

LEHRBUCH DER VERWALTUNG

VON

Dr. HANS PETERS

O. PROFESSOR AN DER HUMBOLDT-UNIVERSITÄT BERLIN
HON. PROFESSOR AN DER TECHN. UNIVERSITÄT BERLIN



SPRINGER-VERLAG
BERLIN / GÖTTINGEN / HEIDELBERG

1949

Inhaltsverzeichnis.

Allgemeiner Teil.

1. Kapitel.

Das Wesen der Verwaltung.

	Seite
I. Staat und Staatstätigkeiten	1
II. Der Begriff der Verwaltung	3
1. Die überkommene Dreiteilung der Staatsfunktionen	3
a) Gesetzgebung S. 3 — b) Rechtsprechung S. 3 — c) Verwaltung S. 4	
2. Eine neue Begriffsbestimmung der Verwaltung von den Staatszwecken her	5
a) Verwalten in Privat- und öffentlicher Wirtschaft S. 5 — b) Verwalten als zweite Stufe der Konkretisierung der Staatszwecke S. 5 — c) Verwaltung nicht identisch mit Rechtsanwendung S. 6 — d) Unterschied zur Rechtsprechung S. 6	
3. Folgerungen aus der neuen Begriffsbestimmung	7
4. Das Wesen der Verwaltung und die Montesquieu'sche Gewaltenteilungslehre	7
5. Verhältnis zu den Begriffen „Regierung“ und „Führung“	8
6. Verfassung und Verwaltung	9
III. Das freie Ermessen	10
1. Bedeutung	10
2. Die beiden Arten von Ermessensfehlern	11
a) Verwaltungswidrigkeit als Fehlerfolge S. 11 — aa) Zuwiderhandeln gegen Verwaltungsvorschriften S. 11 — bb) Durchkreuzen der Absichten der höheren Behörden S. 11 — cc) Der Vorwand S. 12 — b) Rechtswidrigkeit als Fehlerfolge S. 12 — aa) Ermessensmangel S. 12 — bb) Ermessensüberschreitung S. 13 — cc) Ermessensmißbrauch S. 13	

2. Kapitel.

Verwaltungswissenschaft.

I. Die drei Zweige der Verwaltungswissenschaft	14
1. Verwaltungslehre	14
2. Verwaltungsrecht	15
3. Verwaltungspolitik	16
II. Verhältnis zu den Staatswissenschaften im weiteren Sinne	17
III. Verhältnis zu anderen Wissenschaften	17
IV. Die Entwicklung der Verwaltungswissenschaft	18

3. Kapitel.

Die Triebkräfte der Verwaltung.

I. Allgemeines	22
II. Die bewußten Triebkräfte	22
1. Weltanschauung	23
a) Nationalsozialismus S. 23 — b) Katholizismus S. 23 — c) Calvinismus S. 24 — d) Marxismus S. 24 — e) Islam S. 24 — f) Liberalismus S. 24 — g) Kompromisse S. 25	
2. Ethik	26
3. Staatsauffassung	27
a) Rationalismus S. 27 — b) Mechanistische Staatsidee S. 28 — c) Die organische Staatsauffassung S. 28 — d) Irrationalismus S. 29 — e) Faschismus und Nationalsozialismus S. 29 — f) Mission eines Staates S. 29 — g) Einwirkung auf die Verwaltungsorganisation S. 30 — h) Staat und Volk S. 31 — i) Die Bedeutung der Staatsauffassung des Berufsbeamtentums S. 31 — k) Klassenkampf S. 32 — l) Bedeutung für die praktische Verwaltungsführung S. 32 — m) Bedeutung der Gleichheitsidee S. 32 — n) Verhältnis von Behörde und Publikum unter dem Blickpunkt der Staatsidee S. 33	

	Seite
4. Politische, kulturelle und soziale Triebkräfte	34
5. Sonstige bewußte Triebkräfte (z. B. Friedensbewahrung, Erhaltung nationaler Ehre, Kampf gegen Verbrechen, Verbesserungstrieb)	35
III. Unbewußte Triebkräfte	36
1. Wirkungen von außen her	36
2. Eigenschaften von Einzelpersonen	37
a) Ehrgeiz S. 37 — b) Konservative, reaktionäre, fortschrittliche und revolutionäre Kräfte beim einzelnen S. 37 — c) Erziehung S. 39	

4. Kapitel.

Die Verwaltungsorganisation.

I. Gründe der Unübersichtlichkeit historisch bedingt	40
1. Ehemalige Gliedstaaten im Bundesstaat als ursprüngliche Verwaltungsträger	41
2. Entstehung der Reichsverwaltungsbehörden	42
3. Der Einbau der NSDAP und seine Folgen	44
II. Politische Organisationsprinzipien	45
1. Zentralisation und Dezentralisation	46
a) räumliche und sachliche S. 46 — b) administrative und unabhängige S. 46 — c) einfache und potenzierte S. 47 — d) Vorzüge und Nachteile S. 47 — e) Das heutige verwaltungspolitische Problem S. 48	
2. Unter- und Überordnung; Instanzenzug; Arten der Aufsicht	48
3. Sonderbehörden	49
4. Selbstverwaltung	51
5. Ständisches Prinzip	52
6. Unabhängigkeit und Volksverbundenheit	52
a) Ehrenbeamte S. 52 — b) Verwaltungsgerichtsbarkeit S. 53	
7. Territorial- und Realprinzip	53
8. Monokratische und Kollegialverwaltung	53
9. Delegation und Mandat	53
III. Übersicht über die geltende Verwaltungsorganisation (Tabelle S. 55)	56
IV. Organisatorische Mittel zur Herbeiführung einer möglichst reibungslosen Zusammenarbeit von Behörden	57
1. Zuständigkeitsabgrenzung	57
2. Vereinigung mehrerer Behörden	57
3. Personalunion in der Person des Behördenchefs	58
a) kraft Gesetzes S. 58 — b) kraft Ernennung S. 58 — c) sonstige Verbindungen S. 59	
4. Amtshilfe und Beistandspflicht	59
a) Voraussetzungen des Ersuchens S. 60 — b) Prüfungsrecht der ersuchten Behörde S. 60 — c) Durchführung des Ersuchens S. 61	
5. Technische Mittel des Behördenverkehrs	62
a) Feststellung eines Sachverhalts und seine Bewertung S. 62 — b) Mündliche Verhandlungen; Sitzungen S. 62 — c) Schriftverkehr; Akten S. 64 — d) Technik S. 66 — e) Besichtigungsreisen und Ortstermine S. 66	
6. Erfahrungsaustausch	67
V. Verwaltungskosten und Nutzeffekt	68

5. Kapitel.

Recht und Rechtsquellen in der Verwaltung.

