



Karsten Nowrot

# Grundstrukturen eines Beratungsverwaltungs- rechts

Rechtswissenschaftliche  
Beiträge der  
Hamburger Sozialökonomie

Heft 6

Karsten Nowrot

# **Grundstrukturen eines Beratungsverwaltungsrechts**

Rechtswissenschaftliche  
Beiträge der  
Hamburger Sozialökonomie

Heft 6

**Prof. Dr. Karsten Nowrot, LL.M. (Indiana)**

Professor für Öffentliches Wirtschaftsrecht mit Schwerpunkt  
Europäisches und Internationales Wirtschaftsrecht am Fachbereich  
Sozialökonomie der Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften  
an der Universität Hamburg; Zweitmitglied der Fakultät für  
Rechtswissenschaft der Universität Hamburg; stellvertretender Leiter  
des Masterstudiengangs „European and European Legal Studies“ am  
Europa-Kolleg Hamburg.

**Impressum**

Kai-Oliver Knops, Marita Körner, Karsten Nowrot (Hrsg.)  
Rechtswissenschaftliche Beiträge der Hamburger Sozialökonomie

Heft 6, April 2016

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikations in der Deutschen Nationalbibliografie;  
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter  
<http://dnb.dnb.de> abrufbar.

ISSN 2366-0260 (print)  
ISSN 2365-4112 (online)

Reihengestaltung: Ina Kwon  
Produktion: UHH Druckerei, Hamburg  
Schutzgebühr Euro 5

Die Hefte der Schriftenreihe „Rechtswissenschaftliche Beiträge der  
Hamburger Sozialökonomie“ finden sich zum Download auf der  
Website des Fachgebiets Rechtswissenschaft am Fachbereich  
Sozialökonomie unter der Adresse:

[www.wiso.uni-hamburg.de/professuren/oeffentliches-wirtschaftsrecht/  
publikationsreihe](http://www.wiso.uni-hamburg.de/professuren/oeffentliches-wirtschaftsrecht/publikationsreihe)

Fachgebiet Rechtswissenschaft  
Fachbereich Sozialökonomie  
Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften  
Universität Hamburg  
Von-Melle-Park 9  
20146 Hamburg

Tel.: 040 / 42838 - 3521  
Fax: 040 / 42838 - 8129  
E-Mail: [Beate.Hartmann@wiso.uni-hamburg.de](mailto:Beate.Hartmann@wiso.uni-hamburg.de)

# Inhalt

<b>A. Einführung</b> .....	5
<b>B. Positivrechtliche Ausprägungen der Beratungsverwaltung</b> .....	10
<b>C. Auftakt: Erste Gedanken zu den Charakteristika eines Rechtsbereichs</b> .....	12
<b>D. Strukturelle Grundzüge eines Beratungsverwaltungsrechts</b> .....	12
<b>E. Schluss und Ausblick</b> .....	23
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	26



## A. Einführung\*

Das Menschenbild des Grundgesetzes – ebenso wie das der modernen Verfassungsstaatlichkeit zugrunde liegende Menschenbild allgemein<sup>1</sup> – ist in der Wahrnehmung des Bundesverfassungsgerichts, die sich in Übereinstimmung mit der wohl ganz überwiegenden Auffassung in der deutschen Staatsrechtslehre sieht,<sup>2</sup> bekanntermaßen und zutreffenderweise nicht von der Vorstellung eines isolierten souveränen Individuums, sondern einer sozial eingebundenen, gemeinschaftsbezogenen und damit gerade auch kommunikativ handelnden Persönlichkeit geprägt.<sup>3</sup> Gleiches gilt im Übrigen nach zu Recht verschiedentlich geäußelter Ansicht für die entsprechenden individualorientierten Rechtsregime auf europäischer<sup>4</sup> und internationaler

\* Der Beitrag beruht auf dem öffentlichen Vortrag, welchen der Verfasser im Rahmen seines Habilitationsverfahrens an der Juristischen und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg am 24. Oktober 2012 gehalten hat. Die Vortragsform wurde verschiedentlich beibehalten.

1 Allgemein zum Menschenbild moderner Verfassungsstaaten im Sinne eines gerade auch gemeinschaftsbezogenen Verständnisses z.B. *Kirchhof*, in: Grote u.a. (Hrsg.), Festschrift für Christian Starck, 275 (280); *ders.*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. V, § 99, Rn. 12; *Mastronardi*, Verfassungslehre, 26 ff.; *Weinberger*, Norm und Institution, 27 ff.; *Auer*, Das Menschenbild, 200 ff.; sowie eingehend *Häberle*, Das Menschenbild im Verfassungsstaat, 37 ff., m.umf.N.; vgl. aber auch zur im Einzelnen unterschiedlichen Akzentuierung dieses Menschenbildes in individuellen Verfassungsordnungen *Breslin*, The Communitarian Constitution, 182 ff.; *Morlok*, in: Schulze-Fielitz (Hrsg.), Staatsrechtslehre als Wissenschaft, 49 (57); *Kommers*, Der Staat 37 (1998), 335 (346).

2 Grundlegend insoweit insbesondere *Dürig*, JR 1952, 259 ff.; *Wintrich*, Zur Problematik der Grundrechte, 6 ff.; siehe aber auch bereits *Radbruch*, in: *ders.*, Der Mensch im Recht, 9 (16); sowie nachfolgend exemplarisch *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts, Rn. 116; *Di Fabio*, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Bd. II, § 46, Rn. 24 ff.; *Ohler*, AöR 135 (2010), 153 (178); *Papier*, in: Breitenmoser u.a. (Hrsg.), Liber amicorum Luzius Wildhaber, 523 (524); *Kopp*, in: Bartlspurger u.a. (Hrsg.), Festschrift für Klaus Obermayer, 53 (54 ff.); *Kirchhof*, in: Depenheuer/Grabenwarter (Hrsg.), Verfassungstheorie, § 3, Rn. 33; *Bumke*, JöR NF 57 (2009), 125 (137 ff.); *Nettesheim*, VVDStRL 70 (2011), 7 (29 und 34); *Dederer*, JöR NF 57 (2009), 89 (119 f.); *Schmitt Glaeser*, in: Geis/Lorenz (Hrsg.), Festschrift für Hartmut Maurer, 1213 (1214 ff.); *Stern*, Staatsrecht, Bd. III/1, 31 ff.; *Ossenbühl*, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Bd. I, § 15, Rn. 23; tendenziell kritisch demgegenüber beispielsweise *Lepsius*, in: Führ/Bizer/Feindt (Hrsg.), Menschenbilder und Verhaltensmodelle, 168 (171) („schemenhafte Großformeln“); *Dreier*, in: *ders.* (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, Art. 1 Abs. 1, Rn. 167 f.; *Huber*, JURA 1998, 505 (511); *Heinig*, Der Sozialstaat, 330 f.

3 BVerfGE 4, 7 (15 f.); vgl. überdies nachfolgend z.B. BVerfGE 6, 32 (36); 7, 189 (205); 12, 45 (51) („Das Grundgesetz ist eine wertgebundene Ordnung, die den Schutz von Freiheit und Menschenwürde als den obersten Zweck allen Rechts erkennt; sein Menschenbild ist nicht das des selbstherrlichen Individuums, sondern das der in der Gemeinschaft stehenden und ihr vielfältig verpflichteten Persönlichkeit.“); BVerfGE 24, 119 (144); 28, 175 (189); 33, 303 (334); 33, 367 (376 f.); 45, 187 (227); 47, 327 (369); 50, 290 (353) („Der menschenrechtliche Gehalt wird deutlich im Blick auf das Bild des Menschen, von dem das Grundgesetz in Art. 1 ausgeht; es ist nicht das des isolierten und selbstherrlichen Individuums, sondern das der gemeinschaftsbezogenen und gemeinschaftsgebundenen Person [...] die, von un verfügbarem Eigenwert, zu ihrer Entfaltung auf vielfältige zwischenmenschliche Bezüge angewiesen ist.“); BVerfGE 65, 1 (44); 107, 104 (117) („um sich zu einer eigenverantwortlichen Person innerhalb der sozialen Gemeinschaft zu entwickeln, wie sie dem Menschenbild des Grundgesetzes entspricht“); BVerfGE 109, 133 (151) („Die vom Grundgesetz vorgegebene Gemeinschaftsbezogenheit und Gemeinschaftsgebundenheit des Individuums rechtfertigen es, unabdingbare Maßnahmen zu ergreifen, um wesentliche Gemeinschaftsgüter vor Schaden zu bewahren.“); BVerfGE 113, 348 (382); 115, 118 (158); 115, 320 (379); 117, 71 (89); für eine eingehende Analyse der diesbezüglichen Entscheidungspraxis bis in die erste Hälfte der 1990er Jahre hinein *Becker*, Das ‚Menschenbild des Grundgesetzes‘ in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, 33 ff., m.w.N.

4 So im Hinblick auf das Menschenbild der Europäischen Menschenrechtskonvention *Ress*, in: Stern/Grupp (Hrsg.), Gedächtnisschrift für Joachim Burmeister, 309 (312 ff.); insbesondere *ibid.*, 328 („Die Skizzierung des Menschenbilds, so wie es uns aus der EMRK entgegentritt, wäre ohne die ‚Sozialgebundenheit des Individuums‘ unvollkommen.“); *ibid.*, 330 („Einbindung in die Gesellschaft als essentielles Element des Menschenbildes“); *ders.*, in: Akyürek u.a. (Hrsg.), Festschrift für Heinz Schäffer, 703 (713); *Calliess*, in: Bröhmer (Hrsg.), Der Grundrechtsschutz in Europa, 67 (70) („gemeinschafts- und sozialgebundenen Menschenbild“); *Bergmann*, Das Menschenbild der Europäischen Menschenrechtskonvention, 246 ff.; *Auer*, Das Menschenbild, 219 ff.; *Burger*, Das Verfassungsprinzip der Menschenwürde in Österreich, 60 ff.; vgl. in diesem Zusammenhang auch exemplarisch die Feststellung in EGMR, *Keegan v. Ireland*, Appl.-Nr. 16969/90, Urteil vom 26. Mai 1994, para. 49 („the fair balance that has to be struck between the competing interests of the individual and of the community as a whole“); *Sheffield and Horsham v. United Kingdom*, Appl.-Nr. 31–32/1997/815–816/1018–1019, Urteil vom 30. Juli 1998, para. 52 („regard must be had to the fair balance that has to be struck between the general interest of the community and the interests of the individual, the search for which balance is inherent in the whole of the Convention“); *Serife Yigit v. Turkey*, Appl.-Nr. 3976/05, Urteil vom 2. November 2010,

Ebene.<sup>5</sup> In einem übertragenen Sinne trifft dies jedoch nicht allein auf uns Menschen zu. Auch organisatorische Einheiten, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen, sind im Regelfall keine isolierten „Robinsons“ auf einsamen Inseln (ohne „Freitag“), sondern in vielfältiger Weise durch Kommunikations- und Informationsbeziehungen mit anderen staatlichen sowie nichtstaatlichen Akteuren verbunden. Dies gilt sowohl für die Interaktionen mit anderen Verwaltungsstellen, also den inter-administrativen Austausch,<sup>6</sup> als auch in besonderer Weise für die außengerichtete Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern sowie weiteren privaten Wirkungseinheiten.

Lange Zeit in der Literatur eher etwas vernachlässigt,<sup>7</sup> ist dieses Phänomen der Verwaltungskommunikation in den vergangenen Jahren allgemein zunehmend in den Blickpunkt nicht nur der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre und der Verwaltungswissenschaft, sondern gerade auch der Rechtswissenschaft gelangt. Die wachsende Bedeutung, welche den entsprechenden administrativen Interaktionen auch aus juristischer Perspektive zugeschrieben wird, zeigt sich exemplarisch an der im Schrifttum verschiedentlich nachweisbaren Feststellung, wonach die angemessene rechtliche Ausgestaltung der Kommunikation von Behörden in der heutigen Informationsgesellschaft zu einer Grundbedingung des Verwaltungshandelns insgesamt geworden ist.<sup>8</sup> Bezogen auf ihre externe, also gesellschaftsgerichtete Dimension stehen hierbei bekanntermaßen bereits seit längerem unter anderem öffentliche Empfehlungen und Warnungen<sup>9</sup> sowie in jüngerer Zeit, angestoßen durch neue Rechtsentwicklungen, insbesondere die Statuierung voraussetzungsloser Informationsansprüche des Bürgers gegen den Staat<sup>10</sup> im Zentrum des rechtswissenschaftlichen Interesses.

Die Verwaltungskommunikation ist aber gerade auch in ihrer außengerichteten Dimension wahrlich ein weites Feld. Vor allem ist sie wesentlich vielschichtiger und facettenreicher, als

para. 68. Siehe weiterhin für das Menschenbild der Europäischen Union auf der Grundlage ihrer Gründungsverträge *Brenner*, in: Isensee/Lecheler (Hrsg.), Festschrift für Walter Leisner, 19 (29 ff.); *Wallau*, Die Menschenwürde in der Grundrechtsordnung der Europäischen Union, 144 ff

- 5 So in Bezug auf das Regime des internationalen Menschenrechtsschutzes am Beispiel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 unter anderem *Rensmann*, Wertordnung und Verfassung, 18 („Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte sieht den Menschen aber nicht als in seiner Freiheit vereinzelt Wesen, sondern als *zoon politikon*, das von vornherein auf die Gemeinschaft hingeeordnet ist.“) (Hervorhebung im Original); *ibid.*, 19 („gemeinschaftsbezogene Menschenbild und Freiheitsverständnis der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“); *Morsink*, The Universal Declaration of Human Rights, 246 ff.; insbesondere *ibid.*, 248 („This word ‘alone’ may well be the most important single word in the entire document, for it helps us answer the charge that the rights set forth in the Declaration create egoistic individuals who are not closely tied to their respective communities.”); unter Hinweis auf Art. 29 Abs. 1 der Allgemeinen Erklärung („Everyone has duties to the community in which alone the free and full development of his personality is possible.“); sowie aus übergreifender Perspektive *Brugger*, Jahrbuch für Recht und Ethik 3 (1995), 121 (126 ff.). Vgl. in diesem Zusammenhang auch *Kokott*, VVDStRL 63 (2004), 7 (36) („Maßstab für Staats-, Europa- und Völkerrecht ist der selbstbestimmte und doch gemeinschaftsgebundene Mensch“).
- 6 Eingehender zu diesen inter-administrativen sowie darüber hinaus zu intrabehördlichen Kommunikationsbeziehungen vgl. z.B. *Holznapel*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, § 24, Rn. 1 ff. Aus europäischer Perspektive überdies statt vieler *von Bogdandy*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, § 25, Rn. 1 ff., jeweils m.w.N.
- 7 Exemplarisch *Czerwick*, DÖV 1997, 973 (974) („Fragen der Verwaltungskommunikation haben im verwaltungswissenschaftlichen Schrifttum lange Zeit ein stiefmütterliches Dasein geführt, [...]“).
- 8 In diesem Sinne z.B. *Bredemeier*, Kommunikative Verfahrenshandlungen, 4 („Die angemessene rechtliche Ausgestaltung der Kommunikation der Behörde mit den Verfahrensbeteiligten sowie anderen Privatrechtssubjekten und öffentlichrechtlichen Stellen (Verwaltungskommunikationsrecht) ist in der Informationsgesellschaft zur Grundbedingung des Verwaltungshandelns geworden.“); ähnlich überdies u.a. *Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht, 279.
- 9 Zu dieser Thematik statt vieler *Gusy*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, § 23, Rn. 100 ff. m.umf.N.
- 10 Siehe exemplarisch § 1 IFG, § 3 UIG sowie § 1 VIG. Eingehender zu dieser Entwicklung z.B. *Schoch*, in: ders., Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar, Einleitung, Rn. 1 ff.; *Masing*, VVDStRL 63 (2004), 377 (381 ff.); *Rossi*, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. II, § 63, Rn. 1 ff.; *ders.*, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, 24 ff.; *Gusy*, JZ 2014, 171 ff.; *Kugelmann*, Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers, 6 ff., jeweils m.w.N.

die gegenwärtige Fokussierung auf eine Informationszugangsfreiheit suggeriert. Eine dieser weiteren Kommunikationsformen ist die Beratung. Verwaltungseinheiten sind sowohl Beraterne als auch Beratende. Sie lassen sich beraten,<sup>11</sup> sie beraten aber auch selbst. Dabei stehen sich wiederum nicht nur Behörden und andere öffentliche Stellen gegenseitig mit Rat und Information zur Seite. Vielmehr sind insbesondere auch die Bürgerinnen und Bürger Adressaten der administrativen Beratungstätigkeit. Und genau dieser letztgenannte Typus von Kommunikationsbeziehungen in Gestalt der Beratung von nichtstaatlichen Akteuren durch die Verwaltung bildet denn auch den sozialen, faktischen Bezugsrahmen für die vorliegenden Überlegungen zu den möglichen Grundstrukturen eines Beratungsverwaltungsrechts.

Der hier unternommene Versuch, solche strukturellen Grundzüge herauszuarbeiten und aufzuzeigen, mag einige Leserinnen und Leser auf den ersten Blick überraschen, ja vielleicht sogar teilweise eher auf Skepsis stoßen. Natürlich berät die Verwaltung manchmal auch die Bürgerinnen und Bürger – aber aus diesem Befund gleich ein ganzes Beratungsverwaltungsrecht machen? Überhaupt, schon diese neue Begriffsschöpfung „Beratungsverwaltungsrecht“ – haftet ihr nicht eher der schwache Klang eines Verlegenheitsthemas an? Welche Motivation liegt einem solchen Vorhaben zugrunde? Welche wissenschaftlichen Zwecke sollen damit verfolgt werden?

Nun, im Wesentlichen lassen sich drei gute Gründe für den hier gewählten Analyseansatz vorbringen. Zum Ersten: Obgleich die beratende Verwaltungstätigkeit im Prinzip kein neues Instrument des administrativen Handelns darstellt, wird – nicht ganz zu Unrecht – bereits seit längerem verschiedentlich konstatiert, dass namentlich die Rechtswissenschaften sich mit dieser Thematik bislang vergleichsweise wenig befasst haben.<sup>12</sup> Während das Phänomen der Verwaltungskommunikation im Allgemeinen und einzelne Teilaspekte wie beispielsweise Informationsansprüche im Besonderen sich im Schrifttum einer wachsenden Aufmerksamkeit erfreuen, gilt dies zurzeit noch nicht in gleicher Weise für das administrative Beratungshandeln. Es würde sicherlich zu weit gehen, diesen Themenbereich als gleichsam einen „weißen Fleck“ im Rahmen der gegenwärtigen Diskussionen über die Strukturen eines Verwaltungskommunikationsrechts zu bezeichnen. Lässt man jedoch die eingehendere Analyse von spezifischen Einzelregelungen namentlich in Gestalt von Kommentierungen zu Vorschriften wie beispielsweise § 14 SGB I oder § 25 VwVfG außer Betracht, so ist diese Form des Verwaltungshandelns insbesondere aus einer übergreifenden rechtswissenschaftlichen Perspektive jedoch bisher in der Tat kaum näher untersucht worden.

Zweitens, und den bislang gewonnenen Eindruck einer zumindest leichten Vernachlässigung dieser Thematik auch als zunehmend ungerechtfertigt erscheinen lassend, besteht im rechtswissenschaftlichen Schrifttum weitgehende Einigkeit darüber, dass die administrative

11 Allgemein zu dieser Thematik statt vieler *Vofßkuhle*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, § 43, Rn. 1 ff.; *Heintzen*, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, § 9, Rn. 1 ff.; speziell zur intrabehördlichen Dimension überdies u.a. *Steiner*, Zeitschrift für Beamtenrecht 2014, 109 ff.; *Mandelartz*, Deutsches Verwaltungsblatt 2008, 209 ff., jeweils m.w.N.

