

CHRISTOPH BRÜNING

Einstweilige  
Verwaltungsführung

*Jus Publicum*

103

---

**Mohr Siebeck**

JUS PUBLICUM  
Beiträge zum Öffentlichen Recht  
Band 103





Christoph Brüning

# Einstweilige Verwaltungsführung

Verfassungsrechtliche Anforderungen und  
verwaltungsrechtliche Ausgestaltung

Mohr Siebeck

*Christoph Brüning*, geboren 1967; 1989–1993 Studium der Rechtswissenschaft in Bochum; 1995 Zweite juristische Staatsprüfung; 1996 Promotion; 2002 Habilitation; SS 2002 bis SS 2003 Lehrstuhlvertretung in Bochum.

Als Habilitationsschrift auf Empfehlung der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft.

978-3-16-158020-8 Unveränderte eBook-Ausgabe 2019

ISBN 3-16-148184-4

ISSN 0941-0503 (Jus Publicum)

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

© 2003 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 gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

*Meiner Frau*



## Vorwort

Die moderne öffentliche Verwaltung muß auch bei komplexen, dynamischen und unsteten Sachverhalten zu Entscheidungen in der Lage sein. Insbesondere für Ungewißheitsbedingungen sind aufgaben- und funktionsgemäße Entscheidungsverfahren und -formen vonnöten. Insoweit greift zu kurz, nur den Abschluß des Verwaltungsverfahrens in den Blick zu nehmen; wird das Augenmerk aber auf den Verwaltungsvorgang in seiner Zeit- und Umstandsabhängigkeit gelenkt, so werden die Grenzen des überkommenen Handlungsinstrumentariums der Verwaltung schnell sichtbar. Den verwaltungs- und verfassungsrechtlichen Fragen im Zusammenhang einer »einstweiligen Verwaltungsführung« geht die vorliegende Arbeit nach. Sie ist von der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum im Wintersemester 2001/02 als Habilitationsschrift angenommen und für die Veröffentlichung nunmehr auf den Stand von Dezember 2002 gebracht worden.

Mein Dank gebührt in erster Linie Herrn Professor Dr. Dr. h.c. Rolf Grawert, der mich als Assistent an seinen Lehrstuhl geholt und mir dort jeden erdenklichen Freiraum für wissenschaftliches Arbeiten gegeben hat. Er hat auch die Entstehung dieser Untersuchung gefördert und das Erstgutachten im Habilitationsverfahren erstellt. Herrn Professor Dr. Martin Burgi danke ich für die Erstattung eines anregenden Zweitgutachtens. Beim Lektor des Mohr Siebeck Verlags, Herrn Dr. Franz-Peter Gillig, habe ich mich für die Aufnahme des Werks in die Reihe *Jus Publicum* zu bedanken; der Deutschen Forschungsgemeinschaft gilt mein Dank für die Unterstützung der Publikation durch eine Druckkostenbeihilfe. Schließlich danke ich Frau Almut Grebe für die Hilfe bei der Aktualisierung der Arbeit.

Bochum, im Frühjahr 2003

*Christoph Brüning*





# Inhaltsübersicht

Vorwort . . . . .	VII
Inhaltsverzeichnis . . . . .	XI
<i>Erster Teil: Problemaufriß und Untersuchungsgegenstand . . . . .</i>	<i>1</i>
A. Einleitung . . . . .	2
B. Beschränkung und Konkretisierung des Untersuchungsgegenstandes . . . . .	37
C. Exemplarische Veranschaulichung der Problemstellungen . . . . .	51
D. Auswertung der Beispiele und Gang der Untersuchung . . . . .	74
<i>Zweiter Teil: Verwaltungsrechtliche Determinanten regelnden     Verwaltungshandelns . . . . .</i>	<i>81</i>
A. Rechtliche und tatsächliche Rahmenbedingungen einer Entscheidung . . . . .	83
B. Divergenzen und Konvergenzen von Entscheidungsform und Entscheidungslage . . . . .	144
<i>Dritter Teil: Spezialgesetzlich normierte einstweilige     Verwaltungsentscheidungen . . . . .</i>	<i>261</i>
A. Rechtsgrundlagen für Belastungen . . . . .	263
B. Rechtsgrundlagen für Begünstigungen . . . . .	320
C. Grundstrukturen spezialgesetzlicher Zwischenregelungen . . . . .	364
<i>Vierter Teil: Die verfassungsrechtlichen Dimensionen einer zeit- und     umstandsabhängigen Verwaltungsführung . . . . .</i>	<i>367</i>
A. Grundrechts- und Vertrauensschutz der Regelungsbetroffenen . . . . .	369
B. Das Spannungsverhältnis von Gesetzmäßigkeit und einstweiligen Entscheidungen . . . . .	424

<i>Fünfter Teil: Die einstweilige Verwaltungsentscheidung als Regelungsform eigener Art</i> . . . . .	535
A. Ausgestaltung de lege ferenda . . . . .	537
B. Normierungsvorschlag und Kommentierung . . . . .	551
Zusammenfassung . . . . .	559
Literaturverzeichnis . . . . .	585
Sachregister . . . . .	607

Abkürzungen richten sich nach *Kirchner, Hildebert / Butz, Cornelia*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 5. Aufl. 2003.

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	VII
Inhaltsübersicht .....	IX

## *Erster Teil*

### Problemaufriß und Untersuchungsgegenstand

1

<i>A. Einleitung</i> .....	2
I. Die zeitliche Dimension im Verwaltungsrecht .....	5
1. Die Rolle des Verwaltungsverfahrens .....	8
2. Die Ausgestaltung der verwaltungsverfahrensgesetzlichen Handlungsformen .....	11
3. Das Verwaltungsrechtsverhältnis als dogmatische Alternative? ...	15
a) Der Ansatz der Lehre vom Verwaltungsrechtsverhältnis .....	15
b) Das Verhältnis zur Handlungsformenlehre .....	18
<i>aa) Die Funktionen der Handlungsformenlehre</i> .....	18
<i>bb) Wechselseitige Ergänzung</i> .....	20
c) Der dogmatische Gehalt des Verwaltungsrechtsverhältnisses ..	22
<i>aa) Zur Speicherfunktion</i> .....	22
<i>bb) Die bereichsspezifische Funktion</i> .....	25
d) Fazit .....	28
II. Funktion und Inhalt einer einstweiligen Verwaltungsführung .....	29
1. Notwendigkeit einer vorzeitigen Entscheidung .....	29
2. Folgerungen aus der Wechselbezüglichkeit von faktischer Entscheidungsgrundlage und rechtlichen Entscheidungsformen ..	34
3. Zwischenregelung nach Interessenlage .....	35
<i>B. Beschränkung und Konkretisierung des     Untersuchungsgegenstandes</i> .....	37
I. Verwaltungsmodernisierung und Privatisierung .....	37
II. Die Entwicklung des Verwaltungsrechtsregimes .....	40
1. Die Prägekraft der Handlungsform des Verwaltungsakts .....	40

2. Die Schwächen des informellen Verwaltungshandelns .....	42
3. Der Ausweg aus der dogmatischen Sackgasse .....	45
<i>C. Exemplarische Veranschaulichung der Problemstellungen .....</i>	<i>51</i>
I. Das Ausweichen auf den Rechtsweg .....	51
1. Die Rechtsprechungspraxis .....	51
2. Vorwegnahme der Hauptsache als Schranke .....	54
II. Eigenlösungen der Verwaltung .....	56
1. Vorzeitige Maßnahmen im Falle eines Gefahrenverdachts .....	57
2. Die Beschränkung der Bindungskraft von Leistungsbescheiden ..	61
3. Die Abschichtung des Verfahrens und das vorläufige Gesamturteil .....	66
a) Teilgenehmigung und Vorbescheid .....	67
b) Der Teil und das Ganze .....	68
c) Über die Rechtsnatur des vorläufigen Gesamturteils .....	70
<i>D. Auswertung der Beispiele und Gang der Untersuchung .....</i>	<i>74</i>

### *Zweiter Teil*

## Verwaltungsrechtliche Determinanten regelnden Verwaltungshandelns

81

<i>A. Rechtliche und tatsächliche Rahmenbedingungen einer Entscheidung .....</i>	<i>83</i>
I. Verwaltungshandeln als Gesetzesanwendung .....	84
1. Stufen der Gesetzesakzessorietät .....	85
2. Der Vorgang der Rechtsanwendung .....	88
a) Rechtskonkretisierung statt logischer Rechtsfolgenableitung ..	88
b) Der Obersatz als Bezugspunkt der Auslegung .....	90
c) Zur Subsumtion .....	92
d) Die Gewinnung der Rechtsfolge .....	93
3. Die Korrelation von Wirklichkeit, Wertung und Rechtssatz .....	94
a) Auswahl und Feststellung des Geschehenen .....	95
b) Trennung von Tatsachenfeststellung und Subsumtion .....	98
c) Die Sachverhaltswahrheit .....	101
II. Die Ermittlung des Sachverhalts .....	103
1. Das Prüfungsprogramm der Behörde im Verwaltungsverfahren ..	103
2. Funktion und Inhalt des Amtsermittlungsgrundsatzes .....	106
a) Rechtstatsächliche Schwierigkeiten des Untersuchungsgrundsatzes .....	107

b) Art und Umfang der Ermittlungen .....	109
aa) Vom Zweifel zur Richtigkeitsvorstellung .....	109
bb) Reduktion der Prüfung mittels Abwägung? .....	110
3. Folgen mangelhafter Sachverhaltsermittlung .....	115
III. Vollständiger Sachverhalt als Bedingung gesetzesakzessorischer Regelungen .....	118
IV. Die normierten Formen für Verwaltungsregelungen .....	121
1. Funktions- und Wirkungsanalyse des Verwaltungsakts .....	122
a) Klarstellungs- und Stabilisierungsfunktion .....	123
b) Verbindlichkeit und Bindungswirkung .....	125
c) Wirksamkeit und Bestandskraft .....	129
aa) Existenz, äußere und innere Wirksamkeit .....	129
bb) Formelle Bestandskraft .....	132
cc) Materielle Bestandskraft .....	134
2. Zwecke und Wirkungen des Verwaltungsvertrags .....	138
a) Der strukturelle Widerspruch zwischen Vereinbarung und Gesetzbindung .....	139
b) Wirksamkeit und Vertragsverbindlichkeit .....	142

B. Divergenzen und Konvergenzen von Entscheidungsform und Entscheidungslage .....	144
I. Die Berücksichtigung sich verändernder Verhältnisse .....	144
1. Die anfängliche Einbeziehung zukünftiger Umstände .....	145
a) Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt .....	145
aa) Anwendungsbereich und Funktionsweise einschlägiger Nebenbestimmungen .....	146
(1.) Wirksamkeitssteuernde Nebenbestimmungen .....	147
(2.) Sachliche Nebenbestimmungen .....	148
bb) Die Zulässigkeit der Nebenbestimmungen .....	149
(1.) Begünstigende gebundene Entscheidungen .....	150
(2.) Belastende gebundene Entscheidungen und Ermessensentscheidungen .....	152
b) Zusage und Zusicherung .....	153
c) Fazit .....	155
2. Die nachträgliche Anpassung der Entscheidung .....	156
a) Nachträgliche Anordnungen .....	156
b) Der Widerruf eines Verwaltungsakts .....	157
aa) Widerrufsvoraussetzungen .....	158
bb) Die einzelnen Widerrufsgründe .....	159
c) Wiederaufgreifen des Verfahrens im engeren Sinn .....	161
d) Grenzen der Bindungswirkung eines Verwaltungsakts jenseits der Aufhebung .....	163

aa) <i>Sachlicher Umfang der Bindungswirkung</i> .....	164
bb) <i>Die Entscheidungsumstände als Bezugspunkt der         Präjudizialität</i> .....	165
c) <i>Anpassung und Kündigung von Verwaltungsverträgen</i> .....	167
f) <i>Fazit</i> .....	169
II. <i>Die Korrektur anfänglicher Fehleinschätzungen</i> .....	170
1. <i>Die Rücknahme von Verwaltungsakten</i> .....	171
2. <i>Fehlerfolgen beim öffentlich-rechtlichen Vertrag</i> .....	173
III. <i>Die Handhabung gegenwärtiger Ungewißeheiten</i> .....	174
1. <i>Die Unterscheidung zwischen noch nicht abgeschlossener         Sachverhaltsentwicklung und -ermittlung</i> .....	175
a) <i>Zur sachverhaltsbedingten faktischen Ungewißheit</i> .....	176
aa) <i>Entscheidungen aufgrund einer Prognose</i> .....	177
bb) <i>Vorausleistungspflichten</i> .....	178
cc) <i>Gewährung von Vorschüssen</i> .....	180
b) <i>Zur verfahrensbedingten tatsächlichen Ungewißheit</i> .....	182
aa) <i>Bezugspunkte der behördlichen Unsicherheit</i> .....	183
bb) <i>Teilweise Entscheidungsunfähigkeit</i> .....	185
cc) <i>Abgrenzung von dauerhaften Ungewißeheiten sowie                 Techniken zu deren Bewältigung</i> .....	187
dd) <i>Abgrenzung zur Entscheidungsunfähigkeit aufgrund                 funktionaler Zuständigkeitsgliederung</i> .....	190
(1.) <i>Zum sogenannten vorsorglichen Verwaltungsakt</i> .....	190
(2.) <i>Zum sogenannten Vorbehaltsbescheid</i> .....	194
ee) <i>Fazit</i> .....	195
2. <i>Möglichkeiten des verwaltungsrechtlichen Instrumentariums zur         Regelung trotz vorübergehender verfahrensbedingter         Ungewißheit</i> .....	196
a) <i>Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt</i> .....	197
aa) <i>Funktionsweise und Zulässigkeit der vertypten                 Nebenbestimmungen</i> .....	197
(1.) <i>Auflösende Befristung oder Bedingung</i> .....	201
(2.) <i>Widerrufs- und Auflagenvorbehalt</i> .....	203
(3.) <i>Aufschiebende Bedingung und Auflage</i> .....	205
bb) <i>Nebenbestimmung sui generis</i> .....	206
b) <i>Inhaltsbestimmung und inhaltliche Beschränkung eines             Verwaltungsakts</i> .....	208
c) <i>Zusage und Zusicherung</i> .....	209
d) <i>Besonders benannte Vertragstypen, insbesondere der             Vergleichsvertrag</i> .....	210
aa) <i>Telos der Norm</i> .....	211
bb) <i>Voraussetzungen des Vergleichsvertrags</i> .....	214
cc) <i>Grenzen wirksamer Vereinbarungen</i> .....	215
e) <i>Ergebnis</i> .....	215

