

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 794

**Der Drittschutz in
der Baunutzungsverordnung
durch die Vorschriften über die Art
der baulichen Nutzung**

Von

Klaus H. J. Petersen



Duncker & Humblot · Berlin

KLAUS H. J. PETERSEN

**Der Drittschutz in der Baunutzungsverordnung
durch die Vorschriften über die Art
der baulichen Nutzung**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 794

Der Drittschutz in
der Baunutzungsverordnung
durch die Vorschriften über die Art
der baulichen Nutzung

Von

Klaus H. J. Petersen



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Petersen, Klaus H. J.:

Der Drittschutz in der Baunutzungsverordnung durch die Vorschriften
über die Art der baulichen Nutzung / von Klaus H. J. Petersen. –

Berlin : Duncker und Humblot, 1999

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 794)

Zugl.: Freiburg (Breisgau), Univ., Diss., 1998

ISBN 3-428-09841-2

Alle Rechte vorbehalten

© 1999 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-09841-2

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Meinen Eltern

Vorwort

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg hat die vorliegende Arbeit im Wintersemester 1998/99 unter dem Dekanat von Prof. Dr. Max Frisch als Dissertation angenommen. Die mündliche Prüfung fand am 23. und 24. November 1998 statt.

Herrn Prof. Dr. Friedrich Schoch danke ich für die stets freundliche und hilfreiche Beratung sowie die vielfältigen Anregungen bei der Abfassung des Manuskripts. Für die Erstattung des Zweitgutachtens im Promotionsverfahren bin ich Herrn Prof. Dr. Thomas Würtenberger zu Dank verpflichtet.

Freiburg, im März 1999

Klaus Petersen

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	17
1. Teil	
Dogmatische Grundlagen und Voraussetzungen des Drittschutzes im mehrpolaren Verwaltungsrechtsverhältnis	
	20
<i>1. Kapitel</i>	
Die Dogmatik des subjektiven öffentlichen Rechts im mehrpolaren Verwaltungsrechtsverhältnis	
	20
A. Begriff und Grundlagen des subjektiven öffentlichen Rechts	20
B. Die Maßgeblichkeit des einfachen Rechts als Grundlage subjektiver öffentlicher Rechte.....	23
C. Die Grundlagen der Schutznormtheorie.....	25
D. Systematisierung und Neuordnung der Dogmatik des subjektiven öffentlichen Rechts im mehrpolaren Verwaltungsrechtsverhältnis.....	26
I. Das Interessenschutzkriterium.....	27
1. Einwendungen gegen das Interessenschutzkriterium	28
2. Die Leistungsfähigkeit des Interessenschutzkriteriums.....	29
3. Anwendbarkeit der Vermutungsthese von Bachof	34
II. Das Rechtsmacht Kriterium	36
1. Das „Ob“ der Rechtsmacherteilung	37
2. Anerkennung des Kriteriums des Ausgleichs und der Rücksichtnahme	40
3. Anwendbarkeit der Vermutungsthese beim Rechtsmacht Kriterium?	43
4. Das „Wie“ der Rechtsmacherteilung.....	46
a) Abstrakt-generell und partiell-konkret schützende Normen	48
b) Das Problem der faktischen Betroffenheit.....	49

*2. Kapitel***Das baurechtliche Gebot der Rücksichtnahme**

51

A. Die Starrheit der Schutznormtheorie	53
B. Fehlen einer dogmatischen Grundlage im mehrpolaren Verwaltungsrechtsverhältnis.....	56
I. Abgrenzbarer Kreis der Begünstigten.....	57
II. Subjektivierungsformel	58
1. Die gesetzlich angeordnete Rücksichtnahme.....	60
2. Das Unzumutbarkeitserfordernis	63
C. Aufgabe des Rücksichtnahmegebots mangels eigenständiger Funktion	65

