

A 1900  
6342

Eberhard Schmidt-Aßmann

# Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee

Grundlagen und Aufgaben  
der verwaltungsrechtlichen Systembildung



Springer

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis . . . . .	XIX
Verzeichnis der zitierten EG-Rechtsakte . . . . .	XXV

## Erstes Kapitel

### System und Systembildung im Verwaltungsrecht

	1
A. Das Systemdenken des Verwaltungsrechts . . . . .	2
I. Die Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systematik . . . . .	4
1. Entlastung der Rechtspraxis . . . . .	4
2. Die dogmatische Funktion . . . . .	5
3. Die rechtspolitische Funktion . . . . .	6
4. Rezeption europäischer Rechtsentwicklungen . . . . .	6
II. Allgemeines und besonderes Verwaltungsrecht . . . . .	7
1. Die Disziplinierung von Sonderinteressen . . . . .	7
2. Die Bedeutung von Referenzgebieten . . . . .	8
III. Die systemprägende Bedeutung des Verfassungsrechts . . . . .	11
1. Abhängigkeit, Eigenständigkeit und Komplementarität des Verwaltungsrechts . . . . .	11
2. Das Grundverhältnis des Bürgers zur Verwaltung . . . . .	13
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. Grenzen des Konzepts . . . . .	21
II. Andere Steuerungsansätze . . . . .	22
1. Das sog. Neue Steuerungsmodell . . . . .	23
2. Bleibende Bedeutung des Rechts . . . . .	24

III.	Recht im „kooperativen Staat“ . . . . .	26
1.	Der Befund kooperativen Handelns . . . . .	26
2.	Die Normalität kooperativen Handelns . . . . .	28
C.	Die Europäisierung des Verwaltungsrechts . . . . .	29
I.	Europäisierung des Rechts durch Recht . . . . .	29
1.	Einwirkungsbereiche . . . . .	30
2.	Systemprägende Vorgaben . . . . .	32
a)	Zur Stellung der Exekutive . . . . .	32
b)	Zur Stellung des Unionsbürgers . . . . .	33
II.	Europäisierung der Verwaltungsstrukturen . . . . .	34
1.	Aufgaben der Wirtschaftslenkung . . . . .	34
2.	Netzwerke der Verwaltungskooperation . . . . .	35
III.	Ein „Europäischer Entwicklungszusammenhang“ . . . . .	36

**Zweites Kapitel**

**Die Verfassungsentscheidungen für Rechtsstaat und Demokratie** 39

**1. Abschnitt: Die Bedeutung des Rechtsstaatsprinzips** 42

A.	Die Rechtsgebundenheit der Verwaltung . . . . .	43
I.	Die Systematik der Rechtsgebundenheit . . . . .	44
1.	Bindungsmaßstäbe . . . . .	44
2.	Bindungsmechanismen: Rechtsanwendung . . . . .	47
a)	Anwendung des einzelnen Tatbestandes . . . . .	48
b)	Zusammenstellung des Bindungsprogramms . . . . .	49
II.	Die Wirksamkeit des Rechts . . . . .	50
1.	Wirksamkeit als hinreichende Verrechtlichung . . . . .	50
a)	Verrechtlichungsvorbehalte . . . . .	51
b)	Verrechtlichungsintensität . . . . .	52
2.	Die Wirksamkeit der Rechtsdurchsetzung . . . . .	53
a)	Durchsetzungsbereitschaft der Verwaltung . . . . .	54
b)	Der Grundsatz der Rechtzeitigkeit . . . . .	55
B.	Grundrechtliche Entwicklungsimpulse . . . . .	56
I.	Bedeutungsschichten der Grundrechte . . . . .	57
1.	Abwehrrechtliche Gehalte . . . . .	58
2.	Grundrechte als Schutzaufträge . . . . .	58
3.	Weitere Bedeutungsschichten . . . . .	60

