

Handbuch des Verwaltungsrechts (HVwR)

Wolfgang Kahl und Markus Ludwigs (Hrsg.)

A. Konzeption

Das auf zwölf Bände angelegte Handbuch des Verwaltungsrechts (HVwR, fortan auch: „Handbuch“) zeichnet sich durch seine innovative Grundkonzeption aus (§ 1) und erfüllt zugleich eine Komplementär- und Abrundungsfunktion (§ 2). Es handelt sich um das Gemeinschaftswerk (§ 3) eines pluralistisch besetzten und wissenschaftlich besonders ausgewiesenen Autorenteam (§ 4). Die gesamthafte Darstellung des Verwaltungsrechts richtet sich an Wissenschaft und Praxis gleichermaßen (§ 5), wird durch übergreifende Charakteristika („roter Faden“) geprägt (§ 6) und knüpft formal an etablierte Vorbilder an (§ 7).

§ 1 Grundansatz

Das Handbuch soll durch die Gesamtdarstellung des deutschen, europäischen und internationalen Verwaltungsrechts eine Lücke schließen. Während im Verfassungsrecht mit dem „Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland“ (HStR) ein monumentales Referenzwerk in dritter Auflage vorliegt, fehlt es im Verwaltungsrecht an einer vergleichbaren Gesamtdarstellung. Dem will das Handbuch abhelfen. Dabei soll es sich durch seine inhaltliche und personelle Pluralität auszeichnen. Es geht nicht darum, eine neue wissenschaftliche Richtung oder Schule zu begründen. Prägendes Innovationsmerkmal ist vielmehr zum einen die gesamthaft-repräsentative Erfassung des in zahlreiche Einzelrichtungen auseinanderströmenden deutschen Verwaltungsrechts, das an einem zentralen Ort von großer Sichtbarkeit in seiner Vielfalt wieder zusammengeführt und in seinen Elementarstrukturen erläutert werden soll. Zentrales Anliegen ist zum anderen die durchgängige und intensive Einbeziehung des Zusammenspiels des deutschen Verwaltungsrechts mit anderen Rechtsebenen und Rechtsschichten (näher § 6). Ein besonderes Augenmerk liegt dabei auf der Einbeziehung des Europa- und Völkerrechts. Gerade dem EU-Recht kommt im Lichte seiner dualen Vollzugsstruktur herausragende Bedeutung zu. Folgerichtig sind in den letzten Jahren zahlreiche Habilitationen und Dissertationen zu Fragestellungen des Unionsverwaltungsrecht (indirekter Vollzug durch die Mitgliedstaaten) wie auch zum EU-Eigenverwaltungsrecht (direkter Vollzug durch die EU) erschienen. In bemerkenswertem Kontrast hierzu steht das Fehlen einer gesamthaften Analyse auf aktuellem Stand. Ein vergleichbarer Befund gilt für das Internationale Verwaltungsrecht, welches sich in jüngerer Zeit zwar zunehmender wissenschaftlichen Befassung erfreut, bislang aber noch keine übergreifende Darstellung erfahren hat.

§ 2 Komplementär- und Abrundungsfunktion

Das Handbuch wird bei C.F. Müller erscheinen und damit als Schlussstein die vierteilige Reihe wissenschaftlicher Handbücher des Verlags zum Öffentlichen Recht vollenden. Mit seinem Fokus auf der Verwaltung dient es als Komplementär zum „Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland“ (HStR), hrsg. v. J. Isensee/P. Kirchhof (Fokus: Verfassung), wie auch zum „Handbuch Ius Publicum Europaeum“ (IPE), hrsg. v. A. v. Bogdandy/P.-M. Huber (Fokus: Europäischer Rechtsvergleich) sowie zum „Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa“ (HGR), hrsg. v. D. Merten/ H.-J. Papier (Fokus: Grundrechte). Soweit sich das IPE in drei Bänden dem „Verwaltungsrecht in Europa“ widmet, wird die Komplementär- und Abrundungsfunktion des HVwR durch den grundlegend anders gelagerten Zugang zur Thematik gewährleistet. Im HVwR erfolgt die Einbeziehung von Europäisierung und Internationalisierung gerade nicht in Form von Landesberichten, sondern durch vorrangige Betrachtung einerseits der Einwirkungen des Europarechts (EMRK, EU-Recht) und des internationalen Rechts auf das deutsche Verwaltungsrecht sowie andererseits des EU-Eigenverwaltungsrechts einschließlich der jeweiligen verbundförmigen und kooperativen Verflechtungsphänomene.

