

Professor Dr. Ingo Kraft\*

## Die Verantwortung des Verwaltungsrichters für Ermittlung und Auslegung nationalen sowie europäischen Rechts

### iura novit curia im Verwaltungsprozessrecht – eine deutsch-französische Vergleichsskizze

Die These, *iura novit curia* sei – im Gegensatz zum Common Law – Gemeingut kontinentaleuropäischen Rechtsdenkens (Nachw. dazu bei Matthias Derlén, *Multilingual Interpretation of European Union Law*, Austin ua 2009, 315 ff.), greift zu weit. Für das deutsche Prozessrecht trifft sie im Wesentlichen zu, aber der französische Verwaltungsrichter fokussiert seine Überprüfung des Verwaltungshandelns im Kern nur auf den rechtlichen Vortrag der Beteiligten. Im Folgenden sollen als Grundlage des deutsch-französischen Diskurses Herkunft, Gegenstand und Inhalt des Grundsatzes *iura novit curia* sowie dessen Ausnahmen im deutschen Verwaltungsprozessrecht beleuchtet werden (zur Rechtslage im französischen Verwaltungsprozessrecht vgl. den Beitrag von Bohner/Schotten [in diesem Heft S. 1245]).

#### I. Einleitung

Prozessrecht ist kein Selbstzweck, sondern es dient der Gewährleistung materiell richtiger Entscheidungen unter Wahrung der Rechte der Prozessbeteiligten.<sup>1</sup> „Richtige“ Entscheidungen setzen die korrekte Erfassung des entscheidungserheblichen Sachverhalts voraus und verlangen – darauf aufbauend – die fehlerfreie Anwendung des einschlägigen

materiellen Rechts auf den festgestellten Sachverhalt. Die Unterscheidung von Sachverhaltsfeststellung und Rechtsanwendung ist allen Prozessordnungen auf der Welt gemein. Aber die Lasten für die Initiative und die Aufteilung der Verantwortung zwischen Prozessbeteiligten und Gericht sowohl für die Ermittlung der Tatsachen als auch die Auswahl des rechtlichen Prüfungsmaßstabs werden in Prozessordnungen unterschiedlich ausgestaltet: Wir kennen den Beibringungsgrundsatz als Ausdruck alleiniger Verantwortlichkeit der Beteiligten oder den Untersuchungsgrundsatz, der vorrangig das Gericht in die Pflicht nimmt. Darin liegen fundamentale Systementscheidungen, mit denen der jeweilige Gesetzgeber implizit zwei Aussagen trifft: Zum einen verortet er die dem Prozess zugeordnete Funktion zwischen den Polen des Schutzes individueller Rechte und der objektiven

\* Der Autor ist Vors. Richter des 6. *Senats* des *BVerwG* in Leipzig. – Manuskript eines Vortrags, den der Verfasser im April 2019 anlässlich des Besuchs des französischen *Conseil d'Etat* beim *BVerwG* in Leipzig gehalten hat.

<sup>1</sup> *BVerfGE* 46, 64 (73) = NJW 1976, 1391; *BVerfGE* 46, 325 (333) = NJW 1978, 368; *BVerfGE* 55, 72 (93 f.) = NJW 1981, 271; *BVerfGE* 69, 126 (139 f.) = NJW 1985, 1149; *GmSOGB*, *BGHZ* 75, 340 (348 f.) = NJW 1980, 173.

Rechtskontrolle (zumindest auch) im öffentlichen Interesse. Zum anderen bringt er damit seine Einschätzung der Fähigkeit der Prozessbeteiligten zum Ausdruck, ihre Interessen selbst hinreichend effektiv vertreten zu können.

## II. Ermittlung des Sachverhalts und des rechtlichen Prüfungsmaßstabs

### 1. Sachverhaltsermittlung

Hinsichtlich der Verantwortung für die Sachverhaltsermittlung hat der deutsche Gesetzgeber bei der Kodifikation des Verwaltungsprozessrechts – im Gegensatz zu dem das Zivilprozessrecht beherrschenden Beibringungsgrundsatz<sup>2</sup> – in § 86 VwGO den *Untersuchungsgrundsatz* statuiert (auch Inquisitions- oder Amtsermittlungsmaxime genannt). Nach dieser Systementscheidung erforschen Verwaltungsgerichte den Sachverhalt von Amts wegen; die Beteiligten sind dabei heranzuziehen. Das Gericht ist an das Vorbringen und an die Beweisanträge der Beteiligten nicht gebunden.

### 2. Rechtsanwendung

Demgegenüber gehen alle deutschen Prozessordnungen im Grundsatz übereinstimmend davon aus, dass das Gericht das anzuwendende Recht autonom bestimmt.<sup>3</sup> Das *BVerfG* betont den Grundsatz *iura novit curia*, wonach die Rechtsauslegung und Rechtsanwendung in die alleinige Kompetenz des Gerichts fällt und es auf den rechtlichen Vortrag der Prozessbeteiligten nicht ankommt.<sup>4</sup> Daraus folgt, dass der Kläger zum einen die rechtliche Würdigung des Gerichts nicht auf eine bestimmte Rechtsgrundlage begrenzen kann.<sup>5</sup> Zum anderen ist das Gericht bei der rechtlichen Würdigung in keiner Weise an das Vorbringen der Beteiligten oder deren gegebenenfalls auch übereinstimmende Rechtsauffassung gebunden<sup>6</sup> oder darauf beschränkt.<sup>7</sup>

