

Vahlens Handbücher der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Öffentliches Recht

Grundriss für das Studium der Rechts- und Wirtschaftswissenschaft

von

Prof. Dr. Hans-Wolfgang Arndt, Prof. Dr. Thomas Fetzter

16. Auflage

Öffentliches Recht – Arndt / Fetzter

schnell und portofrei erhältlich bei beck-shop.de DIE FACHBUCHHANDLUNG

Thematische Gliederung:

Allgemeines

Verlag Franz Vahlen München 2013

Verlag Franz Vahlen im Internet:

www.vahlen.de

ISBN 978 3 8006 4193 2

beck-shop.de

Vahlens Handbücher
der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

beck-shop.de

beck-shop.de

Öffentliches Recht

Grundriss für das Studium der Rechts- und
Wirtschaftswissenschaft

von

Dr. Hans-Wolfgang Arndt

em. o. Professor an der Universität Mannheim

und

Dr. Thomas Fetzer

o. Professor an der Universität Mannheim

16., überarbeitete Auflage

Verlag Franz Vahlen München

beck-shop.de

www.vahlen.de

ISBN 9783800641932

© 2013 Verlag Franz Vahlen GmbH
Wilhelmstraße 9, 80801 München
Druck: fgb · freiburger graphische betriebe
Bebelstraße 11, 79108 Freiburg

Satz: Druckerei C. H. Beck, Nördlingen

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier
(hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)

Vorwort zur 16. Auflage

Die ersten 15 Auflagen erschienen im Abstand von etwa 18 Monaten. Zwischen der 15. und der 16. Auflage liegen sechs Jahre. Walter Rudolf, Hans-Wolfgang Arndt und Thomas Fetzer verkörpern drei Generationen Staatsrechtslehrer. Walter Rudolf hat sich als ältester Mitautor zurückgezogen.

Trotz dieser personellen Veränderungen hat sich am Konzept des Buches nichts geändert. Im Gegenteil: Das Konzept wurde mit der 16. Auflage noch stringenter umgesetzt. Betrug der Umfang der 15. Auflage noch 260 Seiten, so wurde dieser in der 16. Auflage noch einmal gekürzt. Die Kürzung beruht auf dem Grund, dass allein die Fokussierung auf das unabdingbar notwendige juristische Wissen Studierenden die Möglichkeit eröffnet, selbstständig vertretbar zu argumentieren ohne sich im vergänglichen Detailwissen zu verlieren. Die Autoren hoffen, dass dieses Vorhaben, die Studierenden nicht mit Stofffülle zu erdrücken, sondern sie zu eigenständigem Mitdenken zu animieren, gelungen ist.

Wir danken Frau Gertrud Bruck und Frau Karoline Schwarz für die geduldige und zuverlässige Betreuung des Manuskripts.

Für Anregungen aus dem Leserkreis sind wir dankbar.

Mannheim, im Februar 2013

*Hans-Wolfgang Arndt
Thomas Fetzer*

Aus dem Vorwort zur 15. Auflage

Zwischen der 14. und der 15. Auflage hat sich, soweit es um die Ausbildung in den Wirtschafts- und Gesellschaftswissenschaften geht, eine „Revolution“ an Deutschlands Universitäten und Fachhochschulen ereignet.

Aufgrund des „Bologna Prozesses“ haben die meisten Hochschulen ihre Ausbildungsgänge inzwischen auf den dreijährigen Bachelor-Studiengang und den zweijährigen Master-Studiengang umgestellt. Den fünf Jahre dauernden Diplom-Studiengang gibt es kaum noch.