§ 3 Gemeinschaftswerk

Das Handbuch ist ein wissenschaftliches Gemeinschaftswerk von Herausgebern und Autorinnen/Autoren unter Begleitung durch einen aus acht arrivierten Hochschullehrerinnen/Hochschullehrern bestehenden Wissenschaftlichen Beirat (s. zur Zusammensetzung unter D.). Es basiert auf einer Gesamtkonzeption, die das deutsche, europäische und internationale Verwaltungsrecht als Einheit („aus einem Guss“) und gerade in ihrer Interdependenz und Interaktion in den Blick nimmt. Die Verfasser halten sich an die jeweils übernommene Thematik im Rahmen der systematischen Gliederung des Handbuchs. Den Herausgebern obliegt die inhaltliche Abstimmung, thematische Koordination und redaktionelle Vereinheitlichung der Beiträge. Die Beiräte unterstützen die Herausgeber durch Konsultation und tragen dazu bei, Originalität und innere Stimmigkeit des Gesamtwerks zu gewährleisten.

Um die Binnenkoordination zu fundieren, wird einmal im Jahr eine Beiratssitzung durchgeführt. Im zeitlichen Zusammenhang hiermit ist ein jährliches Treffen derjenigen Autorinnen und Autoren geplant, welche einen Beitrag zu dem im jeweiligen Folgejahr erscheinenden Band leisten. Hierdurch wird die Kohärenz des Gesamtwerks ebenso wie die Feinabstimmung zur Vermeidung von Doppelungen sichergestellt.

§ 4 Autorinnen und Autoren

Als Autorinnen/Autoren wirken in erster Linie mehr als 150 deutschsprachige Professorinnen/Professoren und Privatdozentinnen/-dozenten des Öffentlichen Rechts mit, die an Universitäten im Bereich des Verwaltungsrechts forschen und lehren. Dort, wo es sich thematisch anbietet (zur Intradisziplinarität: § 6), können im Einzelfall auch Straf- und insbesondere Privatrechtslehrer als Autorinnen/Autoren einbezogen werden. Ferner können im Interesse einer

Erweiterung der Perspektive und des thematischen Zugriffs ausgewählte Praktiker gewonnen werden, die etwa durch eine Habilitation oder Tätigkeit als Honorarprofessor in dem jeweiligen Gebiet wissenschaftlich besonders ausgewiesen sind.

Die Auswahl der Autorinnen/Autoren folgt allein Kriterien fachlicher Qualität. Andere Gesichtspunkte, wie die Zugehörigkeit zu einer bestimmten wissenschaftlichen Schule, der methodische Ansatz oder die politische Ausrichtung spielen keine Rolle. Angestrebt wird eine offene, pluralistisch zusammengesetzte Autorenschaft, um in inhaltlicher und personeller Hinsicht eine repräsentative Gesamtdarstellung der deutschen Verwaltungsrechtslehre in ihrer Vielfalt und bestmöglichen Qualität vorzulegen.

§ 5 Adressatenkreis und Ziele

1. Das Handbuch wendet sich gleichermaßen an die verwaltungsrechtliche Praxis und die Verwaltungsrechtswissenschaft. Es bereitet primär für die im Öffentlichen Recht tätigen deutschen Juristinnen und Juristen, aber auch für interessierte Verwaltungsrechtler anderer Staaten den Rechtsstoff enzyklopädisch auf, erschließt die Zusammenhänge und das Allgemeine in der Fülle der Referenzgebiete und -beispiele des Besonderen und führt auseinanderstrebende Detailforschung zusammen. Es stellt die positivrechtlichen Begriffe, Prinzipien und Institute des Verwaltungsrechts in ihren Geltungsbedingungen dar, geht ihren für das heutige Verständnis wesentlichen geschichtlichen und sonstigen Grundlagen nach, analysiert sie dogmatisch und untersucht eingehend ihre europäische und internationale Verzahnung.

2. Das Handbuch hat zuvörderst das Ziel, den aktuellen Stand des Verwaltungsrechts des Bundes und der Länder der Bundesrepublik Deutschland sowie der Europäischen Union umfassend, systematisch und verständlich darzustellen, wie er sich im Lichte von Rechtsprechung und Schrifttum darstellt. Im Übrigen ist aber jede/r Autorin/Autor eingeladen, auch eigene, innovative, von der „herrschenden“ Meinung abweichende wissenschaftliche Ansätze in seinen Beitrag einzubringen und so die Vielfalt und Offenheit des Gesamtwerkes (s. § 3) mit zu gewährleisten sowie die weitere wissenschaftliche Diskussion und rechtspolitische Entwicklung zu befördern.