I. Die Verwaltung bedarf des Rechts	68
1. Gerechtigkeit	69
2. Abgrenzung der Lebenssphären	70
3. Vorausberechenbarkeit des Erfolgs von eigenen und behördlichen Handlungen	70
II. Die Rechtsquellen	71
1. Generelle Anordnungen der Militärregierung	72
2. Formelle Gesetze	72

	Seite
3. Verordnungen	74
a) Rechtsverordnungen S. 74 — aa) Durchführungsvorschriften S. 75 — bb) Polizei- verordnungen S. 75 — cc) Gesetzesvertretende Verordnungen S. 76 — b) Ver- waltungsverordnungen S. 77 — aa) Ausführungsvorschriften S. 77 — bb) Dienst- anweisungen S. 77 — cc) Anstalts- und Benutzungsordnungen S. 77 — dd) Organi- sationsverordnungen S. 78	
4. Autonomie	78
5. Vereinbarungen	79
6. Ungeschriebenes Recht	79
a) Gewohnheitsrecht S. 79 — b) Observanzen S. 80	
III. Geltungsbereich von Rechtsnormen	80
1. Zeitlich	80
2. Räumlich	84
3. Persönlich	87
IV. Nachprüfbarkeit von Rechtsnormen	88
1. Grundsätzliche Klarstellung	88
2. Die ursprünglichen Rechtsquellen	89
a) Anordnungen der Militärregierung S. 89 — b) Gesetze S. 89	
3. Die abgeleiteten Rechtsquellen	90
4. Gewohnheitsrecht	90
V. Auslegung von Rechtsnormen	91
1. den einzelnen Rechtssatz betreffend	91
a) aus dem Sinne und aus der Staatsidee S. 91 — b) authentische Interpretation S. 92 — c) Wortbedeutung S. 92 — d) Treu und Glauben S. 92 — e) Grundsatz der Einhelligkeit S. 92 — f) Schluß a minore ad maius S. 93 — g) Ausnahme- und Delegationsvorschriften S. 93 — h) Umkehrschluß S. 93	
2. Verhältnis verschiedener Normen zueinander	93
a) Reichsrecht bricht Landesrecht S. 93 — b) Merklsche Stufentheorie S. 93 — c) Spezial- und allgemeines Gesetz S. 94 — d) Jüngeres und älteres Gesetz S. 94	
3. Ausfüllung von Gesetzeslücken	94
a) Analogeschluß S. 94 — b) Schluß vom Zweck auf das Mittel S. 94	

6. Kapitel.

Der Raum der Verwaltung.

I. Der Raum im allgemeinen	94
1. Die Landkarte	95
2. Die Grenzen von Verwaltungsbezirken und die inneren Zusammenhänge	95
3. Verwaltungsintensität im Raume	96
4. Bedeutung von Haushaltplan und Statistik	96
5. Besichtigungsreisen	96
II. Der Raum, verwaltungsrechtlich gesehen	97
1. Die Grenzen von Verwaltungsbezirken	97
2. Örtliche Zuständigkeit	98
a) vertikal S. 98 — b) horizontal S. 99	
3. Auseinanderfallen der Bezirksgrenzen und praktischen Bedürfnisse; Maßnahmen dagegen	99
a) Zweckverbände S. 100 — b) Finanzausgleich S. 100 — c) Umlagen S. 101	

7. Kapitel.

Die Subjekte der Verwaltung.

I. Der Staat als ursprünglicher Verwaltungsträger	101
1. Ausnahme: Kirche	101
2. Staatsform und Verwaltungsträger	101
II. Juristische Personen des öffentlichen Rechts als Träger der Ver- waltung	103
1. Durchführung in der Praxis	103

	Seite
2. Gründe verwaltungspolitischer Art	105
a) Eigengesetzlichkeit mancher Verwaltungszweige S. 105 — b) Spezialisierung vieler Lebensgebiete S. 105 — c) Stärkung der Initiative der Behörden S. 106 — d) Ausgleich öffentlicher und privater Interessen S. 106 — e) Interessentenverwaltung S. 106 — f) Vorteils- und Lastenausgleich S. 107 — g) Ablehnung staatlicher Verantwortung S. 107 — h) Meist Zusammentreffen mehrerer Gründe S. 107	
3. Gegenstände verwaltungspolitischer Art	108
4. Entstehung juristischer Personen des öffentlichen Rechts	108
5. Sachlicher und räumlicher Wirkungskreis	109
6. Organe	109
7. Stellung unter den verschiedenen Staatsformen	110
8. Arten	110
a) Öffentlich-rechtliche Körperschaften S. 111 — aa) Genossenschaften S. 111 — bb) Lastenausgleichsverbände S. 111 — cc) Selbstverwaltungskörperschaften S. 112 — dd) Leitungsverbände S. 112 — b) Stiftungen S. 112 — c) Anstalten S. 113 — aa) Wesen S. 113 — bb) Träger S. 113 — cc) Benutzungsordnung und -gebühren S. 113 — dd) Anstaltsgewalt S. 114 — ee) Schutz gegen Störungen; Anstaltspolizei S. 114 — ff) Arten S. 115	
III. Behörden.	115
1. Wesen	117
2. Innerer Aufbau	117
a) Chef und Dezenten S. 117 — b) Obere Beamte S. 118 — c) Mittlere Beamte S. 118 — d) Unterbeamte S. 119	
3. Zusammenarbeit innerhalb der einzelnen Behörden	119
a) Zusammenwirken Gleichgeordneter, insbesondere Urteilsbildung des Behördenchefs S. 119 — b) Stellung der technischen Beamten innerhalb der Behörde S. 122 — c) Der Politiker in der Behörde S. 123 — d) Verhältnis von Vorgesetzten und Untergebenen S. 124 — aa) Begriff des Vorgesetzten S. 124 — bb) Die richtige Gestaltung S. 125 — cc) Der weibliche Vorgesetzte S. 126 — dd) Notwendige Eigenschaften S. 126 — ee) Verwaltungspolitische Gesichtspunkte S. 127	
IV. Fiskus	129
V. Einzelperson	129
1. Die Einzelperson unter den verschiedenen Verwaltungsformen	129
2. Der einzelne in der heutigen Verwaltung	131
a) Volksangehöriger S. 131 — b) Staatsangehöriger S. 132 — c) Aktivbürger S. 132 — d) Ausländer S. 132	
3. Verwaltungsrechtliche Stellung	134
a) Rechtsfähigkeit, Geschäftsfähigkeit, Verwaltungsfähigkeit S. 134 — b) Der Personenstand, Tätigkeit des Standesbeamten, Standesregister S. 134 — c) Erd- und Feuerbestattung S. 137	
4. Das Lebensrecht des Menschen und seine Nachkommenschaft	139
5. Rechtliche Heraushebung einzelner Personen	139
6. Die naturrechtlich freie Sphäre	140