*3. Kapitel***Die Bedeutung der Grundrechte für den Drittschutz**

66

A. Die Schutzpflichtdimension der Grundrechte.....	66
I. Die Begründung subjektiver öffentlicher Rechte mittels norminterner Wirkung grundrechtlicher Schutzpflichten.....	66
1. Die Bedeutung der subjektiven Seite der Schutzpflichten.....	67
a) Nebeneinander von objektiver und subjektiver Seite der Schutzpflichten auf einfachgesetzlicher Ebene	68
b) Gegenargumente zur Subjektivierungsfunktion der subjektiven Seite der Schutzpflichten.....	69
2. Subjektivierung aufgrund der Dogmatik der Schutzpflichten.....	70
a) Drittschutz durch die Schutzpflichten bei notwendigem Recht	70
b) Überprüfung anhand der Schutznormtheorie	71
(1) Interessenschutzkriterium und Rechtsmacht Kriterium.....	72
(2) Keine Drittschutz erzwingende Wirkung der Schutzpflichten.....	72
II. Normexterne Wirkung der Schutzpflichten.....	75
B. Die Abwehrrechtsdimension der Grundrechte	75
I. Normexterne Wirkung von Art. 14 Abs. 1 GG.....	75
II. Norminterne Wirkung von Art. 14 GG	80

Inhaltsverzeichnis	11
<i>4. Kapitel</i>	
Zusammenfassung	84
2. Teil	
Der Drittschutz in der BauNVO hinsichtlich der Vorschriften über die Art der baulichen Nutzung	87
<i>1. Kapitel</i>	
Grundlagen	87
<i>2. Kapitel</i>	
Der Drittschutz durch die Festsetzungen von allgemeinen Baugebieten	91
A. Der Aufbau der Gebietsvorschriften und die Bedeutung der allgemeinen Zweckbestimmung	91
B. Der generelle Drittschutzcharakter der §§ 2-9 BauNVO	93
I. Das Austauschverhältnis als drittschutzerzeugendes Merkmal	93
II. Der Drittschutzcharakter des Austauschverhältnisses.....	94
1. Begründung mittels des Gleichheitsgrundsatzes.....	95
2. Begründung mittels des rechtsstaatlichen Vertrauensgrundsatzes.....	97
3. Begründung mittels des Eigentumsrechts aus Art. 14 GG	99
a) Gleichheitsgebot und Eigentumsrecht	101
b) Sozialbindung	105
(1) Drittschutz als Erfordernis der Sozialbindung?.....	105
(2) Drittschutz durch die normierte Abwägung nach der Sozialbindung.....	106
C. Der Drittschutz in den Regelungen der allgemeinen Zulässigkeit von Nutzungen in den §§ 2-9 BauNVO.....	112
I. Verstoß gegen „Funktionsbestimmung“ und „Störgrad“.....	113
1. Sachlicher Schutzbereich.....	113
2. Einschränkung durch den persönlichen Schutzbereich ?.....	118
II. Verstoß gegen das „Mischungsverhältnis“.....	121
1. Der Meinungsstand in Literatur und Rechtsprechung.....	122
2. Drittschutzverankerung in § 15 Abs. 1 Satz 1 BauNVO nach der überwiegenden Auffassung.....	126
3. Ablehnung einer Drittschutzverankerung in § 15 Abs. 1 Satz 1 BauNVO.....	129

