstaat, e) Neuer Justizstaat, f) Moderne Staatsformen ohne Gewaltenteilung | |

2. Kapitel: Verwaltungsarten

- | | |
|---|----|
| 1. Einteilungsmöglichkeiten | 21 |
| a) Treu und Glauben, b) Hoheitliche und nichthoheitliche Verwaltung, c) Fiskalische Verwaltung | |
| 2. Gesetzbindung der Verwaltung | 26 |
| a) Grad der Bindung, b) Gebundene Verwaltung, c) Ermessen, d) Mischtyp, e) Ermessensanwendung, f) Verschiedenheit der Kontrolle | |
| 3. Tatsachen- und Rechtsgrundlagen | 32 |
| a) Nachschieben von Tatsachen, b) Nachschieben der Rechtsgrundlage (Konversion), c) Berichtigung der Bezeichnung | |

3. Kapitel: Verwaltung als Staatsfunktion

- | | |
|---|----|
| 1. Verwaltungsrecht als öffentliches Recht | 35 |
| a) Öffentliches Recht und Privatrecht, b) Verwaltungsrecht als Teil des öffentlichen Rechts | |

2. Verwaltung und Gesetzgebung	37
3. Verwaltung und Rechtsprechung	38
a) Rechtsprechungsangelegenheiten vor Verwaltungsstellen, b) Verwaltungssachen vor Rechtsprechungsstellen, c) Hauptfragen und Vorfragen, d) Kompetenzkonflikt	
4. Verwaltung und Wirtschaftsordnung	48
a) Bedeutung der Wirtschaft im Staat, b) Wirtschaft und Staatsverfassung	
5. Folgen der durchgeführten Trennung	50
a) Fehlende Befehlsbefugnisse, b) Gegenseitige Anerkennung	
4. Kapitel: Quellen des Verwaltungsrechts	
1. Begriff der Rechtsquelle	54
a) Ursprung der Rechtssätze, b) Äußere Erscheinungsform, c) Entstehungsursache eines Rechtssatzes	
2. Arten der Rechtsquellen	56
3. Gesetze	56
4. Gewohnheitsrecht	58
5. Normative Kraft des Faktischen	59
6. Allgemeine Rechtsgrundsätze	60
7. Rechtsverordnungen	61
a) Geschichtliche Entwicklung, b) Arten	
8. Autonome Satzungen	66
9. Rückwirkung	67
a) Materielles Recht, b) Verfahrensrecht, c) Übergangsbestimmungen	
10. Auslegung	70
2. Abschnitt: MATERIELLES VERWALTUNGSRECHT	
5. Kapitel: Subjekte des Verwaltungsrechts	
1. Subjekte des Privatrechts im Verwaltungsrecht	73
a) Natürliche Personen, b) Juristische Personen	
2. Juristische Personen des öffentlichen Rechts	77
3. Körperschaften	79
a) Allgemeines, b) Gebietskörperschaften, c) Personenkörperschaften, d) Sonderverbände	
4. Stiftungen des öffentlichen Rechts	81
5. Anstalten des öffentlichen Rechts	81
a) Begriff, b) Benutzung, c) Arten, d) Unselbständige Anstalten	
6. Beliehene Personen und Unternehmen	87
7. Mischgebilde	88
6. Kapitel: Verwaltungsrechtsverhältnisse	
1. Rechtserhebliche Tatsachen	89
a) Die Zeit, b) Der Raum, c) Tatbestandsmerkmale, d) Ursachenzusammenhang	

2. Handlungen	95
a) Willenserklärungen, b) Rechtsverhältnisse, c) Rechtsgeschäfte	
3. Persönliche Gebundenheit	101
4. Haftung	103
a) Haftung und Schuld, b) Tatbestandsmerkmal, c) Haftung für Vertreter oder Organe	
5. Einbeziehung Dritter in das Rechtsverhältnis.	106
a) Stellung Dritter, b) Öffentlich-rechtliches Mandat, c) Delegation, d) Boten	
6. Auslegung	109
7. Bedingungen und Auflagen	109
7. Kapitel: Verwaltungsakte	
1. Begriff	111
2. Zustandekommen	115
3. Arten	116
a) Das ablehnende Verhalten, b) Gestaltende Verwaltungsakte, c) Feststellende Verwaltungsakte	
4. Mitwirkung Privater beim Verwaltungsakt	120
a) Mitwirkung als Tatbestandsmerkmal, b) Öffentlich-rechtliche Ver- träge, c) Verwaltungsakte auf Unterwerfung, d) Zweiseitige Ver- waltungsakte	
5. Fehlerhafte Verwaltungsakte	122
a) Nichtigkeit und Anfechtbarkeit, b) Fälle der Nichtigkeit	
6. Widerruf	126
a) Gültige und fehlerhafte Verwaltungsakte, b) Die einzelnen Arten, c) Widerruf begünstigender Verwaltungsakte	
7. Erfüllung	132
8. Kapitel: Subjektive Rechte	
1. Bestand	134
2. Begriff der subjektiv-öffentlichen Rechte	135
3. Träger und Adressat	136
a) Träger, b) Adressat	
4. Inhalt der Rechtsmacht	139
a) Herrschaftsrechte innerhalb der Hoheitsverwaltung, b) Herr- schaftsrechte innerhalb der Nichthoheitsverwaltung, c) Gestaltungs- rechte innerhalb der Hoheitsverwaltung, d) Gestaltungsrechte innerhalb der Nichthoheitsverwaltung	
5. Gegenstand der Rechtsmacht	142
a) Hoheitsverwaltung, b) Nichthoheitsverwaltung	
6. Erweiterung des Rahmens	143
a) Subjektiv-öffentliche Rechte gegenüber Nichthoheitsträgern, b) Freiheitsrechte, c) Wohlerworbene Rechte, d) Günstige Lagen	
7. Entstehung und Ende	145
a) Entstehung, b) Ende	

9. Kapitel: Öffentliche Sachen

1. Begriff	149
2. Arten	149
3. Recht der öffentlichen Sachen	151
a) Ausschließlich öffentliches Recht, b) Öffentliches Recht und Privat- recht	
4. Verwaltungsvermögen	154
a) Bestand, b) Benutzung, c) Zweckbindung	
5. Sachen im Gemeingebrauch	156
a) Wesen, b) Begründung, c) Entwidmung, d) Zweckbestimmung, e) Umfang, f) Benutzungsarten	
6. Öffentliche Grundstückslast	161

10. Kapitel: Öffentlich-rechtliche Entschädigung

1. Entschädigungsmöglichkeiten	163
a) Allgemeine Grundlagen, b) Hoheitsverwaltung	
2. Entschädigung für rechtmäßiges hoheitliches Handeln	165
a) Enteignung, b) Enteignungsähnliche Vorgänge, c) Verfahren, d) Entschädigung	
3. Entschädigung für rechtswidrig-schuldlos hoheitliches Handeln	173
4. Entschädigung für schuldhaft rechtswidriges hoheitliches Handeln	174
5. Entschädigung für nicht-hoheitliches Handeln	176
6. Entschädigung für fiskalisches Handeln	177
7. Folgenbeseitigung	177

3. Abschnitt: VERFAHREN**11. Kapitel: Verfahren erster Instanz**

1. Allgemeine Formlosigkeit	180
2. Monokratische und kollegiale Verwaltung	181
3. Beschlußverfahren	182
a) Beschlußbehörden, b) Verfahren, c) Sachliche Zuständigkeit	
4. Rekursverfahren	186
5. Vorstellung	187
6. Einspruch	187

12. Kapitel: Beschwerde

1. Beschwerderecht	189
2. Dienstaufsichtsbeschwerde	190
3. Förmliche Beschwerde	190

13. Kapitel: Verwaltungszwang

1. Begriff	194
2. Zwangsvollziehung (Zwangsvollstreckung)	195
a) Vollstreckung wegen öffentlich-rechtlicher Geldforderungen	
b) Ersatzvornahme, c) Zwangsgeld	
3. Gewaltanwendung (unmittelbarer Zwang)	198
4. Ordnungsstrafverfahren	199
a) Entwicklung, b) Gegenwärtige Regelung	
5. Sofortige Vollziehung	200

14. Kapitel: Verwaltungsgerichtsbarkeit

1. Entstehung	202
2. Ausbau	203
3. Begriff	206
4. Rechtsweg	208
5. Örtliche Zuständigkeit	209
a) Anfechtungssachen, b) Verbandsstreitigkeiten, c) Belegene Sache,	
d) Sitz des Beklagten	
6. Sachliche Zuständigkeit	210
a) Kontrolle der Rechtmäßigkeit, b) Kontrolle der Zweckmäßigkeit,	
c) Konversion	
7. Klagearten	214
a) Klagewirkung, b) Klageinhalt, c) Widerklage, d) Klageänderung,	
e) Klagerücknahme	
8. Beteiligte	217
a) Arten, b) Parteifähigkeit, c) Prozeßfähigkeit, d) Prozeßvollmacht,	
e) Klagebefugnis und Sachlegitimation	
9. Umfang der Klagemöglichkeit	221
a) Enumerationsprinzip, b) Generalklausel, c) Abstrakte Normen-	
kontrolle	
10. Verfahrensform	223
a) Stellung der Richter, b) Untersuchungsmaxime, c) Klageerhebung,	
d) Prozeßvoraussetzungen, e) Beweiserhebung, f) Armenrecht	
11. Entscheidungen	228
a) Vorbescheid, b) Bescheid, c) Urteil, d) Beschluß, e) Rechtskraft	
12. Berufung	231
a) Verfahren, b) Entscheidung	
13. Revision	232
a) Zulassung, b) Revisionsgründe, c) Entscheidung	
14. Beschwerde	233
15. Rechtsbehelfe	234
16. Reformatio in peius	234
17. Vergleich	235
18. Vollstreckung	235

4. Abschnitt: ORGANISATION

15. Kapitel: Organisationsgrundlagen

1. Behörden	238
2. Zentralisierte und dezentralisierte Verwaltung	240
3. Verwaltungsvorschriften	241
a) Begriff, b) Arten	
4. Bedeutung der Staatsform	243
a) Staat und unterstaatliche juristische Personen, b) Bundesstaat und Gliedstaaten	

16. Kapitel: Organisation der Staatsverwaltung

1. Zentralbehörden	246
a) Weimarer Republik, b) Die nationalsozialistische Herrschaft, c) Nach 1945	
2. Landesbehörden	253
a) Preußen, b) Länder auf dem Gebiet der britischen Zone, c) Länder auf dem Gebiet der russischen Zone, d) Hessen, e) Rheinland-Pfalz, f) Bayern, g) Baden-Württemberg, h) Städte (Stadtstaaten)	

17. Kapitel: Organisation der Kommunalverwaltung

1. Begriff der Selbstverwaltung	261
2. Arten der Selbstverwaltung	261
a) Selbstverwaltung im tatsächlich-politischen Sinn, b) Wirtschaftliche Selbstverwaltung, c) Kommunale Selbstverwaltung	
3. Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung	263
4. Rechtsgrundlagen	267
a) Werdegang, b) Verfassungsgrundlage, c) Landesgesetze	
5. Gemeindeverfassungen	269
a) Gemeinde- oder Stadtratverfassung, b) Bürgermeisterverfassung, c) Magistratsverfassung	
6. Organisationsformen der Gemeindeverbände	272
a) Landkreise, b) Kommunalverbände höherer Art, c) Zweckverbände	
7. Staatsaufsicht	274

II. Teil

Einzelne Verwaltungszweige

18. Kapitel: Polizeirecht

1. Begriff	279
a) Soziologische Grundlage, b) Verwaltung	
2. Entwicklung des Polizeibegriffs	279
a) Antike, b) Mittelalter, c) Absolutismus, d) Begrenzung der polizeilichen Allmacht, e) Gegenwärtige Begriffsbestimmung	

3. Arten polizeilicher Tätigkeit	282
a) Sachliche Zuständigkeit, b) Örtliche Zuständigkeit	
4. Aufgaben	284
a) Gefahrenabwehr, b) Schutz der öffentlichen Sicherheit, c) Schutz der öffentlichen Ordnung, d) Schutz der öffentlichen Ruhe	
5. Polizeiliche Haftung	286
a) Behördliche Tätigkeit, b) Polizeipflichtige, c) Handlungshaftung, d) Zustandshaftung, e) Haftung von Nichtstörern	
6. Mittel	289
a) Allgemeines, b) Polizeibefehle, c) Polizeierlaubnis, d) Zwangsmittel	
7. Organisation	292
a) Möglichkeiten, b) Trennung der Verwaltungspolizei, c) Norddeutsch-preuß. Organisation, d) Süddeutsche Organisation, e) Bundespolizei, f) Polizeikosten, g) Einige Sondergebiete	
19. Kapitel: Gewerberecht	
1. Begriff	301
a) Mensch und Wirtschaft, b) Gewerbe	
2. Gewerbebetriebsformen	302
a) Stehendes und Wandergewerbe, b) Mischtypen	
3. Gewerbefreiheit und Gewerbebeschränkung	303
a) Entwicklung, b) Wirtschaftslenkung	
4. Gewerbeausübung	304
a) Ausübung im allgemeinen, b) Konzessionen, c) Erlaubnispflichtige Gewerbe, d) Rechtswirkungen der Erlaubnis, e) Erlaubnisfreie Gewerbe	
5. Gewerbeanmeldung	307
6. Wandergewerbe	307
a) Sachliche Beschränkungen, b) Persönliche Beschränkungen, c) Wandergewerbeschein	
7. Ambulantes Gewerbe	308
a) Lustbarkeitsgewerbe, b) Glücksspiele, c) Straßenhandel	
8. Gewerbearten	308
a) Fabrik und Handwerk, b) Heimarbeiter	
9. Berufsvertretungen	310
a) Handwerk, b) Industrie- und Handelskammern	
10. Gewerbliche Arbeitnehmer	311
20. Kapitel: Berufsrecht der Urproduktion und freien Berufe	
1. Urproduktion	314
a) Landwirtschaft, b) Forstwirtschaft, c) Jagd, d) Fischerei, e) Bergbau	
2. Freie Berufe	317
a) Die verschiedenen Gruppen, b) Rechtsgrundlagen, c) Zulassung, d) Ausübung, e) Berufsvertretung	

