

Verwaltung und Gesetzlichkeit

Unbestimmte Rechtsbegriffe und Ermessensentscheidungen im Verwaltungsrecht unter dem Aspekt der gerichtlichen Nachprüfung

Dozent Dt. sc. STEFAN POPPE,
Sektion Rechtswissenschaft
der Karl-Marx-Universität Leipzig

In seinem Beitrag „Ermessensentscheidungen der Verwaltungsorgane“ (NJ 1990, Heft 1, S. 23 f.) unterscheidet K. Böningner zwischen Ermessensspielraum und der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe. Er kommt zu dem Ergebnis, daß Ermessensentscheidungen, die im Rahmen der pflichtgemäßen Ausübung des Ermessens von den Verwaltungsorganen getroffen wurden, nicht der gerichtlichen Nachprüfung unterliegen, während die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe allein dem Gericht obliegt. In der Tat erlangen erst unter dem Aspekt der gerichtlichen Nachprüfung Entscheidungen auf der Grundlage unbestimmter Rechtsbegriffe und Ermessensentscheidungen im Verwaltungsrecht zunehmende Bedeutung. Schon jetzt regelt die Mehrzahl der in der VO zur Anpassung von Regelungen über Rechtsmittel der Bürger und zur Festlegung der gerichtlichen Zuständigkeit für die Nachprüfung von Verwaltungsentscheidungen vom 14. Dezember 1988 (GBl. I Nr. 28 S. 330) genannten Rechtsvorschriften Ermessensentscheidungen und/oder enthält unbestimmte Rechtsbegriffe. Die angestrebte wesentliche Erweiterung der gerichtlichen Nachprüfung von Verwaltungsentscheidungen¹ unterstreicht die Notwendigkeit, eine exakte Abgrenzung zwischen Ermessensentscheidungen und Entscheidungen auf der Grundlage unbestimmter Rechtsbegriffe vorzunehmen. Sie gleichzusetzen oder als Synonyme zu verwenden² wäre falsch. Zwischen beiden bestehen prinzipielle und rechtlich beachtliche Unterschiede.

Umfang der gerichtlichen Nachprüfung von Ermessensentscheidungen

Ob eine Entscheidung im Ermessen des Verwaltungsorgans liegt, ist in der Regel schon dem Wortlaut der Rechtsnorm zu entnehmen: Wenn die Rechtsfolge nicht zwingend in Form der Muß-, Ist-zu- oder Darf-nicht-Regelung vorgesehen ist, sondern auf Grund einer Kann-, Darf-, Ist-berechtigt-, Soll-Regelung bzw. eines nur allgemein vorgegebenen Rahmens möglicher Rechtsfolgen der Entscheidung des Verwaltungsorgans obliegt, ist ein Ermessensspielraum gegeben.

Ermessensentscheidungen begründen grundsätzlich keinen Anspruch auf eine bestimmte inhaltliche Entscheidung. Jedoch müssen auch sie den Anforderungen der Gesetzlichkeit genügen. Hinsichtlich dieser Anforderungen, also der Frage, ob das Ermessen pflichtgemäß ausgeübt wurde, unterliegen sie der Nachprüfung durch die Gerichte.²

Den Verwaltungsorganen wird bei Ermessensentscheidungen auf Grund ihrer Praxisnähe die rechtliche Möglichkeit eingeräumt, aus einem Kreis mehrerer rechtlich zulässiger, durch die Norm als rechtlich gleichwertig und vertretbar anerkannter Rechtsfolgen diejenige zu finden, die im Rahmen des Anliegens (Ziels) der rechtlichen Regelung bzw. der verfassungsrechtlichen Grenzen der Ermessensausübung und entsprechend den konkreten Bedingungen des Sachverhalts am zweckmäßigsten erscheint. Insofern ist die Ermessensentscheidung zwar keine strikt gebundene¹, aber auch keine völlig freie Entscheidung, da mit ihr stets nur die rechtlich gebundene Wahlmöglichkeit und eine entsprechende Entscheidung gerechtfertigt und geschützt ist. Soweit sich die Entscheidung innerhalb dieses Rahmens bewegt, d. h. dem Anliegen der Rechtsvorschrift entspricht und ihr nicht sachfremde Erwägungen zugrunde liegen, alle Tatbestands-

merkmale bzw. rechtlich beachtlichen Merkmale des Sachverhalts bei der Entscheidungsfindung beachtet und zutreffend gewichtet wurden bzw. umgekehrt keine unzutreffenden oder unbeachtlichen objektiven oder subjektiven Merkmale einbezogen wurden und dem Verfassungsgrundsatz der Gleichbehandlung der Bürger entsprochen wurde, ist durch das Gericht nicht zu prüfen, ob diese Entscheidung tatsächlich die zweckmäßigste ist.