a)	Bedeutung der Merkmale Anzahl, Lage, Umfang und Zweckbestimmung.....	130
b)	Bedeutung und Inhalt des Merkmals „Widerspruch“ zur Eigenart des Baugebiets	132
c)	Planungsrechtliche Funktion und sachlicher Anwendungsbereich des § 15 BauNVO	135
4.	Drittsschutzverankerung in den einzelnen Gebietsvorschriften	139
5.	Sachlicher Anwendungsbereich - Gebietsveränderung	141
a)	Veränderungen der vorrangig gebietsprägenden Nutzungen	144
(1)	Hauptnutzungen im Kleinsiedlungsgebiet	146
(2)	Hauptnutzungen im Dorfgebiet	147
(3)	Hauptnutzungen im Kerngebiet	150
b)	Veränderungen der auch gebietsprägenden Nutzungen.....	152
(1)	Auch gebietsprägende Nutzungen im Kleinsiedlungsgebiet	154
(2)	Auch gebietsprägende Nutzungen im allgemeinen Wohngebiet ..	155
(3)	Auch gebietsprägende Nutzungen im besonderen Wohngebiet ...	156
(4)	Auch gebietsprägende Nutzungen im Kerngebiet	158
(5)	Auch gebietsprägende Nutzungen im Gewerbegebiet	159
6.	Persönlicher Anwendungsbereich	161
D.	Der Drittsschutz durch die Ausnahmeregelungen der §§ 2-9 BauNVO	163
I.	Schutz gegen gebietsfremde Vorhaben	163
II.	Drittsschutz über das Erfordernis eines Ausnahmetatbestandes?	164
II.	Schutz gegen gebietsverändernde Vorhaben	168
IV.	Die Bedeutung des Ermessens.....	170
E.	Sonderfälle des Drittsschutzes in den einzelnen Gebietsvorschriften	173
I.	Einteilung der Sonderfälle.....	173
II.	Den Drittsschutzcharakter insgesamt betreffende Sonderfälle.....	174
1.	Zwei-Wohnungs-Klausel in § 2 Abs. 3 Nr. 1 BauNVO	174
2.	Festlegung einer bestimmten Geschößfläche für Wohnungen	177
a)	Der Schutz der Wohnnutzung als Zweck der Festsetzung	177
b)	Die Anordnung der Rücksichtnahme als Folge der Festsetzung	178
(1)	Mindestanordnung der Wohnnutzung nach der ersten Alternative	180
(2)	Mindestanordnung der Wohnnutzung nach der zweiten Alternative	181
c)	Die subjektive Rechtsverletzung	182
3.	Bestimmungen über die örtliche Lage der Nutzung	184

a)	Festlegung der Wohnnutzung ab einem bestimmten Geschöß.....	184
b)	Örtliche Bestimmung von Vergnügungsstätten.....	185
III.	Die das „Wie“ der Rechtsmacherteilung betreffenden Sonderfälle.....	187
F.	Gebietsübergreifende Schutzwirkung der Gebietsfestsetzungen.....	188
I.	Dognmatische Grundlagen des gebietsübergreifenden Drittschutzes.....	188
II.	Abgrenzung zur gebietsüberschreitenden Bedeutung von § 15 Abs. 1 Satz 2 BauNVO.....	191
III.	Der Umfang des gebietsübergreifenden Drittschutzes.....	194

3. Kapitel

Der Drittschutz durch die Festsetzung von Sondergebieten nach den §§ 10, 11 BauNVO 197

A.	Allgemeiner Drittschutz durch die Festsetzung von Sondergebieten.....	197
I.	Der Aufbau der Sondergebiete nach §§ 10, 11 BauNVO.....	197
II.	Die durch Festsetzung eines Sondergebiets erzeugte Rechtsposition.....	199
B.	Sondergebiete gem. § 10 Abs. 3-5 BauNVO.....	201
I.	Das Wochenendhausgebiet.....	202
1.	Der zeitlich begrenzte Aufenthalt zur Erholung.....	202
2.	Die Grundflächenzahl.....	205
II.	Das Ferienhausgebiet.....	207
1.	Das Merkmal der touristischen Nutzung zur Erholung.....	207
2.	Die Grundflächenzahl im Ferienhausgebiet.....	210
III.	Das Campingplatzgebiet.....	211
C.	Sondergebiete gem. § 11 Abs. 3 BauNVO.....	213
I.	Der Drittschutz in der Zulässigkeitsregelung von Einkaufszentren, großflächigen Einzelhandels- und Handelsbetrieben.....	213
1.	Der Schutz der Stör- und Konfliktfreiheit im Baugebiet über die Zulässigkeitsregelung als subjektive Rechtsposition.....	213
2.	Partieller Drittschutz gegen gebietsfremde Einkaufszentren, großflächige Einzelhandels- und Handelsbetriebe.....	217
3.	Kein Drittschutz in Gewerbe- und Industriegebieten.....	219
II.	Drittschutz vermittelnde Auswirkungen nach § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO.....	220
1.	Die auch individuelle Interessen schützenden Auswirkungen.....	220
2.	Die allein öffentliche Interessen schützenden Auswirkungen.....	223
3.	Zusammenfassung.....	225