8. Kapitel.

Subjektive Pflichten und Rechte.

I. Begriff und verwaltungspolitische Notwendigkeit	141
II. Öffentlich-rechtliche Pflichten	143
1. Pflichtigkeit	143
2. Pflichten des einzelnen gegen den Staat	143
3. Pflichten öffentlich-rechtlicher Verbände untereinander	144
4. Arten	144
5. Pflichtennachfolge und Pflichtenübergang	145
6. Stellvertretung	146
III. Subjektive öffentliche Rechte	147
1. Arten	147
a) Mitwirkungsrechte S. 147 — b) Rechte auf ein Tätigwerden des Staates S. 147 — c) Rechte auf Unterlassung gegen den Staat; Freiheitsrechte S. 148	
2. Nachfolge in öffentliche Rechte	148
3. Verzicht auf öffentliche Rechte	149

9. Kapitel.

Das Rechtsgeschäft der Verwaltung; die Lehre vom Verwaltungsakt.

I. Vorbemerkung	151
II. Begriff des Verwaltungsakts	151
1. Rechtstatsachen	151
2. Rechtshandlungen	151
3. Rechtsgeschäfte	151
4. Unterschied zur Verordnung	152
5. Unterschied zum Gerichtsurteil	152
6. Der Verwaltungsakt in der Gesetzessprache	152
III. Arten von Verwaltungsakten	152
1. Konstitutive und deklaratorische	152
2. Einseitige, zweiseitige und öffentlich-rechtliche Verträge	153
3. Begünstigende und belastende	155
4. Überprüfbare und nichtüberprüfbare	155
IV. Rechtsnormen für Verwaltungsakte	156
1. Sondervorschriften	156
2. Anwendung bürgerlich-rechtlicher Grundsätze	156
a) kraft ausdrücklicher Verweisung S. 156 — b) kraft allgemeinen Rechtsgrundsatzes S. 156 — c) kraft sinngemäßer Anwendung S. 157 — d) Schluß a minore ad maius S. 157 — e) Sonstige Möglichkeiten zur Schließung von Lücken S. 157	
3. Allgemeingültige Grundsätze	158
a) Ausgangspunkt: die drei Grundelemente des Verwaltungsakts S. 158 — b) Tatsächliche und rechtliche Unmöglichkeit S. 158 — c) Täuschung, Zwang und Nötigung sind verboten S. 159 — d) Sachliche Erwägungen müssen zugrunde liegen S. 159 — e) Grenzen der freien Widerruflichkeit S. 159 — f) Formlosigkeit als Regel S. 160 — g) Empfangsbedürftigkeit S. 160 — h) Zusammengesetzte Verwaltungsakte S. 161 — aa) mehrere gleichgeordnete S. 161 — bb) Nebenbestimmungen (Bedingungen, Auflagen, Zeitbestimmungen usw.) S. 161 — i) Treu und Glauben S. 163 — k) Tatbestands- und Feststellungswirkung S. 165	
V. Der fehlerhafte Verwaltungsakt	165
1. Terminologisches	165
2. Heilung von Mängeln	166
3. Das rechtliche Nichts	166
4. Fehlerfolgen	166
a) Nichtigkeit S. 166 — aa) Formfehler S. 166 — bb) Ganz grobe Verfahrensmängel S. 166 — cc) Absolute Unzuständigkeit S. 167 — dd) Grobe Inhaltsmängel S. 167 — ee) Schwere Drohung S. 167 — b) Unwirksamkeit S. 167 — c) Anfechtbarkeit S. 168 — d) Widerruf S. 168 — A. Beseitigung fehlerhafter Akte S. 168 — aa) Fehler, die zur Aufhebung von Gerichtsurteilen führen, S. 168 — bb) Nichtigkeit S. 168 — cc) Gesetzwidrigkeit S. 169 — dd) Verfahrensmängel S. 169 — ee) Unzuständigkeit S. 169 — ff) Täuschung S. 169 — B. Beseitigung an sich fehlerfreier Akte S. 169 — aa) Verwirkung S. 169 — bb) Clausula rebus sic stantibus S. 170 — cc) Zustimmung des Betroffenen S. 170 — C. Normen für den Widerruf S. 170	

10. Kapitel.

Die Durchsetzung des Staatswillens durch die Verwaltung.

