

GRUNDLAGEN DER RECHTSANWENDUNG

Rechtsanwendung, Methodik und Fallbearbeitung
im öffentlichen Recht

von Marion Böttcher

hauptamtliche Hochschullehrerin an der Hochschule für den öffentlichen Dienst
in Bayern, Fachbereich Allgemeine Innere Verwaltung, Hof

3. Auflage 2018

Rechtsstand: September 2018

© 2018 Marion Böttcher, Hof

Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung der Autorin unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
1 Rechtsanwendung	1
2 Die innerstaatliche Rechtsordnung.....	3
2.1 Die Rechtsnorm.....	3
2.1.1 Exkurs: Abgrenzung der Rechtsnorm zur Verwaltungsvorschrift	5
2.1.2. Exkurs: Abgrenzung der Rechtsnorm zum Verwaltungsakt	6
2.1.2 Bedeutung der Unterscheidung zwischen Gesetz, Verwaltungsvorschrift und Verwaltungsakt.....	7
2.1.2.1 Gesetze	8
2.1.2.1.1 Gesetz im formellen Sinne.....	8
2.1.2.1.2 Gesetz im materiellen Sinne	9
2.1.2.2 Formelles Recht und materielles Recht	10
2.2 Die Einteilung von Rechtsnormen nach dem Normgeber (Bundes- und Landesrecht).....	12
2.3 Die Einteilung von Rechtsnormen nach ihrer Form (Rechtsquellenlehre).....	15
2.3.1 Die Hierarchie von Rechtsnormen.....	19
2.3.2 Kollisionsregeln	22
2.3.2.1 Höherrangiges Recht geht niederrangigem Recht vor	22
2.3.2.2 Spezielles Recht verdrängt allgemeines Recht.....	22
2.3.2.3 Späteres Recht verdrängt früheres Recht.....	23
2.4 Nichtigkeit von rechtswidrigen Normen.....	24
2.5 Prüfen und Verwerfen von Rechtsvorschriften durch die Verwaltungsbehörde?	24
2.6 Öffentliches und privates Recht	27
2.6.1 Interessentheorie	28
2.6.2 Subordinations- oder Subjektionstheorie	28
2.6.3 Modifizierte Subjektstheorie, Sonderrechtstheorie	29
2.7 Objektives und subjektives öffentliches Recht	29
3 Die Organisation der öffentlichen Verwaltung	32
3.1 Grundbegriffe	32
3.1.1 Der Begriff der Verwaltung	32
3.1.1.1 Der Begriff der Verwaltung im materiellen Sinne.....	32

3.1.1.2 Der Begriff der Verwaltung im organisatorischen Sinne	33
3.1.2 Verwaltungsträger	34
3.1.3 Juristische Personen	35
3.1.3.1 Juristische Personen des Privatrechts	37
3.1.3.2 Juristische Personen des öffentlichen Rechts	37
3.2 Organisation der öffentlichen Verwaltung auf Bundesebene und in Bayern.....	39
3.2.1 Unmittelbare Staatsverwaltung	39
3.2.1.1 Der Behördenbegriff.....	39
3.2.1.2 Die Aufteilung der Verwaltungskompetenz auf Bund und Länder	41
3.2.1.3 Unmittelbare Staatsverwaltung auf Bundesebene	41
3.2.1.4 Unmittelbare Staatsverwaltung in Bayern.....	43
3.2.1.5 Exkurs: Bayerische Regelungen zur (sachlichen) Zuständigkeit	46
3.2.1.6 Hierarchischer Aufbau der unmittelbaren Staatverwaltung in Bayern	49
3.2.2 Mittelbare Staatsverwaltung	50
3.2.2.1 Mittelbare Staatsverwaltung auf Bundesebene	51
3.2.2.2 Mittelbare Staatsverwaltung auf Landesebene	51
3.2.2.2.1 Aufgabenübertragung auf juristische Personen des öffentlichen Rechts	52
3.2.2.2.1.1 Exkurs: Mittelbare Staatsverwaltung durch Gemeinden	52
3.2.2.2.1.2 Exkurs: Das Landratsamt als Staatsbehörde und als Kreisbehörde.....	52
3.2.2.2.1.3 Zusammenfassung: Kreisverwaltungsbehörden	53
3.2.2.2.2 Aufgabenübertragung auf natürliche und juristische Personen des Privatrechts (Beleihung)	55
3.2.3 Weitere Möglichkeiten der Verwaltungsorganisation.....	55
3.2.3.1 Privatisierung	56
3.2.3.1.1 Organisationsprivatisierung.....	56
3.2.3.1.2 Erfüllungsprivatisierung	57
3.2.3.1.3 Aufgabenprivatisierung	57
3.2.3.1.4 Vermögensprivatisierung.....	58
3.2.3.2 Verwaltungsprivatrecht.....	58
3.2.3.3 Fiskalisches Handeln	59
4 Rechtsanwendung.....	60