An dieser Stelle erscheint es angezeigt, auf terminologische Differenzen zwischen Deutschland und Frankreich hinsichtlich des Begriffs „kontradiktorisch“ hinzuweisen: Nach französischem Verständnis erfasst das kontradiktorische Prinzip im Kern das, was der deutsche Richter dem Gebot des rechtlichen Gehörs entnimmt; es scheint sich aber auch auf den Beibringungsgrundsatz zu erstrecken. Denn für die französischen Kollegen läge in einer Überprüfung des Verwaltungshandelns außerhalb des rechtlichen Parteivortrags nach dem Grundsatz *iura novit curia* eine Verletzung des kontradiktorischen Prinzips. Nach deutscher Terminologie dagegen werden die Charakterisierung eines Verfahrens als „kontradiktorisch“, die Alternative zwischen Beibringungs- und Amtsermittlungsgrundsatz sowie die prozessrechtliche Gewährleistung des „rechtlichen Gehörs“ strikt voneinander getrennt: Der Verwaltungsprozess ist nur deshalb kontradiktorisch,<sup>8</sup> weil sich zwei Beteiligte mit gegenläufigen Interessen gegenüberstehen und jede gerichtliche Entscheidung zugunsten der einen zulasten der anderen Partei geht (Nullsumme). Unabhängig davon verpflichtet das Gebot rechtlichen Gehörs (Art. 103 I GG, § 108 II VwGO) als prozessrechtliche Gewährleistung das Gericht, seine Entscheidung nur auf Fakten und rechtliche Punkte zu stützen, zu denen alle Beteiligten zuvor Gelegenheit zur Stellungnahme hatten.

## III. Herkunft und Verortung des Grundsatzes

Bei dem Rechtssatz *iura novit curia* handelt es sich um eine Parömie,<sup>9</sup> die dem kanonischen Recht entsprungen und von den italienischen und französischen Rechtsschulen im 12. bis 14. Jahrhundert rezipiert worden ist.<sup>10</sup> Denn das römische Richteramt war noch nicht professionalisiert, so dass rechtswissenschaftliche Bildung von jedem Inhaber hätte vorausge-

setzt werden können.<sup>11</sup> Entwickelt wurden die korrespondierenden Rechtssätze *iura novit curia* und *da mihi facta, dabo tibi ius*<sup>12</sup> aus der Rechts- und Gesetzesbindung des Richters,<sup>13</sup> die damals aus dem Richtereid hergeleitet wurde. Erste Ausprägungen lassen sich auf deutschem Boden in den *Reichskammergerichtsordnungen* von 1495 und 1555 nachweisen: Während die Kammergerichtsbeisitzer nach dem Reichsrecht und dem gemeinen Recht von Amts wegen (*ex officio*) zu erkennen hatten, war nach Rechtssätzen des Partikularrechts (Ordnungen und Statuten der Fürstentümer und Städte) nur zu entscheiden, wenn sie „vor den Richter gebracht wurden“.<sup>14</sup> Im deutschen Prozessrecht handelt es sich bei *iura novit curia* um einen seit dem 19. Jahrhundert fest etablierten Prozessrechtsgrundsatz auf der Ebene des einfachen Reichs- bzw. heute des Bundesrechts in allen Prozessordnungen; verfassungsrechtlich ist er nicht zwingend vorgegeben.<sup>15</sup>

- 2 Da mihi facta, dabo tibi ius. Vgl. *BVerfGE* 67, 39 (42) = NJW 1984, 2203: „Der Zivilprozess wird – von Ausnahmen ... abgesehen – vom Beibringungsgrundsatz beherrscht. Jede Partei hat es in der Hand, dem Gericht den Sachverhalt zu unterbreiten, den sie für entscheidungserheblich hält.“ So bereits das RGZ 27, 385 (387); RGZ 129, 55 (60); RGZ 151, 93 (97) – jeweils in Gegenüberstellung der Aufgabe der Parteien, die anspruchsbegründenden Tatsachen vorzutragen, und der dem Gericht obliegenden Aufgabe der rechtlichen Prüfung. So auch BAG, NZA-RR 2013, 217.
- 3 Konsequenz ist das Verbot jeglicher Beweisaufnahme über die Rechtslage: MüKOZPO/Pritting, Bd. 1, 5. Aufl. 2016, § 293 Rn. 5; Eyer-mann/Schübel-Pfister, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 86 Rn. 28; BFH, BFH/NV 2008, 991.
- 4 *BVerfG*, NJW-RR 1993, 383 – Gehör; NJW-RR 2009, 1141 – Willkürverstoß eines AG im Zivilprozess. Vgl. auch für das Verfassungsprozessrecht selbst: *BVerfGE* 102, 370 (384) = NJW 2001, 429 = NVwZ 2001, 316 Ls. – Keine Beschränkung des *BVerfG* bei Überprüfung einer Maßnahme auf ihre Verfassungsmäßigkeit.
- 5 *BVerwG*, NVwZ-RR 2009, 690 Rn. 6; Stein/Jonas/Kern, ZPO, Bd. 2, 23. Aufl. 2016, vor § 128 Rn. 190.
- 6 RGZ 85, 163 (167f.); BAG, NZA 1991, 305 = DB 1991, 549; BAGE 140, 261 = NJW 2012, 2376 = NZA 2012, 817.
- 7 BFHE 87, 465 = BStBl. III 1967, 216; BAG, NZA 2015, 189.
- 8 Vgl. nur *BVerwGE* 40, 313 (318); *BVerwGE* 109, 336 (343) = NVwZ 2000, 190; *BVerwGE* 162, 331 = NVwZ 2018, 1875 Rn. 50.
- 9 Meder, *Ius non scriptum* – Traditionen privater Rechtsetzung, 2. Aufl., 2009, 187.
- 10 Kaser/Hackl, *Das römische Zivilprozessrecht* (Hdb. der Altertumswissenschaft X.3.4.), 2. Aufl., 1996, 119 Fn. 31 und S. 358 Fn. 36; Wie-gand, FS Kellerhals, 2005, 127 (128f.); Meder, *Ius non scriptum* – Traditionen privater Rechtsetzung, 199. AA Heilfron, *Römisches Recht*, 7. Aufl. 1920, 92, der das Prinzip in die Zeit Diocletians stellt.
- 11 Georg Friedrich Puchta, *Das Gewohnheitsrecht*, Drittes Buch, Erlangen 1828, 154.
- 12 Oder: narra mihi facta, narro tibi ius.
- 13 Georg Friedrich Puchta, *Das Gewohnheitsrecht*, 167 und 169f. erhebt die autonome Befugnis zur Ermittlung der maßgeblichen Rechtssätze – im Gegensatz zur Tatsachenermittlung – zu einem essentiellen Wesensmerkmal des Richteramtes.
- 14 Stölzel, *Die Entwicklung der gelehrten Rechtsprechung*, Bd. 2, Billigkeits- und Rechtspflege der Rezeptionszeit in Jülich-Berg, Bayern, Sachsen und Brandenburg, Berlin 1910, 79; Meder, *Ius non scriptum* – Traditionen privater Rechtsetzung, 195; v. Rotenhan, *Frankfurter Testamentsstreitigkeiten am Reichskammergericht*, Diss. Würzburg 2015, 47.
- 15 Gleichsinnig die Verortung im Europäischen Prozessrecht: *EuGH*, C-609/13, ECLI:EU:C:2017:46 = NZKart 2017, 119 Rn. 33 – Duravit ua/Kommission: Keine Verletzung des Gebots effektiven Rechtsschutzes, wenn das Gericht nicht die gesamte Verwaltungsentscheidung von Amts wegen zu prüfen hat; vgl. auch *EuGH*, C-60/15 P, ECLI:EU:C:2017:540 = NVwZ 2017, 1276 Rn. 50 – Saint-Gobain Glass Deutschland/ Kommission, und *EuGH*, C-589/15 P, ECLI:EU:C:2017:663 = BeckRS 2017, 124000 Rn. 55 – Anagnostakis/Kommission, zur beschränkten Überprüfung durch den *EuGH* als Rechtsmittelgericht mwN. Demgegenüber geht das *EuG* davon aus, dass „... der Gemeinschaftsrichter ... nicht verpflichtet sein (kann), allein die Argumente zu berücksichtigen, auf die sie ihr Vorbringen gestützt haben, weil er seine Entscheidung sonst gegebenenfalls auf unzutreffende rechtliche Erwägungen stützen müsste ...“: *EuG*, T-58/08 P, ECLI:EU:T:2009:385 = BeckRS 2010, 90320 Rn. 36 – Kommission/Roodhuijzen; ECLI:EU:T:2015:690 = BeckRS 2015, 81283 Rn. 35 – Italien und Spanien/Kommission, mit dem expliziten Verweis auf *iura novit curia*; T-124/13 ua, ECLI:EU:T:2016:154 = BeckRS 2016, 124323 Rn. 34 – Xinyi PV Products (Anhui)/Kommission.