21. Kapitel: Öffentliches Dienstrecht

1. Grundlagen	324
2. Begriffsarten	325
a) Beamte im staatsrechtlichen Sinn, b) Beamte im Sinne der Haftungsbestimmungen, c) Beamte im Sinne des Strafrechts	
3. Gesetzliche Grundlagen	327
4. Begründung des Beamtenverhältnisses	328
5. Voraussetzung der Anstellung	329
a) Sachliche, b) Persönliche	
6. Anstellungsbehörde	330
7. Dauer des Anstellungsverhältnisses	331
a) Beamte auf Lebenszeit, b) Beamte auf Probe, c) Beamte auf Widerruf, d) Beamte auf Zeit, e) Urkunde	
8. Arten	332
a) Dienstgeber, b) Dienstverpflichtete	
9. Bestand des Beamtenverhältnisses	334
a) Änderungen im Staatsaufbau, b) Änderungsmaßnahmen, c) Entnazisierungsverfahren, d) Sparmaßnahmen, e) Feststellung des Dienstherrn	
10. Pflichten der Beamten	338
a) Allgemeines, b) Einzelne Verpflichtungen, c) Amtspflichtverletzungen	
11. Rechte der Beamten	341
a) Persönliche Rechte, b) Vermögensrechte	
12. Beendigung des Beamtenverhältnisses	343
a) Ausscheiden, b) Entlassung, c) Eintritt in den Ruhestand, d) Einseitiger Ruhestand	
13. Dienststrafrecht	345
a) Gesetzliche Grundlagen, b) Begriff, c) Wesen, d) Besonderheiten, e) Dienststrafverfahren, f) Dienststrafen	
14. Behördenangestellte	348
a) Rechtsgrundlagen, b) Nachteil der Einrichtung	
15. Behördenarbeiter	349

22. Kapitel: Fürsorgerecht

1. Begriff der Fürsorge	352
2. Arten der Fürsorge	352
a) Der Person nach, b) Der Sache nach	
3. Rechtsgrundlagen der allgemeinen Fürsorge	356
4. Gegenstand der Fürsorge im engeren Sinn	357
a) Allgemeine Armenfürsorge, b) Schwerbeschädigte	
5. Rechtsgrundlage der Hilfsbedürftigkeit	359
6. Art der Hilfeleistung	359
7. Träger der Fürsorgepflicht	360

8. Vorläufige Fürsorge	361
9. Endgültige Fürsorgepflicht	361
10. Erstattung und Ausgleich	362
11. Verfahren	363
23. Kapitel: Wegerecht	
1. Allgemeine Grundlagen	365
a) Wegepolizei, b) Eigentum, c) Wegebauast, d) Publikumsverkehr	
2. Widmung	368
3. Gemeingebrauch	369
4. Einziehung	370
5. Fluchtlinienveränderung	371
24. Kapitel: Wasserrecht	
1. Begriff	373
2. Reichs- und Bundesrecht	373
a) Wasserstraßen, b) Wasser- und Bodenverbände, c) Verfahren	
3. Landesrecht	375
a) Öffentliches Eigentum, b) Öffentliches und privates Recht	
25. Kapitel: Baurecht	
1. Geschichte	378
2. Begriff	379
3. Materielles Baurecht	380
4. Enteignung	382
5. Formelles Baurecht	382
6. Bausperren	384
7. Verfahren	384
26. Kapitel: Leistungsrecht	
1. Gesetzliche Grundlagen	386
a) Leistungsrecht i. e. S., b) Bundesflüchtlingsnotleistungsrecht	
c) Besatzungsrecht	
2. Leistung	387
3. Bedarfsstellen (Anforderungsbehörden)	389
4. Rechtliche Beziehungen	390
5. Entschädigung (Abgeltung)	391
a) Grund und Höhe, b) Verfahren	
6. Ende der Leistung	392
7. Bundesflüchtlingsgesetz	393

27. Kapitel: Wohnraumrecht	
1. Entwicklung	394
2. Umfang	395
3. Verfahren	396
a) Wohnungsuchende, b) Verfügungsverbot, c) Wohnungsbehördliche Genehmigung, d) Richtlinien der Genehmigung	
4. Behörden	398
5. Rechtliche Qualifikation	398
28. Kapitel: Preisrecht	
1. Begriff	400
2. Rechtsgrundlage	400
3. Mieten und Pachten	401
a) Höchstpreisvorschriften, b) Lockerungen	
29. Kapitel: Schulrecht	
1. Begriff	403
2. Gesetzliche Grundlagen	403
a) Verfassungsrecht, b) Reichsgesetze, c) Landesgesetze	
3. Schulorganisationsrecht	407
4. Schulbenutzerrecht	409
5. Schulkirchenrecht	410
a) Schulcharakter, b) Religionsunterricht	
6. Schullehrerrecht	411
7. Privatschulrecht	412
8. Hochschulen	414
Sachverzeichnis	418

Allgemeine Arbeitsunterlagen

Verzeichnisse der jeweils einschlägigen Monographien usw. befinden sich am Schlusse der Kapitel. Die Zeitschriftenaufsätze sind in den Anmerkungen aufgeführt.

Lehrbücher des Verwaltungsrechts

a) Der Beginn

- von Mohl, Robert, Staatsrecht des Königreichs Württemberg, 1. Aufl. 1829—1831, 2. Aufl. 1846. (Erste rechtssystematische Gliederung der Funktionen des Rechtsstaates mit Trennung des Verwaltungsrechts von anderen Rechtsgebieten.)
- von Stein, Lorenz, Die Verwaltungslehre, 8 Bände ab 1865 (Erste Verwaltungslehre als Darstellung des soziologischen Verhältnisses des einzelnen zum Staat; noch stark beeinflußt vom Genossenschaftsgedanken, wonach für die Verwaltung das Tätigwerden des einzelnen im Dienst der Gesellschaft charakteristisch ist, also gegen absolut-staatlichen Kameralismus einerseits und liberalistische Gegnerschaft gegen den Staat andererseits.)
- Gerber, Carl-Friedrich, Über öffentliche Rechte, 1852. (Scharfe Unterscheidung zwischen Recht und Politik, was als epochemachende Neuheit empfunden wurde. Darstellung auch des Verwaltungsrechts mit rechtlichen Mitteln.)
- Meyer, F. F., Grundzüge des Verwaltungsrechts und -Rechtsverfahrens, 1857 (Erster Versuch einer Gesamtdarstellung des deutschen Verwaltungsrechts unter Zeichnung der Beziehungen des einzelnen zum Staat als öffentliche Rechtsverhältnisse und Umschreibung seiner Stellung mit Hilfe subjektiv-öffentlicher Rechte.)
- Sarwey, L., Allgemeines Verwaltungsrecht, 1887 (Systematische Zusammenfassung der allgemeinen Lehren des deutschen Verwaltungsrechts, fußend auf dem System der Gewaltenteilung, der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und der grundrechtlichen Garantie der staatsbürgerlichen Freiheit.)

b) Zeit des Kaiserreichs

- Mayer, Otto, Deutsches Verwaltungsrecht, 2 Bände, 1. Aufl. 1895f. 2. Aufl. 1914f., 3. Aufl. 1924. (Schöpfer der modernen deutschen verwaltungsrechtlichen Methode; systematischer Aufbau nach bestimmten Rechtsinstituten als „feststehenden, gleichbleibenden Arten von Erscheinungen der öffentlichen Gewalt“ — I, 114 —. Rechtssystematische Annäherung des öffentlichen Rechts an das Zivilrecht, aber Beschränkung der Verwaltung im wesentlichen auf den Hoheitsbereich. Wenn auch nicht immer die Ergebnisse den gegenwärtigen Erfordernissen entsprechen, da Mayer notwendigerweise nur den inzwischen überholten bürgerlichen Rechtsstaat sieht, so ist doch die Methode noch aktuell.)
- Loening, Edgar, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. 1884.
- Meyer, Georg-Dochow, Franz, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts 3 Bde. 4. Aufl. 1913—1915. (Beide Darstellungen, wie auch andere weniger umfangreiche aus der gleichen Zeit, betrachten die Verwaltung von der Organisation aus und schildern die rechtliche Stellung der einzelnen Behörden usw.)

II Turegg, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 3. Aufl.

e) Zeit der Weimarer Republik

- Fleiner, Fritz, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 8. Aufl. 1928. (Systematischer Aufbau des Verwaltungsrechts auf den Grundlagen des Rechtsstaates. Klare und sehr deutliche Darstellung der rechtlichen Schwerpunkte, wodurch die Materie insbesondere auch heute noch Anfängern gut verständlich wird. Für System und Methode des Verwaltungsrechts ähnlich wichtig wie die Arbeiten Otto Mayers).
- Jellinek, Walter, Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 1931, unveränderter Neudruck 1948' Nachtrag (40 Seiten) 1950. (Ausführlichste, Rechtsprechung und Schrifttum eingehend berücksichtigende Darstellung der gesamten verwaltungsrechtlichen Materie. Kritische Beleuchtung der Rechtsentwicklung während der republikanischen Zeit vom rechtsstaatlichen Standpunkt aus. Auch Fundgrube für viele Einzelheiten.)
- Giese, Friedrich-Neuwien, Erhard-Cahn, Ernst, Deutsches Verwaltungsrecht 1930 (Systematische, sehr übersichtliche Darstellung unter Berücksichtigung auch einzelner Verwaltungszweige.)
- Hatschek, Julius, Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts 7. u. 8. Ausg. hsg. von Paul Kurtzig 1931, Nachtrag 1932. (Durchdringung der Materie weitgehend von der preußischen Praxis her.)
- Köhler, Ludwig, v., Grundlehren des deutschen Verwaltungsrechts 1935. (Darstellung des Verwaltungsrechts, insbesondere unter Berücksichtigung und Verwertung der Arbeitsergebnisse für den Entwurf einer württembergischen Verwaltungsrechtsordnung — EWVRO.)
- Piloty, R., Schneider, F., Grundriß des Verwaltungsrechts in Bayern und dem Deutschen Reich, 4. und 5. Auflage 1930. (Darstellung des Verwaltungsrechts, insbesondere unter Berücksichtigung der bayerischen Verhältnisse.)

d) Nationalsozialistische Zeit

- Koellreuter, Otto, Deutsches Verwaltungsrecht. 1936. (Grundlagen des „Verwaltungsrechts im nationalsozialistischen Staat“ — Vorwort.)
- Köttgen, Arnold, Deutsche Verwaltung, 3. Aufl. 1944. (Betonung der praktischen Notwendigkeiten, nach denen sich auch das Recht zu richten habe; Ablehnung der sogenannten „juristischen Methode O. Mayers“, weil diese nicht „die Wirklichkeit in den Kreis ihrer wissenschaftlichen Untersuchung“ einbeziehe — S. 1.)
- Maunz, Theodor, Verwaltung. 1937. (Versuch der Erfassung der Verwaltung als „Tätigkeit zur Gestaltung des Gemeinschaftslebens durch Arbeit besonders dazu berufener Behörden und Ämter nach einem vom Führer der Gemeinschaft aufgestellten Plan“ — S. 11).

e) Seit 1945

- Nebinger, Robert, Verwaltungsrecht, Allgemeiner Teil, 2. Aufl. 1949. (Darstellung des Verwaltungsrechts vom modernen rechtsstaatlichen Standpunkt aus unter besonderer Berücksichtigung der süddeutschen Verhältnisse.)
- Peters, Hans, Lehrbuch der Verwaltung 1949. (Eingehende Darstellung der verwaltungsrechtlichen Grundlagen, sowie einzelner Verwaltungszweige unter besonderer Betonung der soziologischen und verwaltungstechnischen Zusammenhänge.)

- Forsthoff**, Lehrbuch des Verwaltungsrechts. 1. Bd. Allgemeiner Teil. 5. Aufl. 1955.
(Ausführliche Darstellung der allgemeinen Grundlagen des Verwaltungsrechts unter Berücksichtigung und kritischer Beleuchtung von Schrifttum und Rechtsprechung.)
- Verwaltungsrecht in Bayern, in Verbindung mit der Arbeitsgemeinschaft der Verwaltungsjuristen in München herausgegeben von J. Mang, 2 Bände, 1951—1952.
(Darstellung der allgemeinen auch über Bayern hinaus gültigen Rechtsgrundlagen sowie der einzelnen bayerischen Verwaltungszweige.)

Kurze Grundrisse des Verwaltungsrechts

- Bender-Fürst**, Grundzüge des Verfassungs- und Verwaltungsrechts (In der Schriftenreihe des Sparkassen- und Giroverbandes für das Land Baden) 1952.
- Giese**, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 1952.
- Helfritz**, Verwaltungsrecht, 1948.
- Jerusalem**, Grundriß des Verwaltungsrechts, 1947.
- Koellreuter**, Grundfragen des Verwaltungsrechts, 1955.
- v. Rosen — v. Hoewel**, Allg. Verwaltungsrecht (In Schaeffers Grundrissen) 1955.
— Besonderes Verwaltungsrecht (ebd.) 1955.

Fälle mit praktischer Anleitung

- Anschütz**, Fälle und Fragen des Staats- und Verwaltungsrechts, 4. Aufl. 1926.
- Fleiner**, Verwaltungsrechtsfälle, 3. Aufl. 1929.
- Kormann-List**, Einführung in die Praxis des deutschen Verwaltungsrechts, 2. Aufl. 1930.
- Hans**, Öffentliches Recht (60 Fälle mit Lösungen) 1952. (Schaeffers Rechtsfälle — Bd. 9).
- Schätzel**, Themen und Fälle aus dem öffentlichen Recht, 2. Aufl. 1948.
- Weimar**, Verwaltungsrechtsfälle als Prüfungstoff, 2. Aufl. 1953.
— Klausurenpraktikum 1955.

Schriftenreihen

- Grundriß des Verwaltungsrechts, herausgegeben von Ambrosius.
Reihe A: Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (Verlag Schwann, Düsseldorf).
Reihe B: Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Verlag Mohr, Tübingen). Band 22a Ambrosius-Löns-Rengier, Kommentar zum Gesetz der unter Art. 131 GG fallenden Personen, 1953; Band 25 Pioch, Polizeirecht, 2. Aufl. 1952; Band 26 Turegg, Gewerberecht, 1953; Band 39 Neufang, Grundstücksenteignungsrecht, 1952.
- Wissenschaftliche Schriften des Instituts zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten in Frankfurt a. M.
Nr. 7 Der polizeiliche Eingriff in Freiheiten und Rechte; 1950; Nr. 12 Die Übertragung rechtsetzender Gewalt im Rechtsstaat, 1952.
- Die Verwaltungsschule, (Neckar-Verlag, Schwenningen).
Nr. 11 Verkehrsverwaltung; Nr. 12 Veterinärwesen; Nr. 14 Vermessungswesen; Nr. 18 Personenstandswesen; Nr. 19 Wegerecht.

Der Verwaltungsdienst, herausgegeben von Hamann, Jellinghaus (Kohlhammer Verlag). Band 1 Braun-Öhler, Kassenrecht, 1949; Band 3 Keese, Öffentl. Fürsorge usw. 1961; Band 6 Pohl-Menzer, Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen; Band 11 Enderling, Die Aufgaben der Ordnungsämter, 2. Aufl. 1952; Band 12 Schmidt, Beamten-, Arbeits- und Tarifrecht, 1960; Band 13 Meyerhoff, Schulrecht, 1951; Band 15 Mewes, Statistik 1950; Band 16 Kubsch, Bürokunde 1950.

