

STEFAN HAACK

Theorie des  
öffentlichen Rechts

---

Mohr Siebeck

*Stefan Haack*

Theorie des öffentlichen Rechts





Stefan Haack

# Theorie des öffentlichen Rechts

Mohr Siebeck

*Stefan Haack*, geboren 1975; Studium an der Universität Leipzig; 2001 Promotion; 2007 Habilitation; von 2009–2014 Universitätsprofessor für Öffentliches Recht an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn; seit 2015 Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Staatsrecht an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder).

ISBN 978-3-16-155461-2 / eISBN 978-3-16-161767-6 unveränderte eBook-Ausgabe 2022

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

© 2017 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohr.de](http://www.mohr.de)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen gesetzt und auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

# Inhalt

## Erstes Kapitel:

### *Die Verrechtlichung der öffentlichen Sphäre durch das subjektive öffentliche Recht als ein wesentliches Merkmal der Rechtsstaatlichkeit*

I.	Beschaffenheit und Zustand der juristischen Dogmatik als Aspekt des Rechtsstaatsprinzips . . . . .	1
II.	Die Bedeutung der subjektiven öffentlichen Rechte für die Verrechtlichung der staatlichen Sphäre . . . . .	3
	1. Subjektive öffentliche Rechte als Zentralinstitut der Rechtsstaatsdogmatik . . . . .	3
	2. Der Rechtskonflikt als dogmatisches Fundament des verwaltungsrechtlichen Denkens . . . . .	5
	3. Streitfragen und Abgrenzungsprobleme beim Begriff des subjektiven öffentlichen Rechts . . . . .	8
III.	Subjektivität im öffentlichen Recht . . . . .	10
	1. Rechtssubjektivität als ein Erzeugnis der rechtlichen Ordnung . . . . .	10
	2. Die Erkennbarkeit der Rechtssubjektivität im Rechtskonflikt	11
	3. Zur Bedeutung des Paradoxons von subjektiven Rechten ohne Subjekt . . . . .	13
	4. Das Erfordernis individueller Rechtssubjektivität innerhalb einer rechtsstaatlichen Ordnung . . . . .	14
IV.	Der Richter als zentrale Figur des rechtsstaatlichen Systems . . .	15
	1. Idee und Realisierung der richterlichen Entscheidungssituation . . . . .	15
	2. Konfliktentscheidungen als Angelegenheit der Legislative . .	16
	3. Rechtserkenntnis als Selbsterkenntnis des Richters . . . . .	17
	4. Die Eigenart der gerichtlichen Entscheidung als Notbehelf . .	18
V.	Das Verhältnis des subjektiven öffentlichen Rechts zur Gesamtheit der rechtlichen Ordnung . . . . .	21

1. Subjektives und objektives Recht: Kritik und Korrektur der geläufigen Anschauungsweise . . . . .	21
2. Die Geltung von Norm und rechtlicher Ordnung als Kulminationspunkt des juristischen Denkens . . . . .	24
3. Die Abfolge des juristischen Denkens: Ausgangspunkt, Zwischenstationen, Kulmination und Ergebnis . . . . .	25
VI. Der rechtsstaatliche Kern der Behauptung, alles Recht sei Situationsrecht . . . . .	26

Zweites Kapitel:

*Die Unterscheidung der rechtlichen Ordnung  
von Steuerung und Programmierung*

I. Die Differenzierung zwischen rechtlichen und sonstigen Normativitäten als Merkmal und Bedingung der Rechtsstaatlichkeit . . . . .	29
1. Über den Sinn und die Notwendigkeit, die Theorie des öffentlichen Rechts auf der Basis des subjektiven öffentlichen Rechts zu entwickeln . . . . .	29
2. Objektive Normativitäten jenseits der rechtlichen Ordnung: Standards, Programme und Pläne . . . . .	30
II. Die Geschichte des öffentlichen Rechts als Geschichte der Unterscheidung zwischen rechtlicher Ordnung und normativer Programmierung der hoheitlichen Gewalt . . . . .	32
1. Die Ursprünglichkeit des subjektiv-rechtlichen Denkens in der europäischen Rechtstradition . . . . .	32
2. Gute Policy und rechtliche Ordnung im absolutistischen Staat . . . . .	33
3. Die Bedeutung von subjektiven Rechten und objektiven Kontrollmechanismen für die Entstehung des Rechtsstaats . . . . .	35
4. Pseudojuristisches Denken und normative Steuerung der Verwaltung in Diktaturen (am Beispiel des Nationalsozialismus) . . . . .	40
III. Die Unterscheidung von rechtlicher Ordnung und normativer Programmierung in der Bundesrepublik Deutschland und in der EU . . . . .	43
1. Die Rolle der subjektiven öffentlichen Rechte im Rechtsschutzsystem der VwGO . . . . .	43

2. Die rechtstheoretische Einordnung von objektiven Beanstandungsverfahren und die hieraus sich ergebenden rechtsdogmatischen Schlüsse . . . . .	46
a. Die Wahrnehmung von Verwaltungsfunktionen durch die Gerichte . . . . .	46
b. Die juristische Perspektive in rein objektiven Verfahren . .	50
c. Die rechtsstaatliche Qualität einer Ordnung, die vorwiegend über objektive Kontrollmechanismen verfügt	50
3. Schlussfolgerungen zur Identifizierung und zur Abgrenzung von öffentlich-rechtlichen Normen . . . . .	52
a. Zwischen rechtlicher Normativität und Steuerungsprogrammatis: die Beschaffenheit von verwaltungsrechtlichen Sätzen . . . . .	52
b. Zwischen Staatszielprogrammatis und politischer Verfassungsjustiz: die juristische Beschaffenheit von Verfassungsvorschriften . . . . .	56
c. Zwischen subjektiven öffentlichen Rechten im geläufigen Sinne und der außerrechtlichen Normativität von Soft-Law-Bestimmungen: zur juristischen Beschaffenheit des EU-Rechts . . . . .	58

