

Das Rechtsverhältnis – ein Perspektivenwechsel im Öffentlichen Recht?

Herausgegeben von
HARTMUT BAUER,
HARALD EBERHARD und
JOHANNES EICHENHOFER

Mohr Siebeck

Das Rechtsverhältnis –
ein Perspektivenwechsel im Öffentlichen Recht?



Das Rechtsverhältnis – ein Perspektivenwechsel im Öffentlichen Recht?

Herausgegeben von

Hartmut Bauer, Harald Eberhard
und Johannes Eichenhofer

Mohr Siebeck

Hartmut Bauer war von 1992–2004 Ordinarius für Öffentliches Recht, insbes. Staatsrecht, Umwelt- und Wirtschaftsrecht an der Juristischen Fakultät der Technischen Universität Dresden, und von 2004–2020 Ordinarius für Europäisches und Deutsches Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Sozialrecht und Öffentliches Wirtschaftsrecht an der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam.

Harald Eberhard ist Universitätsprofessor am Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Wien.
orcid.org/0000-0001-5601-5007

Johannes Eichenhofer ist Professor für Öffentliches Recht, insbesondere Recht der Digitalisierung der Verwaltung, Informations- und Migrationsrecht an der Universität Leipzig.

ISBN 978-3-16-200610-3 / eISBN 978-3-16-200609-7
DOI 10.1628/978-3-16-200609-7

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

Publiziert von Mohr Siebeck Tübingen 2026.

© Hartmut Bauer, Harald Eberhard, Johannes Eichenhofer (Hg.); Beiträge: jeweiliger Autor/ jeweiliger Autorin.

Dieses Werk ist lizenziert unter der Lizenz „Creative Commons Namensnennung – Keine Bearbeitung 4.0 International“ (CC BY-ND 4.0). Eine vollständige Version des Lizenztextes findet sich unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>.

Jede Verwendung, die nicht von der oben genannten Lizenz umfasst ist, ist ohne Zustimmung der jeweiligen Urheber unzulässig und strafbar. 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. Satz: Martin Fischer, Tübingen

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

Vorwort

Rechtsverhältnisse sind weltweit verbreitet. Das gilt auch für den deutschsprachigen Raum. Dort ist das Rechtsverhältnis auf allen Rechtsebenen nachweisbar. Daher sehen manche im Rechtsverhältnis ein „Strukturelement der Rechtsordnung“ (*Norbert Achterberg*), eine „Grundfigur des ganzen Systems“ (*Wilhelm Henke*) und mitunter sogar den „Basisbegriff der Jurisprudenz“ (*Rolf Gröschner*). Dieser Befund legt es nahe, das Rechtsverhältnis nicht nur als Ausgangspunkt und Grundlage für rechtstheoretische Modellbildung zu nutzen, sondern auch als „Strukturvorgabe der Rechtsordnung“ (*Friedrich Schoch*) für die Systembildung und als „ganzheitliche Ordnungskategorie“ (*Hermann Hill*) für einen dogmatischen „Struktur- und Ordnungsrahmen“ (*Martin Schulte*).

Über all diese naheliegenden Selbstverständlichkeiten wäre an sich kein Wort zu verlieren, jedenfalls nicht groß zu diskutieren. Doch hat das Denken von Rechtsverhältnissen her seit Jahrzehnten mit erbitterten Widerständen und hartnäckiger Gegnerschaft zu kämpfen. Die Vorbehalte werden aus unterschiedlichen Quellen gespeist und wenden sich sowohl gegen die Rechtsverhältnistheorie als auch gegen die Rechtsverhältnisdogmatik. Sie haben das Denken in Relationen und die zeitgemäße Arbeit mit Rechtsverhältnissen immer wieder gestört, behindert und erschwert. Deswegen ist das „Potential der Rechtsverhältnistheorie und der darauf fußenden Rechtsverhältnislehre“ bislang bei weitem noch „nicht voll ausgeschöpft“ (*Andreas Wimmer*).

Hier setzt die Publikation mit ihrer Kernfrage an: Das Rechtsverhältnis – ein Perspektivenwechsel im öffentlichen Recht? Sie nimmt das Denken in Rechtsverhältnissen in der ganzen Breite der rechtswissenschaftlichen Arbeitsgebiete des *Ius Publicum* auf – von den rechtsphilosophischen und rechtstheoretischen Grundlagen über das Völker-, Unions- und Verfassungsrecht bis hin zum Allgemeinen Verwaltungsrecht und zu ausgewählten Gebieten des Besonderen Verwaltungsrechts. Darin eingeschlossen sind ein intradisziplinärer Seitenblick auf das Zivilrecht und rechtsvergleichende Betrachtungen vornehmlich zwischen dem österreichischen und dem deutschen Recht, daneben wissenschaftliche Ausflüge nach Fernost und in die Schweiz. Hinzu kommt die Erprobung relationalen Denkens bei der Bewältigung aktueller, politisch besonders brisanter Herausforderungen etwa durch Pandemien, die digitale Transformation und den Klimawandel. Bei alledem richtet sich das Erkenntnisinteresse auf die bereichsübergreifende Klärung von Bestand, Bedeutung und Entwicklungsperspektiven des Denkens in Rechtsverhältnissen. Im Fokus stehen sowohl die Belastbarkeit der theoretischen Grundannahmen als auch die dogmatische Leistungsfähigkeit im

Detail und nicht zuletzt die Innovationskraft einer sich abzeichnenden Rechtsverhältniswissenschaft.

Das Buch geht auf zwei Tagungen zurück, die im Frühjahr 2024 in Wien und im Herbst desselben Jahres in Leipzig stattgefunden haben. Es fasst insgesamt rund dreißig verschriftlichte Referate und Kommentare zusammen, die auf den beiden Rechtsverhältnistagungen die Welt des (öffentlichen) Rechts mit rechtsverhältnisspezifischen Interessen vermessen haben. Auf der Tagungsplattform haben die in unterschiedlichen wissenschaftlichen Denkrichtungen beheimateten Autorinnen und Autoren Schlaglichter auf ausgewählte Problemfelder geworfen und in den Analysen ihre je spezifischen Sichtweisen zur Geltung gebracht. Schon wegen der Zusammenführung sehr verschiedener wissenschaftlicher Strömungen war eine abschließende Klärung aller offenen Fragen nicht zu erwarten. Immerhin dürfte auf der Wien-Leipziger Tandemtagung im dialogischen Gedankenaustausch aber die kategoriale Frontstellung zwischen Befürwortern und Gegnern des Denkens in Rechtsverhältnissen aufgebrochen, bereinigt und endgültig verabschiedet worden sein.

