

B u c h r e z e n s i o n

Hans Peter Bull/Veith Mehde, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre, Verlag C.F. Müller, Heidelberg 8. Aufl. 2009, br., 536 S., € 29,-

Als eines der wenigen Lehrbücher zum allgemeinen Verwaltungsrecht widmet sich das Werk von Bull/Mehde zusätzlich der Verwaltungslehre und integriert damit die zum Teil vernachlässigte anwendungsorientierte Verwaltungswissenschaft in den Pflichtfachstoff der Studierenden. Dieser Ansatz ist – vor allem aus der Perspektive eines verwaltungswissenschaftlichen Instituts – aus mehreren Gründen nachdrücklich zu begrüßen. Die Darstellung der „Theorie und Empirie der Verwaltung“ (so der Titel des 2. Kapitels) erleichtert Studierenden zunächst den Zugang zum allgemeinen Verwaltungsrecht, das nur schwer greifbar ist, indem es die Bedeutung der Verwaltung im Verhältnis zu den anderen Staatsgewalten und für nahezu alle Lebensbereiche der Bürger veranschaulicht. Die komprimierte Darstellung von Bull/Mehde ist für Studierende gut lesbar und macht daher die Lektüre umfassender Werke zur Verwaltungswissenschaft¹ entbehrlich. Insoweit wäre es aber sachgerecht, diese Werke gebündelt als Anregung zur vertiefenden Auseinandersetzung mit den Verwaltungswissenschaften darzustellen und nicht lediglich in den Fußnoten auf diese zu verweisen.

Hinzu kommt die zunehmende Bedeutung verwaltungswissenschaftlicher, aber auch interdisziplinärer Qualifikationen für Führungspositionen in der öffentlichen Verwaltung. Die öffentliche Verwaltung sieht sich mehr und mehr Veränderungsprozessen bezogen auf Verfahren und Organisation als Grunddeterminanten staatlichen Handelns, bspw. im Kontext des Einsatzes von Informations- und Kommunikationstechnologien, ausgesetzt. Diese erfordern neben klassisch juristischen Kenntnissen auch betriebswirtschaftliches und technisches Grundverständnis. Das Fehlen dieser Qualifikationen verschließt interessierten Juristen einerseits den Zugang zur öffentlichen Verwaltung; andererseits führt dies wiederum zu einer zunehmenden Dominanz externer Beratung, vor allem bei innovativen Projekten der öffentlichen Verwaltung. Eine Bilanz der Rolle der Wissenschaft, auch und gerade in ihrer Funktion, geeigneten Nachwuchs für die öffentliche Verwaltung auszubilden, muss daher im Kontext von Reform- und Modernisierungsmaßnahmen enttäuschend ausfallen; dies gilt für die Rechts-, Politik-, Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaften gleichermaßen. Bull/Mehde unternehmen daher zu Recht einen Versuch, die verengte Problembehandlung in den Rechtswissenschaften, die Juristen heute bei Reformvorhaben regelmäßig vorschnell in die Rolle von Bremsern bringt, zu durchbrechen und praxisbezogene Überlegungen bereits in das Studium der Grundlagen des Verwaltungsrechts zu integrieren. Juristen sind oftmals nicht in der Lage oder nicht willens, die Rolle des (staatlichen)

¹ Vor allem Schuppert, Verwaltungswissenschaft, 2000; König, Moderne öffentliche Verwaltung, 2008; zum Einstieg sei Studierenden Bogumil/Jann, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 2. Aufl. 2008, empfohlen.

Innovationsmanagers zu übernehmen, so dass diese meist wirtschaftswissenschaftlich ausgebildeten Beratern zufällt, denen es zum Teil aber wiederum am Grundverständnis der öffentlichen Verwaltung und vor allem der rechtlichen Grundlagen fehlt. Die Wiederbelebung der Verwaltungs- und Staatswissenschaften bereits im Grundstudium bzw. bei der Ausgestaltung verwaltungswissenschaftlicher Schwerpunktbereiche weist zwar in die richtige Richtung, stellt aber noch längst nicht die *communis opinio* dar, wie die Auflösung zahlreicher verwaltungswissenschaftlicher oder auf Public Management ausgerichteter Lehrstühle und Institute zeigt.²

