

SIMON KEMPNY

# Verwaltungskontrolle

*Jus Publicum*

267

---

**Mohr Siebeck**

JUS PUBLICUM  
Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 267





Simon Kempny

# Verwaltungskontrolle

Zur Systematisierung der Mittel zur Sicherung  
administrativer Rationalität unter besonderer  
Berücksichtigung der Gerichte und der Rechnungshöfe

Mohr Siebeck

*Simon Kempny*, geboren 1982; Studium der Rechtswissenschaft an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster (erstes Staatsexamen 2007) und an der University of the West of England Bristol (Master of Laws 2008); Referendariat in Münster mit Stationen u. a. beim Bundesministerium der Finanzen und beim Bundesverfassungsgericht (zweites Staatsexamen 2012); 2011 Promotion; seit 2013 Akademischer Rat a. Z. an der Universität zu Köln; 2016 Habilitation ebendort; WS 2016/2017 Professurvertretung an der Universität Hamburg.

e-ISBN 978-3-16-155240-3

ISBN 978-3-16-154945-8

ISSN 0941-0503 (Jus Publicum)

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 Speicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von le-tex in Leipzig aus der Minion gesetzt, von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

## Vorwort

Die vorliegende Untersuchung wurde im Wintersemester 2016/2017 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln als Habilitationsschrift angenommen. Sie stellt einen Versuch dar, den Begriff der Verwaltungskontrolle systematisch zu erschließen und unter besonderer Berücksichtigung der Tätigkeit der Gerichte und der Rechnungshöfe rechtstheoretisch, rechtsdogmatisch und verwaltungswissenschaftlich zu entfalten. Rechtsvorschriften, Rechtsprechung und Schrifttum befinden sich auf dem Stand vom 30. Juni 2016; vereinzelt konnte noch jüngere Literatur berücksichtigt werden.

Für die wohlwollende Betreuung der Arbeit, allzeitige Diskussionsbereitschaft und fruchtbringende Kritik danke ich Herrn Professor Dr. Wolfram Höfling, M. A., der mich als seinen Assistenten am Institut für Staatsrecht vielfältig förderte und mir immer ein Vorbild für gelebte Freiheit der Wissenschaft sein wird. Für die Zweitbegutachtung danke ich Herrn Professor Dr. Michael Sachs, den persönlich kennenzulernen ebenfalls ein großer Gewinn meines Wechsels an die Universität zu Köln war.

Es ist unmöglich, an dieser Stelle all diejenigen aufzuführen, die das Entstehen der Arbeit begünstigt haben. Besonders danken möchte ich hier gleichwohl meinem treuen Freund und scharfsinnigen Mitstreiter Philipp Reimer sowie den Mitgliedern des erfolgreichen bremisch-heidelbergisch-kölnisch-münsterisch/rostockischen Habilitandenzirkels, Till Markus, Silvia Pernice-Warnke, Birgit Peters und Matthias Valta. Dank für tatkräftige Hilfe bei der Literaturbeschaffung schulde ich den studentischen Hilfskräften des Instituts für Staatsrecht. Ich danke der Universität zu Köln, die es mir mit der Verleihung des Hans-Kelsen-Preises für Nachwuchswissenschaftler 2015 ermöglicht hat, eine eigene kleine Arbeitsgruppe aufzubauen. Deren Mitgliedern, Frau Ass. Patricia Bals, Herrn Dipl.-Finw. (FH) Sven Härtwig, Frau Isabelle Oberthür, B. A., und Herrn Malte Reifegerste, die mich bei der Literaturbeschaffung unterstützt und in administrativen Dingen vielfältig entlastet haben, gilt ebenfalls mein Dank.

Ein Druckkostenzuschuß wurde aus Mitteln der Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder zur Förderung von Wissenschaft und Forschung an deutschen Hochschulen aufgebracht. Für die hervorragende verlagsseitige Betreuung danke ich Herrn Dr. Franz-Peter Gillig und Frau Daniela Zeiler.

Köln, im Herbst 2016

Simon Kempny



# Inhaltsübersicht

Vorwort . . . . .	V
-------------------	---

Abkürzungsverzeichnis . . . . .	XV
---------------------------------	----

## Erster Teil:

### Grundlagen

§ 1	Verwaltungskontrolle als Erfordernis des demokratischen Rechtsstaats . .	1
§ 2	Ziel der Arbeit sowie Gang und Zuschnitt der Darstellung . . . . .	3
§ 3	Wissenschaftliche Ausgangslage . . . . .	6
§ 4	Theoriebildende Beleuchtung der Hauptbegriffe . . . . .	10

## Zweiter Teil:

### Fragen an Verwaltungskontrolle

§ 5	Wer wird kontrolliert? (Der Kontrollierte) . . . . .	66
§ 6	Wer kontrolliert? (Der Kontrolleur) . . . . .	113
§ 7	Was wird kontrolliert? (Der Kontrollgegenstand) . . . . .	138
§ 8	Darf oder muß kontrolliert werden? (Die Pflichtigkeit der Kontrolle) . . .	153
§ 9	Woraufhin wird kontrolliert? (Der Kontrollmaßstab) . . . . .	169
§ 10	Womit wird kontrolliert? (Die Kontrollmittel) . . . . .	213
§ 11	Was ergibt sich aus dem Kontrollergebnis? (Die Kontrollergebnisfolgen) .	239

## Dritter Teil:

### Schlußbetrachtung

§ 12	Forschungsperspektiven . . . . .	259
§ 13	Zusammenfassung in Leitsätzen . . . . .	262

Schrifttumsverzeichnis . . . . .	283
Sachverzeichnis . . . . .	337





# Inhaltsverzeichnis

Vorwort . . . . .	V
Abkürzungsverzeichnis . . . . .	XV

## Erster Teil:

### Grundlagen

§ 1	Verwaltungskontrolle als Erfordernis des demokratischen Rechtsstaats . . . . .	1
§ 2	Ziel der Arbeit sowie Gang und Zuschnitt der Darstellung . . . . .	3
§ 3	Wissenschaftliche Ausgangslage . . . . .	6
§ 4	Theoriebildende Beleuchtung der Hauptbegriffe . . . . .	10
I.	Verwaltungskontrolle . . . . .	10
1.	Kontrolle . . . . .	10
a)	(Vermeintliche) Definitionsschwierigkeiten und Definitionsbedarf . . . . .	10
b)	Begriffsfeldvermessung . . . . .	12
c)	Begriffsbestimmungen . . . . .	16
aa)	Kontrolle . . . . .	17
bb)	Kontrollleur . . . . .	18
cc)	Kontrollmittel . . . . .	19
dd)	Kontrollmitwirkungspflichtiger . . . . .	19
ee)	Kontrollierter und Kontrollgegenstand . . . . .	19
ff)	Kontrollmaßstab . . . . .	20
gg)	Kontrollnormen und Verhaltensnormen . . . . .	22
hh)	Kontrollergebnis und Kontrollergebnisfolgen . . . . .	24
ii)	Kontrollverhältnis . . . . .	26
2.	Die Verwaltung als Kontrollierter . . . . .	27
II.	Administrative Rationalität . . . . .	30
1.	Rationalität . . . . .	30
a)	Verwaltungstheoretische Verwendung . . . . .	30
aa)	„Weicher“ Leitbegriff . . . . .	30
bb)	Übergangszonen der Verrechtlichung? . . . . .	32
cc)	Rechtstheoretische Klarstellung . . . . .	34
dd)	Aussagewert . . . . .	36
ee)	Zwischenergebnis . . . . .	40

b)	Rechtsdogmatische Verwendung . . . . .	40
aa)	Rationalität als Begriff des positiven Rechts . . . . .	40
bb)	Rationalität als unausgesprochen verbürgte Größe . . . . .	41
α)	Rechtsstaatsprinzip . . . . .	42
αα)	Bundesrecht . . . . .	42
ββ)	Europarecht . . . . .	43
β)	Umwelt(staats)zielbestimmungen . . . . .	44
αα)	Bundesrecht . . . . .	44
ββ)	Europarecht . . . . .	45
γ)	Haushaltsrecht . . . . .	48
αα)	Verfassungs- und Primärrecht . . . . .	48
ββ)	Einfaches Bundesrecht . . . . .	49
γγ)	Europäisches Sekundärrecht . . . . .	52
δ)	Allgemeines Verwaltungsrecht . . . . .	52
αα)	Bundesrecht . . . . .	52
ββ)	Europarecht . . . . .	55
cc)	Aussagewert . . . . .	58
dd)	Zwischenergebnis . . . . .	61
2.	Rationalität der Verwaltung . . . . .	62

