

HEIKE JOCHUM

Verwaltungs- verfahrensrecht und Verwaltungsprozeßrecht

Jus Publicum

116

Mohr Siebeck

JUS PUBLICUM

Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 116



Heike Jochum

Verwaltungsverfahrensrecht und Verwaltungsprozeßrecht

Die normative Konnexität von
Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht
und die Steuerungsleistung des materiellen
Verwaltungsrechts

Mohr Siebeck

Heike Jochum, geboren am 1. 6. 1968 in Rodalben (Pfalz), Abitur 1987, Bankfachwirtin (IHK Pfalz) 1994, Studium der Rechtswissenschaft 1994–1998 an der Universität des Saarlandes, Promotion durch die Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Universität des Saarlandes 2000, Studium an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer 2001–2002, Magister rerum publicarum 2002, Habilitation durch die Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Universität des Saarlandes 2004.

ISBN 3-16-148540-8

ISSN 0941-0503 (Jus Publicum)

978-3-16-157989-9 Unveränderte eBook-Ausgabe 2019

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

© 2004 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen aus der Times New Roman gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

*Für
Horst-Michael Rossel*

Zum Geleit

Rechtsprechung und Wissenschaft haben sich in der Vergangenheit vielfach und intensiv mit den *funktionalen* Zusammenhängen zwischen verwaltungsbehördlichem Verfahren und verwaltungsgerichtlichem Prozeß beschäftigt. Die *rechtsdogmatischen* Verbindungslinien zwischen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht wurden demgegenüber bislang nur wenig diskutiert. Vor diesem Hintergrund widmet sich die von *Heike Jochum* vorgelegte Untersuchung der Frage nach dem *normativen* Verhältnis von Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht. Dabei werden rechtsdogmatische Verbindungslinien und Zusammenhänge zwischen verwaltungsrechtlichen, verwaltungsverfahrensrechtlichen und verwaltungsprozeßrechtlichen Rechtsinstituten und Regelungskomplexen aufgedeckt, deren man sich vorher nicht bewußt war. Immer wieder werden bei rechtlichen Phänomenen und Entwicklungstendenzen, die vertraut erschienen, dadurch, daß sie auf neuartige Weise zueinander in Beziehung gesetzt und in übergreifende Zusammenhänge gestellt werden, neue Facetten sichtbar, ja nicht selten werden sie in ein neues Licht getaucht, so daß sich gänzlich neue Einsichten einstellen, die sich zu einem eindrucksvollen Gesamtbild zusammenfügen und so dem Prinzip der normativen Konnexität von Verwaltungsverfahrensrecht und Verwaltungsprozeßrecht Gestalt verleihen.

Damit erhellt die Arbeit zugleich die Bedeutung und den Wert wissenschaftlicher Theorie- und Systembildung. Theorien seien, so legte *Fritz Morstein Marx* in seiner Einführung in das große Werk *Niklas Luhmanns* über Funktionen und Folgen formaler Organisationen dar, Kunstwerke, auch wenn sie an Mängeln litten. Sie seien »Hirngespinnste, im besten Sinne.« Man finde sie nicht, indem man sich in der Landschaft umsehe. Sie müßten vielmehr gemacht werden. Dahinter verberge sich die Absicht, außer Bäumen auch »den Wald« zu sehen, also nicht nur Bäume nebeneinander und hintereinander, sondern in einer Gesamtkonzeption. Für eine solche Gesamtkonzeption, so fährt *Morstein Marx* fort, könne man nicht den Anspruch erheben, daß sie wesensnotwendig da sei, sondern nur, daß sie sich konzipieren lasse. Theorie gehe sammelnd, ordnend, bezeugnehmend vor, um das zerstreute, empirisch gewonnene Forschungsgut kenntlich zu machen, aufzustapeln und zusammenhängend vorzuführen. Theorie sei Verstehenshilfe. Und er fügt an, die Eleganz einer Theorie liege darin, daß ihr Nutzen befriedige. Gute Theorie mache Wissen erfaßbar und sage uns mehr, als wir ohnehin wüßten. Die letztinstanzliche Wertung der Theorie bleibe daher ihren Benutzern vorbehalten (*Fritz Morstein Marx*, Einführung, in: Ni-

klas Luhmann, Funktionen und Folgen formaler Organisationen, 4. Aufl., Berlin 1995, S. 12f.). In diesem Sinne möge auch die vorliegende Untersuchung ihren Benutzern dienlich sein.

Saarbrücken, im Juni 2004

Prof. Dr. Rudolf Wendt

Vorwort

Die Untersuchung zur normativen Konnexität von Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht lag der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität des Saarlandes im Sommersemester 2004 als Habilitationsschrift vor. Aktualisierungen konnten im wesentlichen bis März 2004 vorgenommen werden. Ausgehend von der Beobachtung, daß Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozeß in funktionaler Hinsicht vielfach verwoben sind, wird die Hypothese aufgestellt, daß auch Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht auf normativer Ebene verknüpft sein müssen. Den rechtsdogmatischen Geltungsgrund und die Funktionsbedingungen dieser normativen Verknüpfung von Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht zu erforschen, stellt das Kernanliegen dieser rechtssystematisch ausgerichteten Arbeit dar. Eine Schlüsselstellung kommt dabei dem materiellen Verwaltungsrecht zu.

Den Abschluß der Arbeit möchte ich zum Anlaß nehmen, allen denen zu danken, die mich bei der Verwirklichung dieses Vorhabens tatkräftig unterstützt und so zum Gelingen dieses Unterfangens beigetragen haben. Mein besonderer Dank gilt Herrn Prof. Dr. Rudolf Wendt. Erst durch meine Tätigkeit an seinem Lehrstuhl wurde mein wissenschaftliches Interesse geweckt. Sein fachliches und sein persönliches Engagement waren mir stets Vorbild und Ansporn zugleich. Zu großem Dank verpflichtet bin ich auch Herrn Prof. Dr. Wilfried Fiedler, der meinen wissenschaftlichen Werdegang von den ersten Semestern meines Studiums an begleitet und mitgeprägt hat. In kürzester Zeit hat Herr Prof. Fiedler das Zweitgutachten erstellt. Auch dafür bin ich ihm sehr verbunden.

Danken möchte ich darüber hinaus meinen Kolleginnen und Kollegen am Lehrstuhl, insbesondere Herrn Priv.-Doz. Dr. Michael Elicker, Frau Ass. jur. Binke Quernheim, Herrn Rechtsreferendar Steffen Lampert und Herrn stud. can. Frank Lauterbach, die durch Diskussionsbereitschaft, Verständnis und unzählige kleine Handreichungen, die in ihrer Summe für mich von unschätzbarem Wert sind, mein Vorhaben unterstützt haben. An dieser Stelle möchte ich auch der Sekretärin des Lehrstuhls, Frau Gudrun Brückmann, danken, die mir durch manches aufmunternde Wort geholfen hat. In der Endphase der Ausarbeitung übernahm Frau Brückmann die Schlußkorrektur des größten Teils des umfangreichen Manuskripts. Auch dafür herzlichen Dank.

Ganz besonderer Dank gilt natürlich meinen Eltern, Rainer und Irmgard Jochum. Beide haben mir diesen Werdegang erst ermöglicht und mich stets in mei-

nen Entschlüssen bestärkt. Dank schulde ich darüber hinaus meinem Lebensgefährten Horst-Michael Rossel und seinen Eltern, Manfred und Meta Rossel, die über viele Jahre hin die privaten Unwägbarkeiten und Anstrengungen geduldig ertragen haben, die mit einem umfangreichen wissenschaftlichen Vorhaben unabweichlich verbunden sind.

Saarbrücken, im Juni 2004

Heike Jochum

Inhaltsübersicht

§1 Einführung	1
I. Problemstellung	1
II. Begriffliche und methodische Vorklärungen	7
1. Verwaltungsverfahrensrecht und Verwaltungsprozeßrecht als Untersuchungsgegenstand	7
2. Sozialwissenschaftliche und rechtsdogmatische Analysen	13
3. Systembildung als wissenschaftliches Anliegen	15
III. Gang der Untersuchung	25

1. Teil

Funktionale Zusammenhänge und normative Konnexität –
der rechtsdogmatische Geltungsgrund des Prinzips der normativen
Konnexität von Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht

27

<i>Zum Begriff der »Konnexität«</i>	27
§2 <i>Die Verknüpfung von Verwaltungsverfahren und gerichtlichem Rechtsschutz durch das Widerspruchsverfahren nach §§68ff. VwGO</i>	30
<i>Das Widerspruchsverfahren nach §§68ff. VwGO als administratives Kontrollverfahren und gerichtliche Sachentscheidungsvoraussetzung</i>	30
I. Die Sachentscheidung als einheitlicher Bezugspunkt der Ent- scheidungsfindung	30
II. Das Widerspruchsverfahren nach §§68ff. VwGO als Schnittstel- le zwischen vollziehender Gewalt und Verwaltungsgerichtsbar- keit	31
1. Das Widerspruchsverfahren nach §§68ff. VwGO als zeitliche Schnittstelle von Verwaltungsverfahren und -prozeß	32
2. Die entscheidungstheoretische Position des Widerspruchsver- fahrens nach §§68ff. VwGO	32
3. Der Prüfungsumfang im Widerspruchsverfahren nach §§68ff. VwGO	33

4. Zwischenergebnis	35
III. Die Einordnung des Widerspruchsverfahrens in die legislative Kompetenzordnung des Grundgesetzes (Art. 30, 70ff. GG)	35
1. Das Widerspruchsverfahren nach §§ 68ff. VwGO als formelles und materielles Verwaltungsverfahren mit prozeßrechtlicher Bedeutung	36
2. Gesetzgebungskompetenzen der Länder für das Verwaltungsverfahren	37
3. Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das gerichtliche Verfahren	38
4. Zwischenergebnis	41
IV. Die verwaltungsfahrens- und die verwaltungsprozeßrechtlichen Funktionen des Widerspruchsverfahrens und ihre rechtsstaatliche Bedeutung (Art. 20 Abs. 3 GG)	41
1. Die Entlastung der Verwaltungsgerichte durch das Widerspruchsverfahren nach §§ 68ff. VwGO	42
2. Die Selbstkontrolle der öffentlichen Verwaltung im Rahmen des Widerspruchsverfahrens nach §§ 68ff. VwGO und die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG)	45
3. Intensivierung des Rechtsschutzes der Bürger gegen den Staat durch das Widerspruchsverfahren nach §§ 68ff. VwGO .	47
V. Komplementarität der verfahrens- und der prozeßrechtlichen Funktionen und die (beschränkte) Kompensation von Funktionsdefiziten	59
1. Entlastung der Gerichte und Selbstkontrolle der öffentlichen Verwaltung durch das Widerspruchsverfahren nach §§ 68ff. VwGO	60
2. Rechtsschutz durch Verfahren (Art. 20 Abs. 3 GG) und Rechtsschutz durch unabhängige Gerichte (Art. 19 Abs. 4 GG)	62
3. Komplementärverhältnis von verwaltungsbehördlichem Verfahren und verwaltungsgerichtlichem Prozeß	64
4. Die gegenseitige Kompensation von Funktionsdefiziten im Verhältnis von verwaltungsbehördlichem Verfahren und verwaltungsgerichtlichem Prozeß	66
5. Bedeutung des Komplementärverhältnisses von Verwaltungsverfahren und -prozeß für Gesetzgebung und Praxis	72
6. Zwischenergebnis	74
VI. Das allgemeine Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) als Bindeglied zwischen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht	75

1. Das allgemeine Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) als rechtsdogmatisch übergeordneter Bezugspunkt	75
2. Der allgemeine Geltungsanspruch des Rechtsstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 3 GG) und das Erfordernis spezifischer Verbundenheit	76
3. Zwischenergebnis	77
VII. Ergebnis	78
 § 3 Die »Scharnierfunktion« des materiellen Verwaltungsrechts im Verhältnis von Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht	79
I. Das Verhältnis von materiellem Verwaltungsrecht und Verwaltungsverfahrensrecht	82
1. Verwaltungsverfahren als »Verwirklichungsmodus« des materiellen Verwaltungsrechts	82
2. Der »Eigenwert« verfahrensrechtlicher Normen	83
3. Die »Polarität« von materiellem Verwaltungsrecht und Verwaltungsverfahrensrecht	84
4. »Annexe« und »konnexe« Materien des allgemeinen Verwaltungsrechts als Bestandteil der Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder	85
5. Zwischenergebnis	89
II. Das Verhältnis von materiellem Recht und Prozeßrecht	90
1. Die zivilrechtliche Dimension von materiellem Recht und Prozeßrecht	90
2. Das Verhältnis von materiellem Strafrecht und Strafprozeßrecht	91
3. Die öffentlich-rechtliche Dimension von materiellem Recht und Prozeßrecht	94
4. Zwischenergebnis	103
III. Das materielle Verwaltungsrecht als Bindeglied zwischen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht	104
1. Die verwaltungsverfahrens- und die verwaltungsprozeßrechtliche Bedeutung von Steuerungsintensität und -charakter des materiellen Verwaltungsrechts	106
2. Die »Scharnierfunktion« des materiellen Verwaltungsrechts im Verhältnis von Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht am Beispiel der materiell-gesetzlichen Eröffnung administrativer Handlungsspielräume	108
3. Ergebnis	155
Ergebnis 1. Teil	156

2. Teil

Die normative Konnexität von Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht im Spiegel moderner Entwicklungstendenzen

161

§ 4 Die zunehmend kooperative Gestaltung der Beziehungen zwischen der öffentlichen Verwaltung und den Bürgern	163
I. Ursachen und Ziele kooperativen Verwaltungshandelns	164
1. Veränderte Formen staatlicher und gesellschaftlicher Kommunikation	164
2. Wirtschaftliche und technische Entwicklung	165
II. Erscheinungsformen staatlicher Kooperation und kooperativen Verwaltungshandelns	166
1. Differenzierung nach den beteiligten Rechtssubjekten	166
2. Differenzierung nach dem Grad normativer Ausgestaltung ..	170
3. Zwischenergebnis	176
III. Bereichsspezifische Untersuchung	177
1. Das Umweltrecht als zentrales Entwicklungsfeld kooperativen Verwaltungshandelns	178
2. Das Städtebaurecht als zentrales Entwicklungsfeld kooperativen Verwaltungshandelns	209
3. Das Recht der gesetzlichen Krankenversicherung – Sozialgesetzbuch (SGB) Fünftes Buch (V) – als zentrales Entwicklungsfeld kooperativen Verwaltungshandelns	234
4. Die Kooperationsalisierung des Gemeindefinanzrechts (§§ 82ff. KStG) durch »Public Private Partnership«	277
IV. Ergebnis	279
§ 5 Der relative Bedeutungsgewinn ökonomischer Aspekte für das materielle Verwaltungsrecht sowie für Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht	283
I. Die Ökonomisierung des materiellen Verwaltungsrechts, des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrechts	284
1. Begriff und Dimensionen zunehmender Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung	284
2. Zwischenergebnis	291
II. Bereichsspezifische Untersuchung	292
1. Ökonomisierung staatsinterner Strukturen am Beispiel der Einführung des »Neuen Steuerungsmodells«	292
2. Ökonomisierung staatsexterner Beziehungen am Beispiel des Rechts der öffentlichen Auftragsvergabe (§§ 97ff. GWB)	339

3. Zusammenfassung	362
III. Das Zusammenwirken materiell-rechtlicher Entwicklungstendenzen am Beispiel zunehmender Ökonomisierung und Kooperationsalisierung des Verhältnisses zwischen der öffentlichen Verwaltung und den Bürgern	366
1. Die Entwicklung des Gemeindegewirtschaftsrechts (vgl. §§ 82ff. KSVG) unter dem Einfluß des Vergaberechts (§§ 97ff. GWB)	367
2. Die Bedeutung des Vergaberechts (§§ 97ff. GWB) für den Abschluß städtebaurechtlicher Verträge (§§ 11 Abs. 1 Satz 2, 12 Abs. 1 Satz 1, 124 Abs. 1, 145ff. BauGB)	372
3. Die Bedeutung des Vergaberechts (§§ 97ff. GWB) für die Auswahl von Leistungserbringern durch die gesetzlichen Krankenkassen und ihre Verbände (§§ 69ff. SGB V, § 51 SGG)	373
4. Zwischenergebnis	385
IV. Ergebnis	386
 § 6 Die Beeinflussung von materiellem Verwaltungsrecht, Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht durch den europäischen Integrationsprozeß	388
I. Die Europäisierung des materiellen Verwaltungsrechts, des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrechts – Die Europäisierung der öffentlichen Verwaltung	388
1. Europäisierung des materiellen Verwaltungsrechts	389
2. Europäisierung des Verwaltungsverfahrensrechts	391
3. Europäisierung des Verwaltungsprozeßrechts	392
4. Zwischenergebnis	396
5. Begriff der Europäisierung der öffentlichen Verwaltung und die Dimensionen der Europäisierung von materiellem Verwaltungsrecht, Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht	396
II. Bereichsspezifische Untersuchung	403
1. Nationales (§§ 1ff. GWB) und europäisches Kartellrecht (Art. 81ff. EGV)	404
2. Europäisiertes Güterkraftverkehrsrecht (§§ 1ff. GüKG)	421
3. Europäisiertes Umweltrecht	433
4. Europäisierung und Internationalisierung des deutschen Hochschulrechts (§§ 19 Abs. 1, 58 Abs. 1 Sätze 1 und 2 i. V. m. § 9 Abs. 2 HRG)	450

