Materialien, Fälle, Lösungen
zu HINNERK WISSMANN: Verwaltungsrecht, 2. A. (Mohr Siebeck Lehrbuch, ISBN 978-3-16-200577-9)
Mohr Siebeck

Begleitartikel: Grundbegriffe des öffentlichen Rechts

*Johanna Koch**

Auslegung (VerwR, Rn. 145)

A. Was versteht man unter Auslegung?

Auslegung im Sinne der juristischen Methodenlehre bezeichnet die Anwendung bestimmter Methoden, um eine Norm zu verstehen, also zu ermitteln, was sie genau aussagt und welchen Sinn sie hat.

Traditionell unterscheidet man zwischen den Auslegungsmethoden des Wortlautes, der Systematik, der Historie und des Telos (Sinn und Zweck), die den klassischen Auslegungskanon bilden.[1] Ergänzt wird dieser durch die verfassungskonforme sowie die unionsrechtskonforme Auslegung.

B. Relevanz der Auslegung in der gutachterlichen Prüfung

Die Kernaufgabe des Rechtsanwenders (also auch des Verfassers eines juristischen Gutachtens) liegt in der Subsumption eines Sachverhalts unter eine Rechtsnorm. Es geht um die Frage, ob die Norm im Einzelfall einen konkreten Sachverhalt erfasst und insofern eine bestimmte Rechtsfolge eintritt.[2]

Bsp.: A wurde von der Polizei dazu aufgefordert, den Marktplatz zu verlassen, da er dort gegen Mülleimer getreten und Passanten beleidigt hat. A klagt später dagegen. Ist der Verwaltungsrechtsweg nach § 40 I 1 VwGO gegeben?

Dies erfordert zunächst die Ermittlung der für den Sachverhalt relevanten Tatbestandsmerkmale. Die Subsumption erfordert anschließend, dass den zu prüfenden Tatbestandsmerkmalen ein Bedeutungsgehalt für den zu subsumierenden Sachverhalt zugrunde gelegt werden kann. Maßgeblich ist also nicht der vollständige Inhalt der jeweiligen Norm, sondern nur, was sie über den konkreten Sachverhalt aussagt. Wenn sich die für die Subsumption relevante Bedeutung einer Norm nicht unmittelbar aus dieser ergibt, ist sie durch Auslegung zu gewinnen.

Bsp.: Nach § 40 Abs. 1 VwGO ist der Verwaltungsrechtsweg in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art gegeben, soweit diese nicht durch Bundesgesetz einem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen sind. Um subsumieren zu können, ob der oben geschilderte

---

* Die inhaltliche und didaktische Ausarbeitung dieses Artikels wurde durch fachliche Rückmeldungen und Überarbeitungshinweise von Marie Weiser begleitet. Zudem nahm sie die abschließende Überarbeitung des Textes vor.

[1] Grundlage ist die Erkenntnis, dass die Wahl der Kriterien, mit welchen der Inhalt einer Norm konkretisiert wird, Einfluss auf das Ergebnis der Auslegung und damit auch auf die Entscheidung der jeweiligen Rechtsfrage hat. Dass verschiedene Juristen dieselben Werkzeuge verwenden, um den Inhalt einer Norm zu ermitteln, führt dazu, dass sich ihre Auslegungsergebnisse stärker annähern und ihre Auslegungen leichter miteinander verglichen werden können. In diesem Sinne wird die Rechtsanwendung rationalisiert und im höheren Maße vereinheitlicht; Entscheidungen können nach nachvollziehbaren Kriterien begründet und überprüft werden. Über die grundsätzlich anerkannten Auslegungsmethoden hinaus lassen sich zahlreiche weitere finden, wie z.B. die rechtsvergleichende Auslegung.

[2] Der Begriff Rechtsfolge bezeichnet hier eine rechtliche Geltung, die dann eintritt, wenn der Tatbestand einer Norm gegeben ist. So ist der Verwaltungsrechtsweg eröffnet, wenn die Tatbestandsvoraussetzungen des § 40 I 1 VwGO vorliegen.

Sachverhalt eine Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art darstellt, muss zunächst bekannt sein, was unter einer verfassungsrechtlichen Streitigkeit zu verstehen ist.