## IV. Recht als Gegenstand des Grundsatzes

### 1. Formelle und materielle Gesetze

Als Prüfungsmaßstab hat der Richter zum einen formelle, dh vom Parlament erlassene Gesetze anzuwenden. Zum anderen gehören zu seinem Prüfungsmaßstab auch von der Exekutive erlassene untergesetzliche Rechtsvorschriften (Satzungen, Verordnungen). Prüfungsmaßstab ist selbstverständlich auch das Unionsrecht. Nach Art. 25 GG sind zudem die allgemeinen Regeln des Völkerrechts Bestandteil des Bundesrechts und gehen im Rang den einfachen Bundesgesetzen vor.<sup>16</sup> Sie müssen, wenn von Relevanz, im Einzelfall ermittelt werden. Bestehen Unklarheiten, ob und mit welcher Tragweite eine solche allgemeine Regel gilt und ob sie unmittelbar Rechte und Pflichten für den Einzelnen erzeugt, ist das BVerfG gem. Art. 100 II GG anzurufen. Dort ist die Ermittlung der geltenden völkerrechtlichen Rechtssätze konzentriert.

### 2. Verwaltungsvorschriften

Verwaltungsvorschriften, dh von Ministerien in generalisierender Form erlassene innerdienstliche Weisungen, die gesetzliche Vorschriften interpretieren, Fallgruppen bilden und die Ausübung eines im Gesetz enthaltenen Ermessens für die nachgeordneten Behörden determinieren, gehören nicht zu den vom Richter anzuwendenden Rechtsvorschriften.<sup>17</sup>

### 3. Ausländisches Recht

Der Verwaltungsrichter muss sich hin und wieder auch mit dem Internationalen Privatrecht befassen, wenn er zB im Ausländerrecht als Vorfrage für den Familiennachzug die Wirksamkeit einer im Ausland geschlossenen Ehe zu beurteilen hat. Die Ermittlung ausländischen Rechts – dazu zählt *nicht* das Unionsrecht – sowie der ausländischen Rechtspraxis ist gem. § 173 VwGO iVm § 293 ZPO wie eine Tatsachenfeststellung zu behandeln.<sup>18</sup> Diese Vorschriften verpflichten die Gerichte, ausländisches Recht unter Ausnutzung aller ihnen zugänglichen Erkenntnisquellen von Amts wegen zu ermitteln. Dabei haben sie auch die Umsetzung in der ausländischen Rechtspraxis zu beachten.<sup>19</sup> Es gilt der Grundsatz der größtmöglichen Annäherung an das ausländische Recht, das in seinem systematischen Kontext, mithilfe der im ausländischen Rechtssystem gebräuchlichen Methoden und unter Einbeziehung der ausländischen Rechtsprechung erfasst werden muss. Die Auswahl der Erkenntnismittel hat das Tatsachengericht nach seinem Ermessen zu treffen. Je komplexer und fremder das anzuwendende Recht ist, desto höher sind die Anforderungen an die richterliche Ermittlungspflicht.<sup>20</sup> Eine Beweiserhebung ist nur erforderlich, soweit das ausländische Recht und die maßgebliche Rechtspraxis dem Gericht unbekannt sind, weil zB aufgrund sprachlicher Barrieren der unmittelbare Zugang dazu fehlt.<sup>21</sup>

Nach der Wiedervereinigung Deutschlands stellte sich für die Gerichte in vermögens- und rehabilitierungsrechtlichen Streitigkeiten die Frage, welche Rechtsqualität das zuvor auf dem Gebiet der neuen Bundesländer geltende DDR-Recht hat und wie damit heute umzugehen ist. Nach der Rechtsprechung sind Rechtsvorschriften der Deutschen Demokratischen Republik solche vorkonstitutionellen Rechts und werden wie ausländisches Recht gem. § 293 ZPO ähnlich den Tatsachen behandelt.<sup>22</sup> Rechtsnormqualität besitzt nur nach Art. 9 des Einigungsvertrags fortgeltendes Recht.<sup>23</sup> Hinsichtlich des nicht fortgeltenden DDR-Rechts kommt wegen der in der DDR bekanntermaßen oft willkürlichen Auslegung und Handhabung von Rechtsvorschriften der gelebten Rechtspraxis für die Beurteilung der Bindungswir-

kung die letztlich ausschlaggebende Bedeutung zu, so dass der Verwaltungsrichter sich nicht ausschließlich am Normtext orientieren darf.<sup>24</sup>

