

HARTMUT BAUER

Lehren vom Verwaltungsrechtsverhältnis

Mohr Siebeck

Hartmut Bauer

Lehren vom Verwaltungsverhältnis



Hartmut Bauer

Lehren vom Verwaltungsrechtsverhältnis

Mohr Siebeck

Hartmut Bauer, geboren 1954; 1992–2004 Ordinarius für Öffentliches Recht, insbes. Staatsrecht, Umwelt- und Wirtschaftsrecht an der Juristischen Fakultät der Technischen Universität Dresden; 2004–2020 Ordinarius für Europäisches und Deutsches Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Sozialrecht und Öffentliches Wirtschaftsrecht an der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam.

ISBN 978-3-16-161840-6 / eISBN 978-3-16-161848-2

DOI 10.1628/978-3-16-161848-2

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2022 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Martin Fischer in Tübingen aus der Stempel Garamond gesetzt und von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

Vorwort

Wer sich der Welt mit dem Blick durch die juristische Brille nähert, der stößt auf eine Welt von Rechtsverhältnissen. Das gilt auch für das Verwaltungsrecht. Dort agieren in sämtlichen Segmenten und auf allen Ebenen Rechtssubjekte in einem Miteinander, Gegeneinander und Nebeneinander. Wo immer das Verwaltungsrecht praktisch wird, stets geht es um Relationen, um normativ geordnete Beziehungen von Rechtssubjekten zu anderen Rechtssubjekten. Die durchgängige Präsenz macht das Rechtsverhältnis zu einem Strukturelement der Verwaltungsrechtsordnung, zu einem Basisbegriff verwaltungsrechtlichen Denkens und zu einem Grundbaustein der Verwaltungsrechtsdogmatik.

Der hochkarätige Stellenwert des Rechtsverhältnisses ist in der Verwaltungsrechtslehre allerdings nicht unangefochten. Die Vorbehalte sind vielschichtig und breit gefächert, und sie sind in höchst unterschiedlichen Problemfeldern angesiedelt. Zum Teil beruhen sie auf überholten staatstheoretischen Vorverständnissen und pfadabhängigen Grundannahmen. Mitunter sind sie Ausdruck einer gewissen Theorie- und Abstraktionsaversion. Auch gehen sie nicht selten zurück auf einseitige Weichenstellungen in der Systembildung, normintrovertierte Betrachtungsweisen, sektorale und selektive Wahrnehmungen durch Ausblendung ganzer Bereiche rechtlich geordneter Verwaltungswirklichkeit, die Vernachlässigung modernerer Entwicklungen usw. Doch ändert dies alles nichts daran, dass die Ressentiments und zahlreiche Missverständnisse das Verwaltungsrechtsverhältnis in Grundsatzdebatten verstrickt haben, die seit geraumer Zeit als Richtungsstreit wahrgenommen werden.

Hier setzen die Lehren vom Verwaltungsrechtsverhältnis an. Sie analysieren die Kontroversen, verfolgen wirkungsgeschichtliche Entwicklungslinien des Denkens in Rechtsverhältnissen von den Anfängen bis zur Gegenwart und konstatieren anhand aktueller Befunde die Unverzichtbarkeit des Rechtsverhältnisses für die Verwaltungsrechtsdogmatik. Dies ebnet den Weg zur Entfaltung von Leitgedanken und Grundbegriffen der Rechtsverhältnislehre. Sie bereiten den Boden auf für die Präsentation des spezifischen Approachs der Lehre vom Verwaltungsrechtsverhältnis sowie des dogmatischen Ordnungsrahmens, in dem Verwaltungsrechtsverhältnisse entstehen, sich entwickeln, enden und nach der Beendigung fortwirken. Danach erweisen sich Rechtsverhältnisse als zentrale Strukturvorgabe für die verwaltungsrechtliche Systembildung, die andere Bausteine des Allgemeinen Verwaltungsrechts intensiv berühren und zum Teil sogar integrieren. Letzteres betrifft insbesondere die subjektiven (öffentlichen) Rechte,

die richtiger Ansicht nach integrale Bestandteile von Verwaltungsrechtsverhältnissen sind, und systemische Verzahnungen mit Rechtsformen des Verwaltungshandelns. Bei alledem zeigt sich in vielen Kontexten ein spezifischer Eigen- und Mehrwert des Denkens in Rechtsverhältnissen, der zu Perspektivenerweiterungen und -wechseln einlädt.

Die wissenschaftliche Streitschrift geht auf Vorarbeiten zu einem Beitrag über „Verwaltungsrechtsverhältnisse“ zurück, der in Band IV des von *Wolfgang Kahl* und *Markus Ludwigs* herausgegebenen Handbuchs des Verwaltungsrechts erscheint. Wegen räumlicher Beschränkungen waren in dem Handbuchbeitrag an vielen Stellen nur Hinweise zu ausgewählten Fragen, roten Fäden und Linien möglich, auf denen diese Monographie aufsetzt. In der äußeren Darstellung arbeitet sie zur Erleichterung der Orientierung und interner Verweisungen mit Textziffern.

Tragende Grundgedanken, Kernthesen und eine ganze Reihe von Einzelfragen konnten im fruchtbaren Gedankenaustausch mit Freunden und Kollegen aus dem In- und Ausland diskutiert und abgesichert werden, zuletzt im Saarburger Kreis. Ihnen allen sei an dieser Stelle nochmals ganz herzlich gedankt. In Erinnerung an die Diskurse auch in der rasenden Montags-Runde ist das Buch den Mitgliedern des Saarburger Kreises in relationaler Verbundenheit gewidmet.