III. Ergebnis	457
§ 7 <i>Amtsgeheimnis versus freier Informationszugang</i>	479
I. Dimensionen der fortschreitenden Wichtigkeit von Informati- austausch und Transparenz für die Gesellschafts- und Rechtsord- nung	479
1. Technische Veränderungen im Umgang mit Informationen ..	480
2. Sachlich-inhaltliche Neubewertung des Umgangs mit Infor- mationen in der öffentlichen Verwaltung	482
II. Freier Informationszugang und die Relativierung des Amtsge- heimnisses	483
1. Vom Amtsgeheimnis und der beschränkten Aktenöffentlich- keit (§ 29 VwVfG) zum freien Informationszugang	484
2. Der Anspruch auf Informationszugang – subjektiv-individuel- les Recht?	485
III. Ergebnis	488
<i>Ergebnis 2. Teil</i>	488

3. Teil

Das Prinzip der normativen Konnexität von Verwaltungsverfahrensrecht und Verwaltungsprozeßrecht als Teil der Rechtsordnung

491

§ 1 <i>Methodische Vorüberlegungen</i>	492
§ 2 <i>Das Prinzip der normativen Konnexität von Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht aus rechtssystematischer Sicht</i>	496
I. Der Geltungsgrund des Prinzips der normativen Konnexität von Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht	496
II. Die Funktionsbedingungen des Prinzips der normativen Konne- xität von Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht .	497
III. Fazit	513

Inhaltsverzeichnis

Zum Geleit	VII
Vorwort	IX
§1 Einführung	1
I. Problemstellung	1
II. Begriffliche und methodische Vorklärungen	7
1. Verwaltungsverfahrensrecht und Verwaltungsprozeßrecht als Untersuchungsgegenstand	7
a) Inhalt und Umfang des Verwaltungsverfahrensrechts	7
aa) Verwaltungsverfahrensrecht im materiell-funktiona- len Sinn	7
bb) Verwaltungsverfahrensrecht im formellen, institutio- nell-organisatorischen Sinn	8
b) Inhalt und Umfang des Verwaltungsprozeßrechts	10
aa) Verwaltungsprozeßrecht im materiell-funktionalen Sinn	10
bb) Verwaltungsprozeßrecht im formellen, institutionell- organisatorischen Sinn	11
c) Zwischenergebnis	12
2. Sozialwissenschaftliche und rechtsdogmatische Analysen	13
3. Systembildung als wissenschaftliches Anliegen	15
a) Das objektiv-reale System als faktische Grundlage wissen- schaftlich-logischer Systembildung	16
b) Allgemeine Denkmethode und ihre Bedeutung für die Systemerschließung	17
aa) Deduktion und Reduktion als Grundformen allge- meiner Denkmethode	17
bb) Die »Hypothetisch-deduktive« Methode als Anwen- dungsfall des reduktiven Verfahrens	18
cc) Denkmethode und Systemerschließung	19

c) Die erklärende Hypothese der normativen Konnexität von Verwaltungsverfahren- und Verwaltungsprozeßrecht	19
d) Die normative Konnexität von Verwaltungsverfahren- und Verwaltungsprozeßrecht als technisches Rechtsprinzip	21
aa) Rechtsethische und rechtstechnische Prinzipien der Rechtsordnung	21
bb) Rechtstechnischer Charakter des Prinzips der normativen Konnexität von Verwaltungsverfahren- und Verwaltungsprozeßrecht	24
III. Gang der Untersuchung	25

1. Teil

Funktionale Zusammenhänge und normative Konnexität – der rechtsdogmatische Geltungsgrund des Prinzips der normativen Konnexität von Verwaltungsverfahren- und Verwaltungsprozeßrecht

27

<i>Zum Begriff der »Konnexität«</i>	27
§2 <i>Die Verknüpfung von Verwaltungsverfahren und gerichtlichem Rechtsschutz durch das Widerspruchsverfahren nach §§68ff. VwGO</i>	30
<i>Das Widerspruchsverfahren nach §§68ff. VwGO als administratives Kontrollverfahren und gerichtliche Sachentscheidungsvoraussetzung</i>	30
I. Die Sachentscheidung als einheitlicher Bezugspunkt der Entscheidungsfindung	30
II. Das Widerspruchsverfahren nach §§68ff. VwGO als Schnittstelle zwischen vollziehender Gewalt und Verwaltungsgerichtsbarkeit	31
1. Das Widerspruchsverfahren nach §§68ff. VwGO als zeitliche Schnittstelle von Verwaltungsverfahren und -prozeß	32
2. Die entscheidungstheoretische Position des Widerspruchsverfahrens nach §§68ff. VwGO	32
3. Der Prüfungsumfang im Widerspruchsverfahren nach §§68ff. VwGO	33
4. Zwischenergebnis	35

III. Die Einordnung des Widerspruchsverfahrens in die legislative Kompetenzordnung des Grundgesetzes (Art. 30, 70ff. GG)	35
1. Das Widerspruchsverfahren nach §§ 68ff. VwGO als formelles und materielles Verwaltungsverfahren mit prozeßrechtlicher Bedeutung	36
2. Gesetzgebungskompetenzen der Länder für das Verwaltungsverfahren	37
3. Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das gerichtliche Verfahren	38
4. Zwischenergebnis	41
IV. Die verwaltungsfahrens- und die verwaltungsprozeßrechtlichen Funktionen des Widerspruchsverfahrens und ihre rechtsstaatliche Bedeutung (Art. 20 Abs. 3 GG)	41
1. Die Entlastung der Verwaltungsgerichte durch das Widerspruchsverfahren nach §§ 68ff. VwGO	42
a) Verbesserung des gerichtlichen Rechtsschutzes durch die Entlastung der Gerichte (Art. 19 Abs. 4 GG)	43
b) Das Widerspruchsverfahren nach §§ 68ff. VwGO als Instrument des Gewaltenteilungsprinzips (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG)	44
2. Die Selbstkontrolle der öffentlichen Verwaltung im Rahmen des Widerspruchsverfahrens nach §§ 68ff. VwGO und die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG)	45
3. Intensivierung des Rechtsschutzes der Bürger gegenüber dem Staat durch das Widerspruchsverfahren nach §§ 68ff. VwGO	47
a) Grundrechtsschutz durch (Widerspruchs-)Verfahren	48
aa) Grundrechtsschutz durch Verfahren bei berufsbezogenen Prüfungen (Art. 12 Abs. 1 GG)	49
bb) Grundrechtsschutz durch Verfahren im Atomrecht (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. Art. 19 Abs. 4 GG)	52
cc) Grundrechtsschutz durch Verfahren im Ausländer- und Asylrecht (Art. 16 a GG)	53
dd) Grundrechtsschutz durch Verfahren im Versammlungsrecht (Art. 8 Abs. 1 GG)	54
ee) Zwischenergebnis	55
b) Der rechtsstaatliche Gehalt der Gewährung von Rechtsschutz durch Verfahren (Art. 20 Abs. 3 GG)	56
c) Zwischenergebnis	59

V. Komplementarität der verfahrens- und der prozeßrechtlichen Funktionen und die (beschränkte) Kompensation von Funktionsdefiziten	59
1. Entlastung der Gerichte und Selbstkontrolle der öffentlichen Verwaltung durch das Widerspruchsverfahren nach §§ 68ff. VwGO	60
2. Rechtsschutz durch Verfahren (Art. 20 Abs. 3 GG) und Rechtsschutz durch unabhängige Gerichte (Art. 19 Abs. 4 GG)	62
3. Komplementärverhältnis von verwaltungsbehördlichem Verfahren und verwaltungsgerichtlichem Prozeß	64
4. Die gegenseitige Kompensation von Funktionsdefiziten im Verhältnis von verwaltungsbehördlichem Verfahren und verwaltungsgerichtlichem Prozeß	66
a) Die Kompensation von Funktionsdefiziten	67
b) Funktionale Äquivalenz als notwendige Kompensationsvoraussetzung	68
c) Verfassungsrechtliche Konkretisierung des allgemeinen Äquivalenzprinzips im Hinblick auf die Kompensation von Funktionsdefiziten im Verhältnis von Verwaltungsfahren und -prozeß	69
d) Ein Beispiel: Beschränkte gerichtliche Kontrolle und verwaltungsinternes Kontrollverfahren bei Prüfungsentscheidungen	69
e) Zwischenergebnis	71
5. Bedeutung des Komplementärverhältnisses von Verwaltungsv erfahren und -prozeß für Gesetzgebung und Praxis	72
a) Bedeutung des Komplementärverhältnisses von Verwaltungsv erfahren und -prozeß für die Gesetzgebung	72
b) Bedeutung des Komplementärverhältnisses von Verwaltungsv erfahren und -prozeß für den Rechtsanwender	73
6. Zwischenergebnis	74
VI. Das allgemeine Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) als Bindeglied zwischen Verwaltungsverfahren- und Verwaltungsprozeßrecht	75
1. Das allgemeine Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) als rechtsdogmatisch übergeordneter Bezugspunkt	75
2. Der allgemeine Geltungsanspruch des Rechtsstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 3 GG) und das Erfordernis <i>spezifischer</i> Verbundenheit	76

3. Zwischenergebnis	77
VII. Zusammenfassung	78
<i>§ 3 Die »Scharnierfunktion« des materiellen Verwaltungsrechts im Verhältnis von Verwaltungsverfahren- und Verwaltungsprozeßrecht</i>	<i>79</i>
I. Das Verhältnis von materiellem Verwaltungsrecht und Verwaltungsverfahrensrecht	82
1. Verwaltungsverfahren als »Verwirklichungsmodus« des materiellen Verwaltungsrechts	82
2. Der »Eigenwert« verfahrensrechtlicher Normen	83
3. Die »Polarität« von materiellem Verwaltungsrecht und Verwaltungsverfahrensrecht	84
4. »Annexe« und »konnexe« Materien des allgemeinen Verwaltungsrechts als Bestandteil der Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder	85
5. Zwischenergebnis	89
II. Das Verhältnis von materiellem Recht und Prozeßrecht	90
1. Die zivilrechtliche Dimension von materiellem Recht und Prozeßrecht	90
2. Das Verhältnis von materiellem Strafrecht und Strafprozeßrecht	91
3. Die öffentlich-rechtliche Dimension von materiellem Recht und Prozeßrecht	94
a) Materielles Verfassungsrecht und Verfassungsprozeßrecht	95
b) Materielles Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozeßrecht	98
aa) Die materiell-rechtliche Abgrenzung von staatlichem Innen- und Außenbereich und das Vorliegen eines »Rechtsstreits« (§ 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO)	99
bb) Die materiell-rechtliche Trennung von öffentlichem Recht und Privatrecht und die Eröffnung des Rechtswegs zu den Verwaltungsgerichten (§ 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO)	100
cc) Die Frage des statthaften Rechtsbehelfs (§§ 42 Abs. 1, 43, 47 VwGO) in Abhängigkeit von materiell-rechtlichen Regelungskonzepten	101

dd) Die materiell-rechtliche Zuweisung subjektiv-öffentlicher Rechte und das prozeßrechtliche Erfordernis der Klagebefugnis (§ 42 Abs. 2 VwGO)	102
4. Zwischenergebnis	103
III. Das materielle Verwaltungsrecht als Bindeglied zwischen Verwaltungsverfahren- und Verwaltungsprozeßrecht	104
1. Die verwaltungsverfahren- und die verwaltungsprozeßrechtliche Bedeutung von Steuerungsintensität und -charakter des materiellen Verwaltungsrechts	106
2. Die »Scharnierfunktion« des materiellen Verwaltungsrechts im Verhältnis von Verwaltungsverfahren- und Verwaltungsprozeßrecht am Beispiel der materiell-gesetzlichen Eröffnung administrativer Handlungsspielräume	108
a) Erscheinungsformen materiell-gesetzlich gewährter Handlungsspielräume der vollziehenden Gewalt	111
aa) Ermessen der öffentlichen Verwaltung und behördliche Beurteilungsspielräume	111
(1) Rechtsfolgeermessen der vollziehenden Gewalt ...	112
(2) Beurteilungsspielräume der vollziehenden Gewalt ..	114
bb) Ermächtigung zu untergesetzlicher Normgebung insbesondere zur Ausfüllung sogenannter »Standardisierungsspielräume«	116
cc) Legislative Optimierungsgebote und Zielvorgaben ..	119
dd) Zwischenergebnis	120
b) Verwaltungsverfahrenrechtliche Bewältigung der materiell-rechtlichen Erweiterung administrativer Handlungsspielräume	121
aa) Allgemeine Regelungen der Verwaltungsverfahrensgesetze und die Differenzierung zwischen gebundenen Verwaltungsakten und Ermessensentscheidungen	121
bb) Besondere Verfahrensregelungen zum Erlaß von Rechtsverordnungen, Satzungen und normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften	123
cc) Reaktion der Verwaltungspraxis auf die materiell-rechtliche Erweiterung behördlicher Handlungsspielräume	124
dd) Verfahrensrechtlich bedeutsame Reaktionen der Rechtsprechung auf die materiell-rechtliche Erweiterung behördlicher Handlungsspielräume	126

ee) Zwischenergebnis	128
c) Verwaltungsprozeßrechtliche Bewältigung der materiell- rechtlichen Erweiterung administrativer Handlungsspiel- räume	128
aa) Die Bewältigung normativ eröffneter Handlungs- spielräume der öffentlichen Verwaltung durch die Verwaltungsgerichtsordnung	130
bb) Die Bewältigung normativ eröffneter Handlungs- spielräume der öffentlichen Verwaltung durch rich- terrechtliche Instrumente	130
(1) Die gerichtliche Überprüfung behördlicher Ermes- sensentscheidungen (§ 114 VwGO): Die »Fehler- quellenlehre« und die Forderung nach spezifischen Verfahrensregeln	131
(2) Die begrenzte Anerkennung von Beurteilungsspiel- räumen der öffentlichen Verwaltung	135
(3) Die begrenzte Anerkennung einer Bindung der Ver- waltungsgerichte durch Verwaltungsvorschriften ...	138
cc) Vorschläge zur verwaltungsprozeßrechtlichen Bewäl- tigung normativ eröffneter Handlungsspielräume der öffentlichen Verwaltung durch die Verwaltungsge- richtsordnung	140
(1) Allgemeine gesetzliche Anerkennung von admini- strativen Beurteilungsspielräumen (Entwurf eines § 114 a VwGO)	140
(2) Schaffung einer »Zielerreichungsklage«	141
dd) Zwischenergebnis	142
d) Zusammenfassung	142
Exkurs: Die Beschleunigung und Vereinfachung von behördli- chem Verfahren und verwaltungsgerichtlichem Prozeß	144
a) Ausweitung des Anwendungsbereichs von § 46 VwVfG .	145
b) Funktionale Bedeutung des Verwaltungsverfahrens bei behördlichen Ermessensentscheidungen	146
c) Ersetzbarkeit des Verwaltungsverfahrens	146
d) Funktionale Äquivalenz des verwaltungsgerichtlichen Prozesses	148
aa) Stärkung des Einzelrichterprinzips (§ 6 Abs. 1 Satz 1 VwGO)	148
bb) Beschränkung der verwaltungsgerichtlichen Rechts- mittel (§ 124 Abs. 1 VwGO, § 146 Abs. 4 VwGO a.F.) ..	150
e) Zeitliche Ausweitung der Heilung von Verfahrensfehlern (§ 45 Abs. 2 VwVfG)	152
f) Zwischenergebnis	153

g) Abnehmende Steuerungsintensität des materiellen Verwaltungsrechts und die fehlende funktionale Kompensation zwischen Verwaltungsverfahren und verwaltungsgerichtlichem Prozeß	154
3. Zusammenfassung	155
Ergebnis 1. Teil	156