Dieser Ertrag kann gar nicht hoch genug veranschlagt werden. Denn er verlässt die ausgetretenen Pfade und totgetrampelten Schauplätze von unterkomplexen „Grundsatzkontroversen“, die in der Sache längst erledigt oder zumindest fruchtlos geblieben sind. Dies öffnet den Blick für eine unvoreingenommene rechtsrealistische Wahrnehmung der Rechtsordnung als Netz von Rechtsverhältnissen, auf die unbefangene Feststellung der Ubiquität von Rechtsverhältnissen in allen Gebieten des öffentlichen Rechts und in der Folge für eine eingehendere Sichtung und Analyse von rechtlichen Beziehungen. Perspektivisch geht es um eine rechtsverhältnisbasierte Systembildung und dogmatische Ordnung, auf längere Sicht möglicherweise sogar um die Ausbildung einer spezifischen Rechtsverhältniswissenschaft im Sinne eines „*relational turn*“. Zu dem dazugehörigen Arbeitsprogramm konnten in Wien und Leipzig noch keineswegs sämtliche Schlüsselfragen beantwortet werden. Die beiden Rechtsverhältnistagungen haben sie aber auf den Weg gebracht und dürften auf diesem Weg auch ein gutes Stück vorangekommen sein. Mit ihren rechtsverhältnisorientierten Vermessungen einzelner Rechtsgebiete und rechtsverhältnisgestützten Analysen von Rechtsfragen haben die Tagungsteilnehmer und -teilnehmerinnen dazu wichtige und weiterführende Beiträge geleistet. Deshalb ist ihnen auch an dieser Stelle nochmals ganz herzlich dafür zu danken, dass sie sich derart intensiv auf das wissenschaftliche Experiment flächendeckender Rechtsverhältnisforschung, auf das „Wagnis Rechtsverhältnis“ eingelassen haben.

Ganz herzlich zu danken ist auch dem Präsidenten des Verwaltungsgerichtshofs, *Rudolf Thienel*, und dem Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts, *Andreas Korbmacher*, für die Gewährung des „Gastrechts“ und die Bereitstellung von Tagungsräumen in „ihren“ ehrwürdigen Gerichtsgebäuden. Die mehr als beeindruckenden Bauwerke des früheren Reichsgerichts in Leipzig und der früheren

Böhmischen Hofkanzlei in Wien haben einen ausgesprochen angenehmen und zugleich hochgradig inspirierenden Rahmen für die beiden Rechtsverhältnistagungen geschaffen. Das wissenschaftliche Projekt „Rechtsverhältnis“ wäre ohne außeruniversitäre Unterstützung nicht durchführbar gewesen. Deshalb ist die Veröffentlichung der Tagungsbeiträge eine willkommene Gelegenheit, um für großzügige finanzielle Förderungen nochmals sehr herzlichen Dank abzustatten bei der Schulze-Fielitz Stiftung Berlin und der Helmuth M. Merlin-Stiftung (Fürstentum Liechtenstein), die beide nicht nur das Tagungsprojekt, sondern auch die Veröffentlichung dieses Bandes ebenso generös wie unkompliziert unterstützt haben. Ohne sie wäre das Projekt niemals realisiert worden. Die Kanzlei Haslinger Nagele hat dankenswerterweise die Wiener Tagung zusätzlich finanziell gefördert.

Ein besonders herzlicher Dank gilt den drei Leipziger Wiss. Mit. *Anna-Lena Priebe*, *Eric Böttner* und *Eyk Simon Lenschow*, die nicht nur beide Tagungen organisatorisch unterstützt, sondern auch in der DÖV veröffentlichte Tagungsberichte verfasst und an der Korrektur der Beiträge dieses Bandes mitgewirkt haben. Auch *Anna Oshafu* und *Dilara Yildirim, LL.B.* gilt unser herzlicher Dank für die Hilfe bei der Korrektur von Beiträgen dieses Bandes. Und schließlich haben *Daniela Taudt, LL.M.* und *Bettina Gade* vom Verlag Mohr Siebeck durch ihren großen Einsatz dafür gesorgt, dass der Band zügig erscheinen konnte.

Potsdam, Wien und Leipzig, im August 2025

Hartmut Bauer
Harald Eberhard
Johannes Eichenhofer

Inhaltsverzeichnis

Vorwort V

Johannes Eichenhofer

Das Rechtsverhältnis – ein Perspektivenwechsel im Öffentlichen Recht?

Einleitende Problemskizze 1

§ 1 Bestand und Perspektiven des Denkens in Rechtsverhältnissen

Hartmut Bauer

Faszinosum Rechtsverhältnis 17

Ewald Wiederin

Das Rechtsverhältnis: Archimedischer Punkt oder Münchhausens Zopf? 47

§ 2 Rechtsphilosophische und -theoretische Grundlagen

Alexander Somek

Das Rechtsverhältnis 69

Michael Potacs

Widersprüchliche Rechtsverhältnisse? 85

Franz Merli

Rechtsphilosophische und -theoretische Grundlagen – Kommentar 101

§ 3 Rechtsverhältnisse im Recht der internationalen und unionalen Beziehungen

Markus P. Beham

Völkerrecht als Rechtsverhältnisrecht – Prolegomena zu einer

rechtverhältnisdogmatischen Analyse der Völkerrechtsquellen 107

<i>Andreas Kulick</i>	
Unternehmen und Rechtsverhältnisse im Völkerrecht	125

<i>Monika Polzin</i>	
Rechtsverhältnis und Unionsbürgerschaft	139

§ 4 Rechtsverhältnisse im Verfassungsorganisationsrecht

<i>Tristan Barczak</i>	
Gewaltentrennung, -teilung oder -gliederung?	153

<i>Anna Gamper</i>	
Rechtsverhältnisse in föderalen Systemen	171

§ 5 Rechtsverhältnisse und Grundrechte

<i>Berit Völzmann</i>	
Relationale Dimension der Grundrechte im öffentlichen Recht	193

<i>Lamiss Khakzadeh</i>	
Relationale Dimension der Grundrechte im Zivilrecht	209

<i>Christoph Enders</i>	
Relationale Dimensionen der Grundrechte? – Kommentar	223

§ 6 Verwaltungsrechtsverhältnisse und Handlungsformen

<i>Martin Schulte</i>	
Begründung, Entwicklung und Beendigung von Verwaltungsrechts- verhältnissen durch Handlungsformen: Die Sicht Deutschlands	233

<i>Harald Eberhard</i>	
Begründung, Entwicklung und Beendigung von Verwaltungsrechts- verhältnissen durch Handlungsformen: Die Sicht Österreichs	245

<i>Andreas Korbmacher</i>	
Begründung, Entwicklung und Beendigung von Verwaltungsrechts- verhältnissen durch Handlungsformen – Kommentar	261

§ 7 Binnen- und Außenrechtsverhältnisse

Peter Bußjäger

Binnenrechtsverhältnisse 267

Gabriele Buchholtz

Außenrechtsverhältnisse 287

David Kuch

Innen- und Außenrecht – Kommentar 305

§ 8 Das Rechtsverhältnis in der Pandemie

Stephan Rixen

Das Rechtsverhältnis im Infektionsschutzrecht im Lichte der sozialstaatlichen Resilienzverantwortung 313

