

HELGE ROSSEN

Vollzug und Verhandlung

Jus Publicum

39

Mohr Siebeck

JUS PUBLICUM
Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 39



Helge Rossen

Vollzug und Verhandlung

Die Modernisierung des Verwaltungsvollzugs

Mohr Siebeck

Helge Rossen, geboren 1955; 1974–1979 Studium der Rechtswissenschaft in Tübingen; 1983 Zweite Juristische Staatsprüfung, 1987 Promotion in Bielefeld, 1988–1991 Wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe, 1998 Habilitation in Bielefeld.

Als Habilitationsschrift auf Empfehlung der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Bielefeld gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft.

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Rossen, Helge:

Vollzug und Verhandlung : die Modernisierung des Verwaltungsvollzugs /

Helge Rossen. – Tübingen : Mohr Siebeck, 1999

(Jus publicum ; Bd. 39)

ISBN 3-16-147176-8 978-3-16-158068-0 Unveränderte eBook-Ausgabe 2019

© 1999 J.C.B. Mohr (Paul 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, Microverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Martin Fischer in Reutlingen aus der Times-Antiqua gesetzt, von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier der Papierfabrik Niefern gedruckt und von der Großbuchbinderei Heinr. Koch in Tübingen gebunden.

ISSN 0941-0503

Vorwort

Diese Untersuchung hat der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Bielefeld im Wintersemester 1997/1998 als Habilitationsschrift vorgelegen. Die in der Folgezeit veröffentlichte Literatur zum Thema ist eingearbeitet worden. Die Arbeit befindet sich auf dem Stand vom Januar 1999.

Ihr Thema geht letztlich auf eine frühe Anregung von Prof. Dr. Dieter Grimm zurück. Er hat die Mühen des ermutigenden Gesprächs, der geduldigen Betreuung und der schnellen Erstellung des Erstgutachtens übernommen, ihm gilt mein besonderer Dank. Prof. Dr. Joachim Wieland bin ich für das Zweitgutachten und für vielfältige Hilfen, besonders in der Phase der Fertigstellung dieses Buchs, verpflichtet. Prof. Dr. Martin Stock hat mir immer wieder vorgeführt, was die Standards rechtswissenschaftlicher Sorgfalt verlangen. Auch ihm verdanke ich viel. Prof. Dr. Thomas Vesting und Marion Albers haben während der Abfassung Teile der Arbeit gelesen, für ihre kritischen Anmerkungen bedanke ich mich herzlich.

Zu danken habe ich schließlich der Deutschen Forschungsgemeinschaft für ein Habilitationsstipendium und für die Gewährung eines Druckkostenzuschusses.

Bielefeld, im Februar 1999

Helge Rossen

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
<i>I. Zur dogmatischen Beobachtung des Verwaltungsvollzugs (Problemaufriß)</i>	<i>1</i>
1. Aufgaben und Handlungsformen der Verwaltung	1
2. Die Einheit des Verwaltungsvollzugs	5
3. Dogmatische Beobachtung und ihr Leitmodell	8
4. Erkenntnisinteresse und Gang der Untersuchung	13
<i>II. Die Struktur des Vollzugs</i>	<i>15</i>
1. Programmierung	16
a) Rahmenbedingungen und Formen	19
b) Programmierung im Vollzug	27
aa) „Policy-Making“	28
bb) Exekutive Normsetzung	31
(1) Delegierte Normsetzungsbefugnis: Verwaltungsverordnungen	37
(2) Funktional gebundene Autonomie: Satzungen	46
(3) Außenwirksames Innenrecht: Verwaltungsvorschriften	57
2. Entscheidung	89
a) Entscheidung als Bezugspunkt der dogmatischen Beobachtung	91
b) Entscheidungsprozeß und Entscheidungsakt	93
c) Alternativität	109

3. Verfahren	112
a) Programm und Entscheidung	113
b) Verfahren als Auffangkategorie	117
c) Die Entkoppelung von Programm und Entscheidung	120
d) Die Verfahrensfunktion im Vollzugsmodell	124
e) Betroffenheit und Beteiligung	132
aa) Die Zuweisung von Betroffenheit	135
bb) Ein rekursiver Zirkel	139
cc) Die Ordnung der Beteiligung	144
dd) Zur Einheit des Vollzugsmodells	156
f) Führung und Verantwortung	167
aa) Realbedingungen staatlicher Vollzugsführung	170
bb) Verfahrensleitung im Vollzugsmodell	183
cc) Neubestimmung der Führungsfunktion	196
(1) Kooperative Entscheidungsvorbereitung, Führung durch Entscheidung	200
(2) „Geteilte Gemeinwohlverantwortung“	207
 <i>III. Grenzen der Beobachtung</i>	 221
1. Dogmatik als Konstruktion, empirische Irritationen	222
2. Unterscheidungsprobleme	225
3. Die maßgeblichen Unterscheidungen (Zusammenfassung) ...	228
a) Programmierung und Programmausführung	229
b) Entscheidungsakt und Entscheidungsprozeß	243
c) Entscheidung und Entscheidungsfolgen	248
d) Betroffenheit und Beteiligung	252
e) Führung und Selbstregulation	259
 <i>IV. Die verborgene Vollzugspraxis</i>	 263
1. Ein Dilemma	265
2. Der erste Ausweg: rekursive Schleifen	268
3. Der letzte Ausweg: „Vollzugspraxis“	273
4. Zum Wirklichkeitsverhältnis der Dogmatik	277

V. <i>Realanalyse und Dogmatik</i>	285
1. Kooperation: die Form der Praxis?	290
2. Ein realanalytischer Begriff	292
a) Wesentliche Merkmale	293
b) Ideale Kooperation	303
c) Imperfekte Kooperation	306
3. Steuerung und Kontrolle	313
4. Abschluß und Öffnung	318
5. Die formlose Form der Praxis	328
VI. <i>Verhandlungssysteme im Verwaltungsvollzug: Funktion, Kritik und Perspektiven</i>	339
1. Differenzierung und Integration	343
2. Modernisierung des Verwaltungsvollzugs	348
Literaturverzeichnis	357
Stichwortverzeichnis	389

I. Zur dogmatischen Beobachtung des Verwaltungsvollzugs (Problemaufriß)

1. Aufgaben und Handlungsformen der Verwaltung

Das tatsächlich maßgebliche Staatsverständnis hat die Grenzen noch immer überschritten, die ihm in der Theorie des Rechtsstaats gezogen waren. Der Staat sollte danach zunächst auf die Sicherung der Rechtsgleichheit, der Erwerbsfreiheit und der Eigentumsgarantie beschränkt bleiben.¹ Eine sich weiter entwickelnde Staatstheorie ist nicht bei dieser „liberalen“ und „formalen“ Konzeption stehengeblieben. Sie hat aber auch die Modelle des korrigierenden und kompensierenden Interventionsstaats, des sozialgestaltenden Wohlfahrtsstaats und des „Risiko-“ oder „Vorsorgestaats“ hinter sich gelassen. Inzwischen ist sie bis hin zu den neueren Entwürfen des plural-kooperativen Ausgleichs- und Verteilungsstaats sowie eines „Supervisionsstaats“ gelangt, der sich im wesentlichen auf Rahmensetzung, indirekte Beeinflussung und dezentrale Kontextsteuerung beschränken soll.² Selbst diese Entwürfe sind in jüngster Zeit unter Veränderungsdruck geraten. Die ebenso zügige wie offenbar unaufhaltsame Entwicklung hin zur bloßen Verwaltung des gesellschaftlichen Mangels – an sinnvoller Arbeit, an chancengleicher Bildung sowie ausreichendem Orientierungswissen, an giftfreien Grundnahrungsmitteln, an einer unbeschädigten natürlichen und symbolischen Umwelt, an öffentlicher Sicherheit, an sinnstiftenden zivilgesellschaftlichen Werten, an integrierenden sozialen Netzwerken und anderen gesellschaftlichen „Grundgütern“ mehr – läßt auch die neueren Staatsentwürfe eigenartig blaß, ein wenig wirklichkeitsenthoben und noch in ihrem bereits geminderten Regulierungsvertrauen allzu optimistisch erscheinen. Nun handelt es sich bei all diesen Modellen, Konzeptionen und Entwürfen nicht um einander jeweils paradigmatisch und mit

1 Zu Wurzeln, Anliegen und Grenzen dieser Theorie s. *Böckenförde*, Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs, pass.

2 Zum „Vorsorgestaat“, als dessen Erscheinungsform heute vor allem der moderne „Umweltstaat“ wahrgenommen wird, s. *Hofmann*, Aufgaben des modernen Staats, S. 32; auch *Schmidt*, Staat der Umweltvorsorge, S. 749 ff.; „Sicherheit“ und „Prävention“ haben sich inzwischen zu den Leitgrößen einer geradezu neokameralistischen Gestaltungszuständigkeit entwickelt, vgl. hierzu *Grimm*, Prävention, S. 197 ff., 202 ff., sowie *Denninger*, Präventionsstaat, S. 10 ff., 14 f. Begriff und Erläuterungen zum „Supervisionsstaat“ bei *Willke*, Ironie, S. 335 ff.

Ausschließlichkeitsanspruch verdrängende Neuansätze. Eher könnte man von verschiedenen Darstellungsebenen sprechen, die sich, wenn auch auf zum Teil durchaus unklare und spannungsvolle Weise, überlagert und so dem Diskurs zum Staatsbegriff immer wieder neue Perspektiven eröffnet haben.³ Dieser Form der Entfaltung des Staatsbegriffs entspricht unmittelbar eine erhebliche und noch andauernde Ausweitung des Aufgabenfeldes, dessen Bearbeitung durch die staatliche Verwaltung erwartet werden kann.⁴ Jeder Versuch, hinreichend genaue und womöglich auch abschließende Festlegungen zum Umfang, zur Ausrichtung, zur inneren Relationierung (im Sinne von „Rang“-Beziehungen) und zu den etwaigen Schwerpunkten des exekutiven Aufgabenkataloges zu treffen, stößt indes mittlerweile auf erhebliche Schwierigkeiten, „weil niemand ... die öffentlichen Aufgaben kennt“.⁵ Die diesbezüglich bislang vorgelegten Darstellungen beschränken sich dementsprechend im wesentlichen auf typologisierende Abgrenzungen und Zuordnungen.⁶

Doch ist es nicht etwa nur mangelnder Einfallsreichtum, wissenschaftliches Unvermögen oder ein sonstiges kontingent-äußerliches Hindernis, sondern in erster Linie der Forschungsgegenstand selbst, der zu solcher Beschränkung nötigt. Die Bestimmung staatlicher oder – noch weitläufiger – „öffentlicher“ Aufgaben kann heute nicht mehr als Auflösung eines reinen Erkenntnisproblems definiert und in Angriff genommen werden. Ebenso wenig könnte sich eine solche Bestimmung allein schon an den Standards professioneller juristischer Distinktionsbemühungen ausreichend legitimieren. Sie weist in einem demokratisch verfaßten Gemeinwesen vielmehr auch und in erster Linie eine reflexive Dimension auf. Ihr müssen hier Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse zugrunde liegen, die stets selbst noch des Ausweises ihrer hinlänglichen demokratischen Offenheit und ihrer grundrechtssichernden Strukturierung bedürfen. Die Identifi-

3 Ein kurzer Abriss dieser Entwicklung findet sich bei *Kaufmann*, Diskurse über Staatsaufgaben, S. 20 ff., 28 ff.; in einer parallel geführten, aber stärker normativ ausgerichteten Perspektive werden „fünf Stufen des Verfassungsstaates“ – Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Sozialstaatlichkeit und schließlich der „ökologische Verfassungsstaat“ – nachgezeichnet bei *Steinberg*, Der ökologische Verfassungsstaat, S. 41 ff.; zur Diskussion um Staatsfunktionen und -typen s. ferner *Grimm*, Staat, insbes. S. 77; *Hesse*, Staatslehre, S. 68 ff.; *Schuppert*, Neubelebung, S. 94 ff.; speziell zur Überlagerung bzw. Kumulation der „Staatsaufgaben“ vgl. *Köck*, Risikovorsorge, S. 9 f., 11 f.; jew. m. w. N.

4 Vgl. *Hoffmann-Riem*, Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts: Vorüberlegungen, S. 1381; treffend hierzu ferner das Bild bei *König/Benz*, Staatszentrierte Transformation, S. 120: „Ähnlich wie Wellen, die jeweils auf ihrem Gipfel erstarren, scheinen Staatsaktivitäten in Aufgabenbereichen Konjunktur zu entwickeln, wenn für ein gesellschaftliches Feld politischer Nachholbedarf konstatiert wird. Wird später eine andere Aufgabe entdeckt, werden die Aktivitäten keineswegs beendet, sondern auf hohem Niveau stabilisiert und für die neuen Aufgaben neue Kräfte mobilisiert.“

5 So *Ellwein/Hesse*, Der überforderte Staat, S. 24 f., 137 ff., diese Feststellung faßt ein (Teil-)Ergebnis der ausgedehnten neueren Staatsaufgaben-Debatte zutreffend zusammen.

6 Vgl. etwa *Mayntz*, Soziologie der öffentlichen Verwaltung, S. 44 ff., und *Wagener*, Aufgaben, pass.; jew. m. w. N.

fikation und konkretisierende Festlegung öffentlicher Aufgaben kann nur noch in Diskursen stattfinden, die ihrerseits schon grundrechtsgeprägt und demokratisch-pluralistisch „verfaßt“ sind.⁷ Dies schließt nicht nur jede Grenzziehung von vornherein aus, die mit einem axiomatisch vorgegebenen „Wesen“ oder einer ähnlich unverfügbar gesetzten „Idee“ des Staates begründet wird.⁸ Das ehemals allein nach objektiven Zwecken bemessene Feld der staatlichen oder jedenfalls öffentlichen Aufgaben entgrenzt sich vielmehr überhaupt. Es ist nun grundsätzlich für jedes subjektive Interesse zugänglich, dem es ad hoc gelingt, im Rahmen des demokratischen Prozesses hinreichend starke politische und publizistische Unterstützung für sich zu mobilisieren⁹ oder gar eine grundrechtliche Gewährleistung erfolgreich für sich in Anspruch zu nehmen. Gerade die letztgenannte Möglichkeit hat sich deutlich ausgeweitet. Sie beruht auf einer grundrechtsinduzierten „Subjektivierung“ auch der herkömmlich objektivrechtlich gefaßten Kollektivbelange, die in jüngerer Zeit insbesondere über die Figur der „Schutzpflicht“ weit vorangetrieben worden ist.¹⁰ Dieser Subjektivierungsprozeß hat jedenfalls in Teilen der rechtswissenschaftlichen Diskussion starke Besorgnis ausgelöst und Anlaß zu einer düsteren Prognose gegeben: mit der Subjektivierung eingriffslegitimierender Kollektivbelange werde „das Gebäude des Verwaltungsrechts mit seiner spezifischen Zweck-Mittel-Relationierung langfristig ... zum Einsturz und um seine, feste Positionen zuweisende, Rationalität gebracht“, letztlich stehe dann alles „einer schwer faßbaren ‚dialogischen‘ Grundrechtsabwägung offen“.¹¹ Diese Besorgnis erscheint zwar ohne weiteres verständlich; sie verweist des Weiteren auf ungelöste Grundfragen auch der modernen Grundrechtstheorie.¹² Gleichwohl: die hier als bedroht angesehene „Rationalität“ des Verwaltungsrechts könnte wohl nur um den Preis einer Rücknahme des effek-

7 Das wird heute auch durchaus gesehen, vgl. *Ladeur*, Von der Verwaltungshierarchie zum administrativen Netzwerk?, insbes. S. 158 ff.; eher beiläufig *Benz*, Kooperative Verwaltung, S. 232 Fn. 20; ähnlich *Köck*, Risikovororge, S. 13; demgegenüber insistent und ausführlich *Schmalz-Bruns*, Reflexive Demokratie, S. 29 f., 31 ff., 38, 87, 132, 136 f., 160 ff., 170 ff., 187 ff., 209, 230 ff.; zum derzeitigen Stand der wissenschaftlichen Bemühungen um eine Rationalisierung und perspektivische Ausrichtung der Aufgabendiskussion vgl. im übrigen die Beiträge in *Grimm* (Hrsg.), Staatsaufgaben, insbes. Kap. III („Aufgabenentwicklung“) und IV („Aufgabenfelder“).

8 Zur Vermeidung von Mißverständnissen: weder die eben erwähnte und im Begriff der Staatsaufgabe heute immer mitzudenkende „reflexive“ Dimension noch die Unmöglichkeit einer vorpolitischen – gewissermaßen „staatsmetaphysischen“ – Begründung von Staatsaufgaben schließt deren Festlegung und Zuweisung in und durch Verfassungsnormen aus, vgl. etwa den Überblick bei *Bull*, Staatsaufgaben, S. 211 ff., der freilich, wie *Gusy* zu Recht anmerkt (Rechtsgüterschutz als Staatsaufgabe, S. 574 Fn. 5, S. 578), nicht abschließend sein kann.

9 Zu den Folgen *Hoffmann-Riem*, Öffentliches Recht und Privatrecht, S. 266: „Politisierungsprozesse durchdringen alle Sphären, ohne daß sie auf einzelne Sektoren – etwa auf Staat, Markt, Verbände – begrenzt wären.“

10 Vgl. *Di Fabio*, Risikoentscheidungen, S. 35 ff., 39 f.

11 AaO., S. 40.

12 Vgl. *Böckenförde*, Grundsatznormen, S. 175 ff., 191 ff.

tiven, also auch subjektivrechtlich mobilisierbaren, Gewährleistungsgehaltes der Grundrechte, insbesondere im Bereich ihrer neueren Funktionen als „objektive Grundsatznormen“, wieder gestärkt werden. Wer aber könnte, und mit welcher Legitimation, eine solche Rücknahme ins Werk setzen? Die Verfassung selbst dürfte jedenfalls kaum zum Maßstab in einer Frage taugen, die letztlich auf das „richtige“ (Grund-)Verständnis eben dieser Verfassung gerichtet ist.¹³

So bleibt der Begriff der öffentlichen Aufgaben auch weiterhin noch einigermaßen unscharf, obwohl zugleich feststeht, daß sich diese Aufgaben ebenso stetig wie beträchtlich vermehrt haben, daß sie dabei immer komplizierteren Anforderungsprofilen eingeordnet werden mußten und daß ihre Wahrnehmung ein inzwischen kaum noch überschaubares Tätigkeitsspektrum der eingreifenden, leistenden und „verteilenden“, lenkenden und gestaltenden Verwaltung umfaßt. Diese unsystematische, konzeptionell allenfalls in ersten Ansätzen erschlossene¹⁴ Ausweitung, Umstrukturierung und interne Differenzierung des exekutiven Aufgabenfeldes begründete die Notwendigkeit einer tiefgreifenden Diversifizierung und Spezialisierung der staatlichen Handlungsformen.¹⁵ Allein mit den herkömmlichen Werkzeugen des hoheitlich verfügbaren Ge- oder Verbots, der Leistung von Geld- oder Sachmitteln und des Realakts ließen sich die dem „überforderten Staat“¹⁶ zur Erledigung angesonnenen Aufgaben nicht mehr bewältigen.¹⁷ So traten neben den bereits spezifisch modernen Instrumenten der Planung und des Vertrags insbesondere noch die Beratung, die Steuerung durch Information und schließlich die bis zum offenen „bargaining“ zwischen öffentlichen und privaten Interessen reichende informale Absprache immer stärker in den Vordergrund.¹⁸ Dies wiederum hatte nahezu zwangsläufig zur Folge, daß der staatlich-gesellschaftlichen Kooperation über alle Ebenen der Aufgabenwahrnehmung, -bestimmung und -bearbeitung hinweg eine ständig größer werdende Bedeutung zuge-

13 Um so erstaunlicher dann freilich die Auskunft von *Böckenförde*, aaO., S. 199, zu entscheiden habe hier „die Grundrechtsdogmatik“.

14 „Von einer konsistenten ‚Theorie‘ der Verwaltungsaufgaben sind wir noch weit entfernt“, so zutreffend *Dreier*, Zur „Eigenständigkeit“ der Verwaltung, S. 148 Fn. 70 m. w. N.

15 Vgl. hierzu *Schoch*, Verwaltungsakt, S. 199 ff.; *Bauer*, Anpassungsflexibilität im öffentlich-rechtlichen Vertrag, S. 245 ff.; *Pitschas*, Handlungsformen, S. 229 ff.

16 So der Titel des bereits zitierten Buchs von *Ellwein/Hesse*, das die Autoren freilich ausdrücklich als „Streitschrift“ (s. ebd. S. 8) verstanden wissen wollen.

17 Vgl. hierzu *Grimm*, Wandel der Staatsaufgaben, S. 168 f.; *ders.*, Staatsaufgaben, S. 627 ff. m. w. N.

18 Zur – noch andauernden – Fortentwicklung der Handlungsformen der Verwaltung s. *Krause*, Rechtsformen; *Ossenbühl*, Handlungsformen, S. 681 ff.; *Schmidt-Aßmann*, Rechtsformen des Verwaltungshandelns, S. 533 ff.; *ders.*, Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts, S. 56 ff.; *Windhoff-Héritier*, Policy-Analyse, S. 27 ff.; *Königl/Dose*, Klassifizierungsansätze staatlicher Handlungsformen, insbes. S. 110 ff. (zu staats- und verwaltungswissenschaftlichen Typologisierungsversuchen); *Schuppert*, Diskurse über Staat und Verwaltung, insbes. S. 131 ff.; *Benz*, Kooperative Verwaltung, S. 53 ff., 59 ff.; *Grewlich*, Umweltschutz durch »Umweltvereinbarungen«, S. 56 ff.; sowie die Beiträge in: *Hill* (Hrsg.), Verwaltungshandeln, und in: *Becker-Schwarze* u. a. (Hrsg.), Wandel der Handlungsformen.

messen werden mußte. Der Begriff der „Kooperation“ bezeichnet mittlerweile einen zentralen Topos der gegenwärtigen Diskussion des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft.¹⁹

2. Die Einheit des Verwaltungsvollzugs

Im Zuge dieser Entwicklung hin zu einer kooperativen Öffnung der Grenzen zwischen Staat und Gesellschaft ist jedoch die in Art. 20 Abs. 2 und 3 GG vorausgesetzte konzeptionelle Einheit des Verwaltungsvollzugs undeutlich geworden. Sie kann in dem klassischen Vollzugsbegriff einer mechanistischen und hierarchiegeprägten, letztlich in Befehl und Gehorsam gründenden, dogmatischen Überlieferung²⁰ nicht mehr überzeugend wiederhergestellt werden. Insbesondere lassen sich in diesem Vollzugsbegriff die tatsächlich keineswegs neuartigen,²¹ wohl aber jedenfalls in Deutschland erst sehr spät erkannten und dann in der Implementationsforschung erstmals²² systematisch untersuchten Kooperationsbeziehungen zwischen Verwaltung und gesellschaftlicher Umwelt nicht mehr zureichend erfassen. Gerade diesen Kooperationsbeziehungen muß nun aber – auch und gerade in der Theorie und Dogmatik des Verwaltungsvollzugs – eine offenbar ständig größer werdende Bedeutung auf allen Ebenen der Wahrnehmung, Bestimmung und Bearbeitung staatlicher Aufgaben zugemessen werden.

19 Vgl. früh schon *Krüger*, Allgemeine Staatslehre, S. 612 ff.; später dann etwa *Ritter*, Der kooperative Staat, S. 389 ff.; *Hoffmann-Riem*, Selbstbindungen, pass.; *Offe*, Staatstheorie, S. 310 f., 316 ff.; *Hill*, Gesetzesgestaltung und Gesetzesanwendung, S. 192 ff.; *Böhret*, Verwaltungspolitik, S. 31 ff., 42 ff.; *Bulling*, Kooperatives Verwaltungshandeln, S. 277 ff.; *Krebs*, Konsensuales Verwaltungshandeln, S. 969 ff.; *Lübbe-Wolff*, Kooperationsprinzip, S. 295 ff.; *Hesse*, Verhandlungslösungen und kooperativer Staat, S. 97 ff.; *Schrader*, Kooperationsprinzip, S. 326 ff.; *Schuppert*, Neubelebung, S. 97 ff.; v. *Wedemeyer*, Kooperationen, pass.; *Dauber*, Möglichkeiten und Grenzen kooperativen Verwaltungshandelns, S. 67 ff.; *Dose*, Kooperatives Recht, S. 91 ff.; auch in *Grimm*, Verbände, Rdnr. 7 ff.; w.N. bei *Benz*, Verhandlungen, Verträge und Absprachen, S. 83 ff.; *ders.*, Kooperative Verwaltung, S. 13 ff., 23 ff.; sowie *Pitschas*, Verantwortungsverantwortung, S. 285 Fn. 241.

20 Zur fortbestehenden Aktualität dieser Überlieferung vor dem Hintergrund der Art. 1 und 20 GG s. *Schmidt-Aßmann*, Rechtsformen des Verwaltungshandelns, S. 539, in Auseinandersetzung mit *Martens*, Bürger als Verwaltungsuntertan?, S. 114 ff., 128, sowie *Bauer*, Lehre vom subjektiven öffentlichen Recht, S. 161 ff.

21 Vgl. *Treiber*, Regulative Politik, S. 33 ff.; *Drexler*, Fürsorglichkeit, pass.; *Ellwein*, Verwaltungskunst, S. 95 f.; *ders.*, Kooperatives Verwaltungshandeln im 19. Jahrhundert, pass.; *Dose*, Kooperatives Recht, S. 95; *Steinberg*, Der ökologische Verfassungsstaat, S. 398 m.w.N. ebd. Fn. 82.

22 Die frühe Thematisierung der „Arrangements“ und der „Kooperation“ zwischen Verwaltung und „Sozialfaktoren“ bei *Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, S. 73 f. (S. 62 i. d. 1. Aufl. 1950), öffnet zwar schon hell-sichtlich Problemdimensionen, die erst wesentlich später wieder zum Gegenstand breiterer Erörterung wurden, sie konnte sich indes noch nicht auf einen ausreichenden empirischen Unterbau stützen und mußte schon deshalb eher spekulativ erscheinen.

Neuere verwaltungswissenschaftliche Untersuchungen erhärten die Vermutung, daß jedenfalls in den modernen Referenzgebieten des besonderen Verwaltungsrechts immer häufiger in materiell- und verfahrensrechtlich kaum noch vorgeprägten Verhandlungen ausmündet, was im Blickwinkel der verwaltungsrechtlichen Dogmatik weiterhin unbeirrt als (erforderlichenfalls „konkretisierende“) Verwirklichung des gesetzlich vorgegebenen Normprogramms durch eine verfahrensförmig hergestellte Entscheidung der zuständigen Vollzugsbehörde analysiert wird. Der dieser Vermutung zugrunde liegende Befund²³ kann noch zugespitzt werden. Verhandlungsergebnisse haben es an sich, daß sie nur höchst selten einem der beteiligten Verhandlungspartner, hier also etwa dem Staat, zugerechnet werden können. Und damit steht unversehens nicht mehr nur das *Mittel* staatlicher Ordnungsstiftung, sondern *diese selbst* in Frage: gesellschaftliche Ordnung scheint nicht mehr zentral gestiftet, sondern nur noch dezentral ausgehandelt zu werden; und konsequenterweise muß damit gerechnet werden, daß dies auch noch für die Ordnung der Verhandlung selbst gelten könnte. Soweit sich dieser Befund bestätigen läßt, erscheint es jedenfalls außerordentlich unklar, ob und in welchem Sinn die staatliche Verwaltung noch als gesetzlich gebundenes und hoheitlich²⁴ verfügendes Subjekt „ihres“ Vollzugs angesehen werden kann. Es drängt sich dann vielmehr die Schlußfolgerung auf, daß sie als eine nur noch mehr oder weniger gleichberechtigte Partnerin in einem Geflecht oder „Netzwerk“ von Verhandlungsbeziehungen wahrgenommen werden muß, in denen die tradierten Leitunterscheidungen der Dogmatik nicht mehr recht greifen können und die Grenze zwischen staatlicher und gesellschaftlich-privater Sphäre allmählich verschwimmt.²⁵ Am speziellen Fall des Verwaltungsvollzugs zeichnet sich hier eine Tendenz zur Entgrenzung, zur Auflösung einer normativ befestigten Einheit, zum Kohärenz- und Identitätsverlust ab, von der das politische System und sein Staat – als Repräsentanz und Selbstbild dieses politischen Systems – insgesamt betroffen sind.²⁶

23 Vgl. *Morlok*, Selbstverständnis, S. 335: „Angesichts der tatsächlichen Disparität und Verselbständigung gesellschaftlicher Teilbereiche kann die friedensstiftende und orientierungsgibende Aufgabe des Staats weniger als früher dadurch erfüllt werden, daß aus eigener Autorität mit Mitteln des Rechts der Gesellschaft Ordnungsmuster oktroyiert werden. Verhandlungsprozesse – siehe etwa die Diskussion um den „Verwaltungsmittler“ –, überhaupt Formen der kooperativen Rechtsfindung, sit venia verbo, sind, ob man dies wünscht oder nicht, unausweichlich.“ Der aus „eigener Autorität“ gespeiste staatliche „Oktroy“ – positiv gewendet: das demokratisch legitimierte und im rechtsstaatlichen Verwaltungsvollzug implementierte Parlamentsgesetz – taugt also immer weniger als Mittel der Ordnungsstiftung, an seine Stelle tritt unausweichlich die „Verhandlung“.

24 Zu den aktuellen Bedeutungsebenen dieser Qualifikation vgl. *Hill*, Das hoheitliche Moment im Verwaltungsrecht der Gegenwart, S. 321 ff.

25 Vgl. *Grimm*, Wandel der Staatsaufgaben, S. 169 ff.; *ders.*, Staatsaufgaben, S. 628 f., 630 f.

26 Hierzu nochmals *Grimm*, Staatsaufgaben, S. 616 ff., 631 ff.; *ders.*, Verbände, Rdnr. 12; vgl. ferner etwa *Vesting*, Erosionen staatlicher Herrschaft, insbes. S. 27 ff.; *Ladeur*, Postmoderne

Im Zusammenhang dieser Entwicklungen konnte auch das dogmatische Verständnis des Verwaltungsvollzugs nicht unberührt bleiben. Die Diskussion seiner paradigmatischen Grundlagen und Leitkonstruktionen ist vor dem Hintergrund aktueller Befunde zu der sich wandelnden Vollzugspraxis unter gesteigerten Erklärungs- und Anpassungsdruck geraten. Eine Vielzahl typologisch schwer zu erfassender Verwaltungsaufgaben und ganz neuartige Formen ihrer Definition, Konkretisierung und Bearbeitung – in verselbständigten Verhandlungssystemen „zwischen“ Verwaltung und Verwaltungsumwelt – müssen in einem Vollzugsbegriff untergebracht werden, dessen Grundstruktur nach wie vor dem positivrechtlich ausgestalteten Leitbild der klassisch-hoheitlichen Eingriffsverwaltung nachgebildet ist. Und ebenso, wie die „paradigmatische Kraft des liberalen Ordnungsmodells ... schwächer geworden“ ist,²⁷ sind dabei auch die Kohärenz, das Differenzierungsvermögen und die Integrationskraft eines diesem Ordnungsmodell verhafteten Vollzugsbegriffs zunehmend stärkeren Belastungen ausgesetzt.

Insoweit kann sich die im Rahmen dieses Begriffs entfaltende Dogmatik überdies immer weniger auf eine empirisch gegebene Anschauung beziehen, die sich mehr oder weniger unmittelbar, jedenfalls aber ohne größeren analytischen Aufwand in einen Zusammenhang von Rechtsbegriffen übersetzen ließe, der dann seinerseits durch die selbsterklärende Beständigkeit seines empirischen Substrats gewissermaßen immer schon vorweg belegt und vorstrukturiert wäre. Vor allem sind die neuen Praxisformen und Operationsstile des Verwaltungsvollzugs, die dessen herkömmlichen Begriff bis an die Grenzen seiner Belastbarkeit beanspruchen, zwar nicht durchgängig und in gleichem Ausmaß, aber doch jedenfalls typischerweise durch die Merkmale der Informalität und gesteigerten Vertraulichkeit gekennzeichnet. Der Verwaltungsvollzug wird dabei undurchsichtiger. Seine zunehmende Intransparenz erschwert nicht nur die verwaltungswissenschaftliche Forschung, sondern auch die Rekonstruktion und Vereinheitlichung der Vollzugsdogmatik erheblich. Was die spezifische Tätigkeit der „vollziehenden Gewalt“ im Sinne des Art. 20 Abs. 2 und 3 GG, was also den staatlichen Verwaltungsvollzug im Verhältnis zu anderen staatlichen Funktionen auszeichnet, anhand welcher Kriterien er gegen diese Funktionen abzugrenzen ist,²⁸ worin seine begriffswesentlichen Merkmale zu sehen sind und wie er vor allem schließlich auch in diffusen Überschneidungsbereichen noch ein eigenständiges Profil gegenüber gesellschaftlicher Mitverantwortung, „kondominalen“ Strukturen²⁹

Verfassungstheorie, S. 313 f., 315 ff.; sowie auch *Breuer*, Bürokratie und Charisma, S. 80 ff., 188 ff., 193 f.

27 *Hoffmann-Riem*, Flexibilität und Innovationsoffenheit, S. 10.; ähnlich auch *Ellwein*, Norm, Normalität und das Anormale, S. 19 ff.

28 Wobei eine bloß negative Abgrenzung in Anwendung der sog. „Subtraktionsmethode“ kaum ausreichend sein dürfte; vgl. *Maurer*, Verwaltungsrecht, Rdnrn. 5 f.

29 Unter den Begriff des „Kondominiums“ sucht *Schuppert*, Verwaltungsrechtswissenschaft als Steuerungswissenschaft, S. 88 ff. m. w. N., verschiedene Erscheinungsformen des

oder gesellschaftlicher Selbstregulation bewahren kann – dies alles läßt sich nicht mehr einer im wesentlichen bekannten und auch stabilen Empirie ohne weiteres ablesen, sondern bedarf im Hinblick auf eine sich ebenso tiefgreifend wie schnell und offenbar unaufhaltsam verändernde Vollzugswirklichkeit erst noch der näheren Aufklärung. Sie wiederum kann nur im Rahmen einer die Analyse leitenden dogmatischen Vollzugskonzeption erfolgen, die dabei freilich ihrerseits von Grund auf überprüft werden müßte. Das gleiche gilt für die unterschiedlichen neuen Verlaufsformen eines „kooperativen“, „konsensuellen“ oder „informalen“ Verwaltungsvollzugs. Auch sie sind in der derzeit verfügbaren Theorie und Dogmatik des Verwaltungsrechts noch längst nicht zureichend erschlossen. Auch sie müßten in einem spezifisch verwaltungsrechtlichen – also nicht primär verwaltungs- oder sozialwissenschaftlich ausgerichteten – Blickwinkel erst noch identifiziert, systematisiert, strukturiert sowie endlich und vor allem einem Grundmodell eingepaßt werden, das in der Beobachtung des Verwaltungsvollzugs dessen verfassungsrechtlich unterstellte Einheit wieder möglichst unverkürzt abbilden könnte.

3. Dogmatische Beobachtung und ihr Leitmodell

Die mit alldem einhergehende Vergewisserung über die Konsistenz, Präzision und Entwicklungsfähigkeit des aktuellen Vollzugsverständnisses sowie über dessen Eignung, eine stimmige, rechtsintern verwendbare und hinreichend überzeugungskräftige Beschreibung der Vollzugswirklichkeit zu ermöglichen, erfolgt vor allem in Operationen, die zum Aufgabenbereich der verwaltungsrechtlichen Dogmatik gehören. Gemeinsam ist allen solchen Operationen, daß mit ihnen bestimmte Formen und Praktiken des Verwaltens von anderen unterscheiden, unter normativen Gesichtspunkten in ihrer jeweiligen Besonderheit gekennzeichnet, in den Formenkreis der Verwaltungstätigkeit systematisch eingeordnet und so insgesamt zum Gegenstand einer ebenso programmgesteuerten wie methodisch disziplinierten rechtlichen Beobachtung gemacht werden.³⁰ Diese von der

„kooperativen“ Staates zusammenzufassen; schärfere Konturen und eine dogmatisch anschließfähige Binnenstruktur erlangt der Begriff bei *Jestaedt*, Demokratieprinzip, Kap. 1–3 (insbes. S. 76 ff., dort in Fn. 207 auch zur Begriffsgeschichte des Topos „Kondominium“): Kondominalverwaltung als Inbegriff aller Erscheinungsformen gruppenpluralistischer Teilhabe an Administrativentscheidungen, als „Verschmelzung“ (aaO., S. 120) privaten (Gruppen-)Sachverstandes, gesellschaftlicher Partikularinteressen und Verwaltungsfunktionen in öffentlich-rechtlich organisierten Handlungseinheiten, denen das Instrumentarium hoheitlichen Handelns zur Verfügung gestellt wird.

30 Vgl. etwa *Schmidt-Aßmann*, Rechtsformen des Verwaltungshandelns, S. 533, zu der „Lehre“ von den administrativen Handlungsformen: „Verbindung von Formungsidee und Systemidee“.

Rechtswissenschaft, den Gerichten und den Verwaltungsbehörden selbst durchgeführte Beobachtung kann nicht voraussetzungslos stattfinden. Wie jede andere Beobachtung auch³¹ muß sie, um überhaupt in Gang kommen zu können, nicht nur eine grundlegende Leitunterscheidung – hier diejenige zwischen rechtmäßig und rechtswidrig – sowie einige weitere, hieran anknüpfende Folgeunterscheidungen – im vorliegenden Kontext etwa diejenigen zwischen Programmierung und Vollzug, zwischen Verfahren und Entscheidung, zwischen Rechtsbetroffenheit und allgemeinem Bürgerstatus, zwischen staatlicher Letzt- und gesellschaftlicher Mitverantwortung – als unverfügbar gegeben voraussetzen. Sie muß darüber hinaus vor allem von einigen hinreichend instruktiven Annahmen über ihren Gegenstand ausgehen, die diesen schon vorgängig zum Objekt der Beobachtung bestimmen. Man ist beispielsweise vorverständig darüber, daß Vollzugsentscheidungen gesetzlich angeleitet sind und anhand normativer – spezieller einfachrechtlicher sowie allgemeiner verfassungsrechtlicher – Vorgaben kontrolliert werden können, daß sich die Voraussetzungen und die Wirkungen der Vollzugsentscheidung aufeinander beziehen, daß dieser Zusammenhang im Verfahren der Verwaltungsentscheidung abgeklärt wird, daß dieses Verfahren deshalb als realer – nicht bloß symbolischer – Kommunikations- und Informationsprozeß ablaufen muß und daß schließlich dann, wenn sich diese Annahmen im Einzelfall nicht oder nur zum Teil bestätigen, ein fehlerhafter, nicht aber überhaupt kein Verwaltungsvollzug vorliegt. So erst wird es der dogmatischen Beobachtung des Verwaltungsvollzugs möglich, sich einerseits ihres Objektfeldes zu vergewissern und sich andererseits selbst als einen von ihrem Gegenstand unterschiedenen Vorgang in spezifischer Weise auf diesen zu beziehen.³² Darüberhinaus beinhaltet diese Zurichtung der dogmatischen Beobachtung durch erwartungsbindende und -stabilisierende Vorannahmen aber auch erste Selektions-, Orientierungs- und Strukturierungsleistungen, die das Vollzugsgeschehen selbst betreffen. Noch bevor dessen genauere rechtliche Analyse überhaupt beginnen kann,

31 Der hier in Bezug genommene Begriff der Beobachtung als Einheit von Unterscheiden und Bezeichnen ist in den „Laws of Form“ von *George Spencer Brown*, Neudruck New York 1979, erstmals ausgearbeitet worden; er wird aufgenommen und ausführlich erörtert bei *Luhmann*, Positivität als Selbstbestimmtheit des Rechts, S. 13 ff., 16 ff.; *ders.*, Wissenschaft, Kap. 2, insbes. S. 75 ff.; *ders.*, Kunst, S. 92 ff., 97 ff.; zusammenfassende Überblicke findet sich bei *Willke*, Systemtheorie II, S. 12 ff., 22 ff.; *Nassehi*, Zeit der Gesellschaft, S. 227 ff., 323 ff.; *Kneer*, Rationalisierung, Disziplinierung und Differenzierung, S. 340 ff.; speziell zu den verschiedenen Ebenen und multiplen Perspektiven einer dementsprechen konzipierten „Verwaltungsbeobachtung“ *Dammann/Grunow/Japp*, Theorie der Verwaltungswissenschaft, S. 242 f. m. w. N.

32 Man kann deshalb etwa durchaus von einer „reflexiven Wirkung der Handlungsformenlehre für den Verwaltungsstil und das Verwaltungsverständnis sprechen“, so *Schmidt-Aßmann*, Rechtsformen des Verwaltungshandelns, S. 534; zu den epistemologischen Grundlagen vgl. *Kneer*, Rationalisierung, Disziplinierung und Differenzierung, S. 342 mit Fn. 33.

liegt so schon in wesentlichen Umrissen fest, was künftig als eine jedenfalls vorderhand zu unterstellende „Normalität“ der Vollzugspraxis zu gelten hat.³³

Im übrigen bleibt noch hervorzuheben, daß der hier zugrunde gelegte Beobachtungsbegriff weder, wie es das Alltagsverständnis von „Beobachtung“ nahelegen könnte, auf bestimmte Bewußtseinsaktivitäten verweist noch überhaupt bei einer im Subjekt-Objekt-Schema gründenden oder mit der „ontologischen“ Unterscheidung Sein/Nichtsein arbeitenden erkenntnistheoretischen Tradition anknüpft. Dieser Begriff ist vielmehr strikt formal angelegt. Er erfaßt jede beliebige Weise des Unterscheidens/Bezeichnens, das dann als Operation seinerseits wieder beobachtet werden kann. Er hebt die Unabgeschlossenheit jeder Beobachtung hervor, deren Unterscheidungen an vorgängige Unterscheidungen anschließen und nachfolgende Unterscheidungen ermöglichen bzw. offenhalten. Insbesondere aber beharrt dieser Beobachtungsbegriff darauf, daß die je gewählten Unterscheidungen/Bezeichnungen stets nur in der Beobachtung selbst gewählt, dieser also nicht etwa „von außen“ aufgezwungen werden können. Die Beobachtungstheorie, der ein so gefaßter Beobachtungsbegriff zugrunde liegt, wird dann nicht nur gegen jede Ontologie für einen mehr oder weniger strikt durchgehaltenen Konstruktivismus optieren, sondern ihre Aufmerksamkeit auch von der Form der Einheit auf die Form der Unterscheidung verlagern, sie wird immer zugleich auch Differenztheorie sein müssen.³⁴ Die Dogmatik des Verwaltungsvollzugs, die sich auf der Grundlage eines solchen Beobachtungsbegriffs ihres eigenen Tuns, also insbesondere des internen Zusammenhanges ihrer Operationen zu vergewissern sucht, wird vor allem einer Erkenntnis nicht mehr ausweichen können. Sie wird sehen, daß es „den Verwaltungsvollzug“ als ein außerhalb ihres Zugriffs und unabhängig von diesem existierendes Erkenntnisobjekt nicht geben kann. Zwar gibt es Menschen und Organisationen, die in Rollen und Kommunikationsnetzwerken mehr oder weniger planmäßig Zeit, Geld und Sachmittel sowie andere Menschen und Organisationen auf die Erreichung je bestimmter Ziele verwenden, die dabei gelobt oder kritisiert werden sowie sich zu rechtfertigen suchen und die manchmal sogar bestrebt sind, zu einem allgemeinen Begriff ihres Tuns und letztlich sogar zu einer Theorie zu gelangen, in der jenes Tun ebenso reflektiert werden könnte wie die Reflexion dieses Tuns. Dies alles kann aber weder im Ganzen noch in seinen Teilen selbst schon, also gewissermaßen aus sich selbst heraus oder an sich, „Verwaltungsvollzug“ sein. Dieser „entsteht“ im genauen Sinn des Wortes erst, wenn die

33 Vgl. *Ladeur*, Gesetzesvollzug, S. 341 f.; *Ellwein*, Norm, Normalität und das Anormale, S. 19, 25 ff.; eine „epistemologische Bindung der Jurisprudenz an die »Normalität«“ erkennt und erörtert sorgfältig *Kondylis*, Jurisprudenz, Ausnahmezustand und Entscheidung, S. 332 f., 339 f. u. öft. (in kritischer Auseinandersetzung mit dem *Schmittschen* Begriff des Ausnahmezustandes).

34 So *Dammann/Grunow/Japp*, aaO., unter Verweis auf *Gripp-Hagelstange*, Was ist ein „differenztheoretischer“ Ansatz?, pass.

Stichwortverzeichnis

- Abwägung 35, 155, 299
- Action 194
- Administrativrecht, originäres 81, 238
- Agency capture 179, 219
- Akzeptanz 126, 129, 157, 160, 303, 329, 336
- Allgemeinheit 219, 320, 347
- Allgemeinheit, als Wert 235
- Allgemeinvorbehalt 52
- „Als Ob“ 242
- Alternativität 109
- Anerkennung 155, 294
- Arguing 299
- Aufklärungsermessens 177
- Aufsicht 48, 50
- Auftragsorientierung 17
- Aushöhlungstendenz, subkonstitutionelle 353
- Außenverhältnis 73, 76
- Außenwirkung 73, 79
- Autonomie 36, 46, 48, 49, 50, 54, 55, 56, 73, 333

- Bargaining 4, 25, 122, 151, 187, 299, 306
- Befriedung 126
- Beobachtung 8, 158, 222, 238, 249, 286, 287
 - Dunkelstelle 223
 - Form 264
 - Grenzen 285
 - operatives Setting 12
 - Prämissen 12
 - Selektivität 12
 - teilnehmende 145
- Beratung 4
- Besonderes Gewaltverhältnis 64
- Bestimmtheitsgebot 38, 39
- Beteiligeneigenschaft 142
- Beteiligtenqualität 147
- Beteiligung 140, 148, 152, 153, 154, 155, 156, 158, 160, 166, 253, 255, 256, 258
 - Entgrenzung 158
 - Funktionsbereiche 161
- Beteiligungsrecht 156
- Betroffenenbeteiligung 55, 161
- Betroffenheit 55, 133, 134, 139, 140, 141, 144, 146, 148, 152, 154, 158, 160, 166, 253, 255, 256, 258
 - als Ergebnis verfahrensförmiger Interaktion 147
 - im Werden 148, 152, 164, 253, 273
- Beurteilungsermächtigung 84, 85, 86
- Beurteilungsspielraum 83, 85
- Bewertung 70
- Bindungswirkung 78
- Binnenraum 61, 64, 65
- Binnenrecht 26, 181
- Black box 115
- Blinder Fleck 14, 170, 245, 257, 275, 282
- Bürger, mündiger 153
- Bürgerbeziehungen unter der Verwaltung 148, 152, 164, 253
- Bürgernähe 126

- Chancengleichheit 254
- Claimant politics 217
- Clientel-capture 251
- Code 69, 233, 296
- Common sense 127

- Demokratie 49, 127, 241, 282, 346
 - reflexive 236
 - Voraussetzungen 153
 - repräsentative 161
- Demokratieprinzip 40, 43, 44, 52, 74, 129, 153, 155, 157, 161, 163, 206, 229, 256, 340, 347
- Demokratiethorie 154
- Deregulation 22
- Dezision 206
- Differenzierung, gesellschaftliche 21, 155, 233, 343, 344
- Differenztheorie 10
- Dilemma 164, 199, 240, 241, 247, 261, 268, 269, 273, 276, 307, 309
 - legitimatorisches 347

- regulatorisches 329
- Dirigismus 151
- Diskurs 126, 127, 153, 154, 155, 234, 254, 288
 - außerrechtlicher 233
 - gesellschaftlicher 68, 69
 - selbstbezüglich-reflexive Schließung 156
 - parlamentarischer 29
- Diskursivität 142, 144
- Dissensmanagement 127
- Dogmatik 8, 11, 51, 68, 89, 93, 102, 103, 117, 145, 152, 158, 163, 168, 183, 199, 203, 222, 224, 227, 228, 238, 240, 241, 245, 247, 251, 263, 264, 265, 269, 272, 273, 278, 280, 288
 - Aufgabe 197
 - Flexibilität 251
 - Fortentwicklung 252
 - Funktionsfähigkeit 226
 - Modernisierungsgewinn 281
 - neopositivistischer Schwenk 281
 - normative Konsistenz 285
 - Selbstschutzreflex 224
 - Tiefengrammatik 152
- Drittbetroffenheit 141
- Drittinteresse 301, 319, 326
- Druck, informeller 56
- Dualismus, konstitutioneller 44
- Dunkelstelle 14, 256, 275, 282, 340
- Durchgriff 54
- Durchwursteln 122

- Effektivität 123, 333, 347
- Effizienz 43, 123, 130, 333
- Eigenrationalität, systemische 292
- Eigensinn, systemischer 21
- Einflusskonstellation, asymmetrische 294
- Eingriff 55
- Elitenpluralismus 17
- Empirie 8, 173, 228
- Endentscheidung 201, 202, 203
- Energiekonsens 128, 301
- Entdifferenzierung 22
- Entgegenkommen, wohlwollendes 329
- Entregelung 187
- Entscheid 102
- Entscheiden, Kontingenz 195
- Entscheidung 6, 90, 91, 120, 124, 158, 193, 346
 - als Informationsverarbeitung 174
 - als Wahl 117
 - Darstellung 102
 - eigentliche 102, 200
 - Einheit 102, 114, 167
 - Folgen 248
 - im Einzelfall 70
 - konstruktiver Ort 247
 - Kontingenz 109
 - Produktionsprozeß 113
 - Prozeßcharakter 202
 - Unbestimmbarkeit 111
 - Vermittlungsprozeß 112
 - Vorfeld 101
 - Willkür 111
- Entscheidungsakt 159, 202, 206, 244
- Entscheidungsbegriff 92, 93, 98, 99, 100, 102, 103, 117, 201, 204, 206, 244
 - Doppeldeutigkeit 167
 - Einheit 159
 - innere Doppelung 102
 - Prozeduralisierung 167
 - Prozeßdimension 245
 - Selbstreferenz 247
 - Verdoppelung 245
 - Verwendung 108
 - Wiedereinführung in sich selbst 245
- Entscheidungsfindung 206
- Entscheidungsfunktion 99, 101
- Entscheidungskompetenz 86
- Entscheidungsparadigma 90, 93
- Entscheidungspraxis 77, 84
- Entscheidungsprozeß 103, 105, 117, 159, 202, 203, 244, 247
- Entscheidungsreife 114
- Entscheidungsrichtigkeit 42, 101
- Entscheidungsverantwortung 204
 - Zurechenbarkeit 205
- Entscheidungsvorbereitung 158, 200, 206
- Entscheidungszurechnung 167, 191
- Ergebniskontingenz 98, 100, 102, 244, 266, 281
- Ermächtigung, normative 83
- Ermessen 77, 136, 231
- Erwartung, verfassungsrechtliche 261
- Exklusivität 318
- Expertenkulturen 125
- Expertise 297, 322
- Externalität, negative 301

- Face-to-face-Kontakt 295
- Fachparlament 241
- Finalität 136
- Finalprogramm 25
- Flexibilität 71, 347
- Flucht in die Informalität 279, 353
- Formalisierung 71
- Fragmentierung 155
- Free-riding 127

- Freiheits- und Eigentumsformel 59
 Führung 201, 203, 212, 217, 259
 – als Dispositiv 198
 Führungsfunktion 204, 259
 – als dogmatische Unterstellung 204
 – als normative Fiktion 261
 – hoheitliche 186
 – Realbedingungen 261
 Funktionalität 43
 Funktionenteilung 30
 Funktionenzuordnung 39
 Funktionsadäquanz 42
 Funktionsimperativ 330
 Funktionssystem 21, 47, 131, 345, 349
 Funktionsteilung, osmotische 96

 Gegenberatung 355
 Gegenmacht 237
 Geltungsdualismus, „neo-
 konstitutioneller“ 44
 Gemeinschaft, geforderte 82
 Gemeinwesen 59, 83
 Gemeinwohl 153, 156, 208, 211, 302, 319
 – Instrumentalisierung 182
 Gemeinwohlauftrag 209, 216
 Gemeinwohlbegriff, als Verschleierungs-
 formel 219
 Gemeinwohlbelang 326
 Gemeinwohlbindung 209, 210
 Gemeinwohlfunktion 212, 216, 217, 218
 – als Leitgröße 215
 – Ambivalenz 219
 Gemeinwohlintention 353
 Gemeinwohlkompetenz 208
 Gemeinwohlkonkretisierung 219
 Gemeinwohlrichtigkeit 101, 211
 Gemeinwohlverantwortung 218, 261
 – geteilte 273
 Gemeinwohlverträglichkeit 301
 Gemeinwohlziel 45, 211
 Generalklausel 136
 Gesellschaft 94, 131, 265, 342
 – Dezentrierung 343
 – ohne Spitze und ohne Zentrum 23, 240,
 283
 Gesetz 58, 62, 74, 81, 215, 230
 – als Auftrag 16
 – als Führungsmittel 16
 – epistemologisches Fundament 20
 Gesetzesbegriff 58, 59, 60, 61, 62
 Gesetzesbindung, als legitimatorischer
 Schein 232
 Gesetzesvollzug 69, 229
 Gesetzesvollzugsmodell 18

 Gesetzesvorbehalt 39, 52, 53, 61, 74
 Gesetzgeber 17
 – als Steuerungssubjekt 17
 – Entmächtigung 186
 – Gestaltungsverantwortung 40
 – Letztverantwortung 40
 – Präponderanz 18
 – Steuerungsverzicht 23
 – Versagen 239
 Gesetzgebung 19, 48, 74, 76, 89, 129, 229,
 252
 – als symbolische Ratifikation 29
 – arbeitsteilige 32
 – delegierte 39
 – Funktion 17
 – Instrumentalisierung 235
 – Ressourcen 34
 – symbolische 32
 Gewaltenmonismus 42
 Gewaltenteilung 229, 230, 340
 Gewaltverhältnis, besonderes 64
 Gewißheitsverlust, epistemologischer 88
 Gleichheit 55, 77, 79
 Gleichordnung 214
 Gleichordnungsbeziehung 165
 Grundkonsens 126
 Grundrechte 4, 39
 Grundrechtsschutz, dynamischer 237
 Grundstruktur, demokratische 101
 Gruppen, gesellschaftliche 259

 Haftungsrecht 250
 Hierarchie 66, 98, 172, 173, 183, 329
 Homogenität 95
 Hybrid-Institution 158

 Illegalität, brauchbare 122
 Impermeabilität 64, 115
 Implementation 92, 129
 Implementationsforschung 5
 Implementationsverantwortung 167
 Individualismus 162
 Individualität 163
 Informalität 279, 316, 318, 325, 333,
 354
 Information 70, 112, 113, 124, 137, 175,
 178, 303, 306
 Informationserhebung 177
 Informationsvorsorge 179
 Infrastruktur, wissenschaftsbasierte 179
 Innen-Außen-Unterscheidung 54, 55, 57,
 63, 64, 65, 85, 88
 Innenraum, verbandlicher 54
 Innenrecht 65, 74, 75, 76, 77, 80, 88

- Integration 126
 – durch Differenzierung 229
 Integration, demokratische 229
 Integrationsproblem 347
 Interaktion 92, 124, 148, 247, 265, 295
 Interaktionsnetz 92
 Interaktivität 142, 144, 281
 Interdependenz 97, 100, 102, 244, 247, 260, 266, 281
 Interesse 56, 72, 82, 148, 149, 153, 155, 156, 189, 300
 – Repräsentation 237
 Interessenclearing 151, 152
 Interessentenbeteiligung 146
 Interessenverflechtung 89
 Interpretation 150
 Invocabilité 134
- Kapitalverwertung 72
 Kategorien „zweiter Ordnung“ 144
 Kausalitätsschema 248, 249, 250, 251
 Knowledge technology 179
 Kognition 70
 Kollusion 219
 Kommerzialisierung 22
 Kommunikation 53, 124, 148, 265, 295
 Kommunikationsmedien, generalisierte 296, 300
 Komplexität, sachliche 88
 Konditionalität 120, 136
 Konditionalprogramm 25
 Kondominalverwaltung 8
 Konflikt 128
 Konkordanz, praktische 164
 Konkordanzdemokratie 17
 Konkretisierung 124, 130, 148, 150, 165, 168, 174, 176, 180, 181, 195, 196, 202, 209, 247
 – als Programmproduktion 184
 – arbeitsteilig-kooperative 214
 – finalisierte 196
 – Funktionskreis 184
 – normativer Input 174
 – Produktivität 211, 215
 – Unhintergebarkeit 230
 – Zeitgebundenheit 176
 Konkretisierungsergebnis 194, 195, 211
 Konkurrenzdemokratie 17
 Konsens 126, 127, 132, 157, 158, 159, 160, 301, 336
 Konstruktivismus 10
 Kontextkontrolle 187
 Kontextsteuerung, dezentrale 1, 280, 346
 Kontingenz 247
 Kontrolle 92, 131, 316, 317, 319, 328
- Kontrolle, gerichtliche 83
 Kooperation 4, 94, 122, 131, 168, 189, 201, 203, 212, 213, 217, 242, 287, 289, 290, 292, 294, 296, 298, 299, 301, 305, 309, 322, 333, 337
 – als Form der Vollzugspraxis 334
 – als kybernetischer Regelkreis 314
 – als Verhandlung 298
 – Ambivalenz 310
 – Autonomiekern 315, 328, 331, 333
 – Chancen und Risiken 310
 – Eigendynamik 332
 – Geschichte 295
 – ideale 306
 – Immunschutz 328
 – Interaktionsregeln 318
 – Modi 313
 Kooperationsbegriff 293, 295, 310
 – Entlastungsfunktion 335
 – Negativprofil 335
 – wertend-appellativer Gehalt 338
 Kooperationsparadigma 303, 312
 – präskriptive Dimension 308
 – Unbestimmtheit 334
 Kooperationsprinzip, als politische Parole 338
 Koordination 92
 Koppelgeschäft 323, 325
 Korruption 307
 Kostenminimierung 347
- Latenz 212, 213, 223
 Lebensstil 155
 Lebenswelt 132
 Legal approach 150
 Legitimation 49, 52, 55, 56, 67, 79, 126, 132, 158, 159, 160, 206, 303
 – demokratische 41, 48, 74, 80, 85, 186, 206, 289, 346, 347
 – funktionelle 42
 – sozio-ökonomische 289
 – Umbau 270
 Legitimationskompensation 74
 Lernen 297, 298, 299, 303
 – systemisches 275
 Letztentscheidung 170, 171, 259
 – als bloße Ratifikation 192
 Letztverantwortung 218
 Logic of appropriateness 301
- Macht 92, 188, 189
 Mediation 321
 Mediationsparadox 295
 Mehrebenen-Dilemma 327

- Mehrheitsregel 126
 Meinungs- und Willensbildung 48, 56, 153,
 154, 156, 254, 255, 256
 – Reflexivität 256
 Mikro-Politik 17
 Ministerialverwaltung 28, 30
 – Gesetzesvorbereitungsmonopol 28
 Mitwirkung 131, 150
 – direktdemokratische 162
 Mitwirkungslast 149
 Mitwirkungspflicht 168
 Modellbildung, dogmatische 221
 Moderation 151
 Moderne 198
 – reflexive 164, 282, 283, 349, 350, 356
 Modernisierung
 – nachholende 311
 – reflexive 72
 – superindustrielle 22
 Monismus 63
 Motivation, systemische 345, 346
 Muddling through 122
 Multiples Selbst 193
- Negotiation 298, 300, 321
 Netzwerk 6, 350
 Neutralität 151
 Neutralitätsprinzip 95
 Normalität 10, 11
 Normanwendung 136
 Normativität 207, 228
 Normbereich 136, 137
 Normprogramm 6, 73, 85, 136, 137, 138
 Normsetzung 108
 – delegierte 37, 39
 – exekutive 41, 45
 Normsetzungsverantwortung 44
 Normtext 136
- Öffentlicher Raum 154
 Öffentlichkeit 128, 155, 193, 220, 254, 320,
 337, 347
 Öffentlichkeitsbeteiligung 161, 162
 Operation 225
 Ordnung, gesellschaftliche 6, 22, 23, 41, 186
 Ordnungsmodell, liberales 7
 Ordnungsstiftung „an sich“ 45
 Organisation 92, 316
 Originaritätstheorie 52
 Ort der Macht 198
 Osmose, staatlich-gesellschaftliche 65
- Paradigma 13
 Paradoxie 163, 246, 283, 284
- Entfaltung 246
 Parlamentarismus 290
 Parlamentarismuskritik 239
 Parlamentsvorbehalt 44, 75
 Parteienrolle 151
 „Parteipolitisierung“ des Gesetzgebungsver-
 fahrens 34
 Partikularinteresse 151, 161, 164, 179, 188,
 199, 219, 349, 352
 Partikularität, systemische 235
 Planung 4, 108
 Pluralismus 155
 Policy 234
 Policy-making, exekutives 27, 30, 31
 Policy-Netzwerk 327
 Politics 194
 Politik 24, 111, 129, 344
 – Selbstinvalidisierung 283
 Politik, als Willensbildung 229
 Politikarena 350
 Politikverflechtung 36
 Populärbeteiligung 146, 158, 159, 161, 256,
 258
 Prämrogative, monarchische 58
 Prämrogative, parlamentarische 45
 Private government 70, 254
 Private interest government 342
 Privatisierung 22
 Problem der großen Zahl 325
 Produktionszusammenhang 84, 101, 184,
 185, 189, 190, 191
 Produktivität 98, 100, 144, 148, 244, 247,
 266, 281
 Programm 120
 Programm, politisches 16
 Programmausführung 230
 Programmbindung 17, 27, 31, 37
 Programmierung 25, 64, 136, 234, 340
 – Akzeptanzmotive 35
 – defizitäre 26
 – des „Als Ob“ 33
 – Ebenen 39
 – Entmaterialisierung 22
 – Entscheidungsblockade 34
 – Form und Typik 22
 – gesellschaftliche Umwelt 20
 – im Vollzug 234
 – Legitimationsquellen 35
 – Privatisierung 234
 – Realisationsbedingungen 20
 – reflexive 23, 236
 – Vergesellschaftung 234
 Programmierungsfunktion 31, 74, 157
 – Vergesellschaftung 236

- Programmierungsimpuls 38
 Programmierungsspielraum, gesetzgeberischer 19
 Programmintention 47, 53, 84, 130, 197, 232
 Programmkonkretisierung 71, 260
 – staatliche Letztverantwortung 218
 – Wissensgrundlagen 175
 Programmproduktion 230, 236, 237, 238
 Programmvollzug 98, 100, 131
 Protoprogramm 234, 235, 237
 Prozeduralisierung 24, 105
 Public-service 182
 Publizität 254, 318, 337
- Rahmenprogramm, gesetzliches 186
 Rahmung 297, 356
 Rationalität, reflexive 145
 Rationalität, systemische 259
 Re-entry 245
 Realbereich 182
 Realitätsdeutung 176
 Realitätsrepräsentanz 176
 Recht 344
 – als Angebot 331
 – subjektives 134, 163, 164, 253, 254, 320
 – reflexives 236
 Rechtsanwendung, Produktivität 231
 Rechtsbetroffenenbeteiligung 158, 159, 256, 258
 Rechtsbetroffenheit 146
 Rechtsbildung, situative 185
 Rechtssetzung 48, 49, 51, 52, 67, 73, 79, 81, 85, 88
 – Außenwirkung 46
 Rechtssetzungskompetenz, originäre 79
 Rechtsfolgenkonkretisierung 22
 Rechtsform 235
 Rechtssicherheit 39
 Rechtsstaat 97
 – symbolisch-expressive Vergegenwärtigung 194
 Rechtsstaatsprinzip 38
 Rechtsverordnung 37
 Rechtsverwirklichung, arbeitsteilige 234
 Reflexion 288, 297, 299, 322
 Reflexivität 236, 277
 – blinde 238
 Reflexivität der Moderne 20, 23
 Reformalisierung 316
 Regelung, hoheitliche 173
 Regelungsprärogative 81
 Regierung 30
 Regulation der Selbstregulation 187
 Regulierung 329
- Rekursivität 20, 144, 152, 255, 256, 273, 277
 Relationierungsprogramm 25
 Repräsentation 162
 Repräsentativverfassung 161
 Responsivität 197, 199, 227, 238, 265, 270, 281, 285
 Ressourcenschonung 347
 Rezeptionsanweisung 68
 Rezeptionsnorm 69, 71, 73
 Risikoentscheidung 70
 Risikostaat 97
 Rute im Fenster 172
- Sachverhaltsfeststellung 175
 Sachverstand 35, 72, 125
 – wissenschaftlich-technische 178
 Sachverständigengutachten, antezipiertes 66, 72
 Sachverstandsparität 322
 Satzung 46
 Satzungsautonomie 52, 56
 Satzungsgebung 50, 51, 52, 53, 55
 Satzungsrecht 55
 Schadensvorsorge 81
 Scharnierbegriff, adaptiver 68, 234
 Schatten der Hierarchie 171, 172, 173, 336
 Schicksalsgemeinschaft 49
 Schleife, rekursive 142, 154, 272, 281
 Schutzbündnis 308
 Schutznorm 165
 Schutznormtheorie 134
 Schutzpflicht 3
 Selbstbeobachtung 304
 Selbstbestimmung, zivilgesellschaftliche 254
 Selbstbindung 77, 78, 308
 Selbstbindungsvermögen 294
 Selbstgesetzgebung 47, 50, 55, 56
 Selbstimmunisierung 273
 Selbstprogrammierung 46, 57, 242, 340
 Selbstregulation, regulierte 280, 329, 330
 Selbststeuerung 8, 51, 55, 74, 180, 189, 276, 304, 328, 330
 – gesellschaftliche 342, 349, 356
 Selbstverwaltung 46, 47, 52, 56
 – kommunale 54
 – funktionale 37
 Selbstverwaltungsgarantie 36
 Souveränität 56, 93, 146, 289
 – informationelle 178
 Sozialcharakter 153
 Sozialstaat 81, 97
 Sozialverantwortung, kooperative 153
 Spartenstaat 241

- Staat 6, 60, 65, 94, 131, 265, 342, 349
 - als Moderator 187
 - als Rechtspersönlichkeit 60
 - als Steuerungszentrum 116
 - Aufgaben 2
 - bewegungskatalytische Funktion 96
 - Definitionsmonopol 220
 - Drohmacht 190
 - Entlastung 22
 - Ethos 82
 - Handlungsformen 4
 - Idee 3
 - Interesse an sich selbst 199
 - kooperativer 8, 289
 - Legitimationsverantwortung 209
 - starker 151
 - Subjektivierung 93
 - Transformation 158
 - Verspartung 241
 - vorverfassungsrechtliche Prävalenz 183
 - Wesen 3, 82
 - Wille 94, 195
- Staatsbegriff 2
- Staatsbürgerqualifikationspolitik 132
- Staatsgewalt 52, 62, 230
- Staatsleitung 36
- Staatsmacht 52
- Staatsperson 93
- Staatsstheorie 1
- Staatsversagen 25
- Staatsverwaltung, mittelbare 47
- Staatsvolk 49
- Stabilität, kontrafaktische 129
- Stand der Technik 68, 194
- Standard 68
- Status-Passage 260
- Steuerung 14, 54, 74, 97, 319, 328, 329
 - autonome 270
 - demokratisch-rechtsstaatliche 347
 - durch Verwaltung 270
 - indirekt-moderierende 151
- Steuerung, Subjektivierung 64
- Steuerung zur Selbststeuerung 329
- Steuerungsangebot 331
- Steuerungsanspruch 121
- Steuerungsfähigkeit 189
- Steuerungskrise 25
- Steuerungsleistung, Subjektivierung 132
- Steuerungsmodell, rechtstaatliches 249
- Steuerungsnorm 68
- Steuerungsprämisse 171
- Steuerungsstaat 89, 97, 118, 160, 186
- Steuerungsstruktur, demokratisch-rechtstaatliche 352, 353
- Steuerungssubjekt 270
- Steuerungswirklichkeit, gespaltene 352
- Struktur 225
- Subjekt, gemeinwohlbewußtes 153
- Subjektivierung von Kollektivbelangen 3
- Subpolitik 351
- Substruktur 352
- Subsumtionsideal 211
- Subsumtionsmodell 18, 110
- Supervision, politische 346
- Supervisionsstaat 1, 187
- System, politisches 6
- Systemimperativ, übergeordneter 220
- Tauschlogik 323
- Teilnahme, politische 154
- Teilverfahren 201
- Temporalität 97, 100, 102, 243, 247, 266, 281
- Totalvorbehalt 43
- Transferenzregel 345
- Transferverfassungslehre 319
- Transparenz 254, 318
- Trilemma, regulatorisches 21, 329
- Tugenddiskurs, republikanischer 208
- Überlastung 21
- Überlegalisierung 21
- Umwelt, gesellschaftliche 149, 175, 201
- Ungewißheit 149
- Universalstaat 241
- Unparteilichkeit 151
- Unterscheiden 9
- Unterscheidung 225, 226, 228, 245, 254, 263, 286, 288
 - im Schatten 250
 - Relativität 287
- Unterstellung, normative 219
- Untersuchungsgrundsatz 178
- Verantwortung 98, 186, 192, 205, 248, 259
 - gemeinsame 192
 - gesamthänderische 192, 213
 - staatliche 171
- Verantwortungsbeziehung 304
- Verantwortungslast 192
- Verantwortungslosigkeit, strukturelle 187
- Verantwortungsteilung 188, 192, 205
- Verantwortungszusammenhang 52
- Verfahren 103, 117, 124, 156
 - des „Als Ob“ 242
 - inneres 181
 - Kompensationsfunktion 118
 - reflexive Produktivität 149

- relationales Grundmuster 207
- Verfahrensfairness 331
- Verfahrensführung 169, 170, 171, 174, 179, 190, 192, 197
 - als Produktionshilfe 210
 - als technische Betreuung 214
 - Legitimität 205
 - Realbedingungen 171, 174, 175, 190, 197
- Verfahrensfunktion 182
- Verfahrenskondominium 169
- Verfahrensöffentlichkeit 237
- Verfahrensrationalität 145
- Verfahrensrecht 320
- Verfahrenssteuerung 167
- Verfahrensziel, übergreifendes 182
- Verfassung, normative Kraft 353
- Verfassungsnormativität 52
- Vergesellschaftung 74, 146
 - Telos 155
- Verhältnismäßigkeit 126
- Verhältnismäßigkeitsprinzip 248
- Verhandlung 6, 172, 173, 237, 252, 260, 277, 287, 298, 300
 - als Parasit 326
 - Exklusivität 323
 - informale 320, 326
- Verhandlungsarena, Abschottung 308
- Verhandlungsbeziehung, überschaubare 325
- Verhandlungsblockade 307
- Verhandlungsdilemma 307
- Verhandlungsergebnis 302
 - Rückvermittlung 327
- Verhandlungskultur 313
- Verhandlungsmacht 306
- Verhandlungssystem 13, 187, 294, 302, 321, 325, 326, 343, 346, 351
- Verknüpfung, kausalanalytische 249
- Vermachtung 254
- Verrechtlichung 121
- Vertrag 4
- Verwaltung 63, 65, 189, 241
 - als Einheit 63, 115
 - als Staatsfunktion 80
 - als Vollzugssubjekt 6
 - als Willensausführung 229
 - Arbeitsteilung mit Politik 129
 - autonomer Entscheidungsbereich 43
 - Beherrschung durch Private 168
 - Binnendifferenzierung 340
 - Definitionskompetenz 174, 175
 - Definitionsmacht 35
 - Eigenlegitimation 81
 - Ergebnisverantwortung 191
 - Gesamtauftrag 125
 - Gesetzmäßigkeit 232
 - Gestaltungsbefugnisse 17
 - Handlungsformen 27
 - hierarchisch geschlossene 115
 - Kompensationsfunktion 252
 - Legitimationsbasis 188
 - Leistungsfähigkeit 178
 - Leitbilder 95
 - Letztentscheidungsbefugnis 192
 - Machtzuwachs 186
 - Maschinenmodell 98, 231
 - Normsetzungswille 79
 - öffentliche 355
 - Organisations- und Handlungsformen 188
 - Paradigma 13
 - politisches Moment 231
 - politisierte 219
 - relative Autonomie 242
 - Repolitisierung 355
 - Ressourcenknappheit 178, 188
 - Sachverantwortung 191
 - Selbstbindung 77, 238
 - Selbstprogrammierung 22, 33, 242
 - Selbststeuerung 26
 - Überforderung 178
 - Umwelt 65, 92, 99
 - Werkzeugcharakter 95
 - Wissen 188
- Verwaltungsakt
 - mit Drittwirkung 141
 - mitwirkungsbedürftiger 336
- Verwaltungsentscheidung 33
- Verwaltungsfunktion 67, 81, 95
- Verwaltungshandeln, Dauer 77
- Verwaltungsorganisation 54
- Verwaltungspolitik 151
- Verwaltungspraxis 118, 166, 280
- Verwaltungsrechtsverhältnis 148, 165, 214, 315
 - polygonales 272
- Verwaltungsstaat 241
- Verwaltungssteuerung 17
- Verwaltungsübung 77
- Verwaltungsverantwortung 353
- Verwaltungsverfahren 24
 - als Interaktionssystem 277
 - Phasenmodell 174
 - Spieltheorie 180
- Verwaltungsverfahrensverhältnis 165, 315
- Verwaltungsverhältnis, polygonales 91
- Verwaltungsverordnung 58

- Verwaltungsvollzug 5, 10, 24, 139, 160
 - als hybride Mischform 255
 - als Mikro-Politik 17
 - Autonomisierung 24, 145, 185, 186, 187, 342, 354
 - bedenkenloser 196
 - Begriff 5, 7, 11, 24, 26
 - Delegitimation 347
 - dunkle Seite 284
 - Einheit 158, 161, 199, 225, 243, 244
 - Expertifizierung 35
 - Grundmodell 269
 - Identität 231, 255, 256
 - Informalität 7
 - Intransparenz 7
 - Kontrolle 18
 - Legitimationsgrundlage 18
 - Modalbestimmungen 243
 - Modell 12
 - Modernisierung 16, 348
 - Normalität 10, 18, 167, 197, 213, 221, 222, 353
 - Öffnung 149
 - Paradigma 26
 - politischer 157
 - Politisierung 354
 - Programmierung 18, 25
 - Realbedingungen 15, 76, 156
 - reflexive Dimension 341
 - Steuerung 18
 - Strukturen 180
 - Substrukturen 339, 351
 - verborgener 333
 - Vergellschaftung 143
 - Vergesellschaftung 154, 158, 199
 - Wirklichkeit 224
 - Wurzeln 284
- Verwaltungsvorschrift 31, 62, 65, 71, 72, 76, 85
 - Außenwirkung 89
 - normkonkretisierende 272
- Verwaltungswissenschaft 28, 288
- Verweisungsnorm 69
- Vetoposition, planungsgewichtige 289
- Volk 62
- Volkssouveränität 40, 43
- Volkswillen 162
- Vollzugsaufgabe 150, 304
 - Internalisierung 305
- Vollzugsbegriff 7, 27, 98
- Vollzugsbindung 185
- Vollzugsdogmatik 349, 350
 - inneres Jenseits 335
 - Wirklichkeitsverhältnis 277
- Vollzugsempirie 269
- Vollzugsentscheidung 78, 93, 113, 131, 167, 191, 243, 251
 - als logisches Konstrukt 104, 206
 - als Punktualität 104
 - Einheit 113
 - Invisibilisierungsfunktion 195
 - Mehrdeutigkeit 193
 - punktuelle 196
 - Ratifizierungsfunktion 194
- Vollzugsführung 259, 260, 267
 - als offenes Dispositiv 260
- Vollzugsmodell 13, 18, 26, 56, 77, 93, 111, 117, 123, 124, 154, 159, 170, 183, 188, 189, 199, 207, 238, 272, 276, 285, 287, 339, 351
 - Ambivalenz 166
 - Differenzierung 203
 - Dunkelstellen 228
 - Funktionsbedingungen 258
 - Grundstruktur 15
 - Modernisierung 227, 228
 - Rahmenbedingungen 145
- Vollzugsmonopol 230
- Vollzugspraxis 13, 91, 100, 193, 226, 258, 276, 277, 284, 293, 334
 - als Integrationselement 278
 - als Platzhalter 276
 - eingeschlossen-ausgeschlossene 278
 - kooperative 277
 - verborgene 285
- Vollzugsprogramm 90, 113, 149, 174, 234
- Vollzugsprozeß 108
- Vollzugsrealität 157
- Vollzugssteuerung, influenzierende 332
- Vollzugsverfahren 148
 - Ausgestaltung 150
- Vollzugsverwaltung
 - als Moderatorin 150
 - als Partei 150
 - Führungsfunktion 180
 - Umwelt 85
- Vollzugswirklichkeit 11, 15, 155, 183, 244, 263, 282, 287
- Vorsorgestaats 97
- Vorverhandlungen 137
- Weltbild 233
- Weltgesellschaft 97
- Wertgrundlage 83
- Wertordnung 155
- Wertrationalität 21, 233
- Wertung 71, 72, 164
 - außerrechtliche 84

- Wesentlichkeit 45
- Wesentlichkeitstheorie 39, 41, 52, 75, 80
- Willensbildung 50, 55
 - parlamentarische 38, 43, 45
- Wirklichkeit 19, 136, 175, 176, 185, 206, 222, 224, 250
- Wirklichkeitsverständnis, gemeinsames 176
- Wirtschaftlichkeit 126
- Wirtschaftssystem 22
- Wissen 125, 137, 176, 303, 306, 345
 - als Steuerungsressource 355
 - gesellschaftliches 70, 71, 84, 128, 130, 179, 188
- wissenbasierte Infrastruktur 20
- Wissenschaft 282
 - Delegitimierung 298
- Wohlfahrtsargument 302
- Zeit 112, 114
- Zentralperspektive 297
- Zirkularität 144, 273, 274
- Zivilgesellschaft 59, 154, 254
- Zugangsoffenheit 254
- Zurechnung 250
- Zweck-Mittel-Relation 248
- Zweckmäßigkeit 126
- Zweckrationalität 21, 233

Jus Publicum

Beiträge zum Öffentlichen Recht

Alphabetisches Verzeichnis

- Bauer, Hartmut*: Die Bundestreue. 1992. *Band 3*.
- Böhm, Monika*: Der Normmensch. 1996. *Band 16*.
- Brenner, Michael*: Der Gestaltungsauftrag der Verwaltung in der Europäischen Union. 1996. *Band 14*
- Burgi, Martin*: Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe. 1999. *Band 37*.
- Claasen, Claus Dieter*: Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1996. *Band 13*.
- Danwitz, Thomas von*: Verwaltungsrechtliches System und Europäische Integration. 1996. *Band 17*.
- Detterbeck, Steffen*: Streitgegenstand und Entscheidungswirkungen im Öffentlichen Recht. 1995. *Band 11*.
- Di Fabio, Udo*: Risikoentscheidungen im Rechtsstaat. 1994. *Band 8*.
- Enders, Christoph*: Die Menschenwürde in der Verfassungsordnung. 1997. *Band 27*.
- Epping, Volker*: Die Außenwirtschaftsfreiheit. 1998. *Band 32*.
- Felix, Dagmar*: Einheit der Rechtsordnung. 1998. *Band 34*.
- Gröschner, Rolf*: Das Überwachungsrechtsverhältnis. 1992. *Band 4*.
- Häde, Ulrich*: Finanzausgleich. 1996. *Band 19*.
- Heckmann, Dirk*: Geltungskraft und Geltungsverlust von Rechtsnormen. 1997. *Band 28*.
- Hermes, Georg*: Staatliche Infrastrukturverantwortung. 1998. *Band 29*.
- Holznagel, Bernd*: Rundfunkrecht in Europa. 1996. *Band 18*.
- Huber, Peter-Michael*: Konkurrenzschutz im Verwaltungsrecht. 1991. *Band 1*.
- Kadelbach, Stefan*: Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß. 1999. *Band 36*.
- Korioth, Stefan*: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern. 1997. *Band 23*.
- Kluth, Winfried*: Funktionale Selbstverwaltung. 1997. *Band 26*.
- Lehner, Moris*: Einkommensteuerrecht und Sozialhilferecht. 1993. *Band 5*.
- Lücke, Jörg*: Vorläufige Staatsakte. 1991. *Band 2*.
- Manssen, Gerrit*: Privatrechtsgestaltung durch Hoheitsakt. 1994. *Band 9*.
- Masing, Johannes*: Parlamentarische Untersuchungen privater Sachverhalte. 1998. *Band 30*.

Jus Publicum

- Morlok, Martin:* Selbstverständnis als Rechtskriterium. 1993. *Band 6.*
- Oeter, Stefan:* Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht. 1998. *Band 33.*
- Pauly, Walter:* Der Methodenwandel im deutschen Spätkonstitutionalismus. 1993. *Band 7.*
- Puhl, Thomas:* Budgetflucht und Haushaltsverfassung. 1996. *Band 15.*
- Reinhardt, Michael:* Konsistente Jurisdiktion. 1997. *Band 24.*
- Rossen, Helge:* Vollzug und Verhandlung. 1999. *Band 39.*
- Rozeck, Jochen:* Die Unterscheidung von Eigentumsbindung und Enteignung. 1998. *Band 31.*
- Schmidt-De Caluwe, Reimund:* Der Verwaltungsakt in der Lehre Otto Mayers. 1999. *Band 38.*
- Schulte, Martin:* Schlichtes Verwaltungshandeln. 1995. *Band 12.*
- Sobota, Katharina:* Das Prinzip Rechtsstaat. 1997. *Band 22.*
- Sodan, Helge:* Freie Berufe als Leistungserbringer im Recht der gesetzlichen Krankenversicherung. 1997. *Band 20*
- Sommermann, Karl-Peter:* Staatsziele und Staatszielbestimmung. 1997. *Band 25.*
- Trute, Hans-Heinrich:* Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung. 1994. *Band 10.*
- Volkman, Uwe:* Solidarität – Programm und Prinzip der Verfassung. 1998. *Band 35.*
- Ziekow, Jan:* Über Freizügigkeit und Aufenthalt. 1997. *Band 21.*

*Einen Gesamtkatalog erhalten Sie gerne von
Mohr Siebeck, Postfach 2040, D-72010 Tübingen.
Aktuelle Informationen im Internet unter <http://www.mohr.de>*