

MICHAEL FEHLING

Verwaltung
zwischen Unparteilichkeit
und Gestaltungsaufgabe

Jus Publicum

79

Mohr Siebeck

JUS PUBLICUM

Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 79



Michael Fehling

Verwaltung zwischen
Unparteilichkeit und
Gestaltungsaufgabe

Mohr Siebeck

Michael Fehling, geboren 1963; 1983–1988 Studium der Rechts- und Politikwissenschaften in Freiburg i.Br.; 1991 Zweites Juristisches Staatsexamen; 1993 Promotion; 1995–1996 Studium in Berkeley (USA); 1988–2000 Wiss. Mitarbeiter/Wiss. Assistent an der Universität Freiburg; 2000 Habilitation; seit September 2001 Professor für Öffentliches Recht an der Bucerius Law School, Hochschule für Rechtswissenschaft, Hamburg.

Als Habilitationsschrift auf Empfehlung der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Fehling, Michael:

Verwaltung zwischen Unparteilichkeit und Gestaltungsaufgabe / Michael Fehling. –
Tübingen : Mohr Siebeck, 2001

Jus publicum ; Bd. 79)

ISBN 3-16-147642-5

978-3-16-157971-4 Unveränderte eBook-Ausgabe 2019

© 2001 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 Computersatz Staiger in Pfäffingen aus der Garamond-Antiqua gesetzt, von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Großbuchbinderei Heinr. Koch in Tübingen gebunden.

ISSN 0941-0503

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung wurde im Wintersemester 1999/2000 abgeschlossen und im Sommersemester 2000 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg als Habilitationsschrift angenommen. Rechtsprechung und Schrifttum konnten größtenteils bis Oktober 2000 berücksichtigt werden.

Ganz besonders danken möchte ich meinem verehrten akademischen Lehrer, Prof. Dr. Dr. h.c. Martin Bullinger. In den Jahren als sein Mitarbeiter und auch danach hat er mich durch Rat und Tat außergewöhnlich gefördert, weit über die wissenschaftliche Arbeit hinaus. Seine Art des historisch-kritischen und rechtsvergleichenden Herangehens an Grundfragen hat mich für die Wissenschaft begeistert. Sein Vorbild ist mir Ermutigung und Herausforderung auch für die Zukunft. Mein besonderer Dank gilt ferner Prof. Dr. Thomas Würtenberger. Er hat nicht nur die Mühe des Zweitgutachtens auf sich genommen, sondern mir auch in den letzten zwei Jahren als Assistent an seinem Lehrstuhl zahlreiche Anregungen vermittelt und zugleich großzügig Freiraum für die Fertigstellung dieser Arbeit gewährt. Auch sein Vorbild wird meine weitere Arbeit prägen. Großer Dank gebührt schließlich Prof. Daniel Rodriguez, der mir als mein Betreuer an der University of California at Berkeley in langen Gesprächen Zugang zum amerikanischen Rechtsdenken vermittelt und erste Konzepte mit mir erörtert hat. Einen kurzen Vorentwurf von Teilen der vorliegenden Arbeit habe ich 1996 im dortigen LL.M.-Programm als Thesis vorgelegt.

Viele Freunde und Kollegen haben diese Untersuchung begleitet und mich dienstlich und privat in verschiedenster Weise außerordentlich unterstützt. Unter ihnen haben Steffen Bauer, Katrin Gareus, Helmut Gropengießer, Christine Heeg, Katrin Hölting, Anna-Miria Mühlke und Ralf Schenke jeweils Teile des Manuskripts kritisch durchgesehen und wichtige Hinweise zur Verbesserung gegeben. Ihnen allen sei an dieser Stelle nochmals herzlich gedankt.

Dank ganz besonderer Art verdienen meine Eltern und vor allem meine Frau Uta Fehling. Ohne ihre Unterstützung hätte diese Arbeit – wie so manches andere – nicht gelingen können. Meiner Frau Uta und unserer Tochter Kathrin sei dieses Buch gewidmet.

Freiburg i.Br., im Dezember 2000

Michael Fehling

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	IX
Akürzungsverzeichnis	XXI
§ 1 <i>Einführung</i>	1
I. Problemstellung	1
II. Zu Begriff und möglichen Bedeutungen von »Unparteilichkeit« ...	4
III. »Verwaltungstätigkeit« als Bezugsobjekt	26
IV. Leitlinien einer differenzierenden Analyse	30
V. Rechtsvergleichender Ansatz	34
§ 2 <i>Materielle Gerichtskontrolle statt Unparteilichkeit der Verwaltung? – Zur heutigen Bedeutung der Unparteilichkeitsfrage</i>	39
I. Sicherung der Rechtsbindung der Verwaltung als gemeinsames Ziel von Unparteilichkeitsanforderungen und materieller Gerichtskontrolle	39
II. Der historische Ausgangspunkt: Unparteilichkeit auf Verwaltungsebene als Ersatz für die noch geringe gesetzliche Regelungsdichte und Gerichtskontrolle	51
III. Gewandelte Funktion der Unparteilichkeitsforderung im modernen deutschen Rechtswegestaat	70
IV. Zwischenergebnis	90
§ 3 <i>Bereichsspezifisch differenzierte Beurteilung von Unparteilichkeitsfragen als Spiegelbild unterschiedlicher Verwaltungstypen</i>	93
I. Zum methodischen Vorgehen bei der Klassifizierung	93
II. Verwaltung als justizähnliche Rechtsverwirklichung	97
III. Verwaltung als politische Gestaltung	124
IV. Verwaltung als sachverständige Problemlösung	150

V. Verwaltung als effizienzorientierte Dienstleistung	169
VI. Zwischenergebnis	184
<i>§ 4 Die gesetzlichen Unparteilichkeitssicherungen in ihren unterschiedlichen Wirkrichtungen</i>	<i>195</i>
I. Notwendigkeit einer Unterscheidung verschiedener Ebenen der Unparteilichkeitssicherung	195
II. Personell-individuelle Unparteilichkeit des Amtswalters	198
III. Organisatorisch-institutionelle Unparteilichkeit der Verwaltung ..	241
IV. Unparteiliche Verfahrensgestaltung durch die Verwaltung	288
V. Unparteiliche Verwaltungsentscheidung (Ergebnisbezogene Unparteilichkeit)?	338
VI. Zwischenergebnis	343
<i>§ 5 Staatliche Unparteilichkeitsverantwortung bei Beteiligung Privater an der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben</i>	<i>351</i>
I. Ausgangsüberlegungen	351
II. Einzelne Erscheinungsformen und Bereiche einer Aufgaben- verteilung zwischen Verwaltung und Privaten	367
III. Auswertung und Zusammenfassung	430
<i>§ 6 Differenzierte Unparteilichkeitssicherung in einem flexiblen Kompensationsmodell</i>	<i>443</i>
I. Offenheit der (verfassungs-)rechtlichen Anforderungen als Voraussetzung eines Kompensationsmodells	444
II. Kompensationsmöglichkeiten zwischen verschiedenen Instrumenten der Unparteilichkeitssicherung auf einer Ebene	447
III. Kompensatorische Vernetzung der verschiedenen Unparteilichkeitsebenen	458
IV. Kompensatorisch abgestufte Gerichtskontrolle	471
V. Ergebnisse von § 6	499
<i>§ 7 Zusammenfassung der Ergebnisse in Thesen</i>	<i>505</i>
Literaturverzeichnis	515
Sachverzeichnis	557

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Akürzungsverzeichnis	XXI
§ 1 Einführung	1
I. Problemstellung	1
II. Zu Begriff und möglichen Bedeutungen von »Unparteilichkeit«	4
1. Bedeutungsvarianten von Unparteilichkeit im Zusammen- hang mit der Verwaltung	6
a) Unvoreingenommenheit durch Unwissenheit	7
b) Fehlen eines Eigeninteresses am Entscheidungsgegenstand	8
c) Nicht-Identifikation mit Partikularinteressen	12
d) Parteipolitische Neutralität	14
e) Gleichbehandlung unterschiedlicher Interessen und Betroffener	17
f) Umfassende und ausgewogene Pluralität	18
2. Unparteilichkeit als Relationsbegriff	20
a) Abwehr entscheidungsfremder Einflüsse auf Verwaltungsentscheidungen	20
b) Unparteilichkeit und Gesetzesbindung der Verwaltung	21
c) Indirekte Steuerung in Richtung auf Gemein- wohldienlichkeit und Gerechtigkeit	23
III. »Verwaltungstätigkeit« als Bezugsobjekt	26
1. Weiter Verwaltungsbegriff	26
2. Beteiligung Privater an der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben	28
IV. Leitlinien einer differenzierenden Analyse	30

1. Unterschiedliche Verwaltungstypen	30
2. Verschiedene Ebenen der Unparteilichkeitssicherung	32
V. <i>Rechtsvergleichender Ansatz</i>	34

§ 2 Materielle Gerichtskontrolle statt Unparteilichkeit der Verwaltung? –

Zur heutigen Bedeutung der Unparteilichkeitsfrage	39
---	----

I. *Sicherung der Rechtsbindung der Verwaltung als gemeinsames Ziel von Unparteilichkeitsanforderungen und materieller Gerichtskontrolle*

1. Unparteilichkeit der Verwaltung durch Unparteilichkeit des anzuwendenden Rechts?	39
a) Die Idee der Gesetzesherrschaft und die 'Rule of Law and not of Men'	40
b) Zum Verständnis der Unparteilichkeit des Rechts heute	43
2. Die eingeschränkte Eignung materieller Gerichtskontrolle zur Sicherung von Unparteilichkeit und Rechtsbindung der Verwaltung	47
a) Die Durchsetzung des materiellen Rechts als gemeinsamer Fixpunkt von Unparteilichkeitsanforderungen und Gerichtskontrolle	47
b) Rechtliche und strukturelle Grenzen gerichtlicher Rechtsdurchsetzung	48

II. *Der historische Ausgangspunkt: Unparteilichkeit auf Verwaltungsebene als Ersatz für die noch geringe gesetzliche Regelungsdichte und Gerichtskontrolle*

1. Die Entwicklung in Deutschland	51
a) Ursprünge vor der Etablierung verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes	51
b) Unparteilichkeitsanforderungen als Kompensation für die durch weites Ermessen eingeschränkte Gesetzesbindung der Verwaltung	55
2. Die Entwicklung in den Vereinigten Staaten von Amerika	63

III. *Gewandelte Funktion der Unparteilichkeitsforderung im modernen deutschen Rechtswegestaat*

1. Zur Aktualität der Unparteilichkeitsfrage aufgrund von Handlungsspielräumen der Verwaltung	70
---	----

a) Zunehmende Einengung und Justiziabilität des Verwaltungsermessens in Deutschland	70
b) Gegenläufige Tendenzen	73
c) Versagen gerichtlicher Ergebniskontrolle bei Aufgaben- verlagerungen auf Private	77
d) Zum Vergleich: Fortbestehen der traditionell geringeren Gesetzesbindung der Verwaltung in den USA	79
2. Zur Bedeutung der Unparteilichkeit auch bei strikter Gesetzesbindung der Verwaltung	84
a) Akzeptanzsicherung	84
b) Grundrechtsschutz durch Organisation und Verfahren	87
IV. <i>Zwischenergebnis</i>	90
§ 3 Bereichsspezifisch differenzierte Beurteilung von Unparteilichkeitsfragen als Spiegelbild unterschiedlicher Verwaltungstypen	93
I. <i>Zum methodischen Vorgehen bei der Klassifizierung</i>	93
II. <i>Verwaltung als justizähnliche Rechtsverwirklichung</i>	97
1. Charakterisierung	97
2. Enger Zusammenhang mit der Forderung nach Unparteilichkeit der Verwaltung	98
3. ›Quasi-Judicial Decisionmaking‹ als traditionelles Leitbild für die Verwaltung in den USA	100
a) Strenge Unparteilichkeitssicherungen im justizähnlich förmlichen Verwaltungsverfahren	100
b) Historische Entwicklung aus dem Denken des ›Common Law‹	106
c) Heutige Bedeutung und Anwendungsbereich justizförmiger Verwaltungsverfahren	107
4. Justizferneres Verwaltungsverständnis in Deutschland	112
a) Historische Weichenstellung zugunsten des Verwaltungs- gerichtsschutzes statt justizähnlicher Verwaltungsverfahren .	112
b) Justizähnliche Verwaltungsorganisation und -verfahren als seltene Ausnahme	116
III. <i>Verwaltung als politische Gestaltung</i>	124
1. Charakterisierung	125
2. Politische Verantwortlichkeit statt Unparteilichkeit?	128

