



**WS 2018/2019**

Dr. Sönke E. Schulz

**16. November 2018**

## 6. Verfassungsrechtliche Vorgaben für den Verwaltungsaufbau

---

- Demokratieprinzip
- Rechtsstaatsprinzip
- Grundrechte
- Föderalismus/Bundesstaatsprinzip
- (Kommunale) Selbstverwaltung
- Verteilung von (Verwaltungs-)Kompetenzen
- Ausgestaltung der (unmittelbaren) Bundesverwaltung
- Grenzen für die Verwaltung durch Private

## 6. Verfassungsrechtliche Vorgaben für den Verwaltungsaufbau

---

1. Verfassungsrecht gibt (nur) Grenzen vor
2. Verfassungsrecht gibt das Programm für die Verwaltung und das Verwaltungsrecht vor
3. Verfassungsrecht ist unmittelbar anwendbar

*„Groß Neues ist ja seit 1914 und 1917 nicht nachzutragen. Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht“.*

Otto Mayer, Vorwort zur 3. Auflage des Deutschen Verwaltungsrechts, 1924

## 6. Verfassungsrechtliche Vorgaben für den Verwaltungsaufbau

---

### 1. Verfassungsrecht gibt (nur) Grenzen vor

Es gilt der **Vorrang der Verfassung**, Art. 20 Abs. 3 GG: „Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung ... gebunden.“

Das Verwaltungsrecht (in Gesetzesform) darf dem Verfassungsrecht nicht widersprechen

## 6. Verfassungsrechtliche Vorgaben für den Verwaltungsaufbau

---

### 1. Verfassungsrecht gibt (nur) Grenzen vor

Die Verwaltung ist an das Gesetz gebunden

- wenn die Rechtsnormen erlässt (z.B. Verordnungen)
- wenn sie Einzelfallentscheidungen erlässt (Verwaltungsakte)
- wenn sie (sonstige) Willenserklärungen abgibt (z.B. für Verträge)
- wenn sie faktisch (also nicht rechtsförmig) handelt

## 6. Verfassungsrechtliche Vorgaben für den Verwaltungsaufbau

---

### 1. Verfassungsrecht gibt (nur) Grenzen vor

Es gilt ggf. der **Vorbehalt des Gesetzes**.

- aus Rechtsstaats-/Demokratieprinzip (kein Totalvorbehalt!)
- aus den Grundrechten
- für den Verordnungsgeber (Art. 80 I 2 GG, Landesverfassungen)

Das Verwaltungshandeln bedarf dann einer parlamentsgesetzlichen Grundlage.

## 6. Verfassungsrechtliche Vorgaben für den Verwaltungsaufbau

---

### 1. Verfassungsrecht gibt (nur) Grenzen vor

Es gelten die Grundrechte:

- als Abwehrrechte (gegen „Eingriffsverwaltung“, klassisch: POR)
- als Verfahrensrechte (z.B. Erfordernis einer Anhörung, § 28 VwVfG; frühe Öffentlichkeitsbeteiligung, § 25 Abs. 3 VwVfG)
- als Schutzpflichten (oftmals Verfahrensrechte)
- als Teilhaberechte
- als Leistungsrechte
- Rechtsschutzgarantie (Art. 19 Abs. 4 GG)

## 6. Verfassungsrechtliche Vorgaben für den Verwaltungsaufbau

---

### 1. Verfassungsrecht gibt (nur) Grenzen vor

Es gilt das Demokratieprinzip, Art. 20 Abs. 2 GG:

*„Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.“*

Staatsstrukturprinzip – Staatszielbestimmung



## 6. Verfassungsrechtliche Vorgaben für den Verwaltungsaufbau

---

### 1. Verfassungsrecht gibt (nur) Grenzen vor

Demokratieprinzip: Der hierarchische Aufbau der Verwaltung (einschl. Weisungsbefugnissen) dient der Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament. Das Parlament wiederum wird vom Volk gewählt:

