



WS 2018/2019

Dr. Sönke E. Schulz

09. November 2018

4./5 Theorie der Staats- und Verwaltungsaufgaben

Immer wieder wird der Versuch unternommen, eine geschlossene **Lehre der Staatsaufgaben** zu entwickeln.

Folgende Herangehensweisen lassen sich finden:

- historisch-quantitatives Vorgehen
- empirisch-deskriptives Vorgehen
- normative Ansätze (materielle Theorien der Staatsaufgaben)
 - liberale Theorie der Staatsaufgaben
 - „Policywissenschaft“ (Lehre von der guten Ordnung)
 - Wohlfahrtsstaat
 - Ökonomische Theorien
 - staatstheoretische, rechtswissenschaftliche Ansätze
 - (1) unabhängig von Staatsordnung und Verfassung
 - (2) „grundgesetzliche Staatsaufgabenlehre“

4./5 Theorie der Staats- und Verwaltungsaufgaben

»Keine dieser Theorien gelangt [...] zu einer überzeugenden Definition der notwendigen Staatstätigkeit.«

Benz, Der moderne Staat, 2. Aufl. 2008, S. 217.

»Normative Theorien der Staatsaufgaben liefern [...] keine überzeugenden Aussagen darüber, welche Aufgaben der Staat übernehmen sollte (oder gar muss) und welche nicht«

Benz, Der moderne Staat, 2. Aufl. 2008, S. 224.

»Der Staat als rechtlich verfasste Institution [...] kennt keine Ziele jenseits des Rechts; und ein demokratischer Staat (Art. 20 Abs. 1 GG) hat kein Ziel, sondern nur Wege der permanenten **offenen Zielfindung im Verfahren.**«



Gärditz, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht,
Loseblatt-Sammlung (Stand: 71. Ergänzungslieferung, 2014), Art. 20a Rn. 5.

materielle Grenzen und Maßstäbe eines solchen Verfahrens?

4./5 Theorie der Staats- und Verwaltungsaufgaben

»Zu den Grundeigenschaften, die dem modernen Staat als Organisationstypus eigen sind, gehört die Allzuständigkeit. Sie gibt ihm die Fähigkeit, seinen eigenen Wirkungskreis zu definieren und seine Aufgaben selbst zu wählen. Er verfügt über die Kompetenz-Kompetenz: die Rechtsmacht, sich selbst die rechtlichen Handlungsgrundlagen (Kompetenzen) zu schaffen und sich mit den Befugnissen auszustatten, um seine Aufgaben wahrnehmen zu können.«

Im Unterschied zu vormodernen Staaten, »die nur vorgegebene, gegenständlich begrenzte, nicht einseitig erweiterungsfähige, enumerierte Zuständigkeiten und Regalien kannten«, geht ein modernes Staatsverständnis von einer General- und Blankovollmacht aus, sich »in freier EntschlieÙung und in eigener Verantwortung diejenigen Aufgaben stellen zu dürfen, die er wegen der zu bewältigenden Lage für erforderlich hält«.

»Kein denkbarer Lebensbereich ist seiner Natur nach schlechthin dagegen gefeit, möglicher Gegenstand staatlicher Tätigkeit zu werden. Auch die grundrechtlich abgeschirmten Räume der Privatheit sind nicht impermeabel.«

Isensee, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. IV, 3. Aufl. 2006, § 73 Rn. 55.