3. Verwaltung als ›Policymaking‹ in den USA	132
a) Hintergründe im amerikanischen Rechtssystem und in der Verwaltungsorganisation	132
b) Bedeutungsgewinn des ›Policymaking‹-Arguments in der neueren Ermessensrechtsprechung	134
c) Möglichkeiten und Grenzen politischer Voreingenommenheit von Entscheidungsträgern	138
4. Faktoren politischer Gestaltung im deutschen Verwaltungshandeln	141
a) Historische Politikferne des deutschen Verwaltungsrechts und Verwaltungsverständnisses	141
b) Bereiche politischer Gestaltung durch die deutsche Verwaltung	143
<i>IV. Verwaltung als sachverständige Problemlösung</i>	<i>150</i>
1. Bandbreite möglicher Ausprägungen	150
a) Maschinenmodell mit technokratischen Zügen	150
b) Umfassend sachverständig informierte Entscheidungsfindung	152
2. Konsequenzen für die Unparteilichkeitsfrage	154
a) Geringe Bedeutung von Unparteilichkeitssicherungen im Maschinenmodell	154
b) Verpflichtung zur umfassend-unparteilichen Heranziehung des oftmals kontroversen Sachverständs	155
3. Spezialisierter Sachverstand als Legitimationsgrundlage der US-amerikanischen Verwaltung	157
a) Vom technokratischen Denken zur sachverständs- unterstützten Problembewältigung	157
b) Elemente sachverständsgeleiteter Problemlösung im ›Informal Rulemaking‹ und ihre Bedeutung für die Unparteilichkeitsfrage	159
4. Langsamere Loslösung vom technokratischen Denken im deutschen Verwaltungsrecht	162
a) Fortbestehende expertokratische Tendenzen	162
b) Zunehmend differenzierte Beurteilung der Rolle des benötigten Sachverständs	164
<i>V. Verwaltung als effizienzorientierte Dienstleistung</i>	<i>169</i>
1. Überblick über die unterschiedlichen Ausprägungen	169
a) Ökonomisch optimierte Verwirklichung vorgegebener Verwaltungsziele	169
b) Kundenorientiertes Angebot an Verwaltungsdienstleistungen	173
2. Geringer Stellenwert der Unparteilichkeit im Dienstleistungsparadigma	177

a) Effizienz und/oder Kundenzufriedenheit statt Unparteilichkeit?	177
b) Gefahr eines zu einseitigen Dienstleistungsverständnisses ..	180
3. Bereichsspezifische Bedeutung des Leitbildes effizienz- orientierter Dienstleistung im deutschen Verwaltungsrecht	183
a) Allgemeine Kriterien	183
b) Einzelne Beispiele und Problemfälle	185
VI. <i>Zwischenergebnis</i>	189
§ 4 Die gesetzlichen Unparteilichkeitssicherungen in ihren unterschiedlichen Wirkrichtungen	195
I. <i>Notwendigkeit einer Unterscheidung verschiedener Ebenen der Unparteilichkeitssicherung</i>	195
II. <i>Personell-individuelle Unparteilichkeit des Amtswalters</i>	198
1. Die Unparteilichkeit des Amtswalters in den Verwaltungs- verfahrensgesetzen	199
a) Ausschließung wegen persönlichen Eigeninteresses an der Entscheidung	200
b) Besorgnis der Befangenheit	203
c) Der (Interessen-)Konflikt zwischen verschiedenen amtlichen Funktionen	205
d) Die administrative Selbstkontrolle mit den Sonderproblemen der Wiederholungsprüfung oder -bewertung	213
2. Besonderheiten der kommunalrechtlichen Mitwirkungsverbote	216
a) Demokratisches Gebot einer restriktiveren Auslegung	217
b) Konsequenzen	219
c) Auswirkungen auf die Beurteilung kommunalrechtlicher Amts-(Funktions-)konflikte	222
3. Möglichkeiten einer differenzierenden Handhabung der Ausschließungs- und Befangenheitsvorschriften	224
a) Spielräume für eine nach Verwaltungstypen differenzierende Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen	224
b) Nur in Ausnahmefällen gewährtes Ablehnungsrecht	226
c) Differenziert zu beurteilende Analogiefähigkeit der Vorschriften außerhalb eines Verwaltungsverfahrens i.S.v. § 9 VwVfG	228
4. Unparteilichkeitssicherungen im Vorfeld konkreter Konfliktfälle	232

5. Verfassungsrechtliche Verankerung eines Gebots der Unparteilichkeit des einzelnen Amtswalters	235
a) Mögliche Begründungsansätze	235
b) Notwendige Einschränkungen	237
c) Abgestufte verfassungsrechtliche Steuerung gesetzgeberischer Unbefangenheitssicherung	240
<i>III. Organisatorisch-institutionelle Unparteilichkeit der Verwaltung</i>	<i>241</i>
1. Die Unparteilichkeitspflicht des Beamten auf der Schnittstelle zwischen personell-individueller und institutioneller Unparteilichkeit	242
a) Einordnung in die Gesamtproblematik	242
b) Fortwirkende Belastung des beamtenrechtlichen Unparteilichkeitsverständnisses mit antipluralistischen und antidemokratischen Traditionen	243
c) Notwendigkeit einer demokratisch-pluralistischen Rekonstruktion der Neutralitätspflicht	247
2. Unparteilichkeitsfördernde Behördenzuständigkeit: das Problem behördlicher Entscheidungen »in eigener Sache« .	251
a) Fehlen einer übergreifenden Sanktionierung der »institutionellen Befangenheit«	251
b) Spezialgesetzliche Zuständigkeitsverlagerungen für den Ausnahmefall einer Verflechtung von Vorhaben- träger und eigentlich entscheidungsbefugter Behörde	254
c) (Fach-)Planung und Planfeststellung durch den Vorhabenträger	258
3. Verfahrensinterne Zuständigkeitsverteilung an der Schnittstelle zwischen organisatorisch-institutioneller und verfahrens- bezogener Unparteilichkeit	263
a) Fehlende »separation of functions« im deutschen Recht	263
b) Fehlendes Gebot einer Trennung von Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde	264
c) Pluralisierung durch Verfahrensbeteiligung unterschiedlich ausgerichteter Behörden	268
4. Unparteilichkeitsfördernde Verwaltungsorganisation als Problem einer Neutralisierung partikularer Organisations- interessen	269
a) Das Grundproblem einer durch Organisationsinteressen geleiteten selektiven Problemwahrnehmung	270
b) Erfolgsorientierung eines behördlichen Projektmanagers ...	272
c) Klientelorientierung spezialisierter und verselbständigter Verwaltungseinheiten	273

d) Förderung der Unparteilichkeit durch Einheit der Verwaltung?	278
e) Unparteilichkeitssicherung durch Pluralisierung?	281
5. Zur Frage eines Verfassungsgebots organisatorisch- institutioneller Unparteilichkeitssicherung	282
a) Fehlen konkreter verfassungsrechtlicher Vorgaben für Verwaltungsorganisation und Zuständigkeit	282
b) Verfassungsrechtliche Bedeutung organisatorisch- institutioneller Unparteilichkeit	284
c) Verfassungsrecht als bereichsspezifisch abgestufte und flexible Zielvorgabe	286
<i>IV. Unparteiliche Verfahrensgestaltung durch die Verwaltung..</i>	288
1. Verfassungsrechtliche Grundlagen	290
a) Unparteilichkeitssicherungsleistungen in der amerikanischen ›due process‹-Garantie	290
b) Teilweise vergleichbare Ansätze in der deutschen Verfassungsrechtsprechung	292
c) Allgemeine Leitlinien	300
2. Unparteilichkeit im Verwaltungsverfahren	302
a) Der Amtsermittlungsgrundsatz	302
b) Die behördliche Fürsorgepflicht (Auskunft, Belehrung, Beratung)	306
c) Die Anhörung	309
d) Der förmliche Erörterungstermin	310
e) Zum Vergleich: gerichtsähnlich formalisiertes ›hearing‹ mit Verbot von ›ex parte communications‹ im ameri- kanischen förmlichen Verwaltungsverfahren	313
3. Unparteilichkeitsprobleme des informal-kooperativen Verwaltungshandelns	315
a) Gefahr selektiver Interessenberücksichtigung durch einseitige (Vorab-)Bindungen	316
b) Grundkonzepte der Unparteilichkeitsförderung im Zusammenhang mit Vorverhandlungen	319
c) Unparteilichkeitsförderung in anderen mehr oder minder informalen Kooperationsverhältnissen	326
4. Unparteilichkeit im Verfahren exekutiver Normsetzung	329
a) Hohe Bedeutung von Transparenz und Pluralität im amerikanischen ›rulemaking‹	329
b) Langsamer Bedeutungsgewinn pluraler Informations- und Interessenverarbeitung in deutschen Normsetzungs- verfahren	333
c) Fazit	337

V. <i>Unparteiliche Verwaltungsentscheidung (Ergebnisbezogene Unparteilichkeit)?</i>	338
1. Fehlender Eigenwert ergebnisbezogener Unparteilichkeit bei gebundenen Verwaltungsentscheidungen	339
2. Das ermessenssteuernde Abwägungsgebot zwischen unparteilichem Interessenausgleich und politischer Prioritätensetzung	340
VI. <i>Zwischenergebnis</i>	343
§ 5 Staatliche Unparteilichkeitsverantwortung bei Beteiligung Privater an der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben	351
I. <i>Ausgangsüberlegungen</i>	351
1. Strukturwandel der Unparteilichkeitsprobleme bei Einschaltung Privater	352
a) Von der Unparteilichkeit der Verwaltung zur unparteilichen Verwirklichung des Gesetzeszwecks durch Private?	352
b) Natürliche Interessenbindung Privater als Unparteilichkeitsproblem oder Motivationspotential	353
2. Verschiedene Typen einer Einschaltung Privater	355
a) Unterschiedlich weitreichende Annäherungen an eine voll private Aufgabenerfüllung	356
b) Aufgabenverlagerung auf Beliehene als (scheinbares) Gegenmodell	358
c) Beteiligung Privater an der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben	358
d) Ergänzende Mobilisierung Privater ohne korrespondierenden Rückzug des Staates	363
3. Mögliche Ansatzpunkte für Unparteilichkeitssicherungen	364
II. <i>Einzelne Erscheinungsformen und Bereiche einer Aufgabenverteilung zwischen Verwaltung und Privaten</i>	367
1. Ergänzende Mobilisierung Privater für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben am Beispiel des Umweltschutzes	367
a) Das Umwelt-Audit	367
b) Beauftragte für den betrieblichen Umweltschutz	375
2. Nutzung privatwirtschaftlichen Engagements bei der Verfahrensplanung und -durchführung	379

a) Vorbereitung und Durchführung von Verfahrensschritten bei der Bauleitplanung	380
b) Zum Vergleich: Die DEGES in der Verkehrswegeplanung ..	383
3. Aktivierung privatwirtschaftlichen Engagements bei der ergebnisbezogenen Kooperation mit einem Investor im Städtebaurecht	387
4. Privater Sachverstand in Kooperation mit der Verwaltung.....	393
a) Sachverhaltsermittlung bei der Umweltverträglich- keitsprüfung	393
b) Sachverständigengutachten als Grundlage für Verwaltungsentscheidungen	394
5. Weiterer Rückzug des Staates zugunsten privater Sachverständiger	403
a) Verwaltungssubstitution bei Einschränkung oder Wegfall der Baugenehmigung	404
b) Amtlich anerkannte Sachverständige in der technischen Überwachung	410
6. Privater Sachverstand und Interessenvertretung in plural strukturierten Gremien	413
7. Private als Verfahrens- und Konfliktmittler	419
8. Funktionale Selbstverwaltung am Beispiel der Berufskammern	426
<i>III. Auswertung und Zusammenfassung</i>	<i>430</i>
1. Staatliche Unparteilichkeitsverantwortung in Abhängigkeit vom jeweiligen Verwaltungstypus	430
a) Sicherung der (wirtschaftlichen) Unabhängigkeit privaten Sachverstands	430
b) Gemeinwohldienliche Kanalisierung privaten Eigeninteresses	433
c) Justizähnliche Neutralisierung privater Mediatoren	436
2. Zwischenergebnis	436
 § 6 Differenzierte Unparteilichkeitssicherung in einem flexiblen Kompensationsmodell	 443
<i>I. Offenheit der (verfassungs-)rechtlichen Anforderungen als Voraussetzung eines Kompensationsmodells</i>	 <i>444</i>
1. Ausgestaltungsspielräume bei den verfassungsrechtlichen Unparteilichkeits-Leitlinien	444
2. Richtpunkte und Grenzen möglicher Kompensationslösungen	445

<i>II. Kompensationsmöglichkeiten zwischen verschiedenen Instrumenten der Unparteilichkeitssicherung auf einer Ebene</i>	447
1. Geringe Flexibilität bei der Sicherung personell-individueller Unparteilichkeit	447
2. Begrenzte Austauschbarkeit verschiedener Ansätze zur Förderung organisatorisch-institutioneller Unparteilichkeit	448
a) Neutralisierung oder Pluralisierung	448
b) Zuständigkeitsverlagerung, Zustimmungserfordernis oder Intensivierung der Aufsicht	450
3. Ansätze und Alternativen zur Förderung verfahrensbezogener Unparteilichkeit	452
a) Verfahrensförmlichkeit oder »einfache« Verfahrensgarantien	452
b) Verfahrenstransparenz an Stelle oder als Ergänzung der Unparteilichkeitssicherung	453
<i>III. Kompensatorische Vernetzung der verschiedenen Unparteilichkeitsebenen</i>	458
1. Beschränktes Kompensationspotential der auf den einzelnen Amtswalter bezogenen Unparteilichkeitspflichten	458
a) Abmilderung organisatorisch-institutioneller Unparteilichkeitsdefizite durch personell-individuelle Funktionentrennung	458
b) Die vermittelnde Funktion der beamtenrechtlichen Neutralitätspflicht	460
c) Der Ausschluß wegen Besorgnis der Befangenheit als Reaktion auf Verstöße gegen Unparteilichkeitspflichten im Verfahren	461
2. Ausgleich im Verwaltungsverfahren für organisatorisch-institutionelle Unparteilichkeitsdefizite	462
a) Traditionslinien	462
b) Verfahrensbezogene Kompensationsmöglichkeiten und -notwendigkeiten im geltenden Recht	463
3. Organisatorisch-institutioneller Ausgleich für fehlende Verfahrenssicherungen	467
<i>IV. Kompensatorisch abgestufte Gerichtskontrolle</i>	471
1. Flexibilität der gerichtlichen Unparteilichkeits-(Verfahrens-)Kontrolle	471
a) Hinnahme von Unparteilichkeitsdefiziten auf Verwaltungsebene bei hinreichender gerichtlicher Inhaltskontrolle	471

b) Strenge Unparteilichkeits-(Verfahrens-)Kontrolle bei strukturellen Defiziten gerichtlicher Inhaltskontrolle ..	474
2. Rechtliche Ansätze für eine Anpassung der gerichtlichen Inhaltskontrolle an das Unparteilichkeitsniveau auf Verwaltungsebene	476
a) Elastizität der verwaltungsgerichtlichen Amtsermittlung und Überzeugungsbildung	476
b) Kompensatorische Verschiebung von Beweismaß und materieller Beweislast	479
c) Flexibilisierungspotential bei Ermessens- und Beurteilungs- spielräumen	484
3. Folgerungen für ausgewählte Fallgruppen	491
a) Intensivierung der gerichtlichen Inhaltskontrolle bei Unparteilichkeitsdefiziten	492
b) Absenkung der gerichtlichen Kontrollintensität bei hohem Unparteilichkeitsstandard	498
V. Ergebnisse von § 6	499
 § 7 Zusammenfassung der Ergebnisse in Thesen	 505
Literaturverzeichnis	515
Sachverzeichnis	557

