

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	VII
Inhaltsübersicht .....	IX
Inhaltsverzeichnis .....	XI
Abkürzungsverzeichnis .....	XXI

## Erstes Kapitel

<b>System und Systembildung im Verwaltungsrecht</b> .....	<b>1</b>
A. Das Systemdenken des Verwaltungsrechts .....	2
I. Die Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systematik .....	3
1. Entlastung der Rechtspraxis .....	4
2. Die dogmatische Funktion .....	4
3. Die rechtspolitische Funktion .....	5
4. Rezeption europäischer Rechtsentwicklungen .....	6
II. Allgemeines und besonderes Verwaltungsrecht .....	6
1. Die Disziplinierung von Sonderinteressen .....	7
2. Die Bedeutung von Referenzgebieten .....	8
III. Die systemprägende Bedeutung des Verfassungsrechts .....	10
1. Abhängigkeit, Eigenständigkeit und Komplementarität des Verwaltungsrechts .....	10
2. Das Grundverhältnis des Bürgers zur Verwaltung .....	12
a) Asymmetrie von Freiheit und Kompetenz .....	13
b) Individualrechtliche Ausrichtung .....	15
3. Der Doppelauftrag des Verwaltungsrechts .....	16
B. Verwaltungsrechtswissenschaft als Steuerungswissenschaft .....	18
I. Steuerung durch Recht .....	19
1. Steuerung als analytisches Konzept .....	19
2. Eigenständigkeit des verwaltungsrechtlichen Steuerungskonzepts .....	21
3. Weitere Steuerungsansätze .....	22
a) Das Neue Steuerungsmodell (Budgetsteuerung) .....	23
b) Bleibende Bedeutung des Rechts .....	24

II.	Methodenfragen der Verwaltungsrechtswissenschaft	26
1.	Herausforderungen	26
a)	Pluralität des anzuwendenden Rechts	27
b)	Organisationsabhängigkeit des administrativen Handelns	27
2.	Das Verhältnis zu den sog. Nachbarwissenschaften	27
3.	Unterschiedliche Methoden administrativer Rechts-	
	konkretisierung	29
4.	Speziell: Wirksamkeitsurteile im Recht	30
a)	Methode der „inneren“ Prozeduralisierung	30
b)	Substantielle Wirksamkeitsbewertungen	31
C.	Die Europäisierung des Verwaltungsrechts und die Entwicklung eines	
	Europäischen Verwaltungsverbundes	31
I.	Europäisierung des Rechts	32
1.	Einwirkungsbereiche	32
2.	Systemprägende Vorgaben	34
a)	Zur Stellung der Exekutive	34
b)	Zur Stellung des Unionsbürgers	35
II.	Europäisierung der Verwaltungsstrukturen	36
1.	Aufgaben der Wirtschaftslenkung	37
2.	Europäische Verwaltung als Informations-, Handlungs-	
	und Kontrollverbund	38
III.	Ein „Europäischer Entwicklungszusammenhang“	39

## Zweites Kapitel

### Die Verfassungsentscheidungen für Rechtsstaat und Demokratie 43

#### 1. Abschnitt: Die Bedeutung des Rechtsstaatsprinzips 47

A.	Die Rechtsgebundenheit der Verwaltung	48
I.	Die Systematik der Rechtsgebundenheit	49
1.	Bindungsmaßstäbe	49
2.	Bindungsmechanismen	53
a)	Anwendung des einzelnen Tatbestandes	53
b)	Zusammenstellung des Bindungsprogramms	55
II.	Die Wirksamkeit des Rechts	56
1.	Wirksamkeit als hinreichende Verrechtlichung	56
a)	Verrechtlichungsvorbehalte	57
b)	Verrechtlichungsintensität	58
2.	Die Wirksamkeit der Rechtsdurchsetzung	59
a)	Durchsetzungsbereitschaft der Verwaltung	60
b)	Der Grundsatz der Rechtzeitigkeit	61
B.	Grundrechtliche Entwicklungsimpulse	62
I.	Bedeutungsschichten der Grundrechte	63
1.	Abwehrrechtliche Gehalte	63