Bereits im Bachelor werden in der Regel Grundkenntnisse des öffentlichen Rechts verlangt. Diese mussten früher im Diplomstudiengang nachgewiesen werden. Die verkürzte Studiendauer darf weder von der Ausbildung in der Hochschule noch von der dafür konzipierten Ausbildungsliteratur unberücksichtigt bleiben. Wir haben uns deshalb mit der 15. Auflage die mühe-

beck-shop.de

VI

Vorwort

volle Arbeit auferlegt, jeden Satz auf seine Unabdingbarkeit zu überprüfen. Entgegen dem allgemeinen Lehrbuchtrend ist es uns dabei gelungen, den Umfang gegenüber den Voraufgaben beträchtlich zu verringern.

*Hans-Wolfgang Arndt
Walter Rudolf*

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	III
Einleitung: Das öffentliche Recht	
<i>Kapitel 1:</i> Hilfsmittel zur Einführung in das öffentliche Recht	1
<i>Kapitel 2:</i> Das öffentliche Recht in der Rechtsordnung	5
<i>Kapitel 3:</i> Zur Auslegung von Rechtsnormen	15
1. Teil: Staatsorganisationsrecht	
<i>Kapitel 4:</i> Der Staat „Bundesrepublik Deutschland“	19
<i>Kapitel 5:</i> Das Bundesstaatsprinzip	22
I. Bundesstaat	22
II. Selbstverwaltung der Gemeinden	23
<i>Kapitel 6:</i> Das Rechtsstaatsprinzip	26
I. Grundlagen	26
II. Elemente des Rechtsstaatsprinzips	26
1. Die Gewaltentrennung	26
2. Der Begriff des formellen, von der Volksvertretung geschaffenen generellen, d. h. für alle geltenden Gesetzes	27
3. Justizgewährleistung	27
4. Nulla poena sine lege (scripta)	27
5. Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	27
a) Grundsatz vom Vorrang des Gesetzes	27
b) Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes	28
6. Der Bestimmtheitsgrundsatz	29
7. Vertrauensschutz, insbesondere Rückwirkungsproblematik	30
8. Formeller/Materieller Rechtsstaat	33
III. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip	34
1. Normative Verortung	34
2. Inhalt	34
a) Geeignetheit (Prinzip der Zwecktauglichkeit)	35
b) Erforderlichkeit (Prinzip des geringst möglichen Eingriffs)	35
c) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne	37
<i>Kapitel 7:</i> Das Demokratiegebot des Grundgesetzes	40
I. Repräsentative Demokratie	40
II. Wahlrechtsgrundsätze	41
III. Die politischen Parteien als Mittler demokratischer Willensbildung	42
IV. Verbot verfassungswidriger Parteien	43
V. Stellung der Parteien im Verfassungsgefüge	43
<i>Kapitel 8:</i> Das Sozialstaatsprinzip und die Staatsziele Umwelt- und Tierschutz	46

<i>Kapitel 9: Die Staatsorgane des Bundes</i>	49
I. Gesetzgebende Organe	49
1. Bundestag	49
a) Wahl zum Bundestag und Wahlsysteme	49
b) Die Bundestagsabgeordneten	50
2. Bundesrat	51
II. Vollziehende Organe	52
1. Bundespräsident	53
2. Bundesregierung	54
III. Rechtsprechende Organe	54
1. Bundesverfassungsgericht	54
a) Normenkontrollverfahren (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 und Art. 100 Abs. 1 GG)	55
b) Organstreit (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG)	56
c) Verfassungsbeschwerde (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG)	56
2. Organisation und Aufgaben der Gerichte	56
<i>Kapitel 10: Die Bundesgesetzgebung</i>	60
I. Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes	60
1. Ausschließliche Bundesgesetzgebung	60
2. Konkurrierende Gesetzgebung	60
II. Verfahren bei der Bundesgesetzgebung	62
1. Einspruchsgesetze	63
2. Zustimmungsgesetze	64
3. Verfassungsändernde Gesetze	64
III. Rechtsverordnungen	65
IV. Verwaltungsvorschriften	66
<i>Kapitel 11: Die Ausführung von Bundesgesetzen</i>	69
I. Landesverwaltung als eigene Angelegenheit	69
II. Bundesauftragsverwaltung	70
III. Bundeseigene Verwaltung	70
<i>Kapitel 12: Die Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland</i>	72
I. Öffentliche Abgaben	72
1. Gebühren	72
2. Beiträge	73
3. Steuern	73
4. Sonderabgaben	74
II. Kompetenzen des Bundes und der Länder	75
1. Steuergesetzgebungshoheit	75
2. Ertragshoheit	76
3. Ausgabenlast	76
4. Steuerverwaltungshoheit	77
III. Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts durch Bund und Länder	77
1. Informations- und Koordinationsinstrumente des Stabilitätsgesetzes	78
2. Haushaltspolitische Steuerungsinstrumente	78
3. Wirtschaftspolitische und wirtschaftsrechtliche Erfahrungen mit dem Stabilitätsgesetz	79
<i>Kapitel 13: Übungsfälle zum 1. Teil</i>	80
2. Teil: Die Grundrechte	
<i>Kapitel 14: Bedeutung und Einteilung der Grundrechte</i>	85
<i>Kapitel 15: Die Auslegung von Grundrechten</i>	88
I. Liberale Grundrechtssicht	89
II. Institutionelle Grundrechtssicht	90