### Drittes Kapitel:

#### *Die Gleichstellung der Konfliktparteien und die Überordnung des Staates*

I. Die Gleichstellung von Staat und Privaten als Ausgangspunkt der juristischen Prüfung . . . . .	61
1. Die Herausforderung der verfassungsrechtlichen Theorie durch die Gleichstellung von Staat und Privaten in der richterlichen Entscheidungssituation . . . . .	61
2. Das Ausblenden der Herrschaftsbeziehung in der Grundkonstruktion einer richterlichen Entscheidungssituation als Postulat des juristischen Denkens und als Schlussfolgerung aus dem Rechtsstaatsprinzip . . . . .	62
3. Die Verwirklichung der Gleichstellung im Verwaltungsprozess, insbesondere im Fall der Eingriffsverwaltung . . . . .	63



a.	Die Verrechtlichung des Verhältnisses von Bürger und Staat durch den Anspruch, dass rechtswidrige Freiheitsbeschränkungen unterbleiben . . . . .	63
b.	Das Verhältnis von Unterlassungsanspruch und Aufhebungsanspruch bei der Anfechtungsklage . . . . .	66
c.	Die Suspension der staatlichen Durchsetzungsmacht bei der prozessrechtlichen Ausgestaltung der Anfechtungsklage . . . . .	68
II.	Subordination als Regelungsgegenstand öffentlich-rechtlicher Normen . . . . .	68
III.	Die Lehre vom allgemeinen Gewaltverhältnis und die Verrechtlichung der Staat-Bürger-Beziehung diesseits und jenseits von rechtsstaatlichen Standards . . . . .	70
1.	Die Unterscheidung von Gehorsampflichten und rechtlichen Pflichten . . . . .	70
2.	Das Mindestmaß der Verrechtlichung in der staatlichen Ordnung der Neuzeit . . . . .	72
a.	Verrechtlichungsstandards bei der Sanktionierung von Normverstößen: zum Straf- und Ahndungsanspruch des Staates . . . . .	72
b.	Die Teilnahme des Staates am privaten Rechtsverkehr in einer nicht-rechtsstaatlichen Ordnung: zu Sinn und Hintergründen der Fiskustheorie . . . . .	73
3.	Restbereiche des allgemeinen Gewaltverhältnisses im Rechtsstaat . . . . .	74
4.	Das allgemeine Gewaltverhältnis und die Geltung der rechtlichen Ordnung . . . . .	75
IV.	Der Auftritt des Staates als Rechtssubjekt innerhalb seiner eigenen rechtlichen Ordnung . . . . .	77
1.	Die doppelte Rolle des Staates im juristischen Denken: der Staat als Rechtssubjekt und als Träger der rechtlichen Ordnung . . . . .	77
2.	Subjektive öffentliche Rechte des Staates . . . . .	80
V.	Das Verhältnis von Recht und Staat im juristischen Denken: das Recht als Prämisse, der Staat als Begründung . . . . .	83
	Literatur . . . . .	85
	Register . . . . .	91

## Erstes Kapitel

# Die Verrechtlichung der öffentlichen Sphäre durch das subjektive öffentliche Recht als ein wesentliches Merkmal der Rechtsstaatlichkeit

„S'il n'y a pas de droit subjectif, il n'y a plus de droit dans aucun sens“  
(*Raymond Saleilles, De la personnalité juridique, 1910*)

### I. Beschaffenheit und Zustand der juristischen Dogmatik als Aspekt des Rechtsstaatsprinzips

Rechtsstaatlichkeit bedeutet die Bindung der Staatsgewalt an Recht und Gesetz.<sup>1</sup> Die Verfassungsordnung des Grundgesetzes schreibt eine solche Bindung in Art. 20 Abs. 3 GG vor. Die Inhalte des Rechtsstaatsprinzips lassen sich gedanklich in verschiedenen Schritten entfalten, denen – zumindest in Deutschland – bestimmte historische Entwicklungsstadien entsprechen: die Bindung des Staates an Recht und Gesetz setzt auf der ersten Stufe Gewaltenteilung voraus<sup>2</sup>; hierauf folgen der Vorrang und der Vorbehalt des Gesetzes<sup>3</sup> (das seinerseits bestimmt und klar zu sein hat<sup>4</sup>). Letztere können jedoch nur dann wirksam werden, wenn gegen vorgeblich rechtswidrige Maßnahmen des Staates die Möglichkeit eines effektiven Rechtsschutzes bereitsteht.<sup>5</sup> Die rechtsstaatliche Qualität dieses Rechtsschutzes hängt wiederum von verfahrensrechtlichen Standards und der Unabhängigkeit der Justiz ab, die über die entsprechenden Klagen entscheidet.<sup>6</sup> Alle diese Vorkehrungen zielen darauf ab, durch die Bindung der Staatsgewalt an die Gesetze die Freiheit des einzelnen vor dem Zugriff des Staates zu schützen. Im internationalen Vergleich wird ebenso wie im historischen Rückblick ersichtlich, welche verfassungspolitischen Auseinandersetzungen den einzel-

---

<sup>1</sup> *Christoph Degenhart, Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht, 32. Aufl. 2016, Rn. 11.*

<sup>2</sup> *Christoph Degenhart, Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht, 32. Aufl. 2016, Rnrn. 290 ff.*

<sup>3</sup> *Christoph Degenhart, Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht, 32. Aufl. 2016, Rnrn. 304 ff.*

<sup>4</sup> *Christoph Degenhart, Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht, 32. Aufl. 2016, Rnrn. 374 ff.*

<sup>5</sup> *Christoph Degenhart, Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht, 32. Aufl. 2016, Rnrn. 434 ff.*

<sup>6</sup> *Christoph Degenhart, Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht, 32. Aufl. 2016, Rnrn. 446 ff.*

nen Verwirklichungsgraden des Rechtsstaatsgedankens entsprechen: um die Handlungsmöglichkeiten der staatlichen Stellen zu maximieren, sträubten sich die Obrigkeiten vielerorts gegen die Einrichtung von Verwaltungsgerichten. War dieser Kampf verloren gegangen, suchten sie auf die Gerichtsbarkeit selbst einzuwirken.