#### **Legitimationskette (personelle demokratische Legitimation)**

- Problem unabhängiger Verwaltungseinrichtungen („ministerialfreie Räume), z.B. Rechnungshöfe (Bundesrechnungshof: Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG), Datenschutzbeauftragte
- Problem der Mitbestimmung durch Verwaltungspersonal
- Problem der funktionalen und (kommunalen) Selbstverwaltung

## 6. Verfassungsrechtliche Vorgaben für den Verwaltungsaufbau

---

### 2. Verfassungsrecht gibt das Programm für die Verwaltung vor

***„Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht“***

Fritz Werner, DVBl. 1959, 527-533

## 6. Verfassungsrechtliche Vorgaben für den Verwaltungsaufbau

---

### 2. Verfassungsrecht gibt das Programm für die Verwaltung vor

verwaltungsrechtliche Vorschriften konkretisieren verfassungsrechtliche Vorgaben

- Erfordernis der Anhörung (§ 28 VwVfG) zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit
- Gebot der Begründung von Verwaltungsakten (§ 39 I VwVfG) -> Rechtsstaatsprinzip
- Bindung der Ermessensausübung an den Zweck der gesetzlichen Ermächtigung (§ 40 VwVfG) -> Willkürverbot/Koppelungsverbot (Rechtsstaatsprinzip)

## 6. Verfassungsrechtliche Vorgaben für den Verwaltungsaufbau

---

### 2. Verfassungsrecht gibt das Programm für die Verwaltung vor

#### Verfassungsaufträge

Demokratieprinzip, Rechtsstaatsprinzip, Sozialstaatsprinzip gelten als „Optimierungsgebote“

- nehmen den Gesetzgeber in die Pflicht
- nehmen die Verwaltung unmittelbar in die Pflicht

## 6. Verfassungsrechtliche Vorgaben für den Verwaltungsaufbau

---

### 2. Verfassungsrecht gibt das Programm für die Verwaltung vor

#### Grundrechte

- Regelungs-/Gestaltungsvorbehalte (z.B. für ein Entschädigungsverfahren bei Enteignungen, Art. 14 III 2 GG)
- Grundrechte als Aspekte im Ermessen einer verwaltungsrechtlichen Norm
- grundrechtskonforme Auslegung des Verwaltungsrecht (z.B. strengere Verfahrensanforderungen, wenn schwache inhaltliche Kontrolle)