Verwaltung und Wirtschaft, Schriftenreihe der westfälischen Verwaltungsakademien (Runge Verlag Münster), Heft 1 Festschrift, 1960; Heft 2 Wirtschaftsunionen; Heft 3 Elleringmann, Amtsverband; Heft 4 Elleringmann-Giere, Laufbahnen; Heft 5 Kern, Berufsbeamtentum; Heft 6 Elleringmann, Beschlußverfahren; Heft 7 Jeß, Gesetz Art. 131 GG.; Heft 10 Barkhan, Öff.-rechtl. Entschädigung; Heft 11 Klein, Zivilgerichte im öff.-rechtl. Bereich; Heft 12, Simon, Verwaltungs-handeln; Heft 13 Schallenberg, Widmung.

Schriftenreihe der Akademie Speyer (Verlag Mohr, Tübingen).

Schriftenreihe der Berliner Verwaltungsschule, herausgegeben von Theuner (Verlag Vahlen, Berlin-Frankfurt). Heft 1, 2 Körner-Brill, Einführung; Heft 3 Lehmann, Staatsrecht und Verwaltungsrecht; Heft 4 Brill, Gemeindeverfassung; Heft 5 Meißner, Die soziale Fürsorge; Heft 6 Godek, Gem. Bau- usw. Wesen; Heft 7 Fechner Steuerrecht; Heft 8 Scholze, Haushaltswesen; Heft 9 Sigl, Wirtschafts-verwaltungsrecht.

Entscheidungssammlungen

Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts ab 1953.

Entscheidungen der obersten allgemeinen Verwaltungsgerichte der Länder: Bayern, Neue Folge ab 1949, Berlin ab 1954, Baden-Württemberg und Hessen ab 1952, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein ab 1951, Rheinland-Pfalz ab 1954.

Jahrbuch der Entscheidungen des thüringischen Obergerichtes ab 1913.

Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland. Sammlung oberst-richterlicher Entscheidungen, herausgegeben von Ziegler, ab 1949.

Rechtsprechung und Schrifttum, herausgegeben von Stoytscheff, ab 1949.

Nicht mehr erscheinen:

Entscheidungen des preußischen Obergerichtes, Berlin 1877—1941 (106 Bde.).

Jahrbücher des sächsischen Obergerichtes, Leipzig 1902—1941 (42 Bände).

Entscheidungen des Reichsverwaltungsgerichts, Berlin 1942—1944 (2 Bände).

Entscheidungen der Gerichte und Verwaltungsbehörden aus dem Rechtsgebiet der inneren Verwaltung, begründet von Reger, München-Berlin 1881—1942 (61 Bände).

Jahrbuch der Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht, herausgegeben von Soergel. Berlin-Stuttgart-Leipzig 1908—1914.

Gesetzessammlungen

a) Für gegenwärtiges Recht

Verfassungs- und Verwaltungsgesetze. Begründet von Satorius. Loseblatt-Sammlung (Becksche Verlagsbuchhandlung) ab 1950.

Landesrecht Baden-Württemberg, herausgegeben von Emmelmann, Gerecke, Rein-fried, Schäfer u. a. Loseblatt-Sammlung (Verlag C. F. Müller, Karlsruhe) ab 1952.

- Hamburgisches Landesrecht (Verlag Decker) ab 1955.
- Hessische Verfassungs- und Verwaltungsgesetze, herausgegeben von Fuhr und Pfeil, Loseblatt-Sammlung (Becksche Verlagsbuchhandlung) ab 1952.
- Verwaltungsgesetze des Freistaats Bayern, herausgegeben von Ziegler, Loseblatt-Sammlung (Becksche Verlagsbuchhandlung) ab 1950.
- Das Landesrecht in Niedersachsen, herausgegeben von Danehl, Miericke, Loseblatt-Sammlung (Kohlhammer Verlag) ab 1951.
- Das Landesrecht in Nordrhein-Westfalen, herausgegeben von Vogels, Loseblatt-Sammlung (Kohlhammer Verlag) ab 1950.
- Gesetze des Landes Nordrhein-Westfalen, herausgegeben von v. Hippel-Rehborn, Loseblatt-Sammlung (Becksche Verlagsbuchhandlung.) ab 1955.
- Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, herausgegeben von Peters-Wertenbruch (Verlag Otto Schwartz & Co., Göttingen) 1953.
- Verfassungs- und Verwaltungsrecht in Schleswig-Holstein, herausgegeben von Held (Wachholtz-Verlag, Neumünster) 1951.
- Verwaltungsgesetze für das ehemals preußische Gebiet mit dem ergänzenden Recht der neuen Länder, herausgegeben von Weber (Becksche Verlagsbuchhandlung) 1951.

b) Für älteres Recht

- Brauchitsch, Verwaltungsgesetze für Preußen, 21.-24. Aufl. herausgegeben von Drews und Lassar, Berlin 1927 ff.
- Bleyer, Sammlung bayerischer Justiz- und Verwaltungsgesetze, München 1914.
- Bühler, Verwaltungsgesetze des Reichs und Preußens, Berlin-Leipzig 1931.
- Stier-Somlo-Köttgen, Sammlung preußischer Gesetze staats- und verwaltungsrechtlichen Inhalts, München 1932.

Nachschlagewerke

- v. Bitter, Handwörterbuch der preußischen Verwaltung, 3. Aufl. 1928.
- Blattei, Handbuch Nr. 17, Verwaltungsrecht (Herausgegeben im Forkel-Verlag, Stuttgart) ab 1946.
- Deutsche Rechtsprechung, herausgegeben in Verbindung mit der Schriftleitung der MDR. von Feuerhake, Band V: Öffentliches Recht, Loseblatt-Sammlung, ab 1950.
- Giese, hsg. v., Die Verwaltung. Schriftenfolge zur staatswissenschaftlichen Fortbildung. Braunschweig 1950 ff.
- Graf Hue de Grais-Peters, Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen und im Reich, 25. Aufl. Berlin, 1931.
- Merk, Handb. des bad. Verwaltungsrechts. 1925.
- Mosel, Handwörterbuch des Verwaltungsrechts, 4. Aufl. Leipzig, 1938.
- NJW-Fundhefte. Nachweis der Rechtsprechung, der Zeitschriftenaufsätze und selbständigen Schriften. Heft 3, öffentl. Recht. 1952 f.
- v. Stengel-Fleischmann, Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts, 2. Aufl. Berlin, 1911—1914.

Zeitschriften

- Archiv des öffentlichen Rechts, Tübingen ab 1886.
Bayer. Verwaltungsblätter. Neue Folge ab 1955.
Der öffentliche Dienst, Stuttgart und Köln ab 1948.
Die öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik, Stuttgart und Hagen i. W. ab 1949.
Deutsches Verwaltungsblatt (früher: Deutsche Verwaltung), Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Köln-Berlin ab 1949.
Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Tübingen ab 1907.
Justiz und Verwaltung, Hamburg ab 1950.
Zeitschrift für öffentliches Recht, Wien ab 1923.
- Nicht mehr erscheinen:
- Annalen des Deutschen Reichs. München-Berlin-Leipzig von 1871—1932
Deutsche Verwaltung (ab 1934 Organ der NSDAP) Berlin 1923—1944.
Fischers Zeitschrift für Verwaltungsrecht (bis 1924: Fischers Zeitschrift für Praxis und Gesetzgebung der Verwaltung). Leipzig von 1879—1941.
Grünhuts Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart, Wien bis 1916.
Reichsverwaltungsblatt, früher Preußisches Verwaltungsblatt, Berlin von 1878—1945.
Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung usw. 1876—1939.
Verwaltungsarchiv. Berlin von 1893—1942.
Zeitschrift für badische Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege, Karlsruhe 1859—1936.
Bayerische Verwaltungsblätter (bis 1925 Blätter für administrative Praxis, ab 1934: Deutsches Verwaltungsblatt), München 1851—1937.
Württembergische Zeitschrift für Rechtspflege und Verwaltung (ab 1931: Verwaltungsrechtspflege), Stuttgart 1907—1938.

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AA(aA):	anderer Ansicht allgemeine Ansicht	BayerVerwBl:	Bayerische Verwaltungs- blätter
aaO:	am angegebenen Ort	BB:	Der Betriebsberater
AbgO.:	Abgabenordnung	BBG:	Bundesbeamtengesetz 1953
Abh.:	Abhandlung	Bd:	Band
ABl:	Amtsblatt	BDO:	Bundesdisziplinarordnung 1952
ABIAHK:	Amtsblatt der Alliierten Hohen Kommission	BezVG:	Bezirksverwaltungsgericht
Abs.:	Absatz	BG:	Beamtengesetz
a. F.:	alte Fassung	BGB:	Bürgerliches Gesetzbuch
AG:	Amtsgericht	BGBL:	Bundesgesetzblatt
	Aktiengesellschaft	BGHSt:	Entscheidungen des Bundesge- richtshofs in Strafsachen
AGBGB:	Ausführungsgesetz zum Bürger- lichen Gesetzbuch	BGHZ:	Entscheidungen des Bundesge- richtshofs in Zivilsachen
ALR:	Preußisches Allgemeines Land- recht	BHW:	Bundesamt für Heimatwesen
am.:	amerikanisch	Bln.:	Berlin
aM:	anderer Meinung	brit. Z.:	britische Zone
AnDR:	Annalen des Deutschen Reiches für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft	Bundesanz.:	Bundesanzeiger
AngVersGes:	Angestelltenversicherungs- gesetz	BFH:	Bundesfinanzhof
Anh:	Anhang	BVerfG:	Bundesverfassungsgericht
Anm.:	Anmerkung	BVerwG:	Bundesverwaltungsgericht
Anz.:	Anzeiger	b.-w.:	baden-württembergisch
AO:	Anordnung	BWMBI:	Ministerialblatt des Bundesmi- nisters für Wirtschaft
ArbBl:	Arbeitsblatt	d:	deutsch
ArchöfFR:	Archiv des öffentlichen Rechts	DAutR:	Deutsches Autorecht
Art.:	Artikel	DBG:	Deutsches Beamtengesetz 1937
Aufl.:	Auflage	DDR:	Deutsche Demokratische Repu- blik
AusVO:	Ausführungsverordnung	ders:	derselbe
A. V.:	Ausführungsvorschrift	DevGes:	Gesetz über Devisenbewirt- schaftung 1938
AVAVG:	Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung	DGO:	Deutsche Gemeindeordnung 1935
AVG:	Angestelltenversicherungsgesetz	d. h.:	das heißt
AVO:	Ausführungsverordnung	d. i.:	das ist
bad.:	badisch	Dig.:	Digesten
bayer.:	bayerisch	Diss.:	Dissertation
BayerObLGZ:	Sammlung von Entschei- dungen des Obersten Landesge- richts für Bayern in Gegenstän- den des Zivilrechts	DJZ:	Deutsche Juristenzeitung
		DOG:	Deutsches Obergericht
		DR:	Deutsches Recht
		DRiZ:	Deutsche Richterzeitung
		DRZ:	Deutsche Rechtszeitschrift

- DStRL:** Veröffentlichung der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer
DurchfBek.: Durchführungsbekanntmachung
DurchfVO: Durchführungsverordnung
DV: Deutsche Verwaltung
DVBl: Deutsches Verwaltungsblatt
DVO: Durchführungsverordnung
ebd.: ebenda
EGBGB: Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch
EGGVG: Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz
EGZPO: Einführungsgesetz zur Zivilprozeßordnung
Einl.: Einleitung
EVwGO: Entwurf einer Verwaltungsgerichtsordnung des Bundes 1954
EWVRO: Entwurf einer Württembergischen Verwaltungsrechtsordnung 1931
Festg.: Festgabe
Festschr.: Festschrift
f; ff: folgende
Ffm.: Frankfurt a. M.
FGG: Gesetz über die freiwillige Gerichtsbarkeit
FPfVO: Fürsorgepflichtverordnung 1924
FStrG: Bundesfernstraßengesetz 1953
G, Ges.: Gesetz
GastGes: Gaststättengesetz 1930
GBI: Gesetzblatt
GBIDDR: Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik
GemMinBl: Gemeinsames Ministerialblatt
Gen: Genossenschaft
ges.: gesamt
GewO: Gewerbeordnung 1869
GG: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GmbH: Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GMBI: Gemeinsames Ministerialblatt
GO: Gemeindeordnung
GrSSt: Großer Senat für Strafsachen
GruchArch, Beitr.: Gruchots Beiträge zur Erläuterung des deutschen Rechts
GS: preußische Gesetzsammlung
GVBl: Gesetz- und Verordnungsblatt
GVG: Gerichtsverfassungsgesetz
hamb.: hamburgisch
Handb.: Handbuch
Hbg.: Hamburg
HdbchddStR: Handbuch des Deutschen Staatsrechts, herausgegeben von G. Anschütz und R. Thoma
hess.: hessisch
HGBR: Handbuch des gesamten Grundstücks- und Baurechts
i. a.: im allgemeinen
i. d. F.: in der Fassung
i. d. R.: in der Regel
i. e. S.: im engeren Sinne
insb.: insbesondere
i. S.: im Sinne
i. ü.: im übrigen
I.-u.H.-Kammern: Industrie- und Handelskammern
i. Vbd. m.: in Verbindung mit
i. w.: im wesentlichen
i. w. S.: im weiteren Sinne
JAÖ: Justizausbildungsordnung
Jb: Jahrbuch
JGG: Jugendgerichtsgesetz 1953
JMBI: Justizministerialblatt
JO: Journal Official (frz. Zone)
JR: Juristische Rundschau
JW: Juristische Wochenschrift
JZ: Juristenzeitung
KabOrd: Kabinettsorder
Kap.: Kapitel
KFG: Kraftfahrzeuggesetz; jetzt Straßenverkehrsgesetz 1953
KG: Kammergericht
kgl.: königlich
KnappschG: Reichsknappschaftsgesetz 1926
KO: Konkursordnung
KomAbgGes: preußisches Kommunalabgabengesetz 1899
KontrRDir: Kontrollratsdirektive
KRGes: Kontrollratsgesetz
KStZ: Kommunale Steuerzeitschrift
KVD.: Kassenärztliche Vereinigung Deutschlands
LAG: Lastenausgleichsgesetz
LG: Landesgesetz, Landgericht
Lbg: Lüneburg
LKO: Landkreisordnung