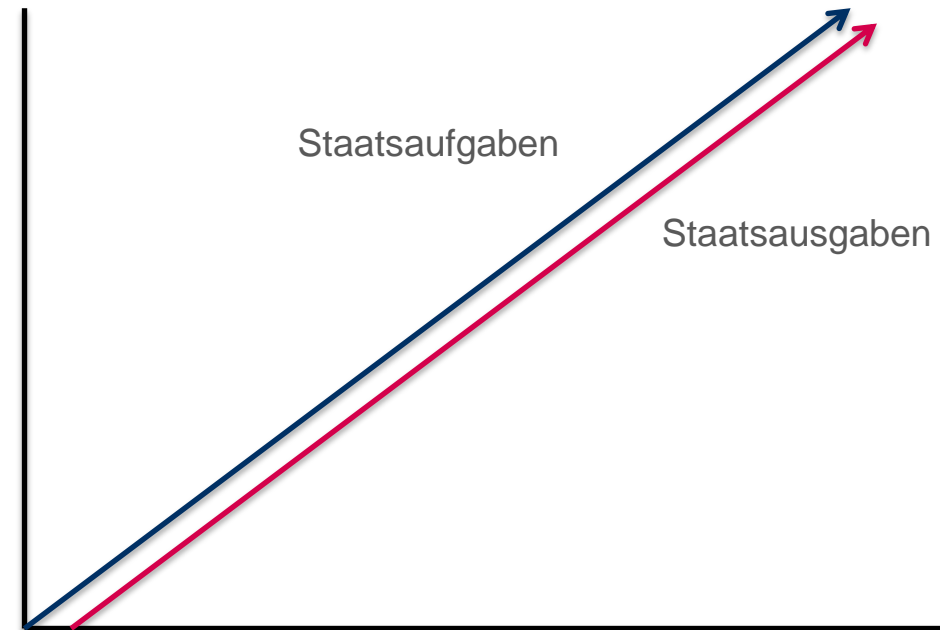
4./5 Theorie der Staats- und Verwaltungsaufgaben

Allerdings kann eine so verstandene Allzuständigkeit – die aus dem Wesen des Staates, aus der staatlichen Souveränität (nach innen) folgt – begrenzt werden:

- **faktisch:** durch eine Leistungsfähigkeitsgrenze („Virtualität der Allzuständigkeit“)
- **staatstheoretisch:** durch die Gemeinwohlorientierung (gesellschaftsvertraglich begründet und damit notwendige Kehrseite der Allzuständigkeit)
- **(verfassungs-)rechtlich:** durch ein Subsidiaritätsprinzip

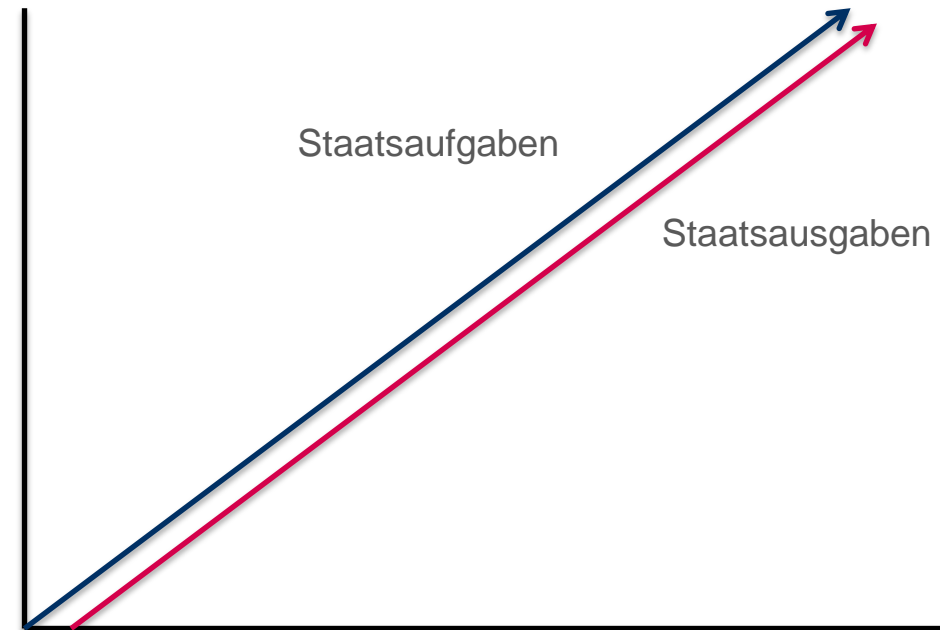
4./5 Theorie der Staats- und Verwaltungsaufgaben