## Zweiter Teil:

### Fragen an Verwaltungskontrolle

§ 5	Wer wird kontrolliert? (Der Kontrollierte) . . . . .	66
I.	Theoretische Betrachtung . . . . .	66
1.	Eignung einer Einheit zum Kontrollierten . . . . .	66
2.	Unabhängigkeit von Kontrollierteneigenschaft und Kontrollmitwirkungspflichtigkeit . . . . .	69
II.	Dogmatische Betrachtung . . . . .	71
1.	Kontrollierte im Rahmen der Rechnungshofkontrollen . . . . .	71
a)	Bundesrecht . . . . .	71
b)	Europarecht . . . . .	75
2.	Kontrollierte im Rahmen der gerichtlichen Kontrollen . . . . .	76
a)	Bundesrecht . . . . .	76
aa)	Rechtsträgerprinzip als Grundsatz in den meisten Prozeßordnungen	76
bb)	Behördenprinzip in der Finanzgerichtsordnung und in dem Verfahren nach den Vorschriften der §§ 23 ff. EGGVG . . . . .	78
cc)	Auswirkung des Unterschieds auf die Anzahl der Kontrollierten . . . . .	80
b)	Europarecht . . . . .	80
aa)	Die Unionsseite . . . . .	81
α)	Regel der prozessualen Auflösung des Rechtsträgers „Europäische Union“ . . . . .	81
β)	Ausnahme . . . . .	85

bb) Die mitgliedstaatliche Seite . . . . .	87
α) Regel der Beteiligungsfähigkeit der Mitgliedstaaten als Ganzen	87
β) Ausnahmen . . . . .	89
c) Sonderfall Rechtsmittel . . . . .	91
aa) Überhaupt Kontrolle (des Staates)? . . . . .	92
α) Theoretische Einordnung . . . . .	92
β) Drei Beispiele . . . . .	94
αα) Die Berufung nach den Vorschriften der §§ 124 ff. VwGO .	94
ββ) Die Revision nach den Vorschriften der §§ 132 ff. VwGO .	95
γγ) Das Rechtsmittel nach der Vorschrift des Art. 256 Abs. 1	
UAbs. 2 AEUV . . . . .	96
bb) Verwaltungs- oder Rechtsprechungskontrolle? . . . . .	99
α) Theoretische Reinformen . . . . .	99
αα) Rechtsmittel als Neuentscheidung . . . . .	99
ββ) Rechtsmittel als Fehlersuche . . . . .	100
β) Beispiele praktischer Erscheinungsformen . . . . .	100
αα) Die Berufung nach den Vorschriften der §§ 124 ff. VwGO .	101
ββ) Die Revision nach den Vorschriften der §§ 132 ff. VwGO .	102
γγ) Das Rechtsmittel nach der Vorschrift des Art. 256 Abs. 1	
UAbs. 2 AEUV . . . . .	103
3. Kontrollierte im Rahmen anderer Kontrollen . . . . .	105
a) Art. 45b GG, § 1 WBeauftrG . . . . .	105
b) § 24 BDSG . . . . .	107
c) §§ 172 ff. StPO . . . . .	108
III. Verwaltungswissenschaftliche Betrachtung . . . . .	111
§ 6 Wer kontrolliert? (Der Kontrolleur) . . . . .	113
I. Eignung einer Einheit zum Kontrolleur . . . . .	113
II. Verfahrensbezogene begriffliche Anforderungen . . . . .	114
1. Bewertung von Verwaltungsverhalten . . . . .	115
a) Durch Gerichte . . . . .	115
b) Durch Rechnungshöfe . . . . .	117
2. Unterscheidbarkeit vom Kontrollierten . . . . .	118
III. Beschreibungs- und Bewertungsgesichtspunkte . . . . .	121
1. Intellektuelle Beherrschung des Kontrollmaßstabs . . . . .	121
2. Organisatorisches Verhältnis zum Kontrollierten . . . . .	122
a) Das Begriffspaar „Selbst-/Fremdkontrolle“ . . . . .	123
b) Das Begriffspaar „interne/externe Kontrolle“ . . . . .	124
3. (Un-)Abhängigkeit . . . . .	130
4. Bedeutung für die Kontrollkraft . . . . .	134
a) Die Größen „Kontrollkraft“ und „Rationalisierungskraft“ . . . . .	134
b) Die Gesichtspunkte im einzelnen . . . . .	135

§ 7 Was wird kontrolliert? (Der Kontrollgegenstand) . . . . .	138
I. Theoretische Anforderungen . . . . .	138
II. Dogmatischer Befund . . . . .	139
1. Grenzen der Kontrollgegenstandsbestimmung aus gesetztem Recht . . . . .	139
2. Positivrechtliche Anordnungen über Kontrollgegenstände . . . . .	142
a) Regelungsinhalte . . . . .	142
aa) Kontrollgegenstände im Rahmen der Rechnungshofkontrollen . . . . .	142
bb) Kontrollgegenstände im Rahmen der gerichtlichen Kontrollen . . . . .	146
cc) Kontrollgegenstände im Rahmen anderer Kontrollen . . . . .	147
b) Regelungstechniken . . . . .	149
III. Verwaltungswissenschaftliche Bedeutung . . . . .	150
1. Erhöhung der Rationalisierungskraft durch Erweiterung des Kontrollgegenstandes . . . . .	150
2. Wahrung rational gebotener Unabhängigkeit durch Beschränkung des Kontrollgegenstandes . . . . .	152
§ 8 Darf oder muß kontrolliert werden? (Die Pflichtigkeit der Kontrolle) . . . . .	153
I. Theoretische Beschreibungsgriffe . . . . .	154
1. Legalitäts- oder Opportunitätsprinzip . . . . .	154
2. Antrags(un)abhängigkeit und Antrags(un)gebundenheit . . . . .	155
a) Antrags(un)abhängigkeit . . . . .	156
b) Antrags(un)gebundenheit . . . . .	157
c) Unabhängigkeit beider Eigenschaften . . . . .	158
3. Kontrollinitiative . . . . .	158
II. Positivrechtliche Anordnungen . . . . .	160
1. Kontrollen durch Rechnungshöfe . . . . .	161
2. Kontrollen durch Gerichte . . . . .	162
3. Kontrollen durch andere Kontrolleure . . . . .	163
III. Verwaltungswissenschaftliche Bedeutung . . . . .	166
§ 9 Woraufhin wird kontrolliert? (Der Kontrollmaßstab) . . . . .	169
I. Theoretische Möglichkeiten . . . . .	169
1. Die kontrollmaßstäbliche Eigenschaft . . . . .	170
a) Abgrenzung zur Leitbildbeschreibung . . . . .	170
b) Quantifizierungen . . . . .	171
c) Bündelungsbegriff . . . . .	172
2. Rechtlichkeit von Kontrollmaßstäben . . . . .	175
a) Aus Recht bestehende (juristische) Kontrollmaßstäbe . . . . .	175
b) Auf Recht Bezug nehmende (juridische) Kontrollmaßstäbe . . . . .	177
c) Wechselseitige Unabhängigkeit beider Arten von Rechtlichkeit . . . . .	181

3.	Kontrollmaßstäbe und Verhaltensnormen . . . . .	182
a)	Wechselseitige Unabhängigkeit . . . . .	183
aa)	Typologische Annäherung . . . . .	183
bb)	Theoretische Essenz . . . . .	185
b)	Rechtstheoretische Zergliederung . . . . .	186
c)	Rechtstechnische Verkoppelungsmöglichkeiten . . . . .	188
aa)	Wahl desselben sprachlichen Ausdrucks . . . . .	188
bb)	Bewegliche Verweisung . . . . .	190
II.	Positivrechtliche Anordnungen . . . . .	191
1.	Grenzen der Kontrollmaßstabswahlfreiheit . . . . .	191
2.	Rechnungshofkontrollen . . . . .	192
a)	(Recht- und) Ordnungsmäßigkeit . . . . .	192
b)	Wirtschaftlichkeit . . . . .	194
c)	Scheidbarkeit beider Maßstäbe . . . . .	195
aa)	Inhaltliche Verknüpfungen . . . . .	196
bb)	Keine Ausschließlichkeit . . . . .	197
3.	Gerichtliche Kontrollen . . . . .	198
a)	Rechtmäßigkeit . . . . .	198
b)	Zweckmäßigkeit . . . . .	200
4.	Andere Kontrollen . . . . .	201
III.	Verwaltungswissenschaftliche Bedeutung . . . . .	205
1.	Unbestimmte Kontrollmaßstäbe als Einfallstore für kompetenzordnungswidrige Einmischung . . . . .	205
2.	Kontrollüberhänge als Mittel „weicher Steuerung“ . . . . .	209
3.	Kontrollfreiheiten als Mittel zur Effizienzsteigerung . . . . .	211
4.	Deckungsgleichheit von Verhaltensgeboten und Kontrollmaßstäben als Rationalitätsgewähr . . . . .	212
§ 10	Womit wird kontrolliert? (Die Kontrollmittel) . . . . .	213
I.	Theoretische Möglichkeiten . . . . .	214
II.	Positivrechtliche Anordnungen . . . . .	214
1.	Rechnungshofkontrollen . . . . .	214
a)	Kontrollmittel des Bundesrechnungshofes . . . . .	215
aa)	Gegenüber Kontrollmitwirkungspflichtigen innerhalb der unmittelbaren Bundesverwaltung . . . . .	216
α)	Verfassungsgerichtliches Organstreitverfahren . . . . .	217
β)	Verwaltungsgerichtliches Streitverfahren . . . . .	219
γ)	Vorgehen in der Praxis . . . . .	220
bb)	Gegenüber Kontrollmitwirkungspflichtigen außerhalb der unmittelbaren Bundesverwaltung . . . . .	220
α)	Durchsetzung auf verwaltungsgerichtlichem Wege . . . . .	221
β)	Durchsetzung mittels Verwaltungsakts . . . . .	222

