

# Verwaltungsrecht: Gestaltung, Steuerung, Kontrolle

2023

ISBN 978-3-406-81109-8

C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei

[beck-shop.de](https://www.beck-shop.de)

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

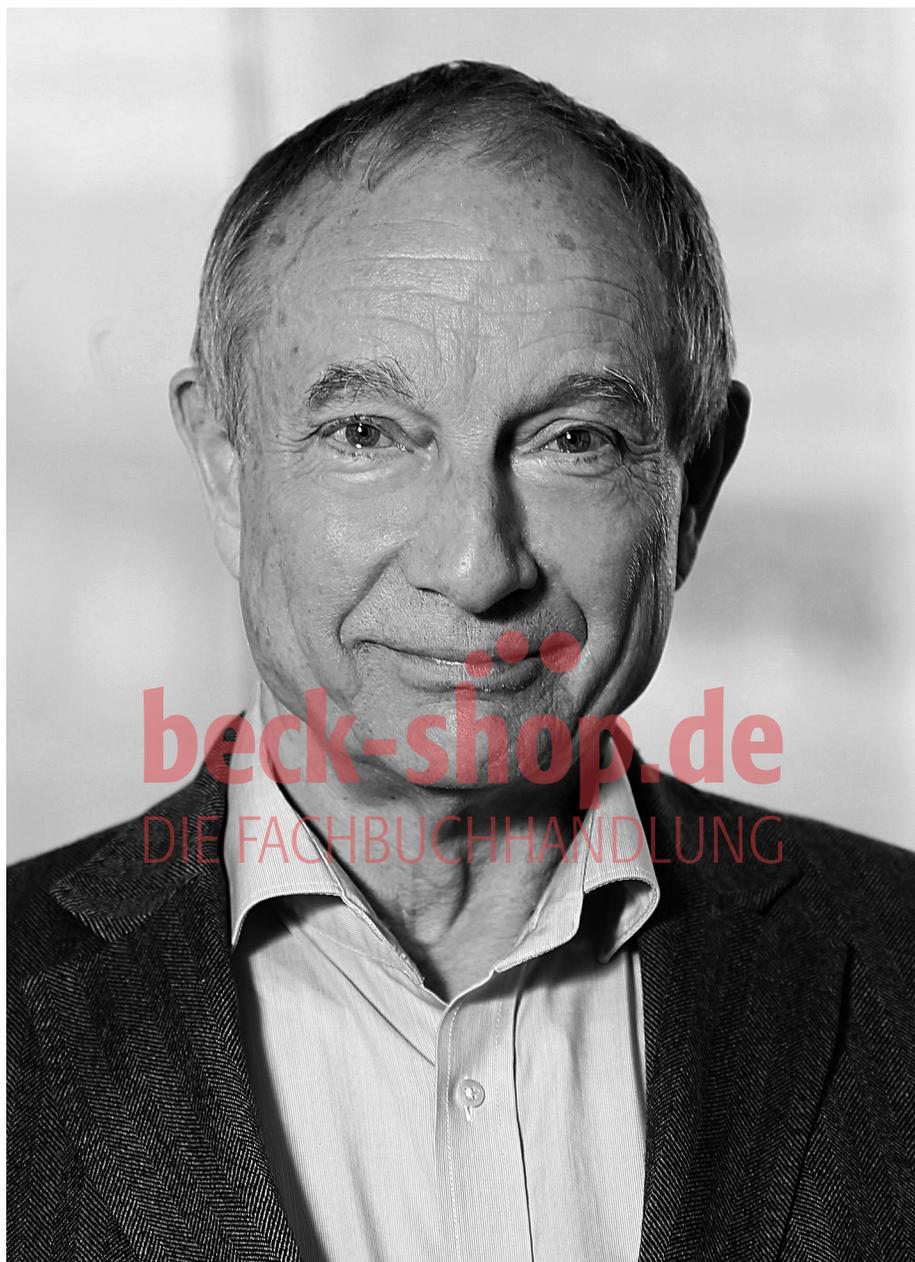
[beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird [beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) für sein

umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

Verwaltungsrecht:  
Gestaltung – Steuerung – Kontrolle

Festschrift für  
Ulrich Ramsauer  
zum 75. Geburtstag

  
**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG



Uwe Farnsant

FESTSCHRIFT FÜR  
ULRICH RAMSAUER  
ZUM 75. GEBURTSTAG

Herausgegeben von

CHRISTOPH BRÜNING

WOLFGANG EWER

SABINE SCHLACKE

CARSTEN TEGETHOFF

  
**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG



# beck-shop.de

## DIE FACHBUCHHANDLUNG

[www.beck.de](http://www.beck.de)