Es gibt indes noch eine letzte, vergleichsweise selten beachtete Stufe auf der verfassungstheoretischen Leiter zur Perfektionierung der Rechtsstaatlichkeit<sup>7</sup>: diese betrifft die juristische Qualität der eröffneten Rechtsschutzoptionen und zielt auf die Frage, inwiefern die Denk- und Herangehensweise derjenigen Stellen, die als Verwaltungsgerichte fungieren, ihrem Wesen zufolge juristisch erscheint. Was nutzt das Verfassungsgebot vom Vorbehalt des Gesetzes, wenn sich die Dogmatik des öffentlichen Rechts mit der Aufgabe als überfordert erweist, die Rechtsbindung allen staatlichen Handelns zu realisieren und von sonstigen Formen und Maßstäben der Verwaltungskontrolle zu unterscheiden, die andere Funktionen erfüllen? Wozu und wem dienen sachlich und persönlich unabhängige Gremien, wenn diese nur scheinbar juristisch entscheiden, indem sie dogmatischen Vorgaben folgen, die ihrerseits von außerrechtlichen Eingebungen und politischen Zwecken geprägt sind? Werden nicht auch die Interessensverfechter der hoheitlichen Gewalt im elaborierten Rechtsstaat unserer Tage am höchsten Punkt der verfassungsrechtlichen Stufenleiter ansetzen und sich bemühen, die Dogmatik des öffentlichen Rechts unter Kontrolle zu bringen? Die Immunisierung der juristischen Methodik und der hierauf basierenden Lehrgebäude gegen die Versuche einer rechts- und verwaltungspolitischen Inanspruchnahme bildet eine wichtige Voraussetzung für die Unabhängigkeit der Justiz – ist nicht auch das ein zentraler Gesichtspunkt des Rechtsstaatsprinzips? Staatliches Handeln an rechtliche Normen zu binden heißt zugleich, in die normativen Beziehungen von Staat und Bürger Kategorien und Modi eines originär juristischen Denkens zu implementieren. Um eine entsprechende Ergänzung und Neuakzentuierung dieses Verfassungsgrundsatzes soll es im Folgenden gehen. Ungeachtet der Fülle von 142 Elementen, die dem Rechtsstaatsprinzip zugeschrieben worden sind<sup>8</sup>, hat man die Bedeutung der juristischen Dogmatik für diesen Verfassungsgrundsatz bislang zu wenig beleuchtet.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Vgl. dazu *Andreas Funke*, JZ 2015, 369, 378.

<sup>8</sup> Vgl. *Katharina Sobota*, Das Prinzip Rechtsstaat, 1997, S. 471 ff.

<sup>9</sup> Überlegungen hierzu finden sich bei *Andreas Funke*, JZ 2015, 369, 378.

## II. Die Bedeutung der subjektiven öffentlichen Rechte für die Verrechtlichung der staatlichen Sphäre

### 1. Subjektive öffentliche Rechte als Zentralinstitut der Rechtsstaatsdogmatik

Aus dem bisher Gesagten ergibt sich die Frage, wie ein solches – vom Rechtsstaatsgrundsatz verlangtes – originär juristisches Denken beschaffen sein muss. In der deutschen Rechtswissenschaft wird diese Thematik, die in weiteren Kontexten zu sehen ist, schon seit längerem kontrovers debattiert: für das Verwaltungsrecht ist dabei vor allem an die Diskussionen über die „Lehre vom Rechtsverhältnis“<sup>10</sup>, aber auch an das Konzept der „Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft“<sup>11</sup> zu erinnern, die sich – von gänzlich verschiedenen Standpunkten aus und mit unterschiedlichem Ziel – darauf richten, die verwaltungsjuristische Arbeit als solche zu reformieren. Hierbei ist jedoch Vorsicht vor einer problematischen Vermischung und Verwischung der Aufgaben geboten<sup>12</sup>: die Situation der Rechtswissenschaft ist insofern mit derjenigen der Notenlehre vergleichbar, die sich nicht darum zu bemühen hat, Anleitungen zum Bau und zur Bedienung der Instrumente zu liefern. Aus der Sicht der Jurisprudenz ist der Blick hinter die Kulissen des Rechtssystems weder nützlich noch möglich, da es definitionsgemäß darauf ankommt, was vor diesen Kulissen, um nicht zu sagen: auf der Bühne, geschieht. Das damit angesprochene Forum des Juristischen ist das Gericht.

Rechtsstaatlichkeit bedeutet insofern, dass auch im Hinblick auf die Kontrolle des staatlichen Handelns in richterlichen Entscheidungssituationen gedacht werden kann und gedacht werden muss.<sup>13</sup> Von hier aus sind die Schlagwörter von der Bindung an Recht und Gesetz einerseits und vom individuellen Rechtsschutz andererseits aufzurollen und zu begreifen: die zu erörternden Aspekte des Rechtsstaatsprinzips zielen auf die Beschaffen-

---

<sup>10</sup> Siehe dazu *Stefan Haack*, RW 2013, 418, 441 ff. (mit Kritik und Nachweisen).

<sup>11</sup> Siehe dazu unsere ausführliche Auseinandersetzung in RW 2013, 418, 419f. und passim (mit zahlreichen Nachweisen).

<sup>12</sup> Vgl. dazu bereits *Georg Jellinek*, System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Aufl., 1905 (Neudruck 2011), S. 218 f.

<sup>13</sup> Vgl. dazu auch *Andreas Funke*, JZ 2015, 369, 378, der sich dafür ausspricht, „juristische Methode und verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz zu entflechten.“ Wie im weiteren Verlauf der Arbeit gezeigt werden soll, müsste dies die rechtliche Qualität jener Bindungen der Hoheitsgewalt, die für das Rechtsstaatsprinzip essentiell sind, relativieren, zumindest jedoch gefährden.

heit der Dezisionen und das Wesen der Normen, die das Staat-Bürger-Verhältnis bestimmen. Wie ist zu verstehen, dass die Verwaltung an das Recht – und nicht allein an Programme, Direktiven und Pläne – gebunden erscheint? Was macht die Besonderheiten der rechtlichen Bindung im Vergleich zu entsprechenden anderen Maßstäben aus? Historisch und im internationalen Vergleich lassen sich in der Verwaltungspraxis ganz unterschiedliche Verfahrensweisen bezeichnen, die gegenüber dem staatlichen Handeln Abhilfe schaffen und somit Kontrollfunktionen erfüllen. Wodurch unterscheiden sich Anträge an Petitionsausschüsse, Schiedsstellen oder Ombudspersonen (und wodurch unterscheidet sich gar das Eingabewesen der DDR) von jener Art Rechtsschutz, wie das Rechtsstaatsprinzip sie verlangt? In erster Linie durch die richterliche Entscheidungssituation, die auf der Prämisse der Gleichordnung zweier Streitparteien beruht.