Abkürzungsverzeichnis

a.A	anderer Auffassung
Abs.	Absatz
Ad.L.Rev	Administrative Law Review
Admin. & Reg.L.News	Administration and Regulation Law News
a.E	am Ende
AfE	Archiv für Eisenbahnwesen
AfK	Archiv für Kommunalwissenschaft
AfP	Archiv für Presserecht
AJDA	L'Actualité Juridique Droit Administrative
ALR	Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten
Am.Pol.Sci.Rev.	The American Political Science Review
Anm.	Anmerkung
APA	(Federal) Administrative Procedure Act
ArchPT	Archiv für Post und Telekommunikation
ARSP	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
Art.	Artikel
ba.-wü. BauSVO	baden-württembergische Bausachverständigenverordnung
Begr.	Begründung
Bell J.Econ. & Management Sci.	Bell Journal of Economics and Management Sciences
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BK	Bonner Kommentar zum Grundgesetz
BR	Bundesrat
BT	Bundestag
BMU	Bundesministerium für Umwelt
Cal.L.Rev.	California Law Review
Cath.U.L.Rev.	Catholic University Law Review
Chi.-Kent L.Rev.	Chicago-Kent Law Review
Cir.	United States Court of Appeals (aufgeteilt in 13 Regionen – ‚Circuits‘)
Colum.L.Rev.	Columbia Law Review
D.C.	District of Columbia
DEGES	Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH
DePaul Bus.L.J.	DePaul Business Law Journal
d.h.	das heißt
DJT	Deutscher Juristentag
Drucks.	Drucksache
Duke L.J.	Duke Law Journal
E	(Gesetz-)Entwurf

EuZöR	Europäische Zeitschrift für öffentliches Recht
FALL	Herbst- Quartalsheft
FCC	Federal Communications Commission
Fn.	Fußnote
Fordham L.Rev.	Fordham Law Review
FS	Festschrift
FTC	Federal Trade Commission
F.2d	Federal Reporter (Second Series)
F.3d	Federal Reporter (Third Series)
GBL	Gesetzblatt
Geo.Wash.L.Rev.	George Washington Law Review
GK	Gemeinschaftskommentar
GS	Gedächtnisschrift
Harv.J.L. & Pub. Pol'y	Harvard Journal of Law and Public Policy
Harv.L.Rev.	Harvard Law Review
Hdb.	Handbuch (des Verfassungsrechts)
HdKwP	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
Hwb.	Handwörterbuch
ICC	Interstate Commerce Commission
i.e.S.	im engeren Sinne
Ill.L.Rev.	Illinois Law Review
insbes.	insbesondere
Iowa L.Rev.	Iowa Law Review
i.S.v.	im Sinne von
i.w.S.	im weiteren Sinne
JbNPÖ.	Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie
J.Kan.B.A.	Journal of Kansas Bar Association
J.Law & Econ.	Journal of Law and Economics
J.L.Econ. & Org.	Journal of Law, Economics and Organization
J.N.A.ALJ.	Journal of the National Association of Administrative Law Judges
Judges' J.	Judges' Journal
KfSachVG	Kraftfahrtsachverständigenengesetz
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
KJ	Kritische Justiz
KomE	Kommissionsentwurf
Krw-/AbfG	Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz
Lit.	Literatur
L.Rev.	Law Review
m.	mit
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen

N.Eng.L.Rev.	New England Law Review
N.C.L.Rev.	North Carolina Law Review
Nw.	Nachweise
Nw.U.L.Rev.	Northwestern University Law Review
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
N.Y.U.Env.L.J.	New York University Environmental Law Journal
öff.	öffentlich(es)
Ohio St.L.J.	Ohio State Law Journal
Pr	Preußische(s)
PrGS	Preußische Gesetzessammlung
ProfE	Professorenentwurf
PrVBl.	Preußische Verwaltungsblätter
Pub.Ad.Rev.	Public Administration Review
RFAP	Revue francaise d'administration publique
RFDA	Revue francaise de droit administratif
Rn.	Randnummer
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter
S.Cal.L.Rev.	Southern California Law Review
S.Ct.	Supreme Court Reporter
S.Ct.Rev.	Supreme Court Review
SKV	Staats- und Kommunalverwaltung
Sp.	Spalte
SPRING	Frühjahrs-Quartalsheft
Stan.L.Rev.	Stanford Law Review
Tex.L.Rev.	Texas Law Review
TKG	Telekommunikationsgesetz
TÜ-OrgVO	Verordnung der Landesregierung über die Organisation der technischen Überwachung
Tulsa L.J.	Tulsa Law Journal
u.	und
UAG	Umweltauditgesetz
U.Chi.L.Rev.	University of Chicago Law Review
U.C.L.A.L.Rev.	University of California at Los Angeles Law Review
UGB	Umweltgesetzbuch
UGB-KomE	Kommissionsentwurf eines Umweltgesetzbuches
U.Kan.L.Rev.	University of Kansas Law Review
U.Pa.L.Rev.	University of Pennsylvania Law Review
U.Pitt.L.Rev.	University of Pittsburgh Law Review
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
U.Rich.L.Rev.	University of Richmond Law Review
U.S.	United States Reports
U.S.C.	United States Code
Utah L.Rev.	Utah Law Review
u.U.	unter Umständen
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
Va.L.Rev.	Virginia Law Review

XXIV

Abkürzungsverzeichnis

Vand.L.Rev.	Vanderbilt Law Review
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VEP	Vorhaben- und Erschließungsplan
VOP	Verwaltungsführung (früher: Verwaltungsführung, Organisation, Personal)
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WUR	Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrecht
WuW	Wirtschaft und Wettbewerb
Yale L.J.	Yale Law Journal
ZAöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Für alle übrigen Abkürzungen wird, soweit sie nicht aus sich selbst verständlich sind, auf *Kirchner*, *Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache*, 4. Aufl. Berlin/New York 1993, verwiesen.

§ 1 Einführung

I. Problemstellung

Der Grundsatz der Unparteilichkeit der Verwaltung wird vielfach ohne genauere Differenzierung und Konkretisierung zu den Kernprinzipien des Rechtsstaats gerechnet¹. So führt das Bundesverwaltungsgericht zur Planfeststellung aus, die Verwaltung habe »gegenüber jedermann jenes Maß an innerer Distanz und Neutralität zu wahren, das ihr in einer späteren Phase noch ein abgewogenes Urteil ermöglicht« und »die ihr übertragene Aufgabe in unparteiischer Weise wahrzunehmen«². Art. 41 des Entwurfs einer Grundrechtecharta für die Europäische Union spricht sogar ausdrücklich vom Recht jedes Bürgers auf unparteiliche Behandlung seiner Verwaltungsangelegenheiten durch die Organe und Institutionen der Union³.

Offen bleibt, wie sich diese Forderung nach Unparteilichkeit mit der Aufgabe der Verwaltung vereinbaren läßt, über den Vollzug zwingender Rechtsvorschriften hinaus politische Vorgaben, etwa aus Regierungsprogrammen, zu konkretisieren und aktiv handelnd umzusetzen. Gerade Planungsentscheidungen, etwa beim Straßenbau, machen es erforderlich, bei der Abwägung divergierender Interessen politische Prioritäten zu setzen und durchzusetzen⁴, etwa

¹ Aus der Lehrbuchliteratur etwa *Achterberg*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 1986, S. 358; *Badura*, in: Erichsen, Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl. 1998, § 35 Rn. 5. Bei den Kommentierungen insbes. *Bonk*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 5. Aufl. 1998, § 20 Rn. 1; *Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl. 1999, § 20 Rn. 1.

² BVerwGE 75, 214, 230 – Flughafen München II. Im Anschluß daran VGH Bad.-Württ., VBlBW 1988, 298, 299 – Hoahrheinautobahn.

³ Unter der Überschrift »Right to good administration« heißt es in Absatz 1 wörtlich: »Every person has the right to have his or her affairs handled impartially, fairly and within a reasonable time by the institutions and bodies of the Union« (Convent 50, Charte 4487/1/00 REV 1 vom 10.10.2000). Zur Begründung wird nur pauschal auf den Grundsatz der »rule of law« verwiesen (Convent 46, Charte 4423/00 vom 31.7.2000, damaliger Artikel 39, »Explanation«). Näher hierzu unten § 4 IV. 1. b).

⁴ In dezisionistischer Schärfe kommt dies verallgemeinernd bei *C. Schmitt* zum Ausdruck: »Der Staat ist nicht nur Justizorganisation; er ist auch etwas anderes als ein bloß neutraler Schiedsrichter oder Schlichter. Sein Wesen liegt darin, daß er die politische Entscheidung trifft« (Verfassungslehre, 3. Aufl. 1954, S. 134). *Jarass*, Politik und Bürokratie, 1975, S. 131 f. sieht das Kennzeichen der Verwaltung in primär bürokratisch statt politisch begründeten Wertentscheidungen.

bei der Gewichtung von Belangen der Wirtschaft einerseits, des Landschafts- und Naturschutzes andererseits. Aus diesem Blickwinkel wird dann auch verständlich, warum das Bundesverwaltungsgericht die Gemeinde bei der Bauleitplanung als »im guten wie im schlechten Sinne parteiisch«⁵ bezeichnet hat.

Strukturelle Veränderungen im Verwaltungsrecht fügen diesem ungelösten Grundkonflikt zwischen Unparteilichkeitsforderung und Gestaltungsaufgabe der Verwaltung weitere Facetten hinzu und stellen das Unparteilichkeitsdenken unter neuen Gesichtspunkten in Frage. Zwei eng miteinander verwobene Entwicklungen verdienen in diesem Zusammenhang besondere Beachtung:

In Anbetracht des sich verschärfenden globalen (Standort-)Wettbewerbs werden Verwaltung und Verwaltungsrecht zunehmend in den Dienst der *Investitionsförderung* gestellt und nach *ökonomischen Effizienzkriterien* reorganisiert. Damit knüpft die moderne Entwicklung in gewisser Hinsicht wieder an das (früh-)liberale Denken des 19. Jahrhunderts an, das die Aufgabe der Polizei und damit der inneren Verwaltung darin sah, für die Gesellschaft bestimmte Dienstleistungen möglichst effizient bereitzustellen⁶. Nach innen zielt ein »Neues Steuerungsmodell« darauf, bürokratische Strukturen zugunsten eines flexiblen, marktorientierten »Verwaltungsmanagements« abzubauen⁷; im Außenverhältnis werden insbesondere Genehmigungsverfahren im Interesse investitionswilliger Unternehmen »nachfragegerecht« beschleunigt und flexibler gestaltet⁸.

In den Kategorien des Unparteilichkeitsdenkens birgt diese Reform die Gefahr einer einseitigen Parteinahme der Verwaltung für Wirtschaftsinteressen unter Vernachlässigung der Belange Drittbetroffener und des Umweltschutzes⁹ sowie allgemein der Interessen wirtschaftlich weniger interessanter »Kunden-

⁵ BVerwGE 45, 309, 324 – Flachglas. Dazu vor allem *Ladewig*, Abwägung, 1984, S. 31 f.; im Zusammenhang mit der Frage nach der Reichweite planerischer Ermessens- und Beurteilungsspielräume hervorgehoben etwa von *Weyreuther*, BauR 1977, 293, 304 mit dortiger Fn. 81; *Blümel*, DVBl. 1975, 695, 700; *Fehling*, Die Konkurrentenklage, 1994, S. 166 f. m.w.N.

⁶ Siehe insbes. *Mohl*, Die Polizeiwissenschaft, 3. Aufl. 1866, Bd. 1, S. 244 ff., 301, 305. Eingehende Analyse der deutschen und französischen Entwicklung m.w.N. bei *Bullinger*, JZ 1991, 53, 54 ff., insbes. 57.

⁷ Überblick über das Reformkonzept des »Neuen Steuerungsmodells« etwa bei *Banner*, VOP 1991, 6 ff.; *Damkowskii/Precht*, Public Management, 1995; *Otting*, Neues Steuerungsmodell, 1997, S. 12 ff.; *J.P. Schneider*, in: Verwaltungsorganisationsrecht, 1997, S. 103, 114 ff.

⁸ Programmatisch *Unabhängige Expertenkommission*, Investitionsförderung, 1994, basierend insbesondere auf Vorarbeiten von *Bullinger*, vor allem JZ 1991, 53 ff. sowie *ders.*, Beschleunigte Genehmigungsverfahren, 1991. Auf Ebene des materiellen Verwaltungsrechts und des Verwaltungsverfahrenrechts führten diese Überlegungen insbesondere zum »Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren« v. 12.9.1996, BGBl. I S. 1354, und zum »Gesetz zur Beschleunigung und Vereinfachung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren« v. 9.10.1996, BGBl. I S. 1497.

⁹ So besonders deutlich *Wahl/Hermes/Sach*, in: Prävention und Vorsorge, 1995, S. 217, 223 ff.; *Lübbe-Wolff*, ZUR 1995, 57, 59; *J.P. Schneider*, in: Verwaltungsorganisationsrecht, 1997, S. 103, 123.

gruppen«¹⁰. Andererseits kann in dieser Prioritätensetzung aber auch eine legitime politische Konkretisierung vordringlicher Gemeinwohlerfordernisse gesehen werden. Darüber hinaus muß gefragt werden, inwieweit Unparteilichkeit überhaupt (noch) einen geeigneten Maßstab für eine Verwaltung bietet, deren primäre Aufgabe vermehrt darin gesehen wird, mit einem unternehmensähnlichen Management möglichst effizient und »kundenorientiert« Verwaltungsdienstleistungen zu erbringen¹¹.

Die angespannte Haushaltslage, aber auch die Einsicht in die Schwerfälligkeit und die Grenzen der Leistungsfähigkeit traditionell hoheitlichen Verwaltungshandelns, haben ferner dazu geführt, vermehrt auf das *Engagement Privater* zurückzugreifen, sei es als teilweiser Ersatz für reduzierte Verwaltungsleistungen (wie etwa der Baugenehmigung¹²) oder als Ergänzung und Unterstützung des traditionellen verwaltungsrechtlichen Instrumentariums (wie etwa beim Umwelt-Audit¹³). Aus dem Blickwinkel des Unparteilichkeitsdenkens liegt es nahe, in der teilweisen Aufgaben(rück)verlagerung von der distanziert-hoheitlichen Verwaltung auf eigeninteressierte Private eine Gefährdung des unparteilichen Gesetzesvollzugs zu erblicken. Es stellen sich dann die Fragen, inwieweit den Gesetzgeber hier eine Pflicht zur Schaffung unparteilichkeitsfördernder (Verfahrens-)Strukturen trifft und inwieweit die staatliche Verwaltung im Rahmen einer möglichen Gewährleistungsverantwortung auch eine mehr oder minder weitreichende Unparteilichkeitsverantwortung besitzt. Ein Blick etwa in die Umwelt-Audit-VO der Europäischen Union und in das deutsche Umweltauditgesetz mit ihren detailliert ausgearbeiteten Unabhängigkeits- und Unparteilichkeitsverpflichtungen auf allen Ebenen¹⁴ lehrt, wie ernst Verordnungs- und Gesetzgeber dieses Problem genommen haben.

¹⁰ Etwa *Bull.*, in: Verwaltungsreform, 1996, S. 69, 72 f.; *Damkowski/Precht*, Public Management, 1995, S. 278; *J.P. Schneider*, in: Verwaltungsorganisationsrecht, 1997, S. 103, 122 f.

