

Schriftenreihe der Deutschen Universität
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Band 241

Herausforderungen für das Verwaltungsrecht

Herausgegeben von

Herrmann Hill und Veith Mehde



Duncker & Humblot · Berlin

HERRMANN HILL/VEITH MEHDE (Hrsg.)

Herausforderungen für das Verwaltungsrecht

Schriftenreihe der Deutschen Universität
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Band 241

Herausforderungen für das Verwaltungsrecht

Herausgegeben von

Herrmann Hill und Veith Mehde



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2023 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Satz: 3w+p GmbH, Rimpfing

Druck: CPI books GmbH, Leck

Printed in Germany

ISSN 2197-2842

ISBN 978-3-428-18977-9 (Print)

ISBN 978-3-428-58977-1 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer beging im Jahr 2022 ihr 75-jähriges Jubiläum. Zu den Veranstaltungen, die aus diesem Anlass durchgeführt wurden, gehörte auch die Tagung, aus der der vorliegende Band hervorgegangen ist.

Das öffentliche Recht und speziell das Verwaltungsrecht spielte in der Universität – ursprünglich: der „Hochschule“ – stets eine große Rolle. In den Anfangsjahren – auch nach der Gründung der Bundesrepublik – bestand das deutsche Verwaltungsrecht im Wesentlichen aus Grundsätzen, die man im berühmten Werk von Otto Mayer und in zahlreichen Gerichtsentscheidungen, nicht aber in Gesetzen finden konnte. Die Regelung des Verwaltungsverfahrens in verschiedenen Gesetzen hat seither Ausmaße angenommen, die man sich seinerzeit schwerlich hätte vorstellen können. Die technische, wissenschaftliche wie auch die soziale Entwicklung hat immer weitere Regelungsnotwendigkeiten bzw. -bedürfnisse nach sich gezogen. Die „VUCA-Welt“ (Volatility, Uncertainty, Complexity, Ambiguity) und die – wie auch immer genau bestimmten – „Grand Challenges“ fordern die Gesetzgeber auf den verschiedenen Ebenen heraus.

Die Wissenschaft steht vor der Aufgabe, die Wirkungen dieser Herausforderungen auf das Allgemeine Verwaltungsrecht immer wieder zu reflektieren. Handlungsformen, die das Verwaltungsrecht seit langer Zeit prägen, stehen auf dem Prüfstand. Die Vorträge nahmen unterschiedliche dieser „Herausforderungen“ auf. Die Beiträge gehen auf die von den Autorinnen und Autoren gehaltenen Vorträge zurück. Die Herausgeber danken den Autorinnen und Autoren sowie allen, die zum Gelingen der Tagung beigetragen und an der Herstellung dieses Bandes mitgewirkt haben, sehr herzlich. Besonderer Dank gebührt Herrn Dipl.-Jur. Lucas Haak, B.A. für die Erstellung einer druckfertigen Fassung des Textes.

Speyer/Hannover, im Frühjahr 2023

Die Herausgeber

Inhaltsverzeichnis

<i>Veith Mehde</i>	
Einführung: Herausforderungen für das Verwaltungsrecht	9
<i>Thorsten Siegel</i>	
Herausforderungen für das Verwaltungsverfahren	23
<i>Ariane Berger</i>	
Flexibilisierung der Organisation	39
<i>Ulrich Smeddinck</i>	
Behavioral Administration. Begriff, Nudging, Wirksam Regieren, Standortauswahlgesetz	51
<i>Annette Guckelberger</i>	
E-Government und Verwaltungsverfahrenrecht	73
<i>Sönke E. Schulz</i>	
Verwaltungsverfahrenrechtliche Relevanz von Cloud-Leistungen	95
<i>Hannah Ruschemeier</i>	
„Künstliche Intelligenz“ in der Verwaltung im Mehrebenensystem	111
<i>Thomas Wischmeyer</i>	
Die digitale Verantwortung des Staates	133
<i>Sabine Schlacke und Miriam Köster</i>	
Entwickelt sich ein Klimaschutzverwaltungsrecht?	149
<i>Kai v. Lewinski</i>	
Nachhaltigkeit und Resilienz. Herausforderungen für das Verwaltungsrecht – Wie geht das Verwaltungsrecht mit ökologischen und gesundheitlichen Herausforderungen um?	165
<i>Tristan Barczak</i>	
Der Einfluss der Pandemie auf die Handlungsformen des Verwaltungsrechts ..	177
<i>Margrit Seckelmann</i>	
Verwaltungshandeln in sozialen Netzwerken	203
<i>Hermann Hill</i>	
Verwaltungshandeln und Verwaltungsrecht vor dem Hintergrund der Veränderung der Lebenswelt	217
Autorinnen und Autoren	231