LVG:	Landesverwaltungsgericht Landesverwaltungsgesetz	rechtsw.:	rechtswissenschaftlich
LVO:	Landesverwaltungsordnung	Ref.:	Referat
MBliV:	Ministerialblatt für die innere Verwaltung	RegBl:	Regierungsblatt
MRD:	Monatsschrift für Deutsches Recht	RFH:	Reichsfinanzhof
m. E.:	meines Erachtens	RG:	Reichsgericht
MfELuF:	Minister für Ernährung, Land- wirtschaft und Forsten	RGBl:	Reichsgesetzblatt Teil I
MinBl:	Ministerialblatt	RGBl II:	Reichsgesetzblatt Teil II
MinBliv:	Ministerialblatt für die innere Verwaltung	RGKom:	Kommentar der Reichsgerichts- räte zum BGB
MinErl.:	Ministerialerlaß	RGr:	Reichsgrundsätze über Voraus- setzung, Art und Maß der öffent- lichen Fürsorge 1931
MRVO:	Militärregierungverordnung	RGSt:	Entscheidungen des Reichsge- richts in Strafsachen
MSchG:	Mieterschutzgesetz	RGZ:	Entscheidungen des Reichsge- richts in Zivilsachen
Mstr:	Münster	RHaftpflG:	Reichshaftpflichtgesetz 1910
nds:	niedersächsisch	rhd.-pf.:	rheinland-pfälzisch
NF:	Neue Folge	RKnappschG:	Reichsknappschaftsgesetz
NJ:	Neue Justiz	RLG:	Reichsleistungsgesetz 1939
NJW:	Neue Juristische Wochenschrift	RMinBl:	Reichsministerialblatt
Nr.:	Nummer	RNotO:	Reichsnotarordnung
n.-w.:	nordrhein-westfälisch	RP:	Reichspräsident
NWDR:	Nordwestdeutscher Rundfunk	RSg:	Reichsiedlungsgesetz
ObLG:	Oberstes Landesgericht	RUO:	Reichsumlegungsordnung 1936
Öff. Dienst:	Öffentlicher Dienst	RuPrVerwBl:	Reichsverwaltungsblatt und Preußisches Verwaltungs- blatt
ÖV:	Die öffentliche Verwaltung	RV:	Reichsverfassung
OGHbritZ:	Oberster Gerichtshof für die britisch besetzte Zone	RVA:	Reichsversicherungsamt
OHG:	Offene Handelsgesellschaft	RVerwBl:	Reichsverwaltungsblatt
OKD:	Oberkreisdirektor	RVO:	Reichsversicherungsordnung
OLG:	Oberlandesgericht	RWM:	Reichswirtschaftsminister
OVG:	Oberverwaltungsgericht	S.:	Seite
OWG:	Gesetz über Ordnungswidrig- keiten 1952	sächs.:	sächsisch
PersStG:	Personenstandsgesetz idF. 1951	schl.-hol.:	schleswig-holsteinisch
PolVO:	Polizeiverordnung	SJZ:	Süddeutsche Juristenzeitung
pr.:	preußisch	SMA:	Sowjetische Militäradministra- tion
PrivVersG:	Gesetz über die privaten Ver- sicherungsunternehmen 1901	SMAD:	Sowjetische Militäradministra- tion für Deutschland
prZG:	preußisches Zuständigkeitsge- setz	sog.:	sogenannt
PStBG:	Polizeistrafgesetzbuch	Staatsanz.:	Staatsanzeiger
PVG:	Polizeiverwaltungsgesetz	StGB:	Strafgesetzbuch
RAnwO:	Rechtsanwaltsordnung	StGH:	Staatsgerichtshof
RAnz.:	Reichsanzeiger	StPO:	Strafprozeßordnung
RArbBl:	Reichsarbeitsblatt	StrNG:	Gesetz über die einstw. Neure- gelung des Straßenwesens u. der Straßenverwaltung 1934
RBG:	Reichsbeamtengesetz	StVerkO:	Straßenverkehrsordnung
Rderl.:	Runderlaß	südd.:	süddeutsch
RdL:	Recht der Landwirtschaft		
RDStrO:	Reichsdienststrafordnung		

thür.:	thüringisch	WRV:	Weimarer Reichsverfassung
Tit.:	Titel	WSG:	Wohnsiedlungsgesetz
UdSSR:	Union der Sozialistischen So- wjetrepubliken	württ.:	württembergisch
ULG:	Umlegungsgesetz 1936	BadZtschrVerw:	Zeitschrift für Badische Verwaltung und Verwaltungs- rechtspflege
USMR:	US-Militärregierung	Württ. Ztschr.:	Württembergische Zeit- schrift für Rechtspflege und Verwaltung
usw.:	und so weiter	ZAkDR:	Zeitschrift der Akademie für Deutsches Recht
VA:	Verwaltungsakt	z. B.:	zum Beispiel
VBl:	Verordnungsblatt	ZBIUV:	Zentralblatt für die gesamte Unterrichtsverwaltung in Preu- ßen
	Verwaltungsblatt	ZentrVerwBl:	Zentralverwaltungsblatt
Verf.:	Verfassung	ZG:	preußisches Zuständigkeitsge- setz
VerfGH:	Verfassungsgerichtshof	Ziff.:	Ziffer
Veröff.:	Veröffentlichung	ZJBl:	Zentraljustizblatt
VerwArch:	Verwaltungsarchiv	ZPO:	Zivilprozeßordnung
VerwBl:	Verwaltungsblatt	z. T.:	zum Teil
VerwRspr:	Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland	Ztschr.:	Zeitschrift
VfWMBL:	Mitteilungsblatt der Verwaltung für Wirtschaft	Ztschr. f. bad. Verw.:	Zeitschrift für ba- dische Verwaltung und Ver- waltungsrechtspflege
VG:	Verwaltungsgericht	Ztschr. f. d. Fürsorgewesen:	Zeitschrift für das Fürsorgewesen
VGg:	Verwaltungsgerichtsgesetz für die amerikanisch besetzte Zone von 1946	Ztschr. f. d. Zivilprozeß:	Zeitschrift für deutschen Zivilprozeß
VGh:	Verwaltungsgerichtshof	Ztschr. f. ö. R.:	Zeitschrift für öffentliches Recht
vgl.:	vergleiche	Ztschr. f. V.:	Zeitschrift für Verwaltung
VO:	Verordnung	ZVG:	Zwangsvollstreckungsgesetz
VOBbritZ:	Verordnungsblatt für die Britische Zone	ZVOBl:	Zentralverordnungsblatt der deutschen Justizverwaltung der sowjetischen Besatzungszone in Deutschland
Vorb:	Vorbemerkung	ZZP:	Zeitschrift für deutschen Zivil- prozeß
VOsch:	Verordnung über das Schorn- steinfegerwesen	z. Z.:	zur Zeit
VU:	Verfassungsurkunde		
VwVG:	Verwaltungsvollstreckungsge- setz 1953		
w.-b.:	württemberg-badisch		
WBewG:	Wohnraumbewirtschaftungsgesetz 1953		
WG:	Wassergesetz		
w.-hoh.:	württemberg-hohenzollerisch		
WiGBL:	Gesetzblatt der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes		
WiStG:	Wirtschaftsstrafgesetz		
WohnG:	Wohnungsgesetz		

I. Teil

Allgemeine Lehren

1. Abschnitt

GRUNDLAGEN

Erstes Kapitel

Begriff der Verwaltung

1. Platz der Verwaltung im Staatsaufbau

a) Statische Kräfte

Der Mensch wird zum Menschen dadurch, daß er nach bestimmten Plänen handelt. Instinkt und undurchdachte Reaktionen mögen auch bei ihm eine Rolle spielen. Aber alle Handlungen von einiger Bedeutung werden vorher durchdacht, und der durch die Handlung eintretende Erfolg oder Mißerfolg wird wenigstens in groben Zügen erwartet, erhofft oder befürchtet. Wenn die Geistesarbeit des Entschlusses oder Beschlusses beendet ist, wird er in der Wirklichkeit durchgeführt, wobei es dann von der Stärke und Geschicklichkeit des Durchführenden und von den äußeren Umständen abhängt, welches Ergebnis die Durchführung hat, ob die Wirklichkeit dem im Entschluß enthaltenen Zukunftsbild entspricht oder nicht. Genau wie der Einzelmensch verhalten sich menschliche Gemeinschaften. Auch sie werden zu einer solchen im Unterschied zu tierischen Horden erst dann, wenn sie fähig sind, als Gemeinschaft bestimmte Entschlüsse oder Beschlüsse zu fassen. Diese Beschlüsse müssen, wenn die Gemeinschaft nach außen in Erscheinung treten will, in der Wirklichkeit durchgeführt werden. Wiederholt sich der Vorgang, so entsteht ein sinnvoller Aufbau der Handlungen der Gemeinschaft. Sie lebt ein menschlich vernünftiges Leben wie der Einzelmensch.

Um ein derartiges Leben führen zu können, bedarf der Einzelmensch eines geordneten Körpers, der ihm sowohl die Entschlußfassung als auch die Durchführung des Entschlusses ermöglicht. Genau so bedarf die Gemeinschaft einer bestimmten Ordnung, die dafür sorgt, daß sie einen Willen bilden und vollziehen kann und ferner, daß die Stellung der Gemeinschaft zu ihren Mitgliedern und die Beziehungen der Mitglieder untereinander geregelt werden.

Eine der wichtigsten menschlichen Gemeinschaften ist der Staat. Auch er muß einen Willen bilden und muß, um nach außen in Erscheinung zu treten, diesen Willen in die Tat umsetzen, in der Wirklichkeit vollziehen. Die Willensbildung kann voller Unruhe sein, wie sie in blutigen Bürgerkriegen oder in

parlamentarischen Kämpfen erscheint. Der nach ihrem Ende sichtbare Entschluß aber ist etwas Festes, das ruhende, statische Element des Staates. Dabei kann es sich handeln um eine Verfassung als ein besonders feierlicher und auf lange Sicht gefaßter Entschluß, ähnlich dem Vorsatz eines Menschen, der bei einer feierlichen Gelegenheit für sein ferneres Leben bestimmte Grundsätze aufstellt; sie wird i. a. als eine rechtliche Ordnung angesehen, die das Verhältnis der obersten Staatsstellen untereinander, die Rechtsbeziehungen zwischen Staat und Staatsbürger und die Staatsfunktionen regelt¹⁾. Oder es handelt sich um Gesetze als Resultate der Gesetzgebung, die die Richtlinien für einzelne Lebenserscheinungen aufzeigen²⁾. Sie können leichter umgestoßen werden als die auf lange Sicht berechnete Verfassung.

b) Dynamische Kräfte

Die Verwirklichung der in Verfassung und Gesetzen erkennbaren Entschlüsse ist die Aufgabe von außerhalb der Verfassungs- und Gesetzgebung liegenden Kräften. Sie sind abhängig teils von dem Inhalt der Entschlüsse, teils aber von Ereignissen, die entweder durch sie erst ausgelöst werden oder die von außen her an die zu verwirklichenden Entschlüsse herantreten, sie fördernd oder hemmend. Diese „handelnde Staatsgewalt“ ist voller Dynamik³⁾.

Die handelnde Staatsgewalt nun kann sich in drei verschiedenen Funktionen äußern: Als Rechtsprechung ist sie auf die Erhaltung der bestehenden Rechtsordnung gerichtet; ihr letztes Ziel ist es, bedrohtes Recht zu schützen und ver-

¹⁾ Aristoteles, Politik IV, 1: „Die Verfassung ist jene Ordnung für die Staaten, die sich auf die Magistraturen bezieht, die Art ihrer Verteilung regelt und bestimmt, welches der herrschende Faktor im Staat und welches das Ziel der jeweiligen politischen Gemeinschaft ist; die Gesetze aber sind es, die gesondert von jenen Verfassungsbestimmungen die Norm abgeben, nach der die Regierenden regieren und den Übertretern wehren sollen.“ — Wie weit die Verfassung in einer Verfassungsurkunde („formale Verfassung“) oder in sonstigen Rechtsquellen („materielle Verfassung“) enthalten ist, hat das Staatsrecht zu klären; immer noch wichtig: Triepel, Festschr. f. Laband 1908, II, 305; jedoch Vorsicht bei dem Vergleich mit angloamerikanischem Recht, z. B. sweeping clause, das für europäische Verhältnisse nicht paßt. — Vgl. auch G. Jellinek, Staatslehre, 337 ff.

²⁾ Die Frage, was im einzelnen unter Gesetz zu verstehen ist, hat das Staatsrecht zu klären. „Das Wort Gesetz gehört zu den vieldeutigsten in der Sprache der Wissenschaft und des täglichen Lebens“ sagt G. Jellinek, Gesetz und Verordnung, 226; vgl. auch Wenzel, Der Begriff des Gesetzes, 32 ff.; für die Wiener Schule: Roß, Rechtsquellen, 371 ff. — Zu Gesetzen als Verwaltungsrechtsquellen s. unten S. 56 ff.

³⁾ Fleiner, Institutionen, 120. — Die Verweisung auf die menschlichen Tätigkeiten der Entschlußfassung und der Durchführung dient nur einer ersten Verdeutlichung. Sie enthält keineswegs eine Erklärung der komplizierten Verhältnisse zwischen den einzelnen Staatstätigkeiten. Schon Aristoteles, Politik IV, 14, betont das, indem er unter Hinweis auf die von ihm betrachteten über 100 Verfassungen vor jeder Schablonisierung warnt.

letztes wiederherzustellen¹⁾). Als Verwaltung ist sie Tätigwerden im Dienst der allgemeinen Aufgaben und Zwecke der Öffentlichkeit oder zur Befriedigung ihrer Interessen oder Kulturbedürfnisse. Mit allen geistigen, technischen und ökonomischen Mitteln, welche die Gesetze nicht verbieten, greift sie schöpferisch und selbsttätig in das Leben ein. Sie hat insofern keine solch unmittelbare Bindung an das Gesetz wie die Rechtsprechung, als sie ihm nur die Richtlinien und Schranken ihres Handelns entnimmt. Die Rechtsanwendung ist ihr deutlich nur Mittel zum Zweck²⁾). Als Wirtschaftsordnung ist sie die Regelung des gesamten Wirtschaftslebens des Staates oder sonstiger Hoheitsträger. Die in ihnen zusammengeschlossene Gemeinschaft muß entscheiden, ob sie in einer in jeder Beziehung gebundenen, in einer völlig freien oder in einer durch eine mittlere Lösung bestimmten Wirtschaft leben will³⁾.

2. Grenzen des Begriffs

a) Negative Umschreibung

Vergleicht man die Umschreibungen der einzelnen Staatstätigkeiten, so fällt auf, daß Rechtsetzung und Rechtsprechung sich schon ohne näheres Eindringen in Einzelheiten in verständlicher Weise umschreiben lassen, während das bei der Verwaltung nicht der Fall ist. So liegt es nahe, die Verwaltung negativ zu bestimmen als diejenige Funktion der Staatsgewalt, welche übrig bleibt, wenn man Rechtsetzung und Rechtsprechung abzieht. Damit ist, wie nie verkannt wurde⁴⁾, eine nur sehr ungenaue Erkenntnis verbunden. Außerdem

¹⁾ Diese Definition — im Anschluß an Anschütz, WeimV. 1933, Vorb. vor Art. 102 und Rosenberg, Lehrbuch des deutschen Zivilprozeßrechts 1954, 39 — gibt m. E. die deutlichste Vorstellung. Weitere Definitionsversuche z. B.: Thoma, HdbchddStR. II, 129; OVG. Lbg. 5, 347; Jahrreiß, Ref. auf dem 37. d. Juristentag, 31; Dervedde in: ZJBl. 1949, 102; Bachof, Klage auf Vornahme einer Amtshandlung, 18; Turegg in: NJW. 1953, 1201. — Zu stark das Organisatorische betont Friesenhahn in: Festschr. f. Thoma, 1950, 27. — Das Recht ist nach moderner Ansicht auch bei der Rechtsprechung nicht Selbstzweck in dem Sinne von: Fiat justitia, pereat mundus, wie noch Fleiner, Institutionen, 7, ausführt; denn auch die Rechtsprechung hat die wirtschaftlichen und sozialen Folgen ihrer Maßnahmen nicht aus dem Auge zu verlieren.