Wichtige Hinweise für die richtige, d. h. rechtmäßige und sachgerechte Wahrnehmung des Ermessens können sich aus der Begründung der Verwaltungsentscheidung ergeben. Fehlt diese gänzlich oder ist sie so wenig aussagefähig (weil sie z. B. nur die Mitteilung der angewandten Rechtsnormen ohne einen konkreten inhaltlichen Bezug zum jeweiligen Einzelfall beinhaltet), daß faktisch von ihrem Fehlen ausgegangen werden muß, ist das ein Indiz für eine mögliche fehlerhafte Wahrnehmung des Ermessens. Insofern kann m. E. die Möglichkeit des Gerichts, das Verwaltungsorgan im Ergebnis seiner Feststellungen zu verpflichten, die Verwaltungsentscheidung mit Gründen zu versehen (§ 10 Abs. 1 Ziff. 2 GNV), nur dann die Beendigung des Nachprüfungsverfahrens bedeuten, wenn das Gericht zu der Überzeugung gelangt, daß die Gesetzlichkeit der Entscheidung gewahrt ist. Ergeben sich dagegen erst aus der nachgereichten Begründung Hinweise für mögliche oder tatsächliche Gesetzesverstöße wegen unzureichender Sachverhaltsaufklärung oder Verstosses gegen Rechtsvorschriften, so hat das Gericht m. E. gemäß § 10 Abs. 1 Ziff. 1 GNV die Sache an das Verwaltungsorgan zurückzuverweisen, verbunden mit der Verpflichtung, den Sachverhalt umfassend aufzuklären bzw. eine der Gesetzlichkeit entsprechende Entscheidung zu treffen.

Gerichtliche Nachprüfung der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe

Während bei Ermessensentscheidungen das Verwaltungsorgan die Möglichkeit hat, eine zutreffende Entscheidung unter mehreren rechtlich generell möglichen und gleichwertigen zu finden, kann es bei unbestimmten Rechtsbegriffen lediglich eine Bewertung vornehmen, nicht aber eine Auswahl treffen. Das unterscheidet beide Entscheidungsarten inhaltlich.

Die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe, wie z. B. „öffentliche Ordnung und Sicherheit“, „Gemeinwohl“, „gesellschaftliches Interesse“, „Gefährdung“, „Eignung“, „Qualifikation“, „Beeinträchtigung“, „Modernisierung“ usw., trägt dem praktischen Bedürfnis Rechnung, eine Vielzahl von Sachverhalten, die trotz rechtlich irrelevanter Unterschiedlichkeit bestimmte wesentliche, gleiche und einheitliche Merkmale haben, mit einem Rechtsbegriff zu erfassen und damit perspektivisch zugleich auch gesellschaftlichen Entwicklungen, Veränderungen von Wissenschaft und Technik usw. zu entsprechen, ohne dabei immer auf eine Neuregelung der Rechtsvorschrift angewiesen zu sein. Unbestimmte Rechtsbegriffe sind folglich normative Begriffe, bei deren Regelung bzw. Anwendung von bestimmten rechtlich unwesentlichen Merkmalen abstrahiert wird bzw. werden muß, während andere

X Vgl. „Vorschläge zum Ausbau der Rechtsordnung und zur Erhöhung der Rechtssicherheit in der DDR“ (Erklärung des Rates der Vorsitzenden der Kollegien der Rechtsanwälte in der DDR), NJ 1989, Heft 12, S. 480 f.; „Zu einigen Grundfragen sozialistischer Rechtsstaatlichkeit“ (Standpunkt des Ministeriums der Justiz), ebenda, S. 478.

2 Vgl. z. B. G. Schulze, „Konsequenzen für die staatlichen Verwaltungsorgane aus der gerichtlichen Nachprüfung von Verwaltungsentscheidungen“, Staat und Recht 1989, Heft 4, S. 296 ff. (300), wo es u. a. heißt: „Viele für die Verwaltungsorgane geltenden Rechtsvorschriften enthalten oftmals umfangreiche Ermessensregelungen, beispielsweise die Verpflichtung, bei bestimmten Verwaltungsentscheidungen örtliche Bedingungen zu berücksichtigen.“

3 Vgl. K. Böningner a. a. O. S. 24.

4 Eine strikt gebundene Entscheidung regelt beispielsweise § 11 Abs. 1 der AO über das Forschungsstudium vom 29. Dezember 1978 (GBl. I 1979 Nr. 3 S. 26; Ber. GBl. I 1979 Nr. 9 S. 80) i. d. F. der AO Nr. 2 vom 1. Juli 1981 (GBl. I Nr. 24 S. 301): „Forschungsstudenten erhalten ein Grundstipendium in Höhe von 500 Mark monatlich.“ Ermessensentscheidung ist dagegen die Gewährung und konkrete Höhe eines Leistungsstipendiums gemäß § 11 Abs. 3 der AO.