

# Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetz: Perspektiven der Systembildung

*Eberhard Schmidt-Aßmann*

## *Inhaltsübersicht*

A. Verwaltungsrechtsreform im Spiegel des Verwaltungsverfahrensgesetzes	429
B. Entwicklungsnotwendigkeiten und neuere Entwicklungsanstöße	432
I. Verwaltungsverfahrensrecht der Informationsgesellschaft	433
II. Das Verfahrensrecht öffentlich-privater Verwaltungskooperation	435
1. Aufwertung der Vergabeverfahren	435
2. »Verwaltungskooperationsrecht«	435
III. Europäisierung des Verwaltungsrechts und der Verwaltungsbeziehungen	439
1. Instrumentalisierung des nationalen Rechts	439
2. Umorientierungen des deutschen verfahrensrechtlichen Denkens	442
3. Ausbildung von Verwaltungsnetzwerken	445
C. Die Weite des Verfahrensbegriffs und die Vielfalt der Verfahrensfunktionen	446
I. Erweiterungen des Verfahrensbegriffs	446
II. Die Funktionen von Verwaltungsverfahren	448
1. Die Breite des Funktionsspektrums	448
2. Spezielle Funktionszuschreibungen	450
D. Integrierte normative Determinanten des Verwaltungsverfahrensrechts	453
I. Verwaltungsverfahren und deutsches Verfassungsrecht	453
II. Vorgaben des Primärrechts der Europäischen Gemeinschaft	455
III. Weitere normative Orientierungen	456
E. Gliederungsskizze einer systematischen Darstellung des Verwaltungsverfahrensrechts	457

### *A. Verwaltungsrechtsreform im Spiegel des Verwaltungsverfahrensgesetzes*

Wie kaum ein anderer Bereich des allgemeinen Verwaltungsrechts erscheint das Verwaltungsverfahrensrecht geeignet, Fragestellungen und Erkenntnisse, die die jüngere Reformdiskussion bestimmen, in die praktizierte Dogmatik einzubringen: In seiner kodifikatorischen Fassung, in den *Verwaltungsverfah-*

rensgesetzen des Bundes und der Länder, ist das Verfahrensrecht Bezugs-  
punkt der gerichtlichen Entscheidungspraxis; in seinen darüber hinausreichenden *Rechtsinstituten* bietet es Ansätze, Rechtssicherheit mit behutsamen institutsinternen Veränderungen zu verbinden; als *Ordnungsidee* schließlich ist es der Reflektionsrahmen für längerfristige Entwicklungslinien und größere Veränderungen. Diese drei Bezüge müssen sorgsam auseinandergehalten werden. Einheitlich aber ist die Aufgabe, das überkommene Verständnis des Verwaltungsverfahrensrechts zu überdenken und gegebenenfalls zu verändern. Wie sollte eine kompakte Lehrdarstellung dieses Rechts aussehen, die die Bedeutung des Verfahrens in neuen Referenzgebieten, die Veränderung der administrativen Kommunikations- und Handlungsformen und die sich abzeichnenden Verflechtungen Europäischer Verwaltung systematisch verarbeitet? Mit der Einbeziehung neuer Aufmerksamkeitsfelder treten nicht nur neue Arten von Verwaltungsverfahren stärker in das Blickfeld, sondern es ändert sich auch die Perspektive auf vertraute Dogmenbestände.

Das verfahrensrechtliche Denken des deutschen Verwaltungsrechts ist heute auf das *Bundesverfahrensgesetz* (einschließlich der entsprechenden Landesgesetze) konzentriert. Mit beachtlicher Kraft hat dieses Gesetzgebungswork in den 25 Jahren seines Bestehens die praktischen und die wissenschaftlichen Interessen auf sich gezogen. Die gesetzgeberischen Ziele, der Verwaltungspraxis mehr Übersichtlichkeit, Einheitlichkeit und Verständlichkeit zu bieten, sind insgesamt erreicht worden. Das ist in einer Zeit, deren »Beruf zur Gesetzgebung« oft bezweifelt wird, ein Erfolg, der auch im Ausland Beachtung gefunden hat. Mag der umfassende kodifikatorische Anspruch des Gesetzes durch Sonderwünsche einzelner Fachgebiete immer wieder gefährdet sein und im Gesetzgebungsalltag eingeschränkt werden, so wird doch das, was als allgemeines Verfahrensrecht zu gelten hat, zunächst einmal durch dieses Gesetz und durch seine aus gleichem Geist geschaffenen Parallelregelungen, die Abgabenordnung und das Sozialgesetzbuch X, die »drei Säulen« des Verwaltungsverfahrensrechts, repräsentiert. Abweichende Fachregelungen werden in seinem Rahmen als besondere wahrgenommen und einer Rechtfertigungslast unterworfen.

Welchem *Verfahrenskonzept* folgt das Gesetzgebungswork? Diese Frage lässt sich mit einem Verweis auf die Anwendungsregeln der §§ 1 und 9 VwVfG allein nicht beantworten. Manches erschließt sich erst aus der Analyse von Einzelregelungen. Danach ergeben sich neun das Gesetzeskonzept bestimmende Charakteristika:

- (1) Der zugrundegelegte Regeltypus des Verwaltens ist die *Hoheitsverwaltung*. Allein das für dieses typische öffentlich-rechtliche Handeln ist Gegenstand des Verwaltungsverfahrensgesetzes (§ 1 Abs. 1).
- (2) Das Gesetz ist *entscheidungsorientiert*. Die Verwaltung wird als Organisation zur Herstellung verbindlicher Entscheidungen gesehen. Realleistun-

gen, schlichtes Verwaltungshandeln oder administrative Dienste interessieren das Gesetz nur so weit, als es um die diesen Vorgängen zugrundeliegenden Entscheidungen geht.

(3) Unter den Entscheidungen sind es wiederum die *Einzelentscheidungen*, die das Gesetz in den Mittelpunkt rückt (§ 9). Das erfaßte Verwaltungshandeln ist Vollzugshandeln. Die administrative Normsetzung als Form einer zwischen das parlamentarische Gesetz und den Einzolvollzug tretenden Konkretisierung und Selbstprogrammierung hat in der Systematik des Gesetzes keinen Platz.

(4) Unter den Vollzugsentscheidungen dominieren die *einseitigen Regelungen*. Das Zentralinstitut ist der Verwaltungsakt. Öffentlich-rechtliche Verträge der Verwaltung finden zwar ebenfalls Anerkennung. Das Gesetz interessiert sich allerdings vor allem für (subordinationsrechtliche) Verträge in Situationen, in denen der Vertrag den Verwaltungsakt ersetzt (§ 54 S. 2). Der koordinationsrechtliche Vertrag und mit ihm Situationen, in denen Verwaltung und Vertragspartner auf dem Boden der Gleichordnung gemeinsam an der Gemeinwohkkonkretisierung beteiligt sind, bleiben eher blaß. Die Schutzbedürfnisse kooperativer Verwaltung sind allenfalls in Ansätzen erfaßt.

(5) Das Gesetz geht von einer *dienenden Funktion* der verfahrensrechtlichen Regelungen gegenüber dem materiellen Recht aus (§ 46). Dahinter steht ein spezifisches Richtigkeitsverständnis von Entscheidungen, das stärker kontroll- als handlungsorientiert ist und der gerichtlichen Kontrolle die zentrale Position zuweist.

(6) Die *kommunikativen Beziehungen* zwischen Bürger und Verwaltung werden als Rechtsverhältnis mit festen Rollen definiert. Der Bürger verfolgt seine individuellen Rechte; die Verwaltung ist zwar rechtsgebunden, aber für die Definition des Gemeinwohls letztlich allein verantwortlich. Besonders deutlich zeigt sich das bei den Ausprägungen des Untersuchungsgrundsatzes (§ 24). Etwas überspitzt lässt sich insofern von einem »paternalistischen Akzent« des Verfahrenskonzepts sprechen.

(7) Die dominierenden Interessen des Bürgers sind nach den Vorstellungen des Gesetzes auf den *Bestandserhalt* einmal erlangter Vergünstigungen gerichtet. Rechtssicherheit, Bestandskraft und Vertrauensschutz spielen eine zentrale Rolle (§§ 43, 48, 59). Der Vertrauensschutz war ein Schlüsselthema bei der Ausarbeitung des Gesetzes. Die Vertrauensbasis ist von der Vorstellung bestimmt, die Verwaltung trage für die Rechtmäßigkeit ihrer Akte grundsätzlich die alleinige Verantwortung.

(8) Die handelnde Verwaltung ist als in sich *geschlossene Einheit* vor gestellt. Es herrscht das Prinzip der Aktengeheimhaltung, das nur durch das Akteneinsichtsrecht der Verfahrensbeteiligten relativiert wird (§ 29). Die inneradministrativen Datenflüsse sind nicht als eigenständiges Rechtsproblem erfaßt.

(9) Das Gesetz ist *binnenzentriert*. Vorgänge des internationalen Verwaltungsverkehrs sind, wie die Amtshilferegelungen der §§ 4 – 8 dokumentieren, nicht sein Interesse.

Insgesamt ist das zugrundegelegte Verfahrenskonzept des Verwaltungsverfahrensgesetzes das der klassischen gesetzesvollziehenden Verwaltung<sup>1</sup>.

## B. *Entwicklungsnotwendigkeiten und neuere Entwicklungsanstöße*

Das so umrissene Verfahrenskonzept besitzt auch heute seine unbestreitbare Bedeutung. Täglich wird eine Vielzahl von Verwaltungsentscheidungen des Bau- und Gewerberechts, des Subventions-, des Abgaben- und des Sozialrechts nach diesem Modell getroffen und findet in den Verfahrensregeln des »3-Säulen-Werks« ihre prozedurale Absicherung. Ergänzend kann für einige andere Entscheidungstypen auf eigene ausgefeilte Verfahrensvorschriften verwiesen werden, so z.B. für das Planungswesen auf das Baugesetzbuch, für das Vergabewesen auf das Wettbewerbsrecht und für die allgemeinen Fragen des Datenzugangs und der Datengeheimhaltung auf die Datenschutzgesetze, das Umweltinformationsgesetz und die jüngst ergangenen Informationszugangsgesetze der Länder. An verfahrensrechtlichen Regelungen, mit denen auf neue Entwicklungen und Anforderungen reagiert worden ist, besteht durchaus kein Mangel.

Doch darum geht es uns bei unseren Überlegungen zu den Perspektiven verwaltungsrechtlicher Systembildung nicht. Im Zentrum dieser Überlegungen steht vielmehr die Frage, inwieweit neue Herausforderungen nicht auch zu immanenten Änderungen des geschilderten Verfahrenskonzepts geführt haben oder führen müssen. Nicht die Addition von Verfahrensregelungen, sondern die Integration neuer Verfahrensaspekte ist das Thema. Dabei mag sich das, was wir als Integration bezeichnen, innerhalb oder außerhalb der bestehenden Kodifikationen vollziehen – entscheidend ist, daß es nach einem systematisch entwickelten, zeitgerechten Verfahrensverständnis erfolgt. Andernfalls besteht die Gefahr, daß die Rechtsentwicklungen in den einschlägigen Gesetzen nebeneinander herlaufen. Begriff und Idee »des« Verwaltungsverfahrensrechts werden von uns daher als Klammer genutzt, um einen einheitlichen Reflexionsrahmen zu schaffen. In diesem Rahmen wird zu fragen sein, ob die Verfahrensziele hinreichend differenziert erfaßt, die kommunika-

1 Zu den *modellhaften* Grundannahmen, der Trias von Einheits-, Formalitäts- und Vollzugsdoktrin, vgl. meine Überlegungen in: Die Wissenschaft vom Verwaltungsrecht, DV Beiheft 2, 1999, 177 f.

tiven Beziehungen zwischen Verwaltung und Bürgern zutreffend beschrieben und die typisch prozeduralen Rechtsinstitute funktionsgerecht zugeschnitten sind, um die Rationalisierungsaufgaben, die dem Verwaltungsverfahrensrecht zufallen, für die Vielfalt der Regelungssituationen, denen die Verwaltung heute begegnet, verlässlich zu erschließen.

Um der Beantwortung dieser Zentralfrage näher zu kommen, sollen zunächst drei in der Reformdiskussion bisher schon wiederholt behandelte Problemfelder gesichtet und auf ihre verfahrensrechtlichen Konsequenzen hin bedacht werden<sup>2</sup>. Es sind dies die »Rolle von Information und Kommunikation« für das Verwaltungsrecht (I)<sup>3</sup>, die »staatlich-gesellschaftliche Kooperation bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben« (II)<sup>4</sup> und die »Europäisierung des Verwaltungsrechts und der Verwaltungsbeziehungen« (III)<sup>5</sup>.

## I. *Verwaltungsverfahrensrecht der Informationsgesellschaft*

Hierzu sind zwei Entwicklungsrichtungen zu bedenken: Zum einen wandelt sich das überkommene Verfahrensrecht unter dem Einfluß neuer IuK-Techniken; zum andern verlangen diese Techniken aber auch ihrerseits neue verfahrensrechtliche Arrangements, um rechtsstaatlich handhabbar zu bleiben. Insgesamt bildet das diese Entwicklungen zusammenführende Informationsverwaltungsrecht die Basis jeder verwaltungsrechtlichen Systematik<sup>6</sup>.

In mancher Hinsicht tragen die anstehenden Veränderungen eher einen äußerlich-förmlichen Charakter. Das betrifft etwa die Anerkennung der elektronischen Form zum Informationsaustausch innerhalb von Verwaltungsverfahren und beim Erlaß verbindlicher Verwaltungsentscheidungen. Das 3. Änderungsgesetz zum Verwaltungsverfahrensgesetz wird hier das nachvollziehen, was für das Privatrecht und das Prozeßrecht bereits festgelegt worden ist: vor allem Aussagen über die Zulässigkeit der elektronischen Kommunikation und die Bedingungen, unter denen sie dem Schriftformerfordernis gleichwertig ist. Dazu sind eigene Verfahren, Zertifizierungs- und Akkreditierungsverfahren, erforderlich, um die notwendige Vertrauensinfrastruktur zu schaffen. Nur ein kleiner Teil dieser Verfahrensregeln betrifft nach dem neuen Signaturgesetz von 2001 allerdings Verwaltungsverfahren; im übrigen geht es um die

2 Dazu auch *Voßkuhle* in diesem Bande, 277 ff.

3 Dazu *Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann* (Hrsg.), *Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft*, 2000.

4 Vgl. dazu *Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann* (Hrsg.), *Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen*, 1996; *Schuppert* (Hrsg.), *Jenseits von Privatisierung und »schlanke« Staat*, 1999.

5 Dazu *Schmidt-Abmann/Hoffmann-Riem* (Hrsg.), *Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts*, 1999.

6 Vgl. *Pitschas*, DV 2000, 111 (114 f.).

Nutzung von Privatverfahrensrecht zur Sicherstellung der Integrität, der Authentizität und der Vertraulichkeit des elektronischen Verkehrs.

Davon unabhängig verändern die neuen Techniken die Arbeitsabläufe in der Verwaltung. Sie ermöglichen eine sehr viel genauere Programmierung nach exakt festgelegten Kriterien, als das bei traditioneller Falleraffassung möglich war. Die alte Vorstellung maschinenmäßig gewährleisteter Gleichheit scheint so ihrer Verwirklichung nahe<sup>7</sup>. Auf der anderen Seite können festgelegte Programme eine Starre aufweisen und zum Ausschluß von Kriterien führen, der zu Lasten der Einzelfallgerechtigkeit geht. Auf jeden Fall muß sich das rechtliche Interesse stärker als bisher auch auf die Programmierungsebene richten<sup>8</sup>. Die entsprechenden Programme lassen sich als Verwaltungsvorschriften verstehen; ihre schwere Durchschaubarkeit, der mit Publikationspflichten allein nicht begegnet werden kann, schafft neue Abhängigkeiten. Ein wesentliches verfahrensrechtliches Institut dürften künftig Dokumentationspflichten sein. Auf der anderen Seite wird manches leichter rekonstruierbar und kontrollierbar.

Zu bedenken ist schließlich eine Veränderung der Staat-Bürger-Kommunikation, die als solche unabhängig von neuen technischen Möglichkeiten interpretiert werden kann, durch letztere aber nachhaltig gefördert und verstärkt wird. Bezog sich das ältere Verfahrensverständnis auf eher punktuelle Kontakte innerhalb eines festen Rahmens, so ist die neue Situation durch eine »Verdichtung der Kommunikationsbeziehungen in und um das Verwaltungsverfahren« gekennzeichnet<sup>9</sup>. Der Ausbau der Vorfeldkommunikation, bevor überhaupt ein Verfahren eröffnet wird, ist ein Beispiel für diese Entwicklungen. Damit aber löst sich der Anknüpfungspunkt für rechtliche Regelungen von einem nach § 9 VwVfG definierten konkreten Verfahrensbild. Das Informationsverwaltungsrecht ist kein verfahrensakzessorisches Recht mehr, sondern allgegenwärtiges Recht. Nicht zufällig sind die Themen des Datenschutzes und des Datenzugangs nicht in das Verwaltungsverfahrensgesetz aufgenommen worden. Wenn man das Verwaltungsverfahrensgesetz nach wie vor als zentralen Ausdruck der zeitgenössischen Verwaltungskultur ansehen möchte, ist die an dieser Stelle sichtbare Desintegration zu bedauern<sup>10</sup>. Bei dem überkommenen engen Verfahrensverständnis des Gesetzes scheint die Entwicklung dagegen nahezu zwangsläufig. Jedenfalls muß sich die verfahrensrechtliche Verfahrenslehre darauf einstellen, daß künftig neben den konkreten Verfahren mit einem festen personellen, thematischen und zeitlichen

7 Zu älteren »Maschinenvorstellungen« vgl. Dreier, Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat, 1991, 36 ff.

8 Dazu die Ausführungen von Britz in diesem Bande, 213 (243 ff.).

9 So Voßkuhle, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann, Verwaltungsrecht der Informationsgesellschaft (Fn. 3), 349 (365 f.).

10 Dazu Kahl in diesem Bande, 63 (77 f.).

Rahmen Verfahrensregelungen Bedeutung erlangen, die das Verhalten der Verwaltung und die Kommunikationsbeziehungen zum Bürger allgemein und ubiquitär erfassen. Das Verfahren wird – worauf *Rainer Pitschas* schon früh aufmerksam gemacht hat – zum Rahmen der allgemeinen Staat-Bürger-Kommunikation<sup>11</sup>.