3. Der sogenannte vorläufige Verwaltungsakt .....	217
a) Zu den Anwendungsbeispielen aus der Verwaltungs- und Rechtsprechungspraxis .....	218
<i>aa) Gefahrenverdacht und Gefahrerforschungseingriff</i> .....	218
(1.) Bereichsspezifische Begründungsansätze .....	219
(2.) Die Bedeutung der »Vorläufigkeit« .....	225
<i>bb) Leistung unter Vorbehalt</i> .....	228
<i>cc) Abschlagszahlungen im Beamtenrecht</i> .....	233
<i>dd) Vorläufiges positives Gesamturteil im gestuften     Genehmigungsverfahren</i> .....	235
(1.) Die Bindungswirkung des vorläufigen positiven Gesamturteils .....	237
(2.) Das Gesamturteil als Zwischenregelung .....	241
b) Lösungsansätze der Wissenschaft .....	243
<i>aa) Seibert: Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten</i> ....	243
<i>bb) Kemper: Der vorläufige Verwaltungsakt</i> .....	246
<i>cc) Kopp: Vorläufiges Verwaltungsverfahren und vorläufiger     Verwaltungsakt</i> .....	247
<i>dd) Schimmelpfennig: Vorläufige Verwaltungsakte</i> .....	249
<i>ee) Lücke: Vorläufige Staatsakte</i> .....	251
c) Zur Verknüpfung von Vorzeitigkeit und Vorläufigkeit im Verwaltungsakt .....	252
<i>aa) Die Durchbrechung der materiellen Bestandskraft</i> .....	253
<i>bb) Bindungswirkung als Essentiale des     Verwaltungsaktsbegriffs</i> .....	254
4. Einstweilige Verwaltungsentscheidung als eigenständige Regelungsform .....	257

### Dritter Teil

## Spezialgesetzlich normierte einstweilige Verwaltungsentscheidungen

261

A. Rechtsgrundlagen für Belastungen .....	263
I. Steuerfestsetzungen .....	263
1. Steuerfestsetzung unter dem Vorbehalt der Nachprüfung .....	265
a) Voraussetzungen, Verfahren, Rechtsfolge .....	265
b) Entscheidungsinhalt sowie Sinn und Zweck der Norm .....	267
c) Wirkung des Nachprüfungsvorbehalts und Rechtsnatur der Vorbehaltsfestsetzung .....	268
d) Dauerhafte Vorläufigkeit? .....	271
<i>aa) Verpflichtung zur Endentscheidung</i> .....	272
<i>bb) Zur Sachverhaltsermittlung im Rechtsbehelfsverfahren</i> ...	274



e) Bewertung des § 164 AO .....	276
2. Die vorläufige Steuerfestsetzung .....	277
a) Voraussetzungen, Verfahren, Rechtsfolge .....	277
b) Entscheidungsinhalt sowie Sinn und Zweck der Norm .....	279
c) Wirkung des Vorläufigkeitsvermerks und Rechtscharakter der vorläufigen Steuerfestsetzung .....	281
d) Dauerhafte Vorläufigkeit? .....	283
e) Kritische Würdigung des § 165 AO .....	284
II. Verhaltens- beziehungsweise gegenstandsbezogene Eingriffsakte ....	285
1. Einstweilige Regelungen im Enteignungsverfahren .....	285
a) Die vorzeitige beziehungsweise vorläufige Besitzeinweisung ..	286
aa) Voraussetzungen, Verfahren, Rechtsfolge .....	286
bb) Sachliche Entscheidungsinhalte und Normzwecke .....	290
cc) Rechtscharakter des Einweisungsbeschlusses .....	291
dd) Berücksichtigung der mehrpoligen Interessenlage .....	293
ee) Bewertung der vorzeitigen Besitzeinweisung .....	295
b) Exkurs: Vorauszahlungsfestsetzungen bei Vorabstattgabe des Enteignungsantrags .....	296
aa) Fachrechtliche Lösung und Telos der Norm .....	296
bb) Regelungsinhalt und -charakter .....	297
cc) Kritische Würdigung des § 112 Abs. 2 BauGB .....	298
2. Vorläufige Indizierung einer Schrift nach § 15 GjSM .....	299
3. Vorläufige Unterschutzstellung eines Denkmals nach Landesrecht .....	300
a) Voraussetzungen, Verfahren, Rechtsfolge .....	301
b) Entscheidungsinhalt und Telos der Norm .....	304
c) Rechtsnatur der vorläufigen Anordnung .....	306
d) Dauerhafte Vorläufigkeit? .....	307
e) Bewertung des § 4 Abs. 1 DSchG NW .....	309
III. Vorläufige Anordnungen gegen Beamte nach § 38 BDG .....	309
1. Voraussetzungen, Verfahren, Rechtsfolge .....	310
2. Entscheidungsinhalt und Telos der Norm .....	313
3. Rechtsnatur der vorläufigen Anordnungen .....	314
4. Einordnung des § 38 BDG .....	316
IV. Zwischenergebnis .....	317
B. Rechtsgrundlagen für Begünstigungen .....	320
I. Sozialleistungen .....	320
1. Ausbildungsförderung unter dem Vorbehalt der Rückforderung .	320
a) Voraussetzungen, Verfahren, Rechtsfolge .....	321
b) Entscheidungsinhalt und Zweck der Bestimmung .....	323
c) Wirkung des Rückforderungsvorbehalts sowie Rechtscharakter der Bewilligung unter Vorbehalt .....	323

d) Kritische Würdigung des § 24 Abs. 2 BAföG .....	326
2. Vorschüsse und vorläufige Leistungen aufgrund des SGB I .....	326
a) Voraussetzungen, Verfahren, Rechtsfolge .....	327
b) Regelungsgegenstände und Zweck der Leistungsnormen .....	329
c) Rechtscharakter von Vorschuß und vorläufiger Leistung .....	331
d) Einordnung der §§ 42, 43 SGB I .....	334
3. Die vorläufige Entscheidung im Arbeitsförderungsrecht .....	335
a) Fachrechtliche Lösung, Entscheidungsinhalt und Regelungsintention .....	336
b) Wirkung des Vorläufigkeitsvorbehalts und Bewertung des § 328 SGB III .....	337
II. Vorläufige Gestattungen und Zulassungen .....	338
1. Vorläufige Erlaubnis und vorübergehende Gestattung nach Gaststättengesetz .....	338
a) Voraussetzungen, Verfahren, Rechtsfolge .....	339
b) Erlaubnisinhalte sowie Sinn und Zweck der Vorschriften .....	342
c) Rechtscharakter von vorläufiger Erlaubnis und vorübergehender Gestattung .....	343
d) Kritische Würdigung des § 11 GastG .....	345
2. Die einstweilige Erlaubnis nach PBefG .....	346
a) Voraussetzungen, Verfahren, Rechtsfolge .....	346
b) Materieller Entscheidungsinhalt und Intention der Vorschrift ..	348
c) Rechtscharakter der einstweiligen Erlaubnis .....	349
3. Die Zulassung vorzeitigen Beginns gemäß § 9a WHG .....	350
a) Voraussetzungen, Verfahren, Rechtsfolge .....	352
b) Sachlicher Entscheidungsinhalt sowie Sinn und Zweck der Vorschrift .....	355
c) Rechtsnatur der Zulassung vorzeitigen Beginns .....	357
d) Einordnung des § 9a WHG .....	360
III. Zwischenergebnis .....	361
C. Grundstrukturen spezialgesetzlicher Zwischenregelungen .....	364

*Vierter Teil*

Die verfassungsrechtlichen Dimensionen einer zeit- und  
umstandsabhängigen Verwaltungsführung

367

A. Grundrechts- und Vertrauensschutz der Regelungsbetroffenen .....	369
I. Die Einwirkung der Grundrechte auf das Verwaltungshandeln .....	369
1. Die Offenheit der Grundrechte »für die Zeit« .....	370

2. Der Zusammenhang zwischen Abwehr, Schutz und Teilhabe einerseits sowie Organisation und Verfahren andererseits .....	371
3. Grundrechtsschutz als Ziel und Grund des Verfahrens .....	374
a) Differenzierung nach der Funktion des Verfahrens .....	375
b) Grundrechtsschutz durch das und im gerichtlichen Verfahren ..	376
c) Grundrechtsschutz durch das und im Verwaltungsverfahren ..	379
aa) Grundrechtsbetätigung im Verwaltungsverfahren? .....	379
bb) Grundrechtsschutz des Verwaltungsverfahrens und Justizgewährleistungsgarantie .....	382
cc) Grundrechtsgemäße Ausgestaltung, Anwendung und Auslegung des Verfahrensrechts .....	384
4. Die grundrechtssichernde Funktion einstweiliger Entscheidungen .....	387
a) Grundrechtsrelevanz zeitgemäßen Entscheidens .....	387
b) Gegenläufige grundrechtliche Anforderungen .....	389
5. Ergebnis .....	390
II. Rechtssicherheit bei Verwaltungsentscheidungen .....	391
1. Rechtsstaatlicher Vertrauensschutz .....	393
a) Der zusätzliche Anknüpfungspunkt in den Grundrechten ....	394
b) Konkretisierung des Vertrauensschutzes im Verwaltungsverfahrensrecht .....	397
aa) Der Konnex von Verfassungs- und Verwaltungsverfahrensrecht .....	397
bb) Vertrauenstatbestand und Rechtsfolge .....	399
(1.) Die Letztverbindlichkeit der Regelung .....	399
(2.) Konflikt zwischen Rechtssicherheit und Gesetzmäßigkeit ..	402
c) Parameter des Vertrauensschutzes .....	404
aa) Die Abhängigkeit des Vertrauensschutzes von staatlicher Verhaltensveranlassung .....	405
(1.) Abbildung des Geschehens auf dem Zeitstrahl .....	406
(2.) Stufen staatlicher Ingerenzen .....	407
(3.) Der Parallelfall des Vertrauensschutzes bei Gesetzesänderungen .....	410
(4.) Beschränkung des Vertrauenstatbestandes durch Vorläufigkeits- und Vorbehaltsklauseln .....	411
bb) Schutzwürdigkeit des Vertrauens .....	413
2. Rechtsstaatliche Vorhersehbarkeit .....	414
a) Der zusätzliche Anknüpfungspunkt in den Grundrechten ....	416
b) Selbstbindung der Verwaltung in sachlicher Hinsicht .....	417
aa) Bindungswirkung von Verwaltungsentscheidungen .....	418
bb) Voraussetzung und Grenzen der Selbstbindung .....	420
c) Verfahrensrechtliche Selbstbindung .....	421
3. Ergebnis .....	422

