

HELGE ROSSEN

# Vollzug und Verhandlung

*Jus Publicum*

39

---

**Mohr Siebeck**

**JUS PUBLICUM**  
Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 39





Helge Rossen

# Vollzug und Verhandlung

Die Modernisierung des Verwaltungsvollzugs

Mohr Siebeck

*Helge Rossen*, geboren 1955; 1974–1979 Studium der Rechtswissenschaft in Tübingen; 1983 Zweite Juristische Staatsprüfung, 1987 Promotion in Bielefeld, 1988–1991 Wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe, 1998 Habilitation in Bielefeld.

Als Habilitationsschrift auf Empfehlung der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Bielefeld gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft.

*CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek*

*Rossen, Helge:*

Vollzug und Verhandlung : die Modernisierung des Verwaltungsvollzugs /

Helge Rossen. – Tübingen : Mohr Siebeck, 1999

(Jus publicum ; Bd. 39)

ISBN 3-16-147176-8 978-3-16-158068-0 Unveränderte eBook-Ausgabe 2019

© 1999 J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen.

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

Das Buch wurde von Martin Fischer in Reutlingen aus der Times-Antiqua gesetzt, von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier der Papierfabrik Niefern gedruckt und von der Großbuchbinderei Heinr. Koch in Tübingen gebunden.

ISSN 0941-0503

## Vorwort

Diese Untersuchung hat der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Bielefeld im Wintersemester 1997/1998 als Habilitationsschrift vorgelegen. Die in der Folgezeit veröffentlichte Literatur zum Thema ist eingearbeitet worden. Die Arbeit befindet sich auf dem Stand vom Januar 1999.

Ihr Thema geht letztlich auf eine frühe Anregung von Prof. Dr. Dieter Grimm zurück. Er hat die Mühen des ermutigenden Gesprächs, der geduldigen Betreuung und der schnellen Erstellung des Erstgutachtens übernommen, ihm gilt mein besonderer Dank. Prof. Dr. Joachim Wieland bin ich für das Zweitgutachten und für vielfältige Hilfen, besonders in der Phase der Fertigstellung dieses Buchs, verpflichtet. Prof. Dr. Martin Stock hat mir immer wieder vorgeführt, was die Standards rechtswissenschaftlicher Sorgfalt verlangen. Auch ihm verdanke ich viel. Prof. Dr. Thomas Vesting und Marion Albers haben während der Abfassung Teile der Arbeit gelesen, für ihre kritischen Anmerkungen bedanke ich mich herzlich.

Zu danken habe ich schließlich der Deutschen Forschungsgemeinschaft für ein Habilitationsstipendium und für die Gewährung eines Druckkostenzuschusses.

Bielefeld, im Februar 1999

Helge Rossen



# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	V
<i>I. Zur dogmatischen Beobachtung des Verwaltungsvollzugs (Problemaufriß) .....</i>	<i>1</i>
1. Aufgaben und Handlungsformen der Verwaltung .....	1
2. Die Einheit des Verwaltungsvollzugs .....	5
3. Dogmatische Beobachtung und ihr Leitmodell .....	8
4. Erkenntnisinteresse und Gang der Untersuchung .....	13
<i>II. Die Struktur des Vollzugs .....</i>	<i>15</i>
1. Programmierung .....	16
a) Rahmenbedingungen und Formen .....	19
b) Programmierung im Vollzug .....	27
aa) „Policy-Making“ .....	28
bb) Exekutive Normsetzung .....	31
(1) Delegierte Normsetzungsbefugnis: Verwaltungsverordnungen .....	37
(2) Funktional gebundene Autonomie: Satzungen .....	46
(3) Außenwirksames Innenrecht: Verwaltungsvorschriften .....	57
2. Entscheidung .....	89
a) Entscheidung als Bezugspunkt der dogmatischen Beobachtung .....	91
b) Entscheidungsprozeß und Entscheidungsakt .....	93
c) Alternativität .....	109

3. Verfahren .....	112
a) Programm und Entscheidung .....	113
b) Verfahren als Auffangkategorie .....	117
c) Die Entkoppelung von Programm und Entscheidung .....	120
d) Die Verfahrensfunktion im Vollzugsmodell .....	124
e) Betroffenheit und Beteiligung .....	132
aa) Die Zuweisung von Betroffenheit .....	135
bb) Ein rekursiver Zirkel .....	139
cc) Die Ordnung der Beteiligung .....	144
dd) Zur Einheit des Vollzugsmodells .....	156
f) Führung und Verantwortung .....	167
aa) Realbedingungen staatlicher Vollzugsführung .....	170
bb) Verfahrensleitung im Vollzugsmodell .....	183
cc) Neubestimmung der Führungsfunktion .....	196
(1) Kooperative Entscheidungsvorbereitung, Führung durch Entscheidung .....	200
(2) „Geteilte Gemeinwohlverantwortung“ .....	207
 <i>III. Grenzen der Beobachtung</i> .....	 221
1. Dogmatik als Konstruktion, empirische Irritationen .....	222
2. Unterscheidungsprobleme .....	225
3. Die maßgeblichen Unterscheidungen (Zusammenfassung) ...	228
a) Programmierung und Programmausführung .....	229
b) Entscheidungsakt und Entscheidungsprozeß .....	243
c) Entscheidung und Entscheidungsfolgen .....	248
d) Betroffenheit und Beteiligung .....	252
e) Führung und Selbstregulation .....	259
 <i>IV. Die verborgene Vollzugspraxis</i> .....	 263
1. Ein Dilemma .....	265
2. Der erste Ausweg: rekursive Schleifen .....	268
3. Der letzte Ausweg: „Vollzugspraxis“ .....	273
4. Zum Wirklichkeitsverhältnis der Dogmatik .....	277

V. <i>Realanalyse und Dogmatik</i> .....	285
1. Kooperation: die Form der Praxis? .....	290
2. Ein realanalytischer Begriff .....	292
a) Wesentliche Merkmale .....	293
b) Ideale Kooperation .....	303
c) Imperfekte Kooperation .....	306
3. Steuerung und Kontrolle .....	313
4. Abschluß und Öffnung .....	318
5. Die formlose Form der Praxis .....	328
VI. <i>Verhandlungssysteme im Verwaltungsvollzug:     Funktion, Kritik und Perspektiven</i> .....	339
1. Differenzierung und Integration .....	343
2. Modernisierung des Verwaltungsvollzugs .....	348
Literaturverzeichnis .....	357
Stichwortverzeichnis .....	389



# I. Zur dogmatischen Beobachtung des Verwaltungsvollzugs (Problemaufriß)

## 1. Aufgaben und Handlungsformen der Verwaltung

Das tatsächlich maßgebliche Staatsverständnis hat die Grenzen noch immer überschritten, die ihm in der Theorie des Rechtsstaats gezogen waren. Der Staat sollte danach zunächst auf die Sicherung der Rechtsgleichheit, der Erwerbsfreiheit und der Eigentumsgarantie beschränkt bleiben.<sup>1</sup> Eine sich weiter entwickelnde Staatstheorie ist nicht bei dieser „liberalen“ und „formalen“ Konzeption stehengeblieben. Sie hat aber auch die Modelle des korrigierenden und kompensierenden Interventionsstaats, des sozialgestaltenden Wohlfahrtsstaats und des „Risiko-“ oder „Vorsorgestaats“ hinter sich gelassen. Inzwischen ist sie bis hin zu den neueren Entwürfen des plural-kooperativen Ausgleichs- und Verteilungsstaats sowie eines „Supervisionsstaats“ gelangt, der sich im wesentlichen auf Rahmensetzung, indirekte Beeinflussung und dezentrale Kontextsteuerung beschränken soll.<sup>2</sup> Selbst diese Entwürfe sind in jüngster Zeit unter Veränderungsdruck geraten. Die ebenso zügige wie offenbar unaufhaltsame Entwicklung hin zur bloßen Verwaltung des gesellschaftlichen Mangels – an sinnvoller Arbeit, an chancengleicher Bildung sowie ausreichendem Orientierungswissen, an giftfreien Grundnahrungsmitteln, an einer unbeschädigten natürlichen und symbolischen Umwelt, an öffentlicher Sicherheit, an sinnstiftenden zivilgesellschaftlichen Werten, an integrierenden sozialen Netzwerken und anderen gesellschaftlichen „Grundgütern“ mehr – läßt auch die neueren Staatsentwürfe eigenartig blaß, ein wenig wirklichkeitsenthoßen und noch in ihrem bereits geminderten Regulierungsvertrauen allzu optimistisch erscheinen. Nun handelt es sich bei all diesen Modellen, Konzeptionen und Entwürfen nicht um einander jeweils paradigmatisch und mit

---

1 Zu Wurzeln, Anliegen und Grenzen dieser Theorie s. *Böckenförde*, Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs, pass.

2 Zum „Vorsorgestaat“, als dessen Erscheinungsform heute vor allem der moderne „Umweltstaat“ wahrgenommen wird, s. *Hofmann*, Aufgaben des modernen Staats, S. 32; auch *Schmidt*, Staat der Umweltvorsorge, S. 749 ff.; „Sicherheit“ und „Prävention“ haben sich inzwischen zu den Leitgrößen einer geradezu neokameralistischen Gestaltungszuständigkeit entwickelt, vgl. hierzu *Grimm*, Prävention, S. 197 ff., 202 ff., sowie *Denninger*, Präventionsstaat, S. 10 ff., 14 f. Begriff und Erläuterungen zum „Supervisionsstaat“ bei *Willke*, Ironie, S. 335 ff.