²⁾ Damit ist noch keine Definition der Verwaltung gegeben. Eine solche ist wegen ihrer Vielgestaltigkeit nicht möglich; sie kann vielmehr nur beschrieben werden, vgl. unten S. 21. Alle Definitionsversuche erschöpfen sich in der Aufzählung einzelner Verwaltungszweige und der schon von Stahl, Philosophie des Rechts gebrauchten Wendung, daß die Verwaltung kein Recht setze, sondern „die Leitung der gemeinsamen Tätigkeit für Zwecke“ habe. — Wegen der Schwierigkeit der Unterscheidung zwischen Rechtsprechung und Verwaltung verzichtet z. B. § 79 Abs. 2 BVerfGG. auf eine Festlegung und spricht schlechthin von „Entscheidungen“ für beide Bereiche: vgl. schon Stier-Somlo, in: Festschr. f. Laband, 1908, II, 513.

³⁾ Vgl. unten S. 49 ff.

⁴⁾ Neuerdings noch Rosenberg, aaO.

leidet sie — abgesehen von der Nichtbeachtung der Wirtschaftsordnung — an dem Mangel, heterogene Staatstätigkeiten unter dem Begriff der Verwaltung zusammenzuschließen.

b) Verwaltung und Regierung

Dasjenige nämlich, was nach Abzug von Rechtsetzung, Rechtsprechung und neuerdings noch Wirtschaftsordnung als „Exekutive“ übrig bleibt, ist teils Regierung und teils Verwaltung. Regierung ist eine die allgemeinen und grundsätzlichen Richtlinien ausarbeitende Tätigkeit, die angibt, in welcher Weise die in Verfassung und Gesetzen enthaltenen Gedanken in der Wirklichkeit durchgesetzt werden sollen.

Beispiel:

Außenpolitische Maßnahmen, Beziehungen zwischen den Gliedstaaten eines Bundesstaates, parlamentarische Entscheidungen, Bestimmung der politischen Richtlinien (Art. 65, 112, 113 GG.), Präsidialentscheidungen wie Gnadeneweise, Ordensverleihungen usw.

Verwaltung dient der Durchführung der Regierungsrichtlinien im täglichen Leben oder verwirklicht die Gesetze in beschränkterem Umkreis¹⁾. Alle Möglichkeiten umfassende Grenzen zwischen beiden lassen sich nicht aufzeigen. Doch sind die Arten der Regierungstätigkeit beschränkt dadurch, daß i. a. ein spezieller gesetzlicher Hinweis auf ihr Vorhandensein zu fordern ist. Rechtlich wird Regierungstätigkeit i. a. durch das Staatsrecht, Verwaltungstätigkeit durch das Verwaltungsrecht erfaßt. Die Beachtung des Unterschiedes zwischen beiden ist wichtig. Ein Staatswesen kann nicht gedeihen, wenn die an der Spitze stehende

¹⁾ Schneider, Gerichtsfreie Hoheitsakte: „Der Regierungsakt unterscheidet sich vom VA. wie der Operationsplan des Feldherrn von den Befehlen aller unteren Stellen.“ — Vgl. auch R. Smend, Die politische Gewalt im Verfassungsstaat, 1923, 16 unter Berufung auf L. von Stein, R. v. Mohl, C. Frantz. — In bezug auf das Verhältnis zwischen Regierung und Verwaltung ist die negative Abgrenzung nicht unangebracht: Alles, was nicht Regierung ist, ist Verwaltung. — Die Ausführungen bei Fleiner, Institutionen, 4, mit der Wendung, daß „Vollziehung, und Regierung . . die zwei Seiten der dritten staatlichen Funktion . . der Verwaltung im engeren Sinn“ darstellen sollen, geben nach neuerer Ansicht nicht die grundlegende Gegenüberstellung. „Vollziehung“ ist sowohl Aufgabe der Verwaltung als der Regierung, aber nicht die einzige Aufgabe, da beide außerdem eigenständige Arbeiten zu erfüllen haben. Richtig an der auch von Fleiner vertretenen klassischen Auffassung ist, daß Verwaltung und Regierung zu ein und derselben Staatsgewaltsfunktion, der Exekutive, gehören. Die Regierung ist nach dem gegenwärtigen Aufbau des deutschen Staatswesens keine eigene Staatsgewaltsfunktion (im politischen Tageskampf die „vierte Funktion“ genannt). Da sich Inhalt und Organisation nicht decken — vgl. im Text zu c) —, kann es zudem vorkommen, daß Verwaltungsstellen Regierungstätigkeit und daß Regierungsstellen Verwaltungstätigkeit ausüben. — Weiteres Schrifttum bei Wernicke, Bonner Kommentar, Art. 19 Anm. II, 4 g; Rumpf, aaO., insb. Vergleich mit französischem (actes de gouvernement) und englischem Recht (acts of State).

Regierung sich allzu sehr um Einzelheiten kümmert oder wenn andererseits die dezentralisierten Verwaltungsstellen zu große Freiheit haben.

c) Verwaltung und Verwaltungsorganisation

Von einer anderen Blickrichtung wie die Unterscheidung der Verwaltung von Rechtsetzung, Rechtsprechung und Wirtschaftsordnung einerseits sowie Regierung andererseits geht die Unterscheidung zwischen Verwaltung im gegenständlichen Sinn und Verwaltungsorganisation aus. Verwaltung im gegenständlichen Sinn ist die bisher — wenigstens in groben Umrissen — beschriebene öffentliche Tätigkeit. Verwaltungsorganisation sind die öffentlichen Stellen, Behörden, Bediensteten, die sich mit Verwaltungsaufgaben beschäftigen. Jedoch decken sich Verwaltungsinhalt und Verwaltungsorganisation nicht entsprechend. Es kann sein, daß Verwaltung von nicht der Verwaltungsorganisation angehörenden Stellen ausgeübt wird und daß Verwaltungsstellen inhaltlich nicht zur Staatsgewaltfunktion der Verwaltung gehörende Tätigkeiten ausüben¹⁾. Im Wege der Auslegung ist zu ermitteln, welchen Begriff der Verwaltung die einzelnen Gesetze meinen.

Beispiel:

§ 4 EGGVG.: Verwaltung im gegenständlichen Sinn; Art. 83ff. GG.: Verwaltungsorganisation.

Das Verwaltungsrecht beschäftigt sich primär mit der Verwaltung im gegenständlichen Sinn. Vor der Darstellung der rechtlichen Zusammenhänge bedarf jedoch der zu untersuchende Gegenstand, die Verwaltung, näherer Umschreibung.

3. Entwicklung des Begriffs

a) Antike

Durch griechische Staatslehrer wurden bereits einige Gedanken erörtert, die auch später immer wieder in Erscheinung treten. Die Festlegung eines Verwaltungsbegriffs beginnt mit seiner Unterscheidung von der Rechtsetzung. Hierbei treten die organisatorischen Fragen in den Hintergrund. Nach Platons Ansicht ist Verwaltung mindestens ebenso wichtig wie Gesetzgebung. Insbesondere hält er es für „einfältig“, Gesetze über Einzelheiten zu geben. Denn die edle menschliche Haltung, auf die im Staate alles ankommt, entsteht weder noch bleibt sie, „durch Wort und Schrift zum Gesetz gemacht“²⁾. Und gar „über Markt und Marktverkehr, über die Erhebung von Zöllen“ usw. den leitenden Stellen im Staate etwas vorschreiben zu wollen, hält er für unanständig. Er überläßt der Gesetzgebung im Grunde nur drei Aufgaben, nämlich die Größe des Staates festzulegen, die ständige Gliederung aufrechtzuerhalten und jede Neuerung im Erziehungswesen zu unterdrücken³⁾. Aristoteles grenzt die Tätigkeiten nicht so

¹⁾ Vgl. unten S. 37ff.

²⁾ Politeia p. 425 b.

³⁾ Den im „Staatsmann“ enthaltenen Gedanken, daß im Staat überhaupt keine absolut bindenden Gesetze vorhanden sein sollten, sondern der Herrscher nach der aus der Idee der Gerechtigkeit schöpfenden philosophischen Einsicht für jeden Einzelfall die ihm inwohnende Norm finden soll, geben die „Gesetze“ als nicht realisierbar auf.

streng voneinander ab, sondern meint, daß weitgehend der Einzelfall entscheiden müsse. Allgemeine Richtlinien werden durch das Gesetz gegeben (νομος). Für den Einzelfall ist eine von ihm zu unterscheidende klärende Entscheidung erforderlich (φηψισµα). Das ist eine nur gegenständliche Abgrenzung von Gesetzgebung und Verwaltung. Organisatorisch liegt bei Aristoteles im Anschluß an die athenische und andere direkte Demokratien beides bei den gleichen Stellen. Sowohl die Gesetzgebung als auch Verwaltungsmaßnahmen für den Einzelfall erfolgen durch Volksbeschluß. Insbesondere denkt Aristoteles auch dann, wenn er verschiedene Teile innerhalb der Staatstätigkeit unterscheidet, nicht an die Erledigung dieser Tätigkeiten durch verschiedene Staatsorgane. Beachtlich sind für ihn immer nur materielle Unterschiede¹⁾. In diesem Zusammenhang äußert Aristoteles zum ersten Male die späterhin so oft wiederholte Ansicht, daß Gesetze stets Allgemeinsätze seien, während sich die Verwaltung mit der Durchführung staatlicher Maßnahmen im konkreten Einzelfall zu befassen habe²⁾. — Die Unterscheidung von Gesetzgebung und Verwaltung, je nachdem ob eine abstrakte, eine unbestimmte Vielzahl von Fällen normierende Regel oder eine den Einzelfall regelnde Bestimmung geschaffen werden soll, wird dann später von der griechischen Philosophie und Rechtslehre, namentlich unter dem Einfluß der Stoa, betont³⁾.

Die römische Republik kommt zu den gleichen Unterscheidungen, wobei wohl weitgehend das griechische Vorbild maßgeblich ist. Eine organisatorische Trennung beider Staatstätigkeiten findet nicht statt. Die leges, denen später die plebiscita gleichgestellt werden, setzen nicht nur Rechtsregeln, sondern regeln auch eine Menge Verwaltungsfragen, wie z. B. die Gründung von Kolonien, die Assignation von Gemeindeland an Private, die Verleihung des Bürgerrechts, Verbannungen. Im Laufe der Zeit wandelt sich das Verhältnis zwischen der Vertretung der Bürgerschaft einerseits und Magistraten und Senat andererseits. Je stärker die Stellung der Plebs wird, desto größer ist die Zahl der Verwaltungssachen, die die Komitien an sich ziehen oder hinsichtlich welcher sie sich die Entscheidung vorbehalten⁴⁾. Die Erledigung erfolgt in einheitlicher Form durch Beschluß der Zenturiats- oder später auch der Tributkomitien. Gegen das Ende der Republik und während des Prinzipats verschwindet der Unterschied zwischen Gesetzgebung und Verwaltung allmählich. Die Grenzlinien zwischen lex, senatus consultum und magistratischem Edikt einerseits und den Konstitutionen der Principes werden immer unklarer, bis schließlich mit der Errichtung der zunächst tatsächlichen, seit Diokletian auch rechtlich absoluten Monarchie sich die gesamte Rechtsetzung und die gesamte Verwaltung in der Hand des Kaisertums vereint. Am längsten hält sich noch die Selbständigkeit der Rechtsprechung, die zur Zeit der absoluten Monarchie jedoch ebenfalls völlig in den Machtbefugnissen des Kaisers aufgeht.

Diese Vorgänge sind bedeutungsvoll für die Entwicklung des Verwaltungsbegriffs in allen Zeiten und für seine Festlegung in der Gegenwart und den ihr unmittelbar vorausgehenden Perioden.

b) Älterer Justizstaat

Andererseits genügt ein Rückgriff bis zum Beginn der Neuzeit, um zu einer für die Gegenwart ausreichenden Klärung zu kommen. Das Reichsrecht dieser Zeit sieht die Gesetzgebung als einen Bestandteil der Staatsgewalt an, der nur mit Zustimmung des

¹⁾ Politik IV, 14. 1297ff.

²⁾ Politik III, 15; vgl. die eingehenden Erörterungen bei Georg Jellinek, Gesetz und Verordnung, 38, 39.

³⁾ Noch erkennbar in den Digesten L 2 D der legg. 1, 3 in Äußerungen des Chryssypos, die dort aufgenommen sind.

⁴⁾ Karlowa, Röm. Rechtsgesch. I, 410ff., Mommsen, Röm. Staatsrecht III, 1.

Volkes, praktisch der an seine Stelle getretenen meliores terrae, also späterhin der Reichsstände, angewandt werden kann. Seit dem Westfälischen Frieden erwerben die Reichsstände in weitem Umfang die Landeshoheit und schreiben sich ein Koimperium zu, so daß sie für sich nicht nur ein Zustimmungsrecht an den Reichsgesetzen, sondern Anteil an ihrem Erlaß in Anspruch nehmen. Dementsprechend treten auch die Verwaltungsbefugnisse der Zentralgewalt immer mehr in den Hintergrund. Wo überhaupt seit dem 16. Jahrhundert noch von Reichs wegen verwaltet wird, geschieht das durch die Reichskreise und durch die Landeshoheit im Auftrage des Reichs¹⁾. Wie auf vielen anderen Gebieten treten auch hier die einzelnen Territorien an seine Stelle. In ihnen besteht zunächst noch eine den Verhältnissen im Reich parallel laufende Mitwirkung der Stände in allen Staatsangelegenheiten, insbesondere der Gesetzgebung. Die Stellung der Landesherrn wird jedoch auf dem Gebiet der inneren Verwaltung ständig stärker. Von nicht zu unterschätzender Wichtigkeit sind die Lehren der Reformatoren, die durch äußere Ereignisse gezwungen werden, die kirchliche Organisation mehr und mehr in den Staat einzubauen. Sie gewinnen dadurch an der Existenz des Staates in seiner jeweiligen Form ein vitales eigenes Interesse. Seine Rechtfertigung ergibt sich aus der Erfüllung seiner Pflichten ihnen gegenüber, weshalb der Paulinische Satz, daß alle Obrigkeit von Gott stamme, eine bis dahin nicht gekannte Bedeutung erlangt. Die Landesherrn beginnen, sich als Träger der ihrer Ansicht nach unveräußerlichen und unteilbaren Staatsgewalt zu betrachten. Sie halten sich für verpflichtet, alles dasjenige anzuordnen und, um ein damals aufkommendes Wort zu gebrauchen, zu verordnen, was für die irdische Glückseligkeit und das himmlische Seelenheil der Untertanen erforderlich scheint²⁾, ohne sich dabei an das ständische Gesetzgebungsverfahren zu halten.