Indem die Begrifflichkeit ‚Rechtsstaat‘ jenes Staatswesen charakterisiert, in dem das Verhältnis des einzelnen zur hoheitlichen Gewalt justitiabel erscheint, ist dieses Verfassungsprinzip vom subjektiven Recht her zu begreifen und zu entwickeln.<sup>14</sup> Und mehr noch: weil das Verhältnis von Staat und Bürger ausschließlich durch subjektive öffentliche Rechte<sup>15</sup> justitiabel gemacht werden kann, lässt sich sogar behaupten, dass die Reichweite der subjektiven öffentlichen Rechte dem Umfang der Verrechtlichung des staatlichen Handelns entspricht<sup>16</sup> – und dass Verrechtlichung letztlich nichts anderes bedeuten kann als die Gewährleistung von entsprechenden Rechten. Vor diesem Hintergrund ist es gerechtfertigt, das subjektive öffentliche Recht mit *Matthias Schmidt-Preuß* als „rechtsstaatliche Kardinalkategorie“ und „rechtsstaatliches Zentralinstitut“ zu bezeichnen<sup>17</sup> – die Aufgabe je-

<sup>14</sup> Vgl. *Andreas Funke*, JZ 2015, 369, 378; *Christoph Grabenwarter*, in: Verhandlungen des sechzehnten österreichischen Juristentages Graz 2006, Bd. I/1, 2006, S. 7 ff. Ausführlich zu den historischen Hintergründen: *Hartmut Bauer*, Geschichtliche Grundlagen der Lehre vom subjektiven öffentlichen Recht, 1986, passim.

<sup>15</sup> Korrekterweise sollte vom subjektiven öffentlichen Recht (und nicht etwa, wie dies häufig geschieht, vom subjektiv-öffentlichen Recht) die Rede sein, da sich das Attribut ‚subjektiv‘ offensichtlich auf das Rechtliche und nicht auf das Öffentliche bezieht. – Zu beachten ist außerdem die Doppeldeutigkeit des Ausdrucks ‚subjektives öffentliches Recht‘, der entweder die einzelne Rechtsposition oder die Gesamtheit dieser Rechte – das subjektive öffentliche Recht als eine Rechtsmasse – bezeichnet.

<sup>16</sup> Vgl. dazu auch *Andreas Funke*, JZ 2015, 369, 378; *Christoph Grabenwarter*, in: Verhandlungen des sechzehnten österreichischen Juristentages, Graz 2006, Bd. I/1, 2006, S. 7 f.; *Johannes Masing*, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts, 1997, S. 55, 128 ff.

<sup>17</sup> In: Festschrift für Wolf-Rüdiger Schenke, 2011, S. 1167, 1185, wo zuvor bereits von einem „zentralen Stützpfiler des Rechtsstaats“ gesprochen wird (S. 1167).

doch zu erkennen, woher diese Bedeutsamkeit rührt und worin genau sie besteht, wurde bislang nur ansatzweise bewältigt.<sup>18</sup> In diesem Zusammenhang hatten wir bereits an anderer Stelle dazu geraten, den Rechtskonflikt als Dreh- und Angelpunkt der öffentlich-rechtlichen Dogmatik anzuerkennen.<sup>19</sup>

## 2. Der Rechtskonflikt als dogmatisches Fundament des verwaltungsjuristischen Denkens

Um die Bedeutung subjektiver öffentlicher Rechte für das Rechtsstaatsprinzip zu ermitteln, ist zunächst einmal erforderlich, die dogmatischen Kategorien des subjektiven öffentlichen Rechts und des Rechtskonflikts zu präzisieren. Unter dem Begriff des Rechtskonflikts<sup>20</sup> verstehen wir im Folgenden die Situation der bestrittenen Rechtsbehauptung.<sup>21</sup> Den Gegenstand einer solchen Rechtsbehauptung bildet ein Anspruch, der beispielsweise auf eine vertraglich vereinbarte Leistung, auf Unterlassung oder Aufhebung einer hoheitlichen Maßnahme, auf Folgenbeseitigung oder auf Schadensersatz gerichtet sein kann.<sup>22</sup> Mit der Behauptung eines Anspruchs hat man es auch dann zu tun, wenn es sich um die Anfechtung eines Verwaltungsakts handelt<sup>23</sup>: es ist bereits seit längerem anerkannt, dass die verwaltungsgerichtliche Anfechtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 VwGO die Durchsetzung eines ungeschriebenen materiell-rechtlichen Anspruchs zum Ziel hat, wonach von der Behörde die Aufhebung eines rechtswidrigen Verwaltungsakts verlangt werden kann, sofern dieser den Kläger in seinen Rechten verletzt.<sup>24</sup>

---

<sup>18</sup> Ansatzweise in diese Richtung geht auch *Richard Bartlsperger*, in: Festschrift für Wolf-Rüdiger Schenke, 2011, S. 17, 46 ff. (dessen rechtsphilosophischen Grundannahmen indes nicht gefolgt werden kann).

<sup>19</sup> Vgl. dazu *Stefan Haack*, RW 2013, 418, 443 ff.; *ders.*, Rechtstheorie 46 (2015), 281, 289 ff.

<sup>20</sup> Näher dazu *Stefan Haack*, Rechtstheorie 46 (2015), 281, 289 ff.

<sup>21</sup> Mit dem Begriff der Rechtsbehauptung operiert auch *Wilhelm Henke* (Das subjektive öffentliche Recht, 1968, S. 140 f.), bei dem er indes stärker prozessrechtlich konnotiert ist.

<sup>22</sup> Vgl. *Wilhelm Henke*, DÖV 1980, 621, 626.

<sup>23</sup> *Markus Fischer*, Die verwaltungsprozessuale Klage im Kraftfeld zwischen materiellem Recht und Prozessrecht, 2011, S. 63; *Andreas Funke*, JZ 2015, 369, 370 (jeweils m. w. N.); abweichend *Wilhelm Henke*, DÖV 1980, 621, 631 f.