Potsdam, am Rosenmontag 2022

Hartmut Bauer

Inhaltsübersicht

Erstes Kapitel

Faszinosum Rechtsverhältnis

§ 1 Das Rechtsverhältnis im Strudel eines Richtungsstreits	3
§ 2 Zu Ubiquität und Komplexität von Rechtsverhältnissen	9
§ 3 Über Herausforderungen und Aufgaben der Lehren vom Verwaltungsrechtsverhältnis	17

Zweites Kapitel

Wirkungsgeschichtliche Weichenstellungen

§ 4 Ältere Entwicklungsstufen	23
§ 5 Neuere Entwicklungstendenzen	28
§ 6 Vom Richtungsstreit zur Unverzichtbarkeit	38

Drittes Kapitel

Grundlagen der Rechtsverhältnislehre

§ 7 Rechtsverhältnistheorie und Rechtsverhältnislehre	45
§ 8 Leitgedanken der Rechtsverhältnislehre	50
§ 9 Grundbegriffe der Rechtsverhältnislehre	63

Viertes Kapitel

Ordnungsrahmen Rechtsverhältnislehre

§ 10 Zum Approach der Lehre vom Verwaltungsrechtsverhältnis	87
§ 11 Entstehung, Entwicklung und Beendigung von Verwaltungsrechtsverhältnissen	101
§ 12 Der Lebenszyklus verwaltungsvertraglicher Rechtsverhältnisse	118

Fünftes Kapitel

Rechtsverhältnisse in der Systematik des Allgemeinen Verwaltungsrechts

§ 13 Rechtsverhältnisse in der verwaltungsrechtlichen Systembildung	129
§ 14 Verwaltungsrechtsverhältnisse und subjektive öffentliche Rechte	141
§ 15 Verwaltungsrechtsverhältnisse und Handlungsformen	166
§ 16 Exkurs: Verwaltungsrechtsverhältnisse und Steuerungswissenschaft .	175

Sechstes Kapitel

Retrospektiven und Perspektiven

§ 17 Entwicklungslinien der Lehren vom Verwaltungsrechtsverhältnis . . .	183
§ 18 Perspektivenerweiterungen und Perspektivenwechsel	190

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Abkürzungsverzeichnis	XIII

Erstes Kapitel

Faszinosum Rechtsverhältnis

§ 1 Das Rechtsverhältnis im Strudel eines Richtungsstreits	3
§ 2 Zu Ubiquität und Komplexität von Rechtsverhältnissen	9
§ 3 Über Herausforderungen und Aufgaben der Lehren vom Verwaltungsrechtsverhältnis	17

Zweites Kapitel

Wirkungsgeschichtliche Weichenstellungen

§ 4 Ältere Entwicklungsstufen	23
§ 5 Neuere Entwicklungstendenzen	28
§ 6 Vom Richtungsstreit zur Unverzichtbarkeit	38

Drittes Kapitel

Grundlagen der Rechtsverhältnislehre

§ 7 Rechtsverhältnistheorie und Rechtsverhältnislehre	45
I. Abstraktionsniveau und Abstraktionsvorbehalte	45
II. Abschichtung und Zusammenspiel	46
§ 8 Leitgedanken der Rechtsverhältnislehre	50
I. Von der Gewaltverhältnislehre zur Rechtsverhältnislehre	50
II. Von der Statuslehre zur Rechtsverhältnislehre	55
III. Gleichordnung im Allgemeinen Rechtsverhältnis	59

§ 9 Grundbegriffe der Rechtsverhältnislehre	63
I. Rechtssubjekte	64
II. Berechtigungen und Verpflichtungen	67
1. Rechte und Pflichten	67
2. Differenzierungen und Typologien	72
III. Gestaltung durch Rechtsnormen	74
1. Inkurs: Zur Rechtsquellenlehre	75
a) Herkömmliche Rechtsquellen	75
b) Insbesondere: Privatrecht	76
c) Rechtsquellen- und Rechtsnormenverbund	78
d) Zum Rechtsquellencharakter von Rechtsformen	78
2. Die Normabhängigkeit von Verwaltungsrechtsverhältnissen	79
3. Rechtsquelle Verwaltungsakt	80
4. Rechtsquelle Verwaltungsvertrag	81
5. Heteronome und autonome Rechtsverhältnisgestaltung	83

Viertes Kapitel

Ordnungsrahmen Rechtsverhältnislehre

§ 10 Zum Approach der Lehre vom Verwaltungsrechtsverhältnis	87
I. Eckpunkte des Denkens vom Rechtsverhältnis her	87
1. Ganzheitlicher Ansatz	88
2. Zusammenspiel von Rechtsinstituten	89
3. Einbeziehung von Sachstrukturen	89
4. Entwicklungsoffenheit in der Zeit	90
5. Komplexe Rechtsbeziehungen	90
II. Interdisziplinäre Offenheit und intradisziplinäre Anschlussfähigkeit ..	91
1. Interdisziplinäre Offenheit	91
2. Intradisziplinäre Anschlussfähigkeit	93
III. Heuristische und dogmatische Funktionen	94
1. Heuristische Funktionen	95
2. Dogmatische Funktionen	96
§ 11 Entstehung, Entwicklung und Beendigung von Verwaltungsrechtsverhältnissen	101
I. Prozedurale Konzeption	101
II. Begründung und Entwicklung	102
1. Entstehungsvarianten	102
a) Entstehungstatbestände im Überblick	102
b) Gesetzliche Rechtsverhältnisse	103
c) „Begründung“ durch Verwaltungsakt	104

d) „Begründung“ durch schlichtes und informelles Verwaltungshandeln	106
e) „Begründung“ durch Handeln des Bürgers	108
2. Inhaltliche Ausgestaltung und Entwicklungsszenarien	109
a) Inhaltliche Gestaltungsvielfalt	109
b) Haupt- und Nebenpflichten	111
c) Durchführung und Abwicklung	114
III. Beendigungsvarianten	117
§ 12 Der Lebenszyklus verwaltungsvertraglicher Rechtsverhältnisse	118
I. Referenzkonstellation Verwaltungsvertrag	118
II. Entstehung und Entwicklung vertraglicher Verwaltungsrechtsverhältnisse	120
1. Vorvertragliche Rechtsverhältnisse	120
2. Begründung und Gestaltung von Vertragsrechtsverhältnissen	122
3. Durchführung und Abwicklung von Vertragsrechtsverhältnissen ..	123
III. Beendigung vertraglicher Verwaltungsrechtsverhältnisse	124
1. Beendigungsvarianten	124
2. Nachvertragliche Rechtsverhältnisse	125