- *Staatsaufgaben* und *Staatsausgaben* sind unmittelbar miteinander verbunden
- wachsende *Staatsaufgaben* bedingen wachsende *Staatsausgaben*
- dieser Zusammenhang ist empirisch und historisch nachweisbar
- die politische Ökonomie von einem Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit (*Wagner*, Grundlegung der politischen Oekonomie, 3. Aufl. 1892, S. 893 ff.)
- nach *Esping-Andersen* lassen sich ausgehend vom Ausmaß der Staatstätigkeit der konservative (Deutschland), der sozialdemokratische (Schweden) und der liberale Wohlfahrtsstaat (USA) unterscheiden

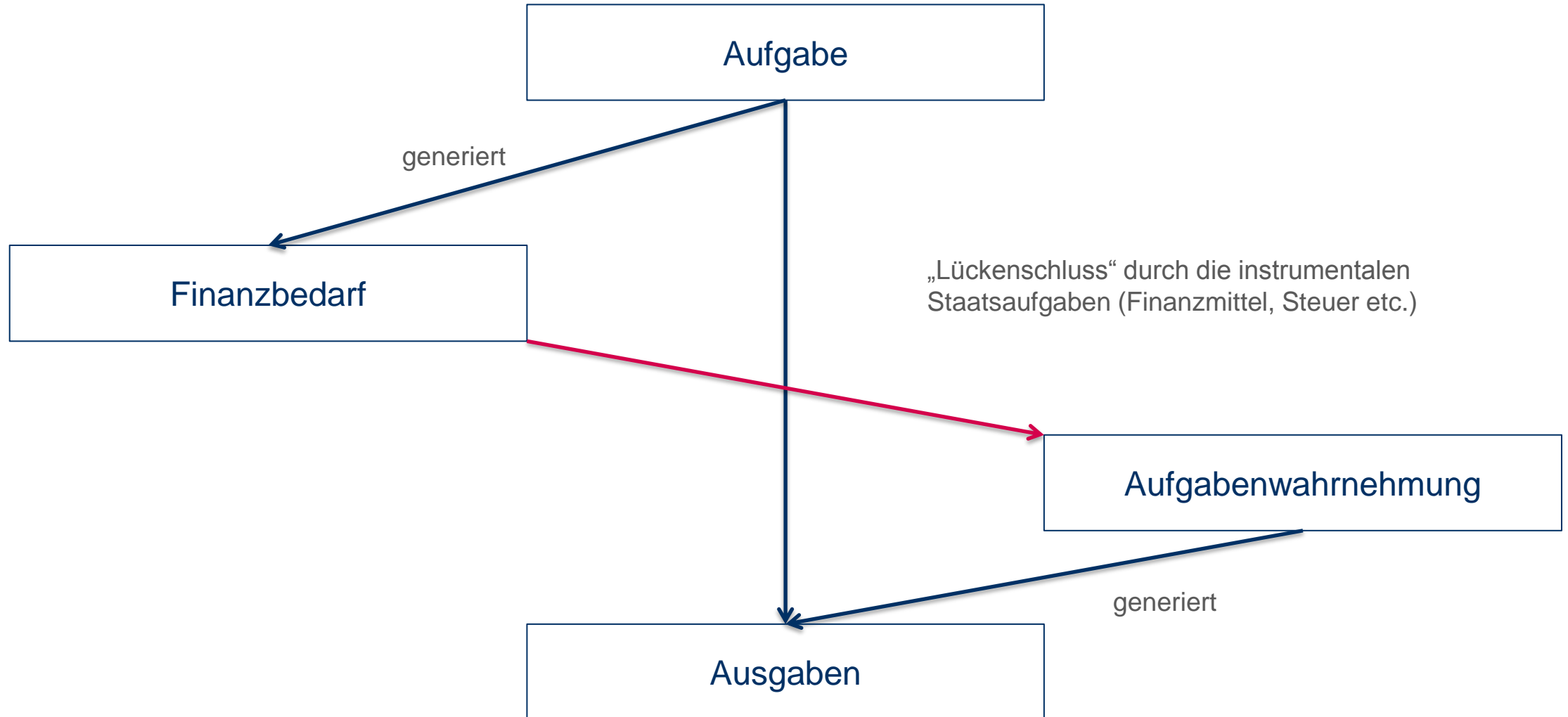


4./5 Theorie der Staats- und Verwaltungsaufgaben

- dies bedeutet, dass derjenige (staatliche) Akteur, der eine Staatsaufgabe „*kreiert*“, Finanzbedarf generiert und in der Folge Ausgaben verantwortet
- daher kann eine Debatte um die (Nachhaltigkeit der) Staatsfinanzierung, die also die Einnahme- und Ausgabeseite betrachtet, nicht ohne Analyse der Staatsaufgaben bleiben