b) Kontrollmittel des Europäischen Rechnungshofes . . . . .	224
aa) Durchsetzung gegenüber Stellen der Union . . . . .	227
bb) Durchsetzung gegenüber mitgliedstaatlichen Stellen . . . . .	228
cc) Durchsetzung gegenüber Privaten . . . . .	232
2. Gerichtliche Kontrollen . . . . .	232
3. Andere Kontrollen . . . . .	233
III. Verwaltungswissenschaftliche Bedeutung . . . . .	237
§ 11 Was ergibt sich aus dem Kontrollergebnis? (Die Kontrollergebnisfolgen) . . . . .	239
I. Theoretische Möglichkeiten . . . . .	239
II. Positivrechtliche Anordnungen . . . . .	241
1. Rechnungshofkontrollen . . . . .	241
a) Verwaltungskontrolle durch den Bundesrechnungshof . . . . .	241
b) Verwaltungskontrolle durch den Europäischen Rechnungshof . . . . .	245
2. Gerichtliche Kontrollen . . . . .	246
3. Andere Kontrollen . . . . .	247
III. Verwaltungswissenschaftliche Bedeutung . . . . .	250
1. Kontrollergebnisfolgenrecht als Ausdruck normativer Erwartung . . . . .	250
2. Rationalisierungskraft als Folge sozialer Wirksamkeit . . . . .	251
3. Kontrollergebnisse als Anstoß für weitere Kontrolle . . . . .	254
4. Kontrollergebnisfolgenrecht als Steuerungsmittel . . . . .	256

### Dritter Teil:

#### Schlußbetrachtung

§ 12 Forschungsperspektiven . . . . .	259
§ 13 Zusammenfassung in Leitsätzen . . . . .	262
Schrifttumsverzeichnis . . . . .	283
Sachverzeichnis . . . . .	337

# Abkürzungsverzeichnis

[¶]	[Absatz]
z. F.	Zweite Folge
a. a. O.	am angegebenen Orte
AbfKlärV	Klärschlammverordnung
AbgG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz)
ABl.	Amtsblatt
ABl. EU	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften/Union
Abs.	Absatz
AcP	Archiv für die civilistische Praxis (Zeitschrift)
a. d. O.	an der Oder
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Aktiengesellschaft
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
AK-GG	Denninger, Erhard u. a. (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Loseblatt. 3. Aufl., Neuwied
AktG	Aktiengesetz
a. M.	am Main
Anm.	Anmerkung
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
ArbGG	Arbeitsgerichtsgesetz
ARichtgeschwV	Verordnung über eine allgemeine Richtgeschwindigkeit auf Autobahnen und ähnlichen Straßen
Art.	Artikel
AS RP-SL	Amtliche Sammlung von Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte Rheinland-Pfalz und Saarland mit Entscheidungen der Verfassungsgerichte beider Länder
AsylG	Asylgesetz
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
BAnz.	Bundesanzeiger
BAPostG	Gesetz über die Errichtung einer Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost (Bundesanstalt-Post-Gesetz)
BauGB	Baugesetzbuch
BauStiftG	Gesetz zur Errichtung einer „Bundesstiftung Baukultur“
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVfGH	Sammlung von Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs und des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
BB	Betriebs-Berater (Zeitschrift)
BBankG	Gesetz über die Deutsche Bundesbank
BBauG	Bundesbaugesetz



BBG	Bundesbeamtengesetz
Bd.	Band
BDG	Bundesdisziplargesetz
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BeamtStG	Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz)
BeckOK-AuslR	Kluth, Winfried/Heusch, Andreas (Hrsg.): Beck'scher Online-Kommentar Ausländerrecht. München
BeckOK-FamFG	Hahne, Meo-Micaela/Munzig, Jörg (Hrsg.): Beck'scher Online-Kommentar FamFG. München
BeckOK-InfoMedienR	Gersdorf, Hubertus/Paal, Boris P. (Hrsg.): Beck'scher Online-Kommentar Informations- und Medienrecht. München
BeckRS	Beck-Rechtsprechung
Begr.	Begründer
Beih.	Beiheft
BFH/NV	Sammlung amtlich nicht veröffentlichter Entscheidungen des Bundesfinanzhofs
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt der Bundesrepublik Deutschland
BGG	Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen (Behindertengleichstellungsgesetz)
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BGleig	Gesetz für die Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesverwaltung und in den Unternehmen und Gerichten des Bundes (Bundesgleichstellungsgesetz)
BHG 2013	(österreichisches) Bundesgesetz über die Führung des Bundeshaushaltes (Bundeshaushaltsgesetz 2013)
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BImAG	Gesetz über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben
BK-GG	Kahl, Wolfgang/Waldhoff, Christian/Walter, Christian (Hrsg.): Bonner Kommentar zum Grundgesetz. Loseblatt. Heidelberg
BlgNR	Beilage zu den Stenographischen Protokollen des (österreichischen) Nationalrates
BNatSchG	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz)
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BRRG	Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts (Beamtenrechtsrahmengesetz)
BSG	Bundessozialgericht
BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichts
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache <sup>1</sup>
Buchst.	Buchstabe

---

<sup>1</sup> Die amtliche Numerierung der Bundestagsdrucksachen veränderte sich im Laufe der Zeit. Von der ersten bis dritten Wahlperiode wurde die Wahlperiode als arabische Zahl und getrennt von der fortlaufenden Nummer der Drucksache angegeben. Seit der vierten Wahlperiode erfolgt die Angabe zusammen mit der fortlaufenden Nummer, durch eine vorangestellte, mittels Schrägstrichs abgetrennte Zahl. Diese Wahlperiodenzahl wurde bis zur sechsten Wahlperiode als römische, ab der siebten Wahlperiode als arabische Zahl angegeben. In dieser Arbeit wird (in Übereinstimmung mit der Handhabung seitens des Dokumentations- und Informationssystems des Deutschen Bundestages, insbesondere seiner Suchfunktion) einheitlich, das heißt auch für ältere Drucksachen, die mit dem Beginn der siebten Wahlperiode eingeführte Numerierung verwandt.

BüG-SH	Gesetz über die Bürgerbeauftragte oder den Bürgerbeauftragten für soziale Angelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein und die Landesbeauftragte oder den Landesbeauftragten für Behinderte (Bürgerbeauftragten-Gesetz)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (Bundesverfassungsgerichtsgesetz)
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BVFG	Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (Bundesvertriebenengesetz)
B-VG	(österreichisches) Bundes-Verfassungsgesetz
BWahlG	Bundeswahlgesetz
BZRG	Gesetz über das Zentralregister und das Erziehungsregister (Bundeszentralregistergesetz)
bzw.	beziehungsweise
CMLR	Common Market Law Review (Zeitschrift)
ContStifG	Gesetz über die Conterganstiftung für behinderte Menschen (Conterganstiftungsgesetz)
D I	Droysen, Joh. Gust. (Hrsg.): Die Verhandlungen des Verfassungs-Ausschusses der deutschen Nationalversammlung. Erster Theil. Leipzig 1849 (Ndr. Vaduz 1987)
DBUStifG	Gesetz zur Errichtung einer Stiftung „Deutsche Bundesstiftung Umwelt“
DCGK	Deutscher Corporate Governance Kodex
d. h.	das heißt
Diss.	Dissertation
DLR-StV	Staatsvertrag über die Körperschaft des öffentlichen Rechts „Deutschlandradio“ (Deutschlandradio-Staatsvertrag)
DöH	Der öffentliche Haushalt (Zeitschrift)
Doppelbuchst.	Doppelbuchstabe
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DRiG	Deutsches Richtergesetz
DStRE	Deutsches Steuerrecht – Entscheidungsdienst (Zeitschrift)
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
DWB	Grimm, Jacob/Grimm, Wilhelm (Begr.): Deutsches Wörterbuch. 1854–1971
DWG	Gesetz über die Rundfunkanstalt des Bundesrechts „Deutsche Welle“ (Deutsche-Welle-Gesetz)
EAGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
ebd.	ebenda
ECLI	European Case Law Identifier (Europäischer Urteilsidentifikator)
EFG	Entscheidungen der Finanzgerichte (Zeitschrift)
EGBGB	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche
EGGVG	Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz
EKSV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGStPO	Einführungsgesetz zur Strafprozeßordnung
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EGZPO	Gesetz, betreffend die Einführung der Zivilprozeßordnung
EigVO NRW	Eigenbetriebsverordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
EinhV	Ausführungsverordnung zum Gesetz über die Einheiten im Messwesen und die Zeitbestimmung (Einheitenverordnung)
EinhZeitG	Gesetz über die Einheiten im Messwesen und die Zeitbestimmung (Einheiten- und Zeitgesetz)
EinSiG	Einlagensicherungsgesetz

