

ROMAN HENSEL

Generelle Tatsachen im Verwaltungsprozess

Beiträge zum Verwaltungsrecht

Mohr Siebeck

Beiträge zum Verwaltungsrecht

herausgegeben von

Wolfgang Kahl, Jens-Peter Schneider
und Ferdinand Wollenschläger

42



Roman Hensel

Generelle Tatsachen im Verwaltungsprozess

Mohr Siebeck

Roman Hensel, geboren 1989; Studium der Rechtswissenschaften und der Philosophie in Bayreuth und Berlin; 2014 Erstes Juristisches Staatsexamen; Referendariat im Bezirk des Kammergerichts Berlin; 2017 Zweites Juristisches Staatsexamen; Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Grundlagen des Rechts der Humboldt-Universität zu Berlin; 2024 Promotion (Münster); Richter in Berlin.
orcid.org/0009-0002-9897-3689

D 6

Zugl.: Münster (Westf.) Univ., Diss. der Rechtswissenschaftlichen Fakultät, 2024.

ISBN 978-3-16-164692-8 / eISBN 978-3-16-164693-5

DOI 10.1628/978-3-16-164693-5

ISSN 2509-9272 / eISSN 2569-3859 (Beiträge zum Verwaltungsrecht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2025 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Das Recht einer Nutzung der Inhalte dieses Werkes zum Zwecke des Text- und Data-Mining im Sinne von § 44b UrhG bleibt ausdrücklich vorbehalten.

Gedruckt auf alterungsbeständiges Papier.

Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Wilhelmstraße 18, 72074 Tübingen, Deutschland
www.mohrsiebeck.com, info@mohrsiebeck.com

Der Erinnerung an Boris Hensel (1961–2007)

Vorwort

Die Untersuchung wurde im Wintersemester 2024/2025 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Münster als Dissertation angenommen. Der Text befindet sich auf dem Stand von April 2024, spätere Entwicklungen in Rechtsprechung, Literatur und Gesetzgebung konnte ich nur vereinzelt berücksichtigen.

Mein besonderer Dank gilt meinem akademischen Lehrer und Doktorvater, Prof. Dr. Oliver Lepsius, LL.M. (Chicago). Der Einfluss, den sein pointiertes juristisches Denken auf mich nimmt, geht weit über dieses Buch hinaus. Herrn Prof. Dr. Hinnerk Wißmann danke ich herzlich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens. Meine Begeisterung für das Verwaltungsrecht hat nicht zuletzt er in meiner Zeit als studentische Hilfskraft an seinem Bayreuther Lehrstuhl geweckt.

In Berlin habe ich jahrelang wissenschaftliches Obdach am Lehrstuhl von Frau Prof. Dr. Anna-Bettina Kaiser, LL.M. (Cambridge), gefunden. Ihr und dem gesamten Lehrstuhlteam bin ich für vielfältige akademische Möglichkeiten und Anregungen zu Dank verpflichtet. Die Studienstiftung des deutschen Volkes hat das Entstehen des Buches mit einem Promotionsstipendium gefördert und mir so große Freiheiten ermöglicht. Danken möchte ich daneben der Rechtsanwaltssozietät Raue, bei der ich zu Beginn der Promotionszeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter beschäftigt war, und hier ganz besonders Herrn Rechtsanwalt und Notar Dr. Kornelius Kleinlein. Den Herausgebern der Beiträge zum Verwaltungsrecht danke ich für die Aufnahme in die Schriftenreihe.

Der größte Dank gebührt Frau Rechtsanwältin Dr. Vera Schürmann, die als Gesprächspartnerin und gute Freundin unersetzlich ist. Ich sehe am Ende alles wie sie, würde das aber niemals zugeben.

Mein Vater konnte meinen fachlichen Weg und das Entstehen der Dissertation nicht erleben. Und doch ist er jeden Tag da. Ihm ist das Buch gewidmet.

Berlin, im Mai 2025

Roman Hensel

Inhaltsübersicht

Vorwort	VII
Inhaltsverzeichnis	XI
Einleitung	1
<i>I. Generelle Tatsachen in gerichtlichen Entscheidungsbegründungen</i>	2
<i>II. Untersuchungsgegenstand: Generelle Tatsachen im Verwaltungsprozessrecht</i>	4
<i>III. Generelle Tatsachen und die Kategorie des Wissens</i>	9
<i>IV. Leitbeispiele: Asylrecht und Normenkontrolle der Covid-19-Verordnungen</i>	13
Erster Teil: Theoretische Grundlagen	15
<i>1. Kapitel: Tatsachenbegriffe des Rechts</i>	15
<i>2. Kapitel: Die gerichtliche Konstruktion der Wirklichkeit</i>	47
<i>3. Kapitel: Kategorien genereller Tatsachen</i>	78
Zweiter Teil: Generelle Tatsachen im Verwaltungsprozessrecht	145
<i>4. Kapitel: Tatsachenbezogene Steuerungsentscheidungen des Verwaltungsprozessrechts</i>	145
<i>5. Kapitel: Die Ermittlung genereller Tatsachen im Verwaltungsprozess</i>	166
<i>6. Kapitel: Generelle Tatsachen im Eilverfahren</i>	222
<i>7. Kapitel: Generelle Tatsachen im Revisionsverfahren</i>	240
Dritter Teil: Institutionelle Fragen genereller Tatsachen	271
<i>8. Kapitel: Gerichtliche Spezialisierung und institutionelle Einbindung von Sachverstand</i>	271

9. Kapitel: Tatsächliche Einschätzungsspielräume der Exekutive	298
10. Kapitel: Institutionelle Funktionen genereller Tatsachen	336
Zusammenfassung und Ausblick	369
I. Zusammenfassung wesentlicher Ergebnisse	369
II. Ausblick: Reformperspektiven	374
Literaturverzeichnis	379
Sach- und Personenregister	409

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Inhaltsübersicht	IX
Einleitung	1
<i>I. Generelle Tatsachen in gerichtlichen Entscheidungsbegründungen</i>	2
<i>II. Untersuchungsgegenstand: Generelle Tatsachen im Verwaltungsprozessrecht</i>	4
1. Generelle Tatsachen zwischen abstraktem Recht und konkretem Fall	4
2. Begriff der generellen Tatsachen	6
3. Der Rahmen des allgemeinen Verwaltungsprozessrechts	7
<i>III. Generelle Tatsachen und die Kategorie des Wissens</i>	9
<i>IV. Leitbeispiele: Asylrecht und Normenkontrolle der Covid-19-Verordnungen</i>	13
Erster Teil: Theoretische Grundlagen	15
<i>1. Kapitel: Tatsachenbegriffe des Rechts</i>	15
I. Tatsachenbegriffe	15
1. Tatsachenbegriffe im geltenden Recht	16
2. Der erkenntnistheoretische Tatsachenbegriff des Rechts	21
a) Perspektiven auf das Recht als Recht	21
b) Tatsachen aus der Binnenperspektive des Rechts	23
c) Rechtliche Epistemologie	26
d) Verschränkung und Abgrenzung von Recht und Tatsachen	29
II. Die (Un-)Bestimmtheit der Unterscheidung in gerichtlichen Begründungen	32
1. Normative und tatsächliche Argumente in gerichtlichen Entscheidungen	32
2. Offene Zuordnungen	35
a) Kommunikationsfunktion: Versammlungs- und Wahlrecht	36

b) Die guten Sitten und der Wandel	39
3. Tatsachenargumente bei offener normativer Relevanz	43
4. Schlussfolgerung: Ambivalenz und Flexibilität	45
III. Zusammenfassung	47
2. Kapitel: Die gerichtliche Konstruktion der Wirklichkeit	47
I. Gerichtliche Tatsachenkonstruktion: Theoretische Grundlagen	48
1. Form: Sprachgebundenheit	
gerichtlicher Tatsachenfeststellungen	51
2. Zweck: Abhängigkeit der Tatsachen vom materiellen Recht	52
3. Genese: Verfahrensbindung der Tatsachenfeststellungen	53
4. Zwischenbetrachtung	56
II. Elemente der gerichtlichen Tatsachenkonstruktion	57
1. Das Feld richterlicher Tatsachenarbeit	58
2. Normativ-methodische Steuerung der Tatsachengenerierung	60
a) Umgrenzung des Gegenstands	61
b) Eingangsdaten der Sachverhaltskonstruktion	62
c) Beweiserhebung	63
d) Regeln über die Darstellung der Entscheidung	64
3. Umgang mit Ungewissheit: Dichotome Entscheidungsstruktur	64
a) Nivellierung von Ungewissheit durch	
kompetenzielle Ermächtigung	67
b) Entscheidung trotz Ungewissheit durch Rückzug	
ins Normative	71
III. Friktionen des Modells bei generellen Tatsachen	73
1. Fehlende sachlich-inhaltliche und zeitliche Konkretisierung	74
2. Deutungskonkurrenzen	76
IV. Zusammenfassung	77
3. Kapitel: Kategorien genereller Tatsachen	78
I. Überblick	79
1. Generelle Subsumtionstatsachen	79
2. Hintergrundtatsachen	82
3. Normtatsachen	85
4. Zur Überzeugungskraft der Kategorienbildung	87
II. Vertiefungen, Differenzierungen, Referenzen	88
1. Generelle Subsumtionstatsachen: Arbeitsteilung	
und Stabilisierungsmechanismen	88
a) Die Feststellung genereller Tatsachen für die Zuerkennung	
eines asylrechtlichen Schutzstatus	89
aa) Ermittlungsschwierigkeiten für	
die Verwaltungsgerichtsbarkeit	90
bb) Stabilisierungsmechanismen	91
b) Normenkontrolltatsachen	94