Für den einzelnen Staatsbürger und seine Angelegenheiten ist es — wenigstens zunächst — von nicht allzu erheblicher Bedeutung, durch welche Stelle eine ihn betreffende Maßnahme des Staates ergeht. Denn die um diese Zeit in Praxis und Theorie zur Herrschaft gelangende Auffassung besagt, daß die Beziehungen zwischen der öffentlichen Gewalt und den einzelnen Bürgern durch die Entscheidung ordentlicher Gerichte zu regeln seien. Diese Auffassung ist maßgeblich für die Staatsform, die als älterer Justizstaat bezeichnet wird. Da die Anfänge des Systems in Deutschland mit dem Beginn der territorialen Staaten zusammenfallen, konkurrieren von vornherein mehrere Gerichte untereinander. Es bedeutet zunächst noch einen Sieg der zentralen Reichsleitung, als 1495 die Einsetzung eines Reichskammergerichts gelang. Dieses Gericht, das seinen Sitz in Frankfurt, später in Speyer, seit 1693 bis zu seinem Ende im Jahre 1806 in Wetzlar hatte, stand über den territorialen Gerichten. Es konnte Streitigkeiten zwischen reichsunmittelbaren oder reichsmittelbaren Gewalten erledigen, aber auch Meinungsverschiedenheiten zwischen Behörden und Untertanen klären. Gegenüber den Landesgerichten hatte das Reichskammergericht den Vorzug der Unabhängigkeit von landesherrlichen Befehlen. Außer dem Reichskammergericht konnte für gewisse Fälle der einige Zeit später gegründete Reichshofrat in Wien angerufen werden.

Die prozessuale Form für die Austragung von Meinungsverschiedenheiten für die öffentliche Verwaltung ist nur denkbar bei einer entsprechenden Ansicht über die öffentliche Gewalt. Die Staatsgewalt und überhaupt die öffentliche Gewalt wird hiernach nicht als Einheit angesehen. Man kennt keine Einheit des Imperiums. Sie ist vielmehr eine Summe der von Fall zu Fall vom Inhaber zu beweisenden Hoheitsrechte oder Regalien. Diesen Regalien stehen die ebenfalls zu beweisenden wohl-erworbenen Rechte (*jura quaesita*) der Untertanen gegenüber. Lange Zeit sind alle

¹⁾ Vgl. z. B. Ordnung und Reformation guter Polizei von 1530, Tit. 23 ff.

²⁾ Gierke, Genossenschaftsrecht I, 536.

Arten von Rechten grundsätzlich gleichberechtigt. Immer häufiger aber wird das Vorliegen eines Staatsnotrechts (jus eminens) anerkannt, welches den Landesherren allmählich ein tatsächliches Übergewicht verleiht. Es entspricht allerdings justizstaatlichem Denken, auch demjenigen, der einem jus eminens weichen muß, eine Entschädigung zuzubilligen.

Beispiel:

Im Mittelalter kam der Fremde, der irgendwo zuzog, unter die neue Grundherrschaft. Sie „fing den Wilden“, d. h. den Fremden, ein. Bei dem meist herrschenden Menschenmangel hatte jede Grundherrschaft ein Interesse an recht regem Zuzug. Zuständig war regelmäßig die örtliche Herrschaft des Zuzugsortes. In diesen allgemeinen Rechtszustand schneit ein Sonderrecht der Kurpfalz ein. Der Kurfürst von der Pfalz behauptete seit dem Beginn des 15. Jahrhunderts ein ihm zustehendes Wildfangrecht auch für die seinem Land benachbarten Gebiete anderer Territorien. Zu Beginn des 17. Jahrhunderts erhob die Reichsritterschaft am Rhein und in Franken Klage vor dem Reichskammergericht, weil der Kurfürst von der Pfalz in ihren Gebieten sich widerrechtlich die Gerichtsbarkeit angemaßt habe¹⁾.

Von vornherein war es unmöglich, sämtliche Angelegenheiten der öffentlichen Verwaltung vor ordentliche Gerichte zu bringen. Ein Teil schied sofort aus und unterlag nicht der richterlichen Nachprüfung. Diese Angelegenheiten waren die Regierungssachen im Gegensatz zu den Justizsachen, die durch die ordentlichen Gerichte nachprüfbar waren. Die Grenze ist flüchtig und häufig Gegenstand langwieriger Prozesse.

Allmählich aber verschiebt sie sich auch hier immer mehr zugunsten der Regierungssachen. Die Stellung der Landesherren wird, gestützt auf ihre nunmehr religiös fundierte Berufung, sodann infolge der mit der Neuzeit beginnenden naturrechtlichen eudämonistischen Anschauung vom Staatszweck immer stärker. Die Aufgaben, die vom Staat nach dieser Ansicht zu erledigen sind und die automatisch infolge der größeren Kompliziertheit der allgemeinen Lebensverhältnisse allmählich immer umfangreicher werdenden Eingriffe der Allgemeinheit in den Lebensbereich des einzelnen werden vom Landesherrn erledigt. Da so seine Aufgaben und Rechte sich an dem Staatszweck messen, liegt es nahe, daß er sich nun umgekehrt auf die *salus publica* beruft, um von ihm behauptete Rechte, die häufig in der Form von *jura eminentia* auftreten, ausüben zu können. Das geschieht dann allmählich unabhängig davon, ob seine Anordnungen der bisherigen Rechtslage und den bisher bestehenden Rechten widersprechen oder nicht.

c) Absoluter Staat

So kommt schließlich seit dem beginnenden 17. Jahrhundert die gesamte Staatsgewalt in die Hand des Landesherrn, der zum absoluten Monarchen wird. Damit verschwindet jeder materielle und organisatorische Unterschied zwischen einzelnen Staatsmaßnahmen. Der absolute Monarch ist für alles verantwortlich, ihm ist alles verantwortlich. Er regiert, verwaltet, setzt Recht und spricht Recht nach den Richtlinien und in den Formen, die ihm geeignet erscheinen. Die herrschende naturrechtliche Theorie unterbaut diese Stellung des Landesherrn, „da nach Naturrecht und allgemeinem Staatsrecht eigentlicher und ordentlicher Weise nur Regent und Untertan existie-

¹⁾ Einzelheiten bei Stammler, Deutsches Rechtsleben, 242ff. (Wildfangrecht der Kurpfalz).

ren⁴⁾. Als Grund für die Entstehung eines solchen Verhältnisses nimmt diese Lehre einen Staatsgründungsvertrag an, für den das Volk dem Fürsten alle Befugnisse, deren er zur Förderung der allgemeinen Wohlfahrt bedarf, übertragen hatte. Es ist „principium, daß ein Landesherr alles dasjenige tun kann, was zum gemeinen Besten und zur Wohlfahrt des Landes gereicht“. Dann muß er aber auch volle Berechtigung auf diesem Gebiet haben derart, „daß kein subditus sich hierbei eines begründeten juris contra dicendi anmaßen kann“²⁾. Die wohlerworbenen Rechte werden dadurch bedeutungslos, denn jedes derartige Recht muß weichen, „sobald es mit der Wohlfahrt des ganzen in Collision kömmt und aus diesem Grunde die Aufhebung desselben notwendig wird“³⁾. In dem jus eminens geht sowohl die früher noch davon unterschiedene Gesetzgebung (jus legis constituendae) als auch die oberste Rechtsprechungsgewalt auf. Alle Rechte und Pflichten des Staates gegen seine Bürger und Schutzverwandten vereinigen sich in dem Oberhaupt desselben. Das Recht, Gesetze und die allgemeinen Polizeiverordnungen zu geben, dieselben wieder aufzuheben und Erklärungen darüber mit Gesetzeskraft zu erteilen, ist ein Majestätsrecht (pr.ALR. §§ 1, 6, II, 13).

Die Gesetzgebung wird nur innerhalb des Behördenapparates von der übrigen Verwaltungstätigkeit unterschieden, indem man bestimmte Gegenstände als in einem besonderen Verfahren zu regeln bezeichnet. Als Gesetz versteht man dabei eine „Verordnung, durch welche die besonderen Rechte des Bürgers bestimmt oder die gemeinen Rechte abgeändert, ergänzt oder erklärt werden sollten“ (Einl. pr. ALR. § 7).

Auch die Rechtsprechung ist lediglich aus Gründen der Zweckmäßigkeit und Arbeitsteilung auf besondere Gerichtsbehörden übertragen, so z. B. für Brandenburg-Preußen durch ein Reglement von 1749, wonach „regulariter alle Prozeßsachen, welche das Interesse privatum vel jura partium quarum interest betreffen, bei denen jedenorts bestellten ordentlichen Justizcollegies verordnet und dediziert werden müssen“. Aber jederzeit besteht bei dieser Kabinettsjustiz die Möglichkeit des Eingriffs des Fürsten durch einen Machtspruch.

Beispiel:

Christ. Arnold, Pommerzig-Neumark hatte von seinem Vater eine Erbmühle, die seit langem im Besitz der Familie Arnold war, gekauft. Als Erbbesitzer mußte er an die gebietende Herrschaft, den Grafen von Schmettau, Pacht zahlen. Hierzu war er seiner Behauptung nach seit 1771 nicht mehr in der Lage, weil sein Nachbar, der Landrat von Gersdorf, der am Oberlauf des Wassers, welches die Mühle trieb, ein Gut besaß, Wasser zum Teil für sich gebrauchte und damit den regelmäßigen Lauf der Mühle verhinderte. 1779 mußte der Müller zwangs-räumen, nachdem das Gericht zugunsten des Verpächters Schmettau entschieden hatte mit dem Hinweis, daß Arnold sich an den Landrat von Gersdorf halten müsse. Der Ersteher überließ die Mühle von Gersdorf, der sie an einen Dritten weiterverkaufte. Nach längeren Verhandlungen vor den Verwaltungsbehörden verklagte Arnold darauf von Gersdorf mit dem Antrag auf Wiedereinräumung

¹⁾ Pütter, Beyträge I, 165. Es wurden aber auch, insbesondere aus Süddeutschland stammende, Gegenstimmen laut, z. B. Moser, Von der teutschen Reichstände Landen, § 1187: „Weiter bedient man sich schon jetzt als einer Universal-Staatsmedizin des Grundes: Das Beste und die Erfordernis des Staates ist das höchste und oberste Gesetz, welches allen anderen Gesetzen, Verträgen, Freiheiten, Herkommen und Verjährungen derogiert und den Regenten berechtigt, das Nötige zu verfügen, die Verträge und Privilegien wieder aufzuheben.“

²⁾ v. Cramer, Wetzlarische Nebenstunden, 1755ff., 13. Teil, 1 ff., 87 ff.

³⁾ Gönner, Staatsrecht, 775.

der Mühle. Er machte verschiedene Klagegründe geltend, verlor aber auch diesen Prozeß mit einer kleinen Ausnahme in erster Instanz (Neumärkische Regierung, Urteil vom 28. 10. 1779). In das darauf von Arnold eingeleitete Rechtsmittelverfahren vor dem Kammergericht in Berlin griff der König ein. Er verwies die Sache nochmals an die Neumärkische Regierung. Wiederum entschied diese zuungunsten des Müllers aus den gleichen Gründen wie bisher. Das Kammergericht bestätigte als nächste und höchste Gerichtsinstanz dieses Urteil. Als es sich auf Vorhalt des Königs weigerte, seinen Standpunkt zu ändern, erließ dieser am 11. 12. 1779 Kabinetttordres, wodurch die Eröffnung eines Strafverfahrens gegen die beteiligten Richter befohlen wurde. Durch Machtspruch vom 3. 1. 1780 verurteilte der König darauf die Kammergerichtsräte, die an dem Urteil mitgewirkt hatten, zu Festungshaft. Schon am 20. 12. 1779 hatte Arnold seine Mühle wiederbekommen. Er erhielt weiterhin Schadensersatz, der von den verurteilten Richtern zu zahlen war¹⁾.

d) Rechtsstaat

Die deutsche Rechtslehre konnte angesichts der alles beherrschenden Praxis des absoluten Staates keine seiner Ansicht entgegengesetzte Auffassung entwickeln. Es fehlt zwar nicht an einzelnen Versuchen, die einheitliche Staatsgewalt ihrem verschiedenartigen Inhalt gemäß aufzuspalten²⁾. Im allgemeinen aber hatte sich das Naturrecht des 18. Jahrhunderts mit den herrschenden Zuständen ausgesöhnt. Der Anstoß zur weiteren Entwicklung kam vom Ausland.

aa) Locke, Montesquien, Rousseau

John Locke hat den seit Jahrhunderten andauernden Kampf zwischen Krone und Parlament in England vor Augen, der durch die glorreiche Revolution von 1688 vorerst mit einer Zuständigkeitsbegrenzung beider Mächte beendet war. Bis dahin konnte der König ordonnances und proclamations ohne und statutes mit Zustimmung der Stände erlassen, wodurch er weitgehend diejenigen Aufgaben, die wir als Verwaltungsmaßnahmen bezeichnen, unabhängig vom Parlament erledigte oder hinsichtlich welcher er, gestützt auf die sogenannte Prärogative³⁾, Gesetze erließ. Durch

¹⁾ Näheres bei Stammler, aaO. I, 413ff.

²⁾ So forderte z. B. Althusius zu Beginn des 17. Jahrhunderts für das ganze große Gebiet der Staatstätigkeit, das wir heute Verwaltung nennen, feste Regeln, die es von der sonstigen Staatstätigkeit trennen — Gierke, Althusius, 20ff. — Hugo Grotius, *De jure belli ac pacis* I, c. III, VI, 2, stellt in Anlehnung an die aristotelische Einteilung die Gesetzgebung als die auf das Allgemeine gerichtete Funktion der auf Erledigung der Einzelangelegenheiten gerichteten Staatstätigkeit gegenüber. Von dieser, zerfallend in die äußere und die Finanzverwaltung, unterscheidet er dann noch die auf das dominium gerichtete richterliche Tätigkeit. — Pufendorf, *De jure naturae et gentium*, VII, spricht von verschiedenen Gewalten im Staat, einer potestas legislatoria, potestas poenas sumendi, potestas judiciaria, potestas belli et pacis idemque foederum ferendum. Sie sind jedoch nicht partes potentiales und können nicht durch verschiedene Staatsorgane ausgeübt werden nisi regularis forma civitatis corrumpatur et irregulare corpus resultet, male firmo duntaxat pacto cohaerens (VII, IV § 11). Es bleibt also auch bei ihm bei der einheitlichen Staatsgewalt.