Einführung: Herausforderungen für das Verwaltungsrecht

Von *Veith Mehde*

I. Einleitung

Die Politik reagiert auf neu entstehende Herausforderungen typischerweise durch Rechtsetzung – und Herausforderungen gibt es eigentlich immer. Wann hätte es schon einmal eine Zeit gegeben, die von verantwortlich handelnden Personen in Politik und Verwaltung nicht als herausfordernd wahrgenommen worden wäre? Schon während des aus heutiger Sicht als „gute alte Zeit“ erscheinenden „Wirtschaftswunders“ war die Bundesrepublik von schwerwiegenden Konflikten geprägt – der im Nachhinein als klar und eindeutig empfundene Weg der Bundesrepublik ist nicht ohne Anfechtungen gangbar gewesen. Weder der „Kalte Krieg“ noch die Phase, in der dieser zu Ende ging, wurden, während sie sich vollzogen, als problemfreie Zeiten wahrgenommen.

Warum erscheint es also sachgerecht, Herausforderungen gerade Mitte des Jahres 2022 zum Anknüpfungspunkt für eine Tagung über Verwaltungsrecht zu machen? Diese Frage führt zu der weiteren, was die derzeitige Situation von anderen Phasen in der Geschichte der Bundesrepublik unterscheidet und dabei – gleichzeitig – Auswirkungen auf das Verwaltungsrecht haben kann. Allgemein formuliert ist zu sagen, dass sich in der aktuellen Entwicklung Probleme beschreiben lassen, die es in dieser Verdichtung und in diesem Ausmaß in der Geschichte der bundesrepublikanischen Rechtsordnung nicht gegeben hat und in denen gerade das Verwaltungsrecht eine prägende Rolle spielt. Die Darstellung nimmt solche Beobachtungen, die vor allem das besondere Verwaltungsrecht betreffen, zum Anlass, über mögliche Auswirkungen auf das allgemeine Verwaltungsrecht zu reflektieren. Dies führt zu Fragen, zu deren Beantwortung die folgenden Texte in diesem Band beitragen sollten. Das Themenspektrum umfasst dabei ganz unterschiedliche Ebenen und weist ebenso unterschiedliche Bezüge auf.

II. Das Besondere Verwaltungsrecht

Das Verwaltungsrecht erfordert heutzutage schon aufgrund der Breite der behandelten Themen einen gewissen Grad der Spezialisierung.¹ Realistischerweise lässt sich gar nicht mehr von dem besonderen Verwaltungsrecht als einem in einer aussagekräftigen Weise einheitlichen Rechtsgebiet sprechen. Praktiker wie Wissenschaftler kommen nicht umhin, sich auf einzelne Teilgebiete² – also letztlich: Bruchteile des besonderen Verwaltungsrechts – zu konzentrieren oder notwendigerweise in Bezug auf die jeweiligen Teilgebiete bei einer oberflächlichen Beschäftigung zu verbleiben. Vor diesem Hintergrund müsste man es geradezu als anmaßend betrachten, über dieses Rechtsgebiet mit dem Anspruch zu sprechen, ein vollständiges Bild zu zeichnen. Dies vorausgeschickt fällt gleichwohl auf, dass es einige Aspekte der Entwicklung gibt, die sich auf einer höheren Abstraktionsebene betrachten und als spezifische Herausforderung umschreiben lassen, ohne dass zwingend die Kenntnis von Details der Rechtsgebiete selbst erforderlich wäre.

1. Neue und nicht so neue Querschnittsmaterien

Ein Aspekt, der in diesem Zusammenhang Erwähnung verdient, betrifft die Zahl der Rechtsgebiete, die man dem besonderen Verwaltungsrecht zurechnen kann, die aber gleichwohl als Querschnittsmaterien zu betrachten sind und daher Auswirkungen auf ganz unterschiedliche Rechtsgebiete haben.

Ein gewissermaßen schon „klassisches“ Gebiet in dieser Hinsicht ist das Datenschutzrecht. Schon das BDSG³, erst recht aber die Datenschutzgrundverordnung⁴ haben ein Rechtsgebiet ausgestaltet, dessen Wirkungen in der öffentlichen Verwaltung – und darüber hinaus – nachdrücklich zu spüren sind, unabhängig von der Frage, welchen Aufgabenbereich die jeweilige Behörde hat. Zu diesem klassischen Rechtsgebiet sind weitere hinzugekommen, über die sich Vergleichbares sagen lässt. Recht offensichtlich ist dies bei dem Recht der Digitalisierung und des E-Government und der damit einhergehenden Notwendigkeit einer weiteren Standardisierung. Ähnli-

¹ M. Schmidt-Preuß (FS H. Maurer, München 2001, S. 777) spricht mit Blick auf die „legislative Gestaltungskonzeption“ von einem „Prinzip fachgesetzlicher Spezialität“.