Ausschließlichkeitsanspruch verdrängende Neuansätze. Eher könnte man von verschiedenen Darstellungsebenen sprechen, die sich, wenn auch auf zum Teil durchaus unklare und spannungsvolle Weise, überlagert und so dem Diskurs zum Staatsbegriff immer wieder neue Perspektiven eröffnet haben.<sup>3</sup> Dieser Form der Entfaltung des Staatsbegriffs entspricht unmittelbar eine erhebliche und noch andauernde Ausweitung des Aufgabenfeldes, dessen Bearbeitung durch die staatliche Verwaltung erwartet werden kann.<sup>4</sup> Jeder Versuch, hinreichend genaue und womöglich auch abschließende Festlegungen zum Umfang, zur Ausrichtung, zur inneren Relationierung (im Sinne von „Rang“-Beziehungen) und zu den etwaigen Schwerpunkten des exekutiven Aufgabenkataloges zu treffen, stößt indes mittlerweile auf erhebliche Schwierigkeiten, „weil niemand ... die öffentlichen Aufgaben kennt“.<sup>5</sup> Die diesbezüglich bislang vorgelegten Darstellungen beschränken sich dementsprechend im wesentlichen auf typologisierende Abgrenzungen und Zuordnungen.<sup>6</sup>

Doch ist es nicht etwa nur mangelnder Einfallsreichtum, wissenschaftliches Unvermögen oder ein sonstiges kontingent-äußerliches Hindernis, sondern in erster Linie der Forschungsgegenstand selbst, der zu solcher Beschränkung nötigt. Die Bestimmung staatlicher oder – noch weitläufiger – „öffentlicher“ Aufgaben kann heute nicht mehr als Auflösung eines reinen Erkenntnisproblems definiert und in Angriff genommen werden. Ebenso wenig könnte sich eine solche Bestimmung allein schon an den Standards professioneller juristischer Distinktionsbemühungen ausreichend legitimieren. Sie weist in einem demokratisch verfaßten Gemeinwesen vielmehr auch und in erster Linie eine reflexive Dimension auf. Ihr müssen hier Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse zugrunde liegen, die stets selbst noch des Ausweises ihrer hinlänglichen demokratischen Offenheit und ihrer grundrechtssichernden Strukturierung bedürfen. Die Identifi-

---

3 Ein kurzer Abriss dieser Entwicklung findet sich bei *Kaufmann*, Diskurse über Staatsaufgaben, S. 20 ff., 28 ff.; in einer parallel geführten, aber stärker normativ ausgerichteten Perspektive werden „fünf Stufen des Verfassungsstaates“ – Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Sozialstaatlichkeit und schließlich der „ökologische Verfassungsstaat“ – nachgezeichnet bei *Steinberg*, Der ökologische Verfassungsstaat, S. 41 ff.; zur Diskussion um Staatsfunktionen und -typen s. ferner *Grimm*, Staat, insbes. S. 77; *Hesse*, Staatslehre, S. 68 ff.; *Schuppert*, Neubelebung, S. 94 ff.; speziell zur Überlagerung bzw. Kumulation der „Staatsaufgaben“ vgl. *Köck*, Risikovorsorge, S. 9 f., 11 f.; jew. m. w. N.

4 Vgl. *Hoffmann-Riem*, Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts: Vorüberlegungen, S. 1381; treffend hierzu ferner das Bild bei *König/Benz*, Staatszentrierte Transformation, S. 120: „Ähnlich wie Wellen, die jeweils auf ihrem Gipfel erstarren, scheinen Staatsaktivitäten in Aufgabenbereichen Konjunktur zu entwickeln, wenn für ein gesellschaftliches Feld politischer Nachholbedarf konstatiert wird. Wird später eine andere Aufgabe entdeckt, werden die Aktivitäten keineswegs beendet, sondern auf hohem Niveau stabilisiert und für die neuen Aufgaben neue Kräfte mobilisiert.“

5 So *Ellwein/Hesse*, Der überforderte Staat, S. 24 f., 137 ff., diese Feststellung faßt ein (Teil-)Ergebnis der ausgedehnten neueren Staatsaufgaben-Debatte zutreffend zusammen.

6 Vgl. etwa *Mayntz*, Soziologie der öffentlichen Verwaltung, S. 44 ff., und *Wagener*, Aufgaben, pass.; jew. m. w. N.

fikation und konkretisierende Festlegung öffentlicher Aufgaben kann nur noch in Diskursen stattfinden, die ihrerseits schon grundrechtsgeprägt und demokratisch-pluralistisch „verfaßt“ sind.<sup>7</sup> Dies schließt nicht nur jede Grenzziehung von vornherein aus, die mit einem axiomatisch vorgegebenen „Wesen“ oder einer ähnlich unverfügbar gesetzten „Idee“ des Staates begründet wird.<sup>8</sup> Das ehemals allein nach objektiven Zwecken bemessene Feld der staatlichen oder jedenfalls öffentlichen Aufgaben entgrenzt sich vielmehr überhaupt. Es ist nun grundsätzlich für jedes subjektive Interesse zugänglich, dem es ad hoc gelingt, im Rahmen des demokratischen Prozesses hinreichend starke politische und publizistische Unterstützung für sich zu mobilisieren<sup>9</sup> oder gar eine grundrechtliche Gewährleistung erfolgreich für sich in Anspruch zu nehmen. Gerade die letztgenannte Möglichkeit hat sich deutlich ausgeweitet. Sie beruht auf einer grundrechtsinduzierten „Subjektivierung“ auch der herkömmlich objektivrechtlich gefaßten Kollektivbelange, die in jüngerer Zeit insbesondere über die Figur der „Schutzpflicht“ weit vorangetrieben worden ist.<sup>10</sup> Dieser Subjektivierungsprozeß hat jedenfalls in Teilen der rechtswissenschaftlichen Diskussion starke Besorgnis ausgelöst und Anlaß zu einer düsteren Prognose gegeben: mit der Subjektivierung eingriffslegitimierender Kollektivbelange werde „das Gebäude des Verwaltungsrechts mit seiner spezifischen Zweck-Mittel-Relationierung langfristig ... zum Einsturz und um seine, feste Positionen zuweisende, Rationalität gebracht“, letztlich stehe dann alles „einer schwer faßbaren ‚dialogischen‘ Grundrechtsabwägung offen“.<sup>11</sup> Diese Besorgnis erscheint zwar ohne weiteres verständlich; sie verweist des Weiteren auf ungelöste Grundfragen auch der modernen Grundrechtstheorie.<sup>12</sup> Gleichwohl: die hier als bedroht angesehene „Rationalität“ des Verwaltungsrechts könnte wohl nur um den Preis einer Rücknahme des effek-

---

7 Das wird heute auch durchaus gesehen, vgl. *Ladeur*, Von der Verwaltungshierarchie zum administrativen Netzwerk?, insbes. S. 158 ff.; eher beiläufig *Benz*, Kooperative Verwaltung, S. 232 Fn. 20; ähnlich *Köck*, Risikovororge, S. 13; demgegenüber insistent und ausführlich *Schmalz-Bruns*, Reflexive Demokratie, S. 29 f., 31 ff., 38, 87, 132, 136 f., 160 ff., 170 ff., 187 ff., 209, 230 ff.; zum derzeitigen Stand der wissenschaftlichen Bemühungen um eine Rationalisierung und perspektivische Ausrichtung der Aufgabendiskussion vgl. im übrigen die Beiträge in *Grimm* (Hrsg.), Staatsaufgaben, insbes. Kap. III („Aufgabenentwicklung“) und IV („Aufgabenfelder“).

8 Zur Vermeidung von Mißverständnissen: weder die eben erwähnte und im Begriff der Staatsaufgabe heute immer mitzudenkende „reflexive“ Dimension noch die Unmöglichkeit einer vorpolitischen – gewissermaßen „staatsmetaphysischen“ – Begründung von Staatsaufgaben schließt deren Festlegung und Zuweisung in und durch Verfassungsnormen aus, vgl. etwa den Überblick bei *Bull*, Staatsaufgaben, S. 211 ff., der freilich, wie *Gusy* zu Recht anmerkt (Rechtsgüterschutz als Staatsaufgabe, S. 574 Fn. 5, S. 578), nicht abschließend sein kann.

9 Zu den Folgen *Hoffmann-Riem*, Öffentliches Recht und Privatrecht, S. 266: „Politierungsprozesse durchdringen alle Sphären, ohne daß sie auf einzelne Sektoren – etwa auf Staat, Markt, Verbände – begrenzt wären.“

10 Vgl. *Di Fabio*, Risikoentscheidungen, S. 35 ff., 39 f.

11 AaO., S. 40.

12 Vgl. *Böckenförde*, Grundsatznormen, S. 175 ff., 191 ff.

tiven, also auch subjektivrechtlich mobilisierbaren, Gewährleistungsgehaltes der Grundrechte, insbesondere im Bereich ihrer neueren Funktionen als „objektive Grundsatznormen“, wieder gestärkt werden. Wer aber könnte, und mit welcher Legitimation, eine solche Rücknahme ins Werk setzen? Die Verfassung selbst dürfte jedenfalls kaum zum Maßstab in einer Frage taugen, die letztlich auf das „richtige“ (Grund-)Verständnis eben dieser Verfassung gerichtet ist.<sup>13</sup>

So bleibt der Begriff der öffentlichen Aufgaben auch weiterhin noch einigermaßen unscharf, obwohl zugleich feststeht, daß sich diese Aufgaben ebenso stetig wie beträchtlich vermehrt haben, daß sie dabei immer komplizierteren Anforderungsprofilen eingeordnet werden mußten und daß ihre Wahrnehmung ein inzwischen kaum noch überschaubares Tätigkeitsspektrum der eingreifenden, leistenden und „verteilenden“, lenkenden und gestaltenden Verwaltung umfaßt. Diese unsystematische, konzeptionell allenfalls in ersten Ansätzen erschlossene<sup>14</sup> Ausweitung, Umstrukturierung und interne Differenzierung des exekutiven Aufgabenfeldes begründete die Notwendigkeit einer tiefgreifenden Diversifizierung und Spezialisierung der staatlichen Handlungsformen.<sup>15</sup> Allein mit den herkömmlichen Werkzeugen des hoheitlich verfügbaren Ge- oder Verbots, der Leistung von Geld- oder Sachmitteln und des Realakts ließen sich die dem „überforderten Staat“<sup>16</sup> zur Erledigung angesonnenen Aufgaben nicht mehr bewältigen.<sup>17</sup> So traten neben den bereits spezifisch modernen Instrumenten der Planung und des Vertrags insbesondere noch die Beratung, die Steuerung durch Information und schließlich die bis zum offenen „bargaining“ zwischen öffentlichen und privaten Interessen reichende informale Absprache immer stärker in den Vordergrund.<sup>18</sup> Dies wiederum hatte nahezu zwangsläufig zur Folge, daß der staatlich-gesellschaftlichen Kooperation über alle Ebenen der Aufgabenwahrnehmung, -bestimmung und -bearbeitung hinweg eine ständig größer werdende Bedeutung zuge-

13 Um so erstaunlicher dann freilich die Auskunft von *Böckenförde*, aaO., S. 199, zu entscheiden habe hier „die Grundrechtsdogmatik“.

14 „Von einer konsistenten ‚Theorie‘ der Verwaltungsaufgaben sind wir noch weit entfernt“, so zutreffend *Dreier*, Zur „Eigenständigkeit“ der Verwaltung, S. 148 Fn. 70 m. w. N.

15 Vgl. hierzu *Schoch*, Verwaltungsakt, S. 199 ff.; *Bauer*, Anpassungsflexibilität im öffentlich-rechtlichen Vertrag, S. 245 ff.; *Pitschas*, Handlungsformen, S. 229 ff.

16 So der Titel des bereits zitierten Buchs von *Ellwein/Hesse*, das die Autoren freilich ausdrücklich als „Streitschrift“ (s. ebd. S. 8) verstanden wissen wollen.