12 Zu dieser Wahrnehmung bereits exemplarisch *Oebbecke*, Deutsches Verwaltungsblatt 1994, 147 (148) („Trotz dieser praktischen Bedeutung des Themas Beratung für die Verwaltung hat sich die Rechtswissenschaft bisher wenig damit befaßt.“); *Joerger*, in: Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung Kehl (Hrsg.), Deutsch-Französisches Symposium: Beratung als Behördenaufgabe, 29 (36) („13. Die Bürgerberatung durch Behörden ist ein noch weithin unbeackertes Forschungsfeld“); *Lübbe-Wolff*, NJW 1987, 2705; *Schulte*, Schlichtes Verwaltungshandeln, 56 („Obwohl die Umweltberatung verglichen mit den staatlichen Empfehlungen und Warnungen im Bereich des Umweltschutzes zweifellos den größeren Anteil an der Umweltaufklärung ausmacht, steht sie dennoch nicht derart im Mittelpunkt des rechtswissenschaftlichen Interesses.“); *Pitschas*, in: Voigt (Hrsg.), Gegentendenzen zur Verrechtlichung, 225 (228) („bisher völlig vernachlässigtes Strategieelement“); *ibid.*, 236 („Beratung bildet insoweit einen bislang kaum zur Kenntnis genommenen eigenständigen Typus sozialstaatlicher Verwaltungspolitik.“); sowie bereits *Heymann*, BayVBl. 1961, 70 („Rechtslehre und Rechtsprechung haben sich nur sehr vorsichtig mit diesem Problem auseinandergesetzt, obwohl seine Bedeutung in zunehmendem Maße steigt.“).



Beratungstätigkeit gerade in jüngerer Zeit noch einmal erheblich an Bedeutung gewonnen hat.<sup>13</sup> Abgesehen von der allgemein gestiegenen Relevanz schlichter und insbesondere informationeller Handlungsformen – und damit eines „Formenwandel[s] staatlicher Steuerung“<sup>14</sup> – im Rahmen der staatlichen Einwirkung auf gesellschaftliche Bereiche, in denen der Verwaltung die klassischen hoheitlichen Mittel von Befehl und Zwang<sup>15</sup> nicht zur Verfügung stehen oder ihr Einsatz wenig Erfolg verspricht,<sup>16</sup> wird in diesem Zusammenhang unter anderem regelmäßig auf die zunehmend komplexeren rechtlichen Rahmenvorgaben sowie das mitunter existenzielle Angewiesensein auf entsprechende staatliche Leistungen hingewiesen. Exemplarisch sei hier nur auf die im vorliegenden Kontext getroffene Aussage von *Hartmut Maurer* verwiesen, wonach „die Gesetzgebung und die Verwaltung immer komplizierter und für die Bürger immer unübersichtlicher werden“; eine Entwicklung, die „nicht einseitig zu Lasten des Bürgers gehen“ dürfe, sondern „zu einer entsprechenden Ausweitung und Intensivierung der Betreuungspflicht der Behörden führen“ müsse.<sup>17</sup>

Darüber hinaus sind es aber insbesondere auch aus einer individualstaatlichen, innerstaatlichen Perspektive betrachtet von ihrer Herkunft her externe rechtsnormative Faktoren, die zu einem erheblichen Bedeutungszuwachs der Verwaltungsberatung geführt haben. Wichtige Innovationsimpulse gehen hier – wie bekanntermaßen in anderen Bereichen des deutschen Verwaltungsrechts auch – namentlich von europarechtlichen Vorgaben aus.<sup>18</sup> Auf primärrechtlicher Ebene sei hier nur auf das auch Beratungsaspekte mit umfassende Recht auf eine gute Verwaltung nach Art. 41 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union i.V.m. Art. 6 EUV verwiesen, welches auch die Mitgliedstaaten jedenfalls im Rahmen des Vollzugs von Unionsrecht zu beachten haben.<sup>19</sup> Aus dem Bereich des unionalen Sekundärrechts bildet die Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt („Dienstleistungsrichtlinie“) ein prägnantes Beispiel.<sup>20</sup> Zu den durch sie statuierten Vorgaben für das Verwaltungsverfahrensrecht der Mitgliedstaaten gehören in zentraler Weise Informations- und Beratungspflichten unter anderem nach Art. 7,

- 13 Exemplarisch *Schulze-Fielitz*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, § 12, Rn. 47 („Diese Verwaltungsaufgabe von Information und Beratung wird als ein selbständiger Grundmodus mit korrespondierenden Informationsrechten der Bürger parallel zum Wachstum der kooperativen Aufgabenwahrnehmung noch mehr an Bedeutung gewinnen.“); *Czerwick*, DÖV 1997, 973 (981); *Dose*, in: Benz/Seibel (Hrsg.), Zwischen Kooperation und Korruption, 87 (93 f.). Aus einer eher übergreifenden Perspektive überdies u.a. *Vesting*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, § 20, Rn. 1 ff. m.w.N. Demgegenüber tendenziell skeptisch zumindest im Hinblick auf die Einrichtung zentraler administrativer Beratungsstellen *Thieme*, Verwaltungslehre, Rn. 453.
- 14 So *Trute*, in: Schuppert (Hrsg.), Jenseits von Privatisierung, 13 (19).
- 15 *Grimm*, in: ders. (Hrsg.), Zukunft der Verfassung, 241 (247) („typisch staatlichen Mittel von Befehl und Zwang“).
- 16 Eingehender hierzu *Nowrot*, Normative Ordnungsstruktur und private Wirkungsmacht, 441 ff. m.umf.N.
- 17 *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 510; siehe auch z.B. bereits *Hufen/Siegel*, Fehler im Verwaltungsverfahren, Rn. 328 („ganz neuen Stellenwert erhalten“); *Laubinger*, in: Demokratie und Verwaltung, 439 (440 f.); *Pitschas*, in: Voigt (Hrsg.), Gegenteilstendenzen zur Verrechtlichung, 225 ff.; *Schwarz*, in: Fehling/Kastner/Störmer (Hrsg.), Verwaltungsrecht, § 25 VwVfG, Rn. 1; *Rütgen*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, § 25, Rn. 13; *Foerster*, Staats- und Kommunalverwaltung 1974, 321 (322) („Man wird grundsätzlich sagen können: je stärker die Abhängigkeit des Bürgers gegenüber dem Staat im heutigen ‚Verwaltungsstaat‘, um so intensivere Auskunfts- und Beratungsansprüche bestehen für ihn gegen die Behörde.“).
- 18 Siehe allgemein bezogen auf die Verwaltungskommunikation z.B. bereits *Hill*, Deutsches Verwaltungsblatt 2002, 1316 ff.
- 19 Eingehender zu dieser Rechtsgarantie, ihrem Anwendungsbereich und ihren Bedeutungsgehalten statt vieler *Clasen*, Gute Verwaltung im Recht der Europäischen Union, 64 ff.; *Heselhaus*, in: ders./Nowak (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 57, Rn. 1 ff.; *Ejstratiou*, in: Trute u.a. (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 281 ff., jeweils m.w.N. Speziell zum Zusammenhang zwischen dem Recht auf eine gute Verwaltung gemäß Art. 41 EU-Grundrechtecharta und der Verwaltungsberatung exemplarisch *Kopp/Ramsauer*, Verwaltungsverfahrensgesetz, § 25, Rn. 2.
- 20 ABl. EU 2006, Nr. L 376/36. Vgl. hierzu exemplarisch *Pache*, in: Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 11, Rn. 20 ff.; *Kluth*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 59 AEUV, Rn. 22 ff.; *Windoffer*, NVwZ 2007, 495 ff.

Art. 13 Abs. 6 und Art. 21 Dienstleistungsrichtlinie, welche im Dezember 2008 beispielsweise durch die Regelungen der §§ 25 Abs. 2, 71b Abs. 4 sowie 71c VwVfG in das deutsche Recht umgesetzt worden sind.<sup>21</sup>

Über die bisherige relative Vernachlässigung des administrativen Beratungshandelns in der Literatur bei gleichzeitigem Bedeutungszuwachs in der Praxis hinaus sind es, drittens, schließlich aber auch allgemeine wissenschaftstheoretische Gesichtspunkte, welche zugunsten einer Untersuchung möglicher Grundstrukturen eines Beratungsverwaltungsrechts angeführt werden können. Es ist seit jeher die Aufgabe und der Ehrgeiz der Wissenschaften, so sinngemäß unter anderem bereits *Immanuel Kant*, die Mannigfaltigkeit des Einzelnen auf übereinstimmende Grundstrukturen zurückzuführen und so zu einem System zu ordnen sowie begrifflich in adäquater Weise zu erfassen.<sup>22</sup> Speziell in der Verwaltungsrechtslehre findet diese Erkenntnis gerade in jüngerer Zeit denn auch ihren Ausdruck in teilweise ausgesprochen umfangreichen Untersuchungen zur Herausbildung beispielsweise eines Regulierungsverwaltungsrechts,<sup>23</sup> eines Dienstleistungsverwaltungsrechts,<sup>24</sup> eines Migrationsverwaltungsrechts,<sup>25</sup> eines Entwicklungsverwaltungsrechts,<sup>26</sup> eines Genehmigungsverwaltungsrechts<sup>27</sup> sowie – der vorliegenden Thematik jedenfalls auf den ersten Blick besonders nahestehend – eines Informationsverwaltungsrechts.<sup>28</sup>

Wie diese und weitere Überlegungen auf anderen Feldern des Verwaltungsrechts zielt auch die vorliegende Analyse darauf ab, mögliche gemeinsame Strukturmerkmale und normative Rahmenvorgaben für den administrativen Umgang mit Beratungen zu identifizieren und auf diese Weise zu einer übergreifenden konzeptionellen Erfassung einer wichtigen Form von Verwaltungsaktivitäten aus juristischer Perspektive beizutragen. Ein solches Unterfangen muss dabei keineswegs notwendigerweise auf weitreichende rechtspraktische Konsequenzen, beispielsweise in Gestalt einer einheitlichen Neukodifizierung eines Beratungsverwaltungsrechts, abzielen. Es ist aber auch kein bloßes akademisches „Glasperlenspiel“, keine gänzlich rechtspraxisfreie Erörterung.<sup>29</sup> Vielmehr kann die mögliche Aufdeckung übergreifender

- 21 4. Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften (4. VwVfÄndG) vom 11. Dezember 2008, BGBl. 2008 I, 2418. Vgl. hierzu auch u.a. *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, 1 ff.; *Pünder*, in: Ehlers/Pünder (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, § 15, Rn. 51 ff. m.w.N.
- 22 Vgl. in diesem Sinne bereits *Kant*, Kritik der reinen Vernunft, 860 („Ich verstehe aber unter einem Systeme die Einheit der mannigfaltigen Erkenntnisse unter einer Idee“); *ders.*, Metaphysische Anfangsgründe der Naturwissenschaft, IV („Eine jede Lehre wenn sie ein System, d. i. ein nach Principien geordnetes Ganze der Erkenntnis sein soll, heißt Wissenschaft“); speziell in Bezug auf die Rechtswissenschaft überdies z.B. *Kirchhof*, Private Rechtsetzung, 517 („die stete Neigung der Wissenschaft, aus einem Regelungsbereich – und sei er noch so lückenhaft – ein umfassendes System zu bilden“); *Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 1 („System und Systemdenken sind der Rechtswissenschaft vertraute Erscheinungen.“); *Kahl*, in: Axer u.a. (Hrsg.), Das Europäische Verwaltungsrecht, 39 (43 ff.); *von Bogdandy*, Supranationaler Föderalismus, 9; *Peine*, Das Recht als System, 11 ff., 60 ff.; *Pawlowski*, Methodenlehre für Juristen, Rn. 160 ff.; *Canaris*, Systemdenken und Systembegriff, 13 („Man tut dies [die Systembildung] schon allein dadurch, daß man Jurisprudenz als *Wissenschaft* betreibt.“) (Hervorhebung im Original).
- 23 Siehe unter anderem *Masing*, Die Verwaltung 36 (2003), 1 ff.; *Fehling*, in: Hill (Hrsg.), Die Zukunft des öffentlichen Sektors, 91 ff.; *Frenzel*, in: Augsberg (Hrsg.), Extrajuridisches Wissen im Verwaltungsrecht, 177 ff.
- 24 *Reimer*, Qualitätssicherung, 74 ff.; *ders.*, in: Terhechte (Hrsg.), Verwaltungsrecht der Europäischen Union, 671 ff.
- 25 *Thym*, Migrationsverwaltungsrecht, 8 ff.; *Wittreck*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, Art. 16a, Rn. 19.
- 26 Siehe z.B. *Dann*, Entwicklungsverwaltungsrecht, 2 ff.; *Groß*, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), Entwicklung und Recht, 659 ff.
- 27 *Schröder*, Genehmigungsverwaltungsrecht, 5 ff.
- 28 Vgl. exemplarisch *Augsberg*, Informationsverwaltungsrecht, 1 ff.; *Ladeur*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft, 225 ff.; *Masing*, VVDStRL 63 (2004), 377 ff.; *Gröschner*, VVDStRL 63 (2004), 344 ff.; *Kaiser*, Die Kommunikation der Verwaltung, 247 ff.; *Augsberg*, Deutsches Verwaltungsblatt 2007, 733 ff.; *Gurlit*, Deutsches Verwaltungsblatt 2003, 1119 ff.; *van Aaken*, in: Spiecker genannt Döhmann/Colin (Hrsg.), Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts, 318 ff.
- 29 Allgemein zur Praxisorientierung als einem der Charakteristika der Rechtswissenschaften *Burckhardt*, Methode und System des Rechts, 16 ff.; besonders deutlich insoweit *ibid.*, 16 („Die Rechtswissenschaft, wenigstens die systematische, im Gegensatz zur historischen, hat ja keine andere Aufgabe als die Praxis.“) (Hervorhebung im Original);

Strukturelemente zu einem besseren rechtswissenschaftlichen Verständnis der administrativen Beratungstätigkeit und seiner normativen Rahmenbedingungen insgesamt beitragen. Eine isolierte Betrachtung allein der jeweiligen Einzelregelungen setzt sich demgegenüber der sprichwörtlichen Gefahr aus, gleichsam den „Wald vor lauter Bäumen“ nicht mehr zu sehen. Ein hier favorisiertes, übergreifendes Vorgehen erlaubt damit zugleich, erstens, eine Einordnung und kritische Beurteilung eben dieser Einzelschriften sowie, zweitens, nicht zuletzt auch die Identifikation von rechtspolitischen Perspektiven für eine zukünftige normative Weiterentwicklung der Beratungsverwaltung.

Vor diesem Hintergrund möchte ich mich im Folgenden der Antwort auf die Frage nach den möglichen Grundstrukturen eines Beratungsverwaltungsrechts in drei Schritten annähern. In einem ersten Teil soll zunächst ein kurzer Überblick über die einfachgesetzlichen und ungeschriebenen Bestimmungen zur Beratungstätigkeit der Verwaltung gegeben werden, um auf diese Weise die aktuelle positivrechtliche Ausgangsbasis zu verdeutlichen (B.). Der zweite Abschnitt ist der Frage gewidmet, unter welchen Voraussetzungen eine Vielzahl an Einzelnormen als ein eigenständiges Rechtsgebiet bzw. zumindest als ein autonomer, abgrenzbarer Teilbereich des Verwaltungsrechts qualifiziert werden kann (C.), um hieran anknüpfend, im dritten und letzten Schritt zu analysieren, ob im Lichte dieser Maßstäbe berechtigterweise von so etwas wie einem sich entwickelnden Beratungsverwaltungsrecht gesprochen werden kann (D.).

## **B. Positivrechtliche Ausprägungen der Beratungsverwaltung**

Zunächst also zur Mikroperspektive auf das Beratungsverwaltungsrecht: Beratungsvorgaben finden sich in zahlreichen – manche würden etwas übertrieben sagen: beinahe zahllosen – verwaltungsrechtlichen Einzelbestimmungen. Dies gilt zunächst in besonderer Weise für das im Sozialgesetzbuch kodifizierte Recht der sozialen Sicherheit als einem Teilbereich des besonderen Verwaltungsrechts.<sup>30</sup> Schon die Grundnorm des § 14 Satz 1 SGB I statuiert, dass jeder Anspruch auf Beratung über seine Rechte und Pflichten nach dem Sozialgesetzbuch hat. Speziellere Beratungsregelungen finden sich überdies beispielsweise in den §§ 29 ff. SGB III hinsichtlich der Berufsberatung, in den §§ 8 Abs. 3, 16 Abs. 2 Nr. 2, 17 und 18 SGB VIII im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe, in § 22 Abs. 1 SGB IX als Bestandteil der Unterstützung Behinderter und in § 11 des SGB XII im Zusammenhang mit der Gewährung von Sozialhilfe. Weiterhin sei hier aus dem Regelungskreis des Bundesausbildungsförderungsgesetzes,

siehe hierzu überdies *Alexy*, Theorie der Grundrechte, 27 („Charakter der Rechtswissenschaft als einer praktischen Disziplin“); *Kriete*, Theorie der Rechtsgewinnung, 313; *Morlok*, in: Schulze-Fielitz (Hrsg.), Staatsrechtslehre als Wissenschaft, 49 (70 f.); *Voßkuhle*, Rechtswissenschaft 1 (2010), 326 (340) („Die Rechtswissenschaft selbst war immer eine auf die Praxis bezogene Wissenschaft: [...]“); *Waldhoff*, in: Kirchhof/Magen/Schneider (Hrsg.), Was weiß Dogmatik?, 17 f.; *von Arnald*, in: Funke/Lüdemann (Hrsg.), Öffentliches Recht und Wissenschaftstheorie, 65 (69 f.); *Möllers/Voßkuhle*, Die Verwaltung 36 (2003), 321 (325, 327 f.); *Jestaedt*, in: Depenheuer/Grabenwarter (Hrsg.), Verfassungstheorie, § 1, Rn. 20; sowie speziell bezogen auf die Staatsrechtslehre *Böckenförde*, in: Achterberg/Krawietz/Wyduckel (Hrsg.), Festschrift für Hans Ulrich Scupin, 317 (323) („Ihre Aufgabe ist Arbeit am Recht, d. h. die Erkenntnis, Interpretation, systematische Aufbereitung und Durchleuchtung des geltenden Staatsrechts im Hinblick auf seine praktische, idR fallbezogene Anwendbarkeit und Fortbildung.“); relativierend im Hinblick auf die hiermit verbundenen Konsequenzen für die Rechtswissenschaft demgegenüber z.B. *Möllers*, Das Grundgesetz, 95 ff.; *ders.*, in: Jestaedt/Lepsius (Hrsg.), Rechtswissenschaftstheorie, 151 (168 f.).

30 Zu dieser Qualifizierung des Sozialrechts statt vieler *Igl*, Schriftenreihe des deutschen Sozialrechtsverbandes 47 (2000), 91 (92).

welches gemäß § 68 Nr. 1 SGB I einen besonderen Teil des SGB bildet, noch exemplarisch auf § 41 Abs. 3 BAföG hingewiesen.