EJLR	European Journal of Law Reform (Zeitschrift)
EPL	European Public Law (Zeitschrift)
Epl.	Einzelplan
Erl RV	Erläuternde Bemerkungen zur Regierungsvorlage
ErlTrWBauftr	Erlaß (des Bundesministeriums der Verteidigung) Truppe und Wehrbeauftragter
ERPVerwG	Gesetz über die Verwaltung des ERP-Sondervermögens (ERP-Verwaltungsgesetz)
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
ESZB-Satzung	Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank
EU	Europäische Union
EU-BB-Jb.	Der Europäischen Bürgerbeauftragte: Jahresberichte. <a href="http://www.ombudsman.europa.eu">http://www.ombudsman.europa.eu</a>
EU-BB-St	Statut des Europäischen Bürgerbeauftragten (Beschluß des Europäischen Parlaments über die Regelungen und allgemeinen Bedingungen für die Ausübung der Aufgaben des Bürgerbeauftragten)
EU-BB-St-DB	Durchführungsbestimmungen zu dem Statut des Europäischen Bürgerbeauftragten (Beschluß des Europäischen Bürgerbeauftragten über die Annahme von Durchführungsbestimmungen)
EU-BSt	EU-Beamtenstatut (Verordnung Nr. 31 [EWG] 11 [EAG] über das Statut der Beamten und über die Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft)
EuG	Gericht (erster Instanz) der Europäischen Gemeinschaften/Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften/Union
EuGH-Satzung	Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union
EuGH-VerfO	Verfahrensordnung des Gerichtshofs
EUGRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
EuG-VerfO	Verfahrensordnung des Gerichts
EU-HO	EU-Haushaltsordnung (Verordnung [EU, Euratom] Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.10.2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung [EG, Euratom] Nr. 1605/2002 des Rates)
EU-HO-AB	Anwendungsbestimmungen für die EU-Haushaltsordnung (Delegierte Verordnung [EU] Nr. 1268/2012 der Kommission vom 29.10.2012 über die Anwendungsbestimmungen für die Verordnung [EU, Euratom] Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.10.2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union)
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EU-Vw-Kodex	Europäischer Kodex für gute Verwaltungspraxis
EuWG	Gesetz über die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland (Europawahlgesetz)
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EVZStiftG	Gesetz zur Errichtung einer Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

ExV II	Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 91b Abs. 1 Nr. 2 des Grundgesetzes über die Fortsetzung der Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder zur Förderung von Wissenschaft und Forschung an deutschen Hochschulen (Exzellenzvereinbarung II)
EZB	Europäische Zentralbank
EZB-Rat	Rat der Europäischen Zentralbank
f., ff.	folgende
FamFG	Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FFG	Gesetz über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films (Filmförderungsgesetz)
FG	Finanzgericht
FGO	Finanzgerichtsordnung
FinArch	Finanzarchiv (Zeitschrift)
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz
Fn.	Fußnote
Fortf.	Fortführer
FU	Freie Universität
FVG	Gesetz über die Finanzverwaltung (Finanzverwaltungsgesetz)
G 10	Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10-Gesetz <sup>2</sup> )
GA	Goldammer's Archiv für Strafrecht (Zeitschrift)
gem.	gemäß
GeschGrdbgr	Brunner, Otto/Conze, Werner/Koselleck, Reinhart (Hrsg.): Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland. 8 Bände. Stuttgart 1972–1997
Ges.red.	Gesamtredakteur
GewArch	Gewerbearchiv (Zeitschrift)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
GO NRW	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
GO-BReg	Geschäftsordnung der Bundesregierung
GO-BRH	Geschäftsordnung des Bundesrechnungshofes
GO-BT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GO-BY	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung)
GO-EuRH	Geschäftsordnung des Rechnungshofs der Europäischen Union
GO-EuRH-DB	Durchführungsbestimmungen zur Geschäftsordnung des (Europäischen) Rechnungshofes (Beschluß Nr. 26-2010 mit späteren Änderungen)
GP	Gesetzgebungsperiode
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GVwR	Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.): Grundlagen des Verwaltungsrechts. 3 Bände. 2. Aufl., München 2012–2013
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
H.	Heft
Habil.	Habilitationsschrift
HGB	Handelsgesetzbuch
HGR	Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.): Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa. Bisher 10 (Teil-)Bände. Heidelberg 2004 ff.
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsatzgesetz)

<sup>2</sup> Orthographisch fehlerhafter Wortlaut (fehlender Bindestrich) amtlich.

HIVHG	Gesetz über die humanitäre Hilfe für durch Blutprodukte HIV-infizierte Personen (HIV-Hilfegesetz)
HK-BGB	Schulze, Reiner (Schriftl.): Bürgerliches Gesetzbuch. Handkommentar. 8. Aufl., Baden-Baden 2014
HKK-BGB	Schmoeckel, Mathias/Rückert, Joachim/Zimmermann, Reinhard (Hrsg.): Historisch-kritischer Kommentar zum BGB. Bisher 5 (Teil-)Bände. Tübingen 2003 ff.
HRG	Cordes, Albrecht u. a. (Hrsg.): Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte. 2. Aufl., Berlin 2004 ff.
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HStR <sup>1</sup>	Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. 10 Bände. 1. Aufl., Heidelberg 1987–2000
HStR <sup>3</sup>	Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. 13 Bände. 3. Aufl., Heidelberg 2003–2015
HU	Humboldt-Universität
HwO	Gesetz zur Ordnung des Handwerks (Handwerksordnung)
i. B.	im Breisgau
IFG	Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz)
IGH	Internationaler Gerichtshof
IHKG	Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions (Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden)
IntVG	Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Integrationsverantwortungsgesetz)
IPE	Bogdandy, Armin von/Huber, Peter M. (Hrsg.): Handbuch Ius Publicum Europaeum. Bisher 6 Bände. Heidelberg 2007 ff.
IPRax	Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts (Zeitschrift)
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions (Internationale Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden), herausgegeben von der INTOSAI <sup>3</sup>
JA	Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)
JBl	Juristische Blätter (Zeitschrift)
JEEPL	Journal for European Environmental & Planning Law (Zeitschrift)
JhJb	Jherings Jahrbücher für die Dogmatik des bürgerlichen Rechts
JÖR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JURA	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
Jur. int.	Juridica international (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JW	Juristische Wochenschrift
Kap.	Kapitel
KG	Kammergericht (OLG Berlin)

<sup>3</sup> Die INTOSAI pflegt jedem verabschiedeten Schriftstück, abhängig von dessen Einordnung in ein vom Allgemeinen zum Besonderen abstufendes Kategoriensystem, eine ein- oder mehrstellige Zahl zuzuweisen. Eine einstellige Zahl steht für ein Dokument der „Ebene 1: Grundprinzipien“, eine zweistellige für ein Dokument der „Ebene 2: Voraussetzungen für das Funktionieren von ORKB“ und so weiter. So steht beispielsweise „ISSAI 1“ für die „Deklaration von Lima“, verabschiedet vom IX. Kongreß der INTOSAI (1977), und „ISSAI 10“ für die „Deklaration von Mexiko über ORKB-Unabhängigkeit“, verabschiedet vom XIX. Kongreß der INTOSAI (2007).