## 6. Verfassungsrechtliche Vorgaben für den Verwaltungsaufbau

---

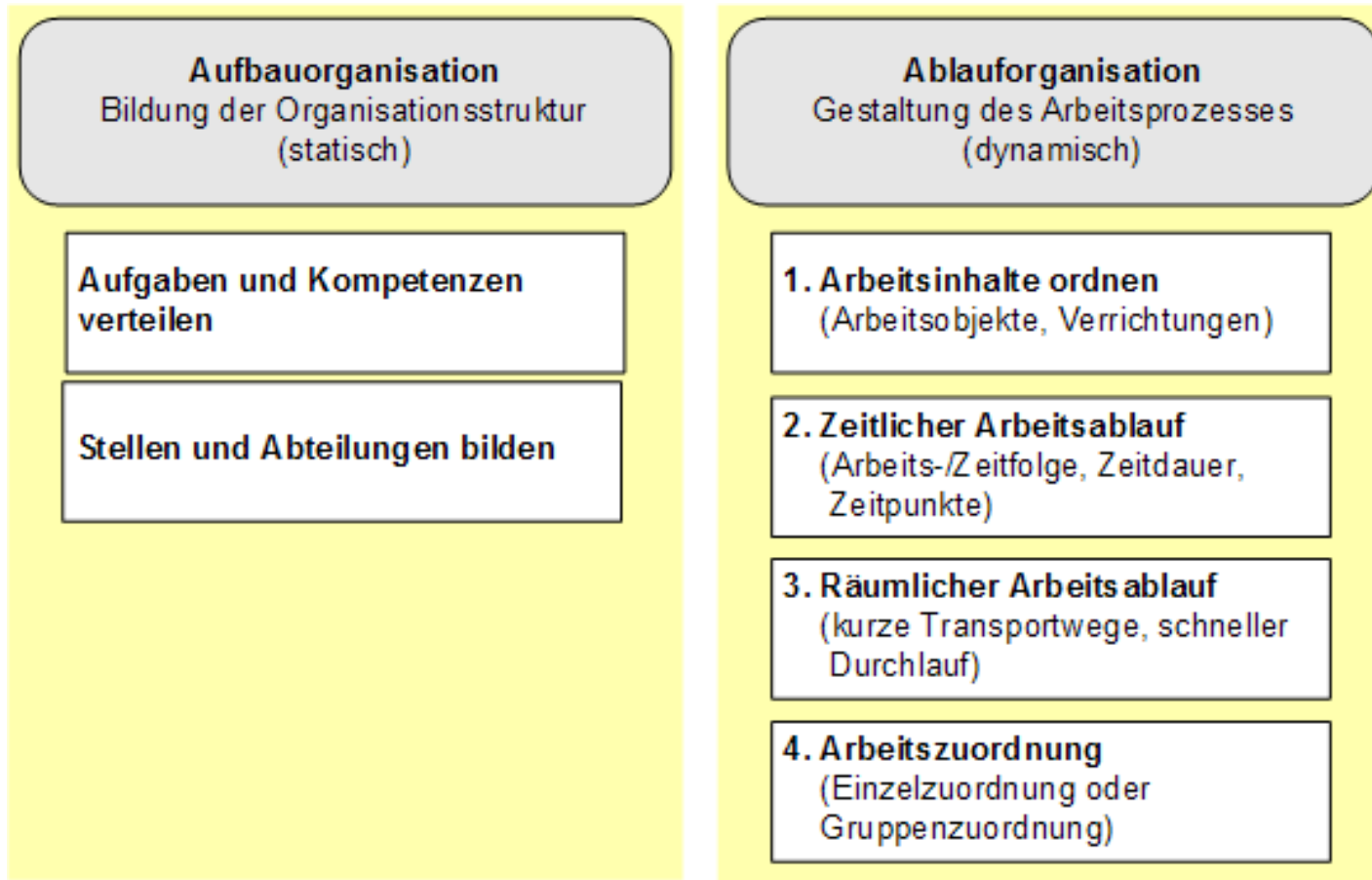
### 3. Verfassungsrecht ist unmittelbar anwendbar

- ohne den Transmissionsriemen von verwaltungsrechtlichen Gesetzen (dort: zB im Ermessen, per verfassungskonformer Auslegung)
- in der sogen. „gesetzesfreien“ Verwaltung (auch: nichtgesetzesakzessorische Verwaltung)

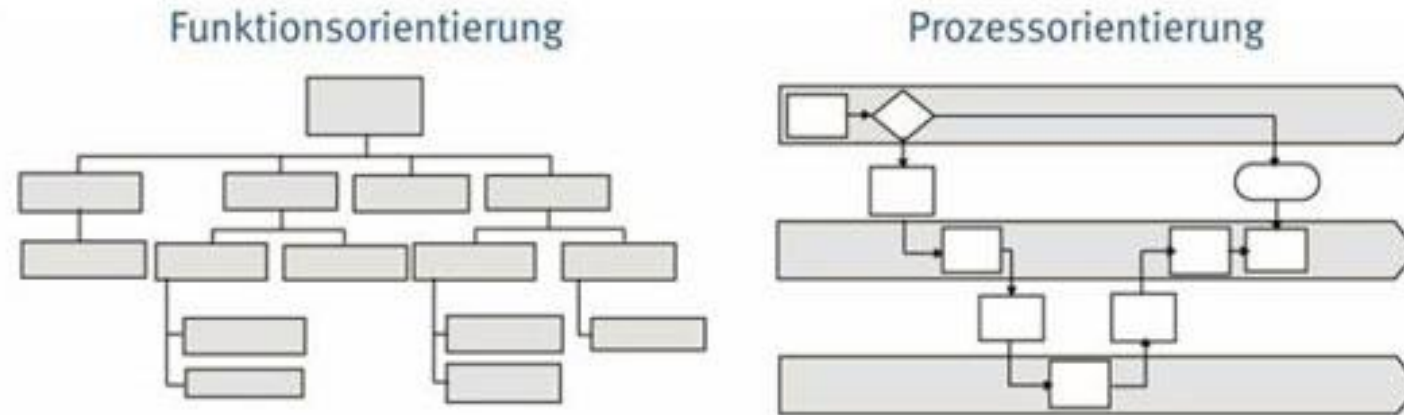
*Beispiel: Subventionsvergabe, vielfach nur Verwaltungspraxis  
(Selbstbindung der Verwaltung, Art. 3 I GG)*