Vorschriften zur administrativen Beratungstätigkeit sind jedoch keineswegs allein auf das Sozialrecht beschränkt. Über den bereits kurz erwähnten § 25 VwVfG hinaus finden sich entsprechende Regelungen auf der Ebene des Bundes und der Länder beispielsweise in § 46 Abs. 1 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes, § 4 Abs. 2 Nr. 2 des Gesetzes zum Schutze der Kulturdenkmäler des Landes Hessen, § 11 Abs. 3 der Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen, § 89 Abs. 1 Abgabenordnung, § 3 Abs. 1 des Hamburgischen Abfallwirtschaftsgesetzes, § 11 Abs. 1 des Landesforstgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen, § 55 des Schulgesetzes für das Land Mecklenburg-Vorpommern, § 2 Abs. 2 der Neunten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, § 15 Abs. 2 der Gemeindeordnung des Landes Rheinland-Pfalz, § 11 des Denkmalschutzgesetzes Schleswig-Holstein, § 3 des Abfallgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen, § 94 Abs. 1 VwVfG Baden-Württemberg, in den §§ 45 und 61 Abs. 2 Satz 2 des Aufenthaltsgesetzes sowie, im Bereich des Hochschulwesens, unter anderem in § 11 des Hochschulgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt, in Art. 60 des Bayerischen Hochschulgesetzes, in § 51 Abs. 1 des Hamburgischen Hochschulgesetzes sowie in § 50 des Thüringer Hochschulgesetzes.

Weiterhin ist in diesem Zusammenhang auch zu berücksichtigen, dass zahlreiche Formen der Beratung nicht oder jedenfalls nicht ausdrücklich gesetzlich geregelt sind. Namentlich zwei Aspekte sollen hier hervorgehoben werden. Zum einen setzt die Verwaltung das Mittel der Beratung gerade auch ohne ausdrückliche rechtliche Vorgaben in erheblichem Umfang zur Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben ein. Dies gilt, um nur ein Beispiel zu nennen, unter anderem für die Tätigkeit der Polizei- und Ordnungsbehörden im Bereich der Gefahrenprävention. Ihren institutionellen Niederschlag findet dies unter anderem in bundesweit gegenwärtig bereits über 260 polizeilichen Beratungsstellen. Zum anderen sei hier auf die im Grundsatz bereits seit Jahrzehnten in der Rechtsprechung des BGH, des Bundessozialgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts anerkannten, ungeschriebenen Beratungspflichten der Verwaltung hingewiesen,<sup>31</sup> welche als allgemeine Rechtsgrundsätze namentlich aus dem bekanntermaßen auch im Öffentlichen Recht Wirkungsmacht entfaltenden Grundsatz von Treu und Glauben entwickelt worden sind<sup>32</sup> und nach dem Willen des Gesetzgebers auch weiterhin neben den nunmehr ausdrücklich normierten Beratungsvorgaben Anwendung finden.<sup>33</sup>

31 Vgl. statt vieler BGH, NJW 1957, 1873 (1874); BGH, NJW 1960, 1244 f.; BSG, NJW 1971, 822 f.; BSG, NJW 1979, 1519; sowie hierzu auch u.a. *Schmidt-De Caluwe*, Der sozialrechtliche Herstellungsanspruch, 43 ff.; *Müller-Waack*, Die Auskunftspflicht der Verwaltungsbehörden, 23 ff.; *Uffhausen*, Juristen-Jahrbuch 4 (1963/64), 192 (196 ff.), jeweils m.w.N.

32 Exemplarisch BVerwG, NJW 1974, 1440 (1444); BVerwG, NJW 1975, 1333 f.; BVerwG, NVwZ 1994, 575 (577); VGH Kassel, NVwZ-RR 1998, 393 (397); VGH Mannheim, NJW 1996, 613; vgl. auch u.a. *Ritgen*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, § 25, Rn. 35. Eingehender hierzu im vorliegenden Kontext z.B. *Terwey*, Die rechtliche Betreuung des Bürgers nach dem Sozialgesetzbuch, 28 ff.; *Müller-Waack*, Die Auskunftspflicht der Verwaltungsbehörden, 175 ff., jeweils m.w.N.

33 Siehe die amtliche Begründung zum Entwurf des § 21 E-VwVfG 1973, BT-Drucks. 7/910 vom 18. Juli 1973, S. 49; vgl. hierzu auch u.a. *Hattstein*, Verwaltungsrechtliche Betreuungspflichten, 53; *Ule/Laubinger*, *Verwaltungsverfahrenrecht*, § 26, Rn. 3.



## C. Auftakt: Erste Gedanken zu den Charakteristika eines Rechtsbereichs

Vor dem Hintergrund dieser – schon angesichts des gewählten Publikationsformats notwendigerweise exemplarisch bleibenden – Sichtung von einfachrechtlichen und ungeschriebenen Bestimmungen zur administrativen Beratungstätigkeit stellt sich nunmehr die Frage, ob sich diese Vielzahl an Einzelregelungen in ihrer Gesamtheit als eine Art von sich entwickelndem Beratungsverwaltungsrecht erfassen lässt. In diesem Zusammenhang ist zunächst zu konstatieren, dass im Schrifttum zu Recht wohl Einigkeit darüber besteht, dass die Komplexität einer Regelungsmaterie namentlich in Gestalt vieler Einzelnormen, die über eine größere Anzahl an Gesetzen verteilt sind, einer systematischen Erfassung als eigenständigen Rechtsbereich nicht prinzipiell entgegensteht. Insoweit kann zunächst auf die entsprechenden Diskurse beispielsweise zum Umweltrecht<sup>34</sup> sowie zum Wirtschaftsrecht<sup>35</sup> verwiesen werden. Abgesehen von diesem – zunächst einmal nur negativen – Mindestbestand an Erkenntnissen, ist jedoch im Übrigen nach wie vor kaum hinreichend geklärt, was – nunmehr in einem positiven Sinne – an Voraussetzungen gegeben sein muss, um von einem eigenständigen Rechtsgebiet bzw. zumindest von einem autonomen, abgrenzbaren Teilbereich beispielsweise des Verwaltungsrechts sprechen zu können.<sup>36</sup>

Die fortbestehenden Unsicherheiten in diesem Zusammenhang sind sicherlich nicht zuletzt auf den Umstand zurückzuführen, dass der Begriff des Rechtsgebiets bzw. Rechtsbereichs selbst, als eine systematische Kategorie, immer noch deutlich unbestimmt, ja sogar vergleichsweise konturenlos ist.<sup>37</sup> Genau aus diesem Grund erscheint es denn auch als wenig zielführend, ohne einen entsprechenden Bezugspunkt, also *in abstracto*, gleichsam so etwas wie das Wesen eines Rechtsbereichs an sich bestimmen zu wollen. Erfolgversprechender ist vielmehr eine funktionale Betrachtungsweise,<sup>38</sup> welche überdies an die bereits angeführten Zwecksetzungen anknüpft, die mit einer Zusammenfassung von Einzelregelungen in einem Rechtsgebiet verfolgt werden. Wenn es das Ziel einer solchen übergreifenden, integrierenden Erfassung einer – über mehrere Gesetzeswerke verstreuten – Vorschriftenvielfzahl ist, gemeinsame normative Grundgedanken und Strukturelemente aufzuzeigen, dann lassen sich nach hier vertretener Auffassung bereits aus dieser Funktionenbeschreibung eine Reihe von Kriterien bzw. Indizien ableiten, aus deren Vorliegen auf die Existenz eines eigenständigen Rechtsgebiets bzw. zumindest eines autonomen, abgrenzbaren Teilbereichs geschlossen werden kann.

## D. Strukturelle Grundzüge eines Beratungsverwaltungsrechts

Zu diesen integrationstypischen Charakteristika gehört zunächst einmal die Möglichkeit, eine Vielzahl an Einzelnormen im Lichte ihres Regelungsgegenstandes einem bestimmten, abgrenzbaren sozialen Lebensvorgang zuzuordnen. Dieser einheitliche faktische Bezugspunkt

34 Siehe unter anderem *Sparwasser/Engel/Vofßkuhle*, Umweltrecht, 7; *Kloepfer*, Umweltrecht, § 1, Rn. 60.

35 Exemplarisch *Fikentscher*, Wirtschaftsrecht, Bd. 1, 1 ff.; *Schmidt*, Öffentliches Wirtschaftsrecht, Allgemeiner Teil, 37 ff.; *Tietje*, in: ders. (Hrsg.), Internationales Wirtschaftsrecht, § 1, Rn. 9 ff.

36 So schon *Kloepfer*, Systematisierung des Umweltrechts, 68; vgl. auch *ders.*, Umweltrecht, § 1, Rn. 62.

37 Hierzu u.a. *Kloepfer*, Systematisierung des Umweltrechts, 68; *ders.*, Umweltrecht, § 1, Rn. 62.

38 Siehe wiederum bereits *Kloepfer*, Systematisierung des Umweltrechts, 68 f.; sowie nachfolgend z.B. *ders.*, Umweltrecht, § 1, Rn. 62.

bildet anerkanntermaßen einen der Anknüpfungspunkte für eine übergreifende Erfassung der hierauf bezogenen und sich hiermit auseinandersetzenen Normen.<sup>39</sup> Rechtsbereiche zeichnen sich also jedenfalls typischerweise unter anderem dadurch aus, dass sie Vorschriften umfassen, die sich auf eine bestimmte soziale Tatsache, einen spezifischen Lebensbereich oder übereinstimmende Lebensvorgänge beziehen.

Der vorliegend interessierende soziale Lebensvorgang kann zunächst einmal umschrieben werden als die Beratung von Bürgerinnen und Bürgern sowie anderen privaten Rechtssubjekten durch die Verwaltung. Damit ist allerdings noch nicht viel gewonnen. Es gilt vielmehr in diesem Zusammenhang insbesondere zu ermitteln, ob sich diese administrative Beratungstätigkeit in hinreichender Weise von anderen, ähnlichen Formen der Verwaltungskommunikation abgrenzen lässt. Genau eine solche Unterscheidungsmöglichkeit wird jedoch im Schrifttum nicht nur gelegentlich bestritten. Namentlich die Beratung und die Auskunft – um an die gesetzliche Differenzierung beispielsweise in den §§ 14 und 15 SGB I bzw. zumindest implizit in § 25 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 VwVfG anzuknüpfen – seien, so ist verschiedentlich zu lesen, keiner präzisen Abgrenzung zugänglich.<sup>40</sup> Damit würde es allerdings einem Beratungsverwaltungsrecht bereits an einer spezifischen sozialen Tatsache als einheitlichem Regelungsgegenstand fehlen.

Der rechtsmethodische Stab sollte gleichwohl nicht zu früh über den vorliegend unternommenen Versuch eines entsprechenden Konzeptionalisierungsansatzes gebrochen werden. Bei näherer Betrachtung zeigt sich nämlich, dass den administrativen Beratungsvorgängen durchaus einige Charakteristika zu eigen sind, die sie von anderen Ausprägungen der Verwaltungskommunikation mit dem Bürger unterscheiden. Im Unterschied zu Verhandlungen und Absprachen<sup>41</sup> zeichnet sich die Beratung unter anderem durch eine Asymmetrie in Gestalt eines kommunikativen Gefälles aus.<sup>42</sup> Der Berater vermittelt dem Beratenen Wissen. Der Vorgang ist also grundsätzlich nicht auf einen wechselseitigen Informationsaustausch oder gar auf eine Einigung angelegt. Beratung ist zunächst primär ein einseitiger Wissens- und Informationstransfer. Von der Informationserteilung auf der Grundlage der Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder, des Umweltinformationsgesetzes oder des Verbraucherinformationsgesetzes als einer anderen Form des einseitigen administrativen Wissenstransfers wie der Auskunft unterscheidet sich die Beratungstätigkeit wiederum in zweierlei Hinsicht. Zum einen erfolgt sie nicht lediglich auf Antrag und damit auf Initiative des Bürgers, sondern häufig gerade auch in proaktiver Weise auf Initiative der Verwaltung selbst.<sup>43</sup> Zum anderen beinhaltet die

39 Vgl. am Beispiel des Wirtschaftsrechts *Tietje*, in: ders. (Hrsg.), Internationales Wirtschaftsrecht, § 1, Rn. 10 f.; für das Umweltrecht *Kloepfer*, Systematisierung des Umweltrechts, 68; *ders.*, Umweltrecht, § 1, Rn. 62.

40 In diesem Sinne beispielsweise *Müller-Waack*, Die Auskunftspflicht der Verwaltungsbehörden, 8 f.; *Kunze*, Aufklärung, Beratung und Auskunft im Sozialrecht, 25 f.; *Mrozynski*, Sozialgesetzbuch – Allgemeiner Teil (SGB I), § 14, Rn. 3; *ibid.*, § 15, Rn. 4; *Reinhardt*, in: Kraher/Trenk-Hinterberger (Hrsg.), Sozialgesetzbuch I, § 14, Rn. 7; *Greiner*, in: Knickrehm/Kreikebohm/Waltermann (Hrsg.), Kommentar zum Sozialrecht, § 15 SGB I, Rn. 4; vgl. in diesem Zusammenhang auch die Feststellung von *Joerger*, in: Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung Kehl (Hrsg.), Deutsch-Französisches Symposium: Beratung als Behördenaufgabe, 29 („Der Beratungsbegriff ist wie die Beratungsrealität schillernd.“).

41 Hierzu exemplarisch *Fehling*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, § 38, Rn. 28 ff.; *Michael*, Rechtsetzende Gewalt, 17 ff.; *Köpp*, Normvermeidende Absprachen, 21 ff.

42 *Oebbecke*, Deutsches Verwaltungsblatt 1994, 147 (149); vgl. auch *Joerger*, in: Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung Kehl (Hrsg.), Deutsch-Französisches Symposium: Beratung als Behördenaufgabe, 29; sowie zu dieser typischen strukturellen „Ungleichgewichtslage“ in Beratungssituationen aus zivilrechtlicher Perspektive auch *Heese*, Beratungspflichten, 30 f.

43 Vgl. u.a. BSG, Die Sozialgerichtsbarkeit 2008, 610 (612); VGH Mannheim, NVwZ 2006, 1305; *Ritgen*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, § 25, Rn. 55; *Herrmann*, in: Bader/Ronellenfisch (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar VwVfG, § 25, Rn. 9; *Kunkel*, VOP 1988, 299 (300); *Bausback*, BayVBl. 2003, 705 (708); *Foerster*, Staats- und Kommunalverwaltung 1974, 321; *Huck*, in: Huck/Müller, Verwaltungsverfahrensgesetz, § 25, Rn. 12; *Baier*, in: Wagner/Knittel (Hrsg.), Soziale Krankenversicherung, Pflegeversicherung, § 14 SGB I (Stand: März 1995),

Beratung nicht lediglich einen Informationstransfer, sondern ist gleichzeitig immer auch auf eine Handlungsanleitung ausgerichtet, also mit Empfehlungen für das Verhalten des beratenen Rechtssubjekts verbunden.<sup>44</sup> Dieser letztgenannte Gesichtspunkt – der empfehlende, handlungsanleitende Charakter der Beratung – bildet schließlich auch den zentralen Unterschied zwischen der Beratungstätigkeit einerseits und der bloßen Erteilung von Auskünften andererseits. Der von einem möglichen Beratungsverwaltungsrecht erfasste und ihm zugrunde liegende soziale Lebensvorgang lässt sich somit zusammenfassend dahingehend beschreiben, dass in einer asymmetrischen Kommunikationssituation von Seiten der Verwaltung ein vielfach proaktiver Wissenstransfer an – im Unterschied insbesondere zu öffentlichen Warnungen<sup>45</sup> – einen nur begrenzten Kreis von Personen erfolgt,<sup>46</sup> wobei mit diesem Informationstransfer gleichzeitig handlungsanleitende Verhaltensempfehlungen verbunden sind.

Die auf dieser Grundlage gegebene Möglichkeit der Identifikation und näheren Konturierung einer bestimmten sozialen Tatsache als übereinstimmender faktischer Bezugspunkt der in Frage stehenden Einzelnormen zur Beratungstätigkeit allein macht jedoch noch keinen eigenständigen Rechtsbereich bzw. autonomen abgrenzbaren Teilbereich des Verwaltungsrechts aus. Sie stellt einen Anfang dar, bleibt aber zunächst einmal der Ebene des Faktischen verhaftet, transzendiert diese also nicht und ist damit im Ergebnis als ein gleichsam einigendes Band zu dünn, um einen notwendigerweise auch normativen Systemzusammenhang herzustellen. Um den jeweiligen sozialen Lebensvorgang – vorliegend also die Beratungstätigkeit der Verwaltung gegenüber dem Bürger – oder, präziser formuliert, die hierauf bezogenen Einzelregelungen als einen Rechtsbereich beschreiben zu können, bedarf es einer übergreifenden konzeptionellen Erfassung und Zweckbestimmung durch die Offenlegung übereinstimmender und damit verbindender, normativer Grundgedanken, welche hinter den verschiedenen Rechtsvorschriften stehen. Die Notwendigkeit eines solchen Vorgehens zeigt sich wiederum beispielsweise anhand der entsprechenden rechtswissenschaftlichen Diskurse zum Umweltrecht,<sup>47</sup> zum Sicherheitsrecht<sup>48</sup> sowie zum Wirtschaftsrecht.<sup>49</sup>

Wendet man diese Überlegungen auf die Analyse eines Beratungsverwaltungsrechts an, so erscheint es weiterführend, wenn man sich zunächst vergegenwärtigt, welchen Einfluss die administrative Beratungstätigkeit und ihre positivrechtliche Statuierung auf das Verhältnis zwischen Bürger und Staat haben kann. Dass ein solcher Einfluss existiert und dass er sogar erheblich sein kann, wird wohl im Prinzip von niemandem mehr bestritten. Und die Erkenntnis eines solchen Bedeutungszusammenhangs ist im Grundsatz auch keineswegs neu. Seit langem wird im Schrifttum hervorgehoben, dass gerade auch die Beratungsverwaltung ein

Rn. 6; *Kallerhoff*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, § 25, Rn. 41.

44 Hierzu u.a. *Hattstein*, *Verwaltungsrechtliche Betreuungspflichten*, 43; *Hase*, in: Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Udsching (Hrsg.), *Beck'scher Online-Kommentar Sozialrecht*, § 14 SGB I, Rn. 1 („wesentlich handlungsorientiert“); *Reinhardt*, in: Krahmer/Trenk-Hinterberger (Hrsg.), *Sozialgesetzbuch I*, § 14, Rn. 7; *Mohr*, *Natur und Recht* 1989, 101; *Kunkel*, *VOP* 1988, 299 (300 f.); *Ule/Laubinger*, *Verwaltungsverfahrenrecht*, § 26, Rn. 13; siehe nunmehr auch z.B. *Heese*, *Beratungspflichten*, 17 m.w.N.

45 Allgemein zur möglichen Differenzierung zwischen Beratung und Warnung vgl. auch *Heese*, *Beratungspflichten*, 18 f.

46 *Kothe*, *DÖV* 1998, 577 (578); *Seewald*, in: Körner/Leitherer/Mutschler (Hrsg.), *Kasseler Kommentar Sozialversicherungsrecht*, § 14 SGB I (Stand: Januar 2009), Rn. 2; *Lilge*, *SGB I – Allgemeiner Teil*, § 14, Rn. 23 („Anspruch des Bürgers auf Individualinformation“); *Greiner*, in: Knickrehm/Kreikebohm/Waltermann (Hrsg.), *Kommentar zum Sozialrecht*, § 13 SGB I, Rn. 4; *Oebbecke*, *Deutsches Verwaltungsblatt* 1994, 147 (150); *Kreikebohm/von Koch*, in: Baron von Maydell/Ruland/Becker (Hrsg.), *Sozialrechtshandbuch*, § 6, Rn. 27 („auf den Einzelfall und auf einzelne Personen bezogen“); *von Koch*, *Auskunfts- und Beratungspflichten*, Rn. 18; *Merten*, in: Eichenhofer/Wenner (Hrsg.), *Kommentar zum Sozialgesetzbuch I, IV, X, Vorbemerkungen zu §§ 13-15*, Rn. 2; *Kunkel*, *VOP* 1988, 299 (300); *Köhler*, *Zeitschrift für die sozialrechtliche Praxis* 2015, 181 (182).