## II. *Das Verfahrensrecht öffentlich-privater Verwaltungskooperation*

Wenig ausgeprägt war das verfahrensrechtliche Denken bisher dort, wo es um Kooperation zwischen Verwaltung und Privaten geht. Die neuere Rechtsentwicklung nötigt hier zu einem Umdenken:

### 1. *Aufwertung der Vergabeverfahren*

Im öffentlichen Vergabewesen haben die einschlägigen Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft dazu veranlaßt, den an einem Vergabeverfahren teilnehmenden Unternehmen einen Anspruch auf Einhaltung der Bestimmungen über das Vergabeverfahren durch den Auftraggeber einzuräumen (§ 97 Abs. 7 GWB). Das Verfahrensrecht ist damit der gerichtlichen Kontrolle zugänglich geworden, die bereits zu einer beachtlichen Intensivierung und Ausdifferenzierung des Verfahrensverständnisses geführt hat. Aus systematischer Sicht kritisch anzumerken bleibt, daß der Vergaberechtsschutz nach herrschender Auffassung nach wie vor privatrechtlich konstruiert und nicht im Verwaltungsrechtsweg, sondern vor den Vergabekammern und Vergabesenenaten der Zivilgerichte durchsetzbar ist<sup>12</sup>. Es wird daher um so dringlicher, daß sich die verwaltungsrechtliche Verfahrenslehre nicht mehr auf die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit beschränkt, wie § 1 VwVfG das tut, sondern auch die privatrechtlich verfaßten Verwaltungsverfahren gleichberechtigt einbezieht.

### 2. »Verwaltungskooperationsrecht«

Noch stärker treten neue verfahrensrechtliche Anforderungen dort hervor, wo es um Veränderungen der Aufgabenbereiche zwischen Staat und Privatwirtschaft geht<sup>13</sup>. Funktionelle Privatisierungen, Verwaltungshilfe und Beleihung, regulierte Selbstregulierung und andere Formen staatlich-gesellschaft-

11 *Pitschas*, Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsverfahren, 1990, bes. 401 ff.; *ders.*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Schuppert (Hrsg.), Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 1993, 219 ff.

12 Vgl. *Pietzcker*, Die Zweiteilung des Vergaberechts, 2001.

13 *Hoffmann-Riem/Schneider*, Verfahrensprivatisierung im Umweltrecht, 1996; *Trute*, in: Schuppert, Jenseits von Privatisierung (Fn. 4), 13 ff.; *Voßkuhle*, dort 47 ff.

licher Kooperation, lassen sich nur unter Einsatz des Rationalisierungspotentials, über das das Verfahrensrecht verfügt, in rechtsstaatlich vertretbarer Weise in Szene setzen<sup>14</sup>. Das überkommene öffentlich-rechtliche Vertrags- und Vertragsverfahrensrecht stellt vor allem den Schutz des Vertragspartners vor einer angenommenen Verhandlungsübermacht der Administration heraus. Für die neuen Kooperationsverhältnisse ist diese Perspektive zu eng. Die potentiellen Vertragspartner verhandeln hier nicht in einer Lage der Subordination unter eine administrative Anordnungsmacht. Vielmehr geht es darum, ein vorgegebenes Gemeinwohlziel durch Beiträge *beider* Seiten gemeinsam zu fördern. Damit treten neue Regelungsbedürfnisse in den Vordergrund: die Auswahl kompetenter Vertragspartner, die Sicherung einer langfristigen Kooperation und qualitativ hochwertiger Leistungen, der Schutz derjenigen, die diese Leistungen in Anspruch nehmen wollen und gegebenenfalls auch der Konkurrentenschutz. Das verlangt neue verfahrensrechtliche Arrangements, für die das Verwaltungsverfahrensgesetz keine hinreichenden Vorkehrungen getroffen hat. Natürlich werden die §§ 54 – 62 VwVfG auch künftig eine wichtige Rolle spielen. Doch sie sind vom zugrundeliegenden Regelungsmodell her zu eng, um auch die gesetzeskomplementären Verhandlungsformen zu erfassen. Privatrechtliche Formen und rechtsförmlich nicht verfestigte Arrangements liegen zudem gänzlich außerhalb ihres Anwendungsbereichs. Dabei kann es nicht bleiben, denn auch das privatrechtliche und das nicht rechtsförmliche Handeln der öffentlichen Verwaltung sind wichtige Themen der verwaltungsrechtlichen Systematik und sollten sich daher zu den §§ 54 ff. VwVfG in Beziehung setzen lassen.

In der Literatur ist die Entwicklung eines eigenen »Verwaltungskooperationsrechts« und einer »Verfahrensordnung« für dieses Recht vorgeschlagen worden<sup>15</sup>. Konkrete Gesetzgebungsvorschläge, wie ein solches Recht in das Verwaltungsverfahrensgesetz integriert werden könnte, sind in zwei Gutachten unterbreitet, die das Bundesinnenministerium jüngst publiziert hat<sup>16</sup>:

*Gunnar Folke Schuppert* schlägt vor, für ein Verwaltungskooperationsrecht einen eigenen Teil in das Verwaltungsverfahrensgesetz einzufügen und die Vorschriften über den öffentlich-rechtlichen Vertrag daneben in der bisherigen Fassung nahezu unverändert zu lassen<sup>17</sup>. Eine Einleitungsbestimmung zu

14 Dazu *Burgi* in diesem Bande, 155 ff.

15 Vgl. *Schuppert*, in: *Gusy* (Hrsg.), Privatisierung von Staatsaufgaben: Kriterien – Grenzen – Folgen, 1998, 72 (109 ff.); *Bauer*, in: *Schuppert* (Hrsg.), Jenseits von Privatisierung und »schlankem« Staat, (Fn. 4), 251, 257 ff.; *Hill*, 25 Thesen zu einer Verfahrensordnung für öffentlich-private Kooperation (Verwaltungskooperationsrecht), in: *Verwaltung und Management*, 2001, 10 f.

16 Zu diesem Projekt *Schmitz*, NVwZ 2000, 1238 (1240 f.); *ders.* in diesem Bande, 135 (140 f.).

17 *Schuppert*, Grundzüge eines zu entwickelnden Verwaltungskooperationsrechts: Regelungsbedarf und Handlungsoptionen eines Rechtsrahmens für Public Private Partnership, Rechts- und verwaltungswissenschaftliches Gutachten, erstattet für das Bundesministerium des Innern, Juni 2001, bes. 126 ff.

dem neuen Teil soll die Zulässigkeit der Kooperation mit Privaten bei der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben und die Befugnis der Verwaltung, Kooperationsverträge abzuschließen, klarstellen. In eigenen Vorschriften werden dann Kriterien für die Auswahl des Kooperationspartners, die Sicherung des administrativen Einflusses auf die Aufgabenerfüllung, die Qualitäts sicherung bei Leistungsverträgen und eine spezielle Nichtigkeitsregelung für Kooperationsverträge vorgeschlagen. Soweit der Vertragspartner Dritten gegenüber Leistungen erbringen soll, sollen Mindestinhalte für die Leistungs-, die Entgelt- und die Qualitätsvereinbarungen gesetzlich vorgeschrieben werden. Eine spezielle Nichtigkeitsvorschrift für Kooperationsverträge sanktioniert Verstöße gegen die gesetzlich festgelegten Mindestfordernisse der Einfluß- oder Qualitätssicherung mit der Nichtigkeitsfolge, versucht aber im übrigen, auf Änderungen der vertraglich zugrunde gelegten Verhältnisse durch Anpassung bzw. Kündigung flexibel zu reagieren. Für Vertragsstreitigkeiten ist die Einrichtung von Schiedsstellen vorgesehen, gegen deren Entscheidungen der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten eröffnet sein sollte. Systematisch greift das Verwaltungskooperationsrecht über den bisherigen Anwendungsbereich des Verwaltungsverfahrensgesetzes (§ 1) insofern hinaus, als es nach den Vorstellungen *Schupperts* für öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Kooperationsverhältnisse gelten soll.

Nach *Jan Ziekow*<sup>18</sup> soll der bisherige Teil IV des VwVfG als »Zusammenwirken bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben« bezeichnet und in drei Abschnitte aufgeteilt werden, die durch eine Einleitungsbestimmung verklammert sind. Diese Bestimmung soll der Behörde ein allgemeines Mandat geben, mit Privaten und anderen Behörden »zusammenzuwirken«. Drei Arten dieses Zusammenwirkens werden sodann herausgearbeitet und speziellen Regeln unterstellt.

- Abschnitt 1 betrifft die Zusammenarbeit mit Privaten *außerhalb* von Verfahren im Sinne des § 9 VwVfG. Sie kann im Abschluß rechtlich nicht verbindlicher Vereinbarungen oder in sonstiger Weise vorgenommen werden, soweit Rechtsvorschriften nicht entgegenstehen. Für diesen Bereich des (konsensual) informalen Verwaltungshandelns werden der Behörde nur »Empfehlungen« gegeben mit dem Ziel, ihr eine möglichst frühzeitige und gründliche Erfassung der das Zusammenarbeitsfeld prägenden Interessen unter Ein schluß von Drittinteressen nahezubringen. Eine weitere Formalisierung des Informalen ist bewußt vermieden.
- In Abschnitt 2 wird für den *öffentlicht-rechtlichen Vertrag* ein gegenüber der bisherigen Rechtslage wesentlich verändertes Rechtsregime vorgeschla gen.

<sup>18</sup> Ziekow, Verankerung verwaltungsrechtlicher Kooperationsverhältnisse (Public Private Partnership) im Verwaltungsverfahrensgesetz. Wissenschaftliches Gutachten, erstattet für das Bundesministerium des Innern, Juni 2001, 198 ff.

gen. Unter Verzicht auf den subordinationsrechtlichen Vertrag als eigenständiges Institut sind Regelungen vorgesehen, die grundsätzlich für alle öffentlich-rechtlichen Verträge gelten sollen. Aufgegeben ist das bisherige strikte Schriftformerfordernis (§ 57). Die in ihren Tatbestandsvoraussetzungen unklare Regelung über die Zustimmung Dritter zu Verträgen soll dadurch ersetzt werden, daß Dritte am Vertragsschlußverfahren beteiligt werden und ein fristgebundenes Widerspruchsrecht erhalten, wenn sie der Auffassung sind, daß der Vertrag ihre Rechte verletzt (§ 58). Für Austauschverträge ist der Behörde die Pflicht auferlegt, alle Vertragspartner auf die mit dem Vertrag verbundenen Vor- und Nachteile und die Maßstäbe für die Beurteilung der Angemessenheit ihrer Leistungen hinzuweisen (§ 56). Die Nichtigkeitsregelung des bisherigen § 59 wird auf diese Widerspruchs- und Hinweispflichten abgestimmt und in ihren strengen Folgen eingeschränkt. Statt dessen sind die Regeln über die Anpassung und Kündigung von Verträgen ausgebaut (§ 60). Zur Sicherung der Vertragserfüllung stehen detaillierte Vorschriften über Sicherheitsleistungen, Strafversprechen und die Unterwerfung unter die sofortige Vollstreckung zur Verfügung (§ 61).

– Abschnitt 3 führt einen *Verwaltungskooperationsvertrag* ein, der dem öffentlichen oder dem privaten Recht angehören kann und unterschiedliche Formen der Verantwortungsteilung zwischen Privaten und Verwaltung erfassen soll. Für ihn werden eine Reihe gesetzlicher Mindestinhalts- und Berücksichtigungsklauseln zwingend. Soweit Kooperationsverträge öffentlich-rechtliche Verträge sind, müssen sie außerdem den Vorschriften des Abschnitts 2 entsprechen; für ihre privatrechtliche Ausgestaltungsvariante ist Weiteres nicht festgeschrieben.

Ähnlich hat *Hermann Hill* eine »Verfahrensordnung für öffentlich-private Kooperationen« vorgeschlagen<sup>19</sup>. Er will an bestehende Verfahrensregelungen, z.B. das Interessenbekundungsverfahren nach § 7 BHO, anknüpfen und nutzt den Verfahrensgedanken im übrigen, um das Feld der Zusammenarbeit durch Pflichten zur Offenlegung und zur Dokumentation zu strukturieren. Verträglichkeitsprüfungen und Folgenabschätzungen sollen die Auswirkungen der projektierten Zusammenarbeit vorab beurteilbar machen. Den Vertragsschluß und die spätere Entwicklung eines Dauerrechtsverhältnisses stellt *Hill* sich als gestuftes Verfahren vor, für das Kontroll- und Berichtspflichten wichtige Gestaltungselemente sind. Insgesamt zeigt der Beitrag *Hills*, wie wichtig und unverzichtbar eine prozedurale Erfassung staatlich-gesellschaftlicher Kooperationsvorgänge ist; deutlich wird in seinen Ausführungen allerdings auch, wie weit das überkommene, auf das Verwaltungsverfahrensgesetz

19 *Hill*, 25 Thesen (Fn. 15).

bezogene verwaltungsrechtliche Denken dazu über seine bisherigen Systemgrenzen hinausgreifen muß.

### III. *Europäisierung des Verwaltungsrechts und der Verwaltungsbeziehungen*

Zu den Fragen der Europäisierung des Verwaltungsverfahrensrechts hat *Dieter H. Scheuing* 1994 in seinen Überlegungen »Europarechtliche Impulse für innovative Ansätze im deutschen Verwaltungsrecht« eine seither viel genutzte systematische Orientierung gegeben<sup>20</sup>: Unterschieden werden die Vorgänge der Instrumentalisierung (1) und der Umorientierung des nationalen Rechts (2); beide sind Erscheinungsformen der Rechtsharmonisierung. Daneben wird heute allerdings eine dritte Entwicklungsrichtung deutlich, eine zunehmende Ausbildung von Verwaltungsnetzwerken, die auf die Schaffung einheitlicher europäischer Verfahrensstandards hinausläuft (3).

#### 1. *Instrumentalisierung des nationalen Rechts*

Unter Instrumentalisierung sind diejenigen Einwirkungen des EG-Rechts zu verstehen, die die mitgliedstaatlichen Verwaltungen und das mitgliedstaatliche Verwaltungsrecht zu einem wirksamen Instrument des administrativen Gemeinschaftsrechtsvollzuges machen wollen. Nach dem dezentralen Vollzugskonzept, das dem EG-Vertrag zugrundeliegt, fällt es vorrangig den Mitgliedstaaten zu, den Vollzug des Gemeinschaftsrechts mit ihrer Verwaltung und ihrem Recht sicherzustellen<sup>21</sup>. Einer gern genutzten Formel zufolge genießen die Mitgliedstaaten dabei »Autonomie« in verfahrensmäßiger und organisatorischer Hinsicht<sup>22</sup>. Eingeschränkt werden sie insoweit allerdings durch zwei *Grundsätze*, die der Europäischer Gerichtshof in der heute üblichen kanonisierten Fassung folgendermaßen formuliert<sup>23</sup>: Die Einzelheiten des Vollzuges zu regeln, ist Aufgabe der Mitgliedstaaten, »sofern diese Modalitäten nicht weniger günstig ausgestaltet sind als die entsprechender innerstaatlicher Klagen (Äquivalenzgrundsatz) und die Ausübung der durch die Gemeinschaftsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren (Effektivitätsgrundsatz)«.

20 In *Hoffmann-Riem/Schmidt-Äßmann* (Hrsg.), *Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandels*, 1994, 289 (298 ff.). Zum folgenden vgl. auch *Schoch*, in: *Schmidt-Äßmann/Hoffmann-Riem*, *Strukturen des europäischen Verwaltungsrechts* (Fn. 5), 302 ff.; *Kahl*, in diesem Bande 67 (112 ff.); *Voßkuhle* in diesem Bande, 277 (280 ff.).

21 Dazu *Schmidt-Äßmann*, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsdee*, 1998, 307 ff.

22 Vgl. *Rodriguez Iglesias*, *EuGRZ* 1997, 289 ff.

23 EuGHE 1999, 579 (611) »Dilexport«.

Die durch diese Grundsätze geprägte Inpflichtnahme des mitgliedstaatlichen Verfahrensrechts lässt sich in ihrer Intensität nicht in jedem Falle sicher vorhersagen. Die Handhabung der zitierten Formel durch den Europäischen Gerichtshof hat bis in die jüngste Zeit geschwankt. In der deutschen Literatur ist dem Gericht gelegentlich vorgeworfen worden, es überziehe die Anforderungen an einen gemeinschaftsweit möglichst einheitlichen Vollzug und gefährde dadurch bewährte Institute des nationalen Verwaltungsrechts<sup>24</sup>. Im Blick auf eine allgemeine Verwaltungsverfahrenslehre lassen sich die Entwicklungen allerdings unterschiedlich interpretieren.

- (a) In der Tat gibt es Fälle, in denen für einen verhältnismäßig geringen Vereinheitlichungsgewinn wichtige und allgemein anerkannte Institute des mitgliedstaatlichen Verfahrensrechts in ihrer Existenz in Zweifel gezogen werden sind. Das gilt etwa für die Behandlung von Klage- und Ausschlußfristen. Die Entscheidungen in den Rechtssachen »Emmott«<sup>25</sup>, »Peterbroek«<sup>26</sup> und »Ciola«<sup>27</sup> enthalten Formulierungen, die das mitgliedstaatliche Verwaltungsverfahrensrecht erheblich verunsichert haben<sup>28</sup>. Diese Überzogenheiten dürften durch jüngste Urteile jedoch korrigiert sein<sup>29</sup>. Gewisse Spannungen bleiben freilich, weil sich der für das EG-Recht typische Gedanke der Vollzugseffektivität (effet utile) mit nationalen Vorstellungen reibt, die den Zweck des Verwaltungsverfahrens eher in der Gewährleistung eines wirksamen Rechtsschutzes der Verfahrensbeteiligten sehen.
- (b) Umgekehrt können Vorgänge der Instrumentalisierung dazu veranlassen, ein in den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen selbst angelegtes Veränderungspotential zu aktivieren. Ein Beispiel dafür sind die Einwirkungen des EG-Rechts auf § 48 VwVfG und das in dieser Vorschrift angelegte stark individualzentrierte Vertrauensschutzprinzip. Der Vertrauensschutz des Bürgers gegenüber der Rücknahme rechtswidriger begünstigender Verwaltungsakte war bei der Schaffung des Verwaltungsverfahrensgesetzes ein Zentralthema. Die in den Gesetzesmaterialien zitierten Gerichtsentscheidungen, die die Vorgäefälle für die gesetzliche Regelung darstellten, entstammten weitgehend dem Beamtenversorgungs- und dem Lastenausgleichsrecht. Das Hauptwendungsgebiet des § 48 Abs. 2 VwVfG seien Fälle aus dem Sozialrecht im

24 Vgl. v. *Danwitz*, DVBl 1998, 421 ff.

25 EuGHE 1991, 4269.

26 EuGHE 1995, 4599.

27 EuGHE 1999, 2517 (2560 f.); dazu *Gundel*, EuR 1999, 781 ff.; *Schilling*, EuZW 1999, 407 (410).

28 Dazu *Müller-Franken*, DVBl 1998, 758 ff.; *Ladenburger/Röhl*, Die materielle Präklusion im raumbezogenen Verwaltungsrecht, 1997.