<sup>24</sup> Zur Frage, was in diesem Zusammenhang mit einer Verletzung in eigenen Rechten gemeint ist, siehe unten: Drittes Kapitel, I. 3. a.

Aus diesem Begriff des Rechtskonflikts ergibt sich nicht ohne Weiteres, dass subjektive Rechte betroffen sein müssen: auch zwei gänzlich Unbeteiligte können sich über mehr oder weniger konkrete Rechtsbehauptungen streiten. Festhalten lässt sich jedoch, dass die Geltendmachung subjektiver Rechte den typischen und klärungsbedürftigen Fall der Rechtsbehauptung markiert.<sup>25</sup> Demgegenüber ist bei Behauptungen über die Rechte von Dritten oder zu rein objektiv-rechtlichen Fragen<sup>26</sup> zunächst einmal nicht zu vermuten, dass diese geklärt werden müssen. Nur Rechtsbehauptungen über die eigenen Rechte sind rechtsstaatlich relevant – sämtliche anderen Möglichkeiten, justizförmige Entscheidungen herbeizuführen, erscheinen aus der Perspektive dieses Verfassungsgrundsatzes als Beiwerk (das der Gesetzgeber vorsehen kann, wenn es dafür Bedarf gibt).<sup>27</sup> Wo subjektive Rechte ganz oder weitgehend fehlen, entfällt die typische Konstellation, in der juristische Konfliktsituationen auftreten können und geklärt werden müssen – darf man in diesem Fall wirklich von einem Rechtssystem sprechen?<sup>28</sup>

Die Rechtsbehauptung, welche den Rechtskonflikt auslöst, unterscheidet sich von anderen Behauptungen zunächst einmal dadurch, dass sie sich auf ein Sollen bezieht und gerade nicht darauf, dass etwas ist oder nicht ist. Dies heißt freilich nicht, dass jede Einforderung eines Sollens als Rechtsbehauptung im Sinne der hier zu entwickelnden Lehre qualifiziert werden kann: auch die Behauptung, dass diese oder jene Maßnahme ethisch verwerflich oder wirtschaftlich unvernünftig erscheint, lässt sich als Artikulation eines Sollens ansehen. Hiervon unterscheidet sich die Rechtsbehauptung, wie wir sie verstehen, ihrem Wesen nach dadurch, dass man das fragliche Handeln aufgrund eines Sollenssatzes verlangt, von dem man annimmt, dass er Bestandteil des geltenden Rechts ist.<sup>29</sup> In diesem Sinne sehen wir das Vorliegen eines entscheidungsbedürftigen Rechtskonflikts (unabhängig davon, ob jener in der Wirklichkeit auftritt oder lediglich in den Gedanken durchgespielt wird) als die Ausgangssituation des Juristischen an – dementsprechend werden wir noch des öfteren vom Rechtskonflikt als juristischer Ausgangssituation zu sprechen haben. Rechtsverhält-

<sup>25</sup> Vgl. auch *Matthias Schmidt-Preuß*, in: Festschrift für Wolf-Rüdiger Schenke, 2011, S. 1167, 1179.

<sup>26</sup> Inwieweit man diesen Fall überhaupt als Rechtskonflikt einstufen kann, wird an späterer Stelle erörtert; siehe dazu unten: Zweites Kapitel, III. 2. b.

<sup>27</sup> Ähnlich *Matthias Schmidt-Preuß*, in: Festschrift für Wolf-Rüdiger Schenke, 2011, S. 1167, 1179.

<sup>28</sup> Siehe dazu unten: Zweites Kapitel, II. 4. und III. 2. c.

<sup>29</sup> Vgl. dazu *Stefan Haack*, *Rechtstheorie* 46 (2015), 281, 305 ff. sowie unten: V. 2.

nisse sind demzufolge zu dekonstruieren, bis das subjektive Recht und die bestrittene Rechtsbehauptung im Fokus stehen<sup>30</sup>, über deren Stichhaltigkeit sich aus einer richterlichen Entscheidungsperspektive urteilen lässt.<sup>31</sup>

Als beachtenswerte Nebenbemerkung sei an dieser Stelle notiert, dass sich auch die Idee der Gerechtigkeit auf Konflikte bezieht. Unabhängig davon, was man darunter versteht, setzt bereits die Vorstellung, dass es so etwas wie Gerechtigkeit gibt, das Moment der Verletzung voraus; ihrem Inhalt und ihrer Funktion nach handelt es sich bei der Gerechtigkeitsidee um ein Korrektiv, das auf Ausgleich und Wiederherstellung zielt. Herausgearbeitet und auf den Punkt gebracht wurde dieser Zusammenhang insbesondere von *Niklas Luhmann*, der hierbei möglicherweise durch *Thomas von Aquin* inspiriert worden war: selbst bei einem streng objektiv ausgerichteten Denken, das vom *ius* als objektiver Rechtsordnung ausgeht, sei Gerechtigkeit konkret das, was im Hinblick auf andere geschuldet ist; in diesem Sinne sei Gerechtigkeit „*relatio, mensura, commensuratio, aequalitas, adaequatio*.“<sup>32</sup> Aus juristischer Sicht stellt ein solches Verlangen nach Ausgleich und Wiederherstellung, soweit es darüber zum Streit kommt, nichts anderes als einen Rechtskonflikt dar.

---

<sup>30</sup> Vgl. dazu *Albert Vonlanthen*, Zum rechtsphilosophischen Streit über das Wesen des subjektiven Rechts, 1964, S. 109. Zur Bedeutung der subjektiven Rechte für die Rechtsdogmatik siehe auch *Gerd Roellecke*, Aufgeklärter Positivismus, 1995, S. 211, der das subjektive Recht als „Leuchfeuer der Rechtsdogmatik“ und als „Generalschlüssel zum dogmatischen System“ charakterisiert. Von einem „Schlüsselbegriff des deutschen Verwaltungsrechts“ spricht *Johannes Masing*, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts, 1997, S. 55.