2. Teil

Die normative Konnexität von Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht im Spiegel moderner Entwicklungstendenzen

161

<i>§4 Die zunehmend kooperative Gestaltung der Beziehungen zwischen der öffentlichen Verwaltung und den Bürgern</i>	163
I. Ursachen und Ziele kooperativen Verwaltungshandelns	164
1. Veränderte Formen staatlicher und gesellschaftlicher Kommunikation	164
2. Wirtschaftliche und technische Entwicklung	165
II. Erscheinungsformen staatlicher Kooperation und kooperativen Verwaltungshandelns	166
1. Differenzierung nach den beteiligten Rechtssubjekten	166
a) Zwischenstaatliche Kooperation	167
b) Innerstaatliche Kooperation	168
c) Kooperatives Verwaltungshandeln als Ausdruck des Wandels von Staat und Gesellschaft	169
2. Differenzierung nach dem Grad normativer Ausgestaltung ..	170
a) Nichtförmliches und förmliches Verwaltungshandeln – Informelle und formelle Kooperation	171
b) Materiell-rechtlich »dirigierte« und »tolerierte« Kooperation der öffentlichen Verwaltung	173
aa) Das Verhältnis von legislativer Finalisierung und zunehmend kooperativer Ausrichtung des Verwaltungshandelns	173
bb) Art und Intensität materiell-rechtlicher Steuerung kooperativen Verwaltungshandelns	175
3. Zwischenergebnis	176
III. Bereichsspezifische Untersuchung	177
1. Das Umweltrecht als zentrales Entwicklungsfeld kooperativen Verwaltungshandelns	178

a) Das Kooperationsprinzip als Konzept der Umweltpolitik und als Grundwertentscheidung des materiellen Umweltrechts	179
b) Kooperatives Verwaltungshandeln in spezifischen Bereichen des Umweltrechts	181
aa) Vertragsnaturschutz (§ 22 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG) ..	181
(1) Gegenstände landesrechtlicher Natur- und Landschaftsschutzprogramme	182
(2) Inhaltliche Ausgestaltung von Naturschutzverträgen	182
(3) Rechtsgrundlagen des Vertragsnaturschutzes	183
(4) Vorrang vertraglicher Vereinbarungen (§ 8 Satz 1 BNatSchG)	183
(5) Landesrechtliche Ausformung des Vertragsnaturschutzes	185
(6) Rechtscharakter naturschutzrechtlicher Verträge im Rahmen des sogenannten »Vertragsnaturschutzes« ..	186
(7) Zwischenergebnis	188
bb) Gestufte Anlagengenehmigungsverfahren (§§ 7 a, 7 b AtomG, §§ 8f. BImSchG)	190
(1) Praktische Vorzüge gestufter Anlagengenehmigungsverfahren	190
(2) Entwicklung und normative Verfestigung gestufter Anlagengenehmigungsverfahren	190
(3) Gestufte Anlagengenehmigungsverfahren als Erscheinungsformen kooperativen Verwaltungshandelns	192
(4) Die Handlungsformen gestufter Anlagengenehmigung als Schnittstelle von Verwaltungsverfahrensrecht und materiellem Verwaltungsrecht	193
(5) Verwaltungsprozeßrechtliche Bewältigung gestufter Anlagengenehmigungsverfahren	194
(a) Rechtsschutzdefizite bei der Anfechtung von Vorbescheiden und Teilgenehmigungen: Die Bestimmung von Regelungsgehalt und Bindungswirkung	194
(b) Die Schwierigkeiten verwaltungsprozeßrechtlichen »Gegensteuerns«	196
(6) Kooperative Verfahrenskonzentration durch die verfahrensrechtlichen Regelungen zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (§§ 71 aff. VwVfG) ...	198
(7) Zwischenergebnis	201
cc) »Regulierte Selbstkontrolle« und die veränderte Verantwortungsteilung zwischen öffentlicher Verwaltung und Privaten im Umweltrecht	202

(1) Betriebsbeauftragte im Umweltrecht §§ 54f. KrW-/ AbfG, §§ 53ff. BImSchG, § 21 a WHG)	203
(2) Privilegierung im Genehmigungs- oder Überwa- chungsbereich durch »Öko-Audit« (§ 55 a KrW-/ AbfG, § 58e BImSchG)	205
(3) Zwischenergebnis	207
c) Zusammenfassung	207
2. Das Städtebaurecht als zentrales Entwicklungsfeld kooperati- ven Verwaltungshandelns	209
a) Städtebaurechtliche Verträge	210
aa) Städtebaurechtliche Verträge nach der Generalklau- sel des § 11 Abs. 1 Satz 2 BauGB	211
bb) Andere städtebauliche Verträge (§§ 12 Abs. 1 Satz 1, 124 Abs. 1, 145ff. BauGB)	212
b) Der Wandel vom normierenden zum kooperierenden Staat im Städtebaurecht	213
c) Verfahrens- und prozeßrechtliche Bewältigung der Ko- operationalisierung des Städtebaurechts	215
aa) Verwaltungsverfahrenrechtliche Konsequenzen der Kooperationalisierung des Städtebaurechts	215
(1) Städtebauliche Verträge mit verwaltungsakterset- zender Funktion	215
(2) Städtebauliche Verträge mit »aufgabenverlagernder« Funktion	217
(a) Die Bedeutung des Vergaberechts (§§ 97ff. GWB) beim Abschluß städtebaurechtlicher Ver- träge mit aufgabenverlagernder Funktion	217
(b) Musterverträge, Verwaltungsvorschriften und gesetzlich angeordnete vertragliche Mindestin- halte als Hilfsmittel adäquater Vertragsgestal- tung	220
(4) Zwischenergebnis	222
bb) Verwaltungsprozeßrechtliche Konsequenzen der Ko- operationalisierung des Städtebaurechts	223
(1) Die Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs (§ 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO) und die Abgrenzung privat- rechtlicher und öffentlich-rechtlicher Verwaltungs- verträge	224
(a) Die inhaltliche Dichte der materiell-rechtlichen Steuerung und ihre Bedeutung für die Beurtei- lung von Vertragsgegenstand und -zweck	225
(aa) Ein Beispiel: Städtebaurechtliche »Einhei- mischenmodelle«	225

(i) Zwischenerwerbs- und Vertragsmodelle als Grundtypen städtebaulicher »Einheimischenmodelle« (§ 11 Abs. 1 Nr. 2 BauGB)	225
(ii) Privatrechtliche Einordnung von »Einheimischenmodellen« und der in ihrem Rahmen abgeschlossenen städtebaulichen Verträge.	226
(iii) Vorrang der städtebaurechtlichen Angemessenheitskontrolle (§ 11 Abs. 2 Satz 1 BauGB) gegenüber dem Recht der Allgemeinen Geschäftsbedingungen (§§ 305ff. BGB).	228
(bb) Neuorientierung hinsichtlich der Einordnung städtebaulicher Verträge zwischen öffentlichem und privatem Recht	231
(b) Die Spezialität des materiellen Angemessenheitsgebots im Städtebaurecht (§ 11 Abs. 2 Satz 1 BauGB)	232
(2) Zwischenergebnis	232
d) Zusammenfassung	233
3. Das Recht der gesetzlichen Krankenversicherung – Sozialgesetzbuch (SGB) Fünftes Buch (V) – als zentrales Entwicklungsfeld kooperativen Verwaltungshandelns	234
a) Sozialversicherungsrechtliche (Vertrags-)Beziehungen im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung	235
aa) Beziehungen der Versicherten (§§ 5ff. SGB V) zu den gesetzlichen Krankenkassen (§ 4 SGB V) und zu den Leistungserbringern (§§ 69ff. SGB V)	236
bb) Öffentlich-rechtliche Mitgliedschaft der Ärzte und Zahnärzte in den Kassenärztlichen und Kassenzahnärztlichen Vereinigungen (§§ 77ff. SGB V)	237
cc) Beziehungen der gesetzlichen Krankenkassen zu ihren Verbänden (§§ 207ff. SGB V)	238
dd) Vertragliche Beziehungen der gesetzlichen Krankenkassen und ihrer Verbände zu den Leistungserbringern und deren Verbänden (§§ 69ff. SGB V)	239
(1) Beziehungen der gesetzlichen Krankenkassen und ihrer Verbände zu den Ärzten und Zahnärzten sowie den Kassenärztlichen Vereinigungen (§§ 72ff. SGB V)	239
(2) Beziehungen der gesetzlichen Krankenkassen und ihrer Verbände zu anderen Leistungserbringern (§§ 69ff., 107ff., 124ff. SGB V)	240

(a) Beziehungen der gesetzlichen Krankenkassen und ihrer Verbände zu den Krankenhäusern (§§ 69ff., 107ff. SGB V)	240
(b) Beziehungen der gesetzlichen Krankenkassen und ihrer Verbände zu den Anbietern von Heil- und Hilfsmitteln (§§ 69ff., 124ff. SGB V)	241
e) Zwischenergebnis	242
b) Das Sachleistungsprinzip (§ 2 Abs. 2 Satz 1 SGB V) als Grundprinzip der gesetzlichen Krankenversicherung	242
c) Verfahrens- und prozeßrechtliche Konsequenzen der kooperativen Ausgestaltung des Verhältnisses der gesetzlichen Krankenkassen und ihrer Verbände zu den privaten Leistungserbringern	245
aa) Verfahrensrechtliche Konsequenzen der kooperativen Ausgestaltung des Verhältnisses der gesetzlichen Krankenkassen und ihrer Verbände zu den privaten Leistungserbringern	245
(1) Die Entwicklung eines Systems normativ wirkender Kollektivverträge (§§ 82 Abs. 1, 83 Abs. 1 Satz 1 SGB V)	245
(2) Die Schaffung von »Vertragshilfeverfahren« und »Vertragshilfeorganen« (§§ 89, 112, 114 SGB V)	248
(3) Zwischenergebnis	252
bb) Prozeßrechtliche Konsequenzen der kooperativen Ausgestaltung des Verhältnisses von gesetzlichen Krankenkassen und Leistungserbringern	252
(1) Die Eröffnung des Rechtswegs zu den Sozialgerichten und die Formung des § 51 SGG durch Rechtsprechung und Gesetzgebung	253
(a) Divergierende Rechtsprechung zur Frage des zulässigen Rechtswegs in Streitigkeiten zwischen den gesetzlichen Krankenkassen und nichtärztlichen oder -zahnärztlichen Leistungserbringern .	254
(b) Reaktionen des Gesetzgebers auf die Rechtsprechung zur Frage des zulässigen Rechtswegs in leistungsbeschaffungsrechtlichen Streitsachen	260
(c) Zwischenergebnis	264
(2) Das sozialgerichtliche System der Klagearten (§§ 54f. SGG)	266
(3) Die Klagebefugnis (§ 54 Abs. 1 Satz 2 SGG) der Vertragspartner gegenüber der aufsichtsrechtlichen Be- anstandung (§ 214 SGB V) von Leistungsbeschaf- fungsverträgen	269

(4) Gestaltungsspielräume der gesetzlichen Krankenkassen, ihrer Verbände und der privaten Leistungserbringer sowie der »Vertragshilfeorgane« und die Beschränkung der sozialgerichtlichen Kontrollrechte ..	270
(5) Zwischenergebnis	274
d) Zusammenfassung	275
4. Die Kooperationsalisierung des Gemeindefinanzrechts (§§ 82ff. KSVG) durch »Public Private Partnership«	277
IV. Ergebnis	279
<i>§ 5 Der relative Bedeutungsgewinn ökonomischer Aspekte für das materielle Verwaltungsrecht sowie für Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht</i>	<i>283</i>
I. Die Ökonomisierung des materiellen Verwaltungsrechts, des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrechts	284
1. Begriff und Dimensionen zunehmender Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung	284
a) Ökonomisierung als Ausbreitung formaler Märkte	284
b) Materieller Ökonomisierungsbegriff	285
c) Dimensionen zunehmender Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung	286
aa) Materielle, verfahrensmäßige, institutionelle, organisatorische und methodische Dimension der Ökonomisierung	286
bb) »Unmittelbare« und »mittelbare« Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung	289
(1) Die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung und die zunehmende Bedeutung ökonomischer Aspekte für das Handeln der Administrative	289
(2) Allgemeinpolitisch motivierte Berücksichtigung ökonomischer Aspekte	291
2. Zwischenergebnis	291
II. Bereichsspezifische Untersuchung	292
1. Ökonomisierung staatsinterner Strukturen am Beispiel der Einführung des »Neuen Steuerungsmodells«	292
a) Vom Kameralismus zum »Neuen Steuerungsmodell«	293
aa) Die Ökonomisierung von Verwaltungsstrukturen am Beispiel der kommunalen Haushaltswirtschaft	293
(1) Das traditionelle System kameralistischer Haushaltswirtschaft (§§ 82ff. KSVG) und die Vorzüge der doppelten Buchführung (»Doppik«)	293

(2) § 6 a Abs. 1 HGRG: Materiell-rechtliche Grundwertentscheidung für einen Abschied vom kameralistischen Haushaltssystem?	295
(3) Kernelemente des »Neuen Steuerungsmodells«	297
bb) Das »Neue Steuerungsmodell« in der Justizverwaltung (vgl. §§ 4, 23 Abs. 1 Satz 1 EG GVG)	299
(1) Die Garantie der richterlichen Unabhängigkeit (Art. 97 Abs. 1 GG, §§ 25f. DRiG) als Grenze der Ökonomisierung von Justizverwaltungsbehörden ...	301
(2) Das ordnungsgemäß abgeschlossene gerichtliche Verfahren – ein »Produkt«?	303
(3) Zwischenergebnis	304
cc) Das »Neue Steuerungsmodell« in der Hochschulverwaltung	305
(1) Rechtliche Schranken und praktische Grenzen der Ökonomisierung von Verwaltungsbehörden im Hochschulbereich	306
(2) Praktische Bedeutung von »Zielvereinbarungen« im Hochschulsektor	308
b) Verwaltungsverfahrenrechtliche Bedeutung der Einführung neuartiger Steuerungsinstrumente ökonomischer Prägung	309
aa) Verwaltungsinterne Beteiligung betroffener Verwaltungseinheiten beim Abschluß von »Zielvereinbarungen«	310
bb) Verwaltungsverfahrenrechtliche Bedeutung des Verwaltungscontrolling	311
cc) Die »Zielvereinbarung« als neuartige Handlungsform der öffentlichen Verwaltung	312
c) Verwaltungsprozeßrechtliche Bedeutung der materiell-rechtlichen Einführung neuartiger Steuerungsinstrumente ökonomischer Prägung	312
aa) Rechtswegeröffnung (§ 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO)	313
(1) Rechtserhebliche Bedeutung und vertraglicher Charakter von »Zielvereinbarungen«	314
(a) Öffentlich-rechtliche und zivilrechtliche Vertragsrechtsdogmatik	314
(b) Zivilrechtliche und öffentlich-rechtliche Verträge als zwei- oder mehrseitige Rechtsgeschäfte ..	315
(c) »Zielvereinbarungen« als mehrseitige Rechtsgeschäfte?	319
(aa) Rechtsgeschäftliche Bewirkung von rechtlichen Erfolgen durch die Kommunalverwaltung	320