29 EuGHE 1997, 6783 (6839); 1998, 4951 (4993 f.); vgl. auch BVerwG NVwZ 2000, 193 f.; OVG Koblenz, NVwZ 1999, 198; *Götz*, DVBl 2002, 1 (5).

weitesten Sinne, hieß es in der Amtlichen Begründung des Regierungsentwurfs<sup>30</sup>.

Die durch das EG-Recht formulierten Vollzugsnotwendigkeiten haben andere Fälle zum Gegenstand: Adressaten sind hier regelmäßig Wirtschaftsbetriebe, oft sogar große international verflochtene Unternehmen. Das Maß an Vertrauen, das *sie* in die ordnungsgemäße Begründung und Abwicklung von Subventionsverhältnissen setzen dürfen, kann nicht mit den dem Sozialrecht i.w.S. entstammenden Kriterien bestimmt werden. Zutreffend hat das Bundesverwaltungsgericht in den »Magermilchpulver-Fällen« die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zu den Rückforderungsnotwendigkeiten rechtswidrig gewährter staatlicher Beihilfen<sup>31</sup> zunächst dadurch bewältigt, daß es die Vorgänge, die Vertrauen im Sinne des § 48 Abs. 2 VwVfG konstituieren, im Rechtsverkehr zwischen subventionsgewährender Exekutive und Wirtschaftsunternehmen anders interpretierte, als es den überkommenen sozialrechtlich imprägnierten Vorlagefällen entsprach<sup>32</sup>. Hier wurde der Anstoß des EG-Rechts nicht als eine Verfremdung des eigenen Konzepts, sondern als Anregung zu einer Wertungsänderung genommen, die bei umfassenderer Fallanalyse aus unterschiedlichen Referenzgebieten des besonderen Verwaltungsrechts schon längst naheliegen mußte, von der deutschen Literatur jedoch unterlassen worden war<sup>33</sup>.

(c) Erst der »Alcan«-Fall hat, begrenzt auf gemeinschaftswidrige *staatliche* Beihilfen, das Konflikthafte der Instrumentalisierung deutlich werden lassen<sup>34</sup>. Auch hier ist in der Zwischenzeit jedoch Beruhigung eingetreten: Das Bundesverwaltungsgericht ist den Vorgaben des Europäischen Gerichtshofes für diese begrenzte Thematik durch eine im Ergebnis ziemlich weitreichende Überformung des deutschen Verfahrensrechts nachgekommen<sup>35</sup>; und das Bundesverfassungsgericht hat allen konfliktreibenden Spekulationen die Spitze genommen<sup>36</sup>, indem es die dagegen gerichtete Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung annahm<sup>37</sup>. Die besonders strikten Forderungen des EG-Rechts nach Rückforderung speziell dieser Art von Beihilfen erklären sich aus der besonderen Interessenlage des bisher wenig gezügelten nationa-

30 Vgl. die Begründung des Regierungsentwurfs Bundestags-Drucksache 7/910, S. 69, zu § 44 Abs. 2.

31 EuGHE 1983, 2633 »Deutsche Milchkontor«.

32 BVerwGE 74, 357 (363); 92, 81 (83 f.).

33 Vgl. die Forderung von *K.A. Schwarz*, DV 2001, 397 (431), die Anstöße als Chance zu nehmen, »den weitgehend zum Bestandsschutz mutierten Vertrauensschutz auf ein sachgerechtes Maß zu reduzieren«.

34 BVerwG NVwZ 1995, 703 (Vorlagebeschluß); EuGHE 1997, 1591 (1617 ff.).

35 BVerwGE 106, 328 (332, 336 f.); eher krit. dazu allerdings *Blanke*, Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht, 2000, 530 ff.

36 So zutreffend *Frowein*, DÖV 1998, 306 ff. und *Winkler*, DÖV 1999, 148 ff. gegen *Scholz*, DÖV 1998, 261 ff.

37 BVerfG-K-EuGRZ 2000, 175.

len Beihilfewesens<sup>38</sup>, das eine über die bisherigen Formen der Inpflichtnahme hinausgreifende *Vereinheitlichung* der nationalen Rückforderungsregime verlangt<sup>39</sup>. Das Schwergewicht der von der Instrumentalisierung ausgehenden Anstöße liegt derzeit bei punktuellen Veränderungen des deutschen Verfahrensrechts<sup>40</sup>. Erst auf längere Sicht dürfte eine Tendenz zum Aufbau eines einheitlichen europäischen Verwaltungsverbundes deutlich werden, dem die Vielzahl der nach der Koordinierungsformel abgestimmten nationalen Verfahrensregeln nicht mehr genügen und der dann nach einem einheitlichen europäischen Verwaltungsverfahrensrecht verlangen wird.

## 2. *Umorientierungen des deutschen verfahrensrechtlichen Denkens*

Eine zweite Form der Europäisierung sind Umorientierungen, die auf zentrale Rechtsinstitute oder grundlegende Wertannahmen der mitgliedstaatlichen Verwaltungsrechte zugreifen und hier Änderungen oder mindestens ein Überdenken verlangen. Die Anstöße dazu kommen weniger von der Rechtsprechung als vom Gemeinschaftsgesetzgeber. Das Referenzgebiet, in dem sie sich am deutlichsten zeigen, ist das Umweltrecht<sup>41</sup>. Doch lassen sich vergleichbare Veränderungsimpulse auch im Wirtschaftsrecht nachweisen. Nimmt man beide Bereiche zusammen, so sind im Blick auf das deutsche Verwaltungsverfahrensrecht folgende Punkte hervorzuheben:

### a) *Konzept der informierten Öffentlichkeit*

Dieses in der UVP-Richtlinie von 1985 erstmals detailliert entwickelte und seither in einer stattlichen Reihe weiterer Rechtsakte vertiefte Konzept zielt auf eine Stärkung der demokratischen Öffentlichkeit und auf die Nutzung ihrer Kontrollkompetenzen für einen wirksamen Vollzug des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten<sup>42</sup>. Seine Elemente sind:

- die gezielte Information der Öffentlichkeit über bestimmte Vorhaben und Projekte im Zulassungsverfahren;

38 Vgl. nur P.M. Huber, *KritV* 1999, 359 (375): »idR kollusives Zusammenspiel«.

39 Klar analysiert von Scheuing, *DV* 2001, 107 (123 ff.).

40 Anders dagegen für das Staatshaftungsrecht, wo die an einer strikten Umsetzung des EG-Rechts ausgerichtete *Francovich-Rechtsprechung* (EuGH 1991, 5357) eine Systemergänzung im Blick auf eine Haftung für legislatives Fehlverhalten notwendig gemacht hat; dazu Detterbeck, *AöR* 125 (2000), 202 (223 ff.) mit weiteren Nachweisen.

41 Vgl. Schmidt-Åßmann/Ladenburger, *Umweltverfahrensrecht*, in: Rengeling (Hrsg.), *Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht*, Bd. 1, § 18; Bohne, in: Schmidt-Åßmann/Hoffmann-Riem, *Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts* (Fn. 5), 217 ff.; Schmidt-Preuß, *NVwZ* 2000, 392 ff. und *JZ* 2000, 581 ff.; ders., in: Dolde (Hrsg.), *Umweltrecht im Wandel*, 2001, 309 ff.; Barth/Demmke/Ludwig, *NuR* 2001, 133 ff.

42 Vgl. Schoch, in: Leipold (Hrsg.), *Umweltschutz und Recht in Deutschland und Japan*, 2000, 69 ff.

- die allgemeine Öffnung der administrativen Informationsbestände für jedermann;
- die Festlegung regelmäßiger Berichtspflichten der Verwaltung gegenüber der Öffentlichkeit.

Die Öffentlichkeitsanforderungen sind teilweise verfahrensakzessorisch, teilweise verfahrensunabhängig definiert. Sie sollen die Transparenz von Verwaltungsvorgängen erhöhen und Kontrollansätze verstärken. Über den klassischen Bereich des Verwaltungsverfahrensrechts greifen sie schon deshalb hinaus, weil sie auch das privatrechtliche Verwaltungshandeln unter Einfluß der Tätigkeit öffentlicher Unternehmen erfassen.

### b) *Verfahrensprivatisierungen*

Die Vorgaben des EG-Rechts sind häufig von dem Bemühen getragen, die Verantwortung der Verwaltung zurückzunehmen oder gar nicht erst entstehen zu lassen, indem Projektträgern, Anlagenbetreibern oder Produzenten ein erhebliches Maß an Eigenverantwortung z.B. für die Sachverhaltsermittlung oder für die Eigenüberwachung zugewiesen wird. Die Öko-Audit-Verordnung von 1993 schließlich folgt ganz dem Modell regulierter Selbstregulierung und stellt den Unternehmen nur noch einen Rahmen für Selbstdarstellungen und Selbstkontrolle zur Verfügung. Einem vergleichbaren Modell ist das Produktsicherheitsrecht mit seinem Zertifizierungskonzept verbunden<sup>43</sup>. Als Konsequenzen dieser Vorgaben für das überkommene Verwaltungsverfahrensrecht lassen sich z.B. Veränderungen im Untersuchungsgrundsatz (§ 24 VwVfG) und eine Rücknahme der administrativen Überwachungsaufgaben erwarten, wie sie jetzt z.B. durch § 58e BImSchG ermöglicht wird<sup>44</sup>. Unrichtig wäre es jedoch, hieraus allgemein auf eine reduzierte Rolle des Verwaltungsverfahrensrechts zu schließen. Die angestrebte stärkere Kooperation zwischen Verwaltung und Privaten verlangt nach neuen Verfahrensarrangements, u.U. nach neuen Verfahrenstypen. Ein Beispiel bilden die Akkreditierungsverfahren, die den privaten Zertifizierungssystemen die notwendige Rückbindung bieten<sup>45</sup>.

Die Vorstellungen des EG-Rechts sind stärker auf situativ-gestaltende Verwaltungsentscheidungen bezogen, als sie der deutschen Vollzugsdoktrin entsprechen. Für diese Entscheidungen besitzen Verfahrensregeln einen höheren Stellenwert als dort, wo Verwaltungsentscheidungen als bloße Umsetzungs-

43 Dazu *Röhl*, Zertifizierung und Akkreditierung im Produktsicherheitsrecht 2000.

44 Dazu *Ewer*, in: *Dolde* (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel, 2001, 353 ff.

45 *Röhl*, Zertifizierung und Akkreditierung (Fn. 43), 53 ff.; *Voßkuhle* in diesem Bande, 277 (309 ff.); vgl. auch *Schmidt-Abmann*, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann*, Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft (Fn. 3), 405 (429 ff.).

akte materiell bestimmter Gesetzesprogramme angesehen werden. Die einzelne Entscheidung gewinnt die Überzeugung ihrer Richtigkeit und damit ihre Legitimität danach praktisch erst im Verfahren. Die Einhaltung der Verfahrensvorschriften ist daher wichtiger, als es in § 46 VwVfG ausgedrückt ist<sup>46</sup>. Die Verfahrensergebnisse sind nicht so sehr durch ihre Bestandskraft und erschwerte Abänderbarkeit als vielmehr umgekehrt durch ihre Einbindung in Kontroll- und Überwachungsverfahren gekennzeichnet und bleiben damit fortlaufenden Flexibilitätsanforderungen ausgesetzt.

### c) *Erweiterte subjektive Rechte*

Einen dritten Anstoß für eine tiefgreifende Veränderung des deutschen verfahrensrechtlichen Denkens ist die vom EG-Recht ausgehende »Subjektivierung«: Jedem ist das Recht einzuräumen, alle behördlichen Informationsbestände in Umweltsachen einzusehen. Bieter von Vergabeverfahren erhalten subjektive Rechte, mit denen sie die Beachtung des Verfahrensrechts viel nachhaltiger gerichtlich erzwingen können, als das dem überkommenen deutschen Recht der öffentlichen Auftragsvergabe entsprach. Diese Beobachtung verwundert zunächst; denn die zentrale Stellung subjektiver Rechte gilt eigentlich als ein Spezifikum gerade des deutschen Verwaltungsrechts. Dessen Rechte sind jedoch vorrangig an den grundrechtlichen Status des Individuums rückgebunden, dessen materiellem Schutz sie dienen sollen. Das EG-Recht verfolgt hier ein anderes Konzept: Die von ihm verliehenen Rechte sind zwar der einzelnen Privatperson oder dem einzelnen Unternehmen eingeräumt. Sie zielen jedoch stärker auf eine objektiv-rechtliche Ordnung für kollektive Güter. Es geht um Wettbewerb, um Gesundheitsschutz, um gemeinschaftsweite Rechtsdurchsetzung. Dazu werden Individualinteressen aktiviert, indem sie mit Befugnissen gerichtlicher Rechtsdurchsetzung ausgestattet und gegen die mitgliedstaatlichen Exekutiven in Stellung gebracht werden<sup>47</sup>. Insbesondere Arcana des Verwaltungshandelns sollen mit Hilfe der Gerichte besser durchdrungen werden. In dieselbe Richtung zielen erweiterte Verbandsklagerechte, die das EG-Recht in Umsetzung der Aarhus-Konvention die Mitgliedstaaten zu schaffen künftig veranlassen wird.

### d) *Konsequenzen*

Die Konsequenzen dieser »konzeptionellen Konfliktlage« (Schoch) zwischen deutschem und europäischem Verfahrensrecht sind schwerer erfaßbar als bei der Instrumentalisierung; denn ihre Nachhaltigkeit läßt sich letztlich nur pro-

46 Pietzcker, in: Maurer-FS, 2001, 695 (711).

47 Dazu Masing, *Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts*, 1997.

gnostisch beurteilen. Die Europäische Gemeinschaft besitzt keine umfassende Kompetenz, um das mitgliedstaatliche Verwaltungsrecht umzugestalten. Ihre Zugriffe setzen sektorale an: Nicht für alle Aktenbestände, sondern nur für Umweltakten wird ein allgemeines Einsichtsnahmerecht vorgeschrieben. Nur insoweit entstehen Umsetzungspflichten; nur insoweit greifen bei der Anwendung der zitierten Äquivalenz- und der Effektivitätsgrundsatz. Aber der gemeinschaftsrechtliche Anstoß wirkt indirekt auch auf das sensu stricto nicht erfaßte Regelungsumfeld und auf vergleichbare Regelungssituationen ein. Daraus können spill-over-Effekte entstehen, die im mitgliedstaatlichen Recht auch dort zu Veränderungen führen, wo sie das EG-Recht direkt nicht verlangt. Es existiert hier eine Art frei floatierenden Veränderungspotentials, das bei einer konzeptionellen Überprüfung des deutschen verfahrensrechtlichen Denkens in Rechnung gestellt werden muß.

### 3. Ausbildung von Verwaltungsnetzwerken

Das wird schließlich auch deshalb notwendig, weil die mitgliedstaatlichen Verwaltungen und die EG-Administration keineswegs getrennt agierende Instanzen sind, sondern mehr und mehr Formen der Verwaltungszusammenarbeit herausgebildet haben, für die ein Kooperationsverfahrensrecht zur Verfügung stehen muß. Die Entwicklung ist weiter fortgeschritten, als sich in den meisten Publikationen zum Europäischen Verwaltungsrecht noch ablesen läßt<sup>48</sup>. Die administrativen Aufgaben im Unionsraum verlangen mehr als nur punktuelle Abstimmungen. Sie führen die beteiligten Exekutiven in einer »Europäischen Verwaltung« zusammen, die nicht als festes hierarchisches Gefüge, sondern als Verbundstruktur besteht<sup>49</sup>.

Die Verbundstruktur wird beherrscht durch Vorgänge vertikaler und horizontaler Verwaltungszusammenarbeit. Kooperation erfüllt im Gemeinschaftsrecht mehrere Aufgaben: Ihre Grundfunktion ist es, die beteiligten Verwaltungen mit den erforderlichen Informationen zu versehen (*informationelle Kooperation*). Hierher gehören der gelegentliche Datenaustausch ebenso wie der Aufbau zentraler Netze, die Unterhaltung von Informationsagenturen und die besondere Rolle des Berichtswesens und der Statistik in der Gemeinschaft<sup>50</sup>. Kooperation zeigt sich zum zweiten in vielfältigen Formen gegenseitiger Unterrichtung, Abstimmung und gemeinsamer Verfahrensführung (*prozedurale Kooperation*)<sup>51</sup>. So können z.B. die Pflichten zur gegenseitigen Aner-

48 Aus jüngerer Zeit systematisch *Sydow*, DV 2001, 517 ff.; aber auch schon *Scheuing* (Fn. 20); *Schoch* (Fn. 3), 308 f.

49 Dazu mit Nachweisen *Schmidt-Aßmann*, in: *Steinberger-FS*, 2002, 1377 ff.

50 Anschaulich dazu *v. Bogdandy*, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann*, *Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft* (Fn. 3), 133 (172 ff.).

51 *Sommer*, *Verwaltungskooperation am Beispiel administrativer Informationsverfahren im europäischen Umweltrecht*, 2002.

kennung von Verwaltungsbescheinigungen und Verwaltungsgenehmigungen praktisch nicht ohne begleitende Verfahren normiert werden, die für Eil- und Streitfälle schnellgreifende Klärungsmechanismen verfügbar machen. Schließlich kann Kooperation in eigens dazu gebildeten Gremien geleistet werden (*institutionelle Kooperation*). Beispiele dafür sind die Verwaltungsräte der Europäischen Agenturen und das auf Gemeinschaftsebene weit entwickelte Ausschußwesen.

Die europäische Verwaltungszusammenarbeit führt zu *neuen Formen* gemeinsamen Verwaltungshandelns, für die neue adäquate Verfahrensregelungen getroffen werden müssen. »Die internationale Kooperation erweitert die Zuständigkeitsverteilung zwischen Behörden über die Staatsgrenzen und überlagert das Regelungssystem des Verwaltungsverfahrensgesetzes«<sup>52</sup>. Das gilt z.B. für die unterschiedlichen Formen gemeinsamer Inspektionen im EG-Wettbewerbs- oder Lebensmittelrecht<sup>53</sup>. Ein anderes prominentes Rechtsinstitut stellt in diesem Zusammenhang der transnationale Verwaltungsakt dar<sup>54</sup>. Das sich abzeichnende europäische Verwaltungskooperationsrecht kann an bestehende Regeln des nationalen und internationalen Amtshilfrechts anknüpfen; wegen der unionsspezifischen Dichte der Kooperationsbeziehung wird es jedoch komplexer konzipiert werden müssen.

### C. *Die Weite des Verfahrensbegriffs und die Vielfalt der Verfahrensfunktionen*

Die beobachteten Entwicklungen veranlassen dazu, den Verfahrensbegriff weiter (I) und die Verfahrensfunktionen differenzierter als bisher zu fassen (II).