a)	Leistungsrechtliche Schichten . . . . .	60
b)	Verfahrensrechtliche Bedeutung . . . . .	61
c)	Organisationsrechtliche Bedeutung . . . . .	62
4.	Die Rolle der Verbände (Art. 19 Abs. 3 GG) . . . . .	63
II.	Grundrechtliche „Sensibilisierung“: mittelbare Beeinträchtigungen . . . . .	64
1.	Wandlungen des Eingriffstatbestandes . . . . .	64
2.	Gebot systematischer Erfassung . . . . .	66
III.	Grundrechtliche „Subjektivierung“: subjektive Rechte und die Bedeutung der Schutznormlehre . . . . .	67
1.	Notwendigkeit einer normativen Basis . . . . .	68
2.	Die einfach-gesetzliche Schutznormlehre . . . . .	69
3.	Grundrechtsunmittelbare Ableitungen . . . . .	70
IV.	Kritische Entwicklungstendenzen . . . . .	72
1.	Verhältnismäßigkeit und „Billigkeitskompetenz“ . . . . .	72
2.	Grundrechtsspezifische Sonderverwaltungsrechte . . . . .	73
C.	Rechtsstaatlichkeit als Struktur . . . . .	74
I.	Die rechtsstaatliche Bedeutung des Gesetzes . . . . .	75
II.	Die Aufgaben des subjektiven Rechts . . . . .	75
III.	Die Gewährleistung von Rationalität . . . . .	78
	 <b>2. Abschnitt: Die Bedeutung des demokratischen Prinzips</b>	 80
A.	Die Legitimation der Verwaltung . . . . .	80
I.	Demokratische Legitimation . . . . .	81
1.	Das klassische Modell: parlamentsvermittelte Legitimation . . . . .	82
a)	Sachlich-inhaltliche Legitimation . . . . .	83
b)	Personell-organisatorische Legitimation . . . . .	85
2.	Das zweite Modell: Legitimation kommunaler Selbstverwaltung . . . . .	86
II.	Formen autonomer Legitimation . . . . .	87
III.	Die Wirksamkeit des Legitimationsgefüges . . . . .	90
1.	Die institutionelle und funktionelle Legitimation . . . . .	90
2.	Das Legitimationsniveau . . . . .	92
3.	Staatliche Legitimationsverantwortung im intermediären Bereich . . . . .	93
B.	Weitere Bestimmungsfaktoren eines demokratischen Verwaltungsrechts . . . . .	94
I.	Akzeptanz . . . . .	95
II.	Partizipation . . . . .	97
1.	Arten von Betroffenheit . . . . .	98
2.	Partizipation als Mitgestaltung . . . . .	99

III. Öffentlichkeit . . . . .	100
1. Zugang zu Dokumenten . . . . .	101
2. Öffentlichkeit als Forum . . . . .	102

**Drittes Kapitel**  
**Verwaltungsaufgaben und die Rolle des besonderen**  
**Verwaltungsrechts** 105

**1. Abschnitt: Verwaltungsaufgaben im Spiegel des besonderen**  
**Verwaltungsrechts** 106

A. Das Recht der Umweltverwaltung . . . . .	108
I. Prinzipien des Umweltrechts . . . . .	109
1. Vorsorge . . . . .	110
2. Kooperation . . . . .	111
II. Interessenstrukturen und Steuerungsansätze . . . . .	111
1. Gebietsspezifische Interessen . . . . .	112
2. Gesetzliche Konkretisierungsermächtigungen . . . . .	113
3. Das Instrumentenarsenal . . . . .	115
a) Instrumente einer mittleren Steuerungsebene . . . . .	116
b) Direkte und indirekte Verhaltenssteuerung . . . . .	117
c) Organisationen als Steuerungsressource . . . . .	117
B. Das Recht der Sozialverwaltung . . . . .	118
I. Prinzipien des Sozialrechts . . . . .	118
1. Selbstverantwortung und Solidarität . . . . .	119
2. Kooperation und Subsidiarität . . . . .	119
II. Aufgabenfelder und Typen sozialer Verwaltung . . . . .	121
1. Soziale Einkommenssicherung . . . . .	121
2. Sozialpflege . . . . .	122
3. Drittvermittelte Sozialleistungen . . . . .	122
III. Interessenstrukturen und Steuerungsansätze . . . . .	123
C. Das Wissenschaftsrecht . . . . .	125
I. Kooperation als Strukturprinzip . . . . .	125
II. Die Vielfalt der Regelungsansätze . . . . .	126
1. Organisationsrecht . . . . .	127
2. Finanzielle Steuerung . . . . .	127
3. Gesetzliche Programme, Verwaltungsvollzug, Kontrolle . . . . .	128
D. Einige zusammenfassende Feststellungen . . . . .	129