<sup>31</sup> Demgegenüber wurde in der Literatur angeregt, das subjektive öffentliche Recht nicht als isolierte Rechtsposition, sondern als Bestandteil eines Rechtsverhältnisses zu begreifen; vgl. *Hartmut Bauer*, DVBl. 1986, 208, 217 f.; *ders.*, Geschichtliche Grundlagen der Lehre vom subjektiven öffentlichen Recht, 1986, S. 167 ff.; *Wilhelm Henke*, DÖV 1980, 621, 623; für einen entsprechenden Ansatz aus der Zeit der Weimarer Republik siehe *Lutz Richter*, AöR 8 (1925), 1 f. Dass bereits *Savigny* als „rechtliche Grundkategorie nicht das subjektive Recht, sondern das Rechtsverhältnis“ betrachtet habe, meint *Helmut Coing*, in: *Coing/Lawson/Grönfors*, Das subjektive Recht und der Rechtsschutz der Persönlichkeit, 1959, S. 7, 22. – Von einer Priorität des subjektiven Rechts gegenüber dem Rechtsverhältnis geht *Arno Scherzberg* (in: *Erichsen/Ehlers* [Hrsg.], Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl., 2010, § 12 Rn. 10) aus; kritisch zur Lehre vom Rechtsverhältnis im Kontext subjektiver öffentlicher Rechte auch *Richard Bartlspenger*, in: *Festschrift für Wolf-Rüdiger Schenke*, 2011, S. 17, 40.

<sup>32</sup> *Gesellschaftsstruktur und Semantik*, Bd. 2, 1993, S. 51; ebenso bereits *Albert Vonlanthen*, Zum rechtsphilosophischen Streit über das Wesen des subjektiven Rechts, 1964, S. 96 f., der sich seinerseits auf die „klassische Gerechtigkeitslehre“ bezieht und entsprechende Belege aus der „Summe der Theologie“ des Aquinaten angibt.



### 3. Streitfragen und Abgrenzungsprobleme beim Begriff des subjektiven öffentlichen Rechts

Indem wir den Begriff des subjektiven öffentlichen Rechts und denjenigen des öffentlich-rechtlichen Anspruchs im Rahmen dieser Untersuchung gleichbedeutend gebrauchen<sup>33</sup>, verwenden wir beide bewusst inhalts- und voraussetzungsarm – wir verstehen darunter (in Anlehnung an Art. 10 des „Entwurfs einer Verwaltungsrechtsordnung für Württemberg“<sup>34</sup>) das Recht, von einer anderen Person kraft öffentlichen Rechts ein bestimmtes Handeln, Dulden oder Unterlassen zu fordern.<sup>35</sup> Unabhängig davon, wie man die Definition des subjektiven öffentlichen Rechts im einzelnen akzentuiert, ist zu konstatieren, dass gerade in der Zuschreibung derartiger Rechte an Personen zur Geltendmachung in einem Konfliktfall der wesentliche Unterschied zwischen der Ordnung des Rechts und sämtlichen anderen Arten von Normativität und Regulierung zu finden ist. Auf diesem Gedanken beruht die vorliegende Arbeit.

Die häufig zu lesende Formulierung, das subjektive öffentliche Recht diene dem Interesse einer Person, wird hierbei nicht in Frage gestellt – ob es sich um die individuellen Rechte einer Privatperson handeln muss (oder ob auch dem Staat selbst subjektive öffentliche Rechte zustehen können), wird am Ende dieser Abhandlung thematisiert.<sup>36</sup> Deutlich präziser erfassen lässt sich das subjektive öffentliche Recht allerdings dadurch, dass man weniger auf das Interesse als vielmehr auf das Begehren abstellt, welches mit dem Geltendmachen eines solchen Rechtes verfolgt wird. Anders als der unbestimmte Terminus ‚Interesse‘ bezeichnet der Ausdruck ‚Begehren‘ das Streben nach der Verwirklichung des Interesses in einer konkreten, rechtlich

---

<sup>33</sup> Dies insbesondere in Abgrenzung zu *Georg Jellineks* differenzierender Terminologie (System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Aufl., 1905 [Neudruck 2011], S. 54f.), der im subjektiven öffentlichen Recht die abstrakt-potentielle Rechtsposition und im Anspruch deren Konkretisierung im einzelnen Fall sehen wollte. Gerade dies wird vorliegend in Zweifel gezogen: wie im Fortgang dieses Kapitels dargelegt wird, sind derartige abstrakt-potentielle Rechtspositionen aus juristischer Perspektive von geringerem Interesse. – Eine andere Unterscheidung zwischen den Begriffen des subjektiven Rechts und des Anspruchs findet sich bei *Otto Bachof*, in: Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, 1955, S. 287, 293. Demgegenüber werden beide Bezeichnungen von *Ottmar Bühler* (Die subjektiven öffentlichen Rechte, 1914, S. 226f.) in den Zusammenhängen des öffentlichen Rechts gleichbedeutend verwendet.

<sup>34</sup> Verwaltungsrechtsordnung für Württemberg, 1931.

<sup>35</sup> *Stephan Stüber*, Jura 2001, 798; enger *Andreas Voßkuhle/Anna-Bettina Kaiser*, JuS 2009, 16, 17.

<sup>36</sup> Siehe dazu unten: Drittes Kapitel, IV. 2.

relevanten Situation – gerade darauf kommt es für das Verständnis des subjektiven öffentlichen Rechts und des Rechtskonflikts an; im ‚Begehren‘ verbinden sich Wille<sup>37</sup> und Interesse<sup>38</sup>, die nicht zufällig als zwei wesentliche Merkmale des subjektiven öffentlichen Rechts eingestuft werden. Der Begriff des ‚Begehrens‘ entspricht damit am genauesten der richterlichen Entscheidungssituation.<sup>39</sup>

Zur Abgrenzung des subjektiven öffentlichen Rechts vom Rechtsreflex, die in der Literatur über Jahrzehnte hinweg intensiv diskutiert worden ist<sup>40</sup>, wird sich die vorliegende Arbeit nicht äußern. Weder zielen die folgenden Überlegungen darauf ab zu bestreiten, dass es diese Abgrenzung gibt und dass man sie juristisch bewältigen muss, noch beanspruchen sie, zur Klärung der Abgrenzungsprobleme von Nutzen zu sein oder gar einen neuen Ansatz dafür zu bieten. Insofern bewegt sich die hiesige Darstellung auf dem Boden der geläufigen Definitionen und Abgrenzungslehren, insbesondere also der Schutznormtheorie.<sup>41</sup> Ein subjektives öffentliches Recht liegt

---

<sup>37</sup> Zur Bedeutung der Willensmacht als Element des subjektiven öffentlichen Rechts siehe *Georg Jellinek*, System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Aufl., 1905 (Neudruck 2011), S. 42 ff.; *Ulrich K. Preuß*, Die Internalisierung des Subjekts, 1979, S. 16 ff. Zu den historischen Hintergründen der Willentheorie siehe *Hartmut Bauer*, Geschichtliche Grundlagen der Lehre vom subjektiven öffentlichen Recht, 1986, S. 74 ff.