## V. Inhalt des Grundsatzes iura novit curia

Die rechtliche Beurteilung des ermittelten Sachverhalts ist autonome und alleinige Aufgabe des Gerichts.<sup>25</sup> Der Richter ist in keiner deutschen Prozessordnung hinsichtlich des anzuwendenden Prüfungsmaßstabs an das *rechtliche* Vorbringen und die Rügen der Parteien gebunden, sondern hat den geltend gemachten Anspruch selbstständig am *gesamten* Recht zu prüfen.<sup>26</sup> Daraus folgt, dass er zum einen die einem belastenden Verwaltungsakt von der Verwaltung zugrunde gelegte Ermächtigungsgrundlage austauschen kann und muss, wenn seine Prüfung ergibt, dass zwar nicht diese, aber eine andere gesetzliche Grundlage die angefochtene Anordnung trägt.<sup>27</sup> Denn *rechtswidrig* ist ein Verwaltungsakt nur, wenn er nicht von irgendeiner gesetzlichen Grundlage abgedeckt ist und zwar unabhängig davon, ob diese von einem Prozessbeteiligten gesehen wurde. Das Gleiche gilt auch für Einwendungen, zB der Unionsrechtswidrigkeit einer Vorschrift und dem daraus folgenden Anwendungsvorrang des Unionsrechts. Deshalb kann der Kläger den Prozess aus einem Rechtsgrund gewinnen, den er selbst nicht gesehen hat; das passiert im Übrigen gar nicht so selten. Zum anderen besteht ein Anspruch auf behördliches Handeln auch dann, wenn der Kläger zwar nicht die passende Rechtsgrundlage genannt hat, sein Begehren sich aber aus einer anderen Anspruchsgrundlage herleiten lässt.

An diesem Punkt unterscheidet sich das deutsche ganz wesentlich vom französischen Prozessrecht, das den richterlichen Zugriff auf eine bestimmte Rechtsvorschrift von dem entsprechenden Vorbringen einer Partei abhängig macht (Überprüfung nur im Rahmen der „moyens“ mit Ausnahme der Gründe des *ordre public*, zB der Zuständigkeit der Be-

16 BVerwGE 154, 328 = NVwZ 2016, 1176 Rn. 28 ff. – völkerrechtliches Gewaltverbot.

17 BVerwGE 58, 45 (49) = NJW 1979, 2059; NJW 1996, 1766; NVwZ 2003, 1384: Allein der Verstoß gegen Subventionsrichtlinien macht einen Bewilligungsbescheid nicht rechtswidrig. Vgl. aber BVerwGE 107, 338 (340 ff.) = NVwZ 1999, 1114; 110, 216 (218 ff.) = NVwZ 2000, 440, zu normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften in Ausfüllung eines vom Gesetzgeber der Verwaltung ausnahmsweise eingeräumten Beurteilungsspielraums.

18 BVerwGE 133, 329 = NVwZ 2010, 262 Rn. 17; stRspr. Zur rechtsgeschichtlichen Entwicklung dieses Grundsatzes: Meder, 185 ff.

19 BVerwGE 143, 369 = NJW 2012, 3461 Rn. 14 f.

20 BGHZ 165, 248 = NJW 2006, 762; NJW 1991, 1418; NJW 1976, 1588.

21 BVerwGE 143, 369 = NJW 2012, 3461 Rn. 14.

22 BVerwGE 117, 233 (235) = NZM 2003, 360.

23 Revisibel iSd § 137 I VwGO ist es, wenn und soweit es nach Art. 9 II oder 4 des Einigungsvertrags als Bundesrecht fortgilt (BVerwG, Buchholz 11 Art. 14 GG Nr. 296 = NJW 1996, 2746 Ls. = BeckRS 9998, 51587).

24 BVerwG, LKV 2015, 461 Rn. 13.

25 BVerwG, NVwZ 1998, 1298: Eine Pflicht des Gerichts zur Beiziehung rechtsgutachtlicher Äußerungen ist von vornherein nicht aus § 86 I VwGO ableitbar.

26 BVerfG, NJW-RR 1993, 383; WuM 1999, 383 = BeckRS 1998, 12934 – beide zu Art. 103 I GG: Die Garantie des rechtlichen Gehörs umfasst nicht nur die Berücksichtigung des tatsächlichen Vorbringens der Prozessbeteiligten, sondern auch ihre rechtlichen Erwägungen (BVerfGE 55, 1 [6] = NJW 1980, 2698; BVerfGE 60, 175 [210] = NJW 1982, 1579 = NVwZ 1982, 431 Ls.; BVerfGE 64, 135 [143] = NJW 1983, 2762). Zwar gilt im deutschen Recht der Grundsatz „iura novit curia“, so dass für die Rechtsauslegung und -anwendung allein das Gericht zuständig ist und es auf den Vortrag der Prozessbeteiligten dazu nicht ankommt. ...

27 BVerwGE 64, 356 (357 f.) = NVwZ 1982, 620; BVerwGE 80, 96 (97) = NVwZ 1989, 471; BVerwGE 146, 347 = NVwZ 2013, 1619 Rn. 38; NVwZ-RR 2020, 113 Rn. 24.

hörde).<sup>28</sup> Würde ein französisches VG sein stattgebendes Urteil auf vom Kläger nicht vorgetragene Klagegründe stützen, läge darin ein Verfahrensmangel wohl in Form eines Verstoßes gegen den Grundsatz *ne ultra petita*.<sup>29</sup> Nach deutschem Verständnis wird der Richter auch nicht etwa dadurch befangen, dass er die Beteiligten im Rahmen der Gewährung rechtlichen Gehörs auf eine andere Rechtsgrundlage für die angefochtene behördliche Maßnahme oder das vom Kläger begehrte Verwaltungshandeln hinweist.