ISBN 978 3 406 81109 8

© 2023 Verlag C.H.Beck oHG  
Wilhelmstraße 9, 80801 München  
Druck und Bindung: Beltz Bad Langensalza GmbH  
Am Fliegerhorst 8, 99947 Bad Langensalza

Satz: Jung Crossmedia Publishing GmbH, Lahnau



Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier  
(hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)

Alle urheberrechtlichen Nutzungsrechte bleiben vorbehalten.  
Der Verlag behält sich auch das Recht vor, Vervielfältigungen dieses Werkes  
zum Zwecke des Text and Data Mining vorzunehmen.

## VORWORT DER HERAUSGEBER

Vor rund 10 Jahren hat der Wissenschaftsrat formuliert:

*„Nur ein methodisch überzeugend, konsistent und kohärent durchgebildetes, an rechtfertigungsfähigen Leitprinzipien orientiertes Recht ist auch ein praxistaugliches Recht für Gerichte, Verwaltung, Rechtsberatung und andere Rechtsadressaten ... Die Stabilität und Weiterentwicklung der gesellschaftlichen Ordnung setzt die wissenschaftliche Reflexion und Kritik ihrer rechtlichen Fundamente voraus.“<sup>1</sup>*

Zur Bewältigung dieser Aufgabe hat Ulrich Ramsauer in allen Phasen seines beruflichen Wirkens in vielfältiger und herausragender Weise beigetragen. Dies betrifft zuallervörderst die wissenschaftliche Kerntätigkeit an der Universität Hamburg. Die deshalb als solche bezeichnet werden soll, weil der Jubilar sein wissenschaftliches Wirken nicht auf die Tätigkeit als Professor an der Universität Hamburg beschränkt hat, sondern die Anwendung der rechtswissenschaftlichen Methodik auch stets zur Grundlage seines Wirkens in seinem zweiten Hauptamt – zunächst als Richter am Verwaltungsgericht Hamburg, dann als Richter am Hamburgischen Obergerverwaltungsgericht, dann als Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Hamburg und schließlich als Vorsitzender Richter am Hamburgischen Obergerverwaltungsgericht – machte und sich auch in seinem derzeitigen beruflichen Wirkungsfeld als Rechtsanwalt stets rechtswissenschaftlicher Herangehensweisen bedient. Zudem hat Ulrich Ramsauer nicht nur die Rechtswissenschaft – dem vom Wissenschaftsrat formulierten Anspruch folgend – als Instrument zur Entwicklung von Lösungen für Probleme der Rechtspraxis verstanden. Vielmehr ist er auch den umgekehrten Weg gegangen und hat aktuelle praktische Probleme der Rechtspraxis in die Universität geholt und zum Gegenstand wissenschaftlicher Betrachtung gemacht. Ein erstes Beispiel hierfür ist die Tätigkeit von Ulrich Ramsauer als Mitglied des Direktoriums der 1988 errichteten Forschungsstelle Umweltrecht an der Universität Hamburg. Ein zweites die seit 1989 durch ihn wahrgenommene Moderation des vom Hamburgischen Anwaltverein regelmäßig veranstalteten Workshops Verwaltungsrecht, dessen Durchführung in diesem Jahre zum 40. Male erfolgt. Als drittes Beispiel ist die 1998 erfolgte Gründung und Übernahme der Zentralen Schrifteleitung der Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland (NordÖR) zu nennen, deren Mitherausgeber der Jubilar zudem seit 2004 ist. In dieser Fachzeitschrift spiegeln sich in großem Umfang die rechtspraktischen Herausforderungen wider, die sich in besonderer Weise in den norddeutschen Bundesländern stellen.