aa) Tatsachenabhängigkeit der Normenkontrolle	95
bb) Normenkontrolltatsachen als generelle Subsumtionstatsachen im Aufgabenbereich der Fachgerichte	98
cc) Differenzierung und Verschränkung der Perspektiven von Normsetzung und Normenkontrolle	105
2. Hintergrundtatsachen: Fall-Hermeneutik und Indizienbeweis ...	113
a) Hintergrundtatsachen als Ausprägung des (Begründungs-) Regressproblems	113
b) Indizienbeweis und Erfahrungssätze	117
c) Feststellung des Selbstverständnisses zur Konturierung der Religionsfreiheit	119
aa) Das Selbstverständnis auf begrifflicher und prozessrechtlicher Ebene	120
bb) Plausibilisierung des Selbstverständnisses durch Kontextualisierung	121
3. Normtatsachen: Methodisch offene Flexibilisierung für Obergerichte	125
a) Offene Fragen der Rechtsmethodik und institutionelle Differenzierungen	125
b) Das allgemeine Persönlichkeitsrecht in der Rechtsprechung	128
aa) Vorspann: Erste Begründungsstränge im Zivilrecht	128
bb) Begründungen im Verfassungsrecht	131
cc) Begründung neuer Grundrechte aus dem technologischen Wandel	132
dd) Verschiebung der Argumentation in den Sachbericht ...	136
4. Exkurs: Zum Begriff der <i>legislative facts</i> bei K. C. Davis	139
III. Zusammenfassung	143
 Zweiter Teil: Generelle Tatsachen im Verwaltungsprozessrecht	145
4. Kapitel: Tatsachenbezogene Steuerungsentscheidungen des Verwaltungsprozessrechts	145
I. Das tatsachenbezogene Verwaltungsprozessrecht	145
1. Untersuchungsgrundsatz und Heranziehung der Beteiligten ...	146
a) Aufklärungsbefugnis und Aufklärungspflicht	147
b) Schlussfolgerungen für generelle Tatsachen	148
2. Freiräume bei der Sachverhaltsaufklärung	149
a) Beweisrecht und formlose Sachverhaltsaufklärung	150
aa) Beiziehung der Verwaltungsvorgänge	151
bb) Informationsgewinnung durch die Beteiligten	152
cc) Beweismittelkanon und formlose Aufklärung	154

b)	Spielräume bei der Aufklärungsbedürftigkeit („sich aufdrängen“)	158
c)	Schlussfolgerungen für generelle Tatsachen	161
3.	Bedeutung des Verwaltungsverfahrens	163
II.	Zusammenfassung und weiterer Gang der Darstellung	165
	<i>5. Kapitel: Die Ermittlung genereller Tatsachen im Verwaltungsprozess</i>	
	<i>im Verwaltungsprozess</i>	166
I.	Generelle Subsumtionstatsachen	167
1.	Aufklärungsregime	167
a)	Aufklärungspflicht und Heranziehung der Beteiligten	167
b)	Die Einordnung als Tatsachenfrage als Grund und Grenze der Aufklärungspflicht	168
c)	Konturierung der Aufklärungspflicht	170
aa)	Auseinandersetzung mit Entscheidungen anderer Gerichte	170
bb)	Erkenntnisse aus früheren Verfahren – gerichtskundige Tatsachen?	172
2.	Prozessrechtliche Erkenntnismethoden	175
a)	Die begrenzte Bedeutung des Sachverständigenbeweises	176
aa)	Generelle Subsumtionstatsachen als Gegenstand des Sachverständigenbeweises	176
bb)	Zuziehungsermessen und eigene Sachkunde des Gerichts	179
b)	Zur prozessrechtlichen Einordnung gerichtlicher (Online-) Recherchen	182
aa)	Online-Quellen und allgemeinkundige Tatsachen (§ 291 ZPO)	183
bb)	(Internet-)Recherchen des Gerichts als Aufklärungsmittel sui generis	184
cc)	Allgemeine Angaben auf Behördenwebsites als amtliche Auskünfte oder (antizipierte) Sachverständigengutachten?	186
dd)	Ausblick: Der Einsatz von KI zu gerichtlichen Recherchezwecken	188
c)	Schlussfolgerungen	190
3.	Verhältnis zum Verwaltungsverfahren	190
a)	Zusammenfallen von Handlungs- und Kontrollmaßstab der Verwaltung	190
aa)	Verwertung behördlich eingeholter Gutachten vor Gericht	191
bb)	Die Behörde als Sachverständige	192
b)	Auseinanderfallen von Handlungs- und Kontrollmaßstab der Verwaltung	196

4. Zwischenergebnis	197
II. Hintergrundtatsachen	197
1. Aufklärungsregime	198
a) Richterliches Alltagswissen bei der Sachverhaltserzeugung	198
b) Fachspezifische (besondere) Erfahrungssätze	203
c) Kontextinformationen	204
2. Prozessrechtliche Erkenntnismethoden	206
a) Fachspezifische Erfahrungssätze	206
b) Kontextinformationen	207
aa) Heranziehung der Beteiligten	207
bb) Recherchen des Gerichts	208
cc) Die sachverständige Begleitung des Gerichts	208
3. Verhältnis zum Verwaltungsverfahren	210
4. Zwischenergebnis	212
III. Normtatsachen	213
1. Aufklärungsregime	213
2. Prozessrechtliche Erkenntnismethoden	215
a) Gerichtliche Recherchen und Gesetzgebungsmaterialien	215
b) Informationsbereitstellung durch Dritte	216
aa) Vertreter des öffentlichen Interesses	217
bb) Amicus Curiae	218
3. Verhältnis zum Verwaltungsverfahren	219
4. Zwischenergebnis	220
IV. Zusammenfassung	221
6. Kapitel: <i>Generelle Tatsachen im Eilverfahren</i>	222
I. Die doppelte Tatsachenabhängigkeit des Eilverfahrens	223
1. Trennungsmodell: § 123 VwGO	223
2. Abwägungsmodelle	226
a) Aussetzungsverfahren nach §§ 80 Abs. 5, 80a Abs. 3 VwGO	226
b) Eilrechtsschutz nach § 47 Abs. 6 VwGO	227
3. Eilverfahrensspezifische Tatsachenfragen und reflexive Folgenberücksichtigung	229
II. Flexibilisierung des Untersuchungsgrundsatzes durch die Eilbedürftigkeit	231
III. Besonderheiten des Instanzenzugs	234
1. Die Zuständigkeitskonzentration in Eilverfahren der Normenkontrolle	235
2. Reduzierte Verfahrenskontrolle im Beschwerdeverfahren	236
IV. Zusammenfassung	238
7. Kapitel: <i>Generelle Tatsachen im Revisionsverfahren</i>	240
I. Generelle Tatsachen in der Revisionsinstanz	240
1. Der Umgang des Revisionsgerichts mit Tatsachen als Kompetenzfrage	241

2. Die graduelle Bindung des Revisionsgerichts an generelle Tatsachenfeststellungen der Vorinstanz	243
a) Anerkannte Ausnahmen von der revisionsgerichtlichen Bindung an Tatsachenfeststellungen	243
b) Abweichungsverbot und Beschränkungsgebot	245
c) Tatsachenbindung des Revisionsgerichts und Verfahrensbindung des Instanzgerichts	247
d) Ermittlungsintensität der Vorinstanz und graduelle Bindung	248
3. Ermittlungspflicht des Revisionsgerichts?	249
4. Zwischenergebnis	250
II. Generelle Subsumtionstatsachen in der Revision	251
1. Allgemeine Bindung des Revisionsgerichts	251
2. Das Bindungsproblem bei Normenkontrolltatsachen	253
a) Behandlung durch die Rechtsprechung	253
b) Normenkontrolltatsachen in den Revisionsentscheidungen zu den Covid-19-Verordnungen	254
c) Durchbrechungen?	257
3. Generelle Tatsachen und Revisionszulassungsgründe	258
III. Hintergrundtatsachen in der Revision	261
1. Allgemeine Erfahrungssätze und Erfahrungssätze des Alltagswissens	262
2. Fachspezifische Erfahrungssätze	266
3. Kontextinformationen	266
IV. Normtatsachen in der Revision	267
V. Zusammenfassung	269
 Dritter Teil: Institutionelle Fragen genereller Tatsachen	 271
8. Kapitel: Gerichtliche Spezialisierung und institutionelle Einbindung von Sachverstand	 271
I. Spezialisierung durch Gerichtsorganisation	272
1. Gerichtsorganisation als blinder Fleck der Forschung	272
2. Das Dilemma zwischen Spezialisierung und Generalistentum ...	273
3. Spezialisierungsansätze im geltenden Recht	275
a) Ebenen der Organisationsspezialisierung	275
b) Zusammenwirken verschiedener Mechanismen	276
c) Spezialisierungen in der Verwaltungsgerichtsbarkeit	278
aa) Rechtswegeinteilung	278
bb) Zuständigkeitskonzentrationen	279
cc) Geschäftsverteilungspläne	280
dd) Gesetzliche Vorgaben für den Geschäftsverteilungsplan	 282