KK-StPO	Hannich, Rolf (Hrsg.): <i>Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung</i> . Mit GVG, EGGVG und EMRK. 7. Aufl., München 2013
KKZ	<i>Kommunal-Kassen-Zeitschrift</i>
km/h	Kilometer in der Stunde
KMR	Heintschel-Heinegg, Bernd von/Stöckel, Heinz (Hrsg.): <i>StPO. Kommentar zur Strafprozeßordnung</i> . Loseblatt. Köln
KredAnstWiAG	Gesetz über die Kreditanstalt für Wiederaufbau
KritV	<i>Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft</i>
KrO NRW	<i>Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen</i>
LdR	Künemann, Heike/Kronberg, Ute (Red.): <i>Ergänzbare Lexikon des Rechts</i> . Loseblatt. Köln
Lfg.	(Ergänzungs-)Lieferung
LHO	<i>Landeshaushaltsordnung</i>
LHO-BW	<i>Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg</i>
LKV	<i>Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)</i>
LOG NRW	(nordrhein-westfälisches) Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung ( <i>Landesorganisationsgesetz</i> )
Ls.	Leitsatz
LVerf-BW	<i>Verfassung des Landes Baden-Württemberg</i>
LVerf-HE	<i>Verfassung des Landes Hessen</i>
LVerfG	<i>Landesverfassungsgericht</i>
MIÖG	<i>Mitteilungen des Instituts für Österreichische Geschichtsforschung (Zeitschrift)</i>
MPEPIL	Wolfrum, Rüdiger (Hrsg.): <i>Max Planck Encyclopedia of Public International Law</i>
MüKo-BGB <sup>6</sup>	Säcker, Franz Jürgen/Rixecker, Roland (Hrsg.): <i>Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch</i> . 11 Bände. 6. Aufl., München 2012–2015
MüKo-BGB <sup>7</sup>	Säcker, Franz Jürgen u. a. (Hrsg.): <i>Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch</i> . Bisher 3 Bände. 7. Aufl., München 2015 ff.
MüKo-StGB	Joecks, Wolfgang/Miebach, Klaus (Hrsg.): <i>Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch</i> . 8 Bände. 2. Aufl., München 2011–2014
MüKo-ZPO	Krüger, Wolfgang/Rauscher, Thomas (Hrsg.): <i>Münchener Kommentar zur Zivilprozessordnung</i> . Mit Gerichtsverfassungsgesetz und Nebengesetzen. 3 Bände. 4. Aufl., München 2012 f.
Ndr.	Nachdruck; Neudruck
NdsRpfl	<i>Niedersächsische Rechtspflege (Zeitschrift)</i>
NdsVBl.	<i>Niedersächsische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)</i>
NF	Neue Folge
NJW	<i>Neue Juristische Wochenschrift</i>
NJW-RR	<i>NJW-Rechtsprechungs-Report Zivilrecht (Zeitschrift)</i>
N. N.	nomen nescio (Name unbekannt)
Nr.	Nummer
NRWE	<i>Rechtsprechung Nordrhein-Westfalen (Datenbank)</i>
NStZ	<i>Neue Zeitschrift für Strafrecht</i>
NStZ-RR	<i>NStZ-Rechtsprechungs-Report Strafrecht (Zeitschrift)</i>
NuR	<i>Natur und Recht (Zeitschrift)</i>
NVwZ	<i>Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht</i>
NVwZ-RR	<i>NVwZ-Rechtsprechungs-Report Verwaltungsrecht (Zeitschrift)</i>
NW	<i>Nordrhein-Westfalen</i>
NWVBl.	<i>Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)</i>
NZG	<i>Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht</i>
NZWehrr	<i>Neue Zeitschrift für Wehrrecht</i>

OLAF-UntV	Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.9.2013 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (Euratom) Nr. 1074/1999 des Rates
OLG	Oberlandesgericht
OLG-NL	OLG-Rechtsprechung Neue Länder (Zeitschrift)
ORKB	Oberste Rechnungskontrollbehörden
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster und für das Land Niedersachsen in Lüneburg mit Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes Nordrhein-Westfalen und des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
ParteienG	Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz)
PKGrG	Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes (Kontrollgremiumgesetz)
PO-BRH	Prüfungsordnung des Bundesrechnungshofes
PostG	Postgesetz
PostUmwG	Gesetz zur Umwandlung der Unternehmen der Deutschen Bundespost in die Rechtsform der Aktiengesellschaft (Postumwandlungsgesetz)
PresseG NW	Pressegesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landespressegesetz NRW)
PrKultbG	Gesetz zur Errichtung einer Stiftung „Preußischer Kulturbesitz“ und zur Übertragung von Vermögenswerten des ehemaligen Landes Preußen auf die Stiftung
pr.	in principio (zu Beginn eines Abschnitts, vor der ersten Unterüberschrift)
PUAG	Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (Untersuchungsausschussgesetz)
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
RAÜG	Gesetz zur Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf dem Gebiet der Raumfahrt (Raumfahrtaufgabenübertragungsgesetz)
Red.	Redakteur
RG	Reichsgericht
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RHO	Reichshaushaltsordnung
RiStBV	Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren
RM	Rechtsgeleerd Magazijn (Zeitschrift)
Rn.	Randnummer
RP	Rheinland-Pfalz
RPfLG	Rechtspflegergesetz
Rs.	Rechtssache
RW	Rechtswissenschaft (Zeitschrift)
S.	Satz; Seite
SA	Sachsen-Anhalt
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
SchlHA	Schleswig-Holsteinische Anzeigen (Zeitschrift)
Schriftl.	Schriftleitung
SEP	Zalta, Edward N. (Hrsg.): The Stanford Encyclopedia of Philosophy
SG	Gesetz über die Rechtsstellung der Soldaten (Soldatengesetz)
SGb	Die Sozialgerichtsbarkeit (Zeitschrift)
SGB	Sozialgesetzbuch
SGG	Sozialgerichtsgesetz

SJZ	Schweizerische Juristen-Zeitung
SK-StPO	Wolter, Jürgen (Ges.red.): Systematischer Kommentar zur Strafprozeßordnung und zum Gerichtsverfassungsgesetz. Loseblatt. Köln
Slg.	Sammlung
StandAG	Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärmeentwickelnde radioaktive Abfälle (Standortauswahlgesetz)
StGB	Strafgesetzbuch
StGHG-HE	(hessisches) Gesetz über den Staatsgerichtshof
StPO	Strafprozeßordnung
StVollstrO	Strafvollstreckungsordnung
ThürStudWG	Thüringer Studentenwerkgesetz
TKG	Telekommunikationsgesetz
Ts.	Teilsatz
Tz.	Textzahl
UAbs.	Unterabsatz
Übers.	Übersetzer
UIG	Umweltinformationsgesetz
UmwRG	Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz)
USchadG	Gesetz über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (Umweltschadensgesetz)
u. s. w.	und so weiter
VA-FBW	Verfahrensordnung für die Ausschüsse der Deutschen Film- und Medienbewertung
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (Zeitschrift)
v. d. H.	vor der Höhe
verb. Rs.	verbundene Rechtssachen
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VersammlG	Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz)
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VgnStG-SL	(saarländisches) Vergnügungssteuergesetz
VIG	Gesetz zur Verbesserung der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformation (Verbraucherinformationsgesetz)
VolksanwG	(österreichisches) Bundesgesetz über die Volksanwaltschaft (Volksanwaltschaftsgesetz 1982)
VOP	Verwaltung, Organisation, Personal (Zeitschrift)
VR	Verwaltungsrundschau (Zeitschrift)
VStGB	Völkerstrafgesetzbuch
VV-BHO	Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VV-FBW	Verwaltungsvereinbarung über die Deutsche Film- und Medienbewertung
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwLex	Eichhorn, Peter u. a. (Hrsg.): Verwaltungslexikon. 3. Aufl., Baden-Baden 2002
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwVfG NRW	Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
VwVG	Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz
WBeauftrG	Gesetz über den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages (Gesetz zu Artikel 45b des Grundgesetzes)
WB-Jb.	Jahresbericht des Wehrbeauftragten
WBStiftG	Gesetz über die Errichtung einer Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung



WbVöR	Schlochauer, Hans J. u. a. (Hrsg.): Wörterbuch des Völkerrechts. 3 Bände. 2. Aufl., Berlin 1960–1962
WDO	Wehrdisziplinarordnung
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung (Zeitschrift)
WM	Wertpapier-Mitteilungen (Zeitschrift)
WRV	Weimarer Reichsverfassung (Die Verfassung des Deutschen Reichs. Vom 11. August 1919)
WStG	Wehrstrafgesetz
WuW	Wirtschaft und Wettbewerb (Zeitschrift)
WuW/E	WuW-Entscheidungssammlung
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
z. B.	zum Beispiel
ZDF-StV	ZDF-Staatsvertrag
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZfmE	Zeitschrift für medizinische Ethik
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZIP	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZPO	Zivilprozessordnung
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht
ZWeR	Zeitschrift für Wettbewerbsrecht

Erster Teil:

## Grundlagen

### § 1 Verwaltungskontrolle als Erfordernis des demokratischen Rechtsstaats

Der Träger der Staatsgewalt eines demokratisch-republikanischen Gemeinwesens ist das Volk. Hoheitliche Befugnisse, die ein Einzelner oder eine Personenmehrheit innehat, sind immer nur treuhänderisch zugewiesen. Die Fehlsamkeit des Menschen macht es unumgänglich, das Gebaren der Treuhänder zu überwachen.<sup>1</sup> Diese Überwachung<sup>2</sup> wird herkömmlicherweise als Kontrolle bezeichnet, soweit der Überwachte der Administration zuzurechnen ist, als Verwaltungskontrolle<sup>3</sup>. Sie muß menschlichen Schwächen (wie der Gier nach Geld und Macht, aber auch der Faulheit und Bequemlichkeit) wehren,<sup>4</sup> welche die Treuhänder dazu verführen können, sich der Bande zum Treugeber, dem Volke, zu entledigen. Verwaltungskontrolle festigt diese Bande, sichert den Einfluß des Volkswillens auf die Ausübung der hoheitlichen Gewalt

---

<sup>1</sup> Siehe A. Reus/P. Mühlhausen, VR 2010, 1 (1); W. Höfling, Betätigungsprüfung, S. 674; W. Klappstein, S. 91 f.; H. Reinermann, Die Verwaltung 14 (1981), 483 (484 f.); auch U. Scheuner, Verantwortung, S. 380 („Kontrolle [...] als Ausdruck einer demokratischen Gestaltung“); H. Kelsen, VVDStRL 5 (1929), 30 (80); H. Kelsen, Demokratie, S. 76: „An einer systematischen Ausgestaltung aller Kontrollinstitutionen hängt in hohem Maße das Schicksal der modernen Demokratie. Demokratie ohne Kontrolle ist auf die Dauer unmöglich.“ Vergleiche (zu Finanzkontrolle als demokratischer und republikanischer Notwendigkeit) M. Heintzen in: von Münch/Kunig, Art. 114 Rn. 1; Ch. Degenhart, VVDStRL 55 (1996), 190 (227); auch K. von Lewinski in: Friauf/Höfling, Art. 114 Rn. 165 (Stand der Bearbeitung: 49. Lfg., 2016); A. Nebel in: Piduch, Art. 114 GG Rn. 2 (Stand der Bearbeitung: 48. Lfg., 2014); E. Schmidt-Aßmann, Problemskizze, S. 21; H. Reger, VerwArch 66 (1975), 195, 319 (368 f.); ferner § 1 ISSAI 1 (hierzu F. Schmitz in: Engels/Eibelshäuser, VII/1 § 1 Rn. 1 ff. [Stand der Bearbeitung: 47. Lfg., 2009]); schließlich die (oft [etwa von B.-P. Lange, S. 51; K. Grupp, Rechnungshöfe, S. 42 f.; H. Rischer, S. 26] übersehene) Debatte um die Einführung eines Reichsrechnungshofes in der deutschen verfassungsgebenden Nationalversammlung von 1848/49 (hierzu S. Kempny, Staatsfinanzierung, S. 258).

<sup>2</sup> Der Begriff wird hier alltagssprachlich-weit verwandt. Im Schrifttum findet sich zuweilen ein engeres Begriffsverständnis im Sinne einer Beschränkung auf „die veraltungsmäßige Kontrolle privater Akteure“, welche der „Aufsicht“ als „Kontrolle [...] nachgeordnete[r] Verwaltungsträger“ gegenübergestellt wird (so etwa bei P. M. Huber in: GVwR, Bd. III § 45 Rn. 38; anders bei U. Scheuner, Verantwortung, S. 390 [„Überwachung“ als Oberbegriff, „Kontrolle“ und „Aufsicht“ als Unterbegriffe]; beachte ferner, daß auch der Begriff der Aufsicht unterschiedlich verwandt wird und häufig eine Einrichtung der Abwehr von gerade auch von privater Seite drohenden Gefahren bezeichnet, etwa bei K. Waechter, DVBl 2014, 1149; zur Uneinheitlichkeit des Sprachgebrauchs auch C. Hahn, S. 36 ff.).

<sup>3</sup> Der Begriff wird hier zunächst, wie üblich (siehe W. Kahl in: GVwR, Bd. III § 47 Rn. 1), heuristisch verwandt; eine definitorische Annäherung erfolgt später (unten S. 27 f.).

<sup>4</sup> Ähnlich G. Püttner, Verwaltungslehre, § 20 Rn. 1, 3; K. Loewenstein, S. 127.

und trägt damit gleichzeitig zur Legitimation<sup>5</sup> dieser Gewalt bei<sup>6</sup>, die doch, Zwang gegenüber Freien darstellend, nur als Ausdruck der Herrschaft des Volkes über sich selbst<sup>7</sup> gerechtfertigt sein kann.<sup>8</sup>

Neben die demokratisch-republikanische tritt eine rechtsstaatliche Bedeutung der Verwaltungskontrolle. Der Vorrang und der Vorbehalt des Gesetzes, zwei Kerngehalte des Rechtsstaatsgrundsatzes, wie er national in Art. 20 Abs. 3, Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG<sup>9</sup> und supranational in Art. 2 EUV<sup>10</sup> niedergelegt ist, können nur sichergestellt werden, wenn es Mittel und Wege gibt, die Rechtstreue der Verwaltung zu überprüfen.<sup>11</sup> Wird dem Rechtsstaatsgrundsatz darüber hinaus ein umfassendes Gebot der „Rationalisierung

<sup>5</sup> Zu dem Begriff der Legitimität *Th. Würtenberger* in: *GeschGrdbgr*, Bd. 3, Eintrag „Legitimität, Legalität“, S. 677.

<sup>6</sup> Vergleiche (zu Kontrolle als „verfassungsgebote[n]e[m] Widerlager zur Eigenständigkeit der Verwaltung“) *E. Schmidt-Aßmann*, *Ordnungsidee*, Kap. 4 Tz. 88, 57; ferner *R. Pitschas*, *Verwaltungsverantwortung*, S. 391, 394 f.; *R. Pitschas*, *DÖV* 1998, 907 (908); *W. Hoffmann-Riem*, *Finanzkontrolle*, S. 78; *A. Tschentscher*, S. 113 ff.

<sup>7</sup> Vergleiche die berühmte Schlußwendung der „Gettysburg Address“ *A. Lincolns* (hierzu knapp *St. Schiedermaier* in: *GVwR*, Bd. III § 48 Rn. 9 Fn. 54) vom „government of the people, by the people, for the people“ (Manuskriptdigitalisate unter <http://www.loc.gov/exhibits/gettysburg-address/exhibition-items.html> [12.5.2016]), die sowohl mit „Herrschaft des Volkes, durch das Volk und für das Volk“ (*St. Schiedermaier* in: *GVwR*, Bd. III § 48 Rn. 9) als auch mit „Staatsform, in welcher das Volk allein durch das Volk zum besten des Volkes herrscht“ (*E. Heller*) übersetzt wird; einschränkend *K. Hesse*, *VVDStRL* 17 (1959), 11 (19 f.).

<sup>8</sup> Zu Selbstbestimmung als notwendigem Rechtfertigungserfordernis hoheitlicher Herrschaft *Ch. Möllers*, *Gewaltengliederung*, S. 32 (siehe auch [zum (vordemokratischen) Begriff der Gewalt, seiner „freiheitlichen Politur“ und rechtstheoretischen (Um-)Deutung] S. 25, 82 ff. ebd.); Volkssouveränität und Identität von Herrschern und Beherrschten sind indes nicht gleichzusetzen, da der Grundsatz der Volkssouveränität sich auf das Volk als einheitliches Ganzes bezieht, während die Wendung von der Identität an das Merkmal der Herrschaftsbetroffenheit und damit an eine Größe anknüpft, worin die Volksangehörigen sich voneinander unterscheiden können (*M. Jestaedt*, *Demokratieprinzip*, S. 143; *H. Peters*, S. 27 ff.).

<sup>9</sup> Zu diesen zwei „komplementär wirkende[n] Mechanismen zur Sicherstellung der Herrschaft des Gesetzes“ *M. Jestaedt* in: *Ehlers/Pünder*, § 11 Rn. 5; auch *D. Ehlers* in: *Ehlers/Pünder*, § 2 Rn. 40 ff.; *F. Ossenbühl* in: *HStR*<sup>3</sup>, Bd. V (2007) § 101; für eine begriffliche Scheidung der Bindung an das Gesetz von dem (dann als Kollisionsregel zu deutenden) Vorrang des Gesetzes *M. Sachs*, *Jur. int.* 2014, 58 (60 f.).

