



## Zusatzmaterial zu

### Unbestimmte Rechtsbegriffe und Beurteilungsspielraum (VerwR, Rn. 187, 198-200)

Neben dem Ermessen der Verwaltung stellen unbestimmte Rechtsbegriffe und der Beurteilungsspielraum zentrale Komponenten der Eigenständigkeit der Verwaltung dar.<sup>1</sup>

#### Begriffsbestimmung

Der Gesetzgeber kann nicht jeden möglichen Streitgegenstand konkret regeln. Ausdruck dessen ist eine Vielzahl von abstrakten Rechtsbegriffen, die sich in ihrer inhaltlichen Präzision unterscheiden.<sup>2</sup> Weisen die Normen dabei auf der Tatbestandsseite einen generalklauselartigen Charakter auf, dann liegen **unbestimmte Rechtsbegriffe** vor.<sup>3</sup> Solche Tatbestandsmerkmale bedürfen einer umfangreichen Auslegung durch die Behörde und werden im Regelfall durch Rechtsprechung und Verwaltungsvorschriften konkretisiert.<sup>4</sup> Neben eigenständigen Wertungen ist oftmals auch eine Prognose erforderlich.<sup>5</sup> Beispielhaft sind hierfür das Bedürfnis (§ 4 Abs. 1 Nr. 4 WaffG), die Gefahr (§ 8 Abs. 1 PolG NRW) und die Zuverlässigkeit (§ 4 Abs. 1 Nr. 1 GastG) zu nennen.<sup>6</sup>

#### Streit um Auslegungshoheit über unbestimmte Rechtsbegriffe

Problematisch und umstritten ist, ob die Gerichte die Auslegung und Anwendung der unbestimmten Rechtsbegriffe vollumfänglich überprüfen dürfen oder ob den Behörden eine Einschätzungsprärogative in Form eines Beurteilungsspielraums zusteht.<sup>7</sup>

Nach der 1955 von Bachof entworfenen **Lehre vom Beurteilungsspielraum** steht den Behörden bei der Anwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen ein Wertungs- und Entscheidungsspielraum zu.<sup>8</sup> Folglich müsste sich der Maßstab der gerichtlichen Kontrolle ändern: Die Auslegung des Gesetzes werde demnach, ähnlich wie bei der Ermessensfehlerkontrolle, lediglich auf bestimmte Fehler überprüft.<sup>9</sup>

<sup>1</sup> *Wißmann*, Verwaltungsrecht, 2023, Rn. 186 f.

<sup>2</sup> *Maurer/Waldhoff*, VerwR AT, 21. Aufl., 2024, § 7, Rn. 27.

<sup>3</sup> *Guckelberger*, VerwR AT, 11. Aufl., 2023, § 14, Rn. 26.

<sup>4</sup> Ebd.

<sup>5</sup> Siehe *Vofßkuhle*, Grundwissen – Öffentliches Recht: Entscheidungsspielräume der Verwaltung (Ermessen, Beurteilungsspielraum, planerische Gestaltungsfreiheit), JuS 2008, 117 (118).

<sup>6</sup> *Siegel*, VerwR AT, 15. Aufl., 2024, § 8, Rn. 194.

<sup>7</sup> *Guckelberger*, VerwR AT, 11. Aufl., 2023, § 14, Rn. 27.

<sup>8</sup> Zur Lehre vom Beurteilungsspielraum *Bachof*, Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff im Verwaltungsrecht, JZ 1955, 97; ausführlich dazu *Maurer/Waldhoff*, VerwR AT, 21. Aufl., 2024, § 7, Rn. 31.

<sup>9</sup> *Wißmann*, Verwaltungsrecht, 2023, Rn. 200.



Nach der heute herrschenden **normativen Ermächtigungslehre** ergibt sich aus der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG, dass ein Beurteilungsspielraum nicht durch alle gesetzlich normierten unbestimmten Rechtsbegriffe entsteht, sondern nur ausnahmsweise in bestimmten Fallkonstellationen gelten soll.<sup>10</sup> Dies sei dann der Fall, wenn bei der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe die konkrete Situation oder besondere Sachkenntnis der Behörde einen Wertungsspielraum verlangt.<sup>11</sup> Nur in diesen Fällen sei die behördliche Entscheidung lediglich auf Beurteilungsfehler zu überprüfen.