ee) Gesetzliche Vorgaben für das richterliche Personal	283
4. Bilanz und Bedeutung für generelle Tatsachen	285
II. Der institutionelle Umgang mit Sachverständigen	287
1. Konzeptionelle Friktion des Sachverständigenbeweises	287
2. Institutionelle Lösungsansätze	289
a) Spruchkörperinterne Institutionalisierung von Sachverstand: Die sachverständige Richterin?	290
b) Spruchkörperexterne Institutionalisierung von Sachverstand	292
c) Spezialisierung als mittelbare Institutionalisierung von Sachverstand	293
3. Ausweg: Prozeduralisierung	294
III. Zusammenfassung	297
9. Kapitel: Tatsächliche Einschätzungsspielräume der Exekutive	298
I. Generelle Tatsachen in den Entscheidungsspielräumen der Verwaltung	298
1. Herkömmliche Konzeption: Sachverhaltsfeststellung außerhalb des Entscheidungsspielraums	299
2. Die Bedeutung der prozessualen Einkleidung von Entscheidungsspielräumen	301
a) „Stand von Wissenschaft und Technik“: Generelle Tatsachen als Kontrollgrundlage der Verwaltungsentscheidung	302
b) Die Verschiebung von Entscheidungsspielräumen aus dem materiellen ins Prozessrecht	305
3. Der tatsachenbezogene Einschätzungsspielraum im Naturschutzrecht	307
4. Schlussfolgerung: Prozessual eröffnete Spielräume der Verwaltung bei der Tatsachenfeststellung	315
II. Tatsächliche Einschätzungsspielräume des Verordnungsgebers	317
1. Anknüpfungspunkte für Einschätzungsspielräume beim Verordnungserlass	318
a) Rechtsverordnungen als delegierte Rechtsetzung durch die Regierung	318
b) Institutionelle Unterschiede zwischen parlamentarischer Gesetzgebung und Verordnungserlass durch die Regierung	319
c) Schlussfolgerung: Graduelle Spielräume beim Verordnungserlass in Abhängigkeit von der institutionellen Ausgestaltung	321
2. Insbesondere: Der tatsächliche Einschätzungsspielraum beim Erlass der Covid-19-Verordnungen	323
a) Der tatsächliche Einschätzungsspielraum des Verordnungsgebers in der obergerichtlichen Rechtsprechung	323

b)	Die gebotene verfahrensrechtliche Differenzierung	327
aa)	Die verfahrensspezifische Verarbeitung tatsächlicher Ungewissheit in Eilentscheidungen	328
bb)	Perspektivendifferenzierung im Hauptsacheverfahren	329
cc)	Zur prozessualen Verwertung von Informationen des Robert Koch-Instituts	331
3.	Zwischenergebnis	334
III.	Zusammenfassung	334
	<i>10. Kapitel: Institutionelle Funktionen genereller Tatsachen</i>	<i>336</i>
I.	Funktionen genereller Tatsachen in gerichtlichen Entscheidungen	336
1.	Gegenstandsbezogene Funktionen: Komplexitätssteigerung und Rationalisierung	338
a)	Komplexität	338
b)	Rationalisierung	342
c)	Schlussfolgerungen	347
2.	Legitimationsfunktion	347
a)	Individuelle Legitimation der Justiz	348
b)	Objektivierende Legitimation durch generelle Tatsachen	352
c)	Schlussfolgerungen	354
3.	Dynamisierungsfunktion	354
a)	Historizität des Rechts und Dynamik der Rechtsanwendung	354
b)	Schlussfolgerungen	356
4.	Zwischenergebnis	357
II.	Ein erstes Resümee: Funktionen und institutionelle Zuordnungen genereller Tatsachen	358
1.	Generelle Subsumtionstatsachen	358
a)	Rationalisierung, Dynamik und arbeitsteiliges Grundverständnis	358
b)	Geringer Grad der Generalität und hohe Operationalisierbarkeit	360
2.	Hintergrundtatsachen	361
a)	Institutionelle Dimensionen der Sachverhaltswürdigung	361
b)	Changierende Generalität und changierende Operationalisierbarkeit	363
3.	Normtatsachen	364
a)	Legitimation und punktuelle Flexibilisierung für Obergerichte	364
b)	Hoher Grad der Generalität und geringe Operationalisierbarkeit	366
III.	Zusammenfassung	368

Zusammenfassung und Ausblick	369
<i>I. Zusammenfassung wesentlicher Ergebnisse</i>	<i>369</i>
1. Generelle Subsumtionstatsachen	369
2. Hintergrundstatsachen	370
3. Normstatsachen	371
4. Querschnitt anhand von Leitbeispielen	371
a) Generelle Statsachen im Asylrecht	372
b) Generelle Statsachen in Normenkontrollentscheidungen gegen Covid-19-Verordnungen	373
<i>II. Ausblick: Reformperspektiven</i>	<i>374</i>
1. Nachsteuerungsmöglichkeiten der Rechtsprechung	374
2. Gesetzliche Reformoptionen	376
3. Wissenschaftliche Perspektiven	377
Literaturverzeichnis	379
Sach- und Personenregister	409

Einleitung

Im November 2023 beurteilte der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts das gesetzliche Verbot, Betäubungsmittel zum Zweck der Selbsttötung zu erwerben, als angemessen. Denn für Sterbewillige bestehe die realistische Möglichkeit, über Ärzt*innen Zugang zu verschreibungspflichtigen Arzneimitteln zu erhalten, mit denen ein Suizid möglich ist. Dabei sah sich der Senat an die entsprechenden Feststellungen des Berufungsgerichts gebunden.¹

Als eine syrisch-orthodoxe Gemeinde im Untergeschoss ihrer in einem Industriegebiet gelegenen Kirche eine Krypta für ihre Priester errichten wollte, scheiterte sie damit zunächst beim Verwaltungsgerichtshof Mannheim. Das Gericht ordnete das Gebot, Priester in ihrer Hauskirche zu bestatten, nicht als zwingenden Bestandteil der Religionsausübung ein, weil auch keine andere syrisch-orthodoxe Gemeinde in Deutschland ihre Priester in einer Krypta der Hauskirche bestatte. Sachverständige Hilfe zog das Gericht für diese Einordnung des Glaubensimperativs nicht heran.²

Im Jahr 2021 erstreckte der 2. Senat des Bundesverwaltungsgerichts den Gesetzesvorbehalt im Beamtenrecht auf dienstliche Beurteilungen. Dabei argumentierte er damit, dass dienstliche Beurteilungen für die Praxis des öffentlichen Dienstes das entscheidende Instrument der Personalsteuerung seien. Obwohl sich der Senat, hier ebenfalls in der Funktion als Revisionsgericht entscheidend, ausdrücklich auf das tatsächliche Bild des Beurteilungswesens bezog, führte er zum Beleg nur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts an.³

¹ BVerwGE 180, 382 (Urteil vom 7.11.2023 – 3 C 9/22 – Natrium-Pentobarbital), Rn. 44. Siehe zu den Feststellungen der Vorinstanz OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 2.2.2022 – 9 A 146/21, Rn. 91 ff. Rechtsprechung wird in dieser Untersuchung vorrangig nach den amtlichen Sammlungen zitiert, andernfalls nach Juris. Eine sonstige Fundstelle ist nur angegeben, wenn die Entscheidung nicht in Juris dokumentiert ist. Die Angabe der Randnummern bezieht sich auf die amtlichen Sammlungen oder, sofern dort keine Randnummer abgedruckt ist, auf Juris.

² VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 20.7.2011 – 3 S 465/11, Rn. 44; aufgehoben durch BVerfG (2. Kammer des Ersten Senats), Beschluss vom 9.5.2016 – 1 BvR 2202/13. Siehe zu diesem Fall noch eingehend 3. Kapitel, II. 2. c) bb).

³ BVerwGE 173, 81 (Urteil vom 7.7.2021 – 2 C 2/21), Rn. 31. Siehe auch BVerwGE 180, 116 (Beschluss vom 29.8.2023 – 1 WB 60/22), Rn. 39.

I. Generelle Tatsachen in gerichtlichen Entscheidungsbegründungen

Was verbindet die drei einleitend aufgeführten Fälle, deren materiell-rechtliche Einkleidung unterschiedlicher kaum sein könnte? Entscheidungstragend war jeweils eine tatsachenbezogene Erwägung des Gerichts. Die Möglichkeit, Zugang zu Arzneimitteln für den Suizid zu erhalten, die Bestattungsriten aller syrisch-orthodoxen Gemeinden in Deutschland sowie die große Bedeutung dienstlicher Beurteilungen für die beamtenrechtliche Praxis stellen tatsächliche Argumente dar, weil sie anders als rechtliche Wertungen einer Widerlegung durch empirische Befunde zugänglich sind. Zugleich handelt es sich aber nicht um Tatsachen des Einzelfalls. Es geht nicht um die für die konkrete Klägerin bestehende Möglichkeit, an tödliche Medikamente zu gelangen, sondern um die allgemeine Bereitschaft von Ärzt*innen, Sterbewilligen solche Arzneimittel zu verschreiben. In den genannten Beispielfällen argumentieren die Gerichte mit vom Einzelfall, also von den konkreten Beteiligten und dem Streitgegenständlichen Geschehen gelösten, allgemeinen Tatsachen. Die Gerichte beziehen sich auf generelle Tatsachen.