**2. Abschnitt: Leitbegriffe der Systembildung: Interessen, Verwaltungsaufgaben, Verwaltungstypen, Verantwortungsstrukturen 131**

- A. Die Bedeutung des Interessenbegriffs . . . . . 131
  - I. Subjektive und objektive Interessen . . . . . 132
  - II. Die Realität des Interessenfeldes . . . . . 133
    - 1. Interessendarstellung . . . . . 134
    - 2. Interessenklärung . . . . . 135
  - III. Private und öffentliche Interessen . . . . . 135
    - 1. Verschränkungen am Beispiel des § 1 BauGB . . . . . 136
    - 2. Wohl der Allgemeinheit . . . . . 137
- B. Verwaltungsaufgaben und Staatsziele . . . . . 138
  - I. Staatsaufgaben: Begriff und Bedeutung . . . . . 138
    - 1. Keine geschlossene Staatsaufgabenlehre . . . . . 139
    - 2. Staatsziele als Aufgabendeterminanten . . . . . 141
  - II. Das soziale Staatsziel . . . . . 141
    - 1. Aufgaben für Gesetzgebung und Verwaltung . . . . . 142
    - 2. Handlungsebenen und Verfahren . . . . . 144
  - III. Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen als Staatsziel . . . . . 145
    - 1. Risiko als Rechtsproblem . . . . . 145
    - 2. Auftrag an das Recht . . . . . 147
- C. Verwaltungstypen und Verantwortungsstrukturen . . . . . 148
  - I. Die Lehre von den Verwaltungstypen . . . . . 148
    - 1. Ord nende und leistende Verwaltung . . . . . 150
    - 2. Neuere Typenbegriffe . . . . . 151
      - a) Lenkende Verwaltung . . . . . 152
      - b) Vermittelnde Verwaltung . . . . . 153
  - II. Stufungen staatlicher Verantwortung . . . . . 154
    - 1. Rahmenverantwortung und Erfüllungsverantwortung . . . . . 154
    - 2. Zwischenstufen . . . . . 155

**Viertes Kapitel**

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

- A. Der institutionelle Rahmen: Gewaltenteilung . . . . . 157
- B. Die Bedeutung des parlamentarischen Gesetzes . . . . . 160
  - I. Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen des Gesetzes . . . . . 161

II.	Regelungsansätze der Gesetzgebung . . . . .	163
1.	Das parlamentarische Zugriffsrecht . . . . .	163
2.	Die Gesetzesvorbehalte . . . . .	164
a)	Eingriffszentrierter Vorbehalt . . . . .	165
b)	Institutioneller Vorbehalt . . . . .	166
c)	Wesentlichkeitskriterium . . . . .	167
III.	Bestimmtheitsanforderungen an verwaltungsrechtliche Gesetze . .	169
1.	Normenklarheit . . . . .	170
2.	Inhaltliche Bestimmtheit . . . . .	170
a)	Bestimmtheit und Offenheit . . . . .	171
b)	Einzelne Kriterien . . . . .	172
C.	Die Eigenständigkeit der Verwaltung . . . . .	174
I.	Verfassungsrechtlicher Tatbestand . . . . .	174
1.	Gesetzesdirigierte Verwaltung . . . . .	175
2.	Zur Frage eines Verwaltungsvorbehalts . . . . .	179
II.	Das Ermessen der Verwaltung . . . . .	180
1.	Ermessen als besondere Handlungs- und Abwägungskompetenz	181
2.	Tatbestandsstrukturen und Ermessensarten . . . . .	183
D.	Die Kontrollen der Verwaltung . . . . .	185
I.	Der Rechtsschutz- und Kontrollauftrag des Art. 19 Abs. 4 GG . . .	185
1.	Die Rolle subjektiver Rechte . . . . .	186
2.	Die Intensität der gerichtlichen Kontrolle . . . . .	188
a)	Grundmuster vollständiger Rechtsanwendungskontrolle . .	188
b)	Beschränkungen gemäß normativer Ermächtigung . . . .	189
c)	Muster begrenzter Kontrolle . . . . .	192
3.	Der vorläufige Rechtsschutz . . . . .	193
II.	Änderungen des Kontrollkonzepts . . . . .	195
1.	Die Justizzentriertheit des derzeitigen Konzepts . . . . .	196
2.	Funktionsänderungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit . . . . .	197
a)	Qualifizierter Interessenschutz . . . . .	198
b)	Rechtsgespräch und Diskursmodell . . . . .	200
3.	Finanzkontrollen . . . . .	202

