

# Grundzüge des öffentlichen Rechts

von

Prof. Dr. Franz Becker

Justizminister a. D.

6., überarbeitete Auflage



Verlag Franz Vahlen München

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort . . . . .	V
Abkürzungsverzeichnis . . . . .	XV

### 1. Teil Das öffentliche Recht

✶ § 1. Das Wesen des öffentlichen Rechts . . . . .	1
I. Aufgabe und Besonderheit des öffentlichen Rechts . . . . .	1
II. Öffentliches Recht und Privatrecht . . . . .	2
1. Inhaltlich-funktionelle Abgrenzung . . . . .	2
2. Begriffliche Abgrenzung . . . . .	3
✶ § 2. Die Einteilung des öffentlichen Rechts . . . . .	5
I. Das Staatsrecht . . . . .	5
II. Das Verwaltungsrecht . . . . .	5
III. Das Völkerrecht . . . . .	6
IV. Das (materielle) Strafrecht . . . . .	7
V. Das Gerichtsverfassungs- und Prozeßrecht . . . . .	7
VI. Das Kirchenrecht . . . . .	7

### 2. Teil Das Staatsrecht (Verfassungsrecht)

✶ § 3. Der Staat . . . . .	9
I. Begriff, Wesen und Aufgaben . . . . .	9
II. Die Elemente des Staats . . . . .	11
1. Das Staatsgebiet . . . . .	11
2. Das Staatsvolk . . . . .	12
3. Die Staatsgewalt . . . . .	13
✶ § 4. Der Verfassungsbegriff und die Verfassungsentwicklung in Deutschland . . . . .	14
I. Der Begriff der Verfassung . . . . .	14
1. Verfassung im soziologischen und im juristischen Sinn . . . . .	14
2. Verfassung im materiellen und im formellen Sinn . . . . .	15
II. Die Verfassungsentwicklung in Deutschland . . . . .	16
1. Vom „Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation“ bis zum Kaiserreich von 1871 . . . . .	16
2. Die Weimarer Republik . . . . .	17
3. Der Nationalsozialismus . . . . .	19
4. Von der Kapitulation 1945 bis zum Bonner Grundgesetz . . . . .	19
5. Die Entstehung der DDR . . . . .	20

§ 5. Der Geltungsbereich des Grundgesetzes . . . . .	22
I. Die Verfassungslage Berlins . . . . .	22
II. Die Lösung der Saarfrage . . . . .	24
III. Die Rechtslage Deutschlands . . . . .	24
IV. Die Herstellung der Einheit Deutschlands . . . . .	26
§ 6. Die Grundelemente des Verfassungsrechts . . . . .	29
I. Das demokratische Prinzip . . . . .	29
1. Die Wahl des Deutschen Bundestags . . . . .	29
a) Die Wahlprinzipien . . . . .	30
b) Das Wahlsystem . . . . .	32
2. Die politischen Parteien . . . . .	36
a) Begriff und Aufgaben . . . . .	36
b) Parteifreiheit und Parteienfinanzierung . . . . .	38
c) Das Parteienverbot . . . . .	39
II. Das republikanische Prinzip . . . . .	40
III. Das Rechtsstaatsprinzip . . . . .	41
1. Der formelle Rechtsstaat . . . . .	41
2. Der materielle Rechtsstaat . . . . .	41
3. Der Vorrang des Rechts . . . . .	42
4. Der Rechtsschutz (Prozessuale Rechtsstaatlichkeit) . . . . .	44
5. Rechtsstaat und Demokratie . . . . .	44
IV. Das Prinzip der Gewaltenteilung (Institutionelle Rechtsstaatlichkeit) . . . . .	45
1. Montesquieus Gewaltenteilungslehre . . . . .	45
2. Die organisatorisch-funktionelle Gewaltenteilung . . . . .	45
V. Das Sozialstaatsprinzip . . . . .	47
1. Die Sozialpflichtigkeit des Staats . . . . .	47
2. Sozialstaat und Rechtsstaat . . . . .	49
VI. Das Bundesstaatsprinzip . . . . .	50
1. Bundesstaat, Staatenbund und Einheitsstaat . . . . .	50
2. Zuständigkeit von Bund und Ländern . . . . .	50
3. Föderalistischer und unitarischer Bundesstaat . . . . .	51
4. Die Länderneugliederung . . . . .	53
§ 7. Die Grundrechte . . . . .	55
I. Begriff und Geschichte . . . . .	55
II. Die Grundrechte im internationalen Bereich . . . . .	56
III. Das Grundrechtssystem des Grundgesetzes . . . . .	58
1. Arten und Inhaber der Grundrechte . . . . .	58
2. Die Drittwirkung von Grundrechten . . . . .	61
3. Die Grundrechtsbeschränkungen . . . . .	62
4. Der Grundrechtsschutz . . . . .	63
IV. Einzelne Grundrechte . . . . .	66
1. Menschenwürde (Art. 1 GG) . . . . .	66
2. Freie Entfaltung der Persönlichkeit; Recht auf Leben; körperliche Unversehrtheit; Freiheit der Person (Art. 2 GG) . . . . .	67
3. Gleichheit (Art. 3 GG) . . . . .	68

