

JUS PUBLICUM

12

Martin Schulte

Schlichtes
Verwaltungshandeln



J. C. B. MOHR (PAUL SIEBECK) TÜBINGEN

JUS PUBLICUM

Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 12

Schlichtes Verwaltungshandeln

Verfassungs- und verwaltungsrechtsdogmatische Struktur-
überlegungen am Beispiel des Umweltrechts

von

Martin Schulte



J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Schulte, Martin:

Schlichtes Verwaltungshandeln: verfassungs- und verwaltungsdogmatische
Strukturüberlegungen am Beispiel des Umweltrechts /

von Martin Schulte. – Tübingen: Mohr, 1995

(Jus publicum; Bd. 12)

ISBN 3-16-146447-8

NE: Ius publicum

978-3-16-158107-6 Unveränderte eBook-Ausgabe 2019

© 1995 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, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen aus der Garamond-Antiqua belichtet, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier der Papierfabrik Niefern gedruckt und von der Großbuchbinderei Heinr. Koch in Tübingen gebunden.

ISSN 0941-0503

In memoriam

Maria Schulte

* 23.9.1930 † 30.11.1986

Vorwort

Lange Zeit hat das schlichte Verwaltungshandeln ein Schattendasein in der Staats- und Verwaltungsrechtsdogmatik geführt. Einer bereitwillig tradierten, in der Rechtslehre zumeist nicht einmal mehr hinterfragten Einschätzung zufolge, galt es als rechtlich nicht faßbar, überhaupt weithin unsichtbar, undefinierbar und unkontrollierbar. So sehr dieses Desinteresse der herrschenden Staats- und Verwaltungsrechtsdogmatik angesichts der hohen praktischen Bedeutung schlichten Verwaltungshandelns zwar erstaunen mochte, war es doch für geraume Zeit nicht zu bezweifeln. Erst Anfang der 80iger Jahre hat sich dieses Bild gewandelt. Nicht zuletzt angestoßen durch *Eberhard Bohnes* Arbeiten über den informalen Rechtsstaat trat das schlichte Verwaltungshandeln seinen bis heute ungebremsten Siegeszug in der Staats- und Verwaltungsrechtsdogmatik an. In den »Spielarten« des informalen bzw. informellen, kooperativen und konsensualen Verwaltungshandelns hat es mittlerweile fast alle Bereiche des Besonderen Verwaltungsrechts erfaßt.

Trotzdem fehlt es noch immer an einer dogmatischen Durchdringung des schlichten Verwaltungshandelns. Nachfolgend sollen deshalb erste Ansätze unternommen werden, dieses staats- und verwaltungsrechtsdogmatische Desiderat zu beheben. Angesichts der Omnipräsenz schlichten Verwaltungshandelns bedarf es dabei der wissenschaftlichen Selbstbeschränkung des Erkenntnisinteresses auf ein klassisches Referenzgebiet des Allgemeinen Verwaltungsrechts. Dies soll das Umweltrecht sein, weil es sich bei ihm zum einen um ein Rechtsgebiet handelt, dessen praktische Bedeutung heute mehr denn je unabweisbar ist; zum anderen hat in ihm der Wandel staatlicher Handlungsformen in ganz besonderer Weise seinen Niederschlag gefunden. Ziel der Untersuchung ist es deshalb, am Beispiel des Umweltrechts verfassungs- und verwaltungsrechtsdogmatische Strukturüberlegungen für das schlichte Verwaltungshandeln anzustellen.

Die Arbeit wurde im Sommersemester 1994 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster als Habilitationsschrift angenommen. Sie geht auf eine Anregung von Herrn Prof. Dr. *Norbert Achterberg* zurück. Mit sicherem Gespür für ein Desiderat rechtswissenschaftlicher Forschung hat er mich zur langfristigen Arbeit am schlichten Verwaltungshandeln ermutigt; eine Problematik, die seinerzeit noch an der Peripherie staats- und verwaltungsrechtsdogmatischer Forschungsinteressen stand. Herr Prof. Dr. *Werner Hoppe* hat die Arbeit betreut, wohlwollend begleitet und in vielfältiger Weise gefördert. Er hat mein besonderes Erkenntnisinteresse auf das Referenzgebiet des Umweltrechts gelenkt und damit meinen Blick für die praktische Relevanz rechtsdogmatischer Strukturüberlegungen geschärft. Dafür danke ich ihm sehr herzlich. Für das freundliche Interesse, für

manche Anregung und vor allem für die Erstellung des Zweitgutachtens bin ich Herrn Prof. Dr. *Walter Krebs* zu Dank verpflichtet.

Nicht versäumen möchte ich es ferner, Herrn Prof. Dr. *Rüdiger Voigt*, Institut für Staatswissenschaften der Universität der Bundeswehr München, und der Fritz-Thyssen-Stiftung dafür zu danken, daß sie mir im Oktober 1993 Gelegenheit gaben, im Rahmen einer interdisziplinären Tagung zum Thema »Kooperatives Recht« einige zentrale Thesen meiner Arbeit zur Diskussion zu stellen. Überzeugt davon, daß es idealiter eines mehrperspektivischen Zugangs zum Recht bedarf, erwies sich das Fachgespräch in kleinem Kreise mit Soziologen und Verwaltungswissenschaftlern für mich als außerordentlich wertvoll.

Die Entstehungsgeschichte auch dieser Habilitationsschrift gehorchte den wissenschaftlicher Arbeit eigenen, bisweilen unerbittlichen Gesetzmäßigkeiten. Sie wäre deshalb ohne den langjährigen, persönlichen Verzicht meiner Ehefrau nicht zustande gekommen; sie hat auch die Voraussetzungen dafür geschaffen, daß diese Arbeit zudem in der Geborgenheit einer Familie entstehen konnte. Ich danke ihr dafür sehr herzlich. Der Anteil meiner Familie am Abschluß dieser Arbeit gibt mir schließlich Gelegenheit, Hanneliese und Heinrich Janssen von der Nordseeinsel Norderney zu danken. Sie haben mir über viele Jahre in schwierigen Phasen der Arbeit am schlichten Verwaltungshandeln immer wieder bereitwilligst familiäre Gastfreundschaft gewährt und ein Refugium geschaffen, dessen Wissenschaft im Zeichen der sich immer ruheloser entwickelnden Informations- und Kommunikationsgesellschaft vielleicht mehr denn je bedarf.

Dresden, im Herbst 1995

Martin Schulte

Inhaltsverzeichnis

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------|---|
| <i>Einleitung:</i> Wandel der Handlungsformen im Öffentlichen Recht | 1 |
|-------------------------------------------------------------------------------|---|

Erster Teil:

Grundlagen einer Dogmatik schlichten Verwaltungshandelns

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| §1 Vorüberlegungen zu einer Dogmatik schlichten Verwaltungshandelns . . . | 9 |
| 1. Funktion und Aufgaben der Verwaltungsrechtsdogmatik | 9 |
| 2. Anforderungen an eine Dogmatik des schlichten Verwaltungshandelns | 13 |
| §2 Begriffsbildung und Begriffsabgrenzung | 17 |
| 1. Stand der Begriffsbildung in der Rechtspraxis und der Rechtsdogmatik | 17 |
| a. Realakt, tatsächliches und schlichtes Verwaltungshandeln | 17 |
| b. Typologien schlichten Verwaltungshandelns | 21 |
| c. Schlichtes und informales Verwaltungshandeln | 25 |
| 2. Begriffliche Strukturelemente schlichten Verwaltungshandelns | 28 |
| a. Wissenschaftstheoretische Vorgaben für die Begriffsbildung | 28 |
| b. Verwaltungsrechtshandeln und Verwaltungstathandeln | 29 |
| c. Rechtsförmliches und formloses Verwaltungshandeln | 32 |
| 3. Typologische Ausdifferenzierung schlichten Verwaltungshandelns im Umweltrecht | 38 |
| a. Interaktion | 40 |
| aa. Vorverständigungen und Vorverhandlungen zwischen der Verwaltung und Privaten | 40 |
| bb. Absprachen zwischen der Verwaltung und Privaten | 43 |
| cc. Konfliktmittlung | 45 |
| dd. Staatliche Duldung rechtswidrigen Verhaltens | 48 |
| b. Information | 50 |
| aa. Umweltberichterstattung | 53 |
| bb. Umweltaufklärung | 55 |
| §3 Historische Entwicklungslinien | 59 |

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Ursprünge im Verwaltungsrecht und in der Verwaltungsrechtsdogmatik | 59 |
| 2. Entwicklungslinien in der Verwaltungsrechtsdogmatik der Nachkriegszeit | 63 |

Zweiter Teil:

Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen schlichten
Verwaltungshandelns

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| §4 Schlichtes Verwaltungshandeln unter den veränderten Bedingungen des Verhältnisses von Recht, Staat und Gesellschaft | 71 |
| 1. Staatsaufgabenentwicklung und Steuerungsfähigkeit des Rechts | 71 |
| 2. Bedeutungsverlust der Dichotomie von Staat und Gesellschaft im modernen Rechtsstaat | 77 |
| §5 Das Rechtsstaatsprinzip als Verfassungsvorgabe für schlichtes Verwaltungshandeln im Umweltrecht | 82 |
| 1. Die staatliche Verpflichtung zum Schutz der Grundrechte | 85 |
| a. Der abwehrrechtliche Gehalt der Grundrechte | 85 |
| aa. Grundrechtseingriff durch schlichtes Verwaltungshandeln | 85 |
| bb. Grundrechtseingriff und Grundrechtsverzicht bei Absprachen zwischen der Verwaltung und Privaten | 98 |
| cc. Der allgemeine Gleichheitssatz als Grenze schlichten Verwaltungshandelns | 104 |
| b. Grundrechtsschutz durch Verfahren | 116 |
| aa. Staatliche Verfahrensverantwortung bei schlichtem Verwaltungshandeln | 118 |
| bb. Der verfahrensrechtliche Anspruch auf Gewährung rechtlichen Gehörs vor staatlichen Umweltinformationen | 122 |
| 2. Interaktion und Information im Umweltrecht – Eine Herausforderung für den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung | 124 |
| a. Allgemeine Fragestellungen | 124 |
| aa. Rechtsformvorbehalt und schlichtes Verwaltungshandeln | 124 |
| bb. Legalitätsprinzip und Wandel der Handlungsformen im Öffentlichen Recht | 126 |
| b. Vorrang des Gesetzes | 133 |
| aa. Materiellrechtliche Bindungswirkungen | 134 |
| bb. Verfahrensrechtliche Bindungswirkungen | 135 |
| c. Vorbehalt des Gesetzes | 137 |
| aa. Bedeutung für Absprachen zwischen der Verwaltung und Privaten | 138 |

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| bb. Bedeutung für das Konzept der Konfliktmittlung | 139 |
| cc. Bedeutung für die staatliche Umweltaufklärung | 139 |
| 3. Allgemeine Anforderungen an schlichtes Verwaltungshandeln im Umweltrecht | 145 |
| a. Wahrung des Grundsatzes der Funktionenordnung und Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes | 145 |
| b. Wahrung der staatlichen Zuständigkeitsordnung | 147 |
| c. Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes | 152 |
| § 6 Das Demokratieprinzip als Verfassungsvorgabe für schlichtes Verwaltungshandeln im Umweltrecht | 156 |
| 1. Bedeutung des Demokratieprinzips für die staatlichen Handlungsformen | 158 |
| a. Die verfassungsgestaltende Grundentscheidung für die rechtsstaatliche Demokratie | 159 |
| b. Demokratische Legitimation staatlichen Handelns | 161 |
| c. Effektivität der demokratischen Legitimation staatlichen Handelns | 164 |
| d. Das Verhältnis demokratischer Legitimation staatlichen Handelns zu anderen Legitimationsarten | 168 |
| 2. Bedeutung des Demokratieprinzips für staatliche Interaktion und Information im Umweltrecht | 171 |
| a. »Betroffenheit« als Legitimationskategorie | 171 |
| b. Das Erfordernis staatlicher Letztentscheidungsverantwortung | 173 |
| c. Staatsaufgabe Information | 176 |

Dritter Teil:

Verwaltungsrechtsdogmatische Einordnung schlichten
Verwaltungshandelns

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| § 7 Schlichtes Verwaltungshandeln im System des Verwaltungsrechts | 183 |
| 1. Bedeutung und Funktion verwaltungsrechtlichen Systemdenkens | 183 |
| 2. Form, Maßstab und Verfahren als hergebrachte Strukturelemente des verwaltungsrechtlichen Systems | 187 |
| a. Die Lehre von den Rechtsformen des Verwaltungshandelns | 187 |
| b. Maßstabs- und Verfahrenslehre des Verwaltungshandelns | 193 |
| 3. Rechtsdogmatische Weiterentwicklungen in der Verwaltungsrechtslehre | 197 |
| § 8 Das Rechtsverhältnis als Strukturelement des Verwaltungsrechtssystems | 203 |
| 1. Grundgedanken und Erkenntnisinteressen der Rechtsverhältnislehre | 205 |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2. Dogmatische Entfaltung der Rechtsverhältnislehre im Staats- und Verwaltungsrecht | 209 |
| a. Die Rechtsverhältnislehre als dogmatischer Ordnungsrahmen des Bundesstaatsrechts | 209 |
| b. Die Rechtsverhältnislehre als dogmatischer Ordnungsrahmen des öffentlichen Wirtschaftsrechts | 214 |
| 3. Das Rechtsverhältnis als Struktur- und Ordnungsrahmen für schlichtes Verwaltungshandeln | 217 |
| <i>Zusammenfassung und Ausblick: Gegenwärtiger Stand und aktuelle Entwicklungsperspektiven schlichten Verwaltungshandelns in der Verwaltungsrechtspraxis und der Verwaltungsrechtsdogmatik</i> | 225 |
| <i>Literaturverzeichnis</i> | 228 |
| <i>Sach- und Namenverzeichnis</i> | 253 |

Abkürzungsverzeichnis

Hinsichtlich der Abkürzungen wird auf *Kirchner*, Hildebert, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 4. Aufl., Berlin · New York 1993, verwiesen.

Einleitung:

Wandel der Handlungsformen im Öffentlichen Recht

Wir müssen davon ausgehen, daß das Öffentliche Recht zum Ende dieses Jahrhunderts einem grundlegenden Funktions- und Strukturwandel unterworfen ist. Die Dogmatik des Öffentlichen Rechts im allgemeinen und die Verwaltungsrechtsdogmatik im besonderen sehen sich Herausforderungen gegenüber, deren Dimension überwiegend nur erahnt, bisweilen intuitiv erfaßt, selten jedoch realistisch analysiert wird.

Während *Bachof* und *Brohm* als Berichterstatter auf der Regensburger Staatsrechtslehrer-Tagung (1971) zum Thema »Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung« noch nahezu unisono feststellen konnten, daß sich das tradierte verwaltungsrechtliche System im wesentlichen als elastisch genug erwiesen habe, um die Gegenwartsprobleme der Verwaltung zu bewältigen¹, und ein Systemneubau weder geboten noch möglich sei², ist diese Einschätzung in der Folgezeit zunehmend in Zweifel gezogen worden und zuletzt der Forderung nach einer grundlegenden »Erneuerungs- und Veränderungsbedürftigkeit der überkommenen verwaltungsrechtswissenschaftlichen Dogmatik« gewichen.³ Vielleicht ist sogar tatsächlich die Zeit gekommen, daß es »– wie vor 100 Jahren – einer systemleitenden Idee und eines theoretischen Grundkonzepts«⁴ bedarf, um die Herausforderungen der Verwaltungsrechtsdogmatik mit Erfolg anzunehmen.

Zu diesen Herausforderungen zählt vor allem die zunehmende Internationalisierung, insbesondere die Europäisierung der Verwaltungsaufgaben, des Verwaltungsrechts und der Verwaltungsrechtsdogmatik.⁵ Historisch gesehen nimmt

¹ *Brohm*, Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, VVDStRL 30 (1972), 245, 257.

² *Bachof*, ebd., 193, 242 LS 22.

³ So ausdrücklich *H. Dreier*, Merkl's Verwaltungsrechtslehre und die heutige deutsche Dogmatik des Verwaltungsrechts, in: Adolf J. Merkl – Werk und Wirksamkeit, 1990, S. 55, 84; vgl. insoweit aber auch bereits *Faber*, Verwaltungsrecht, 2. Aufl., 1989, S. 158ff., 331ff.; *Hoffmann-Riem*, Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts als Aufgabe – Ansätze am Beispiel des Umweltschutzes –, AöR 115 (1990), 400, 402, 404ff.; *Krause*, Rechtsformen des Verwaltungshandelns, 1974, S. 11ff., 380ff.; *Martens*, Der Bürger als Verwaltungsuntertan?, KritV 1 (1986), 104, 120ff.; *Meyer-Hesemann*, Methodenwandel in der Verwaltungsrechtswissenschaft, 1981, S. 121ff.

⁴ *Dreier*, ebd., S. 87.

⁵ *Delbrück*, Internationale und nationale Verwaltung – Inhaltliche und institutionelle

dieser Prozeß wohl bereits zu Beginn dieses Jahrhunderts seinen Ausgangspunkt⁶, doch hat er in den vergangenen zwei Jahrzehnten eine ganz besondere Intensivierung erfahren. Heute wird man mit gutem Grunde sagen dürfen, daß die sachgerechte Befassung mit einem beliebigen Rechtsgebiet des Besonderen Verwaltungsrechts ohne Berücksichtigung der europarechtlichen Implikationen kaum noch möglich ist. Für die Dogmatik des allgemeinen Verwaltungsrechts hat *Bachof* dies bereits auf der Regensburger Staatsrechtslehrer-Tagung im Jahre 1971 festgestellt: »Unterschiedliche Auffassungen, etwa über den Verwaltungsakt, seine Rechtswidrigkeit und deren Folgen, über Ermessensfehler der deutschen und das *détournement de pouvoir* der französischen Lehre müssen in der europäischen Rechtsprechung ausgeglichen werden. Davon können die nationalen Dogmatiken nicht unberührt bleiben. Man kann sich wohl kaum vorstellen, daß auf lange Sicht eine deutsche, eine französische, eine italienische usw. und überdies noch eine gemeineuropäische Dogmatik des Verwaltungsgeschehens unvermittelt nebeneinander bestehen könnten.«⁷

Zur fortschreitenden Internationalisierung der Verwaltungsaufgaben tritt als weitere aktuelle Herausforderung der Verwaltungsrechtsdogmatik ein qualitativer Wandel und ein quantitatives Wachstum staatlicher Aufgaben hinzu.⁸ Vor

Aspekte –, in: Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 5: Die Bundesrepublik Deutschland, hrsg. v. K. G. A. Jeserich, H. Pohl, G. Chr. von Unruh, 1987, S. 386, 387ff.; *Dreier*, ebd., S. 87; siehe dazu neuerdings *Kadelbach*, Der Einfluß des EG-Rechts auf das nationale Allgemeine Verwaltungsrecht, in: Th. von Danwitz, M. Heintzen, M. Jestaedt, St. Koriath, M. Reinhardt (Hrsg.), Auf dem Wege zu einer Europäischen Staatlichkeit, 1993, S. 131ff.; *Schmidt-Aßmann*, Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht – Wechselseitige Einwirkungen, DVBl. 1993, 924ff.

⁶ *Stolleis*, Verwaltungswissenschaft und Verwaltungslehre 1866 – 1914, in: K. G. A. Jeserich/H. Pohl/G. Chr. von Unruh (Hrsg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 3, 1984, S. 85, 102 mit Fn. 119. Zur historischen Entwicklung des europäischen Verwaltungsrechts siehe auch *Bülck*, Zur Dogmengeschichte des europäischen Verwaltungsrechts, in: Recht im Dienste der Menschenwürde, Festschrift für Herbert Kraus, hrsg. vom Göttinger Arbeitskreis, 1964, S. 29ff.; zur historischen Entwicklung des Verwaltungsrechts in Deutschland vgl. demgegenüber *Stolleis*, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Erster Band. Reichspublizistik und Policywissenschaft 1600 – 1800, 1988, S. 334f.; *Wyduckel*, Ius Publicum. Grundlagen und Entwicklung des Öffentlichen Rechts und der deutschen Staatsrechtswissenschaft, 1984, S. 242ff.

⁷ *Bachof*, Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, VVDStRL 30 (1972), 193, 236.

⁸ Vgl. dazu insbes. *Grimm*, Der Wandel der Staatsaufgaben und die Krise des Rechtsstaats, in: ders. (Hrsg.), Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, 1990, S. 291, 297 m.w.N.; *ders.*, Die Zukunft der Verfassung, 1991, S. 411ff.; *ders.*, Die sozialgeschichtliche und verfassungsrechtliche Entwicklung zum Sozialstaat, in: ders., Recht und Staat der bürgerlichen Gesellschaft, 1987, S. 138ff.; *Schulze-Fielitz*, Staatsaufgabenentwicklung und Verfassung, in: Grimm (Hrsg.), Wachsende Staatsaufgaben, ebd., S. 11, 18ff.; *Stolleis*, Die Entwicklung des Interventionsstaates und das öffentliche Recht, ZNR 11 (1989), 129ff.; siehe ferner *Bull*, Zum Wandel öffentlicher Aufgaben und Staatsfinanzen, in: Hesse/Zöpel (Hrsg.), Der Staat der Zukunft, 1990, S. 31ff.; *Wahl*, Staats-

dem Hintergrund einer vielbeschworenen Krise des regulativen Rechts⁹, insbesondere des Gesetzes als rechtlichem Steuerungsinstrument, führt dies zu einem Wandel staatlicher Handlungsformen im Öffentlichen Recht.¹⁰ Dem in Teilbereichen festzustellenden Verzicht des Staates auf den Einsatz imperativer Steuerungsinstrumente korrespondiert dabei die staatliche Erwartung privater Folgebereitschaft.¹¹ Dadurch wird das Verhältnis von Staat und Gesellschaft in seinem Kern berührt.¹² Neben Bereichen »traditioneller Staatlichkeit« und solchen »un-

aufgaben im Verfassungsrecht, in: Ellwein/Hesse (Hrsg.), Staatswissenschaften: Vergessene Disziplin oder neue Herausforderung?, 1990, S. 29, 41.

⁹ Vgl. dazu insbes. *Günther*, Der Wandel der Staatsaufgaben und die Krise des regulativen Rechts, in: Grimm (Hrsg.), Wachsende Staatsaufgaben, ebd., S. 51ff.; *Mayntz*, Politische Steuerbarkeit und Reformblockaden: Überlegungen am Beispiel des Gesundheitswesens, StWuStP 1990, 283ff.; *Pitschas*, Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsverfahren, S. 50ff.; *Raiser/Voigt* (Hrsg.), Durchsetzung und Wirkung von Rechtsentscheidungen, 1990, passim; *Ritter*, Das Recht als Steuerungsmedium im kooperativen Staat, StWuStP 1990, 50ff.; *Scharpf*, Verhandlungssystem, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung, in: Schmidt (Hrsg.), Staatstätigkeit, PVS- Sonderheft 19/1988, 1988, S. 61ff.; *ders.*, Politische Steuerung und Politische Institutionen, PVS 30 (1989), 10ff.; *Schulze-Fielitz*, ebd., S. 11, 18; *ders.*, Der Konfliktmittler als verfahrensrechtliches Problem, in: Hoffmann- Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Konfliktbewältigung durch Verhandlungen, Bd. II, 1990, S. 55, 56f.; *Schuppert*, Markt, Staat, Dritter Sektor – oder noch mehr? Sektorspezifische Steuerungsprobleme ausdifferenzierter Staatlichkeit, in: Ellwein/Hesse/Mayntz/Scharpf (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 3/1989, S. 47ff.; *ders.*, Recht als Steuerungsinstrument: Grenzen und Alternativen rechtlicher Steuerung, in: Ellwein/Hesse (Hrsg.), Staatswissenschaften, ebd., S. 73ff.; *Thieme*, Die Grenzen der Steuerung durch Gesetze im Wohlfahrtsstaat, DÖV 1990, 1051f.; *Voigt* (Hrsg.), Grenzen rechtlicher Steuerung, 1989, passim.

¹⁰ Vgl. dazu neuerdings *Becker-Schwarze/Köck/Kupka/ von Schwänenflügel* (Hrsg.), Wandel der Handlungsformen im Öffentlichen Recht, 1991, passim; *König/Dose* (Hrsg.), Instrumente und Formen staatlichen Handelns, 1993, passim; siehe ferner *Pitschas*, ebd., S. VII.

¹¹ *Grimm*, Wandel der Staatsaufgaben, in: *ders.* (Hrsg.), Wachsende Staatsaufgaben, S. 291, 298.

¹² Vgl. dazu einerseits *Badura*, Staatsrecht, 1986, S. 4; *Böckenförde*, Die Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat der Gegenwart, in: *ders.*, Recht, Staat, Freiheit, 1991, S. 209ff.; *Rupp*, Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), HdbStaatsR I, 1987, § 28; *Schmidt-Aßmann*, Die Lehre von den Rechtsformen des Verwaltungshandelns, DVBl. 1989, 533, 539; andererseits *Ehmke*, »Staat« und »Gesellschaft« als verfassungstheoretisches Problem, in: *ders.*, Beiträge zur Verfassungstheorie und Verfassungspolitik, hrsg. von P. Häberle, 1981, S. 300ff.; *Grimm*, ebd.; *ders.*, Staat und Gesellschaft, in: Ellwein/Hesse (Hrsg.), Staatswissenschaften, 1990, S. 13ff.; *Hesse*, Bemerkungen zur heutigen Problematik und Tragweite der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, DÖV 1975, 437ff.; *ders.*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 19. Aufl., 1993, Rn. 11; aus theoretischer Perspektive vgl. neuerdings einerseits *Horn*, Staat und Gesellschaft in der Verwaltung des Pluralismus, Die Verwaltung 26 (1993), 545ff., und andererseits *Schulte*, Recht, Staat und Gesellschaft – rechtsrealistisch betrachtet, in: Rechtsnorm und Rechtswirklichkeit, Festschrift für Werner Krawietz zum 60. Geburtstag, hrsg. v. A. Aarnio/ St.L. Paul-

bezweifelbarer Privatheit« entsteht eine Grauzone, »in der der Staat nicht mehr seine spezifischen Machtmittel zum Einsatz bringt und gesellschaftliche Akteure an der Politikformulierung beteiligt sind«. ¹³ Das klassische Ordnungsmodell einer Trennung von Staat und Gesellschaft scheint hier »neokorporativen« Vorstellungen einer Verflechtung von Staat und Gesellschaft weichen zu müssen. Damit aber wird die Berechtigung eines der letzten Dualismen im Öffentlichen Recht grundsätzlich in Frage gestellt. ¹⁴

Mit dem Wandel und Wachstum staatlicher Aufgaben geht eine weitere Herausforderung der Verwaltungsrechtsdogmatik einher. So unterliegen Verwaltung auf der einen sowie Wirtschaft und Gesellschaft auf der anderen Seite verschiedenen Zeitrhythmen. ¹⁵ Obwohl sich elektronische Kommunikations- und Datenverarbeitungssysteme im Zeitalter der Informationsgesellschaft auch in staatlichen Verwaltungen unaufhaltsam Bahn gebrochen haben, war der Beschleunigungsgrundsatz für das Verwaltungshandeln dennoch lange nicht das »Gebot der Stunde«. ¹⁶ Demgegenüber galt für den privaten Sektor »Wirtschaft« schon immer die Maxime »right or wrong, but do it«. Angesichts enormer politischer und bis an die Grenze der Leistungsfähigkeit gehender wirtschaftlicher Herausforderungen, denen sich die Verwaltungsstaaten zum Ende dieses Jahrhunderts gegenübersehen, kommt es mehr denn je darauf an, das »scherenartige Auseinandergehen von wirtschaftlichem und administrativem Rhythmus« ¹⁷ aufzuhalten und geeignete Maßnahmen zur Angleichung des Verwaltungsrhythmus an denjenigen der Informationsgesellschaft zu ergreifen. ¹⁸ Flexible Fristen, administrative Erfolgsrechnung, Projektmanagement und Mediation sind insoweit nur einige Stichworte, die für die Verwaltungspraxis eine nicht zu unterschätzende Bedeutung gewinnen könnten, deren verwaltungsrechtsdogmatische Aufarbeitung allerdings noch in den Anfängen steckt. ¹⁹

son/O. Weinberger/G.H. v. Wright/D. Wyduckel, Berlin 1993, S. 317ff; siehe im Gesamtzusammenhang auch noch *Schapp*, Zum Verhältnis von Recht und Staat, JZ 1993, 974ff.

¹³ *Grimm*, Staat und Gesellschaft, ebd., S. 13, 24.

¹⁴ Zum (Neo)Korporatismus-Konzept siehe neuerdings *Neumann*, Freiheitsgefährdung im kooperativen Sozialstaat, 1992, S. 425ff. m.w.N.

¹⁵ *Bullinger*, Verwaltung im Rhythmus von Wirtschaft und Gesellschaft, JZ 1991, 53; vgl. ferner *Kirchhof*, Verwalten und Zeit, 1975.

¹⁶ In diesem Sinne aber nunmehr *Ronellenfitsch*, Der Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin, DVBl. 1991, 920, 933; zum gegenwärtigen Stand der Diskussion um den Beschleunigungsgrundsatz in Wissenschaft und Praxis siehe *ders.*, ebd., 920, 921f. mit Fn. 7 – 9; vgl. demgegenüber zurückhaltend *Broß*, Beschleunigung von Planungsverfahren, DÖV 1991, 177ff.

¹⁷ *Bullinger*, Verwaltung im Rhythmus von Wirtschaft und Gesellschaft, JZ 1991, 53, 59.

¹⁸ Zur Bedeutung des Faktors »Zeit« im Verfassungsrecht siehe insbes. *Häberle*, Zeit und Verfassung, ZfP 21 (1974), 111ff.; *Schulte*, Appellentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, DVBl. 1988, 1200, 1202f. m.w.N.

¹⁹ Erfreulich deshalb nunmehr *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann* (Hrsg.), Konflikt-

Vor diesem Hintergrund ist auch die nachfolgende Untersuchung zu sehen. Sie widmet sich dem durch die veränderten Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns hervorgerufenen Wandel der Handlungsformen im Öffentlichen Recht, wie er z. B. in der Ergänzung und Überlagerung der tradierten imperativen Handlungsinstrumente der Verwaltung durch Formen kooperativen und konsensualen Verwaltungshandelns deutlich zutage tritt. Speziell soll es dabei um das keineswegs neue, aber in seiner Bedeutung für die Verwaltungspraxis von der Rechtswissenschaft neu entdeckte schlichte Verwaltungshandeln gehen. Dem Bedeutungszuwachs, den das schlichte Verwaltungshandeln in der Staats- und Verwaltungspraxis derzeit erfährt, steht seine mangelnde staats- und verwaltungsrechtsdogmatische Durchdringung geradezu diametral entgegen. Soll schlichtes Verwaltungshandeln in Anbetracht des grundlegenden Funktions- und Strukturwandels, dem das Öffentliche Recht gegenwärtig unterliegt, auf Dauer einen Beitrag zur Flexibilisierung und Effektivierung des Verwaltungshandelns leisten, so erscheint es dringend notwendig, im Wege einer sorgfältigen staats- und verwaltungsrechtsdogmatischen Strukturanalyse schlichten Verwaltungshandelns daran mitzuwirken, daß es das Stigma der Illegalität verliert. Sollte dieser Brückenschlag zwischen Theorie und Praxis gelingen, so hätte die nachfolgende Untersuchung zumindest eines ihrer Ziele erreicht.

Methodisch wird dabei folgender Weg beschritten: Am Anfang (Erster Teil) sind die Grundlagen einer dogmatischen Strukturierung schlichten Verwaltungshandelns zu legen. Dazu bedarf es neben der begrifflichen Erfassung und Abgrenzung schlichten Verwaltungshandelns in der Rechtspraxis und der Rechtsdogmatik einer Vergewisserung seiner historischen Entwicklung, weil die verfassungs- und verwaltungsrechtsdogmatische Problemanalyse notwendigerweise defizitär bleiben müßte, wenn sie nicht die historischen Ursprünge und Entwicklungslinien schlichten Verwaltungshandelns in der Verwaltungsrechtsdogmatik entfalten würde. Außerdem ist in diesem Teil der Arbeit eine sorgfältige strukturelle und inhaltliche Ausdifferenzierung schlichten Verwaltungshandelns vorzunehmen, um damit das Fundament für die nachfolgende verfassungsrechtliche Beurteilung und verwaltungsrechtsdogmatische Einordnung zu legen.

Verfassungsrechtlich muß das schlichte Verwaltungshandeln zunächst im Spannungsfeld von Recht, Staat und Gesellschaft gesehen und verortet werden. Danach bedarf es einer gründlichen Analyse der Chancen und Risiken schlichten Verwaltungshandelns im demokratischen Rechtsstaat. Dabei sind vor allem die verfassungsrechtlichen Grenzen schlichten Verwaltungshandelns im Hinblick auf die Geltung des Rechtsstaats- und des Demokratieprinzips im einzelnen zu untersuchen (Zweiter Teil).

bewältigung durch Verhandlungen, Bd. I Informelle und mittlerunterstützte Verhandlungen im Verwaltungsverfahren, 1990, Bd. II Konfliktmittlung im Verwaltungsverfahren, 1990; *Holznapel*, Konfliktlösung durch Verhandlungen, 1990.

Ausgangspunkt der verwaltungsrechtsdogmatischen Einordnung schlichten Verwaltungshandelns (Dritter Teil) müssen die Auswirkungen einer gegenwärtig verstärkt diskutierten und für notwendig erachteten Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts auf die verwaltungsrechtsdogmatischen Ordnungssysteme sein. Vor diesem Hintergrund sind dabei zunächst die Strukturprinzipien der klassischen Handlungsformenlehre einschließlich der Präzisierungen und Modifizierungen, die sie gegenwärtig erfährt, zu entfalten, um auf dieser Basis ein Urteil über die Leistungsfähigkeit der Handlungsformenlehre als Ordnungsrahmen für die unterschiedlichen Rechtsformen des Verwaltungshandelns treffen zu können.

Im Anschluß daran wird es schwerpunktmäßig darum gehen, elementare Eckpfeiler eines Systems des Verwaltungsrechts zu errichten, die eine sachgerechte verwaltungsrechtsdogmatische Einordnung der unterschiedlichen Rechtsformen des Verwaltungshandelns, insbesondere des schlichten Verwaltungshandelns, ermöglichen. Dabei geht es weniger um einen »grundlegenden Systemneubau« als vielmehr um »notwendige Modernisierungsmaßnahmen« am gegenwärtigen System des Verwaltungsrechts. Besondere Aufmerksamkeit wird in diesem Zusammenhang der Rechtsverhältnislehre als neuem Strukturelement des Verwaltungsrechtssystems geschenkt werden. Sie ist systematisch zu entfalten und in ihrer verwaltungsrechtsdogmatischen Leistungsfähigkeit auf den Prüfstand zu stellen. Dies soll vor allem mit Blick auf die verwaltungsrechtsdogmatische Erfassung schlichten Verwaltungshandelns geschehen.

Erster Teil:

Grundlagen einer Dogmatik schlichten Verwaltungshandelns

§ 1 Vorüberlegungen zu einer Dogmatik schlichten Verwaltungshandelns

»Eine Dogmatik des schlichten Verwaltungshandelns fehlt bislang.«¹ Mit diesen Worten hat *Gerhard Robbers* Mitte der achtziger Jahre ein Desiderat der Verwaltungsrechtswissenschaft präzise zum Ausdruck gebracht. In Anbetracht dessen erscheint es dringend geboten, erste Ansätze zu unternehmen, dieses verwaltungsrechtsdogmatische Desiderat zu beheben. Dazu bedarf es im Rahmen notwendiger Vorüberlegungen zweierlei: zum einen gilt es, sich Funktion und Aufgaben der Verwaltungsrechtsdogmatik – auch mit Blick in die Zukunft² – zu vergegenwärtigen; zum anderen sind konkrete Anforderungen an eine Dogmatik schlichten Verwaltungshandelns zu formulieren.

1. Funktion und Aufgaben der Verwaltungsrechtsdogmatik

Das heutige Verständnis von Rechtsdogmatik im allgemeinen und Verwaltungsrechtsdogmatik im besonderen läßt sich im Kern auf Anfang der siebziger Jahre entstandene Arbeiten von *Josef Esser*³, *Franz Wieacker*⁴, *Niklas Luhmann*⁵ und *Winfried Brohm*⁶ zurückführen. Unter Rechtsdogmatik verstehen wir seitdem »ein innersystematisch erarbeitetes Gefüge juristischer Begriffe, Institutionen, Grundsätze und Regeln, die als Bestandteil der positiven Rechtsordnung unabhängig von einer gesetzlichen Fixierung allgemein Anerkennung und Befolgung beanspruchen.«⁷ Als »Normwissenschaft« ist sie am geltenden Recht orientiert.⁸

¹ *Robbers*, Schlichtes Verwaltungshandeln, DÖV 1987, 272.

² Die Zukunftsgerichtetheit der Verwaltungsrechtsdogmatik betont zu Recht *Brohm*, Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, VVDStRL 30 (1972), 245, 251.

³ *Esser*, Vorverständnis und Methodenwahl in der Rechtsfindung, 2. Aufl., 1972, S. 90 ff.

⁴ *Wieacker*, Zur praktischen Leistung der Rechtsdogmatik, in: Hermeneutik und Dialektik, Aufsätze II, hrsg. v. R. Bubner/ K. Cramer/R. Wiehl, Tübingen 1970, S. 311 ff.

⁵ *Luhmann*, Rechtssystem und Rechtsdogmatik, 1974, S. 15 ff.

⁶ *Brohm*, Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, VVDStRL 30 (1972), 245 ff.

⁷ *Ders.*, ebd., 246.

⁸ *Ders.*, ebd., 249; *Bauer*, Die Bundestreue, 1992, S. 233; *Böckenförde*, Die Eigenart des

Ihr Adressat ist der praktisch-juristische Entscheider im staatlich organisierten Rechtssystem, dessen Rechtsanwendung sie steuert und leitet, ihr Orientierung und Sicherheit gibt.⁹

Die Verwaltungsrechtsdogmatik erfüllt im wesentlichen vier Funktionen: eine Entlastungsfunktion, eine rationalisierende Funktion, eine Systemfunktion und eine Selektionsfunktion.

Zunächst kommt ihr bei der Rechtsanwendung und Rechtskonkretisierung eine Entlastungsfunktion in dem Sinne zu, daß die grundsätzlichen Sach- und Wertungsfragen nicht in jedem Einzelfall neu aufgeworfen und beantwortet werden müssen.¹⁰ Damit entspricht die Verwaltungsrechtsdogmatik einem Entlastungsbedürfnis der Rechtspraxis, die in hohem Maße an »Standardverfahren und Standardargumenten für regelmäßig wiederkehrende Problemsituationen«¹¹ interessiert ist. Rechtspraktische Arbeit wird dadurch nicht nur erleichtert, sondern teilweise überhaupt erst möglich. Diese Entlastungsfunktion der Verwaltungsrechtsdogmatik darf jedoch nicht als »Reflexionsverbot« begriffen werden. Vielmehr gelten notwendige Typisierungen und Generalisierungen stets nur für den Regelfall, d. h., daß sie im Einzelfall mit besonderer Rechtfertigung durchbrochen werden können, ohne damit den grundsätzlichen Regelanspruch aufzugeben.¹²

Die Verwaltungsrechtsdogmatik besitzt außerdem eine rationalisierende Funktion. Dies bedeutet, daß sie sich nicht in formalen Begriffskonstruktionen erschöpfen darf, sondern im Interesse der Rechtssicherheit und der generalisierenden Tendenz des Gerechtigkeitsgebotes unkontrollierbare subjektive Wertungen zurückzudrängen hat.¹³ Wohl nicht ohne Grund ist deshalb auch von der rechtsstaatlichen Funktion der Verwaltungsrechtsdogmatik gesprochen worden.¹⁴ In unmittelbarem Zusammenhang mit ihr steht die Systemfunktion der Verwaltungsrechtsdogmatik. Versteht man die rationalisierende Funktion näm-

Staatsrechts und der Staatsrechtswissenschaft, in: *Recht und Staat im sozialen Wandel*, Festschrift für Hans Ulrich Scupin zum 80. Geburtstag, hrsg. v. N. Achterberg/W. Krawitz/D. Wyduckel, Berlin 1983, S. 317, 323.

⁹ *Morlok*, Was heißt und zu welchem Ende studiert man Verfassungstheorie, 1988, S. 39f.; *Schmidt*, Öffentliches Wirtschaftsrecht. Allgemeiner Teil, 1990, S. V.

¹⁰ *Brohm*, Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, VVDStRL 30 (1972), 245, 247; vgl. auch *Ossenbühl*, Die Handlungsformen der Verwaltung, JuS 1979, 681, der insoweit von der »rationalisierenden Funktion« spricht.

¹¹ *Morlok*, Verfassungstheorie, S. 40; vgl. auch aus rechtstheoretischer Perspektive *Krawietz*, Rechtssystem und Rationalität in der juristischen Dogmatik, in: A. Aarnio/I. Niiniluoto/J. Uusitalo (Hrsg.), Methodologie und Erkenntnistheorie der juristischen Argumentation, Rechtstheorie Beiheft 2 (1981), 299, 307.

¹² *Brohm*, Strukturen der Wirtschaftsverwaltung, 1969, S. 37.

¹³ *Ders.*, Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, VVDStRL 30 (1972), 245, 248.

¹⁴ *Ossenbühl*, JuS 1979, 681, 682.

Sach- und Namenverzeichnis

- Absprache 36, 40, 43ff., 83, 104, 107, 123, 126, 130, 134f., 148, 163, 173, 174, 198, 199, 208
- analoge Anwendung der verwaltungsvertragsrechtlichen Verfahrensvorschriften 137
 - Grundrechtseingriff durch 98ff.
 - Grundrechtsverzicht bei 98ff.
 - Mehrfachzuständigkeit bei der Mitwirkung an normeretzenden 149
 - normeretzende 98ff., 138, 146, 161
 - staatliche Mitwirkung an normeretzenden 148f.
 - Veröffentlichungspflicht 146f., 161
- Achterberg* 65
- Aktion 38
- Akzeptanz 159, 169, 170, 175
- Allgemeines Verwaltungsrecht
- Reform des 6, 82, 127, 173, 196f., 198
 - Steuerungsfunktion 63
 - Wechselbeziehung zu Referenzgebieten 13, 15
- Amtshilfe 150f.
- Analogie 136f.
- Annexkompetenz 148
- Anstalt 63
- Appelle, Empfehlungen, Warnungen 36, 52, 56, 85ff., 122f., 132, 139ff., 148, 154f., 163, 180, 193, 199, 218, 220, 221
- Aufgabenkritik 73
- Bachof* 1, 2, 20, 187
- Bagatellvorbehalt 93, 127, 131, 165ff.
- Bargaining power 102
- Bauer* 198, 210
- Befugnisnorm 140
- Beschleunigungsgrundsatz 4
- Binnenbereich der Verwaltung 31
- Birkel-Entscheidung 87, 122, 132, 150
- Böckenförde* 77, 78
- Bohne* 110
- Brohm* 1, 9, 12, 172
- Bull* 26
- Bundestreue 149, 210f.
- Burmeister* 126, 191
- Chancengleichheit 104
- culpa in contrahendo 219
- Dauerrechtsverhältnis 207
- Demokratie
- und Rechtsstaat 159f.
- Demokratieprinzip
- Bedeutung für die staatlichen Handlungsformen 158ff.
 - Bedeutung für staatliche Interaktion und Information im Umweltrecht 171ff.
- Demokratische Legitimation staatlichen Handelns 158, 161ff., 170
- durch Betroffenenbeteiligung 172
 - Effektivität 164ff.
 - Formen 164
 - und partizipative Legitimation 171
 - und staatliche Letztentscheidungsverantwortung 173ff.
 - Verhältnis zu anderen Legitimationsarten 168ff.
- Di Fabio* 93, 127, 195
- Dreier, Horst* 126
- Dürig* 77
- Duldung 37, 40, 48ff., 83, 130, 134, 135, 152f., 153, 154, 199
- Durchführungshandlung 22, 39
- Effektivitätsprinzip 175
- Ehlers* 192
- Ehmke* 77
- Eingriffsverwaltung 23
- Eingriffsvorbehalt 137, 140, 161
- Einheit der Rechtsordnung 185
- Ermessen 222
- Ermessensfehlerlehre 153
- Ermessensschranke auf Zeit 154
- Esser* 9

- Faber* 23
 Finalität 87ff., 199, 201
 Fiskalische Verwaltung 60
Fleiner 62, 67
 Floatglas-Urteil 110
 Form 33, 34
 Formenauswahlermessens 125
 Formenwahlfreiheit 30
 Formloses Verwaltungshandeln 32ff., 38, 43, 221
Forsthoff 78
 Freiwilligkeit 102ff., 138
 Funktionentrennung 144

 Gesetzesvollzug 134, 135, 146, 175
 Gesetzesvorbehalt 131, 132, 137ff., 160f., 200
 – Bedeutung für Absprachen 138
 – Bedeutung für Konfliktmittlung 139
 – Bedeutung für staatliche Verwaltungsaufklärung 139
 Gesetzesvorrang 106, 130, 133ff.
 Gesetzgebungsstaat 144
 Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns 124ff., 145
 Gesundheitsberatung 140
 Gleichheitssatz 120, 196
 – Inhalt und Bedeutung 105ff.
 – Maßstabsfunktion 105
 Glykol-Entscheidung 86, 89, 90, 141, 150
Gröschner 216, 217
 Grundrechte
 – als Abwehrrechte 100f., 116
 – als wertentscheidende Grundsatznormen 100f.
 – Funktion der 100f.
 – Schutz durch Verfahren 116ff., 122
 –, vertragsnahe« 101f., 104
 Grundrechtliches Freiheitsverständnis 93f.
 Grundrechtsspezifität 91
 Grundrechtsverzicht
 – Zulässigkeit des 99ff., 138

 Handlungsformenlehre 6, 26, 34ff., 160, 192, 198, 201
Henke 65
Hesse 77, 78
Hoffmann-Riem 110, 198
Huber, Ernst Rudolf 17, 191

 Informales Verwaltungshandeln 25ff., 66f., 85, 95
 Information (im Umweltrecht) 38f., 50ff., 122ff., 124ff., 132, 133, 139ff., 144, 148, 152, 161, 170, 173, 199, 220, 223
 – Gewährung rechtlichen Gehörs vor 122ff.
 – Verbandskompetenz 149ff.
 Informationsduldungspflicht 179f.
 Informations- und Kommunikationstechnik 72, 74
 Informationsverantwortung 51
 Infrastrukturverwaltung 23
 Inklusion 73
 Innen-/Außen-Dichotomie 31, 207
 Intensität 88ff., 131
 Integratives Verwaltungshandeln 157, 170
 Interaktion (im Umweltrecht) 38ff., 43, 45, 48, 50, 105, 108, 124ff., 132, 133, 138f., 144, 148, 152, 161, 170, 173, 174, 176, 199, 221, 223

Jellinek, Georg 60
Jellinek, Walter 59f., 62, 67
 Jugendsekten-Entscheidung 86, 89, 141
 Jurisdiktionsstaat 144
 Juristische Methode 61f., 183f., 189

Kirchhof, Paul 176
Köttgen, Arnold 62
 Kompetenz 210
 Konfliktmittlung 40, 45ff., 83, 114ff., 121, 130, 139, 157, 161, 173
 Konkurrentenschutz 214f.
 Konsensuales Verwaltungshandeln 5, 104f., 119, 128, 145, 156f., 175, 223
 Kooperation 40, 146, 163, 218, 221, 222
 Kooperationsprinzip 83
 Kooperativer Staat 45
 Kooperatives Verwaltungshandeln 5, 119, 156f.

Kormann 61
Krause 29
Krebs 126, 129, 198
Kunig 173, 175

Laband 13
 Legalitätsprinzip 128f., 131, 153
 Legitimationskategorie
 – Betroffenheit als 171ff.
 Legitimationsniveau 164ff.
 Leistungsverwaltung 23, 62, 192
Lubmann 9

 Maßstabslehre 193ff.
Mayer, Otto 61f., 67, 183, 189
 Mehrwegkampagnen der Kommunen 151f., 155

- Mittelbarer Grundrechtseingriff 87ff.
 Mittlere Generalisierungsebene 38ff.
Murswiek 102
- Natur der Sache 150
 Neutralität der Amtsausübung 109
 Nominalismus 28
 Normativer Rechtsrealismus 28, 71, 113, 119, 169, 184f., 207
 Normsatzform 34ff., 43
 Normzwecklehre 96f.
- Oebbecke* 148
 Öko-Audit-Richtlinie 179
 Ontologismus 29
 Organisationsformen staatlicher Verwaltung 33f.
 Osho-Entscheidung 90, 93, 142
Ossenbühl 190, 201
- Parlamentsvorbehalt 137f., 161
 Partizipation 157, 159, 170ff.
Pestalozza 33, 34
 Pluralität als Verfahrensprinzip 107, 109
 Primat aktionenrechtlichen Denkens 63f., 189
 Privatisierung 73
 Publizitätsgrundsatz 150
Puchta 119
- Realakt 17, 19, 20, 23, 27, 29, 63, 64, 92, 95, 127, 129, 191, 195, 200
 Realismus 28
 Recht
 – als Steuerungsinstrument 3, 31
 – Genese und Geltungsgrundlagen 184f.
 – Krise des regulativen 3
 – mehrperspektivischer Zugang zum 79f., 113, 169
 – Selbstreferenzialität 185
 – Steuerungsfähigkeit 71, 75f.
 Rechtsanwendungsgleichheit 105f., 108
 Rechtsdogmatik 9, 12
 – und Rechtstheorie 80, 169
 Rechtsdogmatische Zwischenebenen 15, 38f.
 Rechtsformen des Verwaltungshandelns 6, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 61, 62, 124f., 164, 174, 187ff., 193, 199, 200f., 222, 223
 Rechtsförmliches Verwaltungshandeln 32ff., 38, 221
 Rechtsformvorbehalt 124
 Rechtsschutz
 – Effektivität 214
 – der Länder gegenüber dem Bund 211ff.
 – der Länder im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung 212
 – der Länder in Planfeststellungsverfahren des Bundes 212f.
 Rechtsschutzgarantie 146, 161
 Rechtsstaatsprinzip
 – Charakter und Funktion 84
 – und Demokratieprinzip 180
 – und Rechtsdogmatik 80, 169
 Rechtsverhältnis
 – allgemeines 205
 – besonderes 205, 221
 – typologische Unterscheidungen 205f.
 Rechtsverhältnislehre 6, 31, 65f., 81, 188, 194f., 197, 202, 204, 205ff., 208, 210, 212, 216, 217, 220, 223
 – als dogmatischer Ordnungsrahmen des Bundesstaatsrechts 209ff.
 – als dogmatischer Ordnungsrahmen des öffentlichen Wirtschaftsrechts 214ff.
 – dogmatische Funktion 207
 – Grundgedanken und Erkenntnisinteressen 205ff.
 – heuristische Funktion 206
 Reduktion von Komplexität 11, 201
 Referenzgebiet 15, 35f., 38, 51, 82f., 104, 156, 180, 185
 Reformalisierung des Verwaltungshandelns 67
 Regelung 24
Richter 24
 Risikoverwaltungsrecht 73f., 127
Robbers 9, 24
Roth 92
- Schlichte Hoheitsverwaltung 19, 60, 62
 Schlichtes Hoheitshandeln 19
 Schlichtes Verwaltungshandeln
 – Allgemeiner Gleichheitssatz als Grenze 104ff.
 – Bedeutung des Rechtsverhältnisses als Struktur- und Ordnungsrahmen für 217ff.
 – begriffliche Strukturelemente 28ff.
 – Begriffsabgrenzung 17ff.
 – Dogmatik des 7ff., 13ff.
 – Entwicklungsperspektiven in der Verwaltungsrechtspraxis und der Verwaltungsrechtsdogmatik 225ff.
 – Formalisierung 137
 – Grundrechtseingriff durch 85ff.
 – im System des Verwaltungsrechts 183ff.
 – staatliche Verfahrensverantwortung 118ff.

- Typologien 21ff.
- typologische Ausdifferenzierung im Umweltrecht 38ff.
- und Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes 152ff.
- und Demokratieprinzip 156ff.
- und Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes 145ff.
- und Rechtsstaatsprinzip 82ff.
- und Wahrung der staatlichen Zuständigkeitsordnung 147ff.
- und Wahrung des Grundsatzes der Funktionenordnung 145ff.
- verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen 69ff.
- verwaltungsrechtsdogmatische Einordnung 181ff.
- Ursprünge und Entwicklungslinien 59ff.
- Wissenschaftsgeschichte des 59ff.
- Schlicht-hoheitliches Verwaltungshandeln 18, 19
- Schmidt, Reiner* 215
- Schmidt-Aßmann* 92, 95, 127, 131, 158, 183, 198, 199
- Schoch* 183
- Schutznormtheorie 215f.
- Schutzzweck der Norm 89f., 96, 101
- Scoping-Verfahren 42, 177
- Selbstbindung der Verwaltung 106
- Selbststeuerung 76, 116, 137
- Staatliche Letztentscheidungsverantwortung 121, 173ff.
- Staatsaufgabe Information 176ff.
- Staatsgewalt 161ff., 167
- Staatspflege 60f.
- Staats- und Verwaltungsaufgaben
 - Entwicklung der 71ff.
 - qualitativer Wandel der 2, 76, 128, 145
 - quantitatives Wachstum der 2, 76, 128, 145
- Staatswissenschaftliche Methode 60f.
- Staatszielbestimmung Umweltschutz 144
- Staat und Gesellschaft 3f., 71ff.
 - Dichotomie von 77ff.
 - rechtsrealistische Rekonstruktion 79
 - Trennung von 4, 78, 80
 - Unterscheidung von 78
 - Verflechtung von 4
 - , Verschränkung« von 78f.
- Stettner* 126
- Steuerrechtsverhältnis 222f.
- Stolleis* 201
- Stufenmodell der Grundrechtsbeeinträchtigung 93, 127, 131
- Subjektiv öffentliches Recht 64, 210, 212f., 214
- System des Verwaltungsrechts
 - Bedeutung und Funktion 183ff.
 - Rechtsverhältnis als Strukturelement 203ff.
 - Strukturelemente 187ff.
- Systemidee
 - Bedeutung für die Rechtswissenschaft 185
- Systemtheorie 28, 29, 71ff., 184
- Tathandlung 19, 20, 21, 191, 220
- Tatmaßnahmen der Verwaltung 19
- Tatsächliches Verwaltungshandeln 17, 19, 20
- Tatsächliche Verständigungen im Steuerrecht 222f.
- Tauschprinzip 42
- Transparenzlisten-Entscheidung 85, 89, 90
- Treu und Glauben 219, 223
- Überwachungsrechtsverhältnis
 - formelles 216
 - materielles 216
- Umweltanwalt 114
- Umweltaufklärung 52f., 55ff., 83, 132, 139ff., 148, 180
- Umweltberatung 36, 52, 55f., 141, 144, 193
- Umweltberichterstattung 53ff., 83, 139, 177f., 180
- Umweltgesetzbuch 52f., 54, 132, 139ff., 144, 177
- Umweltinformationsgesetz 146, 178
- Umweltinformationsrichtlinie 54, 146, 178
- Umweltverträglichkeitsprüfung 177
- Universalienstreit 28
- Unmittelbarkeit 87, 91
- Verantwortung 119
- Verbraucherberatung 220f.
- Verfahrenschancengleichheit 106
- Verfahrensfehlerlehre 195
- Verfahrenslehre 193ff., 223
 - Bausteine der 194
 - Funktion im System des Verwaltungsrechts 195
- Verfahrensrechtsverhältnis 194, 205, 219, 221
- Verfassungsimmanente Schranken 141, 143
- Verfassungsrechtsverhältnis 209
- Verhältnismäßigkeitsgrundsatz 153ff., 196, 200
- Verrechtlichung 26, 66, 112
- Verrichtung 27, 39, 60

- interner Natur 22
- externer Natur 22
- Vertrauensschutz 153f.
- Verwaltungsentscheidung 163
- Verwaltungshandeln mit Drittbetroffenheit 92
- Verwaltungslegitimation 171
- Verwaltungsrealhandeln 19
- Verwaltungsrecht
 - Bewirkungsauftrag 125, 189f.
 - Doppelauftrag 125, 189f.
 - Europäisierung 52, 54, 162, 186
 - Internationalisierung 186
 - Kontrollfunktion 197
 - Maßstabsfunktion des 124
 - Schutzauftrag 125, 189f.
 - Steuerungsfunktion 197
 - und Interessenoptimierung 133
- Verwaltungsrechtsdogmatik
 - Entlastungsfunktion 10
 - Funktion und Aufgaben 9ff.
 - Herausforderungen 1ff.
 - Orientierungsfunktion 11, 14
 - rationalisierende Funktion 10
 - Selektionsleistung 11
 - Systemfunktion 10f.
- Verwaltungsrechtshandeln 29ff., 148, 162, 205
 - Vor- und Nachwirkungen 208, 217, 220
- Verwaltungsrechtsverhältnis 64ff., 197, 198
- Verwaltungstathandeln 29ff., 148, 162, 164, 205, 208
- Verwaltungsvertrag 126, 129f., 132, 137, 208, 217ff., 220
- Verwaltungsvertragsrecht 197ff.
- Vollzugsdefizit 175
- Vollzugshandlung 22
- Vorverhandlungen 36, 40ff., 83, 104, 107, 109, 110ff., 123, 157, 174, 208
 - Drittbeteiligung an 110ff.
 - Formalisierung der 112, 116
 - materiellrechtliche Bindungswirkungen 134f.
- Vorverständigungen 40ff., 83, 104, 107, 109, 110, 134f., 157, 174
- Wahl* 73
- Wandel der Handlungsformen im Öffentlichen Recht 5, 13, 74, 75, 76, 77, 79, 81, 82, 83, 85, 123, 124, 129, 145, 156, 161, 165, 173, 195
 - rechtsvergleichende Analyse 83
 - und Legalitätsprinzip 126ff.
- Warnung
 - Binnendifferenzierungen des Begriffs 200f.
- Weber, Werner* 11
- Werner* 185
- Wesentlichkeitslehre 137, 165
- Wesentlichkeitsrechtsprechung 91, 139
- Wieacker* 9
- Wirtschaftsüberwachung
 - Institute der 217
 - Instrumente der 216
- Wirtschaftsüberwachungsrecht 209, 216
 - Aufgaben und Befugnisse 217
- Wissenserklärung 22, 27
- Wolff, Hans J.* 20, 183
- Zeit 4, 206f.
- Zurechenbarkeit 97
- Zuständigkeitsnorm 140