**Fünftes Kapitel**  
**Die Verwaltung als Organisation und die Bedeutung des**  
**Organisationsrechts** 205

A.	Entwicklungsstand, Herausforderungen, Perspektiven . . . . .	205
I.	Überkommene Dogmatik und geforderte Dynamik . . . . .	205
1.	Kritik der derzeitigen Regelungsansätze . . . . .	206
2.	Neuere Entwicklungen der Praxis . . . . .	208
3.	Die Organisation als Steuerungsmedium und die Aufgaben des Verwaltungsorganisationsrechts . . . . .	210
II.	Grundlagen und Rahmen einer Neubestimmung . . . . .	211
1.	Die Bedeutung der Organisationswissenschaften . . . . .	212
2.	Der Einfluß der Verwaltungsaufgaben . . . . .	213
3.	Zu den verfassungs- und europarechtlichen Vorgaben . . . . .	214
III.	Die systematische Perspektive des Verwaltungsorganisationsrechts .	216
B.	Grundfragen der allgemeinen organisationsrechtlichen Dogmatik . . .	218
I.	Die Aufgaben des Gesetzes im Organisationswesen . . . . .	218
II.	Die „Einheit der Verwaltung“ als Legitimationsproblem . . . . .	221
1.	Das grundgesetzliche Bild gegliederter Verwaltung . . . . .	221
2.	Verselbständigte Verwaltungseinheiten . . . . .	223
a)	Distanzschaffende Entkoppelungen . . . . .	223
b)	Einbeziehung externen Sachverstandes . . . . .	224
c)	Organisation lokaler Interessen . . . . .	225
3.	Pluralistisch geprägte Verwaltungseinheiten . . . . .	226
a)	Erscheinungsformen . . . . .	226
b)	Systemgedanken . . . . .	226
4.	Wirtschaftsunternehmen in privater Rechtsform . . . . .	228
a)	Recht öffentlicher Unternehmen . . . . .	229
b)	Stellung gemischt-wirtschaftlicher Unternehmen . . . . .	231
5.	Intermediäre Organisationen . . . . .	231
a)	Gebot adäquater Interessenberücksichtigung . . . . .	232
b)	Distanz- und Neutralitätsschutz . . . . .	233

**Sechstes Kapitel**  
**Das Handlungssystem der Verwaltung** 235

A.	Handlungspraxis und Handlungssystem . . . . .	235
I.	Die Grundlage: eine öffentliche Informationsordnung . . . . .	236

1.	Die systembildende Bedeutung der Information . . . . .	236
2.	Informationsverwaltungsrecht . . . . .	238
a)	Individualrechtliche Schichten . . . . .	238
b)	Institutionelle Schichten . . . . .	239
II.	Öffentliches Recht und privates Recht . . . . .	240
1.	Der Dualismus der Teilrechtsordnungen . . . . .	240
a)	Privatrecht . . . . .	241
b)	Öffentliches Recht . . . . .	242
c)	Verbindungen und Verschränkungen . . . . .	244
2.	Verwaltung in Privatrechtsform . . . . .	245
3.	„Auffangordnungen“ für die staatlich-gesellschaftliche Koope- ration . . . . .	248
III.	Ordnungsmuster des Handlungssystems . . . . .	250
1.	Aufgaben der Rechtsformenlehre . . . . .	251
a)	Bauprinzipien . . . . .	252
b)	Formenzwang und Formenwahl . . . . .	253
c)	Statik und Flexibilität der Formenlehre . . . . .	254
2.	Aufgaben der Rechtsverhältnislehre . . . . .	255
a)	Heuristische Funktion . . . . .	256
b)	Strukturierende Funktion . . . . .	257
c)	Dogmatische Funktion . . . . .	257
B.	Alte und neue Fragestellungen der Rechtsformenlehre . . . . .	258
I.	Der Verwaltungsakt: einseitiges Regeln . . . . .	259
1.	Regeln als Verantworten . . . . .	260
2.	Regelungsform für komplexe Verwaltungsentscheidungen . . . . .	262
II.	Der Verwaltungsvertrag: konsensuales Handeln . . . . .	264
1.	Die Normalität des Vertrages . . . . .	265
2.	Vertragstypen und Klauselpraxis . . . . .	267
III.	Die Herausforderung des informalen Verwaltungshandelns . . . . .	269
1.	Informales Handeln als alternatives Handeln . . . . .	270
2.	Informal-konsensuales Handeln . . . . .	272
IV.	Die administrative Normsetzung und Planung . . . . .	274
1.	Normsetzung der Verwaltung . . . . .	274
2.	Pläne und Konzepte . . . . .	278
C.	Die Lehre von den Maßstäben des Verwaltungshandelns . . . . .	280
I.	Aufgaben und Aufbau der Maßstablehre . . . . .	281
1.	Das Spektrum der Maßstäbe . . . . .	281
2.	Maßstabgehalt und Maßstabsabsanktion . . . . .	283