47 *Kloepfer*, *Systematisierung des Umweltrechts*, 68 ff.; *ders.*, *Umweltrecht*, § 1, Rn. 62.

48 *Wolff*, *Deutsches Verwaltungsblatt* 2015, 1076 (1077).

49 Exemplarisch *Tietje*, in: *ders.* (Hrsg.), *Internationales Wirtschaftsrecht*, § 1, Rn. 12 ff. m.w.N.

deutliches Indiz für eine gewandelte Wahrnehmung der Staat-Bürger-Beziehungen darstellt.<sup>50</sup> § 25 VwVfG ist in diesem Zusammenhang sogar bereits gelegentlich als die „Zentralnorm“ für das neue Verhältnis der Verwaltung zu den Bürgerinnen und Bürgern qualifiziert worden;<sup>51</sup> als Ausdruck einer Abkehr von – wie es beispielsweise *Hans-Werner Laubinger* schon Anfang der 1970er Jahre formuliert hat<sup>52</sup> – einer einseitig etatistischen Einstellung und Fokussierung der Verwaltung, von einer, so kann man hinzufügen, konfrontativ-hierarchischen Beziehungsstruktur und der Hinwendung zu einer gerade auch die Verwirklichung der Rechte und Interessen des Bürgers strebend sich bemühen, dienstleistungsorientierten, dem Bürger beistehenden, fürsorglichen und damit insgesamt bürgernahen Verwaltung,<sup>53</sup> um nur einige mögliche Charakterisierungen zu nennen. Das der administrativen Beratungstätigkeit zugrunde liegende normative Leitbild, die regulative Idee der Beratungsverwaltung, scheint damit vergleichsweise deutlich zu sein. Und so haben denn auch in der Tat oberste Bundesgerichte – der BGH, das Bundesverwaltungsgericht und das Bundessozialgericht – in diesem Zusammenhang bereits vor einigen Jahrzehnten in ihren Entscheidungen den Satz aufgestellt, der Beamte bzw. die öffentliche Verwaltung sei nicht nur Diener des Staates, sondern gerade auch Helfer der Bürgerinnen und Bürger.<sup>54</sup> Die beratende Verwaltung ist also helfende, bürgerorientierte und damit bürgerfreundliche Verwaltung.<sup>55</sup>

Besteht somit zu Recht weitgehende Einigkeit über das die administrative Beratungstätigkeit prägende Verwaltungsbild, so ist demgegenüber die mit der Beratungsverwaltung korrespondierende Leitidee des beratenen Bürgers zunächst einmal deutlich weniger klar konturiert. Gleichwohl ist diese Fragestellung für die Ermittlung der übergreifenden normativen Zwecksetzung eines Beratungsverwaltungsrechts nicht weniger bedeutsam. So wie der Beratungsvorgang im Sinne eines Prozesses<sup>56</sup> selbst immer notwendigerweise bipolar ausgestaltet ist – es bedarf in jedem Fall wenigstens eines Beratenden und eines Beratenen – so erschließt sich auch die normative Grundidee eines Beratungsverwaltungsrechts erst aus dem Zusammenspiel und damit dem Beziehungsgefüge zwischen Verwaltungsbild und Bürgerbild. Überdies gibt

50 Exemplarisch *Kallerhoff*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, § 25, Rn. 5 („[§ 25] Abs. 1 ist Ausdruck der gewandelten Auffassung von dem Verhältnis der Behörde und ihrer Beamten zum Bürger in einem sozialen Rechtsstaat.“); *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, *Verwaltungsrecht I*, § 60, Rn. 99; *Knecht*, in: Hauck/Noftz (Hrsg.), *Sozialgesetzbuch – SGB I*, § 14 (Stand: Juni 2010), Rn. 2; *Degen*, in: *Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung Kehl* (Hrsg.), *Deutsch-Französisches Symposium: Beratung als Behördenaufgabe*, 79 („Beratung als Aufgabe öffentlicher Verwaltung ist das Ergebnis eines gewandelten Staatsverständnisses: [...]“).

51 *Kopp/Ramsauer*, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, § 25, Rn. 1 („Die Vorschrift muss in ihrer neuen Form als Zentralnorm für das neue Verhältnis der Verwaltung zum Bürger angesehen werden.“).

52 *Laubinger*, in: *Demokratie und Verwaltung*, 439 (441).

53 Vgl. nur *Kallerhoff*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, § 25, Rn. 7 („Eine so verstandene Beratung gehört zum Bestreben um Bürgernähe, das zum Selbstverständnis einer modernen Verwaltung zählt [...]“); *Hönig*, in: *Obermayer/Funke-Kaiser* (Hrsg.), *Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz*, § 25, Rn. 6 („Der Zweck der Regelung entspricht dem Selbstverständnis der Verwaltung bürgernah [...] zu sein.“). Allgemein zum Leitbild einer bürgernahen Verwaltung z.B. *Bücker-Gärtner*, in: *Busch/Kutscha* (Hrsg.), *Festschrift für Hans Paul Prümm*, 205 ff.; *Grunow*, *Bürgernahe Verwaltung*, 18 ff.; *Oberndorfer*, in: *ders./Schambeck* (Hrsg.), *Festschrift für Ludwig Fröhler*, 183 ff.; *Herbert*, *Bürgernahe Verwaltung*, 69 ff.; sowie die Einzelbeiträge in *Hoffmann-Riem* (Hrsg.), *Bürgernahe Verwaltung?*, 9 ff., jeweils m.w.N.

54 So u.a. BGH, NJW 1955, 297 (298); BGH, NJW 1960, 1244; BGH, NJW 1985, 1335 (1337); BGH, NVwZ 2004, 638 (639); vgl. auch *Laubinger*, in: *Demokratie und Verwaltung*, 439 ff.; *Ziekow*, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, § 25, Rn. 1; *Schwarz*, in: *Fehling/Kastner/Störmer* (Hrsg.), *Verwaltungsrecht*, § 25 VwVfG, Rn. 1; *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, *Verwaltungsrecht I*, § 60, Rn. 99; *Engel/Pfau*, in: *Mann/Sennekamp/Uechtritz* (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, § 25, Rn. 2.

55 Vgl. in diesem Zusammenhang auch *Köhler*, *Zeitschrift für die sozialrechtliche Praxis* 2015, 181 („Eine Behörde kann ihre Bürgerfreundlichkeit durch nichts besser darstellen als durch ihre ‚Beratungsfreundlichkeit‘, [...]“); *Baer*, „Der Bürger“ im Verwaltungsrecht, 242; *Hufen/Siegel*, *Fehler im Verwaltungsverfahren*, Rn. 332 („Eine bürgerfreundliche Verwaltung ist also vor allem eine beratungsfreundliche Verwaltung.“).

56 Zum Verständnis der Beratung als ein prozesshaftes Geschehen aus zivilrechtlicher Perspektive *Heese*, *Beratungspflichten*, 35 f.



erst die der administrativen Beratungstätigkeit zugrunde liegende Gestaltidee vom Bürger<sup>57</sup> wirklich Aufschluss darüber, inwieweit der Beratungsverwaltung tatsächlich eine grundlegend gewandelte Wahrnehmung und Ausgestaltung der Staat-Bürger-Beziehungen zugrunde liegt; ob in ihr also überhaupt ein fundamental neues Verhältnis der Verwaltung zum Bürger seinen Ausdruck findet. So eindeutig ist das nämlich keineswegs.

Schön und gut, so könnte man sagen, die Verwaltung tritt also auf diesem Tätigkeitsfeld nicht befehlend und einseitig-konfrontativ auf, sondern erteilt gute Ratschläge, kümmert sich mittels weicherer Steuerungsinstrumente um den Bürger und sein Wohl. Aber: Wandelt sich das Bürgerbild vor diesem Hintergrund notwendigerweise von demjenigen des früheren Untertan, des Schutzbefohlenen hin zur Vorstellung eines emanzipierten, mündigen Individuums, auf Augenhöhe mit der Verwaltung sich befindend? Auf den ersten Blick sprechen wenigstens drei Gesichtspunkte gegen eine solche Transformation. Erstens gilt es hierbei in Erinnerung zu rufen, dass die am Anfang dieser Entwicklung stehende Anerkennung zunächst ungeschriebener administrativer Beratungspflichten durch die Rechtsprechung namentlich unter Bezugnahme auf die in den entsprechenden Entscheidungen als „sozial schwache Volkskreise“ bezeichneten Bevölkerungsgruppen erfolgte. So konstatierte der BGH in seinem für die weitere Rechtsentwicklung wegweisenden Urteil aus dem Jahre 1957, dass es gerade in einem sozialen Rechtsstaat zu den Amtspflichten der mit der Betreuung der „sozial schwachen Volkskreise“ betrauten Beamten gehöre, diesen gesellschaftlichen Gruppen zur Erlangung und Wahrung der ihnen vom Gesetz zugedachten Rechte und Vorteile nach Kräften unter anderem durch Beratungsaktivitäten beizustehen.<sup>58</sup> „Sozial schwache Volkskreise“ – das ist anders als beispielsweise „finanziell schwache Volkskreise“; da schwingt mehr mit.<sup>59</sup> Zweitens ist hier das Phänomen der so genannten „Zwangsberatungen“ zu nennen,<sup>60</sup> also der Verpflichtung von Bürgerinnen und Bürgern, sich unter bestimmten Voraussetzungen von Verwaltungsstellen beraten lassen zu müssen, um einen rechtlichen Nachteil zu vermeiden. Ein entsprechendes Beispiel aus dem universitären Umfeld bildet die den Studierenden – im Falle einer Überschreitung der Regelstudienzeit – obliegende Pflicht zur Teilnahme an einer Studienfachberatung gemäß § 51 Abs. 2 Satz 2 des Hamburgischen Hochschulgesetzes, wollen sie einer Exmatrikulation auf der Grundlage von § 42 Abs. 2 Nr. 7 dieses Gesetzes entgehen.

Schließlich sei hier, drittens, noch auf den in Rechtsprechung und Rechtswissenschaft weit verbreiteten Klassifizierungsansatz verwiesen, demzufolge administrative Beratungsvorgaben allgemein den so genannten – und *nomen est omen* – verwaltungsrechtlichen „Betreuungspflichten“ bzw. „Fürsorgepflichten“ zugeordnet werden,<sup>61</sup> also zu demjenigen administrativen Pflichtenkreis, der „ebenso wie die besondere Fürsorgepflicht gegenüber den Beamten aus den patriarchalischen und patrimonialen Vorstellungen des absoluten Staates übernommen ist“.<sup>62</sup>

57 Allgemein und eingehend zur verwaltungsrechtlichen Konstruktion des Bürgers im Wandel der Zeit Baer, „Der Bürger“ im Verwaltungsrecht, 83 ff. m.w.N.

58 BGH, NJW 1957, 1873 (1874).

59 Vgl. in diesem Zusammenhang allerdings auch u.a. Kunze, Aufklärung, Beratung und Auskunft im Sozialrecht, 30 („Unklar ist dabei geblieben, wer zu dem Kreis der sozial Schwachen nach dieser Rechtsprechung gehört.“).

60 Hierzu exemplarisch Augsberg, Informationsverwaltungsrecht, 212.

61 Siehe statt vieler Hattstein, Verwaltungsrechtliche Betreuungspflichten, 43 ff.; Ule/Laubinger, Verwaltungsverfahrenrecht, § 26, Rn. 1 ff.; Kreßel, Öffentliches Haftungsrecht, 270; Schmidt-De Caluwe, Der sozialrechtliche Herstellungsanspruch, 40 ff.; Kallerhoff, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, § 25, Rn. 5 ff.; Uffhausen, Juristen-Jahrbuch 4 (1963/64), 192 ff.; Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I, § 60, Rn. 100 f.

62 So zur langen Tradition einer paternalistischen Fürsorgepflicht des Staates die entsprechende Feststellung des OVG Lüneburg in einem Urteil aus den 1950er Jahren, zitiert nach: Heymann, BayVBl. 1961, 70 (72): „Es ist daher auch Aufgabe der Verwaltungsbehörden, gegebenenfalls mit dem Staatsbürger dessen Anträge zu erörtern, auf sachgemäße Anträge hinzuwirken und ihm die erforderlichen Schritte zu ebenen. Diese Fürsorgepflicht, die ebenso wie die besondere Fürsorgepflicht gegenüber den Beamten aus den patriarchalischen und patrimonialen Vorstellungen des absoluten Staates übernommen ist, hat im modernen Verwaltungsstaat weder ihre Berechtigung noch ihre Geltung verloren.“

Alle diese Gesichtspunkte zusammengenommen lassen die administrative Beratungstätigkeit nicht gerade als Ausdruck eines fundamental neuen Verhältnisses der Verwaltung zu einem nunmehr selbstbestimmten, aufgeklärten und damit sich seines Verstandes ohne Anleitung eines anderen bedienenden Bürgers erscheinen. Vielmehr scheint sich in ihr tendenziell eher die Vorstellung eines partiell unmündigen Individuums zu manifestieren, welches im Prinzip auf eine paternalistische Fremdsteuerung durch eine benevolente, aber eben auch bevormundende Administrative angewiesen ist.<sup>63</sup>

Aber ist es denn wirklich dieses gar nicht neue, gar nicht aufgeklärt erscheinende Leitbild eines auf obrigkeitliche Betreuung angewiesenen Bürgers, welches der Beratungsverwaltung zugrunde liegt? Nein, oder zunächst einmal, jedenfalls nicht immer. Es scheint darauf anzukommen. Das freut den Juristen.<sup>64</sup> Nehmen wir mal das Beispiel des Umweltrechts. So sind gemäß § 46 Abs. 1 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes unter anderem die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger sowie die Industrie- und Handelskammern zur Beratung über die Möglichkeiten der Vermeidung, Verwertung sowie Beseitigung von Abfällen verpflichtet.<sup>65</sup> Nach § 11 Abs. 1 des Landesforstgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen haben die Forstbehörden die Aufgabe, Waldbesitzer durch Beratung bei der Bewirtschaftung ihres Waldes zu unterstützen. In den von diesen und zahlreichen weiteren Vorschriften erfassten Konstellationen geht es nicht darum, dass der Bürger einer fürsorglichen Betreuung im Wege der Beratung bedarf, weil er auf entsprechende staatliche Leistungen angewiesen ist, die über die Beratungsleistung selbst hinausgehen, oder weil er befürchten muss, andere rechtliche Nachteile zu erlangen, wenn er sich nicht dem administrativen Beratungsvorgang unterwirft. Vielmehr geht es hier um die Möglichkeit einer informierten, angeleiteten Selbststeuerung.<sup>66</sup> Die Beratung dient dem Ziel, die Bedingungen individuellen Entscheidens durch den Bürger – beispielsweise in Bezug auf die von ihm freiwillig ergriffenen Maßnahmen zur Abfallvermeidung – zu verbessern. Dieser Grundansatz ist Ausdruck einer dienstleistungsorientierten Verwaltung, die den Bürger durch Wissenstransfer und das Aufzeigen von Handlungsoptionen unterstützt, gleichzeitig dabei aber auch seine insoweit weder rechtlich noch faktisch eingeschränkte Entscheidungsfreiheit anerkennt.

Welche Rückschlüsse lassen sich nun aus diesem scheinbar doch sehr disparaten Befund hinsichtlich des Leitbildes – oder möglicherweise doch eher der verschiedenen Leitbilder – des durch die Verwaltung beratenen Bürgers ziehen? Nun, eigentlich bestehen genau zwei Möglichkeiten: Entweder es existiert gar kein übereinstimmendes Bürgerbild, welches der administrativen Beratungstätigkeit insgesamt zugrunde liegt, damit kein insofern verbindender normativer Grundgedanke und konsequenterweise wohl auch nicht so etwas wie ein Beratungsverwaltungsrecht. Alternativ könnten sich aber natürlich auch die zunächst von mir

63 Vgl. in diesem Zusammenhang auch z.B. bereits *Foerster*, Staats- und Kommunalverwaltung 1974, 321 („Im Grundsatz wird dieses Verfassungsgebot nicht bestritten werden, wengleich sich vielleicht schon Zweifel melden, ob denn die Behörde immer wissen könne, welcher Weg gerade für diesen Bürger X der richtige sei und ob denn so viel Fürsorge zum Bild des ‚mündigen Bürgers‘ passe.“); sowie eine solche Konsequenz zumindest als Möglichkeit aufzeigend *Wimmer/Arnold*, in: Hill (Hrsg.), Verwaltungshandeln durch Verträge und Absprachen, 51 (54) („Aus dem informellen Beratungsverhältnis ergibt sich freilich auch die Gefahr einer *Bevormundung* des Unternehmens.“) (Hervorhebung im Original).

64 Allgemein zur Gebräuchlichkeit der entsprechenden Formulierung statt vieler *Morlok*, VVDStRL 62 (2003), 112 („Wenn man einen Juristen fragte, wie etwas sei, so antwortet er bekanntlich: ‚Es kommt darauf an‘.“); *Gröschner*, Dialogik und Jurisprudenz, 6; *Schnapp*, Stilfibel für Juristen, 92 („Juristenfloskel“); *Eidenmüller*, Effizienz als Rechtsprinzip, 106.

65 Eingehender zu dieser Regelung z.B. *Beckmann*, in: ders./Durner/Mann/Röckinghausen (Hrsg.), Landmann/Rohmer – Umweltrecht, Bd. I, § 46 KrWG (Stand: Juni 2012), Rn. 1 ff.; vgl. auch bereits *Beckmann/Krekeler*, Natur und Recht 1997, 223 ff., jeweils m.w.N.

66 Vgl. in diesem Zusammenhang auch u.a. bereits *Lübbe-Wolff*, NJW 1987, 2705 (2706) („nur die informationelle Grundlage für diesbezüglich autonomes Verhalten des Bürgers liefern soll“).

angestellten Überlegungen zur vermeintlichen Wahrnehmung eines auf obrigkeitliche Bevormundung angewiesenen Bürgers als Grundlage zumindest einiger administrativer Beratungskonstellationen als unzutreffend erweisen.