<i>Inhaltsverzeichnis</i>	IX
III. Demokratisch-funktionale Grundrechtssicht	91
IV. Sozialstaatliche Grundrechtssicht	91
V. Grundrechtsverständnis des Grundgesetzes	92
Kapitel 16: Die Einschränkung von Grundrechten	94
Kapitel 17: Die Drittwirkung der Grundrechte	97
Kapitel 18: Die Grundrechtsbindung des Staates bei privatrechtlichem Handeln	100
Kapitel 19: Eigentum und Sozialisierung (Art. 14, 15 GG)	102
I. Bedeutung der Eigentumsgarantie	102
II. Schutzbereich von Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG	104
III. Beschränkungen des Eigentums	105
1. Enteignung	105
2. Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums	106
3. Enteignungsgleicher und enteignender Eingriff	108
IV. Amtshaftung	109
V. Sozialisierung	110
Kapitel 20: Die Berufsfreiheit (Art. 12 GG)	112
I. Bedeutung und Inhalt des Grundrechts	112
II. Drei-Stufen-Theorie	113
1. Reine Ausübungsregelungen (1. Stufe)	113
2. Subjektive Zulassungsvoraussetzungen (2. Stufe)	114
3. Objektive Zulassungsvoraussetzungen (3. Stufe)	114
III. Schwierigkeiten im Umgang mit der Drei-Stufen-Theorie	115
IV. Anwendungsfälle der Drei-Stufen-Theorie	116
1. Kreditwirtschaft	116
2. Verkehrswirtschaft	119
3. Numerus clausus	119
Kapitel 21: Die Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG)	121
I. Tarifautonomie	121
II. Grundzüge des Arbeitskampfrechts	122
III. Negative Koalitionsfreiheit	123
Kapitel 22: Die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG)	125
I. Allgemeine Bedeutung	125
II. Spezielle Bedeutung für die Wirtschaft	126
1. Vertragsfreiheit	127
2. Staatswirtschaftliche Monopolbetriebe und freier Wettbewerb	127
Kapitel 23: Der Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG)	130
I. Der Inhalt des Gleichheitssatzes	130
1. Der Anwendungsbereich	130
2. Der Begriff „Gleichheit“	130
II. Die inhaltlichen Grenzen der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit	132
1. Differenzierungsverbote	132
2. Unzulässige Differenzierungsziele; Verhältnis von Differenzierungskriterium zu Differenzierungsziel	132
3. Keine Gleichbehandlung im Unrecht	133
Kapitel 24: Übungsfall zum 2. Teil	134