Anmerkung: In Klausuren wird im Regelfall die normative Ermächtigungslehre angewandt. Der Streit ist nur dann zu erörtern, wenn eine der unten genannten problematischen Fallkonstellationen vorliegt, nicht jedoch bei gewöhnlichen unbestimmten Rechtsbegriffen wie etwa der „Gefahr“ oder „Zuverlässigkeit“.

## Prüfungsaufbau – Kontrolle unbestimmter Rechtsbegriffe

I. Der **Grundsatz** bei der gerichtlichen Kontrolle von unbestimmten Rechtsbegriffen ist die **vollumfängliche Kontrolle** von deren Auslegung und deren Anwendung durch die Behörden, vgl. Art. 19 Abs. 4 GG.<sup>12</sup>

II. In **Ausnahmefällen** steht der Behörde jedoch ein nur eingeschränkt überprüfbarer **Beurteilungsspielraum** zu.<sup>13</sup>

1. Dieser kann sich entweder ausdrücklich aus der Norm (vgl. § 10 Abs. 1 TKG) oder durch Auslegung der Entscheidungsstruktur der Vorschrift ergeben.<sup>14</sup> Nach der Rechtsprechung ist in folgenden Fallgruppen ein Beurteilungsspielraum anzunehmen: Prüfungsentscheidungen und prüfungsähnliche Entscheidungen<sup>15</sup>, beamtenrechtliche Beurteilungen<sup>16</sup>, wertende Entscheidungen durch bestimmte weisungsunabhängige Gremien<sup>17</sup> sowie Prognosen und Risikobewertungen<sup>18</sup>.

2. In den genannten Ausnahmefällen wird die Entscheidung der Behörde lediglich auf Beurteilungsfehler überprüft, also auf solche Fehler, welche „die Entscheidung aus einer Außenansicht als unvertretbar erscheinen lassen“<sup>19</sup>. Die gerichtliche Überprüfung beschränkt sich demnach darauf, ob die Behörde „den anzuwendenden Begriff oder den gesetzlichen Rahmen des Beurteilungsspielraums verkannt hat, [...] von einem unrichtigen Sachverhalt ausgegangen ist, allgemein gültige Wertmaßstäbe nicht beachtet, sachfremde Erwägungen angestellt oder gegen Verfahrensvorschriften verstoßen hat“<sup>20</sup>.

<sup>10</sup> Maurer/Waldhoff, VerwR AT, 21. Aufl., 2024, § 7, Rn. 34.

<sup>11</sup> Wißmann, Verwaltungsrecht, 2023, Rn. 199.

<sup>12</sup> Dazu erläuternd Bull/Mehde, VerwR AT, 10. Aufl., 2022, § 16, Rn. 594.

<sup>13</sup> Ebd.

<sup>14</sup> Kment/Vorwalter, Beurteilungsspielraum und Ermessen, JuS 2015, 193 (197).

<sup>15</sup> BVerwGE 8, 272 (1959); 99, 74 (1995).

<sup>16</sup> BVerwGE 97, 128 (129) (1994).

<sup>17</sup> BVerwGE 62, 330 (337) (1981).

<sup>18</sup> BVerwGE 79, 208 (213) (1988); 81, 185 (190) (1989).

<sup>19</sup> Wißmann, Verwaltungsrecht, 2023, Rn. 200.

<sup>20</sup> BVerwGE 128, 329 (332 f.) (2007).



# Materialien, Fälle, Lösungen

zu HINNERK WISSMANN: Verwaltungsrecht (Mohr Siebeck Lehrbuch, ISBN 978-3-16-162617-3)

Mohr Siebeck

*Autor: Damian Peter, Kommunalwissenschaftliches Institut (KWI) der Universität Münster*