Im Gutachten wird die Bedeutung eines Merkmals regelmäßig durch eine Definition angegeben. Definitionen lernt man typischerweise in der Vorlesung oder in der Arbeitsgemeinschaft kennen. Sie sind das anerkannte Ergebnis einer vorausgegangenen Auslegung durch die Rechtsprechung und/oder Wissenschaft. Es empfiehlt sich dringlich in der verwaltungsrechtlichen Klausur auf solche Definitionen zurückzugreifen, anstatt jeweils eigens zeitaufwendig das Gesetz auszulegen.

Bsp.: Nicht verfassungsrechtlicher Art ist eine Streitigkeit, sofern es im Kern des Rechtsstreits *nicht* um die Ausübung der besonderen verfassungsrechtlichen Funktionen und Kompetenzen eines Verfassungsrechtssubjekts geht.[3]

Teilweise stehen auch gesetzliche Begriffsbestimmungen (Legaldefinitionen) zu Anfang eines Gesetzes zur Verfügung (bspw. § 8 PolG NRW; § 2 ff. StrWG NRW; § 2 BauO NRW). Darüber hinaus können normkonkretisierende und ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften gegenüber Gerichten (bzw. den Verfassern einer verwaltungsrechtlichen Klausur) verbindlich gemacht werden, sodass sie als Definition herangezogen werden können. Diesbezüglich ist zu beachten, dass dies nicht für norminterpretierende Verwaltungsvorschriften gilt,[4] welche nur verwaltungsintern bindend sind. In der gutachterlichen Prüfung ersetzt die norminterpretierende Verwaltungsvorschrift damit nicht die eigene Auslegung, kann aber als argumentative Stütze herangezogen werden. Konkretisierende Verwaltungsvorschriften insbesondere in Form von technischen Anleitungen (bspw. TA-Luft im Umweltrecht) sind dagegen verbindlich, sofern sie dem Stand der Wissenschaft und Technik entsprechen.

Im Gutachten sind auslegungsbedürftige Merkmale, also nur dann auszulegen, wenn die Definition unbekannt ist oder diese keinen Aufschluss über den konkreten Sachverhalt gibt.

Prüfungspunkte der verwaltungsrechtlichen Klausur, bei denen im Einzelfall auszulegen ist, sind beispielsweise die Ermittlung eines möglichen drittschützenden Gehalts einer Norm im Rahmen der Klagebefugnis,[5] die Bestimmung der tauglichen Ermächtigungsgrundlage,[6] die Ermittlung, ob ein atypischer Fall vorliegt,[7] die Bestimmung, inwiefern die Behörde bei ihrer Ermessensentscheidung sachfremde Erwägungen zugrunde gelegt hat,[8] oder ob Ermessen vorliegt[9]. Auch Formulierungen wie „geeignet“, „erforderlich“ oder „angemessen“ verlangen inhaltliche Konkretisierung.

Den klassischen Anwendungsfall der Auslegung stellen aufgrund ihrer offenen Formulierung unbestimmte Rechtsbegriffe dar. Unbestimmte Rechtsbegriffe sind grundsätzlich gerichtlich und damit gutachterlich voll überprüfbar und finden sich häufig in Generalklauseln wieder, [10] so bspw. in § 24 Abs. 3 S. 1 BauGB in Form des „Wohl[s] der Allgemeinheit“. Im Einzelfall kann der Behörde bei

---

[3] Nach neuer Rechtsprechung BVerwG 6 C 6.23, Urteil vom 26.03.2025, Rn. 25.
[4] *Wißmann*, Verwaltungsrecht, Rn. 449.
[6] *Wißmann*, Verwaltungsrecht, Rn. 90.
[6] *Wißmann*, Verwaltungsrecht, Rn. 331.
[7] Ein atypischer Fall ist ein Fall, welcher vom Sinn und Zweck der Vorschrift nicht erfasst ist und in wesentlichen Grundzügen nicht mit den typischen Fällen übereinstimmt. In atypischen Fällen kann die Behörde z.B. von der durch eine Soll-Vorschrift oder „in der Regel“ vorgegebenen Rechtsfolge abweichen.
[8] Erwägungen sind sachfremd, wenn sie nicht dem Zweck der Ermächtigungsgrundlage dienen. Um diesen zu ermitteln ist die Norm auszulegen. Sachfremde Erwägungen bei der Ausübung des Ermessens stellen einen Ermessensfehlgebrauch dar.
[9] Soweit sich das nicht unmittelbar aus der Norm ergibt (z.B. bei einer Kann-Vorschrift), liegt grundsätzlich Ermessen bei einer Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt sowie bei einem Verbot mit Befreiungsvorbehalt vor, nicht dagegen bei einem Verbot mit Erlaubnisvorbehalt.
[10] *Wißmann*, Verwaltungsrecht, Rn. 187.