#### I. *Erweiterungen des Verfahrensbegriffs*

Verwaltungsverfahren stellen planvoll geordnete Vorgänge der Informationsgewinnung und Informationsverarbeitung dar, die in der Verantwortung eines Trägers öffentlicher Verwaltung ablaufen. Sie sind Realabläufe, analytisches Konstrukt und Ordnungsidee zugleich. Diese Mehrschichtigkeit des Verfahrensbegriffs muß bei der verwaltungsrechtlichen Systembildung beachtet

52 So zutreffend *Ruffert*, DV 2001, 453 (478).

53 Dazu *David*, Inspektionen im Europäischen Verwaltungsrecht, 2002.

54 Dazu mit weiteren Nachweisen *Ruffert*, DV 2001, 453 ff. Erweitert um die Rechtsfigur des mehrstufigen gemeinschaftlichen Verwaltungsakts, vgl. *Lienhard*, NuR 2002, 13 ff.

werden, wenn man traditionelle Engführungen überwinden und neue vermeiden will.

Daß das enge Begriffsverständnis des § 9 VwVfG nicht einmal von den Gesetzgebungskompetenzen des Bundes nach Art. 84 Abs. 1 GG her geboten ist, hat das Bundesverfassungsgericht schon 1980 ausgesprochen<sup>55</sup>: »Die Abgrenzung zwischen Verwaltungsverfahrensrecht und materiellem Verwaltungsrecht war in der Vergangenheit und ist auch künftig Wandlungen unterworfen, die sich aus der Veränderung der Staatsaufgaben im Bereich der Verwaltung und der erforderlichen Mittel zu ihrer Bewältigung unabweslich ergeben können.« Weiter heißt es, die Verfassung hebe nicht auf einen bestimmten zeitlich fixierten Stand staatsrechtlicher Praxis und dogmatischer Erkenntnisse ab. »Vorschriften über das Verwaltungsverfahren im Sinne von Art. 84 Abs. 1 GG sind danach jedenfalls gesetzliche Bestimmungen, die die Tätigkeit der Verwaltungsbehörden im Blick auf die Art und Weise der Ausführung des Gesetzes einschließlich ihrer Handlungsformen, die Formen der behördlichen Willensbildung, die Art der Prüfung und Vorbereitung der Entscheidung, deren Zustandekommen und Durchsetzen sowie verwaltungsinterne Mitwirkungs- und Kontrollvorgänge in ihrem Ablauf regeln. Auch die administrativen Normsetzungsverfahren und die Vollzugstätigkeit von Behörden in privater Rechtsform lassen sich folglich dem kompetenzrechtlich gebundenen Begriff des Verwaltungsverfahrens zurechnen.

Eine systematische Darstellung hat jedoch noch darüber hinauszugehen. Sie ist nicht darauf beschränkt, nur das als Verfahren zu definieren, was bundesgesetzlich verbindlich geregelt werden kann. Folglich sind als Verwaltungsverfahren auch diejenigen Vorgänge zu behandeln, die Realakte, Absprachen und andere schlichte Tätigkeiten strukturieren. Auch Verfahren bei der Ausübung wirtschaftlicher Tätigkeiten der Verwaltung einschließlich ihrer öffentlichen Unternehmen gehören hierher. Besondere Bedeutung kommt intra- und interbehördlichen Informations-, Klärungs- und Aufsichtsverfahren zu; die Typologie reicht insofern von der einfachen Amtshilfe bis zum komplexen Rechnungsabschluß im Rahmen des EG-Agrarrechts. Die Weite des Verwaltungsverfahrensbegriffs, der Beschäftigungsgegenstand des Verwaltungsverfahrensrechts sein sollte, läßt sich in folgender Punktation veranschaulichen:

- Entscheidungs-, Verhandlungs-, Realleistungsverfahren;
- Vollzugs-, Planungs-, Normsetzungsverfahren;
- Verfahren für öffentlich- und privatrechtliches Verwaltungshandeln;
- Verfahren des Außen- und Innenrechtskreises;
- Verfahren europäischer Verwaltungskooperation und ihre Verzahnungen;
- Verfahrenskombinationen staatlich-gesellschaftlicher Zusammenarbeit (z.B. Verbindungen von Zertifizierung und Akkreditierung, Auditierung).

<sup>55</sup> BVerfGE 55, 274 (320).

## II. Die Funktionen von Verwaltungsverfahren

Verwaltungsverfahren haben bekanntermaßen unterschiedliche Funktionen. Die Literatur schreibt ihnen Informations-, Interessenvertretungs-, Rechtschutz-, Konsens-, Ausgleichs-, Ermöglichungs-, Kontroll- und Legitimationsfunktionen zu. Diese »Multifunktionalität« bezieht sich teils auf einen bestimmten Verfahrenstyp, dem mehrere Aufgaben beigelegt werden, so z.B. dem Widerspruchsverfahren Rechtsschutz-, Selbstkontroll- und Entlastungsaufgaben für die Gerichte. Wichtiger noch ist die Funktionsdifferenzierung für die Ausbildung unterschiedlicher Verfahrenstypen. So hat *Sabino Cassese* auf der Basis rechtsvergleichender Studien zwischen justizförmigen Verwaltungsverfahren einerseits und Verfahren mit politischer Funktion andererseits unterschieden<sup>56</sup>. Deutlich wird dabei, wie sehr die deutsche Verfahrenslehre bisher im Banne des Rechtsschutzauftrags steht und wie nachdrücklich sie erweitert werden muß.

### 1. Die Breite des Funktionsspektrums

Noch weitergefaßt läßt sich ein Funktionsspektrum entfalten, dessen Eckpositionen durch Verfahren der individuellen Rechtsverteidigung einerseits (a) und Verfahren der allgemeinen Rationalitätsgewährleistung andererseits bilden (b).

#### a) Verfahren der Rechtsverteidigung und Rechtsdurchsetzung

Einen ersten Typus bilden Verwaltungsverfahren im Vorfeld gerichtlicher Auseinandersetzungen, vor allem die Widerspruchs- und Beschwerdeverfahren. Historisch ist der Gerichtsschutz in Verwaltungssachen oft aus solchen Rekursverfahren hervorgegangen<sup>57</sup>, wie umgekehrt Verfahrensstandards des Verwaltungsrechts oft von gerichtlichen – regelmäßig zivilgerichtlichen – Verfahrensregelungen abgeleitet worden sind. Heute findet sich dieser Verfahrenstypus als fakultativ oder obligatorisch zu durchlaufendes Vorverfahren<sup>58</sup>. Auch Art. 13 EMRK spricht, wenn es um eine Beschwerdemöglichkeit zu einer nationalen Instanz geht, den Verfahrensgedanken in dieser Variante an, bei der es um ein auf nachträgliche Kontrolle angelegtes kontradiktorisches Verfahren geht. Die Kommunikationsbeziehungen sind hier konfrontativ angelegt: Die Beteiligten agieren in festen Rollen und kämpfen um feste Positionen.

56 *Cassese*, EuZöR 1993, Sonderheft, 15 ff.

57 *Schmidt-Aßmann*, in: *Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner*, Verwaltungsgerichtsordnung, Einl. Rn. 71.

58 Dazu *D. Oppermann*, Funktion des verwaltungsgerichtlichen Vorverfahrens, 1999.

## b) *Rechts- und interessensichernde Verfahren*

Dem Verwaltungsverfahrensrecht geht es heute jedoch nicht allein und nicht einmal vorrangig darum, für schon getroffene Verwaltungsentscheidungen die Möglichkeit einer nachträglich ansetzenden Kontrolle durch eine zweite Instanz zu bieten. Es will vielmehr vor allem das Zustandekommen von Verwaltungsentscheidungen *ex ante* steuern. Die Verwaltung soll zu umsichtiger Vorbereitung ihrer Entscheidungen veranlaßt werden. Adressaten oder Antragsteller erhalten Gelegenheit, ihre Interessen wirksam zu artikulieren. Typische Gestaltungselemente dieses zweiten Verfahrenstyps sind daher Anhörungs- und Akteneinsichtsrechte der Beteiligten sowie Beratungs- und Auskunftspflichten der Verwaltung, auch gewisse Mitwirkungslasten der Beteiligten bei der Aufhellung des Sachverhalts gehören hierher. Es geht um *präventiv-rechtsschützende* Verfahren. Das Verfahrensrechtsverhältnis ist nicht schon von Anfang an konfrontativ angelegt: aber es bleibt in der Regel ein bilaterales Verhältnis, zu dem Dritte durch besonderen Akt erst hinzugezogen werden müssen (§ 13 VwVfG).

## c) *Interessenaggregierende Verfahren*

Von Verwaltungsverfahren lässt sich aber auch noch in einem wesentlich weiteren Sinne sprechen. In Verfahren dieses dritten Typs geht es um die Abklärung vielpoliger Interessengeflechte. Beispiele sind Planungs- und Normsetzungsverfahren. Verfahren werden hier eingesetzt, um die Interessendarstellung und -abklärung durchschaubar zu machen und eine adäquate Interessenrepräsentanz zu ermöglichen. Bei der Interessenbalancierung wirken oft Sachverständige, Verbände und Interessentengruppen oder die Öffentlichkeit mit. Die zu entwickelnden Lösungen sind durch das einschlägige materielle Recht nur punktuell, idR final gesteuert. Das gesetzliche Programm umgreift folglich große Räume situativer Gestaltung, die genutzt werden sollen, um möglichst richtige Entscheidungen zu treffen.

## d) *Informationsverfahren*

Als ein eigenständiger Funktionstypus anerkannt werden sollten Informationsverfahren. Informationen sind zentral wichtige Verwaltungsressourcen. Der Umgang mit ihnen ist auch verwaltungsrechtlich relevant. Das gilt nicht nur für den Datenschutz und den Datenzugang, sondern auch für den inneradministrativen Datenverkehr und für die Qualitätssicherung der staatlichen Datenbestände. Informationsverfahren sind daher vielfach Verfahren, die intra- oder interadministrativ ablaufen; sie dienen aber auch dazu, Handlungswissen der Verwaltung in Zusammenarbeit mit Privaten erst zu erzeugen und zu er-

proben<sup>59</sup>. Besondere Bedeutung erlangen sie im Rahmen der Verwaltungskooperation, die das Wesen des europäischen Verwaltungsverbundes zwischen Gemeinschaftsverwaltung und mitgliedstaatlichen Verwaltungen ausmacht (vgl. B III 3). Das Wirken Europäischer Informationsagenturen und der von ihnen gesteuerte mitgliedstaatliche Informationsfluss legen es nahe, einen eigenen Funktionstypus des Informationsverfahrens auszubilden und die auf ihn bezogenen Rechtsregeln systematisch in den Blick zu nehmen.

#### e) *Verfahren zur Gewährleistung administrativer Rationalität*

Der Verfahrensgedanke lässt sich aber auch ohne spezifische Zuordnung zu bestimmten Aufgaben nutzen, um überhaupt die rechtsstaatlich und demokratisch gebotene Rationalität staatlichen Entscheidens zu sichern<sup>60</sup>. Natürlich verfolgen auch die unter a) bis d) vorangestellten Typen letztlich Ziele der Rationalitätsgewährleistung. Es gibt daneben aber auch Verfahren, die *nur* von diesem Ziel her erklärt werden können. Bei ihnen geht es um intelligente Arrangements der administrativen Willensbildung, die die Transparenz der Entscheidungsbildung, die Qualität des Entscheidungsergebnisses und die Lernbereitschaft des Entscheidungsträgers fördern sollen. So kennt z.B. das Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung neben dem äußeren Ablauf ein »inneres Verfahren« (*Hill*), das die Behörde dazu verpflichtet, die Entscheidungsstadien der Beschreibung, der Bewertung und der Berücksichtigung getrennt auszuweisen (vgl. §§ 11, 12 UVPG). Hier geht es um eine Verfahrensgestaltung, die zu einer strukturierten und damit qualitativ besseren Entscheidungsgewinnung anhalten soll<sup>61</sup>. Auch das Neue Steuerungsmodell lässt sich als Ausdruck einer solchen rationalitätsfördernden Verfahrensgestaltung verstehen.

## 2. *Spezielle Funktionszuschreibungen*

Das beschriebene weitgespannte Verfahrensverständnis lässt zwei bekannte traditionelle Funktionszuschreibungen der Verfahrensrechtslehre, die »dienende Funktion« des Verfahrensrechts (a) und den »funktionalen Zusammenhang« von Verwaltungsverfahren und Verwaltungsgerichtsschutz (b)<sup>62</sup>, in einer veränderten Perspektive erscheinen.

59 Dazu *Ladeur*, DÖV 2002, 1 (2 f.).

60 Allgemein dazu *G.-P. Calliess*, Procedurales Recht, 1999.

61 Dazu *Ladeur*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft (Fn. 3), 225 (235): »strukturierte Wissenserzeugung durch Verfahrensrecht«.

62 Vgl. *Schmidt-Aßmann*, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, Verwaltungsgerichtsordnung (Fn. 57), Einl. Rn. 196 ff.

### a) Die »dienende Funktion« des Verwaltungsverfahrensrechts

Dieser Begriff nimmt die eingeführte Unterscheidung zwischen Verfahrensrecht und materiellem Recht auf und weist ersterem eine nur begrenzte Bedeutung zu. Für das rechtliche Schicksal einer Verwaltungsentscheidung letztlich entscheidend soll danach ihre Übereinstimmung mit dem materiellen Recht sein. Diese Rangzuweisung ist kein Spezifikum des deutschen Rechts; sie findet sich als »serving function« auch in anderen Rechtsordnungen. Allerdings ist das deutsche Recht, wie § 46 VwVfG zeigt, besonders nachhaltig auf dieses Konzept festgelegt<sup>63</sup>: Das Verfahren ist nur der Weg zur Erreichung eines durch andere Regeln bestimmten Ziels.

Die Vorstellung ist an Verfahren derjenigen Verwaltungen entwickelt, die möglichst exakt formulierte Gesetzesprogramme vollziehen. Wo solche Programme, wie z.B. im Planungsrecht, erhebliche Beurteilungs- und Gestaltungsspielräume für die Verwaltung enthalten, lässt sich das Bekenntnis zu einer nur dienenden Funktion des Verwaltungsverfahrens nicht aufrechterhalten. Hier zeigt sich die Notwendigkeit, auf die Vorstellung einer »Richtigkeitsgewähr durch Verfahren« zurückzugreifen, die die Eigenständigkeit des Verfahrensrechts gegenüber dem materiellen Recht betont. Noch deutlicher wird das dort, wo Verfahren allein dazu eingesetzt werden, die Rationalität staatlicher Entscheidungen zu erhöhen. Hier ist eine die Unterscheidung von Verfahrensrecht und materiellem Recht auflösende, übergreifende Zielsetzung entstanden, die nach Maßgabe der einschlägigen prozeduralen Regeln angestrebt werden soll. Die Formel von der dienenden Funktion des Verwaltungsverfahrensrechts ist folglich kein überall einsetzbarer Topos einer allgemeinen Verfahrensrechtslehre, sondern hat nur dort ihren Platz, wo einigermaßen präzise materielle Entscheidungsprogramme umzusetzen sind. Sie gehört zur Vollzugsverwaltung klassischen Typs, der zwar auch heute große Bereiche der Verwaltungspraxis prägt, aber nicht der einzige Repräsentant gesetzesdirigierter Verwaltung ist.

### b) Der »funktionale Zusammenhang« zwischen Verwaltungsverfahren und verwaltungsgerichtlichem Verfahren

Verwaltungsverfahren und Gerichtsverfahren stehen in vielfältigen Wechselbeziehungen. Zu den eingespielten Dogmen, die dieses Themenfeld beherrschen, gehört die Erkenntnis, daß qualifizierte Verwaltungsverfahren den Gerichtsschutz entlasten, nach der Verfassungsentscheidung des Art. 19 Abs. 4 GG jedoch im Bereich des Individualrechtsschutzes nicht ersetzen können.

63 Vgl. Ladenburger, Verfahrensfehlerfolgen im französischen und deutschen Recht, 1999, bes. 290 ff., 320-325.

Sie können z.B. als Kollegialverfahren aber ein Indiz für das Bestehen administrativer Beurteilungsermächtigungen sein.

Der funktionale Zusammenhang zwischen administrativem und gerichtlichem Verfahren verlangt, daß bei der Ausgestaltung und praktischen Anwendung des Verfahrensrechts in *einem* Verfahren der spezifische Auftrag des *anderen* Verfahrens nicht unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert wird. So müssen im Verwaltungsverfahren vor einer irreversiblen Umsetzung des Verfahrensergebnisses gegebenenfalls Vorkehrungen geschaffen werden, damit ein zulässiger Rechtsweg auch tatsächlich beschritten werden kann. Auf diesem Gedanken beruht z.B. die Pflicht einer Behörde, die Teilnehmer eines beamten- oder vergaberechtlichen Auswahlverfahrens über die getroffene Wahl zu informieren, bevor der ausgewählte Teilnehmer zum Beamten bestellt oder als Auftragnehmer verbindlich unter Vertrag genommen wird.

Aber auch umgekehrt gilt, daß das Gerichtsverfahren nicht so ausgestaltet oder gehandhabt werden darf, daß es einem voraufgehenden Verwaltungsverfahren seine Bedeutung als selbständiges Verfahren nimmt. Zutreffend ist daher kritisiert worden, daß eine zu hohe gerichtliche Kontrollintensität bei der Anwendung des materiellen Rechts die Bedeutung des Verwaltungsverfahrens minimalisieren und um seine Wirksamkeit bringen kann. In diesem Rahmen sind auch die Überlegungen zu würdigen, die *Michael Gerhardt* zum Nacharbeiten von Abwägungsentscheidungen im Gerichtsverfahren entwickelt hat<sup>64</sup>. Das Konzept eines gerichtlichen Nacharbeitens, bei dem die Verwaltungsentscheidung Punkt für Punkt im Gespräch mit den Beteiligten durchgegangen wird, will ein Kontrollschema anbieten, das den Dualismus zwischen vollständiger Gerichtskontrolle der unbestimmten Gesetzesbegriffe und reduzierter Kontrolle der Ermessensermächtigungen überwindet. Auf die Gewährleistung einer weitverstandenen sachlichen Richtigkeit zugespitzt, läuft es jedoch Gefahr, das Verwaltungsverfahren zum bloßen Vorverfahren des Gerichtsschutzes zu machen. In dieser Zuspitzung muß es sich fragen lassen, ob der Zusammenhang zwischen beiden Verfahren noch den unterschiedlichen Funktionen der jeweils eigenständigen verfassungsrechtlichen Stellung der Exekutive und der Judikative entspricht. Unsicher erscheint auch, ob das dabei angewandte gerichtliche Verfahren, unbeschadet seiner diskursiven Prägung, in der Lage ist, jenes breite Interessenspektrum einzufangen, das durch die Vielfalt der Beteiligten im komplexen Verwaltungsverfahren ohne weiteres geboten wird. Zutreffend grenzt *Gerhardt* den Anwendungsbereich des Modells daher auf Situationen ein, die *partielle* Korrekturen von Planungsentscheidungen betreffen, bei denen also der wesentliche Teil der Verwaltungsentscheidung Bestand hat und durch das voraufgehende Verwal-

64 *Gerhardt*, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, Verwaltungsgerichtsordnung (Fn. 57), Vorb. § 113 Rn. 19 ff. und § 114 Rn. 4 ff.; *ders.* in diesem Bande, 413 ff.

tungsverfahren geprägt bleibt<sup>65</sup>. Die einzelnen Funktionen können – das ist eine wichtige Erkenntnis seines Beitrages – auf der Zeitachse durchaus unterschiedliche Bedeutungen haben.