§ 6 Charakteristika

Das Handbuch zeichnet sich durch verschiedene Charakteristika aus, die querschnittsartig („roter Faden“) und mit besonderer Intensität in der Breite und Tiefe Berücksichtigung finden:

- *Internationalisierung und Europäisierung*: Die Ausführungen aller Einzelbeiträge werden überall dort, wo dies aufgrund der Sache angezeigt ist, eng mit dem internationalen und europäischen Recht (EMRK, EU, Rechtsvergleich) verzahnt (Europäisierung, Unionsverwaltungsrecht). In zwei Bänden wird der integrative Ansatz weitergehend durch gezielte Zusammenführung der unterschiedlichen Ebenen im Rahmen einer übergreifenden Darstellung realisiert. Dies gilt sowohl für die Einwirkungen von Verfassungsrecht und supranationalem Recht (Bd. III) als auch für die Erfassung der durch Vollzugsteilung und

Vollzugsverflechtung gekennzeichneten europäischen Verbundverwaltung (Bd. X). Daneben sind drei Bände ausschließlich dem supra- und internationalen Recht gewidmet, namentlich den Grundstrukturen des europäischen Verwaltungsrechts (Bd. II), dem EU-Eigenverwaltungsrecht (Bd. XI) und dem Internationalen Verwaltungsrecht (Bd. XII).

- *Verknüpfung von Allgemeinem und Besonderem Verwaltungsrecht*: Das Handbuch dient in erster Linie der Herausarbeitung der dogmatischen Grundlagen, Elementarstrukturen und bestimmenden Ideen des allgemeinen Verwaltungsrechts im Mehrebenensystem. Hierzu berücksichtigt es aber zugleich breitflächig und fundiert, sowohl integrativ als auch durch zahlreiche Einzelbeiträge, das Besondere Verwaltungsrecht. Der Fokus liegt dabei auf den für eine Systembildung besonders relevanten bzw. traditionsreichen Gebieten des Öffentlichen Wirtschafts-, Planungs-, Umwelt-, Polizei-, Steuer-, Kommunal-, Sozial- und Beamtenrechts. Den Bezügen zu Wirtschaft, Technik und Infrastruktur („Ökonomisierung“) kommt nicht nur wegen ihrer praktischen Relevanz (z.B. in den Sektoren Energie, Telekommunikation, Verkehr und Banken sowie bei der Auftragsvergabe, Beihilfenkontrolle, Privatisierung/Re-Etatisierung und Regulierung), sondern auch mit Blick auf die Funktion des Handbuchs als „Visitenkarte“ des deutschen Verwaltungsrechts im Ausland eine herausgehobene Bedeutung zu.

- *Vernetzung von materiellem und formellem Recht*: Der Schwerpunkt des Handbuchs liegt auf einer Darstellung des materiellen Rechts. Daneben erfährt aber auch das formelle Recht eine intensive Rezeption. Dies gilt zunächst für das Verwaltungsverfahrensrechts (einschließlich Vollstreckung und Zustellung), dem angesichts des stärker prozeduralen Ansatzes im Unionsrecht wachsende Bedeutung beigemessen wird. Darüber hinaus spielt für die Rechtsdurchsetzung das Verwaltungsprozessrecht eine hervorgehobene Rolle. Dementsprechend werden Rechtsschutzfragen zum einen an zahlreichen Stellen inzident berücksichtigt, zum anderen wird das Prozessrecht in seiner übergreifenden Dimension durch einen eigenständigen Band (Bd. VII) abgebildet.

- *Interdisziplinarität*: Das HVwR trägt der Interdisziplinarität insoweit integrativ Rechnung, als hierfür bereits im Grundlagenteil mehrere Beiträge reserviert sind, die sich mit der Methodik des Verwaltungsrechts und dem Verhältnis zu den Nachbardisziplinen befassen. Dabei erfolgt auch eine offene Gegenüberstellung der rechtsakt- und personenbezogenen Sicht der klassischen juristischen Methode mit der durch die sog. Neue Verwaltungsrechtswissenschaft und die Governance-Lehre begründeten stärker wirkungs- und strukturbezogenen Perspektive. In den weiteren Bänden werden schwerpunktmäßig juristische Beiträge punktuell „geöffnet“, soweit interdisziplinäre Fragen in Rede stehen. Wichtig erscheinen vor allem – nicht zuletzt unter dem Aspekt einer Einbeziehung der Verwaltungslehre (Verwaltungswissenschaften) – die Bezüge zu und Einwirkungen der Geschichtswissenschaft, Politikwissenschaft, Soziologie, Ökonomie und Verwaltungsinformatik.

