

IVO APPEL

Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge

Jus Publicum

125

Mohr Siebeck

JUS PUBLICUM

Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 125



Ivo Appel

Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge

Zum Wandel der Dogmatik des Öffentlichen Rechts
am Beispiel des Konzepts
der nachhaltigen Entwicklung im Umweltrecht

Mohr Siebeck

Ivo Appel, geboren 1965; Studium der Rechtswissenschaft und Philosophie in Erlangen, Lausanne und Freiburg i.Br.; 1988–91 wiss. Mitarbeiter am Institut für Kriminologie und Wirtschaftsstrafrecht, 1991–1997 wiss. Assistent am Institut für Öffentliches Recht, jeweils Universität Freiburg i.Br.; Promotion 1997; Preis der Georg F. Rössler Stiftung im Verein der Rechtsanwälte beim BGH 1997; 1998–2001 Habilitationsstipendium der Deutschen Forschungsgemeinschaft; 2001 Habilitation an der Universität Freiburg i.Br.; 2001–03 Vertretungen an den Universitäten Freiburg i.Br., Frankfurt a.M. und Augsburg; seit 2003 Universitätsprofessor für Verfassungsrecht, deutsches und europäisches Verwaltungsrecht, Umweltrecht und Rechtsphilosophie an der Universität Augsburg.

Als Habilitationsschrift auf Empfehlung der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg i.Br. gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft.

978-3-16-157996-7 Unveränderte eBook-Ausgabe 2019

ISBN 3-16-147857-6

ISSN 0941-0503 (Jus Publicum)

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

© 2005 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Computersatz Staiger in Rottenburg/N. aus der Garamond Antiqua gesetzt, von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Vorwort

Während zukunftsfähiges politisches Handeln das Konzept der nachhaltigen Entwicklung als Leitlinie für das 21. Jahrhundert entdeckt hat, besteht in der Rechtswissenschaft ein beträchtliches Maß an Skepsis. Die große inhaltliche Weite, der betont internationale Ansatz und die intergenerationelle Ausrichtung begründen den hohen Anspruch des Konzepts, stehen aber zugleich für die spezifischen Schwierigkeiten einer Verwirklichung mit Mitteln des Rechts. Die vorgelegte Untersuchung greift die unübersichtlich gewordene Diskussion auf und stellt sie in den größeren Zusammenhang der staatlichen Verantwortung für Zukunft und Entwicklung. Dabei erweist sich das Konzept als Exempel und Anwendungsfall für grundsätzlichere Entwicklungen im öffentlichen Recht, die sich aus einer neu gewichteten Staatsaufgabe Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge ergeben. Die Anforderungen des Konzepts stellen die Prozesse der Rechtsentstehung und Rechtskonkretisierung in den weiteren Kontext eines europäischen und internationalen Mehr-Ebenen-Systems, wobei der Kategorie des rechtsetzungsorientierten Rechts und der (Wieder)Entdeckung der Ziele als Handlungsform Scharnierfunktionen zukommen. Vor diesem Hintergrund versteht sich die Untersuchung auch als Plädoyer, dem Nachhaltigkeitskonzept konstruktiv zu begegnen und die rechtlichen Möglichkeiten, die in der Aufstellung von Leitbildern und Zielen liegen können, systemprägend zu nutzen.

Die Abhandlung wurde im Sommersemester 2001 von der Juristischen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg als Habilitationsschrift angenommen. Die seither zu verzeichnende Rechtsentwicklung ist für die vorliegende Veröffentlichung berücksichtigt worden. Besonders herzlicher Dank gilt meinem Lehrer, Professor Rainer Wahl, für die vielen Jahre vertrauensvoller Unterstützung und Förderung, die ich nicht nur als Assistent an seinem Lehrstuhl erfahren habe. Professor Friedrich Schoch danke ich für den Zweitbericht und anregende Kritik. Dank gilt schließlich auch allen Freunden und Kollegen, die das Entstehen des Werkes in Freiburg und Berlin ebenso aufmunternd wie kritisch begleitet haben. Ganz besonders herzlich danke ich meiner Frau Carola Rathke, die mich in allen Phasen der Arbeit durch unerschöpfliche Gesprächsbereitschaft, praktische Hilfestellung, Geduld und Aufmunterung unterstützt hat.

Ohne die materielle Sicherheit einer Förderung aus öffentlichen Mitteln wäre die Untersuchung in dieser Form nicht geschrieben worden. Der Deut-

schon Forschungsgemeinschaft danke ich für die Gewährung eines Habilitationsstipendiums sowie für die Bereitstellung des Druckkostenzuschusses.

Augsburg, im August 2004

Ivo Appel

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
§ 1 Einleitung	1
A. Wandel des Verwaltungsrechts	1
I. Stationen der Wandlungsdiskussion	2
II. Gegenläufige Tendenzen	9
B. Nachhaltige Entwicklung als Leitproblem	15
I. Nachhaltige Entwicklung als Problem des Rechts	16
II. Folgen für das verwaltungsrechtliche System	22
III. Vorbehalte gegenüber dem Konzept der nachhaltigen Entwicklung	26
C. Untersuchungsgegenstand und Untersuchungsrahmen	32
I. Abgrenzung des Untersuchungsfeldes	32
II. Umwelt- und Planungsrecht als Referenzgebiet	34
III. Methode und Gang der Untersuchung	37

Erster Teil

Staatliche Verantwortung für Zukunft und Entwicklung

§ 2 Staatsaufgabe Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge	42
A. Veränderte Perspektiven der Staatstätigkeit	44
I. Vom wirtschaftlich-technischen Fortschritt zu den langfristigen Fortschrittsfolgen	45
II. Von der relativen Sicherheit des Wissens zu wachsender Ungewißheit	47

III. Von vergleichsweise stabilen zu vielfach interdependenten und entgrenzten Lebenssachverhalten	49
IV. Von staatlicher Gefahrenabwehr und Schadensbeseitigung zu Prävention und Vorsorge	50
V. Von der Nutzung zu Schutz und langfristiger Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen	52
VI. Vom liberalen Rechts- über den Sozialstaat zum Umweltstaat	54
VII. Wachsendes Bedürfnis nach langfristiger Steuerung der zukünftigen Entwicklung	55
B. Ausprägung der Staatsaufgabe Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge	57
I. Verantwortung des Staates für die natürlichen Lebensgrundlagen	58
1. Begründungsstränge einer staatlichen Verantwortung für die natürlichen Lebensgrundlagen	58
2. Anthropozentrik versus Ökozentrik als Grundlage langfristigen Umweltschutzes	64
3. Diskussion um Eigenrechte der Natur	66
4. Langfristiger Umweltschutz als genuine Aufgabe des modernen Staates	68
II. Staatliche Langzeitverantwortung und Nachweltschutz	69
1. Neue Dimension der Langzeitfolgen	71
2. Begründungen einer staatlichen Langzeitverantwortung	72
3. Postulat intergenerationaler Gerechtigkeit	79
III. Ausweitung der staatlichen Verantwortung auf Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge	82
C. Langfristige Zukunftsvorsorge und Demokratie	85
I. Intertemporale Probleme der Demokratie	86
II. Institutionen und Institute zur Wahrung langfristiger Entwicklungsvorsorge	87
1. Institutionen der Langzeitverantwortung	87
2. Strukturelle Probleme institutioneller Lösungsvorschläge	89
3. Berücksichtigung von Nachweltinteressen im Entscheidungsprozeß	92
D. Klassische Lösungsstrategien des Staates angesichts neuer Herausforderungen	94

I.	Staatsaufgaben- und Staatszielbestimmungen	94
II.	Problematik der Schutzpflichtargumentation	97
III.	Wachsender Regelungsbestand zwischen Regelungs- notwendigkeit und Vollzugsproblematik	99
§ 3	Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge im Verfassungsrecht ..	102
A.	Zukunftsorientierte Änderungen und Änderungs- tendenzen im Verfassungsrecht	102
I.	Verschiebung der Freiheitsgrenzen bei Umwelt- beeinträchtigungen	102
1.	Herausnahme umweltbelastenden Handelns aus dem Schutzbereich der Freiheitsrechte	103
a)	Immanente Schranken der Freiheitsrechte	104
b)	Einschränkung des Gewährleistungsgehalts	105
2.	Problematik der Vorgehensweise	106
3.	Gesetzliche Erlaubnis der Grundrechtsbetätigung	108
II.	Wachsendes Gewicht des Umweltschutzes im System der Grundrechte	109
1.	Grundrecht auf Schutz der Umwelt	110
2.	Abwehrrechtliche Dimension der Grundrechte	110
3.	Schutzpflichtdimension	112
III.	Ausweitung auf den Schutz künftiger Generationen	116
IV.	Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen als Staatsziel ...	119
B.	Entwicklung des Verfassungsstaats zum ökologischen Verfassungsstaat	123
I.	Liberaler Verfassungsstaat und Präventionsstaat	125
II.	Entwicklungsmodelle	127
§ 4	Neuorientierung des Verwaltungsrechts	129
A.	Traditioneller Zukunftsbezug des Verwaltungsrechts	129
I.	Prospektive Elemente des allgemeinen Verwaltungsrechts ..	129
II.	Herausforderungen des Verwaltungsrechts durch veränderte Rahmenbedingungen	131
III.	Ausdifferenzierung prospektiven Verwaltungshandelns im Umwelt- und Planungsrecht	132

B. Gesteigerter Ausgriff des Verwaltungsrechts auf Zukunft und Entwicklung	134
I. Zukunfts- und entwicklungsgerichtete Änderungen und Änderungstendenzen im Verwaltungsrecht	134
1. Dynamisierung der rechtlichen Anforderungen und Instrumente	135
2. Offenheit für Revision und Anpassung	136
3. Experimentelle Gesetzgebung	137
4. Folgenorientierung und Folgenmanagement	138
5. Kontroll- und Stoffstrommanagement	142
6. Risikoforschung und Erzeugung von Risikowissen	145
7. Alternativen- und Verträglichkeitsprüfungen	148
8. Bedarfs- und Vertretbarkeitsprüfungen	151
9. Tendenz zu medienübergreifenden und gesamthaften Ansätzen	154
10. Verlagerung von konditionalen zu finalen Regelungs- elementen	157
11. Renaissance planerischer Elemente	160
12. Ausweitung administrativer Spielräume	164
13. Wachsende Bedeutung der Abwägung	167
14. Partielles Aufleben des Bewirtschaftungsgedankens	170
15. Änderungen im Verhältnis von materiellrechtlichen und prozeduralen Anforderungen	173
16. Kooperation und Verantwortungsteilung bei verbleibender Gewährleistungsverantwortung des Staates	176
17. Stärkung von Umweltbelangen im Verwaltungsprozeß	179
II. Ausprägungen des Vorsorgegedankens im Umweltrecht ..	185
1. Risikobezogene Aspekte der Vorsorge	186
2. Ressourcenbezogene Dimension der Vorsorge	188
3. Verhältnis von Risiko- und Ressourcenvorsorge	189
III. Regelungsansätze prospektiven Umweltschutzes	190
1. Emissionsbegrenzung und Umweltqualitätsziele	191
2. Kombination beider Modelle	193
3. Auswirkungen auf die Grenzen prospektiven Umweltschutzes im Einzelfall	194
C. Neue Regelungsfelder zwischen Einzelfallanwendung und abstrakter Norm als Grundproblematik prospektiven Verwaltungshandelns	197
§ 5 Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge im europäischen Gemeinschaftsrecht	199

A. Umweltschutz als Gemeinschaftsziel	201
B. Elemente der Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge	202
I. Gemeinschaftsrechtliches Vorsorgeprinzip.....	202
II. Ursprungsprinzip	208
III. Berücksichtigungsgebote.....	210
IV. Hohes Schutzniveau und bestmöglicher Umweltschutz...	211
V. Querschnittsklausel	213
VI. Tendenz zu übergreifend-integrierenden Ansätzen	215
§ 6 Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge im Völkerrecht	217
A. Wachsender Umfang und steigende Bedeutung des Umweltvölkerrechts	217
B. Elemente der Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge im Völkerrecht.....	220
I. Die sogenannte dritte Generation der Menschenrechte ...	221
II. Common Heritage und Common Concern of Mankind ..	223
1. Common Heritage	223
2. Common Concern	225
III. Grundsatz gemeinsamer aber geteilter Verantwortung	226
IV. Vorsorgeprinzip im Völkerrecht	227
1. Reichweite des Vorsorgeprinzips im Völkerrecht	229
2. Vorsorgeprinzip und freier Welthandel	231
V. Umweltschutz auf dem Weg zum internationalen Querschnittsthema	233
1. Umweltschutz als Bestandteil anderer Politikbereiche	233
2. Umweltschutz und Handel	234
§ 7 Zwischenfazit: Wachsende Ökologisierung und Futurisierung rechtlicher Räume	238

Zweiter Teil

Das Nachhaltigkeitskonzept als Ausprägung der staatlichen Verantwortung für Zukunft und Entwicklung

§ 8	Entwicklungsgeschichte und normative Ausprägungen des Nachhaltigkeitskonzepts	242
A.	Allgemeine Entfaltung des Nachhaltigkeitskonzepts	242
I.	Terminologische und entstehungsgeschichtliche Vorklärungen	243
II.	Nachhaltige Entwicklung als politisches Postulat	248
1.	Ausprägung des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung im Brundtland-Bericht	248
2.	Internationale Anerkennung durch die Konferenz von Rio..	251
3.	Folgewirkungen und Folgeprozeß	253
III.	Ausprägung von Managementregeln der Nachhaltigkeit ..	258
1.	Managementregeln einer nachhaltigen Entwicklung	259
2.	Einordnung einer zusätzlichen risikobezogenen Managementregel	261
IV.	Veränderte Perspektive und Zielkonsens.....	263
B.	Normative Ausprägungen des Nachhaltigkeitskonzepts ..	264
I.	Nachhaltige Entwicklung im Völkerrecht	265
1.	Völkerrechtliche Konkretisierungen des Nachhaltigkeits- konzepts	265
a)	Rechtlich unverbindliche Instrumente	267
b)	Völkerrechtliche Übereinkommen	271
c)	Institutionelle Absicherungen	274
2.	Stellenwert des Nachhaltigkeitskonzepts im Völkerrecht ...	276
II.	Nachhaltige Entwicklung im europäischen Gemeinschaftsrecht	282
1.	Konkretisierungen des Nachhaltigkeitskonzepts im europäischen Gemeinschaftsrecht	283
a)	Programmatische Grundausrichtung	284
b)	Primärrechtliche Regelungen	287
c)	Sekundärrechtliche Ebene	292
2.	Stellenwert des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung im Gemeinschaftsrecht	294
III.	Ausprägungen des Nachhaltigkeitskonzepts im deutschen Verfassungsrecht	295