Und letzteres ist denn auch in der Tat der Fall. Bei näherer Betrachtung zeigt sich nämlich, dass die – nennen wir sie mal – Paternalismusperspektive in mindestens zweierlei Hinsicht auf unzutreffenden Annahmen beruht. Erstens übersieht sie, dass jedenfalls auf den zweiten Blick gar kein Konflikt zwischen dem Leitbild des mündigen, selbst entscheidenden Bürgers einerseits und der administrativen Beratungstätigkeit andererseits besteht; und zwar selbst dann nicht, wenn es sich um Beratungen im Rahmen einer so genannten „Betreuungssituation“ handelt. Mündig sein in diesem Sinne bedeutet zwar in erster Linie auch, selbst entscheiden zu können, also keiner administrativen Fremdsteuerung zu unterliegen. Aber diese Möglichkeit zur Selbstentscheidung und damit Selbststeuerung hat eben auch zur Voraussetzung, dass die Bürgerinnen und Bürger sich über die maßgeblichen faktischen und rechtlichen Umstände und Handlungsoptionen im Klaren sind. Nur auf dieser Grundlage sind sie in der Lage, eigenverantwortlich auf der gebotenen informierten Basis eine für sie optimale Entscheidung zu treffen.<sup>67</sup> So hat denn auch zu Recht bereits unter anderem das Bundessozialgericht konstatiert, dass es gerade die Anerkennung der Mündigkeit des Bürgers ist, welche eine Beratung geboten erscheinen lässt;<sup>68</sup> eine Beratung, so kann man hinzufügen, die ihn in den Stand versetzt, in Kenntnis aller erheblichen Umstände eine eigene, seinen Interessen entsprechende Entscheidung zu treffen.<sup>69</sup>

Zweitens, und mit dem Vorgenannten eng verbunden, verkennt die Paternalismusperspektive aber auch schon den Charakter der Beratung an sich, wie er auch als Rechtsbegriff in die zahlreichen Einzelvorschriften Eingang gefunden hat. Dabei soll nicht übersehen werden, dass sich gerade auch administrative Beratungsvorgänge zwar nicht immer in einem gänzlich einflussfreien, steuerungsintensionslosen Kontext vollziehen.<sup>70</sup> Aber ohne die grundsätzliche Anerkennung der Möglichkeit des Beratenen, selbstbestimmt die entsprechenden Schlussfolgerungen aus der Beratung zu ziehen und zu entscheiden, haben wir es mit Anweisungen und Zwang zu tun, nicht mit einem Beratungsvorgang.<sup>71</sup> Der „Ratgeber“, welcher die Befolgung seines Rates durch den Beratenen erzwingen kann, transformiert den Beratungsvorgang in einen Kommunikationsprozess, in dem es maßgeblich um so etwas wie Gehorsam geht und

67 Vgl. in diesem Zusammenhang auch *Jochum*, NVwZ 1987, 460; *Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. V, § 99, Rn. 215 („Wenn der Staat freiheitlicher Entscheidung Grundlagen des Wissens vermittelt, müssen diese als Befähigung zur Freiheit, nicht als Bevormundung zum Irrtum angelegt sein.“); *Degen*, in: Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung Kehl (Hrsg.), Deutsch-Französisches Symposium: Beratung als Behördenaufgabe, 79 (80) („Die Information über Handlungsmöglichkeiten und Hilfsmittel ist eine wesentliche Bedingung für den effektiven Freiheitsgebrauch.“); sowie *Gusy*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, § 23, Rn. 67 („Ausübbarkeit des Selbstbestimmungsrechts durch Kommunikation und Information“).

68 Hierzu u.a. BSGE 51, 89 (93); vgl. überdies z.B. *Jochum*, NVwZ 1987, 460; *Köhler*, Zeitschrift für die sozialrechtliche Praxis 2015, 181 (182).

69 *Seewald*, in: Körner/Leitherer/Mutschler (Hrsg.), Kasseler Kommentar Sozialversicherungsrecht, § 14 SGB I (Stand: Januar 2009), Rn. 3 („Die Pflicht zur Beratung entfällt auch nicht deshalb, weil der Bürger des sozialen Rechtsstaates mündig ist; denn damit wird der Bürger nicht allwissend. Vielmehr setzt die Achtung vor der Mündigkeit eine eingehende Information voraus, die ihn in die Lage versetzt, in Kenntnis aller Zusammenhänge eine freie selbstverantwortliche Entscheidung zu treffen [...]“); ähnlich z.B. *Knecht*, in: Hauck/Noftz (Hrsg.), Sozialgesetzbuch – SGB I, § 14 (Stand: Juni 2010), Rn. 2.

70 Vgl. in diesem Zusammenhang auch zur Differenzierung zwischen Selbstbestimmungsberatung und Fremdbestimmungsberatung aus zivilrechtlicher Perspektive *Heese*, Beratungspflichten, 44 f. m.w.N.

71 *Pohlmann*, in: ders./Zillmann (Hrsg.), Beratung und Weiterbildung, 31 (34); vgl. auch *Klinkhammer*, in: Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung Kehl (Hrsg.), Deutsch-Französisches Symposium: Beratung als Behördenaufgabe, 88 (89) („Das heißt: Beratung setzt sinnvollerweise einen objektiv identifizierten Spielraum für Verhaltensalternativen voraus! Wo dies nicht gegeben ist, ist Beratung eigentlich sinnlos!“); *Pitschas*, in: Voigt (Hrsg.), Gegentendenzen zur Verrechtlichung, 225 (235) („Beratung als Informations- und Entscheidungshilfe“).

damit nicht mehr um eine Beratung. Der Beratene ist nämlich gerade kein gleichsam unmündiger Schutzbefohlener, keine Art von Anweisungsempfänger. Vielmehr setzt Beratung notwendigerweise auch die Anerkennung von Mündigkeit sowie Selbständigkeit und damit – mit den Worten des Soziologen *Markus Pohlmann* – so etwas wie eine gewisse „Souveränität in eigenen Belangen“ auf Seiten des Beratenen voraus.<sup>72</sup> Beratung ist also *per se* eine Kommunikationsform, bei der das vielzitierte „Heft des Handelns“ immer bei dem Beratenen bleibt.<sup>73</sup>

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen wird deutlich, dass die administrative Beratungstätigkeit doch insgesamt auf einheitlichen und damit einigenden Grundgedanken basiert, welche eine übergreifende normative Erfassung und Zweckbestimmung ermöglichen. Der normative Gehalt des Beratungsverwaltungsrechts erschließt sich durch die Vergegenwärtigung von zwei Grunddimensionen oder Betrachtungsebenen, die mit der administrativen Handlungsform der Beratung durchgehend verbunden sind. Verwaltungsberatung stellt sich immer – und dies bildet die erste Dimension – als ein aktiver Wissenstransfer an, sowie Handlungsanleitung für, den Bürger und damit als ein unterstützendes Vorgehen der Verwaltung dar; allerdings bei gleichzeitiger – und dies ist nunmehr die zweite Dimension – Anerkennung der Entscheidungsfreiheit des beratenen Individuums. Die Verwaltungsberatung bezweckt also die Unterstützung des Beratenen bei der sein künftiges Verhalten bestimmenden, eigenen Willensbildung und Entscheidungsfindung. Sie ist nicht Fremdsteuerung oder gar Bevormundung, sondern im Wege des Aufzeigens von Informationen, Handlungsoptionen und Handlungsempfehlungen als staatlich bzw. öffentlich erweiterte und damit optimierte Möglichkeit der Selbststeuerung im Sinne einer Persönlichkeitsentfaltungshilfe zu verstehen.

Diese beiden Dimensionen des Beratungsverwaltungsrecht – und damit die ihm zugrunde liegenden übereinstimmenden Kerngedanken – basieren auch nicht allein auf dem Charakter des Beratungsvorgangs an sich, nicht allein auf einer Verknüpfung der beiden Leitbilder der helfenden, bürgerorientierten Verwaltung einerseits sowie des mündigen Bürgers andererseits. Vielmehr lassen sie sich überdies, aus einer positivrechtlich orientierten Perspektive betrachtet, in den übergeordneten Rahmenvorgaben des Verfassungsrechts selbst verorten: Zum einen, wie in der Rechtsprechung und im Schrifttum bereits hervorgehoben worden ist, in einer Zusammenschau des Sozialstaats- und des Rechtsstaatsprinzips als gemeinsamer verfassungsrechtlicher Grundlage der normativen Vorstellung einer helfenden, fair verfahrenen Verwaltung.<sup>74</sup> Zum anderen aber auch – in Ergänzung hierzu sowie namentlich hinsichtlich der die Entscheidungsfreiheit des Beratenen anerkennenden und sichernden, zweiten Dimension – in

72 *Pohlmann*, in: ders./Zillmann (Hrsg.), *Beratung und Weiterbildung*, 31 (35); siehe überdies z.B. *Kirchhof*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. V, § 99, Rn. 212 („Im Rahmen eines konkreten Verwaltungsvorhabens bietet der Staat durch Information, Appell und Beratung dem Bürger eine rationale Grundlage für selbstverantwortliches Entscheiden [...]“).

73 *Pohlmann*, in: ders./Zillmann (Hrsg.), *Beratung und Weiterbildung*, 31 (35); vgl. auch *Le Clainche*, in: *Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung Kehl* (Hrsg.), *Deutsch-Französisches Symposium: Beratung als Behördenaufgabe*, 2 f.; *Stern*, *Rechtsberatung für Asylsuchende*, 32 („Rechtsberatung soll AsylbewerberInnen in die Lage versetzen, informierte Entscheidungen treffen zu können und damit verfahrensrechtlich selbst ihre Interessen zu wahren.“); sowie aus zivilrechtlicher Perspektive nunmehr *Heese*, *Beratungspflichten*, 13 („Voraussetzung einer Beratungssituation sind Entscheidungsfreiheit und Entscheidungsvermögen auf Seiten des Ratnehmers und das Bestehen von Handlungsoptionen.“).

74 *VGH Mannheim*, NVwZ 2006, 1305; *VG Wiesbaden*, NVwZ 2008, 110; *Vallender*, *Beratungshilfe*, 21 ff.; *Kopp/Ramsauer*, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, § 25, Rn. 2; *Ritgen*, in: *Knack/Henneke* (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, § 25, Rn. 16; *Ziekow*, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, § 25, Rn. 1; *Hattstein*, *Verwaltungsrechtliche Betreuungspflichten*, 96 ff.; *Foerster*, *Staats- und Kommunalverwaltung* 1974, 321; *Engel/Pfau*, in: *Mann/Sennekamp/Uechtritz* (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, § 25, Rn. 13; *Köhler*, *Zeitschrift für die sozialrechtliche Praxis* 2015, 181 (182); *Huck*, in: *Huck/Müller*, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, § 25, Rn. 5; *Ule/Laubinger*, *Verwaltungsverfahrenrecht*, § 26, Rn. 1; *Schwarz*, in: *Fehling/Kastner/Störmer* (Hrsg.), *Verwaltungsrecht*, § 25 VwVfG, Rn. 1; *Kallerhoff*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, § 25, Rn. 11.



der Menschenwürdegarantie des Art. 1 Abs. 1 GG.<sup>75</sup> Bei allen im Einzelnen mit der Konkretisierung des obersten Verfassungswerts des Grundgesetzes verbundenen Unsicherheiten und Herausforderungen,<sup>76</sup> verbietet er doch anerkanntermaßen unter anderem, den beratenen Bürger als bevormundetes Sozialobjekt staatlichen Handelns aufzufassen.<sup>77</sup> Es ist denn auch gerade diese verfassungsrechtliche Rückführbarkeit der beiden Dimensionen des Beratungsverwaltungsrechts, welche ihnen positivrechtliche Anerkennung bei der normativen Steuerung der einzelnen Beratungsvorgänge verleiht; sie also am Verwirklichungsanspruch des Verfassungsrechts teilhaben lässt,<sup>78</sup> gegebenenfalls auch im Sinne einer beratungsfreundlichen Auslegung des einfachen Rechts.<sup>79</sup>

Spricht somit gerade auch die Existenz übereinstimmender und positivrechtlich abgesicherter Grundgedanken für die Möglichkeit, von einem Beratungsverwaltungsrecht als einem eigenständigen Rechtsbereich auszugehen, so soll schließlich noch ein weiterer Gesichtspunkt keineswegs unerwähnt bleiben, welcher diesen Befund ebenfalls unterstützen kann. Ich möchte diesen weiteren Aspekt hier mit dem in den Rechtswissenschaften auch in anderen Zusammenhängen<sup>80</sup> bereits verwandten Begriff der strukturellen Kongruenzen umschreiben. Was ist hiermit im vorliegenden Kontext gemeint? Nun, die Suche nach strukturellen Kongruenzen lenkt den Blick der Analyse insbesondere auf die Fragestellungen, ob, erstens, die in den

- 75 Vgl. z.B. *Peine*, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rn. 601; *Kallerhoff*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, § 25, Rn. 11; *Ziekow*, Verwaltungsverfahrensgesetz, § 25, Rn. 1; *Engel/Pfau*, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, § 25, Rn. 13; *Herrmann*, in: Bader/Ronellenfisch (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar VwVfG, § 25, Rn. 1. Siehe hierzu auch *Hufen/Siegel*, Fehler im Verwaltungsverfahren, Rn. 330; *Hattstein*, Verwaltungsrechtliche Betreuungspflichten, 66 ff.; sowie *Schmidt-De Caluwe*, Der sozialrechtliche Herstellungsanspruch, 69 („Eine dem ‚Menschenbild des Grundgesetzes‘ entsprechende Subjektstellung erhält der Leistungsberechtigte erst, wenn er durch genügend Information in der Lage ist, autonom die Gestaltung seiner Sozialrechtsverhältnisse im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten vorzunehmen.“).
- 76 Hierzu exemplarisch *Isensee*, AöR 131 (2006), 173 (182) („Die feierliche Unbestimmtheit, die der Würdeformel Faszination verschafft, bereitet dem Juristen, der mit ihr arbeiten soll, gerade Probleme. Auf ihn wirkt dunkel, was in der Öffentlichkeit strahlt. Er steht vor der Schwierigkeit, die Menschenwürde juristisch zu definieren.“); *Häberle*, Europäische Verfassungslehre, 286 („Trotz der großen Rechtsprechungstradition des Bundesverfassungsgerichts ist keine für ausreichend gehaltene, ‚handliche‘ Formulierung für das, was Menschenwürde sein soll, erkennbar.“); *Möllers*, in: Jestaedt u.a., Das entgrenzte Gericht, 281 (293) („Eine Norm wie Art. 1 Abs. 1 GG [...] liefert einerseits einen sehr starken normativen Anspruch, auf der anderen Seite bleibt eigentlich alles an ihr ungewiss und ist entsprechend wissenschaftlich umstritten: [...]“); *Volkmann*, VVDStRL 67 (2008), 57 (81) („Im öffentlichen Diskurs ist die Menschenwürde damit so präsent wie nie – und noch nie war so unklar, was sie in alledem eigentlich bedeutet.“); *Nowrot*, Das Republikprinzip in der Rechtsordnungsgemeinschaft, 124 ff. m.umf.N.
- 77 Zur so genannten „Objektsformel“ im Zusammenhang mit der Menschenwürdegarantie des Art. 1 Abs. 1 GG vgl. *Dürig*, AöR 81 (1956), 117 (127) („Die Menschenwürde als solche ist getroffen, wenn der konkrete Mensch zum Objekt, zu einem bloßen Mittel, zur vertretbaren Größe herabgewürdigt wird.“) (Hervorhebungen im Original); sowie nachfolgend statt vieler *Nettesheim*, AöR 130 (2005), 71 (79 ff.); *Goos*, Innere Freiheit, 26 ff.; zum Rückgriff auf diesen Konkretisierungsansatz in der gerichtlichen Praxis siehe im Grundsatz bereits BVerwGE 1, 159 (161) („Der Einzelne ist zwar der öffentlichen Gewalt unterworfen, aber nicht Untertan, sondern Bürger. Darum darf er in der Regel nicht lediglich Gegenstand staatlichen Handelns sein. [...] Die unantastbare, von der staatlichen Gewalt zu schützende Würde des Menschen (Art. 1) verbietet es, ihn lediglich als Gegenstand staatlichen Handelns zu betrachten, [...]“); sowie aus jüngerer Zeit BVerfGE 96, 375 (399); 115, 118 (153); 117, 71 (89).
- 78 Zum Charakter des Grundgesetzes als einer strikt normativen, mit Verwirklichungsanspruch verbundenen Verfassungsordnung vgl. z.B. *Starck*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. XII, § 271, Rn. 1; *Benda*, Industrielle Herrschaft und sozialer Staat, 51 f.; *Bryde*, Verfassungsentwicklung, 37 f.; *Schuppert*, Staatswissenschaft, 759 f.; *Wahl*, in: ders. (Hrsg.), Verfassungsänderung, 29 (33); *Alexy*, VVDStRL 61 (2002), 7 (8); *Uhle*, Freiheitlicher Verfassungsstaat, 378 ff.; *Nowrot*, Das Republikprinzip in der Rechtsordnungsgemeinschaft, 83 f.; sowie aus übergreifender Perspektive *Volkmann*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. XII, § 256, Rn. 1 ff.; *Ladeur*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. XII, § 261, Rn. 4 ff. m.w.N.
- 79 In diese Richtung auch z.B. bereits *Bredemeier*, Kommunikative Verfahrenshandlungen, 606 ff. („Kommunikationsfreundliche Auslegung“ bzw. „Kommunikationsfreundlicher Gebrauch des Verfahrensermessens“); vgl. auch *Schneider*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, § 28, Rn. 60 („Sozial- und rechtsstaatliche Erwägungen legen sowohl eine extensive Interpretation der allgemeinen Beratungs- und Auskunftspflichten nahe [...]“); *Pünder*, in: Ehlers/Pünder (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, § 14, Rn. 50; zurückhaltender demgegenüber u.a. *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht I, § 60, Rn. 100.
- 80 Exemplarisch BVerfGE 123, 267 (365); *Bleckmann*, ZaöRV 37 (1977), 107 (119); *Streinz*, Europarecht, Rn. 233.

Einzelregelungen normierte Beratungstätigkeit der Verwaltung als Handlungsform eine übereinstimmende Rechtsnatur aufweist sowie, zweitens, ob sich darüber hinaus auch Übereinstimmungen in der dogmatischen Anwendungsstruktur der Beratungsregelungen identifizieren lassen.

Die erste Frage nach der übereinstimmenden Rechtsnatur der Verwaltungsberatung lässt sich vergleichsweise knapp beantworten. Es besteht, soweit ersichtlich, in Rechtsprechung und Schrifttum Einigkeit darüber, dass die administrative Beratungstätigkeit insgesamt und damit einheitlich der Kategorie des schlichten Verwaltungshandelns zuzuordnen und somit nicht auf Setzung einer Rechtsfolge gerichtet ist.<sup>81</sup> Dieser Befund ist auch zustimmungswürdig, folgt er doch bereits aus dem Charakter der Beratungstätigkeit selbst als einer unterstützenden und handlungsanleitenden, aber gleichzeitig die Entscheidungs- und Handlungsfreiheit des Beratenen in umfassender Weise anerkennenden, Handlungsform der Verwaltung. Demgegenüber erscheint die zweite Frage nach den möglichen Übereinstimmungen in der Anwendungsstruktur von Beratungsregelungen – also eigentlich die Frage nach einer einheitlichen Dogmatik der verwaltungsrechtlichen Beratungsvorschriften<sup>82</sup> – jedenfalls auf den ersten Blick deutlich komplexer. Eine grundsätzlich bejahende Antwort ist aber auch hier möglich.