Angesichts der Veränderungsdynamik der öffentlichen Verwaltung ist es daher sachgerecht, dass Bull/Mehde diese Aspekte ebenfalls aufgreifen. Allerdings werden die „neuen Herausforderungen“ und „neuen Tendenzen“ im Verwaltungsrecht (§ 28) nur referiert – Lösungen und (sachgerechte bzw. erforderliche) Reaktionen des Rechts- und Verwaltungssystems im Sinne einer „Innovation im Staat“ lediglich angedeutet.³ Auffällig ist auch die Fokussierung auf das sog. „Neue Steuerungsmodell“. Andere, nicht minder wichtige Entwicklungen in der öffentlichen Verwaltung, die ebenfalls Rückwirkungen auf das allgemeine Verwaltungsrecht haben und Bestandteil der „Neuen Verwaltungswissenschaften“⁴ sind, werden nur gestreift. Dies gilt neben dem Phänomen „E-Government“⁵ vor allem für die zunehmende Europäisierung des Verwaltungsrechts, bspw. im Zuge der Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie⁶, den Gedanken der Shared-Services-Center, One-Stop-Government-Konzepte und den Übergang zu einer zunehmend (auch verbandsebenenübergreifend) vernetzten Verwaltung.⁷ Kritisch anzumerken ist zudem, dass das Verwaltungsorganisationsrecht – zuletzt durch die Entscheidung des BVerfG zur Zusammenarbeit von Bund und Kreisen in Form der Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II in den Mittelpunkt des Interesses gerückt⁸ –, wie im Übrigen in nahezu allen vergleichbaren Werken, nicht den Raum einnimmt, der ihm eigentlich gebührt. Die Darstel-

² Schliesky, VerwArch 2008, 313 ff.

³ Zur Notwendigkeit der Veränderung Hill/Schliesky (Hrsg.), Herausforderung e-Government, 2009.

⁴ Grundlegend Voßkuhle, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/ders. (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 2006, § 1.

⁵ So die zutreffende Umschreibung von Eifert, Electronic Government, 2006, S. 19 f.

⁶ RL 2006/123/EG v. 12.12.2006, AB L 376 v. 27.12.2006, 36; dazu Schlachter/Ohler (Hrsg.), Europäische Dienstleistungsrichtlinie, 2008; Schliesky (Hrsg.), Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung, Teil I: Grundlagen, 2008; Teil II: Verfahren, Prozesse, IT-Umsetzung, 2009; Teil III: Wissen, Information, Verantwortung, 2010.

⁷ Eine rechts- und verwaltungswissenschaftliche Weiterentwicklung des Netzwerkgedankens am Beispiel der Dienstleistungsrichtlinie findet sich bei Schliesky (Fn. 6), Teil II, S. 91 ff.; allgemein zum Netzwerkgedanken Jansen, Einführung in die Netzwerkanalyse, 3. Aufl. 2006.

⁸ BVerfGE 119, 331 ff.

lung der Organisationstheorie und des Organisationsrechts (§ 10) blendet bspw. die Abgrenzung zwischen und Charakteristika der Anstalten, Körperschaften und Stiftungen sowie anderer Formen (auch kooperativer) Aufgabenerledigung aus. Dies ist umso misslicher, als gerade in diesem Bereich in der Zukunft Fortentwicklungsbedarf besteht und Verwaltungslehre und -wissenschaften hier eine konstruktiv begleitende Rolle einnehmen müssen, zu der Studierende angeleitet werden sollten. Auch die ausschließliche Zuordnung des Organisationsrechts zur Theorie und Empirie der Verwaltung, also den verwaltungswissenschaftlichen Ausführungen vermag nicht zu überzeugen. Vielmehr wäre in diesem Bereich eine Darstellung der vorgefundenen Strukturen zu verorten gewesen, während vergleichbar den Ausführungen zum Verfahrensrecht (§ 17) an anderer Stelle eine Darstellung des Organisationsrechts angebracht gewesen wäre.