Was unterscheidet die drei Fälle hinsichtlich der Einbeziehung genereller Tatsachen voneinander? Die Gerichte setzen die tatsachenbezogenen Argumente zu unterschiedlichen Zwecken in ihren Entscheidungsbegründungen ein. Im zuerst genannten Fall wird die generelle Tatsache herangezogen, um den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz angesichts eines Eingriffs in das Recht auf selbstbestimmtes Sterben auszufüllen. Der Eingriff wiegt weniger schwer, weil das Gericht begründen kann, dass den Betroffenen realistische Alternativen für eine menschenwürdige Selbsttötung offenstehen. Auch im zweiten Fall geht es zwar um eine Verhältnismäßigkeitsprüfung. Hier wird die Tatsachenfeststellung zu den anderen syrisch-orthodoxen Gemeinden aber herangezogen, um den von der klagenden Gemeinde angeführten religiösen Imperativ zu relativieren. Es erfolgt eine Kontextualisierung des Einzelfalls, um den Vortrag der Klägerin zu ihrem religiösen Selbstverständnis, welches für die Gewichtung der Religionsfreiheit in Art. 4 GG maßgeblich ist, bewerten zu können. Das Gericht untermauert mit dieser Kontextualisierung seine (von der Sicht der Klägerin abweichende) Sachverhaltenswürdigung. Noch einmal anders gelagert ist der dritte Fall: Hier tritt das Bundesverwaltungsgericht rechtsfortbildend auf, indem es den aus der Wesentlichkeitslehre folgenden Gesetzesvorbehalt auf eine seit Jahrzehnten nur durch Verwaltungsvorschriften geregelte Materie erstreckt und detaillierte Vorgaben dazu macht, über welche Punkte der parlamentarische Gesetzgeber entscheiden muss.⁴ Zur Begründung der Rechtsfortbildung bezieht es sich vor allem auf den Stellenwert, den dienstliche Beurteilungen in der (Beförderungs-)Praxis des öffentlichen Dienstes einnehmen. Während die abzuleitende rechtliche Wertung

⁴ BVerwGE 173, 81 (Urteil vom 7.7.2021 – 2 C 2/21), Rn. 34 f.

umstritten ist,⁵ erscheint die hohe praktische Bedeutung der Beurteilungen für das Beamtenrecht offensichtlich. Das Praxisargument, welches mit großer Plausibilität auftritt, stützt die höchstrichterliche Fortschreibung der verfassungsrechtlichen Grundsätze des öffentlichen Dienstrechts.

Auch die Ermittlung der angeführten Tatsachenfragen unterscheidet sich in den drei Verfahren. Bei der Frage des Zugangs zu tödlichen Arzneimitteln sieht sich das Bundesverwaltungsgericht als Revisionsgericht an die Tatsachenfeststellungen der Vorinstanz gebunden. Das Oberverwaltungsgericht hatte gezielt Stellungnahmen von Vereinen und aus der Ärzteschaft eingeholt, um sich ein Bild von der tatsächlichen Situation zu verschaffen.⁶ Im Fall der syrisch-orthodoxen Religionsgemeinschaft stellte der Verwaltungsgerichtshof lediglich auf den Vortrag der Beteiligten zur Bestattungspraxis anderer Gemeinden ab. Auf die Heranziehung von theologischem Sachverstand für die Einordnung der Glaubensregel verzichtete das Gericht demgegenüber, was eine Kammer des Bundesverfassungsgerichts anschließend monierte.⁷ Die Bedeutung von Beurteilungen für den öffentlichen Dienst führt das Bundesverwaltungsgericht im dritten Fall, wengleich es hier ebenfalls als Revisionsgericht entscheidet, gänzlich ohne Rücksicht auf instanzgerichtliche Tatsachenfeststellungen an. Es verweist nur auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, obwohl es damit ausdrücklich neben den bestehenden normativen Vorgaben auch die tatsächliche Bedeutung der Beurteilungen in der Praxis belegen möchte.⁸

Die drei angeführten Fälle zeigen, dass (Verwaltungs-)Gerichte in ihren Entscheidungsbegründungen nicht nur das abstrakte Recht mit dem konkreten Sachverhalt vermitteln, sondern auch mit Tatsachen argumentieren, die nicht auf den Einzelfall bezogen sind, also die Allgemeinheit von Rechtssätzen teilen, was aber an ihrer Einordnung als empirisch begründete oder empirisch kritisierbare Entscheidungselemente nichts ändert. Die Ermittlungsintensitäten unterscheiden sich stark. Die Spannweite reicht von aufwendigen Beweiserhebungen bis hin zum bloßen Verweis auf das Bekannte und Geläufige. Auch institutionell ist die Behandlung der Tatsachenfragen uneinheitlich. Insbesondere die Aufgabenstellung, die sich das Bundesverwaltungsgericht als Revisionsgericht zumisst, schwankt. Einmal sieht es sich an die Tatsachenfeststellungen der Vorinstanz gebunden, dann führt es eigene Feststellungen ein, über die es allerdings keinen Beweis erhebt.

Die Gerichte ziehen generelle Tatsachen schließlich für unterschiedliche Zwecke in ihren Entscheidungsbegründungen heran: Es kann erstens um die Anwendung eines bestehenden Rechtssatzes wie des Verhältnismäßigkeitsprinzips ge-

⁵ Siehe insbes. die (vorangegangene) pointierte Kritik in OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 19.5.2021 – 4 S 15/21, Rn. 6 ff.

⁶ OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 2.2.2022 – 9 A 148/21, Rn. 12.

⁷ BVerfG (2. Kammer des Ersten Senats), Beschluss vom 9.5.2016 – 1 BvR 2202/13, Rn. 74.

⁸ BVerwGE 173, 81 (Urteil vom 7.7.2021 – 2 C 2/21), Rn. 31.

hen, so im Fall der tödlichen Medikamente. Zweitens können generelle Tatsachen der Kontextualisierung und Erschließung des Sachverhalts des Einzelfalls dienen, so bei der Bewertung der religiösen Praxis der syrisch-orthodoxen Gemeinde. Drittens können Auslegung und Fortbildung des Rechts mit generellen Tatsachen begründet werden, wie es bei der Erstreckung des Gesetzesvorbehalts auf das Beurteilungswesen der Fall war. Generelle Tatsachen in diesen drei verschiedenen Verwendungskategorien innerhalb gerichtlicher Entscheidungsgründungen im Verwaltungsprozess bilden den Gegenstand dieser Untersuchung.

II. Untersuchungsgegenstand: Generelle Tatsachen im Verwaltungsprozessrecht

Diese Untersuchung behandelt die prozessrechtliche und institutionelle Verarbeitung tatsächlicher Informationen im Verwaltungsprozess, sofern diese fallübergreifenden, generellen Charakter haben. Sie möchte eine wissenschaftliche Perspektive auf den gerichtlichen Zugriff auf und die gerichtliche Argumentation mit generellen Tatsachen eröffnen.

1. *Generelle Tatsachen zwischen abstraktem Recht und konkretem Fall*

Der Begriff der generellen Tatsachen birgt ausgehend von der gewohnten Terminologie einen Widerspruch: Üblicherweise werden dem abstrakten Recht die konkreten Tatsachen des zu entscheidenden Lebenssachverhalts gegenübergestellt.⁹ Das Recht besteht relativ unabhängig von einzelnen Personen, Orten und einer bestimmten Zeit, es hat eine abstrakt-generelle Struktur.¹⁰ Es ist damit einer

⁹ *Scheppele*, Facing Facts in Legal Interpretation, Representations 30 (1990), S. 42 (42 f.); *Bethge*, Der Sachverhalt der Normenkontrolle, 2020, S. 21. Siehe für einen auf Einzelfalltatsachen eingeführten Tatsachenbegriff aus dem Prozessrecht etwa *Rosenberg/Schwabl/Gottwald*, Zivilprozessrecht, ¹⁸2018, § 112, Rn. 3.

¹⁰ Das ist nicht (nur) empirischer Befund. In analytischer Hinsicht bieten sich vor allem zwei Erklärungen für die Allgemeinheit des Rechts an. Einerseits ist sie unmittelbar mit dem Gedanken der repräsentativen Rechtsetzung durch die und für die gleichberechtigten Rechtsunterworfenen verbunden. Hieraus resultiert das Gesetz als grundlegende Handlungsform des liberalen Verfassungsstaates, siehe zur ideengeschichtlichen Entwicklung *Hofmann*, Das Postulat der Allgemeinheit des Gesetzes, in: Starck (Hrsg.), Die Allgemeinheit des Gesetzes, 1987, S. 9 (15 ff.). Andererseits könnte die abstrakt-generelle Struktur des Rechts aber auch in seiner formalen Kapazität begründet liegen, überhaupt *Gründe* für Entscheidungen zu liefern, wenn nämlich der Sprachakt des Begründens von Handlungsanleitungen immer mit einem impliziten Anspruch auf Verallgemeinerbarkeit auftritt, in diese Richtung *Schauer*, Giving Reasons, Stan. L. Rev. 47 (1995), S. 633 ff.; ähnlich *Alexy*, Theorie der juristischen Argumentation, ³1996, S. 91 ff., der sich dafür auf *Hare*, Freedom and Reason, 1963, bezieht. Siehe

Tatsache entgegengesetzt, die sich erst aus einer möglichst genauen Verortung in einem Koordinatensystem ergibt, dessen Achsen gebildet werden durch die Verhaltensweisen bestimmter Individuen oder Beziehungen zwischen konkreten Objekten einerseits und durch zeitlich-räumliche Skalen andererseits. Für Tatsachen interessiert sich die deutsche Rechtswissenschaft dementsprechend wenig,¹¹ weil sie sich wegen ihrer Spezifität der übergreifenden Betrachtung scheinbar entziehen.¹²

Bei der richterlichen Entscheidung müssen die beiden Sphären miteinander vermittelt, müssen das abstrakte Recht und die konkrete Tatsache in Beziehung gesetzt werden – darin liegt, in der deutschen Methodenterminologie ausgedrückt, das Subsumtionsproblem, dessen theoretische Betonung allerdings danach variiert, wie weitgehend der Prozess der Vermittlung von Recht und Tatsachen entweder als Normkonkretisierungs-¹³ oder als Sachverhaltsdeutungsaufgabe¹⁴ eingeordnet wird. Je nach Ansicht können die entscheidenden Wertungsfragen also eher als Rechts- oder eher als Tatsachenproblem dargestellt werden.¹⁵ Die meisten Darstellungen zur Methode juristischen Entscheidens legen aber

auch *Sunstein*, *One Case at a Time*, 1999, S. 14, 41, sowie *Kelsen*, *Reine Rechtslehre*,²1960, S. 258: „Die den Gerechtigkeitswert konstituierende Norm muß ihrem Wesen nach generellen Charakter haben“ (Fußnote ausgelassen).