- die Umsetzung wäre im Bestand eine „echte Aufgabenkritik“ und in der Perspektive eine Begrenzung des Zuwachses an Staatsaufgaben



4./5 Theorie der Staats- und Verwaltungsaufgaben

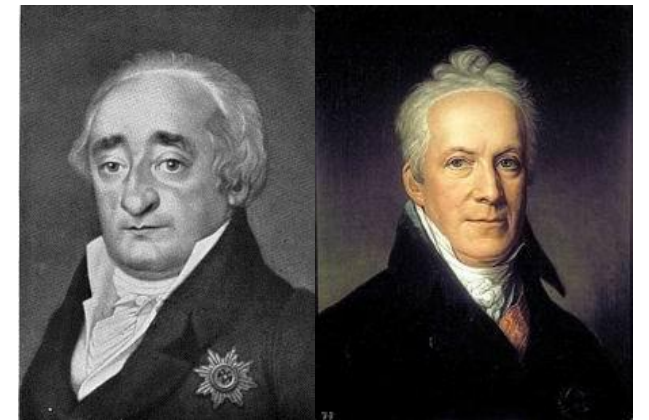
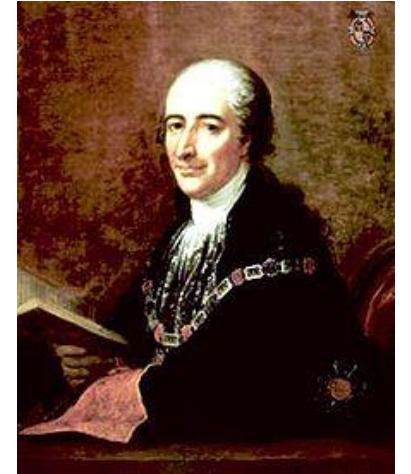


Heiliges Römisches Reich deutscher Nation

- Mittelalter: Vertrags- und Treuegedanke
- patria potestas als Leitbild für die Beziehung zwischen Fürst und Untertan
- keine Unterscheidung zwischen Staats- und Verwaltungsrecht
- seit dem 16. Jahrhundert: Reichspublizistik

Staatsbildung im Ancien Régime

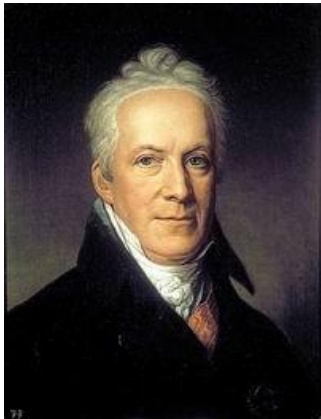
- Erstarren des ius eminens
- Bemühen um eine „gute Policey“
- Recht als internes Steuerungsinstrument
- „Reformen von oben“, prägend v. a. in den beiden großen Bundesstaaten
 - Preußen: vom Stein/Hardenberg
 - Bayern: Montgelas



3. Geschichtlicher Überblick

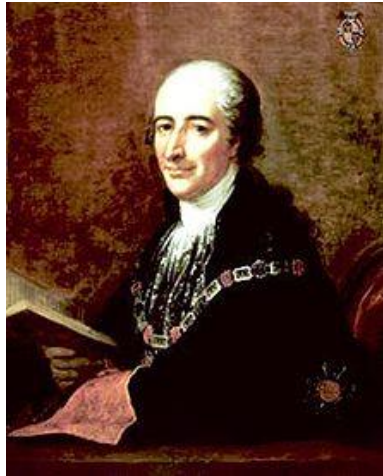


Heinrich Friedrich Karl Reichsfreiherr vom und zum Stein (* 25. Oktober 1757 in Nassau; † 29. Juni 1831 in Cappenberg bei Lünen, Westfalen) war ein preußischer Beamter, Staatsmann und Reformier.