¹¹ Dazu näher unten § 3 V., insbes. 2.

¹² Überblick über die unterschiedlich weitgehenden Reformen in den einzelnen Bundesländern bei *Reichling*, Effektivität im baurechtlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren, 1997, S. 79 ff.; *Scholz*, Privatisierung im Baurecht, 1997; *Dablke*, in: Rechts- und Anwendungsprobleme der neuen BauO NW, 1996, S. 62 ff. Näher zu den dadurch aufgeworfenen Unparteilichkeitsfragen unten § 5 II. 5. a).

¹³ »Verordnung (EWG) des Rates v. 29.6.1993 über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung« (ABl. Nr. L 168); »Umweltauditgesetz (UAG)« v. 7.12.1995 (BGBl. I S. 1591). Überblick etwa bei *Lübbe-Wolff*, DVBl. 1994, 361 ff. u. *dies.*, NuR 1996, 217 ff.; *J.P. Schneider*, Die Verwaltung 28 (1995), 360 ff.; *Vetter*, DVBl. 1996, 1223 ff.

¹⁴ Beispielfhaft sei auf die der Umwelt-Audit-VO vorangestellten Erwägungen verwiesen: »Es ist dafür zu sorgen, daß die Zulassung der und die Aufsicht über die Umweltgutachter auf unabhängige und unparteiische Weise erfolgen, damit die Glaubwürdigkeit des Systems gewährleistet ist«. Siehe im einzelnen insbes. Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Anhang II. C. Audit-VO (für die Betriebsprüfer); Art. 4 Abs 3 u. 4 i.V.m. Anhang III A. 1. Audit-VO, §§ 6, 10 Abs. 1 Nr. 5, 15 Abs. 2 Nr. 3 Umweltauditgesetz (UAG) (für die zugelassenen Umweltgutachter); Art. 6 Abs. 1 S. 3, Art. 18 Abs. 2 S. 1 Audit-VO, § 22 Abs. 1 UAG (Zulassungsstelle). Näher unten § 5 II. 1.

Verwandte Privatisierungsfolgenprobleme ergeben sich im Bereich der leistenden Verwaltung, namentlich beim öffentlichen Verkehr, bei Post und Telekommunikation und mit Einschränkungen auch bei der Energieversorgung. Dort sollen Funktionsprinzipien der Marktwirtschaft und des Wettbewerbs die Funktionsprinzipien staatlicher Daseinsvorsorge so weit wie möglich ersetzen; im neuen Leitbild einer »funktionenteilenden Daseinsvorsorge« beschränkt sich die Verwaltung weitgehend auf die Regulierung privatwirtschaftlicher Leistungserbringung¹⁵. Dabei besteht die Gefahr, daß fiskalische Eigeninteressen des Staates, die aus seiner fortbestehenden Beteiligung an einem (ehemals) marktbeherrschenden und nun teilprivatisierten Staatsunternehmen resultieren, Einfluß auf Regulierungsentscheidungen gewinnen und zu einer parteilichen Benachteiligung von Konkurrenten führen. Bei dieser mit Privatisierung einhergehenden Reform der Daseinsvorsorge, aber auch bei den zuvor genannten Fällen einer verstärkten Einbeziehung Privater, steht die Frage nach möglichen Sicherungen der Unparteilichkeit indes erst an zweiter Stelle. Zunächst muß geklärt werden, ob der Staat überhaupt noch in der einen oder anderen Form für Unparteilichkeit zu sorgen hat oder die Unparteilichkeitsforderung durch das Vertrauen in einen privatwirtschaftlich-marktmäßigen Ausgleich kollidierender Eigeninteressen ersetzt werden kann und muß.

Ziel der Untersuchung ist es, auf rechtsvergleichend gewonnenen Erkenntnissen aufbauend¹⁶ den rechtlichen Gehalt des Unparteilichkeitsgedankens für das deutsche Verfassungs- und Verwaltungsrecht differenzierend zu ermitteln sowie die sich daraus ergebenden Konsequenzen aufzuzeigen. Der Schwerpunkt liegt dabei auf dem Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrecht; für die Fülle der Einzelheiten muß es bei einer exemplarischen Betrachtung bleiben.

II. Zu Begriff und möglichen Bedeutungen von »Unparteilichkeit«

Die Schwierigkeiten im Umgang mit Fragen der Unparteilichkeit der Verwaltung, wie sie sich exemplarisch in den eingangs erwähnten, scheinbar gegensätzlichen Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts widerspiegeln, hängen nicht zuletzt damit zusammen, daß wenig Klarheit darüber besteht, was »Unparteilichkeit« – oder hier gelegentlich sinngleich verwandt »Neutralität«¹⁷ – eigentlich genau bedeuten soll. Gerade daraus schöpft der schillernde

¹⁵ Dazu näher *Bullinger*, in: FS Zacher, 1998, S. 85, 87 ff.; *Bullinger/Fehling*, in: Die zukünftige Rolle der Kommunen, 1998, S. 19, 26 ff. Siehe ferner unten § 3 V. 3. b).

¹⁶ Zum rechtsvergleichenden Ansatz der Untersuchung näher unten V.

¹⁷ *Dagtoglou* (in: FS Forsthoff, 1967, S. 65, 66 f.) will begrifflich zwischen »Neutralität« im Sinne von »Nicht-Intervention« und »Unparteilichkeit« als aktive Realisierung des Gemeinwohl unterscheiden (ihm folgend *Kazele*, *Interessenkollisionen und Befangenheit*, 1990, S. 20;

und leicht zum Schlagwort verkommene Begriff der Unparteilichkeit einen großen Teil seiner Anziehungskraft. Wenn *Kunig* zum Rechtsstaatsprinzip dessen inflationäre Verwendung und die floskelhafte Betonung seines hohen Ranges beklagt¹⁸, so trifft dies für die »Unparteilichkeit« kaum weniger zu – das Gebot der Unparteilichkeit der Verwaltung wird denn auch typischerweise aus dem Rechtsstaatsprinzip hergeleitet¹⁹.

Erhebliche Bedeutungsunsicherheit offenbart auch die reichhaltige Palette von Formulierungen, die oftmals mehr oder minder synonym mit »Unparteilichkeit« gebraucht werden, aber auch im jeweiligen Zusammenhang notwendige Akzentverschiebungen andeuten können, wie etwa Unbefangenheit, Unvoreingenommenheit, Distanz zum Entscheidungsgegenstand, fehlendes Eigeninteresse, Sachlichkeit, Unabhängigkeit²⁰. Versuche einer primär begrifflich-definitiven Präzisierung können indes nur bedingt zur Klärung beitragen²¹, weil sie die erheblichen Unterschiede zu vernachlässigen drohen, die zwischen den mannigfachen rechtlichen Erscheinungsformen und Konzeptionen von Verwaltung sowie zwischen unterschiedlichen Ausprägungen von Unparteilichkeit bestehen.

Daher erscheint es angezeigt, in einem ersten Schritt die verschiedenen möglichen Bedeutungsvarianten von »Unparteilichkeit« darzustellen (unten 1.), bevor nach gemeinsamen Charakteristika gesucht wird (2.).

Riedel, Unparteilichkeit des Richters, 1980, S. 12 f.; nur teilweise dagegen *Schlaich*, Neutralität, 1972, S. 221). Der Wert dieser Unterscheidung reduziert sich jedoch auf die Erkenntnis, daß Unparteilichkeit bei der Verwaltung nicht mit Passivität verwechselt werden darf. In der vorliegenden Untersuchung wird allein deswegen meist von »Unparteilichkeit« gesprochen, um jeden Anklang an die Kategorie der völkerrechtlichen Neutralität zu vermeiden; so wird etwa im *Staatslexikon* unter dem Stichwort »Neutralität« (Bd. 4, Sp. 14 ff.) nur die völkerrechtliche Neutralität abgehandelt.

¹⁸ *Kunig*, Das Rechtsstaatsprinzip, 1986, S. 231 ff.

¹⁹ Neben den oben in Fn. 1 Genannten siehe auch *Turegg*, NJW 1955, 81; *Foerster*, SKV 1975, 11, 12; *Besche*, DÖV 1972, 636, 637. Speziell auf die Unparteilichkeit des einzelnen Amtswalters bezogen ferner *Scheuing*, NVwZ 1982, 487; *Rombach*, Der Faktor Zeit, 1994, S. 248; *Kopp*, VwVfG, 6. Aufl. 1996, § 20 Rn. 1b; für das Sozialrecht *Giese-Krahmer*, SGB X, § 16 Rn. 5; *Hauck*, SGB X, § 17 Rn. 1; v. *Mutius*, in: GK-SGB X, § 16 Rn. 1 u. § 17 Rn. 1; für das Steuerrecht etwa *Hübschmann/Hepp*, AO, § 82 Rn. 2 u. § 83 Rn. 2. Siehe ferner unten § 4 II. 5. a).

²⁰ Vgl. auch die Zusammenstellung möglicher Synonyme von Befangenheit bei *Marré*, Befangenheit, 1960, S. 14 f.; *Dagtoglou*, in: FS Forsthoff, 1967, S. 64, 68 mit dortiger Fn. 9. Die (Un-)Befangenheit wird dort allerdings nur auf den einzelnen Amtswalter bezogen und dadurch von vornherein auf einen Ausschnitt der Unparteilichkeitsproblematik beschränkt.

²¹ Dies gilt nicht nur für Deutschland. Vgl. für die wenig fruchtbaren Bemühungen um eine begriffliche Klärung der Bedeutung von »L'impartialité administrative« jüngst *Mitard*, AJDA 1999, 478 f.; verschiedene Aspekte ohne klare übergreifende Definition nennt auch *De-goffe*, RFDA 1998, 711 f.

1. Bedeutungsvarianten von Unparteilichkeit im Zusammenhang mit der Verwaltung

Für den Begriff der politischen Neutralität hat bereits C. Schmitt herausgestellt, daß sich damit gänzlich unterschiedliche, aber sich teilweise auch überschneidende Vorstellungen verbinden lassen. Er unterscheidet zwischen »von der politischen Entscheidung wegführenden Bedeutungen« von »Neutralität« im Sinne von Uninteressiertheit, beliebiger Instrumentalisierbarkeit, formaler Chancengleichheit oder Parität einerseits und »zu einer Entscheidung hinführenden Bedeutungen« andererseits, worunter Objektivität und Sachlichkeit, nicht egoistisch-interessierte Sachkunde, Gegensätzlichkeiten relativierende Einheitsbildung oder die Entscheidung durch einen außenstehenden Dritten gefaßt werden²². Mit »Neutralität« oder auch »Unparteilichkeit« könne sowohl eine Aufforderung zur Überwindung des pluralistischen Nebeneinander durch eine integrierende politische Entscheidung einer starken staatliche Autorität verbunden werden (von Schmitt favorisiert) als auch umgekehrt ein Gebot der Zurückhaltung, der Entpolitisierung und des Kompromisses²³.

Diese Kategorisierung beschränkt sich freilich nicht auf die Verwaltung, sondern sucht alle Staatsgewalten zu erfassen, unter besonderer Betonung des parteipolitischen Aspekts. Schon aus diesen Gründen kann sie hier nicht unverändert zugrundegelegt werden. Im übrigen zeigt sich ihre mangelnde Trennschärfe bereits darin, daß die beamtenrechtliche Neutralitätspflicht dort kaum einen klaren Standort findet; das Beamtentum bleibt angesiedelt zwischen passivem Verwaltungsapparat und aktiv stabilisierender, ausgleichender Kraft²⁴. Der Wert der von Schmitt vorgenommenen Unterteilung liegt darin, die Bandbreite möglicher Erscheinungsformen von »Neutralität« zu verdeutlichen, zur

²² Siehe im einzelnen Schmitt, *Der Hüter der Verfassung*, 1931, S. 111 ff., insoweit auch abgedruckt in: *Positionen und Begriffe*, 1940, S. 158 ff. An dieser Systematisierung orientieren sich etwa *Samm*, *Die Stellung der Deutschen Bundesbank*, 1967, S. 111 f. mit dortiger Anm. 25; *Fichtmüller*, *AöR* 91 (1966), 297, 314 f. mit dortiger Fn. 106 (beide für die Bundesbank).

²³ Siehe auch Schmitt, in: *Verfassungsrechtliche Aufsätze*, 1958, S. 41, insbes. S. 54 ff. Dazu vor allem *Schlaich*, *Neutralität*, 1972, S. 7 ff.; *E.R. Huber*, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Bd. III, 3. Aufl. 1988, S. 22 ff. Zu den verschiedenen Erscheinungsformen der innenpolitischen Neutralität vgl. auch *Maunz*, in: *FS Loewenstein*, 1971, S. 343, insbes. S. 350 ff., der sich freilich wenig um begriffliche Klärungen bemüht.

²⁴ So wird das zur »Neutralität« verpflichtete Beamtentum (dazu sogleich unten d) und näher unten § 4 III. 1) schon bei Schmitt einerseits in seinem Sinne positiv als integrierende, parteipolitischen Pluralismus überwindende Kraft auf Grundlage nicht egoistisch interessierter Sachkunde, andererseits aber auch in seiner Diktion negativ als technisches Instrument für die politische Führung, als »Verwaltungsapparat« eingeordnet; siehe C. Schmitt, *Der Hüter der Verfassung*, 1931, S. 111 ff.; *ders.*, in: *Verfassungsrechtliche Aufsätze*, 1958, S. 41, 47 f.; hervorgehoben von *Schlaich*, *Neutralität*, 1972, S. 46. Kritisch zur Typologie von Schmitt auch *Waechter*, *Geminderte demokratische Legitimation staatlicher Institutionen*, 1994, S. 253 ff., insbes. S. 258 ff. unter Verweis auf die Schwierigkeiten bei der Einordnung der Neutralität der Bundesbank.

inhaltlichen Präzisierung durch Klassifizierung ist diese Einteilung dagegen, jedenfalls auf die Verwaltung bezogen, kaum geeignet.

Auch die hier vorgestellte Typologie kann freilich keinen Anspruch auf überschneidungsfreie Abgrenzungen erheben. Sie bietet jedoch ein – zu diesem Zweck mit Absicht zunächst breit angelegtes – Raster, um die im Verlauf der Untersuchung auftretenden Bedeutungsvarianten von »Unparteilichkeit« der Verwaltung zu erfassen.

a) Unvoreingenommenheit durch Unwissenheit

In einem ersten Sinne kann Unparteilichkeit als Unvoreingenommenheit verstanden werden, die sich idealtypisch am besten dadurch sichern läßt, daß die zur Unparteilichkeit verpflichtete Instanz (Person, Behörde) möglichst wenig Vorkenntnisse über den Entscheidungsgegenstand besitzt.