I. Die außerrechtlichen Mittel der Behörden	171
1. Beobachtung der Stimmung der Bevölkerung	171
2. Geeignete geistige Vorbereitung der Bevölkerung	172
3. Vermeidung unzweckmäßiger Maßnahmen	172
4. Klarheit über den Willen der Behörde, ihre Absichten zu verwirklichen	172
II. Der rechtliche Zwang	173
1. Vollstreckung wegen Geldforderungen	173
a) Zwangsvollstreckung in das bewegliche Vermögen S. 173 — b) Pfändung von Geldforderungen S. 174 — c) Zwangsvollstreckung in das unbewegliche Vermögen S. 174	

	Seite
2. Erzwingung von vertretbaren, nichtvertretbaren Handlungen und Unterlassungen	174
a) Ersatzvornahme S. 174 — b) Zwangsgeld S. 174 — c) Unmittelbarer Zwang S. 175 — d) Verfahren bei Anwendung dieser Zwangsmittel S. 175	
3. Enteignung	175
a) Verleihung des Enteignungsrechts S. 176 — b) Planfeststellung S. 177 — c) Entschädigungsfeststellung S. 177 — d) Ausspruch der Enteignung S. 178 — e) Vereinfachte Enteignung S. 178 — f) Sequestration zwecks Sozialisierung S. 178 — g) Beschlagnahme S. 178	
4. Pflichtenkollisionen	179
III. Weitere Mittel zur Durchsetzung des Staatswillens	181
1. Verwaltung und Strafe	181
2. Strafzumessung nach außerkriminalistischen Gesichtspunkten	183
3. Präventivmaßnahmen als Deliktsfolge	183
4. Jugendstrafrecht	183
5. Folgerungen	183
6. Verwaltung und Strafverfahren	184
a) Mitwirkung der Verwaltungsbehörden bei Verhängung von Strafen S. 184 — b) Anklagebehörde und Verwaltung S. 184 — c) Strafprozeß als Verwaltungsverfahren S. 185	
IV. Verwaltungsstrafrecht	185
1. Wesen	185
2. Hauptanwendungsgebiete	187
a) Polizeistrafrecht S. 187 — b) Steuerstrafrecht S. 187 — c) Poststrafrecht S. 189 — d) Eisenbahnstrafrecht S. 189 — e) Ordnungsstrafrecht S. 190.	

11. Kapitel.

Der Rechtsschutz in der Verwaltung.

I. Innehaltung der Rechtsordnung durch die Behörden ist der beste Schutz. — Die Zuständigkeitsordnung	191
II. Formlose Schutzmittel	192
1. Gegenvorstellung	192
2. Aufsichtsbeschwerde	192
III. Rechtsmittel	193
1. Einspruch	193
2. Förmliche Beschwerde	193
IV. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit	194
1. Rechtfertigung	194
2. Enumerationsprinzip und Generalklausel	195
3. Organisation	195
4. Parteifähigkeit, Sachbefugnis, Prozeßfähigkeit	196
5. Verfahrensgrundsätze	198
6. Urteil	200
7. Rechtsmittel	201
8. Kosten	201
V. Sonderverwaltungsgerichte	201
VI. Rechtsschutz durch ordentliche Gerichte im öffentlichen Recht	202
VII. Ehrengerichtsbarkeit	202
VIII. Amtshaftung	203
1. Disziplinar	203
2. Strafrechtlich	203
3. Schadensersatzhaftung	203
IX. Nichtbefolgung rechtswidriger Verwaltungsakte (Widerstand)	205
X. Sonstige Rechtsschutzeinrichtungen	207

12. Kapitel.

Öffentliche Sachen; öffentliches Vermögen; Haushaltsrecht.

I. Wesen und Arten der öffentlichen Sachen	207
1. Öffentliches Vermögen	207
a) Verwaltungsvermögen S. 207 — b) Finanzvermögen S. 208	
2. Sachen im Gebrauch der Allgemeinheit	208

	Seite
II. Rechtsnormen über öffentliche Sachen	208
1. Anwendbarkeit des Privatrechts beschränkt	208
2. Eigentum	208
3. Eigentumswechsel	209
4. Zwangsvollstreckung	210
III. Nutzung der öffentlichen Sachen	210
1. Gemeingebrauch	210
2. Gebrauchserlaubnis	211
3. Öffentliche Nutzungsrechte	212
IV. Vermögen von Reich, Ländern und Gemeinden	212
1. Aktiva	213
2. Passiva	215
a) Arten der Schulden S. 215 — b) Voraussetzungen und Formen der Schuld- aufnahme S. 216 — aa) Staat S. 216 — bb) Gemeinden S. 217 — cc) Sonstige juristische Personen S. 217	
V. Haushaltsrecht	218
1. Haushaltsrecht und Finanzwissenschaft	218
2. Politische Grundidee des Haushaltsrechts	218
3. Rechtssätze	220
a) Haushalt als formelles Gesetz S. 220 — b) Rechtsnatur des Haushaltplans S. 220 — c) Praktische Aufstellung des Haushaltplans S. 220 — d) Aufbau des Haushaltplans S. 221 — e) Grundsätze bei Aufstellung des Haushaltplans S. 224 — aa) Vollständigkeit S. 224 — bb) Etatswahrheit S. 224 — cc) Spezialität S. 224 — dd) Bruttoprinzip S. 224 — ee) Jahresprinzip S. 224 — ff) Bepäckungs- verbot S. 225 — gg) Etatseinheit S. 224 — hh) Sparsamkeit S. 225 — ii) Etats- klarheit S. 225 — f) Haushaltsüberschreitungen S. 226 — g) Eigenbetriebe der Gemeinden S. 226	
4. Kassenwesen und Buchführung	227
5. Rechnungslegung	228
6. Rechnungsprüfung	228
a) Allgemeines S. 228 — b) Der Rechnungshof S. 228 — c) Prüfungsverfahren S. 229 — d) Rechnungsprüfung der Gemeinden S. 230	

Besonderer Teil.

Einleitung.

Verschiedenartigkeit der Verwaltungstätigkeit in den einzelnen Geschäftsbereichen	
I. Folgerungen aus der Verschiedenartigkeit der Lebenskreise	231
II. Verschiedenartigkeit von der Aufgabe der Behörden her	232
1. Fordern von Leistungen	232
2. Gewähren von Vorteilen	232
3. Versorgung der Bevölkerung	233
4. Ordnende und leitende Funktion	233
5. Vertretung bestimmter Berufsinteressen	234
6. Aufklärung von Sachverhalten	234
7. Beschaffung von finanziellen und sachlichen Mitteln	234
8. Kassenführung	234
9. Registerführung	234
10. Funktionsaufteilung innerhalb der Verwaltung	234
III. Verschiedenartigkeit von den zur Verfügung stehenden Mitteln her	235
1. Befehl und Zwang	235
2. Psychologisch richtige Behandlung der Bevölkerung	235
3. Interne Maßnahmen des Behördenverkehrs	235
4. Belehrung und Propaganda	235
5. Rat und Vergünstigungen	235
VI. Justizverwaltung	236

13. Kapitel.

Öffentlicher Dienst.