17 Vgl. hierzu *Grimm*, Wandel der Staatsaufgaben, S. 168 f.; *ders.*, Staatsaufgaben, S. 627 ff. m. w. N.

18 Zur – noch andauernden – Fortentwicklung der Handlungsformen der Verwaltung s. *Krause*, Rechtsformen; *Ossenbühl*, Handlungsformen, S. 681 ff.; *Schmidt-Aßmann*, Rechtsformen des Verwaltungshandelns, S. 533 ff.; *ders.*, Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts, S. 56 ff.; *Windhoff-Héritier*, Policy-Analyse, S. 27 ff.; *Königl/Dose*, Klassifizierungsansätze staatlicher Handlungsformen, insbes. S. 110 ff. (zu staats- und verwaltungswissenschaftlichen Typologisierungsversuchen); *Schuppert*, Diskurse über Staat und Verwaltung, insbes. S. 131 ff.; *Benz*, Kooperative Verwaltung, S. 53 ff., 59 ff.; *Grewlich*, Umweltschutz durch »Umweltvereinbarungen«, S. 56 ff.; sowie die Beiträge in: *Hill* (Hrsg.), Verwaltungshandeln, und in: *Becker-Schwarze* u. a. (Hrsg.), Wandel der Handlungsformen.

messen werden mußte. Der Begriff der „Kooperation“ bezeichnet mittlerweile einen zentralen Topos der gegenwärtigen Diskussion des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft.<sup>19</sup>

## 2. Die Einheit des Verwaltungsvollzugs

Im Zuge dieser Entwicklung hin zu einer kooperativen Öffnung der Grenzen zwischen Staat und Gesellschaft ist jedoch die in Art. 20 Abs. 2 und 3 GG vorausgesetzte konzeptionelle Einheit des Verwaltungsvollzugs undeutlich geworden. Sie kann in dem klassischen Vollzugsbegriff einer mechanistischen und hierarchiegeprägten, letztlich in Befehl und Gehorsam gründenden, dogmatischen Überlieferung<sup>20</sup> nicht mehr überzeugend wiederhergestellt werden. Insbesondere lassen sich in diesem Vollzugsbegriff die tatsächlich keineswegs neuartigen,<sup>21</sup> wohl aber jedenfalls in Deutschland erst sehr spät erkannten und dann in der Implementationsforschung erstmals<sup>22</sup> systematisch untersuchten Kooperationsbeziehungen zwischen Verwaltung und gesellschaftlicher Umwelt nicht mehr zureichend erfassen. Gerade diesen Kooperationsbeziehungen muß nun aber – auch und gerade in der Theorie und Dogmatik des Verwaltungsvollzugs – eine offenbar ständig größer werdende Bedeutung auf allen Ebenen der Wahrnehmung, Bestimmung und Bearbeitung staatlicher Aufgaben zugemessen werden.

19 Vgl. früh schon *Krüger*, Allgemeine Staatslehre, S. 612 ff.; später dann etwa *Ritter*, Der kooperative Staat, S. 389 ff.; *Hoffmann-Riem*, Selbstbindungen, pass.; *Offe*, Staatstheorie, S. 310 f., 316 ff.; *Hill*, Gesetzesgestaltung und Gesetzesanwendung, S. 192 ff.; *Böhret*, Verwaltungspolitik, S. 31 ff., 42 ff.; *Bulling*, Kooperatives Verwaltungshandeln, S. 277 ff.; *Krebs*, Konsensuales Verwaltungshandeln, S. 969 ff.; *Lübbe-Wolff*, Kooperationsprinzip, S. 295 ff.; *Hesse*, Verhandlungslösungen und kooperativer Staat, S. 97 ff.; *Schrader*, Kooperationsprinzip, S. 326 ff.; *Schuppert*, Neubelebung, S. 97 ff.; v. *Wedemeyer*, Kooperationen, pass.; *Dauber*, Möglichkeiten und Grenzen kooperativen Verwaltungshandelns, S. 67 ff.; *Dose*, Kooperatives Recht, S. 91 ff.; auch in *Grimm*, Verbände, Rdnr. 7 ff.; w.N. bei *Benz*, Verhandlungen, Verträge und Absprachen, S. 83 ff.; *ders.*, Kooperative Verwaltung, S. 13 ff., 23 ff.; sowie *Pitschas*, Verantwortungsverantwortung, S. 285 Fn. 241.

20 Zur fortbestehenden Aktualität dieser Überlieferung vor dem Hintergrund der Art. 1 und 20 GG s. *Schmidt-Aßmann*, Rechtsformen des Verwaltungshandelns, S. 539, in Auseinandersetzung mit *Martens*, Bürger als Verwaltungsuntertan?, S. 114 ff., 128, sowie *Bauer*, Lehre vom subjektiven öffentlichen Recht, S. 161 ff.

21 Vgl. *Treiber*, Regulative Politik, S. 33 ff.; *Drexler*, Fürsorglichkeit, pass.; *Ellwein*, Verwaltungskunst, S. 95 f.; *ders.*, Kooperatives Verwaltungshandeln im 19. Jahrhundert, pass.; *Dose*, Kooperatives Recht, S. 95; *Steinberg*, Der ökologische Verfassungsstaat, S. 398 m.w.N. ebd. Fn. 82.

22 Die frühe Thematisierung der „Arrangements“ und der „Kooperation“ zwischen Verwaltung und „Sozialfaktoren“ bei *Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, S. 73 f. (S. 62 i. d. 1. Aufl. 1950), öffnet zwar schon hell-sichtlich Problemdimensionen, die erst wesentlich später wieder zum Gegenstand breiterer Erörterung wurden, sie konnte sich indes noch nicht auf einen ausreichenden empirischen Unterbau stützen und mußte schon deshalb eher spekulativ erscheinen.

Neuere verwaltungswissenschaftliche Untersuchungen erhärten die Vermutung, daß jedenfalls in den modernen Referenzgebieten des besonderen Verwaltungsrechts immer häufiger in materiell- und verfahrensrechtlich kaum noch vorgeprägten Verhandlungen ausmündet, was im Blickwinkel der verwaltungsrechtlichen Dogmatik weiterhin unbeirrt als (erforderlichenfalls „konkretisierende“) Verwirklichung des gesetzlich vorgegebenen Normprogramms durch eine verfahrensförmig hergestellte Entscheidung der zuständigen Vollzugsbehörde analysiert wird. Der dieser Vermutung zugrunde liegende Befund<sup>23</sup> kann noch zugespitzt werden. Verhandlungsergebnisse haben es an sich, daß sie nur höchst selten einem der beteiligten Verhandlungspartner, hier also etwa dem Staat, zugerechnet werden können. Und damit steht unversehens nicht mehr nur das *Mittel* staatlicher Ordnungsstiftung, sondern *diese selbst* in Frage: gesellschaftliche Ordnung scheint nicht mehr zentral gestiftet, sondern nur noch dezentral ausgehandelt zu werden; und konsequenterweise muß damit gerechnet werden, daß dies auch noch für die Ordnung der Verhandlung selbst gelten könnte. Soweit sich dieser Befund bestätigen läßt, erscheint es jedenfalls außerordentlich unklar, ob und in welchem Sinn die staatliche Verwaltung noch als gesetzlich gebundenes und hoheitlich<sup>24</sup> verfügendes Subjekt „ihres“ Vollzugs angesehen werden kann. Es drängt sich dann vielmehr die Schlußfolgerung auf, daß sie als eine nur noch mehr oder weniger gleichberechtigte Partnerin in einem Geflecht oder „Netzwerk“ von Verhandlungsbeziehungen wahrgenommen werden muß, in denen die tradierten Leitunterscheidungen der Dogmatik nicht mehr recht greifen können und die Grenze zwischen staatlicher und gesellschaftlich-privater Sphäre allmählich verschwimmt.<sup>25</sup> Am speziellen Fall des Verwaltungsvollzugs zeichnet sich hier eine Tendenz zur Entgrenzung, zur Auflösung einer normativ befestigten Einheit, zum Kohärenz- und Identitätsverlust ab, von der das politische System und sein Staat – als Repräsentanz und Selbstbild dieses politischen Systems – insgesamt betroffen sind.<sup>26</sup>

---

23 Vgl. *Morlok*, Selbstverständnis, S. 335: „Angesichts der tatsächlichen Disparität und Verselbständigung gesellschaftlicher Teilbereiche kann die friedensstiftende und orientierungsgibende Aufgabe des Staats weniger als früher dadurch erfüllt werden, daß aus eigener Autorität mit Mitteln des Rechts der Gesellschaft Ordnungsmuster oktroyiert werden. Verhandlungsprozesse – siehe etwa die Diskussion um den „Verwaltungsmittler“ –, überhaupt Formen der kooperativen Rechtsfindung, sit venia verbo, sind, ob man dies wünscht oder nicht, unausweichlich.“ Der aus „eigener Autorität“ gespeiste staatliche „Oktroy“ – positiv gewendet: das demokratisch legitimierte und im rechtsstaatlichen Verwaltungsvollzug implementierte Parlamentsgesetz – taugt also immer weniger als Mittel der Ordnungsstiftung, an seine Stelle tritt unausweichlich die „Verhandlung“.

24 Zu den aktuellen Bedeutungsebenen dieser Qualifikation vgl. *Hill*, Das hoheitliche Moment im Verwaltungsrecht der Gegenwart, S. 321 ff.

25 Vgl. *Grimm*, Wandel der Staatsaufgaben, S. 169 ff.; *ders.*, Staatsaufgaben, S. 628 f., 630 f.

26 Hierzu nochmals *Grimm*, Staatsaufgaben, S. 616 ff., 631 ff.; *ders.*, Verbände, Rdnr. 12; vgl. ferner etwa *Vesting*, Erosionen staatlicher Herrschaft, insbes. S. 27 ff.; *Ladeur*, Postmoderne

Im Zusammenhang dieser Entwicklungen konnte auch das dogmatische Verständnis des Verwaltungsvollzugs nicht unberührt bleiben. Die Diskussion seiner paradigmatischen Grundlagen und Leitkonstruktionen ist vor dem Hintergrund aktueller Befunde zu der sich wandelnden Vollzugspraxis unter gesteigerten Erklärungs- und Anpassungsdruck geraten. Eine Vielzahl typologisch schwer zu erfassender Verwaltungsaufgaben und ganz neuartige Formen ihrer Definition, Konkretisierung und Bearbeitung – in verselbständigten Verhandlungssystemen „zwischen“ Verwaltung und Verwaltungsumwelt – müssen in einem Vollzugsbegriff untergebracht werden, dessen Grundstruktur nach wie vor dem positivrechtlich ausgestalteten Leitbild der klassisch-hoheitlichen Eingriffsverwaltung nachgebildet ist. Und ebenso, wie die „paradigmatische Kraft des liberalen Ordnungsmodells ... schwächer geworden“ ist,<sup>27</sup> sind dabei auch die Kohärenz, das Differenzierungsvermögen und die Integrationskraft eines diesem Ordnungsmodell verhafteten Vollzugsbegriffs zunehmend stärkeren Belastungen ausgesetzt.