<i>B. Das Spannungsverhältnis von Gesetzmäßigkeit und einstweiligen Entscheidungen</i> .....	424
I. Die Bindung des Gesetzes für Verwaltung und Rechtsprechung .....	425
1. Die Strukturen des vorläufigen Rechtsschutzes .....	425
a) Verfassungsrechtliche Grundlegung im Justizgewährungsanspruch .....	425
<i>aa) Schutzbereich und Eingriff</i> .....	426
<i>bb) Insbesondere: Rechtzeitigkeit des Rechtsschutzes</i> .....	428
b) Die beiden Wege des vorläufigen Rechtsschutzes .....	430
<i>aa) Die grundsätzliche Risikoverteilung</i> .....	430
<i>bb) Die Voraussetzungen einer gerichtlichen Eilentscheidung</i> ..	434
(1.) Anordnungen im Zusammenhang mit der Vollziehung eines Verwaltungsakts .....	435
(2.) Einstweilige Anordnungen .....	441
<i>cc) Die Anbindung der Zwischenregelung an die Rechts- und                     Interessenlage</i> .....	446
2. Die Eilentscheidung als exklusiver Bestandteil der rechtsprechenden Gewalt .....	448
a) Der identische Ausgangspunkt für Verwaltung und Rechtsprechung: Die Steuerungsfunktion des Gesetzes .....	449
b) Funktionelle Unterschiede zwischen zweiter und dritter Gewalt .....	451
c) Verschiedenartige Entscheidungssituationen gerichtlicher und behördlicher einstweiliger Regelungen .....	455
3. Die Funktion der vollziehenden Gewalt .....	458
a) Verwaltungsvorbehalt und Verwaltungsverantwortung .....	458
<i>aa) Die Exekutive zwischen Gesetzgebung und                     Rechtsprechung</i> .....	459
<i>bb) Die Komplementärfunktion der Verwaltung</i> .....	462
(1.) Funktionszusammenhänge .....	462
(2.) Der Verwaltungsvorbehalt als Derivat .....	466
<i>cc) Die Aufgabe effektiver Vollziehung</i> .....	468
(1.) Bezugspunkte von Effektivität und Effizienz .....	468
(2.) Verfassungsrechtliche Absicherung der Effektivität .....	471
(3.) Wirkrichtung der Verwaltungseffektivität .....	472
(4.) Die Funktion des Verfahrens .....	474
b) Sicherung eines effektiven Gesetzesvollzugs .....	477
<i>aa) Kollision von materiellem Verwaltungsauftrag und                     Individualrechtsschutz</i> .....	477
<i>bb) Exekutive Kompensation drohender Vollzugsdefizite</i> .....	480
<i>cc) Grenzen behördlicher Zwischenregelungskompetenzen</i> ..	483
(1.) Verfahrensrechtliche Hindernisse .....	483
(2.) Sperrwirkungen des materiellen Rechts .....	484
4. Ergebnis .....	489

II. Der Vorbehalt des Gesetzes .....	490
1. Das grundrechtliche Verhältnis von Freiheitsgewährleistung und -beschränkung .....	491
a) Die Maßgeblichkeit des Eingriffsbegriffs .....	491
b) Einstweilige Regelungen als Grundrechtseingriff .....	494
2. Organisationsrechtlicher Gesetzesvorbehalt und Wesentlichkeitskriterium .....	498
3. Ermächtigungsgrundlagen für einstweilige Entscheidungen nach Inhalt <i>und</i> Form .....	501
a) Das anzuwendende materielle Recht .....	502
aa) <i>Die Verwaltungsaktbefugnis</i> .....	502
(1.) Die Reichweite des Gesetzesvorbehalts .....	502
(2.) Anwendungsfälle .....	505
bb) <i>Die Handlungsformverbote des Verwaltungsvertrags</i> ....	509
cc) <i>Die Berechtigung zu einstweiligen       Verwaltungsentscheidungen</i> .....	511
(1.) Der Unterschied zu gesetzesakzessorischen Regelungen ....	511
(2.) Tatbestandermessen der Verwaltung? .....	514
b) Rekurs auf das Verfahrensrecht? .....	517
c) Zur situativen Gesetzesanpassung .....	520
d) Zulässigkeit einer Unterwerfung? .....	523
e) Gesetzesimmanente Rechtsfortbildung .....	524
aa) <i>Zulässigkeit des Analogieschlusses</i> .....	525
bb) <i>Feststellung einer Lücke</i> .....	526
cc) <i>Ausfüllung einer Gesetzeslücke mittels Analogie</i> .....	527
(1.) Analogie zu den spezialgesetzlichen Rechtsgrundlagen für einstweilige Verwaltungsentscheidungen .....	528
(2.) Analogie zu § 123 VwGO .....	530
dd) <i>Das argumentum a maiore ad minus</i> .....	531
4. Ergebnis .....	533

### Fünfter Teil

## Die einstweilige Verwaltungsentscheidung als Regelungsform eigener Art

535

A. <i>Ausgestaltung de lege ferenda</i> .....	537
I. Voraussetzungen .....	538
1. Verfahrensbedingt tatsächlich ungewisse Entscheidungssituation .	538
2. Wahrscheinlichkeit des Vorliegens der Tatbestandsvoraussetzungen .....	539
3. Regelungsgrund .....	541
4. Befristung .....	543

II. Rechtsfolge .....	545
1. Ermessen .....	545
2. Vom Vorbehalt der Endentscheidung zur Umkehrbarkeit der Zwischenregelungsfolgen .....	547
a) Das Verbot der Schaffung irreparabler Zustände .....	547
b) Auswirkungen auf den Entscheidungsinhalt .....	549
<i>B. Normierungsvorschlag und Kommentierung .....</i>	551
I. Gesetzeswortlaut .....	552
II. Erläuterungen .....	553
Zusammenfassung .....	559
Literaturverzeichnis .....	585
Sachregister .....	607



## *Erster Teil*

### Problemaufriß und Untersuchungsgegenstand

Die öffentliche Verwaltung muß sich in einer Welt behaupten, die immer komplizierter und vernetzter wird, in der alles auf den Prüfstand gestellt wird und die deshalb kaum mehr sicheres Wissen zuläßt, die von einem schwerlich zu überblickenden und nicht zu bearbeitenden Informations- und Kommunikationsangebot beherrscht wird, die nach wie vor von großem technischen und naturwissenschaftlichen Fortschritt gekennzeichnet ist, ohne dadurch Antwort auf alle Fragen geben zu können, die von einem riesigen, vor allem wirtschaftlich begründeten Konkurrenzdruck geprägt wird, deren Zeittakte immer kürzer werden und deren Handlungsrahmen sich infolge von Internationalisierung, Europäisierung und Globalisierung immer weiter vergrößert. Aufgrund von Individualisierung, Wertewandel und -verfall klassischer Normen sowie der geringeren Bindungswirkungen sozialer Mechanismen und Institutionen für das einzelne Gesellschaftsmitglied sieht sich die Verwaltung mit einer entsprechenden Anspruchs- haltung konfrontiert. Sie muß auf diese mannigfachen Herausforderungen beziehungsweise Erwartungen reagieren und ihnen gerecht werden<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Hoffmann-Riem*, DÖV 1997, S. 433, nennt die Komplexität der Lebensverhältnisse und die Prozesse der Europäisierung, Globalisierung, Ökonomisierung und Informatisierung; zum Wandel der materiellen Verwaltungsfunktion *Pitschas*, S. 18ff.; siehe allgemein zur Rolle des Staates angesichts der Eigendynamik des technischen Fortschritts *Grawert*, in: FS Broermann, S. 458ff.; ausführlich zu den tiefgreifenden Änderungen des Verwaltungsumfeldes jüngst *Budäus/Finger*, DV 32 (1999), S. 313 (314); vergleiche zu den speziellen Bedingungen des Verwaltungsrechts vor allem im Unterschied zu denjenigen des Zivil- und Strafrechts *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht I, § 1, Rn. 2.



## A. Einleitung

Zum einen sind die Aufgaben der Verwaltung schwieriger geworden. Das läßt sich schon an den traditionellen Kategorien der Eingriffs- und Leistungsverwaltung nachweisen<sup>1</sup>: Die Verwaltung muß Gefahrenabwehr und -vorsorge betreiben – dies um so mehr, als der einzelne sich vor und in seiner Umwelt nicht mehr selbst schützen kann, sei es weil die drohenden Gefahren zu umfassend, zu groß sind, sei es weil er sie gar nicht diagnostizieren und prognostizieren kann. Die Verwaltung muß Gestattungen aller Art erteilen – und zwar um so mehr, weil in der komprimierten Wirtschaftsgesellschaft (post-)moderner Prägung das Verhalten des einen unmittelbar auf den Lebensbereich des anderen einwirkt und es der Herstellung praktischer Konkordanz durch einen neutralen Dritten bedarf. Und schließlich hat die Verwaltung Leistungen der Daseinsvorsorge zu erbringen – und zwar um so mehr, da der einzelne Mensch sich in einer arbeitsteiligen Gesellschaft nicht mehr autark versorgen und das einzelne Unternehmen im Wettbewerb bisweilen nicht aus eigener Kraft bestehen kann. Zum anderen treten neue Funktionen der Organisation und Koordination, der Moderation und Vermittlung gesellschaftlicher und privater Tätigkeiten hinzu<sup>2</sup>.

Damit geht kein Rückzug staatlicher Verantwortung und Gestaltung für das zukünftige Zusammenleben einher; vielmehr entstehen dadurch neue Anforderungen an den Staat im allgemeinen und die Verwaltung im besonderen, etwa wenn in Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfungen oder Technologie- und sonstigen Folgenabschätzungen Orientierungspunkte für die Bestimmung und

---

<sup>1</sup> Zur Problematik dieses Begriffspaares als dogmatischer Kategorie siehe jeweils m.w.N. *Schnapp*, DÖV 1986, S. 811 (811f.), und *Hill*, NJW 1986, S. 2602 (2603ff.); *Schmidt-Aßmann*, Ordnungsidee, 3/78ff. *Kopp*, Vorläufiges Verwaltungsverfahren, S. 7f., beschreibt die »leistungsgewährende Verwaltungstätigkeit«. Vergleiche schon *Scheuner*, DÖV 1969, S. 585 (586f.), zum »Bild der modernen Verwaltung«, das über Eingriff und Leistung hinausgeht.

<sup>2</sup> *Schmidt-Aßmann*, Ordnungsidee, 3/82ff., stellt den Verwaltungstypen der ordnenden und leistenden Verwaltung deshalb die Typenbegriffe der lenkenden und vermittelnden Verwaltung zur Seite. Den Veränderungen der großen Verwaltungsaufgaben korrespondiere eine Ergänzung der bisherigen Referenzgebiete des besonderen Verwaltungsrechts (Polizei-, Kommunal-, Bau- und Beamtenrecht) durch die Bereiche, die die Verantwortung des Staates für die Wirtschaft, für den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen, für die soziale Sicherheit und für die Wissenschaft betreffen (Umwelt-, Sozial-, Wirtschafts- und Wissenschaftsverwaltungsrecht), so *ders.*, 3/2ff. *Di Fabio*, S. 4ff., führt das Arzneimittelrecht als Referenzgebiet des Verwaltungsrechts an, das in mehreren Punkten an Leistungs- und Systemgrenzen des klassischen Gefahrenabwehrrechts führe.

die Definition von Problemen, die Festlegung von Handlungsleitlinien und die Nachprüfung von Handlungsergebnissen verlangt werden<sup>3</sup>. Die Fortentwicklung des Staates der Daseinsvorsorge, der Wirtschaftsintervention und Planung zum Staat der Daseinsicherung, der Wirtschaftsförderung und der Zivilisationsentsorgung bedingt eine Einbuße der politischen Steuerungs- und Regelungskompetenzen des Gesetzgebers, die einem Zuwachs an Selbststeuerungs- und Entscheidungsverantwortung der Verwaltung aufgrund steuerungsschwacher, mit unbestimmten Rechtsbegriffen, administrativen Beurteilungsermächtigungen und Verweisungen auf außerrechtliche, technische Standards durchsetzter normativer Handlungsanweisungen entspricht<sup>4</sup>.

Schließlich gilt es, diese Aufgaben nicht nur irgendwie zu bewältigen, sondern von der gesamten Verwaltung wird in immer stärkerem Maß verlangt, sachgerecht und wirtschaftlich zu handeln, ohne das Primat der Rechtmäßigkeit zu vernachlässigen<sup>5</sup>. »Richtige« Entscheidungen im Sinne der Anforderungen eines modernen Verwaltungshandelns sind wirkungsvoll und bürgernah bei möglichst sparsamem Ressourceneinsatz<sup>6</sup>. Der soziale Rechtsstaat ist nicht effizienz- und zweckblind. Sein Charakteristikum ist aber die Zielverfolgung in den Formen des Rechts<sup>7</sup>. Der Satz: »Soviel Gesetzmäßigkeit wie nötig, soviel Wirtschaftlichkeit wie möglich« stimmt deshalb nicht, weil der Eckpunkt der Gesetzmäßigkeit für die Verwaltung nicht disponibel, das heißt im Wege einer Abwägung mit der Wirtschaftlichkeit einschränkbar ist<sup>8</sup>. Wirtschaftlichkeitserwägungen, die von au-

<sup>3</sup> So *Hill*, DVBl. 1989, S. 321 (324); *Schmidt*, VerwArch. 91 (2000), S. 149 (150f.), spricht von Verwaltungsrecht als »Distributionsrecht«, das private Belange unter öffentlicher Verwaltung zu regulieren habe. *Schmidt-Aßmann*, System, S. 21ff., faßt die veränderten Aufgabenstrukturen unter dem Begriff der »verteilenden Verwaltung« zusammen. *Bauer*, DV 25 (1992), S. 301 (304f.), betont die gewandelten Aufgaben und den Wandel des Selbstverständnisses der Verwaltung.

