

Merkmale als rechtlich beachtlich und folglich für die Sachverhaltsbeurteilung als wesentlich zu werten sind. Das schließt ein, daß unbestimmte Rechtsbegriffe, soweit nicht durch eine Legaldefinition⁵ oder auf andere Weise⁶ verbindlich ausgelegt, ohne ergänzende Wertung (Interpretation) durch das Verwaltungsorgan nicht anwendbar sind. Deshalb ist der unbestimmte Rechtsbegriff ein Problem des Tatbestands. Das gilt auch dann, wenn er — gesetzestechisch nicht sehr glücklich — auf der Rechtsfolgenreihe normiert ist, wie das z. B. in § 11 Abs. 1 Ziff. 3 der VO über Bevölkerungsbauwerke mit der Einfügung „gesellschaftliches Interesse“ erfolgte.

Im Unterschied zu bestimmten Rechtsbegriffen sind unbestimmte Rechtsbegriffe — darin besteht die Problematik ihrer Anwendung — nicht in dem Sinne eindeutig, daß sie für jeden Sachverhalt immer nur zu einem bestimmten Ergebnis führen können. Insbesondere in Grenzfällen kann es zu unterschiedlichen Wertungen kommen. Das ist insofern beachtlich, als in der Praxis regelmäßig nicht der unbestimmte Rechtsbegriff ausgelegt und auf den Sachverhalt angewandt wird, sondern vielmehr Merkmale des Sachverhalts ausgelegt (bewertet) werden. Im Ergebnis dessen wird der unbestimmte Rechtsbegriff ausgehend vom Sachverhalt bewertet. Insofern nimmt das Verwaltungsorgan keine (vollständige) Bewertung des jeweiligen unbestimmten Rechtsbegriffs vor, sondern bewertet diesen in der Regel immer nur ausgehend vom jeweils relevanten konkreten Sachverhalt. Während jedoch bei Ermessensentscheidungen die Möglichkeit der rechtlich gebundenen Auswahl unter mehreren zulässigen Entscheidungen anerkannt ist, gilt das bei unbestimmten Rechtsbegriffen nicht — die von einem Verwaltungsorgan vorgenommene Bewertung, z. B. des Merkmals „gelegentliches“ Anbieten von Waren zum Kauf, das nach § 7 Gewerbegesetz vom 6. März 1990 (GBl. I Nr. 17 S. 138) im Unterschied zum Reisegewerbe nicht anzeigebedürftig ist, müßte von einem anderen Verwaltungsorgan in der gleichen Weise erfolgen.

Unbestimmte Rechtsbegriffe sind Begriffe des Rechts, der Norm: Deshalb unterliegt deren Bewertung durch ein Verwaltungsorgan (soweit sie für jene Entscheidungen relevant ist, für die der Gerichtsweg zulässig ist) der gerichtlichen Nachprüfung. Diese bezieht sich vor allem darauf, ob bei der vom Verwaltungsorgan vorgenommenen Bewertung eines konkreten Sachverhalts (als unter den unbestimmten Rechtsbegriff subsumierbar oder nicht)

— überhaupt vom Vorhandensein eines unbestimmten Rechtsbegriffs ausgegangen und dieser entsprechend dem Anliegen der Regelung zutreffend interpretiert wurde (das ist beispielsweise nicht der Fall, wenn eine angetrunkene Person in polizeilichen Gewahrsam genommen wird, ohne dabei zu prüfen, ob eine „erhebliche Gefährdung der Ordnung und Sicherheit“ vorliegt, die erst — neben weiteren Voraussetzungen — eine solche Maßnahme rechtfertigt);

— der für die Bewertung des unbestimmten Rechtsbegriffs mit der jeweiligen Regelung (dem Regelungsanliegen) vorgegebene Rahmen eingehalten würde (das ist beispielsweise nicht der Fall, wenn für die Versagung der Zulassung als privater Architekt wegen fehlender „Gewähr für eine fachgerechte Durchführung der Leistungen“ [§ 7 Abs. 2 der AO über die Zulassung privater Architekten und Ingenieure vom 5. Februar 1990 — GBl. I Nr. 8 S. 50] Gründe geltend gemacht werden, die keinen Zusammenhang mit der Tätigkeit haben);

— der Bewertungsmaßstab, der sich zunächst aus dem Anliegen der konkreten Rechtsvorschrift, darüber hinaus aber aus der Verfassung und anderen Gesetzen, den gesellschaftlichen Interessen, allgemeinen Rechtsgrundsätzen und vergleichbaren Fällen ergibt, eingehalten wurde.