<sup>38</sup> Zur Bedeutung des Interesses als Element des subjektiven öffentlichen Rechts siehe *Hartmut Bauer*, Geschichtliche Grundlagen der Lehre vom subjektiven öffentlichen Recht, 1986, S. 138 f.; *William von Niederhäusern*, Zur Konstruktion des subjektiven öffentlichen Rechts, 1955, S. 44 f.; *Lutz Richter*, AöR 8 (1925), 1, 32 ff.; zur historischen Einordnung dieses Kriteriums insbesondere im Hinblick auf den Einfluss von *Jhering* siehe *Helmut Coing*, in: Coing/Lawson/Grönfors, Das subjektive Recht und der Rechtsschutz der Persönlichkeit, 1959, S. 7, 21.

<sup>39</sup> Zum Problem des Streitgegenstands, das sich an diese Erwägungen anknüpfen lässt, legen wir zu gegebener Zeit eine gesonderte Abhandlung vor.

<sup>40</sup> Vgl. dazu bereits *Ottmar Bühler*, Die subjektiven öffentlichen Rechte, 1914, S. 21; *Georg Jellinek*, System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Aufl., 1905 (Neudruck 2011), S. 67 ff. Aus der Fülle der späteren Literatur siehe beispielsweise *Otto Bachof*, in: Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, 1955, S. 287; *Christoph Grabenwarter*, in: Verhandlungen des sechzehnten österreichischen Juristentags Graz 2006, Bd. I/1, 2006, S. 23 ff.; *Wilhelm Henke*, DÖV 1980, 621 f.; *Ingo Kraft*, in: Kluth/Rennert (Hrsg.), Entwicklungen im Verwaltungsprozessrecht, 2008, S. 13, 28 ff.

<sup>41</sup> Näher dazu *Hartmut Bauer*, Geschichtliche Grundlagen der Lehre vom subjektiven öffentlichen Recht, 1986, S. 140 ff.; *Christoph Grabenwarter*, in: Verhandlungen des sechzehnten österreichischen Juristentags Graz 2006, Bd. I/1, 2006, S. 20 ff.; *Johannes Masing*, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts, 1997, S. 107 ff.; *Magdalena Pöschl*, in: Verhandlungen des sechzehnten österreichischen Juristentags Graz 2006, Bd. I/2, 2008, S. 6, 15 ff.; *Ulrich Ramsauer*, JuS 2012, 769, 770 f.; *Arno Scherzberg*, in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl. 2010, § 12

diesem Ansatz zufolge nur dann vor, wenn es zu den Zwecken der in Rede stehenden Rechtsnorm gehört, bestimmte Personen oder Personenkreise vor Verstößen gegen dieselbe zu schützen.<sup>42</sup> Im Kontext des hier abzuhandelnden Themas, bei dem weder der Begriff noch der Anwendungsbereich des subjektiven öffentlichen Rechts hinterfragt werden sollen, sondern dessen Bedeutung für die Theorie des öffentlichen Rechts und die Rechtsstaatlichkeit herauszuarbeiten ist, genügen die geläufigen Definitionen dem Erkenntnisinteresse.

### III. Subjektivität im öffentlichen Recht

#### 1. Rechtssubjektivität als ein Erzeugnis der rechtlichen Ordnung

Wichtige Einsichten in die rechtstheoretische und in die rechtsstaatliche Bedeutung von subjektiven öffentlichen Rechten lassen sich dadurch gewinnen, dass man das allgemeine Verhältnis von subjektiven Rechten und Rechtssubjektivität untersucht.<sup>43</sup> Hierbei ist zunächst an eine rechtstheoretische Banalität zu erinnern: als juristische Kategorie bildet die Rechtssubjektivität (in jedweder Form) eine Kreation und Erscheinung der rechtlichen Ordnung.<sup>44</sup> Dass juristischen Personen Rechtssubjektivität ausschließlich durch rechtliche Normen und nach deren Maßgabe zukommen kann, leuchtet ohne Weiteres ein. Auch dem einzelnen Menschen haftet sie indes nicht von Natur aus, sondern kraft rechtlicher Zuschreibung an.<sup>45</sup> Zu erkennen ist dies nicht zuletzt daran, dass die Rechtsfähigkeit der natürlichen Personen in unterschiedlichen Rechtsgebieten mit verschiedenen Zeitpunkten einsetzt: während nach § 1 BGB für die Rechtsfähigkeit die Vollendung der Geburt erforderlich ist, kann nach h. M. auch das ungebo-

---

Rnrrn. 9 ff.; *Stephan Stüber*, Jura 2001, 798, 799; zur historischen Entwicklung *Hartmut Bauer*, a. a. O., S. 80 ff.

<sup>42</sup> So *Ulrich Ramsauer*, JuS 2012, 769, 771; ähnlich *Wolfgang Kahl/Lutz Ohlendorf*, JA 2010, 872; *Andreas Voßkuhle/Anna-Bettina Kaiser*, JuS 2009, 16, 17.

<sup>43</sup> Das Verhältnis von Rechtssubjektivität und subjektiven Rechten thematisiert ausdrücklich *William von Niederhäusern*, Zur Konstruktion des subjektiven öffentlichen Rechts, 1955, S. 7.

<sup>44</sup> *Georg Jellinek*, System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Aufl., 1905 (Neudruck 2011), S. 28.

<sup>45</sup> *Georg Jellinek*, System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Aufl., 1905 (Neudruck 2011), S. 28; *Richard Thoma*, in: Anschütz/Thoma (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Zweiter Band, 1932, S. 607, 611 (dort in Fn. 14).