(bb) Rechtsgeschäftliche Bewirkung von rechtlichen Erfolgen durch die Hochschulverwaltungen	324
(i) Gesetzliche Gestaltungsspielräume als Grundlage von »Zielvereinbarungen«	325
(ii) Der Verzicht auf gesetzliche Gestaltungsspielräume und die Grenzen rechtsgeschäftlicher Bewirkungsmacht.	327
(d) Zwischenergebnis	331
(2) »Zielvereinbarungen« als politische oder administrativ-planerische »Gestaltungsabreden«	331
(3) Effektiver gerichtlicher Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 GG) im Zusammenhang mit dem Abschluß, der Durchführung oder Beendigung von »Zielvereinbarungen«	333
bb) Zwischenergebnis	337
d) Zusammenfassung	338
2. Ökonomisierung staatsexterner Beziehungen am Beispiel des Rechts der öffentlichen Auftragsvergabe (§§ 97ff. GWB)	339
a) Das Recht der öffentlichen Auftragsvergabe (§§ 97ff. GWB): Vom »haushaltsrechtlichen Ansatz« zur »kartellrechtlichen Lösung«	340
aa) Der haushaltsrechtliche Ansatz (§ 55 BHO in Verbindung mit VOB, VOL, VOF)	340
bb) Das Recht der öffentlichen Auftragsvergabe (§§ 97ff. GWB) als Instrument der Marköffnung und der Wettbewerbsregulierung	342
cc) Zwischenergebnis	347
b) Verfahrensrechtliche Bewältigung der Neuordnung des Vergaberechts in §§ 97ff. GWB	348
aa) Die Einheit von Zuschlag und Vertragsschluß (§ 114 Abs. 2 Satz 1 GWB)	348
bb) »Vorab-Informationspflichten« öffentlicher Auftraggeber (§ 13 Satz 1 VgV)	349
cc) Differenzierung zwischen »Zuschlagsentscheidung« und »Zuschlagserteilung«	351
c) Die wettbewerbliche Neuorientierung des Vergaberechts (§§ 97ff. GWB) und ihre prozeßrechtliche Bewältigung (§§ 102ff. GWB)	354
aa) Öffentlich-rechtliche Nachprüfung (§§ 102ff. GWB) im Verbund mit zivilgerichtlichem Rechtsschutz (§§ 116ff. GWB)	355

bb) Zum Vergleich: Behördliche Beanstandungsverfahren und zivilgerichtlicher Rechtsschutz in Landwirtschaftssachen (§§ 585ff. BGB)	357
cc) Öffentlich-rechtliches »Vorverfahren« im Verbund mit zivilgerichtlichem Rechtsschutz (§§ 102ff. GWB) – Konsequenz der materiellen Neuordnung des Vergaberechts (§§ 97ff. GWB)?	358
d) Zwischenergebnis	360
3. Zusammenfassung	362
III. Das Zusammenwirken materiell-rechtlicher Entwicklungstendenzen am Beispiel zunehmender Ökonomisierung und Kooperationsalisierung des Verhältnisses zwischen der öffentlichen Verwaltung und den Bürgern	366
1. Die Entwicklung des Gemeindegewirtschaftsrechts (vgl. §§ 82ff. KSVG) unter dem Einfluß des Vergaberechts (§§ 97ff. GWB)	367
a) »Public Private Partnership« und Gemeindegewirtschaft (§§ 109ff. KSVG)	368
b) Die Regeln des Vergaberechts (§§ 97ff. GWB) und ihre Anwendung auf »Public Private Partnership« im Bereich des Gemeindegewirtschaftsrechts (§§ 82ff. KSVG)	369
c) Zwischenergebnis	371
2. Die Bedeutung des Vergaberechts (§§ 97ff. GWB) für den Abschluß städtebaurechtlicher Verträge (§§ 11 Abs. 1 Satz 2, 12 Abs. 1 Satz 1, 124 Abs. 1, 145ff. BauGB)	372
3. Die Bedeutung des Vergaberechts (§§ 97ff. GWB) für die Auswahl von Leistungserbringern durch die gesetzlichen Krankenkassen und ihre Verbände (§§ 69ff. SGB V, § 51 SGG)	373
a) Sozialversicherungsrechtliche Regeln über die Auswahl der Leistungserbringer (§§ 2 Abs. 3 Satz 1, 4 Abs. 4, 109 Abs. 2 Satz 2 SGB V)	374
b) Anwendbarkeit des Vergaberechts (§§ 97ff. GWB) bei der Auswahl privater Leistungserbringer und die ausschließliche Zuständigkeit der Sozialgerichte für Angelegenheiten der gesetzlichen Krankenversicherung (§ 51 Abs. 1 Nr. 2. 1. Alt., Abs. 2 Sätze 1 und 2 SGG)	374
aa) Vergaberechtlich relevante Beschaffungsvorgänge im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung	375
(1) Leistungserbringung durch Vertragsärzte (§§ 72ff. SGB V)	375

(2) Zulassung von Krankenhäusern zur Krankenhausbehandlung von Versicherten durch Versorgungsvertrag (§§ 108 Nr. 3, 109 Abs. 4 Satz 1 SGB V)	376
(3) Die Abgabe von Heil- und Hilfsmitteln durch private Leistungserbringer (§§ 124ff. SGB V)	377
(4) Zwischenergebnis	377
bb) Anwendbarkeit des Vergaberechts der §§ 97ff. GWB neben den Bestimmungen des Fünften Buches Sozialgesetzbuch	378
(1) Die Grundentscheidung des § 69 Satz 1 SGB V für eine öffentlich-rechtliche Ausgestaltung des Leistungserbringungsrechts	378
(2) Die Anwendung des Vergaberechts (§§ 97ff. GWB) am Beispiel des Abschlusses von Versorgungsverträgen mit Krankenhäusern (§§ 109ff. SGB V)	379
cc) Ausschließliche Zuständigkeit der Sozialgerichte für Streitigkeiten in Angelegenheiten der gesetzlichen Krankenversicherung (§ 51 Abs. 1 Nr. 2 1. Alt., Abs. 2 SGG)	383
bb) Zwischenergebnis	385
4. Zusammenfassung	385
IV. Ergebnis	386
 § 6 Die Beeinflussung von materiellem Verwaltungsrecht, Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht durch den europäischen Integrationsprozeß	388
I. Die Europäisierung des materiellen Verwaltungsrechts, des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrechts – Die Europäisierung der öffentlichen Verwaltung	388
1. Europäisierung des materiellen Verwaltungsrechts	389
2. Europäisierung des Verwaltungsverfahrensrechts	391
3. Europäisierung des Verwaltungsprozeßrechts	392
4. Zwischenergebnis	396
5. Begriff der Europäisierung der öffentlichen Verwaltung und die Dimensionen der Europäisierung von materiellem Verwaltungsrecht, Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht	396
a) Begriff der Europäisierung der öffentlichen Verwaltung ..	396
b) Dimensionen des Europäisierungsprozesses	397
aa) Formelle Europäisierung	397

bb) Materielle Europäisierung	398
cc) Organisatorische Europäisierung	399
dd) Institutionelle Europäisierung	401
ee) Methodische Europäisierung	402
d) Zwischenergebnis	402
II. Bereichsspezifische Untersuchung	403
1. Nationales (§§ 1ff. GWB) und europäisches Kartellrecht (Art. 81ff. EGV)	404
a) Vom Kartellverbot mit Freistellungsvorbehalt (Art. 81 Absätze 1 und 3 EGV) zum System der Legalausnahmen (Art. 1 Abs. 2 KartellDurchfVO Nr. 1/2003)	405
b) Das administrative »Netzwerk« der nationalen Wettbewerbsbehörden unter Leitung der Europäischen Kommission (Art. 11ff. KartellDurchfVO Nr. 1/2003)	410
c) Kohärenz in der kartellrechtlichen Rechtsprechung – Die Letztentscheidungsbefugnis der Europäischen Kommission (Art. 15f. KartellDurchfVO Nr. 1/2003)	414
d) Zwischenergebnis	420
2. Europäisiertes Güterkraftverkehrsrecht (§§ 1ff. GüKG)	421
a) Von der Kontingentierung, der Tarifbindung und dem Kabotagevorbehalt im Güterkraftverkehr (§§ 8ff. GüKG a.F.) zum freien Binnenmarkt (Art. 4 Abs. 1 EGV)	422
b) Europäisierung und Liberalisierung des Güterkraftverkehrsrechts (§§ 1ff. GüKG) – eine verfahrens- und prozeßrechtlich relevante Grundwertentscheidung des materiellen Verwaltungsrechts?	426
aa) Europäisierung und Liberalisierung des Güterkraftverkehrsrechts – eine Grundwertentscheidung des materiellen Verwaltungsrechts?	427
bb) Repressivverbot mit Befreiungsvorbehalt und Präventivverbot mit Erlaubnisvorbehalt – Unterschiede und Gemeinsamkeiten	429
(1) Repressivverbot mit Befreiungsvorbehalt und Präventivverbot mit Erlaubnisvorbehalt – rechtsdogmatische Unterschiede und rechtstechnische Gemeinsamkeiten	430
(2) Entscheidungstheoretische Gemeinsamkeiten von Repressivverbot mit Befreiungsvorbehalt und Präventivverbot mit Erlaubnisvorbehalt	431
c) Zwischenergebnis	433
3. Europäisiertes Umweltrecht	433

a) Vom medialen und sektoralen zum integrativen Ansatz – die europäische IVU-Richtlinie und ihre nationale Umsetzung	434
b) Materiell-rechtliche Integration im Verbund mit verfahrensrechtlicher Koordination	438
c) Behördenkooperation, Verfahrenskoordination und das Instrument der integrativen Anlagengenehmigung	440
d) Verwaltungsprozeßrechtliche Konsequenzen der vollständigen Verfahrenskoordination im Umweltrecht	442
aa) Gerichtliche Überprüfung administrativer »Entscheidungseinheiten«	444
(1) Isolierte gerichtliche Überprüfung administrativer »Entscheidungseinheiten«?	444
(2) Die administrative »Entscheidungseinheit« und der verwaltungsprozeßrechtliche Streitgegenstandsbe- griff (§ 90 Abs. 1 VwGO)	445
bb) Zwischenergebnis	448
e) Zusammenfassung	448
4. Europäisierung und Internationalisierung des deutschen Hochschulrechts (§§ 19 Abs. 1, 58 Abs. 1 Sätze 1 und 2 i.V.m. § 9 Abs. 2 HRG)	450
a) Maßnahmen zur Stärkung deutscher Hochschulen im europäischen und im internationalen Wettbewerb	451
aa) Die Einführung von Bachelor- und Masterstudiengängen (§ 19 Abs. 1 HRG)	451
bb) Pluralisierung der Organisationsformen (§ 58 Abs. 1 Sätze 1 und 2 HRG)	452
b) Akkreditierung und Evaluation: Neuartige Qualitätssicherungsinstrumente im Hochschulverfahrensrecht (§ 9 Abs. 2 HRG)	454
aa) Traditionelle Qualitätssicherung in der Hochschulbildung	454
bb) Das Verfahren der Akkreditierung von Studiengängen und Hochschulen in der deutschen Hochschulpolitik (§ 9 Abs. 2 HRG)	457
(1) Flexibilisierung des Hochschulrechts durch die Vierte Novelle des Hochschulrahmengesetzes	457
(2) Die Schaffung eines Verfahrens zur Akkreditierung von Studiengängen an deutschen Hochschulen (§ 9 Abs. 2 HRG) durch Kultusministerkonferenz und Hochschulrektorenkonferenz	459
cc) Institutionelle Akkreditierung privater Hochschulen (§ 70 Abs. 1 HRG) durch den Wissenschaftsrat	462

d) Rechtliche Bedeutung und verwaltungsprozeßrechtliche Konsequenzen der Akkreditierung von Studiengängen und Akkreditierungsagenturen	463
aa) Die Akkreditierung als Bestandteil der staatlichen Genehmigung von Studiengängen	463
bb) Die Rechtsqualität der Akkreditierung von Akkreditierungsagenturen durch den Akkreditierungsrat	466
cc) Verwaltungsprozeßrechtliche Konsequenzen der Besonderheiten des Akkreditierungsverfahrens	469
(1) Abnahme der materiell-rechtlichen Steuerungsin- tensität des Hochschulrechts durch Aufgabe des In- strumentes der Rahmenprüfungsordnung	470
(2) Reduzierung der Kontrolldichte bei der gerichtli- chen Überprüfung von Akkreditierungsentscheidun- gen	472
d) Zwischenergebnis	474
III. Zusammenfassung	475
<i>§ 7 Amtsgeheimnis versus freier Informationszugang</i>	<i>479</i>
I. Dimensionen der fortschreitenden Wichtigkeit von Informati- saustausch und Transparenz für die Gesellschafts- und Rechtsord- nung	479
1. Technische Veränderungen im Umgang mit Informationen ..	480
2. Sachlich-inhaltliche Neubewertung des Umgangs mit Infor- mationen in der öffentlichen Verwaltung	482
II. Freier Informationszugang und die Relativierung des Amtsge- heimnisses	483
1. Vom Amtsgeheimnis und der beschränkten Aktenöffentlich- keit (§ 29 VwVfG) zum freien Informationszugang	484
2. Der Anspruch auf Informationszugang – subjektiv-individuel- les Recht?	485
III. Zusammenfassung	488
Ergebnis 2. Teil	488

3. Teil

Das Prinzip der normativen Konnexität von
Verwaltungsverfahrenrecht und Verwaltungsprozeßrecht als Teil der
Rechtsordnung

491

<i>§1 Methodische Vorüberlegungen</i>	492
<i>§2 Das Prinzip der normativen Konnexität von Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht aus rechtssystematischer Sicht</i> .	496
I. Der Geltungsgrund des Prinzips der normativen Konnexität von Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht	496
II. Die Funktionsbedingungen des Prinzips der normativen Konnexität von Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht .	497
1. Die Elemente des Prinzips der normativen Konnexität von Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht	497
a) Materiell-rechtliche Elemente des Prinzips der normativen Konnexität von Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht	498
b) Verfahrensrechtliche Elemente des Prinzips der normativen Konnexität von Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht	499
c) Prozeßrechtliche Elemente des Prinzips der normativen Konnexität von Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht	500
2. Das Prinzip der normativen Konnexität von Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht als Teil der Rechtsordnung und seine Funktionsbedingungen	501
a) Rechtsstaatliche Grundsätze und das Prinzip der normativen Konnexität von Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht	502
b) Einfachgesetzliche Prinzipien, Rechtsbegriffe, -institute sowie -instrumente und ihre Bedeutung für die Funktion des Prinzips der normativen Konnexität von Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht	503
aa) Bereitstellung behördlicher Handlungs- und Organisationsformen durch das Verwaltungsverfahrenrecht	504
bb) Grundsätzliche Formfreiheit des Verwaltungsverfahrens (§ 10 Satz 1 VwVfG) und die Flexibilität des Verwaltungsverfahrenrechts	505

cc) Formalisierung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes (§§ 40ff. VwGO)	508
dd) Subjektiv-öffentliche Rechte oder sonst wehrfähige Rechtspositionen als Bedingung verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes (§ 42 Abs. 2 VwGO)	511
III. Ergebnis	513
Literaturverzeichnis	517
Register	549

§ 1 Einführung

I. Problemstellung

Die Wechselbeziehungen zwischen Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozeß beschäftigen Rechtsprechung¹ und Literatur², seit die Verwaltungsgerichtsbarkeit in organisatorisch-formeller Hinsicht strikt von der öffentlichen Verwaltung getrennt ist.³ Beginnend mit der Kontroverse zwischen *Carl Hermann Ule*⁴ und *Otto Bachof*⁵ in den Jahren 1957 und 1958 ist die Frage nach dem Verhältnis von Verwaltungsverfahren und Verwaltungsgerichtsbarkeit immer wieder aufgeworfen worden. 1958 vertiefte *Karl August Bettermann* im Rahmen seines vor der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer gehaltenen Vortrags⁶ die von *Ule* 1957 geprägte sogenannte »je-desto-Formel«. *Ule* hatte festgestellt:

»Je formloser das Verwaltungsverfahren gestaltet ist, je weniger es mit rechtsstaatlichen Garantien für den Einzelfall ausgestattet ist, desto mehr muß das verwaltungsgerichtliche Verfahren ausgebaut werden. Umgekehrt kann ein förmliches, nach rechtsstaatlichen Grundsätzen gestaltetes Verwaltungsverfahren die Mehrstufigkeit des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens überflüssig machen.«⁷

¹ Vgl. insbesondere das sogenannte »Wyhl-Urteil« des Bundesverfassungsgerichts, BVerfGE 61, 82 (109ff.); ähnlich bereits BVerfGE 15, 275 (280f.); aus der jüngeren Vergangenheit vgl. die sogenannte »Mutzenbacher-Entscheidung« des Bundesverfassungsgerichts, BVerfGE 83, 130 (148ff.).

² Vgl. *Karl August Bettermann*, Verwaltungsakt und Richterspruch, in: Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, München 1955, S. 361 ff. sowie die nachfolgenden im einzelnen behandelten Literaturstimmen.

³ Vgl. *Ernst Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Erster Band, Allgemeiner Teil, 10. Aufl., München 1973, S. 102 ff.

⁴ *Carl Hermann Ule*, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsgerichtsbarkeit, DVBl. 1957, 597 ff.

⁵ *Otto Bachof*, Nochmals: Verwaltungsverfahren und Verwaltungsgerichtsbarkeit, DVBl. 1958, 6 ff.

⁶ *Karl August Bettermann*, Das Verwaltungsverfahren, VVDStRL 17 (1959), S. 118 (164 ff.).

⁷ *Ule*, DVBl. 1957, 597 (597); krit. *Michael Fellner*, Grundfragen des Verwaltungsverfahrens, in: Staatsbürger und Staatsgewalt, Jubiläumsschrift zum 100-jährigen Bestehen der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit und zum 10-jährigen Bestehen des Bundesverwaltungsgerichtes, hrsg. von Helmut R. Külz/Richard Naumann, Karlsruhe 1963, S. 345 (348).

Seitdem haben sich dieser Thematik zahlreiche Tagungen der Deutschen Staatsrechtslehrer aus verschiedensten Blickwinkeln angenommen.⁸ Einigkeit besteht insoweit, als allgemein anerkannt wird, daß zwischen Verwaltungsverfahren und verwaltungsgerichtlichem Rechtsschutz ein Zusammenhang besteht. Es wird sowohl auf Parallelen und Berührungspunkte, auf Zusammenhänge und Wechselbeziehungen als auch auf weitgehende und grundlegende Unterschiede zwischen Verwaltungsverfahrensrecht und dem Verwaltungsprozeßrecht hingewiesen.⁹ Weiterreichende Erkenntnisse darüber, in welcher Weise Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht einander zugeordnet sind und welche konkreten Verbindungslinien zwischen beiden Rechtsgebieten bestehen, fehlen jedoch. Auch ist wenig über die wechselbezüglichen Abhängigkeiten zwischen einzelnen Rechtsinstituten und -instrumenten des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrechts bekannt. Die konkreten Beziehungen zwischen beiden Rechtsmaterien sowie die normativen Grundlagen und Funktionsbedingungen des Zusammenwirkens von Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht liegen daher weitgehend im Dunkeln.¹⁰ Eine den funktionalen Zusammenhängen gewidmete Betrachtung lieferte zwar *Jürgen Schwarze* im Jahre 1973¹¹. Allerdings beschränkt sich diese Untersuchung explizit auf eine »Grundsteinlegung« für eine künftig zu erarbeitende Typologie des Verwaltungshandelns unter dem Blickwinkel des funktionalen Zusammenhangs von Verwaltungsverfahrensrecht und verwaltungsgerichtlichem Rechtsschutz. *Peter Lerche* betonte im Jahr 1980, daß die verwaltungsgerichtliche Rechtskontrolle nicht isoliert, sondern in ihrem funktionalen Zusammenwirken mit anderen, außergerichtlichen Kontrollen betrachtet werden müsse.¹² Auch griff *Albert von Mutius* im Jahre 1985 die Diskussion um die Wechselbeziehungen zwischen Verwaltungsverfahren und Verwaltungsgerichtsbarkeit auf¹³ und stellte Unterschiede und Verknüpfungen von Gerichtsverfahren und Verwaltungsverfahren einander gegenüber, um so Ansätze für die Lösung konkreter prozeßrechtlicher Probleme zu finden. Trotz des Bemühens um eine sy-

⁸ Vgl. *Rupert Scholz*, *Verwaltungsverantwortung und -gerichtsbarkeit*, VVDStRL 34 (1975), S. 146ff.; aus der jüngeren Vergangenheit z.B. *Thomas Würtenberger*, *Rechtliche Optimierungsgebote oder Rahmenseetzungen für das Verwaltungshandeln?*, VVDStRL 58 (1999), S. 141 ff.

⁹ So beispielsweise *Carl Hermann Ule*, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozeß*, *VerwArch.* 62 (1971), 114 (134); aus neuerer Zeit *Ulrich Ramsauer*, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Kommentar, begr. von Ferdinand O. Kopp, 8. Aufl., München 2003, Einf. Rdnr. 44.

¹⁰ Vgl. bereits *Scholz*, VVDStRL 34 (1975), S. 146 (148).

¹¹ *Jürgen Schwarze*, *Der funktionale Zusammenhang von Verwaltungsverfahrensrecht und verwaltungsgerichtlichem Rechtsschutz*, Berlin 1974.

¹² *Peter Lerche*, *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Geflecht der Rechtskontrollen*, BayVBl. 1980, 257 (258).

¹³ *Albert von Mutius*, *Gerichtsverfahren und Verwaltungsverfahren*, in: *Festschrift für Christian-Friedrich Menger*, hrsg. von Hans-Uwe Erichsen u.a., Köln u.a. 1985, S. 575ff.

stematische, rechtsdogmatische Analyse konzentriert sich jedoch auch diese Untersuchung auf die *funktionalen* Zusammenhänge zwischen Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozeß.¹⁴ In der jüngeren Vergangenheit werden die funktionalen und darüber hinaus auch die dogmatischen Zusammenhänge zwischen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht vermehrt angesprochen.¹⁵ So beschreibt insbesondere *Max-Emanuel Geiß* 1999 ein Ausgleichsverhältnis zwischen Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozeß dergestalt, daß die gerichtliche Kontrolldichte nur in dem Maße zurückgenommen werden dürfe, wie das Verwaltungsverfahren eine möglichst objektive Entscheidung ermögliche. *Geiß* gelangt so zu der Annahme, dem Verwaltungsverfahren komme im Vergleich zum Verwaltungsprozeß eine *Komplementär*-¹⁶ beziehungsweise *Kompensationsfunktion* zu.¹⁷ In ähnlicher Weise greift *Jan Ziekow* im Jahre 2000 die von *Peter Häberle* 1972 geprägte Formulierung auf, nach der Rechtsschutz in Gerichtsschutz und in nichtjudiziellen Schutz zu unterteilen ist. Beide Facetten des Rechtsschutzes seien in einem differenzierten Gesamtrechtsschutzsystem¹⁸ verbunden, woraus eine *gesamthänderische* Verpflichtung von öffentlicher Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit zur Rechtskon-

¹⁴ Vgl. von *Mutius*, Gerichtsverfahren und Verwaltungsverfahren, in: Festschrift für Christian-Friedrich Menger, hrsg. von Hans-Uwe Erichsen u.a., 1985, S.575 (584ff., 593f.); ähnlich auch die Betrachtung von *Wilfried Erbguth*, Zum Gehalt und zur verfassungs- wie europarechtlichen Vereinbarkeit der verwaltungsprozessual ausgerichteten Beschleunigungsgesetzgebung, UPR 2000, 81 (86f.).

¹⁵ *Eberhard Schmidt-Aßmann*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, München 2003, Art. 19 Abs. 4 GG Rdnr. 26; vgl. *Michael Gerhard*, Funktionaler Zusammenhang oder Zusammenstoß zweier Rationalitäten? Das Verhältnis von Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess am Beispiel der jüngeren Verfahrensfehlerlehre, in: Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetze, hrsg. von Wolfgang Hoffmann-Riem/Eberhard Schmidt-Aßmann, Baden-Baden 2002, S.413ff.; *Helmuth Schulze-Fielitz*, Zusammenspiel von öffentlich-rechtlichen Kontrollen der Verwaltung, in: Verwaltungskontrolle, hrsg. von Eberhard Schmidt-Aßmann/Wolfgang Hoffmann-Riem, Baden-Baden 2001, S.291 (308); *Peter J. Tettinger/Volker Wahrendorf*, Verwaltungsprozeßrecht, Köln u.a. 2000, § 1 Rdnr. 10f.; *Dieter Lorenz*, Verwaltungsprozeßrecht, Berlin u.a. 2000, S.52f. Rdnr. 12ff.; *Horst Sessler*, Funktionsverschiebungen im Verhältnis von Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozeß, in: Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozeß im Wandel der Staatsfunktionen, hrsg. von Willi Blümel/Rainer Pittschas, Berlin 1997, S.73f.

¹⁶ So bereits auch *Friedrich Schoch*, Der Verfahrensgedanke im allgemeinen Verwaltungsrecht, Verw. 25 (1992), 21 (29); ähnlich *Schmidt-Aßmann*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 19 Abs. 4 GG (2003) Rdnr. 26, der von wichtigen Entlastungs- und Ergänzungsaufgaben spricht, welche das administrative und das gerichtliche Verfahren bei ansonsten strikter Trennung für einander wahrnehmen können.

¹⁷ *Max-Emanuel Geis*, Mehr Handlungsfreiheit durch Rücknahme der verwaltungsgerichtlichen Kontrolldichte?, in: Handlungsspielräume der Verwaltung, hrsg. von Jan Ziekow, Berlin 1999, S.97 (106f.); ähnlich bereits *Eberhard Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, VVDStRL 34 (1975), S.221 (265ff.).

¹⁸ *Peter Häberle*, Grundrechte im Leistungsstaat, VVDStRL 30 (1972), S.41 (122); ähnlich auch *Lerche*, BayVBl. 1980, 257 (258).

kretisierung erwachse.¹⁹ Ziekow stellt auf diesem Boden fest, daß zwischen Verfahrensrecht und Verwaltungsprozeß ein Verhältnis der *Kompensation* bestehe²⁰. Darauf wird zurückzukommen sein.²¹ Jost Pietzcker geht wohl sogar einen Schritt weiter, indem er ein Austauschverhältnis zwischen Verfahrenskontrolle und inhaltlicher Kontrolle der Verwaltungstätigkeit annimmt²² und eine »Ergänzbarkeit oder sogar *Ersetzbarkeit*²³ von Verwaltungsverfahren durch Gerichtsverfahren«²⁴ bejaht. Auch andere Literaturstimmen deuten gelegentlich an, daß (zumindest) einzelne Elemente des Verwaltungsverfahrens beziehungsweise des Verwaltungsprozesses in einem Verhältnis gegenseitiger *Substituierbarkeit* stehen (können).²⁵

Allgemein wird gefordert, die Zusammenhänge zwischen Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozeß stärker in den Blick zu nehmen und auf diese Weise sowohl im Rahmen der Rechtsanwendung und -auslegung als auch bei Reformen des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrechts darauf hinzuwirken, daß möglichst wenig Widersprüche und Verwerfungen zwischen beiden Rechtsgebieten entstehen. Allen Ansätzen gemeinsam ist dabei aller-

¹⁹ Jan Ziekow, Modernisierung des Verfahrensrechts, in: Verfahrensrecht in Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, hrsg. von Klaus König/Detlef Merten, Berlin 2000, S. 69f.

²⁰ Ziekow, Modernisierung des Verfahrensrechts, in: Verfahrensrecht in Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, hrsg. von Klaus König/Detlef Merten, 2000, S. 69 (83); zur Kompensationsfunktion der Bürgerpartizipation im Verwaltungsverfahren Walter Schmitt Glaeser, Die Position der Bürger als Beteiligte im Entscheidungsverfahren gestaltender Verwaltung, in: Verfahren als staats- und verwaltungsrechtliche Kategorie, hrsg. von Peter Lerche u. a., Heidelberg 1984, S. 35 (42ff.); zur Kompensation innerhalb des Verwaltungsverfahrens Eberhard Schmidt-Aßmann, Der Verfahrensgedanke in der Dogmatik des öffentlichen Rechts, in: Verfahren als staats- und verwaltungsrechtliche Kategorie, hrsg. von Peter Lerche u. a., Heidelberg 1984, S. 1 (16f.); kritisch zur Kompensationsfunktion von Verfahrenselementen im allgemeinen Rainer Wahl, Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, VVDStRL 41 (1983), S. 151 (158f.).

²¹ Zur gegenseitigen Kompensation von Funktionsdefiziten im Verhältnis von verwaltungsbehördlichem Verfahren und verwaltungsgerichtlichem Prozeß siehe § 2 V. 4.

²² Jost Pietzcker, Verfahrensrechte und Folgen von Verfahrensfehlern, in: Festschrift für Hartmut Maurer, hrsg. von Hans-Wolfgang Arndt/Max-Emanuel Geis/Dieter Lorenz, München 2001, S. 695 (706); ähnlich bereits derselbe, Das Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, VVDStRL 41 (1983), S. 193 (207).

²³ Hervorhebung nicht im Original.

²⁴ Pietzcker, Verfahrensrechte und Folgen von Verfahrensfehlern, in: Festschrift für Hartmut Maurer, hrsg. von Hans-Wolfgang Arndt/Max-Emanuel Geis/Dieter Lorenz, 2001, S. 695 (707); nachdrücklich gegen eine Ersetzung des Verwaltungsverfahrens durch den Verwaltungsprozeß Wilfried Berg, Die Verwaltung und ihre Richter, in: Festschrift für Hartmut Maurer, hrsg. von Hans-Wolfgang Arndt/Max-Emanuel Geis/Dieter Lorenz, München 2001, S. 529 (539ff.); Schmidt-Aßmann, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 19 Abs. 4 GG (2003) Rdnr. 26; derselbe, VVDStRL 34 (1975), S. 221 (267); krit. auch Ramsauer, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, begr. von Ferdinand O. Kopp, 8. Aufl. 2003, Einf. Rdnr. 44 a.E.

²⁵ Lorenz, Verwaltungsprozeßrecht, 2000, S. 53 Rdnr. 14; von einem »Kontrollverbund« von Verwaltungsverfahren und verwaltungsgerichtlichem Prozeß spricht Michael Dolderer, Verwaltungsprozeß im Wandel, in: Festschrift für Winfried Brohm, hrsg. von Carl-Eugen Eberle u. a., München 2002, S. 245 (259).

dings eine starke Ausrichtung auf die *funktionale* Betrachtung der Thematik. Die rechtsdogmatischen Grundlagen und Funktionsbedingungen des Zusammenwirkens von Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht werden demgegenüber nicht oder doch lediglich am Rande thematisiert.²⁶ Auch fällt auf, daß sich die Diskussion ganz überwiegend auf Einzelfragen und -aspekte konzentriert und damit die übergreifenden Zusammenhänge zwischen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht unberücksichtigt läßt. So wurde diskutiert, ob es mit Blick auf die Existenz eines umfassenden Vorverfahrens (§§ 68ff. Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO –²⁷) gerechtfertigt werden kann, den verwaltungsgerichtlichen Rechtsweg zu verkürzen. In der Tat läßt sich fragen, ob der verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz aus grundsätzlich drei Instanzen bestehen muß. Berücksichtigt man, daß bereits das behördliche Vorverfahren administrative Maßnahmen einer Kontrolle zuführt, liegt es nahe, eine Verkürzung des verwaltungsgerichtlichen Rechtszuges zu befürworten.²⁸ Daneben wurde eine heftige Auseinandersetzung darüber geführt, ob eine Verwaltungsprozeßordnung geschaffen werden sollte, welche für sämtliche öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten gelten und an die Stelle von Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), von Sozialgerichtsgesetz (SGG)²⁹ und Finanzgerichtsordnung (FGO)³⁰ treten könnte.³¹ Ferner wurde über den Erlass eines einheitlichen Verwaltungsverfahrensgesetzes diskutiert, welches auf die von einigen favorisierte Verwaltungsprozeßordnung hätte abgestimmt werden sollen.³² Später trat die Frage in den Mittelpunkt des Interesses, auf welche Weise der gebotene Umfang der gerichtlichen Kontrolldichte bei Ermessensentscheidungen der öffentlichen Verwaltung beziehungsweise bei der Konkretisierung auslegungsbedürftiger Rechtsbegriffe durch die Exekutive zu bestimmen ist.³³ Diesbezüglich

²⁶ Vgl. *Rainer Wahl*, Das Verhältnis von Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozeßrecht in europäischer Sicht, DVBl. 2003, 1285 (1286).

²⁷ Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.3. 1991 (BGBl. I S. 686), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.12. 2001 (BGBl. I S. 3987).

²⁸ Das Grundgesetz geht zwar von einer nach Instanzen gegliederten Gerichtsbarkeit aus. Der Zugang zu einer zweiten oder weiteren gerichtlichen Instanz wird dennoch von der Verfassung nicht garantiert, vgl. *Christoph Degenhart*, in: HdbStR, Band III, Heidelberg 1996, § 75 Gerichtsorganisation Rdnr. 13.

²⁹ Sozialgerichtsgesetz (SGG) in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Sozialgesetzbuches und anderer Gesetze vom 24.7. 2003 (BGBl. I S. 1526).

³⁰ Finanzgerichtsordnung (FGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28.3. 2001 (BGBl. I S. 442), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13.7. 2001 (BGBl. I S. 1542).

³¹ Zu dieser Auseinandersetzung *Klaus Stern*, Die Bedeutung Carl Hermann Ules für das Verwaltungsprozeß- und das Verwaltungsverfahrenrecht, in: *Verfahrensrecht in Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Symposium zum Gedächtnis an Carl Hermann Ule, hrsg. von Klaus König/Detlef Merten, Berlin 2000, S. 29 (34ff.).

³² *Ule*, DVBl. 1957, 597 (600ff.); *derselbe*, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozeß. Zur Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrechts, VerwArch. 62 (1971), 114 (115ff.).

³³ *Hans-Jürgen Papier*, Verwaltungsverantwortung und gerichtliche Kontrolle, in: Fest-

wird darauf hingewiesen, daß Verfahrensrichtigkeit und die Begrenzung der materiellen Gerichtskontrolle in einem kompensatorischen Verhältnis stehen.³⁴ Auf die funktionalen Wechselbeziehungen zwischen Verwaltungsverfahren und verwaltungsgerichtlichem Prozeß ist ferner häufig in der Diskussion um die Unbeachtlichkeit oder Heilung von Verfahrensfehlern im verwaltungsgerichtlichen Prozeß (vgl. dazu § 45 Abs. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes – VwVfG –³⁵) hingewiesen worden.³⁶ Darüber hinaus werden die funktionalen Zusammenhänge zwischen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht virulent, sobald die veränderte Steuerungsleistung des materiellen Rechts problematisiert wird.³⁷

Bemerkenswert erscheint vor diesem Hintergrund die Erkenntnis: »Wo funktionalem Rechtsdenken konkrete dogmatische Aufgaben zugewiesen werden sollen, setzt das voraus, Funktionen sorgfältig normativ zu unterfangen, d.h. die Rahmen und Zielvorgaben des positiven Rechts im Kontext des funktionalen Beziehungsgefüges deutlich herauszustellen.«³⁸ In diesem Sinne setzt sich die vorliegende Untersuchung zum Ziel, die verschiedenen, das Verhältnis von Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht kennzeichnenden normativen Aspekte aufzuhellen und in einem Gesamtsystem zusammenzuführen. Auf diese Weise sollen die rechtsdogmatischen Grundlagen und Funktionsbedingungen geklärt werden, welche das Zusammenwirken beider Normkomplexe steuern, und so die normative Konnexität von Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht nachgewiesen werden.

schrift für Carl Hermann Ule, hrsg. von Willi Blümel u.a., Köln u.a. 1987, S. 235 (235); *Günter Püttner*, Handlungsspielräume der Verwaltung und Kontrolldichte gerichtlichen Rechtsschutzes, in: Die öffentliche Verwaltung zwischen Gesetzgebung und richterlicher Kontrolle, hrsg. von Volkmar Götz u.a., München 1985, S. 131 (140ff.); zum gleichen Themenkreis *Ferdinand O. Kopp*, ebenda S. 146ff.

³⁴ *Schmidt-Aßmann*, Der Verfahrensgedanke in der Dogmatik des öffentlichen Rechts, Verfahren als staats- und verwaltungsrechtliche Kategorie, hrsg. von Peter Lerche/Walter Schmitt Glaeser/Eberhard Schmidt-Aßmann, 1984, S. 1 (4).

³⁵ Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) des Bundes in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. 1. 2003 (BGBl. I S. 102.).

³⁶ *Günter Püttner/Annette Guckelberger*, Beschleunigung von Verwaltungsverfahren, JuS 2001, 218 (221f.); *Michael Dolderer*, Die neu eingeführte »Ergänzung von Ermessenserwägungen« im Verwaltungsprozeß, DÖV 1999, 104 (104); *Geis*, Mehr Handlungsfreiheit durch Rücknahme der verwaltungsgerichtlichen Kontrolldichte?, in: Handlungsspielräume der Verwaltung, hrsg. von Jan Ziekow, 1999, S. 97 (102ff.); *Konrad Redeker*, Legislative, Exekutive und Verwaltungsgerichtsbarkeit, NVwZ 1996, 126 (131); *Gerhard Hofe/Andreas Müller*, Wandel der Staatsfunktionen – Wandel in Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozeß, Bay VerwBl. 1995, 225ff.

³⁷ *Württemberg*, VVDStRL 58 (1999), S. 141 (169f.).

³⁸ *Eberhard Schmidt-Aßmann*, Funktionen der Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Festschrift für Christian-Friedrich Menger, hrsg. von Hans-Uwe Erichsen u.a., Köln u.a. 1985, S. 107.

II. Begriffliche und methodische Vorklärungen

1. Verwaltungsverfahrensrecht und Verwaltungsprozeßrecht als Untersuchungsgegenstand

Wer sich anschickt, das Verwaltungsverfahrensrecht und Verwaltungsprozeßrecht einer systematischen Analyse zu unterziehen, steht zunächst vor dem Erfordernis, den Untersuchungsgegenstand zu konkretisieren. Beide Rechtsgebiete zeichnen sich durch eine eher amorphe Struktur, durch eine Unabgeschlossenheit und Weite aus, die es kaum zuläßt, den Betrachtungsgegenstand im Sinne einer Definition exakt einzugrenzen. Entzieht sich ein Untersuchungsgegenstand in dieser Weise einer definitiven Grenzziehung, bleibt methodisch allein der Weg einer möglichst umfassenden und erschöpfenden, deskriptiven sowie gegebenenfalls enumerativen Umschreibung und Erfassung aller den Betrachtungsgegenstand bildenden Einzelaspekte.

a) Inhalt und Umfang des Verwaltungsverfahrensrechts

Soll geklärt werden, welche Einzelaspekte vom Verwaltungsverfahrensrecht umfaßt sind, bietet es sich an, den Gegenstand näher zu betrachten, welchen dieses Rechtsgebiet regelt. Damit stellt das Verwaltungsverfahren den zentralen Ansatzpunkt dar, um Inhalt und Umfang des Verwaltungsverfahrensrechts zu bestimmen. Allerdings läßt sich auch das Verwaltungsverfahren selbst begrifflich nur schwer erfassen. Seine Verankerung im Recht stößt deshalb auf systematische Schwierigkeiten.³⁹ Beschränkt man sich, statt eine Definition des Verwaltungsverfahrens zu versuchen, auf eine bloße Beschreibung dessen, was unter einem administrativen Verfahren zu verstehen ist, empfiehlt es sich, hinsichtlich der Bestimmung von Inhalt und Umfang des Verwaltungsverfahrens zu differenzieren.

aa) Verwaltungsverfahrensrecht im materiell-funktionalen Sinn

Geht man von der Zielsetzung des Verwaltungshandelns aus, läßt sich das Verwaltungsverfahrensrecht zunächst als die Rechtsmaterie beschreiben, welche bestimmt, auf welche Art und Weise materiell Verwaltungstätigkeit ausgeübt wird. Das Verwaltungsverfahren läßt sich dabei als eine *Gesamtheit planvoll geordneter Vorgänge der Informationsgewinnung und -verarbeitung* begreifen, welche in der Verantwortung eines Trägers öffentlicher Verwaltung ablaufen und der *Hervorbringung administrativer Entscheidungen* dienen.⁴⁰ Das Verwal-

³⁹ Wolfgang Hoffmann-Riem, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetz, in: Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetze, hrsg. von Wolfgang Hoffmann-Riem/ Eberhard Schmidt-Aßmann, Baden-Baden 2002, S.9 (11).

⁴⁰ Eberhard Schmidt-Aßmann, in: HdbStR, Band III, Heidelberg 1996, § 70 Verwaltungsver-

tungsverfahren umfaßt dabei jede auf den Erlaß einer behördlichen Entscheidung, die Vornahme einer sonstigen Maßnahme oder den Abschluß eines Vertrages gerichtete Tätigkeit der Verwaltungsbehörden.⁴¹ Dem Verwaltungsverfahren kommt allerdings nicht bloß die Bedeutung eines »Entscheidungsfindungsmodus« zu. Vielmehr stellt das Verwaltungsverfahren zuvörderst eine Ausformung staatlicher Herrschaftsausübung dar. Damit erfüllt das Verwaltungsverfahren die Funktion eines Vermittlers zwischen den Vorgaben der Verfassung und des materiellen Verwaltungsrechts und der Verwaltungsrealität und nimmt die Position einer »Schaltstelle« für die soziale Realität des materiellen Verwaltungsrechts ein.⁴² Das Verwaltungsverfahren avanciert so zum »*Verwirklichungsmodus*« des materiellen Verwaltungsrechts.⁴³ Das Verwaltungsverfahrensrecht regelt folglich das Verfahren, indem das materielle Verwaltungsrecht verwirklicht und vollzogen wird. Die durch das materielle Verwaltungsrecht inhaltlich ausgestalteten Rechtsbeziehungen zwischen Bürger und Staat werden durch das Verwaltungshandeln in rechtsstaatlich geordneter Weise konkretisiert und damit »zum Entstehen« gebracht. Diese materielle Begriffsumschreibung erfaßt das Verwaltungsverfahrensrecht im funktionalen Sinn.⁴⁴

bb) Verwaltungsverfahrensrecht im formellen, institutionell-organisatorischen Sinn

§ 9 Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes (VwVfG)⁴⁵ bestimmt Inhalt und Umfang des Verwaltungsverfahrens dahin, daß es die nach *außen* wirkende Tätigkeit der *Behörden* umfaßt, welche auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlaß eines *Verwaltungsakts* oder auf den Abschluß eines *öffentlich-rechtlichen Vertrages* gerichtet ist. Damit wird das Verwaltungsverfahren unter Bezugnahme auf das verantwortliche *Handlungssubjekt* sowie die zulässigen *Handlungsformen* im formellen, institutionell-organisatorischen Sinn skizziert.⁴⁶ Die Kodifikation des Verwaltungsverfahrensrechts im formellen, in-

fahren und gerichtliches Verfahren Rdnr. 1; *Hermann Hill*, Das fehlerhafte Verfahren und seine Folgen im Verwaltungsrecht, Heidelberg 1986, S. 57ff.

⁴¹ *Hartmut Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl., München 2002, § 19 Rdnr. 1ff.

⁴² *Jan Ziekow*, Inwieweit veranlaßt das Neue Steuerungsmodell zu Änderungen des Verwaltungsverfahrens und des Verwaltungsverfahrensgesetzes?, in: Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetze, hrsg. von Wolfgang Hoffmann-Riem/Eberhard Schmidt-Aßmann, Baden-Baden 2002, S. 349 (353).

⁴³ *Wahl*, VVDStRL 41 (1983), S. 151 (153).

⁴⁴ *Carl Hermann Ule*, in: Verwaltungsverfahrensrecht, hrsg. von Carl Hermann Ule/Hans-Werner Laubinger, 4. Aufl., Köln u.a. 1995, § 2 Rdnr. 2; *Albert von Mutius*, Das Widerspruchsverfahren der VwGO als Verwaltungsverfahren und Prozeßvoraussetzung, Berlin 1969, zugl. Diss. Kiel 1969, S. 25ff.

⁴⁵ Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) des Bundes in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. 1. 2003 (BGBl. I S. 102.).

⁴⁶ *Hill*, Das fehlerhafte Verfahren und seine Folgen im Verwaltungsrecht, 1986, S. 6; *von Mu-*

stitutionell-organisatorischen Sinn begegnet dem Rechtsanwender dabei in föderaler Aufgliederung zwischen dem Bund und den Ländern.⁴⁷ Diese Einzelkodifikationen werden durch vielfältige Verfahrensregeln ergänzt, welche in der Praxis der Administrative entstanden sind (beispielsweise in Form von Verwaltungsvorschriften) oder von der Rechtsprechung entwickelt wurden.⁴⁸ Ferner sind bereichsspezifische Vorschriften des Verwaltungsverfahrenrechts, beispielsweise die Abgabenordnung (AO)⁴⁹ und das Zehnte Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB X)⁵⁰, zu berücksichtigen.⁵¹ Darüber hinaus finden sich spezifi-

tius, Das Widerspruchsverfahren der VwGO als Verwaltungsverfahren und Prozeßvoraussetzung, 1969, S. 21 ff.

⁴⁷ Vgl. Verwaltungsverfahrensgesetz für Baden-Württemberg (LVwVfG) vom 21.6. 1977 (GBl. S. 227); Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG) vom 23.12. 1976 (BayRS 2010-1-I), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.12. 2002 (GVBl. S. 975); Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Brandenburg (VwVfGBbg) in der Fassung der Bekanntmachung vom 9.3. 2004 (GVBl. S. 78); Bremisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BremVwVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 9.5. 2003 (GVBl. S. 219); Gesetz über das Verfahren der Berliner Verwaltung vom 8.12. 1976 (GVBl. S. 2735, 2898), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.10. 2001 (GVBl. S. 486); Hamburgisches Verwaltungsverfahrensgesetz (HmbVwVfG) vom 9.11. 1977 (GVBl. S. 333, 402), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18.11. 2003 (GVBl. S. 537); Hessisches Verwaltungsverfahrensgesetz (HVwVfG) in der Fassung der Neubekanntmachung vom 4.3. 1999 (GVBl. I S. 222); Verwaltungsverfahren-, Zustellungs- und Vollstreckungsgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommerns (Landesverwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG M-V) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.8. 1998 (GVBl. S. 743/GS m. V. Gl. Nr. 2010-1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26.2. 2004 (GVBl. S. 106); Niedersächsisches Verwaltungsverfahrensgesetz (NVwVfG) vom 3.12. 1976 (Nds. GVBl. S. 311), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28.11. 1997 (Nds. GVBl. S. 489); Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (VwVfG. NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 12.11. 1999 (GV NRW S. 602/SGV NRW 2010); Rheinland-Pfälzisches Landesverwaltungsverfahrensgesetz (LVwVfG) vom 23.12. 1976 (GVBl. S. 308), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21.7. 2003 (GVBl. S. 155); Saarländisches Verwaltungsverfahrensgesetz (SVwVfG) vom 15.12. 1976 (Amtsbl. S. 1151), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8.10. 2003 (Amtsbl. S. 2874); Verwaltungsverfahrensgesetz für den Freistaat Sachsen (SächsVwVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.9. 2003 (GVBl. S. 614); Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Sachsen-Anhalt (VwVfG LSA) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7.1. 1999 (GVBl. S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.3. 2002 (GVBl. S. 130); Schleswig-holsteinisches Landesverwaltungsgesetz in der Fassung vom 2.6. 1992 (GVBl. Schl.-H.S. 243), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16.12. 2003 (GVBl. Schl.-H.S. 667); Thüringer Verwaltungsverfahrensgesetz (ThürVwVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27.11. 1997 (GVBl. S. 430), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.10. 2001 (GVBl. S. 265).

⁴⁸ Vgl. dazu beispielsweise das richterrechtlich entwickelte Instrument der »Vorab-Information« im Recht der öffentlichen Auftragsvergabe, welches heute in § 13 VgV kodifiziert ist. Dazu unten § 5 II. 2. b) bb).

⁴⁹ Abgabenordnung (AO) vom 16.3. 1976 (BGBl. I S. 613) in der Fassung der Bekanntmachung vom 1.10. 2002 (BGBl. I S. 3866), zuletzt geändert durch Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23.12. 2002 (BGBl. I S. 4621).

⁵⁰ Zehntes Buch Sozialgesetzbuch – Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz – (SGB X) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18.1. 2001 (BGBl. I S. 130), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.12. 2002 (BGBl. I S. 4621).

⁵¹ Karl August Bettermann, Anfechtbare und nichtanfechtbare Verfahrensmängel, in: Fest-

sche verfahrensrechtliche Vorschriften in Regelwerken des besonderen Verwaltungsrechts⁵², die ebenfalls dem Verwaltungsverfahrensrecht im formell, institutionell-organisatorischen Sinn zuzuordnen sind.⁵³

b) Inhalt und Umfang des Verwaltungsprozeßrechts

aa) Verwaltungsprozeßrecht im materiell-funktionalen Sinn

Das Verwaltungsprozeßrecht bestimmt das von den Verwaltungsgerichten bei der Kontrolle der Exekutive zu beachtende, rechtsstaatlich geordnete Prozedere. Damit dient das Verwaltungsprozeßrecht neben dem Verwaltungsverfahrensrecht der Verwirklichung und insbesondere der Durchsetzung des materiellen Verwaltungsrechts. Verwaltungsverfahren und verwaltungsgerichtlicher Prozeß sind zwar formal völlig selbstständig und voneinander unabhängig.⁵⁴ Dennoch besteht zwischen beiden Verfahren ein notwendiger innerer Bezug, da die zu kontrollierende Verwaltungsentscheidung und die gerichtliche Entscheidung untrennbar verknüpft sind.⁵⁵ Im Unterschied zur verfahrensrechtlich determinierten Konkretisierung des materiellen Verwaltungsrechts setzt das Verwaltungsprozeßrecht jedoch auf einer anderen, zeitlich regelmäßig nachgelagerten Ebene an. Die materiellen Rechtsbeziehungen zwischen Bürger und Staat erfahren üblicherweise eine *erstmalige* Konkretisierung durch *behördliche* Maßnahmen. Die verwaltungsprozeßrechtlichen Regeln widmen sich demgegenüber der *nachprüfenden* Kontrolle und der Durchsetzung des materiellen Verwaltungsrechts.⁵⁶ Die Vorschriften des Verwaltungsprozeßrechts im materiellen Sinne werden damit vorrangig durch die originäre Aufgabe der Judikative – ihre rechtsprechende Funktion – bestimmt.⁵⁷

schrift für Christian-Friedrich Menger, hrsg. von Hans-Uwe Erichsen u.a., Köln u.a. 1985, S. 709ff.

⁵² So beispielsweise im Bauplanungsrecht die Verfahrensregeln über die Planaufstellung (§§ 2ff. BauGB). Dazu eingehend *Christian Bönker*, in: Öffentliches Baurecht, hrsg. v. Werner Hoppe/Christian Bönker/Susan Grotefels, 2. Aufl., München 2002, § 5 Gemeindliche Bauleitplanung Rdnr. 273ff.

⁵³ Vgl. dazu *Rainer Wahl*, Fehlende Kodifizierung der förmlichen Genehmigungsverfahren im Verwaltungsverfahrensgesetz, NVwZ 2002, 1192ff.

⁵⁴ Zur ursprünglich einheitlichen gesetzlichen Regelung von Verwaltungsverfahren und verwaltungsgerichtlichem Prozeß sowie der historischen Entwicklung und Trennung beider *Ule*, VerwArch. 62 (1971), 114f.

⁵⁵ *Lorenz*, Verwaltungsprozeßrecht, 2000, S. 52 Rdnr. 12.

⁵⁶ *Lorenz*, Verwaltungsprozeßrecht, 2000, S. 49f. Rdnr. 6.

⁵⁷ Vgl. *von Mutius*, Das Widerspruchsverfahren der VwGO als Verwaltungsverfahren und Prozeßvoraussetzung, 1969, S. 29.

Register

- Abfallbeauftragte 203
- Abschichtung 193
- Akkreditierung 450
- Akkreditierungsagenturen 459
- Akkreditierungsrat 459
- Akteneinsichtsrecht 484
- Aktenöffentlichkeit 484
- Aktivierung 163
- Amtsgeheimnis 483
- Amtshilfe 439
- Analyse: ökonomische 289
- Anerkennungsverfahren 54
- Anfechtungsklage 266
- Angemessenheitsgebot 216, 228, 231
- Anlagengenehmigung 434
- Anlagengenehmigung: integrativ 441
- Anlagengenehmigungsverfahren: gestuft 190
- Anlagenzulassungsverfahren 198
- Annahmeerklärung 348
- Anpassungsreaktion 158
- Antragskonferenz 199
- Anwendungsvorrang 392, 398
- Äquivalenzprinzip 68
- Artikelgesetz 437
- Arztregister 237
- Atomisierung 197
- Auditierungsvoraussetzung 206
- Aufbau- und Ablauforganisation 290
- Aufgabenerfüllung 173
- Auflösungsverfahren 95
- Aufspaltung 260
- Auftraggeber: öffentlich 340
- Auftraggeberfunktion 219
- Auftragnehmer: privat 340
- Ausbildungs- und Anreizsystem 125
- Ausgleichszahlung 182
- Aushandlungsmechanismen 285
- Auslegung: richtlinienkonform 399
- Ausschreibung 370
- Außenbereichsvorhaben 210
- Außensphäre 292
- Bachelor- und Masterstudiengänge 451
- Bauaufträge 369
- Beanstandungsverfügung 358
- Beleihung 371
- Beratender Ausschuß 412
- Bereitstellung 81
- Bereitstellungs- und Begrenzungsfunktion 89
- Bereitstellungsfunktion 171
- Berichtswesen 310
- Berufsfreiheit 50
- Berufszugangsbeschränkung 423
- Beschaffungsrahmenvertrag 259
- Beschaffungszweck 372
- Bestandskraft 195
- Bestandskraft: materiell 86
- Betreibermodell 371
- Betriebsbeauftragte 203
- Beurteilungsermächtigung 119
- Beurteilungsmaßstab 81, 157
- Beurteilungsspielräume 112, 114, 135
- Bewertungsentscheidung 51
- Bewirkungsmacht: rechtsgeschäftlich 327
- Bewirtschaftungsform 182
- Bewirtschaftungszeitraum 182
- Bieterrechte: subjektiv 346
- Bindungswirkung 194
- Binnenmarktsförderung 361
- Binnensphäre 292
- Bodensanierungsmaßnahme 216
- Brückenfunktion 208
- Budgetsteuerung 296
- Bundesmantelvertrag 239
- Bürokratiemodell 168

Controlling 290

Daseinsvorsorge 219, 278

Datenschutzbeauftragte 203

Deckungserfolg 294

Deckungsverlauf 294

Deduktion 17

Dekonzentration 443

Deregulierung 284

Dienstaufsicht 302

Dienstleistungsaufträge 369

Dienstleistungssektor 198

Diplomgrad 451

Doppelnatur 250

Dualismus 254

Durchführungsvertrag 372

Eigeneinrichtung 244

Eigennutzung 228

Einheimischenmodell 212, 225

Einheitsbehörde 440

Einschätzungsprärogative 325

Einsparpotential 290

Einwendungen 191

Einzelentscheidung 195

Einzelfallregelung 102

Einzelfreistellungsentscheidung 408

Einzelrichterprinzip 148

Entscheidungseinheit: administrativ 444

Entscheidungsergebnis 148

Entscheidungsfindung 14

Entscheidungsperspektive 14, 497

Entscheidungsprozeß 31

Entscheidungstheorie 14

Entscheidungsvorgang 148

Entscheidungszeitpunkt 431

Entwicklungsmaßnahme 216

Entwicklungstendenz 162

Erfahrungswissenschaft 13

Erfüllungsverantwortung 217

Erkenntnisnormen 91

Erlaubnis 241

Erledigungszahlen 304

Ermächtigungslehre: normativ 108, 116

Ermessen 111

Ermittlungsverfahren 94

Erschließungsanlage 219

Erschließungskostenvertrag 373

Erschließungsrecht 211

Evaluation 450

Experimentier- und Freistellungsklausel
295

Expertenwissen 247

Fachkunde 218

Fachministerkonferenzen 468

Fach- und Rechtsaufsicht 356

Factortame-Entscheidung 395

Fehlerquellenlehre 11, 131

Feststellungsklage 266

Finalisierung 173

Finanzierungshöhe 327

Finanzierungsumfang 327

Finanzierungsvertrag 368

Flexibilisierung 175

Folgekostenvertrag 212

Folgerichtigkeit 15

Freistellungsvorbehalt 405

Fremdkontrolle 12

Funktionsbedingung 158, 161

Funktionsdefizite 67

Funktionsgrenzen 114, 129

Funktionsteilung 62

Fürsorgepflicht 258

Geltungsgrund 155

Gemeinschaftslicenz 425

Genehmigungsabschnitt 195

Genehmigungsauflage 438

Genehmigungsvorbehalte: ministeriell
457

Gesamtdeckungsprinzip 294

Gesamturteil: vorläufig 196

Gesamtvertrag 239

Geschäftsbedingungen: Allgemeine 228

Gesetzgebungskompetenz: kraft Sachzu-
sammenhangs 39

Gestaltungsabrede 333

Gestaltungsfreiheit 272, 274

Gestaltungsspielräume 325

Gesundheitsfürsorge 253

Gesundheitsreformgesetz 261

Gewährleistungsverantwortung 217

Gewaltenteilungsprinzip 44, 415

Gleichordnung 166

Gleichordnungsverhältnis 224, 227, 259

- Globalhaushalt 305
- Grundpflichten 435
- Grundstückskaufvertrag 230
- Grundwertentscheidung 157
- Gruppenfreistellungsverordnungen 406
- Güterkraftverkehr 421

- Handlungsautonomie 273
- Handlungsformen 84, 104, 499
- Handlungsformenlehre 127
- Handlungsfreiheit 228
- Handlungsinstrument 235
- Handlungs- und Organisationsformen 504
- Handlungsspielräume 108
- Handlungstypen: kooperativ 163
- Hauptverfahren 94
- Haushaltsausgleich 294
- Haushaltslage 283
- Haushaltsplan 294
- Haushaltssatzung 294
- Haushaltssystem: kameralistisch 293
- Haushaltswahrheit 294
- Haushaltswirtschaft: kommunal 293
- Heilmittel 241
- Heilungsmöglichkeit 152
- Hierarchieprinzip 439
- Hilfsgeschäfte: fiskalisch 257
- Hilfsmittel 241
- Hochschulraum: europäisch 450
- Hochschulsektor 305
- Höchstzahlenfestlegung 425
- Honorarprofessor 473
- Hypothese: erklärend 18, 156

- Individualrecht 393
- Individualrechtsschutz 42
- Informationsaustausch 444
- Informationsgewinnung 479
- Informations- und Konsultationsverfahren 411
- Informationslage 431
- Informationsmanagementsystem 312
- Informationspflicht 352
- Informationszugang 483
- Innenbereich 99
- Institutionen- und Programmvielfalt 453
- Integration 210

- Integrationsklausel 437
- Interessenkonflikte 100
- Interpretationshilfen 118
- IVU-Richtlinie 435

- Justizgewährleistungsgarantie 300

- Kabotagegenehmigung 424
- Kabotagekontingent 424
- Kabotageverbot 423
- Kabotagevorbehalt 423
- Kameralistik 293
- Kapitalbeteiligung 368
- Kartellverbot 404
- Kartellverordnung Nr. 17/62 404
- Kassenpatienten 255
- Kaufoption 226
- Klageantrag 446
- Klagearten 266
- Klagebefugnis 393
- Klageerweiterung und -änderung 200
- Klagegegenstand 197
- Klagesystem 266
- Klauselarsenal 222
- Kohärenzsicherung 418
- Kollektivvertrag 239
- Kollektivvertrag: normativ wirkend 245
- Kommunalselbstverwaltungsgesetz 278
- Kommunikationsformen 164
- Kommunikationstechnologie 479
- Kompensation 59
- Kompensationsfunktion 20
- Kompensationslage 68
- Kompensationsleistung 68
- Komplementarität 59
- Konditionalprogramm 125
- Konflikt qualifizierter Art 157
- Konfliktlösung 164
- Konnexität (Begriff) 27
- Konnexität: normativ 20
- Konsumgüter 285
- Kontraktmanagement 298
- Kontrolldichte 11, 128, 155, 270, 393, 419
- Kontrollinstanz 14, 202
- Kontrollmaßstab 80, 229
- Kontrollperspektive 33
- Konzentrationswirkung 436
- Konzessionsmodell 371

- Kooperation: formell und informell 171
- Kooperation: netzwerkartig 413
- Kooperationsprinzip 177, 179
- Kooperationsvereinbarung 368
- Kooperationsverhältnis 167
- Koordination 199
- Koordination: vollständig 439
- Körperschaft: des öffentlichen Rechts 236
- Kostenerstattungsprinzip 243
- Kosten- und Leistungsrechnung 310
- Kostenübernahmezusage 255
- Krankenhausentgeltgesetz 378
- Krankenhausfinanzierungsgesetz 378
- Krankenhausträger 255
- Kultusministerkonferenz 468

- Landpachtverträge 357
- Legalausnahmen 405
- Legitimation 323
- Lehrbeauftragte 473
- Leistungsanreize 453
- Leistungserbringung 369
- Leistungsfähigkeit 218, 325
- Leistungsklage: echt 267
- Leistungsklage: unecht 266
- Letztentscheidungsbefugnis 119, 418
- Liberalisierung 284
- Lieferaufträge 369

- Managementermessen 222
- Maximalprinzip 285
- Meisterpräsenz 256
- Methode: hypothetisch-deduktive 18
- Mindeststandard 455
- Minimalprinzip 285
- Ministerpräsidentenkonferenz 468
- Mobilität 454, 461
- Modernisierung 284, 293
- Monopolunternehmen 285
- Motivationswirkung 247

- Nachholung 152
- Nachprüfungsverfahren 343
- Natur- und Landschaftsschutz 181
- Neuorientierung 158
- Nichtförmlichkeit 280
- Nichtigkeitsfolge 408

- Normprogramme 84
- Nutzenkalkulation 285
- Nutzenmaximierung 285
- Nutzenpräferenzen 285

- Öko-Audit 205
- Ökologie 204
- Ökonomie 204
- Ökonomisierung 284
- Ökosystem 182
- Optimierungsauftrag 120
- Optimierungsgebot 141
- Ordnung und Einheit 15
- Ordnungsbehörde 202
- Ordnungsmodell 285
- Organisation 124
- Organisations- und Dienstvorschriften 118
- Organisationseinheiten 168
- Organisationsformen 84
- Organisationshoheit 322
- Organstreitverfahren 97
- Orientierungsmaßstab 80, 157, 232, 497
- Output-Steuerung 297

- Planänderung 190
- Planaufstellungsverfahren 226
- Planerhaltung 211
- Planfeststellungsverfahren 436
- Planungssicherheit 190
- Planverwirklichungsvertrag 212
- Polarität 84
- Präklusion 191
- Präventivverbot 425
- Praxisausstattung 241
- Preismechanismus 285
- Primärrechtsschutz 349
- Prinzipientrias 177
- Privatisierung 284
- Privatrecht 100
- Produktbegriff 297
- Produktbewertung 308
- Produktdefinition 308
- Produktorientierung 303
- Programmierung: final 157
- Prüfungsmaßstab 230
- Prüfungsumfang 33

- Publizität 294
- Qualitätskennzahlen 304
- Qualitätssicherung und -bewertung 453
- Qualitätssiegel 460

- Rahmenempfehlung 246
- Rahmenprüfungsordnungen 458
- Rahmenrichtlinie 186
- Rangordnung 501
- Rechnungsperiode 294
- Rechtsbegriffe: funktionsbestimmt 493
- Rechtsbehelf 102
- Rechtsbindungswille 314
- Rechtsdogmatik 13
- Rechtserfolg 317
- Rechtsfindung 84
- Rechtsfolgeermessen 112
- Rechtsgeschäft 316f
- Rechtshängigkeit 197
- Rechtsinstitute 493
- Rechtskonkretisierung 33
- Rechtskraft 197
- Rechtsmittel 150
- Rechtsmittelbereinigungsgesetz 150
- Rechtsmittelrichtlinie 342
- Rechtsnatur 187, 226, 261
- Rechtspflege 145
- Rechtsposition: subjektiv-öffentlich 102
- Rechtsprinzip 21, 180
- Rechtsprinzip: rechtsethisch 22
- Rechtsprinzip: rechtstechnisch 22
- Rechtsprinzipien 493
- Rechtsschutzdefizit 196
- Rechtsschutzverantwortung 156
- Rechtssoziologie 13
- Rechtssphären 99
- Rechtsstaatsprinzip 75
- Rechtssystem: offen 491
- Rechtswegabgrenzung 256
- Rechtswegaufspaltung 260
- Rechtswegzuweisung 101
- Reduktion 17
- Regelbindung 125
- Regelorientierung 125
- Regeltreue 125
- Regelungsgehalt 194
- Regelwerke 287
- Rekonstruktion 148

- Repressivverbot 425
- Ressourcenbestand 285
- Ressourceneinsatz 165

- Sachentscheidungsvoraussetzung: Wider-
spruchsverfahren 36
- Sachentscheidungsvoraussetzungen 500
- Sachgüter 257
- Sachkunde 256
- Sachleistungsprinzip 242
- Sachnähe 256, 384
- Sachverstand 165, 473
- Sachzusammenhang 261, 384
- Scharnierfunktion 155f
- Schiedsamt 248
- Schiedsstelle 248
- Schlichtung 249
- Schlußregeln 18
- Schriftformgebot 221
- Schutzniveau 434, 439
- Schwellenwerte 369
- Sektorenrechtsmittelrichtlinie 342
- Selbsteintritt 33
- Selbstevaluation 456
- Selbstkontrolle 41, 202
- Selbstkoordination 468
- Selbstverwaltung 236, 455
- Selbstverwaltung: kommunal 113
- Selbstverwaltungsgarantie 306
- Selbstverwaltungsrecht 322
- Separationsmodell 441
- Sozialgerichtsbarkeit 253
- Sparsamkeit 294
- Sperre 189, 207
- Spitzenverbände 246
- Staat: paktierend 163
- Staatengemeinschaft 167
- Staatsgewalt 329
- Staatsqualität 468
- Standortvorbescheid 191
- Statusverfahren: zentral 53
- Stellplatzablösevertrag 209
- Sternverfahren 199
- Steuerung: konditional 157
- Steuerung: legislativ 174
- Steuerungsbedürftigkeit 84
- Steuerungsfähigkeit 200
- Steuerungsfunktion 109

- Steuerungsintensität 104
- Steuerungskraft 84, 157
- Steuerungsleistung 470
- Steuerungsversagen 109
- Streitgegenstandsbegriff 446
- Strukturierung 193
- Studiengangprofile 471
- Subsidiaritätsklausel 367
- Subvention 183
- Systembildung 15, 19, 492
- Systembrüche 493
- Systemlücken 493

- Tarifaufhebung 423
- Tauschmittel 284
- Teilgenehmigung 191
- Transparenz 172
- Transparenzverordnung 483
- Trennung: institutionell-organisatorisch 61

- Überfremdung 225
- Über- und Unterordnung 100, 227
- Umweltgesetzbuch 437
- Umweltmanagementsystem 205
- Umweltschutz: medien- und sektorübergreifend 434
- Umweltschutzkonzept: integriert 435
- Unabgeschlossenheit 494
- Unterschützungsverordnung 183
- Urproduktion 198

- Verantwortungsdezentralisierung 309
- Verantwortungsteilung 202
- Verdingungsordnungen 341
- Verfahrensabhängigkeit 83f
- Verfahrensablauf 287
- Verfahrensbeschleunigung 149
- Verfahrensergebnis 287
- Verfahrensfehler 146
- Verfahrenskonzentration 199, 437
- Verfahrenskoordination: vollständig 440
- Verfahrensrationale 200
- Verfahrensstufung 191, 199
- Verfahrensweise 235
- Vergabeprüfstellen 344
- Vergaberecht 339
- Vergabeüberwachungsausschüsse 344
- Vergabeverfahren 341
- Vergleichbarkeit 454
- Verhaltensanreize 85
- Verhaltensmaßstab 81
- Verhaltensregel 157
- Verhandlungsstil 166
- Verpflichtungsklage 266
- Versammlungsfreiheit 54
- Versicherungsverhältnis: öffentlich-rechtlich 236
- Versorgungsauftrag 263
- Versorgungsvertrag 240, 377
- Vertragsarztrecht 234, 245, 375
- Vertragsaufhebung 268
- Vertragsdogmatik 315
- Vertragsfreiheit 250
- Vertragsgegenstand 187, 259
- Vertragsgegenstand und -zweck 224
- Vertragsgestaltung 217
- Vertragshilfeorgan 248
- Vertragshilfe-Verfahren 248
- Vertragsklauseln 222
- Vertragsmanagement 222
- Vertragsmodell 226
- Vertragsmuster 186
- Vertragsnaturschutz 182
- Vertragsschluß 315
- Vertragssystem: kollektiv 246
- Vertragstypen 210
- Vertrags- und Wettbewerbsfreiheit 253
- Verursacherprinzip 177
- Verwaltungsaktsqualität 250
- Verwaltungscontrolling 296, 311
- Verwaltungsinternum 352
- Verwaltungskontrolle: verfahrensbegleitend 193
- Verwaltungsökonomisierung 287
- Verwaltungstätigkeit 7
- Verwaltungsunterbau 391
- Verwaltungsvertrag 224
- Verwaltungsvollzug: indirekt 391
- Verwaltungsvorschriften 118
- Verwirklichungsmodus 8, 82
- Vollzugsdefizite 166
- Vorabentscheidungsverfahren 395
- Vorbehalt des Gesetzes 498
- Vorbescheid 190
- Vorhabenträger 193

- Vorsorgung 285
- Wandelbarkeit 494
- Wechselwirkung 155
- Weilheimer Modell 226
- Wertungsmaßstab 21
- Wettbewerbsgrundsatz 347
- Wettbewerbsregulierung 167
- Wettbewerbsverzerrung 428
- Widerspruchsverfahren: Funktionen 38, 41
- Wiederkaufrecht 226
- Willenserklärung 316
- Wirkung: unmittelbar 399
- Wirtschaftlichkeit 294
- Wirtschaftsstandort 198
- Wissenschaftsfreiheit 306
- Wissenschaftsrat 463
- Wohnraumversorgung 225
- Zielvereinbarung 296
- Zielvorgabe 141
- Zulassungsakt 376
- Zulassungsberufung 151
- Zulassungsbezirk 237
- Zuschlag 348
- Zuschlagsentscheidung 350
- Zuschlagserteilung 350
- Zuständigkeitskonzentration 437
- Zustimmungsrecht: bodenverkehrsrechtlich 226
- Zuverlässigkeit 218
- Zwecksetzungsmacht: gesamtstaatlich 329
- Zwischenerwerbsmodell 225

Jus Publicum

Beiträge zum Öffentlichen Recht – Alphabetische Übersicht

- Axer, Peter:* Normsetzung der Exekutive in der Sozialversicherung. 2000. *Band 49.*
- Bauer, Hartmut:* Die Bundestreue. 1992. *Band 3.*
- Beaucamp, Guy:* Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht. 2002. *Band 85.*
- Becker, Joachim:* Transfergerechtigkeit und Verfassung. 2001. *Band 68.*
- Blanke, Hermann-Josef:* Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht. 2000. *Band 57.*
- Böhm, Monika:* Der Normmenschen. 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.*
- Bröhmer, Jürgen:* Transparenz als Verfassungsprinzip. 2004. *Band 106.*
- Brüning, Christoph:* Einstweilige Verwaltungsführung. 2003. *Band 103.*
- Burgi, Martin:* Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe. 1999. *Band 37.*
- Bultmann, Peter Friedrich:* Beihilfenrecht und Vergaberecht. 2004. *Band 109.*
- Butzer, Hermann:* Fremdlasten in der Sozialversicherung. 2001. *Band 72.*
- Calliess, Christian:* Rechtsstaat und Umweltstaat. 2001. *Band 71.*
- Classen, Claus Dieter:* Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1996. *Band 13.*
- Religionsfreiheit und Staatskirchenrecht in der Grundrechtsordnung. 2003. *Band 100.*
- Cremer, Wolfram:* Freiheitsgrundrechte. 2003. *Band 104.*
- Danwitz, Thomas von:* Verwaltungsrechtliches System und Europäische Integration. 1996. *Band 17.*
- Dederer, Hans-Georg:* Korporative Staatsgewalt. 2004. *Band 107.*
- Detterbeck, Steffen:* Streitgegenstand und Entscheidungswirkungen im Öffentlichen Recht. 1995. *Band 11.*
- Di Fabio, Udo:* Risikoentscheidungen im Rechtsstaat. 1994. *Band 8.*
- Dörr, Oliver:* Der europäisierte Rechtsschutzauftrag deutscher Gerichte. 2003. *Band 96.*
- Enders, Christoph:* Die Menschenwürde in der Verfassungsordnung. 1997. *Band 27.*
- Epping, Volker:* Die Außenwirtschaftsfreiheit. 1998. *Band 32.*
- Fehling, Michael:* Verwaltung zwischen Unparteilichkeit und Gestaltungsaufgabe. 2001. *Band 79.*
- Felix, Dagmar:* Einheit der Rechtsordnung. 1998. *Band 34.*

- Fisahn, Andreas:* Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung. 2002. *Band 84.*
- Frenz, Walter:* Selbstverpflichtungen der Wirtschaft. 2001. *Band 75.*
- Gellermann, Martin:* Grundrechte im einfachgesetzlichen Gewande. 2000. *Band 61.*
- Grigoleit, Klaus Joachim:* Bundesverfassungsgericht und deutsche Frage. 2004. *Band 108.*
- Gröpl, Christoph:* Haushaltsrecht und Reform. 2001. *Band 67.*
- Gröschner, Rolf:* Das Überwachungsrechtsverhältnis. 1992. *Band 4.*
- Groß, Thomas:* Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation. 1999. *Band 45.*
- Grzeszick, Bernd:* Rechte und Ansprüche. 2002. *Band 92.*
- Guckelberger, Annette:* Die Verjährung im Öffentlichen Recht. 2004. *Band 111.*
- Gurlit, Elke:* Verwaltungsvertrag und Gesetz. 2000. *Band 63.*
- Häde, Ulrich:* Finanzausgleich. 1996. *Band 19.*
- Hase, Friedhelm:* Versicherungsprinzip und sozialer Ausgleich. 2000. *Band 64.*
- Heckmann, Dirk:* Geltungskraft und Geltungsverlust von Rechtsnormen. 1997. *Band 28.*
- Heitsch, Christian:* Die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder. 2001. *Band 77.*
- Hellermann, Johannes:* Örtliche Daseinsvorsorge und gemeindliche Selbstverwaltung. 2000. *Band 54.*
- Hermes, Georg:* Staatliche Infrastrukturverantwortung. 1998. *Band 29.*
- Hösch, Ulrich:* Eigentum und Freiheit. 2000. *Band 56.*
- Hohmann, Harald:* Angemessene Außenhandelsfreiheit im Vergleich. 2002. *Band 89.*
- Holznapel, Bernd:* Rundfunkrecht in Europa. 1996. *Band 18.*
- Horn, Hans-Detlef:* Die grundrechtsunmittelbare Verwaltung. 1999. *Band 42.*
- Huber, Peter-Michael:* Konkurrenzschutz im Verwaltungsrecht. 1991. *Band 1.*
- Hufeld, Ulrich:* Die Vertretung der Behörde. 2003. *Band 102.*
- Huster, Stefan:* Die ethische Neutralität des Staates. 2002. *Band 90.*
- Ibler, Martin:* Rechtspflegender Rechtsschutz im Verwaltungsrecht. 1999. *Band 43.*
- Jestaedt, Matthias:* Grundrechtsentfaltung im Gesetz. 1999. *Band 50.*
- Jochum, Heike:* Verwaltungsverfahrenrecht und Verwaltungsprozeßrecht. 2004. *Band 116.*
- Kadelbach, Stefan:* Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß. 1999. *Band 36.*
- Kämmerer, Jörn Axel:* Privatisierung. 2001. *Band 73.*
- Kahl, Wolfgang:* Die Staatsaufsicht. 2000. *Band 59.*
- Kaufmann, Marcel:* Untersuchungsgrundsatz und Verwaltungsgerichtsbarkeit. 2002. *Band 91.*
- Kingreen, Thorsten:* Das Sozialstaatsprinzip im europäischen Verfassungsbund. 2003. *Band 97.*
- Kischel, Uwe:* Die Begründung. 2002. *Band 94.*
- Koch, Thorsten:* Der Grundrechtsschutz des Drittbetroffenen. 2000. *Band 62.*
- Korioth, Stefan:* Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern. 1997. *Band 23.*
- Kluth, Winfried:* Funktionale Selbstverwaltung. 1997. *Band 26.*
- Kube, Hanno:* Finanzgewalt in der Kompetenzordnung. 2004. *Band 110.*
- Kugelmann, Dieter:* Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers. 2001. *Band 65.*
- Langenfeld, Christine:* Integration und kulturelle Identität zugewanderter Minderheiten. 2001. *Band 80.*

- Lehner, Moris*: Einkommensteuerrecht und Sozialhilferecht. 1993. *Band 5*.
- Leisner, Anna*: Kontinuität als Verfassungsprinzip. 2002. *Band 83*.
- Lepsius, Oliver*: Besitz und Sachherrschaft im öffentlichen Recht. 2002. *Band 81*.
- Lorz, Ralph Alexander*: Interorganrespekt im Verfassungsrecht. 2001. *Band 70*.
- Lücke, Jörg*: Vorläufige Staatsakte. 1991. *Band 2*.
- Luthe, Ernst-Wilhelm*: Optimierende Sozialgestaltung. 2001. *Band 69*.
- Mager, Ute*: Einrichtungsgarantien. 2003. *Band 99*.
- Mann, Thomas*: Die öffentlich-rechtliche Gesellschaft. 2002. *Band 93*.
- Manssen, Gerrit*: Privatrechtsgestaltung durch Hoheitsakt. 1994. *Band 9*.
- Masing, Johannes*: Parlamentarische Untersuchungen privater Sachverhalte. 1998. *Band 30*.
- Mörtl, Markus*: Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. 2002. *Band 87*.
- Morgenthaler, Gerd*: Freiheit durch Gesetz. 1999. *Band 40*.
- Morlok, Martin*: Selbstverständnis als Rechtskriterium. 1993. *Band 6*.
- Müller-Franken, Sebastian*: Maßvolles Verwalten. 2004. *Band 105*.
- Niedobitek, Matthias*: Das Recht der grenzüberschreitenden Verträge. 2001. *Band 66*.
- Oeter, Stefan*: Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht. 1998. *Band 33*.
- Pache, Eckhard*: Tatbestandliche Abwägung und Beurteilungsspielraum. 2001. *Band 76*.
- Pauly, Walter*: Der Methodenwandel im deutschen Spätkonstitutionalismus. 1993. *Band 7*.
- Pielow, Johann-Christian*: Grundstrukturen öffentlicher Versorgung. 2001. *Band 58*.
- Poscher, Ralf*: Grundrechte als Abwehrrechte. 2003. *Band 98*.
- Puhl, Thomas*: Budgetflucht und Haushaltsverfassung. 1996. *Band 15*.
- Reinhardt, Michael*: Konsistente Jurisdiktion. 1997. *Band 24*.
- Remmert, Barbara*: Private Dienstleistungen in staatlichen Verwaltungsverfahren. 2003. *Band 95*.
- Rodi, Michael*: Die Subventionsrechtsordnung. 2000. *Band 52*.
- Rossen, Helge*: Vollzug und Verhandlung. 1999. *Band 39*.
- Rozek, Jochen*: Die Unterscheidung von Eigentumsbindung und Enteignung. 1998. *Band 31*.
- Ruffert, Matthias*: Vorrang der Verfassung und Eigenständigkeit des Privatrechts. 2001. *Band 74*.
- Sacksofsky, Ute*: Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. 2000. *Band 53*.
- Šarčević, Edin*: Das Bundesstaatsprinzip. 2000. *Band 55*.
- Schlette, Volker*: Die Verwaltung als Vertragspartner. 2000. *Band 51*.
- Schliesky, Utz*: Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt. 2004. *Band 112*.
- Schmehl, Arndt*: Das Äquivalenzprinzip im Recht der Staatsfinanzierung. 2004. *Band 113*.
- Schmidt-De Caluwe, Reimund*: Der Verwaltungsakt in der Lehre Otto Mayers. 1999. *Band 38*.
- Schroeder, Werner*: Das Gemeinschaftrechtssystem. 2002. *Band 86*.
- Schulte, Martin*: Schlichtes Verwaltungshandeln. 1995. *Band 12*.
- Sobota, Katharina*: Das Prinzip Rechtsstaat. 1997. *Band 22*.

- Sodan, Helge*: Freie Berufe als Leistungserbringer im Recht der gesetzlichen Krankenversicherung. 1997. *Band 20*.
- Sommermann, Karl-Peter*: Staatsziele und Staatszielbestimmungen. 1997. *Band 25*.
- Stoll, Peter-Tobias*: Sicherheit als Aufgabe von Staat und Gesellschaft. 2003. *Band 101*.
- Storr, Stefan*: Der Staat als Unternehmer. 2001. *Band 78*.
- Trute, Hans-Heinrich*: Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung. 1994. *Band 10*.
- Uerpmann, Robert*: Das öffentliche Interesse. 1999. *Band 47*.
- Unruh, Peter*: Der Verfassungsbegriff des Grundgesetzes. 2002. *Band 82*.
- Wall, Heinrich de*: Die Anwendbarkeit privatrechtlicher Vorschriften im Verwaltungsrecht. 1999. *Band 46*.
- Wolff, Heinrich Amadeus*: Ungeschriebenes Verfassungsrecht unter dem Grundgesetz. 2000. *Band 44*.
- Volkman, Uwe*: Solidarität – Programm und Prinzip der Verfassung. 1998. *Band 35*.
- Voßkuhle, Andreas*: Das Kompensationsprinzip. 1999. *Band 41*.
- Weiß, Wolfgang*: Privatisierung und Staatsaufgaben. 2002. *Band 88*.
- Ziekow, Jan*: Über Freizügigkeit und Aufenthalt. 1997. *Band 21*.