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass Ulrich Ramsauer sich große Verdienst dadurch erworben hat, dass er im Sinne der Definition des Wissenschaftsrates ein methodisch überzeugend, konsistent und kohärent durchgebildetes, an rechtferti-

---

<sup>1</sup> Wissenschaftsrat, Perspektiven der Rechtswissenschaft in Deutschland, 2012, S. 33f.

gungsfähigen Leitprinzipien orientiertes Recht entsprechend den sich jeweils stellenden Anforderungen weiterentwickelt hat. Damit hat er zugleich – um es in der Diktion des Wissenschaftsrates auszudrücken – die Praxistauglichkeit des Rechts für Gerichte, Verwaltung, Rechtsberatung und andere Rechtsadressaten vorangebracht.

Dies legte es nahe, die Festschrift in die Bereiche Gestaltung, Steuerung und Kontrolle zu unterteilen. Die Reihenfolge folgt dem verfassungsrechtlich vorgegebenen Ablauf: Der Normgeber gestaltet, die Verwaltung vollzieht und die Gerichte kontrollieren. Wie sich dem Literaturverzeichnis des Jubilars entnehmen lässt, hat dieser in den letzten 40 Jahren zahlreiche Vorschläge und Stellungnahmen zu legislativen Handlungsmöglichkeiten unterbreitet – von der Behandlung des Naturschutzrechts im damaligen Entwurf für ein Umweltgesetzbuch, über Regelungen im Magnetschwebebahnplanungsgesetz bis hin zur Diskussion um die Hamburgische Wahlrechtsreform. Dabei hat sich Ulrich Ramsauer nicht nur spektakulären Themen gewidmet. Vielmehr befasst er sich über mehr als 35 Jahre in zahlreichen Zeitschriftenbeiträgen und dem zusammen mit Stallbaum herausgegebenen Kommentar mit der Entwicklung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes, darunter mit so speziellen Themen wie Ausbildungsförderung für Ausländer. Damit wird er der Forderung des Wissenschaftsrats gerecht, dass sich die Rechtswissenschaft auch mit Aspekten der Gerechtigkeit und Solidarität zu befassen habe.<sup>2</sup> Ein zentraler Stellenwert im wissenschaftlichen Schaffen des Jubilars kommt dem Bereich Steuerung zu. Hier ist an erster Stelle der von Kopp begründete und sodann von Ulrich Ramsauer herausgegebene, im Beck-Verlag erschienene Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz zu nennen. Das allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz war zudem Gegenstand verschiedener Buch- und Zeitschriftenbeiträge. Gegenstand der wissenschaftlichen Befassung durch den Jubilar waren ferner spezielle Verfahrensarten, wie namentlich das Planfeststellungsverfahren. In diesem Zusammenhang darf auch ein Hinweis auf die Behandlung des E-Government-Gesetzes nicht fehlen. Darüber hinaus hat sich der Jubilar mit praxisrelevanten Einzelfragen, die sich auf der Schnittstelle zwischen allgemeinen und fachrechtlichen Verfahrensvorschriften stellen, befasst. Pars pro toto sei die Thematik der verfahrensrechtlichen Behandlung von Umweltproblemen in der Flughafenplanung genannt. Ein Thema, dem Ulrich Ramsauer seit über 25 Jahren eine ganz besondere Bedeutung unter Steuerungsgesichtspunkten zugemessen hat, ist schließlich die Mediation. Diese wird neben allgemeinen Fragestellungen teilweise unter ganz speziellen Blickwinkeln – etwa Data-Mediation oder Mediation im Umweltbereich – beleuchtet. Angesichts der über dreieinhalb Jahrzehnte währenden richterlichen Tätigkeit des Jubilars kann es nicht erstaunen, dass sich dieser wissenschaftlich mit besonderer Verve auch Fragen der gerichtlichen Kontrolle gewidmet hat. Hierbei hat Ulrich Ramsauer insbesondere Grundfragen des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, wie etwa solche der Schutznormtheorie oder der gerichtlichen Abwägungskontrolle, erörtert. Er hat sich aber auch nicht gescheut, „heiße Eisen“ anzufassen, wie etwa Vorschläge zum Abbau von Rechtsmitteln oder die Idee der Zusammenlegung von Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit.

---

<sup>2</sup> Wissenschaftsrat, a. a. O., S. 33.