Kommt das Gericht zu der Auffassung, daß das Verwaltungsorgan von einer fehlerhaften Beurteilung des unbestimmten Rechtsbegriffs ausgegangen ist, kann es entsprechend § 10 Abs. 1 Ziff. 1 GNV die Entscheidung aufheben und das Verwaltungsorgan verpflichten, den Sachverhalt umfassend aufzuklären und/oder eine der Gesetzlichkeit entsprechende Entscheidung zu treffen. Dabei entspricht es m. E. der Aufgabe und Stellung des Gerichts, daß es auch bei unbestimmten Rechtsbegriffen prinzipiell nur die Tatbestandsmerkmale (z. B. „erforderliche Kenntnisse“, „Gefährdung“, „Gemeinwohl“ usw.) überprüfen und selbst werten, d. h. die

Interpretation des Verwaltungsorgans durch eine andere, eigene Auslegung ersetzen, kann. Hingegen entspricht es nicht der Aufgabe des Gerichts, eine selbständige Prüfung und Bewertung von Sachverhaltsmerkmalen vorzunehmen, weil das die Domäne und Verantwortung des Verwaltungsorgans ist. Das Gericht hat die Einhaltung des Rechts zu prüfen und zu gewährleisten, aber sich nicht mit dem Sachverhalt selbst zu befassen und damit faktisch Verwaltungstätigkeit auszuüben. Hat das Gericht Zweifel an der Richtigkeit der Bewertung von Sachverhaltsmerkmalen, kann es die Sache prinzipiell nur zurückverweisen.

Darüber hinaus gelten auch für die Nachprüfung der Gesetzlichkeit von Entscheidungen auf der Grundlage unbestimmter Rechtsbegriffe gleiche Regeln wie für die Nachprüfung von Ermessensentscheidungen.

Insbesondere ist zu prüfen,

— ob das Verwaltungsorgan von einem zutreffend ermittelten Sachverhalt ausgegangen ist, also die für die Tatbestandsseite der Rechtsnorm relevanten Merkmale des Sachverhalts richtig aufgeklärt hat (auch wenn der unbestimmte Rechtsbegriff richtig gewertet, jedoch auf einen fehlerhaft ermittelten Sachverhalt angewandt wurde, liegt im Ergebnis eine fehlerhafte Entscheidung vor);

— Ob im Prozeß der Entscheidungsfindung keine wesentlichen entscheidungsrelevanten Merkmale (der Rechtsnorm, des Sachverhalts) unberücksichtigt geblieben sind oder ob nicht bzw. weniger relevante Merkmale berücksichtigt bzw. unverhältnismäßig gewichtet wurden;

— ob der Wertung des unbestimmten Rechtsbegriffs sachfremde, willkürliche und dem Gleichheitsprinzip widersprechende Erwägungen zugrunde lagen, die für die Entscheidung bestimmend waren (z. B. wenn das Merkmal der fachlichen Eignung des Gewerbetreibenden so bewertet wird, daß eine darüberliegende Qualifikation als Versagungsgrund gilt).

Die dargestellten Grundsätze sind untereinander nicht immer eindeutig abzugrenzen. Beispielsweise verletzt die Einbeziehung sachfremder Erwägungen in die Wertung eines unbestimmten Rechtsbegriffs nicht nur den Gleichheitsgrundsatz, sondern verstößt ebenso gegen den mit der Regelung vorgegebenen rechtlichen Rahmen der Wertung.

Soweit eine Rechtsnorm sowohl unbestimmte Rechtsbegriffe als auch Ermessensregelungen enthält, z. B. § 23 Abs. 1 JugendhilfeVO, der bei „Gefährdung“ Minderjähriger (unbestimmter Rechtsbegriff) den Jugendhilfeausschuß zu alternativen Entscheidungen ermächtigt (Ermessen auf der Rechtsfolgenreihe), gilt für die gerichtliche Nachprüfung, daß die Ausübung des Ermessens in bezug auf die Einhaltung der Gesetzlichkeit, nicht jedoch die Zweckmäßigkeit der Entscheidung nachprüfbar ist. Insofern ist die gerichtliche Nachprüfung begrenzt. Hingegen ist die Wertung des unbestimmten Rechtsbegriffs nach den o. g. Kriterien nachprüfbar, da der Gesetzgeber hier keinen Raum für Zweckmäßigkeitserwägungen gelassen hat.

Unabhängig davon ist jedoch bei einer derartigen Regelung die Einwirkung des unbestimmten Rechtsbegriffs auf die Ermessensentscheidung zu beachten, weil diese das Ermessen begrenzen oder sogar gegenstandslos machen kann. Beispielsweise besteht nach § 11 Abs. 1 Ziff. 3 der VO über Bevölkerungsbauwerke bei widerrechtlich errichteten oder veränderten Bauwerken die rechtliche Möglichkeit (Rechtsfolgeermessen), die Beseitigung des Bauwerks und die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands zu verlangen, wenn das gesellschaftliche Interesse dies erfordert. Steht fest, daß das „gesellschaftliche Interesse“ (gerichtlich nachprüfbarer unbestimmter Rechtsbegriff) eine Beseitigung des Bauwerks nicht erfordert, sind hinsichtlich der Ermessensbestätigung keine Gründe mehr denkbar, nach denen dennoch eine solche Verpflichtung gerechtfertigt wäre.

5 Eine solche Legaldefinition enthält z. B. § 8 Abs. 1 Buchst. c Reisegesetz vom 11. Januar 1990 (GBl. I Nr. 3 S. 8), der bestimmt, wann ein „schwerwiegender“ Zoll- und Devisenverstoß vorliegt.

6 Die VO über Bevölkerungsbauwerke enthält zwar keine Definition des Begriffs „Bauwerke“, jedoch wird in § 3 Abs. 2 abschließend aufgezählt, für welche Bauwerke bzw. darauf bezogene Handlungen eine Zustimmung erforderlich ist.