2. Grundrechte als Schutzaufträge .....	64
3. Weitere Bedeutungsschichten .....	66
a) Leistungsrechtliche Schichten .....	66
b) Verfahrensrechtliche Bedeutung .....	67
c) Organisationsrechtliche Bedeutung .....	68
4. Die Rolle von Verbänden und Unternehmen .....	68
II. Grundrechtliche „Sensibilisierung“: mittelbare Beeinträchtigungen .....	69
1. Wandlungen des Eingriffstatbestandes .....	70
2. Gebot systematischer Erfassung .....	72
III. Grundrechtliche „Subjektivierung“: subjektive Rechte und die Bedeutung der Schutznormlehre .....	74
1. Notwendigkeit einer normativen Basis .....	75
2. Die einfach-gesetzliche Schutznormlehre .....	76
3. Grundrechtsunmittelbare Ableitungen .....	77
IV. Kritische Entwicklungstendenzen .....	78
1. Verhältnismäßigkeit und „Billigkeitskompetenz“ .....	78
2. Grundrechtsspezifische Sonderverwaltungsrechte .....	79
C. Rechtsstaatlichkeit als Struktur .....	80
I. Die rechtsstaatliche Bedeutung des Gesetzes .....	81
II. Die Aufgaben des subjektiven Rechts .....	81
III. Die Gewährleistung von Rationalität .....	84
 <b>2. Abschnitt: Die Bedeutung des demokratischen Prinzips</b> .....	<b>87</b>
A. Die Legitimation der Verwaltung .....	87
I. Demokratische Legitimation .....	88
1. Das klassische Modell: parlamentsvermittelte Legitimation ....	89
a) Sachlich-inhaltliche Legitimation .....	90
b) Personell-organisatorische Legitimation .....	92
2. Das zweite Modell: Legitimation kommunaler Selbstverwaltung .....	93
II. Formen autonomer Legitimation .....	94
III. Die Wirksamkeit des Legitimationsgefüges .....	97
1. Die institutionelle Legitimation der Exekutive .....	97
2. Das Legitimationsniveau .....	99
3. Staatliche Legitimationsverantwortung im intermediären Bereich .....	100
B. Weitere Bestimmungsfaktoren eines demokratischen Verwaltungsrechts .....	101
I. Akzeptanz .....	102
II. Partizipation .....	104
1. Arten von Betroffenheit .....	105
2. Partizipation als Mitgestaltung .....	106
III. Öffentlichkeit .....	107
1. Zugang zu Dokumenten .....	108
2. Öffentlichkeit als Forum .....	109

<b>Drittes Kapitel</b>	
<b>Verwaltungsaufgaben und die Rolle des besonderen Verwaltungsrechts</b>	<b>111</b>
<b>1. Abschnitt: Verwaltungsaufgaben im Spiegel des besonderen Verwaltungsrechts</b>	<b>112</b>
A. Das Recht der Umweltverwaltung	113
I. Prinzipien des Umweltrechts	115
1. Vorsorge	116
2. Kooperation	116
II. Interessenstrukturen und Steuerungsansätze	117
1. Gebietsspezifische Interessen	118
2. Gesetzliche Konkretisierungsermächtigungen	119
3. Das Instrumentenarsenal	120
a) Instrumente einer mittleren Steuerungsebene	121
b) Direkte und indirekte Verhaltenssteuerung	122
c) Organisationen als Steuerungsressource	123
B. Das Recht der Sozialverwaltung	124
I. Prinzipien des Sozialrechts	124
1. Selbstverantwortung und Solidarität	124
2. Kooperation und Subsidiarität	125
II. Aufgabenfelder und Typen sozialer Verwaltung	126
1. Soziale Einkommenssicherung	127
2. Sozialpflege	127
3. Drittvermittelte Sozialleistungen	128
III. Interessenstrukturen und Steuerungsansätze	129
C. Das Wissenschaftsrecht	130
I. Kooperation als Strukturprinzip	131
II. Die Vielfalt der Regelungsansätze	132
1. Organisationsrecht	132
2. Finanzielle Steuerung	133
3. Gesetzliche Programme, Verwaltungsvollzug, Kontrolle	134
D. Das öffentliche Wirtschaftsrecht	134
I. Die Frage nach seiner Ausrichtung	135
II. Einige Teilgebiete im Überblick	137
III. Neue Regelungsmuster	138
1. Regulierungsverwaltung: Telekommunikationsrecht	139
2. Zertifizierung und Akkreditierung: Gerätesicherheitsrecht	142
E. Zusammenfassende Feststellungen	144

**2. Abschnitt: Leitbegriffe der Systembildung:  
Interessen, Verwaltungsaufgaben, Verwaltungstypen,  
Verantwortungsstrukturen**