I. Die politische Institution des deutschen Beamten	237
1. Der Beamte als Organ	237
2. Beamtenethos	237
3. Denkweise des Beamten und „wirtschaftliches Denken“	238
4. Unabhängigkeit der Institution von der Staatsform	239
5. Beamter und Privatangestellter, rechtlich gesehen	239
6. Personalauswahl als Grundfrage der Personalpolitik	240
a) Positive Einstellung zur Staatsform S. 240 — b) Charakterbildung, Wille, Verstand, Gefühl S. 240 — c) Schöpferische Fähigkeiten S. 241 — d) Allgemeinbildung S. 241 — e) Fachkenntnisse S. 241 — f) Feststellung der Anforderungen S. 241 — g) Gefahren bei der Auswahl S. 242 — h) Freie Auswahl und ihre Beschränkung S. 242	
7. Das Problem der Beamtenbildung	242
a) Vorbildung für die einzelnen Berufe S. 243 — b) Ausbildung S. 243 — c) Fortbildung S. 243 — d) Bildungserfordernisse S. 244	
8. Personalpolitik und höherer Beamter	244
a) Das Reservoir S. 244 — b) Frühauslese S. 245 — c) Scharfe Abgrenzung der Laufbahnen S. 245 — d) Verwaltungsbeamte im allgemeinen und technischen Dienst S. 245 — e) Fragen der Repräsentation S. 245	
II. Geschichtlicher Überblick über das deutsche Berufsbeamtentum	246
III. Wesen und Arten der Beamten	248
1. Begriff	248
a) Materieller Begriff S. 248 — b) Staatsrechtlicher Beamtenbegriff S. 248 — c) Beamter im strafrechtlichen Sinne S. 249 — d) Beamter im haftungsrechtlichen Sinne S. 250	
2. Gruppierungen	250
a) Unmittelbare und mittelbare Beamte S. 250 — b) Einteilung nach dem Dienstherrn S. 251 — c) Berufs- und Ehrenbeamte S. 251 — d) Beamte auf Lebenszeit, Zeit und Widerruf S. 251 — e) Richterliche und nichtrichterliche Beamte S. 252 — f) Einzelne herausgehobene Gruppen S. 252 — g) Männliche und weibliche Beamte S. 252 — h) Aktive, Ruhestands- und Wartestandsbeamte S. 253	
IV. Begründung des Beamtenverhältnisses	253
1. Gesetzliche Mindestvoraussetzungen	254
2. Anstellungsgrundsätze	255
a) Vorhandensein von Stellen S. 255 — b) Einsparung von Stellen S. 256 — c) Ehemalige Reichsgrundsätze S. 256	
3. Form	256
a) Ernennungsurkunde S. 256 — b) Zuständigkeit S. 257	
4. Rechtsnatur	257
5. Fehler bei der Anstellung und ihre Folgen	259
a) Nichtigkeit S. 259 — b) Widerruf S. 259 — c) Keine Rechtsfolgen S. 260	
6. Amtsübertragung	260
a) Versetzung in ein anderes Amt S. 260 — b) Zwangsbeurlaubung S. 261 — c) Wartestandsbeamte S. 261	
V. Beendigung des Beamtenverhältnisses	262
1. Tod	262
2. Ausscheiden	262
3. Entlassung	263
a) ohne Antrag S. 263 — b) auf Antrag S. 264	
4. Eintritt in den Ruhestand	264
a) Altersgrenze S. 264 — b) Zeitablauf bei Zeitbeamten S. 265 — c) Antrag S. 265 — d) Dienstunfähigkeit S. 265 — e) Widerruf bei Widerrufsbeamten S. 265 — f) Wartestandsbeamte S. 265	
VI. Die Beamtenpflichten	266
1. Treupflicht	267
2. Erfüllung der eigentlichen Amtspflichten	267
3. Gehorsamspflicht	268
4. Amtsverschwiegenheit	268
5. Übernahme von Nebentätigkeiten	269

	Seite
6. Arbeitszeit	270
7. Residenzpflicht	270
8. Annahme von Dienstgeschenken nur mit Genehmigung	270
9. Uniformtragen	270
10. Sonstige dienstliche Pflichten	270
11. Außerdienstliche Pflichten	271
VII. Die Beamtenrechte	272
1. Amtsbezeichnung	272
2. Dienstzeugnis	272
3. Vermögensrechte	272
a) Dienstbezüge S. 272 — b) Reise- und Umzugskosten S. 273 — c) Versorgungsbezüge der Ruhestandsbeamten S. 274 — d) Hinterbliebeneversorgung (Sterbemonat, Witwen- und Waisengeld) S. 274 — e) Recht zur gerichtlichen Geltendmachung vermögensrechtlicher Ansprüche S. 275	
VIII. Haftung	275
1. Disziplinarhaftung	275
a) Persönliche Voraussetzung disziplinarer Bestrafung S. 275 — b) Opportunitätsprinzip S. 275 — c) Dienststrafen S. 276 — d) Förmliches Dienststrafverfahren S. 276	
2. Strafrechtliche Haftung	280
3. Vermögensrechtliche Haftung	280
a) für Fiskus S. 280 — b) für Ausübung obrigkeitlicher Gewalt S. 280 — c) Rückgriff S. 281 — d) Geltendmachung S. 281	
4. Haftung für Fehlbestände in öffentlichen Kassen (Defekten)	281

14. Kapitel.

Die Gemeinde.