¹¹ *Müller-Mall*, *Fall und Urteil*, in: Döhl/Feige/Hilgers/McGovern (Hrsg.), *Konturen des Kunstwerks*, 2013, S. 249 (250); *Trute*, *On Knowledge and Law: The Role of Law in the Generation and Harmonisation of Knowledge*, in: Horatschek (Hrsg.), *Competing Knowledges – Wissen im Widerstreit*, 2020, S. 103 (106 f.).

¹² *Guckelberger*, *Erschließung extrajuristischen Fachwissens durch die Verwaltungsgerichte und Verbesserung der verwaltungsgerichtlichen Wissenspotenziale*, *VerwArch* 108 (2017), S. 143 (173 f.); ferner *Guckelberger*, *Wissensgenerierung im Verwaltungsprozess*, *DVBf* 2017, S. 222 (223). Vgl. auch *Pawłowski*, *Methodenlehre für Juristen*,³1999, Rn. 267, der betont, die Tatfrage könne „nicht allgemein (allgemein nachweisbar bzw. ohne Verbindung zur individuellen Realität des [E]inzeln) entschieden werden“.

¹³ So ausdrücklich *Zippelius*, *Juristische Methodenlehre*,¹²2021, S. 80 f.; siehe ferner *Kochl Rießmann*, *Juristische Begründungslehre*, 1982, §6 (zum „Hauptschema“); ihnen folgend *Bung*, *Subsumtion und Interpretation*, 2004, S. 37 ff.; vgl. außerdem *Bydlinski*, *Juristische Methodenlehre und Rechtsbegriff*,²1991, S. 395 ff.; *Alexy*, *Theorie der juristischen Argumentation*,³1996, S. 276 ff.; ähnlich auch die Lehre von der „Fallnorm“ (als sehr weitgehend konkretisierter Rechtssatz) bei *Fikentscher*, *Methoden des Rechts IV*, 1977, S. 180 ff., 202 ff., insbes. S. 207.

¹⁴ In diese Richtung *Engisch*, *Logische Studien zur Gesetzesanwendung*,²1960, insbes. S. 18 ff.; *Kaufmann*, *Analogie und „Natur der Sache“*,²1982, S. 37 ff.; *Larenz*, *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*,⁶1991, S. 216 ff., 273 ff., 283 ff.; *Pawłowski*, *Methodenlehre für Juristen*,³1999, Rn. 269 ff.

¹⁵ Vgl. *Esser*, *Vorverständnis und Methodenwahl in der Rechtsfindung*, 1970, S. 50 ff. Die Diskussion weist Parallelen zur meta-ethischen Debatte um „thick ethical concepts“ auf, zu dieser *Putnam*, *The Collapse of the Fact/Value Dichotomy and Other Essays*, 2002, S. 35. Aufschlussreich zum im common law analytisch parallel gelagerten Problem der Austauschbarkeit von Rechts- und Tatsachenfragen *Stone*, *The Ratio of the Ratio Decidendi*, *Modern L. Rev.* 22 (1959), S. 597 ff.

doch diesen Dualismus zwischen abstraktem Recht einerseits und konkreter Tatsachengrundlage andererseits zugrunde, aus dem das Vermittlungsproblem resultiert.¹⁶

2. Begriff der generellen Tatsachen

Von den vielfältigen Komplexitätssteigerungen, denen eine genauere Rekonstruktion juristischen Entscheidens gegenüber dem klassischen Subsumtionsmodell zugeführt werden kann,¹⁷ soll in dieser Untersuchung eine spezifische Frage betrachtet werden: Im dualen Schema zwischen abstraktem Recht und konkreten Tatsachen tauchen keine Entscheidungsprämissen auf, die einerseits zwar den Konkretisierungsgrad nach dem herkömmlichen Tatsachenbegriff nicht teilen, andererseits aber auch nicht als abstrakte Rechtssätze eingeordnet werden können, weil sie Aussagen über die Welt treffen, die sich einer empirischen – das heißt einer letztlich mit Beobachtung und Erfahrung argumentierenden – Kritik nicht verschließen. Gleichwohl müssen Gerichte mit derartigen Prämissen auf beiden Ebenen operieren: Annahmen darüber, wie die Welt ist, prägen die Sicht auf das Recht; sie prägen aber auch die Sicht auf den Einzelfall, der ohne seinen Kontext – ohne eine Vorstellung über die lebensweltlichen Vorgänge, in welche der Streitstoff einzuordnen ist – nicht greifbar wird. Derartige Prämissen nehmen damit eine Mittelstellung zwischen den Charakteristika des Rechtlichen und des Konkret-Tatsächlichen ein: Sie teilen die Allgemeinheit des Rechts; wie die Rechtserkenntnis können sie damit nicht nur der Einzelfallentscheidung in dem Sinne zugeordnet werden, dass die Aussage, die man heute über sie trifft, im nächsten Fall keine Rolle mehr spielt. Andererseits gehören sie doch weiterhin dem Tatsächlichen an, müssen also in einem Prozess ermittelt werden, der sich von der Rechtserkenntnis methodisch unterscheidet, ihr vor-, nach- oder nebengeordnet ist. Diese allgemeinen, tatsächlichen Prämissen für gerichtliche Entscheidungen bilden den Gegenstand dieser Untersuchung.

Im Folgenden verstehe ich unter generellen Tatsachen also Tatsachen,¹⁸ die als Prämissen gerichtlicher Entscheidungen herangezogen werden, hinsichtlich der von ihnen erfassten Personen, der Zeit, des Orts und sonstiger Bezugspunkte aber wenig konkretisiert sind und daher in einer potentiellen Vielzahl von gerichtlich zu entscheidenden Fällen von Bedeutung sein können.¹⁹ Sie sind nach meiner

¹⁶ Anders aber *Müller/Christensen*, Juristische Methodik I, ¹¹2013, Rn. 258 f.

¹⁷ Nach *Hassemer*, Juristische Hermeneutik, ARSP 72 (1986), S. 195 (202), muss(te) die juristische Hermeneutik die „überkommene ‚Subsumtionsideologie‘“ zerstören. Richtig ist aber auch, dass niemand das „Subsumtionsideal“ in Reinform vertritt. Zu dieser „invented tradition“ *Lemartz*, Dogmatik als Methode, 2017, S. 57 ff.

¹⁸ Zum Tatsachenbegriff I. Kapitel, I.

¹⁹ Ähnlich wie hier (aber unter der Bezeichnung „legislative facts“) die Definition bei *Larsen*, Confronting Supreme Court Fact Finding, Va. L. Rev. 98 (2012), S. 1255 (1266): „any generalized fact about the world—not specific to the parties—that a judge uses to decide a

Terminologie Einzelfalltatsachen entgegengesetzt, das heißt Tatsachen, die umgekehrt eine starke Konkretisierung (hinsichtlich der Personen, des Orts und der Zeit) aufweisen und deren Bedeutung sich daher auf den einzelnen, im jeweiligen Verfahren zu entscheidenden Fall beschränkt.²⁰ Generelle Tatsachen sind demgegenüber allgemeine Aussagen darüber, wie die Welt ist oder funktioniert.²¹ Der Begriff der generellen Tatsachen wird, vor allem im Öffentlichen Recht und sehr häufig im Zusammenhang mit gerichtlichen Normenkontrollentscheidungen, synonym mit dem dem amerikanischen Verwaltungs- und Prozessrecht entnommenen Begriff der *legislative facts* gebraucht.²² Diese Untersuchung verwendet den Begriff der *legislative facts* nicht, weil aus der gerichtlichen Perspektive deutlicher zwischen verschiedenen Verwendungskonstellationen genereller Tatsachen unterschieden werden muss, insbesondere zwischen Tatsachen, die der Begründung von Normen (beispielsweise im Verfahren der exekutiven Rechtsetzung) dienen, und solchen, die für die gerichtliche Kontrolle eines Rechtssatzes anhand höherrangigen Rechts herangezogen werden.²³

3. Der Rahmen des allgemeinen Verwaltungsprozessrechts

Die Untersuchung bezieht sich institutionell auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit und prozessrechtlich auf das allgemeine Verwaltungsprozessrecht, also in erster Linie auf das in der Verwaltungsgerichtsordnung kodifizierte Verfahrensrecht. Zwar erscheint eine gewisse Skepsis gegenüber den „Allgemeinen Teilen“ im Verwaltungsrecht angebracht.²⁴ Auch für den Verwaltungsprozess lassen sich rechtsgebietsbezogen „Besondere Teile“ ausdifferenzieren, die jeweils eigenständig betrachtet werden können.²⁵ Gleichwohl ist der thematische Zuschnitt auf das all-

case or to make his opinion more persuasive.“ In Deutschland ähnlich *Philippi*, Tatsachenfeststellungen des Bundesverfassungsgerichts, 1971, S. 7, der aber noch wesentlich formaler abgrenzen wollte.