Ogleich sich die verwaltungsrechtlichen Beratungsregeln über eine Vielzahl an Gesetzen verteilt finden und demnach auch – wie bereits dargelegt<sup>83</sup> – in ganz unterschiedlichen Kontexten zur Anwendung gelangen, weisen sie bei gebotener abstrahierender Betrachtung doch einige Gemeinsamkeiten in Bezug auf ihre dogmatische Anwendungsstruktur auf. Diese betreffen primär die Ebene des „Wie“ der administrativen Beratungstätigkeit. Unabhängig davon, ob eine grundsätzliche Pflicht zur Beratung statuiert ist oder diese im Ermessen der Verwaltung steht, ist für den Fall, dass die Administrative Beratungen vornimmt, die entsprechende Rechtsanwendung im konkreten Fall immer durch zwei normative Komponenten gekennzeichnet, welche zusammengenommen auf die Erreichung eines – nennen wir es mal – hinreichenden, rechtlich adäquaten Beratungsniveaus<sup>84</sup> abzielen. Zum einen wird dieses Beratungsniveau konstituiert, und dies bildet die erste Komponente, durch die inhaltlichen Anforderungen an die Beratungstätigkeit der Verwaltung. Hierzu gehört unter anderem die seit langem in der Rechtsprechung anerkannte Vorstellung, dass die Beratung richtig, klar, unmissverständlich und umfassend sein muss.<sup>85</sup> Weiterhin ist hier aber auch das Erfordernis einer Individualorientiertheit der administrativen Beratungsvorgänge zu nennen. Die Beratung muss nicht nur in sachlicher Hinsicht einen konkreten Einzelfallbezug herstellen. Sie muss auch in Wortwahl und Inhalt auf den jeweiligen Verständnishorizont des einzelnen Beratenen abstellen.

81 Siehe z.B. *Knopp*, VOP 1991, 28; *Köhler*, Zeitschrift für die sozialrechtliche Praxis 2015, 181 (187); *Oebbecke*, Deutsches Verwaltungsblatt 1994, 147 (149); *Heintzen*, Natur und Recht 1991, 301; *Kothe*, DÖV 1998, 577 (578); *Mohr*, Natur und Recht 1989, 101 (106); *Kunkel*, VOP 1988, 299 (302); *Schwarz*, in: Fehling/Kastner/Störmer (Hrsg.), Verwaltungsrecht, § 25 VwVfG, Rn. 4; *Knecht*, in: Hauck/Noftz (Hrsg.), Sozialgesetzbuch – SGB I, § 14 (Stand: Juni 2010), Rn. 19; sowie frühzeitig *Jellinek*, Verwaltungsrecht 22.

82 Allgemein zu Bedeutung und Funktionen der Rechtsdogmatik *Alexy*, Theorie der juristischen Argumentation, 326 ff.; *Esser*, in: Baur u.a. (Hrsg.), Festschrift für Ludwig Raiser, 517 ff.; *Wieacker*, in: Bubner/Cramer/Wiehl (Hrsg.), Hermeneutik und Dialektik II, 311 ff.; *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsrechtliche Dogmatik, 3 ff.; *Harenburg*, Rechtsdogmatik zwischen Wissenschaft und Praxis, 184 ff.; *Thul*, ARSP 46 (1960), 241 ff.; *Kingreen*, in: von Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 705 (708 ff.).

83 Vgl. hierzu den Überblick *supra* unter B.

84 Siehe in diesem Zusammenhang beispielsweise bereits zur Vorstellung eines hinreichenden Legitimationsniveaus BVerfGE 83, 60 (72); 93, 37 (67); 107, 59 (87); *Schliesky*, Souveränität und Legitimation, 715 ff.; *Trute*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, § 6, Rn. 56 f.

85 Siehe z.B. BGH, NJW 1985, 1338; BGH, NJW 1980, 2576; BGH, NJW 1978, 1522 (1523); BSG, NJW 1972, 1389 (1390); *Thiele*, Der Öffentliche Dienst 1978, 65 (68); *Jochum*, NVwZ 1987, 460 (462); *Greiner*, in: Knickrehm/Kreikebohm/Waltermann (Hrsg.), Kommentar zum Sozialrecht, § 14 SGB I, Rn. 5. Siehe aber auch zu den zahlreichen möglichen Gründen für eine ausbleibende oder schlechte Verwaltungsberatung *Joerger*, in: Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung Kehl (Hrsg.), Deutsch-Französisches Symposium: Beratung als Behördenaufgabe, 29 (30 f.).

Dieser Gesichtspunkt wird im Sozialrecht bekanntermaßen als Individualisierungsgrundsatz bezeichnet,<sup>86</sup> gilt aber im Prinzip für alle administrativen Beratungsvorgänge. Schließlich muss die Beratung im Lichte des Vorgenannten nach Form und Inhalt auch sicherstellen, dass die Entscheidungsfreiheit des Beratenen anerkannt wird. Der Beratende muss also gewährleisten, dass sich sein Handeln, seine Kommunikation, für den Beratenen als optimierte Möglichkeit der Selbststeuerung darstellt, um nicht die Grenzen des Beratungscharakters zu überschreiten.

„Grenzen“ ist auch im Übrigen ein gutes Stichwort, leitet es doch bereits über zur zweiten normativen Komponente des angemessenen Beratungsniveaus. Über die genannten inhaltlichen Anforderungen hinaus wird das im Einzelfall rechtlich adäquate Beratungsniveau nämlich auch durch die normativen Grenzen der administrativen Beratungstätigkeit determiniert. Hierzu gehörten zunächst die zwingenden rechtlichen Schranken der Verwaltungsberatung, ihrer inhaltlichen Ausgestaltung sowie Konsequenzen, wie sie sich namentlich aus dem Datenschutz<sup>87</sup> sowie dem Gebot der Wahrung von Unparteilichkeit im Verwaltungsverfahren ergeben können.<sup>88</sup> Letzteres ist dabei vor allem in solchen Konstellationen von Relevanz, in denen mehrere Akteure mit unterschiedlichen Interessen an dem entsprechenden Verwaltungsverfahren beteiligt sind.<sup>89</sup> Weiterhin sind hier aber auch solche normativen Gesichtspunkte zu nennen, welche im Schrifttum gelegentlich als „Verweigerungsinteressen“ der Administrative bezeichnet werden.<sup>90</sup> Man kann sie auch als dispositive Grenzen der Verwaltungsberatung charakterisieren. Verweigerungsinteressen bzw. dispositive Grenzen umfassen dabei Aspekte, die die Behörde zwar – im Unterschied zu der soeben angeführten Kategorie der zwingenden Grenzen – nicht verpflichten, aber unter Umständen berechtigen, keine Beratung vorzunehmen. Diese Gesichtspunkte und Überlegungen erlangen beispielsweise dann Bedeutung in der Verwaltungspraxis, wenn ein Beratungsersuchen sich als schikanös, missbräuchlich oder in beleidigender Form vorgetragen darstellt.<sup>91</sup>

Das jeweils anzustrebende Beratungsniveau setzt sich also im Ergebnis in jeder Situation administrativer Beratung aus zwei Komponenten – den inhaltlichen Anforderungen an die sowie den zwingenden und dispositiven Grenzen der Beratungstätigkeit – zusammen, wobei natürlich nicht allen Einzelementen in jedem Fall eine aktualisierte Bedeutung zukommt. Aber das ist ja bei der Rechtsanwendung auch sonst nichts Besonderes.

Solche strukturellen Kongruenzen, wie sie das Beratungsverwaltungsrecht also im Grundsatz durchaus aufweist, sind zwar kein konstitutives Merkmal eines Rechtsgebietes. So sind, um nur zwei von zahlreichen möglichen Beispielen zu nennen, weder das Umweltrecht noch das Öffentliche Wirtschaftsrecht in auch nur im Ansatz vergleichbarer Weise durch entsprechende strukturelle Kongruenzen geprägt. Die gerade auch in ihnen zum Ausdruck kommen-

86 *Knecht*, in: Hauck/Noftz (Hrsg.), Sozialgesetzbuch – SGB I, § 13 (Stand: Juni 2010), Rn. 13; allgemein zu dem in seinem Anwendungs- und Bedeutungsgehalt weit über den vorliegenden Kontext hinausreichenden Individualisierungsgrundsatz im Sozialrecht statt vieler *Muckel/Ogorek*, Sozialrecht, 440 ff.

87 Siehe in diesem Zusammenhang u.a. BVerfGE 33, 367 (377 ff.); 44, 353 (373 ff.); *Oebbecke*, Deutsches Verwaltungsblatt 1994, 147 (153); allgemein hierzu statt vieler *Albers*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, § 22, Rn. 1 ff. m.umf.N.

88 *Jäde*, BayVBl. 1988, 264 f.; *Pünder*, in: Ehlers/Pünder (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, § 14, Rn. 50; *Müller-Waack*, Die Auskunftspflicht der Verwaltungsbehörden, 216; *Meier*, Verwaltungsrundschau 2004, 154.

89 Hierzu u.a. *Schneider*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, § 28, Rn. 60; *Pünder*, in: Ehlers/Pünder (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, § 14, Rn. 50; *Jäde*, BayVBl. 1988, 264 ff.; *Hattstein*, Verwaltungsrechtliche Betreuungspflichten, 134 ff.; *Kallerhoff*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, § 25, Rn. 25.

90 *Müller-Waack*, Die Auskunftspflicht der Verwaltungsbehörden, 211 ff.

91 Siehe u.a. OVG Münster, NJW 1973, 110 (111); *Lilge*, SGB I – Allgemeiner Teil, § 14, Rn. 30; *Müller-Waack*, Die Auskunftspflicht der Verwaltungsbehörden, 212 f. m.w.N.

den gemeinsamen Grundstrukturen der Einzelvorschriften zur Beratungstätigkeit der Verwaltung sind aber zumindest als ein weiteres stützendes Indiz für die Existenz eines – eben durch Gemeinsamkeiten gekennzeichneten – Rechtsgebietes der Beratungsverwaltung anzusehen.

## E. Schluss und Ausblick

Die vorangegangenen Überlegungen haben deutlich werden lassen, dass der hier unternommene Versuch, die zahlreichen Einzelbestimmungen zur Beratungstätigkeit der Verwaltung mittels Etablierung und Konturierung eines Beratungsverwaltungsrechts in einem eigenständigen Rechtsbereich zusammenzufassen, durchaus erkenntnisfördernd und damit erfolgversprechend erscheint. Sowohl der übereinstimmende faktisch-soziale Bezugspunkt, als auch die hinter den individuellen Regelungen zur beratenden Verwaltung stehenden, verbindenden Grundgedanken sowie nicht zuletzt die Existenz auch struktureller Kongruenzen stützen und rechtfertigen diese Schlussfolgerung. Um jedoch dem nunmehr möglicherweise bei einigen Leserinnen und Lesern aufkommenden Eindruck entgegenzutreten, dass mich in Bezug auf den Untersuchungsgegenstand jetzt in unangebracht weitgehender Weise so etwas wie Euphorie übermannen würde, möchte ich den vorliegenden Beitrag mit zwei – zwar nicht das Gesagte grundsätzlich relativierenden, aber doch in seiner Bedeutung etwas einschränkenden – Bemerkungen schließen.

Erstens: Es konnten im Rahmen dieser Untersuchung zwar einige Grundstrukturen eines Beratungsverwaltungsrechts identifiziert und erörtert werden, aber auch ich bin mir natürlich bewusst, dass es keine einen Anspruch auf Vollständigkeit erhebende, auch nur im Ansatz abschließende Analyse darstellt; so es aus der Perspektive des kritischen Rationalismus so etwas überhaupt gibt. Einige Aspekte – beispielsweise Fragen des Rechtsschutzes im Zusammenhang mit administrativem Beratungshandeln,<sup>92</sup> des Verhältnisses zwischen Verwaltungsberatung und verwaltungsexterner Beratung durch Private<sup>93</sup> oder auch der mögliche Zusammenhang zwischen Verwaltungsberatung und Verwaltungslegitimation<sup>94</sup> – möglicherweise sogar eine ganze Reihe von Aspekten sind hier unbehandelt geblieben; sei es, weil diese Abhandlung hinsichtlich ihres Umfangs Einschränkungen unterliegt, sei es, weil ich einige Gesichtspunkte nicht gesehen oder in ihrer Relevanz verkannt habe. Die hier angestellten Überlegungen zu einem Beratungsverwaltungsrecht und seinen Grundstrukturen sind also nur ein Anfang, und möglicherweise eine Anregung für weitere rechtswissenschaftliche Forschungstätigkeit, jedoch gewiss nicht der Abschluss eines in allen seinen Einzelfacetten durchleuchteten Forschungsprojekts.

Zweitens ist hier abschließend hervorzuheben, dass es – *horribile dictu* – auch zu einer der Ehrlichkeit verpflichteten, rechtswissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Phänomen

92 Vgl. zu dieser Thematik exemplarisch *Köhler*, Zeitschrift für die sozialrechtliche Praxis 2015, 181 (187 ff.); *Pünder*, in: Ehlers/Pünder (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, § 14, Rn. 52; *Kunze*, Aufklärung, Beratung und Auskunft im Sozialrecht, 167 ff.; *Hase*, in: Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Udsching (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Sozialrecht, § 14 SGB I, Rn. 9 ff.; *Kreßel*, Öffentliches Haftungsrecht, 284 ff.; *Ule/Laubinger*, Verwaltungsverfahrenrecht, § 26, Rn. 26 ff.; *Merten*, in: Eichenhofer/Wenner (Hrsg.); Kommentar zum Sozialgesetzbuch I, IV, X, § 14 SGB I, Rn. 22 ff.; *Hattstein*, Verwaltungsrechtliche Betreuungspflichten, 209 ff.; *Greiner*, in: Knickrehm/Kreikebohm/Waltermann (Hrsg.), Kommentar zum Sozialrecht, § 14 SGB I, Rn. 11 ff.; sowie eingehend auch *Schmidt-De Caluwe*, Der sozialrechtliche Herstellungsanspruch, 77 ff. m.w.N.

93 Hierzu beispielsweise kurz *Oebbecke*, Deutsches Verwaltungsblatt 1994, 147 (152).

94 Diese Fragestellung knapp aufwerfend z.B. *Czerwick*, DÖV 1997, 973 (975); *Hill*, Deutsches Verwaltungsblatt 2002, 1316; *Degen*, in: Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung Kehl (Hrsg.), Deutsch-Französisches Symposium: Beratung als Behördenaufgabe, 79 (82).



der Verwaltungsberatung und seinen normativen Grundstrukturen gehört, sich im vorliegenden Zusammenhang die Grenzen des Rechts als Instrument gesellschaftlicher und staatlicher Steuerung<sup>95</sup> zu vergegenwärtigen. Dabei steht außer Frage, dass sich die administrative Beratungstätigkeit auch rechtlich determinieren lässt. Durch die Gewährung subjektiv-öffentlicher Rechte auf Beratung, durch die Statuierung von Vorgaben hinsichtlich des Beratungsinhalts und durch die rechtliche Anerkennung von Grenzen der Beratungstätigkeit, um nur einige Beispiele zu nennen, lassen sich zweifelsohne normative Grundlagen für den Zugang des Bürgers zu einer qualifizierten und insgesamt angemessenen Verwaltungsberatung schaffen. Aber das ist eben nicht alles. Die Faktoren, die den Erfolg einer administrativen Beratung als einem sozialen Interaktionsvorgang mitbestimmen, sind nicht nur rechtlicher Natur, sind nicht alle uneingeschränkt einer Steuerung durch Recht zugänglich.<sup>96</sup>

Auf Seiten der Beratenden erfordert eine erfolgreiche Beratung nämlich gerade auch Engagement – also den Willen, durch Informationen und Handlungsempfehlungen zu helfen – und Aufgeschlossenheit für die und ein objektives Interesse an der Situation der Beratenen. Dies gilt für alle Beratungsvorgänge; auch für die Verwaltungsberatung. Auf Seiten des Beratenen ist unter anderem die Bereitschaft notwendig, diese Informationen sowie Handlungsempfehlungen zumindest ernsthaft in Erwägung zu ziehen, bevor die entsprechenden Entscheidungen durch ihn getroffen werden. Diese und weitere Faktoren, auf Seiten des Beratenden und des Beratenen, lassen sich aber nur sehr bedingt rechtlich erfassen. Und in diesem Sinne ist denn wohl auch, um noch einmal auf den Beginn des Beitrags zurückzukommen,<sup>97</sup> die im Schrifttum verschiedentlich nachweisbare Feststellung zu verstehen, wonach die Kommunikation von und mit Behörden in der heutigen Informationsgesellschaft in zentraler Weise eine angemessene rechtliche Ausgestaltung erfordert. Zu einer solchen angemessenen, gegenstandsadäquaten Normierung gehört es eben auch, den voraussetzungsvollen Charakter eines erfolgreichen administrativen Beratungsvorgangs zu reflektieren und sich als Jurist, im Hinblick auf die Möglichkeit seiner Steuerung durch Recht, in einer gewissen Bescheidenheit zu üben.

Damit landen wir schlussendlich – dann doch – bei *Ernst-Wolfgang Böckenförde* bzw. dessen Erkenntnis, die in seiner wohl berühmtesten und meistzitierten Feststellung<sup>98</sup> zum Ausdruck kommt. Denn diese Erkenntnis, obgleich von ihm ursprünglich auf das große Bild des freiheitlichen, säkularisierten Staates bezogen,<sup>99</sup> bestätigt sich eben gerade auch in Bezug auf

95 Allgemein zur steuerungswissenschaftlichen Ausrichtung der Verwaltungsrechtswissenschaft exemplarisch *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsrechtliche Dogmatik, 18 ff.; *Voßkuhle*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, § 1, Rn. 17 ff., m.w.N.

96 Siehe hierzu im Grundsatz auch z.B. bereits *Pitschas*, in: Voigt (Hrsg.), Gegentendenzen zur Verrechtlichung, 225 (237 f.).

97 Vgl. *supra* unter A.

98 Vgl. zur diesbezüglichen Wahrnehmung des Urhebers selbst: Ernst-Wolfgang Böckenförde 80, FAZ v. 18. September 2010, 4 („Als wieder einmal sein berühmter Satz wiederholt wurde, murmelte Ernst-Wolfgang Böckenförde scherzhaft ‚Wenn ich dafür Geld verlangen würde ...‘. Ohne Zweifel: dann wäre er reich. Das Bonmot, der freiheitliche, säkularisierte Verfassungsstaat lebe von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren könne, passt immer.“); sowie bereits *Böckenförde*, in: Schmidt/Wedell (Hrsg.), Festschrift für Burkhard Reichert, 19 („durch immer erneutes Zitieren ein geflügeltes Wort geworden“).

99 *Böckenförde*, in: ders., Recht, Staat, Freiheit, 92 (112 f.) („So stellt sich die Frage nach den bindenden Kräften von neuem und in ihrem eigentlichen Kern: *Der freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann*. Das ist das große Wagnis, das er, um der Freiheit willen, eingegangen ist. Als freiheitlicher Staat kann er einerseits nur bestehen, wenn sich die Freiheit, die er seinen Bürgern gewährt, von innen her, aus der moralischen Substanz des einzelnen und der Homogenität der Gesellschaft reguliert. Andererseits kann er diese inneren Regulierungskräfte nicht von sich aus, das heißt mit den Mitteln des Rechtszwanges und autoritativen Gebots, zu garantieren suchen, ohne seine Freiheitlichkeit aufzugeben und – auf säkularisierter Ebene – in jenen Totalitätsanspruch zurückzufallen, aus dem er in den konfessionellen Bürgerkriegen herausgeführt hat.“) (Hervorhebungen im Original); vgl. auch u.a. bereits *Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, 252 („Der Staat kann sie [die „psychischen Massenerscheinungen“] schützen, pflegen, ihre Ausbreitung oder Wirksamkeit begünstigen, aber nicht erzeugen.“). Kritisch hierzu allerdings in jüngerer Zeit z.B. *Volkmann*, in: Langenfeld/Schneider (Hrsg.), Recht und Religion in Europa, 87 (99) („Dieser

das hier gezeichnete, kleine Bild vom Beratungsverwaltungsrecht und seinen Grundstrukturen. Auch das Beratungsverwaltungsrecht lebt von – bzw. entfaltet Wirkungsmacht erst auf der Grundlage von – Voraussetzungen, die es selbst mit den Mitteln des Rechts nicht umfassend garantieren kann, will es nicht seinen Grundcharakter als ein eben auf Beratungsvorgänge bezogener Rechtsbereich verlieren.