<sup>4</sup> *Burmeister*, VVDStRL 52 (1993), S. 190 (200f.), der die daraus resultierende Veränderung des Verhältnisses zwischen Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit ergänzt. *Hoffmann-Riem*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Effizienz, S. 12ff., diagnostiziert eine Überforderung des Staates als Steuerungssubjekt und des Rechts als Steuerungsmedium.

Daneben und darüber hinaus führen diese Entwicklungen des Staates zu einer Bürokratisierung der Gesetzgebung, das heißt einem steigenden Einfluß und damit einer größeren Verantwortung der (Ministerial-)Verwaltung im Rahmen des legislativen Wirkungszusammenhangs, so *Grawert*, ZG 1991, S. 97 (113f.); zu Zeitdruck und Zeitbedarf in der Gesetzgebung *Dieckmann*, NWVBl. 2002, S. 329ff.

<sup>5</sup> Siehe zur Ökonomisierung des Verwaltungshandelns *Oettle*, DV 32 (1999), S. 291ff., und *Gröpl*, VerwArch. 93 (2002), S. 459 (460ff.).

<sup>6</sup> *Schmidt*, VerwArch. 91 (2000), S. 149 (150). Auf eine wesentliche Ursache der Neuorientierung der Verwaltung, nämlich Anstieg der Staatstätigkeiten bei gleichzeitiger Verknappung der hierfür verfügbaren Finanzen, weisen *Budäus/Finger*, DV 32 (1999), S. 313 (315), hin; ebenso *Machura*, ebd., S. 403 (404f.).

<sup>7</sup> *Pietzcker*, VVDStRL 41 (1983), S. 193 (196).

<sup>8</sup> *Gaentzsch*, DÖV 1998, S. 952 (953), unter Hinweis auf Art. 20 Abs. 3 GG; *Schmidt-Aßmann*, Ordnungsidee, 1/43ff., im Hinblick auf neue Steuerungsansätze der Verwaltung; *Schulze-Fielitz*, DVBl. 1994, S. 657 (660f.), bezüglich kooperativen Verwaltungshandelns.

ßen an den Rechtsstaat herangetragen werden, dürfen sich nie gegen Recht und Gesetz durchsetzen<sup>9</sup>.

Wenn es stimmt, daß Verwaltung »vor allem *aktive, in die Zukunft gerichtete Gestaltung*« ist<sup>10</sup>, dann nicht zuletzt deshalb, weil sie auf all ihren Tätigkeitsfeldern zu vertretbaren Entscheidungen in der Lage (gewesen) ist<sup>11</sup>. Soll zukünftig kein vollständiger Rückzug des Staates aus weiten Aufgabenfeldern in Betracht kommen und keine Privatisierung in ihren verschiedenen Spielarten stattfinden, sondern soll umgekehrt die Entscheidungsfähigkeit der Exekutive auch in Zukunft fortbestehen<sup>12</sup>, setzt das hauptsächlich aufgaben- und funktionsgerechte Rechtsinstitute der laufenden Verwaltung voraus. Um die »Bereitstellungsfunktion des Rechts« zu erfüllen, genügt nicht (mehr) die Vorhaltung von Anspruchsnormen oder Eingriffsermächtigungen in Gesetzen des besonderen Verwaltungsrechts, sondern hinzu kommen müssen geeignete Entscheidungsverfahren und geeignete Handlungsformen<sup>13</sup>.

Angesichts der eingangs skizzierten Rahmendeterninanten bedarf es im besonderen exekutiver Handlungsinstrumente, mit denen der Unstetigkeit der Lebensverhältnisse und Umweltbedingungen wirkungsvoll und ressourcenschonend begegnet werden kann. Je komplizierter die Sachverhalte und Regelungsbedürfnisse ausfallen, desto schwieriger wird es, die angemessene Regelungsform zu finden<sup>14</sup>. Vor allem umfassende und endgültige hoheitliche Maßnahmen und Entscheidungen erscheinen auf der Basis der Sach- und Rechtslage im Regelungszeitpunkt wegen der Komplexität und Variabilität der Verhältnisse und der dynamischen (technischen) Entwicklungen als problematisch<sup>15</sup>. Schon die aktuelle Entscheidungsgrundlage ist oftmals in mannigfacher Hinsicht unsicher oder ungeklärt; erst recht sind nicht alle zukünftigen Fälle oder Umstände vorhersehbar.

<sup>9</sup> Gröpl, VerwArch. 93 (2002), S. 459 (467f.).

<sup>10</sup> So die Beschreibung von Maurer, Verwaltungsrecht, § 1, Rn. 11 (Hervorhebung im Original); ähnlich auch Pitschas, S. 4. Schon Peters, S. 9f., betont den Gegenwarts- und Zukunftsbezug der Verwaltung; grundlegend Husserl, S. 52ff., der die Wesensverwandtschaft zwischen den drei »Menschentypen« des Gegenwarts-, des Zukunfts- und des Vergangenheitsmenschen und den drei Gewalten herausarbeitet und die Verwaltung als Repräsentanten des Gegenwartsmenschen auffaßt: »Das Lebensgesetz der Verwaltung ist die Forderung des Tages«.

<sup>11</sup> Grundlegend zur Entscheidung als Grundstruktur staatlicher Wirksamkeit Zimmer, S. 76ff.

<sup>12</sup> Diese Grundnotwendigkeit unterstellt auch Hoffmann-Riem, in: ders./Schmidt-Aßmann, Innovation, S. 29ff., wenn er aus den vielen denkbaren Zugriffen auf das Verwaltungshandeln denjenigen auswählt, der die Ebenen des Entscheidens aus der Perspektive des hoheitlich agierenden Entscheidungsträgers untersucht.

<sup>13</sup> Schuppert, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Schuppert, Reform, S. 97, der geeignete Organisationstypen und ein geeignetes Dienstrecht ergänzt; allgemein zum umfassenden Aufgabenbezug der Verwaltung und dem beschränkten Aufgabenbezug des Verwaltungsrechts Wahl, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Schuppert, Reform, S. 180ff.

<sup>14</sup> Losch, NVwZ 1995, S. 235 (236).

<sup>15</sup> Vergleiche Berg, Verwaltungsrechtliche Entscheidung, S. 27ff.; zur Lösung über Änderungsvorbehalte in umweltrechtlichen Genehmigungen siehe Schmebl, DVBl. 1999, S. 19ff.

Insbesondere die herkömmlichen einseitigen Steuerungsmechanismen bedürfen daher der Anpassung und Modifikation<sup>16</sup>. Sie kann auf verschiedene Weise erfolgen:

- das Verfahren wird abgeschichtet und in Teilen durchgeführt und abgeschlossen,
- Entscheidungen ergehen einstweilig aufgrund einer konkreten Interessenabwägung,
- Entscheidungen werden auf unsicherer Grundlage getroffen und unter den Vorbehalt nachfolgender Überprüfung gestellt.

Diesen beispielhaften Ansätzen eignet ein Element der Portionierung und/oder der Vorläufigkeit der Entscheidung, weil und soweit die zugrundeliegende Sachlage offen ist und eine umfassende und definitive Regelung deswegen derzeit ausscheidet. Der Umfang beziehungsweise Gehalt der einzelnen Entscheidung wird dem Stand der Untersuchung respektive der momentanen Aufklärbarkeit der tatsächlichen Bedingungen angepaßt. Die Gesamtregelung des Sachverhalts durch die Verwaltung stellt dann kein punktuell Ereignis mit gegebenenfalls dauerhafter Wirkung dar, sondern erhält schon bis zu ihrem vollständigen Erlaß eine zeitliche Dimension. In Rede steht damit eine Berücksichtigung des Zeitfaktors im Rechtssystem, die seiner gewachsenen und gewandelten Bedeutung gerecht wird<sup>17</sup>.

### *I. Die zeitliche Dimension im Verwaltungsrecht*

Im Rechtsstaat ist Flexibilität der Verwaltung kein Wert an sich; den grundlegenden Maßstab für jedes Verwaltungshandeln gibt Art. 20 Abs. 3 GG mit der Bindung der vollziehenden Gewalt an Gesetz und Recht vor. Hieran muß sich Verwaltungstätigkeit vor allem anderen messen lassen. Ob das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung ein starres Steuerungsmittel darstellt, das situationsgerechte Regelungen bisweilen erschwert oder gar ausschließt, und zwar nicht nur in sachlich-inhaltlicher, sondern auch in zeitlicher Hinsicht, kann nur die Rechtsordnung selbst beantworten<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> *Hoffmann-Riem*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Schuppert, Reform, S. 167ff., zum risikoorientierten Verwaltungshandeln: »Trias von Ungewißheit, Komplexität und Zeitdruck« (ebd., S. 171); *Hill*, DVBl. 1989, S. 321 (326), zu den Funktions- und Erfolgsdefiziten hoheitlichen Handelns. *Di Fabio*, S. 7ff., macht »Risikoentscheidungen als Leitproblem« aus. Nach *Schmitt Glaeser*, in: Lerche/Schmitt Glaeser/Schmidt-Aßmann, S. 37ff., bedingen Komplexität und Interdependenzen der zu ordnenden Sachverhalte eine Neubestimmung der Entscheidung zugunsten einer Aufwertung des Entscheidungsverfahrens.

<sup>17</sup> *Schulze-Fielitz*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Innovation, S. 144ff., ordnet diesen Ausschnitt zutreffend in den Gesamtzusammenhang zeitlicher Probleme und Defizite im Rechtssystem ein.

<sup>18</sup> Die *generelle* Steuerungsfähigkeit des (Verwaltungs-)Rechts wird hier nicht in Zweifel ge-

Im Ausgangspunkt steht der Satz *Otto Mayers*: »Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht«<sup>19</sup>. Ob diese Entgegensetzung heute noch in solcher Entschiedenheit zutrifft, soll hier außer Betracht bleiben. Ungeachtet dessen drückt der zweite Halbsatz die Funktion des Verwaltungsrechts aus, sich von Dynamik und Schwankungen des politischen und gesellschaftlichen Prozesses möglichst abzukoppeln und eine relativ feste und beharrende Struktur des Gemeinwesens zu schaffen. Dem Verwaltungsrecht wird die Kraft zugemessen, eine reale Ordnung des öffentlichen Lebens auf Dauer zu festigen. Es ist darauf angelegt, der Zeit als Medium der Veränderung eine Konstante entgegenzustellen<sup>20</sup>. Das Recht kann diese Aufgabe als Ordnungsfaktor des sozialen und des staatlichen Lebens nur erfüllen, wenn es auf Beständigkeit und Dauerhaftigkeit angelegt ist. Die Zeitdimension ist mithin ein wesentliches Element des Rechts, vermittelt ihm aber einen konservierenden Zug. Der Gesetzgeber ist in der Gegenwart tätig, regelt für die Zukunft und knüpft dabei zwangsläufig an seine in der Vergangenheit gewonnenen Erfahrungen und Erkenntnisse an. In der Konsequenz dieses Zusammenhangs kann eine Überholung der Regelungen durch den Lauf der Zeit liegen. Mithin droht das Recht obsolet zu werden. Soll es nicht seinen Wirklichkeitsbezug verlieren und damit seine Geltungskraft einbüßen, muß es auf neue Entwicklungen reagieren und sie unter Umständen zu beeinflussen versuchen. Die Zeitkomponente des Rechts ist also ambivalenter Natur: Recht steht im Spannungsverhältnis von Stabilität und Flexibilität, Tradition und Innovation<sup>21</sup>.

Die Zeit selbst enthält keine eigene Rechtsaussage, sondern ist als Grundbedingung jeder Verhaltensweise eine vom Recht vorgefundene Gegebenheit<sup>22</sup>. Faktisches Geschehen in der Zeit erhält noch nicht allein durch Zeitablauf Erheblichkeit für die Rechtsanwendung, sondern bedarf hierfür normativer Bewertung

---

zogen, ebenso *Schmidt-Aßmann*, Ordnungsidee, 1/34ff.; vergleiche *Schmidt*, *VerwArch.* 91 (2000), S. 149 (151f. m.w.N.), und ausführlich *Schuppert*, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Schuppert*, *Reform*, S. 67ff.

<sup>19</sup> *Mayer*, *Verwaltungsrecht*, 3. Aufl. 1924, Vorwort.

<sup>20</sup> *Kirchhof*, *Verwalten und Zeit*, S. 1; *von Köhler*, *VerwArch.* 50 (1959), S. 213 (215).

<sup>21</sup> So *Maurer*, in: *Isensee/Kirchhof*, Bd. III, § 60, Rn. 1; grundlegend zum Zusammenhang von Recht und Zeit *Winkler*, S. 301ff. (»Durch die Dauer der Verbindlichkeit ihrer Sinngehalte ist die abstrakte Ordnung des Rechts schlechthin an die Zeit gebunden«, ebd., S. 305); zur Prägung der sozialen Gleichheit durch die Zeitkomponente *Ossenbühl*, in: *FS Zacher*, S. 673. Infolge der staatlicherseits übernommenen Verantwortung für die sozioökonomischen Verhältnisse der Gesellschaft konstatiert *Brohm*, *DÖV* 1987, S. 265f., eine Reduktion der Steuerungskraft der Gesetze. Vergleiche *Kisker*, S. 15ff., zum Bestreben der Rechtsordnung, im Interesse der Rechtsunterworfenen an der Stabilität der Rechtsordnung die Verfügungsmacht des Gesetzgebers über vergangene Tatsachen und in der Vergangenheit entstandene Rechtsverhältnisse zu beschränken und deshalb rückanknüpfende Gesetze nur restriktiv zuzulassen.

<sup>22</sup> *von Köhler*, *VerwArch.* 50 (1959), S. 220; ausdrücklich *Jellinek*, § 10 I: »Die Zeit hat gegenüber dem Raume die Eigentümlichkeit voraus, daß sie schon für sich betrachtet, ohne anderen Inhalt, allein durch ihren Ablauf Rechtsfolgen nach sich zieht«. Siehe in diesem Sinn zum Zeitfaktor im sozialen Wandel *Schulze-Fielitz*, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann*, *Innovation*, S. 141ff.

und Anerkennung. Zwar kann das rechtsetzende Organ tatsächliche Entwicklungen nicht beliebig leugnen oder bekämpfen. Es besitzt jedoch das Entscheidungsmonopol darüber, ob eine Entwicklung innerhalb der Rechtsordnung beachtet werden soll oder nicht. Erst durch die Art und Weise, wie die Rechtsordnung die Realität des Zeitlichen verarbeitet, wird die Zeit zu einem Rechtstatbestand auch des Verwaltens<sup>23</sup>. Soweit der Staat sich als Garant des Fortschritts in der Pflicht sieht, muß er die Zeit als Voraussetzung jedes Wandlungsprozesses in Dienst nehmen und das öffentliche Recht als Gestaltungsrecht instrumentalisieren; es verliert dann seinen beharrenden Charakter<sup>24</sup>. Was im großen für die Rechtsordnung gilt, beansprucht auch im kleinen für die Verwaltungspraxis Gültigkeit: Die Erfüllung politischer, wirtschaftlicher, kulturelle, sozialer Aufgaben ist stets an die Sach- und Rechtslage »zur Zeit« gebunden. Der »zutreffende Sachverhalt« ist insofern ein relativer Begriff, als er durch den Zeitfaktor näher bestimmt werden muß<sup>25</sup> – und sich im Laufe der Zeit verändert. Die Frage ist daher, wie das Verwaltungsrecht das Verhältnis der Entscheidungsparameter Zeitpunkt und Sach- und Rechtslage bestimmt, genauer: wie es der Bedeutung von Zeitablauf und Umstandsänderungen gerecht zu werden versucht<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> *Kirchhof*, Verwalten und Zeit, S. 1f.; *Schulze-Fielitz*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Innovation, S. 148: »Zeit als Medium der Rechtsverwirklichung«.

<sup>24</sup> *Kirchhof*, Verwalten und Zeit, S. 1; in diesem Sinn auch *Schmehl*, DVBl. 1999, S. 19 (27); *Kisker*, S. 3: »Die Rechtsordnung steht sozusagen unter einer sozialstaatlichen clausula rebus sic stantibus«. Zur »Entzeitung des Rechts- und Staatsdenkens« *Winkler*, S. 527ff., der einen wesentlichen Grund im Zweck und in der Eigenart des Rechts selbst, nämlich einer zeitüberspannenden Existenzsicherung des Staates zu dienen, ausmacht (ebd., S. 540).

<sup>25</sup> So *Berg*, DV 9 (1976), S. 161 (180), im Zusammenhang mit der behördlichen Sachverhaltsermittlungspflicht. Zur zeitlichen Komponente der Gefahrenabwehr siehe *Röhrig*, DVBl. 2000, S. 1658ff.; allgemein zur Zeitabhängigkeit des Entscheidungsgeschehens *Zimmer*, S. 84ff. *Bullinger*, JZ 1991, S. 53 (54ff.), bestimmt die Befugnis der Verwaltung, über Zeitpunkt und Zeitdauer des Tätigwerdens, zu bestimmen, als Machtfaktor.

<sup>26</sup> Befragt man die Sachverzeichnisse der Lehrbücher zum allgemeinen Verwaltungsrecht auf einen Eintrag zum Thema »Zeit«, findet man entweder gar nichts (*Maurer*, Verwaltungsrecht; *Erichsen/Ehlers*, Allgemeines Verwaltungsrecht; *Peine*, Allgemeines Verwaltungsrecht) oder eher technische Verweise wie »Zeitablauf« oder »Zeitrechnung« (*Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht I, S. 711). Dieses Schweigen ist ein beredtes Zeugnis dafür, daß eine nähere Bestimmung des Verhältnisses von Recht und Zeit für den Alltag als verzichtbar angesehen wird. Nur vereinzelt (*Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht I, § 37) wird im Kapitel »Grundlagen des subjektiven und des infrastrukturellen Verwaltungsrechts« auch »Der zeitliche Aspekt des Verwaltungsrechts« beleuchtet, wenngleich dort lediglich verschiedene Gesichtspunkte ohne inneren Zusammenhang kursorisch aneinander gereiht werden. An das – zutreffende – Urteil, die Materie werde stiefmütterlich behandelt, und wenn dann nur im Zusammenhang mit dem Verwaltungsverfahren (ebd., § 37, Rn. 2), schließt sich auch hier der Übergang zu »Zeitrechnung«, »Sonn- und Feiertagen« und »Fristen« an (ebd., § 37, Rn. 3ff.), ohne die in der ersten Überschrift aufgeworfene Problematik annähernd erfaßt zu haben (»I. Zur Bedeutung des Zeitfaktors im Verwaltungsrecht«). Später (»V. Vorläufige Regelungen, Verfahrensdauer und zeitliche Zukunftsverantwortung«) wird eingeräumt, daß »die dargestellten Dimensionen des Zeitfaktors im Verwaltungsrecht (...) nur ansatzweise die zeitliche Problematik von Verwaltungs- und insbesondere Genehmigungsverfahren beleuchtet (haben)«, (ebd., § 37, Rn. 23).

## 1. Die Rolle des Verwaltungsverfahrens

Wenn von Verfahren die Rede ist, so wird damit etwas Prozeßhaftes beschrieben: Verfahren dauern eine gewisse Zeit und haben mehrere Beteiligte, die unterschiedliche Interessen verfolgen und einbringen. Rechtsanwendung vollzieht sich prinzipiell durch Verwaltungsverfahren<sup>27</sup>. Dem Verfahrensrecht kommt die im Vergleich zum materiellen Recht mit seiner statischen Sicht schwierige Aufgabe zu, das Handeln im Zeitablauf in Bahnen zu lenken. Die Entlastung, die die Verengung des rechtlichen Urteils auf die Momentaufnahme der Entscheidung bietet, fehlt ihm<sup>28</sup>. Das Verwaltungsverfahren dient der Durchsetzung und Verwirklichung des materiellen Rechts, weil es den Prozeß der Entscheidungsfindung regelt und dadurch das Ergebnis beeinflußt<sup>29</sup>. In ihrer Bedeutung für die Gewinnung rechtlich ordnungsgemäßer und sachlich angemessener Entscheidungen dürfen die Festlegung und Beachtung von Verfahrensregelungen und -formen nicht unterschätzt werden<sup>30</sup>. Damit ist bereits der Bezugspunkt des Verwaltungsverfahrens angedeutet: die – abschließende – Sachentscheidung<sup>31</sup>.

Mit Verwaltungsverfahren wird zunächst ganz allgemein jede auf den Erlaß einer Entscheidung, die Vornahme einer sonstigen Handlung oder den Abschluß eines Vertrages gerichtete Tätigkeit der Verwaltungsbehörden bezeichnet<sup>32</sup>. Das Verwaltungsverfahren ist handlungsformunabhängig und deshalb von der Kategorie der Verwaltungshandlungen zu unterscheiden, die abstrakt Auskunft über das jeweilige verwaltungsrechtliche Institut, seine Zulässigkeit und Rechtmäßigkeit sowie seinen Anwendungsbereich erteilt<sup>33</sup>. Eine Verengung und gleichzeitige Verbindung dieser beiden Grundfesten des Verwaltungsrechts leisten die grund-

<sup>27</sup> *Martens*, Praxis des Verwaltungsverfahrens, Rn.33. *Goerlich*, S.345ff., begründet dieses verfahrensorientierte Verständnis der Rechtsgewinnung, Rechtsanwendung und Rechtsfindung mit der Funktion der materiellen Grundrechte als Verfahrensgarantien, die in ihrer Geschichtlichkeit auf Selbstverwirklichung und Rechtsgewinnung angelegt seien. Zum Grundrechtsschutz als Ziel und Grund des Verfahrens siehe unten *Vierter Teil A I 3*.

Zur Zeitanalyse eines konkreten Verwaltungsgeschehens, nämlich der Berufung zum Ordinarium, siehe *Winkler*, S.123ff.

<sup>28</sup> *Pietzcker*, VVDStRL 41 (1983), S.193 (221f.), im Hinblick auf die Fehlerfolgen; in diesem Sinn auch *Schenke*, VBIBW 1982, S.313 (314).

<sup>29</sup> *Wahl*, VVDStRL 41 (1983), S.151 (153): »Das Verwaltungsverfahren als Verwirklichungsmodus des Verwaltungsrechts«. *Stelkens/Schmitz*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, §9 VwVfG, Rn.84; *Maurer*, Verwaltungsrecht, §19, Rn.8.

<sup>30</sup> Siehe grundlegend zum Verfahrensgedanken als zeitgerechter Ordnungsidee, d.h. konkret zum (Verwaltungs-)Verfahren als Formung staatlicher Herrschaftsausübung und Strukturierung staatlicher Entscheidungsfindung *Schmidt-Aßmann*, in: *Lerche/Schmitt Glaeser/Schmidt-Aßmann*, S.6ff. Allgemein zum Verfahrensgedanken im öffentlichen Recht *Schmidt-Aßmann*, Ordnungsidee, 6/97ff.

<sup>31</sup> Vergleiche *Held*, S.19f., der den internen Vorgang der Informationsverarbeitung und Entscheidungsfindung aus dem (äußeren) Verfahren der Informationsbeschaffung ausgrenzt.

<sup>32</sup> *Maurer*, Verwaltungsrecht, §19, Rn.1.

<sup>33</sup> So *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht II, §44, Rn.10.

sätzlich kongruenten Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder<sup>34</sup>. Sie tragen dem Umstand Rechnung, daß die ordnende Kraft des Verfahrensgedankens an ein Realgeschehen rückgebunden ist und dieses Interaktionsgefüge nicht vollständig rechtlich erfaßt werden kann. Folglich wollen die Kodifikationen nicht alle Abschnitte und Wirkungsgeflechte des Verwaltungsverfahrens erfassen, sondern regeln herausgehobene Punkte, insbesondere Rechte und Pflichten beziehungsweise Lasten sowie besondere Phasen und Zäsuren<sup>35</sup>. Die für den vorliegenden Zusammenhang grundlegende Bestimmung bildet § 9 VwVfG, die das Verwaltungsverfahren legaldefiniert als diejenige »nach außen wirkende Tätigkeit der Behörden, die auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlaß eines Verwaltungsaktes oder auf den Abschluß eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gerichtet ist; es schließt den Erlaß des Verwaltungsaktes oder den Abschluß des öffentlich-rechtlichen Vertrages ein«.

Obwohl die Verwaltungsverfahrensgesetze eine »weitgreifende und grundlegende gesetzliche Regelung des allgemeinen Verwaltungsrechts« bilden<sup>36</sup>, wird durch § 9 VwVfG der Anwendungsbereich der nachfolgenden Verfahrensgrundsätze der Verwaltungsverfahrensgesetze erheblich eingeschränkt. Nur die von vornherein auf den Abschluß durch eine der beiden genannten Handlungsformen zielende Verwaltungstätigkeit wird erfaßt<sup>37</sup>. Neue Verfahrenstypen wie Genehmigungsfreistellungs- oder Anzeigeverfahren fallen daher aus dem Anwendungsbereich der §§ 9ff. VwVfG heraus<sup>38</sup>. Obschon der letzte Satzteil des § 9 VwVfG sagt, daß der Erlaß eines Verwaltungsaktes oder der Abschluß eines öffentlich-rechtlichen Vertrags seinerseits Teil des Verwaltungsverfahrens ist, heißt das nicht, daß umgekehrt nur ein Verwaltungsverfahren stattfindet, wenn dieser Zweck auch erfüllt wird. Statt dessen genügt jede Tätigkeit, die dieses Ziel verfolgt, unabhängig davon, ob Änderungen eintreten oder das Verwaltungsverfahren vor seinem avisierten Abschluß endet<sup>39</sup>. Dies darf indes nicht dahin mißverstanden werden, daß ein einmal eingeleitetes Verwaltungsverfahren lediglich auf

<sup>34</sup> Siehe *Pitschas*, S. 43f. Sie enthalten materiell-rechtliche Vorschriften nur insoweit, als sie mit dem Verwaltungsverfahren in Zusammenhang stehen (sogenannte konnexe Materien). Die wesentliche Bedeutung dieser Normierung liegt darin, daß ein Teil der bis zu ihrem Inkrafttreten (im Bund am 1. 1. 1977) maßgeblichen ungeschriebenen allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsrechts abgelöst und durch gesetzliche Vorschriften ersetzt worden ist, die allerdings inhaltlich weitgehende übereinstimmende Regelungen getroffen haben, so *Maurer*, Verwaltungsrecht, § 5, Rn. 7.

<sup>35</sup> *Schmidt-Aßmann*, in: *Lerche/Schmitt Glaeser/Schmidt-Aßmann*, S. 17.

<sup>36</sup> So *Maurer*, Verwaltungsrecht, § 5, Rn. 1.

<sup>37</sup> *Stelkens/Schmitz*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, § 9 VwVfG, Rn. 86; *Schmitt Glaeser*, in: *FS Boorberg*, S. 34, brandmarkt »diese deutliche Akzentuierung des Verwaltungsaktes« als »Rückschritt«; zur verwaltungsrechtlichen Fehlerlehre als Konsequenz dieses Rechtsverständnisses *Holzengel*, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann*, *Effizienz*, S. 220ff.

<sup>38</sup> Siehe *Schmitz*, *NVwZ* 2000, S. 1238 (1239f.).

<sup>39</sup> *Stelkens/Schmitz*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, § 9 VwVfG, Rn. 121; *Martens*, *Praxis des Verwaltungsverfahrens*, Rn. 39.



den Erlaß einer abschließenden und der Bestandskraft fähigen Entscheidung gerichtet sein *kann*; vielmehr *muß* es dieses Verfahrensziel haben. Es handelt sich um einen notwendigen Verfahrensschritt, wenn nicht ausnahmsweise eine andere Art der Verfahrensbeendigung zulässig und erforderlich ist<sup>40</sup>.

Nicht einschlägig sind die Verwaltungsverfahrensgesetze demnach für Verfahren, die auf die Abgabe einer sonstigen rechtserheblichen Erklärung oder gar auf die Vornahme eines Realakts gerichtet sind<sup>41</sup>. Es gibt also Verwaltungsverfahren im weiteren Sinn außerhalb der Verwaltungsverfahrensgesetze, wie die einschränkenden Worte »im Sinne dieses Gesetzes« in § 9 VwVfG belegen. Daß von der großen Vielfalt der Verwaltungstätigkeit nur ein bestimmter Ausschnitt ausdrücklich gesetzlich geregelt worden ist, beruht neben verwaltungspraktischen Gründen auf dem Leitgedanken, daß sich in diesen Rechtsformen des Verwaltungshandelns das Rechtsstaatsprinzip voll entfaltet<sup>42</sup>.

Da der einer Regelung durch Verwaltungsakt zugängliche Bereich a priori nicht beschränkt ist, besteht zwar kein numerus clausus des Verwaltungsverfahrens. Ob ein Verwaltungsverfahren stattfinden kann, hängt vom materiellen Recht und der in ihm bestimmten Zulässigkeit der Setzung von Rechtsfolgen durch Verwaltungsakt ab. So wenig wie § 35 VwVfG eine Ermächtigungsnorm zum Erlaß eines Verwaltungsakts bildet, bieten §§ 9, 10 VwVfG die Befugnis zur Durchführung eines Verwaltungsverfahrens<sup>43</sup>. Durch die Definition des Verwaltungsverfahrens über die Handlungsformen wird das Verwaltungsverfahren im Sinne der Verwaltungsverfahrensgesetze selbst aber zur abhängigen Größe. Nicht zuletzt die Verfahrensgesetze haben also maßgeblich dazu beigetragen, daß nach wie vor die Handlungsformenlehre den Ordnungsrahmen der Verwaltungsrechtsdogmatik bildet<sup>44</sup>.

Um dem Zeitfaktor bei der Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens eine größere Bedeutung beizumessen, ist bislang kaum die Modifikation der Handlungsformen ins Auge gefaßt worden. Eine Ausnahme bildet insoweit die Ausweitung der Rechtsgrundlage für die Zulassung des vorzeitigen Beginns der Errichtung einer Anlage durch § 8a BImSchG<sup>45</sup>. Statt dessen ist vor allem um der Erhaltung und Erhöhung der Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Deutschland willen

<sup>40</sup> Kammann, *StuW* 1982, S. 149 (153).

<sup>41</sup> Maurer, *Verwaltungsrecht*, § 5, Rn. 16, und § 19, Rn. 2; zur begrenzten Tragweite des kodifizierten Verwaltungsverfahrenrechts *Pitschas*, S. 97ff.

<sup>42</sup> Badura, in: Erichsen/Ehlers, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, § 33, Rn. 29.

<sup>43</sup> Stelkens/Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, § 9 VwVfG, Rn. 87.

<sup>44</sup> In diesem Sinn Bauer, *DV* 25 (1992), S. 301 (306f.). Folgerichtig betont Krebs, *VVDStRL* 52 (1993), S. 248 (258f.), die »prozedurale Konzeption der Vertragsdogmatik«; ebenso Gurlit, S. 7ff.: Vertragshandeln als Prozeß«; auch Schlette, S. 172f.

<sup>45</sup> Schmehl, S. 29f.; zum rechtspolitischen Hintergrund *Ochtendung*, S. 267ff., der die vorzeitige Vorhabenzulassung im Umweltrecht eher als Beitrag zur Flexibilisierung denn zur Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens begreift. Kritisch zu entsprechenden Normierungsvorschlägen Steinberg/Allert/Grams/Scharioth, S. 133ff. Zur konkreten Norm siehe unten im einzelnen *Dritter Teil* B II 3.

## Sachregister

- Abschlagszahlung 233ff.  
Abwägung 35ff., 225ff., 259f., 287f., 299, 311, 312f., 353, 389, 456f., 479f., 512, 541ff.  
Amtsermittlungsgrundsatz 106ff., 172, 187f., 211ff., 263, 274, 484  
Analogie  
– Einzelanalogie 530f.  
– Gesamtanalogie 528f.  
– Interessenidentität 527ff.  
– planwidrige Gesetzeslücke 526  
– Zulässigkeit 525f.  
Änderungsvorbehalt 412  
Anhörung 384  
argumentum a maiore ad minus 531f.  
aufschiebende Wirkung 132f., 430ff., 435ff.  
Ausbildungsförderung 53f., 181f., 320ff.  
Auslegung 90f., 485ff., 524, 527
- besonderes Gewaltverhältnis 502  
Bestandskraft siehe Verwaltungsakt  
Beurteilungsspielraum 102f., 515f.
- demokratische Legitimation 449ff., 498ff.  
Dogmatik  
– Funktion 22, 261  
– Weiterentwicklung 48ff., 257f.  
Duldung 520f.
- Effektivität 468ff., 471f., 472ff., 477ff., 517  
Effizienz 468ff.  
einstweilige Erlaubnis nach PBefG 52, 346ff.  
einstweilige Verwaltungsführung  
– Begriff 35f.  
– Beispiele 56ff.  
– Eilbedürftigkeit 30ff.  
– Entscheidungssituation 29f., 317, 361, 456ff., 538f.  
– Rechtzeitigkeit 30ff.  
– Ungewißheitsbedingungen 34f.  
– Vorbehaltsklausel siehe dort  
– Vorläufigkeitsklausel siehe dort  
– Zwischenregelungen siehe dort
- einstweilige Verwaltungsentscheidung  
– Abwägung siehe dort  
– Anwendungsbeispiele 276f., 284f., 295f., 298f., 300, 309, 316f., 326, 334f., 338, 345, 349f., 360f.  
– Ausgestaltung de lege ferenda 537ff.  
– Befristung 543ff.  
– Entscheidungssituation 29f., 317, 361, 456ff., 538f.  
– Ermessen 545ff.  
– Funktion 29ff., 196f., 480ff.  
– Gesetzesvorbehalt 494ff., 501  
– Grenzen 483ff., 486ff.  
– Interessenabwägung siehe Abwägung  
– Normierungsvorschlag 551ff.  
– Rechtsgrundlage 511ff., 535f.  
– Reversibilität 547ff.  
– Struktur 35ff., 256, 258ff., 364f., 537ff.  
– summarische Prüfung 456f., 539f.  
– Vertrauensschutz 411ff., 422  
– Vorbehaltsklausel siehe dort  
– Vorläufigkeitsklausel siehe dort  
– Wahrscheinlichkeitsurteil 539ff.  
– Wegfall der Bereicherung 550  
– Zwischenregelungen siehe dort  
Einstweiliger Rechtsschutz siehe vorläufiger Rechtsschutz  
Enteignung 285  
Entschädigung 293ff.  
Entscheidung siehe Verwaltungsentscheidung  
Ermessen siehe Verfahrens-, Tatbestands- oder Rechtsfolgeermessen  
Ersatzvornahme 178f.  
Erschließungsbeitrag 178
- Gefahr 219ff.  
Gefahrerforschung 57ff., 218ff.  
Gefahrenverdacht 30f., 57ff., 218ff.  
Generalklausel 177f.  
Gesetz  
– Anwendung siehe Rechtsanwendung  
– Auslegung siehe dort

- Beständigkeit 392
- Bestimmtheit 85f.
- Entscheidungsrichtigkeit 449f.
- Funktion 84, 449ff.
- Konditionalprogramm 83f., 89, 463
- Rückwirkung 410
- Gesetzbindung 449ff., 462ff., 473, 484f., 514f.
- Gesetzesakzessorietät 83, 86ff., 463
- Gesetzesvollzug, 81, 84ff., 103ff., 118ff.
- Gesetzesvorbehalt 85, 226, 449, 459, 461, 490ff., 502ff., 523f., 525f.
- Gesetzesvorrang 84f., 114, 140, 451, 493, 527
- gesetzgeberisches Zugriffsrecht 459, 467
- Gesetzmäßigkeitsgrundsatz
  - Funktion 5, 84f., 393
  - und Handlungsformen 511ff.
  - und Methodik der Rechtsanwendung 101, 485
  - und Rechtssicherheit 402f.
  - und Rechtsschutz 448f.
  - und Vertragshandeln 139ff., 209ff.
- Gewaltenteilung 449ff., 459ff., 467f., 471, 500
- Gewaltverhältnis siehe besonderes Gewaltverhältnis
- Gleichheitssatz 373f., 416f.
- Grundrechte
  - Abwehrrecht 371, 381, 491
  - Ausgestaltung 375f.
  - Ausstrahlungswirkung siehe grundrechtskonforme Auslegung
  - Bindung 464, 521
  - Eingriff 427., 491ff., 494ff., 502ff.
  - Funktionen 369f., 371ff.
  - Gesetzesvorbehalt 492f.
  - Gleichheitssatz siehe dort
  - grundrechtskonforme Auslegung 377f., 382, 385ff., 398
  - negative Kompetenzbestimmung 491
  - Organisation und Verfahren 373ff.
  - Rechtsschutzgarantie 376ff., 425ff., 446f.
  - Schutzbereich 370f., 426
  - Schutzpflicht 371f., 382
  - Selbstbindung 416f.
  - Teilhabe 372
  - Verfahrensgrundrechte 376ff.
  - Vertrauensschutz 395ff.
  - Verwaltungsverfahren 379ff.
  - Wirklichkeitsbezug 370f., 387f.
  - Zeitbezug 387ff.
- Handlungsformen
  - Anwendbarkeit 13f.
  - Ausgestaltung 11ff.
  - Bestandsfestigkeit 12
  - Bindungswirkung 13f.
  - einstweilige Verwaltungsentscheidung siehe dort
  - Ermächtigungsgrundlage 502ff.
  - Formvorbehalt 122, 197, 483
  - Funktionen 4, 18ff., 119, 465, 475
  - Schwächen 15f.
  - Selbstbindung 421f.
  - Verwaltungsakt siehe dort
  - Verwaltungsrechtsverhältnis 20ff.
  - Verwaltungsverfahren 8f.
  - Verwaltungsvertrag siehe dort
  - Weiterentwicklung 5, 41f., 46ff., 257ff.
- Individualrechtsschutz 477f.
- Informelles Verwaltungshandeln
  - Absprachen 42, 521
  - Bindung 43f.
  - Schwächen 44f.
  - unter Ungewißheitsbedingungen 43
- Interessenabwägung siehe Abwägung
- Kehrseitentheorie 506f.
- Kompetenzordnung 459ff., 471, 500
- Kongruenz von Sachverhaltsermittlungs-,  
Regelungs- und Bindungsintensität 13f.,  
120f., 255f., 319, 362
- Legalität 449
- Legislativfunktion 449ff., 463ff., 467f.
- Legitimation siehe demokratische Legitimation
- Leistungsbescheid 61ff., 506f.
- Maximalprinzip 469
- Minimalprinzip 469
- Modernisierung der Verwaltung 37f.
- nachträgliche Anordnung 156f.
- Nebenbestimmung
  - Anwendungsbeispiele 270f., 282f., 292, 338
  - Anwendungsbereich 146
  - Auflage 146, 148f., 204f.
  - Auflagenvorbehalt 146, 149, 201ff.
  - Bedingung 146f., 192f., 194f., 199ff., 203
  - Befristung 146f., 197ff.
  - Begriff 145
  - nachträgliche Beifügung 156f.
  - sui generis 205f., 231f.

- Widerrufsvorbehalt 146, 147f., 201ff.
- Zulässigkeit 149ff., 205f.
- Neutralität 452f., 458
- Normtext 522f.
- Normzweck 268, 280f., 290f., 296f., 300, 305f., 314, 323, 330f., 336f., 342, 348, 357
- öffentlich-rechtlicher Vertrag siehe Verwaltungsvertrag
- öffentliche Verwaltung siehe Verwaltung
- Parlament 450f., 461, 467, 498
- Pauschalierung 473, 482
- Privatisierung 38f.
- Rechtsanwendung 88f., 225ff., 415, 451, 462ff., 474ff., 485, 520ff.
- Rechtsfolgeermessen 86f., 93f., 190, 322, 329, 340f., 341, 347, 354, 441, 545ff.
- Rechtsfortbildung 450f., 484, 524ff.
- Rechtskraft 455
- Rechtsprechungsfunktion 451ff., 461f.
- Rechtsschutz
  - Effektivität 377f., 383, 427ff., 448f.
  - einstweiliger Rechtsschutz siehe vorläufiger Rechtsschutz
  - Entlastung des Verfahrens 383
  - Rechtsschutzgarantie 376ff., 425ff., 446f.
  - Vorwegnahme der Hauptsache 54ff.
  - vorläufiger Rechtsschutz siehe dort
- Rechtssicherheit 391ff.
- Rechtsstaatsprinzip 391f.
- richterliche Unabhängigkeit 454
- Risikoentscheidung 187
- Sachverhalt
  - Amtsermittlungsgrundsatz siehe dort
  - Auswahl 95f., 107f.
  - Beweis 97f., 109f., 227f.
  - Beweislast 113, 187ff.
  - Entwicklung 175ff.
  - Ermittlung 13f., 103ff., 175f., 182f., 211ff., 265f., 278, 321f., 484
  - Ermittlungsgrenzen 187ff., 210ff.
  - fehlerhafter 115ff.
  - Feststellung 95ff., 98ff.
  - gerichtlicher 115f.
  - Glaubhaftmachung 322
  - Indizien 97f.
  - Prognose 177ff., 221f.
  - Vergleichsvertrag 209ff.
  - Vollständigkeit 107ff., 110ff.
  - Wahrheit 101f., 106, 110, 118ff.
- Sanierungsanordnung 72f.
- Schutznorm 426f.
- Selbstbindung
  - Begriff 415, 417f.
  - Rechtsfolge 416
  - Verwaltungsentscheidung 418ff.
  - Voraussetzungen 416, 420f.
- situative Gesetzesanpassung 520ff.
- sofortige Vollziehbarkeit 291, 348, 431f., 435ff.
- Steuerfestsetzung
  - Bescheid 263f.
  - Nachprüfungsvorbehalt 265ff.
  - Vorauszahlung 266
  - vorläufige Steuerfestsetzung 277ff.
- Streitentscheidung 451f.
- subjektives Recht 426f.
- Subsumtion 91, 92f., 94, 98ff., 477
- Subvention 506
- summarische Prüfung 438ff., 444, 447, 456f., 539f.
- Suspensiveffekt 132f., 430ff., 435ff.
- Syllogismus 89, 93
- Tatbestandsermessen 87, 514ff.
- Tat- und Rechtsfrage 184f.
- Teilgenehmigung 67ff., 185f., 235f.
- Totalvorbehalt 501
- Typisierung 111ff., 473, 482
- unbestimmter Rechtsbegriff 87, 90, 93, 102f., 515f.
- Untersuchungsgrundsatz siehe Amtsermittlungsgrundsatz
- Unterwerfung 523ff.
- Verfahrensermessen 109f., 422, 484, 517ff.
- Verfahrensfehler 115ff., 172, 381
- Verfassungskonkretisierung 397ff.
- Vertrauensschutz 253f., 392ff., 478, 495f.
  - Rechtsfolge 402ff., 405, 409
  - Schutzwürdigkeit 413f.
  - Vertrauenstatbestand 399ff., 407ff.
  - Voraussetzungen 399ff., 405ff.
- Verwaltung
  - Effektivität 468ff., 471f., 472ff., 477ff., 517
  - Funktion 451ff., 458ff., 462ff., 466ff., 471f.
  - Komplementärfunktion 462ff.
  - Kontrolle 461
  - Leistungsfähigkeit 481f.
  - Verantwortung 460ff., 463ff., 466ff., 477, 484f.

- Vorbehaltsbereich 458ff., 466ff.
- Weisungsabhängigkeit 454, 464
- Wirtschaftlichkeit 468ff.
- Verwaltungsakt
  - Abweichungsverbot 126
  - Aufhebung 156f., 157ff.
  - Aufhebungsbeschränkung 126, 135f.
  - aufschiebende Wirkung siehe dort
  - Begriff 122f.
  - Begründung 384f.
  - Bestandskraft 132ff., 253ff., 269, 282, 297f., 315, 324f., 331ff., 337, 358f., 398f., 408, 470
  - Bindungswirkung 61ff., 125ff., 163ff., 237ff., 253ff.
  - Drittwirkung 433f., 435, 438, 497f.
  - Entscheidungssituation 13f., 29f., 41
  - Entscheidungsvoraussetzungen 119f., 318f., 362f.
  - Existenz 129ff.
  - feststellender 508
  - Feststellungswirkung 128, 164
  - formelle Bestandskraft 132ff.
  - Grenzen der Bindungswirkung 163ff.
  - Inhaltsbestimmung 145f., 206ff.
  - Klarstellungs- und Stabilisierungsfunktion 123ff.
  - Konkretisierungs- und Individualisierungsfunktion 124, 400
  - materielle Bestandskraft 134ff.
  - Nebenbestimmung siehe dort
  - Prägekraft 40f., 45
  - Präjudizialität 126f., 163ff., 237ff., 268f., 281f., 297f., 300, 315, 324f., 331f., 333f., 337, 344, 359
  - Regelung 123, 125, 164f., 183f., 257f.
  - Rücknahme 156f., 158f., 171ff., 403f.
  - sofortige Vollziehbarkeit siehe dort
  - Tatbestandswirkung 127f.
  - Titelfunktion 124
  - Unanfechtbarkeit siehe formelle Bestandskraft
  - Verbindlichkeit 125ff., 399ff., 411f.
  - Vertrauensschutz 399ff.
  - Verwaltungsaktbefugnis 502ff.
  - vorläufiger 46f., 61ff., 217ff., 225ff., 229ff., 241ff., 252ff.
  - vorsorglicher 190ff.
  - Widerruf 156f., 157ff.
  - Widerrufsgründe 159ff.
  - Widerrufsvoraussetzungen 158f.
  - Wirksamkeit 129ff., 147f., 253f.
- Verwaltungsentscheidung
  - Abschlagszahlung 233ff.
  - Begründung 384f.
  - Eilbedürftigkeit 30ff.
  - einstweilige siehe dort
  - Entscheidungssituation 13f., 29f., 144f., 156, 170f., 174ff., 182ff., 317, 455ff., 538f.
  - Ermessen 86f., 93f.
  - Fehlerfolgen 171ff.
  - frei gestaltend 87f.
  - Funktion 475
  - gebundene 86, 93
  - Prognose 177ff.
  - Rechtzeitigkeit 30ff., 477ff.
  - Sachgerechtigkeit 477ff.
  - Selbstbindung 418ff.
  - Teilentscheidung 67ff., 185f., 235f.
  - Ungewißheitsbedingungen 34f., 175ff., 182ff.
  - Verbindlichkeit 455
  - Vorausleistung, 178ff.
  - Vorauszahlung 296ff.
  - Vorbereitung 103ff.
  - Vorbehaltsbescheid 194f.
  - Vorbescheid 67ff., 235f.
  - Zeitbezug 406f.
  - Zwischenregelungen siehe dort
- Verwaltungshandeln
  - der Gerichte 56
  - Eilbedürftigkeit 30ff.
  - einstweilige Verwaltungsführung siehe dort
  - Entscheidungssituation 29f., 144f., 156, 170f., 174ff., 182ff., 317, 455ff., 538f.
  - Herausforderungen 21f.
  - informelles siehe dort
  - Rechtzeitigkeit 30ff.
  - Umweltbedingungen 1
  - Ungewißheitsbedingungen 34f., 175ff., 182ff.
  - Zwischenregelungen siehe dort
- Verwaltungspraktikabilität 473, 485f.
- Verwaltungsrecht
  - allgemeine Rechtsgrundsätze 503
  - Analogieverbot 525f.
  - Dogmatik siehe dort
  - Gewohnheitsrecht 503, 524
  - Ordnungsfaktor 6
  - und Verfassung 397ff.
  - und Wirklichkeit 49
  - Zeitbezug 5ff.
- Verwaltungsrechtsverhältnis
  - Begriff 15
  - dogmatischer Gehalt 22ff.

- Funktionen 25ff.
- Handlungsformen 20ff.
- Kategorien 26f.
- Vorzüge 15ff.
- Zeitbezug 28
- Verwaltungsschuldverhältnis 26f.
- Verwaltungsverantwortung 460ff., 463ff., 466ff., 477, 484f.
- Verwaltungsverfahren
  - Abschichtung 66ff., 185f., 235ff.
  - Abschlußpflicht 271ff., 283f., 307f., 543
  - Begriff 8
  - Beschleunigung 10f.
  - Funktion 4, 465, 474ff., 477ff.
  - gestuftes 66ff., 185f., 235ff.
  - Grundrechtsbezug 379ff.
  - Handlungsformen 8f.
  - Justizgewährleistungsgarantie 382ff.
  - Partizipation 386f.
  - Prüfungsprogramm 103ff., 183f.
  - Verfahrensermessens siehe dort
  - Verfahrensfehler siehe dort
  - Verfahrensökonomie 32f., 210
  - Verfassungsbezug 397ff.
  - Weiterentwicklung 5
  - Wiederaufgreifen des Verfahrens 161f.
  - Zeitbezug 8ff.
  - Zügigkeitsgebot 11, 517ff.
  - Zwischenregelungen siehe dort
- Verwaltungsverfahrensgesetz
  - Anwendungsbereich 9f.
  - Funktion 9, 517ff.
  - Handlungsformen siehe dort
  - Reichweite 483f.
  - Verwaltungsrechtsverhältnis 17f.
- Verwaltungsvertrag
  - Anpassung 167ff.
  - Arten 138f.
  - Austauschvertrag 140
  - Begriff 138
  - Dispositionsfreiheit der Verwaltung 139ff.
  - Entscheidungssituation 13f., 29f.
  - Gesetzesinkongruenz 210f.
  - Handlungsformverbot 509f.
  - Kündigung 167ff.
  - Nichtigkeit 142f., 173f., 214f., 510
  - Verbindlichkeit 142f.
  - Vergleichsvertrag 140, 209ff.
  - Vertrauensschutz 402
  - Verwaltungsaktbefugnis 505f.
  - Wegfall der Geschäftsgrundlage 167ff.
  - Wirksamkeit 142f.
- Verwaltungsvorakt 209
- Verwaltungsvorbehalt 458ff., 466ff.
- Vollzugsdefizit 477ff., 520
- Vorausleistung, 178ff., 266
- Vorauszahlung 296ff.
- Vorbehalt des Gesetzes siehe Gesetzesvorbehalt
- Vorbehaltsbescheid 194f.
- Vorbehaltsklausel 197ff., 228ff., 241ff., 243ff., 253ff., 268ff., 281ff., 291ff., 297, 306f., 314ff., 323ff., 331ff., 327, 337f., 343ff., 349f., 357ff., 389f., 411ff., 496f.
- Vorbescheid 67ff., 235f.
- Vorhersehbarkeit 393, 414ff.
- vorläufige Ausbildungsförderung nach BAföG 53f., 320ff.
- vorläufige Besitzeinweisung 286ff.
- vorläufige Dienstenthebung 309ff.
- vorläufige Erlaubnis nach GastG 52f., 338ff.
- vorläufige Indizierung nach GJS 299f.
- vorläufige Leistungen nach SGB I 326ff.
- vorläufige Steuerfestsetzung 277ff.
- vorläufige Unterschutzstellung eines Denkmals 300ff.
- vorzeitige Besitzeinweisung 286ff.
- vorläufiger Rechtsschutz
  - Abwägung 434ff., 439ff., 443f., 448, 456f.
  - Anordnungsanspruch 442f.
  - Anordnungsgrund 443f.
  - Anwendungsbeispiele 51ff.
  - aufschiebende Wirkung siehe dort
  - Effektivität 427ff.
  - einstweilige Anordnung 51ff., 196, 432f., 441ff.
  - Erfolgsaussichten in der Hauptsache 436ff., 442, 456f.
  - Entscheidungssituation 455ff.
  - Ermessen 440f., 444
  - Funktion 429, 481
  - Gesetzmäßigkeit 425ff., 447f.
  - Hängebeschlüsse 430
  - Interessenabwägung 456f.
  - Parallelitäten zur einstweiligen Verwaltungsentscheidung 424
  - Rechtsschutzgarantie 425ff., 446f.
  - Rechtzeitigkeit 428f.
  - Regelungsanordnung 441
  - Schaffung vollendeter Tatsachen 439f., 444ff.
  - Schiebeverfügung 430
  - Sicherungsanordnung 441
  - sofortige Vollziehbarkeit siehe dort
  - summarische Prüfung 438ff., 444, 447, 456f.

- Suspensiveffekt siehe dort
- Ungewißheitsbedingungen 456f.
- Verfahrensarten 433f.
- Voraussetzungen 434ff.
- Vorwegnahme der Hauptsache 54ff., 444ff.
- Zweispurigkeit 430ff., 447f.
- vorläufiger Waffenschein 53
- vorläufiger Verwaltungsakt 46f., 61ff., 217ff., 225ff., 229ff., 241ff., 252ff.
- vorläufiges positives Gesamturteil 68ff., 185f., 237ff.
- Vorläufigkeitsklausel 197ff., 228ff., 241ff., 243ff., 253ff., 268ff., 281ff., 291ff., 297, 306f., 314ff., 323ff., 331ff., 327, 337f., 343ff., 349f., 357ff., 389f., 411ff., 496f.
- Vorrang des Gesetzes siehe Gesetzesvorrang
- Vorschüsse 180ff., 326ff.
- vorsorglicher Verwaltungsakt 190ff.
- vorübergehende Gestattung nach GastG 338ff.
- Vorwegzahlung 335
- Wahrscheinlichkeitsprognose 287f., 299, 301ff., 310f., 322, 339, 352f.
- Wegfall der Geschäftsgrundlage 154f., 161, 165ff., 167ff., 215
- Wesentlichkeit 449, 467, 498ff.
- Wiederaufgreifen des Verfahrens 161f.
- Wirtschaftlichkeit 468ff.
- Zeit
  - Rechtzeitigkeit einer Entscheidung 30ff.
  - und Handlungsformen 14
  - und Recht 6f.
  - und Verwaltungsrechtsverhältnis 28
  - und Verwaltungsverfahren 8ff.
- Zulassung vorzeitigen Beginns 10, 350ff.
- Zusage 153ff., 208f.
- Zusicherung 153ff., 208f.
- Zuständigkeitsverteilung 190ff., 328f., 330
- Zuständigkeitsverzicht 195
- Zwischenregelung 56ff., 120, 225ff., 241ff., 258ff., 317ff., 361ff., 364ff., 388f., 456ff., 480ff., 537ff.

# Jus Publicum

## Beiträge zum Öffentlichen Recht – Alphabetische Übersicht

- Axer, Peter*: Normsetzung der Exekutive in der Sozialversicherung. 2000. *Band 49*.
- Bauer, Hartmut*: Die Bundestreue. 1992. *Band 3*.
- Beaucamp, Guy*: Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht. 2002. *Band 85*.
- Becker, Joachim*: Transfergerechtigkeit und Verfassung. 2001. *Band 68*.
- Blanke, Hermann-Josef*: Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht. 2000. *Band 57*.
- Böhm, Monika*: Der Normmensch. 1996. *Band 16*.
- Bogdandy, Armin von*: Gubernative Rechtsetzung. 2000. *Band 48*.
- Brenner, Michael*: Der Gestaltungsauftrag der Verwaltung in der Europäischen Union. 1996. *Band 14*.
- Britz, Gabriele*: Kulturelle Rechte und Verfassung. 2000. *Band 60*.
- Brüning, Christoph*: Einstweilige Verwaltungsführung. 2003. *Band 103*.
- Burgi, Martin*: Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe. 1999. *Band 37*.
- Butzer, Hermann*: Fremdsten in der Sozialversicherung. 2001. *Band 72*.
- Callies, Christian*: Rechtsstaat und Umweltstaat. 2001. *Band 71*.
- Classen, Claus Dieter*: Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1996. *Band 13*.
- Religionsfreiheit und Staatskirchenrecht in der Grundrechtsordnung. 2003. *Band 100*.
- 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*.
- Dörr, Oliver*: Der europäisierte Rechtsschutzauftrag deutscher Gerichte. 2003. *Band 96*.
- Enders, Christoph*: Die Menschenwürde in der Verfassungsordnung. 1997. *Band 27*.
- Epping, Volker*: Die Außenwirtschaftsfreiheit. 1998. *Band 32*.
- Fehling, Michael*: Verwaltung zwischen Unparteilichkeit und Gestaltungsaufgabe. 2001. *Band 79*.
- Felix, Dagmar*: Einheit der Rechtsordnung. 1998. *Band 34*.
- Fisahn, Andreas*: Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung. 2002. *Band 84*.
- Frenz, Walter*: Selbstverpflichtungen der Wirtschaft. 2001. *Band 75*.
- Gellermann, Martin*: Grundrechte im einfachgesetzlichen Gewande. 2000. *Band 61*.
- Gröpl, Christoph*: Haushaltsrecht und Reform. 2001. *Band 67*.
- Gröschner, Rolf*: Das Überwachungsrechtsverhältnis. 1992. *Band 4*.
- Groß, Thomas*: Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation. 1999. *Band 45*.
- Grzeszick, Bernd*: Rechte und Ansprüche. 2002. *Band 92*.
- Gurlit, Elke*: Verwaltungsvertrag und Gesetz. 2000. *Band 63*.
- Häde, Ulrich*: Finanzausgleich. 1996. *Band 19*.
- Hase, Friedhelm*: Versicherungsprinzip und sozialer Ausgleich. 2000. *Band 64*.



- Heckmann, Dirk*: Geltungskraft und Geltungsverlust von Rechtsnormen. 1997. *Band 28*.
- Heitsch, Christian*: Die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder. 2001. *Band 77*.
- Hellermann, Johannes*: Örtliche Daseinsvorsorge und gemeindliche Selbstverwaltung. 2000. *Band 54*.
- Hermes, Georg*: Staatliche Infrastrukturverantwortung. 1998. *Band 29*.
- Hösch, Ulrich*: Eigentum und Freiheit. 2000. *Band 56*.
- Hohmann, Harald*: Angemessene Außenhandelsfreiheit im Vergleich. 2002. *Band 89*.
- Holznagel, Bernd*: Rundfunkrecht in Europa. 1996. *Band 18*.
- Horn, Hans-Detlef*: Die grundrechtsunmittelbare Verwaltung. 1999. *Band 42*.
- Huber, Peter-Michael*: Konkurrenzschutz im Verwaltungsrecht. 1991. *Band 1*.
- Hufeld, Ulrich*: Die Vertretung der Behörde. 2003. *Band 102*.
- Huster, Stefan*: Die ethische Neutralität des Staates. 2002. *Band 90*.
- Ibler, Martin*: Rechtspflegender Rechtsschutz im Verwaltungsrecht. 1999. *Band 43*.
- Jestaedt, Matthias*: Grundrechtsentfaltung im Gesetz. 1999. *Band 50*.
- Kadelbach, Stefan*: Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß. 1999. *Band 36*.
- Kämmerer, Jörn Axel*: Privatisierung. 2001. *Band 73*.
- Kahl, Wolfgang*: Die Staatsaufsicht. 2000. *Band 59*.
- Kaufmann, Marcel*: Untersuchungsgrundsatz und Verwaltungsgerichtsbarkeit. 2002. *Band 91*.
- Kingreen, Thorsten*: Das Sozialstaatsprinzip im europäischen Verfassungsbund. 2003. *Band 97*.
- Kischel, Uwe*: Die Begründung. 2002. *Band 94*.
- Koch, Thorsten*: Der Grundrechtsschutz des Drittbetroffenen. 2000. *Band 62*.
- Korioth, Stefan*: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern. 1997. *Band 23*.
- Kluth, Winfried*: Funktionale Selbstverwaltung. 1997. *Band 26*.
- Kugelmann, Dieter*: Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers. 2001. *Band 65*.
- Langenfeld, Christine*: Integration und kulturelle Identität zugewanderter Minderheiten. 2001. *Band 80*.
- Lehmer, Moris*: Einkommensteuerrecht und Sozialhilferecht. 1993. *Band 5*.
- Leisner, Anna*: Kontinuität als Verfassungsprinzip. 2002. *Band 83*.
- Lepsius, Oliver*: Besitz und Sachherrschaft im öffentlichen Recht. 2002. *Band 81*.
- Lorz, Ralph Alexander*: Interorganrespekt im Verfassungsrecht. 2001. *Band 70*.
- Lücke, Jörg*: Vorläufige Staatsakte. 1991. *Band 2*.
- Luthe, Ernst-Wilhelm*: Optimierende Sozialgestaltung. 2001. *Band 69*.
- Mager, Ute*: Einrichtungsgarantien. 2003. *Band 99*.
- Mann, Thomas*: Die öffentlich-rechtliche Gesellschaft. 2002. *Band 93*.
- Manssen, Gerrit*: Privatrechtsgestaltung durch Hoheitsakt. 1994. *Band 9*.
- Masing, Johannes*: Parlamentarische Untersuchungen privater Sachverhalte. 1998. *Band 30*.
- Mörtl, Markus*: Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. 2002. *Band 87*.
- Morgenthaler, Gerd*: Freiheit durch Gesetz. 1999. *Band 40*.
- Morlok, Martin*: Selbstverständnis als Rechtskriterium. 1993. *Band 6*.
- Niedobitek, Matthias*: Das Recht der grenzüberschreitenden Verträge. 2001. *Band 66*.
- Oeter, Stefan*: Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht. 1998. *Band 33*.

- Pache, Eckhard*: Tatbestandliche Abwägung und Beurteilungsspielraum. 2001. *Band 76*.
- Pauly, Walter*: Der Methodenwandel im deutschen Spätkonstitutionalismus. 1993. *Band 7*.
- Pielow, Johann-Christian*: Grundstrukturen öffentlicher Versorgung. 2001. *Band 58*.
- Poscher, Ralf*: Grundrecht als Abwehrrechte. 2003. *Band 98*.
- Publ, Thomas*: Budgetflucht und Haushaltsverfassung. 1996. *Band 15*.
- Reinhardt, Michael*: Konsistente Jurisdiktion. 1997. *Band 24*.
- Remmert, Barbara*: Private Dienstleistungen in staatlichen Verwaltungsverfahren. 2003. *Band 95*.
- Rodi, Michael*: Die Subventionsrechtsordnung. 2000. *Band 52*.
- Rossen, Helge*: Vollzug und Verhandlung. 1999. *Band 39*.
- Rozeke, Jochen*: Die Unterscheidung von Eigentumsbindung und Enteignung. 1998. *Band 31*.
- Ruffert, Matthias*: Vorrang der Verfassung und Eigenständigkeit des Privatrechts. 2001. *Band 74*.
- Sacksofsky, Ute*: Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. 2000. *Band 53*.
- Šarčević, Edin*: Das Bundesstaatsprinzip. 2000. *Band 55*.
- Schlette, Volker*: Die Verwaltung als Vertragspartner. 2000. *Band 51*.
- Schmidt-De Caluwe, Reimund*: Der Verwaltungsakt in der Lehre Otto Mayers. 1999. *Band 38*.
- Schroeder, Werner*: Das Gemeinschaftsrechtssystem. 2002. *Band 86*.
- 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 Staatszielbestimmungen. 1997. *Band 25*.
- Stoll, Peter-Tobias*: Sicherheit als Aufgabe von Staat und Gesellschaft. 2003. *Band 101*.
- Storr, Stefan*: Der Staat als Unternehmer. 2001. *Band 78*.
- Trute, Hans-Heinrich*: Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung. 1994. *Band 10*.
- Uerpmann, Robert*: Das öffentliche Interesse. 1999. *Band 47*.
- Unruh, Peter*: Der Verfassungsbegriff des Grundgesetzes. 2002. *Band 82*.
- Wall, Heinrich de*: Die Anwendbarkeit privatrechtlicher Vorschriften im Verwaltungsrecht. 1999. *Band 46*.
- Wolff, Heinrich Amadeus*: Ungeschriebenes Verfassungsrecht unter dem Grundgesetz. 2000. *Band 44*.
- Volkman, Uwe*: Solidarität – Programm und Prinzip der Verfassung. 1998. *Band 35*.
- Voßkuhle, Andreas*: Das Kompensationsprinzip. 1999. *Band 41*.
- Weiß, Wolfgang*: Privatisierung und Staatsaufgaben. 2002. *Band 88*.
- Ziekow, Jan*: Über Freizügigkeit und Aufenthalt. 1997. *Band 21*.