Karl August Fürst von Hardenberg (zeitgenössisch: Carl August von Hardenberg; * 31. Mai 1750 in Essenrode; † 26. November 1822 in Genua) war ein preußischer Staatsmann, der dem kurhannoverschen Adelsgeschlecht derer von Hardenberg entstammte. Er war preußischer Außenminister von 1804 bis 1806 und Staatskanzler von 1810 bis 1822; 1814 wurde er für seine Verdienste in den Fürstenstand erhoben.

3. Geschichtlicher Überblick



Maximilian Carl Joseph Franz de Paula Hieronymus Graf von Montgelas (* 12. September 1759 in München; † 14. Juni 1838 ebende) war ein bayerischer Politiker und Staatsreformer des 19. Jahrhunderts. Er war von 1799 bis 1817 Minister unter dem Kurfürsten und späteren König von Bayern Maximilian I.

Konstitutionalisierung und Verrechtlichung: Das 19. Jahrhundert

- Recht als internes Steuerungsinstrument und als Mittel zur externen Begrenzung von Herrschaft
- Abkoppelung des Verwaltungsrechts von der Verwaltungslehre
- Juristenmonopol
- Abkoppelung des Verwaltungsrechts vom Staatsrecht
- Bildung von Verwaltungsgerichten (Baden: 1863)
- Ausdifferenzierung des Verwaltungsrechts: räumlich, sachlich
- Wiedergewinnen der Einheit: räumlich, sachlich

3. Geschichtlicher Überblick

Konstitutionalisierung und Verrechtlichung: Das 19. Jahrhundert

- Auffächerung der alten Staatswissenschaft
- Unterscheidung Staatsrecht-Verwaltungsrecht (Robert von Mohl)
- Verselbständigung der Verwaltungsrechtswissenschaft
- Inspirationen aus Frankreich (Lorenz von Stein) und England (Rudolf von Gneist)
- Gründung von Zeitschriften
- Abstraktion und Herausbildung einer Dogmatik (Otto Mayer)

1. Gegenstand der Verwaltungslehre und der Verwaltungswissenschaften



Lorenz von Stein

* 15. November 1815 in Borby bei Eckernförde
als Wasmer Jakob Lorentz

† 23. September 1890 in Hadersdorf-
Weidlingau

deutscher Staatsrechtslehrer, Soziologe und
Nationalökonom

3. Geschichtlicher Überblick



Robert Mohl, seit 1837 von Mohl (* 17. August 1799 in Stuttgart; † 5. November 1875 in Berlin) war ein deutscher Staatswissenschaftler. Er war auch Abgeordneter mehrerer Parlamente, beispielsweise der Frankfurter Nationalversammlung 1848 und des Reichstages. 1848/1849 war er Reichsjustizminister in der deutschen Zentralgewalt.



Rudolf (ab 1888: von) Gneist (* 13. August 1816 in Berlin; † 22. Juli 1895 ebenda; vollständiger Name Heinrich Rudolf Hermann Friedrich von Gneist) war ein preußischer Jurist und Politiker.