3. Teil: Die Bundesrepublik Deutschland als Mitglied der Europäischen Union

<i>Kapitel 25: Grundlagen des Europäischen Gemeinschaftsrechts</i>	139
I. Die Entwicklung der europäischen Integration im Überblick	139
II. Die Gründungsverträge	139
III. Der Unionsvertrag von Maastricht	140
IV. Der Vertrag von Amsterdam	140
V. Der Vertrag von Nizza	140
VI. Der Vertrag von Lissabon	141
VII. Die Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU	141
<i>Kapitel 26: Die Organe der Union</i>	143
I. Der Europäische Rat	143
II. Der Rat	144
III. Die Kommission	146
IV. Das Europäische Parlament	147
V. Der Gerichtshof der Europäischen Union	148
<i>Kapitel 27: Rechtsordnung und Rechtsetzung der Union</i>	150
I. Das Verhältnis des deutschen zum europäischen Recht	150
II. Rechtsetzungskompetenzen der Union	151
III. Rechtsakte der Union	152
1. Die Verordnung	152
2. Die Richtlinie	152
3. Beschlüsse	156
4. Empfehlungen und Stellungnahmen	157
<i>Kapitel 28: Der Rechtsschutz vor dem Gerichtshof der Europäischen Union</i>	158
I. Vertragsverletzungsverfahren (Art. 258 AEUV)	158
II. Nichtigkeitsklage (Art. 263 AEUV)	158
III. Untätigkeitsklage (Art. 265 AEUV)	159
IV. Amtshaftungsklage (Art. 268 i. V. m. Art. 340 UAbs. 2, 3 AEUV)	159
V. Vorabentscheidungsverfahren (Art. 267 AEUV)	159
<i>Kapitel 29: Die europäischen Grundrechte</i>	161
I. Ansatzpunkte zur Herleitung eines Grundrechtsschutzes in der Union	161
II. Der Schutz einzelner Grundrechte	161
1. Das Eigentumsgrundrecht	161
2. Die Berufsfreiheit	162
3. Der allgemeine Gleichheitsgrundsatz	162
4. Die Unverletzlichkeit der Wohnung	162
5. Grundrechtsgleiche Gewährleistungen	162
6. Das arbeitsrechtliche Diskriminierungsverbot (Art. 157 AEUV)	163
<i>Kapitel 30: Die wirtschaftsrechtlichen Grundlagen der Union</i>	165
I. Der europäische Binnenmarkt	165
1. Ziele	165
2. Grundsatz: Freier Wettbewerb ohne Wettbewerbsverzerrungen	165
3. Ausnahme: Marktordnung	166
II. Die Grundfreiheiten	166
1. Allgemeine Grundfreiheitslehren	166
a) Systematischer Überblick	166
b) Schutzzumfang	167
c) Rechtfertigungstatbestände	168
d) Adressatenkreis	169

Inhaltsverzeichnis XI

2. Die Warenverkehrsfreiheit (Art. 28 ff. AEUV)	169
a) Der Anwendungsbereich des freien Warenverkehrs	169
b) Struktur der Warenverkehrsfreiheit	170
c) Auslegung des Begriffs „Maßnahmen gleicher Wirkung“	170
d) Art. 36 AEUV und die sog. „Cassis-de-Dijon“-Formel	170
e) Die Problematik der Verhältnismäßigkeit	172
3. Die Personenverkehrsfreiheiten (Art. 45 ff. AEUV)	173
a) Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Art. 45 bis 48 AEUV)	173
b) Die Niederlassungsfreiheit (Art. 49 bis 55 AEUV)	175
4. Die Dienstleistungsfreiheit (Art. 52 bis 62 AEUV)	176
5. Die Freiheit des Kapital- und Zahlungsverkehrs (Art. 63 ff. AEUV)	176
III. Wettbewerbsrecht	177
1. Das Kartellverbot	177
2. Das Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung	178
3. Das Beihilfeverbot	179
Kapitel 31: Übungsfall zum 3. Teil	181