Fünftes Kapitel

Rechtsverhältnisse in der Systematik des Allgemeinen Verwaltungsrechts

§ 13 Rechtsverhältnisse in der verwaltungsrechtlichen Systembildung	129
I. Von der Konfrontation zur Koordination	129
II. Von polarisierender Separation zu transparenzerhöhender Integration	131
1. Verbannung ins Besondere Verwaltungsrecht?	131
2. Ausblendung durch Fragmentierung, Separierung und Segmentierung?	132
III. Zum Standort von Rechtsverhältnissen im Allgemeinen Verwaltungsrecht	135
IV. Zentrales und integrales Strukturelement im entwicklungs offenen Verwaltungsrechtssystem	138
§ 14 Verwaltungsrechtsverhältnisse und subjektive öffentliche Rechte	141
I. Zum Standort des subjektiven öffentlichen Rechts in der verwaltungsrechtlichen Systematik	141
II. Zur Ermittlung subjektiver öffentlicher Rechte anhand der Schutznormtheorie	142
III. Zur Ermittlung subjektiver öffentlicher Rechte im rechtsverhältnisdogmatischen Ordnungsrahmen	146

1. Verfahrensrechtsverhältnisse	147
2. Zwei Klassiker aus der Eingriffs- und der Leistungsverwaltung ...	148
a) Zum Abwehranspruch gegen behördliche Eingriffe	149
b) Zum Anspruch auf Sozialhilfe	150
c) Normebenen- und einzelnormübergreifende Begründung subjektiver Rechte und Pflichten	153
3. Komplexe Rechtsverhältnisse I:	
Mehrpolige Verwaltungsrechtsverhältnisse	157
a) Eckpunkte mehrpoliger Verwaltungsrechtsverhältnisse	157
b) Insbesondere: Baunachbarrechtsverhältnisse	158
aa) Zur Ermittlung von Nachbarrechten	159
bb) Zur zwischenbürgerlichen Dimension	161
c) Zu Bürger-Bürger-Relationen in mehrpoligen Verwaltungsrechtsverhältnissen	161
4. Komplexe Rechtsverhältnisse II: Hybride	162
§ 15 Verwaltungsrechtsverhältnisse und Handlungsformen	166
I. Zum Standort der Handlungsformen in der verwaltungsrechtlichen Systematik	166
II. Verbindungslinien, Verzahnungen und rechtsdogmatische Verknüpfungen	168
1. Verbindungslinien	168
2. Verzahnungen	169
3. Rechtsdogmatische Verknüpfungen und Verflechtungen	170
III. Zur Systemrelevanz der Wechselwirkungen und des systemischen Zusammenwirkens	174
§ 16 Exkurs: Verwaltungsrechtsverhältnisse und Steuerungswissenschaft .	175
I. Zum steuerungswissenschaftlichen Forschungsansatz	175
II. Rechtsverhältnislehre und Steuerungswissenschaft im Dialog	176

Sechstes Kapitel

Retrospektiven und Perspektiven

§ 17 Entwicklungslinien der Lehren vom Verwaltungsrechtsverhältnis ...	183
§ 18 Perspektivenerweiterungen und Perspektivenwechsel	190
Literaturverzeichnis	195
Sach- und Personenregister	215

Abkürzungsverzeichnis

a. a. O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage, -n
BAFöG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BauGB	Baugesetzbuch
BauR	Baurecht
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BBG	Bundesbeamtengesetz
Bd., Bde.	Band, Bände
BFH	Bundesfinanzhof
BFHE	Entscheidungen des Bundesfinanzhofs
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
BSG	Bundessozialgericht
BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichts
Bsp.	Beispiel, -e, -en
BStBl	Bundessteuerblatt
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
BWV	Bundeswehrverwaltung
bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heißt
dems.	demselben
dens.	denselben
ders.	derselbe, -n
dies.	dieselbe, -n
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DStZ	Deutsche Steuer-Zeitung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt

ebd.	ebenda
Einl	Einleitung
etc.	et cetera
f.	folgende (Seite)
ff.	folgende (Seiten)
Fn.	Fußnote
GG	Grundgesetz
ggfs.	gegebenenfalls
GVwR	Grundlagen des Verwaltungsrechts, hrsg. von Wolfgang Hoffmann-Riem/Eberhard Schmidt-Aßmann/Andreas Voßkuhle, 2. Aufl., Bde. I und II, München 2012; Bd. III, München 2013
GVwR	Grundlagen des Verwaltungsrechts, hrsg. von Andreas Voßkuhle/Martin Eifert/Christoph Möllers, 3. Aufl., Bde. I und II, München 2022 (i. Ersch.)
HdbDStR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts, hrsg. von Gerhard Anschütz und Richard Thoma, Bd. I, Tübingen 1930; Bd. II, Tübingen 1932
Hess VGH	Hessischer Verwaltungsgerichtshof
HGR	Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, hrsg. von Detlef Merten und Hans-Jürgen Papier, Heidelberg 2013 ff. (Bde. I [2004] bis X [2018])
Hinw.	Hinweis, -e, -en
Hrsg., hrsg.	Herausgeber, herausgegeben
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. von Josef Isensee und Paul Kirchhof, 3. Aufl., Heidelberg 2003 ff. (Bde. I [2003] bis XIII [2015])
HVwR	Handbuch des Verwaltungsrechts, hrsg. von Wolfgang Kahl und Markus Ludwigs, Heidelberg 2021 ff. (Bde. I und II [2021], III [2022] sowie IV [2022, i. Ersch.]
i. Ersch.	im Erscheinen
i. V. m.	in Verbindung mit
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
insbes.	insbesondere
JA	Juristische Arbeitsblätter
jew.	jeweils
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KJ	Kritische Justiz
krit.	kritisch, -e, -en, -er
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
LVwVfG	Landesverwaltungsverfahrensgesetz
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
m.	mit
Nachw.	Nachweis, -e, -en
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer, -n
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	NVwZ-Rechtsprechungs-Report

NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberwaltungsgericht
ReNEUAL	Research Network on EU Administrative Law
Rn.	Randnummer, -n
RphZ	Rechtsphilosophie – Zeitschrift für die Grundlagen des Rechts
Rspr.	Rechtsprechung
RW	Rechtswissenschaft (Zeitschrift)
S.	Satz, Sätze; Seite, -n
SGb	Die Sozialgerichtsbarkeit
SGB	Sozialgesetzbuch
sog.	sogenannte, -n, -r, -s
std.	ständig, -e, -en, -er
teilw.	teilweise
Tz.	Textziffer, -n
u. a.	und andere, -r, -s; unter anderem
unveränd.	unveränderte, -er
usw.	und so weiter
v.	vom, von
VBWB	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VerwArch	Verwaltungs-Archiv
VGH BW	Verwaltungsgerichtshof des Landes Baden-Württemberg
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
Vor, Vorb	Vorbemerkung(en)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
weit.	weitere, -n
z. B.	zum Beispiel
zahlr.	zahlreich, -e, -en, -er
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft

Wegen weiterer Abkürzungen wird ergänzend verwiesen auf *Hildebert Kirchner/Eike Böttcher*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 9. Aufl., Berlin/Boston 2018.

Erstes Kapitel

Faszinosum Rechtsverhältnis

§ 1 Das Rechtsverhältnis im Strudel eines Richtungsstreits

1 Das „Rechtsverhältnis ist eine Kategorie der allgemeinen Rechtslehre“¹ und auf allen Regelungsebenen der Rechtsordnung nachweisbar.² Es hat eine lange Tradition,³ ist als Rechtsbegriff in Gesetzen enthalten,⁴ und die gerichtliche Spruchpraxis arbeitet ebenfalls mit dieser Rechtsfigur.⁵ Bei diesem Ausgangsbefund drängt es sich förmlich auf, auch im Verwaltungsrecht die „Schlüsselstellung“⁶ des Rechtsverhältnisses dogmatisch zu erschließen, zu entfalten und zur Geltung zu bringen. Mögliche Perspektiven sind die Deutung der gesamten „Rechtsordnung als Rechtsverhältnisordnung“⁷, die programmatische Erklärung des Verwaltungsrechtsverhältnisses wenn schon nicht zum „neuen archimedischen Bezugspunkt des Verwaltungsrechts“⁸, so doch im Sinne einer „Zwei-Beine-Theorie“ zur zweiten Ordnungseinheit neben dem Verwaltungsakt,⁹ die

¹ Hartmut Maurer/Christian Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Aufl., 2020, § 8 Rn. 18; ähnlich Franz-Joseph Peine/Thorsten Siegel, Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Aufl., 2020, Rn. 251; aus der Perspektive der Allgemeinen Rechtslehre Klaus F. Röhl/Hans Christian Röhl, Allgemeine Rechtslehre, 3. Aufl., 2008, S. 353, 401 ff.

² Dazu für das öffentliche Recht am Beispiel vertraglicher Rechtsverhältnisse Hartmut Bauer, in: Friedrich Schoch/Jens-Peter Schneider (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, Loseblatt, Lieferung Juli 2020, Vorb § 54 Rn. 46 ff.

³ Norbert Achterberg, Die Rechtsordnung als Rechtsverhältnisordnung, 1982, S. 18 ff., 50 ff.; speziell zum Verwaltungsrechtsverhältnis Hartmut Bauer, Verwaltungsrechtslehre im Umbruch?, Die Verwaltung 25 (1992), S. 301 (315 ff.); Rolf Gröschner, Vom Nutzen des Verwaltungsrechtsverhältnisses, Die Verwaltung 30 (1997), S. 301 (310 ff.); → § 4 Tz. 15 ff.

⁴ Z. B. § 43 Abs. 1 VwGO, § 54 VwVfG; weit. Bsp. bei Friedrich Schoch, in: Katharina Gräfin von Schlieffen (Hrsg.), Republik Rechtsverhältnis Rechtskultur, 2018, S. 225 (226 ff.).

⁵ Z. B. BVerwGE 100, 83 (90); 141, 223 (224 f.); weit. Bsp. wiederum bei Schoch (Fn. 4), S. 228 f.

⁶ Otto Bachof, Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, VVDStRL 30 (1972), S. 193 (243).

⁷ So frühzeitig Norbert Achterberg, Hans Kelsens Bedeutung in der gegenwärtigen deutschen Staatsrechtslehre, DÖV 1974, S. 445 (454, im Original teilw. hervorgehoben); ferner ders., Rechtsverhältnisse als Strukturelemente der Rechtsordnung, Rechtstheorie 9 (1978), S. 385 (385); ders., Die Rechtsordnung als Rechtsverhältnisordnung, 1982; ders., Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., 1986, § 20 Rn. 1.

⁸ Peter Häberle, Das Verwaltungsrechtsverhältnis – eine Problemskizze, in: ders., Die Verfassung des Pluralismus, 1980, S. 248 (250, im Original teilw. hervorgehoben; ähnlich: 256).