- *Intradisziplinarität*: Neben der Interdisziplinarität bildet auch die Intradisziplinarität ein Charakteristikum des Verwaltungsrechts der Gegenwart. Paradigmatisch hierfür steht die

zunehmende Verzahnung von Öffentlichem Recht und Privatrecht als „wechselseitige[n] Auffangordnungen“ (W. Hoffmann-Riem und E. Schmidt-Aßmann). So werden etwa im Regulierungsrecht als (in Teilen) Privatisierungsfolgenrecht die Prinzipien und Instrumente beider Teilrechtsordnungen aufgabenbezogen miteinander verwoben. Das Verwaltungsrecht wirkt darüber hinaus in vielfältiger Weise auf Privatrechtsbeziehungen ein und nimmt Private zunehmend zur Gemeinwohlverwirklichung in Dienst. Dieser Wechselbezüglichkeit von Öffentlichem Recht und Privatrecht wird sachlich nicht nur inzident, sondern weitergehend in einem separaten Band des Handbuchs (Bd. VI), personell durch Einbeziehung einzelner zivil- und strafrechtlicher Autoren (§ 2) Rechnung getragen.

- *Digitalisierung der Verwaltung*: Eine der zentralen Herausforderung, vor denen die öffentliche Gewalt aktuell steht, ist die Digitalisierung mit ihren Auswirkungen auf alle Staatsgewalten, einschließlich der Verwaltung. Die Rede ist von einer Chance, das administrative Beziehungsgefüge zu Bürgern und Unternehmen transparenter, partizipativer und interaktiver zu gestalten. Angesprochen sind mit der Digitalisierung aber auch facettenreiche und vielschichtige Fragen wie Social Media, Big Data und Künstliche Intelligenz. Das HVwR stellt sich diesen Herausforderungen als Querschnittsthemen auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene. Es behandelt mit mehreren Einzelbeiträgen und zudem inzident an zahlreichen Stellen die Gestaltung einer nachhaltigen Governance im Digital Age einschließlich der hiermit verbundenen Probleme für die Würde des Menschen, den Persönlichkeits- und Datenschutz (z.B. Algorithmen) sowie die Zurechnung individueller Verantwortung (Stichwort: Verantwortungsdiffusion in den Sozialen Medien durch Anonymisierung).

§ 7 Formales (einschließlich Umfang und Manuskriptgestaltung)

Das Handbuch ist auf insgesamt zwölf Bände (zzgl. Gesamtregister) angelegt, die im Wechsel von einem der beiden Herausgeber federführend betreut werden und im Jahresrhythmus (2020-2031) erscheinen. Für jeden Band sind zwischen 21 und 28 Beiträge mit jeweils maximal 40 (Druck-)Seiten vorgesehen. Hinsichtlich Gliederung der Beiträge, Umfang des Fußnotenapparats, Zitierweise, Abkürzungen sowie Erstellung einer Spezialbibliographie (am Ende des Beitrags) wird angeknüpft an die bewährte Reihe der Handbücher im C.F. Müller Verlag. Dies gilt auch für die „Aufmachung“ der Bände. Auch insoweit soll der Komplementär- und Abrundungsfunktion entsprochen und das Werk als Schlussstein der bei C.F. Müller erschienenen Handbücher zum Öffentlichen Recht sichtbar werden (§ 2).

Um der angestrebten Rolle des HVwR als „Visitenkarte“ der deutschen Verwaltungsrechtswissenschaft im Ausland zu entsprechen, ist im Übrigen geplant, jedem Kapitel ein englischsprachiges *Abstract* beizufügen. Fremdsprachigen Leserinnen und Lesern soll es auf diese Weise erleichtert werden, sich die einzelnen Handbuchkapitel systematisch zu erschließen. Hierzu kann eine gedrängte Darstellung der zentralen Inhalte und Thesen des jeweiligen Beitrags, kombiniert mit präzisen Verweisen auf die einschlägigen Randnummern im Text, entscheidend beitragen.