4. Glaubens-, Gewissens- und Bekenntnisfreiheit; Kultusfreiheit; Kriegsdienstverweigerung (Art. 4 GG) . . . . .	70
5. Meinungsfreiheit (Art. 5 GG) . . . . .	71
6. Ehe und Familie; Elternrecht; nichteheliche Kinder (Art. 6 GG) . . . . .	76
7. Schulwesen (Art. 7 GG) . . . . .	77
8. Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG) . . . . .	78
9. Vereinigungsfreiheit (Art. 9 GG) . . . . .	79
10. Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis (Art. 10 GG) . . . . .	80
11. Freizügigkeit (Art. 11 GG) . . . . .	81
*12. Berufsfreiheit; Verbot der Zwangsarbeit (Art. 12 GG) . . . . .	81
13. Wehr- und Dienstpflicht (Art. 12a GG) . . . . .	84
14. Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG) . . . . .	84
15. Eigentum; Erbrecht; Enteignung (Art. 14 GG) . . . . .	84
16. Sozialisierung (Art. 15 GG) . . . . .	86
17. Staatsangehörigkeit; <del>Auslieferung</del> (Art. 16 GG) . . . . .	86
<del>18. Asylrecht (Art. 16a GG)</del> . . . . .	87
19. Petitionsrecht (Art. 17 GG) . . . . .	88

\* § 8. Die obersten Staatsorgane des Bundes . . . . . 89

I. Der Bundestag . . . . .	90
1. Zusammensetzung, Wahl und Organisation . . . . .	90
2. Befugnisse . . . . .	92
3. Die Rechtsstellung der Abgeordneten . . . . .	94
4. Bewertung . . . . .	94
II. Der Bundesrat . . . . .	95
1. Zusammensetzung und Organisation . . . . .	95
2. Befugnisse . . . . .	97
3. Bewertung . . . . .	97
III. Der Bundespräsident . . . . .	98
1. Verfassungsrechtliche Stellung . . . . .	98
2. Wahl und Amtsdauer . . . . .	99
3. Befugnisse . . . . .	100
IV. Die Bundesregierung . . . . .	100
1. Verfassungsrechtliche Stellung . . . . .	100
2. Bildung und Amtsdauer . . . . .	101
3. Rechtsstellung und Befugnisse . . . . .	102
V. Das Bundesverfassungsgericht . . . . .	104
1. Sinn und Ziel der Verfassungsgerichtsbarkeit . . . . .	104
2. Stellung und Organisation . . . . .	104
3. Zuständigkeit und Verfahren . . . . .	105
4. Bundesverfassungsgericht und Landesverfassungsgerichte . . . . .	107
5. Bewertung . . . . .	108