⁹ Peter Häberle, Diskussionsbeitrag, VVDStRL 45 (1987), S. 251 (252); klärend zu den Vorschlägen Häberles und der dagegen vorgebrachten Kritik Gröschner (Fn. 3), Die Verwaltung 30 (1997), S. 308 f., 313.

nüchterne Fokussierung aller juristischen Systematik auf das Rechtsverhältnis¹⁰ oder wenigstens die Nutzung des Verwaltungsrechtsverhältnisses als „Schlüsselbegriff des von einer demokratisch-rechtsstaatlichen Verfassung geprägten Verwaltungsrechts.“¹¹ Auf solche bisweilen mit visionärer Kraft vorgetragenen Konzepte wird zurückzukommen sein. An dieser Stelle genügt es vorerst festzuhalten, dass schon vor mehr als einem Vierteljahrhundert der Eindruck entstanden ist, der Rechtsverhältnisgedanke habe sich „im Staats- und Verwaltungsrecht durchgesetzt“¹².

2 Gleichwohl stieß und stößt das Verwaltungsrechtsverhältnis immer wieder auf Zurückhaltung,¹³ auf beträchtliche Skepsis,¹⁴ auf ein „erhebliche[s] Maß an Geringschätzung“¹⁵, auf „schröff ablehnende Stellungnahmen“¹⁶ und mitunter auch auf prinzipiell polemische Kritik¹⁷. Plattform für solche Polemik waren unter anderem Staatsrechtslehrertagungen, die ein Kritiker für die Bemerkung nutzte, das Rechtsverhältnis sei „das inhaltsloseste Rechtsinstrument, das je angeboten worden ist“¹⁸; es führe „zu keinerlei Erkenntniszuwachs, weshalb man es lassen sollte, davon zu reden“¹⁹. Das Catchword von „Münchhausens Zopf“ machte die Runde²⁰ und ist bis heute im Gespräch geblieben²¹. Auch halten manche das

¹⁰ Wilhelm Henke, Juristische Systematik der Grundrechte, DÖV 1984, S. 1 (1: „Juristische Systematik beginnt mit dem *Rechtsverhältnis* zwischen Personen“; in der Sache ebenso zum Verwaltungsrecht *ders.*, Das subjektive Recht im System des öffentlichen Rechts, DÖV 1980, S. 621 (622 ff.).

¹¹ Jörn Ipsen, Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl., 2019, Rn. 163.

¹² Martin Schulte, Schlichtes Verwaltungshandeln, 1995, S. 203, m. einer langen Liste an Belegen in Fn. 5; aus heutiger Sicht ähnlich Ipsen (Fn. 11), Rn. 163 m. w. N.: „Im Schrifttum hat sich zunehmend die Erkenntnis durchgesetzt, dass nicht allein die Handlungsformen der Verwaltung, sondern das *Verwaltungsrechtsverhältnis* Beachtung verdient.“

¹³ Friedrich E. Schnapp, Rechtsverhältnisse in der Leistungsverwaltung, DÖV 1986, S. 811 (812).

¹⁴ Dazu Schulte (Fn. 12), S. 203 m. w. N.

¹⁵ So m. einer Zusammenstellung negativer bis abfälliger Äußerungen die Einschätzung von Karsten Nowrot, Republik als Rechtsverhältnisordnung (?), in: Katharina Gräfin von Schlieffen (Hrsg.), Republik Rechtsverhältnis Rechtskultur, 2018, S. 163 (163, 164 ff.); ergänzend etwa Stefan Haack, Läuterung der Verwaltungsrechtstheorie, RW 4 (2013), S. 418 (441 ff.: „inhaltliche Armut“ und „Konturenlosigkeit der Kategorie ‚Rechtsverhältnis‘“, „Rechtsverhältnislehre als Bauruine“).

¹⁶ Friedhelm Hase, Das Verwaltungsrechtsverhältnis, Die Verwaltung 38 (2005), S. 453 (454).

¹⁷ Gröschner (Fn. 3), Die Verwaltung 30 (1997), S. 308.

¹⁸ Hans Meyer, Diskussionsbeitrag, VVDStRL 45 (1987), S. 272; dazu krit. Gröschner, (Fn. 3), Die Verwaltung 30 (1997), S. 315 f.

¹⁹ Hans Meyer, Diskussionsbeitrag, VVDStRL 47 (1989), S. 241 (241).

²⁰ Meyer (Fn. 18), VVDStRL 45 (1987), S. 272; (eher) zustimmend Jost Pietzcker, Das Verwaltungsrechtsverhältnis – Archimedischer Punkt oder Münchhausens Zopf?, Die Verwaltung 30 (1997), S. 281 (281).

²¹ Nowrot (Fn. 15), S. 165; Andreas Wimmer, Rechtsverhältnisse im öffentlichen Recht, 2019, S. 6f.; Hartmut Bauer, „Der Staat“ und die „staatlichen“ Rechte im Ordnungsrahmen der Rechtsverhältnislehre, in: Katharina Gräfin von Schlieffen (Hrsg.), Republik Rechtsverhältnis Rechtskultur, 2018, S. 263 (265 ff.) m. zahlr. w. Bsp. krit. Äußerungen; Johannes Eichenhofer, Behördliche Beratung und Informationsrisiko, Die Verwaltung 53 (2020), S. 501 (526 m. Fn. 154).

Rechtsverhältnis für „eher frucht- und konturenlos“²² oder können ihm über weite Strecken lediglich eine heuristische Funktion abgewinnen.²³ Vorläufiger Höhepunkt der Abdrängung in die dogmatisch belanglose Randständigkeit ist das mit dem Reformanspruch der „Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft“²⁴ auftretende Handbuch zum Verwaltungsrecht²⁵, das der rechtsdogmatischen Grundkategorie²⁶ des Rechtsverhältnisses keine gesonderte Darstellung widmet und dieses Rechtsinstitut letztlich mit Schweigen übergeht²⁷.