Bull/Mehde geben im 1. Kapitel zunächst einen guten Überblick über den Gegenstand des allgemeinen Verwaltungsrechts. Dabei vermitteln bereits die einleitenden Ausführungen zu Begriff, Funktion und Typisierung der Verwaltung (§ 1) und zum Aufbau der deutschen und europäischen Verwaltung (§ 3) auch einen Einblick in die Verwaltungspraxis der Bundesrepublik und weisen somit Bezüge zum zweiten – verwaltungswissenschaftlichen – Kapitel auf. Die Einordnung des Verwaltungsrechts in das System des geltenden Rechts (§ 2), vor allem zu den anderen Teilrechtsordnungen, wird angesichts der zunehmenden Überschneidungen, bspw. auch im Kontext der Privatisierungsdebatten, aber auch des Einflusses des europäischen Rechts, zukünftig an Relevanz gewinnen. Die Rückführung des Verwaltungshandelns auf verfassungsrechtliche Postulate (§§ 4 und 5), insbesondere die ausführliche Darstellung des Vorbehalts des Gesetzes (S. 159 ff.), besitzt nicht nur enorme Prüfungsrelevanz, da Klausursachverhalte aus dem Verwaltungsrecht in der Regel mit verfassungsrechtlichen Bezügen „angereichert“ werden, sondern erleichtert auch die Einordnung des Verwaltungsrechts in das Gesamtsystem des öffentlichen Rechts. Die Berücksichtigung in einem Lehrbuch für allgemeines Verwaltungsrecht dient daher auch dem Ziel, vernetztes Lernen zu fördern und Querbezüge aufzuzeigen. Nachfolgend widmen sich *Bull/Mehde* weiteren Bindungen der Verwaltung (§ 6), vor allem der Bindung an Recht und Gesetz aus Art. 20 Abs. 3 GG, die nicht minder wichtig sind. Zudem sind die Ausführungen zu den Verwaltungsvorschriften (S. 226 ff.) zum Verständnis der Verwaltung für Studierende – denen ein praktischer Einblick oftmals noch fehlt – von besonderem Wert. Ein Überblick über die Handlungsformen der Verwaltung (§ 7), die im vierten Kapitel näher betrachtet werden, sowie zum Verwaltungsrechtsverhältnis (§ 8) rundet das erste Kapitel ab.

Das zweite Kapitel widmet sich – wie bereits angedeutet – der Einführung in die Verwaltungslehre und deckt mit den Unterabschnitten Aufgaben (§ 9), Organisation (§ 10), Personal (§ 11), Finanzen und Haushalt (§ 12) sowie zur Entscheidungslehre (§ 13) alle maßgeblichen Themen ab. Besondere Aufmerksamkeit verdienen dabei die Ausführungen zum Aufgabenbegriff (S. 147 ff.). Nicht nur Lehrbücher, sondern

auch zahlreiche umfangreichere Werke zum Verwaltungsrecht verzichten auf eine solche Begriffsbestimmung – und dies obwohl der Begriff der „Staatsaufgabe“ oder „Verwaltungsaufgabe“ in zahlreichen Kontexten verwendet wird, ihm zum Teil aber auch rechtliche Bedeutung, bspw. im Kontext der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzipien oder des Aufgabenübertragungsverbot des Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG, zukommt. Die begrifflich-dogmatische Klarstellung, die auch auf die Vorbefassung von Bull mit dieser Thematik rückführbar ist,⁹ kann nur begrüßt werden, zumal sie gerade auch verwaltungswissenschaftlichen Debatten – erinnert sei nur an die „Aufgabenkritik“ – neue Impulse geben kann.

Das 3. Kapitel zur Dogmatik des Verwaltungsrechts beginnt mit einem geschichtlichen Abriss (§ 14) und Ausführungen zur Methodik der Rechtsanwendung (§ 15). Die nachfolgende Darstellung der unbestimmten Rechtsbegriffe und des Verwaltungsermessens (§ 16) überzeugt durchweg und gibt den Studierenden klare Leitlinien zum Umgang mit beiden Instituten in der Klausurlösung. Die ausführliche Behandlung des Verwaltungsverfahrensrechts (§ 17) wird seiner Bedeutung für die Verwaltungspraxis gerecht und orientiert sich zu Recht an den Vorgaben des VwVfG. Allerdings waren bereits im Zeitpunkt des Erscheinens des Lehrbuchs Veränderungen im VwVfG (in Form des 4. VwVfÄndG¹⁰) absehbar, die zumindest als Hinweis hätten aufgenommen werden müssen. Es steht nämlich zu erwarten, dass die neu in das Verfahrensrecht integrierten Vorschriften Gegenstand verwaltungsrechtlicher Klausuren werden, so dass diese den Studierenden geläufig sein müssen. Dies gilt möglicherweise weniger für das neue „Verfahren über eine einheitliche Stelle“ der §§ 71a ff. VwVfG, umso mehr aber für die Genehmigungsfiktion des § 42a VwVfG. Der Verweis des § 42a Abs. 1 S. 2 VwVfG auf die Vorschriften zur Bestandskraft von Verwaltungsakten, also auch auf die §§ 48 und 49 VwVfG zur Rücknahme und zum Widerruf, macht die Genehmigungsfiktion für Klausursteller „attraktiv“, da sich so bekannte Normen und Probleme verbunden mit einem neuen, unbekanntem Aufhänger – der fingierten Genehmigung – abprüfen lassen.