## 7. Verwaltungsorganisation

---



## 7. Verwaltungsorganisation

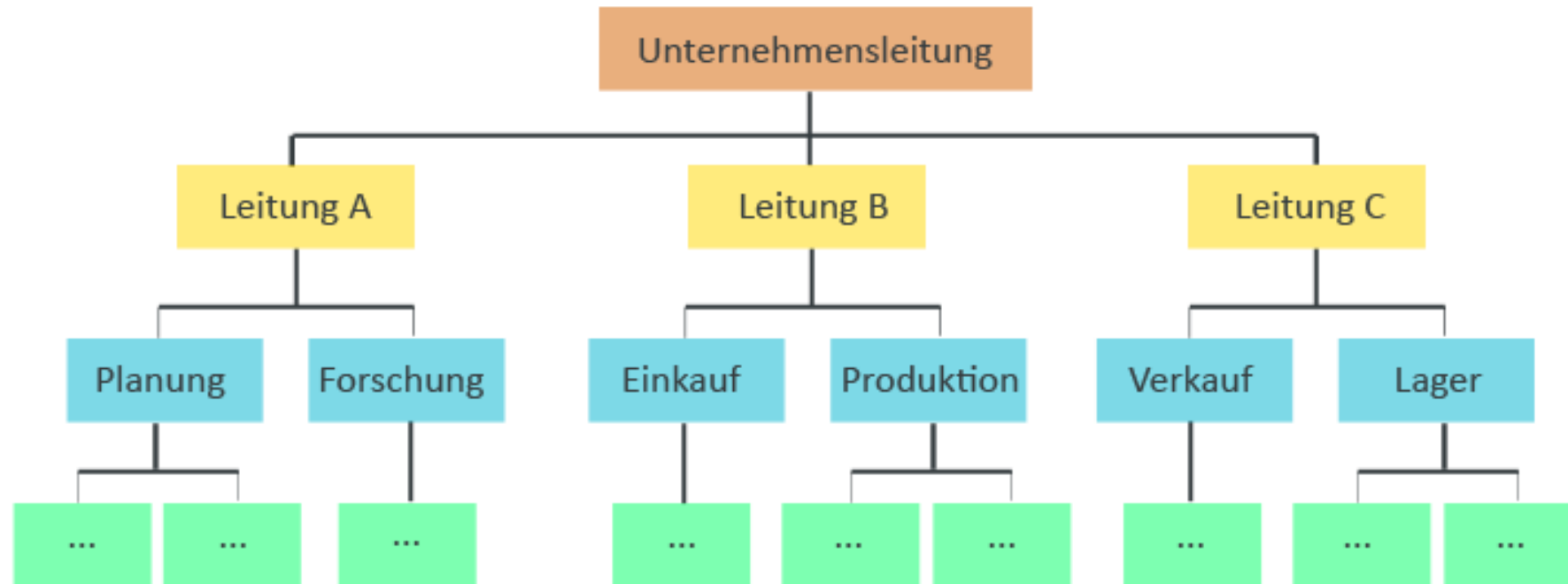


	Bisher	In Zukunft
Fokus	Funktion, Aufgabe	Wertschöpfungskette
Abläufe	komplex	einfach
Organisation	hierarchisch	flach (teamorientiert)
Ausrichtung	Vorgesetzte	Kunden
Arbeitsplätze	arbeitsteilig	ganzheitlich
Ausführung	Einzelarbeit	Gruppenarbeit
Mitarbeiter	fremdbestimmt	eigenverantwortlich
Kultur	Misstrauen	Vertrauen