(Rechts-)Philosophisch kommt dieser Form von Unparteilichkeit eine zentrale Rolle in *Rawls* Theorie der Gerechtigkeit als Fairneß zu, freilich nicht für die Verwaltung, sondern für die von ihm sogenannte staatlich-politische »Grundstruktur«. Deren Gerechtigkeit soll anhand eines Gedankenexperiments überprüft werden, das in Orientierung an *Kant* Parallelen zur Lehre vom Gesellschaftsvertrag aufweist: Es wird ein fiktiver Urzustand konstruiert, in dem sich alle Menschen auf fundamentale Gerechtigkeitsgrundsätze zu einigen haben. In diesem Urzustand sind den Menschen ihre eigenen realen Ziele und Präferenzen unbekannt (»Schleier des Nichtwissens«), so daß sie die Gerechtigkeitsgrundsätze ohne Berücksichtigung von Eigeninteressen und daher insoweit unparteilich wählen müssen²⁵.

In eine ähnliche Richtung weist ein dem früheren britischen Lord-Chief Justice *Hewart* zugeschriebenes Bonmot, wonach »die einzige menschenmögliche Unparteilichkeit die (ist), welche sich aus dem Unverständnis für beide Seiten des Rechtsfalles ergibt«²⁶. Den Hintergrund bildet das angelsächsische Ideal eines Richters, der in der mündlichen Verhandlung erstmals und unvorbereitet mit einem Fall konfrontiert wird. Bei der aktiven Verwaltung, deren Aufgaben

²⁵ *Rawls*, Eine Theorie der Gerechtigkeit, 9. Aufl. 1996, S. 212 ff.; *ders.*, Die Grundstruktur, in: Die Idee des politischen Liberalismus, 1994, S. 45, 62; *ders.*, Kantischer Konstruktivismus, aaO., S. 80, 118, 127, 152; vgl. auch *ders.*, Politischer Liberalismus, 1998, S. 91 ff. (allerdings mit einem anderen Unparteilichkeitsbegriff, aaO., S. 122 u. 127: Unparteilichkeit als altruistisch auf das Gemeinwohl zielend). Zusammenfassend auch *Geis*, JZ 1995, 324, 325 f.; *Hinsch*, in: Die Idee des politischen Liberalismus, 1994, S. 9, 17 u. 38 ff.; *Hoffmann*, Verfahrensgerechtigkeit, 1992, S. 174 ff., insbes. S. 175; speziell zum »Schleier des Nichtwissens« *Hinsch*, in: Zur Idee des politischen Liberalismus, 1997, S. 67, 80 ff. Aufgegriffen nunmehr von BVerfGE 101, 158, 217 f., dort freilich nicht für die Verwaltung, sondern für die (problematische) Forderung eines dem konkreten Verteilungsgesetz vorgeschalteten Maßstäbengesetzes für den Länderfinanzausgleich.

²⁶ Mitgeteilt von *Radbruch*, Der Geist des englischen Rechts, 1946, S. 28 f.

sich nicht auf die Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten beschränken, kommt dies hingegen schon als Leitbild nicht in Betracht. Hier drohte fehlende Information in besonderem Maße zu echtem Unverständnis und zu Handlungsunfähigkeit zu führen.

In Betracht kommt allenfalls eine *gewisse Begrenzung des zulässigen (Vor-) Wissens und Vorverständnisses*. So erzwingt das US-amerikanische Verwaltungsrecht in gewissen Bereichen eine *teilweise* Abschottung der Entscheidungsträger von verfahrensexternen Informationsquellen und -kanälen²⁷. Auch in Deutschland wird eine Vorbefassung mit dem Entscheidungsgegenstand *unter bestimmten Umständen* als Befangenheitsgrund bewertet²⁸. Beides dient dazu, die Unvoreingenommenheit eines Amtsträgers und in diesem Sinne auch seine Unparteilichkeit zu sichern.

b) Fehlen eines Eigeninteresses am Entscheidungsgegenstand

Dieser zweite Typus von Unparteilichkeit spiegelt sich besonders deutlich in dem klassischen Gerechtigkeitsgrundsatz wider, daß »niemand Richter in eigener Sache« sein dürfe (*nemo iudex in causam suam*) und daher Rechtsstreitigkeiten durch einen am Streit unbeteiligten und insoweit unparteilichen Dritten entschieden werden müssen²⁹. Eine solche Regel läßt sich bis in das (Spät-)Mittelalter zurückverfolgen, also in eine Zeit, in der richterliche und verwaltende Tätigkeit noch nicht getrennt waren³⁰.

In dem Maße, in dem es gelang, die Verwaltungstätigkeit zumindest begrifflich gegenüber der Rechtsprechung abzugrenzen, wurde dieses Gebot dann allerdings primär auf die Rechtsprechungsfunktion (»iudex«) bezogen, so später etwa im Preußischen Allgemeinen Landrecht die Patrimonialgerichtsbarkeit betreffend³¹. Der Hinweis auf das Verbot der Entscheidung in eigener Sache

²⁷ Im Verbot von »ex parte communications«, d.h. von Kontakten außerhalb der mündlichen Verhandlung zwischen dem verhandlungsleitenden »hearing officer« und den Verfahrensbeteiligten (unter Einschluß der die Ermittlungen betreibenden Behördenmitarbeiter), das der amerikanische »Administrative Procedure Act« (APA) für die förmlichen Verfahrenstypen anordnet; dazu im einzelnen unten § 3 II. 3., insbes. a).

²⁸ Siehe insbes. § 20 Abs. 1 Nr. 6 VwVfG; vgl. dazu unten § 4 II. 1. d).

²⁹ Siehe auch *Hollerbach*, Staatslexikon, Bd. 2, 7. Aufl. 1986, Art. »Gerechtigkeit«, Sp. 898, 901, zur Verankerung als Gebot der »natural justice«.

³⁰ Beispiele für die Ausformung in (spät)mittelalterlichen Ratsordnungen bei *Willoweit*, in: *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Bd. 1, 1983, S. 66, 133 f. mit Zitaten aus der Ordnung Ludwigs des Bayern für die niederbayerischen Amtsleute von 1340 und aus einer Ordnung des Markgrafen von Baden und des Grafen von Veldenz für die Grafschaft Sponheim von 1437. Zur fehlenden Trennung von richterlicher und verwaltender Tätigkeit siehe etwa *Willoweit*, aaO., S. 289, 327 f. u. 344 f.

³¹ II 17 § 75 ALR bestimmte: »Wer seine eigne Gerichtsbarkeit durch sich selbst ausübt, kann in seinen eignen Sachen niemals Richter seyn; sondern muß solche Rechtsstreitigkeiten, bey welchen er selbst, oder Personen aus seiner Familie ein Interesse haben, der Untersuchung und Entscheidung des Obergerichts der Provinz überlassen.«

untermauerte die Forderung nach unabhängigem Rechtsschutz gegen den Landesherrn und die ihm unterstellten Behörden, nicht nur vor den Gerichten des zerfallenden alten Reichs³², sondern auch auf Ebene der zunehmend souveränen Einzelstaaten. Die alte konservativ-ständische Landesgerichtsbarkeit besaß für Klagen der Untertanen gegen den Landesherrn meist keine Zuständigkeit. Diese Gerichte erschienen gerade den Reformkräften des 18. Jahrhundert zur Entscheidung derartiger Streitigkeiten zudem auch wenig geeignet, weil die Gerichtsbarkeit vorrangig die Eigeninteressen von Adel und Obrigkeit repräsentierte³³. Dies trug namentlich in Preußen zur Etablierung von kollegial strukturierten Amtskammern (sogenannte »Kammerjustiz«) bei, die Verwaltungs- und Rechtsprechungsaufgaben vereinten³⁴ – was wiederum die Kritik der durch die Aufklärung geprägten Reformier hervorrief, daß die Kammern in Verwaltungsstreitigkeiten in eigener Sache entschieden³⁵.

Das Ziel der Reformen war dabei weniger die Unparteilichkeit der aktiven Verwaltung als die Schaffung einer davon (weitgehend) unabhängigen Kontrollinstanz, sei es innerhalb der Verwaltung oder – später – in Form unabhängiger (Verwaltungs-)Gerichte. Die Niederlage Preußens gegen Napoleon ließ die Notwendigkeit, die aktive Verwaltung – nun für den Wiederaufbau –

³² Die Aufgabe der Reichsgerichte, die Untertanen gegen einen Mißbrauch der Landeshoheit zu schützen, namentlich gegen Eingriffe in wohlverbundene Rechte »bloß nach Willkür, Eigensinn oder eigennützigem Absichten des Regenten« statt zum gemeinen Besten, betont etwa *Pütter*, *Beyträge zum Teutschen Staats- und Fürstenrechte*, 1777, insbes. S. 303 f. u. 354; ähnlich auch noch *Berg*, *Teutsches Policeyrecht*, Erster Theil, 1799, insbes. S. 156 u. 167, in seiner Abgrenzung zwischen Justiz und Polizeisachen: Zuständigkeit der Reichsgerichte für den Fall, daß ein Landesherr seine Policeygewalt »durch Eigennutz« mißbraucht, etwa »unter dem Vorwande der Policey bloß um seines Privatvortheils oder seiner Bequemlichkeit willen einem Unterthanen sein Eigentum hinwegnehmen« wollte. Zur Ausdehnung der Klagebefugnis vor dem Reichskammergericht in Policeysachen nicht zuletzt aus dem Grund, daß die Landesobrigkeit nicht Richter in eigener Sache sein dürfe, siehe *Sailer*, *Untertanenprozesse vor dem Reichskammergericht*, 1999, S. 430 ff., insbes. S. 433, vgl. auch S. 47.

³³ Siehe *Loening*, *VerwArch* 2 (1894), 217, insbes. 247 ff. (dort für die Zeit Friedrich Wilhelm I). Vor allem in den süddeutschen Ländern floß dabei später auch das Gedankengut der französischen Revolution ein, wo man in den ordentlichen Gerichten trotz ihrer Umbildung nach wie vor die Vertreter vorwiegend aristokratischer Interessen erblickte und ihnen deshalb – in Frankreich bis heute – bei Strafe verbot, die Tätigkeit der neuen »revolutionären« Verwaltungsorgane zu stören (Gesetz v. 16./24. 8. 1790, Tit. 2. Art. 3.; dazu *Loening*, aaO., S. 437, 444; zusammenfassend auch *Sellmann*, in: *Staatsbürger und Staatsgewalt*, 1963, 25, 51 ff.

³⁴ Dazu im Überblick *Sellmann*, in: *Staatsbürger und Staatsgewalt*, 1963, S. 23, 35 ff.

³⁵ Dazu eingehend *Loening*, *VerwArch* 2 (1894), 217, 259 f. (aus einem Bericht von *Concey* 1847 zitierend), S. 275 (v. *Carmer* 1781 zitierend), S. 287 f. (*Svarez* 1797 zitierend: »Bei der Kammerjustiz ist das dem richterlichen Amt so nöthige Vertrauen auf die Unparteilichkeit der Richter besonders von minder unterrichteten Parteien unmöglich zu erwarten. Der Justizarius camerae, der den Fiscum zum Prozeß autorisiert und instruiert, hat zugleich bei der Entscheidung richterliche functiones zu übernehmen, mithin sind affectio ad causam und Kollisionen verschiedenartiger Pflichten fast unvermeidlich«), schließlich S. 452 (v. *Klewitz* 1798 zitierend). Vgl. auch *Sellmann*, in: *Staatsbürger und Staatsgewalt*, 1963, S. 25, 42 f.; *Erichsen*, *Verfassungs- und verwaltungsrechtsgeschichtliche Grundlagen*, 1971, insbes. S. 98 f.

schneller und beweglicher zu machen, noch deutlicher hervortreten; auch aus diesem Grund mußte die Verwaltung weitgehend von Rechtsprechungsaufgaben und den daran gekoppelten Unparteilichkeitssicherungen entlastet werden³⁶. Dennoch wird das Verbot der Entscheidung in eigener Sache bis heute immer wieder auch für die Forderung nach Unparteilichkeit der Verwaltung ins Feld geführt, nicht nur auf den einzelnen Amtsträger bezogen, sondern auch auf Behörden³⁷; dies gilt trotz anderer historischer Entwicklung auch für die USA³⁸.

In einer erweiterten Form richtet sich dieses Unparteilichkeitsverständnis nicht nur gegen Entscheidungen in eigener Sache, sondern gegen jegliches *Eigeninteresse* der Verantwortlichen (behördlicher Entscheidungsträger oder auch privater Sachverständiger) am jeweiligen Entscheidungsgegenstand³⁹.

Beim einzelnen Verwaltungsbeamten (im Gegensatz zu Behörden oder gar der Verwaltung im Ganzen) erscheint es ohne weiteres einsichtig, daß er sich in der Orientierung an Recht und Gesetz nicht durch Rücksicht auf private Eigeninteressen stören lassen darf⁴⁰, daß Interessenkollisionen von gewissem Ge-

³⁶ Zur Entwicklung der Trennung von Justiz und Verwaltung in Bezug auf Verwaltungssachen siehe vor allem *Sellmann*, in: Staatsbürger und Staatsgewalt, 1963, S. 23 ff.; *Erichsen*, Verfassungs- und verwaltungsrechtsgeschichtliche Grundlagen, 1971, S. 213 ff.

³⁷ So bei *Turegg*, NJW 1955, 81, 83; *Marré*, Befangenheit, 1960, S. 54 ff.; bzgl. der früheren Planfeststellung der Bundesbahn »in eigener Sache« siehe nur *Bonk*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 5. Aufl. 1998, § 74 Rn. 8; jüngst allgemeiner *Lübbe-Wolff*, Umwelt-Ordnungsrecht, 1996, S. 64 f.; *Schmidt-Aßmann*, Ordnungsidee, 1998, S. 299 (6/115). Zur heutigen Rechtslage bei Behördenentscheidungen »in eigener Sache« siehe unten § 4 III. 2.

³⁸ *Spring Water Works v. Schottler*, 110 U.S. 347 (1884): An agency engaged in ratemaking must not act in »violation of the principle that no man shall be a judge in his own case« (aaO. S. 354). »It need hardly be said that it is an elementary principle of natural justice that no man shall sit in judgement when he is interested ... The principle is not limited to cases arising in ordinary courts of law in the regular administration of justice but extends to all cases where a tribunal of any kind is established to decide upon the rights of different parties« (aaO., S. 364, Field, dissenting). Aufgegriffen von *Schwartz*, 30 Tulsa L.J. (1995) 461, 462.