3 Die Vernachlässigung des Rechtsverhältnisses hat dem Handbuch deutliche Kritik eingetragen: „Wenn die auf allen Gebieten nachweisbare Figur des Rechtsverhältnisses ausgeblendet [...] wird, so muss sich ein solcher [...] Ansatz notwendig dem Einwand ausgesetzt sehen, die aus dem konstitutionellen Verwaltungsrecht überkommene Vorstellung der Einseitigkeit hoheitlichen Handelns zu perpetuieren [...]. Das für alle Verwaltungstätigkeit archetypische Verhältnis von Behörde und Bürger [...] muss – und kann nur – als Rechtsverhältnis begriffen werden und jeder ganzheitliche Ansatz“ wird sich „als unvollständig erweisen, wenn dieses Gegenseitigkeitsverhältnis nicht thematisiert wird.“²⁸ Wegen dieses Defizits „des Gesamtwerks“²⁹ und der auch andernorts nicht selten unzureichenden Berücksichtigung des Rechtsverhältnisses³⁰ hat Jörn Ipsen erst unlängst wieder festgestellt: „Obwohl

²² Horst Dreier, Merkl's Verwaltungsrechtslehre und die heutige deutsche Dogmatik des Verwaltungsrechts, in: Robert Walter (Hrsg.), Adolf J. Merkl – Werk und Wirksamkeit, 1990, S. 55 (82).

²³ Eberhard Schmidt-Aßmann, Die Lehre von den Rechtsformen des Verwaltungshandelns, DVBl 1989, S. 533 (540), der später zwar daneben die strukturierende Funktion hervorgehoben und auch mögliche dogmatische Funktionen angedeutet hat (Eberhard Schmidt-Aßmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl., 2006, S. 301 ff.), ohne dass Rechtsverhältnisse bei Eberhard Schmidt-Aßmann, Verwaltungsrechtliche Dogmatik, 2013, jedoch einen zentralen Stellenwert erlangt hätten; dazu krit. Jörn Ipsen, Rezension, AöR 140 (2015), S. 318 (322); Näheres bei Bauer (Fn. 21), S. 266 m. Fn. 31 f. Die vornehmlich heuristische Funktion betont auch Thomas von Danwitz, Zu Funktion und Bedeutung der Rechtsverhältnislehre, Die Verwaltung 30 (1997), S. 339 (347 ff.); → § 10 Tz. 103 ff.

²⁴ Dazu Andreas Voßkuhle, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, GVwR I, 2. Aufl., 2012, § 1 Rn. 16 ff., 48 ff.; Jens Kersten, Konzeption und Methoden der „Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft“, HVwR I, 2021, § 25.

²⁵ Wolfgang Hoffmann-Riem/Eberhard Schmidt-Aßmann/Andreas Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bde. I bis III, 2. Aufl., 2012/13; → § 6 Tz. 29 ff.

²⁶ Hermann Hill, Rechtsverhältnisse in der Leistungsverwaltung, NJW 1986, S. 2602 (2603: „juristische Grundeinheit“).

²⁷ So die Kritik von Ipsen (Fn. 11), Rn. 163 m. Fn. 6; vgl. auch die krit. Rückfrage von Andreas Funke, Sozialphilosophische Überhöhungen und sozialwissenschaftliche Hypostasierungen in der Lehre vom Rechtsverhältnis?, in: Ino Augsberg (Hrsg.), Extrajuridisches Wissen im Verwaltungsrecht, 2013, S. 35 (38 f. Fn. 14).

²⁸ Jörn Ipsen, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Die Verwaltung 44 (2011), S. 290 (296).

²⁹ Ipsen (Fn. 28), Die Verwaltung 44 (2011), S. 296.

³⁰ Siehe etwa die Besprechung von Eberhard Schmidt-Aßmann, Verwaltungsrechtliche Dogmatik, 2013, durch Ipsen (Fn. 23), AöR 140 (2015), S. 322; vgl. auch Jörn Ipsen, Neue Entwicklungen im Allgemeinen Verwaltungsrecht – Rechtsverhältnislehre versus Steuerungs-

die Denkfigur des ‚Rechtsverhältnisses‘ in der Verwaltungsrechtsdogmatik keineswegs neu ist, hat sie zu einem heftigen ‚Richtungsstreit‘ in der Verwaltungsrechtslehre geführt.³¹

4 Davon, dass die Debatte um die Rechtsverhältnislehre nach einer breiten und intensiven Diskussion Ende der 90er Jahre „ein kaum merkliches Ende gefunden“³² habe, kann demnach keine Rede sein. Das Rechtsverhältnis ist nach wie vor fester Bestandteil des Verwaltungsrechts und der Verwaltungsrechtslehre, und zwar nicht nur im Spiegel der Lehrbuchliteratur³³. Dementsprechend arbeiten auch nach der Jahrtausendwende eine ganze Reihe hochkarätiger Monographien in den unterschiedlichsten Kontexten mit der Figur des Rechtsverhältnisses,³⁴ und zwar bis hin zu einer unlängst erschienenen Untersuchung über

wissenschaft?, Ad Legendum 8 (2011), S. 100 ff., und zum Rechtsverhältnis als „Stiefkind der Verwaltungsrechtsdogmatik“ Schoch (Fn. 4), S. 225.