# Literaturverzeichnis

- AAKEN, Anne van, Informationsverwaltungsrechtsökonomik – Eine rechtsökonomische Perspektive auf das Informationsverwaltungsrecht, in: Spiecker genannt Döhmman, Indra/Collin, Peter (Hrsg.), Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts, Tübingen 2008, 318-330.
- ALBERS, Marion, Umgang mit personenbezogenen Informationen und Daten, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, 2. Auflage, München 2012, 107-234.
- ALEXY, Robert, Verfassungsrecht und einfaches Recht – Verfassungsgerichtsbarkeit und Fachgerichtsbarkeit, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 61 (2002), 7-33.
- Theorie der Grundrechte, 3. Auflage, Frankfurt am Main 1996.
  - Theorie der juristischen Argumentation, 2. Auflage, Frankfurt am Main 1991.
- ARNAULD, Andreas von, Die Wissenschaft vom Öffentlichen Recht nach einer Öffnung für sozialwissenschaftliche Theorie, in: Funke, Andreas/Lüdemann, Jörn (Hrsg.), Öffentliches Recht und Wissenschaftstheorie, Tübingen 2009, 65-118.
- AUER, Karl Heinz, Das Menschenbild als rechtsethische Dimension der Jurisprudenz, Wien 2005.
- AUGSBERG, Ino, Informationsverwaltungsrecht, Tübingen 2014.
- AUGSBERG, Steffen, Der Staat als Informationsmittler, Deutsches Verwaltungsblatt 2007, 733-741.
- BADER, Johann/RONELLENFITSCH, Michael (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar VwVfG, 30. Edition, Stand: Januar 2016, München 2016.
- BAER, Susanne, „Der Bürger“ im Verwaltungsrecht – Subjektkonstruktion durch Leitbilder vom Staat, Tübingen 2006.
- BAUSBACK, Winfried, Maßstabswechsel und behördliche Hinweispflichten bei der Erhebung von kommunalen Herstellungsbeiträgen i.S. des Art. 5 Abs. 1 KAG, Bayerische Verwaltungsblätter 2003, 705-712.
- BECKER, Ulrich, Das „Menschenbild des Grundgesetzes“ in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Berlin 1996.
- BECKMANN, Martin/DURNER, Wolfgang/MANN, Thomas/RÖCKINGHAUSEN, Marc (Hrsg.), Landmann/Rohmer – Umweltrecht, Kommentar, Band I, Stand: August 2015, München 2015.
- BECKMANN, Martin/KREKELER, Nicola, Abfallberatungspflichten unter dem neuen Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, Natur und Recht 1997, 223-229.
- BENDA, Ernst, Industrielle Herrschaft und sozialer Staat, Göttingen 1966.
- BERGMANN, Jan Michael, Das Menschenbild der Europäischen Menschenrechtskonvention, Baden-Baden 1995.
- BLECKMANN, Albert, Zur Verbindlichkeit des allgemeinen Völkerrechts für internationale Organisationen, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 37 (1977), 107-121.
- BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang, „Der freiheitliche säkularisierte Staat ...“, in: Schmidt, Susanna/Wedell, Michael (Hrsg.), „Um der Freiheit willen ...“ – Festschrift für Burkhard Reichert, Freiburg/Basel/Wien 2002, 19-23.
- Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation, in: ders., Recht, Staat, Freiheit, Frankfurt am Main 1991, 92-114.
  - Die Eigenart des Staatsrechts und der Staatsrechtswissenschaft, in: Achterberg, Norbert/Krawietz, Werner/Wyduckel, Dieter (Hrsg.), Recht und Staat im sozialen Wandel – Festschrift für Hans Ulrich Scupin zum 80. Geburtstag, Berlin 1983, 317-331.
- BOGDANDY, Armin von, Die Informationsbeziehungen im europäischen Verwaltungsverbund, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, 2. Auflage, München 2012, 365-434.
- Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform, Baden-Baden 1999.
- BREDEMEIER, Barbara, Kommunikative Verfahrenshandlungen im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht, Tübingen 2007.
- BRENNER, Michael, Rahmenbedingungen des Menschenbildes im Gemeinschaftsrecht, in: Isensee, Josef/Lecheler, Helmut (Hrsg.), Freiheit und Eigentum – Festschrift für Walter Leisner zum 70. Geburtstag, Berlin 1999, 19-37.
- BRESLIN, Beau, The Communitarian Constitution, Baltimore/London 2004.
- BRUGGER, Winfried, Das Menschenbild der Menschenrechte, Jahrbuch für Recht und Ethik 3 (1995), 121-134.
- BRYDE, Brun-Otto, Verfassungsentwicklung, Baden-Baden 1982.
- BÜCKER-GÄRTNER, Heinrich, Wertschätzende Interaktion mit den Betroffenen als Voraussetzung für bürgernahes Verwaltungshandeln, in: Busch, Dörte/Kutscha, Martin (Hrsg.), Recht, Lehre und Ethik der öffentlichen Verwaltung – Festschrift für Hans Paul Prümm, Baden-Baden 2013, 205-215.
- BUMKE, Christian, Menschenbilder des Rechts, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart N.F. 57 (2009), 125-148.
- BURCKHARDT, Walther, Methode und System des Rechts, Zürich 1936.

- BURGER, Klaus, Das Verfassungsprinzip der Menschenwürde in Österreich, Frankfurt am Main 2002.
- CALLIESS, Christian, Grundpflichten und Bürgerverantwortung in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), in: Bröhmer, Jürgen (Hrsg.), Der Grundrechtsschutz in Europa, Baden-Baden 2002, 67-84.
- CALLIESS, Christian/RUFFERT, Matthias (Hrsg.), EUV/AEUV, Kommentar, 4. Auflage, München 2011.
- CANARIS, Claus-Wilhelm, Systemdenken und Systembegriff in der Jurisprudenz, 2. Auflage, Berlin 1983.
- CLASSEN, Kai-Dieter, Gute Verwaltung im Recht der Europäischen Union, Berlin 2008.
- CZERWICK, Edwin, Strukturen und Funktionen der Verwaltungskommunikation, Die Öffentliche Verwaltung 1997, 973-983.
- DANN, Philipp, Entwicklungsverwaltungsrecht, Tübingen 2012.
- DEDERER, Hans-Georg, Die Garantie der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG), Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart N.F. 57 (2009), 89-124.
- DEGEN, Manfred, Beratung als Behördenaufgabe – Staatstheoretische und staatsrechtliche Grundlagen, in: Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung Kehl (Hrsg.), Deutsch-Französisches Symposium: Beratung als Behördenaufgabe, Kehl 1987, 79-82.
- DI FABIO, Udo, Zur Theorie eines grundrechtlichen Wertesystems, in: Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band II, Heidelberg 2006, 1031-1057.
- DOSE, Nicolai, Normanpassung durch Verhandlungen mit der Ordnungsverwaltung, in: Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hrsg.), Zwischen Kooperation und Korruption – Abweichendes Verhalten in der Verwaltung, Baden-Baden 1992, 87-110.
- DREIER, Horst (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band I, 3. Auflage, Tübingen 2013.
- DÜRIG, Günter, Der Grundrechtssatz von der Menschenwürde, Archiv des öffentlichen Rechts 81 (1956), 117-157.
- Die Menschenauffassung des Grundgesetzes, Juristische Rundschau 1952, 259-263.
- EFSTRATIOU, Pavlos-Michael, Der Grundsatz der guten Verwaltung als Herausforderung an die Dogmatik des nationalen und europäischen Verwaltungsrechts, in: Trute, Hans-Heinrich/Groß, Thomas/Röhl, Hans Christian/Möllers, Christoph (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts, Tübingen 2008, 281-305.
- EICHENHOFER, Eberhard/WENNER, Ulrich (Hrsg.), Kommentar zum Sozialgesetzbuch I, IV, X, Köln 2012.
- EIDENMÜLLER, Horst, Effizienz als Rechtsprinzip, Tübingen 1995.
- ESSER, Josef, Dogmatik zwischen Theorie und Praxis, in: Baur, Fritz/Esser, Josef/Kübler, Friedrich/Steindorff, Ernst (Hrsg.), Funktionswandel der Privatrechtsinstitutionen – Festschrift für Ludwig Raiser zum 70. Geburtstag, Tübingen 1974, 517-539.
- FEHLING, Michael, Informelles Verwaltungshandeln, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, 2. Auflage, München 2012, 1457-1521.
- Regulierung als Staatsaufgabe im Gewährleistungsstaat Deutschland – Zu den Konturen eines Regulierungsverwaltungsrechts, in: Hill, Hermann (Hrsg.), Die Zukunft des öffentlichen Sektors, Baden-Baden 2006, 91-111.
- FEHLING, Michael/KASTNER, Berthold/STÖRMER, Rainer (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Handkommentar, 4. Auflage, Baden-Baden 2016.
- FIKENTSCHER, Wolfgang, Wirtschaftsrecht, Band 1, München 1983.
- FOERSTER, German, Beratungs- und Auskunftspflichten der Behörden gegenüber dem Bürger, Staats- und Kommunalverwaltung 1974, 321-324.
- FRENZEL, Eike Michael, Schnittstellen für extrajuridisches Wissen im Regulierungsverwaltungsrecht – Status quo und Perspektive, in: Augsberg (Hrsg.), Extrajuridisches Wissen im Verwaltungsrecht, Tübingen 2013, 177-193.
- GOOS, Christoph, Innere Freiheit – Eine Rekonstruktion des grundgesetzlichen Würdebegriffs, Göttingen 2011.
- GRIMM, Dieter, Verbände und Verfassung, in: ders. (Hrsg.), Die Zukunft der Verfassung, Frankfurt am Main 1991, 241-262.
- GRÖSCHNER, Rolf, Transparente Verwaltung: Konturen eines Informationsverwaltungsrechts, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 63 (2004), 344-376.
- Dialogik und Jurisprudenz, Tübingen 1982.
- GROSS, Thomas, Deutsches Entwicklungsverwaltungsrecht, in: Dann, Philipp/Kadelbach, Stefan/Kaltenborn, Markus (Hrsg.), Entwicklung und Recht – Eine systematische Einführung, Baden-Baden 2014, 659-676.
- GRUNOW, Dieter, Bürgernahe Verwaltung – Theorie, Empirie, Praxismodelle, Frankfurt a.M./New York 1988.
- GURLIT, Elke, Konturen eines Informationsverwaltungsrechts, Deutsches Verwaltungsblatt 2003, 1119-1134.
- GUSY, Christoph, Informationszugangsfreiheit – Öffentlichkeitsarbeit – Transparenz, JuristenZeitung 2014, 171-179.
- Die Informationsbeziehungen zwischen Staat und Bürger, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas



- (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, 2. Auflage, München 2012, 235-320.
- HÄBERLE, Peter, Europäische Verfassungslehre, 7. Auflage, Baden-Baden 2011.
- Das Menschenbild im Verfassungsstaat, 4. Auflage, Berlin 2008.
- HARENBURG, Jan, Die Rechtsdogmatik zwischen Wissenschaft und Praxis, Stuttgart 1986.
- HATTSTEIN, Ulrich, Verwaltungsrechtliche Betreuungspflichten, Stuttgart u.a. 1999.
- HAUCK, Karl/NOFTZ, Wolfgang (Hrsg.), Sozialgesetzbuch – SGB I, Kommentar, Stand: November 2015, Berlin 2015.
- HEESE, Michael, Beratungspflichten, Tübingen 2015.
- HEINIG, Hans Michael, Der Sozialstaat im Dienst der Freiheit, Tübingen 2008.
- HEINTZEN, Markus, Externe Beratung in der Gesetzgebung, in: Kluth, Winfried/Krings, Günter (Hrsg.), Gesetzgebung, Heidelberg 2014, 229-245.
- Behördliches Informationshandeln bei ungewissem Sachverhalt, Natur und Recht 1991, 301-306.
- HERBERT, Willi, Bürgernahe Verwaltung als Leitbild öffentlichen Handelns, Speyer 1989.
- HESSELHAUS, Sebastian M., Recht auf eine gute Verwaltung, in: ders./Nowak, Carsten (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, München/Wien/Bern 2006, 1552-1610.
- HESSE, Konrad, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Auflage, Heidelberg 1995.
- HEYMANN, Oskar, Die Beratungs- und Aufklärungspflicht der Verwaltungsbehörden, Bayerische Verwaltungsblätter 1961, 70-74.
- HILL, Hermann, Verwaltungskommunikation und Verwaltungsverfahren unter europäischem Einfluss, Deutsches Verwaltungsblatt 2002, 1316-1327.
- HOFFMANN-RIEM, Wolfgang (Hrsg.), Bürgernahe Verwaltung? Analysen über das Verhältnis von Bürger und Verwaltung, Neuwied/Darmstadt 1979.
- HOLZMAGEL, Bernd, Informationsbeziehungen in und zwischen Behörden, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, 2. Auflage, München 2012, 321-364.
- HUBER, Peter M., Das Menschenbild im Grundgesetz, JURA 20 (1998), 505-511.
- HUCK, Winfried/MÜLLER, Martin, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, München 2011.
- HUFEN, Friedhelm/SIEGEL, Thorsten, Fehler im Verwaltungsverfahren, 5. Auflage, Baden-Baden 2013.
- IGL, Gerhard, Sozialrechtslehre und Staats- und Verwaltungsrecht, Schriftenreihe des deutschen Sozialrechtsverbandes 47 (2000), 91-116.
- ISENSEE, Josef, Menschenwürde: Die säkulare Gesellschaft auf der Suche nach dem Absoluten, Archiv des öffentlichen Rechts 131 (2006), 173-218.
- JÄDE, Henning, Befangenheitsschranken behördlicher Beratungspflicht, Bayerische Verwaltungsblätter 1988, 264-267.
- JELLINEK, Georg, Allgemeine Staatslehre, 3. Auflage, Berlin 1914.
- JELLINEK, Walter, Verwaltungsrecht, 3. Auflage, Berlin 1931.
- JESTAEDT, Matthias, Verfassungstheorie als Disziplin, in: Depenheuer, Otto/Grabenwarter, Christoph (Hrsg.), Verfassungstheorie, Tübingen 2010, 3-56.
- JOCHUM, Astrid, Auskunfts- und Hinweispflichten bei der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1987, 460-464.
- JOERGER, Gernot, Beratung von Bürgern als Behördenaufgabe – Thesen aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht, in: Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung Kehl (Hrsg.), Deutsch-Französisches Symposium: Beratung als Behördenaufgabe, Kehl 1987, 29-42.
- KAHL, Wolfgang, Die Europäisierung des Verwaltungsrechts als Herausforderung an Systembildung und Kodifikationsidee, in: Axer, Peter/Grzeszick, Bernd/Kahl, Wolfgang u.a. (Hrsg.), Das Europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase, Berlin 2010, 39-93.
- KAISER, Anna-Bettina, Die Kommunikation der Verwaltung – Diskurse zu den Kommunikationsbeziehungen zwischen staatlicher Verwaltung und Privaten in der Verwaltungsrechtswissenschaft der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 2009.
- KANT, Immanuel, Kritik der reinen Vernunft, 2. Auflage, Riga 1787.
- Metaphysische Anfangsgründe der Naturwissenschaft, Riga 1786.
- KINGREEN, Thorsten, Grundfreiheiten, in: Bogdandy, Armin von/Bast, Jürgen (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2. Auflage, Berlin/Heidelberg 2009, 705-748.
- KIRCHHOF, Ferdinand, Private Rechtsetzung, Berlin 1987.
- KIRCHHOF, Paul, Begriff und Kultur der Verfassung, in: Depenheuer, Otto/Grabenwarter, Christoph (Hrsg.), Verfassungstheorie, Tübingen 2010, 69-117.
- Menschenbild und Freiheitsrecht, in: Grote, Rainer/Härtel, Ines/Hain, Karl-E. u.a. (Hrsg.), Die Ordnung der Freiheit – Festschrift für Christian Starck zum siebzigsten Geburtstag, Tübingen 2007, 275-296.
- Mittel staatlichen Handelns, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band V, 3. Auflage, Heidelberg 2007, 3-133.
- KLINKHAMMER, Friedrich, Beratung als Aufgabe von Behördenmitarbeitern – Psychologische Aspekte, in: Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung Kehl (Hrsg.), Deutsch-Französisches

- Symposium: Beratung als Behördenaufgabe, Kehl 1987, 88-97.
- KLOEPFER, Michael, Umweltrecht, 3. Auflage, München 2004.
- Systematisierung des Umweltrechts, Forschungsbericht 77-101 06 007 im Auftrag des Umweltbundesamtes, Berlin 1978.
- KNACK, Hans Joachim/HENNEKE, Hans-Günter (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 10. Auflage, Köln 2014.
- KNICKREHM, Sabine/KREIKEBOHM, Ralf/WALTERMANN, Raimund (Hrsg.), Kommentar zum Sozialrecht, 4. Auflage, München 2015.
- KNOPP, Lothar, Umweltberatung im Unternehmen durch Behörden, Verwaltung, Organisation, Personal 1991, 28-30.
- KOCH, Friedrich von, Auskunfts- und Beratungspflichten im Sozialrecht, Berlin 2000.
- KÖHLER, Karl Friedrich, Das Recht auf Beratung (§ 14 SGB I), Zeitschrift für die sozialrechtliche Praxis 2015, 181-193.
- KÖPP, Tobias, Normvermeidende Absprachen zwischen Staat und Wirtschaft, Berlin 2001.
- KÖRNER, Anne/LEITHERER, Stephan/MUTSCHLER, Bernd (Hrsg.), Kasseler Kommentar Sozialversicherungsrecht, Stand: Dezember 2015, München 2016.
- KOKOTT, Juliane, Die Staatsrechtslehre und die Veränderung ihres Gegenstandes: Konsequenzen von Europäisierung und Internationalisierung, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 63 (2004), 7-40.
- KOMMERS, Donald P., Kann das deutsche Verfassungsrechtsdenken Vorbild für die Vereinigten Staaten sein?, Der Staat 37 (1998), 335-347.
- KOPP, Ferdinand, Das Menschenbild im Recht und in der Rechtswissenschaft, in: Bartlspurger, Richard/Ehlers, Dirk/Hofmann, Werner/Pirson, Dietrich (Hrsg.), Rechtsstaat, Kirche, Sinnverantwortung – Festschrift für Klaus Obermayer zum 70. Geburtstag, München 1986, 53-64.
- KOPP, Ferdinand/RAMSAUER, Ulrich, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 15. Auflage, München 2014.
- KOTHE, Peter, Beratungspflichten und Informationsbedarf im Umweltschutz, Die Öffentliche Verwaltung 1998, 577-586.
- KRAHMER, Utz/TRENK-HINTERBERGER, Peter (Hrsg.), Sozialgesetzbuch I, Lehr- und Praxiskommentar, 3. Auflage, Baden-Baden 2014.
- KREIKEBOHM, Ralf/KOCH, Friedrich von, Das Sozialleistungsverhältnis – Generelle Rechte und Pflichten zwischen Sozialleistungsempfängern und -trägern, in: Baron von Maydell, Bernd/Ruland, Franz/Becker, Ulrich (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch, 5. Auflage, Baden-Baden 2012, 251-310.
- KRESSEL, Eckhard, Öffentliches Haftungsrecht und sozialrechtlicher Herstellungsanspruch, Frankfurt am Main 1990.
- KRIELE, Martin, Theorie der Rechtsgewinnung – entwickelt am Problem der Verfassungsinterpretation, 2. Auflage, Berlin 1976.
- KUGELMANN, Dieter, Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers, Tübingen 2001.
- KUNKEL, Peter-Christian, Beratung als Behördenaufgabe – aus verwaltungsrechtlicher Sicht, Verwaltung, Organisation, Personal 1988, 299-303.
- KUNZE, Thomas, Aufklärung, Beratung und Auskunft im Sozialrecht, Sankt Augustin 1978.
- LADEUR, Karl-Heinz, Normqualität und Verbindlichkeit der Verfassungssätze, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band XII, 3. Auflage, Heidelberg 2014, 237-268.
- Privatisierung öffentlicher Aufgaben und die Notwendigkeit der Entwicklung eines neuen Informationsverwaltungsrechts, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.), Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft, Baden-Baden 2000, 225-256.
- LAUBINGER, Hans-Werner, Die Verwaltung als Helfer des Bürgers – Gedanken zur behördlichen Betreuungspflicht, in: Demokratie und Verwaltung – 25 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 1972, 439-461.
- LE CLAINCHE, Michel, Die Aufgabe der Beratung in den Beziehungen zwischen der Verwaltung und den Bürgern, in: Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung Kehl (Hrsg.), Deutsch-Französisches Symposium: Beratung als Behördenaufgabe, Kehl 1987, 2-14.
- LEPSIUS, Oliver, Menschenbilder und Verhaltensmodelle – Ergebnisse aus der Perspektive der Rechtswissenschaft, in: Führ, Martin/Bizer, Kilian/Feindt, Peter H. (Hrsg.), Menschenbilder und Verhaltensmodelle in der wissenschaftlichen Politikberatung, Baden-Baden 2007, 168-179.
- LILGE, Werner, SGB I – Allgemeiner Teil, Kommentar, 3. Auflage, Berlin 2012.
- LÜBBE-WOLFF, Gertrude, Rechtsprobleme der behördlichen Umweltberatung, Neue Juristische Wochenschrift 1987, 2705-2712.
- MANDELARTZ, Herbert, Externe Beratung und die Beratungspflicht der Beamten, Deutsches Verwaltungsblatt 2008, 209-216.
- MANN, Thomas/SENNEKAMP, Christoph/UECHTRITZ, Michael (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Großkommentar, Baden-Baden 2014.
- MASING, Johannes, Transparente Verwaltung: Konturen eines Informationsverwaltungsrechts, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 63 (2004), 377-441.
- Grundstrukturen eines Regulierungsverwaltungsrechts, Die Verwaltung 36 (2003), 1-32.
- MASTRONARDI, Philippe, Verfassungslehre, Bern/Stuttgart/Wien 2007.
- MAURER, Hartmut, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18.