³⁾ Zu ihrer heutigen, im Grunde gleichen Bedeutung, vgl. Rumpf, aaO. 109.

die bill of rights vom Dezember 1689 wird die neue alleinige Zuständigkeit des Parlaments für die Gesetzgebung festgelegt. Die Prerogative wird wesentlich eingeschränkt. Diese Schwankungen veranlaßten die englische Staatsrechtslehre, die Grenze zwischen Gesetzgebungstätigkeit des Parlaments und verwaltender Tätigkeit der Krone in ein System zu bringen. Locke¹⁾ stellt dabei in seiner Theorie den König weit freier, als er es in seiner Zeit in Wirklichkeit war²⁾. Er unterscheidet drei Gewalten im Staat, die gesetzgebende, die vollziehende und die föderative. Die erste ordnet an, wie die Kräfte des Staates verwendet werden können zur Erhaltung der Gesellschaft und ihrer Glieder, die zweite verwirklicht die Gesetze und bewahrt ihre Kraft, die dritte (federative power) entscheidet über Krieg und Frieden, Bündnisse und sonstige Staatsverträge. Organisatorisch sind die beiden letzten am besten in einer Hand vereinigt, während die erste von ihnen getrennt ist. Die gesetzgebende Gewalt steht als die höchste dem Volk zu. Die beiden anderen sind ihr grundsätzlich untergeordnet. Trotzdem aber besitzt die vollziehende Gewalt eine eigene politische Existenz. Locke vertritt mit aller Entschiedenheit den Standpunkt, daß eine königliche Prerogative nötig sei. Da die Gesetze doch nicht alle Einzelheiten voraussehen können, soll der König die tatsächliche Macht, die in seiner Hand liegt, im öffentlichen Interesse without a rule anwenden können³⁾. Die auf Grund seiner Prerogative festgelegten Sonderbestimmungen treten dann selbständig neben das Gesetz und füllen den Raum aus, den es freigelassen hat. Der Grundsatz von der Vorherrschaft der Gesetzgebung wird für alle Fälle zugunsten der Exekutive durchbrochen, für die der Gesetzgeber keinen Gebrauch von seinen Rechten gemacht hat. Verwaltung ist demnach mehr als bloße Vollziehung der Gesetze⁴⁾.

Für den Franzosen Montesquieu, der weitgehend auf den Arbeiten von Locke fußt, war die Gefahr eines Übergriffes der Parlamentsherrschaft noch niemals in den Bereich der Wirklichkeit getreten. Seine Lehre wendet sich zunächst gegen das absolute Königtum. Wie in der absoluten Monarchie üblich, bestanden zwischen den einzelnen Arten der Willensäußerung des Königs nur interne Verwaltungsunterschiede. So war die Eintragung (enregistrement) der königlichen Verordnungen durch die formell unabhängigen alten Gerichtshöfe, die Parlamente, in ein Protokoll nötig, wenn diese ordonnances die Gerichte verpflichten sollten. Bei Widerstreben der Parlamente konnte der König die Eintragung jedoch befehlen. Andererseits mischten sich die Parlamente in Gesetzgebung und Verwaltung (remontrances), was zu schädlichen Unklarheiten führte. Außerdem behinderten sie die Reformen von Turgot, Necker oder Malherbes. Montesquieu wendet sich deshalb auch gegen sie. Im Ergebnis fordert er die scharfe Trennung der Gesetzgebung von der Gesetzesanwendung⁵⁾. Die Gewalten

¹⁾ Two treatises of government, 1690 (deutsch 1718).

²⁾ Geschichtlich gesehen ist das ein Rückschlag gegen die Machtsteigerung und Übergriffe des Langen Parlaments, vgl. insbes. §§ 135 ff.

³⁾ § 160. Since in some governments the law making power is not always in being and is usually too numerous, and too slow for the dispatch requisite to provide for all accidents and necessities that may concern the public, to make such laws as wick do no harm, if they are executed with an inflexible rigour on all occasions and upon all persons that may come in their way; therefore there is a latitude left to the executive power, to do many things of choice which the laws do not prescribe.

⁴⁾ Eine eingehende Schilderung der Lehre Locke findet sich bei G. Jellinek, Gesetz und Verordnung, 64 ff., die allerdings teilweise in Wirklichkeit darin nicht enthaltene Gedanken der konstitutionellen Doktrin hineininterpretiert.

⁵⁾ De l'esprit des lois, 1. 11, c 6.

sollen sich das Gleichgewicht halten. Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir. Diese beiden Gewalten müssen unter allen Umständen organisatorisch getrennt werden. Nach der Trennung jedoch kann von einer inhaltlichen Gleichberechtigung nicht mehr die Rede sein. Die gesetzgebende Gewalt wird ohne nähere Erklärung und infolgedessen etwas vage als der allgemeine Wille bezeichnet. Die Exekutive ist nichts anderes als die Vollziehung dieses Willens und so notwendigerweise der Legislative untergeordnet, n'étant l'un que la volonté générale de l'état, et l'autre que l'exécution de cette volonté générale. Von der Prerogative des Königs oder einer sonstigen Gesetzgebung einer Staatsstelle außerhalb des Parlaments wird niemals gesprochen. In gewissem Umfang baut Montesquieu die richterliche Gewalt (pouvoir de juger) in die Staats-tätigkeit ein, die Locke als executive power bezeichnete. Der Gedanke von der inhaltlichen Unselbständigkeit der vollziehenden Gewalt wird durch die wissenschaftlichen Nachfolger Montesquieus mit aller Schärfe herausgearbeitet¹⁾.

Rousseau setzt sich für das konträre Gegenteil der absoluten Monarchie ein, die absolute Volkssouveränität. Er lehnt jede Gewaltenteilung ab und erhebt die innere und äußere Einheit der Staatsgewalt wiederum zum leitenden Prinzip. Diese Staatsgewalt soll beim Volke liegen, dessen Wille die Quelle aller staatlichen Anordnungen ist. Regierung und Verwaltung sind nur dazu da, den Willen zu vollziehen und dem einzelnen Bürger zu vermitteln²⁾. Ihre untergeordnete Stellung führt dazu, daß sie lediglich Anordnungen in Einzelfällen treffen können. So taucht hier die alte aristotelische Auffassung wieder auf, wonach der Gesetzgeber sich abstrakt mit allgemeinen Tatbeständen befaßt, während die Verwaltung nur den konkreten Einzelfall regelt. Nach Rousseau verhält sich die Gesetzgebung zur Verwaltung wie der menschliche Wille zu der menschlichen Tat. Der Vergleich wird von ihm wörtlich genommen.

bb) Deutsche Beiträge

Der deutsche Konstitutionalismus wird durch Westeuropa beeinflusst.

Die geringsten Folgen hatten die Gedanken Rousseaus. Entgegen seiner Lehre wurde die Gewaltenteilung, zunächst zwar nur weitgehend auf dem Papier, nach 1848 allmählich aber auch tatsächlich wenigstens grundsätzlich durchgeführt. Sein Gedanke, daß die Verwaltung nur konkrete Einzelfälle regeln dürfe, setzte sich trotz einer erheblichen Anhängerschaft auf die Dauer ebenfalls nicht durch³⁾.

¹⁾ Vgl. z. B. Delolme, La constitution d'Angleterre, 1771.

²⁾ Contrat social I. III, c. 1: Qu'est ce donc que le gouvernement? Un corps intermédiaire établi entre les sujets et le souverain pour leur mutuelle correspondance, chargé de l'exécution des lois et du maintien de la liberté tant civile que politique.

³⁾ Den Standpunkt, daß Allgemeinheit ein wesentliches Merkmal des Gesetzes sei, vertreten: von Rönne, Staatsrecht der preußischen Monarchie, I, 327ff.; Ihering, Zweck im Recht I, 327ff.; G. Meyer, Der Begriff des Rechts, in: Grünhuts Zeitschrift Bd. 8 (1881), 157; Meyer-Anschütz, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechtes 1914 (7. Aufl.), 27; O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht I, 77ff.; W. Jellinek, Gesetz, Gesetzesanwendung 139. — Die Lehre hat ihre geschichtliche Grundlage im Kampf der Aufklärung gegen den fürstlichen Absolutismus. An die Stelle des persönlichen Befehls soll die generelle unverbrüchliche Norm treten. Diese Idee hatte schon in der hochmittelalterlichen scholastischen Auffassung vom Gesetz als Ausfluß der göttlichen Vernunft und Gerechtigkeit Ausdruck gewonnen; näheres vgl. Scheuner, Gesetz und Einzelanordnung, 197. Seit dem Ende des 19. Jahrhunderts wurde sie allmählich zugunsten der nun herrschenden Ansicht verlassen.

Die konstitutionelle Praxis und Lehre schließt sich zu Beginn des 19. Jahrhunderts, wenn sie überhaupt eine Gewaltentrennung annahm, an Locke an. Das monarchische Prinzip hatte, gestützt vor allem auf Art. 57 der Wiener Schlußakte vom 15. 5. 1820, der den Monarchen als Träger der gesamten Staatsgewalt bezeichnet, in Deutschland wiederum gesiegt. Erst allmählich lösen sich aus der Einheit Rechtssetzung und Rechtsprechung als inhaltlich selbständige Staatsgewaltsfunktionen heraus.

Für die Rechtssetzung ist eine der wichtigsten Grundlagen Art. 13 der Bundesakte vom 8. 7. 1815, wonach „in allen deutschen Staaten eine landständische Verfassung stattfinden“ wird. Die Landstände erhalten so ein Mitbestimmungsrecht. Es erstreckt sich bis 1848 auf alle Eingriffe in Freiheit und Eigentum der Bürger¹⁾, womit für dieses Sachgebiet der Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes gilt. Damit ist gleichzeitig die Zuständigkeit der Landesparlamente umschrieben, eine Regelung, die weitgehend auch von den im Gefolge der Julirevolution von 1830 entstehenden Verfassungen beibehalten wird.

Für die Rechtsprechung steht lange noch die Organisation im Vordergrund, so daß die materielle Unterscheidung in die bereits bestehende noch vom Polizeistaat geschaffene Einteilung in Justizsachen und Polizeisachen erst allmählich einrückt. Justizsachen sind alle Sachen, die vor die Gerichte kommen; und vor die Gerichte kommen alle Sachen, von denen das im Gesetz gesagt oder nach Wesen und Aufbau des Gesetzes anzunehmen ist. Dazu gehören z. B. alle Kameralssachen, d. s. solche, in denen der Fiskus als Beklagter in Anspruch genommen wird (z. B. §§ 34, 41 pr. Ressortreglement vom 26. 12. 1808). Polizeisachen sind Angelegenheiten, bei denen eine derart enge Bindung an das Gesetz nicht festzustellen ist²⁾.

Die Vorgänge der Zeit nach 1848 bringen in den Verfassungen sodann ein umfassendes Bekenntnis zur Gewaltenteilung. Mit Rücksicht auf die absolutistische Vergangenheit kann es nur so verwirklicht werden, daß man die bisher weitgehend unumschränkte Gewalt der Staatsspitze, die nun nicht mehr als Bündel von Regalien, sondern als einheitliches Imperium angesehen wird, durch eine rechtsetzende und eine rechtsprechende Gewalt beschränkt³⁾. Damit bleibt im Zweifel oder bei angeblichen oder tatsächlichen Gesetzeslücken die

¹⁾ Die Freiheits- und Eigentumsklausel taucht zunächst bei Locke auf, nach dessen Ansicht der Staat den Zweck hat, Freiheit und Eigentum des Bürgers zu schützen (On civil government, § 127, §§ 149, 227ff.). Die Formel gelangte dann über die englischen Kolonien in Amerika nach Frankreich und Deutschland, wo sie von Theorie — z. B. Justus Möser — und Praxis — z. B. § 7 Einl. pr. ALR. — aufgegriffen wurde. Stein führte den Begriff dann wörtlich in die nass. Verf. von 1814 ein. Doch scheiterte sein Versuch der Einführung in alle Verfassungen an dem Widerstand Österreichs.

²⁾ An zeitgenössischem Schrifttum sei erwähnt: Weiß, Staatsrecht, 672; Aretin-Rotbeck, Staatsrecht, 387; Mauerbrecher, Staatsrecht, 229. — Hegel, Philosophie des Rechts, § 272, bekämpft die Gewaltenteilung; sie bringe „teils falsche Bestimmung der absoluten Selbständigkeit der Gewalten gegeneinander, teils die Einseitigkeit, ihr Verhältnis zueinander als ein Negatives, als gegenseitige Beschränkung . . . Mit der Selbständigkeit der Gewalten ist die Zertrümmerung des Staates unmittelbar gesetzt.“

³⁾ Näheres z. B. Anschütz, Gegenwärtige Theorien, 10ff. — Es ist zu beachten, daß weder Locke noch Montesquieu die Rechtsprechung als selbständige Funktion ansahen (Montesquieu: en quelque façon nulle). Diese Folgerung zog erst das 19. Jahrhundert. Jetzt Art. 92 GG.; vgl. unten S. 18.

Staatsspitze zuständig. So fällt die Entscheidung, wenn das auch nicht deutlich ausgesprochen wird, der Sache nach für Locke gegen Montesquieu. Die Überlegenheit der von Heer und Beamtentum getragenen Exekutive über die Legislative ist unbestreitbar.

Die Lehre erfaßt diese Unterscheidung zunächst noch nicht klar, sondern begnügt sich mit der Beschreibung und Erklärung der Funktionsteilung, wobei man großen Wert auf die verschiedene Organisation legt¹⁾. Im Laufe der Zeit aber nahm sie eindeutig die Haltung der Praxis ein²⁾. Für Lorenz von Stein ist nichts „unverständiger, als von einer Unterordnung der Vollziehung unter das Gesetz zu reden“³⁾. Die von Arndt begründete Lehre vom selbständigen Verordnungsrecht, die jedoch nicht von der herrschenden Meinung übernommen wurde, vor allem aber die bis heute herrschende von Laband begründete Lehre vom Gesetz im formellen und materiellen Sinne dienen der Stütze dieser Ansicht⁴⁾.