³¹ Ipsen (Fn. 11), Rn. 163; zu sich bereits früh abzeichnenden Zügen eines Richtungsstreits wegen einer unglücklich polarisierenden (und verfehlten) Konfrontation von Handlungsformellehre und Rechtsverhältnislehre Bauer (Fn. 3), Die Verwaltung 25 (1992), S. 306 ff.; vgl. auch von Danwitz (Fn. 23), Die Verwaltung 30 (1997), S. 340, wonach sich der unbefangene Beobachter nicht des Eindrucks erwehren könne, er sei „in die dernière bataille im dogmatischen Glaubenskrieg um ein rechtsstaatliches Verwaltungsrecht geraten“.

³² So Christian Bumke, Die Entwicklung der verwaltungsrechtswissenschaftlichen Methodik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Eberhard Schmidt-Aßmann/Wolfgang Hoffmann-Riem (Hrsg.), Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft, 2004, S. 73 (102), der freilich später an anderer Stelle mit aller wünschenswerten Klarheit und wie selbstverständlich mit der Kategorie des Rechtsverhältnisses arbeitet, nämlich bezeichnenderweise bei der Analyse der Funktionen des Verwaltungsakts; dazu Christian Bumke, Verwaltungsakte, GVwR II, 2. Aufl., 2012, § 35 Rn. 80 ff.; näher → § 9 Tz. 83 ff., § 11 Tz. 112 f., § 15 Tz. 188 ff.

³³ Zur Lehrbuchliteratur z.B. Norbert Achterberg, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., 1986, § 20; Hans Peter Bull/Veith Mehde, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre, 9. Aufl., 2015, Rn. 186 ff., 287 ff., 683, 689, 706, 710, 842, 880 ff.; Steffen Detterbeck, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, 18. Aufl., 2020, § 9 Rn. 406, 413 ff.; Wilfried Erbguth/Annette Guckelberger, Allgemeines Verwaltungsrecht, 10. Aufl., 2020, § 10; Peter Michael Huber, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., 1997, S. 18 ff.; Ipsen (Fn. 11), §§ 3, 12; Maurer/Waldhoff (Fn. 1), § 8 Rn. 18 ff., § 14 Rn. 7 f., § 29 und passim; Peine/Siegel (Fn. 1), §§ 10, 17 und 18; Barbara Remmert, Rechtsverhältnis, in: Dirk Ehlers/Hermann Pünder (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl., 2016, § 18; Rolf Stober, Rechtssubjektivität, Rechtsstellung und Rechtsverhältnis, in: Hans Julius Wolff/Otto Bachof/Rolf Stober/Winfried Kluth (Hrsg.), Verwaltungsrecht I, 13. Aufl., 2017, § 32 Rn. 35 ff.; Maximilian Wallerath, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., 2009, § 8.

³⁴ Vgl. dazu nur die Habilitationsschriften beispielsweise von Christoph Brüning, Einstweilige Verwaltungsführung, 2003, S. 15 ff.; Christian Callies, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001 (mit dem bezeichnenden Untertitel „Zugleich ein Beitrag zur Grundrechtsdogmatik im Rahmen metropoliger Verfassungsrechtsverhältnisse“), insbes. S. 256 ff.; Klaus Ferdinand Gärditz, Hochschulorganisation und verwaltungsrechtliche Systembildung, 2009, S. 76 ff., 533 ff. und passim; Iris Kemmler, Geldschulden im Öffentlichen Recht, 2015 (zum Geldschuldverhältnis); Sebastian Graf Kielmansegg, Grundrechte im Näheverhältnis, 2012, S. 230 ff., 268 ff., 285 f., 287 f.; Annette Guckelberger, Die Verjährung im Öffentlichen Recht, 2004, S. 165 ff. und passim; Stefan Ulrich Pieper, Aufsicht, 2006, S. 213 ff. und passim; Rainer Schröder, Verwaltungsrechtsdogmatik im Wandel, 2007, S. 208 ff., 248 ff.; Eva Schulev-Steindl, Subjektive Rechte, 2008, S. 56 ff., 69 ff. und passim; Markus Winkler, Verwaltungsträger im Kompetenzverbund, 2009, S. 180 ff.;

„Rechtsverhältnisse im öffentlichen Recht“³⁵. Trotz gelegentlich zu verzeichnender Berührungängste mit der Rechtsverhältnislehre³⁶ belegt dieser Befund die hohe Attraktivität des Rechtsverhältnisses für die analytische Durchdringung und Ordnung sehr verschiedener Regelungsmaterien, Rechtsgebiete und Rechtsfragen. Inzwischen scheint sich die Einsicht durchgesetzt zu haben, dass Rechtsverhältnissen viel zu wichtig sind, als dass sie „von der Wissenschaft vom Öffentlichen Recht gleichsam [...] ad acta gelegt werden“ könnten.³⁷ Damit