Diese Systementscheidung des deutschen Prozessrechts hat ihren Niederschlag in § 17 II 1 GVG gefunden. Danach entscheidet das Gericht des zulässigen Rechtswegs den Rechtsstreit unter allen in Betracht kommenden Gesichtspunkten. Es hat den Sachverhalt unter allen von ihm für maßgeblich angesehenen Rechtssätzen zu würdigen. Wegen der autonomen und umfassenden Prüfungspflicht des Gerichts können die Beteiligten die Prüfung bestimmter Ermächtigungs- oder Anspruchsgrundlagen nicht bindend vereinbaren oder ausschließen, denn die Subsumtion ist alleinige Aufgabe des Gerichts.<sup>30</sup> Sachlich wird diese Verpflichtung durch den vom Kläger unterbreiteten Streitgegenstand begrenzt, der sich aus seinem Begehren (Antrag) und dem dazu unterbreiteten Sachverhalt ergibt. Der Streitgegenstand bestimmt den Umfang der Rechtshängigkeit und die Reichweite der Rechtskraft des Urteils (§ 121 VwGO). In dem hier vorliegenden Kontext ist er Ausdruck der Dispositionsmaxime, wonach der Kläger entscheidet, ob und welches Begehren er entschieden haben will, nicht aber aufgrund welcher Rechtsgrundlage.<sup>31</sup>

Der Streitgegenstandsbegriff wird mit Blick auf das jeweilige materielle Fachrecht stark ausdifferenziert: So umfasst zB die Klage auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis aus familiären Gründen (Ehegattennachzug) und aus humanitären Zwecken wegen der unterschiedlichen Aufenthaltsw Zwecke und Rechtsfolgen der Aufenthaltstitel hinsichtlich der Aufenthaltsverfestigung zwei verschiedene Streitgegenstände (Anspruchskonkurrenz).<sup>32</sup> Anders ist das in Fällen der bloßen Anspruchsnormenkonkurrenz, in denen das identische Begehren aus unterschiedlichen Anspruchsgrundlagen hergeleitet wird (Auskunftsanspruch wird auf das Bundesarchivgesetz und auf die Pressefreiheit [Art. 5 I 2 GG, Art. 10 EMRK] gestützt). Konsequenterweise ist in den zuletzt genannten Fällen die Einführung einer anderen Anspruchsgrundlage durch den Kläger während des Prozesses nicht als Klageänderung anzusehen<sup>33</sup> und das Gericht verstößt nicht gegen § 88 VwGO (*ne ultra petita*), wenn es der Klage aus einem anderen als dem vom Kläger angeführten rechtlichen Grunde stattgibt.

## VI. Anwendungsbereich des Grundsatzes *iura novit curia*

### 1. Erstinstanzliche Verfahren

Verwaltungsrichter aller Instanzen haben in den Verfahren der Hauptsache als auch des vorläufigen Rechtsschutzes (Klage- und Antragsverfahren) den Fall gegebenenfalls auch an Rechtsvorschriften zu überprüfen, die die Beteiligten nicht genannt haben. Der *rechtliche* Vortrag des Klägers ist demzufolge in keiner Weise konstitutiv für die Reichweite des vom Gericht in Betracht zu ziehenden Prüfungsmaßstabs. Deshalb braucht ein Anwaltsschriftsatz streng genommen – auch wenn das in der Praxis nicht vorkommt –<sup>34</sup> zur Begründung einer Klage keine einzige Rechtsnorm zu zitieren. So kann das OVG im Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO eine angegriffene Satzung auch aus Gründen als rechtsfehlerhaft ansehen, welche der Antragsteller nicht vorgetragen hat.<sup>35</sup>

### 2. Keine ungefragte Fehlersuche

Anhand der Inzidentprüfung von Bebauungsplänen hat das BVerwG den Instanzrichtern nahegelegt, sich nicht gleichsam ungefragt auf Fehlersuche zu begeben.<sup>36</sup> Diese Aufforderung zur pragmatischen Handhabung von Umfang und Reichweite richterlicher Kontrolle bezieht sich in erster Linie auf den Sachverhalt, kann aber auch rechtliche Fragestellungen erfassen. Der Ratschlag an den Tatrichter, sich mit dem Umfang seiner rechtlichen Überprüfung des Verwaltungshandelns an den Angriffen des Klägers zu orientieren, wurde später bei der Überprüfung kommunaler Abgabensatzungen aufgegriffen. Eine ungefragte gerichtliche Fehlersuche sei im Zweifel dann nicht sachgerecht, wenn sie das Rechtsschutzbegehren des Klägers aus dem Auge verliere. Die Handhabung der richterlichen Fehlersuche sei eine Frage des Fingerspitzengefühls und in der Regel sei es sachgerecht, die gemeindliche Kalkulation nur im Hinblick auf substantiierte Einwände des Klägers zu überprüfen.<sup>37</sup> Auch im Prüfungsrecht geht ein VG aufgrund der Anfechtung des (Gesamt-)Prüfungsergebnisses wegen der (angeblich) fehlerhaften Bewertung nur einzelner Prüfungsarbeiten nicht von sich aus der Rechtmäßigkeit der Bewertungen anderer, vom Prüfling nicht beanstandeter Einzelnoten nach. Der Prüfling bestimmt, gegen welche Teile der Prüfung er mit substantiierten Einwendungen vorgehen und welche er gelten lassen will.<sup>38</sup>

Später wurde klargestellt, dass diese Mahnung keine Rechtssatzqualität genießt, so dass ein VG nicht verfahrensf Fehlerhaft handelt, wenn es thematisch über die Rügen des Klägers hinausgeht und das Verwaltungshandeln aus Gründen als rechtswidrig ansieht, die nicht gerügt worden sind. Diese Aufforderung umschreibt lediglich eine pragmatische Maxime richterlichen Handelns, die die Geltung des Amtsermittlungsgrundsatzes sowie des Grundsatzes *iura novit curia* nicht infrage stellt.<sup>39</sup>