\* § 9. Die Bundesgesetzgebung und der Erlaß von Rechtsverordnungen . . . 108

I. Die Bundesgesetzgebung . . . . .	108
1. Die Zuständigkeiten des Bundes . . . . .	108
a) Die ausschließliche Zuständigkeit . . . . .	108

b) Die konkurrierende Zuständigkeit . . . . .	109
c) Die Rahmenezuständigkeit . . . . .	109
2. Das Gesetzgebungsverfahren . . . . .	110
a) Die Gesetzesinitiative . . . . .	110
b) Das Verfahren im Bundestag . . . . .	111
c) Das Verfahren im Bundesrat . . . . .	111
d) Ausfertigung und Verkündung . . . . .	113
e) Der Gesetzgebungsnotstand . . . . .	114
II. Der Erlaß von Rechtsverordnungen . . . . .	115
<b>§ 10. Die Verwaltung des Bundes und die Ausführung von Bundesgesetzen</b> . . . . .	<b>117</b>
I. Die Bundesaufsichtsverwaltung . . . . .	117
II. Die Bundesauftragsverwaltung . . . . .	117
III. Die bundeseigene Verwaltung . . . . .	118
<b>§ 11. Die Finanzverfassung des Bundes</b> . . . . .	<b>120</b>
I. Die Finanzordnung . . . . .	120
1. Finanzreform und Gesetzgebungszuständigkeit . . . . .	121
2. Der Finanzausgleich . . . . .	122
II. Das Haushaltsrecht . . . . .	124
<b>§ 12. Die Notstandsverfassung</b> . . . . .	<b>126</b>
I. Rechtfertigung des Notstandsrechts . . . . .	126
II. Der äußere Notstand . . . . .	127
III. Der innere Notstand . . . . .	128
IV. Einfaches Notstandsrecht und Kritik der Notstandsverfassung . . . . .	129
<b>§ 13. Die Bundesrepublik Deutschland in der internationalen Gemeinschaft</b> . . . . .	<b>130</b>
I. Verfassungsrecht und Völkerrecht . . . . .	130
II. Die Europäische Union . . . . .	131
1. Die Entwicklung der europäischen Integration: Von der Montanunion zur Europäischen Union . . . . .	131
2. Die Organe der Europäischen Union und ihre Befugnisse . . . . .	136
3. Die Rechtsnatur der Europäischen Union und das Europäische Gemeinschaftsrecht . . . . .	139

### 3. Teil

#### Das Verwaltungsrecht

<b>✗ § 14. Begriff, Wesen und Rechtsformen der öffentlichen Verwaltung</b> . . . . .	<b>143</b>
I. Begriff und Wesen der öffentlichen Verwaltung . . . . .	143
II. Rechtsformen der öffentlichen Verwaltung . . . . .	144
1. Hoheitliche und fiskalische Verwaltung . . . . .	144
2. Ordnungs- und Leistungsverwaltung . . . . .	146
3. Gebundene und freie Verwaltung . . . . .	146

✂ § 15. Die Quellen des Verwaltungsrechts . . . . .	149
I. Das geschriebene Recht . . . . .	149
1. Die Verfassung . . . . .	149
2. Das Gesetz . . . . .	149
3. Die Rechtsverordnung . . . . .	150
4. Die autonome Satzung . . . . .	150
5. Die Verwaltungsvorschrift . . . . .	150
II. Das ungeschriebene Recht . . . . .	152
1. Das Gewohnheitsrecht . . . . .	152
2. Die allgemeinen Rechtsgrundsätze . . . . .	152
III. Die Rangordnung der Rechtsquellen . . . . .	152
✂ § 16. Die Organisation der öffentlichen Verwaltung . . . . .	153
I. Die Träger der öffentlichen Verwaltung . . . . .	153
1. Die Körperschaft des öffentlichen Rechts . . . . .	153
2. Die (selbständige) Anstalt des öffentlichen Rechts . . . . .	154
3. Die Stiftung des öffentlichen Rechts . . . . .	155
4. Der Beliehene . . . . .	155
II. Organe und Behörden . . . . .	155
1. Organe . . . . .	155
2. Behörden . . . . .	156
III. Grundformen der Verwaltungsorganisation . . . . .	157
1. Unmittelbare und mittelbare Staatsverwaltung . . . . .	157
2. Eigene und Auftragsverwaltung . . . . .	157
3. Behörden der allgemeinen und der Sonderverwaltung . . . . .	158
4. Konzentration und Dekonzentration . . . . .	158
5. Zentralisation und Dezentralisation . . . . .	158
6. Verwaltungsreform (Gebiets- und Funktionalreform) . . . . .	158
IV. Der Aufbau der deutschen Verwaltung . . . . .	159
1. Die Bundesverwaltung . . . . .	159
2. Die Landesverwaltung . . . . .	160
3. Die kommunale Selbstverwaltung . . . . .	160
a) Die Gemeindeverfassung . . . . .	160
b) Die Landkreisverfassung . . . . .	162
§ 17. Die öffentlichen Sachen . . . . .	163
I. Begriff und Rechtscharakter der öffentlichen Sachen . . . . .	163
II. Entstehung und Ende der öffentlichen Sachen . . . . .	164
III. Die Benutzung der öffentlichen Sachen . . . . .	165
§ 18. Das Verwaltungsrechtsverhältnis . . . . .	167
I. Die Verwaltung im Verwaltungsrechtsverhältnis . . . . .	167
1. Pflichten der Verwaltung . . . . .	167
2. Ansprüche der Verwaltung . . . . .	168
II. Der Bürger im Verwaltungsrechtsverhältnis . . . . .	168
1. Pflichten des Bürgers . . . . .	168
2. Die subjektiven öffentlichen Rechte des Bürgers . . . . .	169