#### D. *Integrierte normative Determinanten des Verwaltungsverfahrensrechts*

Als spezifische Bauform des Verwaltungsrechts steht das Verwaltungsverfahren unter einer Reihe von Geboten und Zielbestimmungen, die seine gesetzliche Ausgestaltung und praktische Handhabung leiten. Diese ergeben sich vor allem aus dem höherrangigen Recht, dem Verfassungsrecht (I) und dem EG-Recht (II); doch sind auch andere, d.h. rechtlich nicht verfestigte Richtpunkte zu beachten (III). Wichtig ist es, zu einem integrativen Verständnis dieser Vorgaben zu gelangen.

##### I. *Verwaltungsverfahren und deutsches Verfassungsrecht*

(1) Dieses viel behandelte Thema führt zunächst zu den Geboten des Rechtsstaatsprinzips<sup>66</sup>. Schon früh hat man für individuelle Rechtseingriffe der Verwaltung Verfahrensanforderungen, vor allem Anhörungsrechte und Begründungspflichten, entwickelt. Breit entfaltet worden ist sodann der »Grundrechtsschutz in und durch Verfahren«. Einzelheiten müssen hier nicht ausgebretet werden. Wichtig ist dabei die Erkenntnis, daß die materiellen Grundrechte, unbeschadet ihrer unbestreitbaren prozessualen Komponente, nur selten zu eindeutigen Forderungen einer bestimmten Verfahrensgestaltung führen. Das liegt daran, daß die Verfahren vielgliedrige Handlungsgefüge sind. Die Gestaltung oder Handhabung einzelner ihrer Phasen und phasenbezogenen Kommunikationschancen sagt im Regelfall noch wenig darüber aus, inwieweit das grundrechtsschützende Verfahrensziel wirksam erreicht wird. Verfahrensbezogenes Denken ist oft auf bloße Plausibilitätsurteile angewiesen und muß mit funktionalen Äquivalenten arbeiten. Besonders deutlich wird das bei der Verfahrensfehlerlehre<sup>67</sup>.

(2) Verwaltungsverfahren stehen jedoch nicht nur unter den Geboten des Rechtsstaats-, sondern auch des *Demokratieprinzips*. Ihre insoweit wichtigste Aufgabe ist die Sicherung demokratischer Legitimation. Im Lichte dieser Aufgabe gewinnen die verwaltungsinternen Aufsichts- und Kontrollverfahren, das

65 In diesem Bande, 421 f.

66 Mit weiteren Nachweisen Schmidt-Aßmann, Verwaltungsverfahren, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 3, 1988, § 70 Rn. 14 ff.

67 Grundlegend Hill, Das fehlerhafte Verfahren und seine Folgen im Verwaltungsrecht, 1986, bes. 301 ff.

Verfahrensrecht des Haushaltsvollzuges und das Verfahrensrecht demokratischer Wahlen innerhalb der Verwaltung, vor allem das Kommunalwahlrecht, besondere Bedeutung. Sie sind essentielle Bestandteile eines vom demokratischen Prinzip her entfalteten Verwaltungsrechts und verdienen in einer systematischen Darstellung einen besseren Platz, als ihnen bisher eingeräumt wird. Weniger eindeutig läßt sich das für andere Verfahren der Betroffenen- oder Öffentlichkeitsbeteiligung sagen. Sie können die demokratische Vermittelbarkeit von Verwaltungsentscheidungen verbessern. Jedoch führt nicht jede Vermehrung von Partizipationschancen zu Entscheidungen besserer demokratischer Qualität. Jedenfalls kann eine ungeordnete Einflußnahme nicht das Ziel demokratischer Verfahrensgestaltung sein. Die Demokratie ist ein Formprinzip<sup>68</sup>. Sie verlangt folglich, daß Einflußkanäle offen ausgewiesen und interessenge recht strukturiert werden. Dazu gehören auch Vorkehrungen zur Neutralitätssicherung der beteiligten Verwaltungen. Dieses besonders im staatlich-gesellschaftlichen Kooperationsbereich schwierige Thema führt zu einer vorwirken den Legitimationsverantwortung des Staates dort, wo er seine Entscheidungen dem Einfluß von Beteiligten, Interessengruppen und Verbänden öffnet<sup>69</sup>.

(3) Ein systematisches Verfahrensrecht kann die Anforderungen des rechtsstaatlichen und des demokratischen Prinzips an Verwaltungsverfahren nicht jeweils getrennt behandeln. Es muß sie vielmehr soweit wie möglich zusammenführen und aus ihrer Verbindung seine Strukturen entfalten. In diesem Zusammenhang gewinnen die Begriffe der Distanz und der Transparenz Bedeutung, denn sie sind Teil beider Prinzipien. Diese objektivrechtliche Seite des Verwaltungsverfahrensrechts und seiner verfassungsgemäßen Ausgestaltung zeigt sich an zwei Punkten:

- Das Verwaltungsverfahren ist als *Rationalitätsgarantie* zu verstehen. Rationalität staatlichen Handelns ist eine gemeinsame Grundforderung des Rechtsstaats *und* der Demokratie. Sie durchzieht das gesamte Verfahrensrecht der Verwaltung und gibt ihm seine Ausrichtung auf eine einheitliche Grundlinie.
- Stärker als bisher ist die prozedurale Seite der Gesetzesvorbehaltstlehre, insbesondere der *Wesentlichkeitslehre* auszubauen. Das, was zur Regelung eines Politikbereichs wesentlich ist, läßt sich nicht allein durch materielle Gesetzesprogramme ausdrücken. Das Bundesverfassungsgericht hat das für die gesetzgeberische Kollisionslösung im Bereich der Rundfunkfreiheit ausgearbeitet<sup>70</sup>. »Zu der positiven Ordnung des Rundfunkwesens, die dem Ge setzgeber durch Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG aufgegeben ist, gehören auch geeignete

68 Schmidt-Aßmann, Ordnungsidee (Fn. 21), 40, 80 ff.

69 Trute, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen, 1996, 167 (197 ff.).

70 Vgl. BVerfGE 12, 205 (261 ff.); 73, 118 (171); 90, 66 (98 ff.).

organisatorische Vorkehrungen, die im Rahmen des zugrundegelegten Organisationsmodells sicherstellen, daß der Rundfunk nicht einer oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird und daß die in Betracht kommenden Kräfte im Gesamtangebot zu Wort kommen können«. Bei der Ausgestaltung der entsprechenden Verfahrensarrangements hat der Gesetzgeber zwar einen erheblichen Spielraum, der jedoch nicht erst an der Willkürgrenze des Art. 3 Abs. 1 GG endet<sup>71</sup>, sondern an plausiblen Verfahrensmustern und am Maßstab der Regelungskonsistenz ausgerichtet sein muß. Ähnlich ist eine prozedural-organisatorische Fassung der Wesentlichkeitslehre im Sicherheitsrecht und im Gesundheitsrecht unvermeidbar. Der parlamentarische Gesetzgeber öffnet staatlich zu verantwortende Entscheidungen so der fortlaufenden Mitgestaltung, Evaluation und Anpassung durch Experten, und er sorgt umgekehrt dafür, daß die Formulierung von Expertenwissen in den Verfahren medizinischer oder technischer Selbstregulierung transparent und fair erfolgt<sup>72</sup>.

## II. *Vorgaben des Primärrechts der Europäischen Gemeinschaft*

Kein Verwaltungsverfahrensrecht kann heute nur als nationales Recht konzipiert werden. Die europäische Dimension ist vielmehr von vornherein einzubeziehen und muß durchgängig präsent sein (vgl. unter B III). Wir konzentrieren uns an dieser Stelle auf das EG-Recht. Eine noch ausgreifendere Behandlung hätte auch die Vorgaben des EU-Vertrages und der EMRK einzubeziehen. Die wichtigste Verfahrensdeterminante des EG-Rechts ist insofern das Gebot vertikaler und horizontaler Kooperation zwischen den beteiligten Verwaltungen (Art. 10 EGV). Europäische Verwaltung verwirklicht sich im wesentlichen in Verfahrensnetzwerken, z.B. denen der Informationsagenturen und der Komitologie, über die Legitimation und Rationalität sichergestellt werden sollen. Das gibt den für die Gemeinschaft geltenden Grundsätzen des Rechtsstaats und der Demokratie (Art. 6 EUV) eine spezifische prozedurale Dimension. Im übrigen sind die Vorgaben des EG-Rechts für Verwaltungsverfahren unterschiedlich je nach der Verwaltungsebene, auf der die Verfahren angesiedelt sind:

- (1) Für die *Eigenverwaltung* enthält der EG-Vertrag eine Reihe prozeduraler Vorschriften, z.B. zur Begründung (Art. 253) und zur Bekanntmachung von Rechtsakten (Art. 254), sowie zum Zugang zu Dokumenten (Art. 255) und zum Datenschutz (Art. 286). Daneben stehen die in der Rechtsprechung

71 BVerfGE 57, 295 (325); 83, 238 (332 f.).

72 Vgl. Schmidt-Aßmann, *Grundrechtspositionen und Legitimationsfragen im öffentlichen Gesundheitswesen*, 2001, 61 ff.

entwickelten Allgemeinen Rechtsgrundsätze, und hier wiederum insbesondere die Verteidigungsrechte im Rahmen solcher Verwaltungsverfahren, die zu belastenden Entscheidung führen können, z.B. Kartell- und Disziplinarverfahren. Die Europäische Grundrechte-Charta normiert ein »Recht auf gute Verwaltung« (Art. 41), das vor allem prozedural definiert ist<sup>73</sup>. Insgesamt bewegen sich diese Regelungen in jenem Rahmen, der auch in den nationalen Verwaltungsverfahrensrechten anzutreffen ist; insofern kann von ihnen ein Vereinheitlichungseffekt erwartet werden. Deutlicher ausgeformt sind die Verfahrensanforderungen an den Haushaltsvollzug und die Verfahren der Finanzkontrolle (Art. 271, 279, 280 EGV).

(2) Für das *Gemeinschaftsverwaltungsrecht*, d.h. das Recht des indirekten Vollzuges von Gemeinschaftsrecht durch die Mitgliedstaaten, ist die zentrale primärrechtliche Determinante das Gebot wirksamen, diskriminierungsfreien Vollzuges (vgl. B III). Die starke Betonung dieses spezifischen Gemeinschaftsinteresses als Verfahrensrechtsdeterminante zeigt – jedenfalls auf den ersten Blick – einen stark vollzugstechnischen Charakter. Sie ist jedoch aus der besonderen Verwaltungssituation des Gemeinschaftsraumes erklärbar, in der administrative Handlungseinheit nicht vorgefunden wird, sondern erst hergestellt werden muß. Gleichmäßigkeit und Wirksamkeit des Vollzuges sind hier schon für sich genommen Rechtswerte, die durch Transparenz-, Beteiligungs- und Publikationsvorschriften des Sekundärrechts aufgenommen werden.

### III. Weitere normative Orientierungen

Verwaltungsverfahren werden schließlich auch von solchen Vorgaben bestimmt, die nur partiell, nur unvollständig oder überhaupt nicht *rechtlich*

73 Art. 41 lautet: »Recht auf eine gute Verwaltung.

(1) Jede Person hat ein Recht darauf, daß ihre Angelegenheiten von den Organisationen und Einrichtungen der Union unparteiisch, gerecht und innerhalb einer angemessenen Frist behandelt werden.

(2) Dieses Recht umfaßt insbesondere

- das Recht einer jeden Person, gehört zu werden, bevor ihr gegenüber eine für sie nachteilige, individuelle Maßnahme getroffen wird,
- das Recht einer jeden Person auf Zugang zu den sie betreffenden Akten unter Wahrung des legitimen Interesses der Vertraulichkeit und des Berufs- und Geschäftsgeheimnisses,
- die Verpflichtung der Verwaltung, ihre Entscheidungen zu begründen.

(3) Jede Person hat Anspruch darauf, daß die Gemeinschaft den durch ihre Organe oder Bediensteten in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursachten Schaden nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen ersetzt, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind.

(4) Jede Person kann sich in einer der Sprachen der Verträge an die Organe der Union wenden und muß eine Antwort in derselben Sprache erhalten.«

abgesichert sind, sondern als Plausibilitätsregeln der Praxis angesprochen werden können. Daß das Verwaltungsrecht neben den Rechtsmaßstäben auch solche weiteren normativen Orientierungen in seine Systemüberlegungen einzubeziehen hat, ist in der Reformdiskussion wiederholt herausgearbeitet worden<sup>74</sup>. Verfahren sind dafür besonders aufnahmefähig, weil sie nicht nur rechtliche Konstrukte, sondern auch Realsachverhalte, Ketten und Verschränkungen praktischen Handelns sind. Als rechtlicher Anknüpfungspunkt kann immerhin § 10 VwVfG herangezogen werden, demzufolge Verfahren »einfach, zweckmäßig und zügig« durchzuführen sind. So können Wirtschaftlichkeits- und sonstige Effizienzgesichtspunkte Determinanten für die Ausgestaltung und Handhabung von Verwaltungsverfahren sein. Gleches gilt für die Anliegen der Akzeptanzförderung, der Implementationstauglichkeit und der Eignung, Innovationen zu fördern. Es sind Regeln guter administrativer Praxis, die hier wirksam werden. Nur ein nicht exakt festliegender Teil von ihnen ist rechtlich verfestigt. Trotzdem ist ihre Beachtung wichtig, wenn die Rechtsziele von Verfahren erreicht werden sollen.

#### *E. Gliederungsskizze einer systematischen Darstellung des Verwaltungsverfahrensrechts*

Verwaltungsverfahren zwischen »Rechtsschutzwürkleistung und Rationalitätsgarantie«, zwischen »nationaler und europäischer Rechtsentwicklung«, zwischen »klassischem Vollzugsauftrag und situativ-kooperativer Rechtskonkretisierung« – zahlreiche Konsequenzen der damit umschriebenen Perspektivenerweiterungen der verfahrensrechtlichen Dogmatik sind in Rechtsprechung und Schrifttum bereits aufgenommen. Die Kommentare zum Verwaltungsverfahrensgesetz sind in jüngerer Zeit bemüht, Ergänzungs- und Änderungsnotwendigkeiten – sei es im Rahmen der Einzelerläuterungen, sei es auf der mittleren Abstraktionsebene der Einleitungen und Vorbemerkungen – mit zu bedenken<sup>75</sup>. Sicher ist insofern noch Vieles vertiefungsbedürftig<sup>76</sup>.

Doch nicht darum soll es hier gehen. Vielmehr soll in der Form einer Gliederungsskizze aufgezeigt werden, wie eine systematische Darstellung des Ver-

74 Hoffmann-Riem, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Schuppert, Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts (Fn. 11), 115 (130 ff.).

75 Vgl. z.B. Kopp/Ramsauer, Verwaltungsverfahrensgesetz, 7. Aufl., 2000, Einführung Rn. 24 ff., 51 ff., 76 ff.; Henneke, in: Knack, Verwaltungsverfahrensgesetz, 7. Aufl., 2000, Vorb. § 1 Rn. 11 ff., 21 ff.; Stelkens/Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, 6. Aufl., 2001, Einl. Rn. 128 ff. und Stelkens/Schmitz, dort, § 9 Rn. 5 ff.

76 Zu den Gründen der Rezeptionsschwierigkeit vgl. Ramsauer in diesem Bande, 387 ff.

waltungsverfahrensrechts aufgebaut sein muß, die an die überkommenen verfahrensrechtlichen Vorstellungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes anschließt und diese unter Beachtung der aufgezeigten Perspektivenerweiterungen zu einem veränderten Konzept verfahrensrechtlichen Denkens im Verwaltungsrecht fortentwickelt.

## *Erster Abschnitt: Grundlagen*

### *A. Verwaltungsverfahren in einer veränderten Verwaltungssituation*

#### *I. Die Öffentliche Verwaltung vor den Herausforderungen der Gegenwart*

Darstellung, die die Hauptthemen der Reformschriften aufnimmt:

- neue Verantwortungsteilungen zwischen Staat und Gesellschaft: von der Erfüllungs- zur Gewährleistungsverantwortung, regulierte Selbstregulierung;
- neue Informations- und Kommunikationsformen: Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft;
- Anforderungen der Wissensgesellschaft und ihrer technischen Realisation: Flexibilität und Innovationsfähigkeit;
- Konsequenzen der Europäisierung und Internationalisierung: Vernetzungen.

#### *II. Das Verwaltungsverfahren im Kontext veränderter staatlicher Steuerungs- und Kontrollformen*

##### *1. Erweiterte gesetzliche Programmierungsarten*

- konditional und final;
- materiell und prozedural-organisatorisch.

##### *2. Alte und neue Kontrollformen*

- förmliche externe Kontrollen: Gerichtsbarkeit;
- informelle externe Kontrollen: Öffentlichkeit.

##### *3. Zunehmender Bedarf an Selbstprogrammierung und Selbstkontrollen*

- Administrative Normsetzung;
- Neues Steuerungsmodell.

### III. Das Verwaltungsverfahren im Kontext vielfältiger normativer Orientierungen des Verwaltungshandelns

- Gesetz- und Rechtmäßigkeit,
- Wirtschaftlichkeit, Effizienz,
- Akzeptanz, Aktivierungspotential,
- Flexibilität, Kreativität.

### IV. Das Verwaltungsverfahren im Kontext ausdifferenzierter administrativer Handlungsformen

- imperativ/hierarchisch,
- kooperativ/konsensual (»verhandelnde Verwaltung«),
- koordinierend (»verteilende Verwaltung«),
- moderierend (»vermittelnde Verwaltung«),
- informationell,
- informell.

## B. Gegenstand und Methoden des Verwaltungsverfahrensrechts

### I. Unterschiedliche Konzepte von Verwaltungsverfahren

#### 1. Funktionell: Verfahren

- als Realvorgang,
- als theoretisches Konstrukt,
- als normative Ordnungsidee.

#### 2. Historisch: Verwaltungsverfahren

- als Mittel der Rechtsverteidigung (z.B. Widerspruchs- und Rekursverfahren),
- als Mittel der Rechtssicherung (VwVfG-Konzept),
- als Rahmen für multipolare Interessenklärungen,
- als Garant von Rationalität und Gemeinwohlfähigkeit administrativen Handelns.

### II. Verfahren und Verfahrensrecht

- Die Steuerungsperspektive des Verfahrensrechts,
- Die Doppelstellung des Verfahrens als Mittel der Rechtsfindung (z.B. Prozeßrecht) und als Gegenstand rechtlicher Regelung,
- Verfahren als Handlungsgefüge und die methodischen Schwierigkeiten, ihre Elemente isoliert zu erfassen und ihre Wirkungen zu prognostizieren.

### III. *Methodenfragen des Verwaltungsverfahrensrechts*

Das Verfahrensrecht im klassischen Auslegungskanon und die Notwendigkeit zweier Erweiterungen:

#### 1. *Einfluß sozialwissenschaftlicher Erkenntnisse*

- Rechtstatsachenforschung im Verfahrensrecht;
- Speziell: Legitimation durch Verfahren;
- Speziell: Ökonomisierung des Verfahrensrechts.

#### 2. *Einfluß der Rechtsvergleichung*

- Allgemein: Rechtsvergleich als »fünfte Auslegungsmethode«;
- Speziell: Interpretation von Verfahrensrecht im Vollzug von EG-Recht.

### IV. *Die Spezifika von Verwaltungsverfahrensrecht*

#### 1. *Seine unterschiedlichen Aggregatzustände*

Verfahrensrecht als außenwirkende Rechtssätze, aber auch als Innenrecht (Geschäftsordnungen, Verwaltungsvorschriften) oder überhaupt nur als soft law: erkennbar ein Bedürfnis nach differenzierenden Steuerungswirkungen, nicht nur im deutschen, sondern auch im EG-Recht.

#### 2. *Sein Verhältnis zum materiellen Recht*

- Dogma von der »dienenden Funktion«;
- Dogma von der »Richtigkeitsgewähr« durch Verfahren.

### V. *Kodifikationen des Verwaltungsverfahrensrechts*

- Entwicklungen der Kodifikationsidee in Deutschland;
- Zum Stand der Kodifikationen in Europa (Exkurs: Erfahrungen mit dem APA und seinen Ergänzungen in den USA);
- Diskussionen um eine EG-Kodifikation des Verfahrensrechts (für das Eigenverwaltungsrecht oder auch für das Gemeinschaftsverwaltungsrecht).

### C. *Die normativen Grundlagen des Verwaltungsverfahrensrechts in Deutschland und in der Europäischen Union*

#### I. *Verwaltungsverfahren und deutsches Verfassungsrecht*

## 1. *Grundansatz*

Verwaltung als Verfahren: die Verfahrensgeprägtheit der gewaltenteilenden Ordnung des Art. 20 Abs. 3 GG.

## 2. *Spezielle Verfassungsbezüge*

- Grundrechtsschutz in und durch Verfahren;
- Demokratische Komponenten von Verwaltungsverfahren;
- Verwaltungsverfahren in der föderalen Ordnung;
- Verwaltungsverfahren und das haushaltrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot.

# II. *Verwaltungsverfahren im Recht der Europäischen Union*

## 1. *Grundansatz*

Verfahren als Scharniere »Europäischer Verwaltung« (Art. 10 EGV): Letztere ist praktisch weit weniger ein Organisations- als ein Verfahrensgefüge; ihre Vollzugsmechanismen sind Abfolgen kooperativer Verfahren.

## 2. *Spezielle Verfahrensbezüge*

- Die prozedurale Komponente der EG-Eigenverwaltung;
- Die sog. Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten.

Die Vollzugseffektivität (effet utile) als gemeinsame Idee prozeduraler Rechtsverwirklichung im Unionsraum.

# Zweiter Abschnitt: *Bauformen und Strukturen von Verwaltungsverfahren\**

## A. *Verwaltungsaufgaben, Ziele und Strukturen von Verwaltungsverfahren*

Das methodisch schwierige Verhältnis von Aufgaben, Zielen und Strukturen.

### I. *Verwaltungsaufgaben*

#### 1. *externe Aufgaben*

- Gefahrenabwehr und Gefahrenvorsorge,

\* Aufgabe dieses Abschnitts ist es, typische Bauformen zu analysieren und daraus Grundmuster (»Arrangements«) von Verwaltungsverfahren zu entwickeln. Methode und Darstellungsweise sind *funktional* geprägt, müssen aber für rechtsdogmatische Aussagen anschlußfähig sein.

- Marktordnung und Marktstrukturierung,
- Räumliche Planung,
- Infrastruktursicherung,
- Wirtschafts- und Sozialförderung.

## 2. *interne Aufgaben*

- Programmierung, Aufsicht, Controlling,
- Ressourcenbewirtschaftung,
- Aufgabenprospektion.

## II. *Verfahrensziele*<sup>77</sup>

- Rechtsgeprägte Ziele: Rechtsanwendung, Rechtsschutz, Rechtskonkretisierung;
- Ökonomisch geprägte Ziele: Wirtschaftlichkeit, Effizienz, Rechtzeitigkeit;
- Politisch geprägte Ziele: Artikulation und Ausgleich von Interessen, Akzeptanz von Lösungen, Legitimation.

Umgreifende Funktionen (Basisfunktionen): Information, Maßstabkonkretisierung, Kontrolle.

## III. *Strukturbildende Faktoren\**

### 1. *Bezugspunkt: Informationen*

Verfahrensstrukturen und -mechanismen zum Umgang mit Informationen in Verfahren:

- Zugang zu Informationen,
- Umgang mit Informationen.

### 2. *Bezugspunkt: Selektionsleistungen*

Die Ordnungsleistungen von Verfahren beruhen auf den gegensätzlichen Gedanken der Kooperation und der Selektion (Segmentierung).

- Verfahrensrahmen als Ansatz für Inklusionen und Exklusionen;
- Verfahrensphasen und phasenspezifisches Abschichten von Erkenntnissen, Verständigungen etc.

<sup>77</sup> Sie sollen helfen, die Verwaltungsaufgaben möglichst richtig zu erfüllen. Hier wirken auch die »normativen Orientierungen« des Verwaltungshandelns ein, jedoch in verfahrenstypischer Zusitzung; u.U. muß zwischen primären und sekundären Zielen getrennt werden.

\* Hier wirken vor allem sozialwissenschaftliche Erkenntnisse ein: Außen- und Innendifferenz, Rollenmuster, Verfahrensarenen, Kontexte. Rechtlich lassen sich Verfahrensstrukturen von den Bezugspunkten zweier prozeduraler Grundaufgaben her erschließen: Informationsverteilung (1) und Selektionsleistungen (2).

## IV. Bauformen des Verwaltungsverfahrensrechts

### 1. Elemente des Verwaltungsverfahrens als Realsachverhalt

- Verfahrensverantwortung, Verfahrensherrschaft.
- Verfahrensbeteiligte: Verwaltungen, Private als Antragsteller, Antragsgegner, Dritte, Verbände, Öffentlichkeit.
- Verfahrensphasen: Eröffnung, Ermittlungen, Entscheidungsbildung, Entscheidungsumsetzung, Prüfung.
- Verfahrenshandlungen: Erklärungen, Verweigerungen, Vorgespräche, prozedurale Abstimmungen.
- Verfahrensarenen: Gespräche, Erörterungstermine, mündliche Verhandlungen, Konferenzen.
- Verfahrensmaßstäbe (sie sind nicht mit den Verfahrenszielen identisch, sondern verfahrensimmanent): Effizienz, Effektivität, Sorgfalt, Beschleunigung.
- Verfahrensergebnisse: Entscheidungen und Realhandlungen, formelle und informelle, endgültige und vorläufige, einseitige und zweiseitige Entscheidungen.
- Verfahrensverbindungen: Vor-, Haupt- und Nachverfahren; Vollzugs-, Ergänzungs-, Kontrollverfahren.

### 2. Rechtliche Grundformen (Überblick)

- Verfahrenszuständigkeiten, Verfahrensermessen,
- Beteiligtenstellungen,
- Mitwirkungsrechte und Mitwirkungslasten,
- Beweismittel, Beweislast,
- Administrative Verfahrensrechtsstandards: Neutralität, Vertraulichkeit, Fairneß,
- Abschließende Entscheidungen: Formen, Bestandskraft,
- Gerichtsschutz für Verfahrensrechte.

## B. Grundfunktion: Das Verwaltungsverfahren als Informationsordnung

### I. Verfahren als Mittel der Informationsverarbeitung

- Die Information als Steuerungsfaktor,
- Arten verfahrensrelevanter Informationen,
- Verarbeitungstechniken.

## *II. Die administrative Informationsgewinnung*

- Informationsbestände der Verwaltung,
- Mittel externer Informationsbeschaffung.

## *III. Die private Informationsgewinnung*

- Auskunft und Akteneinsicht,
- Informationsfreiheit.

## *IV. Pflichten im Umgang mit erhaltenen Informationen*

- Geheimhaltung: Amtsgeheimnis, Vertraulichkeit,
- Datenschutz.

## *V. Informationszüge in der Europäischen Verwaltung*

- Vertikaler und horizontaler Informationsaustausch,
- Europäische Informationsagenturen.

## *Dritter Abschnitt: Das Standardverfahren des § 9 VwVfG und seine Varianten*

Zugrundegelegt sind folgende Darstellungsüberlegungen:

- Soweit wie möglich ist eine standardisierte Darstellung für alle Typen zu verfolgen: Konzept, Vorkommen im Recht (Rechtsgrundlagen), Ablauf, Bauformen, Verfahrensverbindungen, Verfahrensergebnisse, Verfahrensfehler und Sanktionen.
- Das einfache Verwaltungsverfahren der §§ 9 ff. VwVfG, das nun einmal einen zentralen Platz in Praxis, Dogmatik und Gesetzgebung hat, sollte dabei den Ausgangspunkt bilden und in einem eigenen Abschnitt behandelt werden. Die Reformideen müssen insoweit Punkt für Punkt integriert werden.

## A. Das Verwaltungsverfahren der §§ 9 ff. VwVfG als Standardverfahren

### I. Konzept und Kommunikationsbeziehungen

#### 1. Konzept und Konzeptwandel

Im Grundsatz ein zweipoliges, rechtssicherndes Entscheidungsverfahren der Vollzugsverwaltung. Es ist aber sehr wohl geeignet, neue Entwicklungen aufzunehmen. Die großen »Rezeptoren« sind die Formenfreiheit und das Zweckmäßigkeitssgebot (§ 10 VwVfG).

#### 2. Vielfalt der Verfahrensmedien

- Sprachenfragen (§ 23 VwVfG),
- Mündlichkeit und Schriftlichkeit,
- Nutzung der elektronischen Form,
- Konzeptwandel in der elektronischen Welt.

#### 3. Unterschiedliche Verfahrenspraktiken

- der äußere rechtliche Ordnungsrahmen und die *informale* Handhabung: Vorgespräche nach Vorverständigung;
- das sich wandelnde *Rollenverständnis*: zwischen »hoheitlicher« und »verhandelnder« Verwaltung;
- *Verfahrenspraxis* zwischen Konfrontation, Paternalismus und Eigenverantwortung.

### II. Die Verfahrensbeteiligten und ihre Verantwortung

#### 1. Die förmlichen Beteiligtenrollen

- verfahrensleitende Behörde,
- Private: Adressaten, Antragsteller, Dritte,
- Verbandsbeteiligungen,
- Beteiligung weiterer öffentlicher Stellen,
- Verfahrensmittler (→ B),
- Exkurs: Sachverständige und Auskunftspersonen (→ B).

#### 2. Verfahrensrechtsverhältnisse

- zwei- und mehrpolige; echte und »hinkende«;
- Vertretung im Verfahren (§§ 14 ff. VwVfG).

#### 3. Verfahrensverantwortlichkeiten

Von der Verfahrensherrschaft der Behörde zum gemeinsamen Verfahrensförderungsinteresse:

- a) Wandlungen des *Untersuchungsgrundsatzes* (§ 24 VwVfG)
    - Alleinauftrag der Behörde,
    - nachvollziehende Amtsermittlung.
  - b) *Mitgestaltungschancen* und Mitwirkungslasten.
4. *Die verfahrensinterne Verwaltungskoordination*
  - Beteiligtenregelungen für andere Behörden,
  - Zusammenarbeit (z.B. §§ 71a ff. VwVfG).
- III. *Der Verfahrensablauf und seine Phasen*
1. *Seine internen Rationalisierungsaufgaben*  
Darstellung orientiert an »idealtypischen Entscheidungsebenen«.
  2. *Sein äußerer Ablauf und seine informale Handhabung*
    - Eröffnung, Antragstellung, Ermittlung und Verhandlung, Entscheidung und Entscheidungsbekanntgabe,
    - Zwischenentscheidungen in Verfahren,
    - Nachholung von Verfahrenshandlungen.
  3. *Die Eigendynamik des Verfahrens*
    - Verfahrensbeschleunigung, Verfahrensaussetzung, Verfahrensabbruch,
    - Mittel gegen Widerstände, Verzögerungen, Obstruktion,
    - Verfahren »in« Verfahren.
  4. *Die Veränderungen der Entscheidungsstruktur durch die Rationalitäten der verhandelnden Verwaltung*
    - a) *alternative Verhandlungslösungen*
      - Einbeziehung von Kompensationslösungen, Koppelungsverbote;
      - Reformalisierung, z.B. durch Verhandlungsverbote, Dokumentationspflichten bei ex-parte-Gesprächen.
    - b) *gesetzesakzessorische Verhandlungslösungen*.
  5. *Die Veränderungen der Entscheidungsstruktur durch das Neue Steuerungsmodell (NSM)*
    - Traditionelle Entscheidungsdeterminanten,
    - Veränderungen durch Binnensteuerung,
    - insbesondere zur Legitimität des Effizienzkriteriums.

## IV. *Verfahrensergebnisse und ihre Umsetzung*

Sie sind Ergebnisse der Rechtsanwendung *und* eines durchlaufenen kommunikativen Prozesses.

### 1. *Die rechtsförmliche Fassung*

#### a) *Verwaltungsakte*

Ihre äußere Form (§§ 37, 39, 41 VwVfG), vor allem die Erfassung und Gestaltung ihres »Regelungsgehalts« (§ 35 VwVfG) auch durch Nebenbestimmungen (§ 36 VwVfG);

Bestandskraft und Flexibilitäten, Wiederaufnahme (§ 51 VwVfG), Aufhebung (§§ 48, 49 VwVfG); vorläufige Akte, Teilentscheidungen.

#### b) *Verträge*

Erfassung ihres »Vereinbarungsgehalts« nach Maßgabe des Privatrechts und der §§ 54 ff. VwVfG. Bestandskraft und Flexibilitäten; clausula rebus sic stantibus (§§ 59, 60 VwVfG).

#### c) *Negative Verfahrensergebnisse; der Abbruch von Verfahren.*

### 2. *Besondere Entscheidungswirkungen*

insbes. zu gestuften und parallelen Verfahren:

- Gestattungs- und Gestaltungswirkung,
- Konzentrationswirkung, Präklusionswirkung.

### 3. *Umsetzung*

Einordnung der Verfahrensergebnisse in den weiteren Aufgabenkontext:

- Verwaltungsvollstreckung,
- sonstige Sanktionen,
- Umsetzungsanreize.

### 4. *Controlling*

Analyse der effektiven Entscheidungswirkungen in der Programmstruktur:

- Beobachtungs- und Berichtspflichten,
- Korrekturen: z.B. konkrete Rückforderungen, Programmänderungen.

## B. *Bauformen zur besonderen Ausgestaltung des Standardverfahrens\**

### I. *Das Konzept des »förmlichen« Verwaltungsverfahrens*

Entwicklungen vom gerichtsförmigen zum komplexen Verwaltungsverfahren.

#### 1. *Die Ausprägung in §§ 63 – 71 VwVfG*

#### 2. *Insbesondere: Verfahren mit mündlicher Verhandlung.*

### II. *Verfahren mit obligatorischer Öffentlichkeitsbeteiligung*

#### 1. *Die Rolle der Öffentlichkeit im Verwaltungsverfahren:*

- Impulsfunktion,
- Kontrollfunktion.

Probleme der Eigendynamik und der Gesetzmäßigkeit.

#### 2. *Ausprägungen von Öffentlichkeitsbeteiligung*

- Beispiel: Planfeststellung (§§ 72 ff. VwVfG),
- Beispiel: Genehmigungen nach BImSchG, GenTG.

### III. *Öffentliche Ausschreibungen als Bauformen des Verfahrensrechts*

#### 1. *Beispiele aus unterschiedlichen Bereichen: Vergabewesen, Beamtenrecht, Lizenzvergaben im Regulierungsverfahren.*

#### 2. *Anforderungen an die Ausschreibung*

- sprachliche und textliche Anforderungen,
- Gegenstandsbestimmung und »Kongruenzgebot«.

#### 3. *Die eigene Rationalität von Ausschreibungen, insbes. die Konsequenz temporärer Verhandlungsverbote; Nachverhandlungen und Flexibilitätsnotwendigkeiten.*

\* Hier sollten einige typische komplexe Bauformen vorgestellt werden, die schon im VwVfG oder im Fachrecht mit dem Standardverfahren kombiniert werden. Die Durchsicht der Gesetzespraxis zeigt, daß es nur wenige ganz eigenständig ausgeformte Verwaltungsverfahren gibt. Die meisten (auch die meisten komplexen) Verfahren dagegen sind eher Derivate des Standardverfahrens. Es ergibt sich das Bild einer mit »Modulen arbeitenden Systematik des Verfahrensrechts«. Dazu *Vößkuhle* in diesem Bande, 277 ff.

#### IV. *Rekursive Prüfungsmechanismen in Verfahren*

Einbeziehung von Komponenten, die den inneren Entscheidungsprozeß besonders strukturieren und eine spezifisch bedachtsame Informationsverarbeitung festlegen sollen.

1. *Beispiel: Prüfung der Umweltverträglichkeit nach UVPG*
  - a) qualifizierte Informationssammlung,
    - Behördenbeteiligung,
    - Öffentlichkeitsbeteiligung.
  - b) qualifizierte Informationsverarbeitung (§§ 11, 12): ›Beschreibung, ›Bewertung, ›Berücksichtigung.
2. *Beispiel: Prüfung der Wirtschaftlichkeit nach HGrG, BHO*
  - Kosten- und Leistungsrechnungen (§ 6 III HGrG),
  - Interessenbekundungsverfahren (§ 7 II BHO).

#### V. *Die Einschaltung von Verfahrensmittlern*

1. *Der schlichte Verfahrensmittler*
2. *Mediationsverfahren und sein rechtlicher Rahmen*
  - Stellung des Mediators,
  - Verhandlungsphasen und Verhandlungstechniken,
  - Einbau des Mediationspaketes in das Verwaltungsverfahren.

#### VI. *Der Einbau selbstregulatorischer Komponenten in das Verwaltungsverfahren*

1. *Sachverständige*

Ihre unterschiedliche Stellung im Verfahren: Entwicklungen zu mehr Eigenkontrollen.

  - Tätigkeit im Auftrag der Behörde,
  - Erstellung von Privatgutachten, in qualifizierter Form als Ausdruck von Eigenkontrollen des Antragstellers oder Kontrollunterworfenen.
2. *Zertifizierungen*

Sie sind privat erwirkte Begutachtungen:

  - Die Einbeziehung ihrer Ergebnisse in Verwaltungsverfahren setzt die Einhaltung bestimmter privater Standards voraus; deren Kontrolle u.U. durch Akkreditierung (als eigenes Verwaltungsverfahren).
  - Beispiel: Bedeutung des Öko-Audit für Verwaltungsverfahren.

## VII. *Der Einbau von Komponenten, die Entscheidungen durch Marktmechanismen ersetzen*

### 1. *Ausschreibungen zu Preisangeboten*

Das Beispiel des öffentlichen Vergabewesens.

### 2. *Einbau von Versteigerungslösungen (vgl. § 8 TKG)*

- Zulässigkeit und Grenzen,
- Anforderungen an das Versteigerungsverfahren,
- Bedeutung des Ergebnisses für den Verfahrenszusammenhang.

## C. *Die Verfahrensfehlerlehre*

Es empfiehlt sich, dieses klassische Rechtsthema nicht schon bei A) zu behandeln, sondern nach B) eigenständig, um die Komplexität – insbesondere auch im Blick auf Fehler in den besonderen Verfahrenskomponenten – richtig zu erfassen. Folgende Perspektiven sind zu bedenken\*:

- *Verfahrensfehler*: Verstöße gegen das einschlägige Recht; aber auch gegen andere Verfahrensmaßstäbe.
- *Fehlersanktionen*: Sanktionen auf der Ebene des Rechts; aber auch andere Sanktionen (Haftung, Vertrauensverlust, Realisierungseinbußen).
- Notwendigkeit der Einbeziehung des EG-Rechts, insbes. in die Frage der Sanktionsintensität, und des Rechtsvergleichs, mindestens als Rechtserkenntnisquelle.

### I. *Fehlertypologie*

### II. *Fehlersanktionen I: Verfahrensbezogene Sanktionen*

- präventive und repressive Sanktionen;
- Fehlerbehandlung; Nachholung unterbliebener Handlungen, Heilung.

### III. *Fehlersanktionen II: Die Aufhebbarkeit der Sachentscheidung*

#### 1. *Abhängigkeit vom Konzept gerichtlicher Verwaltungskontrollen*

- Individualrechtsschutz,
- objektive Kontrollaufträge.

\* Schmidt-Äßmann/Krämer, Europ. Zeitschrift des öffentlichen Rechts/European Review of Public Law, 1993, Sonderheft S. 99 ff.

## 2. Modelle der Fehlerunbeachtlichkeit

- Ausprägungen des Kausalitätsgedankens,
- Materielle Konkordanz.

## IV. Speziell: Fehler bei grenzüberschreitender Verfahrenskooperation

## V. Verfahrensfehler als Verlust an rechtsstaatlicher Rationalität

# Vierter Abschnitt: Ausgewählte Verfahrensarten des deutschen und europäischen Verwaltungsrechts

## A. Verfahren für ausgewählte Sachaufgaben

### I. Zulassungsverfahren

- für Anlagen, Produkte, Tätigkeiten,
- berufsqualifizierende Prüfungsverfahren.

### II. Aufsichtsverfahren

- im Banken-, Versicherungs- und Kapitalmarktrecht. Beispiel für die Internationalisierung des Verwaltungsrechts;
- im Chemikalien- und Arzneimittelrecht: Beispiel für »Lernen«.

### III. Förderungsverfahren

- Beihilfeverfahren: nach nationalem und europäischem Recht;
- Verfahren der Wissenschaftsförderung: peer review, Evaluation.

## IV. Vergabeverfahren

Das Beispiel der öffentlichen Aufträge nach §§ 97 ff. GWB.

## V. Regulierungsverfahren

Verfahren und Verfahrenszusammenhänge nach PostG, TKG, EnW, AEG.

- Verteilungsverfahren,
- Entgeltregulierungsverfahren.

## VI. Raumplanungsverfahren

- Bauleitplanung und Regionalplanung,
- speziell die neue Plan-UVP.

## VII. Normsetzungsverfahren

1. *staatliche Normen: hier insbes. zur Frage, inwieweit APA mit den rule-making und negotiated rulemaking Vorbild sein kann.*
2. *kooperative Normsetzung: Regulierte Selbstregulierung bei der Normsetzung.*

## VIII. Komplexe Verhandlungsverfahren

Beispiele aus der Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung:

- Verfahren mit individuellen Akteuren,
- Verfahren mit korporativen Akteuren,
- Verfahren in Organisationsform: Bundesausschüsse nach § 91 SGB V.

## B. Verfahren intra- und interadministrativer Steuerung, Kontrolle und Kooperation

### I. Amtshilfeverfahren

- Verfahren der Informationshilfe,
- Vollzugs- und Vollstreckungshilfe,
- Amtshilfe im EG-Recht.

### II. Impactverfahren

- Prüfungen der Umwelt- oder Sozialverträglichkeit,
- Prüfungen der Effizienz und Wirtschaftlichkeit.

### III. Neue Verfahren des Controlling

- Berichtswesen,
- NSM im behördlichen Bereich,
- Verfahren in öffentlichen Unternehmen.

#### IV. *Aufsichtsverfahren gegenüber Selbstverwaltungsträgern*

#### V. *Verfahren der europäischen Verwaltungskooperation*

- Informationsverfahren,
- Zentrale, dezentrale und isoliert nationale Zulassungsverfahren,
- Transnationale Verwaltungsakte.



# Stichwortverzeichnis

- Aarhus-Konvention 113  
Abfallentsorgungsanlagen 58  
Abgabenordnung 29, 74, 88, 129  
Ablauforganisation 12  
Ablaufprozesse 26  
Absprachen, informelle 396 f.  
Abwägungsgebot 187  
Abwägungskontrolle 422, 425  
Abwägungsrichtigkeit 27  
Äquivalenzgrundatz 117  
Akkreditierungsverfahren 35, 36, 60, 312, 318 ff.  
Akkreditierungsvoraussetzungen 318 ff.  
Akte  
– Papierakte 249, 257  
– Wahrheit und Vollständigkeit der Akte 257  
Akteneinsicht 37, 52, 80, 226, 228 f.  
Aktenführung  
– elektronische 244  
– papierschriftliche 249, 257  
– System 260  
Akzeptanz 27, 91 f.  
Akzeptanzsicherungsfunktion 29  
Allokationsmechanismus, wirtschaftlicher 303  
Alternativenvergleich 37  
Amtsermittlung 43, 120, 209  
– nachvollziehende 120, 209, 379, 406 f.  
Amtsermittlungsgrundsatz 120, 405 f.  
Amtshaftung 240  
Amtshilfe 38, 273 f.  
Angebotsgesetzgebung 133  
Angebotsordnung 378  
angloamerikanisches Recht 96  
Anhörung/-spflicht 37, 119, 173, 187 f., 230, 241, 173, 195  
– Beteiligtenanhörung in privatisierten Bereichen 187 f.  
– betroffener Kreise 303 f.  
– öffentliche Anhörung nach § 18 GenTG 338  
Anmeldeverfahren 30, 336  
Ansprechpartner 378  
Antidumpingverfahren 203  
Antragsbearbeitung  
– Reihenfolge 227  
Antragskonferenz 37, 345  
Antragsrechte 37  
Antragstellung 313  
Antragsunterlagen 225  
Antragsverfahren 42  
Anzeigepflicht 319  
Anzeigeverfahren 30, 283  
Arbeitsgruppe  
– Ad-hoc-Arbeitsgruppe 245  
– virtuelle Arbeitsgruppe 244  
Arbeitsteilung, Prinzip der 243  
s. a. *Problembewältigung*  
Arbeitsweise, informationstechnisch integrierte 243  
Archievierung 260  
Arteilung 370  
s. a. *Informationsermittlung*  
Asylrecht 29  
Audit-Verfahren 15, 35, 36, 55, 60, 152, 166, 168, 177, 264, 282, 318, 320 ff., 325 f.  
Auffangverantwortung 33  
Aufgabenprogrammierung 383  
Aufgabensteuerung 369  
Aufgabenübernahme, staatliche 31 ff.  
Aufmerksamkeitsfelder verfahrensrechtlicher Dogmatik 48 ff.  
Aufsicht 38  
Ausdifferenzierung des Verwaltungshandelns 29  
Ausgleichsfunktion 29  
Aushandeln 42, 55  
– einer Option 44  
Auskunft 37

- Ausland 94 ff.
- Ausschreibungsverfahren 37, 296
- offene Ausschreibung 298
- Ausstattung 319
- Außenperspektive 41
- Außen- und Innenrecht 12, 367
- Austausch des Mittels 37
- Auswahl
- der Beteiligten i.w.S. 37
  - von Optionen 38
- Auswahlentscheidung 300 f., 304, 308
- Auswahlkonzepte, rationale 308
- Auswahl- und Preisbildungsmechanismus, marktwirtschaftlicher 304
- Auswahl- und Verteilungsverfahren 36
- Autonomie, mitgliedstaatliche 115 f.
- Backoffice 236
- Bankaufsicht 36
- Baumusterprüfung 311
- Baurecht 29
- Bearbeitungsfristen 338
- Bearbeitungsstandards 376
- Beauftragter für die Biologische Sicherheit 336
- Baugesetzbuch 88
- Bauordnungsrecht 79 f.
- Bebauungsplan, vorhabenbezogener 166
- Befangenheit 59, 172, 184 f., 299 f.
- institutionelle 38, 53, 211
- Begründung 38, 119, 173
- in privatisierten Bereichen 187 f.
  - Begründungspflichten 25, 51, 230, 314
- Beirat Verwaltungsverfahrensrecht 139
- Bekanntgabe 240
- Beleihung 313, 318
- Benannte Stellen 312, 314
- im Produktsicherheitsrecht 167, 186 f.
- benchmarking 41
- Bentham, Jeremy 83
- Benutzeroberfläche 260
- Beratung 37
- Vorfeldberatung 313, 335, 344
- Bereichskodifikation 86 ff., 125
- Berichtspflichten 375
- Beschleunigung 30, 136, 282
- Beschleunigungsdebatte, Rezeption der 395
- Beschleunigungsgesetzgebung 72 ff., 136 ff., 421 ff.
- Beschwerdemanagement, aktives 376
- Bestandskraft 25, 118, 382
- Beteiligung 44, 48
- Beteiligungsoffenheit 59
  - Beteiligungsrechte 12, 25
  - Betroffenenbeteiligung 172
  - Betroffenenbeteiligung in privatisierten Bereichen 186 f.
  - anderer Gremien und Behörden 304
- Betrachtungsweise, outputorientierte 356
- Betreuungspflicht 240
- Beweislastregeln 25, 195
- Bindungsfreiheit 63
- Brückenbegriffe 31
- Budget 374
- Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik 263
- Bundesdatenschutzgesetz 77 f.
- Bundesstaatlichkeit 13
- Bürgerbüro 236, 370
- Bürgerliches Gesetzbuch 100, 127 ff.
- Bürgernähe der Verwaltung 248
- CE-Zeichen 311
- Chancengerechtigkeit 23, 56, 58, 64
- Charta der Grundrechte der Europäischen Union 18
- Common Law 96
- Controlling 356, 362 f., 368, 371, 374 f.
- operatives Controlling 363
  - Budget-Controlling 362
  - strategisches Controlling 363
  - Ziel-Controlling 362
- Datenbanken 245
- Datensammlung, zentrale 337
- Datenschutz 45, 77 f., 242
- Datenschutz-Audit 15, 264, 325 f.
- *s. a. Audit-Verfahren*

- Datenschutzkonvention 113
- Dauer von Verwaltungs- und Gerichtsverfahren 15
- Dekodifikation 71 ff.
  - horizontale 72 ff.
  - vertikale 79 ff.
- Demokratieprinzip 18, 20, 453 f.
- demokratische Legitimation 21, 47
- Deregulierung 72 ff., 90
- dezentrale Organisationsstruktur 356
- Dezentralisierung 366, 370 f., 378
- dienende Funktion des Verwaltungsverfahrensrechts 451
- Dienstweg 255
- Digital Divide 53, 231
- Diskurs 421
- Dimensionen rechtlicher Regulierung 32
- DIN EN-Reihen 45000 312
- Distanz 28, 53, 172
  - in privatisierten Bereichen 184 ff.
- Distanzgebote 25
- Dogmatik
  - s. Rechtsdogmatik*
- Dokumentation 249
  - Programmdokumentation 268
  - der Sicherheitsvorkehrungen 319
  - Verfahrensdokumentation 38
- Dokumentationspflichten 256, 319, 335
- Dokumente
  - elektronische 225
  - Lesbarkeit 263
  - Löschchen 262
- Dualismus 122 f.
- Dynamik 104
- Effektivität, Grundsatz der 18, 28, 91 f., 117, 121, 122, 362
- Effizienz 28, 90, 282, 362, 372, 373, 410 ff.
  - als Legitimationsfaktor 48
- Effizienzbewertung 374
- Effizienzorientierung 383
- Effizienzsteigerungen 374
- Effizienzvorgaben 373
- E-Government 41, 45, 217
- EG-Recht 112 ff.
- Eigenverwaltungsrecht 49, 113 f., 125 f., 455 f.
- Einfluß auf das Verwaltungsverfahrensrecht 449 f., 455 ff.
- Gemeinschaftsverwaltungsrecht 114 ff., 456
- Kompetenz der EG 123
- Verwaltungsverfahrensrecht 122
- Eingabekontrolle 256
- Eigenüberwachung 166
- Eigenverantwortlichkeit 319
- Eignungsprüfung 300, 308
- Eingriffswirkung und Gesetzesvorbehalt 63
- Einigungsverfahren 41, 44
- Einspruchsverfahren 314
- Einzelprüfung 311
- elektronische Aktenführung 244
- elektronische Information 270
- elektronische Informationssysteme 220
- elektronische Mitwirkungspflichten 225
- elektronischer Verwaltungsakt 52, 144 f.
- elektronisches Dokument 314
- elektronische Unterlagen 230
- elektronische Verfahrensdurchführung 226
- elektronische Vergabe 215
- elektronische Vernetzung 52
- Elektronisierung
  - der Verwaltungsarbeit 52, 144 f., 215
  - der Vorgangsbearbeitung 243
- EMAS-Logo, Vergabe des 323
- EMAS-Privilegierungsverordnung 60, 166, 177
- Emissionszertifikat 308 f.
- EMRK 113
- England 199
- Entföderalisierung 100 f.
- entgrenzte Verwaltung 253
- Entlastung 93
- Entscheidung 419 f.
  - Auswahlentscheidung 300 f., 304, 308
  - Erstentscheidung, Anpassung der 338

- punktuelle 288
  - Reversibilität 288, 341
  - standortbezogene 58
  - Teilentscheidung 44
  - Zwischenentscheidung 304
- Entscheidungsfindung, automatisierte 267
- Entscheidungsoptionen 24
- Entscheidungsrichtigkeit 50
- Entscheidungsverfahren 24
- Entscheidungsvorbereitung, Einschaltung Privater 15
- enquête publique 201, 207
- Erfüllungsverantwortung 33
- Ergebnis- und Erfüllungsverantwortung 33
- Erhaltung von Arbeitsplätzen 27
- Erkenntnismittel 420
- Ermessensermächtigung 22
- Ermessenskontrolle 422
- Ermittlungs- und Bewertungspflicht 336
- Ermittlungsverfahren 193
- Eröffnungskontrolle 36, 74
- Erörterung 37
- Erörterungstermin 41
- europäische Integration 13, 14, 18, 49
- europäisches Verwaltungsverfahrensrecht 112 ff., 147 f.
- s. a. EG-Recht*
- Europäisierung 17, 49 f.
- des Verwaltungsverfahrensrechts 280 ff., 439 ff.
  - s. a. EG-Recht*
  - Ausbildung von Netzwerken 445 f.
  - erweiterte subjektive Rechte 444
  - Konzept der informierten Öffentlichkeit 442
  - Verfahrensprivatisierung 443 f.
- Europarat 113
- European Governance 18
- Evaluationsklausel 105
- Expertenwissen 58 f.
- externer Sachverständ 341
- externer Verantwortungskreis 367, 369
- Fachaufsicht 374
- Fachkunde 318
- Fachnähe 53
- Fairnessregeln 51
- Fehler
- Bereinigung 46, 47
  - Definition 46
  - Fehlerfolgenregime 46 f., 57, 377, 381, 424
  - Fehlervermeidung 27
  - Heilung 46, 153, 283, 416
  - Kompensation 421
  - kooperative Beseitigung von Fehlern 381
  - Lernen aus Fehlern 375
  - optionenorientierte Fehlerbereinigung 47
  - softwarebedingte 266
- Fertigungskontrolle 311
- Flexibilisierung 17, 45
- Flexibilität 99, 104 f.
- Folgenberücksichtigung 40
- Folgendimensionen 40
- förmliches Genehmigungsverfahren 14, 30, 36, 132 f., 149 ff.
- s. a. Genehmigungsverfahren*
- Formulare 228
- Frankreich 95 f., 197
- Freistellungsverfahren 30, 36
- Freiwilliger Zwang 327
- Front Office 53, 236
- Gebührengestaltung 227
- Gefahrenabwehr 35, 205
- Gemeines Recht 102 f.
- Gemeinschaftstreue 116
- Gemeinwohl
- belange 28, 32 f., 51, 55
  - erwartungen 32
  - konkretisierung 59
  - sicherung 50
- Genehmigungsfreistellungsverfahren 283
- Genehmigungsverfahren 289, 336
- förmliches 14, 36, 132 f., 149 ff.
  - vereinfachtes 36
- Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz (GenBeschlG (1996)) 73, 81, 136 ff.