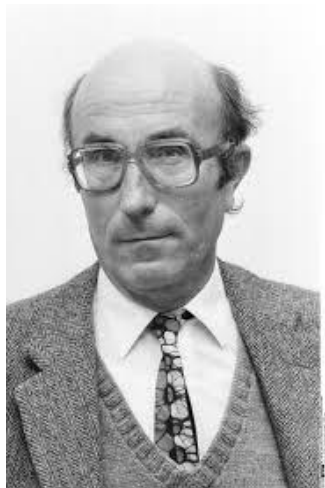
Stabilisierung und Kodifizierung: Das 20. Jahrhundert

- Leitfunktion des Steuerrechts
 - Stärkung der Reichsfinanzverwaltung (Matthias Erzberger)
 - Abgabenordnung 1919 (Enno Becker)
- Ausdifferenzierung der juristischen Dogmatik (Ernst Forsthoff u.a.)
- Große Kodifikationen: VwGO, **VwVfG**
- Verwaltung als Gegenstand der Soziologie (Max Weber, Niklas Luhmann)

3. Geschichtlicher Überblick



Maximilian Carl Emil Weber (* 21. April 1864 in Erfurt; † 14. Juni 1920 in München) war ein deutscher Soziologe und Nationalökonom. Er gilt als einer der Klassiker der Soziologie sowie der gesamten Kultur- und Sozialwissenschaften.



Niklas Luhmann (* 8. Dezember 1927 in Lüneburg; † 6. November 1998 in Oerlinghausen) war ein deutscher Soziologe und Gesellschaftstheoretiker. Als wichtigster deutschsprachiger Vertreter der soziologischen Systemtheorie und der Soziokybernetik zählt Luhmann zu den herausragenden Klassikern der Sozialwissenschaften im 20. Jahrhundert.

Exkurs: Entstehung des Verwaltungsverfahrenrechts (1/4)

16. bis 19. Jahrhundert

- **Veit Ludwig von Seckendorff (1626-1692)**

„Teutscher Fürsten-Stat“: Entwicklung von Regeln richtiger Regierungs- und Verwaltungskunst unter den Gesichtspunkten „schleuniger - ordentlicher - bequemer“
→ früher Vorläufer des **§ 10 Satz 2 VwVfG** (Nichtförmlichkeit des Verwaltungsverfahrens)

- **Johann Gottlob von Justi (1705-1771):**

„Grundsätze der Policey-Wissenschaft“: Aufforderung zu Widerspruchs- und Willkürfreiheit an die Verwaltungsgesetzgebung

Exkurs: Entstehung des Verwaltungsverfahrenrechts (1/4)

16. bis 19. Jahrhundert

- **Lorenz von Stein (1815-1890)**

„Verwaltungslehre“: Forderung einer Zusammenfassung der Verwaltungsgesetzgebung in einem Verwaltungsgrundgesetz, Kodifikation des gesamten Verwaltungsrechts sei nicht durchführbar



Ende des 19. Jahrhunderts erließen Preußen und Baden ihre Gesetze zur Regelung des Verwaltungsverfahrens, die neben **organisationsrechtlichen** und **polizeirechtlichen** Vorschriften auch Regelungen über **Beschlussverfahren** und **Verwaltungsstreitverfahren** enthielten.

Exkurs: Entstehung des Verwaltungsverfahrenrechts (2/4)

20. Jahrhundert

- **1933-1945:** „Führerbefehl“ als uneingeschränkt akzeptierte Rechtsquelle, „gesundes Volksempfinden“ als maßgebender Interpretationsmaßstab, „Volksinteresse“ als Größe, der sich Einzelner bis zur Rechtlosigkeit unterzuordnen hatte, ließen rechtsstaatliche Bindung der Verwaltung und rechtsstaatliches Verwaltungsverfahren nicht zu
- **1960-1977:** Erarbeitung des VwVfG, welches am 1.1.1977 in Kraft trat
- **anschl.** Anpassung und Erlass von (wortgleichen) Landesgesetzen (zum Teil nur dynamische/statische Verweisungen)
- **1990:** Überführung des VwVfG in die neuen Bundesländer durch den Einigungsvertrag

Exkurs: Entstehung des Verwaltungsverfahrensrechts (3/4)