Die Verfahrenspraxis deutscher Verwaltungsrichter in infrastrukturechtlichen Großverfahren führt unter dem Druck der Komplexität und Masse der aufgeworfenen Tat- und Rechtsfragen dazu, dass sich die Gerichte im Wesentlichen auf die gerügten Angriffspunkte beschränken. Klagen vor dem erstinstanzlich zuständigen BVerwG gegen Großprojekte wie den Berliner Flughafen<sup>40</sup> oder die Elbvertiefung<sup>41</sup> führen die Richter an die Grenzen ihrer Entscheidungskapa-

28 *Classen*, Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, Tübingen 1996, 58 mwN; *Koch*, Verwaltungsrechtsschutz in Frankreich, Berlin 1998, 73 (101, 162 f.); *Marsch*, Subjektivierung der gerichtlichen Verwaltungskontrolle in Frankreich, 2011, 70; *ders.*, Frankreich, in: Verwaltungsrecht in Europa, hrsg. v. *Jens-Peter Schneider*, Bd. 2, 2009, 179; *Niesler*, Individualrechtsschutz im Verwaltungsprozess, 2012, 63.

29 *Classen*, Einführung in das französische Recht, hrsg. v. *Sonnenberger* und *Classen*, 4. Aufl. 2012, 129.

30 BAGE 140, 261 = NJW 2012, 2376 = NZA 2012, 817; BSG, SozR 4-1500 § 153 Nr. 11 = BeckRS 2011, 68710 Rn. 22.

31 BVerwGE 111, 318 (319) = NVwZ 2001, 200; NVwZ 2007, 104 Rn. 13; *Clausing* in *Schoch/Schneider/Bier*, VwGO, § 121 Rn. 57.

32 BVerwGE 129, 226 = NVwZ 2008, 333.

33 BSGE 86, 78 = BeckRS 2000, 40784; *Eyermann/Rennert*, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 91 Rn. 10.

34 Nach der Rechtsprechung des BGH bewirkt der Grundsatz *iura novit curia* haftungsrechtlich keine Einschränkung der Verpflichtung des Rechtsanwalts, die zugunsten seiner Partei sprechenden tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte so umfassend wie möglich darzustellen: BGH, NJW 2016, 957 mwN.

35 BVerwG, NVwZ 2002, 82.

36 Vgl. BVerwG, DVBl 1980, 230; NVwZ 1994, 281; NVwZ 1997, 890; NVwZ 2002, 83.

37 BVerwGE 116, 188 (196 f.) = NVwZ 2002, 1123.

38 BVerwG, NVwZ-RR 1994, 582.

39 BVerwG, NVwZ 2007, 223; UPR 2013, 109 = BeckRS 2012, 58593 Rn. 15.

40 BVerwGE 125, 116 = NVwZ 2006, 927 Ls. = BeckRS 2006, 23694.

41 BVerwGE 158, 1 = BeckRS 2017, 111835.

zität bei der Bewältigung von Komplexität. Selbstbeschränkung kann deshalb auch Ausdruck richterlichen Selbstschutzes sein.

### 3. Rechtsmittelverfahren: Berufungs- bzw. Revisionsbegründung

Keine Ausnahmen von dem Grundsatz *iura novit curia* enthalten die in der Verwaltungsgerichtsordnung normierten Anforderungen an eine Rechtsmittelbegründung. Denn die Konsequenz der Verletzung dieser Anforderungen (Fehlerfolge) ist die Unzulässigkeit des Rechtsmittels, nicht aber eine Beschränkung des gerichtlichen Prüfungsmaßstabs.

Für die Zulässigkeit der Berufung verlangt der Gesetzgeber in § 124 a III 4 VwGO, dass die Rechtsmittelbegründung einen bestimmten Antrag enthält und im Einzelnen die Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe) anführt. Diese erstrecken sich auch auf *rechtlichen* Vortrag, dh der Berufungskläger muss geltend machen, in welchen Punkten tatsächlicher oder rechtlicher Art die Entscheidung der Vorinstanz unrichtig ist.<sup>42</sup> Genügt die Berufungsbegründung diesen Anforderungen nicht, ist die Berufung unzulässig (§ 124 a III 5 VwGO). Diese formelle Begründungsanforderung wird aber in der Praxis eher weniger streng gehandhabt; so kann eine Bezugnahme auf die Begründung des Zulassungsantrags genügen.<sup>43</sup> Es muss aber zum Ausdruck kommen, dass, in welchem Umfang und weshalb der Berufungsführer an der Durchführung des Berufungsverfahrens festhalten will.<sup>44</sup> Hierfür muss er zumindest eine bestimmte tatsächliche Feststellung, eine rechtliche Sachverhaltswürdigung oder eine allgemeine Rechtsauffassung des VG angreifen, die dessen Urteil tragen.<sup>45</sup>

Gleichsinnig erfordert § 139 III 4 VwGO für die Zulässigkeit der Revision, dass die Revisionsbegründung einen bestimmten Antrag enthält, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angibt, die den Mangel ergeben. Zu den Erfordernissen einer ordnungsgemäßen Revisionsbegründung gehört nach ständiger Rechtsprechung des BVerwG eine Sichtung und rechtliche Durchdringung des Streitstoffes und eine damit verbundene sachliche Auseinandersetzung mit den die Entscheidung des Berufungsgerichts tragenden Gründen.<sup>46</sup>

Diese verfahrensrechtlichen Anforderungen an die Zulässigkeit eines Rechtsmittels erweisen sich als Hürden auf dem Weg zu einer Sachentscheidung des Rechtsmittelgerichts. Genügt die Berufungs- oder Revisionsbegründung diesen Anforderungen, ist das Rechtsmittel zulässig und der Grundsatz *iura novit curia* gilt für die Sachprüfung im Berufungs- bzw. Revisionsverfahren uneingeschränkt. Für das Revisionsverfahren hat der Gesetzgeber in § 137 III 2 VwGO sogar explizit geregelt, dass das BVerwG an die geltend gemachten Revisionsgründe nicht gebunden ist (Grundsatz der Vollrevision). Das Rechtsmittelgericht prüft demzufolge – mit Ausnahme von Verfahrensmängeln – auch Vorschriften, die der Rechtsmittelführer in der Berufungs- bzw. Revisionsbegründung nicht genannt hat.