I. Die Gemeinde als gesellschaftliche Einheit	282
1. Soziologische Stellung	282
2. Rechtsstellung	284
II. Die Grundlagen des heutigen Gemeinderechts	285
1. Selbstverwaltung	285
2. Autonomie	288
3. Wirtschaftliche Eigenverwaltung	290
4. Ethische und politische Fundierung	290
III. Begriff und Arten der Gemeinde	292
1. Definition	292
2. Unterschied zu verwandten Gebilden	293
3. Unterschied zwischen Städten und Landgemeinden	294
4. Verhältnis der Gemeindeverbände zueinander	295
5. Namen und Wappen	295
IV. Gebiet	296
1. Gemeindegrenzen	296
2. Gemeindefreie Grundstücke	297
3. Umgemeindung	297
a) Sachliche Voraussetzungen S. 297 — b) formelle S. 297 — c) Rechtsnatur S. 297 — d) Rechtsfolgen S. 298	
4. Herauslösung des Stadtkreises aus dem Landkreis	300
V. Einwohner und Bürger	300
1. Einwohner und Bürger	300
2. Pflichten und Rechte	301
3. Anschluß- und Benutzungszwang gemeindlicher Anlagen	301
4. Rechtsmittel	302
VI. Die Organe der Gemeinde	302
1. Echte Magistratsverfassung	303
2. Unechte Magistratsverfassung	303
3. Bürgermeisterverfassung	303
4. Ratsverfassung	303

	Seite
5. Andere Form der Ratsverfassung	303
6. Gemeindeverfassung der Sowjetzone	303
a) Gemeindevertretung S. 303 — b) Gemeinderat und Bürgermeister S. 304	
7. Britische Zone	306
8. Französische Zone	306
9. Beiräte, Deputationen	306
10. Gemeindebedienstete	307
VII. Aufgaben und Gemeinde	307
1. Auftragsangelegenheiten	308
2. Selbstverwaltungsangelegenheiten	308
VIII. Gemeindegewirtschaft	309
1. Aktivermögen	309
2. Schulden	311
3. Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde	312
a) Universalität des Wirkungskreises S. 312 — b) Voraussetzungen für Errichtung wirtschaftlicher Unternehmungen S. 312 — c) deren Führung S. 313 — d) Rechtsform: Regie- und Eigenbetriebe S. 313	
4. Haushalt-, Kassen- und Rechnungsführung	314
5. Rechnungsprüfung	315
a) Arten der Rechnungen S. 315 — b) Rechnungsprüfungsamt S. 316 — c) Überörtliche Rechnungsprüfung S. 316 — d) Entlastung S. 316	
6. Finanzierung der Gemeindeaufgaben	316
IX. Die Gemeindeaufsicht	317
1. Wesen und Zweck	317
2. Gemeindeaufsichtsbehörden	318
3. Aufsichtsmittel	319
a) Information S. 319 — b) Aufhebung von kommunalen Maßnahmen S. 320 — c) Staatliches Anordnungsrecht S. 320 — d) Ersatzvornahme S. 321 — e) Kommissarbestellung S. 321 — f) Konkurs der Gemeinde S. 322 — g) Genehmigungen und Bestätigungen S. 323 — h) Haftung der Ratsmitglieder S. 323	
X. Rechtsmittel	323
1. gegen Maßnahmen der Aufsichtsbehörden	323
2. gegen Maßnahmen der Gemeindeorgane	323
XI. Besonderheiten der Verwaltungen von Berlin und Hamburg	323
1. Organisation ausländischer Weltstädte	324
2. Berlin	324
3. Hamburg	324
XII. Die höheren Gemeindeverbände: Kreise und Provinzen	325
1. Wesen	325
2. Organisation	326
3. Samtgemeinden: Ämter	327
XIII. Zweckverbände	327
1. im eigentlichen engeren Sinne	327
2. Kommunale Spitzenverbände	328
XIV. Gemeindeorganisation im Ausland	328
1. Frankreich	328
2. England	329
3. Weitere Beispiele	330
a) Ungarn S. 330 — b) Brasilien S. 331	

15. Kapitel.

Steuerrecht.

Einleitung	331
I. Abgaben	333
1. Gebühren	333
2. Beiträge	334
3. Naturaldienste	335
4. Monopole und Regale	335
5. Steuern	336
a) Begriffsbestimmung S. 336 — b) Einteilung S. 336	

	Seite
II. Steuerrecht im allgemeinen	337
1. Rechtsstaatliche Auffassung	337
2. Billigkeit und Zweckmäßigkeit	338
3. Auslegung der Steuergesetze	338
III. Steuergläubiger; Finanzausgleich	339
1. Geschichte	340
2. Geltender Finanzausgleich	341
a) Steuerverbote S. 341 — b) Steuererlaubnisse und -gebote S. 341 — c) Überweisungssteuern S. 341 — d) Umlagen S. 342 — e) Zuschläge S. 342 — f) Eigene Steuern S. 342	
IV. Materielles Steuerrecht. Das Steuerschuldverhältnis	343
1. Leistungspflichten	343
2. Entstehung und Fälligkeit der Steuerschuld	344
3. Erlöschen des Steueranspruchs (Erfüllung — Aufrechnung — Erlass — Verjährung)	344
4. Übertragung von Steuerforderungen und Schuldübernahme	344
5. Person des Steuerpflichtigen	346
6. Erstattungs- und Vergütungsansprüche	347
7. Steuerobjekt	347
8. Steuermaßstab. Das Bewertungsproblem	347
V. Formelles Steuerrecht	350
1. Erleichterung der Feststellung der Steuerfälle	351
a) Buchführungspflicht S. 351 — b) Steuererklärung S. 351 — c) Pflichten Dritter S. 351 — d) Anzeigepflicht für Vermögensverwalter S. 351 — e) Beistandspflicht der Behörden S. 351 — f) Steueraufsicht S. 351 — g) Zwangsmittel S. 352	
2. Steuerermittlungsverfahren	352
a) Ermittlungsverfahren im engeren Sinne S. 352 — b) Steuerbescheid S. 353 — c) Rechtsmittelverfahren S. 354 — d) Beitreibung S. 355 — e) Zerlegung S. 355	
VI. Steuerstrafrecht und -strafverfahren	355
VII. Die Einzelsteuern	355
1. Einkommensteuer	355
2. Körperschaftsteuer	359
3. Bürgersteuer	360
4. Vermögensteuer	360
5. Aufbringungsumlage	360
6. Reichsfluchtsteuer	360
7. Gewinnabschöpfung	360
8. Realsteuern	360
a) Grundsteuer S. 361 — b) Gewerbesteuer S. 361 — c) Wandergewerbesteuer S. 363	
9. Verkehrsteuern	363
a) Erbschaftsteuer S. 363 — b) Umsatzsteuer S. 364 — c) Grundsteuer S. 365 — d) Kapitalverkehrsteuer S. 366 — e) Versicherungssteuer S. 367 — f) Beförderungssteuer S. 367 — g) Wechselsteuer S. 368 — h) Kraftfahrzeugsteuer S. 368 — i) Rennwett- und Lotteriesteuer S. 368 — k) Gemeindeverkehrssteuern (Wertzuwachs- und Vergütungssteuer) S. 368	
10. Verbrauchsteuern	369
11. Zölle	371
12. Kirchensteuer	372

16. Kapitel.

Die Polizei.