Insoweit kann sich die im Rahmen dieses Begriffs entfaltende Dogmatik überdies immer weniger auf eine empirisch gegebene Anschauung beziehen, die sich mehr oder weniger unmittelbar, jedenfalls aber ohne größeren analytischen Aufwand in einen Zusammenhang von Rechtsbegriffen übersetzen ließe, der dann seinerseits durch die selbsterklärende Beständigkeit seines empirischen Substrats gewissermaßen immer schon vorweg belegt und vorstrukturiert wäre. Vor allem sind die neuen Praxisformen und Operationsstile des Verwaltungsvollzugs, die dessen herkömmlichen Begriff bis an die Grenzen seiner Belastbarkeit beanspruchen, zwar nicht durchgängig und in gleichem Ausmaß, aber doch jedenfalls typischerweise durch die Merkmale der Informalität und gesteigerten Vertraulichkeit gekennzeichnet. Der Verwaltungsvollzug wird dabei undurchsichtiger. Seine zunehmende Intransparenz erschwert nicht nur die verwaltungswissenschaftliche Forschung, sondern auch die Rekonstruktion und Vereinheitlichung der Vollzugsdogmatik erheblich. Was die spezifische Tätigkeit der „vollziehenden Gewalt“ im Sinne des Art. 20 Abs. 2 und 3 GG, was also den staatlichen Verwaltungsvollzug im Verhältnis zu anderen staatlichen Funktionen auszeichnet, anhand welcher Kriterien er gegen diese Funktionen abzugrenzen ist,<sup>28</sup> worin seine begriffswesentlichen Merkmale zu sehen sind und wie er vor allem schließlich auch in diffusen Überschneidungsbereichen noch ein eigenständiges Profil gegenüber gesellschaftlicher Mitverantwortung, „kondominalen“ Strukturen<sup>29</sup>

---

Verfassungstheorie, S. 313 f., 315 ff.; sowie auch *Breuer*, Bürokratie und Charisma, S. 80 ff., 188 ff., 193 f.

27 *Hoffmann-Riem*, Flexibilität und Innovationsoffenheit, S. 10.; ähnlich auch *Ellwein*, Norm, Normalität und das Anormale, S. 19 ff.

28 Wobei eine bloß negative Abgrenzung in Anwendung der sog. „Subtraktionsmethode“ kaum ausreichend sein dürfte; vgl. *Maurer*, Verwaltungsrecht, Rdnrn. 5 f.

29 Unter den Begriff des „Kondominiums“ sucht *Schuppert*, Verwaltungsrechtswissenschaft als Steuerungswissenschaft, S. 88 ff. m. w. N., verschiedene Erscheinungsformen des

oder gesellschaftlicher Selbstregulation bewahren kann – dies alles läßt sich nicht mehr einer im wesentlichen bekannten und auch stabilen Empirie ohne weiteres ablesen, sondern bedarf im Hinblick auf eine sich ebenso tiefgreifend wie schnell und offenbar unaufhaltsam verändernde Vollzugswirklichkeit erst noch der näheren Aufklärung. Sie wiederum kann nur im Rahmen einer die Analyse leitenden dogmatischen Vollzugskonzeption erfolgen, die dabei freilich ihrerseits von Grund auf überprüft werden müßte. Das gleiche gilt für die unterschiedlichen neuen Verlaufsformen eines „kooperativen“, „konsensuellen“ oder „informalen“ Verwaltungsvollzugs. Auch sie sind in der derzeit verfügbaren Theorie und Dogmatik des Verwaltungsrechts noch längst nicht zureichend erschlossen. Auch sie müßten in einem spezifisch verwaltungsrechtlichen – also nicht primär verwaltungs- oder sozialwissenschaftlich ausgerichteten – Blickwinkel erst noch identifiziert, systematisiert, strukturiert sowie endlich und vor allem einem Grundmodell eingepaßt werden, das in der Beobachtung des Verwaltungsvollzugs dessen verfassungsrechtlich unterstellte Einheit wieder möglichst unverkürzt abbilden könnte.

### 3. Dogmatische Beobachtung und ihr Leitmodell

Die mit alldem einhergehende Vergewisserung über die Konsistenz, Präzision und Entwicklungsfähigkeit des aktuellen Vollzugsverständnisses sowie über dessen Eignung, eine stimmige, rechtsintern verwendbare und hinreichend überzeugungskräftige Beschreibung der Vollzugswirklichkeit zu ermöglichen, erfolgt vor allem in Operationen, die zum Aufgabenbereich der verwaltungsrechtlichen Dogmatik gehören. Gemeinsam ist allen solchen Operationen, daß mit ihnen bestimmte Formen und Praktiken des Verwaltens von anderen unterscheiden, unter normativen Gesichtspunkten in ihrer jeweiligen Besonderheit gekennzeichnet, in den Formenkreis der Verwaltungstätigkeit systematisch eingeordnet und so insgesamt zum Gegenstand einer ebenso programmgesteuerten wie methodisch disziplinierten rechtlichen Beobachtung gemacht werden.<sup>30</sup> Diese von der

---

„kooperativen“ Staates zusammenzufassen; schärfere Konturen und eine dogmatisch anschließfähige Binnenstruktur erlangt der Begriff bei *Jestaedt*, Demokratieprinzip, Kap. 1–3 (insbes. S. 76 ff., dort in Fn. 207 auch zur Begriffsgeschichte des Topos „Kondominium“): Kondominalverwaltung als Inbegriff aller Erscheinungsformen gruppenpluralistischer Teilhabe an Administrativentscheidungen, als „Verschmelzung“ (aaO., S. 120) privaten (Gruppen-)Sachverstandes, gesellschaftlicher Partikularinteressen und Verwaltungsfunktionen in öffentlich-rechtlich organisierten Handlungseinheiten, denen das Instrumentarium hoheitlichen Handelns zur Verfügung gestellt wird.

30 Vgl. etwa *Schmidt-Aßmann*, Rechtsformen des Verwaltungshandelns, S. 533, zu der „Lehre“ von den administrativen Handlungsformen: „Verbindung von Formungsidee und Systemidee“.

Rechtswissenschaft, den Gerichten und den Verwaltungsbehörden selbst durchgeführte Beobachtung kann nicht voraussetzungslos stattfinden. Wie jede andere Beobachtung auch<sup>31</sup> muß sie, um überhaupt in Gang kommen zu können, nicht nur eine grundlegende Leitunterscheidung – hier diejenige zwischen rechtmäßig und rechtswidrig – sowie einige weitere, hieran anknüpfende Folgeunterscheidungen – im vorliegenden Kontext etwa diejenigen zwischen Programmierung und Vollzug, zwischen Verfahren und Entscheidung, zwischen Rechtsbetroffenheit und allgemeinem Bürgerstatus, zwischen staatlicher Letzt- und gesellschaftlicher Mitverantwortung – als unverfügbar gegeben voraussetzen. Sie muß darüber hinaus vor allem von einigen hinreichend instruktiven Annahmen über ihren Gegenstand ausgehen, die diesen schon vorgängig zum Objekt der Beobachtung bestimmen. Man ist beispielsweise vorverständnis darüber, daß Vollzugsentscheidungen gesetzlich angeleitet sind und anhand normativer – spezieller einfachrechtlicher sowie allgemeiner verfassungsrechtlicher – Vorgaben kontrolliert werden können, daß sich die Voraussetzungen und die Wirkungen der Vollzugsentscheidung aufeinander beziehen, daß dieser Zusammenhang im Verfahren der Verwaltungsentscheidung abgeklärt wird, daß dieses Verfahren deshalb als realer – nicht bloß symbolischer – Kommunikations- und Informationsprozeß ablaufen muß und daß schließlich dann, wenn sich diese Annahmen im Einzelfall nicht oder nur zum Teil bestätigen, ein fehlerhafter, nicht aber überhaupt kein Verwaltungsvollzug vorliegt. So erst wird es der dogmatischen Beobachtung des Verwaltungsvollzugs möglich, sich einerseits ihres Objektfeldes zu vergewissern und sich andererseits selbst als einen von ihrem Gegenstand unterschiedenen Vorgang in spezifischer Weise auf diesen zu beziehen.<sup>32</sup> Darüberhinaus beinhaltet diese Zurichtung der dogmatischen Beobachtung durch erwartungsbindende und -stabilisierende Vorannahmen aber auch erste Selektions-, Orientierungs- und Strukturierungsleistungen, die das Vollzugsgeschehen selbst betreffen. Noch bevor dessen genauere rechtliche Analyse überhaupt beginnen kann,

---

31 Der hier in Bezug genommene Begriff der Beobachtung als Einheit von Unterscheiden und Bezeichnen ist in den „Laws of Form“ von *George Spencer Brown*, Neudruck New York 1979, erstmals ausgearbeitet worden; er wird aufgenommen und ausführlich erörtert bei *Luhmann*, Positivität als Selbstbestimmtheit des Rechts, S. 13 ff., 16 ff.; *ders.*, Wissenschaft, Kap. 2, insbes. S. 75 ff.; *ders.*, Kunst, S. 92 ff., 97 ff.; zusammenfassende Überblicke findet sich bei *Willke*, Systemtheorie II, S. 12 ff., 22 ff.; *Nassehi*, Zeit der Gesellschaft, S. 227 ff., 323 ff.; *Kneer*, Rationalisierung, Disziplinierung und Differenzierung, S. 340 ff.; speziell zu den verschiedenen Ebenen und multiplen Perspektiven einer dementsprechen konzipierten „Verwaltungsbeobachtung“ *Dammann/Grunow/Japp*, Theorie der Verwaltungswissenschaft, S. 242 f. m. w. N.