Dabei verrät die Diktion der Veröffentlichungen auch etwas über den Menschen Ulrich Ramsauer hinter dem Wissenschaftler, Richter und Rechtsanwalt. Lautstark angekündigte „Rekonstruktionen“ oder „Reflexionen“ sind ihm ebenso fremd wie abstrakte „Betrachtungen“ oder „Anmerkungen“. Seine Bücher und Beiträge tragen Titel und Überschriften, die dem Leser eingängig vermitteln, worum es gegenständlich gehen wird. Das war schon bei seiner Dissertation so („Die faktischen Beeinträchtigungen des Eigentums“) und ist bis heute sein Stil geblieben (vgl. nur „Vom Umweltrecht zu Eigenrechten der Natur“ oder „Die Dogmatik der Bestandskraft von Verwaltungsakten auf dem Prüfstand“). Sachzielbezogenheit kennzeichnen mit hin Zugriff und Ausdruck des Jubilars.

Wer seine Arbeitskraft in Kommentare zu Gesetzen investiert, weiß, dass damit eine jahrzehntelange Bindung verbunden sein kann. Umgekehrt sagt das diesbezügliche Engagement folglich auch etwas über die Grundorientierung des Wissenschaftlers aus. Die von Ulrich Ramsauer (mit)herausgegebenen Kommentare betreffen alle Stufen des Mehrebenensystem: Sie reichen vom Grundgesetz als verfassungsrechtlicher Basis über das Verwaltungsverfahrensgesetz als Element des Allgemeinen Verwaltungsrechts bis zum Bundesausbildungsförderungsgesetz im Besonderen Verwaltungsrecht. Der Jubilar hat gerade die Form des Kommentars genutzt, um praktische Auslegungs- und Anwendungsfragen des Rechts dogmatisch zu überformen.

Um rechtswissenschaftliches Expertentum auszuprägen, ist es unumgänglich, über einen langen Zeitraum ausgewählte und definierte Felder zu stellen. In diesem Sinne hat Ulrich Ramsauer von Beginn seines wissenschaftlichen Schaffens nicht über „dies und das“ publiziert, sondern sich fokussiert. Bereits im Titel seines ersten Buchbeitrags sind die Begriffe „Naturschutz und Landschaftsplanung“ enthalten. Damit wird eine jahrzehntelange Beschäftigung mit dem Umwelt- und Planungsrecht angebahnt, die bis heute anhält und zu besonderer Expertise des Jubilars geführt hat. Nicht zuletzt bedingt durch sein zweites, richterliches Hauptamt sind die Themenfelder des Verfahrens (etwa „Stabilität und Dynamik des Verwaltungsverfahrenrechts“, „Wohin treibt das subjektive öffentliche Recht?“) und des Rechtsschutzes (z. B. „Bemerkungen zu Methodik und Technik verwaltungsgerichtlicher Entscheidungsfindung“, „Funktionen der Verwaltungsgerichtsbarkeit“) durchgängig „beackert“ worden.

Nur wenigen Juristinnen und Juristen ist es vergönnt, der Steuerungskraft des Rechts aus verschiedenen Perspektiven und Wirkrichtungen nachzugehen – und nicht alle dürften dazu überhaupt in der Lage sein. Ulrich Ramsauer hat sich diesem Kernanliegen des Rechts gekonnt über die Zeit gestellt. Seine Beiträge in Fachzeitschriften behandeln dabei natürlich – aber keineswegs ausschließlich – „seine“ Themen (vgl. „Abwägungskontrolle und subjektiver Rechtsschutz im Planfeststellungsverfahren“, „Abgrenzung von Allgemeinverfügung und Rechtsverordnung“, „Verselbständigte Verwaltungsträger – Leitung, Aufsicht und Kontrolle ausgegründeter Anstalten des Öffentlichen Rechts“, sodann: „Strukturprobleme der Landschaftsplanung: Eine kritische Bestandsaufnahme“, „Nachbarschutz im Baurecht“, und schließlich: „Zur Entwicklung des Ausbildungsförderungsrechts“).