II.	Der Maßstab der Effizienz . . . . .	284
1.	Effizienz als Grundsatz der Ressourcenschonung . . . . .	285
2.	Konsequenzen des Verwaltungsrechts . . . . .	286
D.	Die eigenständige Bedeutung des Verwaltungsverfahrensrechts . . . . .	288
I.	Der Verfahrensgedanke im öffentlichen Recht . . . . .	289
1.	Schichten verfahrensrechtlichen Denkens . . . . .	290
2.	Gegensätzliche Tendenzen . . . . .	291
a)	Grundrechtsrelevanz des Verwaltungsverfahrens . . . . .	292
b)	Verfahrensbeschleunigung . . . . .	293
II.	Entwicklungsanstöße des EG-Rechts . . . . .	295
1.	Beispiele aus dem EG-Umweltrecht . . . . .	295
a)	Konzept der informierten Öffentlichkeit . . . . .	296
b)	Verfahrensprivatisierung . . . . .	297
2.	Rückwirkungen auf das deutsche Verfahrensrecht . . . . .	297
III.	Zur Systematik der Verfahrensrechtslehre . . . . .	299
1.	Regelungsansätze und Bauformen . . . . .	299
a)	Verfahrensphasen . . . . .	300
b)	Verfahrensrechtsverhältnis . . . . .	301
c)	Öffentlichkeit . . . . .	302
2.	Das Verhältnis zu anderen Verfahren . . . . .	303
a)	Bedeutung des Haushaltsverfahrensrechts . . . . .	303
b)	Verhältnis zum gerichtlichen Verfahren . . . . .	305

**Siebentes Kapitel**

**Die Entwicklung eines Europäischen Verwaltungsrechts 307**

A.	Die Verwaltung des Gemeinschaftsraumes . . . . .	308
I.	Die beteiligten Verwaltungsträger . . . . .	309
1.	Die EG-Administration . . . . .	309
2.	Die mitgliedstaatlichen Verwaltungen . . . . .	310
II.	Das Verwaltungskonzept . . . . .	311
1.	Das Trennungsprinzip . . . . .	311
a)	Vorrang des indirekten Vollzuges . . . . .	312
b)	Regel des isoliert-einzelstaatlichen Vollzuges . . . . .	313
2.	Das Kooperationsprinzip . . . . .	313
III.	Die Schichten des Europäischen Verwaltungsrechts . . . . .	314
1.	Das mitgliedstaatliche Verwaltungsrecht . . . . .	315

XVIII Inhaltsverzeichnis

2. Das Eigenverwaltungsrecht der EG-Administration . . . . .	315
3. Das Gemeinschaftsverwaltungsrecht . . . . .	318
4. Das Verwaltungskooperationsrecht . . . . .	318
IV. Die Bedeutung des Rechts als Integrationskraft . . . . .	320
1. Die Gewährleistung wirksamen Vollzuges . . . . .	320
2. Die Vermittlung gemeinsamer Wertannahmen . . . . .	322
B. Gemeinsame verfassungsrechtliche Grundannahmen . . . . .	323
I. Elemente des Rechtsprinzips . . . . .	324
1. Gerichtsschutz . . . . .	325
2. Strukturprinzip funktionsbestimmter Machtverteilung . . . . .	326
3. Materielle Determinanten . . . . .	328
II. Demokratie und Verantwortungsklarheit . . . . .	330
1. Demokratische Legitimation . . . . .	330
2. Transparenz und demokratische Kontrolle . . . . .	332
C. Ausblick: Europäisches Verwaltungsrecht als Aufgabe gemeinsamer Systembildung . . . . .	333
Literaturverzeichnis . . . . .	339
Sachverzeichnis . . . . .	375