32 Man kann deshalb etwa durchaus von einer „reflexiven Wirkung der Handlungsformenlehre für den Verwaltungsstil und das Verwaltungsverständnis sprechen“, so *Schmidt-Aßmann*, Rechtsformen des Verwaltungshandelns, S. 534; zu den epistemologischen Grundlagen vgl. *Kneer*, Rationalisierung, Disziplinierung und Differenzierung, S. 342 mit Fn. 33.

liegt so schon in wesentlichen Umrissen fest, was künftig als eine jedenfalls vorderhand zu unterstellende „Normalität“ der Vollzugspraxis zu gelten hat.<sup>33</sup>

Im übrigen bleibt noch hervorzuheben, daß der hier zugrunde gelegte Beobachtungsbegriff weder, wie es das Alltagsverständnis von „Beobachtung“ nahelegen könnte, auf bestimmte Bewußtseinsaktivitäten verweist noch überhaupt bei einer im Subjekt-Objekt-Schema gründenden oder mit der „ontologischen“ Unterscheidung Sein/Nichtsein arbeitenden erkenntnistheoretischen Tradition anknüpft. Dieser Begriff ist vielmehr strikt formal angelegt. Er erfaßt jede beliebige Weise des Unterscheidens/Bezeichnens, das dann als Operation seinerseits wieder beobachtet werden kann. Er hebt die Unabgeschlossenheit jeder Beobachtung hervor, deren Unterscheidungen an vorgängige Unterscheidungen anschließen und nachfolgende Unterscheidungen ermöglichen bzw. offenhalten. Insbesondere aber beharrt dieser Beobachtungsbegriff darauf, daß die je gewählten Unterscheidungen/Bezeichnungen stets nur in der Beobachtung selbst gewählt, dieser also nicht etwa „von außen“ aufgezwungen werden können. Die Beobachtungstheorie, der ein so gefaßter Beobachtungsbegriff zugrunde liegt, wird dann nicht nur gegen jede Ontologie für einen mehr oder weniger strikt durchgehaltenen Konstruktivismus optieren, sondern ihre Aufmerksamkeit auch von der Form der Einheit auf die Form der Unterscheidung verlagern, sie wird immer zugleich auch Differenztheorie sein müssen.<sup>34</sup> Die Dogmatik des Verwaltungsvollzugs, die sich auf der Grundlage eines solchen Beobachtungsbegriffs ihres eigenen Tuns, also insbesondere des internen Zusammenhanges ihrer Operationen zu vergewissern sucht, wird vor allem einer Erkenntnis nicht mehr ausweichen können. Sie wird sehen, daß es „den Verwaltungsvollzug“ als ein außerhalb ihres Zugriffs und unabhängig von diesem existierendes Erkenntnisobjekt nicht geben kann. Zwar gibt es Menschen und Organisationen, die in Rollen und Kommunikationsnetzwerken mehr oder weniger planmäßig Zeit, Geld und Sachmittel sowie andere Menschen und Organisationen auf die Erreichung je bestimmter Ziele verwenden, die dabei gelobt oder kritisiert werden sowie sich zu rechtfertigen suchen und die manchmal sogar bestrebt sind, zu einem allgemeinen Begriff ihres Tuns und letztlich sogar zu einer Theorie zu gelangen, in der jenes Tun ebenso reflektiert werden könnte wie die Reflexion dieses Tuns. Dies alles kann aber weder im Ganzen noch in seinen Teilen selbst schon, also gewissermaßen aus sich selbst heraus oder an sich, „Verwaltungsvollzug“ sein. Dieser „entsteht“ im genauen Sinn des Wortes erst, wenn die

---

33 Vgl. *Ladeur*, Gesetzesvollzug, S. 341 f.; *Ellwein*, Norm, Normalität und das Anormale, S. 19, 25 ff.; eine „epistemologische Bindung der Jurisprudenz an die »Normalität«“ erkennt und erörtert sorgfältig *Kondylis*, Jurisprudenz, Ausnahmezustand und Entscheidung, S. 332 f., 339 f. u. öft. (in kritischer Auseinandersetzung mit dem *Schmittschen* Begriff des Ausnahmezustandes).

34 So *Dammann/Grunow/Japp*, aaO., unter Verweis auf *Gripp-Hagelstange*, Was ist ein „differenztheoretischer“ Ansatz?, pass.

## Stichwortverzeichnis

- Abwägung 35, 155, 299
- Action 194
- Administrativrecht, originäres 81, 238
- Agency capture 179, 219
- Akzeptanz 126, 129, 157, 160, 303, 329, 336
- Allgemeinheit 219, 320, 347
- Allgemeinheit, als Wert 235
- Allgemeinvorbehalt 52
- „Als Ob“ 242
- Alternativität 109
- Anerkennung 155, 294
- Arguing 299
- Aufklärungsermessens 177
- Aufsicht 48, 50
- Auftragsorientierung 17
- Aushöhlungstendenz, subkonstitutionelle 353
- Außenverhältnis 73, 76
- Außenwirkung 73, 79
- Autonomie 36, 46, 48, 49, 50, 54, 55, 56, 73, 333
  
- Bargaining 4, 25, 122, 151, 187, 299, 306
- Befriedung 126
- Beobachtung 8, 158, 222, 238, 249, 286, 287
  - Dunkelstelle 223
  - Form 264
  - Grenzen 285
  - operatives Setting 12
  - Prämissen 12
  - Selektivität 12
  - teilnehmende 145
- Beratung 4
- Besonderes Gewaltverhältnis 64
- Bestimmtheitsgebot 38, 39
- Beteiligeneigenschaft 142
- Beteiligtenqualität 147
- Beteiligung 140, 148, 152, 153, 154, 155, 156, 158, 160, 166, 253, 255, 256, 258
  - Entgrenzung 158
  - Funktionsbereiche 161
- Beteiligungsrecht 156
- Betroffenenbeteiligung 55, 161
- Betroffenheit 55, 133, 134, 139, 140, 141, 144, 146, 148, 152, 154, 158, 160, 166, 253, 255, 256, 258
  - als Ergebnis verfahrensförmiger Interaktion 147
  - im Werden 148, 152, 164, 253, 273
- Beurteilungsermächtigung 84, 85, 86
- Beurteilungsspielraum 83, 85
- Bewertung 70
- Bindungswirkung 78
- Binnenraum 61, 64, 65
- Binnenrecht 26, 181
- Black box 115
- Blinder Fleck 14, 170, 245, 257, 275, 282
- Bürger, mündiger 153
- Bürgerbeziehungen unter der Verwaltung 148, 152, 164, 253
- Bürgernähe 126
  
- Chancengleichheit 254
- Claimant politics 217
- Clientel-capture 251
- Code 69, 233, 296
- Common sense 127
  
- Demokratie 49, 127, 241, 282, 346
  - reflexive 236
  - Voraussetzungen 153
  - repräsentative 161
- Demokratieprinzip 40, 43, 44, 52, 74, 129, 153, 155, 157, 161, 163, 206, 229, 256, 340, 347
- Demokratiethorie 154
- Deregulation 22
- Dezision 206
- Differenzierung, gesellschaftliche 21, 155, 233, 343, 344
- Differenztheorie 10
- Dilemma 164, 199, 240, 241, 247, 261, 268, 269, 273, 276, 307, 309
  - legitimatorisches 347

- regulatorisches 329
- Dirigismus 151
- Diskurs 126, 127, 153, 154, 155, 234, 254, 288
  - außerrechtlicher 233
  - gesellschaftlicher 68, 69
  - selbstbezüglich-reflexive Schließung 156
  - parlamentarischer 29
- Diskursivität 142, 144
- Dissensmanagement 127
- Dogmatik 8, 11, 51, 68, 89, 93, 102, 103, 117, 145, 152, 158, 163, 168, 183, 199, 203, 222, 224, 227, 228, 238, 240, 241, 245, 247, 251, 263, 264, 265, 269, 272, 273, 278, 280, 288
  - Aufgabe 197
  - Flexibilität 251
  - Fortentwicklung 252
  - Funktionsfähigkeit 226
  - Modernisierungsgewinn 281
  - neopositivistischer Schwenk 281
  - normative Konsistenz 285
  - Selbstschutzreflex 224
  - Tiefengrammatik 152
- Drittbetroffenheit 141
- Drittinteresse 301, 319, 326
- Druck, informeller 56
- Dualismus, konstitutioneller 44
- Dunkelstelle 14, 256, 275, 282, 340
- Durchgriff 54
- Durchwursteln 122
  
- Effektivität 123, 333, 347
- Effizienz 43, 123, 130, 333
- Eigenrationalität, systemische 292
- Eigensinn, systemischer 21
- Einflußkonstellation, asymmetrische 294
- Eingriff 55
- Elitenpluralismus 17
- Empirie 8, 173, 228
- Endentscheidung 201, 202, 203
- Energiekonsens 128, 301
- Entdifferenzierung 22
- Entgegenkommen, wohlwollendes 329
- Entregelung 187
- Entscheid 102
- Entscheiden, Kontingenz 195
- Entscheidung 6, 90, 91, 120, 124, 158, 193, 346
  - als Informationsverarbeitung 174
  - als Wahl 117
  - Darstellung 102
  - eigentliche 102, 200
  - Einheit 102, 114, 167
  - Folgen 248
  - im Einzelfall 70
  - konstruktiver Ort 247
  - Kontingenz 109
  - Produktionsprozeß 113
  - Prozeßcharakter 202
  - Unbestimmbarkeit 111
  - Vermittlungsprozeß 112
  - Vorfeld 101
  - Willkür 111
- Entscheidungsakt 159, 202, 206, 244
- Entscheidungsbegriff 92, 93, 98, 99, 100, 102, 103, 117, 201, 204, 206, 244
  - Doppeldeutigkeit 167
  - Einheit 159
  - innere Doppelung 102
  - Prozeduralisierung 167
  - Prozeßdimension 245
  - Selbstreferenz 247
  - Verdoppelung 245
  - Verwendung 108
  - Wiedereinführung in sich selbst 245
- Entscheidungsfindung 206
- Entscheidungsfunktion 99, 101
- Entscheidungskompetenz 86
- Entscheidungsparadigma 90, 93
- Entscheidungspraxis 77, 84
- Entscheidungsprozeß 103, 105, 117, 159, 202, 203, 244, 247
- Entscheidungsreife 114
- Entscheidungsrichtigkeit 42, 101
- Entscheidungsverantwortung 204
  - Zurechenbarkeit 205
- Entscheidungsvorbereitung 158, 200, 206
- Entscheidungszurechnung 167, 191
- Ergebniskontingenz 98, 100, 102, 244, 266, 281
- Ermächtigung, normative 83
- Ermessen 77, 136, 231
- Erwartung, verfassungsrechtliche 261
- Exklusivität 318
- Expertenkulturen 125
- Expertise 297, 322
- Externalität, negative 301
  
- Face-to-face-Kontakt 295
- Fachparlament 241
- Finalität 136
- Finalprogramm 25
- Flexibilität 71, 347
- Flucht in die Informalität 279, 353
- Formalisierung 71
- Fragmentierung 155
- Free-riding 127