	146
A. Die Bedeutung des Interessenbegriffs .....	146
I. Subjektive und objektive Interessen .....	147
II. Die Realität des Interessenfeldes .....	148
1. Interessendarstellung .....	149
2. Interessenklärung .....	150
III. Private und öffentliche Interessen .....	150
1. Verschränkungen am Beispiel des § 1 BauGB .....	150
2. Wohl der Allgemeinheit .....	152
B. Verwaltungsaufgaben und Staatsziele .....	154
I. Staatsaufgaben: Begriff und Bedeutung .....	154
1. Keine geschlossene Staatsaufgabenlehre .....	155
2. Staatsziele als Aufgabendeterminanten .....	156
II. Das soziale Staatsziel .....	157
1. Aufgaben für Gesetzgebung und Verwaltung .....	158
2. Handlungsebenen und Verfahren .....	159
III. Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen als Staatsziel .....	160
1. Risiko als Rechtsproblem .....	161
2. Auftrag an das Recht .....	162
C. Verwaltungstypen und Verantwortungsverantwortung .....	164
I. Die Lehre von den Verwaltungstypen .....	164
1. Ordnende und leistende Verwaltung .....	166
2. Neuere Typenbegriffe .....	167
a) Lenkende Verwaltung .....	167
b) Vermittelnde Verwaltung .....	169
II. Stufungen staatlicher Verantwortung .....	170
1. Erfüllungsverantwortung und Auffangverantwortung .....	171
2. Zwischenstufen .....	172
3. Insbesondere: Gewährleistungsverantwortung .....	172
III. Recht im „kooperativen Staat“ .....	174
1. Der Befund kooperativen Handelns .....	175
2. Die Normalität kooperativen Handelns .....	176

**Viertes Kapitel  
Die Eigenständigkeit der Verwaltung zwischen Steuerung  
und Kontrolle**

	179
A. Der institutionelle Rahmen: das Gewaltenteilungsprinzip .....	179
B. Die Bedeutung des parlamentarischen Gesetzes .....	183
I. Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen des Gesetzes .....	183
II. Regelungsansätze der Gesetzgebung .....	185

1. Das parlamentarische Zugriffsrecht .....	186
2. Die Gesetzesvorbehalte .....	187
a) Eingriffszentrierter Vorbehalt .....	188
b) Institutioneller Vorbehalt .....	189
c) Wesentlichkeitskriterium .....	190
III. Bestimmtheitsanforderungen an verwaltungsrechtliche Gesetze ...	192
1. Normenklarheit .....	193
2. Inhaltliche Bestimmtheit .....	194
a) Bestimmtheit und Offenheit .....	194
b) Einzelne Kriterien .....	196
C. Die Eigenständigkeit der Verwaltung .....	198
I. Verfassungsrechtlicher Tatbestand .....	199
1. Gesetzesdirigierte Verwaltung .....	199
2. Zur Frage eines Verwaltungsvorbehalts .....	203
II. Das Ermessen der Verwaltung .....	205
1. Ermessen als besondere Handlungs- und Abwägungs-	
kompetenz .....	206
2. Tatbestandsstrukturen und Ermessensarten .....	208
III. Die Lehre von der administrativen Rechtskonkretisierung .....	210
1. Arbeit am Normtext .....	210
2. Der Umgang mit Ermessensdirektiven .....	211
D. Die Kontrollen der Verwaltung .....	212
I. Der Rechtsschutz- und Kontrollauftrag der Gerichte .....	213
1. Verwaltungskontrolle als Individualrechtsschutz .....	213
a) Abhängigkeit von subjektiven Rechten .....	214
b) Intensität der gerichtlichen Kontrolle .....	215
aa) Grundmuster vollständiger Rechtsanwendungskontrolle .	216
bb) Beschränkungen gemäß normativer Ermächtigung .....	217
cc) Muster begrenzter Kontrolle .....	219
2. Die Kontrolleignung des Rechtsschutzkonzepts und seine	
weitere Entwicklung .....	221
a) Die Justizzentriertheit des derzeitigen Konzepts .....	222
b) Fortentwicklung der gerichtlichen Kontrollaufgaben .....	223
aa) Qualifizierter Interessenschutz .....	224
bb) Rechtsgespräch und Diskursmodell .....	226
3. Rechtsschutzeffektivität: Methodenfragen zum Kontrollniveau .	228
II. Die Vielfalt der Verwaltungskontrollen und die Aufgaben einer	
verwaltungsrechtlichen Kontrolle .....	229
1. Verwaltungsrechtliche Kontrolle .....	229
2. Pluralisierung des Kontrollkonzepts .....	231
3. Finanzkontrollen .....	234
4. Öffentlichkeitskontrollen .....	236