Während ein Hochschullehrer weitgehend frei in der Themenwahl ist, wird der Zuschnitt der richterlichen Zuständigkeiten durch die Geschäftsverteilung (fremd) bestimmt. Das eröffnet Einblicke in und Zugriff auf Rechtsgebiete, auf die man möglicherweise am universitären Schreibtisch nie sein wissenschaftliches Interesse gerichtet hätte. Ulrich Ramsauer hat diese Impulse aufgenommen und aktuelle bzw. neue Themen aufgegriffen (siehe „Konsensuale Sachverhaltsermittlung als Mediationsziel“, „Ein neues Wahlrecht für Hamburg?“, „Soziale Krankenversicherung zwischen Solidarprinzip und Wettbewerb“, „Das E-Government-Gesetz“). Wissenschaftliche Neugier und Offenheit sind dem Jubilar also nicht abhandengekommen.

Nicht unerwähnt bleiben darf schließlich sein Interesse für den juristischen Nachwuchs, das sich vor allem monographisch („Die Assessorprüfung im öffentlichen Recht“) niedergeschlagen hat. Dass sich Ulrich Ramsauer in einem Zeitschriftenbeitrag aus Anlass der Verleihung des Hamburger Lehrpreises mit den steuerrechtlichen Folgen („Ein Danaer-Geschenk“) kritisch auseinandersetzt, zeugt von Haltung, Unabhängigkeit und Selbstreflexion – allesamt Eigenschaften, die man auch im persönlichen Umgang mit ihm erfährt und zu schätzen weiß. Dies passt zu den aus der veröffentlichten Lebensleistung ableitbaren Merkmalen eines sachorientierten, engagierten, fokussierten, offenen und zugewandten Wissenschaftlers, Richters und Rechtsanwalts.

Dass der Jubilar bei alledem erfolgreich jeder Versuchung der Hypertrophie widerstanden und nicht die notwendige Bodenhaftung verloren hat, zeigt ein Beitrag zu Fußballschäden auf dem Ackerland. Er macht zugleich deutlich, dass Ulrich Ramsauer stets im Auge behalten hat, dass die wissenschaftliche Reflexion und Kritik des Rechts letztlich vor allem den Menschen dienen und auf diese Weise einen Beitrag zur Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaft leisten muss. Wem es gelungen ist, dies zudem noch in verschiedenen Wirkungsfeldern zur Maxime seines Handelns zu machen, der hat unter Beweis gestellt, dass er seine Rolle nicht als Job, sondern als Beruf und zugleich als Berufung verstanden hat.

Die Herausgeber wünschen Ulrich Ramsauer in persönlicher, gesundheitlicher und beruflicher Hinsicht alles Gute und weiterhin viel Freude – ad multos annos.

Christoph Brüning

Wolfgang Ewer

Sabine Schlacke

Carsten Tegethoff

## INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort der Herausgeber .....	V
-------------------------------	---

### I. Gestaltung

*Peter Friedrich Bultmann*

Staatszielbestimmungen als Grundlage für subjektiv-öffentliche Schutz- und Leistungsansprüche .....	3
---	---

*Wolfgang Ewer*

Hoheitliche „Bewirtschaftung“ von grundrechtlichen Freiheiten zur Bewältigung gesamtgesellschaftlicher Krisenlagen .....	15
--	----

*Sabine Schlacke*

Klimaschutz durch intertemporale Freiheitssicherung: Pflichten des Bundes, der Länder und Kommunen .....	33
--	----

*Claudio Franzius*

Politikplanung im Klimaschutzrecht .....	51
--	----

*Heribert Schmitz*

Gesetzgebung zwischen Rationalität und Wurstküche .....	65
---	----

*Lorenz Prell*

Das Planungssicherstellungsgesetz: Krisenbewältigung – Beschleunigung – Digitalisierung .....	81
---	----

*Gerd Winter*

Theoretische Aspekte der Öffentlichkeitsbeteiligung an Verwaltungsverfahren .....	97
---	----

*Michael Sauthoff*

Die „nachvollziehende Abwägung“ als dogmatischer Begriff .....	115
--	-----

*Thomas Christner*

Festsetzungsergänzende und -ersetzende Funktion städtebaulicher Verträge in Bebauungsplänen Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen .....	135
---	-----

*Henning Wendt*

Vertragliche Regelungen zur Bauleitplanung im Spannungsfeld zwischen verbotener Vorabbindung und Investitionssicherheit . . . . . 149