Das 4. Kapitel ist den Einzelheiten der Handlungsformen und Rechtsverhältnissen der Verwaltung gewidmet. Schwerpunkt ist die Darstellung des Verwaltungsaktes in drei Unterabschnitten, die den VA-Begriff, eine Typisierung sowie die Nebenbestimmungsproblematik (§ 18), Fragen der Wirksamkeit und Rechtmäßigkeit, die Rechtsfehler von Verwaltungsakten im allgemeinen (§ 19) sowie im speziellen Rücknahme und Widerruf (§ 20) behandeln. Gerade diese Ausführungen sind für Studierende von besonderem Interesse, da die §§ 48, 49 VwVfG bzw. ihre landesrechtlichen Entsprechungen regelmäßig Gegenstand verwaltungsrechtlicher Klausuren sind.

⁹ Vor allem *Bull*, Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, 2. Aufl. 1977; *ders.*, in: König (Hrsg.), Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, 2002, S. 77 ff.

¹⁰ BGBl I 2008, 2418; s. dazu *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1 ff.; *Schulz*, NdsVBl 2009, 97 ff.; *Windoffer*, DÖV 2008, 797 ff.;

Bull/Mehde stellen die relevanten Fragestellungen gut strukturiert, stringent und in der gebotenen Ausführlichkeit dar. Nachfolgend werden der öffentlich-rechtliche Vertrag (§ 21) sowie weitere verwaltungsrechtliche Rechtsverhältnisse (§ 22) dargestellt. Dabei ist für die Ausbildung vor allem das „Subventionsverhältnis“ (S. 381 ff.), weniger das Dienstverhältnis und das öffentliche Sachenrecht, von Interesse. Schließlich wird die Verwaltungsvollstreckung, gegliedert in die Vollstreckung wegen Geldforderungen und zur Erzwingung von Handlungen, Duldungen oder Unterlassungen, dargestellt (§ 23).

Das 5. Kapitel behandelt Fragen des Rechtsschutzes und des Folgeausgleiches und dient insoweit auch der Darstellung der typischen „Klausuraufhänger“ für verwaltungsrechtliche Prüfungsaufgaben. Schwerpunkt ist daher sachgerecht der verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz (§ 24) und hier im Besonderen die Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs (S. 418 ff.) sowie die Anfechtungsklage (S. 428 ff.). Anschließend wird zunächst ein Überblick über den Folgeausgleich gegeben (§ 25), um nachfolgend den Amtshaftungsanspruch detailliert (§ 26) sowie die übrigen Ansprüche im Überblick (§ 27) darzustellen.

Das 6. Kapitel widmet sich unter dem Titel „Verwaltung im Wandel“ neuen Tendenzen im Verwaltungsrecht, wobei angesichts des verwaltungswissenschaftlichen Anspruchs des Werkes eigentlich von neuen Tendenzen in der Verwaltung und deren rechtlicher Behandlung gesprochen werden sollte.

Kritisch anzumerken ist vor allem die Gliederung des Werkes von *Bull/Mehde*, die nicht in allen Einzelheiten überzeugt. So bleibt bspw. die Zuordnung der „Geschichte der Verwaltung und des Verwaltungsrechts“ (§ 14) zu der „Dogmatik des Verwaltungsrechts“ (3. Kapitel) unklar; gleiches gilt für die „Methodik der Rechtsanwendung“ (§ 15). Zudem erschließt sich bspw. die Differenzierung zwischen verfassungsrechtlichen Grundnormen der Verwaltungsrechts (§ 4) und dem Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes (§ 5) nicht, zumal diese lediglich spezielle Ausprägungen dieser Grundnormen sind. Schließlich erscheint auch die Aufteilung der Ausführungen zu den Handlungsformen der Verwaltung in einen „Überblick“ (§ 7) und die Detailausführungen (§§ 18 bis 21) nicht ganz stringent.

Alles in allem bietet das Werk von *Bull/Mehde* einen gelungenen Überblick über die Rechtsmaterie des allgemeinen Verwaltungsrechts und hebt sich von vergleichbaren Werken vor allem durch die Einbeziehung der Verwaltungslehre ab. Es handelt sich um ein Lehrbuch von ausgezeichneter Qualität mit einem konsequent didaktischen Ansatz, das daher allen Studierenden zur Erarbeitung der Grundlagen des allgemeinen Verwaltungsrechts sowie darüber hinaus Interessierten, bspw. aus dem Schwerpunktbereich „Staat und Verwaltung“, als Einstieg in verwaltungswissenschaftliche Fragestellungen zu empfehlen ist.

Wiss. Mitarbeiter Dr. Sönke E. Schulz, Kiel