4. Teil: Verwaltungsrecht

Kapitel 32: Die Gewerbeüberwachung	187
I. Einführung	187
II. Beginn und Aufnahme eines Gewerbes	187
III. Einschränkung der Gewerbefreiheit durch die Gewerbeordnung	188
IV. Einschränkung der Gewerbefreiheit durch das Bundes-Immissionsschutzgesetz	191
1. Formelles Genehmigungsverfahren	192
2. Materielle Voraussetzungen der Genehmigung	195
3. Nebenbestimmungen zur Genehmigung	197
a) Bedingung	197
b) Auflage	198
c) Widerrufsvorbehalt und befristete Genehmigung	199
4. Rechtsfolgen der Genehmigung	199
5. Betrieb nicht genehmigter genehmigungsbedürftiger Anlagen	202
6. Vereinfachte Genehmigung und genehmigungsfreie Anlagen	202

Kapitel 33: Der Verwaltungsakt und seine verwaltungsinterne sowie verwaltungsgerichtliche Kontrolle	205
I. Der Verwaltungsakt	206
1. Der Begriff des Verwaltungsakts	207
2. Erforderlichkeit einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage	208
3. Die Bestandskraft	208
II. Die Anfechtungsklage	209
1. Das Vorverfahren gemäß § 68 VwGO und sonstige Zulässigkeitsvoraussetzungen der Anfechtungsklage	210
2. Sonstige Zulässigkeitsvoraussetzungen der Anfechtungsklage	211
a) Zulässigkeit des Verwaltungsrechtsweges	211
b) Statthafte Klageart	212
c) Klagebefugnis	213
3. Begründetheit der Anfechtungsklage bei nicht ausreichender Ermächtigungsgrundlage	214
4. Begründetheit der Anfechtungsklage bei fehlerhafter Ermessensausübung	215
III. Die Verpflichtungsklage	221
1. Zulässigkeit der Verpflichtungsklage	221
2. Begründetheit der Verpflichtungsklage	222
IV. Vorläufiger Rechtsschutz	223
1. Vorläufiger Rechtsschutz gegen belastende Verwaltungsakte nach § 80 VwGO	224
2. Vorläufiger Rechtsschutz nach § 123 VwGO	225

<i>Kapitel 34: Die Verwaltungsverfahrensgesetze</i>	227
I. Verwaltungsverfahrensgesetze	227
II. Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes nach § 48 VwVfG	227
1. Rücknahme eines rechtswidrigen begünstigenden Verwaltungsaktes	228
2. Rücknahme eines rechtswidrigen belastenden Verwaltungsaktes	229
III. Widerruf eines rechtmäßigen Verwaltungsaktes nach § 49 VwVfG	230
IV. Verwaltungsrechtliche Zusage	231
<i>Kapitel 35: Die Vollstreckung von Verwaltungsakten</i>	232
I. Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Geldforderungen	232
II. Erzwingung von Handlungen, Duldungen oder Unterlassungen	233
1. Ersatzvornahme	233
2. Zwangsgeld	234
3. Unmittelbarer Zwang	234
<i>Kapitel 36: Subventions- und Vergaberecht</i>	235
I. Subventionen	235
1. Subventionsbegriff	235
2. Verfassungsrechtliche Subventionsproblematik	235
3. Verwaltungsrechtliche Subventionsproblematik	236
4. Rechtsschutz	237
5. Subventionen und Europarecht	237
6. Rückabwicklung gemeinschaftswidriger Subventionen	238
II. Das Recht der öffentlichen Auftragsvergabe	239
1. Rechtliche Maßstäbe	239
2. Das Vergabeverfahren	239
3. Die Vergabeentscheidung	240
<i>Kapitel 37: Übungsfälle zum 4. Teil</i>	242
5. Teil: Hinweise für die Anfertigung öffentlich-rechtlicher Arbeiten	
I. Allgemeine Regeln für die Anfertigung einer Klausur	247
II. Beispiel einer Klausur	248
Sachregister	255