4. Kapitel

Der Drittschutz durch die §§ 12-14 BauNVO	226
A. § 12 BauNVO - Stellplätze und Garagen	227
I. Drittschutz im Auffangtatbestand des Absatzes 1.....	228
II. Gebietsbezogener Drittschutz in Absatz 2.....	228
1. Der durch die zugelassene Nutzung verursachte Bedarf	228
2. Voraussetzungen der subjektiven Rechtsverletzung.....	230
III. Drittschutz durch den Ausschluß bestimmter Arten von Stellplätzen in Absatz 3.....	233
IV. Festlegung der Lage von Stellplätzen und Garagen in bestimmten Geschossen nach Absatz 4 und 5.....	234
V. Drittschutz über die Ermächtigung zum Ausschluß und zur Beschränkung von Stellplätzen und Garagen nach Absatz 6	235
B. § 13 BauNVO - Gebäude und Räume für freie Berufe	238
I. Der Nachbarschutz in den allgemeinen Wohngebieten durch § 13 BauNVO.....	238
1. Drittschutzfunktion für die Wohngebiete nach §§ 2 bis 4 BauNVO.....	238
2. Kein eigenständiger Drittschutz der zweiten Alternative des § 13 BauNVO.....	241
II. Drittschutz für die Sondergebiete nach § 13 BauNVO?.....	242
C. Nebenanlagen gem. § 14 BauNVO.....	243
I. Der Nachbarschutz über die allgemeine Zulässigkeit von Nebenanlagen nach Absatz 1.....	244
1. Kein Drittschutz über die Wesensmerkmale der Nebenanlage.....	245
2. Drittschützende Funktion des Merkmals „Vereinbarkeit mit der Eigenart des Baugebiets“.....	246
3. Einschränkungen der Zulässigkeit von Nebenanlagen	249
II. Nebenanlagen der öffentlichen Daseinsvorsorge nach Absatz 2.....	249

5. Kapitel

Der Drittschutz durch § 15 BauNVO	250
A. Inhalt und Anwendungsbereich der Vorschrift.....	250
B. Der Drittschutz in § 15 Abs. 1 Satz 1 BauNVO	251
I. Allgemeiner Drittschutzcharakter über die Wesensmerkmale des Baugebiets	251

- II. Der Verstoß gegen die Wesensmerkmale des Baugebiets als subjektive Rechtsverletzung..... 254
- C. Der Drittschutz in § 15 Abs. 1 Satz 2 BauNVO 256
 - I. Die Gebiets- und die Umgebungsalternative 256
 - 1. Drittschutzfunktion des Merkmals „unzumutbare Belästigungen und Störungen“ 256
 - a) Der Störgrad als drittschützende Zumutbarkeitsgrenze im Regelfall.. 258
 - b) Die drittschützende Zumutbarkeitsgrenze bei bestandsgeschützten Vorhaben 260
 - 2. Drittschutzbegründung der Gebiets- und Umgebungsalternative nach der h. M. 263
 - 3. Die Voraussetzungen der subjektiven Rechtsverletzung 264
 - II. Das Sich-Aussetzen von unzumutbaren Störungen und Belästigungen 266
 - 1. Allgemeiner Drittschutz für die störende Nutzung 266
 - 2. Das „Wie“ der Rechtsmacherteilung in der dritten Alternative..... 272
- D. Die analoge Anwendung des § 15 Abs. 1 BauNVO 273

6. Kapitel

Die Bedeutung des Ortsgesetzgebers für den Nachbarschutz durch die §§ 2-15 BauNVO als Festsetzung im Bebauungsplan 274

- A. Die bundesrechtliche Verankerung des Drittschutzes in den §§ 2-14, 15 BauNVO..... 274
- B. Rechtsfolgen einer nicht drittschützenden Festsetzung nach §§ 2-14 BauNVO.. 276
 - I. Kein Verstoß gegen Art. 14 Abs. 1 GG..... 276
 - II. Kein Verstoß gegen § 1 Abs. 6 BauGB..... 278
 - III. Nichtdrittschützende Festsetzungen als Überschreiten der Satzungsbe-
fugnis..... 279
- C. Der Umfang des bundesrechtlichen Nachbarschutzes bei Gebietsgestaltungen gem. § 1 Abs. 4-9 BauNVO 281
 - I. Die Wesensmerkmale des Baugebiets als subjektive Grenze des bundes-
rechtlich vorgeschriebenen Drittschutzes 281
 - II. Gebietsausgleichsgestaltende Wirkung als Kriterium des bundesrechtlich
vorgegebenen Nachbarschutzes 283
 - III. Der bundesrechtliche Nachbarschutz nach den Absätzen 4-9 284