Vorliegen eines unbestimmten Rechtsbegriffs ein lediglich beschränkt gerichtlich überprüfbarer Beurteilungsspielraum eingeräumt werden.[11] Dieser bezieht sich allerdings nicht auf die Auslegung der Norm, sondern auf die Subsumtion.

C. Wie lege ich aus?

Sofern eine Auslegung notwendig erscheint, gilt es diese sauber und verständlich vorzunehmen, sodass sinnvoll subsumiert und die eigene Entscheidung auf der Grundlage von Rechtssystemkenntnis getroffen werden kann.[12] Dabei gibt es nicht ein richtiges Auslegungsergebnis; maßgeblich ist, dass das Ergebnis gut begründet ist.

Die grammatikalische Auslegung bestimmt die Bedeutung eines Merkmals anhand dessen Wortlauts. Maßgeblich ist hier zunächst die Bedeutung eines Begriffs in der juristischen Fachsprache. Ist eine solche nicht gegeben, kann man auf den allgemeinen Sprachgebrauch abstellen. Der Wortlaut einer Norm bildet dabei sowohl den Ausgangspunkt der Auslegung als auch dessen Grenze.[13] Was sich jenseits des nach der Wortlautauslegung möglichen Inhalts einer Norm aufhält, kann der Norm nicht als Bedeutung zugrunde gelegt werden.[14]

Die systematische Auslegung betrachtet die Norm im Kontext ihres Normgefüges. Es bietet sich an umliegende Normen, gegebenenfalls amtliche Überschriften, den Standort der Norm unter bestimmten Titeln von Abschnitten oder Teilen zu betrachten, sowie eine Abgrenzung zu anderen Abschnitten und Normen vorzunehmen. So kann es sein, dass aus dem jeweiligen Abschnitt ein bestimmter Zweck der darin liegenden Normen hervorgeht oder sich aus der Abgrenzung der auszulegenden Norm mit einer anderen ergibt, dass ein bestimmter Anwendungsbereich nicht der auszulegenden, sondern der anderen Norm zugeordnet ist. Geht es um die Auslegung eines bestimmten Tatbestandsmerkmals, kann auch auf die Systematik innerhalb einer Norm abgestellt werden.

Die historische Auslegung fragt nach der Bedeutung der Norm zum Zeitpunkt ihrer Entstehung, mithin nach dem subjektiven Willen des historischen Gesetzgebers. Während die historische Auslegung in der Klausurpraxis mangels Zugriffs auf historische Quellen kaum Bedeutung entfaltet, ist sie dennoch für das Verfassen von Hausarbeiten wie für die Praxis relevant. In den Blick zu nehmen sind Anlass und Entstehungsgeschichte des Gesetzestexts sowie spätere Entwicklungen. Zu dessen Ermittlung sind diverse historische Quellen beispielsweise in Form des Bundesgesetzblatts, Regierungsentwürfen und Protokollen heranzuziehen.

Die teleologische Auslegung befasst sich mit dem Sinn und Zweck einer Norm. Da auch die anderen Auslegungsmethoden zur Ermittlung des Sinns und Zwecks einer Norm beitragen können, ist eine Abgrenzung der teleologischen Auslegung von diesen teilweise schwierig. Zudem ist umstritten, welche Erwägungen im Rahmen der teleologischen Auslegung herangezogen werden dürfen. Dies bedeutet in der Klausur, dass vieles vertretbar ist. Man kann insofern zur historischen Auslegung abgrenzen, als dass die teleologische nach dem objektiven (und nicht dem subjektiven) Telos der Norm fragt. Dabei wird auf Zwecke des jeweiligen Gesetzes oder der gesamten Rechtsordnung abgestellt. Mitunter sind diese Zwecke normativ festgehalten (vgl. § 1 SGB I, § 1 BauGB, § 1 BImSchG, § 1