## Register

- Absolute Rechte 27  
Absolutismus 34  
Abwägung 53  
Abwehranspruch 63 ff., 81  
Abwehrrecht 14, 52  
Actio 33  
Allgemeine Handlungsfreiheit 43  
Allgemeines Gewaltverhältnis 64, 68 ff., 74 ff., 80, 83  
Allgemeines Rechtsverhältnis 76  
Ancien Régime 34  
Anfechtungsklage 5, 43, 54, 65 ff.  
*Aquin, Thomas von* 7  
Arbeitsrecht 20  
Aufhebungsanspruch 66 f.  
Aufschiebende Wirkung 68  
Aufsichtsbehörde 48
- Bähr, Otto* 37  
Berufsfreiheit 50, 54  
Besonderes Gewaltverhältnis 72  
*Bettermann, Karl August* 20, 29  
Beurteilungsnorm 20  
Beurteilungsspielraum 75  
*Bornhak, Conrad* 36 f.  
Bund-Länder-Verhältnis 57
- Coing, Helmut* 33
- Daseinsvorsorge 63  
Demokratie 17  
Deutsche Demokratische Republik 24, 74  
Diktatur 40, 42, 56, 72 f.
- Effizienz 46  
Eigentum 27, 35
- Eingriffsverwaltung 52, 63, 75 f.  
Ermessensentscheidung 38  
Ermessensspielraum 57  
Ersatzleistungen 63  
Ersatzvornahme 26  
EU-Grundrechtecharta 58  
EU-Recht 24, 58 ff.  
Europäische Integration 79  
Europäischer Gerichtshof 59  
Exekutive 47 f., 75
- Feststellungsantrag 28  
Fiskustheorie 73 f., 78  
Folgenbeseitigungsanspruch 5, 63, 67  
Frankreich 34, 51  
*Freisler, Roland* 73  
Frühkonstitutionalismus 34
- Gefahrenabwehrrecht 69  
Geltung 23 ff., 76, 79, 83  
*Gerber, Carl Friedrich* 36 f., 39  
Gerechtigkeit 7  
Gerichtsorganisationsrecht 22  
Gesetzesstaat 34 f.  
Gewaltenteilung 1  
*Gneist, Rudolf von* 37 f.  
Grundfreiheiten (EU) 58  
Grundrechte 11, 50, 52, 56, 64 f.  
Grundrechtsfunktionen 14
- Henke, Wilhelm* 16  
*Henrion de Pansey, Pierre Paul Nicolas* 51  
*Hitler, Adolf* 41  
*Höhn, Reinhard* 40
- Infrastrukturrecht 53  
Interêt pour agir 51

- Iura quaesita 35, 37  
 Ius 32 f.
- Jellinek, Georg* 13, 22 f., 35, 77  
 Justizstaatlichkeit 34
- Kaser, Max* 33  
*Kelsen, Hans* 35, 64, 78  
 Klagebefugnis 65, 69  
 Kommunaler Organstreit 82
- Laband, Paul* 36 f., 39  
 Legalität 71  
 Legislative 16  
 Legitimität 71  
 Leistungsanspruch 14, 63  
 Leistungsverwaltung 52  
*Luhmann, Niklas* 7
- Maunz, Theodor* 40  
*Mayer, Otto* 37
- Nationalsozialismus 24, 40 ff.  
 Naturrecht 35  
 Neue Verwaltungsrechtswissenschaft 3  
 Norm 30 f.  
 Normenkontrolle 48, 50
- Objektives Beanstandungsverfahren 46 f.  
 Öffentlich-rechtliche Geschäftsführung ohne Auftrag 81  
 Öffentlich-rechtlicher Vertrag 81  
 Ombudsperson 4, 45, 48  
 Ordnungsvorschriften 55  
 Ordnungswidrigkeiten 20, 72 f.
- Parlament 17  
 Planfeststellungsbeschluss 53  
 Planungsrecht 53  
 Policing 33 f.  
 Popularklage 38, 49  
*Pound, Ezra* 61  
 Preußen 35, 39, 45, 51
- Rechnungshof 45  
 Rechtsdurchsetzung 26  
 Rechtsetzung 26  
 Rechtsfähigkeit 10 ff.  
 Rechtsreflex 9  
 Rechtssubjektivität 10 f., 13 f., 77, 80, 83  
 Rechtsverhältnis 3, 6, 71  
 Regulierungsbehörde 54  
 Regulierungsrecht 53 f.  
 „Reichsbürger“ 25  
 Römisches Recht 32 f.  
*Rupp, Hans Heinrich* 66 f.
- Saïlles, Raymond* 1  
*Sarwey, Otto von* 39  
*Scherzberg, Arno* 17  
 Schiedsgerichtsbarkeit 62  
*Schmidt-Preuß, Matthias* 4  
*Schmitt, Carl* 30, 72  
 Schutznormtheorie 9  
 Schutzpflichten 65  
 Sekundärrecht (EU) 58  
 Soft Law 58 ff.  
 Soll-Vorschriften 55  
 Sozialrecht 52  
 Staatlichkeit 79 f., 83  
 Staatsbegriff 78  
 Staatszielbestimmung 57  
 Strafanspruch 72 f.  
 Strafprozess 54, 73  
 Strafrecht 20, 73  
 Subordination 62 f., 68 f., 75, 77, 83  
 Subsumtion 25
- Tocqueville, Alexis de* 34
- Unionsbürgerschaft 58  
 Unrechtsstaat 41  
 Unterlassungsanspruch 64 ff.
- Verbandsklage 49  
 Verfassungsgerichtsbarkeit 57  
 Verfassungsorgan 57  
 Verhaltensnorm 20  
 Verpflichtungsklage 43  
 Vertrauensschutz 20

- Verwaltungsakt 5, 43, 66, 81
- Verwaltungsrecht 18
- Verwaltungsverfahren 19, 53, 70
- Verwaltungsvorschriften 55
- Villey, Michel* 33
- Völkerrecht 11
- Vorbehalt des Gesetzes 1 f., 69 f.
- Vorverfahren 68
- Wahlrecht 56, 82
- Widerspruchsverfahren 50
- Zivilrecht 18 ff., 41, 48 f., 74
- Zweckmäßigkeit 46 f.