- Freiheits- und Eigentumsformel 59  
 Führung 201, 203, 212, 217, 259  
   – als Dispositiv 198  
 Führungsfunktion 204, 259  
   – als dogmatische Unterstellung 204  
   – als normative Fiktion 261  
   – hoheitliche 186  
   – Realbedingungen 261  
 Funktionalität 43  
 Funktionenteilung 30  
 Funktionenzuordnung 39  
 Funktionsadäquanz 42  
 Funktionsimperativ 330  
 Funktionssystem 21, 47, 131, 345, 349  
 Funktionsteilung, osmotische 96
- Gegenberatung 355  
 Gegenmacht 237  
 Geltungsdualismus, „neo-konstitutioneller“ 44  
 Gemeinschaft, geforderte 82  
 Gemeinwesen 59, 83  
 Gemeinwohl 153, 156, 208, 211, 302, 319  
   – Instrumentalisierung 182  
 Gemeinwohlaufrag 209, 216  
 Gemeinwohlbegriff, als Verschleierungsformel 219  
 Gemeinwohlbelang 326  
 Gemeinwohlbindung 209, 210  
 Gemeinwohlfunktion 212, 216, 217, 218  
   – als Leitgröße 215  
   – Ambivalenz 219  
 Gemeinwohlintention 353  
 Gemeinwohlkompetenz 208  
 Gemeinwohlkonkretisierung 219  
 Gemeinwohlrichtigkeit 101, 211  
 Gemeinwohlverantwortung 218, 261  
   – geteilte 273  
 Gemeinwohlverträglichkeit 301  
 Gemeinwohlziel 45, 211  
 Generalklausel 136  
 Gesellschaft 94, 131, 265, 342  
   – Dezentrierung 343  
   – ohne Spitze und ohne Zentrum 23, 240, 283  
 Gesetz 58, 62, 74, 81, 215, 230  
   – als Auftrag 16  
   – als Führungsmittel 16  
   – epistemologisches Fundament 20  
 Gesetzesbegriff 58, 59, 60, 61, 62  
 Gesetzesbindung, als legitimatorischer Schein 232  
 Gesetzesvollzug 69, 229  
 Gesetzesvollzugsmodell 18
- Gesetzesvorbehalt 39, 52, 53, 61, 74  
 Gesetzgeber 17  
   – als Steuerungssubjekt 17  
   – Entmächtigung 186  
   – Gestaltungsverantwortung 40  
   – Letztverantwortung 40  
   – Präponderanz 18  
   – Steuerungsverzicht 23  
   – Versagen 239  
 Gesetzgebung 19, 48, 74, 76, 89, 129, 229, 252  
   – als symbolische Ratifikation 29  
   – arbeitsteilige 32  
   – delegierte 39  
   – Funktion 17  
   – Instrumentalisierung 235  
   – Ressourcen 34  
   – symbolische 32  
 Gewaltenmonismus 42  
 Gewaltenteilung 229, 230, 340  
 Gewaltverhältnis, besonderes 64  
 Gewißheitsverlust, epistemologischer 88  
 Gleichheit 55, 77, 79  
 Gleichordnung 214  
 Gleichordnungsbeziehung 165  
 Grundkonsens 126  
 Grundrechte 4, 39  
 Grundrechtsschutz, dynamischer 237  
 Grundstruktur, demokratische 101  
 Gruppen, gesellschaftliche 259
- Haftungsrecht 250  
 Hierarchie 66, 98, 172, 173, 183, 329  
 Homogenität 95  
 Hybrid-Institution 158
- Illegalität, brauchbare 122  
 Impermeabilität 64, 115  
 Implementation 92, 129  
 Implementationsforschung 5  
 Implementationsverantwortung 167  
 Individualismus 162  
 Individualität 163  
 Informalität 279, 316, 318, 325, 333, 354  
 Information 70, 112, 113, 124, 137, 175, 178, 303, 306  
 Informationserhebung 177  
 Informationsvorsorge 179  
 Infrastruktur, wissenschaftsbasierte 179  
 Innen-Außen-Unterscheidung 54, 55, 57, 63, 64, 65, 85, 88  
 Innenraum, verbandlicher 54  
 Innenrecht 65, 74, 75, 76, 77, 80, 88

- Integration 126  
 – durch Differenzierung 229  
 Integration, demokratische 229  
 Integrationsproblem 347  
 Interaktion 92, 124, 148, 247, 265, 295  
 Interaktionsnetz 92  
 Interaktivität 142, 144, 281  
 Interdependenz 97, 100, 102, 244, 247, 260, 266, 281  
 Interesse 56, 72, 82, 148, 149, 153, 155, 156, 189, 300  
 – Repräsentation 237  
 Interessenclearing 151, 152  
 Interessentenbeteiligung 146  
 Interessenverflechtung 89  
 Interpretation 150  
 Invocabilité 134
- Kapitalverwertung 72  
 Kategorien „zweiter Ordnung“ 144  
 Kausalitätsschema 248, 249, 250, 251  
 Knowledge technology 179  
 Kognition 70  
 Kollusion 219  
 Kommerzialisierung 22  
 Kommunikation 53, 124, 148, 265, 295  
 Kommunikationsmedien, generalisierte 296, 300  
 Komplexität, sachliche 88  
 Konditionalität 120, 136  
 Konditionalprogramm 25  
 Kondominalverwaltung 8  
 Konflikt 128  
 Konkordanz, praktische 164  
 Konkordanzdemokratie 17  
 Konkretisierung 124, 130, 148, 150, 165, 168, 174, 176, 180, 181, 195, 196, 202, 209, 247  
 – als Programmproduktion 184  
 – arbeitsteilig-kooperative 214  
 – finalisierte 196  
 – Funktionskreis 184  
 – normativer Input 174  
 – Produktivität 211, 215  
 – Unhintergebarkeit 230  
 – Zeitgebundenheit 176  
 Konkretisierungsergebnis 194, 195, 211  
 Konkurrenzdemokratie 17  
 Konsens 126, 127, 132, 157, 158, 159, 160, 301, 336  
 Konstruktivismus 10  
 Kontextkontrolle 187  
 Kontextsteuerung, dezentrale 1, 280, 346  
 Kontingenz 247  
 Kontrolle 92, 131, 316, 317, 319, 328
- Kontrolle, gerichtliche 83  
 Kooperation 4, 94, 122, 131, 168, 189, 201, 203, 212, 213, 217, 242, 287, 289, 290, 292, 294, 296, 298, 299, 301, 305, 309, 322, 333, 337  
 – als Form der Vollzugspraxis 334  
 – als kybernetischer Regelkreis 314  
 – als Verhandlung 298  
 – Ambivalenz 310  
 – Autonomiekern 315, 328, 331, 333  
 – Chancen und Risiken 310  
 – Eigendynamik 332  
 – Geschichte 295  
 – ideale 306  
 – Immunschutz 328  
 – Interaktionsregeln 318  
 – Modi 313  
 Kooperationsbegriff 293, 295, 310  
 – Entlastungsfunktion 335  
 – Negativprofil 335  
 – wertend-appellativer Gehalt 338  
 Kooperationsparadigma 303, 312  
 – präskriptive Dimension 308  
 – Unbestimmtheit 334  
 Kooperationsprinzip, als politische Parole 338  
 Koordination 92  
 Koppelgeschäft 323, 325  
 Korruption 307  
 Kostenminimierung 347
- Latenz 212, 213, 223  
 Lebensstil 155  
 Lebenswelt 132  
 Legal approach 150  
 Legitimation 49, 52, 55, 56, 67, 79, 126, 132, 158, 159, 160, 206, 303  
 – demokratische 41, 48, 74, 80, 85, 186, 206, 289, 346, 347  
 – funktionelle 42  
 – sozio-ökonomische 289  
 – Umbau 270  
 Legitimationskompensation 74  
 Lernen 297, 298, 299, 303  
 – systemisches 275  
 Letztentscheidung 170, 171, 259  
 – als bloße Ratifikation 192  
 Letztverantwortung 218  
 Logic of appropriateness 301
- Macht 92, 188, 189  
 Mediation 321  
 Mediationsparadox 295  
 Mehrebenen-Dilemma 327

- Mehrheitsregel 126  
 Meinungs- und Willensbildung 48, 56, 153,  
     154, 156, 254, 255, 256  
   – Reflexivität 256  
 Mikro-Politik 17  
 Ministerialverwaltung 28, 30  
   – Gesetzesvorbereitungsmonopol 28  
 Mitwirkung 131, 150  
   – direktdemokratische 162  
 Mitwirkungslast 149  
 Mitwirkungspflicht 168  
 Modellbildung, dogmatische 221  
 Moderation 151  
 Moderne 198  
   – reflexive 164, 282, 283, 349, 350, 356  
 Modernisierung  
   – nachholende 311  
   – reflexive 72  
   – superindustrielle 22  
 Monismus 63  
 Motivation, systemische 345, 346  
 Muddling through 122  
 Multiples Selbst 193
- Negotiation 298, 300, 321  
 Netzwerk 6, 350  
 Neutralität 151  
 Neutralitätsprinzip 95  
 Normalität 10, 11  
 Normanwendung 136  
 Normativität 207, 228  
 Normbereich 136, 137  
 Normprogramm 6, 73, 85, 136, 137, 138  
 Normsetzung 108  
   – delegierte 37, 39  
   – exekutive 41, 45  
 Normsetzungsverantwortung 44  
 Normtext 136
- Öffentlicher Raum 154  
 Öffentlichkeit 128, 155, 193, 220, 254, 320,  
     337, 347  
 Öffentlichkeitsbeteiligung 161, 162  
 Operation 225  
 Ordnung, gesellschaftliche 6, 22, 23, 41, 186  
 Ordnungsmodell, liberales 7  
 Ordnungsstiftung „an sich“ 45  
 Organisation 92, 316  
 Originaritätstheorie 52  
 Ort der Macht 198  
 Osmose, staatlich-gesellschaftliche 65
- Paradigma 13  
 Paradoxie 163, 246, 283, 284
- Entfaltung 246  
 Parlamentarismus 290  
 Parlamentarismuskritik 239  
 Parlamentsvorbehalt 44, 75  
 Parteienrolle 151  
 „Parteipolitisierung“ des Gesetzgebungsver-  
   fahrens 34  
 Partikularinteresse 151, 161, 164, 179, 188,  
     199, 219, 349, 352  
 Partikularität, systemische 235  
 Planung 4, 108  
 Pluralismus 155  
 Policy 234  
 Policy-making, exekutives 27, 30, 31  
 Policy-Netzwerk 327  
 Politics 194  
 Politik 24, 111, 129, 344  
   – Selbstinvalidisierung 283  
 Politik, als Willensbildung 229  
 Politikarena 350  
 Politikverflechtung 36  
 Populärbeteiligung 146, 158, 159, 161, 256,  
     258  
 Prämogative, monarchische 58  
 Prämogative, parlamentarische 45  
 Private government 70, 254  
 Private interest government 342  
 Privatisierung 22  
 Problem der großen Zahl 325  
 Produktionszusammenhang 84, 101, 184,  
     185, 189, 190, 191  
 Produktivität 98, 100, 144, 148, 244, 247,  
     266, 281  
 Programm 120  
 Programm, politisches 16  
 Programmausführung 230  
 Programmbindung 17, 27, 31, 37  
 Programmierung 25, 64, 136, 234, 340  
   – Akzeptanzmotive 35  
   – defizitäre 26  
   – des „Als Ob“ 33  
   – Ebenen 39  
   – Entmaterialisierung 22  
   – Entscheidungsblockade 34  
   – Form und Typik 22  
   – gesellschaftliche Umwelt 20  
   – im Vollzug 234  
   – Legitimationsquellen 35  
   – Privatisierung 234  
   – Realisationsbedingungen 20  
   – reflexive 23, 236  
   – Vergesellschaftung 234  
 Programmierungsfunktion 31, 74, 157  
   – Vergesellschaftung 236