4.1 Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	60
4.1.1 Vorrang des Gesetzes	61
4.1.2 Vorbehalt des Gesetzes und Befugnisnorm	61
4.1.2.1 Vorbehalt des Gesetzes in der Eingriffsverwaltung	62
4.2.1.2 Vorbehalt des Gesetzes beim Erlass von Verordnungen	63
4.1.2.3 Vorbehalt des Gesetzes bei nicht belastenden Verwaltungsmaßnahmen?	63
4.1.2.3.1 Vorbehalt des Gesetzes bei der Gewährung staatlicher Leistungen?	63
4.1.2.3.2 Exkurs: Vorbehalt des Gesetzes bei Erteilung von Erlaubnissen	63
4.1.3 Relevanz des Gesetzmäßigkeit der Verwaltung für die Fallbearbeitung	64
4.2 Gedankliches Vorgehen bei der Falllösung	65
4.2.1 Auffinden des einschlägigen Gesetzes	66
4.2.1.1 Vorfrage: Entwickeln der Fragestellung	66
4.2.1.2 Das zutreffende Gesetz auffinden	67
4.2.2 Auffinden der einschlägigen Rechtsgrundlage im Gesetz	68
4.2.2.1 Der Begriff der Befugnisnorm	69
4.2.2.2. Der Begriff der Rechtsgrundlage	70
4.2.2.3 Der Begriff der Ermächtigungsgrundlage	70
4.2.2.4 Auffinden der Rechtsgrundlage oder Befugnisnorm im Gesetz ..	70
4.2.3 Herausarbeiten der Tatbestandsvoraussetzungen der Rechtsgrundlage	74
4.2.3.1 Vollständige Rechtsgrundlagen und Befugnisnormen	77
4.2.3.2 Ergänzungsnormen	78
4.2.3.2.1 Legaldefinitionen	78
4.2.3.2.2 Verweisungen	78
4.2.3.2.3 Einschränkende Rechtssätze	80
4.2.3.2.4 Fiktion, unwiderlegliche Vermutung, widerlegliche Vermutung	80
4.3 Auslegung unbestimmter Tatbestandsmerkmale	82
4.3.1 Inhaltsbestimmung durch Legaldefinition	83
4.3.2 Inhaltsbestimmung mit Hilfe gefestigter Rechtsprechung	83
4.3.3 Inhaltsbestimmung durch Auslegung	84
4.3.3.1 Wortlaut (grammatikalische Auslegung)	84

4.3.3.2 Systematische Auslegung	85
4.3.3.3 Teleologische Auslegung	87
4.3.3.4 Historische Auslegung	88
4.4 Ergänzung des Rechts (Rechtsfortbildung)	88
4.4.1 Analogie	89
4.4.2 Erst-Recht-Schluss	90
4.4.3 Umkehrschluss	91
4.5 Die Anwendung der Tatbestandsvoraussetzungen auf den Fall, Subsumtion	93
4.5.1 Die Subsumtion im Gutachtenstil (zunächst für einfache Tatbestandsmerkmale)	94
4.5.2 Die Subsumtion im Gutachtenstil bei auslegungsbedürftigen Tatbestandsmerkmalen in vier Schritten	101
4.6 Ermitteln der Rechtsfolge	101
4.6.1 Gebundene Rechtsgrundlagen	102
4.6.2 Ermessen	103
4.6.2.1 Soll-Vorschriften und intendiertes Ermessen	104
4.6.2.2 Entschließungs- und Auswahlermessen	104
4.6.3 Ermessensfehler	106
4.6.4 Die Ermessensausübung	108
4.6.5 Gerichtliche Überprüfung der Ermessensentscheidung	109
4.6.6 Ermessensreduzierung auf null	109
4.6.7 Selbstbindung der Verwaltung	111
4.7 Beachtung von Verfassungsrecht, insbesondere Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit	112
4.7.1 Berücksichtigung der Verfassungsprinzipien beim gebundenen Verwaltungshandeln	112
4.7.2 Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit bei der Ermessensausübung	112
4.7.2.1 Geeignetheit	113
4.7.2.2 Erforderlichkeit	113
4.7.2.3 Angemessenheit	114
4.8 Anordnung erlassen	114
5 Der Ablauf des (nicht förmlichen) Verwaltungsverfahrens	115
5.1 Exkurs: Unterscheidung zwischen Amtsverfahren und Antragsverfahren an der Hochschule für den öffentlichen Dienst	116