### 4. Ausnahmen

a) *Beschwerde im vorläufigen Rechtsschutzverfahren.* Die Ausgangslage ist für das Rechtsmittel der Beschwerde gegen Beschlüsse des VG die gleiche (§ 146 IV 3 und 4 VwGO): Werden die prozessrechtlichen Zulässigkeitsanforderungen nicht erreicht, ist die Beschwerde zu verwerfen (§ 146 IV 5 VwGO). Erweist sich die Beschwerde als zulässig, greift für das Beschwerdeverfahren die 2001 getroffene Sonderrege-

lung des § 146 IV 6 VwGO: Das OVG prüft nur die dargelegten Gründe.

Die zuvor eingeführte unpraktische Zulassungsbedürftigkeit der Beschwerde wurde wieder abgeschafft.<sup>47</sup> Aber der Gesetzgeber wollte nicht zur von Amts wegen unbeschränkten Überprüfung der Beschlüsse im Eilrechtsschutz durch das Beschwerdegericht zurückkehren.<sup>48</sup> So fand die Kompromisslösung einer Reduzierung des Prüfungsmaßstabs und damit sowohl einer Ausnahme vom Amtsermittlungsgrundsatz als auch dem Prinzip *iura novit curia* Eingang in die Verwaltungsgerichtsordnung.

Beschränkte der VGH München die Bedeutung der Neuregelung anfangs allein auf Tatfragen und verstand die Norm als bloße Einschränkung des Amtsermittlungsgrundsatzes,<sup>49</sup> werden nach mittlerweile herrschender Auffassung auch Rechtsfragen davon erfasst.<sup>50</sup> Die angeordnete Beschränkung des Prüfungsumfangs wird aber in der Praxis sowohl zulasten als auch zugunsten des Beschwerdeführers erweitert: Auf der einen Seite sehen sich die Obergerichte nicht an der Prüfung gehindert, ob sich die angefochtene Entscheidung aus anderen Gründen als im Ergebnis richtig erweist.<sup>51</sup> Auf der anderen Seite soll der Prüfungsumfang des OVG dann weiter reichen, wenn die angegriffene Entscheidung aus anderen als den vom Antragsteller dargelegten Gründen *offensichtlich* rechtswidrig ist. Es widerstrebt den Richtern, sehenden Auges eine evident unzutreffende Entscheidung zu bestätigen.<sup>52</sup>

Das BVerwG hat diese Rechtsprechung nicht als greifbar rechtswidrig oder gar willkürlich angesehen.<sup>53</sup> Auch das BVerfG hat weder die gesetzliche Beschränkung des Prozessstoffs im Beschwerdeverfahren noch die von der Rechtsprechung gepflegte Durchbrechung als verfassungswidrig beanstandet.<sup>54</sup>

b) *Zwischenverfahren der Rechtsmittelzulassung.* Einen strengen Beibringungsgrundsatz auch für Rechtsfragen sieht die Verwaltungsgerichtsordnung demgegenüber für die Phase der Rechtsmittelzulassung vor: Hat die Vorinstanz kein Rechtsmittel zugelassen und will die unterlegene Partei gegen das Urteil des VG *Berufung* einlegen oder gegen das Urteil des OVG das Rechtsmittel der Revision, muss sie sich zuerst die Zulassung erkämpfen. Das geschieht in einem Zwischenverfahren, in dem der Rechtsmittelkläger sein Vorbringen ausschließlich an den gesetzlichen Zulassungsgründen für

42 Vgl. BGH, NJW 2009, 987 mit Verweis auf § 137 II ZPO zum Gegenstand des Vortrags der Parteien in der mündlichen Verhandlung.

43 BVerwG, NVwZ 2000, 67.

44 BVerwGE 107, 117 (120 ff.) = NVwZ 1998, 1311; NVwZ-RR 2004, 220; NVwZ 2005, 821; NVwZ 2012, 1490.

45 BVerwG, Buchholz 310 § 124 a VwGO Nr. 48 = BeckRS 2016, 41922.

46 BVerwGE 106, 202 (203) = NVwZ 1998, 735.

47 Vgl. die Begr. z. GE der BRG zum Entwurf eines Gesetzes zur Bereinigung des Rechtsmittelrechts im Verwaltungsprozess (RmBereinVpG) v. 22.6.2001 – BT-Drs. 14/6393, 14. Anders demgegenüber die Stellungnahme des Bundesrats, wiedergegeben in BT-Drs. 14/6854, 6.

48 Die endgültige Fassung kam erst auf Vorschlag des Vermittlungsausschusses zustande, der vom Bundesrat angerufen worden war: BT-Drs. 14/7779, 2.

49 VGH München, NVwZ 2003, 118: Minderung der gerichtlichen Amtsermittlungspflichten als Korrelat zu einer verstärkten Darlegungs- und Mitwirkungspflicht des Beschwerdeführers.

50 Da der Rechtsmittelzug in den Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes beim OVG endet, dessen Beschlüsse nach § 152 I VwGO unanfechtbar sind, vermag das BVerwG hier nicht unmittelbar zur Klärung beizutragen.

51 VGH Kassel, NVwZ-RR 2003, 458; NVwZ-RR 2006, 832; OVG Weimar, NVwZ-RR 2004, 624 Ls. = BeckRS 9998, 26587.

52 Vgl. OVG Greifswald, Beschl. v. 4.1.2006 – 3 M 144/05, BeckRS 2006, 23533; VGH Kassel, NVwZ-RR 2006, 846; Eyer mann/Happ, Verwaltungsgerichtsordnung, 15. Aufl. 2019, § 146 Rn. 27.

53 BVerwG, Buchholz 310 § 146 VwGO Nr. 6 = BeckRS 2006, 22406.

54 BVerfGK 1, 320 = NJW 2003, 3689 = NVwZ 2004, 338 Ls.

die Berufung (§ 124 II VwGO) bzw. die Revision (§ 132 II VGO) auszurichten hat.