7. Kapitel

**Der Drittschutz von §§ 2-9, 12-14,
15 BauNVO über § 34 Abs. 2 BauGB** 287

- A. Der Drittschutzcharakter des Verweises auf die BauNVO für die Art der baulichen Nutzung in § 34 Abs. 2 BauGB..... 287
- B. Der Umfang des Nachbarschutzes durch den Verweis auf die §§ 2-9, 12-14 BauNVO..... 291

8. Kapitel

Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse 293

Literaturverzeichnis 301

Sachwortverzeichnis 315

Einleitung

Erst in unserem Jahrhundert ist der Nachbarschutz im Baurecht als eine öffentlich-rechtliche Problematik anerkannt worden, nachdem die Rechtswissenschaft¹ zunächst den öffentlich-rechtlichen Charakter gänzlich abgelehnt und eine Konfliktschlichtung allein im Zivilrecht versucht hatte.² Entscheidend für Anerkennung und Entwicklung des öffentlichen Nachbarschutzes und mit diesem untrennbar verbunden ist die Frage nach Existenz und Bedeutung des subjektiven öffentlichen Rechts. Die Grundlagen des Nachbarschutzes sind im öffentlichen Baurecht entwickelt worden, das als eine Plattform für die rechtswissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem subjektiven öffentlichen Recht in Literatur und Rechtsprechung gelten kann. Entscheidende Impulse für die Weiterentwicklung der subjektiven öffentlichen Rechte entstammen dabei der Rechtsprechung.³ Beim Nachbarschutz im öffentlichen Baurecht steht die planungsrechtliche Zulässigkeit einer Anlage im Vordergrund, nach der sich Art und Umfang der von den Nachbarn zu duldenen Anlagen richten. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Art der baulichen Nutzung, die ausschlaggebend ist für die Art der Auswirkungen einer Anlage in ihrer Umgebung. Die zulässige Art der baulichen Nutzung legt fest, ob auf einem Grundstück z. B. eine Schule, ein Wohnhaus oder aber ein Gewerbebetrieb errichtet werden darf. Konkrete planungsrechtliche Regelungen über die Art der baulichen Nutzung hat der Gesetzgeber in den §§ 1-15 der BauNVO vorgenommen.

¹ So die damalige Rspr. des preußischen OVG, vgl. PrOVG 2, 351 (354 f.); 14, 378 ff.; 38, 359, 376; 61, 175; 70, 377; 78, 357; übereinstimmend dazu auch die Rspr. der süddeutschen Verwaltungsgerichtshöfe; Übersicht zur Problematik bei *Breuer*, Baurechtlicher Nachbarschutz, DVBl 1983, 431 ff.

² Vgl. zur geschichtlichen Entwicklung: *Sellmann* DVBl 1963, 273 ff.; *Laubinger*, Der Verwaltungsakt mit Doppelwirkung, 1967, S. 43 ff., 91 ff.

³ Vgl. *Bühler*, Die subjektiven öffentlichen Rechte, S. 519, der feststellt: „In der ganzen Frage der subjektiven öffentlichen Rechte hat bis jetzt die Theorie viel mehr von der Praxis als diese von ihr zu lernen gehabt.“; vgl. auch *ders.*, GS Jellinek, S. 269 (271).

Das BVerwG hat im Urteil vom 16.09.1993 erstmals umfassender zum Nachbarschutz in den Vorschriften der §§ 1-15 BauNVO Stellung genommen.⁴ In der Entscheidung ging es um die Frage, ob und inwieweit sich ein Nachbar gegen die Zulassung von fünf Garagen in einem reinen Wohngebiet wehren konnte. Maßgeblich für die Zulässigkeit der Garagen war § 12 Abs. 2 BauNVO. Nach dieser Vorschrift sind u. a. in reinen Wohngebieten Stellplätze und Garagen nur für den durch die zugelassene Nutzung verursachten Bedarf zulässig. Das BVerwG hat der Regelung einen allgemeinen Drittschutzcharakter zuerkannt, da sie Bestandteil der nachbarschützenden Gebietsfestsetzungen nach der BauNVO sei. Die besondere Bedeutung des Urteils liegt in der Begründung des Nachbarschutzes und der Bestimmung seines Umfangs. Nach Auffassung des Gerichts soll der drittschützende Charakter der Gebietsfestsetzungen bereits bundesrechtlich in den Vorschriften der BauNVO verankert sein.⁵ Nach der bisher geltenden Auffassung bildeten die §§ 2 ff. BauNVO keine ausreichende Grundlage für den Nachbarschutz; erst der Ortsgesetzgeber konnte durch die konkrete Festsetzung im Bebauungsplan den Drittschutzcharakter begründen.⁶ In der Urteilsbegründung hat das BVerwG zugleich den Umfang des durch die Gebietsvorschriften vermittelten subjektiven Rechts dahingehend erweitert, daß es für die subjektive Rechtsverletzung nicht mehr auf eine tatsächliche Beeinträchtigung des Einzelnen durch das festsetzungswidrige Vorhaben ankomme.⁷ Der klagende Nachbar sollte den Bau der Garagen verhindern können, soweit deren Errichtung objektiv rechtswidrig wäre. Auch die Frage der Erforderlichkeit einer tatsächlichen Betroffenheit des Nachbarn für den Drittschutz ist bislang ein umstrittenes Problem.⁸

Allein die bundesrechtliche Begründung des Drittschutzes durch die Gebietsvorschriften und seine Erweiterung auf die Abwehr jeglicher der Vorschrift widersprechender Anlagen geben Grund genug, den Nachbarschutz durch die Vorschriften der Art der baulichen Nutzung systematisch zu untersuchen. Das BVerwG hat in dem Urteil aber noch weitergehend eine Änderung des Nachbarschutzes durch die §§ 2 ff. BauNVO dahin angedeutet, daß

⁴ BVerwG, BVerwGE 94, 151 ff.=DVBl 1994, 284 ff.

⁵ BVerwG, BVerwGE 94, 151 (157)=DVBl 1994, 284 (286).

⁶ Vgl. BVerwG, NVwZ 1985, 748; DVBl 1986, 187.

⁷ BVerwG, BVerwGE 94, 151 (161)=DVBl 1994, 284 (287).

⁸ Siehe hierzu nur die in letzter Zeit erschienenen Stellungnahmen: *Stollmann*, SächsVBl 1995, 155 ff.; *Mampel*, BauR 1993, 44 ff.; *Ladeur*, UPR 1992, 81 ff.; *Wahl*, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, Vorb. § 42 Abs. 2 Rn. 107 ff.

die Gebietsvorschriften der BauNVO auch in § 34 Abs. 2 BauGB für den unbeplanten Innenbereich einen identischen Nachbarschutz wie bei einer Festsetzung im Bebauungsplan vermitteln sollen. Die überwiegende Auffassung ging dagegen bisher davon aus, daß den Gebietsvorschriften über § 34 Abs. 2 BauGB keine drittschützende Wirkung beizumessen sei.⁹

Aufgrund der Entscheidung des BVerwG besteht damit hinreichender Anlaß, den Drittschutz durch die Vorschriften über die Art der baulichen Nutzung in den §§ 1-15 BauNVO näher zu erforschen. Da die Voraussetzungen des subjektiven öffentlichen Rechts den Ausgangspunkt der Untersuchung bilden (müssen), beschäftigt sich die vorliegende Arbeit zunächst in einem ersten Teil allgemein mit der Dogmatik des Nachbarschutzes im Baurecht. Mit den daraus gewonnenen Grundlagen sollen in einem zweiten Teil Aufbau und Struktur öffentlicher Nachbarrechte innerhalb der §§ 1-15 BauNVO untersucht werden.

⁹ Vgl. *Schmidt-Preuß*, Anm. zu BVerwG, U. v. 16.09.1993, DVBl 1994, 288 (290) mit umfangreichen Beispielen aus Rechtsprechung und Literatur.