²⁰ Kritisch zu dieser Abgrenzung etwa *Lames*, Rechtsfortbildung als Prozeßzweck, 1993, S. 55 f.

²¹ So (unter der Bezeichnung „legislative facts“) *Larsen*, Constitutional Law in an Age of Alternative Facts, N. Y. U. L. Rev 93 (2018), S. 175 (186).

²² Siehe etwa *Gärditz*, Gerichtliche Feststellung genereller Tatsachen (legislative facts) im Öffentlichen Recht, in: FS Puppe, 2011, S. 1557 ff. Zum Begriff der *legislative facts* noch 3. Kapitel, II. 4.

²³ Diese Untersuchung differenziert demgemäß zwischen Normtatsachen (Tatsachen, die der Begründung der Rechtserzeugung dienen) und Normenkontrolltatsachen (Tatsachen, die für die Überprüfung eines Rechtssatzes anhand höherrangigen Rechts herangezogen werden). Siehe dazu eingehend 3. Kapitel, insbes. II. 1. b) cc).

²⁴ *Lepsius*, Themen einer Rechtswissenschaftstheorie, in: Jestaedt/Lepsius (Hrsg.), Rechtswissenschaftstheorie, 2008, S. 1 (27 ff.); *Lepsius*, Hat die Europäisierung des Verwaltungsrechts Methode? Oder: Die zwei Phasen der Europäisierung des Verwaltungsrechts, in: Axer/Grzeszick/Kahl/Mager/Reimer (Hrsg.), Das Europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase, 2010, S. 179 (196 ff.).

²⁵ Siehe für generelle Tatsachen im Asylprozess *Pettersson*, Kollektive Gefährdungslagen

gemeine Verwaltungsprozessrecht hinsichtlich genereller Tatsachen gerechtfertigt. Denn einerseits gibt es für den Verwaltungsprozess kaum bereichsspezifische Spezialregeln, die die Informationsgenerierung durch Gerichte betreffen.²⁶ Das ist verhältnismäßig auffällig angesichts der gesetzgeberischen Vorgaben für bestimmte behördliche Verwaltungsverfahren, in denen je nach Informationsbedarf besondere gesetzliche Mechanismen für die Wissensgenerierung aufgezeigt werden können.²⁷ Auf der anderen Seite hat das hier behandelte Thema der prozessrechtlichen Bewältigung genereller Tatsachen zwar schon viel Aufmerksamkeit im Verfassungsprozessrecht erfahren.²⁸ Für das Verwaltungsprozessrecht gibt es hingegen nur wenige Untersuchungen,²⁹ zumal das tatsachenbezogene Verfahrensrecht des Verwaltungsprozesses auch im Übrigen ein Schattendasein führt.³⁰

im Asylrecht, 2023; für den Asylprozess auch schon *Gärditz*, Das Sonderverwaltungsprozessrecht des Asylverfahrens, in: FS Schenke, 2011, S. 689 ff. Siehe für unterschiedliche Bereiche im Eilverfahren bereits *Schoch*, Vorläufiger Rechtsschutz und Risikoverteilung im Verwaltungsrecht, 1988, S. 194 ff. Zur Ausdifferenzierung unterschiedlicher Regime der Tatsachenfeststellung für das Verwaltungsverfahren *Möllers*, Methoden, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts I, ³2022, § 2, Rn. 35.

²⁶ Eine Ausnahme bildet seit 2023 § 78 Abs. 8 AsylG. Siehe zu dieser Regelung noch 7. Kapitel, II. 3.

²⁷ Dazu *Röhl*, Wissensgenerierung im Verwaltungsverfahren, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts II, ³2022, § 30, Rn. 20 ff.

²⁸ Siehe – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – *Baade*, Social Science Evidence and the Federal Constitutional Court of West Germany, *The Journal of Politics* 23 (1961), S. 421 ff.; *Philippi*, Tatsachenfeststellungen des Bundesverfassungsgerichts, 1971; *Ossenbühl*, Die Kontrolle von Tatsachenfeststellungen und Prognoseentscheidungen durch das Bundesverfassungsgericht, in: FS 25 Jahre BVerfG I, 1976, S. 458 ff.; *Kluth*, Beweiserhebung und Beweiswürdigung durch das Bundesverfassungsgericht, *NJW* 1999, S. 3513 ff.; *Bryde*, Tatsachenfeststellungen und soziale Wirklichkeit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: FS 50 Jahre BVerfG I, 2001, S. 533 ff.; *Lepsius*, Sozialwissenschaften im Verfassungsrecht – Amerika als Vorbild?, *JZ* 2005, S. 1 ff.; *Brink*, Tatsachengrundlagen verfassungsgerichtlicher Judikate, in: Rensen/Brink (Hrsg.), Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, 2009, S. 3 ff.; *Bull*, Tatsachenfeststellungen und Prognosen im verfassungsgerichtlichen Verfahren, in: FS Koch, 2014, S. 29 ff.; *Bethge*, Der Sachverhalt der Normenkontrolle, 2020; *Bartmann*, Das Beweisrecht in den Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht, 2020; v. *Hesler*, Gesetzgebungsrelevante Tatsachen und ihre Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof und das Bundesverfassungsgericht, 2021; *Schröder*, Der sachkundige Dritte im Verfassungsprozess, *DÖV* 2023, S. 119 ff.; *Tollrian*, Die Kontrolle von legislativen Tatsachenfeststellungen und Prognosen in der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, *DÖV* 2024, S. 729 ff.; siehe ferner *Kühne*, *Amicus curiae*, 2015, S. 291 ff. Wie hier der Befund bei *Burchardt*, Generelle Tatsachen in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung, *AöR* 149 (2024), S. 643 (648).

²⁹ Siehe aber *Gerhardt*, Legal facts vor dem Bundesverwaltungsgericht, in: FS Driehaus, 2005, S. 271 ff.; *Gärditz*, Gerichtliche Feststellung genereller Tatsachen (legislative facts) im Öffentlichen Recht, in: FS Puppe, 2011, S. 1557 ff.; *Burchardt*, Generelle Tatsachen in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung, *AöR* 149 (2024), S. 643 ff. Siehe für den Spezialbereich des Asylrechts *Pettersson*, Kollektive Gefährdungslagen im Asylrecht, 2023; ferner *Mitsch*, Das Wissensproblem im Asylrecht, 2020.

³⁰ *Berkemann*, Beweisrecht im Verwaltungsrecht, *DÖV* 2020, S. 516 (516). Siehe dazu auch

Soweit es eher um theoretische Fragen als um die prozessrechtlichen Details geht, bezieht sich die Untersuchung auch auf Beispiele aus anderen Bereichen, vor allem aus dem Verfassungsrecht (das angesichts der Konstitutionalisierung des Verwaltungsrechts keine exklusive Domäne des Bundesverfassungsgerichts bildet).³¹ Diese Perspektiverweiterung rechtfertigt sich daraus, dass hinter der gerichtlichen Inbezugnahme genereller Tatsachen grundlegende theoretische Probleme aufscheinen, die der Behandlung auf einer allgemeineren Ebene zugänglich sind, aber auch bereichsspezifisch – wie hier für den Verwaltungsprozess – ausdifferenziert werden können.

III. Generelle Tatsachen und die Kategorie des Wissens

Es besteht eine enge Beziehung zwischen dem stärker an das geltende (Prozess-) Recht rückgebundenen Begriff der Tatsachen und der Kategorie des Wissens. Der Begriff des Wissens gehört zu den wichtigsten, jedenfalls prominentesten (also mit erheblicher Konjunktur seit etwa der Jahrtausendwende vorkommenden) Kategorien innerhalb der Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft.³² Was unterscheidet und was verbindet die Begriffe des Wissens und der generellen Tatsachen? Die Kategorie des Wissens ist darauf ausgerichtet, die deutliche Trennung von Rechtlichem und Tatsächlichem hinter sich zu lassen.³³ Innerhalb des

noch 4. Kapitel, I. 2. a). Ein aktuelles (vornehmlich auf Einzelfalltatsachen) bezogenes Gegenbeispiel bildet die Untersuchung von *Wirtz*, Beweislasten im Verwaltungsrecht, 2024.

³¹ Siehe etwa zur Entwicklung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts in der Rechtsprechung von BGH und BVerfG 3. Kapitel, II. 3. b).

³² Zur zentralen Stellung der Wissensproblematik für die Neue Verwaltungsrechtswissenschaft *Voßkuhle*, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, in: *Voßkuhle/Eifert/Möllers* (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts I, 2022, § 1, Rn. 11. Zu begrifflichen Vorläufern *Collin/Spiecker* genannt *Döhmman*, Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts – ein Problemaufriss –, in: *Speiecker* genannt *Döhmman/Collin* (Hrsg.), Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts, 2008, S. 3 (8 ff.). Siehe zum Beleg der Konjunktur des Wissensbegriff in der Forschung insbes. die Sammelbände *Schuppert/Voßkuhle* (Hrsg.), Governance von und durch Wissen, 2008; *Speiecker* genannt *Döhmman/Collin* (Hrsg.), Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts, 2008; *Röhl* (Hrsg.), Wissen – Zur kognitiven Dimension des Rechts, 2010; *Augsberg* (Hrsg.), Extrajuridisches Wissen im Verwaltungsrecht, 2013; *Münkler* (Hrsg.), Dimensionen des Wissens im Recht, 2019; *Augsberg/Schuppert* (Hrsg.), Wissen und Recht, 2022. Monografisch etwa *Wollenschläger*, Wissensgenerierung im Verfahren, 2009; *Augsberg*, Informationsverwaltungsrecht, 2014; *Schuppert*, Wissen, Governance, Recht, 2019; aus dem Zivilrecht *Schrader*, Wissen im Recht, 2017, der sich allerdings vornehmlich mit der Auslegung materiell-rechtlicher Tatbestandsmerkmale, die auf „Wissen“ oder „Kenntnis“ Bezug nehmen, beschäftigt und von der öffentlich-rechtlichen Literatur zum Thema keine Notiz nimmt.