³⁹ In diese Richtung auch *Ryffel*, in: Verwaltung, 1965, S. 264 und im Abschluß daran *Kazele*, Interessenkollisionen und Befangenheit, 1990, S. 20: »Bindung an objektive Maßstäbe, unter Hintansetzung subjektiver Interessen und Stellungnahmen, die solche einer Partei sind«. Vgl. aus systemtheoretischer Perspektive ferner *Roellecke*, Die Verwaltung 29 (1996), 1, 9 u. 15: Verwaltung »als der Teil einer Organisation, der ohne offen legitimierbare eigene Ziele im Dienste der Aufgaben eines Betriebs durch verbindliche Entscheidungen zwischen Betrieb und Umwelt vermittelt« (Hervorhebung vom mir); ähnlich *ders.*, VerwArch 91 (2000), 1, 10. – Dieser Unparteilichkeitstypus weist Verbindungen zu zwei Bedeutungen des Wortes »Neutralität« bei *C. Schmitt* auf: »Neutralität im Sinne der Objektivität und Sachlichkeit auf Grundlage einer anerkannten Norm« und vor allem »Neutralität auf der Grundlage einer nicht egoistisch-interessierten Sachkunde« (vgl. Der Hüter der Verfassung, 1931, S. 114 f.).

⁴⁰ Deshalb nennt etwa *Dagtoglou*, in: FS Forsthoff, 1967, S. 64 mit dortiger Fn. 9, »Befangenheit«, »persönliche Beteiligung« und »persönliches Interesse« als nahezu bedeutungs-gleich.

Sachverzeichnis

(besonders wichtige Fundstellen sind kursiv gesetzt)

- Abgeordnete, Mitwirkungsverbot für A. 45 f.
- Ablehnungsrecht 226 ff., 344
- Abreden, normersetzende A. und SanierungsA. 315, 318, 326 ff., 349
s. auch Vorabbindung/Vorabreden
- Abwägung 1, 12 f., 14, 17, 25, 33, 123, 125, 134, 137, 147, 173, 196, 259 f., 269 f., 281, 286, 301, 304, 308, 318, 335, 337, 340 ff., 346 f., 381 ff., 384, 388 f., 391 ff., 423, 425, 438, 440, 475, 493, 497 f., 512
- adjudication 28, 138, 158, 290, 489
– formal a. 28, 69, 101 ff., 111, 158 f., 190, 263, 291, 312 f., 452, 455, 500
– informal a. 69, 106, 110 f., 159, 190, 292, 454 f.
- adjudicatory facts 112, 138 f., 205
- Administrative Law Judge 102 f., 114, 263, 313, 449, 507
- Administrative Procedure Act 34, 66, 68 f., 79 ff., 101 ff., 158 f., 330 f.
- administrative Selbstkontrolle 61, 213 ff., 226, 253, 344, 509
- adversary procedure 101, 264, 313
- Ämterkauf 11, 51, 196, 243
- Ämterpatronage 16, 141, 244
- agency 64 ff., 79, 132, 490
s. auch independent regulatory commissions
- Akteneinsicht 324 f., 454
- Aktenführung/aktenmäßige Dokumentation 316, 324 f., 349, 418, 454, 456, 480 ff., 495 f., 498, 502, 514
- Akzeptanz 84 ff., 92, 103, 123, 145, 200, 217, 238, 284, 286, 302, 311, 318, 339, 415, 424, 474, 507
- alien factors 21
s. auch entscheidungsfremde Einflüsse/
Faktoren
- alternative dispute resolution 420 f.
- Amtsermittlung(sgrundsatz)
– bei der Verwaltung 18, 163, 165, 302 ff., 314, 348, 375, 461, 463, 510
– bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit 326, 476 ff., 495, 497, 502, 514
– nachvollziehende Amtsermittlung 305, 348, 391, 395 f., 402, 434, 440, 466, 497, 512
- Amtsethos 244, 250, 460
- Amtskonflikt
– bei Gemeinderäten 222 ff.
– bei Verwaltungsbeamten 205 ff., 229, 234, 238 f., 262, 344, 459, 492, 501, 509
– historische Entwicklung 59 f.
- Analogiefähigkeit
– der Unparteilichkeitsanforderungen an Richter für Verwaltungsbeamte 96 f., 100, 189, 204, 225 f., 227, 344 f, 507
– der §§ 20, 21 VwVfG außerhalb eines Verwaltungsverfahrens im Sinne des § 9 VwVfG 145, 228 ff., 345, 509
– des § 21 VwVfG für das Kommunalrecht 146
- Anhörung 144, 182, 309 ff., 348, 453, 463, 498, 510
- Antragsteller, Gestaltungsmacht des 165 f., 181, 298, 304 f.
- arbitrary or capricious 68, 80
s. auch Ermessen, Ermessensfehler
- Atomrecht/Kernenergierecht 148, 150, 155, 165, 398 f.
- Aufsicht/Staatsaufsicht 262, 266, 268, 279, 372 f., 392, 427, 434, 441, 447, 451 f., 500, 513
- Auftragsvergabe 28 (mit Fn. 113), 230
- Ausgewogenheit
s. Unparteilichkeit, Bedeutungsvarianten,
U. als umfassende und ausgewogene
Pluralität
- Auskunft
s. Fürsorgepflicht, behördliche
Ausschluß/Ausschließung vom Verfahren

- von Privaten, insbes. Sachverständigen 365, 400 f., 407 f., 413, 421, 431, 433, 447
- von Richtern 202, 214, 225
- von Verwaltungsbeamten 32, 34, 99, 130, 154, 164, 200 ff., 234, 238, 252, 343 f., 444, 446 f., 459, 472 f., 492 f., 500 f., 508 f.
- historische Entwicklung 54 ff., 195, 238
s. auch Mitwirkungsverbote,
kommunalrechtliche
- Bahn/Bundesbahn 185 f., 257, 259 ff., 284,
286, 458, 465, 494
s. auch Planung/Planfeststellung in
eigener Sache
- Baugenehmigung 255 f. 497
 - Einschränkung/Wegfall der B. 3, 28, 177,
357, 404 ff., 439, 511
- Bauleitplanung 2, 32, 148, 166, 188, 221,
262, 318, 337, 349, 360, 366, 380 ff.,
387 ff., 394, 433, 475, 497
- Beamtenrecht
 - Beamtengarantien 11, 51, 196, 243
 - Legalitätspflicht 249 f., 346, 460, 509
 - Nebentätigkeitsbeschränkungen 233,
345, 447
 - Neutralitätspflicht 6, 14 ff., 32, 141, 196,
242 ff., 345 f., 460, 468, 501, 509
s. auch Unparteilichkeit,
Bedeutungsvarianten, U. als
parteipolitische Neutralität
 - Treuepflicht/Loyalitätspflicht 16, 52,
128, 243 f., 247 ff., 346, 460, 509
- Befangenheit, (Besorgnis der)
 - eines Privaten, insbes. Sachverständigen
365, 400 f., 407 f., 413, 431, 433, 447
 - eines Richters 65
 - eines Verfahrens-/Konfliktmittlers 422
 - eines Verwaltungsbeamten 8, 22, 32,
85 f., 130, 154, 164, 203 ff., 225 f., 252,
343 f., 446 f., 461, 493, 501, 508 f.
 - institutionelle B. 155, 251 ff., 346, 397,
401
- Begründung
 - einer Rechtsverordnung 333, 335, 338
 - einer rule 330 ff.
 - eines Bebauungsplans 392, 497
 - eines Verwaltungsakts 130, 162, 165 f.,
167, 419, 488 ff., 493, 495 f., 502 f., 514
- Behörde, Problem der fachlichen
Spezialisierung 276
- Behördenspitze 103, 263
- Beliehene
s. Private, als Beliehene
- Beratung
s. Fürsorgepflicht. behördliche
- Berufskammern
s. Selbstverwaltung, funktionale
- Beschleunigung 2, 74, 176 f., 181, 187 f.,
272 f., 298, 307, 317 f., 322 f., 325 f., 380,
382, 386, 397, 466 f., 495
- Bestechlichkeit 11, 19, 51
- Beteiligung Privater an der Erfüllung von
Verwaltungsaufgaben
s. Private
- Betriebsbeauftragte
s. Umweltbeauftragte, betriebliche
- Beurteilungsspielraum 36, 71, 94, 419, 473,
485 ff.
s. auch Ermessen
s. auch Kontrolldichte
- Beweismaß/-last 325, 392, 479 ff., 493, 495,
502, 514
- böser Schein (der Befangenheit) 200, 216,
238, 241, 255, 345, 424
- Bürokratiemodell/bürokratisch 95, 154,
162, 278, 347, 361
- Bundeskartellamt 121 f., 507
- Bundespost 257, 259 f.
s. auch Planung/Planfeststellung in
eigener Sache
- capture 273 ff., 319, 331, 334, 338, 349, 362,
417, 490, 495
s. auch Klientelorientierung
- Common Law 34, 63 f., 66, 82, 91, 106, 157,
264, 462, 506
- cost-benefit-analysis
s. Kosten-Nutzen-Analyse
- Daseinsvorsorge 4, 28, 108, 171, 175, 180,
184, 185 f., 193, 230, 256 f., 508
- D. und Europa 185 f.
- DEGES 379, 383 ff., 395, 438
- Demokratie(prinzip) 14, 16, 24, 40, 45 f.,
217 f., 220 ff., 236, 239, 282, 345, 444,
468 f., 506
- Deregulierung 74, 134, 161, 171
- Dezision/Dezisionismus 125, 153, 338, 491
- Dienstleistung/Dienstleistungsparadigma
s. Verwaltungstypen, effizienzorientierte
Dienstleistung,
- discretion 67 f.
s. auch Ermessen
s. auch Kontrolldichte
- Diskurs(modell) 18 ff., 45, 289, 418, 435,
440, 457, 486

- Distanz 1, 3, 20, 32, 40, 41, 44 ff., 48, 131, 154, 182, 218, 264, 282, 285, 319, 349, 417 f., 422 f., 425, 500, 510
s. auch Unparteilichkeit, Bedeutungsvarianten, U. als Distanz und Nicht-Identifikation
- Drittbetroffene 2, 17, 33, 75, 85, 123, 181 ff., 188, 193, 208, 269, 272 f., 293 f., 297 f., 304 f., 316 f., 334, 456, 465, 481, 494 f., 508
- due process 17, 37, 66, 83, 89 f., 106, 110, 138, 159, 196, 203, 237, 290 ff., 347 f., 510
- effizienzorientierte Dienstleistung
s. Verwaltungstypen, effizienzorientierte Dienstleistung
- Eigeninteressen
– amtliche E. 32, 206, 229
s. auch Amtskonflikt
– E. einer Behörde 11, 32, 265, 269, 287, 302 ff., 346, 397, 416 f., 458
s. auch Befangenheit, institutionelle
– E. eines öffentlichen Unternehmens 209, 211, 260 f., 260 f., 458
– fiskalische E. 4, 207 f.
– gemeinwohldienliche Kanalisierung
privater E. 353, 355, 360, 363, 366, 433 ff., 438, 496, 512
– privatwirtschaftliche E. 11, 186, 347, 356, 358, 361, 363, 379, 382, 384, 388, 394 f., 437 f., 449, 451
s. auch Interessengebundenheit Privater
- Eingriffsverwaltung (im Gegensatz zur leistenden Verwaltung) 175
- Einheit der Verwaltung 206 f., 278 ff., 412, 463, 501
- Energieversorgung 171, 185 f.
- Entscheidung in eigener Sache 8 f., 99, 131, 240, 251, 289, 345, 444, 450, 458, 463, 509
s. auch nemo iudex in causam suam
s. auch Planung/Planfeststellung in eigener Sache
s. auch Richter in eigener Sache
s. auch Unparteilichkeit, Bedeutungsvarianten, U. als Fehlen eines Eigeninteresses
- entscheidungsfremde/sachfremde Faktoren/
Einflüsse 20 f., 47 f., 154, 199, 282 f., 303, 339, 353, 396, 403, 418, 467, 474, 488, 506
- ergebnisbezogene Unparteilichkeit
s. Unparteilichkeitssicherung, Ebenen der, ergebnisbezogene U.
- Ermessen 33, 48 f., 53, 55 ff., 70 ff., 81 f., 91 f., 94, 98, 126 f., 134 ff., 159, 164, 184 f., 316, 340 ff., 374 f., 379, 485, 506
– Ermessensfehler/-mißbrauch 58 f., 161, 487 ff., 514
– Ermessensgrenzen/-leitlinien 21, 78 f., 178
s. auch Beurteilungsspielraum
s. auch discretion
s. auch Kontrolldichte
s. auch Verfahrensermessen
- Erörterungstermin 18, 85, 119, 123 f., 265, 267, 269, 293, 310 ff., 348 f., 383, 386 f., 452, 465, 483, 492, 494, 510, 513
- Europäische Grundrechtscharta
s. Grundrechtscharta
- Europäische Menschenrechtskonvention 294
- Europarecht 163 f., 235, 279, 296, 302, 333
- Executive Order 82 f., 133, 136, 171 f.
- exekutive Normsetzung 27 f., 92, 191, 228 f., 329 ff., 349, 508, 510 f.
s. auch rulemaking
s. auch Satzung
s. auch Verordnungsgebung
s. auch Verwaltungsvorschriften
- ex parte contacts/communications/
Kontakte 8, 66, 99, 104 f., 106 ff., 109 ff., 159 f., 190, 196, 204, 221, 266, 313 f., 332, 454 f., 489, 507
- expertise 94, 331
s. auch Sachverstand
s. auch Verwaltungstypen, sachverständige Problemlösung
- Fachbehörde
s. Behörde, Problem der fachlichen Spezialisierung
- Fachkunde/Fachwissen
s. Sachverstand
- Fehlen eines Eigeninteresses
s. Unparteilichkeit, Bedeutungsvarianten, U. als Fehlen eines Eigeninteresses
- Finalprogramm 143, 147
- Fiskustheorie 207
- formal adjudication
s. adjudication, formal
- formal rulemaking
s. rulemaking, formal
- Frankreich 5 (mit Fn. 21), 34 (mit Fn. 134), 95, 112 (mit Fn. 80), 173, 292 (mit Fn. 472)

- Funktionale Selbstverwaltung
s. Selbstverwaltung, funktionale
- Funktionentrennung
– zwischen Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde 131, 182 f., 198, 264 ff., 312, 346, 385, 465, 483
– zwischen Projektmanager und entscheidender Behörde 273, 312
- Fürsorgepflicht, behördliche 187, 306 ff., 313, 348, 451, 461, 510
- Gegengutachter/-sachverständige 20, 311, 402, 433, 440, 449, 512
- Gemeinderat
– einzelner G. 217 ff., 344
– G. als Gremium 131, 145 f., 188, 217, 336, 380, 390
- Gemeinwohl 3, 11 f., 14, 23 ff., 29, 31, 39, 46, 77, 110, 146, 177, 180, 193, 271, 280, 283, 286, 289, 309, 314, 322 f., 338, 345, 348 f., 352, 354, 358 ff., 388, 390, 428 f., 467 ff., 474, 506, 508, 510, 512
- Genehmigungsverfahren 2, 119, 176 f., 182 f., 187 f., 508
s. auch Beschleunigung
- Gentechnikrecht 149, 156
- Gerechtigkeit 7, 23, 39 f., 42, 45 f., 85, 250, 295, 474, 506
– prozedurale G. 18, 289
- Gerichtskontrolle
– materielle G./Inhaltskontrolle 8 ff., 34, 36 f., 39, 47 ff., 74, 84, 90 ff., 142, 154 f., 161 f., 219, 228, 256, 268, 288, 302, 386 f., 392, 419, 425, 433 f., 440, 447, 469, 484 ff., 502 f., 506, 514
– Verfahrenskontrolle 69 f., 228, 471 ff., 502, 514
- Gesetzesbindung 21 f., 39, 42 f., 46, 55 ff., 84 ff., 90 ff., 261, 352, 506 f.
- Gesetzesherrschaft 40 ff., 90, 235 f., 506
- Gestaltungsaufgabe 2, 34
s. auch Verwaltungstypen, politische Gestaltung
- Gewährleistungsverantwortung, staatliche 3, 357, 359 f., 374, 380, 407, 409
- Gewaltenteilung 26, 40, 50, 133, 234, 284 ff., 397
- Gleichbehandlung
s. Unparteilichkeit, Bedeutungsvarianten, U. als Gleichbehandlung
s. Waffengleichheit
- Gremien, plurale 131, 144 f., 150, 156, 354, 362, 364, 402, 413 ff., 427, 434 f., 439 f., 449, 470, 486 f.
- s. auch Kollegialorgane/-prinzip in der Verwaltung
- Grenzwerte 142, 166 f., 340
- Grundrechte 71 f., 77, 118 f., 227, 237, 340 f., 426, 428, 480
– G.schutz durch (Organisation und) Verfahren 36, 87 ff., 92, 116, 119, 227, 239, 293 f., 302, 334 f., 507, 510
- Grundrechtecharta 1
- Gruppeninteresse/-privileg 62, 130, 200 f., 220 f., 229, 231, 344
- Gutachterorganisationen 399 ff., 432
- Gutachterstreit 20, 311, 314
- Haftung 365, 403, 408
hard look review 79 ff., 91, 106, 137, 160, 164, 192, 275, 331, 490 f., 508
- Haushaltsrecht 170, 172, 174 f.
- hearing 65 f., 102, 160, 203, 332
- Immissionschutzrecht 148, 163, 166, 168, 179, 192, 256
- independent regulatory commissions/agencies 65 ff., 133, 157 f., 273 ff.
- indirekte Steuerung 22, 23 ff., 295, 339, 353, 506
- individuelles Sonderinteresse 200 f., 218, 224
- informal adjudication
s. adjudication, informal
- informal-kooperatives Verwaltungshandeln 75 f., 315 ff., 349, 456 f., 481, 510
- informal rulemaking
s. rulemaking, informal
- Inkompatibilität 233 f., 345, 370, 447 f.
- Interessenausgleich 31, 73, 83 f., 86, 146, 221, 227, 280 f., 285, 298, 340 ff., 347, 420, 423, 436, 440, 444, 486, 510
- Interessenberücksichtigung
– ausgewogene/umfassende I. 168, 270, 272, 307, 326, 337, 340 ff., 350, 387, 393, 452, 456, 474, 483
– Gefahr der selektiven I. 259, 305, 311, 318, 323, 328, 338, 349, 353, 364, 388, 390, 394, 424, 438, 481, 492, 496, 510
- Interessengebundenheit Privater 3, 29, 352, 353 ff., 384, 511
s. auch Eigeninteressen, privatwirtschaftliche
- Interessenvertreter (in Gremien) 362, 414, 428 f., 434, 439

- Investitionsförderung 2, 176, 298, 307, 317, 499
- Investor, privater 176, 181 f., 193, 298, 360, 381 ff., 388 ff., 433, 438, 466 f., 495, 497
- justizähnliche Rechtsverwirklichung
s. Verwaltungstypen, justizähnliche Rechtsverwirklichung
- Justizförmigkeit der Verwaltung 56, 69, 79, 85, 97 f., 112 ff., 186, 196, 277, 373, 462, 484, 501
- Klientelorientierung 273 ff., 347, 413, 510
s. auch capture
- Kollegialorgane/-prinzip in der Verwaltung 14, 19 f., 53 f., 56, 96, 113 f., 123, 196, 462, 469 f.
- Kompensation/Kompensationssmodell 33 f., 155, 182, 193, 197, 212, 215, 219, 231, 239, 241, 261, 267 f., 273, 282, 288, 301 f., 312, 325 f., 343 ff., 348 f., 383, 386, 390 ff., 395, 401 ff., 410 ff., 418 f., 429 f., 433, 435, 440 f., 443 ff., 510, 512 ff.
- Konditionalprogramm 143, 147, 352
- Konfliktmittler
s. Verfahrens-/Konfliktmittler
- Kontrastorgan 281
- Kontrolldichte/-intensität, gerichtliche 34, 63, 115, 325 f., 329, 341, 349, 392, 419, 446, 484 ff., 514
s. auch Beurteilungsspielraum
s. auch Ermessen
- Kooperation mit einem privaten Investor
s. Investor
- Kosten-Nutzen-Analyse/Erwägungen 82 f., 134 ff., 171 ff., 177, 184
- Kriegsdienstverweigerung 118, 120 f., 190, 287, 507
- Kundenorientierung 2 f., 31, 169, 173 ff., 178 ff., 187, 192 f., 307, 322
- legislative facts 111, 138 ff., 205
- Legitimation, demokratische 131 f., 145, 188, 245, 247, 277, 287, 338, 360, 362, 416, 428, 441, 450
- leistende Verwaltung (im Gegensatz zur Eingriffsverwaltung) 175, 183 f.
- Maschinenmodell (der Verwaltung) 151 f., 154 f., 159, 248, 508
- Mediator
s. Verfahrens-/Konfliktmittler
- Ministerverantwortung 208, 210
- Mitwirkung im Gemeinderat
– Begriff 221 f.
– Ursächlichkeit der M. für den Beschluß 221 f., 473
- Mitwirkungsverbote
– historische Entwicklung 52 ff.
– kommunalrechtliche 146, 195, 216 ff., 229, 232 f., 344, 509
- München II-Entscheidung 1, 13, 17, 33, 49, 206 ff., 239, 285, 317, 472, 492
- negotiated rulemaking
s. rulemaking, negotiated
- nemo iudex in causam suam 8, 99, 195, 236, 505
s. auch Entscheidung in eigener Sache
- Neues Steuerungsmodell 2, 174 ff., 180, 184, 186, 193, 508
- Neutralität
– politische N.
s. Beamtenrecht, Neutralitätspflicht
s. Unparteilichkeit, Bedeutungsvarianten, U. als parteipolitische Neutralität
– religiös-weltanschauliche N. 12
- New Deal 35, 65, 67 f., 79, 82, 91, 106, 132, 158, 330 f., 506
- New Public Management 174, 508
- Nicht-Identifikation
s. Unparteilichkeit, Bedeutungsvarianten, U. als Distanz und Nicht-Identifikation
- normersetzende Absprachen
s. Absprachen
- Normsetzung, exekutive
s. exekutive Normsetzung
- Öffentlicher Nahverkehr 185
- öffentliche Unternehmen 4, 185, 207, 209 ff., 229, 260 f., 271 f.
s. auch Eigeninteresse eines öffentlichen Unternehmens
- Öffentlich-rechtlicher/städtebaulicher Vertrag
s. Vertrag
- ökonomische Analyse 170 f.
s. auch Kosten-Nutzen-Analyse
- ökonomische Effizienz/Optimierung 2, 31, 170 f., 173, 177 f., 184
s. auch Verwaltungstypen, effizienzorientierte Dienstleistung
- Organisationsinteressen 99, 149, 165, 197, 208, 268, 269 ff., 346 f., 384, 394 f.
- Organisationspsychologie 207, 213, 251, 270 f., 285, 314, 325, 347, 398 f., 404, 413,

- 420 f., 424, 429, 432, 438, 448 f., 459, 492, 495, 501, 509 f., 512
- Parteienfeindlichkeit 14 f., 245
- Partikularinteressen 14, 24, 40 f., 44, 46, 48, 278, 282, 303 f., 417 f.
- Partizipation 80, 123, 132, 156, 227, 311, 331, 334, 415, 456
- Personenbeförderungsrecht 256
- Planung/Planfeststellung 1, 12 f., 14, 17, 73, 96, 119, 123, 127, 131, 142, 147 f., 164, 186, 191 f., 197, 205, 227, 231, 198, 301, 311, 337 f., 340, 423, 449 f., 466 f., 474 f., 483, 509
- P. in eigener Sache 257, 258 ff., 284, 286, 346, 452, 458, 465, 494, 501, 509, 513
- Pluralisierung
- durch Beteiligung verschiedener Behörden 268 f., 281 f., 288, 346 f., 448, 494, 500, 509
- statt Neutralisierung 415 ff., 432 f., 440, 448 ff., 500, 509, 512 f.
- s. auch Unparteilichkeit, Bedeutungsvarianten, U. als umfassende und ausgewogene Pluralität
- Policywissenschaft 13
- polycymaking 95, 132 ff., 507
- s. auch Verwaltungstypen, politische Gestaltung
- political bias 128, 130, 138 ff., 191, 205, 507
- Politikbegriff/Begriff des Politischen 125 f.
- politische Gestaltung 31, 44, 77, 90, 165, 169
- s. auch Verwaltungstypen, politische Gestaltung
- Polizeirecht/-verfügung 56 ff.
- pouvoir neutre 15, 141, 246
- Präsident (der USA) 70, 82 f., 105, 130, 132 ff., 138, 191, 332, 455, 507
- Preußen 8 ff., 19, 52 ff., 69 f., 113 ff., 195, 207 f., 252
- Beschlußverfahren 56 f., 113, 115, 120, 453
- Preußisches Allgemeines Landrecht 8, 52, 57, 195
- Preußisches Oberverwaltungsgericht, Rechtsprechung des 55 ff., 91, 115, 198, 252, 484, 506
- Prinzip (in Abgrenzung zur Regel) 240, 345, 444, 446, 509
- Prioritäten(setzung/Präferenzen, politische 1, 3, 14, 17, 25, 31, 124, 128 ff., 147, 160, 182, 190, 242, 259, 311, 334, 340 ff., 450, 479, 496, 507
- Private
- als Beliehene 357, 358, 364, 407, 431, 433, 437, 497, 511
- als Sachverständige 168, 357 ff., 361, 364, 393 ff., 414 ff., 418, 430 ff., 438 f., 497, 512 s. auch Sachverständige
- als Verfahrens- und Konfliktmittler/Mediatoren
- s. Verfahrens-/Konfliktmittler
- Beteiligung Privater an der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben 11, 28 ff., 77 ff., 92, 155, 168 f., 189, 351 ff., 358 ff., 437, 496 f., 506, 511 f.
- Einschaltung Privater auf Verfahrensebene 360 f., 366, 379 ff., 438, 497
- ergänzende Mobilisierung Privater 363 f., 367 ff., 437 f., 511
- Privatisierung 3 f., 28 f., 356, 359, 384 f., 396, 404
- privatwirtschaftliches Eigeninteresse
- s. Eigeninteresse, privatwirtschaftliches
- Prognosen 108, 119, 163
- Projektmanager/-management 176, 182, 188, 272 f., 347, 420, 465, 495
- Prüfungsrecht 119, 203, 227 f., 295, 470, 480 f., 487, 489, 493, 502, 513 f.
- quasi-judicial decisionmaking 94, 100 ff., 190, 499, 507
- quasi-legislative decisionmaking 330
- Rechtsstaat(sprinzip) 1, 5, 42, 235 f., 239, 240, 283 f., 286 f., 294, 345, 444 f., 469
- Rechtsverordnung
- s. Verordnungsgebung
- Rechtsweggarantie 36, 71, 484 f.
- record 66, 101, 104, 161, 313
- Regelungsdichte 55, 62 f., 143
- Regierung 26, 127, 141
- Regulierung 4, 64 ff., 73, 132, 134 ff., 171 ff., 186, 273 ff.
- Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation 96, 121 f., 186, 190, 276 f., 301, 464, 507
- revolving door 274
- Richter in eigener Sache 8 ff., 32, 52, 115
- s. auch Entscheidung in eigener Sache
- s. auch nemo iudex in causam suam
- s. auch Planung/Planfeststellung in eigener Sache
- s. auch Unparteilichkeit,

- Bedeutungsvarianten, U. als Fehlen eines Eigeninteresses
- Richtigkeit (statt bloßer Rechtmäßigkeit) 25, 49
- Risiko(entscheidungen) 126, 143, 148 f., 156, 164 f., 191, 298, 333, 340, 349, 396, 399, 415, 432, 446, 449, 467, 508
- rulemaking
- formal r. 28, 69, 101 f., 103, 109, 111, 190, 313, 330, 454
 - hybrid r. 109 f.
 - informal r. 28, 69, 79 f., 106 ff., 134 ff., 138, 143 f., 144, 158 ff., 171, 177, 191, 330 ff., 338, 349, 454 f., 490 f., 510 f.
 - negotiated r. 420, 424 (mit Fn. 340)
- rule of law and not of men 40, 42 f., 90, 506
- Rundfunk(recht) 74, 278
- Sachlichkeit (im Gegensatz zur Parteilichkeit) 14 f., 41, 141, 244 f., 345
- Sachverstand 31, 80, 108, 120, 149, 265, 305
- behördlicher S. (im Gegensatz zu privatem S.) 402, 433, 440
 - privater S. 78, 353, 393 ff.
 - s. auch, Private, als Sachverständige
 - sachverstandsgeleitete Problemlösung 79, 152 f., 155 f., 160 ff., 164 ff., 188, 192, 508
 - s. auch Verwaltungstypen, sachverstandsgeleitete Problemlösung
 - technokratisches Verständnis 151 f., 154 f., 157 ff., 162 ff., 191, 333, 349, 415, 432, 508
 - s. auch technokratisches Denken
 - wirtschaftliche (Un-)Abhängigkeit des S. 155, 192, 363, 368 ff., 395, 397 ff., 408 f., 411 f., 415, 430 ff., 440, 508, 512
- Sachverständige
- amtlich anerkannte S. 358, 396 ff., 410 ff.
 - öffentlich bestellte S. 358, 396 ff., 413
- Sachverständigengutachten/-beweis
- auf Verwaltungsebene 396 ff., 430, 439
 - bei Gericht 476 ff.
- Satzung 27, 145 f., 191, 220, 337
- s. auch exekutive Normsetzung
- Schleier des Nichtwissens 7
- Schutzpflicht 357, 407, 409
- Selbstkontrahieren, Verbot des 53, 195, 229, 365
- Selbsverpflichtungen (der Wirtschaft) 315
- Selbstverwaltung, funktionale 357, 407 ff., 426 ff., 434, 439, 497 f.
- separation of functions 65, 102 f., 108 f., 110 f., 159, 190, 196, 198, 263 f., 287 f., 292, 346, 449, 454, 489, 507
- Sonderinteressen
- s. Partikularinteressen
- sozialistischer Staat 16
- Sozialverwaltung (im weiteren Sinne) 111, 163, 186 f., 291, 313
- Sportelwesen 11, 51, 196, 243
- Staatsidee 15, 245, 345
- Städtebaurecht
- s. Bauleitplanung
- Steuerungsfähigkeit des (materiellen) Rechts/Gesetzes 37, 73 ff., 78, 91, 279, 506
- synoptische Entscheidungsfindung/ synoptic decisionmaking 80, 137, 160, 166, 192, 331, 508
- Systemtheorie 40 (mit Fn. 4), 126 (mit Fn. 153), 289
- Tätigwerden eines Amtsträgers im Verwaltungsverfahren, Begriff 201 f.
- Technische Überwachung/TÜV 168, 358, 398, 410 ff., 430 ff., 439, 497
- technokratisches Denken 27, 125, 142, 151 f., 154 f., 172, 191 f., 511
- s. auch Sachverstand, technokratisches Verständnis
- Telekommunikation 4, 29, 77, 171, 257, 356, 464 f.
- s. auch Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation
- Transparenz 31, 122, 132, 145, 150, 156, 162, 190, 315, 328 f., 336 ff., 349, 373, 391, 393, 435, 453 ff., 467, 469, 495 f., 498 ff., 507, 510, 513
- Typenbildung 25, 95, 189
- Umweltaudit 3, 78, 168 f., 355, 363, 367 ff., 404, 431 f.
- Umweltbeauftragte, betriebliche 363 f., 368, 375 ff., 431 f.
- Umweltgesetzbuch 148, 166, 262, 265, 306, 321, 324, 336, 425, 456
- Umweltstandards
- s. Grenzwerte
- Umweltverträglichkeitsprüfung 166, 262, 269, 305 f., 321, 386, 393 ff.
- Unabhängigkeit 114, 124, 358, 362, 420 f., 436, 439
- s. auch Sachverstand, wirtschaftliche (Un-)Abhängigkeit des
 - s. auch Weisungsunabhängigkeit

- Unbeachtlichkeit (von Verfahrensfehlern)
48, 58 f., 202, 471 f., 474 f., 514
- Unmittelbarkeit 201, 219 f., 229, 231, 344
- Unparteilichkeit
- Bedeutungsvarianten 4 ff., 505
 - – U. als Distanz und Nicht-Identifikation 11, 12 ff., 124, 131, 155, 179, 186, 189, 232, 236, 271, 273, 276 ff., 283, 289, 303, 306, 309, 317, 328, 339, 347 f., 354 f., 358, 361 f., 386, 399, 436, 439, 448 ff., 459, 467 f., 501, 513
 - – U. als Fehlen eines Eigeninteresses 8 ff., 32 f., 98, 121 f., 130, 154, 167, 179, 186, 191, 195, 225, 228, 233, 235 f., 238, 343, 430, 436, 444, 448 f.
 - – U. als Gleichbehandlung 17 f., 33, 100, 124, 131 f., 178, 187, 293 ff., 306 f., 310 ff., 337, 348 f., 453, 470
 - – U. als parteipolitische Neutralität 11, 14 ff., 131, 154, 167, 243 ff., 345 f., 414
 - – U. als umfassende und ausgewogene Pluralität 18 ff., 145, 155, 160 ff., 165, 188, 192 f., 268 f., 282, 324, 331, 334, 336 ff., 349, 362, 364, 383, 395 f., 414 ff., 439, 468, 486
 - – U. als Unvoreingenommenheit 7 f., 98, 102, 128, 130 f., 135, 145, 154 f., 165, 167, 189, 191, 203, 213, 231, 271, 289, 291, 295 f., 313, 399, 431, 449
 - U. als Relationsbegriff 20 ff., 506
 - U. des Beamten
s. Beamtenrecht, Neutralitätspflicht
- Unparteilichkeitssicherung, Ebenen der 32 f., 195 ff., 508 ff.
- ergebnisbezogen 33, 338 ff., 349, 511
 - organisatorisch-institutionell 32, 39, 60 f., 99, 120 f., 130 f., 164, 189, 196 f., 208, 214, 234, 241 ff., 296, 365 f., 370, 378, 384, 396, 401, 408, 410 ff., 417 f., 430, 444 f., 448 ff., 460, 500, 509 f., 513
 - personell-individuell 32, 39, 52 ff., 99, 130, 189, 195, 197, 198 ff., 282 ff., 291, 295, 308, 343 ff., 365, 396, 407 f., 412 f., 444, 447 f., 459 f., 462 ff., 500, 508 f., 513
 - prozedural/verfahrensbezogen 33, 39, 99 f., 131 f., 189 f., 198, 212, 288 ff., 347 ff., 366, 435, 445, 452 ff., 461 ff., 500, 510 f., 513
- Unparteilichkeitsverantwortung, staatliche 3, 29 f., 77 f., 351, 359, 363, 372, 415, 427, 430 ff., 511
- Untersuchungsgrundsatz
s. Amtsermittlungsgrundsatz
- Unvoreingenommenheit
s. Unparteilichkeit, Bedeutungsvarianten, U. als Unvoreingenommenheit
- USA 8, 10, 27 f., 34 ff., 63 ff., 79 ff., 84 f., 91, 94 f., 100 ff., 129, 132 ff., 145, 157 ff., 171 ff., 190 ff., 196, 202 f., 204 f., 248, 263 f., 273 ff., 290 ff., 313, 329 ff., 420, 454 f., 489 ff., 506 ff., 510 f.
- Verantwortlichkeit/Verantwortung,
politische 31, 86, 124, 128 ff., 137 f., 144 f., 155 f., 167, 169, 188, 190, 208, 212, 239, 280, 287, 328, 334, 344, 382, 392 f., 438, 446, 454, 467, 490 f., 500, 507
- Verantwortungstypologie 355 f., 359
- Verfahrensermessen 74, 86
s. auch Ermessen
- Verfahrensfairneß
- im Prozeß 482
 - im Verwaltungsverfahren 17, 33, 103, 105, 111, 138, 286, 294 ff., 315, 317, 348 f., 362, 510
- Verfahrensgarantien/-sicherungen
s. Grundrechtsschutz durch (Organisation und) Verfahren
- Verfahrens- und Konfliktmittler 265, 272 f., 314, 325, 349, 355, 362, 381, 419 ff., 436, 439, 441, 469, 499, 512, 514
- Vergabe öffentlicher Aufträge
s. Auftragsvergabe
- Verordnungsgebung 27 f., 142 ff., 191, 229, 333 ff., 349, 456 f., 467
s. auch exekutive Normsetzung
- Vertrag, öffentlich-rechtlicher 76 f., 299, 303, 320
– städtebaulicher V. 360, 387 ff.
- Vertretungsverbot, kommunalrechtliches 232 f., 345, 447 f.
- Verwaltungsbegriff 26 ff.
- Verwaltungsermessen
s. Ermessen
- Verwaltungsmanagement
s. Verwaltungstypen, effizienzorientierte Dienstleistung
- Verwaltungsspitze 128 ff., 242, 247 ff., 253, 282, 507
- Verwaltungstätigkeit in Privatrechtsform 28, 184, 229 f.
- Verwaltungstypen 30 f., 93 ff., 224 ff., 287, 301, 304 f., 309, 331

- V. als effizienzorientierte Dienstleistung 31, 36, 163, 169 ff., 192 f., 198, 272 f., 301, 304 f., 307, 309, 322, 348, 465, 467, 484, 493, 499, 508
- V. als justizähnliche Rechtsverwirklichung 31, 36, 97 ff., 127, 132, 152, 157, 174, 189 f., 196 ff., 204, 214, 264, 309, 330 f., 344, 449, 452, 462, 464, 507
- V. als politische Gestaltung 31, 36, 124 ff., 151, 153, 159, 165, 172, 174 f., 190 f., 193, 198, 212, 217, 242 f., 247, 264, 282, 304, 328, 331 f., 337, 341 f., 344, 385, 392, 425, 439, 449 f., 455, 467, 478, 484, 488, 493, 507 f.
- V. als sachverständige Problemlösung 31, 36, 127, 129, 131, 134, 145, 149, 150 ff., 191 f., 193, 198, 205, 211, 264, 282, 305, 314 f., 330 f., 418, 424, 449, 465, 488, 508
- Verwaltungsökonomie 169 f.
- Verwaltungsverfahren
 - dienende Funktion des V. 36, 72 f., 471
 - Verfahrensförmlichkeit/förmliches V. 35, 66, 113 ff., 120 ff., 132, 144 f., 189 f., 196, 198, 202, 204, 227, 264, 291, 300 f., 313 f., 418, 452 f., 464 f., 492, 499, 507, 513
 - formloses V. 35, 56, 116, 204 f.
- Verwaltungsvorschriften 142 ff., 167, 191, 478
- Verwaltungsziele/-zwecke 352
- Vorabbindung/Vorabsprachen 99, 104, 167, 188, 231, 316 ff., 349, 382, 389 ff., 423, 481, 496, 498, 510
- Vorhaben- und Erschließungsplan 354, 387 ff.
- s. auch Investor
- s. auch Vertrag, städtebaulicher
- Vor- oder Nachteil 201, 219 f.
- Vorverhandlungen 75, 301, 319 ff., 349, 445 f., 469, 481, 495 f.
- Teilformalisierung von V. 320 ff., 349
- Waffengleichheit
 - im Prozeß 482
 - im Verwaltungsverfahren 17 f., 33, 85, 98, 100, 104, 111, 181, 265, 269, 291 f., 294, 297 ff., 307, 310 ff., 315, 317, 319 ff., 327, 348 f., 362, 453, 474, 492, 498, 500, 510, 513
- Weisungsrecht 16, 128, 133, 205, 209, 212, 262, 277, 464
- Weisungsunabhängigkeit/-freiheit 15 f., 99, 120 ff., 189, 198, 249 f., 278, 372, 378, 412, 417 f., 431 f.
- Wertung(en) 108, 119 f., 122, 127, 132, 143, 147, 152 f., 160 ff., 166, 190, 192, 259, 341, 415, 508
- Widerspruchsverfahren 114, 253, 397
- Wiederholungsprüfung/-bewertung 213, 215 f., 226, 344, 489, 493
 - s. auch Prüfungsrecht
- Wirtschaftlichkeitsprinzip 170, 189
- Wirtschaftstätigkeit der öffentlichen Hand 73, 184 f.
- zoning 134 (mit Fn. 182), 145 (mit Fn. 233), 332
- Zuständigkeitsverlagerung 61, 196, 251 f., 254 ff., 346, 451, 500, 513
- Zustimmungserfordernis (einer anderen Behörde) 257 f., 451, 500, 513

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.*
- Becker, Joachim:* Transferechtigkeit 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.*
- Burgi, Martin:* Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe. 1999. *Band 37.*
- Butzer, Hermann:* Fremdstaat in der Sozialversicherung. 2001. *Band 72.*
- Christian Calliess:* Rechtsstaat und Umweltstaat. 2001. *Band 71.*
- Claasen, Claus Dieter:* Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1996. *Band 13.*
- Darwitz, 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.*
- Fehling, Michael:* Verwaltung zwischen Unparteilichkeit und Gestaltungsaufgabe. 2001. *Band 79.*
- Felix, Dagmar:* Einheit der Rechtsordnung. 1998. *Band 34.*
- Frenz, Walter:* Selbstverpflichtungen der Wirtschaft. *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.*
- 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.*
- Holztagel, 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. 1999. *Band 50.*
- Kadelbach, Stefan:* Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß. 1999. *Band 36.*
- Kämmerer, Jörn Axel:* Privatisierung. 2001. *Band 73.*

Jus Publicum

- Kabl, Wolfgang*: Die Staatsaufsicht. 2000. *Band 59*.
- 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*.
- Lehner, Moris*: Einkommensteuerrecht und Sozialhilferecht. 1993. *Band 5*.
- Lorz, Ralph Alexander*: Interorganrespekt im Verfassungsrecht. 2001. *Band 70*.
- Lücke, Jörg*: Vorläufige Staatsakte. 1991. *Band 2*.
- Luthe, Ernst-Wilhelm*: Optimierende Sozialgestaltung. 2001. *Band 69*.
- 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*.
- 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 Spärkonstitutionalismus. 1993. *Band 7*.
- Pielow, Johann-Christian*: Grundstrukturen öffentlicher Versorgung. 2001. *Band 58*.
- Puhl, Thomas*: Budgetflucht und Haushaltsverfassung. 1996. *Band 15*.
- Reinhardt, Michael*: Konsistente Jurisdiktion. 1997. *Band 24*.
- Rodi, Michael*: Die Subventionsrechtsordnung. 2000. *Band 52*.
- Rossen, Helge*: Vollzug und Verhandlung. 1999. *Band 39*.
- Rozeck, Jochen*: Die Unterscheidung von Eigentumsbindung und Enteignung. 1998. *Band 31*.
- Ruffert, Matthias*: Vorrang der Verfassung und Eigenständigkeit des Privatrechts. 2001. *Band 74*.
- Sacksofsky, Ute*: Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. 2000. *Band 53*.
- Sarcevic, 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*.
- 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*.
- Wolff, Heinrich Amadeus*: Ungeschriebenes Verfassungsrecht unter dem Grundgesetz. 2000. *Band 44*.
- Volkemann, 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 vom Verlag
Mohr Siebeck, Postfach 2040, D-72010 Tübingen.
Aktuelle Informationen im Internet unter <http://www.mohr.de>*