<sup>10</sup> Zum Vorbehalt des Gesetzes als Teilgehalt des europarechtlichen Rechtsstaatsgrundsatzes *Ch. Calliess* in: *Calliess/Ruffert*, Art. 2 EUV Rn. 26; der Vorrang des Gesetzes ergibt sich insoweit jedenfalls aus den Worten ‚Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung der Verträge oder einer bei seiner [zu lesen als ‚ihrer‘, das heißt: ‚der Verträge‘ (Redaktionsversehen; so auch *Ch. Calliess* in: *Calliess/Ruffert*, Art. 2 EUV Rn. 91 Fn. 279)] Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm“ in Art. 263 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 264 Abs. 1 AEUV; zur Gesetzmäßigkeit der Verwaltung als Ausprägung des europarechtlichen Rechtsstaatsgrundsatzes auch *R. Geiger* in: *Geiger/Khan/Kotzur*, Art. 2 EUV Rn. 3, Art. 6 EUV Rn. 36; *EuGH*, Urteil vom 21.5.1987, verb. Rs. 133–136/85, *ECLI:EU:C:1987:244*, Rn. 29.

<sup>11</sup> Deutlich *M. Sachs*, *Jur. int.* 2014, 58 (63): „Rechtliche Garantien sind im Ernstfall nur so viel wert wie ihre Kontrolle. Dies gilt auch und gerade für die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung“; siehe auch *Th. Ellwein*, *Verwaltungslehre*, S. 200. Zur Bedeutung der Gesetzesbindung der Verwaltung für die Durchsetzung des in der Volksvertretung demokratisch gebildeten Willens *M. Jestaedt* in: *Ehlers/Pünder*, § 11 Rn. 5; *O. Lepsius*, *Steuerungsdiskussion*, S. 15, 21 f.; *H. Lecheler*, S. 215; *A. Merkl*, *Demokratie*, S. 71 ff.; *H. Kelsen*, *Staatslehre*, S. 361 ff., 366 ff. Zur Bedeutung der Kontrolle im Rahmen „des staatlichen Funktionssystems“ *R. Pitschas*, *Verwaltungsverantwortung*, S. 391.

des öffentlichen Gesamtzustandes<sup>12</sup> entnommen<sup>13</sup>, weitet dies das Kontrollbedürfnis aus, indem beispielsweise diejenigen Bereiche der Leistungsverwaltung erfaßt werden, die gesetzlich nicht geregelt sind und die es von Verfassungs<sup>14</sup> wegen auch nicht sein müssen<sup>15</sup>.

Kontrolle ist indes nicht nur in demokratisch-republikanischen und rechtsstaatlichen Gemeinwesen unverzichtbar.<sup>16</sup> Überall, wo Amtswalter mit Macht versehen sind, die sie (wem auch immer gegenüber) verantwortlich ausüben sollen, muß diese Verantwortung sich niederschlagen. Überall, wo Herrschaft beschränkt sein soll, muß diese Beschränkung wirksam werden.<sup>17</sup> Denn die angesprochenen menschlichen Schwächen gefährden nicht nur demokratisch-republikanisch begründete, sondern jede Art geordneter Herrschaft. So nimmt es nicht wunder, daß zumindest Vorläufer heutzutage wichtiger Ausgestaltungen von Verwaltungskontrolle bereits seit Jahrhunderten zum überlieferten Bestand an Staatlichkeit gehören. Man denke nur an Gerichte, die schon im Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation gewissen Rechtsschutz gegen Maßnahmen landesherrlicher Exekutiven boten<sup>18</sup>, und an Rechnungshöfe, die in Deutschland seit dem Beginn des 18. Jahrhunderts bestehen und anfangs, in absolutistischen Zeiten, vor Einführung eines parlamentarischen Haushaltsrechts, allein dem Zwecke dienten, die Monarchen bei der Führung und Überwachung ihrer Exekutive zu unterstützen<sup>19</sup>.

## § 2 Ziel der Arbeit sowie Gang und Zuschnitt der Darstellung

Ziel dieser Arbeit ist es – der Sentenz *M. Heideggers* eingedenk, daß die eigentliche Bewegung der Wissenschaften sich „in der mehr oder minder radikalen und ihr selbst durchsichtigen Revision der Grundbegriffe“ abspiele<sup>20</sup> –, zu einer Vertiefung des Verständnisses von „Verwaltungskontrolle“ beizutragen. Es soll ein Untersuchungs- und

<sup>12</sup> K. Hesse, Rechtsstaat, S. 83.

<sup>13</sup> E. Schmidt-Aßmann, Ordnungsidee, Kap. 2 Tz. 75, Kap. 1 Tz. 21; H. Schulze-Fielitz, Rationalität, S. 322; A. Voßkuhle in: HStR<sup>3</sup>, Bd. III (2005) § 43 Rn. 1; R. Pitschas in: GVwR, Bd. II § 42 Rn. 74; H. Hill/M. Martini in: GVwR, Bd. II § 34 Rn. 51; Th. Groß, Kollegialprinzip, S. 200; H.-H. Trute, DVBl 1996, 950 (956); H.-H. Trute, Forschung, S. 194; vergleiche M. Anderheiden, S. 288; D. Heckmann, S. 264 ff.; K. Sobota, S. 64 f., 485; ablehnend F. Reimer in: GVwR, Bd. I § 9 Rn. 6; Ch. Thiemann, S. 211; Ph. Dann, Der Staat 49 (2010), 630 (644).

<sup>14</sup> Zu dem Begriff der Verfassung Ch. Winterhoff, S. 8, 50 ff.

<sup>15</sup> Zur Reichweite des Vorbehalts des Gesetzes, insbesondere zur sogenannten Wesentlichkeitstheorie, D. Ehlers in: Ehlers/Pünder, § 2 Rn. 43 ff.; F. Reimer in: GVwR, Bd. I § 9 Rn. 47 ff.; F. Ossenbühl in: HStR<sup>3</sup>, Bd. V (2007) § 101 Rn. 23 ff.

<sup>16</sup> Vergleiche die Bewertung der Finanzkontrolle bei U. Hufeld in: HStR<sup>3</sup>, Bd. III (2005) § 56 Rn. 5; sie „folg[e] einer universellen, staatsform- und rechtsformunabhängigen Rationalität“ (Fußnotenzeichen nicht wiedergegeben); ähnlich H. Karehnke, Rechnungshof, S. 235.

<sup>17</sup> U. Scheuner, Kontrolle, S. 7 ff.

<sup>18</sup> Siehe etwa P. Oestmann in: HRG, Bd. I, Eintrag „Extrajudizialappellation“, Sp. 1455; R. Sailer, S. 2 ff., 467 ff.; K. H. Acker, S. 29 ff.; zeitgenössisch etwa J. J. Moser, S. 1147.

<sup>19</sup> Zur Entstehung und Geschichte der Rechnungshöfe im Absolutismus F. von Pfulstein, S. 14 ff.; H. G. Zavelberg, S. 44 f.; A. Hissen, S. 22 ff.

<sup>20</sup> M. Heidegger, S. 9.

Beschreibungswerkzeug in Gestalt eines Satzes scharf definierter, aufeinander bezogener Begriffe entwickelt werden, das als Grundlage für weitere Forschung – tiefschürfende Einzelabhandlungen ebenso wie institutionelle oder funktionelle Vergleichungen – zu dienen vermag.<sup>21</sup> Wo, wie im Schrifttum über „(Verwaltungs-)Kontrolle“, Begriffe sehr unterschiedlich verwandt werden und Definitionen nicht selten unterbleiben,<sup>22</sup> verheißt ein solches theoretisches Werkzeug einen diskursrationalisierenden Ertrag.<sup>23</sup> Es kann überdies ein Mittel dazu sein, bislang eher unverbunden nebeneinanderstehende Bereichsdogmatiken in einen übergreifenden Zusammenhang zu stellen und so zu einer Hebung des Reflexionsniveaus beizutragen.

Die durch die Gerichte und die durch die Rechnungshöfe vorgenommenen Kontrollen sollen das Referenzpaar bilden, anhand dessen das entwickelte Werkzeug erprobt werden soll. Die Auswahl geschah zum einen wegen der (vom verwaltungswissenschaftlichen Standpunkt aus) anerkanntermaßen hervorragenden Bedeutung<sup>24</sup> dieser beiden Kontrollen und zum andern, weil sie sich in vielerlei Hinsicht unterscheiden<sup>25</sup> und damit sowohl (dem Leser) die Weite des Untersuchungsgegenstandes veranschaulichen als auch (dem Schreiber) ständig Prüfstein sind, was die Brauchbarkeit der verwandten abstrakten Begriffe angeht. Neben dem Referenzpaar sollen von Fall zu Fall weitere Kontrollen, etwa seitens des Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages

<sup>21</sup> Es geht, mit anderen Worten (in Anlehnung an eine von *H. Kelsen* zur Beschreibung der Reinen Rechtslehre gebrauchte Wendung), um die Schaffung allgemeiner begrifflicher Werkzeuge, „mittelst deren man sich eines besonderen Rechtes geistig bemächtigen kann“ (*H. Kelsen*, JW 1929, 1723 [1723]).