I. Der Begriff der Polizei	373
1. § 14 PolVerwG	374
a) Fortgeltung über das Jahr 1933 S. 374 — b) Meinung, der § 14 sei ein Fremdkörper unseres Rechts S. 375 — c) Verneinung der Fortgeltung des § 14 S. 376	
2. Die einzelnen Begriffe in § 14	376
a) Spezialgesetze gehen ihm vor S. 376 — b) Gefahr S. 377 — c) Öffentliche Sicherheit und Ordnung S. 377 — d) Allgemeinheit S. 378 — e) Notwendige Maßnahmen S. 378 — f) § 14 stützt nur die ordentlichen Polizeibehörden S. 379	

	Seite
II. Die Polizeiorganisation	380
1. Ordentliche und Sonderpolizeibehörden	380
2. Dienstzweige	380
3. Polizeibeamte	380
4. Polizeikosten	381
III. Zuständigkeit der Polizeibehörden	381
1. Örtliche	381
2. Sachliche	381
IV. Die polizeipflichtigen Personen	382
1. Störer	382
2. Gewalthaber	382
3. Polizeiliches Notstandsrecht	382
V. Die polizeilichen Maßnahmen	383
1. Polizeiverfügung	383
a) Begriff S. 383 — b) Rechtssätze über Polizeiverfügungen S. 383 — c) Widerruf S. 384 — d) Zwangsweise Durchsetzung S. 384 — e) Rechtsmittel S. 384	
2. Polizeiverordnungen	385
3. Polizeiliche Strafverfügungen	385
4. Sonstige Anordnungen	385
VI. Besondere polizeiliche Regelungen	385
1. Vereins- und Versammlungsrecht	385
2. Waffentragen	386
3. Paßwesen und Ausländerpolizei	386
VII. Kriminalpolizei	387
1. Präventive Tätigkeit	387
2. Repressive Tätigkeit	388

17. Kapitel.

Kultur und Verwaltung.

I. Grundsätzliches zum Verhältnis von Staat und Kultur	388
II. Organisation	388
1. Staatliche Behörden	388
2. Ständische Gliederung	389
III. Die Religion als Kulturfaktor	391
1. Verhältnis von Staat und Katholischer Kirche	391
2. Verhältnis des Staates zur Evangelischen Kirche	394
3. Die Eingriffe des Nationalsozialismus	395
4. Feiertagsschutz	396
IV. Kunst	396
1. Theater	397
a) Zulassungspflichtigkeit S. 397 — b) Staatliche Einflußnahme auf den künstlerischen Betrieb S. 398 — c) Gewerbepolizeiliche Einwirkung S. 398 — d) Sicherheitspolizeilicher Schutz S. 399 — e) Steuerliche Beeinflussung S. 399	
2. Kunsthochschulen	400
3. Museen	400
4. Rundfunk	400
a) Rechtsgrundlage S. 400 — b) Kulturelle Gestaltung S. 401	
V. Schulen	402
1. Allgemeines	403
a) Einleitung und Arten S. 403 — b) Rechtsform S. 403 — c) Äußere und innere Schulangelegenheiten S. 404 — d) Schulgründung S. 404 — e) Schulunterhaltung S. 404 — f) Schulvermögen S. 405 — g) Schulbesucher S. 405 — h) Elternrecht S. 406	
2. Besonderheiten der einzelnen Schularten	407
a) Volksschulen S. 407 — aa) Grundlagen S. 407 — bb) Sächliche Unterhaltung S. 408 — cc) Persönliche Volksschullasten S. 409 — b) Höhere Schulen S. 410 — aa) Grundlage S. 410 — bb) Errichtung S. 410 — cc) Verwaltung und Unterhaltung S. 411 — c) Mittelschulen S. 411 — d) Hochschulen S. 411 — aa) Grundlage S. 411 — bb) Hochschulrecht S. 413 — cc) Hochschullehrer S. 413 —	

	Seite
dd) Studentenschaft S. 414 — ee) Organe S. 415 — ff) Staatsaufsicht S. 416 —	
e) Berufsschulen S. 417 — f) Fachschulen S. 418 — g) Privatschulen S. 419	
— h) Erwachsenenbildung S. 420	

VI. Die Presse	420
1. Grundlage	420
2. Schriftleiter	423
VII. Naturschutz	423

18. Kapitel.

Wohlfahrtspflege.

I. Einleitung	425
II. Gesundheitsförderung	425
1. Verwaltungsorganisation im Gesundheitswesen	427
a) Gesundheitsämter S. 427 — h) Ärzte S. 427 — c) Ärztliches Hilfspersonal S. 429 — d) Tierärzte S. 429 — e) Apotheker S. 429	
2. Seuchen- und Krankheitsbekämpfung	429
3. Präventive Gesundheitsförderung	431
III. Fürsorge für Arme und Hilfsbedürftige	432
1. Fürsorgepflicht	433
2. Flüchtlinge und Vertriebene	434
3. Schwerbeschädigte	434
IV. Jugendpflege	435
1. Organisation	435
2. Positiv jugendfördernde Maßnahmen	436
3. Jugendschutz. Fürsorgeerziehung	436
4. Jugendgerichtsbarkeit	438
V. Sozialversicherung	439
1. Organisation	440
a) Versicherungsträger S. 440 — b) Staatliche Versicherungsbehörden S. 441 — c) Verfahren S. 442	
2. Pflichten und Rechte des Versicherten	442
a) Beitragspflicht S. 442 — b) Leistungen und Ansprüche S. 443	
VI. Bau- und Wohnungswesen	446
1. Raumordnung	447
a) Neugestaltung der Städte S. 447 — b) Parzellierungen zu Siedlungszwecken S. 447 — c) Baufüchtlinien S. 448 — d) Baubeschränkungen S. 449 — e) Wohngebiete, Geschäftsviertel, Kleinsiedlungsgebiete S. 450 — f) Bauten außerhalb von Wohngebieten S. 450	
2. Wohnungsbau	451
a) Normen S. 451 — b) Wohnungsaufsicht S. 452 — c) Behördliche Behandlung des einzelnen Bauvorhabens S. 452 — d) Wohnraumlenkung S. 454	
3. Mieterschutz	456
4. Finanzierung des Wohnungsbaus	457