² Zu den verschiedenen „Referenzgebieten“ vgl. W. Kahl, in: Kahl/M. Ludwigs, HdbVwR I, 2021, § 12 Rn. 39 f.; E. Schmidt-Aßmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs-idee – Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung, 2. Aufl. 2004, S. 112 ff.; J. Ziekow, Allgemeines und bereichsspezifisches Verwaltungsverfahrensrecht, in: M.-E. Geis/D. C. Umbach (Hrsg.), Planung – Steuerung – Kontrolle. Festschrift für Richard Bartlspurger zum 70. Geburtstag, Berlin 2006, S. 247 (250 f.); speziell zu neuen Referenzgebieten J. Kersten/S.-C. Lenski, Die Verwaltung 42 (2009), 501 (513 ff.).

³ Zu den historischen Wurzeln des Datenschutzes siehe H. P. Bull, Sinn und Unsinn des Datenschutzes, Tübingen 2015, S. 49 ff.

⁴ Verordnung (EU) 2016/679, ABl. L 119/1.

ches wird man in Zukunft sicherlich über Regeln über den Einsatz künstlicher Intelligenz⁵ sagen können.

Zu dem hier relevanten Zeitpunkt – Mitte 2022 – lassen sich zwei weitere Querschnittsmaterien identifizieren, die eine ganz neue Bedeutung verbunden mit einer besonderen Dringlichkeit erhalten haben. Dies betrifft zunächst einmal das Klimaschutzrecht. Die Erderwärmung und ihre Bekämpfung sind regelrecht das Musterbeispiel von Herausforderungen, die sich nicht fachspezifisch lösen lassen. Sein Kennzeichen ist, dass es nur dann die damit intendierte Effektivität erreichen kann, wenn es von allen Ressorts und allen Verwaltungen in die Entscheidungsfindung einbezogen wird.⁶ Der thematische Zuschnitt von Klimaschutzgesetzen auf Landesebene belegt die Querschnittseigenschaft.⁷

Jedenfalls vorübergehend erfüllte auch das Infektionsschutzrecht eine Rolle als – geradezu alle Bereiche des Verwaltungshandelns dominierendes – Querschnittsgebiet. Lange Zeit eine Spezialmaterie, mit der sich kaum einmal ein Verwaltungsgericht zu beschäftigen hatte, wurde es nun zu einer nicht nur unzählige Lebensbereiche erfassende, sondern auch die Verwaltung in der Breite beschäftigende Materie. Dabei gab es selbstredend Teile der Verwaltung mit größerer und solche mit kleinerer Betroffenheit. Die Hauptlast trugen die Gesundheitsämter⁸ und die Behörden, die die verschiedenen etablierten finanziellen Unterstützungsprogramme⁹ zu vollziehen hatten. Letztlich war aber in wohl fast allen Lebensbereichen, die von den entsprechenden Verordnungen auf Landesebene geregelt wurden, auch die öffentliche Verwaltung betroffen, die in unterschiedlichen Rollen – eigene Umsetzung, Aufsicht, Abmilderung der Folgen – damit befasst war. So musste sich etwa jeder Schulträger, jede Schulverwaltung, ja jede Schule mit Fragen beschäftigen, ob und wie Unterricht stattfinden und die Betreuung der Kinder erfolgen konnte. Die Arbeitsschutzverwaltungen mussten sich mit einer ganz neuen Gefährdungslage für die Beschäftigten auseinandersetzen. Die Liste ließe sich entlang der Gliederungspunkte der Corona-Bekämpfungsverordnungen fortsetzen.

⁵ Vgl. dazu den Entwurf der Europäischen Kommission für eine Verordnung über künstliche Intelligenz, COM(2021) 206 final.

⁶ Vgl. dazu den Beitrag von S. Schlacke in diesem Band, S. 149 ff.

⁷ Vgl. etwa § 1 des Hamburgischen Klimaschutzgesetzes (GVBl. 2020, 148), der die Überschrift trägt „Klimaschutz als Querschnittsaufgabe“ und dessen Satz 1 lautet: „Die Erfordernisse des Klimaschutzes einschließlich der Anpassung an den Klimawandel müssen bei allen Planungen, Maßnahmen und Entscheidungen der Freien und Hansestadt Hamburg und ihrer landesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts berücksichtigt werden“.

⁸ Vgl. dazu H. Meyer, VM 27 (2021), 210 (213).

⁹ Zu der Größe der Herausforderung in diesem Bereich vgl. etwa BT-Drs. 19/26320, S. 3.