C.	Gemeinsame Inhalte und Strategien der nachhaltigen Entwicklung	302
§ 9	Konkretisierung des Nachhaltigkeitskonzepts	303
A.	Nachhaltige Entwicklung als Rechtsproblem	305
B.	Abgrenzung des Nachhaltigkeitskonzepts von verwandten Ansätzen	306
I.	Vergleich mit dem Leitbegriff der Planung	307
1.	Abgrenzung von Planung und Nachhaltigkeitskonzept	307
2.	Lernen aus der Planungsdiskussion	310
II.	Abgrenzung vom Leitbegriff der Vorsorge	312
1.	Besonderheiten des Vorsorgeprinzips	313
2.	Abgrenzung von Vorsorgegrundsatz und Nachhaltig- keitskonzept	314
III.	Nachhaltige Entwicklung und Umweltverträglichkeit	318
1.	Grundkonzept der Umweltverträglichkeitsprüfung	319
2.	Abgrenzung vom Nachhaltigkeitskonzept	321
IV.	Nachhaltige Entwicklung und integrativer Umweltschutz	323
1.	Grundkonzepte integrativen Umweltschutzes	324
2.	Abgrenzung von Nachhaltigkeitskonzept und integrativem Umweltschutz	326
C.	Kernelemente des Nachhaltigkeitskonzepts	328
I.	Intergenerationelle Ausrichtung	329
II.	Langfristige Ressourcenverfügbarkeit	331
1.	Notwendiger Ressourcenbezug	332
2.	Managementregeln der Nachhaltigkeit und Maßstabs- problematik	333
3.	Ressourcenverfügbarkeit zwischen schwacher und starker Nachhaltigkeit	336
III.	Eingeschränkte Dreidimensionalität	339
1.	Verbreitete Annahme eines Drei-Säulen Konzepts	339
2.	Grenzen der Mehrdimensionalität	340
a)	Normative Ausprägung der Dreidimensionalität	341
b)	Entstehungsgeschichtliche und konzeptuelle Grundlagen	344
c)	Maßgebender Bezugspunkt des Konzepts	347
IV.	Zielorientierung und Zielbezug	348
1.	Notwendigkeit konkretisierender Zielvorgaben	349

2. Zielorientierung zwischen direkter Verhaltens- und gesellschaftlicher Selbststeuerung	352
3. Festlegung von Nachhaltigkeitszielen	354
a) Normativ-wertende Festlegung	354
b) Verfügbarkeit von Daten und Indikatoren als Grundvoraussetzung	357
4. Zielbindung	358
5. Zielvorgaben und Nutzungs- oder Verteilungsregime	358
V. Erfordernis einer längerfristig angelegten Strategie	360
1. Konzepterfordernis im ressourcenbezogenen Umweltrecht ..	361
2. Nachhaltige Entwicklung und Entwicklungskonzept	362
3. Ausformung in Programmen und Plänen	364
VI. Querschnittsstrategie und Sachbereichsvernetzung	365
1. Querschnittscharakter des Nachhaltigkeitskonzepts	366
2. Problematik der Sachbereichsvernetzung und Operationalisierung	367
VII. Verantwortungsteilung und Vernetzung der Akteure	367
1. Aufgaben- und Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft	370
2. Bildung und Begünstigung von Netzwerken	372
3. Grundsatz gemeinsamer aber geteilter Staatenverantwortung ..	373
VIII. Flexibilisierung der Instrumente	374
IX. Monitoring und Erfolgskontrolle	376
§ 10 Übersetzung des Nachhaltigkeitskonzepts in rechtliche Zielsysteme	377
A. Strukturelle Voraussetzungen und Rahmenbedingungen ..	378
I. Nachhaltigkeit als hochinterdependentes Konzept in einer pluralisierten Verwaltung	379
II. Raumordnung und Ressourcenordnung	381
III. Erfordernis der Querkoordination	382
IV. Internationalität des Bezugsrahmens und Erfordernis der Mehrebenenkoordination	384
B. Notwendigkeit der Ausformung abgestufter Ziel- und Planungssysteme	386
I. Abstufung und Ausdifferenzierung der Ziel- und Planungsebenen	387
1. Überwindung rechtlicher Distanzen durch gestufte Ziel- und Maßnahmenprogramme	387

2. Voraussetzungen und Rahmenbedingungen eines gestuften Nachhaltigkeitskonzepts	392
II. Bedeutung und Funktion rechtsetzungsorientierten Rechts	394
III. Folgen ressourcenspezifischer Ziel- und Planungssysteme für die Verwaltungsstruktur	396
 C. Verknüpfung und Verbindlichkeit der Ziel- und Planungssysteme	 399
I. Zusammenhänge und Bindungen zwischen den Ziel- und Planungsebenen	399
1. Herstellung von Zusammenhängen und Bindungswirkung ..	400
2. Nachhaltigkeitskonzept und vorrangbeanspruchende Rahmenplanung	400
II. Zielprogrammierung und Einzelfallentscheidung	401
1. Tendenzielle Relativierung von Innen- und Außenrecht	402
2. Verknüpfungen von Zielprogrammierung und Einzelfallentscheidung	403

Dritter Teil

Ausformungen des Nachhaltigkeitskonzepts
im Umwelt- und Planungsrecht

§ 11 Bausteine einer Dogmatik der nachhaltigen Entwicklung im Umwelt- und Planungsrecht	408
 A. Ausprägungen im deutschen Umwelt- und Planungsrecht	408
I. Umweltspezifische Regelungen des Nachhaltigkeitspostulats	409
1. Bodenschutzrecht und nachhaltige Entwicklung	409
2. Nachhaltigkeitsregelungen im Naturschutz- und Landschaftspflegerecht	413
3. Weitere umweltspezifische Nachhaltigkeitsregelungen	418
II. Verankerung im Raumordnungs- und Baurecht	421
1. Nachhaltige Raumentwicklung als Leitbild der Raumordnung	421
2. Nachhaltige städtebauliche Entwicklung	424
3. Bodenschutzklauseln und Eingriffsausgleichsregelungen....	427
III. Grenzen der gesetzlichen Ausprägungen	430

B. Bausteine einer Nachhaltigkeitsdogmatik im Umweltrecht	431
I. Ausformung einer Dogmatik der ressourcenspezifischen Umweltziele	432
1. Differenzierung nach Problemen und Sachbereichen	432
2. Rechtliche Festsetzung und rechtlicher Rahmen	434
a) Verfahrensrechtliche Anforderungen	435
b) Umsetzung internationaler und gemeinschaftsrechtlicher Zielvorgaben	436
c) Rechtsschutz und Maßstab der rechtlichen Überprüfung	438
II. Bedeutung planungsrechtlicher Elemente	441
1. Aufwertung ressourcenspezifischer (Umwelt-)Fachplanungen	441
2. Einordnung der Ressourcenplanung in die gesamte Planungslandschaft	445
3. Abwägungsresistente Ressourcenplanung	448
4. Nationaler Umweltplan	449
III. Ziel- und aufgabenbezogene Instrumentenwahl	450
IV. Nachhaltigkeit als Prinzip des Umweltrechts	451
 § 12 Das Gewässerschutzrecht als Referenzmodell für die Ausprägung des Nachhaltigkeitskonzepts im Umweltrecht	 454
A. Rahmenbedingungen und Grundansatz der Wasserrahmenrichtlinie	455
B. Wasserrahmenrichtlinie und Nachhaltigkeitskonzept	458
I. Grundzüge der Wasserrahmenrichtlinie	458
1. Ausrichtung des Gewässerschutzes auf langfristige Ressourcenverfügbarkeit	459
2. Gestufte Zielvorgaben und Zielkonkretisierungen	459
3. Anknüpfung an natürliche Ressourceneinheiten	462
a) Ausrichtung an Flußgebietseinheiten	462
b) Folgen für die Verwaltungsstruktur	463
4. Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne	465
5. Umsetzung und Instrumentenkombination	466
a) Wassernutzungsgebühren	467
b) Kombiniertes Ansatz von Emissionsbegrenzung und Umweltqualitätsnormen	467
6. Beteiligung der Öffentlichkeit	469
7. Kontinuierliche Ergebniskontrolle und Berichtspflichten ...	470

II. Umsetzung tragender Elemente des Nachhaltigkeits- konzepts	471
C. Folgewirkungen für das deutsche Gewässerschutzrecht ..	471
I. Herausforderungen durch die zielbezogene Strategie	472
1. Qualitätsorientierung im bisherigen Gewässerschutzrecht ..	474
a) Immissionsstrategien im Wasserhaushaltsgesetz	475
b) Qualitätsorientierung im Vollzug	477
2. Bedeutung internationaler Flußgebietsregime für eine zielbezogene Strategie	479
II. Umsetzungserfordernisse aufgrund der Wasser- rahmenrichtlinie	481
1. Umsetzung der Zielvorgaben	482
2. Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme	484
3. Organisatorische Maßnahmen	485
D. Nachhaltiger Gewässerschutz zwischen Anspruch und Vollzugsfähigkeit	486

Vierter Teil

Perspektiven des Nachhaltigkeitskonzepts
als regulatives Steuerungsmodell

§ 13 Leistungsfähigkeit und Grenzen des Nachhaltigkeits- konzepts als regulatives Steuerungskonzept	490
A. Nachhaltigkeitskonzept und verwaltungs- theoretische Reformdiskussion	490
I. Verortung in der Reformdiskussion	491
1. New Public Management	492
2. Ökonomisierung	495
3. Prozeduralisierung	498
4. Kooperationalisierung	502
5. Privatisierung und gesellschaftliche Selbstregulierung	506
6. Dezentralisierung und Deregulierung	507
7. Effizienz	510
II. Impulse des Nachhaltigkeitskonzepts für die Reform- diskussion	512

1. Verrechtlichung und dogmatische Ausformung zielbezogener Strategien	512
2. Aufwertung materiell-imperativer Verwaltungsrechts- strukturen	515
3. Partielle Reformalisierung	516
4. Neue Stufe der Internationalisierung	517
5. Revitalisierung und Internationalisierung der Gemein- wohldiskussion	519
B. Potential des Nachhaltigkeitskonzepts als regulatives Steuerungsmodell	523
I. Stärken des Nachhaltigkeitskonzepts	524
1. Rückgewinnung materieller Steuerungskraft bei gleichzeitiger Flexibilisierung	524
2. Reduzierung der Rechtfertigungslast für langfristig ressourcenschützende Regelungen	524
3. Langfristige Folgenorientierung	525
4. Rechtfertigungsbedürftigkeit der Ressourcenbeanspruchung	526
5. Verbesserung der Motivationslage	527
6. Akzeptanzsicherung	528
II. Vorbehalte und Einwände	528
1. Mangelnde rechtliche Handhabbarkeit	529
2. Gefahr der Verschleierung zugrundeliegender Konflikte	530
3. Ausschöpfung der Belastungsgrenzen und Entwertung von Vorsorgestrategien	531
4. Langfristige Gestaltbarkeit der Zukunft als Prämisse	531
5. Zurückdrängung individueller Freiheiten	532
§ 14 Fazit und Ausblick	533
Literaturverzeichnis	537
Register	611

§ 1 Einleitung

A. Wandel des Verwaltungsrechts

Der Sog einer beschleunigt sich verändernden Welt hat seit geraumer Zeit auch das Verwaltungsrecht erfaßt. Neben die traditionelle Abhängigkeit von der jeweiligen Staatsverfassung und vom Aufgabenbestand der Verwaltung sind neue Herausforderungen und Einflußfaktoren getreten, die das Verwaltungsrecht und das verwaltungsrechtliche System sowohl in der materiellen Verwirklichung der Gesetzeszwecke als auch in der rechtsstaatlichen Form dieser Verwirklichung betreffen. Die veränderten Rahmenbedingungen, die mit den Leitformeln von der Risikogesellschaft, der Globalisierung und der Zukunftsfähigkeit verbunden sind, haben nicht nur Zweifel an der regulativen Fähigkeit des Rechts bei der Bewältigung der sachlichen Herausforderungen geweckt,¹ sie haben das deutsche Verwaltungsrecht auch in eine Phase des Wandels geführt,² in der es sich dem Ruf nach Modernisierung und grundlegenden Reformen³ bis

¹ G. Teubner/H. Willke, Kontext und Autonomie: Gesellschaftliche Selbststeuerung durch reflexives Recht, ZfRSoz 1984, S. 4 ff.; R. Wolf, Zur Antiquiertheit des Rechts in der Risikogesellschaft, Leviathan 1987, S. 357 ff.; K. Günther, Der Wandel der Staatsaufgaben und die Krise des regulativen Rechts, in: D. Grimm (Hrsg.), Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, 1990, S. 517 ff.; G.F. Schuppert, Grenzen und Alternativen von Steuerung durch Recht, ebd., S. 217 ff.; vgl. auch R. Mayntz, Regulative Politik in der Krise?, in: J. Matthes (Hrsg.), Sozialer Wandel in Westeuropa, 1979, S. 55 ff.; H. Treiber, Regulative Politik in der Krise?, in: ders., Vollzugskosten des Rechtsstaates und andere Studien zum Recht, 1989, S. 189 ff.

² Bei allen Unterschieden im Detail besteht weitgehende Einigkeit in der Diagnose eines Wandels, der über die gängige allgemeine Forderung nach Anpassung des Verwaltungsrechts an die Gegenwart hinausgeht; vgl. nur M. Bullinger, Verwaltung im Rhythmus von Wirtschaft und Gesellschaft, JZ 1991, S. 53 ff.; W. Henke, Wandel der Dogmatik des öffentlichen Rechts, JZ 1992, S. 541 ff.; H. Bauer, Verwaltungsrechtslehre im Umbruch?, Die Verwaltung 25 (1992), S. 301 ff.; W. Thieme, Über die Notwendigkeit einer Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts, DÖV 1996, S. 757 ff.; W. Hoffmann-Riem, Tendenzen der Verwaltungsrechtsentwicklung, DÖV 1997, S. 433 ff.; P.M. Huber, Die entfesselte Verwaltung, StWStP 1998, S. 423 ff.; A. Voßkuhle, Die Reform des Verwaltungsrechts als Projekt der Wissenschaft, Die Verwaltung 32 (1999), S. 545 ff.; ders., „Schlüsselbegriffe“ der Verwaltungsrechtsreform, VerwArch. 92 (2001), S. 184 ff.; R. Schmidt, Die Reform von Verwaltung und Verwaltungsrecht, VerwArch. 2000, S. 149 ff., je mit zahlr. weit. Nachw.

³ Grundlegend dazu die von W. Hoffmann-Riem und E. Schmidt-Aßmann (sowie G.F. Schuppert) herausgegebenen „Schriften zur Reform des Verwaltungsrechts“: Reform des Verwaltungsrechts. Grundfragen, 1993; Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns,

hin zur programmatischen Suche nach einem neuen Verwaltungsrecht⁴ ausgesetzt sieht.

I. Stationen der Wandlungsdiskussion

Die Ansatzpunkte für die Kritik an der Wirkungsschwäche hierarchisch-ordnungsrechtlicher Steuerung und die damit verbundenen Reformvorschläge sind ebenso gängig wie breit gestreut.⁵ Mit der These von der Modernisierungsbedürftigkeit des Verwaltungsrechts wird unterstellt, das Recht sei den komplexen Aufgaben einer modernen Gesellschaft nur unzureichend gewachsen und bedürfe in weitem Umfang der Entformalisierung, Flexibilisierung und Prozeduralisierung. Andere, stärker systemtheoretisch geprägte Trendaussagen gestehen dem (Verwaltungs-)Recht ganz grundsätzlich nur begrenzte Fähigkeiten bei der Bewältigung der neuen Herausforderungen einer in globale Dimensionen gehobenen Risikogesellschaft zu.⁶ Gestützt auf die Annahme, die einzelnen Teilbereiche der Gesellschaft folgten als autopoietische Systeme ansatzbedingt eigenen Handlungsrationitäten und reagierten nur sehr begrenzt auf Außeneinflüsse, werden die Steuerungsversuche des rechtsetzenden Staates als

1994; Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen, 1996; Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, 1997; Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, 1998; Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, 1999; Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft, 2000; Kontrolle der Verwaltung, 2001; Verwaltungsverfahren und Verwaltungsgesetz, 2003; Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft, 2004; zu weiteren Modernisierungs- und Reformanstößen nur C. Böhret/H. Hill/H. Klages (Hrsg.), Staat und Verwaltung im Dialog mit der Zukunft, 1994; G. Lübbe-Wolff, Modernisierung des Umweltordnungsrechts, 1996; R. Pitschas, Verwaltungsmodernisierung und Verwaltungsrecht im „schlanken Staat“, Verwaltung und Management, 1996, S. 4 ff., 83 ff., 163 ff.; F. Naschold/J. Bogumil, Modernisierung des Staates, 1998; vgl. allgemein zur Reformdiskussion die in Fn. 2 Genannten.

⁴ H. Hill, Neues Recht für eine neue Verwaltung, in: H. Hill/H. Klages (Hrsg.), Jenseits der Experimentierklausel, 1996, S. 191 ff.

⁵ Zur Steuerungsdiskussion und dem zugrundeliegenden Steuerungs begriff im Verwaltungsrecht G.F. Schuppert, Verwaltungsrechtswissenschaft als Steuerungswissenschaft, in: W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann/G.F. Schuppert (Hrsg.), Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 1993, S. 65 ff.

⁶ Die vom sozialwissenschaftlichen Schrifttum und namentlich der Systemtheorie geprägte Diskussion über die sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts (vgl. H. Willke, Entzauberung des Staates, 1983, S. 9 ff.; ders., Ironie des Staates, 1992, S. 11 ff.; N. Luhmann, Politische Steuerung, PVS 1989, S. 4 ff.; ders., Das Recht der Gesellschaft, 1993, S. 38 ff.; ders., Soziale Systeme, 5. Aufl. 1994, S. 57 ff.; ders., Ökologische Kommunikation, 3. Aufl. 1990, S. 124 ff.; G. Teubner, Recht als autopoietisches System, 1989, S. 21 ff.; ders., Die Episteme des Rechts, in: D. Grimm (Hrsg.), Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, 1990, S. 115 ff.; G. Teubner/H. Willke, Kontext und Autonomie, ZfRSoz 1984, S. 4 ff.) vermittelt bisweilen den Eindruck, als hinke die Steuerung durch Recht der immer stärkeren funktionellen Ausdifferenzierung gesellschaftlicher Teilbereiche nicht mehr nur hinterher, sondern habe diese bereits vollends aus den Augen verloren.

weitgehend wirkungslos abgetan.⁷ Dem Steuerungsanspruch eines entzauberten Staates sollen die selbstreferentiellen und nur schwer vorhersehbaren Mechanismen von vornherein weitgehend verschlossen sein.⁸

Auch weniger rigorose Kritiker verweisen darauf, daß die klassischen ordnungs- und planungsrechtlichen Vorgaben in vielen Fällen die Aufnahme- und Umsetzungsbedingungen der Adressaten verfehlen und beinahe zwangsläufig Widerstand, Informationsverweigerung und Umgehungsstrategien hervorrufen.⁹ Über die Fachgrenzen hinweg werden die Gründe für das vielfach konsta-

⁷ Aus der Warte einer (System-)Theorie, die sich anderen Erklärungsmustern als epochal überlegen empfindet, erscheinen die Interventionen des normsetzenden Staates überwiegend als bloßer „Gesetzgebungslärm“ (G. Teubner, Gesellschaftsordnung durch Gesetzgebungs-lärm?, in: D. Grimm/W. Maihofer (Hrsg.), Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik, JbRSoz Bd. 13 [1988], S. 45 ff.). Knapp und pointiert zusammengefaßt findet sich die systemtheoretische Sicht auf das Verwaltungsrecht etwa bei H. Dreier, Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat, 1991, S. 5 ff., G. Lübbe-Wolff, Modernisierung des Umweltordnungsrechts, 1996, S. 5 ff. sowie A. Voßkuhle, Das Kompensationsprinzip, 1999, S. 2 mit weit. Nachw., der auch auf die beinahe unangreifbare Abstraktionshöhe der Diskussion verweist. Allgemein aufschlußreich zum Abstraktionsniveau der Systemtheorie und den Schwierigkeiten einer empirischen Widerlegung ist die Diskussion zwischen H. Rottleuthner, Grenzen rechtlicher Steuerung – und Grenzen von Theorien darüber, sowie G. Teubner, Regulatorisches Recht: Chronik eines angekündigten Todes, beide in: P. Koller u.a. (Hrsg.), Theoretische Grundlagen der Rechtspolitik, ARSP-Beiheft 54 (1992), S. 123, 132 ff., 141 ff.

⁸ Waren die Formen und Institute traditioneller Herrschaft noch vom modernen Staat und seinem Recht „entzaubert“ worden (vgl. Max Weber, Der Beruf zur Wissenschaft, in: ders., Soziologie. Universalgeschichtliche Analysen. Politik, 1973, S. 317), werden diese nun ihrerseits dem Prozeß der Entzauberung unterworfen (vgl. nur H. Willke, Entzauberung des Staates, 1983 sowie die in Fn. 7 Genannten). Der Pessimismus mit Blick auf die Möglichkeiten staatlicher Steuerung geht zwar mit einem eigentümlichen Optimismus bei der Selbststeuerung der gesellschaftlichen Teilsysteme und deren Problemlösungskapazität einher (zur Kritik P. Nahamowitz, Das unmögliche Ideal eines post-interventionistischen Steuerungskonzepts, ZfRSoz 1985, S. 29 ff.; ders., Autopoietische Rechtstheorie: mit dem baldigen Ableben ist zu rechnen, ZfRSoz 1990, S. 137 ff.). Die Steuerungsdiskussion ist aber – gerade in ihrem analytischen Teil – keineswegs akademisch geblieben, sondern hat sowohl die Vollzugspraxis als auch die Suche nach kooperativen Lösungen zwischen Staat und Wirtschaft stark beeinflußt und belebt (G. Lübbe-Wolff, Modernisierung des Umweltordnungsrechts, 1996, S. 6).

⁹ Namentlich das Ordnungsrecht gilt als „schwerfällig und unflexibel, als den vielfältigen Interdependenzen seines Steuerungsbereichs nicht gewachsen, als ungeeignet zur Mobilisierung von Eigeninteressen an einem schonenden Umgang mit Umweltressourcen, und als ungeeignet zur Bewältigung von über die klassischen Funktionen der Gefahrenabwehr hinausgehenden Vorsorgeaufgaben“ (G. Lübbe-Wolff, Modernisierung des Umweltordnungsrechts, 1996, S. 6). Da ordnungsrechtliche Mittel des Staates oft mit Konfliktstrategie und Zwangsmitteln in Verbindung gebracht werden, rufen sie tendenziell stärkere Abwehrmechanismen bei den Betroffenen hervor. Allgemein zur Kritik am (Umwelt-)Ordnungsrecht nur K.H. Hansmeyer/H.K. Schneider, Umweltpolitik, 2. Aufl. 1992, S. 39 f.; M. Jänicke/P. Kunig/M. Stitzel, Umweltpolitik, 1999, S. 40, 101 f.; W. Köck, Umweltrechtsentwicklung und ökonomische Analyse, NuR 1992, S. 412 ff.; E.-H. Ritter, Von den Schwierigkeiten des Rechts mit der Ökologie, DÖV 1992, S. 642 ff.; A. Roßnagel, Reformperspektiven im Umweltrecht. Einführung und Überblick, in: A. Roßnagel/U. Neuser (Hrsg.), Reformperspektiven im Umweltrecht, 1996, S. 12.

tierte Vollzugsdefizit, die Politikverflechtungsfallen sowie das Staats-, Politik- und Normversagen ausgemacht und mit unterschiedlicher Dramatik nachgezeichnet:¹⁰ Normenflut und Überreglementierung, Unübersichtlichkeit und mangelnde Verständlichkeit moderner Gesetze gelten vor allem in den sozialwissenschaftlichen Verhaltenstheorien als Hauptschuldige, die den Befund der strukturellen Insuffizienz eines regulativen „Rechts mit der Pickelhaube“ belegen sollen.¹¹ Auch von ökonomischer Seite, die das nutzenmaximierende Individuum als methodische Prämisse in den Vordergrund rückt, werden die Wirksamkeitsbedingungen klassischer (ordnungs-)rechtlicher Institute immer hartnäckiger hinterfragt,¹² werden Effizienz und Eigennutzmobilisierung rational handelnder Akteure als Generaltherapie eingefordert, um dem Problem mangelnder Normbefolgung und unzureichender Durchsetzung an der Wurzel zu begegnen.

Aus der Sicht der Staats- und Verwaltungswissenschaften wird die regulative Krise des Rechts vielfach einem Wandel vom liberalen Rechts- über den Sozialstaat zum Interventions- und Präventionsstaat zugeschrieben.¹³ In dem Umfang, in dem der Staat seinem steuernden Zugriff neue Bereiche erschlossen hat,

¹⁰ Insbesondere im Umweltrecht sind Vollzugsdefizite Gegenstand vieler Untersuchungen und Stellungnahmen, die den Mangel an präzisen Aussagen über Entwicklung und Umfang von Vollzugsdefiziten allerdings nur partiell beheben (dazu bereits *G. Lübbe-Wolff*, Modernisierung des Umweltordnungsrechts, 1996, S. 1 ff. mit weit. Nachw.). Näher zum Phänomen der Vollzugsdefizite *G. Winter*, Vollzugsdefizit im Wasserrecht, 1975; *R. Mayntz/E. Bohne*, Vollzugsprobleme der Umweltpolitik, 1978; *E. Bohne*, Der informale Rechtsstaat, 1981; *G. Uebersohn*, Effektive Umweltpolitik, 1990, S. 130 ff.; *W. Rütger*, Die behördliche Praxis bei der Entdeckung und Definition von Umweltstrafsachen, 1991; *A. Lorenz*, Vollzugsdefizite im Umweltrecht, UPR 1991, S. 253 ff.; *A. Schink*, Vollzugsdefizite im kommunalen Umweltschutz, ZUR 1993, S. 6 ff.; *U. Lahl/B. Zeschmar-Lahl*, Das programmierte Vollzugsdefizit, ZUR 1993, S. 249 ff.; *G. Lübbe-Wolff*, Vollzugsprobleme der Umweltverwaltung, NuR 1993, S. 217 ff.; *H. Hill/A. Weber*, Vollzugserfahrungen im umweltrechtlichen Zulassungsverfahren in den neuen Ländern, 1996.

¹¹ Das Bild vom „Umweltrecht mit der Pickelhaube“ findet sich bei *E.-H. Ritter*, Umweltpolitik und Rechtsentwicklung, NVwZ 1987, S. 929, 937; vgl. auch *R. Wolf*, Der ökologische Rechtsstaat als prozedurales Programm, in: *A. Roßnagel/U. Neuser* (Hrsg.), Reformperspektiven im Umweltrecht, 1996, S. 57, 60.

¹² Dazu zusammenfassend *E. Gawel*, Umwelallokation durch Ordnungsrecht, 1994, S. 27 ff., 55 ff. mit weit. Nachw.; zur zugrundeliegenden Prämisse des auf Eigennutz ausgerichteten „homo oeconomicus“ nur *G. Kirchgässner*, Homo oeconomicus, 1991; *ders.*, Führt der homo oeconomicus das Recht in die Irre?, JZ 1991, S. 104 ff.; *H. Eidenmüller*, Effizienz als Rechtsprinzip, 1995, S. 28 ff.; *M. Baumann*, Der Markt der Tugend, 1996, S. 129 ff.

¹³ *M. Stolleis*, Die Entstehung des Interventionsstaates und das öffentliche Recht, ZNR Bd. 11 (1989), S. 129 ff.; *H. Hill*, Staatliches Handeln bei veränderlichen Bedingungen, in: *T. Ellwein/J.J. Hesse* (Hrsg.), Staatswissenschaften, 1990, S. 55 f.; *D. Grimm*, Die Zukunft der Verfassung, in: *ders.*, Die Zukunft der Verfassung, 1991, S. 397 ff.; *ders.*, Der Wandel der Staatsaufgaben und die Krise des Rechtsstaats, ebd. S. 159 ff.; *T. Vesting*, Erosion staatlicher Herrschaft, AöR 117 (1992), S. 4, 33 ff.; *H. Schulze-Fielitz*, Der Leviathan auf dem Weg zum nützlichen Haustier?, in: *R. Voigt* (Hrsg.), Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat, 1993, S. 95 ff.; zusammenfassend *A. Voßkuhle*, Das Kompensationsprinzip, 1999, S. 3 f.

sind zahlreiche neue Rechtsgebiete entstanden.¹⁴ Auch Funktion und Bedeutung der Grundrechte haben unter dem Grundgesetz ihren Teil dazu beigetragen, dem Staat eine Vielzahl gesetzlicher Grundlagen für sein Handeln abzufordern. Vor diesem Hintergrund wird in unterschiedlicher Schattierung und Deutlichkeit und doch bemerkenswerter Übereinstimmung der Motive eine Entwicklungslinie vom Wandel und der Ausweitung der Staatsaufgaben über die Krise des regulativen Rechts zu der Frage gezogen, ob sich die gestellten Aufgaben in Zeiten multipolarer Rechtsverhältnisse, komplexer Abwägungsaufträge und weitreichender Risikobalancierung mit den spezifisch staatlichen Mitteln überhaupt (noch) steuern und erfüllen lassen.¹⁵ Die verschiedenen Ansätze lassen sich in mehrere Stränge bündeln,¹⁶ treffen sich jedoch in der Diagnose eines zunehmend überforderten Staates, dem es immer schwerer fällt, die an ihn herangetragene Verantwortungslast für die Folgen staatlicher und gesellschaftlicher Handlungen zu übernehmen und die vielfältigen multilateralen Interessenkonflikte mit den herkömmlichen rechtlichen Mitteln angemessen zu bewältigen.¹⁷ Namentlich das Umwelt- und Technikrecht wird als Beispiel dafür herangezogen, daß Komplexität, Vernetztheit, Nichtlinearität, Instabilität, Diskontinuität, Irreversibilität, Multipolarität und gesteigerte Dynamik die moderne Verwaltungstätigkeit prägend begleiten. Weitreichende Wandlungsprozesse auf der einen, erhebliche Umsetzungs-, Vollzugs- und Wirksamkeitsdefizite auf der anderen Seite werden als Folge für das Verwaltungsrechtssystem hervorgehoben.¹⁸

¹⁴ Prominenteste Beispiele sind das Arbeits- und Sozialrecht, das Medien- und Informationsrecht sowie das Umweltrecht.

¹⁵ Näher zu diesem Themenbereich die Referate auf der Hannoveraner Staatsrechtslehrertagung von *J. Ipsen*, *D. Murswiek* und *B. Schlink*, Die Bewältigung der wissenschaftlichen und technischen Entwicklungen durch das Verwaltungsrecht, VVDStRL 48 (1990), S. 177 ff., 207 ff., 235 ff.; vgl. auch die Begleitvorträge zur Staatsrechtslehrertagung von *C. Degenhart*, NJW 1989, S. 2435 ff.; *R. Pitschas*, DÖV 1989, S. 785 ff.; *M. Ronellenfitsch*, DVBl. 1989, S. 851 ff. sowie *R. Streinz*, BayVBl. 1989, S. 550 ff.

¹⁶ Vgl. *R. Wahl/I. Appel*, Prävention und Vorsorge, 1995, S. 13 ff.

¹⁷ *A. Voßkuhle*, Das Kompensationsprinzip, 1999, S. 4. Zu Recht wird allerdings darauf hingewiesen, daß die Krise des Rechts vor allem einzelne Teilbereiche, nicht aber das Gesamtgefüge betreffe; vgl. nur *E.-H. Ritter*, Das Recht als Steuerungsmedium im kooperativen Staat, in: *D. Grimm* (Hrsg.), Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, 1990, S. 69; *G.F. Schuppert*, Grenzen und Alternativen von Steuerung durch Recht, ebd., S. 217, 231.

¹⁸ Die Kritik an der Leistungsbilanz des ordnungsrechtlichen Instrumentariums im Umweltrecht betraf und betrifft namentlich: Das Ausmaß der „Vollzugsdefizite“ im Sinne einer unzulänglichen Umsetzung staatlicher Maßnahmen; den nur reagierenden, häufig symptombezogenen, kurativen Charakter des dominierenden Ansatzes und seine Tendenz zur medialen, zeitlichen und räumlichen Problemverschiebung; die einseitige Ausrichtung des rechtlichen und institutionellen Systems auf einzelne Umweltmedien und die Vernachlässigung integrierender Lösungen im Sinne von Querschnittsaufgaben; das Ausmaß der nicht verhinderten Schadenskosten; die Staatszentrierung, die geringe ökonomische Effizienz, den weitge-

Die vielfach beschworene Krise des regulativen Rechts ist aber nur die eine Seite der Medaille. Auf der Suche nach zeitgemäßen Konzepten für den Umgang mit komplexen, dynamischen und durch zahlreiche Unsicherheiten geprägten Problemlagen haben Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtsdogmatik die kritische Auseinandersetzung seit einiger Zeit als Herausforderung angenommen und versucht, die institutionelle Problemlösungskapazität des Verwaltungsrechtssystems und der dabei eingesetzten Instrumente durch Öffnung für neuere Tendenzen zu reformieren. Erklärtes Ziel ist es, nicht bei dem in den Sozialwissenschaften und namentlich der Systemtheorie artikulierten Pessimismus und der Skepsis am traditionellen Steuerungsanspruch von Staat und Gesellschaft Halt zu machen, sondern die Herausforderung konstruktiv zu wenden und nach Möglichkeiten zu suchen, das Verwaltungsrecht an die veränderten Herausforderungen anzupassen und aus der Krise herauszuführen.¹⁹ Nicht nur von Normversagen und regulativer Krise ist nunmehr die Rede, sondern auch von Wandel, Modernisierung, Umbruch und Übergang.²⁰ Die Reformvorschläge richten sich auf Prävention, Information und Kooperation zum Abbau von Intransparenz und Unsicherheiten, auf Flexibilität der Instrumente zur Steuerung von Komplexität und Vielfalt sowie Prozeßorientierung und Reflexivität als Reaktion auf dynamische Veränderungen.²¹ Gerade die Erkennt-

henden Verzicht auf marktwirtschaftliche Instrumente sowie die innovationshemmende Wirkung eines detaillierten Vorschriftenwesens (vgl. im einzelnen *M. Jänicke/P. Kunig/M. Stitzel*, *Umweltpolitik*, 1999, S. 40 mit weit. Nachw.).

¹⁹ Als Grundkonstante der Diskussion in den Staats- und Verwaltungswissenschaften gilt, daß die Fragen nach Reformen und Steuerungsalternativen nicht am Staat vorbei und auch nicht aus dem Recht herausführen können. Die Modernisierungsmaßnahmen sollen sich innerhalb des Rechts vollziehen und alle bekannten oder in der Entwicklung befindlichen Formen des Rechts einbeziehen. Die erforderlichen Innovationen des Rechts sollen primär in der Fortentwicklung bereits vorhandener Ansätze, nicht in einem radikalen Bruch mit bestehenden Rechtsstrukturen gesucht werden, auch wenn sich die Entwicklung auf längere Frist in einer dauerhaft wirksamen Veränderung des Rechts niederschlagen wird; vgl. *E. Schmidt-Aßmann*, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, 1998, S. 19 ff., 24 ff., 147; *M. Kloepfer*, *Umweltschutz als Verfassungsrecht*, DVBl. 1996, S. 73, 79 f.

²⁰ Vgl. nur *H.H. Rupp*, *Die Dogmatik des Verwaltungsrechts und die Gegenwartsaufgaben der Verwaltung*, DVBl. 1971, S. 669, 671; *M. Stolleis*, *Entwicklungslinien der verwaltungsrechtlichen Dogmatik im industriellen Zeitalter*, BWV 1990, S. 152 ff.; *W. Henke*, *Wandel der Dogmatik des öffentlichen Rechts*, JZ 1992, S. 541 ff.; *H. Bauer*, *Verwaltungsrechtslehre im Umbruch?*, *Die Verwaltung* 25 (1992), S. 301 ff.; *R. Pitschas*, *Verwaltungsmodernisierung im Spannungsfeld von öffentlichem Dienstleistungsmanagement und dem Steuerungsanspruch des Rechts*, in: *J. Merchel/C. Schrappner* (Hrsg.), *„Neue Steuerung“*, Münster 1996, S. 107 ff., *ders.*, *Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit im staatlichen Modernisierungsprozeß*, in: *W. Blümel/R. Pitschas* (Hrsg.), *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozeß im Wandel der Staatsfunktionen*, 1997, S. 27 ff.; *U. Di Fabio*, *Risikoentscheidungen im Rechtsstaat*, 1994, S. 1 ff.; *W. Hoffmann-Riem*, *Tendenzen der Verwaltungsrechtsentwicklung*, DÖV 1997, S. 433 ff. – Daß der Modernisierungsdruck und der daraus hervorgegangene Wandel zu einem guten Teil auch durch Einflüsse des Europarechts bedingt war und ist, steht angesichts der immer weitreichenderen Verschränkung von nationaler und supranationaler Ebene außer Frage. Gleichwohl sind die Reform- und Änderungsbestrebungen allein dadurch nicht zu erklären.

nis, daß die inhaltliche Steuerungskraft des Staats- und Verwaltungshandelns begrenzt ist, hat in den Reformkonzepten zu einer tendenziellen Rücknahme direkter materiell-rechtlicher Regulierung und der Ergänzung des inhaltlichen Entscheidungsprogramms durch prozedurale Vorgaben geführt.²² Aufgabe des Rechts soll es weniger sein, Entscheidungen vorzugeben, als Strukturen zu schaffen, innerhalb derer die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen ihre Interessen abgleichen und Entscheidungen treffen (können).²³ Damit einher geht das Bestreben, die verbleibende Regulierung und den Vollzug zu integrieren und die Betroffenen auf den verschiedenen Ebenen in die Entscheidungen einzubeziehen. Dementsprechend führen die Modernisierungstendenzen nahezu unisono zum Ruf nach einer neuen „Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor“.²⁴ Der Staat soll den veränderten Rahmenbedingungen dadurch Rechnung tragen, daß er sich auf eine Rahmensetzung für die Wahrnehmung von Eigen-

²¹ H. Hill, Von der Krisenbewältigung zum Management der Zukunft, in: C. Böhret/H. Hill/H. Klages (Hrsg.), Staat und Verwaltung im Dialog mit der Zukunft, 1994, S. 33, 36 mit weit. Nachw.; allgemein zu dieser Entwicklung und auch zum Folgenden A. Voßkuhle, Das Kompensationsprinzip, 1999, S. 5 ff. mit weit. Nachw.

²² Vgl. zu den prozeduralen Ansätzen nur R. Wolf, Der Stand der Technik, 1986, S. 426 ff.; ders., Regulierung durch Prozeduralisierung?, in: R. Wilhelm (Hrsg.), Information – Technik – Recht, 1993, S. 127 ff.; ders., Der ökologische Rechtsstaat als prozedurales Programm, in: Roßnagel/Neuser (Hrsg.), Reformperspektiven des Umweltrechts, 1996, S. 57 ff.; K. Eder, Prozedurales Recht und Prozeduralisierung des Rechts, in: D. Grimm (Hrsg.), Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, 1990, S. 155 ff.; zum allgemeinen Hintergrund der Prozeduralisierung K.-H. Ladewig, Postmoderne Rechtstheorie, 1992; J. Habermas, Faktizität und Geltung, 1992; zur Gefahr, die prozeduralen Ansätze ihrerseits zu überschätzen E. Hagenah, Neue Instrumente für eine neue Staatsaufgabe: Zur Leistungsfähigkeit prozeduralen Rechts im Umweltschutz, in: D. Grimm (Hrsg.), Staatsaufgaben, S. 487 ff.; M. Böhm, Möglichkeiten und Grenzen einer Prozeduralisierung des Umweltrechts, in: A. Roßnagel/U. Neuser (Hrsg.), Reformperspektiven im Umweltrecht, 1996, S. 193 ff.

²³ Vgl. zu der zugrundeliegenden Problematik von „Verwaltung und Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung“ nur die Referate auf der Dresdner Staatsrechtslehrertagung von M. Schmidt-Preuß und U. Di Fabio, VVDStRL 56 (1997), S. 160 ff., 235 ff., sowie die Begleit Aufsätze von M. Kloepfer/T. Elsner, DVBl. 1996, S. 964 ff.; H.-H. Trute, DVBl. 1996, S. 950 ff.; vgl. auch H. Sandler, Selbstregulierung im Konzept des Umweltgesetzbuches, UPR 1997, S. 381 ff.

²⁴ So der Untertitel des von G.F. Schuppert herausgegebenen Bandes: Jenseits von Privatisierung und „schlankem“ Staat: Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor, 1999; vgl. darin namentlich die einführenden Beiträge von H.-H. Trute, Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor, S. 13 ff. und A. Voßkuhle, Gesetzgeberische Regelungsstrategien der Verantwortungsteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor, S. 47 ff. sowie darüber hinaus G.F. Schuppert, Die öffentliche Verwaltung im Kooperationspektrum staatlicher und privater Aufgabenerfüllung: zum Denken in Verantwortungsstufen, Die Verwaltung 31 (1998), S. 415 ff.; W. Hoffmann-Riem, Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff moderner Staatlichkeit, in: FS für Klaus Vogel, 2000, S. 47 ff. – Als „neues Paradigma der Komplementarität und Kooperation“ findet sich diese Verantwortungsteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor bereits bei P. Saladin, Verantwortung als

verantwortung und selbstbestimmter Initiative beschränkt.²⁵ Die Steuerungseffizienz des Rechts soll so verbessert werden, daß die Eigeninteressen der Adressaten an der Umsetzung der Regulierungsziele genutzt werden.²⁶ „Kontextsteuerung“ und „regulierte Selbstregulierung“²⁷ sind die – von der Systemtheorie nicht unbeeinflussten – Zauberworte der Stunde, die durch die Trendbegriffe der „Deregulierung“, „Privatisierung“, „Ökonomisierung“, „Prozeduralisierung“ und „Kooperation“²⁸ angereichert und konkretisiert, wenn auch nicht immer scharf konturiert werden. Formen des stimulierenden, des kooperierenden und des konsensualen Verwaltungshandelns markieren das Bestreben, die Initiativ-, Eigennutz-, Anpassungs- und Problemlösungskapazitäten der Gesellschaft und ihren Informationsvorsprung zu mobilisieren. Sie entsprechen dem Postulat und dem gesteigerten Bedürfnis nach Beobachtung, Information, nach der Unterhaltung von Netzwerken, in denen die Kooperation zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft rasch aktualisiert werden kann, nach Schaffung von Anreizen, um Lernprozesse anzustoßen und das allgemeine Bewußtsein zu prägen, sowie anderen auf Steuerungserfolge gerichteten Faktoren, die neben die vertrauten Ordnungs- und Leistungsaufträge der Verwaltung treten und neue Aufgaben hervorbringen.²⁹ Die Reformansätze haben als gemeinsame Leitvorstellung einen „sich selbst beschränkenden, nur noch vorsichtig und selektiv intervenierenden, kooperationsbereiten und ‚schlanken‘ Staat, der nicht (mehr) als monolithische Einheit auftritt, sondern sich als polyzentrisch handelnder Akteur begreift, als Mitspieler in einem Netz von Handelnden“.³⁰ Ver-

Staatsprinzip, 1984, S. 162 ff.; *P. Saladin/C.A. Zenger*, Rechte künftiger Generationen, 1988, S. 128.

²⁵ Vgl. nur *G. Teubner*, Reflexives Recht, ARSP 1982, S. 13 ff.; *ders.*, Recht als autopoietisches System, 1989; *H. Willke*, Die Ironie des Staates, 1992; zusammenfassend *A. Roßnagel*, Reformperspektiven im Umweltrecht. Einführung und Überblick, in: *A. Roßnagel/U. Neuser* (Hrsg.), Reformperspektiven im Umweltrecht, 1996, S. 12 f.

²⁶ Näher dazu sowie zu dem dahinter stehenden, speziell im Umweltrecht virulenten (Steuerungs-)Problem, daß ordnungsrechtliche Vorgaben gegen massive wirtschaftliche Eigeninteressen der Vollzugsadressaten durchgesetzt werden müssen, *G. Lübke-Wolff*, Modernisierung des Umweltordnungsrechts, 1996.

²⁷ Vgl. zur „Kontextsteuerung“ selbstregulativer Kräfte nur *H. Willke*, Ironie des Staates, 1993; *U.K. Preuß*, Risikovorsorge als Staatsaufgabe, in: *D. Grimm* (Hrsg.), Staatsaufgaben, 1994, S. 523, 544; zur „regulierten Selbstregulierung“ nur *W. Hoffmann-Riem*, Vom Staatsziel Umweltschutz zum Gesellschaftsziel Umweltschutz. Zur Notwendigkeit hoheitlicher Regulierung gesellschaftlicher Selbstregulierung, illustriert an Beispielen aus der Energiewirtschaft, *Die Verwaltung* 28 (1995), S. 425 ff.; *H.-H. Trute*, Die Verwaltung und das Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung, *DVBl.* 1996, S. 950, 954; *A. Finkb.*, Regulierte Selbstregulierung im Dualen System, 1998; *A. Voßkuhle*, „Regulierte Selbstregulierung“ – Zur Karriere eines Schlüsselbegriffs, in: *J.P. Schneider u.a.* (Hrsg.), *Regulierte Selbstregulierung*, *Die Verwaltung* 2001, Beiheft 4, je mit weit. Nachw.

²⁸ Zu diesen Begriffen im Zusammenhang mit der Modernisierungsdiskussion im Verwaltungsrecht unten § 13 A.I.

²⁹ *E. Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 1998, S. 147 f.

³⁰ *A. Voßkuhle*, Das Kompensationsprinzip, 1999, S. 5 f. mit weit. Nachw. – Der Mythos

abschiedet wird die Vorstellung eines die Gesellschaft überwölbenden Staates zugunsten eines als realistischer eingestuften Verständnisses des Staates als Koordinator, der sich immer stärker auf die Moderierung der Regeln für das Zusammenspiel konkurrierender und heterogener Systeme beschränkt.³¹

II. Gegenläufige Tendenzen

Die Rücknahme direkter staatlicher Steuerungstätigkeit zugunsten verstärkt prozeduraler, informeller und konsensualer Formen des Verwaltungshandelns ist allerdings nur ein – wenn auch wichtiger – Kulminationspunkt der Wandlungsdiskussion. Daneben sind durchaus gegenläufige Tendenzen auszumachen, die den Modernisierungsbestrebungen ihre eindeutige Richtung nehmen und sie zunehmend heterogen und zwiespältig erscheinen lassen. Vergleichsweise frühzeitig haben sich Unbehagen und Vorbehalte gegenüber einer Entwicklung gezeigt, die für die Rücknahme staatlicher Steuerung, für Flexibilisierung und Prozeduralisierung durchaus ihren Preis fordert. Dieser lautet zumindest bereichsspezifisch auf Lockerung der rechtsstaatlichen Bindungen, allen voran auf Rechtssicherheit und Vertrauensschutz, vor allem aber auf Rücknahme der materiellen Bindung der Verwaltung an das Parlamentsgesetz. Unter diesen Vorzeichen birgt der Verlust an Steuerungs- und Kontrollpotential die Gefahr, ein Stück an Rechtsstaatlichkeit und demokratischer Rückbindung mit sich zu reißen, dessen Umfang sich allerdings nur schwer benennen läßt, gehen die Ungewißheiten, Unsicherheiten und das verstreute Wissen doch gleichermaßen mit der Auflösung, Verschränkung und Erweiterung von Rechtspositionen einher.³² Die Diskussion reicht unterdessen aber über die allgemeine Sorge hinaus, daß „ein dynamisch wachsender Aufgabenkanon, eine Absenkung der staatlichen Eingriffsschwellen und der Bestandskraft von Verwaltungsentscheidungen, ein Neuarrangement der Rechtsbeziehung von Behörde und Bürger, neue Formen der Inkorporierung wissenschaftlichen Sachverstandes im Verwaltungsverfahren sowie neue Handlungsformen informationeller und kooperativer Art das traditionelle Verwaltungsrecht“ an Leistungs- und Systemgrenzen führen.³³ Angesichts der tenden-

vom Staat als einheitlich handelndem Akteur wird als naive Illusion gekennzeichnet (vgl. *M. Jänicke/P. Kunig/M. Stitzel*, *Umweltpolitik*, 1999, S. 83; *R. Steinberg*, *Der ökologische Verfassungsstaat*, 1998, S. 373 ff.) und zugunsten der Feststellung verabschiedet, daß der Staat durchaus unterschiedliche Ziele und Zielsysteme institutionalisiere und die unterschiedlichen Politiken nur mühsam, jedenfalls aber nicht einheitlich steuernd integrieren könne. Als entsprechend überholt erweist sich das Bild eines hierarchischen Staates und das damit einhergehende Konzept der sozialen Einheitsbildung.

³¹ *H. Willke*, *Die Supervision des Staates*, 1997, S. 127.

³² *H. Hill*, *Leitbild der Ökologisierung des Rechts- und Verwaltungssystems*, in: C. Böhrer/*H. Hill* (Hrsg.), *Ökologisierung des Rechts- und Verwaltungssystems*, 1994, S. 208, 209.

³³ So die Befürchtung von *U. Di Fabio*, *Risikoentscheidungen im Rechtsstaat*, 1994, S. 3, der mit Blick namentlich auf das Umwelt-, das technische Sicherheits- und das Produktrecht

ziellen Vernachlässigung materieller Verwaltungsprogrammierung und der drohenden Überspielung von Gemeinwohlbelangen hat sich die Erkenntnis breit gemacht, daß der Staat auch dort, wo er zugunsten selbstverantwortlich kooperierender Akteure und Systeme auf eigene materiell-imperative Programmsetzung und Umsetzung verzichtet, gleichwohl in der Verantwortung bleibt. Die klassische Vollzugsverantwortung wandelt sich in eine Gewährleistungsverantwortung,³⁴ durch die das Sozialstaatsprinzip namentlich im Bereich der Infrastrukturleistungen eine neue Ausprägung findet. Der Staat soll die angestrebten Ziele, zumal wenn sie grundrechtlich, sozial- oder umweltstaatlich motiviert sind, durch Schaffung einer intelligenten staatlichen Rechtsordnung gewährleisten.³⁵ Er soll Strukturen, Organisation und Verfahren zur Verfügung stellen, zweckentsprechende Anreize setzen, Optionen eröffnen und nötigenfalls Auflagen und Bindungen einfordern. Nimmt man die immer häufiger konstatierte Erfahrung hinzu, daß freiwillige gesellschaftliche Problemlösungen ohne flankierende staatliche Intervention und die klassische ordnungsrechtliche Option im Hintergrund wenig erfolgversprechend sind, überrascht nicht, daß die jüngere Verwaltungsreformdiskussion die Re-Regulierung des Staates entdeckt hat³⁶, eine Modernisierung des Ordnungsrechts³⁷ und ein „Regulierungsverwaltungsrecht für private

die traditionelle Rechtsstaatsfunktion des Verwaltungsrechts und allgemein das Rationalitätsniveau des Rechts gefährdet sieht. Skepsis und Kritik finden sich auch bei *H.-D. Horn*, Staat und Gesellschaft in der Verwaltung des Pluralismus, *Die Verwaltung* 26 (1993), S. 545, 555 ff.; *U. Di Fabio*, Verwaltung und Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung, *VVDStRL* 56 (1997), S. 235, 252 ff.

³⁴ *R. Steinberg*, Der ökologische Verfassungsstaat, 1998, S. 402; vgl. auch *ders.*, Staatliche Gewährleistungen bei privatisierten Verkehrswegeplanungen, in: *W. Hoffmann-Riem/J.-P. Schneider* (Hrsg.), *Verfahrensprivatisierung im Umweltrecht*, 1996, S. 116 ff.; *R. Wahl*, Privatorganisationsrecht als Steuerungsressource bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, in: *E. Schmidt-Aßmann/W. Hoffmann-Riem* (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource*, 1997, S. 336 ff.; *G. Hermes*, Staatliche Infrastrukturverantwortung, 1998, S. 128 ff.

³⁵ *R. Wahl*, Privatorganisationsrecht als Steuerungsressource bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, in: *E. Schmidt-Aßmann/W. Hoffmann-Riem* (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource*, 1997, S. 301, 337.

³⁶ *E. Grande*, Entlastung des Staates durch Liberalisierung und Privatisierung?, in: *R. Voigt* (Hrsg.), *Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat?*, 1993, S. 371, 388 f.; *W. Hoffmann-Riem*, Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen – Systematisierung und Entwicklungsperspektiven, in: *E. Schmidt-Aßmann/W. Hoffmann-Riem*, Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen, 1996, S. 261, 288 ff.; *R. Wahl*, Privatorganisationsrecht als Steuerungsressource bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, in: *E. Schmidt-Aßmann/W. Hoffmann-Riem* (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource*, 1997, S. 301, 336 ff.; *K. König/A. Benz*, Zusammenhänge von Privatisierung und Regulierung, in: *dies.* (Hrsg.), *Privatisierung und staatliche Regulierung*, 1997, S. 13 ff.; *G. Hermes*, Staatliche Infrastrukturverantwortung, 1998, S. 152 ff.

³⁷ Vgl. für den Bereich des Umweltrechts nur *G. Lübke-Wolff*, Modernisierung des Umweltordnungsrechts, 1996 mit weit. Nachw.

Sachregister

- Abkommen über die biologische Vielfalt 271 ff.
- Abwägung 167 ff.
 - nachvollziehende 168 f.
 - planerische 168 ff.
- Agenda 21 64, 251 ff., 268 ff., 364 f.
- Akzeptanz 528
- Alternativenprüfung 148 ff.
 - Chemikalienrecht 150 f.
 - Umweltverträglichkeitsprüfung 149 f.
 - Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie 150 f.
- Anthropozentrik
 - ökologisch aufgeklärte 65 f.
 - Umweltschutz 64 ff.
- Arzneimittelrecht 145 f.
- Auffangverantwortung 144, 177 ff.

- Baurecht
 - nachhaltige städtebauliche Entwicklung 424 ff.
- Bedarfsprüfung 151 ff.
- Belastungsgrenzen 314 ff., 531 ff.
 - drohende Ausschöpfung 314 ff., 531 ff.
- Berichtspflichten 470 f.
- Berücksichtigungsgebote 210 f.
- Betriebsbeauftragter 144
- Betriebsorganisation 144
- Bewirtschaftung 170 ff., 358 ff.
- Biodiversitätsabkommen 271 f.
- Biotopverbund 416 f.
- Bodenschutzrecht 409 ff.
 - Bodenschutzklauseln 412 f., 427 ff.
 - Flächenverbrauch 411 ff.
 - nachhaltige Entwicklung 409 ff.
- Brundtland-Bericht 248 ff.
- Bundeswaldgesetz 418 f.

- Cardiff-Prozeß 283
- Chemikalienrecht 143 f., 150 f., 152
- Commission on Sustainable Development (CSD) 275 f.

- Common Concern 225 ff.
- Common Heritage 223 ff.
- Cradle-to-Grave-Prinzip 142

- Daseinsvorsorge 14
- Demokratie 85 ff.
 - direkte 93 f.
 - intertemporale Probleme 86 ff.
 - Langfristentscheidungen 85 ff.
 - Nachweltinteressen 92 ff.
- Deregulierung 8, 507 ff.
- Dezentralisierung 507 ff.
- Diskursethik 73 ff.
- Dritte Generation der Menschenrechte 221 f.
- Drittenschutz
 - Vorsorge 181 ff.
- Dynamisierung
 - Betreiberpflichten 135 f.
 - der rechtlichen Anforderungen 135 f.

- Effizienz 510 ff.
- Eigenüberwachung 144
- Emissionsbegrenzung 191 ff.
 - Verhältnis zu Umweltqualitätszielen 191 ff., 467 ff.
- Erfolgskontrolle 376 f., 470 f.
- Erprobungsgesetz 138 ff.
- Europäisches Umweltrecht 201 ff.
- Experimentelle Gesetzgebung 137 f.

- Fachplanung 161 ff., 441 ff.
- Fairneß
 - intergenerationelle 79 ff., 330 f.
- Flächenverbrauch 411 ff., 427 ff.
- Fließgleichgewicht 337 f.
- Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie 150 ff., 417 f.
- Flußgebietseinheit 462 ff.
 - Anknüpfung an natürliche Ressourceneinheiten 462 f.

- Folgen für die Verwaltungsstruktur 463 ff.
- Flußgebietsregime 479 ff.
- Folgenorientierung 13 ff., 45 ff., 55 ff., 138 ff., 525 ff.
- des Rechts 138 ff.
- Folgenmanagement 138 ff.
- Fortschritt
 - wirtschaftlich-technischer 45 ff.
- Fortschrittsfolgen 45 ff., 55 ff.
- langfristige 45 ff.
- Freiheitsgrenzen
 - bei Umweltbeeinträchtigungen 102 ff.
- Freiheitsrechte
 - immanente Schranken 104 f.

- GATT 231 ff., 234 ff.
- Gefahrenabwehr 50 ff.
- Gemeinschaftsgüter 49 ff.
 - Verteilungsproblematik 49 ff.
- Gemeinschaftsrecht
 - Entwicklung des Umweltschutzes 201 ff.
- Generationen
 - künftige 79 ff., 85 ff., 116 ff.
 - intergenerationelle Gerechtigkeit 79 ff.
 - Schutz künftiger Generationen 116 ff., 119 ff.
- Gentechnik
 - Entscheidung des VGH-Kassel 108 f.
 - Schutzpflicht 108 f.
- Gerechtigkeit 79 ff.
 - distributive 79 ff.
 - intergenerationelle 79 ff., 116 ff., 330 f.
- Gesamthafter Umweltschutz 154 ff.
 - IVU-Richtlinie 155 f.
 - UVP-Richtlinie 155 f.
- Gesetzgebung
 - auf Zeit 137 ff.
 - Erprobungsgesetze 139 f.
 - experimentelle 137 f.
 - Moratoriumsgesetze 138 f.
- Gewährleistungsverantwortung
 - des Staates 7 f., 83 ff., 176 ff., 367 ff., 534
- Gewässerschutz 388 f., 397 ff., 454 ff.
 - Immissionsstrategien 475 ff.
 - internationaler 479 ff.
 - nachhaltiger 458 ff., 486 ff.
- Gewässerschutzrecht 454 ff.
 - Bewirtschaftungspläne 465 f., 484 f.
 - Maßnahmenprogramme 465 f., 484 f.

- Nachhaltigkeitskonzept 458 ff.
- Wasserhaushaltsgesetz 475 ff.
- Wasserrahmenrichtlinie 455 ff.
- Globalisierung
 - des Rechts 11 ff.
- Goldene Regel 73
- Grundrecht auf Schutz der Umwelt 110
- Grundrechte
 - abwehrrechtliche Dimension 110 ff.
 - Ausweitung auf den Schutz künftiger Generationen 116 ff.
 - Einschränkung des Gewährleistungsgehalts 105 ff.
 - gesetzliche Erlaubnis der Grundrechtsbetätigung 108 f.
 - immanente Schranken 104 f.
 - Schutzpflichtdimension 112 ff.
 - umweltbelastendes Handeln im Schutzbereich 103 ff.
 - Umweltschutz 102 ff., 110
- Grundsatz gemeinsamer aber geteilter Verantwortung 226 ff., 373 f.

- Industriegesellschaft 14
- Industriestaat, Industriestaatlichkeit 41, 54 f., 123 ff.
- Instrumente
 - Flexibilisierung 374 ff., 450 ff.
 - Instrumentenmix 450 ff., 466 ff.
 - ökonomische 60 ff.
- Integration
 - externe 324
 - interne 324 ff.
- Integrationsklausel 213 ff.
- Integrativer Umweltschutz 154 ff., 215 ff., 323 ff.
 - Abgrenzung vom Nachhaltigkeitskonzept 326 ff.
 - Grundkonzept 324 ff.
- Intergenerationelle Gerechtigkeit 79 ff., 329 ff.
 - Diskontierungsmodelle 75 ff., 330 f.
 - Diskursethik 73 ff.
 - Oposa-Entscheidung 82
 - Pflichtenproblematik 73 ff.
 - Völkerrecht 80 ff.
- Internalisierung
 - externer Kosten 60 f.
- Internationale Flußgebietsregime 479 ff.
- Internationale Kommission zum Schutz des Rheins (IKSR) 479 ff.

- Johannesburg
 – Durchführungsplan 257 f.
 – politische Deklaration 257 f.
 – Rio-Folgekonferenz 257 f.
 Jurisdiktionsstaat 98
- Kategorischer Imperativ 72 f.
 Klimarahmenkonvention 273 ff., 389 ff.
 – Kyoto-Protokoll 273 f., 390
 Klimaschutz 273 ff., 389 ff.
 Kombiniertes Ansatz von Emissionsbegrenzung und Umweltqualität 193 f., 467 ff.
 Konferenz von Rio 251 ff., 265 ff.
 Kontextsteuerung 8
 Kontrollmanagement 142 ff.
 Konzepterfordernis 361 ff.
 Kooperation 8, 176 ff.
 Kooperationsalisierung 8, 502 ff.
 Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz 142 ff., 419 f.
 Krise des regulativen Rechts 2 ff.
 Künftige Generationen 79 ff., 85 ff., 116 ff.
 – Grundrechtsschutz 116 ff.
 – intergenerationelle Gerechtigkeit 79 ff.
 – Schutz 116 ff., 119 ff.
 – Schutzpflicht 116 ff.
 – Staatsziel 119 ff.
 Kyoto-Protokoll 273 f.
- Landschaftsplanung 162, 414 f., 441
 Langfristentscheidungen 13 f., 20, 55 f., 85 ff., 360 ff.
 – Demokratie 85 ff.
 – Gewässerschutz 459
 – Nachweltinteressen 92 ff.
 – strukturelle Probleme 89 ff.
 Langfristiger Umweltschutz
 – als Staatsziel 119 ff., 295 ff.
 Langzeitfolgen 13 f., 45 ff., 71 ff., 525 f.
 – neue Dimension 45 ff., 71 f.
 Langzeitverantwortung 69 ff., 82 ff., 331, 360 ff.
 – Begründung 72 ff.
 – und Demokratie 85 ff.
 – in Entscheidungsprozessen 92 ff.
 – Institutionen 87 ff.
 – strukturelle Probleme 89 ff.
 Lissabon-Prozeß 283
 Luftqualitätsrahmenrichtlinie 157 f., 391
- Managementregeln der Nachhaltigkeit 258 ff., 333 ff.
 Maßnahmenprogramme 387 ff., 399 ff., 465 ff., 484 ff.
 Mehrebenenkoordination 384 ff.
 Menschenrechte
 – dritte Generation 221 ff.
 Modernisierung des Verwaltungsrechts 1 ff.
 – ökologische 133
 Monitoring 376 f.
 Moratoriumsgesetz 138 f.
- Nachhaltige städtebauliche Entwicklung 424 ff.
 Nachhaltigkeit, nachhaltige Entwicklung
 – Begriff 19 f., 29 f., 32, 242 ff.
 – Drei-Säulen-Konzept 339 ff.
 – europäisches Gemeinschaftsrecht 282 ff.
 – Forstwirtschaft 243 ff.
 – Konzepterfordernis 360 ff.
 – Managementregeln 258 ff., 333 ff.
 – Maßstabsproblematik 333 ff.
 – politisches Postulat 248 ff.
 – Prinzip des Umweltrechts 451 ff.
 – Rechtsproblem 16 ff., 19 ff., 305 ff.
 – schwache 336 ff.
 – Skepsis 26 ff.
 – starke 336 ff.
 – Terminologie 243 ff.
 – Übersetzung in rechtliche Zielsysteme 377 ff.
 – Verfassungsrecht 295 ff.
 – Völkerrecht 265 ff.
 – Vorbehalte 26 ff.
- Nachhaltigkeitskonzept 15 ff., 242 ff., 264 ff., 303 ff., 328 ff., 377 ff., 408 ff., 490 ff.
 – Abgrenzung zur Planung 307 ff.
 – Abgrenzung zur Vorsorge 312 ff.
 – Abgrenzung zur Umweltverträglichkeit 318 ff.
 – Abgrenzung vom integrativen Umweltschutz 323 ff.
 – Auftragsdimension 334 f.
 – Ausformung im Umwelt- und Planungsrecht 408 ff.
 – Drei-Säulen-Konzept 339 ff.
 – Entstehungsgeschichte 242 ff., 344 ff.
 – Europäisches Gemeinschaftsrecht 282 ff.

- Flexibilisierung der Instrumente 374 ff.
- Fließgleichgewicht 337 f.
- Folgen für das Verwaltungsrecht 22 ff.
- Gemeinwohl 519 ff.
- Impulse für die Reformdiskussion im Verwaltungsrecht 512 ff.
- Internationalisierung des Rechts 517 ff.
- Kernelemente 328 ff.
- Konkretisierung 303 ff.
- Managementregeln der Nachhaltigkeit 258 ff., 333 ff.
- Monitoring 376 ff.
- normative Ausprägungen 242 ff., 264 ff.
- Potential 523 ff.
- Querschnittsstrategie 365 ff., 382 ff.
- Rechtfertigungsdimension 334 f.
- Relativierung von Innen- und Außenrecht 402 f.
- Ressourcenbezug 332 f., 347 f.
- Schutzpflicht 300 f.
- als regulatives Steuerungskonzept 16 ff., 490 ff.
- Skepsis 26 ff.
- Stärken 524 ff.
- Stufung 392 ff.
- Überformung des nationalen Rechts 24 ff.
- Verantwortungsteilung 367 ff.
- Verfassungsrecht 295 ff.
- Verhältnis zur Ressourcenvorsorge 314 ff.
- Völkerrecht 265 ff.
- Vorbehalte 26 ff., 528 ff.
- Zielbezug 348 ff., 386 ff.
- Nachhaltigkeitsziele 348 ff., 354 ff.
- Bindung 358 ff.
- Festlegung 354 ff.
- Informations- und Datenabhängigkeit 357
- Übersetzung in rechtliche Zielsysteme 387 ff.
- Nachweltschutz 43 ff., 69 ff., 116 ff.
- Begründung 72 ff.
- und Demokratie 85 ff.
- in Entscheidungsprozessen 92 ff.
- Grundrechte 116 ff.
- Institutionen 87 ff.
- Prüfung der Nachhaltigkeit 92 ff.
- strukturelle Probleme 89 ff.
- im Verwaltungsprozeß 179 f.
- Vetorechte 89 ff.
- Nachweltverträglichkeit 92 ff.
- Nationaler Umweltplan 449 f.
- Natur
 - Eigenrechte 66 ff.
 - Natürliche Lebensgrundlagen 52 ff., 58 ff.
 - Bewahrung 52 ff.
 - Schutz 52 ff.
 - staatliche Verantwortung 58 ff.
 - Naturschutzrecht 413 ff., 429 f.
 - Biotopverbund 416 f.
 - Eingriffsausgleichsregelungen 429 ff.
 - Landschaftsplanung 162, 414 f., 441
 - nachhaltige Entwicklung 413 ff.
 - Natura 2000 416
 - Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes 414 ff.
 - New Public Management 492 ff.
 - Nichtwissen 47 ff.
 - Öko-Audit 146
 - Ökologischer Verfassungsstaat 44, 123 ff.
 - Ökonomisierung 8, 60 f., 495 ff.
 - Ökozentrik
 - Umweltschutz 64 ff.
 - Ombudsman 88, 184
 - Oposa-Entscheidung 82
 - Pflichten
 - diskursethische Begründung 73 ff.
 - gegenüber künftigen Generationen 72 ff., 330 f.
 - Reziprozitätsproblematik 74 ff., 330 f.
 - Planung 160 ff., 307 ff., 377 ff., 399 ff., 441 ff.
 - Abgrenzung vom Nachhaltigkeitskonzept 307 ff.
 - Fachplanung 441 ff.
 - Planungsdiskussion 28 ff., 310 ff.
 - Planungseuphorie 28, 310
 - Rahmenplanung 311 f., 400 f.
 - Renaissance 162 f.
 - Ressourcenplanung 441 ff., 445 ff., 448 ff.
 - Umweltgrundlagenplanung 446 ff.
 - Umwelteleitplanung 445 ff.
 - Umweltplan 449 f.
 - Plebiszite 93 f.
 - Praktische Vernunft 113, 181
 - Prävention 50 ff.
 - Präventionsstaat 52, 125 ff.

- Prinzip Verantwortung 72 ff.
 Prinzipien
 – des Umweltrechts 451 ff.
 Privatisierung 8, 506 ff.
 Produktregulierung 143 ff.
 Produktverantwortung 144
 Prozeduralisierung 8, 173 ff., 498 ff.
- Querschnittsklausel 213 ff., 288 ff., 368 f.
 Querschnittsstrategie
 – des Nachhaltigkeitskonzepts 365 ff., 382 ff.
- Rahmenkonventionen 271
 Rahmenplanung 377 ff., 400 f.
 Rat für Nachhaltige Entwicklung 255
 Raumordnung 381 ff., 421 ff.
 – Bodenschutzklauseln 427 ff.
 – Eingriffsausgleichsregelungen 427 ff.
 – nachhaltige Raumentwicklung 421 ff.
 – und Ressourcenordnung 381 ff.
 – Verhältnis zum Nachhaltigkeitskonzept 381 ff., 421 ff.
- Recht
 – Deregulierung 507 ff.
 – Dezentralisierung 507 ff.
 – Dynamisierung 135 ff.
 – Effizienz 510 ff.
 – experimentelles 147
 – Folgenorientierung 138 ff.
 – Futurisierung 238 ff.
 – Kooperationsalisierung 502 ff.
 – Krise 4 ff.
 – Ökologisierung 238
 – Ökonomisierung 495 ff.
 – Privatisierung 506 ff.
 – prospektive Elemente 129 ff., 134 ff.
 – Prozeduralisierung 498 ff.
 – rechtsetzungsorientiertes 25, 394 ff.
 – reflexives 147
 – Relativierung von Innen- und Außenrecht 402 ff.
 – Revisionsoffenheit 136 ff.
 – auf Umweltverschmutzung 103
 Rechtsetzungsorientiertes Recht 25, 394 ff.
 Rechtsstaat
 – liberaler 54 ff., 125 ff.
 – Entwicklung zum Umweltstaat 54 ff., 123 ff.
- Reform
 – New Public Management 492 ff.
- des Verwaltungsrechts 2 ff., 134 ff., 490 ff., 512 ff.
 Regelungsichte 99 ff.
 Regelungsstrategien
 – konditionale 157 ff.
 – finale 157 ff.
 Regulierte Selbstregulierung 8, 144, 176 ff., 367 ff., 506 f.
 Re-Regulierung 10 ff.
 Ressourcen
 – nicht erneuerbare 259 ff., 336 ff.
 – erneuerbare 259 ff., 336 ff.
 Ressourcenbeanspruchung
 – Rechtfertigungsbedürftigkeit 331 ff., 526 ff.
 Ressourcenplanung 381 ff., 441 ff.
 – Abwägungsresistenz 448 f.
 – Einordnung in die Planungslandschaft 399 ff.
 – Fachplanung 441 ff.
 Ressourcenschutz 188 ff., 331 ff., 526 ff.
 – Konzepterfordernis 361 ff.
 Ressourcenverfügbarkeit
 – langfristige 331 ff., 344 ff., 347 ff., 459
 Revisionsoffenheit
 – des Rechts 136 f.
 Rio-Deklaration 17 f., 251 ff., 267 ff.
 Rio-Konferenz 17, 251 ff., 265 ff.
 Rio-Prozess 17 ff., 253 ff., 265 ff.
 Risiko 50 ff., 145 ff., 186 ff.
 – Erzeugung von Risikowissen 145 ff.
 – Risikobewertung 165 f.
 – Risikoforschung 145 ff.
 – Risikomanagement 141 f.
 – Risikovorsorge 186 ff.
- Sachbereichsvernetzung 365 ff.
 Schlanker Staat 8 f.
 Schleier der Unwissenheit 79 f.
 Schutzniveau
 – hohes 211 ff.
 Schutzpflicht 94 ff., 112 ff., 300 f.
 – Abgrenzung von Staatszielbestimmungen 115 f.
 – Ausweitung auf den Schutz künftiger Generationen 116 ff., 300 f.
 – Dogmatik 112 ff., 300 f.
 – Evidenzformel 97 ff., 113 ff.
 – als klassische Lösungsstrategie angesichts neuer Herausforderungen 94 ff.
 – Nachhaltigkeitskonzept 300 f.

- Problematik 94 ff.
- Risiken des wissenschaftlich-technischen Fortschritts 45 ff., 112 ff.
- Umweltschutz 112 ff.
- Selbstregulierung
 - gesellschaftliche 506 f.
- Selbstverpflichtungen 178 f.
- Sicherheitsstufen im Gentechnikrecht 165 f.
- Sicherheitsrecht 141 f.
- Soft law 219 f.
- Sozialstaat 54 ff., 123 f.
 - Entwicklung zum Umweltstaat 54 ff.
- Sparsamkeitsgrundsatz 337 f., 428
- SPS-Übereinkommen 231 f.
- Staat
 - schlanker 8 f.
 - funktionaler 11
- Staatsaufgabendiskussion 2 ff., 94 ff.
- Staatsaufgabe 57 ff.
 - langfristiger Umweltschutz 68 ff.
 - Langzeitverantwortung 72 ff.
 - Nachweltschutz 69 ff.
 - Regelungen 94 ff.
 - Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge 42 ff., 57 ff., 82 ff.
- Staatstätigkeit 44 ff., 57 ff.
 - moderne 20 f.
 - veränderte Perspektiven 44 ff.
 - Steuerung der künftigen Entwicklung 55 f.
- Staatsziel Umweltschutz 119 ff., 295 ff.
 - Langfristperspektive 296 ff.
 - Managementregeln der Nachhaltigkeit 297 ff.
 - Nachhaltigkeitskonzept 295 ff.
- Staatszielbestimmungen 94 ff.
 - als klassische Lösungsstrategie angesichts neuer Herausforderungen 94 ff.
- Staatszweck 62 f.
- Stand der Technik 192 ff., 194 ff.
- Step-by-Step-Verfahren im Gentechnikrecht 145
- Steuerung
 - Langfristigkeit 55 ff., 85 ff., 197 ff.
 - der zukünftigen Entwicklung 55 f.
- Steuerungsbefürfnis 13 ff., 51 f., 55 f.
- Steuerungsdiskussion 2 ff., 14 ff., 37 f.
- Stockholmer Umweltschutz-Deklaration 220 f.
- Stoffstrommanagement 142 ff.
- Sustainable Development siehe Nachhaltigkeit, nachhaltige Entwicklung
- Systemtheorie 2 ff., 99 f.
- Systemvorsorge 14
- Technikfolgen 45, ff., 138 ff., 142 ff.
- Technikrecht 134 ff., 138 ff.
- Techniksteuerung 145 ff., 164 ff.
- Umweltaudit 146, 178 f.
- Umweltbeobachtung 145
- Umweltdiktatur 127 f.
- Umweltfachplanung 441 ff., 445 ff.
- Umweltgrundlagenplanung 162 f., 446 ff.
- Umweltgüter
 - freie Nutzbarkeit 105 ff.
- Umweltleitplanung 162 f., 445 ff.
- Umweltplan
 - nationaler 450 f.
- Umweltplanung 161 ff., 441 ff.
- Umweltprogramme der Europäischen Gemeinschaft 18, 201 f., 284 ff.
- Umweltqualitätsziele 159 f., 191 f., 459 ff., siehe auch Umweltziele
 - Verhältnis zur Emissionsbegrenzung 191 ff., 467 ff.
- Umweltrecht
 - Prinzipien 451 ff.
 - als Referenzgebiet für die Reform des Verwaltungsrechts 34 ff.
- Umweltschutz
 - anthropozentrischer 64 ff.
 - Berücksichtigungsgebote 210 f.
 - bestmöglicher 211 ff.
 - europäisches Gemeinschaftsrecht 201 ff.
 - gesamthafter 154 ff., 215 ff., 323 ff.
 - integrativer 323 ff.
 - langfristiger 52 ff., 68 ff.
 - medienübergreifender 154 ff., 215 ff., 323 ff.
 - prospektiver 132 ff., 185 ff., 190 ff., 197 ff.
 - ökozentrischer 64 ff.
 - Verwaltungsprozeß 179 ff.
 - Völkerrecht 217 ff.
 - vorsorgender 132 ff., 185 ff., 190 ff., 197 ff.
 - Welthandel 231 ff., 234 ff.
- Umweltstaat 44, 54 f.

- Umweltverträglichkeit 148 ff., 318 ff.
 - Abgrenzung vom Nachhaltigkeitskonzept 321 ff.
 - Grundkonzept 318 ff.
 - UVP-Änderungsrichtlinie 321
 - UVP-Gesetz 319 f.
 - UVP-Richtlinie 318 f.
 - UVP-Richtlinie für Pläne und Programme 321
- Umweltvölkerrecht 217 ff.
- Umweltziele 157 ff., 348 ff., 354 ff., 432 ff., siehe auch Umweltqualitätsziele
 - europäisches Gemeinschaftsrecht 436 ff.
 - internationale Einbindung 436 ff.
 - notwendige Differenzierung 432 ff.
 - rechtliche Festsetzung 434 ff.
 - Rechtsschutz 438 ff.
 - Sachbereichsabhängigkeit 432 ff.
 - völkerrechtliche Zielvorgaben 436 ff.
- Umweltzielplanung 162 ff., 441 ff.
- Ungewißheit 47 ff.
- Unsicherheit 47 ff.
- Ursprungsprinzip 208 ff.
- Untermaßverbot 97 ff., 114
- UVP 148 ff., 318 ff.
 - Grundkonzept 318 ff.
 - UVP-Änderungsrichtlinie 321
 - UVP-Gesetz 319 f.
 - UVP-Richtlinie 318 f.
 - UVP-Richtlinie für Pläne und Programme 321
- Verantwortung
 - Auffangverantwortung 84 f.
 - für künftige Generationen 72 ff.
 - Gewährleistungsverantwortung 10 f., 83 ff., 176 ff., 367 ff., 534
 - Grundsatz gemeinsamer aber geteilter Verantwortung 226 ff., 373 f.
 - Langzeitverantwortung 69 ff., 82 ff.
 - Organisation 76 ff.
 - als Prinzip 72 ff.
 - Rahmenverantwortung 84 f.
 - des Staates für die natürlichen Lebensgrundlagen 58 ff.
 - Vollzugsverantwortung 10
- Verantwortungsteilung 7 f., 144, 176 ff., 367 ff., 370 ff.
 - als Element des Nachhaltigkeitskonzepts 367 ff.
 - Bedeutung von Netzwerken 372 ff.
 - im Völkerrecht 226 ff., 373 f.
- Verfahren, Verfahrensrecht 173 ff.
- Verfassungsstaat
 - Entwicklungsmodelle 54 ff., 123 ff., 127 ff.
 - liberaler 125 ff.
 - ökologischer 44, 123 ff.
- Verträglichkeitsprüfung 148 ff.
- Vertragsstaatenkonferenzen 271, 274 ff.
- Vertragsverletzungsverfahren 184
- Vertretbarkeitsprüfung 151 ff.
- Verwaltung
 - pluralisierte 379 f.
 - Struktur 396 ff., 463 f.
- Verwaltungsrecht
 - administrative Spielräume 164 ff.
 - Deregulierung 507 ff.
 - Dezentralisierung 507 ff.
 - Dynamisierung 135 ff.
 - Effizienz 510 ff.
 - experimentelles 147
 - Folgenorientierung 138 ff.
 - Futurisierung 238 ff.
 - gesellschaftliche Selbstregulierung 506 ff.
 - gesteigerter Ausgriff auf Zukunft und Entwicklung 134 ff.
 - Herausforderung durch veränderte Rahmenbedingungen 22 ff., 131 ff.
 - Internationalisierung 11 ff., 517 ff., 519 ff.
 - Kooperationsalisierung 502 ff.
 - Modernisierung 1 ff.
 - Neuorientierung 129 ff.
 - New Public Management 492 ff.
 - Ökologisierung 238
 - Ökonomisierung 495 ff.
 - Privatisierung 506 ff.
 - prospektive Elemente 129 ff., 134 ff.
 - Prozeduralisierung 498 ff.
 - reflexives 147
 - Reform, Reformdiskussion 2 ff., 134 ff., 490 ff., 512 ff.
 - Reformalisierung 516 ff.
 - Revisionsoffenheit 136 ff.
 - Wandel 1 ff.
- Vogelschutzrichtlinie 417 f.
- Volksentscheid 93 f.
- Vollzugsdefizit 4 ff., 99 ff.
- Vorbeugegrundsatz 203 f.

- Vorsorge 50 ff., 185 ff., 312 ff.
- Beweislastverteilung 187 f., 207
 - Daseinsvorsorge 14
 - Drittschutz 181 ff.
 - Entwertung durch das Nachhaltigkeitskonzept 314 ff., 531 ff.
 - im europäischen Gemeinschaftsrecht 199 ff., 202 ff.
 - im Völkerrecht 217 ff., 227 ff.
 - Grundkonzept 313 f.
 - Ressourcenvorsorge 188 f.
 - Risikovorsorge 186 ff.
 - Systemvorsorge 14
 - Verhältnis zum Nachhaltigkeitskonzept 312 ff.
 - Verhältnis von Risiko- und Ressourcenvorsorge 189 ff., 206 ff.
 - Wachstumsvorsorge 14
 - Welthandel 231
- Vorsorgeprinzip 185 ff., 202 ff., 227 ff.
- Abgrenzung vom Nachhaltigkeitskonzept 312 ff.
 - Auftragsdimension 205
 - im europäischen Gemeinschaftsrecht 202 ff.
 - Mitteilung der Kommission 206 ff.
 - Rechtfertigungsdimension 205
 - im Umweltrecht 185 ff.
 - im Völkerrecht 227 ff.
 - Verhältnis zum Nachhaltigkeitskonzept 312 ff.
 - Welthandel 231 ff.
- Waldgesetz 418 f.
- Waldgrundsatz-Erklärung 270 f.
- Wasserhaushaltsgesetz 475 ff.
- Wasserrahmenrichtlinie 158, 397 ff., 455 ff., 458 ff., 471 ff.
- Bewirtschaftungspläne 465 ff.
 - Flußgebietseinheiten 462 ff.
 - Folgen für das deutsche Gewässerschutzrecht 471 ff.
 - Grundansatz 455 ff.
 - Maßnahmenprogramme 465 ff.
 - Nachhaltigkeitskonzept 458 ff.
 - Öffentlichkeitsbeteiligung 469 ff.
 - Umsetzung 471 ff., 481 ff.
- Wassernutzungsgebühr 467
- Wasserrecht 454 ff.
- Welthandel 231 ff., 234 ff., 279 ff.
- Nachhaltigkeit 279 ff.
 - Streitbeilegungsmechanismus 235 ff.
 - Umweltschutz 234 ff.
 - Vorsorgeprinzip 231 ff.
- World Conservation Strategy 249
- WTO 231 ff., 234 ff., 279 ff.
- Zielbezogene Strategie 22 f., 157 ff., 348 ff., 386 ff., 512 ff.
- Zielorientierung
- des Nachhaltigkeitskonzepts 20 f., 302 ff., 348 ff., 386 ff., 399 ff., 524 ff.
 - des Verwaltungsrechts 157 ff.
- Zielsysteme 386 ff., 399 ff.
- und Einzelfallentscheidung 403 ff.
- Zukunft 41, 533 ff.
- Zukunftsbezug des Staates 42 ff., 533 ff.
 - Zukunftskonflikte 41 ff.
- Zukunftsvorsorge 57 ff., 85 ff., 102 ff., 134 ff., 199 ff., 217 ff.
- und Demokratieprinzip 85 ff.
 - im europäischen Gemeinschaftsrecht 199 ff.
 - langfristige 82 ff., 85 ff.
 - strukturelle Probleme 89 ff.
 - im Verfassungsrecht 102 ff.
 - im Verwaltungsrecht 134 ff.
 - im Völkerrecht 217 ff.

Jus Publicum

Beiträge zum Öffentlichen Recht – Alphabetische Übersicht

- Appel, Ivo*: Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge. 2005. *Band 125*.
- Axer, Peter*: Normsetzung der Exekutive in der Sozialversicherung. 2000. *Band 49*.
- Bauer, Hartmut*: Die Bundestreue. 1992. *Band 3*.
- Beaucamp, Guy*: Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht. 2002. *Band 85*.
- Becker, Joachim*: Transfergerechtigkeit und Verfassung. 2001. *Band 68*.
- Blanke, Hermann-Josef*: Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht. 2000. *Band 57*.
- Böhm, Monika*: Der Normmenschen. 1996. *Band 16*.
- Böse, Martin*: Wirtschaftsaufsicht und Strafverfolgung. 2005. *Band 127*.
- Bogdandy, Armin von*: Gubernative Rechtsetzung. 2000. *Band 48*.
- Brenner, Michael*: Der Gestaltungsauftrag der Verwaltung in der Europäischen Union. 1996. *Band 14*.
- Britz, Gabriele*: Kulturelle Rechte und Verfassung. 2000. *Band 60*.
- Bröhmer, Jürgen*: Transparenz als Verfassungsprinzip. 2004. *Band 106*.
- Brüning, Christoph*: Einstweilige Verwaltungsführung. 2003. *Band 103*.
- Burgi, Martin*: Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe. 1999. *Band 37*.
- Bultmann, Peter Friedrich*: Beihilfenrecht und Vergaberecht. 2004. *Band 109*.
- Bumke, Christian*: Relative Rechtswidrigkeit. 2004. *Band 117*.
- Butzer, Hermann*: Fremdsten in der Sozialversicherung. 2001. *Band 72*.
- Calliess, Christian*: Rechtsstaat und Umweltstaat. 2001. *Band 71*.
- Classen, Claus Dieter*: Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1996. *Band 13*.
- Religionsfreiheit und Staatskirchenrecht in der Grundrechtsordnung. 2003. *Band 100*.
- Cornils, Matthias*: Die Ausgestaltung der Grundrechte. 2005. *Band 126*.
- Cremer, Wolfram*: Freiheitsgrundrechte. 2003. *Band 104*.
- Danwitz, Thomas von*: Verwaltungsrechtliches System und Europäische Integration. 1996. *Band 17*.
- Dederer, Hans-Georg*: Korporative Staatsgewalt. 2004. *Band 107*.
- Detterbeck, Steffen*: Streitgegenstand und Entscheidungswirkungen im Öffentlichen Recht. 1995. *Band 11*.
- Di Fabio, Udo*: Risikoentscheidungen im Rechtsstaat. 1994. *Band 8*.
- Dörr, Oliver*: Der europäisierte Rechtsschutzauftrag deutscher Gerichte. 2003. *Band 96*.
- Dürner, Wolfgang*: Konflikte räumlicher Planungen. 2005. *Band 119*.
- Enders, Christoph*: Die Menschenwürde in der Verfassungsordnung. 1997. *Band 27*.
- Epping, Volker*: Die Außenwirtschaftsfreiheit. 1998. *Band 32*.
- Fehling, Michael*: Verwaltung zwischen Unparteilichkeit und Gestaltungsaufgabe. 2001. *Band 79*.
- Felix, Dagmar*: Einheit der Rechtsordnung. 1998. *Band 34*.

- Fisahn, Andreas:* Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung. 2002. *Band 84.*
- Franz, Thorsten:* Gewinnerzielung durch kommunale Daseinsvorsorge. 2005. *Band 123.*
- Frenz, Walter:* Selbstverpflichtungen der Wirtschaft. 2001. *Band 75.*
- Gellermann, Martin:* Grundrechte im einfachgesetzlichen Gewande. 2000. *Band 61.*
- Grigoleit, Klaus Joachim:* Bundesverfassungsgericht und deutsche Frage. 2004. *Band 108.*
- Gröpl, Christoph:* Haushaltsrecht und Reform. 2001. *Band 67.*
- Gröschner, Rolf:* Das Überwachungsrechtsverhältnis. 1992. *Band 4.*
- Groß, Thomas:* Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation. 1999. *Band 45.*
- Grzeszick, Bernd:* Rechte und Ansprüche. 2002. *Band 92.*
- Guckelberger, Annette:* Die Verjährung im Öffentlichen Recht. 2004. *Band 111.*
- Gurlit, Elke:* Verwaltungsvertrag und Gesetz. 2000. *Band 63.*
- Häde, Ulrich:* Finanzausgleich. 1996. *Band 19.*
- Hase, Friedhelm:* Versicherungsprinzip und sozialer Ausgleich. 2000. *Band 64.*
- Heckmann, Dirk:* Geltungskraft und Geltungsverlust von Rechtsnormen. 1997. *Band 28.*
- Heitsch, Christian:* Die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder. 2001. *Band 77.*
- Hellermann, Johannes:* Örtliche Daseinsvorsorge und gemeindliche Selbstverwaltung. 2000. *Band 54.*
- Hermes, Georg:* Staatliche Infrastrukturverantwortung. 1998. *Band 29.*
- Hösch, Ulrich:* Eigentum und Freiheit. 2000. *Band 56.*
- Hohmann, Harald:* Angemessene Außenhandelsfreiheit im Vergleich. 2002. *Band 89.*
- Holzsnigel, Bernd:* Rundfunkrecht in Europa. 1996. *Band 18.*
- Horn, Hans-Detlef:* Die grundrechtsunmittelbare Verwaltung. 1999. *Band 42.*
- Huber, Peter-Michael:* Konkurrenzschutz im Verwaltungsrecht. 1991. *Band 1.*
- Hufeld, Ulrich:* Die Vertretung der Behörde. 2003. *Band 102.*
- Huster, Stefan:* Die ethische Neutralität des Staates. 2002. *Band 90.*
- Ibler, Martin:* Rechtspflegender Rechtsschutz im Verwaltungsrecht. 1999. *Band 43.*
- Jestaedt, Matthias:* Grundrechtsentfaltung im Gesetz. 1999. *Band 50.*
- Jochum, Heike:* Verwaltungsverfahrenrecht und Verwaltungsprozessrecht. 2004. *Band 116.*
- Kadelbach, Stefan:* Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß. 1999. *Band 36.*
- Kämmerer, Jörn Axel:* Privatisierung. 2001. *Band 73.*
- Kabl, Wolfgang:* Die Staatsaufsicht. 2000. *Band 59.*
- Kaufmann, Marcel:* Untersuchungsgrundsatz und Verwaltungsgerichtsbarkeit. 2002. *Band 91.*
- Kersten, Jens:* Das Klonen von Menschen. 2004. *Band 115.*
- Khan, Daniel-Erasmus:* Die deutschen Staatsgrenzen. 2004. *Band 114.*
- Kingreen, Thorsten:* Das Sozialstaatsprinzip im europäischen Verfassungsbund. 2003. *Band 97.*
- Kischel, Uwe:* Die Begründung. 2002. *Band 94.*
- Koch, Thorsten:* Der Grundrechtsschutz des Drittbetroffenen. 2000. *Band 62.*
- Korioth, Stefan:* Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern. 1997. *Band 23.*
- Kluth, Winfried:* Funktionale Selbstverwaltung. 1997. *Band 26.*
- Kube, Hanno:* Finanzgewalt in der Kompetenzordnung. 2004. *Band 110.*

Jus Publicum – Beiträge zum Öffentlichen Recht

- Kugelmann, Dieter:* Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers. 2001. *Band 65.*
- Langenfeld, Christine:* Integration und kulturelle Identität zugewanderter Minderheiten. 2001. *Band 80.*
- Lehner, Moris:* Einkommensteuerrecht und Sozialhilferecht. 1993. *Band 5.*
- Leisner, Anna:* Kontinuität als Verfassungsprinzip. 2002. *Band 83.*
- Lepsius, Oliver:* Besitz und Sachherrschaft im öffentlichen Recht. 2002. *Band 81.*
- Lorz, Ralph Alexander:* Interorganrespekt im Verfassungsrecht. 2001. *Band 70.*
- Lücke, Jörg:* Vorläufige Staatsakte. 1991. *Band 2.*
- Luthe, Ernst-Wilhelm:* Optimierende Sozialgestaltung. 2001. *Band 69.*
- Mager, Ute:* Einrichtungsgarantien. 2003. *Band 99.*
- Mann, Thomas:* Die öffentlich-rechtliche Gesellschaft. 2002. *Band 93.*
- Manssen, Gerrit:* Privatrechtsgestaltung durch Hoheitsakt. 1994. *Band 9.*
- Masing, Johannes:* Parlamentarische Untersuchungen privater Sachverhalte. 1998. *Band 30.*
- Möstl, Markus:* Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. 2002. *Band 87.*
- Morgenthaler, Gerd:* Freiheit durch Gesetz. 1999. *Band 40.*
- Morlok, Martin:* Selbstverständnis als Rechtskriterium. 1993. *Band 6.*
- Müller-Franken, Sebastian:* Maßvolles Verwalten. 2004. *Band 105.*
- Niedobitek, Matthias:* Das Recht der grenzüberschreitenden Verträge. 2001. *Band 66.*
- Oeter, Stefan:* Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht. 1998. *Band 33.*
- Pache, Eckhard:* Tatbestandliche Abwägung und Beurteilungsspielraum. 2001. *Band 76.*
- Pauly, Walter:* Der Methodenwandel im deutschen Spätkonstitutionalismus. 1993. *Band 7.*
- Pielow, Johann-Christian:* Grundstrukturen öffentlicher Versorgung. 2001. *Band 58.*
- Poscher, Ralf:* Grundrechte als Abwehrrechte. 2003. *Band 98.*
- Publ, Thomas:* Budgetflucht und Haushaltsverfassung. 1996. *Band 15.*
- Reinhardt, Michael:* Konsistente Jurisdiktion. 1997. *Band 24.*
- Remmert, Barbara:* Private Dienstleistungen in staatlichen Verwaltungsverfahren. 2003. *Band 95.*
- Rodi, Michael:* Die Subventionsrechtsordnung. 2000. *Band 52.*
- Rossen, Helge:* Vollzug und Verhandlung. 1999. *Band 39.*
- Rozeck, Jochen:* Die Unterscheidung von Eigentumsbindung und Enteignung. 1998. *Band 31.*
- Ruffert, Matthias:* Vorrang der Verfassung und Eigenständigkeit des Privatrechts. 2001. *Band 74.*
- Sacksofsky, Ute:* Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. 2000. *Band 53.*
- Šarcević, Edin:* Das Bundesstaatsprinzip. 2000. *Band 55.*
- Schlette, Volker:* Die Verwaltung als Vertragspartner. 2000. *Band 51.*
- Schliesky, Utz:* Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt. 2004. *Band 112.*
- Schmehl, Arndt:* Das Äquivalenzprinzip im Recht der Staatsfinanzierung. 2004. *Band 113.*
- Schmidt-De Caluwe, Reimund:* Der Verwaltungsakt in der Lehre Otto Mayers. 1999. *Band 38.*
- Schroeder, Werner:* Das Gemeinschaftrechtssystem. 2002. *Band 86.*

- Schulte, Martin*: Schlichtes Verwaltungshandeln. 1995. *Band 12*.
Schwartmann, Rolf: Private im Wirtschaftsvölkerrecht. 2005. *Band 122*.
Sobota, Katharina: Das Prinzip Rechtsstaat. 1997. *Band 22*.
Sodan, Helge: Freie Berufe als Leistungserbringer im Recht der gesetzlichen Krankenversicherung. 1997. *Band 20*.
Sommerrmann, Karl-Peter: Staatsziele und Staatszielbestimmungen. 1997. *Band 25*.
Stoll, Peter-Tobias: Sicherheit als Aufgabe von Staat und Gesellschaft. 2003. *Band 101*.
Storr, Stefan: Der Staat als Unternehmer. 2001. *Band 78*.
Sydow, Gernot: Verwaltungskooperation in der Europäischen Union. 2004. *Band 118*.
Trute, Hans-Heinrich: Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung. 1994. *Band 10*.
Uerpmann, Robert: Das öffentliche Interesse. 1999. *Band 47*.
Uhle, Arnd: Freiheitlicher Verfassungsstaat und kulturelle Identität. 2004. *Band 121*.
Unruh, Peter: Der Verfassungsbegriff des Grundgesetzes. 2002. *Band 82*.
Wall, Heinrich de: Die Anwendbarkeit privatrechtlicher Vorschriften im Verwaltungsrecht. 1999. *Band 46*.
Wolff, Heinrich Amadeus: Ungeschriebenes Verfassungsrecht unter dem Grundgesetz. 2000. *Band 44*.
Volkman, Uwe: Solidarität – Programm und Prinzip der Verfassung. 1998. *Band 35*.
Voskuhle, Andreas: Das Kompensationsprinzip. 1999. *Band 41*.
Weiß, Wolfgang: Privatisierung und Staatsaufgaben. 2002. *Band 88*.
Ziekow, Jan: Über Freizügigkeit und Aufenthalt. 1997. *Band 21*.