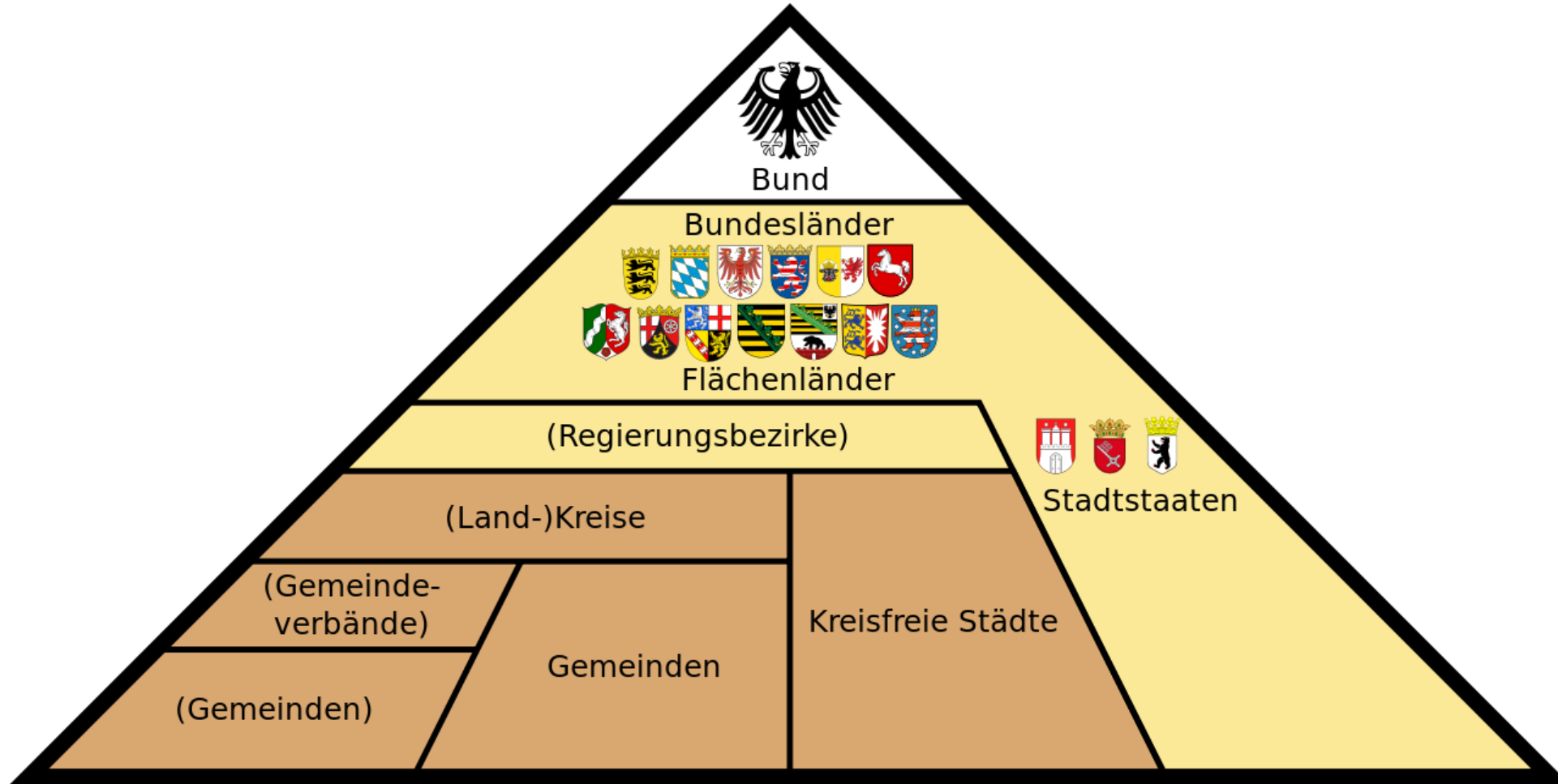


## 7. Verwaltungsorganisation

# Aufbauorganisation der Verwaltung und innerhalb der Verwaltung



## 7. Verwaltungsorganisation



## 7. Verwaltungsaufbau in Deutschland und Schleswig-Holstein