Hinnerk Wißmann

Das Rechtsverhältnis im Infektionsschutzrecht – Kommentar 335

§ 9 Das Rechtsverhältnis im Zeitalter der Digitalisierung

Svenja Behrendt

Grundrechtliche Rechtsverhältnisse in der hybriden Lebenswelt 343

Michael Goldhammer

KI als Rechtssubjekt 375

Johannes Eichenhofer

Rechtsverhältnisse im Zeitalter der Digitalisierung – Kommentar 391

§ 10 Rechtsverhältnisse und Klimaschutz

Maria Bertel

Klimaschutz als relationale Herausforderung 399

Kurt Faßbender

Das intertemporale Rechtsverhältnis 419

Isa Bilgen

Intersubjektive Rechtsverhältnisse im Klimaschutzrecht – Kommentar 435

§ 11 Seitenblicke auf andere Referenzgebiete

Michael Droege

Steuerrechtsverhältnisse 441

Eberhard Eichenhofer

Sozialrechtsverhältnisse 463

Johannes W. Flume

Das Rechtsverhältnis als Grundkategorie des Zivilrechts 479

§ 12 Rechtsvergleichende Seitenblicke

Markus Kern

Die Lehre vom Rechtsverhältnis in der Schweiz 491

Chien-Liang Lee

Die Rechtsverhältnislehre als Impuls zur Weiterentwicklung von
Handlungsformen der Verwaltung aus taiwanischer Perspektive 519

§ 13 Perspektiven

Hartmut Bauer/Harald Eberhard/Johannes Eichenhofer

Auf dem Weg zu einer Rechtsverhältniswissenschaft? 545

Verzeichnis der Bearbeiterinnen und Bearbeiter 573

Das Rechtsverhältnis – ein Perspektivenwechsel im Öffentlichen Recht?

Einleitende Problemskizze

*Johannes Eichenhofer*¹

I. Anlass und Gegenstand der Tagung	2
1. Das Rechtsverhältnis zwischen Unter- und Überschätzung	2
2. „Rechtsverhältnis revisited“ – Zur Notwendigkeit einer Fortsetzung der Debatte	8
II. Zielsetzung und Ablauf der Tagung	10
1. Bislang ungeklärt gebliebene Grundfragen	10
2. „Relationale Herausforderungen“: Pandemie, Digitalisierung und Klimawandel	12

¹ Der Autor ist einer von zwei Initiatoren des (deutsch-österreichischen) Tagungsprojekts. Den österreichischen Counterpart übernahm zunächst Assoz. Prof. MMag. Dr. *Andreas Wimmer* (Universität Innsbruck), der das gesamte Tagungsprojekt in gleichem Umfang mit vorbereitet und über den ersten Tagungsteil hinaus begleitet hatte. Aus persönlichen Gründen war es ihm leider verwehrt, am zweiten Tagungsteil teilzunehmen und an der Nachbereitung in Form dieses Tagungsbandes mitzuwirken. Das ändert jedoch nichts an dem eminent wichtigen Beitrag, den *Andreas Wimmer* bei der Konzeption, Vorbereitung, Organisation und Durchführung des gesamten Tagungsprojekts hatte, wofür ihm auch an dieser Stelle nochmals ganz herzlich zu danken ist. Ein eben solcher Dank gilt *Hartmut Bauer*, der den beiden Initiatoren zunächst als Berater zur Seite stand, im Zuge des Projekts aber auch immer stärker eine ausführende Rolle übernahm. Für seine spontane Bereitschaft, die Realisierung des Tagungsbandes zu unterstützen und in einem fortgeschrittenen Stadium der Vorbereitung die österreichische Perspektive im Herausgeberkreis zu vertreten, sei schließlich *Harald Eberhard* herzlich gedankt.

I. Anlass und Gegenstand der Tagung

1. Das Rechtsverhältnis zwischen Unter- und Überschätzung

Das Rechtsverhältnis ist, jedenfalls im Öffentlichen Recht², eine nach wie vor vielfach missverstandene und deshalb auch latent verkannte Figur.³ Mit dem Begriff verbindet sich ein seit den 1970er Jahren anhaltender, die deutsche wie österreichische Rechtswissenschaft nachhaltig prägender Meinungs- und Richtungsstreit⁴, der sich in den 1980er Jahren gar zu einem „dogmatischen Glaubenskrieg“⁵ ausgewachsen hatte. Den Stein des Anstoßes bildet dabei nicht der Rechts- bzw. Gesetzesbegriff⁶, dessen Inhalt und Funktion als Teil des positiven Rechts wie jeder andere Rechts- bzw. Gesetzesbegriff von der Rechtsprechung und Rechtswissenschaft nach den üblichen Methoden ausgelegt und definiert werden kann.⁷ Die sich um „das Rechtsverhältnis“ rankende Kontroverse ist also keineswegs methodisch-interpretatorischer Provenienz. Sie entzündete sich vielmehr anhand eines – von einzelnen Stimmen aus der Rechtswissenschaft⁸, die später auch zu einer „Rechtsverhältnislehre“ zusammengefasst

² Dagegen gehört es im Zivilrecht zum Kernbestand der Dogmatik – vgl. etwa *Jörg Neuner*, Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts, 12. Aufl. 2020, S. 299. Siehe zu den Vorläufern der zivilrechtlichen Rechtsverhältnisdogmatik (namentlich *Friedrich Carl von Savigny* und *Georg Friedrich Puchta*) sowie zur Relevanz des Rechtsverhältnisses in der gegenwärtigen Zivilrechtslehre den Beitrag von *Johannes W. Flume* in diesem Band.

³ Dazu ebenso eingehend wie umfassend: *Hartmut Bauer*, Lehren vom Verwaltungsrechtsverhältnis, 2022, S. 3 ff.

⁴ Von einem „Richtungsstreit“ spricht etwa: *Jörn Ipsen*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl. 2019, Rn. 163; tendenziell zurückhaltend, aber letztlich zustimmend gegenüber dieser Wortwahl: *Bauer* (Fn. 3), S. 18 unter Verweis auf *Christoph Möllers*, Braucht das öffentliche Recht einen neuen Methoden- und Richtungsstreit?, *VerwArch* 90 (1999), 187 (206 f.).

⁵ *Thomas von Danwitz*, Zu Funktion und Bedeutung der Rechtsverhältnislehre, *Die Verwaltung* 30 (1997), 339 (340).

⁶ Überblick über seine Verwendung im VwVfG, in der VwGO und einigen Spezialgesetzen etwa bei *Friedrich Schoch*, Das Verwaltungsrechtsverhältnis zwischen Heuristik und Dogmatik, in: *Katharina Gräfin von Schlieffen* (Hrsg.), Republik Rechtsverhältnis Rechtskultur, 2018, S. 225 (226–228). Zu seiner Verwendung im österreichischen Recht etwa: *Andreas Wimmer*, Rechtsverhältnisse im Öffentlichen Recht – ein Perspektivenwechsel, 2019, S. 312 ff.