³³ Besonders deutlich bei *Augsberg*, Die Verwaltung als Akteur gesellschaftlicher Wissens-

einheitlich ansetzenden Wissensbegriffs kann dann etwa zwischen Norm- und Sachverhaltenswissen unterschieden werden, wobei Normwissen sowohl den normativen Regelungsgehalt als auch Wissen über den zu regelnden Realbereich umfasst.³⁴

Zugleich entspringt die Hinwendung zu Wissen anstelle der überkommenen Begriffe (wie jenem der Tatsachen) dem Anliegen der Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft, die auf Gerichte und das binäre Schema rechtmäßig/rechtswidrig zentrierte Perspektive des Öffentlichen Rechts aufzubrechen.³⁵ Insbesondere für Gerichte als Institutionen interessiert sich die mit der Kategorie des Wissens operierende Forschung nur wenig.³⁶ Diese Perspektivverschiebung war aus wissenschaftsgeschichtlichen und -politischen Gründen ein verständliches Anliegen,³⁷ führt aber auch zum Verlust der Anschlussfähigkeit an etablierte normative Kategorien³⁸ und bleibt deshalb von geringem Einfluss auf die Rechtsprechung.³⁹ Der Trennung in rechtliche und tatsächliche Informationsgrundlagen staatlicher, insbesondere gerichtlicher Entscheidungen wohnt ein hoher Beschreibungswert inne, der nicht leichtfertig aufgegeben werden sollte. Die Leistungsfähigkeit der

generierung, Verw 51 (2018), S. 351 (358); *Augsberg*, Wissen und Recht – eine Problemskizze, in: *Augsberg/Schuppert* (Hrsg.), Wissen und Recht, 2022, S. 15 (21 ff.); vgl. auch *Augsberg*, Informationsverwaltungsrecht, 2014, S. 5 f.; siehe ferner *Münkler*, Wissen – ein blinder Fleck des Rechts?, in: *Münkler* (Hrsg.), Dimensionen des Wissens im Recht, 2019, S. 3 (10); *Münkler*, Expertokratie, 2020, S. 210, 398 f.

³⁴ *Guckelberger*, Norm- und Sachverhaltenswissen im Verwaltungsprozess, VerwArch 108 (2017), S. 1 (9 ff., 19 ff.). Siehe zum Begriff des Normwissens auch *Münkler*, Expertokratie, 2020, S. 243 ff.

³⁵ *Augsberg*, Wissen und Recht – eine Problemskizze, in: *Augsberg/Schuppert* (Hrsg.), Wissen und Recht, 2022, S. 15 (22).

³⁶ *Trute*, On Knowledge and Law: The Role of Law in the Generation and Harmonisation of Knowledge, in: *Horatschek* (Hrsg.), Competing Knowledges – Wissen im Widerstreit, 2020, S. 103 (108). Siehe aber *Nolte*, Die Verarbeitung von extrajuridischem Wissen im Verwaltungsgerichtsverfahren, in: *Augsberg* (Hrsg.), Extrajuridisches Wissen im Verwaltungsrecht, 2013, S. 241 ff.; *Guckelberger*, Norm- und Sachverhaltenswissen im Verwaltungsprozess, VerwArch 108 (2017), S. 1 ff.; *Guckelberger*, Erschließung extrajuridischen Fachwissens durch die Verwaltungsgerichte und Verbesserung der verwaltungsgerichtlichen Wissenspotenziale, VerwArch 108 (2017), S. 143 ff.; *Guckelberger*, Wissensgenerierung im Verwaltungsprozess, DVBl. 2017, S. 222 ff.

³⁷ Siehe etwa *Voßkuhle*, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, in: *Voßkuhle/Eifert/Möllers* (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts I, 32022, § 1, Rn. 9 ff.

³⁸ *Gärditz*, Die „Neue Verwaltungsrechtswissenschaft“ – Alter Wein in neuen Schläuchen?, in: *Burgi* (Hrsg.), Zur Lage der Verwaltungsrechtswissenschaft, 2017, S. 105 (127). Siehe für eine vermittelnde Ansicht etwa *Wißmann*, Verwaltungsrecht, 2023, Rn. 28 ff.

³⁹ Siehe dazu die Erhebung von *Hüther*, Was hält die Rechtsprechung von der Rechtswissenschaft?, JZ 2024, S. 72 (77), wonach 60 % der befragten Verwaltungsrichter*innen angaben, dass die Forderungen der Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft in der verwaltungsgerichtlichen Praxis keine Rolle spielen; am BVerwG sehen das sogar alle befragten Richter*innen so. Dementsprechend bemüht wirken Versuche, solche Einflüsse nachzuzeichnen, vgl. *Remmert*, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft und Rechtsprechung, JöR 65 (2017), S. 533 ff., insbes. S. 539.

Sach- und Personenregister

Alle Fundstellen beziehen sich auf Seitenzahlen. Zentrale Fundstellen sind fett, Fundstellen in den Fußnoten kursiv hervorgehoben.

- A. I.-Tatsachenerkenntnisse 137
AI, *siehe* Künstliche Intelligenz
Aktenordnung 219
Alimentationsprinzip 108
Alltagstheorie 84, 203, 263
/ siehe auch Alltagswissen
Alltagswissen, richterliches **198–205**,
234, 262–264, 362–364
Amicus Curiae 77, **218 f.**
Amtsermittlung, behördliche 140, 151 f.,
163–165, 177, 190–196, 210–212,
219 f., 299, 315–317
Amtsermittlungsgrundsatz, *siehe* Unter-
suchungsgrundsatz
Anastasia-Entscheidung 68
Anhörung, informatorische 153, 155–
157, 161
Anhörungsrüge, *siehe* Gehörsrüge
Anordnung, einstweilige 223–225
Antrag auf Zulassung der Berufung 259,
377
Aufklärungsbefugnis **147–149**, 164,
204 f., 214 f., 250
Aufklärungsgrundsatz, *siehe* Untersu-
chungsgrundsatz
Aufklärungspflicht, *siehe* Untersuchungs-
grundsatz
Aufklärungsrüge 160, 238, 247, 254
Augenscheinsbeweis 152, 184 f., 189
Ausgangsbeschränkung 255 f.
Auskunft, amtliche 91, 157, 178, **186 f.**,
193, 219, 332 f.
Auslandsdeutschenwahlrecht 37–39
Aussetzungsverfahren 226 f.
- Behördengutachten 191–195, 306 f.
- Beibringungsgrundsatz 62, **146–149**,
158, 232, 237
Berger, Peter L. 48–51
Beschlusskammer, *siehe* Bundesnetza-
gentur
Beschwerde 234–238, 276
/ siehe auch Nichtzulassungsbeschwerde
Beteiligtenvernehmung 153 f.
Beurteilungsspielraum 93 f., 194, 212,
298–307, 311
Beweisantizipation 68
Beweisantrag 160, 266
Beweisantritt 184
Beweislast 45, 65, **71–73**, 111, 150, 162,
186, 312 f., 329
/ formelle 312
Beweismaß 66, 69, 313
Beweismittel sui generis 152, 157,
184 f., 331 f.
Beweisregeln 68, 201
Beweiswürdigung 12, 59 f., 68–71, 82,
118, 158 f., 171, 183, 199, 242, 252,
262–264, 287–289, 314
/ siehe auch Sachverhaltswürdigung
/ siehe auch Überzeugungsbildung, rich-
terliche
BND-Beamt*innen 172
Bundesamt für Migration und Flücht-
linge 94, 193
Bundesnetzagentur 211 f., 275
Bundesnotbremse 325
Bushido-Entscheidung 194 f., 305–307
- Computer-Grundrecht 132–136
- Davis, Kenneth Culp* 139–143