**Fünftes Kapitel**  
**Die Verwaltung als Organisation und die Bedeutung**  
**des Organisationsrechts**

	239
A. Entwicklungsstand, Herausforderungen, Perspektiven .....	239
I. Überkommene Dogmatik und geforderte Dynamik .....	240
1. Kritik der derzeitigen Regelungsansätze .....	240
2. Neuere Entwicklungen der Praxis .....	242
3. Die Organisation als Steuerungsmedium und die Aufgaben des Verwaltungsorganisationsrechts .....	244
II. Grundlagen und Rahmen einer Neubestimmung .....	245
1. Die Bedeutung der Organisationswissenschaften .....	246
2. Der Einfluß der Verwaltungsaufgaben .....	248
3. Zu den verfassungs- und europarechtlichen Vorgaben .....	249
III. Die systematische Perspektive des Verwaltungsorganisationsrechts	250
B. Grundfragen der allgemeinen organisationsrechtlichen Dogmatik .....	253
I. Die Aufgaben des Gesetzes im Organisationswesen .....	253
II. Die „Einheit der Verwaltung“ als Legitimationsproblem .....	256
1. Das grundgesetzliche Bild gegliederter Verwaltung .....	256
2. Verselbständigte Verwaltungseinheiten .....	259
a) Distanzschaffende Entkoppelungen .....	259
b) Einbeziehung externen Sachverstandes .....	260
c) Organisation lokaler Interessen .....	261
3. Pluralistisch geprägte Verwaltungseinheiten .....	262
a) Träger funktionaler Selbstverwaltung .....	262
b) Kollegialgremien .....	264
4. Öffentliche Unternehmen .....	266
III. Organisationsformen staatlich-gesellschaftlicher Zusammenarbeit	269
1. Formenvielfalt – keine pauschale „Re-Etatisierung“ .....	270
2. Beleihung .....	271
3. Intermediäre Organisationen .....	272
4. Gemischt-wirtschaftliche Unternehmen .....	274

**Sechstes Kapitel**  
**Das Handlungssystem der Verwaltung: Formen, Verfahren,**  
**Rechtsverhältnisse, Maßstäbe**

	277
<b>1. Abschnitt: Handlungspraxis und Handlungssystem</b>	278
A. Die Grundlage: eine öffentliche Informationsordnung .....	278
I. Die systembildende Bedeutung der Information .....	279
II. Informationsverwaltungsrecht .....	280
1. Individualrechtliche Schicht .....	281
2. Institutionelle Schichten .....	283

B. Öffentliches Recht und privates Recht .....	284
I. Der Dualismus der Teilrechtsordnungen .....	285
1. Privatrecht .....	285
2. Öffentliches Recht .....	286
3. Verbindungen und Verschränkungen .....	288
II. Verwaltung in Privatrechtsform .....	289
1. Zwei-Stufen-Lehre .....	290
2. Verwaltungsprivatrecht .....	291
3. Die Nutzung privatrechtlicher Organisationsformen .....	293
III. „Auffangordnungen“ für die staatlich-gesellschaftliche Kooperation .....	294
C. Ordnungsmuster des Handlungssystems .....	297
I. Aufgaben der Rechtsformenlehre .....	297
1. Bauprinzipien .....	298
2. Formenzwang und Formenwahl .....	300
3. Statik und Flexibilität der Formenlehre .....	301
II. Aufgaben der Rechtsverhältnislehre .....	301
1. Heuristische Funktion .....	302
2. Strukturierende Funktion .....	303
3. Dogmatische Funktion .....	303
III. Die Bedeutung des Verwaltungsverfahrensrechts .....	305
1. Unterschiedlich weite Verfahrensbegriffe .....	305
2. Schichten verfahrensrechtlichen Denkens, Verfahrensziele ....	306
3. Gegensätzliche Tendenzen der Verfahrensrechtsentwicklung ...	308
a) Grundrechtsrelevanz des Verwaltungsverfahrens .....	309
b) Verfahrensbeschleunigung .....	310
IV. Die Lehre von den Maßstäben des Verwaltungshandelns .....	312
1. Aufgaben und Aufbau der Maßstablehre .....	313
a) Das Spektrum der Maßstäbe .....	313
b) Maßstabgehalt und Maßstabsanktion .....	315
2. Der Maßstab der Effizienz als Beispiel .....	316
a) Effizienz als Grundsatz der Ressourcenschonung .....	317
b) Konsequenzen des Verwaltungsrechts .....	319
V. Die Wirksamkeit des Handlungssystems .....	320
1. Fragen der Implementation .....	321
2. Fragen der Sanktionen .....	323

## 2. Abschnitt: Alte und neue Fragestellungen der Rechtsformenlehre 324

A. Die administrative Normsetzung und Planung .....	324
I. Rechtsverordnungen und Satzungen .....	325
II. Verwaltungsvorschriften: Rechtsform der differenzierten Bindungswirkungen .....	328
III. Normsetzung im staatlich-gesellschaftlichen Kooperationsbereich .	330