[11] *Wißmann*, Verwaltungsrecht, Rn. 199.
[12] *Wißmann*, Verwaltungsrecht, Rn. 638.
[13] Anders beläuft sich dies im Rahmen der sog. Analogie, bei der ein Sachverhalt über die Wortlautgrenzen hinweg unter eine Norm subsumiert wird, sofern das Gesetz eine planwidrige Regelungslücke aufweist und eine vergleichbare Interessenslage besteht.
[14] Insofern wird überwiegend vertreten, dass eine Hinzuziehung der weiteren Auslegungsmethoden nur dann sinnvoll ist, wenn der Wortsinn nach der Wortlautauslegung uneindeutig ist.

EnWG). Teilweise handelt es sich hingegen um immanente Wertungen der Rechtsordnung, welche selbst durch Auslegung ermittelt wurden (beispielsweise das Verantwortungsprinzip, das Verursacherprinzip, der Vertrauensschutz und der Grundsatz der gerechten Lastenverteilung).[15] Normen sind möglichst so auszulegen, dass Wertungswidersprüche innerhalb der Rechtsordnung vermieden werden. Darüber hinaus hat eine Norm effektiv und praktikabel zu sein, sie ist also nicht so eng auszulegen, dass ihr Anwendungsbereich in absurdem Maße geschmälert wird.

So hat eine Norm zu sachgerechten Ergebnissen zu führen, also dem Regelungsgegenstand der Norm entsprechend zweckerfüllend zu sein.

Stehen die Ergebnisse der einzelnen Auslegungsmethoden in Widerspruch zueinander, ist zu beurteilen, welche Deutung gewichtiger ist. Dabei stehen die Auslegungsmethoden abstrakt gleichwertig zueinander, sind jedoch im Einzelfall mitunter unterschiedlich überzeugend. Die teleologische Auslegung ist vor allem dann heranzuziehen, wenn die vorherigen Auslegungsmethoden in ihrer Zusammenschau zu keinem eindeutigen Ergebnis führen.

Verfassungskonforme Auslegung bedeutet, dass, sofern die einfachgesetzliche Auslegung nach Wortlaut, Historie, Systematik und Sinn und Zweck mehrere Deutungen zulässt, die Deutung geboten ist, die im Einklang mit der Verfassung steht.[16] Die verfassungskonforme Auslegung findet ihre Grenzen in dem Wortlaut und dem aus der einfachgesetzlichen Norm erkennbaren Willen des Gesetzgebers. Damit wird das gesetzgeberische Ziel nicht in seinen wesentlichen Zügen umgangen, und die demokratisch legitimierte Entscheidung des Gesetzgebers nicht gerichtlich untergraben. Gleichwohl kommt es nicht darauf an, ob dem subjektiven Willen des Gesetzgebers eine dem Grundgesetz zuwiderlaufende Auslegung eher entsprochen hätte, sofern denn eine verfassungskonforme Auslegung innerhalb der gegebenen Grenzen möglich ist.

Die unionsrechtskonforme Auslegung verlangt, sofern der normative Anwendungsbereich berührt ist, dass nationales Recht unter Anerkennung der innerstaatlich etablierten Auslegungsmethoden so ausgelegt wird, dass es nicht gegen Europarecht verstößt. Die unionsrechtskonforme Auslegung folgt aus der Pflicht zu unionstreuem Verhalten nach Art. 4 Abs. 3 EUV sowie hinsichtlich des praktisch wichtigsten Falles sog. richtlinienkonformer Auslegung aus der Verpflichtung zur Umsetzung der Richtlinie nach Art. 288 AEUV. Sie dient der Gewährleistung des Einklangs innerstaatlicher Entscheidungen mit unionsrechtlichen Zielen.

[15] Ein weites (umstrittenes) Verständnis der teleologischen Auslegung würde auch auf Gerechtigkeit als Zweck der Rechtsordnung abstellen.
[16] In diesem Sinne werden Gesetze verfassungstreu angewendet und so weit wie möglich gewahrt, indem einer Norm kein der Verfassung zuwiderlaufender Sinn zugrunde gelegt wird, der zu dessen Nichtigkeit führen würde.