- Dienstrecht, öffentliches 3, 172, 279
 Dispositionsgrundsatz 61, 148
 Dogmatik 13, 70, 355
 Durchschnittsunternehmer 169 f.
Dworkin, Ronald 346
- Eilrechtsschutz 66, **222–239**
 Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers **111–113**, 319 f., 359
 Einschätzungsspielraum 93 f., 164, 359
 / des Ordnungsgebers 317–331
 / naturschutzfachlicher 307–315
 Entscheidungsgründe 59 f., 87, 115
 Epistemologie 21–23, **26–29**, 67, 76, 341, 349
 Erfahrungssätze 16, 19, 82, **117–119**, 230, 242, 261 f., 362
 / allgemeine **200 f.**, 262–266, 362
 / besondere/fachspezifische 176, **203 f.**, 206 f., 266, 363
 Erkenntnismittellisten 91 f., 173 f., 286, 292
 Erkenntnisstand, wissenschaftlicher, *siehe* Stand der Wissenschaft
 Erkenntnistheorie, *siehe* Epistemologie
 Ermessen 196, **299–301**, 316, 318
 / *siehe auch* Zuziehungsermessen
 Ermessensbindung, *siehe* Selbstbindung der Verwaltung
 Ermittlungsbefugnis, *siehe* Aufklärungsbefugnis
 Europäischer Gerichtshof 99–101
 Ex-ante-Perspektive 66, 330 f.
 Ex-post-Perspektive 330 f.
- Fall-Hermeneutik 113–115
 Folgenberücksichtigung 126, 223, 229–231
 / *siehe auch* Prognoseentscheidung
 Fraport-Entscheidung 36 f.
 Freibeweisverfahren 151, 154–158, 182
- Gefahrenprognose 330
 / *siehe auch* Prognoseentscheidung
 Gehör, rechtliches 52, 91, 142 f., 174, 185, 194, 208 f., 219, 247–249, 291, 296
 Gehörsrüge 237, 247
- Geschäftsverteilungsplan 236, 276 f., **280–283**, 293
 Geschlechtsidentität 136–139
 Gesetzgebungskompetenz 96, 319
 Gleichheitssatz 229, 346
 / *siehe auch* Selbstbindung der Verwaltung
 Glücksspielrecht 100 f.
 Google Maps 184
 Gutachten, *siehe* Sachverständigenbeweis
- Hart, H. L. A.* 21–23
 Herkunftslandinformationen 13, 80, 167, 286, 317
 / *siehe auch* Tatsachenrevision
 Herstellungs- und Darstellungsebene 202
Hoffmann-Riem, Wolfgang 126
 Homosexuellenurteil 75
 Hundesteuer 258
- Impfpflicht 177–180, 332 f.
 Indizienbeweis 68, 117–119
 In-dubio-Satz 45, 72
- Kelsen, Hans* 21–23, 114
 Klimabeschluss 138
 Kompetenz 11, 16 f., 24, 54 f., **67–71**, 73–78, 95–101, 110–112, 241–243, 247 f., 351–353
 / *siehe auch* Gesetzgebungskompetenz
 Komplexität 116, 208–210, 287–289, **338–347**, 354, 358
 Konstruktivismus 25, 48–55
 Kontextinformation **204 f.**, 207–212, 266 f., 286
 Kontrolldichte 321 f., 327 f.
 / *siehe auch* Beurteilungsspielraum
 / *siehe auch* Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers
 / *siehe auch* Einschätzungsspielraum
 Kopftuch-Entscheidungen 123
 Korrespondenztheorie der Wahrheit 49, 56, 63
 Krypta-Entscheidung 1–4, 124 f.
 Küken-Entscheidung 217 f.
 Künstliche Intelligenz 188 f.

- Lageberichte des Auswärtigen Amtes 91, 187, 193
 / *siehe auch* Auskunft, amtliche
 / *siehe auch* Erkenntnismittellisten
 Länderleitentscheidung, *siehe* Tatsachenrevision
 legislative facts 7, **139–144**
 Legitimation 11, 27, 46 f., 130 f., 215, 310 f., **347–354**, 362, 364–366
 Liposuktion 172
Luckmann, Thomas 48–51
- Maßstabsbildung 87 f., 98, 103, 233
Meßerschmidt, Klaus 113
 Methodenlehre, juristische 5 f., 10 f., **23–35**, 59–61, 81 f., 114 f., 125–128, 364
Möllers, Christoph 349
- Neue Verwaltungsrechtswissenschaft 9–13
 Nichtwissen 147, 208
 Nichtzulassungsbeschwerde 237, 259 f.
 non liquet 312 f., 329
 / *siehe auch* Beweislast
 Normenkontrolltatsachen **94–113**, 140, 142, 196, 244, 253–258, 267 f., 323
 Normverwerfungsmonopol 99
 numerus clausus der Beweismittel 63, 91, 154, 161, 189, 215
- Obergutachten 316
 / *siehe auch* Zweitgutachten
 Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg 235, 264 f., 281 f.
 Oberverwaltungsgericht Niedersachsen 292
 Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen 1, 3
 Oberverwaltungsgericht Sachsen-Anhalt 308, 313 f.
- Parteivernehmung 153 f.
 Paul-Ehrlich-Institut 178, 186, 333
 Persönlichkeitsrecht, allgemeines 128–139
 Planungssenat 273
 Plausibilität 116, 121–125, 199, 361 f.
 Positivismus, logischer 19, 198 f.
- Privatgutachten 177, 296
 Prognoseentscheidung 66, 75, 188 f., 199 f., 223–227, 230, 234, 265 f., 305 f., 309, 330
 Prüfung, summarische 226–238, 328 f., 332
- Rationalität 109, 118, 202, **342–347**, 358, 362, 367
 Realbereich 10, 126
 Recht auf informationelle Selbstbestimmung 132–136
 Recht auf Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme 132–136
 Rechtsschutz, einstweiliger, *siehe* Eilrechtsschutz
 Rechtswegeinteilung 272, **278 f.**
 Regulierungsermessen 212
 Regulierungsrecht, *siehe* Telekommunikationsregulierung
 Reichsgericht 39, 129 f.
 Religionsfreiheit 2, **119–125**
 Revisionszulassungsgründe 92, 252, **258–261**
 / *siehe auch* Tatsachenrevision
 Richtersozioologie 115
 Risikoprognose 75
 / *siehe auch* Prognoseentscheidung
 Robert Koch-Institut 34, 178 f., 182 f., 187, **331–333**
 Rotmilan-Entscheidung 307–315
- Sachbericht 136–139
 / *siehe auch* Tatbestand
 Sachkunde 82, 168, 176, **179–182**, 186, 188, 206 f., 209, 287 f., 295
 Sachverhaltenswürdigung 2, 12, 116, 121, 149, 156, 187, 189, 200–204, 241 f., 247, 264, 361–363
 / *siehe auch* Beweiswürdigung
 / *siehe auch* Überzeugungsbildung, richterliche
 Sachverständigenbeweis **175–182**, 186–189, 191–197, 208–210, 234, **287–297**, 302, 306 f., 332 f.
 / *siehe auch* Zweitgutachten
 Sachverständigengutachten, antizipiertes 187, **193–195**, 332

- Schlaich, Klaus* 109
Schluckebier, Wilhelm 36 f.
 Schutz, subsidiärer 89 f., 92
 Schwangerschaftsabbruch-Entscheidungen 44 f.
 Sein-Sollens-Dichotomie **21–23**, 25
 Selbstbindung der Verwaltung 155, 196
 Sicherungsverwahrung 102 f.
 Sitten, gute, *siehe* Sittlichkeit
 Sittlichkeit **39–43**, 169
 Sozialverwaltungsrecht 282
 Stand der Wissenschaft 178, 294–297, 302, 311
 Stand von Wissenschaft und Technik 177, **302–305**
 Statistik 27, 117 f., 133 f., 138, 183, 244
 Stoffsammlung 12, 149
 Substantiierungslast 58 f., 70, 159, 341
 Subsumtionsmodell 6, 20, 81
 Suizid 1–4, 80, 337
- Tatbestand 51 f., 59, 62, 64, 87, 137
 Tatsachenpräjudiz 104
 Tatsachenrevision 92 f., 171, **260 f.**, 360
 Technische Anleitungen 193
/ siehe auch Verwaltungsvorschriften, normkonkretisierende
 Telekommunikationsregulierung 102, 211 f., 275
 Tinder-Entscheidung 41 f., 75 f.
- Überzeugungsbildung, richterliche 58 f., 66, 68 f., 156, 161, 171, 179, 186, 201 f., 287 f., 294–297, 312–314
/ siehe auch Beweiswürdigung
/ siehe auch Sachverhaltswürdigung
 Unabhängigkeit, richterliche 61, 165, 273–275, 347 f.
 Unsittlichkeit, *siehe* Sittlichkeit
 Untersuchungsgrundsatz 58, **145–162**, 167–175, 198–205, 213–215, 231–238
/ siehe auch Amtsermittlung, behördliche
- Verfahrensrüge 160, 237, 246 f., 252–258, 266
 Vergnügungssteuersatzung 169
 Verhältnismäßigkeitsprüfung 2 f., 14, 81 f., **96 f.**, 109, 112, 253–256, 322, 324, 330, 344, 351
 Versammlungsrecht, *siehe* Fraport-Entscheidung
 Vertreter des öffentlichen Interesses **217 f.**, 268
 Verwaltungsgericht Berlin 41–43, 281–283
 Verwaltungsgericht Köln 211 f., 275
 Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg 1, 3, 124 f.
 Verwaltungsgerichtshof, Bayerischer 229, 255
 Verwaltungsvorschriften 2
/ normkonkretisierende 177, 193, 309
 Vorabentscheidungsverfahren 99–101
 Vorsatzfeststellung 118
- Waffengleichheit 192
 Wahlrechtsentscheidungen 37–39
 Wahrheit 56 f., 67, 156 f., 349 f.
Weber, Max 22 f., 343–345
Weinkauff, Hermann 128 f.
 Wikipedia 182
 Wirkung, aufschiebende, *siehe* Aussetzungsverfahren
Wittreck, Fabian 272
- Zeugenbeweis 116, 155–157, 161, 175, 196, 216
 Zulassungsberufung 261, 281, 377
 Zulassungsrevision 261, 281, 377
/ siehe auch Revisionszulassungsgründe
 Zuständigkeit, erstinstanzliche 172, 234, 241, 261
 Zuziehungsermessens **179–182**, 186, 188, 206, 287, 293, 296 f.
/ siehe auch Sachkunde
 Zweitgutachten 178, 191–195, 291, 295, 316, 333