- Auflage, München 2011.
- MEIER, Norbert, Hilfeleistung seitens der Gemeinde und Rechtsberatung, *Verwaltungsrundschau* 2004, 154-155.
- MICHAEL, Lothar, Rechtsetzende Gewalt im kooperierenden Verfassungsstaat – Normprägende und normersetzende Absprachen zwischen Staat und Wirtschaft, Berlin 2002.
- MÖLLERS, Christoph, Legalität, Legitimität und Legitimation des Bundesverfassungsgerichts, in: Jestaedt, Matthias/Lepsius, Oliver/Möllers, Christoph/Schönberger, Christoph, *Das entgrenzte Gericht*, Berlin 2011, 281-422.
- *Das Grundgesetz*, München 2009.
  - *Vorüberlegungen zu einer Wissenschaftstheorie des öffentlichen Rechts*, in: Jestaedt, Matthias/Lepsius, Oliver (Hrsg.), *Rechtswissenschaftstheorie*, Tübingen 2008, 151-174.
- MÖLLERS, Christoph/VOSSKUHL, Andreas, Die deutsche Staatsrechtswissenschaft im Zusammenhang der internationalisierten Wissenschaften, *Die Verwaltung* 36 (2003), 321-332.
- MOHR, Peter C., Umweltberatung durch Privatpersonen und Behörden, *Natur und Recht* 1989, 101-106.
- MORLOK, Martin, Reflexionsdefizite in der deutschen Staatsrechtslehre, in: Schulze-Fielitz, Helmuth (Hrsg.), *Staatsrechtslehre als Wissenschaft*, Berlin 2007, 49-77.
- *Diskussionsbeitrag, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 62 (2003), 112-114.
- MORSINK, Johannes, *The Universal Declaration of Human Rights – Origins, Drafting and Intent*, Philadelphia 1999.
- MROZYSKI, Peter, *Sozialgesetzbuch – Allgemeiner Teil (SGB I), Kommentar*, 5. Auflage, München 2014.
- MUCKEL, Stefan/OGOREK, Markus, *Sozialrecht*, 4. Auflage, München 2011.
- MÜLLER-WAACK, Gerhard, Die Auskunftspflicht der Verwaltungsbehörden im Zusammenhang mit Verwaltungsverfahren, *Frankfurt am Main u.a.* 1980.
- NETTESHEIM, Martin, Grundrechtsschutz der Privatheit, *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 70 (2011), 7-49.
- *Die Garantie der Menschenwürde zwischen metaphysischer Überhöhung und bloßem Abwägungstopos*, *Archiv des öffentlichen Rechts* 130 (2005), 71-113.
- NOWROT, Karsten, *Das Republikprinzip in der Rechtsordnungsgemeinschaft – Methodische Annäherungen an die Normalität eines Verfassungsprinzips*, Tübingen 2014.
- *Normative Ordnungsstruktur und private Wirkungsmacht*, Berlin 2006.
- OBERMAYER, Klaus/FUNKE-KAISER, Michael (Hrsg.), *VwVfG – Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz*, 4. Auflage, Köln 2014.
- OBERNDORFER, Peter, Bürgernahe Verwaltung, in: ders./Schambeck, Herbert (Hrsg.), *Verwaltung im Dienste von Wirtschaft und Gesellschaft – Festschrift für Ludwig Fröhler zum 60. Geburtstag*, Berlin 1980, 183-196.
- OEBBECKE, Janbernd, *Beratung durch Behörden*, *Deutsches Verwaltungsblatt* 1994, 147-154.
- OHLER, Christoph, Herrschaft, Legitimation und Recht in der Europäischen Union – Anmerkungen zum Lissabon-Urteil des BVerfG, *Archiv des öffentlichen Rechts* 135 (2010), 153-184.
- OSSENBÜHL, Fritz, Grundsätze der Grundrechtsinterpretation, in: Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, Band I, Heidelberg 2004, 595-630.
- PACHE, Eckhard, Dienstleistungsfreiheit, in: Ehlers, Dirk (Hrsg.), *Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten*, 4. Auflage, Berlin/Boston 2014, 417-469.
- PAPIER, Hans-Jürgen, Das Spannungsverhältnis von Freiheit und Sicherheit aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: Baumeister, Peter/Roth, Wolfgang/Ruthig, Josef (Hrsg.), *Staat, Verwaltung und Rechtsschutz – Festschrift für Wolf-Rüdiger Schenke zum 70. Geburtstag*, Berlin 2011, 263-276.
- *Die Mühsal der Ebene*, in: Breitenmoser, Stephan/Ehrenzeller, Bernhard/Sassòli, Marco u.a. (Hrsg.), *Human Rights, Democracy and the Rule of Law – Liber amicorum Luzius Wildhaber*, Zürich/St. Gallen 2007, 523-535.
- PAWLOWSKI, Hans-Martin, *Methodenlehre für Juristen*, 3. Auflage, Heidelberg 1999.
- PEINE, Franz-Joseph, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 11. Auflage, Heidelberg u.a. 2014.
- *Das Recht als System*, Berlin 1983.
- PITSCHAS, Rainer, Entbürokratisierung durch Beratung? „Beratung“ als bürokratisch-distanzierte Regulierungsform des Verwaltungsstaates, in: Voigt, Rüdiger (Hrsg.), *Gegentendenzen zur Verrechtlichung*, Opladen 1983, 225-241.
- POHLMANN, Markus, *Beratung als Interaktionsform – Perspektiven, Trends und Herausforderungen*, in: ders./Zillmann, Thorsten (Hrsg.), *Beratung und Weiterbildung – Fallstudien, Aufgaben und Lösungen*, München/Wien 2006, 31-47.
- PÜNDER, Hermann, Grundmodell des Verwaltungsverfahrens, in: Ehlers, Dirk/Pünder, Hermann (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 15. Auflage, Berlin/Boston 2016, 436-499.
- *Modifikation des Grundmodells: Planfeststellungsverfahren und andere besondere Verfahrensarten und -gestaltungen*, in: Ehlers, Dirk/Pünder, Hermann (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 15. Auflage, Berlin/Boston 2016, 499-549.

- RADBRUCH, Gustav, Der Mensch im Recht, in: ders., Der Mensch im Recht, Göttingen 1957, 9-22.
- REIMER, Franz, Europäisches Dienstleistungsverwaltungsrecht, in: Terhechte, Jörg Philipp (Hrsg.), Verwaltungsrecht der Europäischen Union, Baden-Baden 2011, 671-710.
- Qualitätssicherung – Grundlagen eines Dienstleistungsverwaltungsrechts, Baden-Baden 2010.
- RENSMANN, Thilo, Wertordnung und Verfassung, Tübingen 2007.
- RESS, Georg, Würde des Menschen – Die gedankliche Herkunft der Menschenrechte und ihre gegenwärtige Funktion, in: Akyürek, Metin/Baumgartner, Gerhard/Jahnel, Dietmar u.a. (Hrsg.), Staat und Recht in europäischer Perspektive – Festschrift Heinz Schäffer, Wien 2006, 703-715.
- Menschenbild – Staatsbild: Gedanken zur Konzeption des Staates und zur Stellung des Menschen in der Europäischen Menschenrechtskonvention, in: Stern, Klaus/Grupp, Klaus (Hrsg.), Gedächtnisschrift für Joachim Burmeister, Heidelberg 2005, 309-337.
- ROLFS, Christian/GIESEN, Richard/KREIKEBOHM, Ralf/UDSCHING, Peter (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Sozialrecht, 40. Edition, Stand: Dezember 2015, München 2015.
- ROSSI, Matthias, Informationsfreiheitsrecht, in: Ehlers, Dirk/Fehling, Michael/Pünder, Hermann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Band II, 3. Auflage, Heidelberg/München/Landsberg u.a. 2013, 1190-1219.
- Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, Berlin 2004.
- SCHLIESKY, Utz, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, Tübingen 2004.
- SCHMIDT, Reiner, Öffentliches Wirtschaftsrecht, Allgemeiner Teil, Berlin/Heidelberg/New York u.a. 1990.
- SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard, Verwaltungsrechtliche Dogmatik, Tübingen 2013.
- Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs-idee, 2. Auflage, Berlin/Heidelberg 2006.
- SCHMIDT-DE CALUWE, Reimund, Der sozialrechtliche Herstellungsanspruch, Berlin 1992.
- SCHMITT GLAESER, Walter, Dauer und Wandel des freiheitlichen Menschenbildes, in: Geis, Max-Emanuel/Lorenz, Dieter (Hrsg.), Staat, Kirche, Verwaltung – Festschrift für Hartmut Maurer zum 70. Geburtstag, München 2001, 1213-1227.
- SCHMITZ, Heribert/PRELL, Lorenz, Verfahren über eine einheitliche Stelle – Das Vierte Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2009, 1-12.
- SCHNAPP, Friedrich E., Stilfibel für Juristen, Münster 2004.
- SCHNEIDER, Jens-Peter, Strukturen und Typen von Verwaltungsverfahren, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, 2. Auflage, München 2012, 557-662.
- SCHOCH, Friedrich, Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar, München 2009.
- SCHRÖDER, Meinhard, Genehmigungsverwaltungsrecht, Tübingen 2016.
- SCHULTE, Martin, Schlichtes Verwaltungshandeln, Tübingen 1995.
- SCHULZE-FIELITZ, Helmuth, Grundmodi der Aufgabewahrnehmung, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, 2. Auflage, München 2012, 823-902.
- SCHUPPERT, Gunnar Folke, Staatswissenschaft, Baden-Baden 2003.
- SPARWASSER, Reinhard/ENGEL, Rüdiger/VOSSKUHLE, Andreas, Umweltrecht, 5. Auflage, Heidelberg 2003.
- STARCK, Christian, Maximen der Verfassungenauslegung, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band XII, 3. Auflage, Heidelberg 2014, 613-657.
- STEINER, Harald, Beratung und Unterstützung – Zentrales beamtenrechtliches Handlungsgebot im Beziehungsfeld zum Vorgesetzten, Zeitschrift für Beamtenrecht 2014, 109-114.
- STELKENS, Paul/BONK, Heinz Joachim/SACHS, Michael (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 8. Auflage, München 2014.
- STERN, Joachim, Rechtsberatung für Asylsuchende, Wien 2012.
- STERN, Klaus, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band III/1, München 1988.
- STREINZ, Rudolf, Europarecht, 10. Auflage, Heidelberg 2016.
- TERWEY, Franz-Josef, Die rechtliche Betreuung des Bürgers nach dem Sozialgesetzbuch, Freiburg 1980.
- THIELE, Willi, Akteneinsicht, Auskunfts- und Beratungspflicht bei Behörden, Der Öffentliche Dienst 1978, 65-68.
- THIEME, Werner, Verwaltungslehre, 4. Auflage, Köln u.a. 1984.
- THUL, Ewald J., Die Denkform der Rechtsdogmatik, Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie 46 (1960), 241-260.
- THYM, Daniel, Migrationsverwaltungsrecht, Tübingen 2010.
- TIETJE, Christian, Begriff, Geschichte und Grundlagen des Internationalen Wirtschaftssystems und Wirtschaftsrechts, in: ders. (Hrsg.), Internationales Wirtschaftsrecht, 2. Auflage, Berlin/Boston 2015, 1-66.
- TRUTE, Hans-Heinrich, Die demokratische Legitimation der Verwaltung, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), Grundlagen des



- Verwaltungsrechts, Band I, 2. Auflage, München 2012, 341-435.
- Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.), *Jenseits von Privatisierung und „schlankem“ Staat*, Baden-Baden 1999, 13-45.
- UFFHAUSEN, Horst, *Die behördliche Betreuungspflicht in der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs und des Bundesverwaltungsgerichts*, Juristen-Jahrbuch 4 (1963/64), 192-213.
- UHLE, Arnd, *Freiheitlicher Verfassungsstaat und kulturelle Identität*, Tübingen 2004.
- ULE, Carl Hermann/LAUBINGER, Hans-Werner, *Verwaltungsverfahrenrecht*, 4. Auflage, Köln u.a. 1995.
- VALLENDER, Heinz, *Beratungshilfe – Eine Untersuchung insbesondere zur Rechtsstellung der Verfahrensbeteiligten*, Köln u.a. 1990.
- VESTING, Thomas, *Die Bedeutung von Information und Kommunikation für die verwaltungsrechtliche Systembildung*, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band II, 2. Auflage, München 2012, 1-34.
- VOLKMANN, Uwe, *Geltungsanspruch und Wirksamkeit des Grundgesetzes*, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band XII, 3. Auflage, Heidelberg 2014, 85-105.
- *Der Preis der Freiheit – über die geistig-kulturellen Grundlagen des liberalen Staates*, in: Langenfeld, Christine/Schneider, Irene (Hrsg.), *Recht und Religion in Europa*, Göttingen 2008, 87-101.
  - *Verfassungsrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Wirklichkeit*, *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 67 (2008), 57-93.
- VOSSKUHLE, Andreas, *Neue Verwaltungsrechtswissenschaft*, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band I, 2. Auflage, München 2012, 1-63.
- *Das Leitbild des „europäischen Juristen“ – Gedanken zur Juristenausbildung und zur Rechtskultur in Deutschland*, *Rechtswissenschaft* 1 (2010), 326-346.
  - *Sachverständige Beratung des Staates*, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band III, 3. Auflage, Heidelberg 2005, 425-475.
- WAGNER, Regine/KNITTEL, Stefan (Hrsg.), *Soziale Krankenversicherung, Pflegeversicherung, Kommentar*, Stand: Dezember 2015, München 2015.
- WAHL, Rainer, *Verfassungsgebung-Verfassungsänderung-Verfassungswandel I*, in: ders. (Hrsg.), *Verfassungsänderung, Verfassungswandel, Verfassungsinterpretation*, Berlin 2008, 29-48.
- WALDHOFF, Christian, *Kritik und Lob der Dogmatik*, in: Kirchhof, Gregor/Magen, Stefan/Schneider, Karsten (Hrsg.), *Was weiß Dogmatik?*, Tübingen 2012, 17-37.
- WALLAU, Philipp, *Die Menschenwürde in der Grundrechtsordnung der Europäischen Union*, Göttingen 2010.
- WEINBERGER, Ota, *Norm und Institution*, Wien 1988.
- WIEACKER, Franz, *Zur praktischen Leistung der Rechtsdogmatik*, in: Bubner, Rüdiger/Cramer, Konrad/Wiehl, Reiner (Hrsg.), *Hermeneutik und Dialektik II*, Tübingen 1970, 311-336.
- WIMMER, Norbert/ARNOLD, Konrad, *Dialogisches Verwaltungshandeln im Lichte des Legalitätsprinzips*, in: Hill, Hermann (Hrsg.), *Verwaltungshandeln durch Verträge und Absprachen*, Baden-Baden 1990, 51-57.
- WINDOFFER, Alexander, *Die Implementierung einheitlicher Ansprechpartner nach der EU-Dienstleistungsrichtlinie – Problemfelder und Anpassungsbedarf im nationalen Recht*, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2007, 495-501.
- WINTRICH, Josef M., *Zur Problematik der Grundrechte*, Köln/Opladen 1957.
- WOLFF, Hans J./BACHOF, Otto/STOBER, Rolf/KLUTH, Winfried, *Verwaltungsrecht I*, 12. Auflage, München 2007.
- WOLFF, Heinrich Amadeus, *Verfassung in ausgewählten Teilrechtsordnungen: Konstitutionalisierung und Gegenbewegungen – Sicherheitsrecht*, *Deutsches Verwaltungsblatt* 2015, 1076-1084.
- ZIEKOW, Jan, *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, 3. Auflage, Stuttgart 2013.

# **Rechtswissenschaftliche Beiträge der Hamburger Sozialökonomie**

ISSN 2366-0260 (print)

ISSN 2365-4112 (online)

Bislang erschienene Hefte:

## **Heft 1**

Felix Boor, Die Yukos-Enteignung.  
Auswirkungen auf das Anerkennungs-  
und Vollstreckungssystem aufgehobener  
ausländischer Handelsschiedssprüche

## **Heft 2**

Karsten Nowrot, Sozialökonomie als  
disziplinäre Wissenschaft.  
Alternative Gedanken zur sozialökono-  
mischen Forschung, Lehre und (Eliten-)  
Bildung

## **Heft 3**

Florian Hipp, Die kommerzielle Verwen-  
dung von frei zugänglichen Inhalten im  
Internet

## **Heft 4**

Karsten Nowrot, Vom steten Streben nach  
einer immer wieder neuen Weltwirtschafts-  
ordnung.  
Die deutsche Sozialdemokratie und die Ent-  
wicklung des Internationalen Wirtschafts-  
rechts

## **Heft 5**

Karsten Nowrot, Jenseits eines  
abwehrrechtlichen Ausnahmecharakters.  
Zur multidimensionalen Rechtswirkung des  
Widerstandsrechts nach Art. 20 Abs. 4 GG