*Veith Mehde*

Stadt, Land, Verwaltung – Zur Behördenstruktur in den Stadtstaaten . . . . . 159

*Friedrich-Joachim Mehmel*

Ulrich Ramsauer – Verwaltungsrichter, Ausbilder, Hochschullehrer, Rechtsanwalt – Welche Chancen und Herausforderungen können sich für Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit, anwaltliche Tätigkeit und Juristenausbildung durch den Einsatz von künstlicher Intelligenz ergeben? . . . . . 175

*Johannes Rux*

Open Access – eine Perspektive für juristische Fachzeitschriften? . . . . . 191

## **II. Steuerung**

*Carsten Tegethoff*

Die Dogmatik der Bekanntgabefiktion von Verwaltungsakten auf dem Prüfstand . . . . . 215

*Dagmar Felix*

Die behördliche Korrektur rechtswidriger belastender Verwaltungsakte Eine vergleichende Betrachtung der maßgeblichen Verfahrensgesetze . . . . . 231

*Andreas Lambiris*

Versammlungsverbote durch Allgemeinverfügung . . . . . 247

*Utz Schliesky*

Anwendungsfelder und Regelungsbedarf einer öffentlich-rechtlichen Genossenschaft . . . . . 259

*Marie Ackermann*

Der Projektmanager – Grundlagen und Grenzen . . . . . 273

*Rainer Bökel*

Personale Elemente in der Vorhabenzulassung . . . . . 291

*Wolfgang Kramer*

Zögerliche Planverwirklichung und Übernahmeanspruch . . . . . 305

*Ferdinand Kuchler*

Antrag auf Bauvorbescheid für ein Innenbereichsvorhaben:  
Kann das Gebot der Rücksichtnahme „ausgeklammert“ werden? . . . . . 323

*Peter Wysk*

Lärmschutz an historischen Bahnstrecken . . . . . 347

*Kaspar Henrik Möller*

Öffentlich-rechtliche Verträge zur Abwendung kommunaler Vorkaufsrechte:  
Abwendungsvereinbarungen aus dem Blick der Verwaltungslehre . . . . . 373

*Bernd Holznagel/Benedikt Freese*

Staatliche Transformationsverantwortung bei der Errichtung von  
LNG-Infrastrukturen . . . . . 383

*Ralf Hangebrauck/Thorsten Kirch/Thoralf Herbold*

Die Entwertung von Eintrittsrechten für Offshore-Projektinhaber durch  
die Änderungen des WindSeeG 2023 – eine Bestandsaufnahme und  
kritische Auseinandersetzung . . . . . 407

*Günther Ungerbieler*

Freier Zugang zur Natur . . . . . 431

### **III. Kontrolle**

*Hans Peter Bull*

Steine statt Brot?  
Zum Umgang der Gerichte mit Zulässigkeitsfragen . . . . . 449

*Wölf-Rüdiger Schenke*

Die isolierte Aufhebung angefochtener rechtswidriger Neben-  
bestimmungen nach den 2022 erfolgten Stellungnahmen des  
Bundesverwaltungsgerichts . . . . . 465

*Christoph Riese*

Untergesetzliche Regelsetzung und wissenschaftliche Erkenntnisdefizite in  
der umweltrechtlichen Praxis im Lichte der Rechtsprechung . . . . . 481

*Max-Jürgen Seibert*

Das Klimaurteil des Conseil d'État  
– Rechtsvergleichende Betrachtungen zum französischen Umwelt-  
und Prozessrecht – . . . . . 503

*Christoph Brüning*  
Mietpreisregulierung vor Gericht ..... 519

*Wilfried Erbguth*  
Interdisziplinäres Medizinrecht – Zu Fragen der Rechtskontrolle am  
Beispiel der ambulanten spezialfachärztlichen Versorgung (ASV) ..... 533

*Hans Alexy*  
Zur Zulässigkeit von Zwangsmaßnahmen gegenüber psychisch erkrankten  
Personen  
Eine Bilanz der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ..... 549

#### **IV. Lebenslauf, Schriftenverzeichnis, Verzeichnis der Autorinnen und Autoren**

Lebenslauf von Professor Dr. Ulrich Ramsauer ..... 567

Schriftenverzeichnis von Professor Dr. Ulrich Ramsauer ..... 571

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren ..... 577

**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG