THORSTEN SIEGEL

Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund

Jus Publicum
180

Mohr Siebeck

JUS PUBLICUM

Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 180

Thorsten Siegel

Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund

Horizontale Entscheidungsvernetzung und vertikale Entscheidungsstufung im nationalen und europäischen Verwaltungsverbund

Mohr Siebeck

Thorsten Siegel, geboren 1967; 1989–1994 Studium der Rechtswissenschaften an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg; 1994–1996 Referendariat in Heidelberg/Karlsruhe/Mannheim/Speyer; 1996–2001 Tätigkeit als Rechtsanwalt in Neustadt/Wstr. und Andernach, davon zwei Jahre hauptberuflich; 2000 Promotion zum Dr. rer. publ. in Speyer; 1998–2000 und seit 2001 wissenschaftlicher Referent am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer; 2008 Habilitation an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Erlangung der Lehrbefugnis für Öffentliches Recht, Europarecht und Verwaltungswissenschaft.

e-ISBN PDF 978-3-16-151261-2
ISBN 978-3-16-149891-6
ISSN 0941-0503 (Jus Publicum)

Die deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über *http://dnb.d-nb.de* abrufbar.

© 2009 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 Garamond Antiqua gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2008/2009 vom Senat der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer als Habilitationsschrift angenommen. Gesetzgebung, Schrifttum und Rechtsprechung befinden sich grundsätzlich auf dem Stand vom 1. Oktober 2008.

Danken möchte ich in erster Linie meinem Lehrer, Herrn Univ.-Prof. Dr. Jan Ziekow. Er hat sowohl die Themenfindung als auch den Fortgang der Arbeit mit konstruktiver Kritik begleitet, mir jedoch den notwendigen wissenschaftlichen Spielraum belassen. Unabhängig davon habe ich in den vergangenen Jahren sehr von der engen wissenschaftlichen Zusammenarbeit mit ihm profitiert. Zudem bin ich ihm für die zügige Erstellung des Erstgutachtens verbunden ebenso wie für die schnelle Erstellung des Zweitgutachtens Herrn Univ.-Prof. Dr. Hermann Hill, dem ich darüber hinaus für die weiterführenden Hinweise zur Fortentwicklung des Themas danke.

Die Thematik der „Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund" berührt mit dem Verwaltungsrecht, dem Staatsrecht und dem Europarecht nicht nur verschiedene Ebenen der Rechtswissenschaft, sondern darüber hinaus neben der Verwaltungswissenschaft auch andere Wissenschaftsdisziplinen. Verbunden bin ich deshalb Herrn Mike Weber, Herrn Dr. Nils Otter und Frau Dr. Margrit Seckelmann für die wertvollen interdisziplinären Anregungen. Frau Dr. Silke Löhr, Frau Katrin Schoppa und Frau Olivia Seifert haben sich der verdienstvollen Aufgabe gestellt, die Arbeit durchzusehen. Das Bundesministerium des Innern hat die Veröffentlichung in großzügiger und unbürokratischer Weise gefördert. Danken möchte ich schließlich Herrn Dr. Franz-Peter Gillig und seinem Team beim Verlag Mohr Siebeck für die effiziente Fertigstellung des Buches.

Speyer, im Dezember 2008

Thorsten Siegel

Inhaltsverzeichnis

Vorwort V

Teil 1
Grundlagen der Entscheidungsfindung
im Verwaltungsverbund
1

Kapitel 1: Von der Einheit der Verwaltung zum Verwaltungsverbund 3

I. Der Organisationscharakter der öffentlichen Verwaltung 3

II. Die Prozesse der Ausdifferenzierung und der Ausdiversifizierung der öffentlichen Verwaltung 4
1. Abkehr vom Mythos der Einheit der Verwaltung 4
2. Zu den Begriffen der Ausdifferenzierung und der Ausdiversifizierung 5
3. Arten der Ausdiversifizierung 6
a) Die organisatorische Ausdiversifizierung als Ausgangspunkt 6
b) Interessenvielfalt als Folge der Stellenvielfalt 7
c) Interessenausgleich durch Verfahren und dessen Ausdiversifizierung 7
d) Die Ausdiversifizierung der Entscheidung 8
4. Ausdiversifizierung in der Europäischen Union 9
a) Die Ausweitung des Direktvollzugs 9
b) Die Ausdiversifizierung innerhalb des Direktvollzugs 10

III. Der Verwaltungsverbund 11
1. Herkunft und Begriff des europäischen Verwaltungsverbunds . 11
2. Erscheinungsformen 12
3. Anknüpfung an den Begriff des Netzwerks 13
4. Der nationale Verwaltungsverbund 14

Kapitel 2: Entscheidungsfindung in der Verwaltungsrechtswissenschaft 15

I. Die juristische Methode 15

II. Die Öffnung der Verwaltungsrechtswissenschaft für andere Wissenschaftsdisziplinen 17
1. Das Verständnis der Verwaltungsrechtswissenschaft als Steuerungswissenschaft 18
a) Der sozialwissenschaftliche Steuerungsbegriff. 18
b) Bedeutung in der Verwaltungsrechtswissenschaft 18
c) Öffnung und Erweiterung der Steuerungsziele 19
d) Die Kodifizierung von Steuerungszielen als Ausdruck der Zuweisung von Verantwortungsbereichen 20
2. Der Governance-Ansatz 21
a) Der Governance-Begriff aus Perspektive der Wissenschaftsdisziplinen 21
b) Zur Relevanz des Governance-Ansatzes in der Verwaltungsrechtswissenschaft. 24
c) Von der Entscheidungsfixierung zur Entscheidungsorientierung: Die Aufwertung des Verfahrensgedankens . . . 25
3. Die „Neue Verwaltungsrechtswissenschaft“ 26
a) Merkmale der „Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft“ . . . 26
b) Paradigmenwechsel oder kontinuierlicher Öffnungsprozess? 26

III. Sozialwissenschaftliche Entscheidungstheorien und -modelle . . . 28
1. Die einzelnen Entscheidungstheorien und -modelle 28
a) Die Theorie rationaler Entscheidung 28
b) Das Konzept der begrenzten Rationalität (bounded rationality) 31
c) Die Lehre vom Inkrementalismus 32
d) Das sogenannte „Mülleimer-Modell“ (garbage can). 33
2. Sozialwissenschaftliche Entscheidungsmodelle und juristische Entscheidungsfindung 34
3. Anwendungsfelder für eine entscheidungstheoretische Betrachtungsweise 36

Kapitel 3: Ebenen der Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund 37

I. Systembildung nach der juristischen Methode 37
1. Horizontale Entscheidungsvernetzung und vertikale Entscheidungsstufung 37
2. Verfeinerung der Typologie 38

II. Steuerungsbezogene Bewertung 39
1. Einzelne Steuerungselemente 39
2. Benennung und Akzentuierung der Steuerungsziele 41
3. Anreicherung durch den Governance-Ansatz 42
III. Entscheidungstheoretische Akzentuierung 44
1. Der Organisationsbezug der Entscheidungstheorien und -modelle 44
2. Entscheidungstheorien und die Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund 45
3. Verknüpfungen mit der steuerungstheoretischen Betrachtungsweise 46

Teil 2
Entscheidungsfindung im nationalen Verwaltungsverbund
47

Kapitel 4: Referenzgebiete im nationalen Recht 48
I. Öffentliches Baurecht 48
II. Immissionsschutzrecht 49
III. Die integrierte Vorhabengenehmigung nach dem geplanten Umweltgesetzbuch 50
IV. Planfeststellungsrecht 51

Kapitel 5: Steuerungsziele nationaler Verfahren und ihre Spezifizierung im Hinblick auf die Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund 52
I. Begriffliche Annäherung 52
1. Kategorisierungen in der Literatur 52
2. Verwaltungswissenschaftliche und rechtlich verankerte Steuerungsziele 53
II. Die Steuerungsziele im Einzelnen 55
1. Informationsbeschaffung und -verarbeitung. 55
a) Zielausrichtung 55
b) Verankerung im Grundgesetz 56
c) Zuschneidung auf die Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund: Information als Basis für Koordination . . 56
2. Die Richtigkeitsgewähr. 57
a) Zielausrichtung 57
b) Verankerung im Grundgesetz 58

c) Die besondere Bedeutung administrativer Handlungsspielräume 59
3. Effektivität 60
a) Zielausrichtung 60
aa) Effektivität und Effizienz 60
bb) Effektivität und Nachhaltigkeit 61
cc) Effektivität und Innovationsoffenheit 62
dd) Effektivität und Kohärenz 63
b) Verankerung im Grundgesetz 63
c) Zuschneidung auf die Entscheidungsfindung im Verbund . . 65
aa) Das Spannungsverhältnis zwischen Komplexität und Wirksamkeit 65
bb) Kohärenz als verbundspezifische Ausprägung der Effektivität 65
4. Effizienz 66
a) Zielausrichtung 66
b) Verankerung im Grundgesetz 67
c) Zuschneidung auf die Entscheidungsfindung im Verbund . . 68
aa) Minimierung von Überschneidungen und Doppelprüfungen 68
bb) Koordination als verbundspezifische Ausprägung der Effizienz 69
5. Transparenz 70
a) Zielausrichtung 70
b) Verankerung im Grundgesetz 72
c) Zuschneidung auf die Entscheidungsfindung im Verbund . . 72
aa) Die besondere Bedeutung der Verfahrenstransparenz . . 72
bb) Wahrung der Verantwortungstransparenz 73
6. Rechtsschutz 73
a) Zielausrichtung 73
b) Verankerung im Grundgesetz 74
aa) Grundrechtsschutz *vor* Verfahren 74
bb) Grundrechtsschutz *im* Verfahren 75
cc) Grundrechtsschutz *durch* Verfahren 75
dd) Grundrechtsschutz *nach* Verfahren 76
c) Zuschneidung auf die Entscheidungsfindung im Verbund . . 77
aa) Der Grundrechtsschutz vor Verfahren und die Aufwertung des Verfahrensgedankens 77
bb) Die Phasenspezifität des Rechtsschutzes als Ausprägung des Gebots effektiven Rechtsschutzes 77
7. Akzeptanz 78
a) Zielausrichtung 78

b) Verankerung im Grundgesetz 80
c) Zuschneidung auf die Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund 80
aa) Das Spannungsverhältnis zwischen Komplexität und Akzeptanz. 80
bb) Die Akzeptanz als „Stärkungsfaktor" der Richtigkeit . . 80

III. Gesamtheitliche Bewertung der Steuerungsziele 81
1. Konvergenz von Steuerungszielen. 81
2. Unechte Konkurrenz von Steuerungszielen 82
3. Echte Konkurrenz von Steuerungszielen. 83
4. Echte Konkurrenz von Steuerungszielen am Beispiel der Abschaffung des obligatorischen Erörterungstermins 84

Kapitel 6: Horizontale Entscheidungsvernetzung im nationalen Recht 86

I. Typologie administrativer Eröffnungskontrollen. 86
1. Zum Begriff der Eröffnungskontrolle 86
a) Absolute Verbote?. 87
b) Absolute Erlaubnisse? 88
c) Erlaubnisse mit Verbotsvorbehalt ohne Anzeige- oder Anmeldeerfordernisse 89
d) Anzeigen und Anmeldungen ohne Kontrollfunktion? 90
2. Differenzierung nach der Kontrollausrichtung 90
a) Eröffnungskontrollen ohne behördlichen Zulassungsakt. . . 90
aa) Anzeige- und Anmeldepflicht ohne vorheriges Vollzugsverbot 91
bb) Anzeige- und Anmeldepflicht mit vorherigem Vollzugsverbot 92
b) Eröffnungskontrollen mit behördlichem Zulassungsakt . . . 93
aa) Die klassische Unterscheidung zwischen dem präventiven Verbot mit Erlaubnisvorbehalt und dem repressiven Verbot mit Befreiungsvorbehalt. 93
bb) Mischformen 94
cc) Wechselseitige Annäherungen 95
dd) Insbesondere: Planerische Eröffnungskontrollen 95
ee) Kritik an der klassischen Unterteilung. 96
ff) Bewertung. 96
gg) Die Unterscheidung zwischen Ausnahmegenehmigung und Dispens. 97
3. Differenzierung nach dem Regelungsobjekt 98

a) Unterscheidung zwischen personen- und sachbezogenen Eröffnungskontrollen . . . 98
b) Relevanz der Unterscheidung . . . 99
c) Überschneidungen . . . 100
4. Bewertung anhand der Steuerungsziele . . . 100

II. Separation . . . 101
1. „Echte" Parallelentscheidungen . . . 101
2. Abgrenzungen . . . 103
3. Das Verhältnis der Baugenehmigung zu anderen Eröffnungskontrollen . . . 104
a) Unterschiedliche Modelle . . . 104
aa) Die Schlusspunkttheorie . . . 105
bb) Das Separationsmodell . . . 106
cc) Die Konzentrationswirkung . . . 107
b) Bewertung anhand der Steuerungsziele . . . 108
aa) Die rechtspolitische Prägung der Debatte . . . 108
bb) Vorzugswürdigkeit der Konzentrationswirkung aus Effizienzgesichtspunkten? . . . 109
cc) Die Schlusspunkttheorie als „goldener Mittelweg"? . . . 110

III. Koordination . . . 111
1. Der Begriff der Koordination . . . 111
2. Unterschiedliche Normierungsgrade durch den Gesetzgeber . . . 112
a) Die Koordination jenseits einer Normierung durch den Gesetzgeber . . . 112
b) Die teilweise Normierung durch den Gesetzgeber . . . 113
c) Umfassende Normierung der Koordination durch den Gesetzgeber . . . 114
d) Bewertung anhand der Steuerungsziele: Leistungsfähigkeit einer umfassenden Normierung der Koordination? . . . 116
3. Ausblick: Koordination durch den „Einheitlichen Ansprechpartner" . . . 118
a) Der Einheitliche Ansprechpartner als zentraler Regelungspunkt der neuen Dienstleistungsrichtlinie . . . 118
b) Der Einheitliche Ansprechpartner als Koordinator . . . 119
c) Ansiedlungsoptionen im nationalen Recht . . . 120
aa) Nicht in Betracht kommende Ansiedlungsoptionen . . . 120
bb) Realistische Ansiedlungsoptionen und ihre Bemessung an den Steuerungszielen . . . 121

IV. Konzentration . . . 122
1. Der gesetzgeberische Anwendungsbefehl . . . 123
a) Das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage . . . 123

b) Die Verortung der Konzentrationswirkung 123
aa) Dominante und rezessive Konzentrationen 123
bb) Gegenständliche Reichweite der Konzentrationswirkung 124
c) Das Zusammentreffen verschiedener Konzentrationsregeln . 125
aa) Dominante und rezessive Konzentrationen 125
bb) Die Kettenkonzentration 125
cc) Gleichstufige dominante Konzentrationen 126
2. Grundarten der Konzentrationswirkung. 127
a) Zuständigkeitskonzentration. 127
aa) Wesen 127
bb) Vorkommen. 128
cc) Das Verhältnis zwischen Planfeststellungsbeschluss und wasserwirtschaftsrechtlicher Bewilligung/Erlaubnis. . . 129
b) Verfahrenskonzentration 131
aa) Wesen 131
bb) Vorkommen. 132
c) Entscheidungskonzentration. 133
aa) Wesen 133
aaa) Abgrenzung von der Zuständigkeitskonzentration und der Konzentration von Entscheidungsmaßstäben. 133
bbb) Reichweite der Akzessorietät der Verfahrenskonzentration. 133
bb) Vorkommen. 136
aaa) Die Entscheidungskonzentration des Planfeststellungsbeschlusses 136
bbb) Die Zusammenfassung mehrerer Planfeststellungen 137
cc) Reichweite der Entscheidungskonzentration 139
aaa) Ausdrücklich ausgenommene Entscheidungen . . . 139
bbb) Wesensmäßig ausgeschlossene Entscheidungen. . . 140
ccc) Kompetentielle Gemengelagen 141
d) Konzentration von Entscheidungsmaßstäben 144
aa) Wesen 144
bb) Die Konzentration der Entscheidungsmaßstäbe als Ausnahmekonstellation 144
cc) Das sogenannte Fachplanungsprivileg nach § 38 BauGB . 145
3. Ausblick: die integrierte Vorhabengenehmigung nach dem UGB 147
a) Zentrale Stationen auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch . . 147
aa) Der Professorenentwurf aus dem Jahre 1990 (UGB-ProfE) 147

bb) Der Entwurf der unabhängigen Sachverständigen-Kommission aus dem Jahre 1997 (UGB-KomE) 148
cc) Der Referentenentwurf aus dem Jahre 1998 (UGB-RefE 1998) 149
dd) Die Auflösung der (vermeintlichen) Blockade durch die Föderalismusreform 2006 149
b) Die aktuelle Fassung der integrierten Vorhabengenehmigung 150
c) Bewertung anhand der Steuerungsziele 152

Kapitel 7: Vertikale Entscheidungsstufung im nationalen Recht . 154

I. Interne Abschichtungen 154
1. Anreicherung durch Verfahrensinstrumente aus anderen Wissenschaftsdisziplinen 155
a) Der Prozess der Öffnung der Verwaltungsrechtswissenschaft 155
b) Einordnung als Entscheidungsstufung? 157
aa) Normative Grenzen de lege lata 157
bb) Gestaltungsoptionen de lege ferenda 157
2. Die Zwei-Stufen-Theorie als bereichsübergreifender Ansatz . . . 158
a) Entstehung und Anwendungsgebiete 158
b) Vorzüge und Nachteile der Zwei-Stufen-Theorie 159
c) Die Zwei-Stufen-Theorie auf dem Rückzug 160
d) Einstufigkeit nach Öffentlichem Recht oder nach Privatrecht? 162
3. Abschichtungen bei konditional programmierten Eröffnungskontrollen 162
a) Teilgenehmigungen und Vorbescheide 163
aa) Wesen und Vorkommen 163
aaa) Regelungen in den Landesbauordnungen 164
bbb) Anlagenbezogenes Immissionsschutzrecht 166
ccc) Die atomrechtliche Anlagengenehmigung 168
bb) Bewertung anhand der Steuerungsziele 170
aaa) Effizienz als Gradmesser der Entscheidungsstufung 170
bbb) Anspruch auf Erteilung? 170
ccc) Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage? 171
ddd) Transparenz und Effektivität des Rechtsschutzes als Eckpfeiler der Entscheidungsstufung 172
eee) Wahrung der Kohärenz als Grenze der Entscheidungsstufung 173
b) Der vorläufige Verwaltungsakt 174
aa) Wesen 174

bb) Vorkommen de lege lata 175
cc) Bewertung anhand der Steuerungsziele 176
aaa) Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage bei belastenden Maßnahmen?. 176
bbb) Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage bei begünstigenden Maßnahmen? 176
ccc) Effizienz als Gradmesser beim Erlass im Einzelfall 177
c) Der vorsorgliche Verwaltungsakt 177
aa) Wesen und Vorkommen 177
bb) Bewertung anhand der Steuerungsziele 178
4. Verfahrensinterne Abschichtung bei final programmierten Eröffnungskontrollen. 179
a) Der Grundsatz der Konfliktbewältigung. 179
b) Der Konflikttransfer in ein anderes Verfahren. 180
c) Das Kriterium der Vorhersehbarkeit 181
d) Der Vorbehalt einer abschließenden Entscheidung 181
e) Die Abschnittsbildung 183
f) Bewertung anhand der Steuerungsziele. 184

II. Echte Entscheidungsstufen 185
1. Wesen. 185
a) Abgrenzung zu sonstigen Entscheidungsstufungen. 185
b) Das Merkmal der grundsätzlichen Verbindlichkeit für nachfolgende Entscheidungsstufen 185
c) Verankerung im nationalen Recht. 186
d) Unterscheidung zwischen im Fachrecht verankerten und sonstigen Entscheidungsstufen. 187
aa) Die Umweltverträglichkeitsprüfung 187
bb) Raumordnungsrechtliche Entscheidungsstufen. 189
2. Vorkommen echter Entscheidungsstufen. 189
a) Regelungen außerhalb des Rechts der Eröffnungskontrollen. 189
b) Regelungen bei der Zulassung von Infrastrukturvorhaben. . 190
3. Die genaue Funktionsweise der echten Entscheidungsstufung in der Infrastrukturplanung 191
a) Nachwirkungen höherstufiger Planungsstufen 191
aa) Nachwirkungen der Bedarfsplanung. 191
aaa) Grundsätzliche Bindungswirkung. 191
bbb) Grenzen der Bindungswirkung. 192
bb) Nachwirkungen der Linienführungsbestimmung 193
b) Vorwirkungen nachfolgender Planungsstufen? 194
4. Bewertung anhand der Steuerungsziele 194
a) Echte Entscheidungsstufen als adäquate Reaktion auf Komplexität 194

b) Erfordernis von echten Entscheidungsstufen im Einzelfall? . 195
c) Die „Entstufung“ als Gegentrend? 196
d) Effektivität des Rechtsschutzes? 197
e) Folgerungen für die Reichweite der Bindungswirkung 198

III. Die Verselbständigung von Vollzugsmaßnahmen zu einer eigenständigen Entscheidungsstufe am Beispiel der Enteignung . . 198
1. Anforderungen an eine Enteignung 199
2. Nachwirkungen einer Eröffnungskontrolle auf eine Enteignung im Allgemeinen 200
3. Nachwirkungen einer Eröffnungskontrolle auf eine Enteignung durch Anordnung einer enteignungsrechtlichen Vorwirkung im Besonderen 201
4. Die vorzeitige Besitzeinweisung als „Brücke“ zwischen Enteignung und Eröffnungskontrolle 202
5. Bewertung anhand der Steuerungsziele 203
a) Stufenweise Gemeinwohlkonkretisierung als Ausdruck von Effizienz 203
b) Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage? 203
c) „Rückwirkung“ der Enteignung auf die Planfeststellung . . . 204
d) Anforderungen an den Rechtsschutz 205

IV. Unechte Entscheidungsstufen 205
1. Wesen 205
2. Vorkommen de lege lata 206
a) Unternehmergenehmigung und Planfeststellung nach dem Personenbeförderungsgesetz 206
aa) Regelungsbefund 206
bb) Erfordernis einer bestimmten zeitlichen Abfolge? 207
cc) Zuweisung des jeweiligen sachlichen Regelungsgehalts . 208
b) Genehmigung und Planfeststellung nach dem Luftverkehrsgesetz 209
aa) Regelungsbefund 209
bb) Erfordernis einer bestimmten zeitlichen Abfolge? 210
cc) Zuweisung des jeweiligen sachlichen Regelungsgehalts . 210
dd) Rückwirkungen auf die zeitliche Reihenfolge 211
c) Das Verhältnis zwischen Baugenehmigung und Gaststättenerlaubnis 212
aa) Regelungsbefund 212
bb) Zuweisung des jeweiligen sachlichen Regelungsgehalts . 212
cc) Vertikale Stufung oder horizontale Entnetzung? 214
3. Bewertung anhand der Steuerungsziele 215

a) Unechte Entscheidungsstufen im Spannungsfeld zwischen Effizienz und Transparenz 215
b) Vermeidung von Doppelprüfungen 215
c) Effektivität des Rechtsschutzes 217

V. Scheinbare vertikale Entscheidungsstufen 218
1. Wesen 218
2. Wirtschaftliche Erwägungen in nicht-wirtschaftlichen Eröffnungskontrollen 218
a) Planfeststellungsverfahren 219
b) Die Genehmigung nach dem Personenbeförderungsgesetz . . 220
3. Nicht-wirtschaftliche Aspekte bei wirtschaftlich geprägten Entscheidungen 220
a) Die Öffnung des Vergaberechts für vergabefremde Zwecke im Allgemeinen 220
b) Die Bietereignung als „Einlasstor" für Erkenntnisse aus Eröffnungskontrollen im Besonderen 221

Teil 3
Entscheidungsfindung im europäischen Verwaltungsverbund
223

Kapitel 8: Referenzgebiete und ihre Strukturen 224

I. Die Dienstleistungsrichtlinie vom 12. Dezember 2006 225
1. Zentrale Inhalte der Dienstleistungsrichtlinie 225
2. Auswirkungen auf das nationale Genehmigungsverfahrensrecht 226

II. Das Stoffrecht 227
1. Das Gentechnikrecht 227
a) Anwendung gentechnisch veränderter Organismen in geschlossenen Systemen 227
b) Anwendung gentechnisch veränderter Organismen außerhalb geschlossener Systeme 228
2. Das Chemikalienrecht 229
a) Bisherige Rechtslage 229
b) Die Entstehung des REACH-Systems 230
c) Die REACH-Verordnung vom 18. Dezember 2006 231
d) Abgrenzung zu den anderen Referenzgebieten 232

III. Das Produktzulassungsrecht 232
1. Das Pflanzenschutzmittelrecht 232
a) Die Pflanzenschutzmittel-Richtlinie 91/414/EWG vom 15. Juli 1991 232

b) Der sogenannte Parallelimport von Pflanzenschutzmitteln . 234
c) Ausblick: Die neue europäische Pflanzenschutzmittel-Verordnung 234
2. Das Recht über neuartige Lebensmittel („Novel Food“) 235
a) Die Rechtslage nach der Verordnung (EG) Nr. 258/97 vom 27. Januar 1997 235
b) Die Rechtslage nach der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 vom 22. September 2003 236
c) Abgrenzung zu den anderen Referenzgebieten. 237
3. Das Arzneimittelrecht 237
a) Rechtslage nach Inkrafttreten der beiden Grundrichtlinien 2001/82/EG und 2001/83/EG vom 6. November 2001 237
b) Neuausrichtung im Jahre 2004. 239
c) Die Kinderarzneimittel-Verordnung vom 12. Dezember 2006 240
d) Arzneimittel für neuartige Therapien. 241
e) Abgrenzung zu den anderen Referenzgebieten. 241
4. Genehmigung von Kraftfahrzeugen 242
a) Die Richtlinie 70/156/EWG vom 6. Februar 1970. 242
b) Neufassung durch die Richtlinie 92/53/EWG vom 18. Juni 1992 242
c) Neuordnung und Ausweitung durch die Richtlinie 2007/46/EG vom 5. September 2007 243

Kapitel 9: Die Steuerungsziele unionsrechtlich geprägter Verfahren und ihre Verankerung im Unionsrecht 244

I. Rechtsquellen der Europäischen Union 244
1. Primärrecht 245
a) Bestandteile des Primärrechts 245
b) Die Art der Bindungswirkung der allgemeinen Bestimmungen des EUV 246
aa) Implizite Änderung des EGV? 247
bb) Justitiabilität durch den Europäischen Gerichtshof? . . . 248
cc) Relevanz der Unterscheidung 249
c) Die Grundrechte-Charta. 249
2. Der Vorrang des Primärrechts vor dem Sekundärrecht. 250
a) Der Anwendungsvorrang des primären Gemeinschaftsrechts vor dem sekundären. 250
b) Die primärrechtskonforme Auslegung des Sekundärrechts im Allgemeinen 251
c) Die primärrechtskonforme Auslegung des Sekundärrechts am Beispiel des Parallelimports im Stoffrecht im Besonderen . . 252

aa) Der Parallelimport von Pflanzenschutzmitteln 252
bb) Der Parallelimport von Arzneimitteln 254
3. Stufungen innerhalb des Sekundärrechts als Folgerung aus dem Primärrecht 255
4. Auslegungsmitteilungen der Kommission als tertiäres Unionsrecht? 255
a) Verbindlichkeit der Auslegungsmitteilungen für die Mitgliedstaaten? 256
b) Sonstige Rechtswirkungen 257
c) Folgerungen für den Rechtsschutz 257
d) Insbesondere: keine verbindliche Interpretation des Primärrechts 258

II. Verankerung der Steuerungsziele im Unionsrecht 259
1. Informationsgewinnung und -verarbeitung 260
a) Verankerung im Unionsrecht 260
b) Zuschneidung auf den europäischen Verwaltungsverbund: Die besondere Bedeutung der Weiterreichung von Informationen 261
2. Die Richtigkeitsgewähr 262
a) Verankerung im Unionsrecht 262
b) Zuschneidung auf den europäischen Verwaltungsverbund: Stärkung der (sonstigen) Richtigkeit? 263
3. Effektivität 264
a) Begriffliche Konturierung 264
b) Verankerung im Unionsrecht 266
aa) Primärrecht 266
bb) Sekundärrecht 266
c) Zuschneidung auf den europäischen Verwaltungsverbund . . 268
aa) Das Effektivitätsgebot als Grenze der Ausdiversifizierung 268
bb) Wahrung der Kohärenz an den Schnittstellen 269
4. Effizienz 270
a) Verankerung im Unionsrecht 271
aa) Primärrecht 271
bb) Sekundärrecht 271
b) Zuschneidung auf den europäischen Verwaltungsverbund . . 272
aa) Effizienzwahrung trotz Erhöhung der Anzahl der Akteure 272
bb) Insbesondere: Vermeidung von Doppelprüfungen und Doppelarbeiten 273
5. Transparenz 274

a) Verankerung im Unionsrecht 274
aa) Primärrecht 274
bb) Sekundärrecht. 276
b) Zuschneidung auf den europäischen Verwaltungsverbund . . 277
aa) Die Verfahrenstransparenz insbesondere im Schnittstellenbereich 277
bb) Die Wahrung der Verantwortungstransparenz 277
6. Die Gewährung von Rechtsschutz 278
a) Einschlägige Rechtsquellen im Primärrecht: Grundrechte und Grundfreiheiten 278
aa) Wechselseitige Ausschließlichkeit? 278
bb) Einseitiger Vorrang? 279
b) Verankerung im primären Unionsrecht. 280
c) Zuschneidung auf den europäischen Verwaltungsverbund . . 281
aa) Vermeidung unverhältnismäßiger Doppelprüfungen. . . 281
bb) Verbundspezifische Anforderungen an das Gebot effektiven Rechtsschutzes 281
7. Akzeptanz 283
a) Verankerung im primären Unionsrecht. 283
b) Zuschneidung auf den europäischen Verwaltungsverbund . . 284
aa) Die Akzeptanz als „Stärkungsfaktor" der Richtigkeit . . 284
bb) Akzeptanzgewinnung als Rechtfertigung von Effizienzverlusten 285
III. Zusammenfassende Bewertung der Steuerungsziele 285
1. Information und Transparenz als Basissteuerungsziele. 285
2. Effizienz und Effektivität als zentrale die öffentliche Hand schützende Steuerungsziele 286
3. Rechtsschutz und Akzeptanz als den Normadressaten schützende Steuerungsziele 287
4. Konvergenz und Konkurrenz von Steuerungszielen 288

Kapitel 10: Der Vollzug des Rechts der Europäischen Union . . . 290

I. Die Kompetenz zur Ausweitung des Direktvollzugs durch die Unionsorgane. 290
1. Der Vorrang des indirekten Vollzugs durch die Mitgliedstaaten. 290
2. Die Auslegung der Sachkompetenzen 290
3. Allgemeine Grenzen der Kompetenzzuweisungen 292
4. Die Implied-Powers-Lehre. 292
II. Die Hinwendung zur Rechtsform der Verordnung als Voraussetzung für die Ausweitung des Direktvollzugs 293
1. Die Hinwendung zur Rechtsform der Verordnung 293

2. Bewertung vor dem Hintergrund der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit 293
a) Die Subsidiarität der Verordnung gegenüber der Richtlinie bei identischen Rahmenbedingungen 293
b) Die Begründung für die Wahl der Rechtsform der Verordnung 294
c) Effektivität und Kohärenz als Gründe für die Wahl der Rechtsform der Verordnung 294

III. Die organisatorische Ausdiversifizierung als Folge der Ausweitung des Direktvollzugs 295
1. Die Kommission als zentrales Vollzugsorgan der Europäischen Union. 295
2. Die Bildung der Kommission nachgeordneter Exekutivagenturen 296
3. Die Gründung selbständiger Gemeinschaftsagenturen 297
4. Die Einrichtung von Ausschüssen innerhalb der Agenturen . . . 298
5. Die Komitologieausschüsse 300
a) Wesen und Funktion 300
b) Verfahrensarten 301
aa) Das Beratungsverfahren 302
bb) Das Verwaltungsverfahren 302
cc) Das Regelungsverfahren 303
dd) Das Regelungsverfahren mit Kontrolle 304
c) Die Wahl des richtigen Verfahrens. 305
d) Das Postulat einer präzisen Verweisung im Anschlussstellenbereich. 306

IV. Die Ausdiversifizierung des Rechtsschutzes als Folge der organisatorischen Ausdiversifizierung. 307
1. Die Wahrung des Rechts durch den Europäischen Gerichtshof nach Art. 220 EGV 307
a) Monopolisierung der Rechtsprechung beim Gerichtshof? . . 307
b) Einordnung sonstiger Rechtsschutzinstanzen nach Unionsrecht als „Gerichte“? 308
2. Stufen der Ausdiversifizierung des Rechtsschutzes 308
a) Das Aufsichtsmodell 308
b) Das Direktklagemodell 309
c) Das Beschwerdekammermodell 309
3. Einordnung der Widerspruchskammer nach dem neuen REACH-System 310

V. Die Konturierung des Rechts der Eröffnungskontrollen als Begleiterscheinung der Ausweitung des Direktvollzugs 311

1. Die Unterscheidung zwischen Eröffnungskontrollen mit behördlichem Zulassungsakt und Eröffnungskontrollen ohne einen solchen. 311
a) Die „Anmeldung“ freizusetzender gentechnisch veränderter Organismen als Eröffnungskontrolle ohne behördlichen Zulassungsakt? 311
b) Die „Registrierung“ homöopathischer und traditioneller pflanzlicher Arzneimittel als Eröffnungskontrolle ohne behördlichen Zulassungsakt? 312
c) Die „Registrierung“ von Chemikalien nach der REACH-Verordnung als Eröffnungskontrolle ohne behördlichen Zulassungsakt? 312
d) Bewertung und Übertragung der Erkenntnisse auf den Begriff der „Genehmigung“ nach der Dienstleistungsrichtlinie 313
2. Die Normierung von Vollzugverboten 314
a) Eröffnungskontrollen ohne Vollzugsverbote. 314
b) Eröffnungskontrollen mit Vollzugsverboten 314
c) Bewertung anhand der Steuerungsziele. 315
3. Die Unterscheidung zwischen präventivem Verbot mit Erlaubnisvorbehalt und repressivem Verbot mit Befreiungsvorbehalt 315
a) Die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln als präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt? 315
aa) Nationale Rechtslage. 315
bb) Interpretation im Lichte des Unionsrechts. 317
b) Die Zulassung von Arzneimitteln als repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt? 318
aa) Nationale Rechtslage. 318
bb) Interpretation im Licht des Unionsrechts 318
c) Die Zulassung besonders besorgniserregender Chemikalien als bifunktionale Eröffnungskontrolle 319

Kapitel 11: Entscheidungsvernetzung und Entscheidungsstufung im europäischen Verwaltungsverbund 320