<sup>22</sup> Zu diesem Befund unten S. 10 f.

<sup>23</sup> So machen eine feinere Zergliederung der Gesamterscheinung sowie eine schärfere Scheidung ihrer Teile gedankliche Ungenauigkeiten, Verwechslungen, Fehlschlüsse und dergleichen unwahrscheinlicher. Daß der wissenschaftliche Diskurs über Verwaltungskontrolle insoweit noch Rationalisierungspotential birgt, zeigt beispielhaft die berechtigte Kritik bei *W. Höfling*, *Betätigungsprüfung*, S. 678, an der unzureichenden Herausarbeitung der besonderen, eigenen (grund-)rechtlichen Bedeutung der Kontrollmittel in Abgrenzung zu der Bedeutung der Controllergebnisfolgen (beides hier in der Begrifflichkeit dieser Arbeit bezeichnet [siehe insoweit unten S. 19, 24 f.]) in bezug auf die Tätigkeit der Rechnungshöfe bei *G. Haverkate*, *AöR* 107 (1982), 537 (558 [ff.]), und bei *U. Hockenbrink*, *DÖV* 1991, 241 (242).

<sup>24</sup> *W. Thieme*, *VerwArch* 74 (1983), 305 (306); *Th. Ellwein*, *Verwaltungslehre*, S. 200.

<sup>25</sup> Hierzu überblicksartig (in bezug auf die Europäische Union) die Schlußanträge der Generalanwältin *V. Trstenjak* in der Rs. C-539/09 vom 25.5.2011, ECLI:EU:C:2011:345, Rn. 71 (Fußnotenzeichen nicht wiedergegeben): „Gemäß [Art. 287 Abs. 2 AEUV] kann der Rechnungshof die Handlungen der Unionsorgane sowie der Mitgliedstaaten, die die Unionsfinanzen berühren, einer Rechtmäßigkeitsprüfung unterziehen. Wengleich sich diese Rechtmäßigkeitsprüfung mit den judikativen Aufgaben des Gerichtshofs überschneiden kann, sind die Durchführung und die Auswirkungen der Rechtmäßigkeitskontrollen durch den Rechnungshof und durch den Gerichtshof grundverschieden. Was die Ausübung der Rechtmäßigkeitskontrolle betrifft, kann der Gerichtshof im Prinzip nur tätig werden, soweit ein Verfahren vor ihm rechtsgültig anhängig gemacht wird. Darüber hinaus hat sich der Gerichtshof bei seiner Urteilsfindung im Allgemeinen am Verfahrensgegenstand zu orientieren. Der Rechnungshof kann hingegen gemäß [Art. 287 Abs. 4 UAbs. 2 AEUV] auch aus eigener Initiative tätig werden und dabei den Prüfungsgegenstand – unter Beachtung seiner Kompetenzen – selbst bestimmen. Auf der Rechtsfolgenebene erwachsen die Urteile des Gerichtshofs jedoch in formelle und materielle Rechtskraft und entfalten somit eine Bindungswirkung. Den Erklärungen, Berichten und Stellungnahmen des Rechnungshofs fehlt hingegen eine formelle Bindungswirkung.“ Ähnlich *O. Mader*, S. 302 f. Vergleichhe (in bezug auf die Bundesrepublik Deutschland) *F. Schoch* in: *GVwR*, Bd. III § 50 Rn. 51.

oder des Europäischen Bürgerbeauftragten, betrachtet werden, soweit dies zusätzliche Erkenntnisse oder eine Vervollständigung des Bildes verspricht.

Die Darstellung soll in der Weise erfolgen, daß in diesem Ersten Teil die Grundlagen gelegt, das heißt die wissenschaftliche Ausgangslage der Untersuchung festgestellt, die Hauptbegriffe „Verwaltungskontrolle“ und „administrative Rationalität“ sowie ihre Unterbegriffe theoriebildend beleuchtet<sup>26</sup>, außerdem tunliche Eingrenzungen vorgenommen werden. Ein sodann folgender Zweiter Teil dient der systematischen Erfassung von Verwaltungskontrolle mittels verschiedener Leitfragen<sup>27</sup>, anhand deren sich die vielfältigen Erscheinungsformen von Verwaltungskontrolle nach bestimmten Schlüsseigenschaften ordnen lassen. Dies geschieht regelmäßig in der gedanklichen Dreischrittfolge Theorie–Dogmatik–Verwaltungswissenschaft:<sup>28</sup> Erstens wird dargelegt, welche Anforderungen sich an einen Kontrollierten, einen Kontrollgegenstand, einen Kontrollmaßstab und so weiter aus den im Ersten Teil theoretisch konstruierten Begriffen, das heißt unabhängig von einer bestimmten Rechtsordnung in ihrer historisch-politisch bedingten Vorfindlichkeit (aus dem Blickwinkel der Kontrolltheorie betrachtet<sup>29</sup>: in ihrer Zufälligkeit, ihrer Kontingenzt) ergeben. Zweitens wird untersucht, welche darauf bezüglichen Anordnungen in den betrachteten Rechtsordnungen jeweils getroffen sind. Drittens wird der Frage nachgegangen, wie bestimmte theoretisch mögliche oder positivrechtlich vorfindliche Anordnungen verwaltungswissenschaftlich, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Gewährleistung administrativer Rationalität<sup>30</sup>, zu bewerten sind.<sup>31</sup> Zugespitzt formuliert, werden also nacheinander drei Fragen gestellt: „Wie kann es sein?“, „Wie ist es?“ und „Wie sollte es sein?“. Zum Abschluß der Untersuchung werden in einem Dritten Teil zunächst einige Perspektiven möglicher Anschlußforschung aufgezeigt und sodann die Ergebnisse in Leitsätzen zusammenfaßt.

Betrachtet werden das Bundesrecht der Bundesrepublik Deutschland sowie das Recht der Europäischen Union<sup>32</sup>.<sup>33</sup> Vereinzelt Seitenblicke in das (Bundes-)Recht

<sup>26</sup> Angesichts des unscharfen Theoriebegriffs der Rechtswissenschaft (siehe *U. Volkman*, JöR NF 64 [2016], 281 [297 ff.]; *R. Dreier*, S. 70 [71 ff.]) mag der Ausdruck nicht völlig befriedigen. Gemeint sind Überlegungen zur Schaffung der gedanklichen Grundlage für die (sodann folgende) systematische Erfassung der Erscheinung „Verwaltungskontrolle“.

<sup>27</sup> Zusammenstellung unten auf S. 66.

<sup>28</sup> In § 6 erwies sich eine inhaltliche Auflockerung der strengen Dreischrittfolge als zweckmäßig.

<sup>29</sup> Vergleiche (mit Blick auf die Geschichtswissenschaft) *W. Knöbl*, S. 80: „Kontingente sind Ereignisse [...] nicht per se, sondern aus der Perspektive einer je spezifischen Theorie.“

<sup>30</sup> Zu dem Begriff siehe unten S. 30 ff.

<sup>31</sup> Die Gesichtspunkte, die in den Abschnitten über die verwaltungswissenschaftliche Bewertung angesprochen werden, können immer nur ausgewählte sein. Eine erschöpfende Behandlung dünkt unmöglich, schon weil man thematisch immer (noch) weiter in andere Wissenschaften (die unter dem Blickwinkel der Fragestellung dann als „Nachbarwissenschaften“ erscheinen), zum Beispiel die Psychologie oder die Soziologie, ausgreifen könnte.

<sup>32</sup> Gelegentlich wird hierfür der Begriff „Europarecht“ verwandt. Dies geschieht nur aus sprachlichen Gründen und eingedenk der Tatsache, daß der Begriff des Europarechts (dazu *Th. Siegel*, Rn. 5 ff.) weiter verstanden werden und insbesondere auch auf die im Rahmen des Europarates geschlossenen völkerrechtlichen Verträge (hierzu überblicksartig *M. Herdegen*, Europarecht, § 2 Rn. 6 f.) bezogen werden kann.

<sup>33</sup> Daß, je nachdem, von welchem Ausgangspunkt die Rechtsbetrachtung vorgenommen und wie die Rechtsordnung konstruiert wird, jede der beiden Rechtsmassen grundsätzlich auch als Teil der