- Programmierungsimpuls 38  
 Programmierungsspielraum, gesetzgeberischer 19  
 Programmintention 47, 53, 84, 130, 197, 232  
 Programmkonkretisierung 71, 260  
   – staatliche Letztverantwortung 218  
   – Wissensgrundlagen 175  
 Programmproduktion 230, 236, 237, 238  
 Programmvollzug 98, 100, 131  
 Protoprogramm 234, 235, 237  
 Prozeduralisierung 24, 105  
 Public-service 182  
 Publizität 254, 318, 337
- Rahmenprogramm, gesetzliches 186  
 Rahmung 297, 356  
 Rationalität, reflexive 145  
 Rationalität, systemische 259  
 Re-entry 245  
 Realbereich 182  
 Realitätsdeutung 176  
 Realitätsrepräsentanz 176  
 Recht 344  
   – als Angebot 331  
   – subjektives 134, 163, 164, 253, 254, 320  
   – reflexives 236  
 Rechtsanwendung, Produktivität 231  
 Rechtsbetroffenenbeteiligung 158, 159, 256, 258  
 Rechtsbetroffenheit 146  
 Rechtsbildung, situative 185  
 Rechtssetzung 48, 49, 51, 52, 67, 73, 79, 81, 85, 88  
   – Außenwirkung 46  
 Rechtssetzungskompetenz, originäre 79  
 Rechtsfolgenkonkretisierung 22  
 Rechtsform 235  
 Rechtssicherheit 39  
 Rechtsstaat 97  
   – symbolisch-expressive Vergegenwärtigung 194  
 Rechtsstaatsprinzip 38  
 Rechtsverordnung 37  
 Rechtsverwirklichung, arbeitsteilige 234  
 Reflexion 288, 297, 299, 322  
 Reflexivität 236, 277  
   – blinde 238  
 Reflexivität der Moderne 20, 23  
 Reformalisierung 316  
 Regelung, hoheitliche 173  
 Regelungsprärogative 81  
 Regierung 30  
 Regulation der Selbstregulation 187  
 Regulierung 329
- Rekursivität 20, 144, 152, 255, 256, 273, 277  
 Relationierungsprogramm 25  
 Repräsentation 162  
 Repräsentativverfassung 161  
 Responsivität 197, 199, 227, 238, 265, 270, 281, 285  
 Ressourcenschonung 347  
 Rezeptionsanweisung 68  
 Rezeptionsnorm 69, 71, 73  
 Risikoentscheidung 70  
 Risikostaat 97  
 Rute im Fenster 172
- Sachverhaltsfeststellung 175  
 Sachverstand 35, 72, 125  
   – wissenschaftlich-technische 178  
 Sachverständigengutachten, antezipiertes 66, 72  
 Sachverstandsparität 322  
 Satzung 46  
 Satzungsautonomie 52, 56  
 Satzungsgebung 50, 51, 52, 53, 55  
 Satzungsrecht 55  
 Schadensvorsorge 81  
 Scharnierbegriff, adaptiver 68, 234  
 Schatten der Hierarchie 171, 172, 173, 336  
 Schicksalsgemeinschaft 49  
 Schleife, rekursive 142, 154, 272, 281  
 Schutzbündnis 308  
 Schutznorm 165  
 Schutznormtheorie 134  
 Schutzpflicht 3  
 Selbstbeobachtung 304  
 Selbstbestimmung, zivilgesellschaftliche 254  
 Selbstbindung 77, 78, 308  
 Selbstbindungsvermögen 294  
 Selbstgesetzgebung 47, 50, 55, 56  
 Selbstimmunisierung 273  
 Selbstprogrammierung 46, 57, 242, 340  
 Selbstregulation, regulierte 280, 329, 330  
 Selbststeuerung 8, 51, 55, 74, 180, 189, 276, 304, 328, 330  
   – gesellschaftliche 342, 349, 356  
 Selbstverwaltung 46, 47, 52, 56  
   – kommunale 54  
   – funktionale 37  
 Selbstverwaltungsgarantie 36  
 Souveränität 56, 93, 146, 289  
   – informationelle 178  
 Sozialcharakter 153  
 Sozialstaat 81, 97  
 Sozialverantwortung, kooperative 153  
 Spartenstaat 241

- Staat 6, 60, 65, 94, 131, 265, 342, 349  
 – als Moderator 187  
 – als Rechtspersönlichkeit 60  
 – als Steuerungszentrum 116  
 – Aufgaben 2  
 – bewegungskatalytische Funktion 96  
 – Definitionsmonopol 220  
 – Drohmacht 190  
 – Entlastung 22  
 – Ethos 82  
 – Handlungsformen 4  
 – Idee 3  
 – Interesse an sich selbst 199  
 – kooperativer 8, 289  
 – Legitimationsverantwortung 209  
 – starker 151  
 – Subjektivierung 93  
 – Transformation 158  
 – Verspartung 241  
 – vorverfassungsrechtliche Prävalenz 183  
 – Wesen 3, 82  
 – Wille 94, 195  
 Staatsbegriff 2  
 Staatsbürgerqualifikationspolitik 132  
 Staatsgewalt 52, 62, 230  
 Staatsleitung 36  
 Staatsmacht 52  
 Staatsperson 93  
 Staatstheorie 1  
 Staatsversagen 25  
 Staatsverwaltung, mittelbare 47  
 Staatsvolk 49  
 Stabilität, kontrafaktische 129  
 Stand der Technik 68, 194  
 Standard 68  
 Status-Passage 260  
 Steuerung 14, 54, 74, 97, 319, 328, 329  
 – autonome 270  
 – demokratisch-rechtsstaatliche 347  
 – durch Verwaltung 270  
 – indirekt-moderierende 151  
 Steuerung, Subjektivierung 64  
 Steuerung zur Selbststeuerung 329  
 Steuerungsangebot 331  
 Steuerungsanspruch 121  
 Steuerungsfähigkeit 189  
 Steuerungskrise 25  
 Steuerungsleistung, Subjektivierung 132  
 Steuerungsmodell, rechtstaatliches 249  
 Steuerungsnorm 68  
 Steuerungsprämissen 171  
 Steuerungsstaat 89, 97, 118, 160, 186  
 Steuerungsstruktur, demokratisch-recht-  
 staatliche 352, 353  
 Steuerungssubjekt 270  
 Steuerungswirklichkeit, gespaltene 352  
 Struktur 225  
 Subjekt, gemeinwohlbewußtes 153  
 Subjektivierung von Kollektivbelangen 3  
 Subpolitik 351  
 Substruktur 352  
 Subsumtionsideal 211  
 Subsumtionsmodell 18, 110  
 Supervision, politische 346  
 Supervisionsstaat 1, 187  
 System, politisches 6  
 Systemimperativ, übergeordneter 220  
 Tauschlogik 323  
 Teilnahme, politische 154  
 Teilverfahren 201  
 Temporalität 97, 100, 102, 243, 247, 266,  
 281  
 Totalvorbehalt 43  
 Transferenzregel 345  
 Transferverfassungslehre 319  
 Transparenz 254, 318  
 Trilemma, regulatorisches 21, 329  
 Tugenddiskurs, republikanischer 208  
 Überlastung 21  
 Überlegalisierung 21  
 Umwelt, gesellschaftliche 149, 175, 201  
 Ungewißheit 149  
 Universalstaat 241  
 Unparteilichkeit 151  
 Unterscheiden 9  
 Unterscheidung 225, 226, 228, 245, 254,  
 263, 286, 288  
 – im Schatten 250  
 – Relativität 287  
 Unterstellung, normative 219  
 Untersuchungsgrundsatz 178  
 Verantwortung 98, 186, 192, 205, 248, 259  
 – gemeinsame 192  
 – gesamthänderische 192, 213  
 – staatliche 171  
 Verantwortungsbeziehung 304  
 Verantwortungslast 192  
 Verantwortungslosigkeit, strukturelle 187  
 Verantwortungsteilung 188, 192, 205  
 Verantwortungszusammenhang 52  
 Verfahren 103, 117, 124, 156  
 – des „Als Ob“ 242  
 – inneres 181  
 – Kompensationsfunktion 118  
 – reflexive Produktivität 149

- relationales Grundmuster 207
- Verfahrensfairness 331
- Verfahrensführung 169, 170, 171, 174, 179, 190, 192, 197
  - als Produktionshilfe 210
  - als technische Betreuung 214
  - Legitimität 205
  - Realbedingungen 171, 174, 175, 190, 197
- Verfahrensfunktion 182
- Verfahrenskondominium 169
- Verfahrensöffentlichkeit 237
- Verfahrensrationalität 145
- Verfahrensrecht 320
- Verfahrenssteuerung 167
- Verfahrensziel, übergreifendes 182
- Verfassung, normative Kraft 353
- Verfassungsnormativität 52
- Vergesellschaftung 74, 146
  - Telos 155
- Verhältnismäßigkeit 126
- Verhältnismäßigkeitsprinzip 248
- Verhandlung 6, 172, 173, 237, 252, 260, 277, 287, 298, 300
  - als Parasit 326
  - Exklusivität 323
  - informale 320, 326
- Verhandlungsarena, Abschottung 308
- Verhandlungsbeziehung, überschaubare 325
- Verhandlungsblockade 307
- Verhandlungsdilemma 307
- Verhandlungsergebnis 302
  - Rückvermittlung 327
- Verhandlungskultur 313
- Verhandlungsmacht 306
- Verhandlungssystem 13, 187, 294, 302, 321, 325, 326, 343, 346, 351
- Verknüpfung, kausalanalytische 249
- Vermachtung 254
- Verrechtlichung 121
- Vertrag 4
- Verwaltung 63, 65, 189, 241
  - als Einheit 63, 115
  - als Staatsfunktion 80
  - als Vollzugssubjekt 6
  - als Willensausführung 229
  - Arbeitsteilung mit Politik 129
  - autonomer Entscheidungsbereich 43
  - Beherrschung durch Private 168
  - Binnendifferenzierung 340
  - Definitionskompetenz 174, 175
  - Definitionsmacht 35
  - Eigenlegitimation 81
  - Ergebnisverantwortung 191
  - Gesamtauftrag 125
  - Gesetzmäßigkeit 232
  - Gestaltungsbefugnisse 17
  - Handlungsformen 27
  - hierarchisch geschlossene 115
  - Kompensationsfunktion 252
  - Legitimationsbasis 188
  - Leistungsfähigkeit 178
  - Leitbilder 95
  - Letztentscheidungsbefugnis 192
  - Machtzuwachs 186
  - Maschinenmodell 98, 231
  - Normsetzungswille 79
  - öffentliche 355
  - Organisations- und Handlungsformen 188
  - Paradigma 13
  - politisches Moment 231
  - politisierte 219
  - relative Autonomie 242
  - Repolitisierung 355
  - Ressourcenknappheit 178, 188
  - Sachverantwortung 191
  - Selbstbindung 77, 238
  - Selbstprogrammierung 22, 33, 242
  - Selbststeuerung 26
  - Überforderung 178
  - Umwelt 65, 92, 99
  - Werkzeugcharakter 95
  - Wissen 188
- Verwaltungsakt
  - mit Drittwirkung 141
  - mitwirkungsbedürftiger 336
- Verwaltungsentscheidung 33
- Verwaltungsfunktion 67, 81, 95
- Verwaltungshandeln, Dauer 77
- Verwaltungsorganisation 54
- Verwaltungspolitik 151
- Verwaltungspraxis 118, 166, 280
- Verwaltungsrechtsverhältnis 148, 165, 214, 315
  - polygonales 272
- Verwaltungsstaat 241
- Verwaltungssteuerung 17
- Verwaltungsübung 77
- Verwaltungsverantwortung 353
- Verwaltungsverfahren 24
  - als Interaktionssystem 277
  - Phasenmodell 174
  - Spieltheorie 180
- Verwaltungsverfahrensrechtsverhältnis 165, 315
- Verwaltungsverhältnis, polygonales 91
- Verwaltungsverordnung 58

- Verwaltungsvollzug 5, 10, 24, 139, 160
  - als hybride Mischform 255
  - als Mikro-Politik 17
  - Autonomisierung 24, 145, 185, 186, 187, 342, 354
  - bedenkenloser 196
  - Begriff 5, 7, 11, 24, 26
  - Delegitimation 347
  - dunkle Seite 284
  - Einheit 158, 161, 199, 225, 243, 244
  - Expertifizierung 35
  - Grundmodell 269
  - Identität 231, 255, 256
  - Informalität 7
  - Intransparenz 7
  - Kontrolle 18
  - Legitimationsgrundlage 18
  - Modalbestimmungen 243
  - Modell 12
  - Modernisierung 16, 348
  - Normalität 10, 18, 167, 197, 213, 221, 222, 353
  - Öffnung 149
  - Paradigma 26
  - politischer 157
  - Politisierung 354
  - Programmierung 18, 25
  - Realbedingungen 15, 76, 156
  - reflexive Dimension 341
  - Steuerung 18
  - Strukturen 180
  - Substrukturen 339, 351
  - verborgener 333
  - Vergellschaftung 143
  - Vergesellschaftung 154, 158, 199
  - Wirklichkeit 224
  - Wurzeln 284
- Verwaltungsvorschrift 31, 62, 65, 71, 72, 76, 85
  - Außenwirkung 89
  - normkonkretisierende 272
- Verwaltungswissenschaft 28, 288
- Verweisungsnorm 69
- Vetoposition, planungsgewichtige 289
- Volk 62
- Volkssouveränität 40, 43
- Volkswillen 162
- Vollzugsaufgabe 150, 304
  - Internalisierung 305
- Vollzugsbegriff 7, 27, 98
- Vollzugsbindung 185
- Vollzugsdogmatik 349, 350
  - inneres Jenseits 335
  - Wirklichkeitsverhältnis 277
- Vollzugsempirie 269
- Vollzugsentscheidung 78, 93, 113, 131, 167, 191, 243, 251
  - als logisches Konstrukt 104, 206
  - als Punktualität 104
  - Einheit 113
  - Invisibilisierungsfunktion 195
  - Mehrdeutigkeit 193
  - punktuelle 196
  - Ratifizierungsfunktion 194
- Vollzugsführung 259, 260, 267
  - als offenes Dispositiv 260
- Vollzugsmodell 13, 18, 26, 56, 77, 93, 111, 117, 123, 124, 154, 159, 170, 183, 188, 189, 199, 207, 238, 272, 276, 285, 287, 339, 351
  - Ambivalenz 166
  - Differenzierung 203
  - Dunkelstellen 228
  - Funktionsbedingungen 258
  - Grundstruktur 15
  - Modernisierung 227, 228
  - Rahmenbedingungen 145
- Vollzugsmonopol 230
- Vollzugspraxis 13, 91, 100, 193, 226, 258, 276, 277, 284, 293, 334
  - als Integrationselement 278
  - als Platzhalter 276
  - eingeschlossen-ausgeschlossene 278
  - kooperative 277
  - verborgene 285
- Vollzugsprogramm 90, 113, 149, 174, 234
- Vollzugsprozeß 108
- Vollzugsrealität 157
- Vollzugssteuerung, influenzierende 332
- Vollzugsverfahren 148
  - Ausgestaltung 150
- Vollzugsverwaltung
  - als Moderatorin 150
  - als Partei 150
  - Führungsfunktion 180
  - Umwelt 85
- Vollzugswirklichkeit 11, 15, 155, 183, 244, 263, 282, 287
- Vorsorgestaats 97
- Vorverhandlungen 137
- Weltbild 233
- Weltgesellschaft 97
- Wertgrundlage 83
- Wertordnung 155
- Wertrationalität 21, 233
- Wertung 71, 72, 164
  - außerrechtliche 84

- Wesentlichkeit 45
- Wesentlichkeitstheorie 39, 41, 52, 75, 80
- Willensbildung 50, 55
  - parlamentarische 38, 43, 45
- Wirklichkeit 19, 136, 175, 176, 185, 206, 222, 224, 250
- Wirklichkeitsverständnis, gemeinsames 176
- Wirtschaftlichkeit 126
- Wirtschaftssystem 22
- Wissen 125, 137, 176, 303, 306, 345
  - als Steuerungsressource 355
  - gesellschaftliches 70, 71, 84, 128, 130, 179, 188
- wissenbasierte Infrastruktur 20
- Wissenschaft 282
  - Delegitimierung 298
- Wohlfahrtsargument 302
- Zeit 112, 114
- Zentralperspektive 297
- Zirkularität 144, 273, 274
- Zivilgesellschaft 59, 154, 254
- Zugangsoffenheit 254
- Zurechnung 250
- Zweck-Mittel-Relation 248
- Zweckmäßigkeit 126
- Zweckrationalität 21, 233

# Jus Publicum

Beiträge zum Öffentlichen Recht

Alphabetisches Verzeichnis

- Bauer, Hartmut*: Die Bundestreue. 1992. *Band 3*.
- Böhm, Monika*: Der Normmensch. 1996. *Band 16*.
- Brenner, Michael*: Der Gestaltungsauftrag der Verwaltung in der Europäischen Union. 1996. *Band 14*
- Burgi, Martin*: Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe. 1999. *Band 37*.
- Claasen, Claus Dieter*: Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1996. *Band 13*.
- Danwitz, Thomas von*: Verwaltungsrechtliches System und Europäische Integration. 1996. *Band 17*.
- Detterbeck, Steffen*: Streitgegenstand und Entscheidungswirkungen im Öffentlichen Recht. 1995. *Band 11*.
- Di Fabio, Udo*: Risikoentscheidungen im Rechtsstaat. 1994. *Band 8*.
- Enders, Christoph*: Die Menschenwürde in der Verfassungsordnung. 1997. *Band 27*.
- Epping, Volker*: Die Außenwirtschaftsfreiheit. 1998. *Band 32*.
- Felix, Dagmar*: Einheit der Rechtsordnung. 1998. *Band 34*.
- Gröschner, Rolf*: Das Überwachungsrechtsverhältnis. 1992. *Band 4*.
- Häde, Ulrich*: Finanzausgleich. 1996. *Band 19*.
- Heckmann, Dirk*: Geltungskraft und Geltungsverlust von Rechtsnormen. 1997. *Band 28*.
- Hermes, Georg*: Staatliche Infrastrukturverantwortung. 1998. *Band 29*.
- Holznagel, Bernd*: Rundfunkrecht in Europa. 1996. *Band 18*.
- Huber, Peter-Michael*: Konkurrenzschutz im Verwaltungsrecht. 1991. *Band 1*.
- Kadelbach, Stefan*: Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß. 1999. *Band 36*.
- Korioth, Stefan*: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern. 1997. *Band 23*.
- Kluth, Winfried*: Funktionale Selbstverwaltung. 1997. *Band 26*.
- Lehner, Moris*: Einkommensteuerrecht und Sozialhilferecht. 1993. *Band 5*.
- Lücke, Jörg*: Vorläufige Staatsakte. 1991. *Band 2*.
- Manssen, Gerrit*: Privatrechtsgestaltung durch Hoheitsakt. 1994. *Band 9*.
- Masing, Johannes*: Parlamentarische Untersuchungen privater Sachverhalte. 1998. *Band 30*.

*Jus Publicum*

- Morlok, Martin:* Selbstverständnis als Rechtskriterium. 1993. *Band 6.*
- Oeter, Stefan:* Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht. 1998. *Band 33.*
- Pauly, Walter:* Der Methodenwandel im deutschen Spätkonstitutionalismus. 1993. *Band 7.*
- Puhl, Thomas:* Budgetflucht und Haushaltsverfassung. 1996. *Band 15.*
- Reinhardt, Michael:* Konsistente Jurisdiktion. 1997. *Band 24.*
- Rossen, Helge:* Vollzug und Verhandlung. 1999. *Band 39.*
- Rozeck, Jochen:* Die Unterscheidung von Eigentumsbindung und Enteignung. 1998. *Band 31.*
- Schmidt-De Caluwe, Reimund:* Der Verwaltungsakt in der Lehre Otto Mayers. 1999. *Band 38.*
- Schulte, Martin:* Schlichtes Verwaltungshandeln. 1995. *Band 12.*
- Sobota, Katharina:* Das Prinzip Rechtsstaat. 1997. *Band 22.*
- Sodan, Helge:* Freie Berufe als Leistungserbringer im Recht der gesetzlichen Krankenversicherung. 1997. *Band 20*
- Sommermann, Karl-Peter:* Staatsziele und Staatszielbestimmung. 1997. *Band 25.*
- Trute, Hans-Heinrich:* Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung. 1994. *Band 10.*
- Volkman, Uwe:* Solidarität – Programm und Prinzip der Verfassung. 1998. *Band 35.*
- Ziekow, Jan:* Über Freizügigkeit und Aufenthalt. 1997. *Band 21.*

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