I. Typologisierung 320

II. Elemente interhorizontaler Entscheidungsvernetzung im europäischen Verwaltungsverbund. 321
1. Das Einzelvollzugsmodell als Ausgangspunkt für eine interhorizontale Vernetzung 322
a) Wesen. 322

b) Das Einzelvollzugsmodell „in Reinform“ auf dem Rückzug . 323
c) Bewertung anhand der Steuerungsziele 323
2. Das Transnationalitätsmodell als intensivste Form inter-horizontaler Entscheidungsvernetzung 324
a) Wesen 324
aa) Zum Begriff der Transnationalität 324
bb) Wesen und Geltungsgrund des transnationalen Verwaltungsakts 325
cc) Rechtmäßigkeitsanforderungen 326
b) Vorkommen 327
aa) Die Novel-Food-Verordnung Nr. 258/97 327
bb) Das Inverkehrbringen von Produkten mit gentechnisch veränderten Organismen 328
c) Das Herkunftslandprinzip nach der Dienstleistungs-richtlinie als ein Modell der latenten, bereichsübergreifenden Transnationalität 329
aa) Einordnung des Herkunftslandprinzips in das Modell-system des indirekten Vollzugs 329
bb) Die Abkehr vom Herkunftslandprinzip 329
d) Bewertung und Vergleich mit der horizontalen Entscheidungsvernetzung nach nationalem Recht 330
3. Das Referenzentscheidungsmodell als „goldener Mittelweg“? . . 331
a) Wesen 331
b) Vorkommen 332
aa) Europäisches Pflanzenschutzmittelrecht 332
aaa) Die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln 332
bbb) Abgrenzung vom Parallelimport von Pflanzen-schutzmitteln 333
bb) Europäisches Arzneimittelrecht 333
aaa) Die sukzessive Zulassung von Arzneimitteln 334
bbb) Die parallele Zulassung von Arzneimitteln 334
ccc) Abgrenzung vom Parallelimport von Arznei-mitteln 335
cc) Typengenehmigung für Kraftfahrzeuge 336
c) Bewertung und Vergleich mit der horizontalen Entscheidungsvernetzung nach nationalem Recht 337

III. Elemente intervertikaler Entscheidungsabstufungen zwischen den Organen der Europäischen Union und den mitgliedstaatlichen Verwaltungen 338
1. Intervertikale Entscheidungsabstufungen mit Vorstufungen auf Unionsebene 338

a) Pflanzenschutzmittelrecht 338
b) Kinderarzneimittelrecht 339
aa) Die Kinderarzneimittel-Verordnung Nr. 1901/2006 im Überblick 339
bb) Einstufung als vertikaler Entscheidungsverbund 340
2. Die „Hochzonung" von Entscheidungen auf Unionsorgane nach der Novel-Food-Verordnung 258/97 341
3. Bewertung und Vergleich mit der Entscheidungsstufung nach nationalem Recht 342

IV. Entscheidungsabschichtungen innerhalb der Europäischen Union als Folge des Ausdiversifizierungsprozesses beim Direktvollzug . . 343
1. Die Ausdiversifizierung der Entscheidungsfindung innerhalb der Europäischen Union 343
2. Vorkommen 343
a) Die Novel-Food-Verordnung 1829/2003/EG 343
b) Zulassung in biotechnologischen Verfahren hergestellter Arzneimittel nach der Verordnung 726/2004/EG 344
c) Prüfung von Kinderarzneimitteln nach der Kinderarzneimittel-Verordnung. 345
3. Bewertung und Vergleich mit den Entscheidungsstufungen nach nationalem Recht 346
4. Die Anschlussverfahren nach dem Komitologiebeschluss 347

V. Die Kombination der verschiedenen Abschichtungsmodelle 348
1. Die Kombination der Abschichtungsmodelle als Folge der Vollzugsteilung 348
2. Das REACH-System als „der" europäische Entscheidungsverbund 349
a) Die Entscheidungsstufen nach der REACH-Verordnung. . . 349
aa) Die Registrierung als Grundbaustein des REACH-Systems 349
aaa) Wesen und Zielausrichtung 349
bbb) Verfahren 350
bb) Die Dossierbewertung 350
aaa) Wesen und Zielausrichtung 350
bbb) Verfahren 351
cc) Die Stoffbewertung 352
aaa) Wesen und Zielausrichtung 352
bbb) Verfahren 352
dd) Die Zulassung besonders besorgniserregender Stoffe . . 353
aaa) Wesen und Zielausrichtung 353
bbb) Verfahren 354

ee) Die Auferlegung von Beschränkungen 355
aaa) Wesen und Zielausrichtung 355
bbb) Verfahren 355
b) Die Verknüpfung der Stufen des REACH-Systems 355
c) Bewertung anhand der Steuerungsziele 356
aa) Schaffung eines Informationsverbunds durch das REACH-System 356
bb) Sicherstellung schutzgutbezogener Effektivität 356
cc) Effektivität des Rechtsschutzes 357
dd) Erforderlichkeit aller Entscheidungs- und Verfahrensstufen? 357
ee) Präzise Verarbeitung der „Nahtstellen"? 358
ff) Das Zusammenrücken des europäischen Verwaltungsverbunds 359

Teil 4
Systembildung und Zusammenfassung
361

Kapitel 12: Systembildung und Bewertung der Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund 362

I. Horizontale Entscheidungsvernetzung im nationalen Recht 362
1. Die Grundmodelle der Separation, der Koordination und der Konzentration 362
2. Steuerungsbezogene Bewertung der drei Grundmodelle 362
a) Pro und contra Separation 362
b) Hinwendung zur Konzentration 363
c) Koordination als „goldener Mittelweg"? 364
d) Akzentuierung durch den Governance-Ansatz 364
3. Bewertung im Lichte der sozialwissenschaftlichen Entscheidungsmodelle 365
a) Der unterschiedlich intensive Rationalitätsbezug der Entscheidungsmodelle 365
b) Die fachbereichsspezifische Rationalität der Separation . . . 366
c) „Optimierung" der Rationalität durch Koordination 366
d) Konzentration als Verkörperung „optimaler" Rationalität? . 367

II. Vertikale Entscheidungsstufung im nationalen Recht 367
1. Die Grundmodelle der internen, der echten und der unechten Entscheidungsstufung 367
2. Steuerungsbezogene Bewertung 368

a) Vertikale Entscheidungsstufen als Mittel zur Erzielung von Effektivität trotz Komplexität 368
b) Vertikale Entscheidungsstufen als Ausdruck von Effizienz . 369
c) Echte Entscheidungsstufen und die Wahrung effektiven Rechtsschutzes. 369
d) Rechtliche und rechtspolitische Fragwürdigkeit unechter Entscheidungsstufen 370
e) Akzentuierung durch den Governance-Ansatz 370
3. Bewertung im Lichte der sozialwissenschaftlichen Entscheidungsmodelle 371
a) Vertikale Entscheidungsstufen als Instrument zur Handhabung von Komplexität. 371
b) Das partielle „Rationalitätsdefizit" unechter Entscheidungsstufen 371