Ferdinand Wollenschläger, Verteilungsverfahren, 2010, S. 7, 196, 305, 366 ff., 576 f., 598 ff. und passim; sowie ergänzend die Antrittsvorlesung von *Armin Hatje*, Loyalität als Rechtsprinzip in der Europäischen Union, 2001, insbes. S. 59 ff.; zu Habilitationsschriften im Vorfeld der Jahrtausendwende → § 5 Tz. 28 m. Fn. 63; aus der Dissertationsliteratur *Martin Kellner*, Haftungsprobleme bei informellem Verwaltungshandeln, 2004, S. 49 ff., 106 ff., 165 ff., 228 ff.; *Kai-Holmger Kretschmer*, Das Recht der Eingliederungsvereinbarung des SGB II, 2012, S. 154 ff. m. w. N.; krit. *Bernd Grzeszick*, Rechte und Ansprüche, 2002, S. 320 ff. Vgl. zur Diskussion auch *Jan Philipp Schaefer*, Die Umgestaltung des Verwaltungsrechts, 2016, S. 34 ff. und passim, sowie aus jüngerer Zeit etwa die Beiträge von *Nowrot* (Fn. 15); *Matthias Jestaedt*, Recht als Relation, in: Katharina Gräfin von Schlieffen (Hrsg.), Republik Rechtsverhältnis Rechtskultur, 2018, S. 211 ff.; *Jochen Hofmann-Hoeppel*, Dialogik als Prinzip des Konfliktmanagements im Verwaltungsrechtsverhältnis, ebd., S. 295 ff.; *Joachim Lege*, Philosophie der Gerechtigkeit und Theorie der Rechtsverhältnisse, ebd., S. 351 ff.; *Schoch* (Fn. 4); *Tristan Barczak*, Verwaltungsschuldrecht, *VerwArch* 109 (2018), S. 363 ff. (zum Verwaltungsschuldverhältnis „als Unterfall des Verwaltungsrechtsverhältnisses, welches wiederum unter die Kategorie des ‚Rechtsverhältnisses‘ der allgemeinen Rechtslehre zu subsumieren ist“ [369]); *Astrid Wallrabenstein*, Leistungsverwaltung, *HVwR* I, 2021, § 19 Rn. 7 ff., 29 ff.; ferner aus der Tagungsliteratur etwa die Beiträge von *Arndt Schmehl*, Konsens und Kooperation im Verwaltungsrechtsverhältnis, in: Margarete Schuler-Harms (Hrsg.), Konsensuale Handlungsformen im Sozialleistungsrecht, 2012, S. 11 ff., und *Stephan Rixen*, Konsens und Kooperation im Sozialrechtsverhältnis, ebd., S. 25 ff.; *Oliver Lepsius*, Relationen: Plädoyer für eine bessere Rechtswissenschaft, 2016, S. 21 ff. (25), der u. a. das von der Rechtsverhältnislehre propagierte relationale Denken als Referenz für sein Plädoyer nutzt. Zur Leistungsfähigkeit der Rechtsverhältnislehre aus österreichischer Sicht etwa *Karl Korinek/Michael Holoubek*, Grundlagen staatlicher Privatwirtschaftsverwaltung, 1993, S. 19 f., 23 ff., *Andreas W. Wimmer*, Leistungserbringung durch Private, in: Claudia Fuchs u. a. (Hrsg.), Staatliche Aufgaben, private Akteure, Bd. 1, 2015, S. 117 (insbes. 124 f., 128 ff.), *Cornelia Köchle*, Private in der Privatwirtschaftsverwaltung, in: Claudia Fuchs u. a. (Hrsg.), Staatliche Aufgaben, private Akteure, Bd. 2, 2017, S. 223 (229 ff.), und *Harald Eberhard/Claudia Fuchs*, Staatlichkeit und Information, in: Claudia Fuchs u. a. (Hrsg.), Staatliche Aufgaben, private Akteure, Bd. 3, 2019, S. 149 (152 ff., 158 ff.).

³⁵ So der Titel der 2019 erschienenen Habilitationsschrift von *Andreas Wimmer*.

³⁶ Solche Vorbehalte finden sich bemerkenswerter Weise selbst für den bekanntlich sogar nach § 54 Satz 1 VwVfG ausdrücklich ein „Rechtsverhältnis“ begründenden, ändernden oder aufhebenden (öffentlich-rechtlichen) Vertrag bei *Volker Schlette*, Die Verwaltung als Vertragspartner, 2000, S. 173 f., unter Hinweis auf die angebliche „Abstraktionshöhe“ der Rechtsverhältnislehre; vgl. auch *Markus Kaltenborn*, Streitvermeidung und Streitbeilegung im Verwaltungsrecht, 2007, S. 103 m. Fn. 184; anders etwa *Elke Gurlit*, Verwaltungsvertrag und Gesetz, 2000, S. 8 ff., die das Verwaltungsvertragsrecht auf das Rechtsverhältnis ausrichtet. Für die Funktion und Wirkung des „Verwaltungsaktes im jeweiligen Verwaltungsrechtsverhältnis“ die Berührungängste überwindend *Harald Kracht*, Feststellender Verwaltungsakt und konkretisierende Verfügung, 2002, S. 96 ff.

³⁷ *Hase* (Fn. 16), Die Verwaltung 38 (2005), S. 470; ähnlich *Wimmer* (Fn. 34), insbes. S. 124 f., 154 f.; *ders.* (Fn. 35), S. 6 ff.; *Schoch* (Fn. 4), S. 259 („Der Aufruf zum ‚Ende der Diskussion‘“

ist noch nichts über die Leistungsfähigkeit der Rechtsverhältnislehre gesagt, noch nichts darüber, ob das Rechtsverhältnis am Ende des (Reform-)Diskurses³⁸ in der wissenschaftlichen community als juristische „Grundeinheit“³⁹ anerkannt oder lediglich als eher beiläufige „façon de parler“ ohne eigenständigen oder gar zusätzlichen Erkenntniswert⁴⁰ beiseite gelegt wird.

kommt zu früh!“); *Funke* (Fn. 27), S. 39 („kein Anlass, die Arbeit am Verwaltungsrechtsverhältnis einzustellen“).

³⁸ Zur Einordnung der Lehre vom Verwaltungsrechtsverhältnis in den Reformdiskurs *Schaefer* (Fn. 34), S. 34 ff.

³⁹ *Wilhelm Henke*, Allgemeines Verwaltungsrecht als Rechtsverhältnisordnung, NVwZ 1983, S. 534 (535); *Hill* (Fn. 26), NJW 1986, S. 2603, 2612; unentschieden *Schoch* (Fn. 4), S. 225; ähnlich *Rolf Gröschner*, Der Streit als Vater aller Fälle, JZ 2018, S. 737 (741: „Basisbegriff“); *Johannes Eichenhofer*, Digitale Rechtsverhältnisse, RphZ 2022 (i. Ersch.): „zentrale Einheit“.

⁴⁰ *Röhl/Röhl* (Fn. 1), S. 405.