19. Kapitel.

Landwirtschaft.

I. Einleitung	457
II. Verwaltungsorganisation	458
1. Staatliche Sonderbehörden	458
2. Wirtschaftliche Selbstverwaltung	458
III. Der Boden	459
1. Verkehr mit landwirtschaftlichen Grundstücken	459
2. Sicherung sachgemäßer Bodenbewirtschaftung	460
3. Pächterschutz	460
4. Ländliche Siedlung	461
5. Umlegung	462
6. Der Wald	464
7. Garten und Weinbau	464

	Seite
IV. Die Mittel der Landwirtschaft	464
1. Der Mensch	464
2. Das Vieh	465
3. Das Kapital	467
V. Marktregelung	469
1. Allgemeines	469
2. Marktregelung von 1931 bis 1945	469
3. Heutiger Zustand	471
VI. Landwirtschaftliche Nebenbetriebe	471
1. Fischerei	471
2. Jagd	473
3. Schutz von Feld und Forst	475
4. Wasser	476
a) Einteilung der Gewässer S. 477 — b) Eigentümer der Wasserläufe S. 477 —	
c) Benutzung der Wasserläufe S. 477 — d) ihre Unterhaltung S. 478 — e) ihr	
Ausbau S. 479 — f) Wasserbücher S. 479 — g) Gewässer, die nicht zu den Wasser-	
läufen gehören S. 479 — h) Wasserverbände S. 480 — i) Verhütung der Hoch-	
wassergefahr S. 481 — k) Zwangsrechte S. 482 — l) Wasserpolizeibehörden	
S. 482	

20. Kapitel.

Verkehr.

I. Einleitung	483
II. Wege	484
1. Privatwege	484
2. Öffentliche Straßen und Wege	484
a) Öffentliche Straßenverwaltung S. 484 — b) Verkehrsgrundsätze S. 485	
3. Verkehr außerhalb öffentlicher Straßen	487
4. Verkehr auf Wasserläufen	487
III. Post- und Fernmeldewesen	487
1. Staatsrechtliche Stellung der Post	488
2. Verhältnis der Post zu den Benutzern	488
3. Fernmeldewesen	490
4. Personenbeförderung durch die Post	493
IV. Eisenbahn	493
1. Staatsbahn und Privatbahnen	493
2. Das Eisenbahnvermögen	494
3. Die Dienststellen der Eisenbahn	495
4. Die Verwaltung der Eisenbahn	495
5. Bau und Betrieb	495
V. Kraftfahrwesen	496
1. Kraftfahrzeug	496
2. Personenbeförderung	496
3. Güterfernverkehr	498
VI. Luftverkehr	498
VII. Schifffahrt	499
1. Schiffe	499
2. Seeschiffer	499
3. Flaggenführung	499
4. Wasserstraßen	499
5. Hilfeleistung in Secnot	500
6. Abgaben	500

21. Kapitel.

Wirtschaft.

I. Grundlage	500
1. Voraussetzungen eines Wirtschaftsverwaltungsrechts	500
2. Staat und Wirtschaft	501

	Seite
II. Wirtschaftsverwaltungsorganisation	504
1. Staatliche Behörden	504
2. Selbstverwaltung der Wirtschaft	506
a) Gewerbliche Wirtschaft S. 506 — b) Handwerk S. 507	
III. Arbeit	507
1. Grundlagen	507
2. Arbeitsvertragsrecht	508
3. Arbeitsvermittlung	509
4. Arbeiterschutz	510
5. Arbeitergerichtsbarkeit	511
IV. Kapital	511
1. Geld	511
a) Notenbanken S. 511 — b) Währungsreform S. 511 — c) Kredit S. 513 —	
d) Devisen S. 513	
2. Rohstoffe und Urproduktion	514
a) Rohstoffbewirtschaftung S. 514 — b) Bergbau und Bergrecht S. 514	
V. Gewerbe	517
1. Begriff	517
2. Gewerbefreiheit?	517
3. Sachliche und persönliche gewerbliche Erlaubnisse	518
4. Besonderheiten des Gaststättengewerbes	518
5. Arten des Gewerbebetriebs	520
a) Stehendes Gewerbe S. 520 — b) Ambulantes Gewerbe S. 520 — c) Gewerbe-	
betrieb im Umherziehen S. 521 — d) Marktverkehr S. 521	
6. Preisbildung und Preisregelung	522
VI. Handel	523
1. Maß- und Gewichtssystem	523
2. Öffentliche Beschränkungen des Handels	525
3. Außenhandel	525
VII. Verbrauchsregelung	526
VIII. Privatversicherungen	526
Anhang.	
Anleitung zur Anfertigung öffentlich-rechtlicher Arbeiten und Gutachten.	
I. Allgemeines	526
1. Grundelemente des juristischen Denkens	527
a) Abstraktes Denken S. 527 — b) Logisches Schließen S. 528 — c) Abwägen	
von Gründen S. 531	
2. Besondere Schwierigkeiten verwaltungsrechtlicher Fälle	532
II. Aufbau verwaltungsrechtlicher Aufgaben (mit einem Beispiel)	533
III. Einzelratschläge	538
IV. Bearbeitung freier Themen	539
Sachverzeichnis	541
Namenverzeichnis	560