III. Entscheidungsfindung im europäischen Verwaltungsverbund . . . 372
1. Vom Informationsverbund zum Entscheidungsverbund 372
2. Entwicklungsstufen des europäischen Entscheidungsverbunds . 373
a) Interhorizontale Vernetzung. 373
b) Intervertikale Entscheidungsstufungen und Entscheidungsabschichtungen innerhalb der Europäischen Union 374
c) Die Kombination der verschiedenen Modelle der Entscheidungsabschichtung 375
3. Steuerungsbezogene Bewertung. 375
a) Stärkung des Informationsflusses 375
b) Schaffung von Transparenz 376
c) Wahrung von Kohärenz 376
d) Akzentuierung durch den Governance-Ansatz 377
4. Bewertung im Lichte der sozialwissenschaftlichen Entscheidungsmodelle 378
a) Ausrichtung der Entscheidungsfindung im europäischen Verwaltungsverbund auf die Rationalität und Grenzen dieser Ausrichtung 378
b) Inkrementelle Elemente und „Garbage Cans" 378

Kapitel 13: Zusammenfassung in Thesen 380

Zum 1. Kapitel: Von der Einheit der Verwaltung zum Verwaltungsverbund 380

Zum 2. Kapitel: Entscheidungsfindung in der Verwaltungsrechtswissenschaft. 382

Zum 3. Kapitel: Ebenen der Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund 386
Zum 4. Kapitel: Referenzgebiete nach nationalem Recht 388
Zum 5. Kapitel: Steuerungsziele nationaler administrativer Verfahren und ihre Spezifizierung im Hinblick auf die Entscheidungsfindung im Verbund 389
Zum 6. Kapitel: Horizontale Entscheidungsvernetzung im nationalen Recht. 393
Zum 7. Kapitel: Vertikale Entscheidungsstufung im nationalen Recht. 399
Zum 8. Kapitel: Referenzgebiete im Unionsrecht und ihre Strukturen. 408
Zum 9. Kapitel: Steuerungsziele unionsrechtlich geprägter Verfahren . 410
Zum 10. Kapitel: Der Vollzug des Rechts der Europäischen Union . . 414
Zum 11. Kapitel: Entscheidungsvernetzung und -stufung im europäischen Verwaltungsverbund. 417
Zum 12. Kapitel: Systembildung und Bewertung der Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund 422

Literaturverzeichnis 425
Sachregister 473

Teil 1

Grundlagen der Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund

In der öffentlichen Verwaltung wird täglich eine Vielzahl von Entscheidungen produziert. Unabhängig von den Schwierigkeiten, eine trennscharfe Definition für den Begriff der öffentlichen Verwaltung zu finden[1], wird deshalb die Entscheidungsorientierung als eines der zentralen Merkmale öffentlicher Verwaltung anerkannt. So erblickt etwa *Niklas Luhmann* das besondere Kriterium der Verwaltungssysteme „in der Ausrichtung ihres Handelns auf eine spezifische Funktion, nämlich in der Spezialisierung auf die Herstellung bindender Entscheidungen."[2] In ähnlicher Weise umschreibt *Gunnar Folke Schuppert* Verwaltung als ein „Entscheidungssystem" und damit als „ein System, das Informationen und eingebrachte Interessen in einem rechtlich geordneten Verfahren verarbeitet und in Verwaltungshandeln umsetzt, das sich wiederum in bestimmten Handlungsformen äußert."[3] Die öffentliche Verwaltung zeichnet sich zudem durch ihren Organisationsbezug aus, da ihre Entscheidungen nur in den seltensten Fällen von einer einzelnen Person, sondern regelmäßig von miteinander in unterschiedlicher Intensität koalierten verschiedenen Personen oder Stellen getroffen werden.[4] Deshalb sind Verwaltungsentscheidungen auch Entschei-

[1] In der Vergangenheit wurde der Begriff der öffentlichen Verwaltung in Anlehnung an *Otto Mayer*, Deutsches Verwaltungsrecht, Band 1, Leipzig 1895, S. 9 und S. 13, oftmals negativ definiert als Tätigkeit des Staates zur Verwirklichung seiner Zwecke unter seiner Rechtsordnung, die weder der Gesetzgebung noch der Rechtsprechung zuzuordnen ist. Hierzu sowie zu den unterschiedlichen Versuchen einer positiven Begriffbestimmung *Dirk Ehlers*, Staatliche Verwaltung, in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Aufl. 2006, § 1 Rdnr. 7 f.; *Gerd Roellecke*, Verwaltung und Verwaltungsrecht, Die Verwaltung 29 (1996), S. 1 ff.; *Rolf Stober/Winfried Kluth, in:* Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht, Band 1, 12. Aufl. 2007, § 3 Rdnr. 5.

[2] *Niklas Luhmann*, Theorie der Verwaltungsrechtswissenschaft – Bestandsaufnahme und Entwurf, 1966, S. 67. Zur einer solchen Entscheidung vorgelagerten exekutivischen Normsetzung im Sinne einer „Entscheidung über Entscheidungen" eingehend *Hermann Hill*, Normsetzung und andere Formen exekutivischer Selbstprogrammierung, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II: Informationsordnung, Verwaltungsverfahren, Handlungsformen, 2008, § 34.

[3] *Gunnar Folke Schuppert*, Verwaltungswissenschaft als Steuerungswissenschaft. Zur Steuerung des Verwaltungshandelns durch Verwaltungsrecht, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Schuppert (Hrsg.), Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts – Grundfragen, 1993, S. 65 (98).

[4] Zur öffentlichen Verwaltung als soziales Gefüge *Eberhard Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl. 2004, Kap. 5 Tz. 12 f.