- Generalkodifikation 83 ff., 124, 125, 127  
Gentechnikrecht 35, 333 ff.  
Gentechnologie 334  
Gerichtsverfahren 20  
– Dauer 15  
Gesamtkodifikation 84  
Geschäftsprozesse 354  
Gesetzesausführung 13  
Gesetzesvorbehalt 14, 20, 63 ff., 262  
Gesetzesvorrang 14  
Gesetzgebung  
– Angebotsgesetzgebung 133  
– antizipative 105  
– experimentelle 105  
– Signalgesetzgebung 138 f.  
– sukzessive 102  
Gesetzgebungskompetenzen 100 f.  
Gesetzgebungsverfahren, Akteure des 141  
Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) 298  
Gesetze zur Änderung verwaltungsverfahrensrechtlicher Vorschriften  
– 1. VwVfGÄndG (1996) 73, 81  
– 2. VwVfGÄndG (1998) 73, 81  
– 3. VwVfGÄndG (2002) 144  
Gestaltungsauftrag 20, 22, 339  
gestuftes Verfahren 44  
Gewährleistungsverantwortung 33, 162 f.  
Gewährleistungsverfahren 36  
Gewaltenteilung, informationelle 252  
Gewerbegesetzbuch 107 ff.  
Glaubhaftmachungspflicht 195  
Gliederungsskizze einer systematischen Darstellung des Verwaltungsverfahrensrecht 457 ff.  
Globales Konzept 312  
Globalisierung 17  
Globalsteuerung 356, 358, 366, 374  
good practice 39  
Governance  
  *s. Weißbuch »Europäisches Regieren«*  
– Good Governance 18, 41  
– Governance-Perspektive 364  
Grundbuch, maschinell geführt 215  
Grundrechtsschutz, verfahrensrechtlicher 62  
Grundsatz der materiellen Wahrheit 194, 195, 211  
Gutachter, externer 328  
Haftpflichtversicherung 319  
Handelsschutzverfahren 202  
Handlungs- und Steuerungsperspektive des Rechts 39 f.  
Handlungsformen 21, 25 ff., 34, 54, 131, 140, 138, 381  
  *s. a. Verwaltungshandeln*  
Handlungsnetz 309  
Handlungsperspektive 39  
Handlungsprogramm 27  
– typisiertes 289  
Handlungsspielräume 373, 378  
hearing 201  
Heilung von Verfahrensfehlern 46, 283, 416  
  *s. a. Fehler*  
Heterogenität der betroffenen Interessen 24  
  *s. a. Interessen*  
Hierarchien, Abbau von 243, 254 ff.  
hybride Handlungsformen 21  
Hypertext-Strukturen 260  
Impact 40, 48, 359  
imperatives Verwaltungshandeln 34  
Implementationsinstanz, private 183  
– Verfahrenselemente 184 ff.  
Implementierbarkeit 28, 38  
Impulsfunktion 97 f.  
Individualinteressen 28  
informale Kooperationen 378  
Informalisierung 16  
Information 306  
– elektronische 270  
– Querinformationen 255  
Informationierung 16  
information overload 270  
Informationsasymmetrien 51  
Informationsaustausch 272  
Informationsermittlung,  
  *arbeitsteilige* 43  
Informationsfreiheitsgesetz 79, 141 ff.

- Informationsfunktion 29  
Informationsgenerierung 204  
Informationsgesetz 101, 109 ff., 143  
Informationsherrschaft Privater 42  
Informationsmanagement 204, 343  
Informationspflicht 299  
Informationsrechte 313  
Informationssysteme  
– elektronische 220  
– Stadtinformationssysteme 220  
informationstechnisch integrierte  
Arbeitsweise 243  
Informationsverarbeitung 15  
Informationsverwaltungsrecht 80, 101  
Informationsverfahren 449 f.  
Informationszugang 49, 142, 229  
Informationszugangsrecht 29  
Informelles Verwaltungshandeln 14, 21, 46, 54, 131, 138, 220  
Infrastrukturvorhaben 289  
Initiative 37  
Innenrecht 12, 367  
Innenrechtsverträge 373  
Innovation 90, 330  
Innovationsdruck 17  
Innovationsoffenheit 104 f.  
Inpflichtnahme 165  
inquiry 211  
institutionelle Befangenheit 38, 53  
s. a. *Befangenheit*  
integriertes Gesamtverfahren 40 f.  
integrierte Sachbearbeitung 370  
Interaktion 12, 25, 40, 41  
Interdependenzen 44 f.  
Interessen 24, 41, 44  
– Individualinteressen 28  
– Ressortinteressen 134  
Interessenartikulation 27  
Interessenausgleich 57  
Interessendurchsetzung 27  
Interessenschutz 21, 59  
– Verfahren als Interessenschutz 39  
interner Verantwortungskreis 367, 369  
s. a. *Verantwortungskreis*  
internes Verwaltungsverfahren 12  
intra- und interbehördliche  
Abklärungen 40  
Italien 95  
IVU-Richtlinie 120, 281  
Japan 95  
Juristentag, 43. Deutscher 70 f.  
Justizlastigkeit 423  
Kaizen 372  
Kartellverfahren 202  
Kaskadenprinzip 298  
Klagebefugnis 383  
Kodifikation des Verwaltungsverfahrensrechts 13, 15, 48 ff., 65, 279 ff.  
– Bedarf/Bedürftigkeit 48, 101 f.  
– Begriff 83  
– Bereichskodifikation 86 ff., 125  
– Dekodifikation 71 ff., 79 ff.  
– des europäischen  
Verwaltungsverfahrensrechts 123 ff.  
– Funktionen 89 ff.  
– Gefahren 98 ff.  
– Generalkodifikation 83 ff., 124, 125, 127  
– Gesamtkodifikation 84  
– Idee 89 ff.  
– Kodifikationsbrecher 112  
– Kodifikationsdiskussion 105 ff.  
– Kodifikationsreife 101 f.  
– Rekodifikation 109, 127 ff.  
– Teilkodifikation 84, 347  
– als Verfahren 98  
Kohärenz 18, 19, 30  
Kommunikation 370  
Kommunikationsbeziehung, Verdichtung der 344  
Kommunikationsforen 230  
Kompetenz der EG 123  
Kompilation 90  
konditionale Programmierung 20, 370  
Konditionalsteuerung 46, 369, 374  
Konfliktmittlung 57, 408 f.  
Konformitätsbewertungsverfahren 311 f.  
Konkurrenten, Unterrichtung von 38

- konsensuales Verwaltungshandeln 34  
Konstruktivismus 23  
Kontraktmanagement 359, 368, 373 f., 377  
Kontrolle 318, 375  
– dezentrale 122  
– Eröffnungskontrolle 36, 74  
– möglicher Rechtsfehler 39  
Kontrollaufgaben 309  
Kontrollmaßstab 27  
Kontrollnormen 39  
Kontrollperspektive 39, 390 ff.  
Kontrollsystem 427  
Konvergenz 115, 121  
– der europäischen Kontrollsysteme 426  
Konzentration der Bearbeitung 371  
Konzeptprogrammierung 383  
Konzentrationswirkung 25, 45  
Konzeptsteuerung 46, 369, 370  
Konzeptvorgaben 20, 22  
Konzeptwechsel 60  
Kooperation 14, 19 ff., 42, 43, 44, 122, 365  
– bei der Sachaufklärung 345  
Kooperationalisierung 17  
Kooperationsgedanke 41  
Kooperationslernen 55  
Kooperationsmacht 55  
Kooperationsverträge 54  
kooperative Aufgabenerfüllung (im Verwaltungsrecht) 41  
kooperative Bewertung von Umweltauswirkungen 15  
kooperative Handlungsverbünde 14  
kooperative Informationsaufnahme 43  
kooperativer Staat 42  
kooperative Sachverhaltskonkretisierung 380, 381  
kooperatives Normsetzungsverfahren 51  
kooperative Streitbewältigung 15  
kooperatives Vertragsrecht 140 ff.  
kooperatives Verwaltungshandeln 34, 138  
kooperative Zuordnungen 55  
Koordinierungsbedarf, verfahrensrechtlicher 282  
Koregulierung 19, 41  
Kosten-Nutzen-Präferenzen, individuelle 346  
Kundenbefragungen 375  
Kundeninteressen 375  
Landesdatenschutzgesetze 326  
Landesverwaltungsverfahrensgesetze 80 f.  
Lebenslagenkonzept 237  
Legalität 48  
Legitimation 14, 28  
– demokratische 21, 47  
Legitimationsfaktoren 48  
Legitimationsfunktion 29  
Legitimationskonzept 47 f.  
Legitimationsniveau, problemgemessenes 21, 48  
Leistungspflichten 374  
Leistungsprozesse 371  
Leistungsstörungsregime 377  
Leistungsversprechen 36  
Leitbild 20, 46  
Lernen aus Fehlern 375  
lernende Organisation 376, 381, 382  
Lernfähigkeit des Rechts 104  
Lesezugriffsrechte 248  
Lizenz 303  
Lösung 259  
Machtasymmetrien 20, 43, 48, 51, 56, 59  
Management von Interdependenzen 44 f.  
Manipulation, digitale 230  
Marktregulierungsverfahren 205  
Marktüberwachung 312  
Massenverfahren 283  
Maßstab 93  
Materielle Wahrheit 194, 195, 211  
Media@Komm-Wettbewerb 247  
Mediation 57 f., 220, 345, 408 ff.  
Mediendienstestaatsvertrag 325  
Mehrheitsentscheidung 58  
Mengenteilung 371  
Ministerialverwaltung, Aufgaben der 141  
Mitwirkung

- Beteiligtenmitwirkung 37, 42, 195
  - Bürgermitwirkung 53
  - Mitwirkungspflichten, elektronische 225
  - Modell 94
  - Moderation 34 Fn. 96, 57 f.
  - Modernisierung 18
    - Modernisierungsdebatte 282 ff.
    - der Verwaltung 144
    - des Verwaltungsrechts 107
  - Module 65
  - Mündlichkeitserfordernisse 221
  - multidimensionale Problemlagen 21
  - multipolare Interessen- und Beteiligtenstrukturen 21
  
  - Nachverhandlungsverbot 301
  - Nachweispflichten 195
  - Netzwerkstruktur 14, 254
  - Neues Steuerungsmodell 40, 350, 356
    - als kooperative Verantwortungsordnung 357
  - Neutralität 64
  - Neutralitätspflichten 230
  - Neutralitätssicherungen 307
  - New Public Management 364
  - Nichtförmlichkeit 45
  - Nivilierungsgefahr 99
  - Normungsorganisationen 317
  - Normsetzung 21, 51 f
  - Normsetzungsverfahren, kooperatives 51
  - Normverwerfung 417 f.
  - Novellierungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes 15
  
  - Offenheit, Grundsatz der 18
  - Offenlegung des herangezogenen Materials 59
  - Öffentlichkeit
    - Beteiligung 345, 407 f.
    - Nutzung 48, 49
  - öffentlich-rechtlicher Vertrag 21
  - Offizialmaxime 210
  - Öffnungsklauseln 104
  - Öko-Audit 15, 166, 168, 177, 282, 318, 321 ff.
- s. a. Audit-Verfahren*
- Ökonomisierung 16
    - des Auswahlprozesses 62
  - Offizialmaxime 194
  - One-Stop-Government 236
  - Online-Informationshilfe 274
  - Organisation 350 ff.
    - fehlerfreundliche Gestaltung von 376
  - Organisationsform, Wahl der 351
  - Organisationssteuerung 351
  - Österreich 94
  - Österreichisches Bundesgesetz über das allgemeine Verwaltungsverfahren (1925) 69, 197
  - Optimalität 28
  - optionale Regelungsarrangements 346
  - optionale Verfahrensregelungen 346
  - Optionalisierung 346 f.
  - Optionen 22, 44
    - Entscheidungsoptionen 24
    - Fehlerbereinigung 47
  - Optionengesetzgebung 133
  - Optionenoffenheit 48, 65 f.
  - Optionenorientierung 43 f.
  - Optionenreichtum des Rechts 47
  - Optionensuche 44
  - Optionenwahl 25, 38, 66, 346
  - Ordnungsidee des Verfahrensrechts 38 ff., 48, 279, 430
  - Organisationsprivatisierung 162
  - Outcome 40, 48, 359, 361
  - Outcome-Ziele 373
  - Output 40, 361
  - outputorientierte Betrachtungsweise 356
  - Outputorientierung 371
  - Outputsteuerung 358
  - Output-Ziele 373
  
  - Parteiengehör 195
  - Partizipation, Grundsatz der 18, 41
  - Personalmanagement 357
  - Planänderung 25
  - Planfeststellungsrecht 74
  - Planfeststellungsverfahren 30, 201, 289
  - Plangenehmigung 283

- Planungsverfahren 36  
Plan-UVP 119  
Polen 95  
Polyzentralität 83  
Präklusion 25, 37, 45, 283  
Prioritätsgrundsatz 227  
Private in der Erfüllung öffentlicher Aufgaben 64  
private Verfahrensherrschaft 56  
private Verfahrensstrukturierung 56  
private Verwaltungshilfe 56  
Privatisierte Bereiche 162  
– Verfahrenselemente 184 ff.  
Privatisierung 16, 55 ff., 161 f., 208, 282, 343 f.  
– funktionale 163  
– normative Regulierungsmaßnahmen nach Privatisierung 188 ff.  
– Verfahrensprivatisierung 309, 443 f.  
– Verfahrensrechtsverhältnisse nach Privatisierung 181 ff.  
– Privatisierungsfolgenverantwortung 163  
privat-öffentliche Handlungsformen 21  
Privatrecht 83  
privatrechtliche Handlungsformen 22, 131  
Privatverfahrensrecht 174, 188  
Problembehandlung, arbeitsteilige 53  
process owner 195  
process ownership 208  
Process Reengineering 372  
Produkte 358  
Produktorientierung 356, 371  
Produktsicherheitsrecht 29, 50, 310 ff.  
– Benannte Stellen 167, 186 f.  
– grundlegende Anforderungen 310 f.  
– Zertifizierung 168  
Programmdokumentation 268  
Projektgesellschaft 56  
Projektleiter 336  
Projektmanagement 370  
Projekt-UVP 119  
prozeduraler Steuerungsansatz 283  
Prozeduralisierung 22, 26, 46, 122, 343 f., 369 f.  
Prozessoptimierung 383  
Prüf- und Zertifizierungsorganisationen 312  
Prüfpflichten 335  
Prüfungsmaßstab 415  
Public-Key-Infrastruktur 222  
Public Private Partnership 53, 54, 161 f., 308  
Qualitätsmanagement 319, 356, 363, 368, 375 f., 382  
Qualitätssicherung/-sverfahren 35, 42, 43, 59, 60 f., 309 ff.  
Qualitätssicherungssysteme 41  
Qualitätssiegel 329  
Qualitätsstandards 309 f., 375  
Qualitätsverantwortung 375  
Rahmenrichtlinien 19  
Rahmensetzungen 33  
Raumordnung 27  
Realakt 21, 131  
Rechenzentren 245  
Rechte, subjektive 12  
– erweiterte subjektive Rechte 444  
Rechtmäßigkeit 27, 28  
Rechtsaufsicht 374  
Rechtsbegriffe 31  
Rechtsbereinigung 81 f., 90, 131  
Rechtsdogmatik 26, 26 Fn. 68, 48 ff.  
Rechtserhebliches 24, 25  
Rechtsklarheit 14  
Rechtskontrolle, objektive 383  
rechtsnormative Orientierungen 27  
    Fn. 74  
    *s. a. sozialnormative Orientierungen*  
Rechtsprogrammierungen  
– finale 24  
– konditionale 24  
Rechtsschutz 20, 21, 47, 307, 383 f., 414, 424  
– Subjektivierung 42  
– im Vergaberecht 61  
Rechtsschutzkonzept 12, 38  
Rechtssicherheit 14  
Rechtsstaat 13, 18, 20

- Rechtsvereinheitlichung 13, 14, 82, 83, 89 f.
- Rechtsvergleichung 115
- Rechtsverhältnis 415
- Rechtswahrnehmung 21
- Rechtswahrnungsfunktion 29
- Rechtswissenschaft 26, 31 Fn. 88
- Rechtszersplitterung 74, 107, 127
- Regelwerk, technisches 51
- Registereintragung 329
- Regulierte Selbstregulierung 32, 161  
*s. a. Regulierung, Selbstregulierung*
- Anforderungen an das Verfahren 177 f.
  - im Baurecht 166
  - Begriff 32, 164 f.
  - Beteiligte 182
  - hoheitliche regulierte gesellschaftliche Selbstregulierung 32
  - hoheitliche Regulierung mit selbstregulativen Elementen 32
  - Normen 189 ff.
  - im Produktsicherheitsrecht 167
  - Rechtsverhältnisse 182 f.
  - Strukturschaffungspflicht 181
  - im Umweltrecht 166
  - Verfahrenselemente 184 ff.
  - im Wirtschaftsverwaltungsrecht 167
- Regulierung 32 ff.  
*s. a. Regulierte Selbstregulierung, Selbstregulierung*
- Dimensionen rechtlicher Regulierung 32
  - Deregulierung 72 ff., 90
  - hoheitlich regulierte gesellschaftliche Selbstregulierung 32
  - hoheitliche Regulierung 32
  - hoheitliche Regulierung mit selbstregulativen Elementen 32
  - normative Regulierungsmaßnahmen nach Privatisierung 188 ff.
- Rekodifikation 109, 127 ff.
- Repräsentationsmodelle 58
- Ressortinteressen 134
- Ressourcen, knappe öffentliche 61
- Ressourceneinsatz, Optimierung des 372
- Ressourcenverantwortung 358
- Restrisiko 331
- Revisionsoffenheit 104 f.
- Rezeption 97
  - der sog. Beschleunigungsdebatte 395
  - Rezeptionsdefizite 394 ff.
  - Rezeptionseignung 399 f.
- Richtigkeit
  - von Entscheidungen 62
  - des Verwaltungshandelns 28
- Richtigkeitsgarantien 53
- Richtigkeitsgewähr durch Verfahren 13, 22, 47
- Richtigkeitsmaßstäbe 26 ff.
- Richtigkeitsprüfung, nachvollziehende 56 f.
- Richtlinie über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt 117
- Risikoaufsicht 36
- Risikobewertung 331, 337
- Risikokommunikation, kontinuierliche 342
- Risikomanagement (Risk-Management) 167 f., 331
- Risikopotentiale 333
- Risikoproduzent 339, 340 f.
- Risikorecht 15, 51
- Risikoverfahren 15, 35, 43, 330 ff.
- Robert-Koch-Institut 337
- Rückforderung EG-rechtswidriger Subventionen 118, 121
- Rücksichtnahme 122
- Rundfunkstaatsvertrag 325
- Sachentscheidung 419 f.
- Sachnähe 28
- Sachverhalt 379
- Sachverhaltsaufbereitung 340
- Sachverhaltsbeibringung 42
- Sachverhaltsermittlung 42, 58, 172, 273
  - in privatisierten Bereichen 186 f.
- Sachverständiger 58
  - externer Sachverständiger 341
- Sachverständiger
  - Auswahl 58, 59
  - Unabhängigkeit 59

- Zuverlässigkeit 59
- Sachverständigengutachten
- Bindungswirkung 58
- Sanktionen 374
- Satzung 131
- schlichtes Verwaltungshandeln 21
- Schlüsselbegriffe 31
- