

PETER AXER

Normsetzung  
der Exekutive  
in der Sozialversicherung

*Jus Publicum*

49

---

**Mohr Siebeck**

JUS PUBLICUM  
Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 49





Peter Axer

# Normsetzung der Exekutive in der Sozialversicherung

Ein Beitrag zu den Voraussetzungen  
und Grenzen untergesetzlicher Normsetzung  
im Staat des Grundgesetzes

Mohr Siebeck

*Peter Axer*: geboren 1965; nach Studium der Rechtswissenschaften an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Promotion 1993 und Habilitation 1999 in Bonn.

Als Habilitationsschrift auf Empfehlung der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft.

*Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme*

*Peter Axer*:

Normsetzung der Exekutive in der Sozialversicherung : ein Beitrag zu den Voraussetzungen und Grenzen untergesetzlicher Normsetzung im Staat des Grundgesetzes / Peter Axer. – Tübingen : Mohr Siebeck, 2000

(Jus publicum ; Bd. 49)

ISBN 3-16-147283-7

978-3-16-158097-0 Unveränderte eBook-Ausgabe 2019

© 2000 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

## Vorwort

Sozialversicherungsrecht ist Verwaltungsrecht. Doch erscheint das Sozialversicherungsrecht heute als isoliertes, zur Sezession neigendes Rechtsgebiet. Daher überrascht es nicht, daß sich im Sozialversicherungsrecht weitgehend unbeachtet eine Vielfalt exekutiver Normsetzungsformen entwickelt hat, die ihresgleichen in den übrigen Gebieten des Verwaltungsrechts sucht und die herkömmliche Trias von Rechtsverordnung, Satzung und Verwaltungsvorschrift sprengt. Der sozialversicherungsrechtliche Reichtum untergesetzlicher Rechtsquellen stellt die traditionelle verwaltungsrechtliche Rechtsquellenlehre auf den Prüfstand und wirft verfassungsrechtliche Fragen nach Voraussetzungen und Grenzen exekutiver Normsetzung auf. Insoweit kann dem Sozialversicherungsrecht eine Vorreiterrolle für das übrige Verwaltungsrecht zukommen, denn auch dort zeigen sich zunehmend Tendenzen, neue Rechtsquellen zu kreieren und das herkömmliche Handlungsinstrumentarium der Exekutive zu erweitern.

Die vorliegende Arbeit ist im Sommersemester 1999 von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn als Habilitationsschrift angenommen worden. Sie befindet sich auf dem Stand des Sommersemesters.

Herzlich danke ich meinem akademischen Lehrer, Herrn Professor Dr. Dr. h. c. Josef Isensee, für die schönen und lehrreichen Jahre an seinem Lehrstuhl und die vielfältige Förderung, die ich seit Beginn meiner Studienzeit erfahren habe. Ausdrücklichen Dank schulde ich ferner Herrn Professor Dr. Meinhard Heinze für das große Interesse, das er der Arbeit entgegengebracht hat, und für die rasche Erstellung des Zweitgutachtens.

Bonn, im Oktober 1999

Peter Axer



# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	V
Abkürzungen .....	XV
Einleitung .....	1
A. Das Formenrepertoire der Sozialversicherung .....	22
<i>I. Exekutive Normen</i> .....	26
1. „Exekutive“ .....	26
a) „Regierung“ .....	28
b) „Verwaltung“ .....	32
2. Der Normbegriff .....	35
a) Abstrakt-generell .....	37
b) Regelung: die normative Verbindlichkeit .....	43
aa) Innen- und Außenrecht .....	43
bb) Die Bindungswirkung .....	47
3. Begriffsbestimmung .....	51
<i>II. Bestandsaufnahme exekutiver Normen in der Sozialversicherung</i> .....	52
1. Die Normenverträge .....	56
a) Der Begriff des Normenvertrages .....	60
b) Normenverträge im Vertragsarztrecht .....	63
aa) Die Bundesmantelverträge .....	64
bb) Die Gesamtverträge .....	72
cc) Strukturverträge und Modellvorhaben .....	73
c) Normenverträge im Krankenhausbereich .....	75
d) Normenverträge in der Heil- und Hilfsmittelversorgung ..	81
e) Normenverträge in der Arzneimittelversorgung .....	86
f) Normenverträge in der sozialen Pflegeversicherung .....	89
aa) Der Versorgungsvertrag .....	89
bb) Die Verträge über Pflegehilfsmittel .....	91

cc) Die Rahmenverträge .....	92
dd) Die Vereinbarungen zur Qualitätssicherung .....	93
ee) Die Vergütungsverträge .....	94
g) Normenverträge in der Sozialversicherung .....	95
2. Die Festsetzungen der Schiedsämter .....	96
3. Empfehlungen .....	101
a) Rahmenempfehlungen .....	102
aa) Rahmenempfehlungen bei der Verhütung von Zahn- erkrankungen .....	103
bb) Rahmenempfehlungen nach § 111a SGB V .....	105
cc) Rahmenempfehlungen zu zwei- und dreiseitigen Verträgen im Krankenhausbereich .....	106
dd) Weitere Rahmenempfehlungen in der gesetzlichen Krankenversicherung .....	109
b) Empfehlungen der Konzertierten Aktion im Gesundheits- wesen .....	109
c) Empfehlungen der Spitzenverbände in der Heil- und Hilfs- mittelversorgung .....	113
d) Empfehlungen und Anforderungen zur Qualitätssicherung ärztlicher Leistungen im Krankenhaus .....	113
e) Empfehlungen als exekutive Normen .....	115
4. Richtlinien .....	115
a) Die Richtlinien der Bundesausschüsse .....	117
b) Die Richtlinien der Spitzenverbände der Pflegekassen .....	122
c) Richtlinien in der gesetzlichen Unfallversicherung .....	127
d) Die gemeinsamen Richtlinien der Rentenversicherungs- träger .....	128
e) Richtlinien als exekutive Normen .....	129
5. Die gemeinsamen und einheitlichen Entscheidungen der Spitzenverbände .....	129
a) Die Festsetzung der Festbeträge .....	131
b) Das Hilfsmittelverzeichnis .....	135
c) Gemeinsame und einheitliche Entscheidungen als Normen .....	137
6. Einheitlicher Bewertungsmaßstab und Honorarverteilungs- maßstab .....	138
7. Der Bedarfsplan .....	141
8. Die Dienststörungen .....	144
9. Regelungen zur Kostenerstattung für die Prüfung der Krankenkassen .....	145
10. Die Anordnungen der Bundesanstalt für Arbeit .....	146

III. Die Vielfalt exekutiver Normen und die Begrenztheit der Rechtsquellen .....	148
B. Verfassungsvorbehalt für Normsetzungsformen? .....	153
I. Die Diskussion um einen <i>numerus clausus</i> der Normsetzungsformen .....	156
1. Die Begründung eines <i>numerus clausus</i> untergesetzlicher Rechtsquellen .....	156
2. Die Judikatur des Bundesverfassungsgerichts .....	157
3. Verfassungsrechtlich geschriebener Rechtsquellenkatalog als Bedingung für einen verfassungsrechtlichen Formenvorbehalt .....	162
II. Grundgesetzliche Quellen exekutiver Normen .....	163
1. Die Rechtsverordnung .....	164
a) Die Rechtsverordnung im historischen Kontext zwischen Gesetz und Verwaltungsvorschrift .....	165
b) Die Rechtsverordnung als Regelungsthema des Grundgesetzes .....	168
aa) Begriffsbestimmung der Rechtsverordnung von ihrem Inhalt her? .....	169
bb) Außenwirkung als Definitionsmerkmal? .....	169
cc) Der Verordnungsgeber als Definitionskriterium? .....	170
dd) Die wahrgenommene Kompetenz .....	172
ee) Die gesetzliche Ermächtigung .....	173
c) Der Rechtsverordnungsbegriff des Grundgesetzes .....	175
2. Die Verwaltungsvorschrift .....	175
a) Die Weisungsakzessorietät der Verwaltungsvorschrift .....	176
b) Die Ausdehnung des Geltungsbereichs .....	177
c) Die Verwaltungsvorschrift als „Hausgut der Verwaltung“ .....	180
d) „Innenrechtscharakter“ und „Innenwirkung“ als Definitionsmerkmale? .....	181
e) Der grundgesetzliche Begriff „Verwaltungsvorschrift“ .....	187
3. Die Satzung .....	188
a) „Im Rahmen gesetzlich verliehener Autonomie“ .....	190
aa) Autonomie und Selbstverwaltung .....	192
bb) Autonomie als originäre oder als abgeleitete Rechtsquelle? .....	196
cc) Autonomie als verfassungsrechtlich eingeräumte, gegenständlich umgrenzte Normsetzungsbefugnis .....	198

b) „Mit Wirksamkeit für die angehörigen und unterworfenen Personen“ .....	199
c) Satzungsgeber – nur juristische Personen des öffentlichen Rechts? .....	201
aa) Die juristische Person des öffentlichen Rechts als Satzungsgeber .....	202
bb) Die verselbständigte Verwaltungseinheit als Satzungsgeber .....	206
d) Ergebnis .....	207
4. Rechtsverordnung, Verwaltungsvorschrift und Satzung als grundgesetzliche Normsetzungsformen .....	208
<i>III. Die Formenoffenheit des Grundgesetzes</i> .....	208
1. Die traditionellen exekutiven Rechtsquellen als Regelungsthema der Verfassung .....	208
a) Die Rechtsverordnung .....	212
b) Die Verwaltungsvorschrift .....	216
c) Die Satzung .....	216
d) Ergebnis .....	218
2. Geschäftsordnung, Richtlinien und Vereinbarungen als Regelungsthema der Verfassung .....	218
a) Die Geschäftsordnung .....	219
b) Die Richtlinien der Politik .....	222
c) Verträge, Vereinbarungen, Verwaltungsabkommen .....	223
3. Das „formenoffene“ Grundgesetz .....	224
<i>IV. Von der Form zum Geltungsgrund als Maßstab</i> .....	225
1. Normsetzung kraft verfassungsrechtlichen Gestaltungsspielraums .....	229
a) Die kompetenzrechtliche Institutionsgarantie .....	230
b) Die Grundrechte .....	231
c) Die Organisationsform .....	233
d) Formenfreiheit bei Normsetzung kraft verfassungsrechtlichen Gestaltungsspielraums .....	234
e) Zusammenfassung .....	234
2. Normsetzung aufgrund gesetzlicher Ermächtigung .....	235
3. Normsetzung kraft Organisations- und Geschäftsleitungsgewalt .....	235
4. Der Geltungsgrund als verfassungsrechtliches Fundament exekutiver Normsetzung .....	238
<i>V. Kein Verfassungsvorbehalt für Normsetzungsformen</i> .....	238

C. Normsetzung kraft verfassungsrechtlichen Gestaltungsspielraums .....	239
I. Grundrechtliche Begründung exekutiver Normsetzung in der Sozialversicherung? .....	241
1. Die Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts .....	244
a) Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....	246
b) Sozialversicherungsträger als Grundrechtsträger? .....	251
aa) Zur grundsätzlichen Kritik an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....	252
bb) Zur Kritik an der verfassungsgerichtlichen Einordnung der Sozialversicherungsträger .....	254
2. Grundrechtsfähigkeit der Verbände von Sozialversicherungsträgern? .....	259
3. Grundrechtsfähigkeit der Zusammenschlüsse von Leistungserbringern? .....	262
a) Die Organisationsform der Verbände .....	262
b) Grundrechtsfähigkeit Kassenärztlicher Vereinigungen? .....	263
c) Grundrechtsfähigkeit von Innungen? .....	266
d) Grundrechtsfähigkeit von privatrechtlichen Zusammenschlüssen der Leistungserbringer? .....	268
3. Zusammenfassung .....	268
II. Die Organisationsform als Rechtfertigung exekutiver Normsetzung kraft verfassungsrechtlichen Gestaltungsspielraums? .....	269
1. Art. 87 Abs. 2 GG als Regelung der Verwaltungskompetenzverteilung in der Sozialversicherung .....	274
a) „Soziale Versicherungsträger“ .....	276
b) „Körperschaft des öffentlichen Rechts“ .....	279
2. Art. 87 Abs. 2 GG als Grundlage sozialer Selbstverwaltung? ..	282
a) Der Körperschaftsbegriff – Grundlage für eine verfassungsrechtliche Garantie sozialer Selbstverwaltung? .....	282
b) Die geschichtliche Entwicklung der Sozialversicherung – Grundlage für eine verfassungsrechtliche Garantie sozialer Selbstverwaltung? .....	284
c) Sozialstaatsprinzip und Demokratieprinzip – Grundlagen für eine verfassungsrechtliche Garantie der sozialen Selbstverwaltung? .....	287
aa) Das Sozialstaatsprinzip .....	287
bb) Das Demokratieprinzip .....	289

d) Die Koalitionsfreiheit – Grundlage für eine verfassungsrechtliche Garantie sozialer Selbstverwaltung? .....	291
3. Keine verfassungsrechtliche Garantie sozialer Selbstverwaltung .....	292
4. Verfassungsrechtliche Entscheidung über den Kreis exekutiver Normsetzer .....	292
a) Die demokratische Legitimation nach Art. 20 Abs. 2 GG ..	293
b) Das Legitimationsniveau für exekutive Normsetzung in der Sozialversicherung .....	295
c) Legitimationsdefizit bei Normsetzung durch soziale Versicherungsträger .....	298
5. Art. 87 Abs. 2 GG als Grundlage exekutiver Normsetzung kraft gesetzlicher Ermächtigung durch verselbständigte Verwaltungseinheiten in der Sozialversicherung .....	299
a) Verfassungsrechtliche Herleitung .....	299
b) Verfassungsrechtliche Anforderungen an den Normsetzer ..	303
c) Exkurs: Rechtfertigung der Normsetzungsbefugnis aus Art. 87 Abs. 3 S. 1, 2. Alt. GG .....	308
<i>III. Zusammenfassung</i> .....	308
D. Normsetzung kraft gesetzlicher Ermächtigung .....	310
<i>I. Der Vorbehalt des Gesetzes</i> .....	312
1. Vorbehalt des Gesetzes und Gesetzesvorbehalt .....	313
2. Vorbehalt des Gesetzes und Parlamentsvorbehalt .....	315
a) Vom Eingriffsvorbehalt zum Wesentlichkeitsvorbehalt ...	316
b) Die Trennung von Vorbehalt des Gesetzes und Parlamentsvorbehalt .....	323
3. Der Vorbehalt des Gesetzes und Art. 80 GG .....	326
4. Exkurs: Die gesetzliche Regelung des Vorbehalts des Gesetzes in § 31 SGB I .....	327
a) Rechte und Pflichten in den Sozialleistungsbereichen ....	327
b) Der Anwendungsbereich .....	329
c) „... soweit ein Gesetz es vorschreibt oder zuläßt“ .....	330
d) § 31 SGB I als Normierung eines Totalvorbehalts? .....	331
<i>II. Der Parlamentsvorbehalt</i> .....	332
1. Der Parlamentsvorbehalt für „Wesentliches“ .....	333
a) Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....	333
b) Kritik und Rechtfertigung des Parlamentsvorbehalts .....	335
c) Die Out-of-area-Entscheidung .....	337

2. Die Unbestimmtheit des „Wesentlichen“ .....	339
<i>III. Der Parlamentsvorbehalt und die Bestimmtheitstrias</i>	
<i>des Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG</i> .....	339
1. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....	340
a) Die Schulentlassungsentscheidung .....	343
b) Die Rechtsprechung nach der Schulentlassungs- entscheidung .....	346
2. Identität oder Selbständigkeit von Parlamentsvorbehalt und Bestimmtheitstrias? .....	346
3. Der Parlamentsvorbehalt als verfassungsrechtliche Kategorie .	348
a) Das Fehlen eines geschriebenen allgemeinen Parlaments- vorbehalts .....	349
b) Die grundrechtlichen Gesetzesvorbehalte .....	350
c) Parlamentsvorbehalt aus höherer demokratischer Legiti- mation des Parlaments? .....	353
d) Parlamentsvorbehalt aus dem Rechtsstaatsprinzip? .....	357
4. Fehlende verfassungsrechtliche Fundierung eines Parlaments- vorbehalts für Wesentliches .....	361
<i>IV. Die Bestimmtheitstrias</i> .....	
1. Die Judikatur des Bundesverfassungsgerichts .....	365
2. Die verfassungsrechtlichen Anforderungen .....	367
a) Der dreifache Delegationsfilter .....	368
aa) Inhalt .....	368
bb) Zweck .....	369
cc) Ausmaß .....	369
dd) „Inhalt“, „Zweck“ und „Ausmaß“ als eigenständige Kontrollmaßstäbe .....	370
b) Der Bestimmtheitsgrad .....	371
aa) Unterschiedliche Anforderungen nach „Wesentlich- keit“? .....	371
bb) Die Deutlichkeit: Einwandfreie oder hinreichende Bestimmtheit? .....	373
c) Die Ermittlung von Inhalt, Zweck und Ausmaß .....	376
d) Ergebnis .....	378
3. Die Bestimmtheitstrias als Maßstab sozialversicherungsrecht- licher Ermächtigungen .....	379
a) Die Ermächtigung zum Erlaß von Vergütungsregelungen . .	385
b) Die gesetzliche Ermächtigung zum Erlaß von Richtlinien durch die Bundesausschüsse .....	391

V. <i>Verfassungsrechtliche Anforderungen an Form und Verfahren</i> .....	395
1. Das Zitiergebot .....	396
2. Mitwirkungsrechte beim Erlaß .....	397
a) Bundesrat .....	398
b) Bundestag .....	401
3. Ausfertigung, Verkündung und Inkrafttreten .....	402
a) Ausfertigung .....	402
b) Verkündung .....	403
c) Inkrafttreten .....	407
VI. <i>Exekutive Normsetzung in der Sozialversicherung als Normsetzung kraft gesetzlicher Ermächtigung</i> .....	408
E. Normsetzung kraft Organisations- und Geschäftsführungsgewalt .....	410
I. <i>Die normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift als Exempel</i> .....	411
II. <i>Der Sonderfall: Parlamentsgesetzliche Ermächtigungen zum Erlaß von Verwaltungsvorschriften</i> .....	414
III. <i>Die Verwaltungsvorschrift als Aufsichtsmaßstab</i> .....	417
IV. <i>Ergebnis</i> .....	419
F. Voraussetzungen und Grenzen untergesetzlicher Normsetzung im Staat des Grundgesetzes .....	420
I. <i>Normsetzung kraft verfassungsrechtlichen Gestaltungsspielraums</i> .....	421
II. <i>Normsetzung kraft gesetzlicher Ermächtigung</i> .....	423
III. <i>Normsetzung kraft Organisations- und Geschäftsführungsgewalt</i> .....	426
IV. <i>Normsetzung als Aufgabe der Exekutive</i> .....	427
Thesen .....	429
Literaturverzeichnis .....	435
Sachverzeichnis .....	477

## Abkürzungen

Wegen der in der Arbeit verwendeten Abkürzungen wird, soweit diese nicht nachfolgend erläutert werden, auf *Hildebert Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 4. Aufl., Berlin/New York 1992, verwiesen.

BG	Die Berufsgenossenschaft
BKK	Die Betriebskrankenkasse
Breithaupt	Sammlung von Entscheidungen aus dem Sozialrecht, begründet von Hermann Breithaupt
DÄBl	Deutsches Ärzteblatt
DAngVers	Die Angestelltenversicherung
DOK	Die Ortskrankenkasse
DRV	Deutsche Rentenversicherung
DzWiR	Deutsche Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
Ersk.	Die Ersatzkasse
f & w	Führen und Wirtschaften im Krankenhaus
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
Krankenhaus	Das Krankenhaus
KrV	Die Krankenversicherung
MedR	Medizinrecht
NJ	Neue Justiz
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
RsDE	Beiträge zum Recht der sozialen Dienste und Einrichtungen
SDSRV	Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes
SF	Sozialer Fortschritt
SGb.	Die Sozialgerichtsbarkeit
SozR	Sozialrecht, Entscheidungssammlung, herausgegeben von den Richtern des Bundessozialgerichts, Loseblattsammlung
SozSich	Soziale Sicherheit
SozVers	Die Sozialversicherung
VSSR	Vierteljahresschrift für Sozialrecht
WzS	Wege zur Sozialversicherung
ZfS	Zentralblatt für Sozialversicherung, Sozialhilfe und Versorgung
ZfSH/SGB	Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch
ZSR	Zeitschrift für Sozialreform



## Einleitung

Normsetzung obliegt im Staat des Grundgesetzes nicht allein und nicht ausschließlich der Legislative. In quantitativ und qualitativ erheblichem Umfang erläßt ebenfalls die Exekutive abstrakt-generelle Regelungen. Rechtsverordnung, Satzung und Verwaltungsvorschrift bilden das verfassungsrechtlich anerkannte, traditionelle Instrumentarium, mit dem die Exekutive Normen setzt. Sind somit von Verfassungs wegen sowohl Legislative als auch Exekutive zum Erlaß abstrakt-genereller Regelungen berufen, stellen sich Fragen nach der Abgrenzung parlamentarischer und exekutiver Normsetzung, nach den Voraussetzungen und nach dem zulässigen Umfang exekutiver Normsetzung. Dies um so mehr, als die Zahl exekutiver Normen ständig steigt.

Das Parlamentsgesetz als „Angelpunkt der Gewaltenteilung“<sup>1</sup>, als „zentrales Bauelement demokratischer Verfassungsstruktur“<sup>2</sup> und „Mittel gesellschaftlicher Steuerung“<sup>3</sup> sieht sich bedrängt durch eine wachsende Zahl exekutiver Normen, die für den Bürger bedeutsame Regelungen enthalten, subjektiv öffentliche Rechte begründen und Pflichten festlegen. Der Regelungsbedarf des modernen Industrie- und Sozialstaates übersteigt bei weitem die Entscheidungskapazitäten des Parlaments. Das Parlament kann den Normenhunger des Gemeinwesens allein nicht mehr befriedigen und ermächtigt daher durch Gesetz in immer stärkerem Maße die Exekutive, in abstrakt-generellen Regelungen bedeutsame Entscheidungen zu treffen und zentrale Inhalte des jeweiligen Sachgebiets zu normieren. Deutlich gelangt diese Entwicklung auch im Sozialversicherungsrecht zum Ausdruck, wie das Beispiel der gesetzlichen Krankenversicherung zeigt.

Umfang und Inhalt der zu erbringenden ärztlichen Leistungen im Krankheitsfall ergeben sich in weitem Umfang aus untergesetzlichen Regelungswerken, aus Bundesmantelverträgen, aus Gesamtverträgen, aus Richtlinien. Diese legen nicht nur die Art und Weise der gegenüber dem Versicherten zu erbringenden Leistungen zwischen Krankenkassen, Ärzten, Krankenhäusern, Apo-

---

<sup>1</sup> Schmidt-Aßmann, in: HStR I, § 24 Rn. 58. Vgl. auch *dens.*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, S. 160. Dort heißt es weiter: „Im Gesetz finden die Gewährleistungsanliegen des Rechtsstaats- und Demokratieprinzips zusammen. Das Gesetz ist Garant rechtsstaatlich gebändigter Sozialgestaltung und Mittler demokratischer Legitimation. Es strukturiert Entscheidungsgestaltung und legt Funktionsbereiche fest. Das Gesetz ist Grenze und Auftrag des Verwaltungshandelns.“

<sup>2</sup> Böckenförde, Gesetz und gesetzgebende Gewalt, S. 381.

<sup>3</sup> Scheuner, Das Gesetz als Auftrag der Verwaltung (1969), in: *ders.*, Staatstheorie und Staatsrecht, S. 558.

thekern sowie sonstigen Leistungserbringern fest, sondern gestalten nach Auffassung der neueren Judikatur des Bundessozialgerichts<sup>4</sup> aufgrund des im Sachleistungsprinzip begründeten Zusammenhangs von Leistungserbringungs- und Leistungsrecht zudem den parlamentsgesetzlich normierten Leistungsanspruch des Versicherten gegenüber der Krankenkasse aus. Inhalt und Umfang des Leistungsanspruchs im Krankheitsfalle ergeben sich dann weitgehend aus exekutiven Normen, die von den Krankenkassen zusammen mit den Leistungserbringern erlassen werden. Der Leistungsanspruch des Versicherten gründet zwar weiterhin im Parlamentsgesetz<sup>5</sup>, da sich dieses jedoch auf wenige Regelungen beschränkt, die den konkreten Inhalt und Umfang des Anspruchs nur „sehr vage“ umschreiben<sup>6</sup>, bedarf es weiterer Ausgestaltung. Das gesetzliche Vakuum füllen untergesetzliche Regelwerke, welche die vom Arzt oder Krankenhaus zu erbringenden Leistungen im einzelnen festlegen. Ob die Leistungspflicht der Krankenkassen die Akupunktur zur Behandlung bei Neurodermitis<sup>7</sup>, die „immuno-augmentative Therapie“ bei Multipler Sklerose<sup>8</sup> oder die „Bioresonanztherapie“ bei der Duchenne’schen Muskeldystrophie<sup>9</sup> umfaßt, entscheidet der Bundesausschuß der Ärzte und Krankenkassen durch Richtlinien. Das krankensicherungsrechtliche Beispiel läßt sich verallgemeinern. Das Parlamentsgesetz büßt im Sozialversicherungsrecht wie allgemein, trotz andererseits beklagter Gesetzesflut<sup>10</sup>, seine dominierende Funktion als Steuerungsinstrument ein<sup>11</sup>.

Die zunehmende Bedeutung exekutiver Normen wirft die Frage auf nach den verfassungsrechtlichen Grenzen exekutiver Normsetzung. Welche Materien eines Parlamentsgesetzes bedürfen und welche der Exekutive zur abstrakt-generellen Regelung überlassen werden können, betrifft Grundfragen der verfassungsstaatlichen Ordnung. Angesprochen sind vor allem das Demokratie- und das Rechtsstaatsprinzip und in diesem Zusammenhang das Prinzip der Gewaltenteilung, des Vorbehalt des Gesetzes und der Parlamentsvorbehalt. Eine parzellenscharfe Grenzziehung zwischen den notwendigerweise durch Parlamentsgesetz zu regelnden und den durch untergesetzliche Normsetzung regel-

<sup>4</sup> BSGE 78, 70 (72ff.); 81, 54 (55ff.); BSG, in: SozR 3-2500 § 92 SGB V Nr. 7; BSG, in: MedR 1998, S. 230ff.; BSG, in: NZS 1998, S. 518ff.

<sup>5</sup> §§ 2, 11 ff. SGB V.

<sup>6</sup> BSG, in: SozR 3-2500 § 92 SGB V Nr. 7 (S. 53), im Hinblick auf die Voraussetzungen der Leistungspflicht in der gesetzlichen Krankenversicherung.

<sup>7</sup> BSG, in: MedR 1998, S. 230ff.

<sup>8</sup> BSG, in: SozR 3-2500 § 92 SGB V Nr. 7.

<sup>9</sup> BSGE 81, 54 (55ff.).

<sup>10</sup> Für das Sozialrecht stellvertretend: *Krasney*, in: DRiZ 1992, S. 169ff.; *von Maydell*, in: FS Helmrich, S. 550ff. – Allgemein bereits *Scheuener*, Die Aufgabe der Gesetzgebung in unserer Zeit (1960), in: ders., Staatslehre und Staatsrecht, S. 501ff. Siehe auch: *Eichenberger*, in: VVDStRL 40 (1981), S. 15f., 21ff.; *Kloepfer*, in: VVDStRL 40 (1981), S. 68ff.; *Novak*, in: VVDStRL 40 (1981), S. 42ff.

<sup>11</sup> *Ossenbühl*, in: NZS 1997, S. 496; *ders.*, in: ZG 1997, S. 305ff. Vgl. auch *Jung*, in: SDSRV 40 (1995), S. 83f. – Zum Gesetz als Steuerungsinstrument *Schuppert*, Das Gesetz als zentrales Steuerungsinstrument des Rechtsstaats, S. 105ff.

baren Gegenständen ist bisher noch nicht gelungen. Diese vermag auch die maßgeblich vom Bundesverfassungsgericht geprägte und vom Schrifttum rezipierte „Wesentlichkeitstheorie“ nicht zu leisten, nach der der Gesetzgeber verpflichtet ist, „in grundlegenden normativen Bereichen, zumal im Bereich der Grundrechtsausübung, soweit diese staatlicher Regelung zugänglich ist, alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen.“<sup>12</sup> Rechtsstaatsprinzip und Demokratiegebot verlangen danach vom Gesetzgeber, „die für die Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Regelungen selbst zu treffen und diese nicht dem Handeln und der Entscheidungsmacht der Exekutive zu überlassen“<sup>13</sup>. Wie weit allerdings staatliches Handeln eine Regelung durch Parlamentsgesetz verlangt, läßt sich auf Grundlage der „Wesentlichkeitstheorie“ nur im Blick auf den jeweiligen Sachbereich und die Intensität der geplanten oder getroffenen Regelungen ermitteln. Die verfassungsrechtlichen Wertungskriterien sollen dabei in erster Linie den tragenden Prinzipien des Grundgesetzes, insbesondere den vom Grundgesetz anerkannten und verbürgten Grundrechten, zu entnehmen sein<sup>14</sup>. Allgemeingültige und praktikable Kriterien für eine Abgrenzung von legislativer und exekutiver Normsetzung lassen sich auf dieser Grundlage nicht gewinnen<sup>15</sup>. Unbestimmtheit und Offenheit des „Wesentlichen“ überantworten es letztlich verfassungsgerichtlicher Dezision, welche Materien in welchem Umfang dem Parlament zur Regelung vorbehalten sind und welche der Exekutive zur Normsetzung überlassen werden können.

Das Grundgesetz trifft nur vereinzelt explizit Aussagen zu Voraussetzungen, Umfang und Grenzen exekutiver Normsetzung. Im Zentrum steht dabei die Rechtsverordnung, auch wenn diese, gemessen an ihrer praktischen Bedeutung<sup>16</sup>, eher spärliche Regelung erfährt. Für den Erlaß von Rechtsverordnungen richtet das Grundgesetz vor allem mit der Vorschrift des Art. 80 GG inhaltliche Vorgaben auf<sup>17</sup>, ohne damit allerdings die Fragen nach den verfassungsrechtlichen Anforderungen einer Übertragung normsetzender Gewalt an die Exekutive mittels Rechtsverordnung abschließend zu beantworten. Hingewiesen sei in diesem Zusammenhang auf das ungeklärte Verhältnis von Bestimmtheitsgebot (Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG) und Parlamentsvorbehalt. Ob aus dem Bestimmtheitsgebot und/oder aus dem Parlamentsvorbehalt die maßgeblichen verfassungsrechtlichen Direktiven für den Erlaß von Rechtsverordnungen fol-

<sup>12</sup> BVerfGE 49, 89 (126); 61, 260 (275); 77, 170 (230f.); 80, 124 (132); 84, 212 (226); 88, 103 (116).

<sup>13</sup> BVerfGE 83, 130 (142) mit weiteren Nachweisen.

<sup>14</sup> BVerfGE 49, 89 (127); 95, 267 (307f.); BVerfG, in: NJW 1998, S. 2515 (2520).

<sup>15</sup> Kritik an der Wesentlichkeitstheorie etwa bei: *Kloepfer*, in: JZ 1984, S. 685ff.; *Ossenbühl*, in: HStR III, § 62 Rn. 44ff.; *Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, S. 166f.; *Umbach*, in: FS Faller, S. 111ff. – *Isensee* ordnet die Wesentlichkeitstheorie dem „Esoterik-Sektor der Jurisprudenz“ zu (Staatsziel Quäntchen, in: F.A.Z. vom 6. 9. 1997, S. 33).

<sup>16</sup> Die Zahl der Rechtsverordnungen übersteigt die Zahl der Gesetze um das Dreifache. Vgl. *Lücke*, in: Sachs, Art. 80 Rn. 2; *Ossenbühl*, in: HStR III, § 64 Rn. 4; *Sommermann*, in: JZ 1997, S. 436.

<sup>17</sup> Die Rechtsverordnung nennt das Grundgesetz weiterhin in Art. 82 Abs. 1 S. 2, Abs. 2, Art. 109 Abs. 4 S. 2, 3, 4 und Art. 129 Abs. 1.

gen, wird kontrovers diskutiert, unter anderem deshalb, weil schon die verfassungsrechtliche Bedeutung des Bestimmtheitsgebots in wissenschaftlichem Dunkel liegt<sup>18</sup>.

Während das Grundgesetz zur Rechtsverordnung Regelungen trifft, fehlt es an entsprechenden Vorschriften für die Satzung, für die nach allgemeiner Ansicht die Vorschrift des Art. 80 Abs. 1 GG auch nicht analog gelten soll<sup>19</sup>. Trotz fehlender textlicher Erwähnung steht die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Satzung als Form exekutiver Normsetzung jedoch außer Streit<sup>20</sup>. Das Bundesverfassungsgericht konstatiert lapidar im Facharztbeschuß<sup>21</sup>: „Die Verleihung von Satzungsautonomie hat ihren guten Sinn darin, gesellschaftliche Kräfte zu aktivieren, den entsprechenden gesellschaftlichen Gruppen die Regelungen, die sie selbst betreffen und die sie in überschaubaren Bereichen am sachkundigsten beurteilen können, eigenverantwortlich zu überlassen und dadurch den Abstand zwischen Normgeber und Normadressat zu verringern. Zugleich wird der Gesetzgeber davon entlastet, sachliche und örtliche Verschiedenheiten berücksichtigen zu müssen, die für ihn oft schwer erkennbar sind und auf deren Veränderungen er nicht rasch genug reagieren könnte. Das Bundesverfassungsgericht hat es niemals in Zweifel gezogen, daß sich der Autonomiegedanke sinnvoll in das System der grundgesetzlichen Ordnung einfügt.“

Die Verwaltungsvorschrift schließlich findet als dritte überkommene Form exekutiver Normsetzung im Grundgesetz Erwähnung im Regelungskontext des bundesstaatlichen Verwaltungsvollzugs<sup>22</sup>. Explizite Aussagen zu Inhalt und Bindungswirkung der Verwaltungsvorschrift trifft das Grundgesetz damit nicht. Die Verwaltungsvorschrift stellt kein eigenständiges Regelungsthema des Grundgesetzes dar, sondern steht im Zusammenhang mit Vorschriften über die Verteilung der Verwaltungskompetenzen. Ebenso wie für Rechtsverordnung und Satzung hält sich das Grundgesetz für die Verwaltungsvorschrift zurück mit Aussagen über Inhalt und Zulässigkeit. Angesichts der kargen grundgesetzlichen Aussagen zur Übertragung normsetzender Gewalt auf die Exekutive verwundert es nicht, daß die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen exekutiver Normsetzung in Wissenschaft und Praxis umstritten sind.

Die Probleme, Voraussetzungen und Grenzen untergesetzlicher Normen zu bestimmen, hinderten den Gesetzgeber nicht, die herkömmliche Formentrias „Rechtsverordnung, Satzung, Verwaltungsvorschrift“ aufzuweichen, zu erwei-

<sup>18</sup> Statt vieler: *Cremer*, in: AÖR 122 (1997), S. 248ff.; *Nierhaus*, in: FS Stern, S. 717ff., jeweils mit weiteren Nachweisen. – Ausführlich unten D III.

<sup>19</sup> Siehe nur: BVerfGE 33, 125 (157); 33, 171 (183); *Ossenbühl*, in: HStR III, § 66 Rn. 37; *Stern*, Staatsrecht, Bd. I, § 20 IV 4 (S. 820), jeweils mit weiteren Nachweisen.

<sup>20</sup> Statt vieler: BVerfGE 10, 89 (102ff.); 12, 319 (321ff.); 33, 125 (156f.); *Paul Kirchhof*, in: FG Bundesverfassungsgericht, Bd. II, S. 85f.; *Ossenbühl*, in: HStR III, § 66 Rn. 1ff., 17ff.

<sup>21</sup> BVerfGE 33, 125 (156f.).

<sup>22</sup> Art. 84 Abs. 2, 85 Abs. 2 S. 1, 86 S. 1, 87 Abs. 2 S. 2 Hs. 2, 108 Abs. 7 GG. Ferner erwähnt das Grundgesetz die Verwaltungsvorschrift im Zusammenhang mit den Regelungen über die Fortgeltung von Rechtsvorschriften (Art. 129 Abs. 1 GG).

tern und in immer größerem Umfang zu untergesetzlicher Normsetzung zu ermächtigen. Es entsteht der Eindruck, der Gesetzgeber verfolge letztlich eine „umgekehrte Wesentlichkeitstheorie“<sup>23</sup>, indem er den Regelungsspielraum der Exekutive weitet und überdies neue Normsetzungsformen kreiert. Bei der Fortentwicklung der Normsetzungsformen beschreitet der Gesetzgeber zwei Wege: Zum einen dehnt er die traditionellen Formen, wenn er ihnen einen anderen Inhalt und eine andere Funktion beimißt, als sie nach traditionellem Verständnis besitzen, um damit ihren Anwendungsbereich zu erweitern; zum anderen verläßt er – zumindest begrifflich – den überkommenen Formenkanon, wenn er die Exekutive zur Normsetzung unter anderem Namen, etwa mittels Vertrag, Richtlinie oder Anordnung, ermächtigt.

Die Abkehr des Gesetzgebers von der traditionellen, vielfach noch auf *Otto Mayer* zurückreichenden Begriffsprägung<sup>24</sup> unter Beibehaltung der herkömmlichen Bezeichnung als „Rechtsverordnung“, „Satzung“ oder „Verwaltungsvorschrift“ zeigt sich deutlich am Beispiel der Verwaltungsvorschrift. Deren Anwendungsbereich dehnte der Gesetzgeber aus und näherte ihn der Rechtsverordnung stark an durch parlamentsgesetzliche Ermächtigungen zum Erlaß von Verwaltungsvorschriften, die zum Teil auch das Erlaßverfahren regeln<sup>25</sup>. Oftmals ermächtigt ein Parlamentsgesetz die Exekutive sowohl zum Erlaß von Rechtsverordnungen als auch von Verwaltungsvorschriften für ein und denselben Regelungsgegenstand<sup>26</sup>. Die Verwaltungsvorschrift zeigt sich dann nicht mehr nur als eine kraft Organisations- und Geschäftsleitungsgewalt ergangene allgemeine Weisung mit Bindungswirkung gegenüber nachgeordneten Dienststellen und Bediensteten, sondern als eine der Rechtsverordnung vergleichbare Form der Normsetzung. Verfahrensrechtlich und funktionell angeglichen, erscheinen Rechtsverordnung und Verwaltungsvorschrift gleichrangig und austauschbar. Offen bleibt allerdings gerade im Hinblick auf die nach traditionellem Verständnis abgeschwächte Bindungswirkung der Verwaltungsvorschrift, ob der Gesetzgeber diese beibehalten oder die Bindungswirkung durch die gesetzliche Ermächtigung anheben will. Für den Bürger ist der Erlaß von Verwaltungsvorschriften mit Rechtsunsicherheit verbunden. In der Verwaltungspraxis an die Inhalte der Verwaltungsvorschrift gebunden, sollen sie rechtlich ihm gegenüber keine unmittelbare Verbindlichkeit zeitigen. Doch wird andererseits einer bestimmten Gruppe von Verwaltungsvorschriften, den normkonkretisie-

---

<sup>23</sup> Der Begriff stammt von *Salzwedel* (zit. nach Wahl, in: *VBlBW* 1988, S. 391 mit Fn. 40). *Salzwedel* bezieht diese Beobachtung auf das Umweltrecht, jedoch besitzt sie allgemein Gültigkeit. Jüngst zur „umgekehrten Wesentlichkeitstheorie“ im Umweltrecht mit Hinweisen darauf, daß sich in der gesetzlichen Krankenversicherung ebenfalls „Grauzonen untergesetzlicher Rechtskonkretisierung“ in weitem Umfange finden: *Ossenbühl*, in: *DVBl.* 1999, S. 1, 3.

<sup>24</sup> Deutsches Verwaltungsrecht, Erster Band, S. 81 ff.

<sup>25</sup> Siehe etwa: § 20 UVPG; § 48 BImSchG; § 12 Abs. 2 KrW-/AbfG; § 10 Abs. 2, 3 StrVG; § 36b Abs. 7 WHG; § 26 BNatSchG; § 30 Abs. 5 GenTG; § 353 SGB III; § 28p Abs. 7 SGB IV; § 79 Abs. 2 SGB IV; § 274 Abs. 3 SGB V; § 20 Abs. 1 S. 3, Abs. 3, 4 SGB VII; § 115 Abs. 2 S. 2, Abs. 3 S. 2 SGB VII.

<sup>26</sup> Vgl. etwa §§ 7, 48 BImSchG; § 7a WHG; §§ 7, 30 Abs. 1–3, Abs. 5 GenTG.

renden Verwaltungsvorschriften, rechtlich höhere Bindungswirkung zuerkannt. In Ausübung eines der Verwaltung zugestandenen Beurteilungsspielraums sollen normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften gerichtlich nur beschränkt überprüfbar sein<sup>27</sup> und somit gegenüber sonstigen Verwaltungsvorschriften eine höhere Bindungswirkung besitzen. Obwohl die wissenschaftlichen Bemühungen um die normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift zahlreich sind, blieb ihr in der Rechtsprechung allgemeine Anerkennung, trotz einzelner zustimmender Judikate, versagt<sup>28</sup>, ohne daß damit die Diskussion verstummte, geschweige denn Klarheit eintrat. Die Schwierigkeiten in der deutschen Praxis und Wissenschaft, die Bindungswirkung von Verwaltungsvorschriften exakt anzugeben, veranlaßten dann auch den Europäischen Gerichtshof, die Umsetzung von europäischen Richtlinien mittels Verwaltungsvorschrift europarechtlich als unzureichend anzusehen<sup>29</sup>.

Den Eindruck, der Gesetzgeber verbreite im Bereich der exekutiven Normsetzung in jüngerer Zeit eher Ungewißheit und Verwirrung als Sicherheit und Klarheit, bestätigt ein Blick auf die Formen, zu denen im Sozialversicherungsrecht unter einem anderem, von der herkömmlichen Terminologie abweichendem Namen ermächtigt wird. Neben die traditionellen Rechtsquellen „Rechtsverordnung, Satzung und Verwaltungsvorschrift“ treten neue Formen, die ihnen Gesellschaft und Konkurrenz leisten. Richtlinien, Anordnungen, Bundesmantelverträge, Bewertungsmaßstäbe, Empfehlungen oder Rahmenempfehlungen sind nur einige wenige Beispiele des gesetzgeberischen Ideenreichtums. Die rechtliche Qualifizierung dieser unter anderem Namen firmierenden Steuerungsinstrumente stößt schon deshalb auf Schwierigkeiten, weil unklar ist, ob es sich letztlich nur um Spielarten der traditionellen exekutiven Rechtsquellen handelt, um alten Wein in neuen Schläuchen, oder um völlig neue Formen der Normsetzung. Anhand der Richtlinien im Krankenversicherungsrecht, die von den Bundesausschüssen zur Regelung einer ausreichenden, zweckmäßigen und wirtschaftlichen Versorgung der Versicherten erlassen werden<sup>30</sup>, läßt sich dies illustrieren. Die Richtlinien werden zum Teil

<sup>27</sup> Dazu insbesondere: BVerwGE 72, 300 (320) – Wyhl-Urteil; *Di Fabio*, in: DVBl. 1992, S. 1338ff.; *ders.*, Risikoentscheidungen im Rechtsstaat, S. 354ff.; *Gerhardt*, in: NJW 1989, S. 2233ff.; *Hill*, in: NVwZ 1989, S. 401ff.; *Wallerath*, in: NWVBl. 1989, S. 153ff., jeweils mit weiteren Nachweisen.

<sup>28</sup> Das Bundesverfassungsgericht zeigt sich gegenüber der Anerkennung „normkonkretisierender Verwaltungsvorschriften“ mit erhöhter Bindungswirkung reserviert. Es spricht in der insoweit maßgeblichen Wyhl-Entscheidung von einem „Sonderfall der atomrechtlichen Genehmigung“ (E 78, 214 (226)); an anderer Stelle läßt es offen, ob diese Lehre verfassungsrechtlich haltbar ist, weil es für den konkreten Fall keiner Entscheidung bedurfte (E 80, 257 (265)).

<sup>29</sup> EuGH, Rs C-131, Slg. 1991 I-825ff. – Grundwasserrichtlinie; Rs C-361/88, Slg. 1991 I-2567ff. – Schwefeldioxid/Schwefelstaubrichtlinie; Rs C-59/89, Slg. 1991 I-2607ff. – Bleigehaltsrichtlinie Rs C-58/89, Slg. 1991 I-4983ff. – Trinkwasserrichtlinie; Rs C-262/95, Slg. 1996 I-5733f. – Ableitung gefährlicher Stoffe. Zur Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und zu den Konsequenzen für die Umsetzung von Richtlinien im deutschen Recht: *von Danwitz*, in: *VerwArch* 84 (1993), S. 73ff.; *Everling*, in: *Jahrbuch des Instituts für Umwelt- und Technikrecht* 1992, S. 3ff.; *Hoppe/Otting*, in: *NuR* 1998, S. 61ff.; *Reinhardt*, in: *DÖV* 1992, S. 102ff.

als Verwaltungsvorschrift oder Satzung qualifiziert und damit den klassischen Formen zugerechnet, zum Teil aber auch als Rechtsquelle eigener Art angesehen<sup>31</sup>. Somit erscheinen sie einerseits als Varianten der traditionellen Rechtsquellen, andererseits als neue Rechtsquelle, als Rechtsnormen sui generis. Die Qualifizierung als Rechtsnorm sui generis evoziert dann die Frage, ob das Grundgesetz überhaupt „neue“ Normsetzungsformen jenseits von Rechtsverordnung, Satzung und Verwaltungsvorschrift zuläßt oder ob nicht ein numerus clausus der Rechtsquellen gesetzgeberischem Einfallsreichtum bei der Kreation neuer Steuerungsinstrumente entgegensteht. Selbst wenn es sich bei Richtlinien aber nur um eine Variation einer überkommenen Rechtsquelle handeln sollte, bleibt die Frage nach dem verfassungsrechtlich zulässigen Umfang solcher Modifikation.

Die Tendenz, in immer stärkerem Maße und in immer vielfältigeren Formen die Exekutive zur Normsetzung zu ermächtigen, zeigt sich nahezu auf allen Gebieten des Verwaltungsrechts, im Umweltrecht wie im technischen Sicherheitsrecht, im Wirtschaftsverwaltungsrecht wie im Planungsrecht<sup>32</sup>. Die traditionellen Formen exekutiver Normsetzung genügen in ihrer herkömmlichen Begrifflichkeit dem Steuerungsbedarf des modernen Industrie- und Sozialstaates nicht mehr<sup>33</sup>. Sie gelten als schwerfällige Regelungsmechanismen, die einer raschen und effektiven Umsetzung neuer Erkenntnisse durch die sachkundige Exekutive im Wege stehen. Effektives rechtsstaatliches Handeln können sie anscheinend nicht mehr gewährleisten. Daher bedarf es nicht nur nach Ansicht des Gesetzgebers neuer Instrumente zur Übertragung von Normsetzungsbefugnissen. Die Forderung nach neuen „Konzepten“, „Instrumenten“, „Kooperationsformen“ oder „Modellvorhaben“ zur Steuerung<sup>34</sup> gehört inzwischen zum

<sup>30</sup> § 92 SGB V.

<sup>31</sup> Siehe dazu: BSGE 78, 70 (72ff.); *Ebsen*, in: Schulin, Handbuch des Sozialversicherungsrechts, Bd. 1, § 7 Rn. 157ff.; *Tempel-Kromminga*, Richtlinien der Bundesausschüsse, S. 67ff., jeweils mit weiteren Nachweisen. – Bei *Schnapp*, in: FS Krasney, S. 443, heißt es lapidar: „Richtlinien sind Richtlinien“. *Di Fabio*, in: NZS 1998, S. 450ff., bezeichnet die Richtlinien als „Norm-zwischenschicht“.

<sup>32</sup> Beispiele bei *Di Fabio*, in: NZS 1998, S. 450.

<sup>33</sup> Im Hinblick auf die Rechtsetzungsformen Gesetz und Rechtsverordnung bemerkt *Ossenbühl*, in: DVBl. 1999, S. 2: „Daß diese Rechtsetzungsformen längst unzureichend geworden sind, ist inzwischen ein offenkundiger Tatbestand.“

<sup>34</sup> Zur Steuerung durch Recht: *König/Dose* (Hg.), Instrumente und Formen staatlichen Handelns; *Ernst-Hasso Ritter*, in: Grimm, Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, S. 69ff.; *Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsideal, S. 19ff.; *ders.*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, S. 14ff.; *Schuppert*, in: Grimm, Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, S. 231ff.; *ders.*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Schuppert, Reform des Verwaltungsrechts, S. 68ff.

Standardvokabular im öffentlichen Recht, im Wirtschaftsverwaltungsrecht<sup>35</sup> ebenso wie im Umweltrecht<sup>36</sup> oder im Technikrecht<sup>37</sup>.

Stehen heute insbesondere das Umwelt-, Sicherheits- und Technikrecht im Mittelpunkt der Überlegungen zur rechtlichen Zulässigkeit exekutiver Steuerungsinstrumente, so wird damit übersehen, daß das Sozialversicherungsrecht schon kräftige Vorarbeit geleistet hat. Auf dem Feld der Sozialversicherung, vor allem für die gesetzliche Krankenversicherung, entwickelte der Gesetzgeber bereits einen Formenreichtum untergesetzlicher Normen, der seinesgleichen im übrigen Verwaltungsrecht sucht. Kooperative Steuerungsinstrumente kannte das Recht der gesetzlichen Krankenversicherung bereits in der Weimarer Zeit, damit lange bevor im sonstigen Verwaltungsrecht die Diskussion über die Zulässigkeit kooperativer Rechtsetzung begann. Jedoch fand und findet exekutive Normsetzung im Sozialversicherungsrecht, obwohl dieses zum Verwaltungsrecht zählt<sup>38</sup>, kaum wissenschaftliche Aufmerksamkeit von seiten des öffentlichen Rechts. Nahezu unbemerkt entstand dort eine Vielfalt exekutiver Normen, deren systematische Ordnung, dogmatische Kategorisierung und verfassungsrechtliche Überprüfung weitgehend unterblieb.

Am Beispiel der wissenschaftlichen Behandlung exekutiver Normsetzung in der Sozialversicherung zeigt sich ein allgemeines Problem des Sozialversicherungsrechts. Das Sozialversicherungsrecht hat sich als „Praktikerrecht“ entwickelt, während die wissenschaftliche Beachtung im Vergleich zu anderen Rechtsgebieten eher gering blieb<sup>39</sup>. Die sozialversicherungsrechtliche Praxis aber hat sich mit der stetig wachsenden Zahl von Normen, Normsetzungsorganen und Regelungsstrukturen weitgehend arrangiert, ohne sie, vom konkreten Einzelfall abgesehen, zu hinterfragen. Wissenschaftlich erfährt das Sozialversicherungsrecht, insbesondere von seiten der Staatsrechtswissenschaft, im Vergleich zu den übrigen Gebieten des Verwaltungsrechts wenig Aufmerksamkeit. Es erweist sich als verfassungs- und verwaltungsrechtlicher Spätentwickler<sup>40</sup>.

<sup>35</sup> Allgemein zum Bereich des Lebensmittelrechts *Schmidt-Preuß*, in: ZLR 1997, S. 249ff.

<sup>36</sup> Vgl. den Entwurf eines Umweltgesetzbuches durch die Unabhängige Sachverständigenkommission beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, der mit den Regelungen in §§ 34ff. Umweltgesetzbuch rechtliches Neuland betritt und neue Handlungsformen der Recht- und Regelsetzung zur Verfügung stellt (Begründung S. 506). – Zur exekutiven Normsetzung im Umweltrecht und den vielfältigen Formen der Mitwirkung Privater: *Denninger*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Normsetzung im Umwelt- und Technikrecht, S. 54ff.

<sup>37</sup> Vgl. allgemein dazu die Beiträge von *Becher*, *Benz*, *Dose*, *Endres/Querner*, *Hennecke* und *Kloepfer*, in: König/Dose, Instrumente und Formen staatlichen Handelns.

<sup>38</sup> *Bley/Kreikebohm*, Sozialrecht, Rn. 5; *Eichenhofer*, Sozialrecht, Rn. 6, 138; *Gitter*, Sozialrecht, S. 38f.; *Pitschas*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Alßmann, Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, S. 165; *Schnapp*, Sozialversicherungsrecht, S. 811: „... mit der Mehrzahl seiner Regelungen Teil des besonderen Verwaltungsrechts.“

<sup>39</sup> Zu dieser Entwicklung des Sozialrechts allgemein: *von Maydell*, in: FS Berliner juristische Gesellschaft, S. 408ff.; *ders.*, in: FS Helmrich, S. 555ff. Speziell für die untergesetzliche Normsetzung in der Sozialversicherung *Schnapp*, in: *ders.*, Probleme der Rechtsquellen im Sozialversicherungsrecht, Teil I, S. 12.

<sup>40</sup> So für das Sozialrecht allgemein mit der Aufforderung nach dogmatischer Durchforstung:

Das geringe wissenschaftliche Interesse am Sozialversicherungsrecht steht im Gegensatz zur tatsächlichen und rechtlichen Bedeutung der Sozialversicherung. Die Sozialversicherung<sup>41</sup> bildet den Kern des Systems sozialer Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland. Als öffentlich-rechtliche Pflichtversicherung konzipiert, dient sie dem Schutz bei Krankheit, Pflegebedürftigkeit, Berufsunfällen, Arbeitslosigkeit und im Alter. Beschränkte sie sich in ihren Anfängen gegen Ende des 19. Jahrhunderts noch auf den Schutz von Arbeitern, weitete sie sich in der Folge aus gleichsam zu einer Art „Volksversicherung“<sup>42</sup>: knapp 90% der Bevölkerung gehören heute der gesetzlichen Krankenversicherung an<sup>43</sup>, ungefähr 80% der erwerbstätigen Bevölkerung sind Mitglied der gesetzlichen Rentenversicherung<sup>44</sup> und die Pflegeversicherung erfaßt nahezu die gesamte Bevölkerung. Am Ende des 20. Jahrhunderts tendiert die Sozialversicherung zur Universalität durch Einbeziehung aller Bevölkerungsschichten, aber auch durch Ausweitung des Kreises der versicherten Risiken und Erweiterung des Leistungskatalogs<sup>45</sup>. Damit kommt ihr nicht nur für die soziale Sicherung des Einzelnen herausragende Bedeutung zu, sondern ebenso für die ökonomi-

---

Winfried Haug, in: NJW 1966, S. 379; Schnapp, in: MedR 1996, S. 418, unter Hinweis auf Wertebuch, in: DÖV 1969, S. 593.

<sup>41</sup> Die Arbeit versteht „Sozialversicherung“ in einem umfassenden Sinn unter Einfluß der Arbeitslosenversicherung. Unberücksichtigt bleiben hingegen die Versorgungswerke der freien Berufe, die betriebliche Altersversorgung, die Beamtenversorgung und die Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst, da sich diese Versorgungssysteme institutionell, in ihrer Funktion und dem Kreis der Versicherten von den klassischen Sozialversicherungszweigen unterscheiden. Speziell zu den berufsständischen Versorgungswerken: Boecken, in: von Maydell/Ruland, Sozialrechtshandbuch, § 18 Rn. 1ff.; ders., Pflichtaltersversorgung der verkamerten freien Berufe. – „Sozialversicherung“ ist kein feststehender, sondern ein mehrdeutiger Begriff, dessen Definitionen teilweise erheblich voneinander abweichen und je nach Regelungszusammenhang unterschiedlichen Inhalt annehmen können. Eine allumfassende präzise Definition existiert nicht. Das Bundesverfassungsgericht bezeichnet den Begriff der „Sozialversicherung“ als weitgefaßten „verfassungsrechtlichen Gattungsbegriff“, der alles umfasse, was sich der Sache nach als Sozialversicherung darstelle. Ausgangspunkt für die Beurteilung, ob ein Sachverhalt als Sozialversicherung zu qualifizieren sei, bilde das klassische Bild der Sozialversicherung, wie es der Grundgesetzgeber vorgefunden habe. Kennzeichen der Sozialversicherung sei jedenfalls die gemeinsame Deckung eines möglichen, in seiner Gesamtheit schätzbaren Bedarfs durch Verteilung auf eine organisierte Vielheit, nicht hingegen die Beschränkung auf Arbeitnehmer und auf eine soziale Notlage. Prägend für den Begriff sei neben dem sozialen Bedürfnis nach Ausgleich besonderer Lasten die Art und Weise der organisatorischen Bewältigung durch Anstalten oder Körperschaften des öffentlichen Rechts, die ihre Mittel durch Beiträge der „Beteiligten“ aufbringen (BVerfGE 11, 105 (111ff.); 63, 1 (35); 75, 108 (146); 89, 365 (377)). Kritisch zur Definition des Bundesverfassungsgerichts: von Pestalozza, in: von Mangoldt/Klein/von Pestalozza, Art. 74 Abs. 1 Nr. 12, Rn. 832ff.; Schnapp, in: VSSR 1995, S. 107ff. – Grundlegend zu Begriff und Wesen der Sozialversicherung: Kaskel/Sitzler, Grundriß des sozialen Versicherungsrechts, S. 37ff.; Richter, Sozialversicherungsrecht, S. 4; Wannagat, Lehrbuch des Sozialversicherungsrechts, S. 11.

<sup>42</sup> Dazu bereits im Jahre 1973 der Beitrag von Wannagat, in: FS Fechner, S. 207ff., mit dem Titel „Auf dem Wege zur Volksversicherung.“

<sup>43</sup> Gitter, Sozialrecht, S. 69; Sodan, Freie Berufe als Leistungserbringer im Recht der gesetzlichen Krankenversicherung, S. 323ff.

<sup>44</sup> Ruland, in: von Maydell/Ruland, Sozialrechtshandbuch, § 16 Rn. 1.

<sup>45</sup> Zur Expansion des Sozialsystems allgemein Heinze, in: Isensee, Solidarität in Knappheit, S. 810ff.

sche und soziale Entwicklung des Gemeinwesens insgesamt: Wirtschaftlicher Wohlstand und soziale Wohlfahrt hängen in hohem Maße ab von einer effizienten Sozialversicherung<sup>46</sup>.

Eine effiziente Sozialversicherung verlangt Anpassung an sich ändernde wirtschaftliche, demographische, soziale und finanzielle Verhältnisse<sup>47</sup>. Daher unterliegt die Sozialversicherung umfangreichen rechtlichen Regelungen, die häufig in kurzen Zeitabständen gravierende Änderungen erfahren. Diese haben ihren Grund aber nicht nur in den sich wandelnden gesellschaftlichen Verhältnissen. Oftmals beruhen sie allein auf – zumeist kurzfristigen – (tages)politischen Interessen. Gesetzgeberischer Aktionismus zur Verwirklichung sozialpolitischer Vorstellungen, meist als grundlegende Reform tituliert, kurze Zeit später aber schon ergänzungs- und korrekturbedürftig, kennzeichnet das Sozialversicherungsrecht<sup>48</sup>. Verwiesen sei in diesem Zusammenhang nur auf die zahlreichen gesetzlichen Änderungen in der gesetzlichen Krankenversicherung seit 1989, die mit den Gesetzen zur Neuordnung von Selbstverwaltung und Eigenverantwortung in der gesetzlichen Krankenversicherung im Jahre 1997<sup>49</sup> und dem Gesetz zur Stärkung der Solidarität in der gesetzlichen Krankenversicherung im Jahre 1998<sup>50</sup> keinen Schlußpunkt finden<sup>51</sup>. Die Fülle von Einzelgesetzen<sup>52</sup>, mit denen der Gesetzgeber auf neue Situationen reagiert und, davon unabhängig, politische Versprechungen verwirklichen und sozialpolitische Wohltaten verteilen will, konterkariert das inzwischen über zwanzigjährige Bemühen, durch Kodifikation in einem Sozialgesetzbuch das Sozialversicherungsrecht transparent zu regeln und für den Bürger übersichtlich und verständlich zu gestalten<sup>53</sup>. Das Sozialversicherungsrecht stellt sich heute dar als

<sup>46</sup> Zu den ökonomischen Grundlagen sozialer Sicherheit allgemein: *Eichenhofer*, Sozialrecht, Rn. 57f.; *Schmähl*, in: von Maydell/Ruland, Sozialrechtshandbuch, § 4 Rn. 1ff.; speziell zur gesetzlichen Krankenversicherung *Adam/Henke*, in: Schulin, Handbuch des Sozialversicherungsrechts, Bd. 1, § 4 Rn. 3ff.

<sup>47</sup> Vgl. dazu *Tegtmeier*, in: von Maydell/Ruland, Sozialrechtshandbuch, § 5 Rn. 31ff.

<sup>48</sup> Allgemein zu dieser Problematik *Hufen*, Über Grundlagengesetze, S. 11ff.

<sup>49</sup> 1. GKV-Neuordnungsgesetz (BGBl. I S. 1518); 2. GKV-Neuordnungsgesetz (BGBl. I S. 1520). – Zu diesen Gesetzen: *Krasney*, in: NJW 1998, S. 1737ff.

<sup>50</sup> BGBl. I S. 3853.

<sup>51</sup> In der Begründung zum Gesetz zur Stärkung der Solidarität in der gesetzlichen Krankenversicherung heißt es, daß es sich nur um ein „Vorschaltgesetz“ handle und zum 1. Januar 2000 eine „Strukturreform der Krankenversicherung“ erfolgen solle (BT-Drucks. 14/24, S. 13f.).

<sup>52</sup> Weitere Gesetze, die das SGB V in den Jahren 1997/98 änderten: Gesetz zur Stärkung der Finanzgrundlagen der gesetzlichen Krankenversicherung in den neuen Ländern (GKV – Finanzstärkungsgesetz – GKVFG) vom 24. 3. 1998 (BGBl. I S. 526); dazu *Ballesteros*, in: SozVers 1998, S. 141ff.; Gesetz zur sozialrechtlichen Absicherung flexibler Arbeitszeitregelungen vom 6. 4. 1998 (BGBl. I S. 688); Neuntes Gesetz zur Änderung des Fünften Buches Sozialgesetzbuch (Neuntes SGB V – Änderungsgesetz – 9. SGB V-ÄndG) vom 8. 5. 1998 (BGBl. I S. 907) und das Gesetz über die Berufe des Psychologischen Psychotherapeuten und des Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeuten, zur Änderung des Fünften Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 16. 6. 1998 (BGBl. I S. 1311); dazu: *Schirmer*, in: MedR 1998, S. 435ff.; *Spellbrink*, in: NZS 1999, S. 1ff.; Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte vom 19. 12. 1998 (BGBl. I S. 3843).

<sup>53</sup> Zur Kodifikation und deren Zielen: *Köbl*, in: FS Zacher, S. 389ff.; *Rüfner*, in: HStR III, § 80

## Sachregister

- Allgemeinverbindlichkeitserklärung 160f.
- Allgemeinverfügung 40f.
- Anforderungen 114
- Anordnungen 13, 53, 146ff., 151f.
- Anordnungsmächtigungen 146, 378
- Anstalt 201f., 279ff.
- Apotheker 86ff.
- Arbeitsgemeinschaften 278
- Arbeitslosenversicherung 276, 305
- Arzneimittel 86ff., 131ff.
- Ärztammer 114
- Arzt 59, 67ff., 118, 142ff., 264ff.
  - Anspruch auf angemessene Vergütung 265f.
- Aufsicht 257, 285, 306, 417ff.
- Ausfertigung von Normen 402f.
- Außenrecht 43ff., 168f.
- Autonomie 190ff., 421f.
  - Delegationstheorie 196ff.
  - Dereliktionstheorie 197
  - Originaritätstheorie 196
  - und Privatautonomie 190f.
  - und Selbstverwaltung 192ff.
- Bedarfsplan 141ff., 151
- Bedarfsplanungsrichtlinie (*siehe auch Richtlinien*) 141
- Begutachtungs-Richtlinien (*siehe auch Richtlinien*) 123ff.
- Beitragsbemessungsgrenze 52f.
- Beitragsatz 52f., 54, 380
- Beitragsatzstabilität
  - Krankenversicherung 79, 108, 110f.
  - Pflegeversicherung 89
- Bekanntmachungsorgan 405f.
- Beliehener, Beleihung 31ff., 127, 281f., 304, 306
- Berliner Abkommen 59
- Berufsfreiheit 263ff.
- Berufsgenossenschaften (*siehe auch Sozialversicherungsträger, Unfallversicherungsträger*) 251
- Bestimmtheitsgebot, rechtsstaatliches 359ff., 376, 378f.
- Bestimmtheitstrias 311ff., 339ff., 426
  - Ausmaß 369f.
  - Bestimmtheitsgrad 371ff., 375
  - Deutlichkeit 373ff.
  - einheitliche Bestimmtheitstrias 368ff.
  - einwandfreie oder hinreichende Bestimmtheit 373
  - Ermittlung von Inhalt, Zweck und Ausmaß 376
  - Geschichte 362ff., 372
  - und Honorarverteilungsmaßstab 388ff.
  - Inhalt 368
  - landesrechtliche Ermächtigungen 343
  - und NUB-Richtlinie 391ff.
  - und Parlamentsvorbehalt 339ff., 346ff.
  - Pflicht zur Selbstentscheidung 376, 378f.
  - Programmformel 341, 365f.
  - Selbstentscheidungsformel 341, 365f.
  - und sozialversicherungsrechtliche Ermächtigungen 379
  - und Vorbehalt des Gesetzes 326ff.
  - Vorhersehbarkeitsformel 341, 365f.
  - Zweck 369
- Betriebsvereinbarung 50, 60
- Bindungswirkung (*siehe auch Norm*)
  - Beachtung 48, 102
  - Bedarfsplan 143f.
  - Berücksichtigung 48, 102, 104, 106, 107f., 109, 111f., 113, 375
  - Bundesmantelvertrag 67ff.
  - dreiseitige Verträge 80
  - Empfehlungen 111ff.
  - faktische Bindung 48, 107
  - Festbetragsfestsetzung 134f.
  - Festsetzungen des Schiedsamtes 98ff.
  - freiwilliger Konsens 110
  - Hilfsmittelverzeichnis 136f.
  - Honorarverteilungsmaßstab 140
  - Modellvorhaben 74
  - Rahmenempfehlungen 104, 106, 107f.
  - Rahmenverträge 84f., 86, 87f., 93
  - rechtsgeschäftliche 49
  - Regelungen zur Kostenerstattung 146
  - Richtlinien 118ff., 123ff., 127ff.
  - Unklarheiten 13f., 56
  - Verbindlichkeitsanordnung 67ff.

- Verträge über Pflegehilfsmittel 92
- Verwaltungsvorschriften 182ff.
- zweiseitige Verträge 77f.
- Bundesärztekammer 114
- Bundesanstalt für Arbeit 15, 147f., 151, 378
- Bundesanzeiger 403, 406
- Bundesausführungsbehörde für Unfallversicherung 276
- Bundesausschuß der Ärzte und Krankenkassen (*siehe auch Richtlinien*) 2, 15, 116ff., 132, 278, 391ff.
- Bundesausschuß der Zahnärzte und Krankenkassen (*siehe Bundesausschuß der Ärzte*)
- Bundesgesetzblatt 403f.
- Bundesmantelvertrag 61, 64ff., 74, 118, 382ff., 397
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 95, 96, 116, 123, 128f., 147f., 415
- Bundesministerium für Gesundheit 117, 130
- Bundesministerium für Wirtschaft 130
- Bundespfllegesatzverordnung 78f.
- Bundesverbände 260
- Bundesverbände der Krankenkassen (*siehe auch Verbände der Sozialversicherungsträger*) 64, 117
- Bundesverwaltung 274ff.
- Bundeszuschüsse (*siehe Sozialversicherung*)
  
- Dachverbände (*siehe auch Verbände*) 49, 278f., 308
- Delegatar (*siehe Rechtsverordnung*)
- Demokratische Legitimation 293ff., 305f.
- Demokratieprinzip 271, 273, 289f., 316, 342, 344, 353ff.
- Deutsche Krankenhausgesellschaft 35, 75, 105, 107, 109, 114, 263, 268
- Dienstordnungen 144f., 151
- Dreiseitige Verträge 80, 107f.
  
- Eigeneinrichtungen 58
- Eigentumsschutz 257f.
- Eingriffsvorbehalt 316ff.
- Einheitlicher Bewertungsmaßstab 64, 138ff., 151, 389
- Einigungsvertrag 223
- Einzelakt (*siehe Norm*)
- Empfehlungen (*siehe auch Rahmenempfehlungen*) 24, 48, 101ff., 130, 395
  - Konzertierte Aktion 109ff.
  - Qualitätssicherung ärztlicher Leistungen im Krankenhaus 113ff.
  - Spitzenverbände der Heil- und Hilfsmittelversorgung 113
- Empfehlungsvereinbarungen 130
- Endviensalatfall 38
- Entgeltkatalog 78f.
  
- Entscheidung (*siehe gemeinsame und einheitliche Entscheidungen*)
- Entsteinerungsklausel 30
- Ermächtigung 67
- Ersatzkassenverbände (*siehe auch Verbände der Sozialversicherungsträger*) 34f., 65, 72, 73, 117, 260
- Ersatzvornahme 130
- Exekutive 26ff.
- exekutive Normen
  - Begriff 26ff., 51f.
  
- Facharztentscheidung 188f., 192, 316f., 355
- Festbetrag 41, 131ff., 260
- Festbetragsfestsetzung (*siehe auch Festbetrag*)
  - Hilfsmittel 135
  - Rechtsschutz 133f.
  - Verbindlichkeit 134
  - Verfahren 132f.
  - Zuordnung 151
- Festsetzungen Heimarbeiterausschuß 160f.
- Festsetzungen der Schiedsämter 96ff.
  - „Doppelnatur“ 98ff.
  - Krankenhausfinanzierungsgesetz 100f.
  - Normqualität 100
  - Verwaltungsaktqualität 97f.
  - Zuordnung 150
- Formenfindungsrecht 226
- Formenoffenheit des Grundgesetzes 208ff., 224f.
- Fortentwicklung der Normsetzungsformen 5
- Freiheit und Eigentum-Formel 315ff.
- Friedenswahlen 305
  
- Geltungsanordnung (*siehe Geltungsbefehl*)
- Geltungsbefehl 50, 60, 68, 120ff.
- Geltungsgrund 227ff.
  - gesetzliche Ermächtigung 235
  - Organisations- und Geschäftsleitungsgewalt 235ff.
  - verfassungsrechtlicher Gestaltungsspielraum 229ff.
- Gemeindeautonomie 191
- Gemeindeunfallversicherungsverbände 276f.
- Gemeinsame und einheitliche Entscheidungen 129ff., 137
- Gemeinsame Richtlinien (*siehe auch Richtlinien*) 128
- Genehmigungsvorbehalte 144, 257, 306f.
- Gesamtvergütung 138, 265, 385ff.
- Gesamtvertrag 61, 65f., 72f., 74, 112, 118, 382ff.
- Geschäftsordnungen
  - der Kassenärztlichen Vereinigung 47

- der Sozialversicherungsträger 47
- verfassungsrechtlicher Begriff 219ff.
- Gesetz (*siehe auch Norm*)
- dualistischer Gesetzesbegriff 165f.
- Einzelfallgesetz 40f.
- Ermächtigungsgesetz 167f.
- im Sinne von § 31 SGB I 330f.
- vereinfachte Gesetzgebung 167
- und Verordnung 167ff.
- Zustimmungsbedürftigkeit 401f.
- Gesetz unter Verordnungsvorbehalt 31
- Gesetzesmäßigkeit der Verwaltung 315, 320
- Gesetzesvorbehalt 313f., 350ff.
  - finanz- und haushaltsrechtliche 314
  - grundrechtliche Gesetzesvorbehalte 314, 350ff.
  - institutionelle 314
  - qualifizierte Gesetzesvorbehalte 350ff.
- gesetzgeberischer Aktionismus 10
- gesetzliche Ermächtigung (*siehe Normsetzung*)
- Gestaltungsspielraum (*siehe verfassungsrechtlicher Gestaltungsspielraum*)
- Gewaltenteilungsgrundsatz 41, 226f., 358f., 428
- Grundrechtsfähigkeit 241ff., 268
  - Durchblick, Durchgriff 247, 253, 254, 260
  - grundrechtstypische Gefährdungslage 248, 252
  - Innungen 266ff.
  - juristischer Personen des öffentlichen Rechts 244ff., 252ff.
  - Kassenärztliche Vereinigungen 246, 263ff.
  - Kompetenzordnung 245, 254
  - Konfusionsargument 248
  - organisatorische Verselbständigung 256f.
  - prozessuale Rechte 246
  - Sozialversicherungsträger 249ff., 254ff.
  - Verbände der Sozialversicherungsträger 259ff.
  - Wesensvorbehalt 253
  - Zusammenschlüsse der Leistungserbringer 262ff.
- Grundsätze 130
- Härtefallrichtlinien (*siehe auch Richtlinien*) 125f.
- Handlungsform 21
- hausärztliche Versorgung 64, 383f.
- Heilmittel 81
- Heteronomität 49
- Hilfsmittel 81, 135
- Hilfsmittelverzeichnis 135ff., 151
- Honorarbegrenzungsregelung 139, 390
- Honorareinbehalte 391
- Honorartöpfe 139f., 388
- Honorarverteilungsgerechtigkeit 140, 154
- Honorarverteilungsmaßstab 138ff., 151, 262, 385ff.
- Impermeabilitätstheorie 44, 46, 251
- Inbezugnahme von Normen 381f.
- Individualvertrag 59
  - in der Arzneimittelversorgung 88
  - in der Heilmittelversorgung 23, 85
  - in der Hilfsmittelversorgung 86
  - in der Pflegeversicherung 91, 95
- Informationen 48
- „Inhalt, Zweck und Ausmaß“ (*siehe Bestimmtheitstrias*)
- Inkrafttreten von Normen 407f.
- Innenrecht 43ff., 47, 169f., 181ff.
- Innungen 266ff.
- Interessenvertretung
  - kassenärztliche Vereinigung 264f.
  - Orthopädietechniker-Innung 266f.
  - Verbände von Heil- und Hilfsmittellieferanten 267
- Juristische Person 202ff., 241ff., 252ff., 280
- Kaiserliche Botschaft von 1881 18, 254f.
- Kassenärztliche Bundesvereinigung 64, 105, 109, 117, 264ff.
- Kassenärztliche Vereinigungen 65, 67, 73, 118, 246, 262ff., 277f., 304, 401
- Kassenzahnärztliche Bundesvereinigung (*siehe Kassenärztliche Bundesvereinigung*)
- Kassenzahnärztliche Vereinigungen (*siehe Kassenärztliche Vereinigungen*)
- Kirchen 232f., 242f., 249
- Koalitionen im Arbeitsrecht 231f., 242f.
- Koalitionsfreiheit 11, 273, 291
- Körperschaft des öffentlich Rechts 64, 75, 201, 233, 257, 260, 269, 271ff., 279ff., 299f.
- Kollektivvertrag 61
- Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen 101, 109ff.
- kooperative Normsetzung 11f., 56ff.
- Krankenhaus 75
- Krankenhausbedarfsplan 143
- Krankenkassen (*siehe auch Sozialversicherungsträger*) 380f.
- Landesausschüsse 143
- Landeskrankenhausgesellschaft 75, 262, 268
- Landesverbände der Krankenkassen (*siehe auch Verbände der Sozialversicherungsträger*) 65, 73, 76f., 135, 141, 260
- Landesverbände der Pflegekassen (*siehe auch Verbände der Sozialversicherungsträger*) 90

- Landesverwaltung 274, 400f.  
Leistungsanspruch des Versicherten 2, 69ff.  
Leistungserbringer 58, 70ff.  
Leistungserbringungsrecht 2, 69ff., 84, 92, 120f.  
Leistungserfindungsrecht 380  
leistungsproportionale Vergütung 139, 389f.  
Leistungsrecht 2, 70ff., 84, 120f.  
Leistungsverwaltung 316, 317f., 327f., 331
- Mantelvertrag 65  
Maßnahmesatzung 40  
Maßnahmeverordnung 40  
MdE-Tabellen 50f.  
Medizinischer Dienst 122f., 125, 136  
Mehrseitiger Vertrag 78f.  
Methadon-Urteil 119f., 393f.  
Mitgliedschaftliche Legitimation 305  
mittelbare Staatsverwaltung 250, 259, 279, 281  
Modellvorhaben 65, 73ff.  
Mustersatzungen 49
- neue Untersuchungs- und Behandlungsmethoden 392ff.  
Norm 35ff.  
– Abgrenzung vom Einzelakt 41ff., 99  
– – Bestimmbarkeit 39  
– – Einzelfall 39f.  
– – funktionelles Verständnis 42f.  
– – konkret-individuell 37ff.  
– – Rechtsschutz 41, 42f.  
– – verfassungsrechtliche Vorgaben 41f.  
– – Wahlfreiheit 41  
– abstrakt-generell 37ff.  
– Bindungswirkung 47ff.  
– Geltungsbefehl 50f., 68  
– Innen- und Außenrecht 43ff.  
– Regelung 43ff.  
normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift 5f., 179, 411  
Normenkontrolle 25  
Normenverträge 11f., 56ff., 150, 244, 278, 310  
– in der Arzneimittelversorgung 86ff.  
– in der Heil- und Hilfsmittelversorgung 81ff.  
– im Krankenhausbereich 75  
– in der sozialen Pflegeversicherung 89ff.  
– im Vertragsarztrecht 63f.  
Normsetzung  
– kraft gesetzlicher Ermächtigung 235, 310ff., 408f., 423f.  
– kraft Organisations- und Geschäftsführungsgewalt 235ff.
- kraft verfassungsrechtlichen Gestaltungsspielraum 229ff., 239ff., 308f., 421ff.  
Normsetzungsformen 153ff., 238  
– in Landesverfassungen 209f.  
– numerus clausus 121, 156ff.  
– Verfassungsgeschichte 210f.  
Normsetzungsvertrag 60ff.  
Notverordnung 59  
NUB-Richtlinie (*siehe auch Richtlinien*) 384, 391ff.
- öffentlich-rechtlicher Vertrag 61ff.  
Organisationsform 269ff.  
Organisations- und Geschäftsleitungsgewalt 176f., 179f., 235ff., 410ff., 426f.  
Orthopädietechniker-Innungen 267ff.  
Out-of-area Entscheidung 337f.
- Parlamentsgesetz (*siehe auch Gesetz*) 1f., 211f.  
Parlamentsvorbehalt (*siehe auch Vorbehalt des Gesetzes, Bestimmtheitstrias*) 311f., 323ff., 332ff., 339ff., 361f.  
– und Bestimmtheitstrias 339ff., 346ff.  
– und Demokratieprinzip 353ff.  
– und rechtsstaatliches Bestimmtheitsgebot 359ff.  
– und Rechtsstaatsprinzip 357ff.  
– als verfassungsrechtliche Kategorie 348ff.  
– und Wesentlichkeit 333ff., 421ff.  
Parteien 231f., 242  
Pflegebedürftigkeitsrichtlinien (*siehe auch Richtlinie*) 125f.  
Pflegeeinrichtung 89f., 93  
Pflegehilfsmittel 91f.  
Pflegekassen (*siehe Sozialversicherungsträger*)  
Pflegekräfte 89  
Pflegesatzkommission 94f.  
Pflegesatzvereinbarung 78f.  
Pharmazeutische Unternehmen 88  
Plan 142f.  
Privatautonomie 24, 82f., 190f., 258f., 264f., 267f., 291  
Psychotherapievereinbarung 64  
Publikation von Normen 403ff.  
Punktwert 140
- Qualitätssicherung  
– in der Krankenversicherung 113ff.  
– in der Pflegeversicherung 93f.
- Rahmenempfehlungen 23ff., 81f., 102ff., 267, 375  
– häusliche Krankenpflege 109  
– in der Heilmittelversorgung 109

- und Rahmenvereinbarungen 103
- bei der Verhütung von Zahnerkrankungen 103f.
- für Vorsorge- und Rehabilitationsleistungen 105ff.
- zu zwei- und dreiseitigen Verträgen im Krankenhausbereich 106ff.
- Rahmenvereinbarung
  - in der Krankenversicherung 103
  - in der Pflegeversicherung 94
- Rahmenverträge
  - in der Arzneimittelversorgung 86f.
  - in der Heilmittelversorgung 23ff., 81ff., 267
  - in der Hilfsmittelversorgung 85f., 267
  - in der Pflegeversicherung 92f.
  - im Sozialhilferecht 12
- Rechte und Pflichten 328ff.
- Rechtsfähigkeit 202ff., 207
- Rechtsquelle 21, 149, 153ff.
- Rechtsquellenlehre 148f., 428
- Rechtssatz 35
- Rechtsstaatsprinzip 316, 342, 344, 357ff., 403f.
- Rechtssatzvorbehalt 313
- Rechtsverordnung 3, 148ff., 164ff., 212ff., 310
  - Änderung durch Gesetz 29f.
  - Arbeitslosenversicherung 53
  - Ausfertigung 402f.
  - Begriff 169ff.
  - Begründungspflicht 396
  - Bestimmtheitstrias (*siehe Bestimmtheitstrias*)
  - Dekonzentration 173
  - Delegatare 170f.
  - Dezentralisation 173
  - Entstehungsgeschichte Art. 80 GG 213ff., 362ff.
  - Föderativverordnung 398
  - Form 395ff.
  - gesetzliche Ermächtigung 173ff.
  - Kompetenz 172f.
  - Maßnahmeverordnung 40
  - Mitwirkungsrechte beim Erlass 397ff.
  - parlamentarische Mitwirkungsvorbehalte 29ff., 401f.
  - Regelungen zur Kostenerstattung 146
  - Rentenversicherung 52f.
  - Subdelegation 171, 296f., 425f.
  - Unfallversicherung 53f.
  - Verfahren 395ff.
  - Verkündung 403f.
  - Verwaltungsverordnung 165ff.
  - Zitiergebot 396f.
- Rechtsvorschrift 35
  - Regelungen zur Kostenerstattung 145f., 151
- Regierung
  - Begriff 28ff.
- Rehabilitationsleistungen 128f.
- Rentenversicherungsträger (*siehe auch Sozialversicherungsträger*) 250
- Richtlinien
  - Beanstandungsrecht 117f.
  - Begriff 115
  - Bekanntmachung 406
  - Bindungswirkung 118ff., 123ff., 127f., 129
  - Bundesausschüsse 6f., 15ff., 65f., 81ff., 117ff., 154f., 384, 391ff., 397, 406
  - gemeinsame Richtlinien der Rentenversicherungsträger 128
  - der Politik 116, 222, 356
  - Spitzenverbände Krankenkasse 116
  - Spitzenverbände Pflegekassen 122ff.
  - Unfallversicherung 127f.
  - Zuordnung 149f.
- Risikostrukturausgleich 137
- Rundfunkanstalten, öffentlich-rechtliche 232, 242f., 249
- Rundschreiben 130
- Sachleistungsprinzip 2, 57
- Satzung 4, 148ff., 153ff., 164, 174, 188ff., 216ff.
  - Außenseiter 199f., 207
  - Begriff 188ff.
  - erfasster Personenkreis 199ff.
  - gesetzlichen Krankenversicherung 54, 380f.
  - Maßnahmesatzung 40
  - Mindestinhalt 380
  - Mustersatzungen 49
  - Satzungsgeber 201ff.
  - Vereinssatzung 49
  - Verkündung 403ff.
- Satzungsautonomie (*siehe auch Autonomie*) 194f.
- Schiedsämter 96f.
  - Behördeneigenschaft 97
- Schiedsspruch (*siehe Festsetzungen der Schiedsämter*)
- Schlichtes Verwaltungshandeln 24
- Schulentlassungsentscheidung 343ff.
- Selbstgesetzgebung (*siehe Autonomie*)
- Selbstverwaltung 17f., 250, 254f., 258f., 270ff., 282ff. (*siehe auch soziale Selbstverwaltung*)
  - und Autonomie 192ff.
  - Begriff 193ff.
  - gemeinsame 18, 266, 277
  - gesellschaftliche 255f., 258
  - Körperschaftliche 273

- juristische 193f.
- politische 193f.
- Selbstverwaltungseinrichtungen 272, 283
- Selbstverwaltungsgarantie, kommunale 216f., 230f.
- Selbstverwaltungsgesetz 302
- Sicherstellungsauftrag 63, 139, 263ff., 389
- Soll-Vorschrift 105f.
- Sonderverordnung 150, 320, 410, 426
- Sonstiges autonome Recht 12f.
- Soziale Selbstverwaltung (*siehe auch Selbstverwaltung*) 18, 240f., 271f., 282ff., 290, 292
- Sozialeleistungsbereich 329f.
- Sozialstaatsprinzip 259, 270, 273, 287ff.
- Sozialversicherung
  - Anpassungsbedarf 10
  - Bedeutung 9f.
  - Begriff 9, 255f., 270, 284ff., 301, 304
  - Bundeszuschüsse 270
  - Entwicklung 9, 255f., 284ff.
  - Föderalisierung 269
  - gesetzgeberischer Aktionismus 10
  - Gesetzgebungskompetenz 269, 276
  - Normendickicht 11
  - Organisation 269ff.
  - Referenzgebiet 20
  - Teil des Verwaltungsrechts 20f.
  - Weimarer Reichsverfassung 269, 286
  - Weimarer Zeit 279, 284ff., 299ff., 303ff.
  - verfassungsrechtliche Garantie 271f., 288f.
- Sozialversicherungsträger 239ff., 249ff., 254ff., 269ff., 274f., 276ff., 298f., 305
- Spitzenorganisationen der pharmazeutischen Unternehmen 88
- Spitzenverbände der Krankenkassen 64, 88, 107, 113f., 129f., 135f., 278
- Spitzenverbände der Pflegekassen 91f., 101, 103f., 109, 116, 122ff.
- Staatsvertrag 223
- Standesrichtlinien 48
- Statistiken 48
- Steuerungsinstrumente 8, 150, 152
- Stiftung 201f., 281
- Strukturverträge 73ff.
- Subdelegation (*siehe Rechtsverordnung*)
- Systematisierung 22f., 148f.
  
- Tarifvertrag 11f., 50, 144, 160f., 224, 231, 291
- Teilrechtsfähigkeit 204f.
- Totalvorbehalt 316, 318, 327f., 331f.
- Träger der Sozialhilfe 90, 93 95
- Träger der Sozialversicherung (*siehe Sozialversicherungsträger*)
- Typenzwang 158f.
  
- Überversorgung 143
- Unfallverhütungsvorschrift 154, 406
- Unfallversicherungsträger 144f., 276
- Universität 232, 242f., 249
- Unterversorgung 143
  
- Verbände der Apotheker 86ff., 263, 268
- Verbände der Heil- und Hilfsmittelerbringer 266ff., 303
- Verbände der Leistungserbringer 262f., 268, 278f., 303ff., 308
- Verbände der pharmazeutischen Unternehmen 88f., 263, 268
- Verbände der Sozialversicherungsträger 259ff., 277f., 308
- Verbände der Unfallversicherungsträger 116, 127f.
- Verband der privaten Krankenversicherung 78
- Verband Deutscher Rentenversicherungsträger 34f., 260, 278, 306
- Verbandsmittel 131ff.
- Verbandsverträge 68 (*siehe auch Normenverträge*)
- Verbandsvolk 290, 298, 305
- Verbindlichkeitsanordnungen 67ff.
- Vereinbarung über die Qualitätssicherung 64f.
- Vereinbarung zur Qualitätssicherung 93f.
- Vereinigung von Krankenkassen 42
- Verfassungsrechtlicher Gestaltungsspielraum
  - Grundrechte 231ff., 241ff.
  - kompetenzrechtliche Institutionsgarantie 230f.
  - Organisationsform 233, 269ff.
- Verfassungsvorbehalt für Normsetzungsformen 153, 163ff., 238
- Vergütung (*siehe auch Rechtsverordnung*) 264f.
- Vergütungsvereinbarungen in der vor- und nachstationären Behandlung 108
- Vergütungsverträge in der Pflegeversicherung 94f.
- Verkündung von Normen 403ff.
- Verordnung (*siehe auch Rechtsverordnung*) 165ff.
- Verselbständigte Verwaltungseinheit 14, 206f., 285, 303, 310f., 424f.
- Versicherte
  - Bindung des Bundesmantelvertrages 69ff.
  - Bindung der Rahmenverträge 84
  - Bindung der Richtlinien 118ff., 123ff., 127f., 129
- Verträge über Pflegehilfsmittel 91f.
- Vertragsärztliche Versorgung 59, 63, 64, 72, 260

- Vertragsarzt (*siehe Arzt*)
- Vertrag über Datenaustausch 65
- Versorgungsvertrag im Krankenhausbereich 76
- Versorgungsvertrag in der Pflegeversicherung 89ff., 268
- Verwaltung
  - Begriff 27f.
  - im institutionellen Sinne 32ff
- Verwaltungsabkommen 223
- Verwaltungsaufgabe 32
- Verwaltungsrecht
  - und Sozialversicherungsrecht 20f.
- Verwaltungsvereinbarung 223
- Verwaltungsverfahren 62
- Verwaltungsvorschrift (*siehe auch normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift*) 4f., 44ff., 175ff., 410ff.
  - allgemeine Verwaltungsvorschrift 175f., 180, 235f.
  - als Aufsichtsmaßstab 417ff.
  - Außenwirkung 182ff.
  - flexible Bindung 182ff.
  - Geltungsbereich 177ff.
  - gesetzliche Ermächtigung 55, 178ff., 414ff., 427
  - Gesetz und Recht 185f.
  - Hausgut der Verwaltung 180f.
  - Innen- und Außenrecht 43ff., 181ff.
  - intersubjektive Verwaltungsvorschriften 418
  - parlamentsgesetzliche Ermächtigungen 414
  - Rechtsnormcharakter 45f.
  - Regelungen zur Kostenerstattung 146
  - Selbstbindung 184f.
  - im Sozialversicherungsrecht 410
  - Umsetzung europäischer Richtlinien 6
  - und Vertrauensschutz 183
  - und Verwaltungspraxis 5, 183f.
  - Weisungsakzessorität, 176
- Verweisung
  - dynamische 381f., 425
  - als Instrument zur Normverbindlichkeit 15f
  - statische 381f.
- Verweisungswirrwarr 15f., 67, 118, 122
- Vollziehende Gewalt (*siehe Exekutive*)
- Vorbehalt des Gesetzes 311ff.
  - und Art. 80 GG 326
  - und Gesetzesvorbehalt 313f.
  - und Parlamentsvorbehalt 315ff., 323ff.
  - und Wesentlichkeit 318ff.
  - und § 31 SGB I 327ff.
- Vorrang des Gesetzes 315
- Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen 76
- Weisung 176f.
- Wesentlichkeitstheorie 3, 316ff., 325ff., 380
  - Begriff „wesentlich“ 335ff., 339
  - und Bestimmtheitsgrad nach Art. 80 GG 371ff.
  - und Parlamentsvorbehalt 333ff., 361f., 421ff.
  - umgekehrte Wesentlichkeitstheorie 5
  - Wesentlichkeitsvorbehalt 316ff., 350
- Wirtschaftlichkeitsgebot 375
- Zahntechnikerinnungen 262f., 266ff.
- Zitiergebot 396f.
- Zulassung
  - Ärzte 264
  - Heilmittelversorgung 82
  - Krankenhaus 76
  - Pflegeeinrichtung 90
  - Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtung 76
- Zurechnungsendsubjekt 204
- Zusammenschlüsse von Leistungserbringern (*siehe auch Verbände*) 262ff.
- Zustimmungsverordnung 29f., 157ff., 226, 402
- Zwangsmitgliedschaft 264
- Zweiseitige Verträge 77f.



# Jus Publicum

## Beiträge zum Öffentlichen Recht

### Alphabetisches Verzeichnis

- Axer, Peter*: Normsetzung der Exekutive in der Sozialversicherung. 2000. *Band 49*.
- Bauer, Hartmut*: Die Bundestreue. 1992. *Band 3*.
- Böhm, Monika*: Der Normmensch. 1996. *Band 16*.
- Bogdandy, Armin von*: Gubernative Rechtsetzung. 1999. *Band 48*.
- Brenner, Michael*: Der Gestaltungsauftrag der Verwaltung in der Europäischen Union. 1996. *Band 14*
- Burgi, Martin*: Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe. 1999. *Band 37*.
- Claasen, Claus Dieter*: Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1996. *Band 13*.
- Danwitz, Thomas von*: Verwaltungsrechtliches System und Europäische Integration. 1996. *Band 17*.
- Detterbeck, Steffen*: Streitgegenstand und Entscheidungswirkungen im Öffentlichen Recht. 1995. *Band 11*.
- Di Fabio, Udo*: Risikoentscheidungen im Rechtsstaat. 1994. *Band 8*.
- Enders, Christoph*: Die Menschenwürde in der Verfassungsordnung. 1997. *Band 27*.
- Epping, Volker*: Die Außenwirtschaftsfreiheit. 1998. *Band 32*.
- Felix, Dagmar*: Einheit der Rechtsordnung. 1998. *Band 34*.
- Gröschner, Rolf*: Das Überwachungsrechtsverhältnis. 1992. *Band 4*.
- Gross, Thomas*: Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation. 1999. *Band 45*.
- Häde, Ulrich*: Finanzausgleich. 1996. *Band 19*.
- Heckmann, Dirk*: Geltungskraft und Geltungsverlust von Rechtsnormen. 1997. *Band 28*.
- Hermes, Georg*: Staatliche Infrastrukturverantwortung. 1998. *Band 29*.
- Holzengel, 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*.
- Ibler, Martin*: Rechtspflegender Rechtsschutz im Verwaltungsrecht. 1999. *Band 43*.
- Jestaedt, Matthias*: Grundrechtsentfaltung im Gesetz. 2000. *Band 50*.
- Kadelbach, Stefan*: Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß. 1999. *Band 36*.
- Korioth, Stefan*: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern. 1997. *Band 23*.
- Kluth, Winfried*: Funktionale Selbstverwaltung. 1997. *Band 26*.
- Lehner, Moris*: Einkommensteuerrecht und Sozialhilferecht. 1993. *Band 5*.
- Lücke, Jörg*: Vorläufige Staatsakte. 1991. *Band 2*.
- Manssen, Gerrit*: Privatrechtsgestaltung durch Hoheitsakt. 1994. *Band 9*.
- Masing, Johannes*: Parlamentarische Untersuchungen privater Sachverhalte. 1998. *Band 30*.
- Morgenthaler, Gerd*: Freiheit durch Gesetz. 1999. *Band 40*.
- Morlok, Martin*: Selbstverständnis als Rechtskriterium. 1993. *Band 6*.
- Oeter, Stefan*: Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht. 1998. *Band 33*.
- Pauly, Walter*: Der Methodenwandel im deutschen Spätkonstitutionalismus. 1993. *Band 7*.
- Puhl, Thomas*: Budgetflucht und Haushaltsverfassung. 1996. *Band 15*.
- Reinhardt, Michael*: Konsistente Jurisdiktion. 1997. *Band 24*.
- Rossen, Helge*: Vollzug und Verhandlung. 1999. *Band 39*.
- Rozeck, Jochen*: Die Unterscheidung von Eigentumsbindung und Enteignung. 1998. *Band 31*.
- Schmidt-De Caluwe, Reimund*: Der Verwaltungsakt in der Lehre Otto Mayers. 1999. *Band 38*.

- Schulte, Martin*: Schlichtes Verwaltungshandeln. 1995. *Band 12*.  
*Sobota, Katharina*: Das Prinzip Rechtsstaat. 1997. *Band 22*.  
*Sodan, Helge*: Freie Berufe als Leistungserbringer im Recht der gesetzlichen Krankenversicherung. 1997. *Band 20*  
*Sommermann, Karl-Peter*: Staatsziele und Staatszielbestimmungen. 1997. *Band 25*.  
*Trute, Hans-Heinrich*: Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung. 1994. *Band 10*.  
*Uerpmann, Robert*: Das öffentliche Interesse. 1999. *Band 47*.  
*Wall, Heinrich de*: Die Anwendbarkeit privatrechtlicher Vorschriften im Verwaltungsrecht. 1999. *Band 46*.  
*Volkmann, Uwe*: Solidarität - Programm und Prinzip der Verfassung. 1998. *Band 35*.  
*Vofskuhle, Andreas*: Das Kompensationsprinzip. 1999. *Band 41*.  
*Ziekow, Jan*: Über Freizügigkeit und Aufenthalt. 1997. *Band 21*.

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

Mohr Siebeck