X	<b>§ 19. Das Verwaltungshandeln</b> . . . . .	170
	I. Das Verwaltungsverfahren . . . . .	170
	1. Begriff und Entwicklung des Verwaltungsverfahrensrechts . . . . .	170
	2. Aufbau und Inhalt des Verwaltungsverfahrensgesetzes . . . . .	172
	a) Amtshilfe . . . . .	172
	b) Allgemeine Verfahrensvorschriften, insbesondere die Mitwirkungsrechte der Beteiligten . . . . .	172
	c) Bekanntgabe und Begründung des Verwaltungsakts . . . . .	174
	d) Besondere Verfahrensarten (Förmliches Verwaltungsverfahren, Planfeststellungsverfahren) . . . . .	175
	e) Ehrenamtliche Tätigkeit und Ausschüsse . . . . .	176
	f) Rechtsfolgen bei Verfahrens- und Formfehlern . . . . .	176
	g) Bedeutung der Kodifikation des Verwaltungsverfahrensrechts . . . . .	177
	II. Der Verwaltungsakt . . . . .	177
	1. Der Begriff des Verwaltungsakts . . . . .	177
	2. Arten des Verwaltungsakts . . . . .	179
	3. Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt . . . . .	180
	4. Der fehlerhafte Verwaltungsakt . . . . .	182
	5. Die Bestandskraft des Verwaltungsakts . . . . .	184
	a) Der Widerruf des rechtmäßigen Verwaltungsakts . . . . .	185
	b) Die Rücknahme des rechtswidrigen Verwaltungsakts . . . . .	185
	III. Der öffentlich-rechtliche Vertrag (Verwaltungsvertrag) . . . . .	187
	1. Begriff und Bedeutung . . . . .	187
	2. Subordinations- und koordinationsrechtliche Verträge . . . . .	188
	IV. Die Verwaltungsvollstreckung . . . . .	189
	1. Die Erzwingung von Handlungen, Duldungen oder Unterlassungen . . . . .	190
	2. Die Beitreibung von Geldforderungen . . . . .	191
X	<b>§ 20. Die öffentlich-rechtlichen Ersatzleistungen</b> . . . . .	192
	I. Die Enteignungsentschädigung . . . . .	193
	II. Die Entschädigung aus enteignungsgleichem Eingriff . . . . .	197
	III. Die Entschädigung aus Aufopferung . . . . .	198
	IV. Der Schadensersatz wegen Amtspflichtverletzung . . . . .	199
	V. Der Folgebeseitigungsanspruch . . . . .	200
X	<b>§ 21. Der Verwaltungsrechtsschutz</b> . . . . .	201
	I. Die verwaltungsinterne Kontrolle . . . . .	201
	1. Die formlosen Rechtsbehelfe . . . . .	202
	2. Die förmlichen Rechtsbehelfe (Rechtsmittel) . . . . .	202
	II. Der verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz . . . . .	204
	1. Der Verwaltungsrechtsweg . . . . .	204
	2. Die Klagearten . . . . .	205
	3. Das Verfahren . . . . .	207
	Rechtsfälle mit Lösungen . . . . .	211
	Wiederholungsfragen . . . . .	239
	Literaturverzeichnis . . . . .	243
	Sachverzeichnis . . . . .	245