20. Jahrhundert

- **1933-1945:** „Führerbefehl“ als uneingeschränkt akzeptierte Rechtsquelle, „gesundes Volksempfinden“ als maßgebender Interpretationsmaßstab, „Volksinteresse“ als Größe, der sich Einzelner bis zur Rechtlosigkeit unterzuordnen hatte, ließen rechtsstaatliche Bindung der Verwaltung und rechtsstaatliches Verwaltungsverfahren nicht zu
- **1960-1977:** Erarbeitung des VwVfG, welches am 1.1.1977 in Kraft trat
- **anschl.** Anpassung und Erlass von (wortgleichen) Landesgesetzen (zum Teil nur dynamische/statische Verweisungen)
- **1990:** Überführung des VwVfG in die neuen Bundesländer durch den Einigungsvertrag

3. Geschichtlicher Überblick

Exkurs: Entstehung des Verwaltungsverfahrenrechts (4/4)

Wesentliche Veränderungen des VwVfG (des Bundes/der Länder)

- VwVfÄndG (1996): § 49 Abs. 3 und § 49a VwVfG
- Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsg (1996): Sternverfahren u.a. (§§ 71a ff.)
- 2. VwVfÄndG (1998): marginale Änderungen, Neubekanntmachung
- 3. VwVfÄndG (2002): Ermöglichung elektronischer Kommunikation (§ 3a VwVfG)
- 4. VwVfÄndG (2008): Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie (§§ 42a, 71a ff. VwVfG)
- DLR-UmsetzG (2009): Europäische Amtshilfe (§§ 8a ff. VwVfG)
- EGovG (2013): Anpassung des § 3a VwVfG

Regelungskomplexe und Grundstrukturen des LVwG (1/3)

- 1. Teil: Verwaltungsorganisation
→ wer tritt auf / handelt im Bereich der Verwaltung?
- 2. Teil: Formen des Verwaltungshandelns
→ wie können die Träger der Verwaltung und ihre Behörden handeln?
- 3. Teil: Schlussvorschriften

3. Geschichtlicher Überblick

Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz - LVwG -) in der Fassung der Bekanntmachung...

Inhaltsverzeichnis

- § 1 - § 1 Einleitende Vorschrift
 - § 1 - Geltungsbereich des Gesetzes
- § 2 - § 52 Erster Teil - Verwaltungsorganisation
 - § 2 - § 13 Abschnitt I - Die Träger der Verwaltung und ihre Behörden
 - § 14 - § 21 Abschnitt II - Aufsicht
 - § 22 - § 31 Abschnitt III - Aufgabenübertragung und Zuständigkeit
 - § 32 - § 36e Abschnitt IV
 - § 32 - § 36 Unterabschnitt 1 - Amtshilfe
 - § 36a - § 36e Unterabschnitt 2 - Europäische Verwaltungszusammenarbeit
 - § 37 - § 52 Abschnitt V - Körperschaften ohne Gebietshoheit und Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts
- § 52a - § 322 Zweiter Teil - Verwaltungshandeln
 - § 52a - § 129 Abschnitt I - Allgemeine Vorschriften
 - § 52a - § 62 Unterabschnitt 1 - Elektronische Kommunikation
 - § 53 - § 64 Unterabschnitt 1a - Verwaltungshandeln durch Verordnung
 - § 65 - § 70 Unterabschnitt 2 - Verwaltungshandeln durch Satzung
 - § 71 - § 128 Unterabschnitt 3 - Bewilligungsrichtlinien
 - § 72 - § 129 Unterabschnitt 4 - Verwaltungshandeln durch Verwaltungsakt und öffentlich-rechtlichen Vertrag
 - § 130 - § 161 Abschnitt II - Besondere Verfahrensarten
 - § 130 - § 138 Unterabschnitt 1 - Förmliches Verwaltungsverfahren
 - § 138a - § 138e Unterabschnitt 1 a - Verfahren über eine einheitliche Stelle
 - § 139 - § 145 Unterabschnitt 2 - Planfeststellungsverfahren
 - § 146 - § 161 Unterabschnitt 3 - Zustellungsverfahren
 - § 162 - § 227a Abschnitt III - Öffentliche Sicherheit
 - § 228 - § 261 Abschnitt IV - Erzwingung von Handlungen, Duldungen oder Unterlassungen
 - § 262 - § 322 Abschnitt V - Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Geldforderungen
- § 323 - § 337 Dritter Teil - Schlußvorschriften