Im Ergebnis wurde die so des Näheren festgelegte Gewaltenteilung der eine Grundsatz des deutschen Rechtsstaates. (Vgl. Art. 20 Abs. 2 GG.)

cc) Gesetzmäßigkeit der Verwaltung

Damit im engen Zusammenhang steht der zweite wichtige Grundsatz, daß keine Verwaltungsmaßnahme ohne gesetzliche Grundlage ergehen darf. „Der Staat realisiert die sittlichen Ideen nur in der Weise des Rechts“⁵⁾. Dieser Grundsatz entspricht der gleichliegenden strafrechtlichen Forderung: *Nulla poena sine lege*. Schon Montesquieu meinte, niemand dürfe zu Handlungen gezwungen werden, zu denen nicht das Gesetz verpflichte. Für Verwaltungsmaßnahmen genügt also nicht die Berufung auf eine vorgesetzte Dienststelle, sondern als letztes Glied muß immer ein Gesetz vorhanden sein. Die allgemeine Gesetzmäßigkeit der Verwaltung tritt so an die Stelle des nur auf Freiheit und Eigentum beschränkten Vorbehalts

¹⁾ Ein auffallendes Beispiel sind von diesem Gesichtspunkt aus die Darlegungen von Stahl. Er steht seinem Herzen nach auf Seiten der Monarchie. Infolgedessen sucht er der Regierung ein Gebiet zu reservieren, das frei ist von dem Einfluß der Gesetzgebung und des Parlaments. „Das Wesen der eigentlichen Regierung aber ist es, unabhängig vom Gesetz etwas Neues, Positives in freier schöpferischer Tätigkeit hervorzubringen, die Zustände nach Zwecken zu fördern“ (aaO. 195). Trotzdem ist er derart beeinflusst von den liberalen Strömungen seiner Zeit, daß er an anderer Stelle dem Gesetz und der Gesetzgebung die unbedingte Herrschaft über die Verwaltung zugesteht. Auf alles das, was in die Rechtssphäre des Individuum eingreift, das „Rechtsverhältnis der Untertanenfreiheit gegenüber der Staatsgewalt“, soll die Verwaltung und Regierung keinen Einfluß haben (385 ff.).

²⁾ Die Ansicht, daß der König auf die Vollziehung der Gesetze beschränkt sei, vertritt noch Rönne, II, 366, als Ausnahme.

³⁾ Lorenz von Stein, Verwaltungslehre, I, 73.

⁴⁾ Näheres vgl. unten S. 63 f.

⁵⁾ Stahl, aaO. 136

des Gesetzes des Frühkonstitutionalismus¹⁾. Sie läßt sich in zwei Formen durchführen. Der Gesetzgeber gibt entweder nur allgemeine Richtlinien („Kautschukbestimmungen“),

Beispiel:

Art. 48 WRV., § 14 pr.PVG. 1931

oder er enumeriert die einzelnen Verwaltungstätigkeiten.

Beispiel:

Die süddeutschen Polizeistrafgesetze.

Stets muß aber, was insb. aus den rechtsstaatlichen Grundlagen der Art. 19, 20 GG. folgt, die der Verwaltung erteilte Befugnis zu den Staatsbürger belastenden Maßnahmen so begrenzt und bestimmt sein, daß voraussehbar ist, in welchen Fällen und mit welchem Sinn und Zweck sie davon Gebrauch machen wird²⁾.

Jede Verwaltungsmaßnahme darf sich nur auf die zur Zeit ihres Erlasses vorhandenen³⁾ gültigen Normen stützen⁴⁾. Andernfalls ist sie vernichtbar⁵⁾. Ein besonderes, den Verwaltungsstellen zur Verfügung stehendes Verfahren zur Feststellung der Gültigkeit oder Ungültigkeit von Rechtsnormen, wie es nach Art. 100 GG. den Gerichten offen steht, gibt es nicht. Diese Stellen sind vielmehr auf den allgemeinen, jedem Staatsbürger offenstehenden Weg, etwa der Verfassungsbeschwerde nach § 90 BVerfGG. angewiesen.

Was den Grad der Unterordnung der Verwaltung unter die Gesetzgebung anlangt, so ist sie nach Art. 20 Abs. 2 GG. nicht lediglich Vollziehung von Gesetzen⁶⁾. Vielmehr gestaltet sie auch nach eigenem Willen, allerdings nur in dem ihr vom Gesetz gelassenen Rahmen, wie sich das in der Ermessensverwaltung äußert⁷⁾. Alle den Rechtsstaat kennzeichnenden Rechtssätze haben den Rang von Verfassungsrecht (Art. 20 Abs. 2 GG.)⁸⁾.

Art. 4 Verf. DDR. bestimmt, daß alle Verwaltungsmaßnahmen mit der Verfassung in Einklang zu stehen haben.

e) Neuer Justizstaat

Wie die Gesetzgebung so wurde im Laufe des 19. Jahrhunderts die Rechtsprechung von der Exekutive gelöst. Während sie vorher ein allenfalls durch

¹⁾ Vgl. oben S. 15.

²⁾ ÖVG. Hbg. in: DVBl. 1954, 260; BVerwG. in: NJW. 1955, 1693.

³⁾ BVerwG. I, 35 (36).

⁴⁾ Insb. für Enteignung vgl. unten S. 165ff.

⁵⁾ Vgl. unten S. 122, 126 (Anfechtung, Widerruf).

⁶⁾ Die politische Entscheidung ist so gegen Montesquieu—vgl. oben S. 14—gefallen.

⁷⁾ Vgl. unten S. 28ff. — Zu dem politischen Gegensatz „Gesetzesstaat“ und „Verwaltungsstaat“ vgl. Wernicke, Bonner Komm. Art. 20 Anm. II, 2, g.

⁸⁾ BVerfG. 2, 1.

besondere Verfahrensvorschriften oder durch eine eigene Organisation kenntlich gemachter Zweig von Verwaltung und Regierung war, gewann sie nun die Stellung einer inhaltlich selbständigen Staatsfunktion¹⁾.

Eine Kombination der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und der Unabhängigkeit der Rechtsprechung als selbständiger Staatsfunktion führt zu dem neueren Justizstaat. Sein Wesen besteht darin, daß die Rechtsprechung und nicht eine andere Institution die Verwaltung daraufhin kontrolliert, ob sie sich im Rahmen des Gesetzes hält. So kommt es zu einem Zusammenwirken der inhaltlich getrennten drei Staatsgewaltsfunktionen Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung, die erst gemeinsam die volle Staatsgewalt darstellen. Für den Staatsbürger ist diese Rechtslage gewährleistet durch das formelle Hauptgrundrecht nach Art. 19 Abs. 4 GG.: „Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen. Soweit eine andere Zuständigkeit nicht begründet ist, ist der ordentliche Rechtsweg gegeben.“ Welche Gerichte im einzelnen die Kontrolle durchführen, ist nur eine Frage der Organisation²⁾, die die materiellen Befugnisse der drei Staatsgewaltsfunktionen nicht berührt.

f) Moderne Staatsformen ohne Gewaltenteilung

In der Zeit zwischen 1933 und 1945 wurde im Deutschen Reich der Unterschied zwischen den Staatsfunktionen verwischt. Infolgedessen mischte sich die Verwaltung in Angelegenheiten der Gesetzgebung (z. B. Führerbefehl, Führererlaß) und der Rechtsprechung (Justizleitung und Justizlenkung).

Entsprechend der Vorstellung Rousseaus von der absoluten Macht des souveränen Volkes lehnt die Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik die Gewaltenteilung ab. Die Gesetzgebung ist ausschließlich Sache des Parlaments, soweit das Volk durch Volksentscheid nicht unmittelbar selbst eingreift. Verwaltung und Justiz sind vom Parlament gänzlich abhängig. Sie müssen die von ihm aufgestellten Grundsätze befolgen, und sie sind

¹⁾ Das bedeutet eine Fortentwicklung gegenüber Locke und Montesquieu.

²⁾ Vgl. unten S. 208f. — Damit ist die frühere Streitfrage, ob Verwaltungsgerichtsbarkeit zur Verwaltung oder zur Rechtsprechung gehört, eindeutig im Sinne der Zugehörigkeit zur Rechtsprechung entschieden. — Ebenso: Rosenberg, Zivilprozeß, 32. — Das GG. enthält keine institutionelle Garantie einer von der ordentlichen geschiedenen Verwaltungsgerichtsbarkeit auf der Landesebene; so m. E. richtig Holtkotten in: Bonner Kommentar Art. 96 Anm. II 4a. — Zweifelhafte scheint, ob auf Bundesebene die Zusammenlegung des Bundesverwaltungsgerichts nach Art. 96 Abs. 1 GG. mit einem anderen oberen Bundesgericht zulässig ist; vgl. hierzu Holtkotten aaO. Anm. II 3, Bachof in: SJZ. 1950, 162; DRZ. 1950, 169. Die Frage ist infolge des Bestandes des Bundesverwaltungsgerichts und der Landesverwaltungsgerichte weitgehend theoretisch. — Ob Art. 107 WRV. die Einrichtung von Verwaltungsgerichten gebot, war streitig; vgl. Anschütz, VerfdDR. Art. 107 Anm. 1 mit erschöpfender Literatur. — Das einfache Gesetz — § 4 EGGVG. — läßt alle Möglichkeiten offen.

ständig an seine oberste Kontrolle gebunden. Das Parlament ist nicht ein Organ des Staates neben anderen Organen, sondern der „höchste demokratische Willensträger“ oder das „höchste demokratische Organ“ (Art. 50 Verf. DDR.¹⁾). Für die rechtliche und politische Tragweite einer solchen Regelung ist bedeutsam, daß die Volksvertretungen aus nahezu oppositionslosen Blockparteien bestehen.

Schrifttum

- Anschütz, Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und den Umfang des königlichen Verordnungsrechts nach preußischem Staatsrecht. (2. Aufl.). 1901.
- Arten, Frhr. v., Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie. Fortgesetzt von v. Rotteck. 1824—1828.
- Arndt, Das selbständige Verordnungsrecht. 1902.
- Baehr, Der Rechtsstaat. 1864.
- Gerber, v., Grundzüge des deutschen Staatsrechts. 1880.
- Gierke, Johannes Althusius u. die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien. 1929.
- Das deutsche Genossenschaftsrecht. 1868—1913.
- Gneist, Der Rechtsstaat. 1872.
- Gönnner, Teutsches Staatsrecht. 1804.
- Über Gesetzgebung und Rechtswissenschaft in unserer Zeit. 1815.
- Hegel, Grundlinien der Philosophie des Rechts. Neu herausgegeben von Lasson. (2. Aufl.) 1921.
- Ihering, Zweck im Recht. 1877—1883.
- Jellinek, G., Gesetz und Verordnung. 1887.
- Allgemeine Staatslehre. (3. Aufl.) 1922.
- Jellinek, W., Der fehlerhafte Staatsakt. 1908.
- Gesetz, Gesetzanwendung und Zweckmäßigkeitserwägung. 1913.
- Karlowa, Römische Rechtsgeschichte. 1885—1901.
- Klein, Tragweite der Generalklausel im Artikel 19 Abs. 4 Grundgesetz (VDStL. 1949) 1950.
- Locke, Two treatises of government. On civil government; works t. 5. 1812.
- Maurenbrecher, Grundsätze des heutigen deutschen Staatsrechts. (3. Aufl.) 1847.
- Mohl, v., Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg. 1829—1831.
- Mommsen, Römisches Staatsrecht. 1887ff.
- Montesquieu, De l'esprit des lois. Ausg. 1897.
- Moser, Von Teutschen Reichsstände Landen. 1769.
- Von der Landeshoheit in Regierungssachen. 1772.
- Pütter, Institutiones juris publici germanici. 1782.
- Beyträge zum Teutschen Staats- und Fürstenrecht. 1779.
- Pufendorf, De jure naturae et gentium. 1672.
- Rönne, v., Das Staatsrecht der Preußischen Monarchie. (4. Aufl.) 1881—82.
- Rotteck, v., Lehrbuch des Vernunftsrechts und der Staatswissenschaften. 2. Bd.: Lehrbuch der allgemeinen Staatslehre. 1830.
- Rousseau, Le contrat social ou principes du droit politique. Ausg. 1896.

¹⁾ Schon die Erörterungen zu den Verfassungsberatungen des Deutschen Volksrates der Ostzone hoben hervor, daß eine Gewaltenteilung unter Gleichberechtigung der Funktionen der Durchführung des Grundsatzes der Demokratie, wonach das Volk der alleinige Träger der nationalen Selbstorganisation sei, im Wege stehe. Vgl. Schultes, in: NJ. 1948, 177.

- Rumpf, Regierungsakte im Rechtsstaat. 1955.
Schneider, Gerichtsfreie Hoheitsakte. 1951.
Smend, Die politische Gewalt im Verfassungsstaat. 1923.
Stahl, Die Philosophie des Rechts. 2. Bd.: Rechts- und Staatslehre auf der Grundlage christlicher Weltanschauung (2. Aufl.) 1870.
Stein, v., Die Verwaltungslehre 1. Bd.: Die vollziehende Gewalt. 1869.
Stammler, Deutsches Rechtsleben in alter und neuer Zeit. 1928.
Thoma, Der Vorbehalt des Gesetzes im preußischen Verfassungsrecht. In: Festgabe für O. Mayer. 1916.
Weiß, System des deutschen Staatsrechts. 1843.
Wenzel, Der Begriff des Gesetzes. 1920.
Zoepfl, Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts. (5. Aufl.) 1863.

Zweites Kapitel

Verwaltungsarten

1. Einteilungsmöglichkeiten

Das Wesen der Verwaltung wird weiterhin erhellt durch die Umschreibung der verschiedenen Verwaltungsarten. Neben anderen theoretisch denkbaren aber unergiebigem Einteilungsmöglichkeiten sind verschiedene Arten vorhanden, je nachdem welche Mittel angewandt werden und je nachdem in welchem Verhältnis sich die Verwaltung zu dem für sie jeweils maßgebenden Gesetz befindet.

a) Treu und Glauben

Was zunächst die vorhandenen Mittel anlangt, so ist davon auszugehen, daß jede physische oder juristische Person verwalten kann, indem sie geistige, ökonomische und technische Mittel anwendet, um einen bestimmten Verwaltungszweck zu erreichen. Der Staat und sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts machen davon keine Ausnahme. Die Verwaltung schafft u. a. rechtliche Beziehungen zwischen verschiedenen Rechtsträgern. Wie für alle rechtlichen Beziehungen dürfen die für sie in Betracht kommenden Mittel nur nach Treu und Glauben angewandt werden, wie umgekehrt auch für das Verhalten des Staatsbürgers in der Verwaltung Treu und Glauben maßgeblich sein muß. Der z. B. in §§ 157, 242 BGB. umschriebene Rechtsgrundsatz ist eines der Fundamente, auf dem die gesamte Verwaltung beruht¹⁾.

Beispiel:

Bruch der Zusage einer Wohnung bestimmter Güte im Flüchtlingssiedlungsbescheid ist Verstoß gegen Treu und Glauben — BVerwG. in DVBl. 1956, 804.

Damit ist auch jede Art von Schikane verboten, und es folgt daraus das Verbot des *venire contra factum proprium*.

Beispiel:

Nach Unterzeichnung des Antrags auf Pensionierung kann der Beamte später nicht sagen, er sei dienstfähig — Bayer.VGH. BB 2, 1953, 155.

¹⁾ Aus der die Anwendung des Grundsatzes einhellig bejahenden Rechtsprechung z. B. pr.OVG. 104, 7; RG. in: JW. 1938, 1023; b.—w. VGH in: DVBl. 1954, 62; OVG. Lbg. 6, 393. Schrifttum: K. H. Schmidt, aaO.; Nipperdey, in: JZ. 1952, 578. Vgl. auch Art. 11 EWVRO. Ausnahme unten S. 239.