IV. Pläne und Konzepte .....	332
1. Raumplanung: rechtlich profilierte Handlungsform .....	333
2. Neue Erscheinungsformen: Konzepte und Konzeptpflichten ....	334
B. Der Verwaltungsakt: einseitiges Regeln .....	335
I. Regeln als Verantworten .....	336
1. Handlungsinstrument und Rechtsquelle .....	337
2. Stabilität und Flexibilität .....	338
II. Regelungsform für komplexe Verwaltungsentscheidungen .....	339
C. Der Verwaltungsvertrag: konsensuales Handeln .....	341
I. Die Normalität des Vertrages .....	342
II. Grundsatz gesetzesdirigierter Vertragsgestaltung .....	343
III. Vertragstypen, Vertragsverfahrensrecht und Klauselpraxis .....	344
1. Analyse unterschiedlicher Regelungssituationen .....	345
2. Prozeduralisierung und Klauselpraxis .....	347
D. Die Herausforderung des informalen Verwaltungshandelns .....	348
I. Informales Handeln als alternatives Handeln .....	350
II. Informal-konsensuales Handeln .....	351
1. Implementationsebene: normvollziehende Absprachen .....	352
2. Programmierungsebene: normersetzende Absprachen .....	353
III. Konfliktmittlung (Mediation) .....	354
 <b>3. Abschnitt: Aufgaben des Verwaltungsverfahrensrechts</b> .....	 356
A. Das Konzept des Verwaltungsverfahrensgesetzes .....	356
B. Entwicklungsanstöße des europäischen Rechts .....	358
I. Beispiele aus dem EG-Umweltrecht .....	358
1. Konzept der informierten Öffentlichkeit .....	359
2. Verfahrensprivatisierung .....	360
II. Rückwirkungen auf das deutsche Verfahrensrecht .....	360
C. Zur Systematik der Verfahrensrechtslehre .....	362
I. Das Standardverfahren und seine Bauformen .....	362
1. Verfahrensphasen .....	363
2. Verfahrensrechtsverhältnis .....	364
3. Verfahrensstrukturen (Überblick) .....	365
II. Die Notwendigkeit einer breiteren Verfahrenstypenlehre .....	367
1. Einige neue Verfahrenstypen .....	368
2. Prozedurale Regelungsansätze .....	369
a) Neutralitätssicherung .....	370
b) Rolle der Öffentlichkeit .....	371
III. Das Verhältnis zu anderen Verfahren .....	372
1. Bedeutung des Haushaltsverfahrensrechts .....	372
2. Verhältnis zum gerichtlichen Verfahren .....	374

<b>Siebentes Kapitel</b>	
<b>Die Entwicklung eines Europäischen Verwaltungsrechts</b>	<b>377</b>
A. Die Verwaltung des Gemeinschaftsraumes	378
I. Die beteiligten Verwaltungsträger	378
1. Die EG-Administration	379
2. Die mitgliedstaatlichen Verwaltungen	380
II. Das Verwaltungskonzept	381
1. Das Trennungsprinzip	381
a) Vorrang des indirekten Vollzuges	382
b) Regel des isoliert-einzelstaatlichen Vollzuges	383
2. Das Kooperationsprinzip	383
III. Die Schichten des Europäischen Verwaltungsrechts	384
1. Das mitgliedstaatliche Verwaltungsrecht	385
2. Das Eigenverwaltungsrecht der EG-Administration	385
3. Das Gemeinschaftsverwaltungsrecht	388
4. Das Verwaltungskooperationsrecht	388
IV. Die Bedeutung des Rechts als Integrationskraft	390
1. Die Gewährleistung wirksamen Vollzuges	390
2. Die Vermittlung gemeinsamer Wertannahmen	391
3. Standards verlässlichen Verwaltens	392
B. Gemeinsame verfassungsrechtliche Grundannahmen	393
I. Elemente des Rechtsprinzips	394
1. Gerichtsschutz	394
2. Strukturprinzip funktionsbestimmter Machtverteilung	396
3. Materielle Determinanten	397
II. Demokratie und Verantwortungsklarheit	399
1. Demokratische Legitimation	400
2. Transparenz und demokratische Kontrolle	401
C. Europäisches Verwaltungsrecht als Aufgabe gemeinsamer Systembildung	403
Verzeichnis der zitierten EG-Rechtsakte	409
Literaturverzeichnis	415
Sachverzeichnis	459

Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee  
Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen  
Systembildung

Schmidt-Aßmann, E.

2006, XXVI, 470 S., Hardcover

ISBN: 978-3-540-21073-3