5.2 Die Zuständigkeit.....	119
5.2.1 Verbandszuständigkeit (Verbandskompetenz).....	119
5.2.2 Sachliche Zuständigkeit.....	120
5.2.3 Instanzielle Zuständigkeit	120
5.2.4 Örtliche Zuständigkeit.....	121
5.2.4.1 Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 BayVwVfG	121
5.2.4.2 Art. 3 Abs. 1 Nr. 2 BayVwVfG	122
5.2.4.3 Art. 3 Abs. 1 Nr. 3 BayVwVfG	122
5.2.4.4 Art. 3 Abs. 1 Nr. 4 BayVwVfG	122
5.2.5 Die organschaftliche Zuständigkeit.....	122
5.2.6 Funktionelle Zuständigkeit	122
5.3 Verfahrensbeginn	123
5.4 Ablauf des Verfahrens	124
5.5 Abschluss des Verfahrens durch Erlass eines Verwaltungsaktes	125
5.5.1 Bedeutung des Verwaltungsaktes	125
5.5.2 Definition des Verwaltungsaktes	125
5.5.3 Erlass eines schriftlichen Verwaltungsaktes	126
5.5.4 Die rechtliche Begründung der Entscheidung im Urteilsstil.....	130
5.5.5 Bekanntgabe des Verwaltungsaktes	131
5.5.6 Überprüfung der Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsaktes nach dessen Erlass	132
5.5.6.1 Prüfungsreihenfolge für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes, der im Amtsverfahren erlassen worden ist ...	133
5.5.6.2 Prüfungsreihenfolge für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes, der im Antragsverfahren erlassen worden ist	135
6 Weitere Handlungsformen der Verwaltung: der Realakt.....	136
7 Grundlagen der Rechtsanwendung in der Klausur (Klausuraufgabe)	137
8 Lösung des Klausurfalles (Gutachtenstil)	145
8.1 Gedankliche Vorüberlegung: Welches Gesetz findet Anwendung?	145
8.2 Gedankliche Vorüberlegung: Auffinden der genauen Rechtsgrundlage (Befugnisnorm) im Gesetz	145
8.3 Gedanklich Vorüberlegung: Herausarbeiten der Tatbestandsvoraussetzungen aus der Befugnisnorm.....	146
8.4 Das Anwenden der Tatbestandsvoraussetzungen auf den Fall/Subsumtion, Erstellen der Lösungsskizze (Gutachtenstil)	147
8.5 Die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe	148

8.6 Entscheidung auf der Rechtsfolgenseite	152
8.7 Verhältnismäßigkeit der Maßnahme.....	152
9. Die Lösung des Klausurfalls	154
9.1 Das Gutachten zum Fall.....	155
9.2 Entwurf des Bescheides.....	161
10 Lösung der Aufgaben	166
Lösung zu Aufgabe 1	166
Lösung zu Aufgabe 2.....	166
Lösung zu Aufgabe 3.....	166
Lösung zu Aufgabe 4.....	167
Lösung zu Aufgabe 5.....	168
Lösung zu Aufgabe 6.....	168
Lösung zu Aufgabe 7.....	170
Lösung zu Aufgabe 8.....	170
Lösung zu Aufgabe 9.....	171
Lösung zu Aufgabe 10.....	171
Lösung zu Aufgabe 11.....	172
Lösung zu Aufgabe 12.....	172
Lösung zu Aufgabe 13.....	172
Lösung zu Aufgabe 14.....	173
Lösung zu Aufgabe 15.....	175
Lösung zu Aufgabe 16.....	175
Lösung zu Aufgabe 17.....	175
Lösung zu Aufgabe 18.....	176
Lösung zu Aufgabe 19.....	177
10 Literaturverzeichnis	178
11 Stichwortverzeichnis.....	180

1 Rechtsanwendung

Zu Beginn des Studiums gilt es, sich einen Überblick zu verschaffen und sich ein Basiswissen anzueignen, auf das dann in den anderen Lehrveranstaltungen zurückgegriffen werden kann. In der Lehrveranstaltung „Grundlagen der Rechtsanwendung“ an der Hochschule für den öffentlichen Dienst in Bayern soll dieses Basiswissen vermittelt werden, losgelöst vom Fachwissen in anderen Lehrveranstaltungen. Hier wird die juristische Methodik erläutert, das Verwaltungsverfahren in seinen Grundzügen vorgestellt, es werden Grundbegriffe vermittelt und ein Überblick über die Organisation von Behörden gegeben. Dies begleitend zur Lehrveranstaltung verständlich für Studienanfänger zu erläutern, ist Ziel dieses Skripts.

Verwaltungshandeln ist Rechtsanwendung. Die Menge der Vorschriften, die die Verwaltung zu berücksichtigen hat, nimmt dabei immer mehr zu. Umso wichtiger ist es, sich von Beginn des Studiums an eine Methodik anzugewöhnen, die den Umgang mit den Rechtsnormen erleichtert. Diese juristische Methodik einfach und in ihren Grundzügen zu erklären, ist ebenfalls ein Anliegen dieses Skriptes.

Die Rechtsanwendung wird in diesem Skript in mehrere Schritte zerlegt. Diese Schritte werden eingehend erläutert und werden anschließend anhand einer einfachen Abschlussklausur an einem konkreten Fall aufgezeigt.

Dabei wird davon ausgegangen, dass der Leser über keine rechtliche Vorbildung verfügt, so dass hier die Grundlagen der Rechtsanwendung in einer einfachen Sprache und mit vielen Beispielsfällen erläutert werden. Auf die Besonderheiten einzelner Rechtsgebiete wird in diesem Skript nicht in allen Einzelheiten eingegangen. Jedoch wird die Verknüpfung zu anderen Rechtsgebieten immer wieder aufgezeigt.

Das Skript eignet sich auch zur Wiederholung von Grundlagen höherer Semester.

Juristische Methodik

Tipps für die
Klausurbearbeitung