⁷ So versteht etwa das BVerwG unter „Rechtsverhältnissen“ im Sinne von § 43 Abs. 2 VwGO diejenigen „(öffentlich-)rechtlichen Beziehungen, die sich aus einem konkreten Sachverhalt aufgrund einer öffentlich-rechtlichen Norm für das Verhältnis von (natürlichen oder juristischen) Personen untereinander oder einer Person zu einer Sache ergeben, kraft deren eine der beteiligten Personen etwas Bestimmtes tun muss, kann oder darf oder nicht zu tun braucht.“ – vgl. etwa BVerwGE 141, 233 (Rn. 12).

⁸ Eine herausragende Rolle in der in den späten 1960er Jahren einsetzenden, vor allem aber seit den 1970er Jahren ausbrechenden Grundsatzdebatte spielten *Norbert Achterberg*, *Peter Häberle*, *Wilhelm Henke* und *Hans Heinrich Rupp*, die ihrerseits auf weiter zurückliegende Vorarbeiten u. a. des frühen *Hans Kelsen* zurückgreifen konnten. Ab etwa Mitte der 1980er Jahre war insbesondere unter jüngeren Wissenschaftlern das Interesse an der Arbeit mit Rechtsverhältnissen verbreitet. Als Protagonisten traten damals vor allem *Hartmut Bauer*, *Rolf Gröschner*

wurden⁹ bzw. sich selbst zu einer solchen bekannten¹⁰ – entwickelten rechtswissenschaftlichen (Grundlagen-)Begriffs, der mit dem soeben genannten Rechts- bzw. Gesetzesbegriff zwar zahlreiche Überschneidungen aufweist, mit ihm jedoch nicht völlig kongruent ist. Für die Vertreter der Rechtsverhältnislehre ist das Rechtsverhältnis nämlich eine im Recht omnipräsente Grundkategorie mit zahlreichen Erscheinungsformen, die sich innerhalb der Rechtsordnung auch dort finden lässt, wo der Gesetzgeber dies nicht *expressis verbis* angeordnet bzw. unterstellt hat.

Diese (nach wie vor umstrittene) Einsicht fußt dabei auf bestimmten theoretisch-dogmatischen Prämissen, die in der Rechtswissenschaft entweder nicht einhellig geteilt werden oder Anlass zu Missverständnissen gaben. Wenn beispielsweise die These aufgestellt wurde, die gesamte Rechtsordnung sei letztlich nicht mehr, aber auch nicht weniger als ein „Netz von Rechtsverhältnissen“¹¹ und die Rechtsordnung damit zeitgleich und notwendigerweise eine „Rechtsverhältnisordnung“¹², so muss dies etwa von einem streng positivistischen Standpunkt aus gesehen wie der Versuch anmuten, Rechtsnormen durch Rechtsverhältnisse ersetzen zu wollen und damit möglicherweise Normatives und Faktisches zu vermengen.¹³ Ähnlich provokativ wurden Aussagen aufgefasst, das Rechtsverhältnis – und nicht das subjektive (öffentliche) Recht – sei das wesentliche „Strukturelement“¹⁴ oder der „Basisbegriff“¹⁵ des (öffentlichen) Rechts. Denn dies impliziert unweigerlich die (gut begründbare, aber eben auch nicht un-

und *Martin Schulte*, etwas später auch noch *Friedrich Schoch* hervor, die gleichsam als „zweite Generation“ in dem großen Kreis von „Rechtsverhältnissympathisanten“ einen „*inner circle*“ bildeten, der maßgeblich an der Grundlegung und Ausarbeitung einer spezifischen Rechtsverhältnislehre beteiligt war.

⁹ Die Arbeit mit einer spezifischen Rechtsverhältnislehre verfolgte ursprünglich (auch) das Anliegen, das Rechtsverhältnis aus der Schusslinie der sich gegen die Rechtsverhältnistheorie richtenden Angriffe zu bringen, die *Norbert Achterberg* (Die Rechtsordnung als Rechtsverhältnisordnung. Grundlegung einer Rechtsverhältnistheorie, 1982) mit seiner sehr abstrakten Konzeption und Terminologie auf sich gezogen hatte; vgl. *Rolf Gröschner*, Das Überwachungsrechtsverhältnis. Wirtschaftsüberwachung in gewerbepolizeilicher Tradition und wirtschaftsverwaltungsrechtlichem Wandel, 1992, S. 142 ff., und dazu *Matthias Jestaedt*, Recht als Relation. Skizzenhafte Anmerkungen zur Rechtsverhältnislehre, in: von Schlieffen (Fn. 6), S. 211 (217 ff.). Die Betonung des Selbststandes von Rechtsverhältnistheorie und Rechtsverhältnislehre hat auf längere Sicht zum Abbau der Berührungssängste beigetragen und den Weg zu wechselseitiger Kontaktaufnahme und Befruchtung geebnet; vgl. *Bauer* (Fn. 3), S. 46 ff.

¹⁰ So etwa bei *Bauer* (Fn. 3), S. 45 ff.

¹¹ Wendung nach *Johannes Eichenhofer*, Digitale Rechtsverhältnisse, RPhZ 2023, 333 (335). Ähnliche Überlegungen finden sich bei: *Oliver Lepsius*, Relationen. Plädoyer für eine bessere Rechtswissenschaft, 2016, v. a. S. 16 ff., 21 ff.

¹² *Achterberg* (Fn. 9).

¹³ Zur Verschmelzung von Norm und Sachverhalt im Rechtsverhältnis bereits die obige Definition unter (Fn. 7); siehe auch etwa den Beitrag von *Michael Goldhammer* in diesem Band.

¹⁴ *Norbert Achterberg*, Rechtsverhältnislehre als Strukturelemente der Rechtsordnung, in: *Rechtstheorie* 9 (1978), 385 (395).

¹⁵ *Rolf Gröschner*, Der Streit als Vater aller Fälle, JZ 2018, 737 (740).

umstrittene) rechtstheoretische Behauptung, dass ein subjektives Recht nicht ohne Rechtsverhältnis denkbar sei, sodass letzteres ersterem logisch vorausliegen müsse.¹⁶ Dem wiederum steht eine (erneut positivistisch motivierte) Betrachtung gegenüber, der zufolge es sich gerade umgekehrt verhalte, da erst das aus einer positiven Rechtsnorm abgeleitete subjektive öffentliche Recht (oder eine sonstige Rechtsnorm) das Rechtsverhältnis hervorbringe.¹⁷ Ein drittes Missverständnis entzündete sich schließlich an der Äußerung, das (Verwaltungs-) Rechtsverhältnis sei Grundlage und Gegenstand von Handlungsformen der Verwaltung¹⁸, sodass selbst der bisherige „Prototyp“ verwaltungsrechtlicher Handlungsformen, der Verwaltungsakt, in diesem Zusammenspiel zu verstehen sei. In der Folge wurde also ein – im Nachhinein betrachtet ziemlich künstlicher¹⁹ – Grundsatzstreit zwischen Rechtsverhältnis- und Handlungsformenlehre behauptet, der so von den Vertretern der Ersteren nie intendiert war²⁰, der auch als solcher nicht nur nicht zielführend, sondern gar als widersprüchlich identifiziert werden und deshalb auch als überwunden angesehen werden muss. Was jedoch blieb, war eine gewisse Grundskepsis gegenüber dem „new kid on the block“, das sich schnell den Ruf eines „enfant terrible“ eintrug.

Mit entsprechend kritischem Blick wurden in der Folge auch die durch die Rechtsverhältnislehre (vermeintlich) erzielten (oder auch nur: erzielbaren) Erkenntnisgewinne betrachtet.²¹ Bezweifelt wurden dabei bereits die zuweilen als zu einfach empfundenen Grundaxiome der Rechtsverhältnislehre. Verstehen

¹⁶ Diese Einsicht findet sich bereits bei *Georg Wilhelm Friedrich Hegel* – vgl. dazu den Beitrag von *Eberhard Eichenhofer* in diesem Sammelband.

¹⁷ Vgl. etwa *Hans Kelsen*, *Reine Rechtslehre*, 1960 (Nachdruck 2000), S. 130 ff., 167 ff., für den ein Rechtsverhältnis allerdings ohnehin nur zwischen Normsetzer und Normadressat zustande kommen kann – vgl. hierzu und generell zum Begriff des Rechtsverhältnisses bei *Kelsen: Wimmer* (Fn. 6), S. 9 ff.

¹⁸ Zurückhaltend noch *Wilhelm Henke*, *Die Rechtsform der sozialen Sicherung und das allgemeine Verwaltungsrecht VVDStRL 28* (1970), 147 (156 ff.); deutlich offensiver, geradezu euphorisch dann *Otto Bachof*, *Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, VVDStRL 30* (1972), 193 (232), wonach das Rechtsverhältnis geeignet sei, „die Einseitigkeit des Denkens in Verwaltungsakten [zu] überwinden“; wenn ein Begriff und ein Institut eine beherrschende Stellung im Verwaltungsrecht einzunehmen verdienten, müsse dies das Rechtsverhältnis sein.

¹⁹ So konstatierte etwa *Bernhard Raschauer*, *Diskussionsbeitrag, VVDStRL 45* (1982), 269 (269), es sei ihm nicht begrifflich, wie man die Frage Rechtsverhältnis oder Bescheid offenbar als Alternative verstehen könne.

²⁰ Siehe nur *Schoch* (Fn. 6), S. 236; *Bauer* (Fn. 3), S. 129–131.

²¹ Besonders kritisch: *Hans Mayer*, *Diskussionsbeitrag, VVDStRL 45* (1987), 272; ebenfalls skeptisch: *Horst Dreier*, *Merkl's Verwaltungsrechtslehre und die heutige Dogmatik des deutschen Verwaltungsrechts*, in: Robert Walter (Hrsg.), *Adolf J. Merkl – Werk und Wirksamkeit*, 1990, 55 (82): „eher frucht- und konturenlos“; *Johannes Masing*, *Der Rechtsstatus des Einzelnen im Verwaltungsrecht*, in: Andreas Voßkuhle/Martin Eifert/Christoph Möllers (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, 3. Aufl. 2022, § 7 Rn. 120 ff.; distanziert-skeptisch auch: *Jestaedt* (Fn. 9), insb. S. 215–217. Ausgewogener: *Jost Pietzcker*, *Das Verwaltungsrechtsverhältnis – Archimedischer Punkt oder Münchhausens Zopf?*, *Die Verwaltung* 30 (1997), 281 ff.

etwa einzelne ihrer Vertreter unter einem Rechtsverhältnis die „normgestaltete Beziehung zwischen mindestens zwei Personen“²², so ließen sich dabei entweder gar keine oder nur wenige Erkenntnisse für die Lösung eines Rechtsfalls gewinnen, die nicht schon im Wege der Normexegese nach dem herkömmlichen Methodenkanon gewonnen werden könnten. Denn auch dieser verlange ja, Normen auf einen bestimmten Sachverhalt anzuwenden, an dem dann wiederum alle Positionen der am Sachverhalt beteiligten Personen entsprechend zu würdigen seien. Welche Wirkung eine Rechtsnorm in bestimmten (Mehr-) Personenverhältnissen erziele, sei wiederum bereits von einer Dogmatik entwickelt worden, die weitgehend ohne die Figur des Rechtsverhältnisses auskomme. Der Rechtsverhältnislehre wird demnach eine bloß heuristische Funktion zuerkannt, die einen schnellen Zugriff auf den Lebenssachverhalt und die ihr zugrundeliegende Interessenlage sowie die ebenso schnelle Identifizierung der maßgeblichen Rechtsfragen erlaube. Die mit ihr erreichbaren und erreichten Erkenntnisgewinne für die Rechtsanwendung fielen also vergleichsweise bescheiden aus. Ein echter dogmatischer Mehrwert sei mit ihr nicht verbunden.²³ Der Umstand, dass das Rechtsverhältnis in der Dogmatik zahlreicher Teilgebiete des Öffentlichen Rechts einen festen Platz einnimmt²⁴, wird dann nicht als Ausweis einer dogmatischer Erfolgsgeschichte verbucht, sondern vielmehr gerade als Argument dafür gedeutet, das Rechtsverhältnis in die Untiefen des besonderen Verwaltungsrechts zu verbannen, wo es seine bescheidenen Erfolge in angemessener Demut zelebrieren dürfe, sich aber ansonsten aus der allgemeinen öffentlich-rechtlichen Debatte zu verabschieden habe.²⁵ Dieser Einsicht scheint offenbar auch die „Neue Verwaltungsrechtswissenschaft“ zu folgen, jedenfalls wird das Rechtsverhältnis in den „Grundlagen des Verwaltungsrechts“²⁶ weitestgehend mit Schweigen übergangen.²⁷

²² So die Definition von *Achterberg* (Fn. 14), *Rechtstheorie* 9 (1978), 394; *ders.* (Fn. 9), S. 31; im Anschluss hieran auch etwa: *Martin Schulte*, *Informales Verwaltungshandeln als Mittel staatlicher Umwelt- und Gesundheitspflege*, DVBl. 1988, 512 (514).

²³ Vgl. hierzu die skeptischen Stimmen in Fn. 21.

²⁴ Zu denken ist etwa an das Subventions-, Steuer- und Sozialrechtsverhältnis – vgl. etwa hierzu und zu anderen Erscheinungsformen des Rechtsverhältnisses in der Rechtsordnung: *Hartmut Bauer*, *Von Rechtsverhältnissen her denken*, DÖV 2023, 733 (739). Zum Steuerrechtsverhältnis siehe auch den Beitrag von *Michael Droege* in diesem Band, zum Sozialrechtsverhältnis siehe den Beitrag von *Eberhard Eichenhofer* in diesem Band.

²⁵ Eine Art Schlussstrich findet sich bei *Christian Bumke*, *Die Entwicklung der verwaltungsrechtswissenschaftlichen Methode in der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Eberhard Schmidt-Aßmann/Wolfgang Hoffmann-Riem* (Hrsg.), *Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft*, 2004, 73 (102): Die Debatte habe „ein kaum merkliches Ende gefunden.“

²⁶ *Andreas Voßkuhle/Martin Eifert/Christoph Möllers* (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, 3. Aufl. 2022.

²⁷ Zu Recht kritisch dazu die Rezension der 1. Auflage von *Jörn Ipsen*, in: *Die Verwaltung* 44 (2011), 290 (296). Durchaus anders stellt sich die Situation in Österreich dar, wo das Rechtsverhältnis seinen festen Platz in der Dogmatik des Allgemeinen Verwaltungsrechts eingenommen

Insgesamt changiert die Geschichte der Rechtsverhältnislehre somit zwischen einer – jedenfalls in der Tonalität gelegentlich als solcher wahrgenommener – *Überschätzung* seitens einzelner (früher) Vertreter und einer, möglicherweise in direkt-kausaler Beziehung hierzu stehender, Abwehrreaktionen seitens der Kritiker, die sich dann in einer notorischen Abwertung und *Unterschätzung* ihrer Verdienste Bahn bricht. Auf den Begriff gebracht finden sich beide Extrempositionen in zwei Äußerungen *Peter Häberles*, wonach das Rechtsverhältnis einen „neuen archimedischen Bezugspunkt des Verwaltungsrechts“ bzw. einen „Pfeiler einer neuen Systembildung“²⁸ bilde, während andererseits die Bemühungen der Rechtsverhältnislehre von *Jost Pietzcker* mit „Münchhausens Zopf“²⁹ verglichen wurde. Noch drastischer formulierte es *Hans Meyer*, für den das Rechtsverhältnis gar das „inhaltsloseste Rechtsinstrument“ sei, „das je angeboten worden ist“³⁰. Jedoch muss dieses Verdikt schon zur damaligen Zeit als Akt maßloser *Unterschätzung* der Leistungen der Rechtsverhältnislehre eingeordnet werden. Diese sind nämlich zwischenzeitlich, von den jüngeren Befürwortern³¹ der Rechtsverhältnislehre im Geiste der Vermittlung und einer entsprechend nüchtern-bescheidenen, aber doch (zu Recht) selbstbewussten Haltung zusammengetragen worden – und sie dürfen inzwischen als konsentiert gelten. Zusammenfassend erbringt das „Denken in Rechtsverhältnissen“³² danach die folgenden Vorzüge³³:

- Eine Erfassung der den Lebenssachverhalt prägenden *tatsächlichen* sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen oder technologischen *Umstände* (bzw. *ganzer Kontexte*) *des Einzelfalles*, welche Auswirkungen auf die konkrete Interessenlage haben. Gerade weil die Rechtsverhältnislehre Recht, Rechte und Pflichten immer konkret, nämlich in konkreten Rechts- und Lebensbeziehungen (also relational) denkt, nimmt sie immer auch die tatsächlichen Umstände in den Blick, welche die Rechtsausübung entweder begünstigen oder behindern können. Hierdurch gelingt es, die „Wirklichkeit“³⁴ nicht nur

hat – vgl. hierzu *Wimmer* (Fn. 6), 165 ff. m. w. N. sowie für weitere Nachweise den Beitrag von *Harald Eberhard* in diesem Band, dort Abschnitt II.

²⁸ Beide Zitate nach *Peter Häberle*, Das Verwaltungsrechtsverhältnis – eine Problemskizze, in: Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes (SDSRV) 18 (1979), S. 60 (61, 63).

²⁹ *Pietzcker* (Fn. 21), Die Verwaltung 30 (1997), 281 m. Hinw. auf *Hans Heinrich Meyer*.

³⁰ *Meyer* (Fn. 21) VVDStRL 45 (1987), 272.

³¹ Zu nennen ist hier zum einen *Friedrich Schoch*, Der Verwaltungsakt zwischen Stabilität und Flexibilität, in: Wolfgang Hoffmann-Riem/Eberhard Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns, 1994, S. 199 (210 ff.); *ders.* (Fn. 6), S. 246 ff., und zum anderen *Hartmut Bauer*, von dessen zahlreichen Bemühungen um die Rehabilitierung der Rechtsverhältnislehre v. a. die 2022 erschienenen „Lehren vom Verwaltungsrechtsverhältnis“ (Fn. 3) hervorzuheben sind.

³² Dazu *Bauer* (Fn. 24), DÖV 2023, 733 ff.

³³ Ähnliche Darstellung bei *Schoch* (Fn. 6), S. 246 ff.

³⁴ Zu den Möglichkeiten ihrer Verarbeitung durch die Rechtsdogmatik *Christoph Gusy*, „Wirklichkeit“ in der Rechtsdogmatik, JZ 1991, 213 ff.; in der neueren bzw. „Neuen“ Verwaltungs-

im Rahmen der auf den Einzelfall bezogenen Rechtsanwendung angemessen zu berücksichtigen, sondern sie auch in die Entwicklung einer allgemeinen, über den Einzelfall hinausgehenden Dogmatik einfließen zu lassen. Diese relational erprobte Rechtsdogmatik ist also in höherem Maße „wirklichkeitsgesättigt“ als das tradierte Verständnis, welches sich allein auf die rechtsimmanenten Beziehungen von Rechtsnormen innerhalb des Gesamtsystems beschränkt³⁵.

- Eine solche verstärkte Einbeziehung der Wirklichkeit macht sich weiterhin auch daran fest, dass die Rechtsverhältnislehre Rechte und Pflichten nie als etwas statisches, sondern etwas *dynamisches* versteht, das sich *interpersonal* und *intertemporal*, also über die *Zeit*³⁶ weiterentwickelt. So können beispielsweise in einem auf Dauer angelegten Rechtsverhältnis neue Pflichten bzw. Obliegenheiten oder auch Rechte hinzutreten.³⁷ Ferner ist das Denken in Rechtsverhältnissen aufgrund seiner dynamisch-temporalen Perspektive auf das Recht auch in besonders gutem Maße geeignet, die Verfahrensförmigkeit des Verwaltungsrechts zu erklären und darzustellen.
- Der relationale Blick zeitigt seine erkenntnisweiternden Wirkungen vor allem bei solchen Sachverhalten, von denen mehrere Rechtssubjekte betroffen sind. Hier kann die Rechtsverhältnislehre dazu beitragen, die Interessenlage in multipolaren Rechtsbeziehungen besser herauszuarbeiten als dies im Wege des herkömmlichen „Hin-und-Herwandern-Lassens des Blickes“ (*Karl Engisch*) zwischen Gesetz und Sachverhalt möglich wäre.

Auffällig ist, dass alle diese – als konsentiert geltend dürfenden – Leistungen der Rechtsverhältnislehre auf der Ebene des Sachverhalts angesiedelt sind bzw. zu seiner besseren Erfassung beitragen sollen. Allerdings ist diese Arbeit am Sachverhalt normativ keineswegs irrelevant. Rechtliche Relevanz – und hier dürften die ersten Kontroversen wieder aufleben – erlangen die tatsächlichen Umstände des Einzelfalls nämlich nach Auffassung der Rechtsverhältnislehre insofern als sie grundsätzlich geeignet sind, den konkreten Inhalt einer Rechtsnorm, angepasst an die Umstände des Einzelfalls, zu konkretisieren oder, über die Zeit bzw. in bestimmten (Mehr-)Personenverhältnissen, zu modifizieren. Mit anderen

rechtswissenschaft wird statt von „Wirklichkeit“ vom „Realbereich“ gesprochen, den es durch (Verwaltungs-) Recht zu steuern gelte – vgl. etwa *Andreas Voßkuhle*, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, in: ders./Eifert/Möllers (Fn. 21), § 1 Rn. 29 ff.

³⁵ Zu diesem klassischen Verständnis etwa *Christian Bumke*, Rechtsdogmatik. Eine Disziplin und ihre Arbeitsweise. Zugleich eine Studie über das rechtsdogmatische Arbeiten Friedrich Carl von Savigny, 2017.

³⁶ Dies betont etwa *Eberhard Schmidt-Aßmann*, Die Lehre von den Rechtsformen des Verwaltungshandelns, in: Ders., Aufgaben und Perspektiven verwaltungsrechtlicher Forschung. Aufsätze 1975–2005, S. 106 (121); zuvor abgedruckt in: DVBl. 1989, 533 ff.

³⁷ Siehe hierzu am Beispiel der Begründung behördlicher Beratungspflichten: *Johannes Eichenhofer*, Behördliche Beratung und Informationsrisiko, Die Verwaltung 53 (2020), 501 (503 ff.) sowie den Beitrag von *Gabriele Buchholtz* in diesem Band.

Worten: Je nach Sachverhalt zeitigt ein und dieselbe Rechtsnorm unterschiedliche Wirkungen. Was bei Grundrechtsnormen jedenfalls in gewisser Hinsicht – etwa im Hinblick auf die unterschiedlichen Adressaten (Staat vs. Private) oder Aussagen (beispielsweise Herstellung von Gleichheit) – vollkommen anerkannt ist, wird, wo die Rechtsverhältnislehre dies im Weiteren vorschlägt, bisweilen vehement bezweifelt. Darauf wird noch eingehender zurückzukommen sein.

2. „Rechtsverhältnis revisited“ – Zur Notwendigkeit einer Fortsetzung der Debatte

Die Rechtsverhältnisdebatte ist also keineswegs ohne Ertrag geblieben – und zugleich ist sie noch längst nicht zu einem Ende gekommen. Vielmehr sind zahlreiche der von den „Protagonisten“ der Rechtsverhältnislehre ins Spiel gebrachten Überlegungen umso eher von einer umfassenderen Diskussion ausgespart worden, je grundlegender sie ansetzen. Ursächlich hierfür dürfte vor allem die bereits skizzierte negative Dynamik in Form von rhetorischen Überspitzungen sein, die eher von einseitigen Über- und Unterschätzungen und daraus resultierenden Missverständnissen geprägt war als von einem echten, auf Erkenntnisfortschritt zielenden Diskurs. Am ehesten gelungen ist ein solcher vielleicht noch innerhalb der verwaltungsrechtlichen Systembildung, wo dem Rechtsverhältnis inzwischen ein fester und unbestrittener Platz eingeräumt wurde.³⁸ Darüberhinausgehend ist eine breitere Debatte um das Rechtsverhältnis – von wenigen jüngeren Reanimierungsversuchen einzelner Protagonisten³⁹ abgesehen – bislang ausgeblieben. Nachdem das Thema infolge der

³⁸ Vgl. statt vieler die Darstellungen bei *Hans Peter Bull/Veith Mehde*, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre, 10. Aufl., 2022, Rn. 295 ff., 690 ff. und passim; *Hartmut Maurer/Christian Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Aufl. 2024, § 8.II.; speziell zur Leistungsverwaltung *Astrid Wallrabenstein*, § 19 Leistungsverwaltung, in: Wolfgang Kahl/Markus Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. I, 2021; zu Österreich *Bernhard Raschauer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., 2017, insb. S. 393 ff. Für *Michael Droegge*, Von Rekonstruktionen der Regelungswirkung oder zur Zukunft des allgemeinen Verwaltungsrechts im Verwaltungsrechtsverhältnis, JZ 2023, 469 (469), liegt im Verwaltungsrechtsverhältnis gar „die Zukunft des allgemeinen Verwaltungsrechts“.

³⁹ Zu nennen sind hier für Deutschland insbesondere *Bauer* (Fn. 3); *ders.* (Fn. 24), DÖV 2023, 733 ff.; *ders.*, § 98 Verwaltungsrechtsverhältnisse, in: Wolfgang Kahl/Markus Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. IV, 2022; sowie unermüdlich *Gröschner* (Fn. 15), JZ 2028, 737 ff.; ferner *Andreas Funke*, Sozialphilosophische Überhöhungen und sozialwissenschaftliche Hypostasierungen in der Lehre vom Verwaltungsrechtsverhältnis?, in: Ino Augsburg (Hrsg.), Extrajuridisches Wissen im Verwaltungsrecht, 2013, S. 35 ff. Wichtige Impulse gingen und gehen außerdem von den in der Festschrift für *Rolf Gröschner* zusammengeführten Beiträgen zum Rechtsverhältnis aus; vgl. dazu neben *Jestaedt* (Fn. 9), und *Schoch* (Fn. 6), *Karsten Nowrot*, Republik als Rechtsverhältnisordnung (?), in: von *Schlieffen* (Fn. 6), S. 163 ff., *Jochen Hofmann-Hoeppe*, Dialogik als Prinzip des Konfliktmanagements im Verwaltungsrechtsverhältnis, ebd., S. 296 ff., und *Joachim Lege*, Philosophie der Gerechtigkeit und Theorie

stark aufgeheizten Diskussion der 1980er und 1990er Jahre zunächst wie „vermintes Terrain“⁴⁰ erschien, sollte es bis in die 2000er Jahre dauern, ehe es wieder aufgegriffen und eine neuerliche Diskussion angemahnt wurde. So gelangte *Friedhelm Hase* in einer Abhandlung aus dem Jahre 2005 zu folgendem Schluss: „Dieses ‚Rechtsverhältnis‘ ist einfach zu wichtig, als daß es, nachdem eine mit unrealistischen Ansprüchen belastete Diskussion unglücklich verlaufen ist, von der Wissenschaft des Öffentlichen Rechts gleichsam bereits ad acta gelegt werden dürfte!“⁴¹

Dem ist aus Sicht der Tagungsinitiatoren und Herausgeber dieses Bandes nichts hinzuzufügen. Umso erfreulicherweise ist es aus unserer Sicht, dass seit einigen Jahren wieder eine verstärkte Auseinandersetzung mit dem Rechtsverhältnis zu beobachten ist.⁴² Zuweilen erfolgt dies nur punktuell, manchmal auch nicht *expressis verbis*, aber der Sache nach, so wenn beispielsweise von einer „relationalen Grundrechtstheorie“⁴³ gesprochen wird. Es ist also zuletzt ein verstärktes Bedürfnis festzustellen, relational zu denken und damit (bewusst oder unbewusst) von der Rechtsverhältnislehre angestoßene Überlegungen aufzugreifen, weiter fortzuführen und sie auf aktuelle Probleme zu beziehen. Und dabei gilt: Klärungsbedarf besteht umso eher dort, je grundlegender die Rechtsverhältnislehre ansetzt. Hieraus hat das Tagungsprojekt seine Inspiration und, wenn man so sagen darf, seine Legitimation bezogen.

der Rechtsverhältnisse, ebd., S. 352 ff. Zu Österreich siehe vor allem *Wimmer* (Fn. 6), und zu einem wichtigen, inzwischen abgeschlossenen Forschungsprojekt (Claudia Fuchs/Franz Merli/Magdalena Pöschl/Richard Sturn/Ewald Wiederin/Andreas Wimmer (Hrsg.), *Staatliche Aufgaben, private Akteure*, Bd. 1: Erscheinungsformen und Effekte, 2015; Bd. 2: Konzepte zur Ordnung der Vielfalt, 2017; Bd. 3: Neuvermessung einer Grenze, 2019) sowie die das Rechtsverhältnis besonders akzentuierende Zwischenbilanz von *Franz Merli*, *Staatliche Aufgaben, private Akteure – Beobachtungen zu einem Forschungsprojekt*, ZÖR 73 (2018), 667 (669 ff.).

⁴⁰ Ähnlich *Schoch* (Fn. 6), S. 235, der von einer „Art „Kampfbzone““ spricht.

⁴¹ *Friedhelm Hase*, *Das Verwaltungsrechtsverhältnis. Überlegungen zu einem Grundbegriff des Öffentlichen Rechts*, *Die Verwaltung* 38 (2005), 453 (470).

⁴² Z. B. *Tristan Barczak*, *Verwaltungsschuldrecht – Grundlinien und Systematik eines Ordnungssystems im Schatten der Kasuistik*, *VerwArch* 109 (2018), 363 ff.; *Wallrabenstein* (Fn. 38), § 19; *Wimmer* (Fn. 6); *Droege* (Fn. 38), *JZ* 2023, 469 ff.; *Eichenhofer* (Fn. 37), *Die Verwaltung* 53 (2020), 525 ff.; *ders.*, (Fn. 11), *RphZ* 2023, 333 ff.; *Stephan Rixen*, *Was kann das Allgemeine Verwaltungsrecht vom Sozialrecht lernen?*, *Die Verwaltung* 55 (2022), S. 1 (9 ff.); *Sina Fontana*, § 99 *Administrative Binnenrechtsverhältnisse*, in: *Wolfgang Kahl/Markus Ludwigs* (Hrsg.), *Handbuch des Verwaltungsrechts*, Bd. IV, 2022; ferner die *Nachw.* in Fn. 39.

⁴³ Vgl. etwa *Ute Sacksofsky*, *VerfBlog* v. 21.1.2022, <https://verfassungsblog.de/allgemeine-impflicht-ein-kleiner-piks-ein-groes-verfassungsrechtliches-problem/> (letzter Abruf am 6.11. 2025); *Matthias Honer*, *Prolegomena zu einer relationalen Grundrechtstheorie und -dogmatik oder: Der Schutz der Gesellschaften*, *Der Staat* 64 (2025), 249 ff. sowie die Beiträge von *Svenja Behrendt* und *Berit Völmann* in diesem Band. Ein ähnliches Konzept findet sich bei *Roland Broemel*, *Interaktionsbezogene Grundrechtstheorie*, 2021.

II. Zielsetzung und Ablauf der Tagung

Mit dem Tagungsprojekt wollen die Initiatoren die Rechtsverhältnisdebatte wieder aufleben lassen – und die Figur des Rechtsverhältnisses nochmals grundlegend auf ihre theoretischen Prämissen und ihre dogmatische Leistungsfähigkeit befragen. Aufgrund der Vielschichtigkeit der zu untersuchenden Themen- und Fragestellungen – von den rechtstheoretischen und -philosophischen Grundannahmen, über das Verfassungs-, Europa- und Völkerrecht bis zum Allgemeinen und Besonderen Verwaltungsrecht sowie einigen intradisziplinären und internationalen Seitenblicken – wurde schnell klar, dass eine Tagung alleine nicht ausreichen würde, um den ebenso zahlreichen wie vielfältigen aufgeworfenen Problemen auf den Grund zu gehen. So ward die Idee einer Doppeltagung geboren, die es zugleich erlaubte, dass das Tagungsprojekt *sowohl* in Österreich *als auch* Deutschland ausgerichtet werden konnte – und zwar an einem jeweils ebenso bedeutsamen wie thematisch einschlägigen Ort, nämlich dem Verwaltungsgerichtshof in Wien und dem Bundesverwaltungsgericht in Leipzig. Während der Schwerpunkt der Wiener (Frühjahrs-)Tagung (21./22.3.2024) auf den – bislang noch weitgehend ungeklärten – Grundlagenfragen lag (II.1.), sollte auf der Leipziger (Herbst-)Tagung (26./27.9.2024) vor allem die dogmatische Leistungsfähigkeit des Rechtsverhältnisses einer Bewährungsprobe unterzogen werden (II.2.). Besonderes Augenmerk wurde dabei auf drei gegenwärtige soziale, politische und rechtliche Herausforderungen gerichtet, die ein relationales Denken besonders nahe legen, nämlich die Bewältigung von Pandemien, der digitalen Transformation und des Klimawandels.

Zur Erkundung dieses ebenso breit gespannten wie mitunter tiefgehenden Erkenntnisinteresses haben die Initiatoren mehr als dreißig renommierte Kolleginnen und Kollegen unterschiedlichster fachlicher Provenienz und Altersstufen aus Deutschland und Österreich darum gebeten, sich auf dem Fundament ihrer jeweiligen fachlichen Expertise mit dem theoretischen Mehrwert und der dogmatisch-praktischen Leistungsfähigkeit des Rechtsverhältnisses in spezifischen Konstellationen zu befassen. Eingeladen wurden sowohl Befürworter als auch Kritiker des Rechtsverhältnisses – und nicht zuletzt auch vergleichsweise „unbefangene“ Stimmen, von denen sich Manche im Rahmen des Tagungsprojekts erstmals überhaupt mit der Rechtsverhältnisdebatte befassten.

1. Bislang ungeklärt gebliebene Grundfragen

Die Wiener Frühjahrstagung war vor allem der Grundlagenforschung gewidmet.⁴⁴ Ausgehend von einer Bestandsaufnahme des gegenwärtigen Forschungs-

⁴⁴ Siehe für einen Überblick zur Wiener Tagung den Bericht von *Anna-Lena Priebe/Eyk*