Hier gilt der Grundsatz *iura novit curia* nicht,<sup>55</sup> sondern der Antragsteller bzw. Beschwerdeführer hat grundsätzlich auch die von ihm als verletzt angesehenen Rechtsvorschriften zu benennen. Denn das *BVerwG* ist bei der Prüfung, ob es die Revision zulässt, gem. § 133 III 3 VwGO auf die von der Beschwerde frist- und formgerecht vorgetragene Begründung beschränkt.<sup>56</sup> Es kann die Revision nicht aus Gründen zulassen, die von der Beschwerdebegründung nicht angeführt worden sind, auch wenn sie offensichtlich und handgreiflich „auf dem Tisch liegen“. Das gilt selbst für solche Verfahrensmängel, die – wenn die Revision zugelassen würde – im Revisionsverfahren von Amts wegen vom *BVerwG* berücksichtigt werden müssten.<sup>57</sup> Das vom Prozessgesetzgeber für das Zulassungsverfahren in § 124 a IV 4 VwGO bzw. § 133 III 3 VwGO aufgestellte Darlegungserfordernis hindert den *iudex ad quem* daran, die Revisionszulassung auf andere als die fristgerecht vorgetragenen Gesichtspunkte zu stützen.

### 5. Konsequenzen für die Anwendung des Unionsrechts

Genießt in einem erstinstanzlichen Verfahren oder in einem Berufungs- oder Revisionsverfahren nach deutschem Prozessrecht der Grundsatz *iura novit curia* uneingeschränkt Geltung, gilt dies selbstverständlich auch für Rechtssätze des Völker- sowie des Unionsrechts. Im Gegensatz zur Praxis des französischen Conseil d'Etat, nach der auch Völker- und Unionsrecht nur auf eine entsprechende Rüge einer Partei geprüft wird,<sup>58</sup> ist deshalb in Deutschland eine Vorlage an den *EuGH* gem. Art. 267 AEUV nicht davon abhängig, dass ein Beteiligter einen entsprechenden Antrag stellt und Fragen formuliert. Vielmehr wertet der deutsche Verwaltungsrichter derartiges Parteivorbringen lediglich als Anregung. Das Gericht hat autonom darüber zu entscheiden, ob es eine entscheidungserhebliche unionsrechtliche Fragestellung als zweifelhaft erachtet und sie gem. Art. 267 AEUV dem *Gerichtshof* der Europäischen Union vorlegt. Es wird sich, wenn es eine von einem Beteiligten aufgeworfene Frage nicht als entscheidungserheblich oder als *acte clair* ansieht, damit in der Begründung seiner Entscheidung auseinandersetzen. Wenn es dem *Gerichtshof* der Europäischen Union eine unionsrechtliche Zweifelfrage vorlegt, formuliert das Gericht selbst die Fragestellung und wertet entsprechendes Parteivorbringen dazu ebenfalls nur als Anregung. Aus

der Sicht des deutschen Verwaltungsrichters, dessen rechtliche Prüfung des angegriffenen Verwaltungshandelns mit Blick auf den anzuwendenden Prüfungsmaßstab schon immer vom Grundsatz *iura novit curia* geprägt war, hat die unionsrechtliche Überwölbung der nationalen Rechtsordnung insoweit zu keiner Modifikation seiner Vorgehensweise geführt.

### VII. Fazit

Der Zugriff des deutschen Richters auf die für den Fall maßgeblichen Rechtsvorschriften unterscheidet sich diametral vom französischen Ansatz: Während für den französischen Verwaltungsrichter rechtlicher Vortrag der Beteiligten (*les moyens*) konstitutive Voraussetzung für die Anwendung eines bestimmten Rechtssatzes ist und er – abgesehen von den *moyens d'ordre public* und einigen weiteren Ausnahmen – bei der Bestimmung seines Prüfungsmaßstabs auf die Rechtssätze beschränkt ist, die von den Beteiligten an ihn herangetragen werden, ermittelt der deutsche Richter das materielle Recht unabhängig vom Parteivortrag autonom und wendet es an. Auch wenn sich die Systeme in der Praxis einander etwas angenähert haben, treten an dieser Stelle fundamentale Unterschiede bei der Ausgestaltung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes in Deutschland und Frankreich offen zutage. Unterschiedlichen Traditionen entspringend sind sie Ausdruck eines abweichenden Selbstverständnisses des deutschen und des französischen Verwaltungsrichters bei der Kontrolle des Verwaltungshandelns. ■

55 *Eyermann/Kraft*, § 133 Rn. 50.

56 Vgl. statt vieler nur *BVerwG*, NJW 1990, 3102 = NVwZ 1991, 61 Ls.; stRspr aller Senate des *BVerwG*.

57 *BVerwG*, Buchholz 310 § 132 Nr. 50 – nicht ordnungsgemäße Vertretung eines Beteiligten; Buchholz 310 § 132 VwGO Nr. 229 = BeckRS 1985, 31249941 – Entscheidung der Vorinstanz über nicht mehr anhängigen Streitgegenstand; Buchholz 310 § 61 VwGO Nr. 11 = BeckRS 1996, 31225913 – fehlende Beteiligungsfähigkeit; NVwZ-RR 2019, 610 Rn. 38 – Zwischenfeststellungsklage ohne vorgreifliches Rechtsverhältnis.

58 *Conseil d'Etat*, Urt. v. 11.1.1991 (Section), Nr. 90995, *Société Morgane*, Rec. S. 9; Urt. v. 27.7.1993 (1. und 4. sous-sections réunies), Nr. 68897, *Bach et autres*, Rec. S. 237; Urt. v. 6.12.2002 (Assemblée), Nr. 239540, *Maciolak*, Rec. S. 426: Die Vereinbarkeit gesetzlicher Bestimmungen mit dem Völkerrecht und insbesondere der Europäischen Menschenrechtskonvention ist vom Gericht nicht von Amts wegen zu berücksichtigen. Vgl. mit Blick auf die Anwendung von Unionsrecht und die sich aus Art. 267 AEUV ergebende Pflicht zur Vorlage aber *EuGH*, C-416/10, ECLI:EU:C:2013:8 = NVwZ 2013, 347 Rn. 64 ff. (65) mwN – Križan ua.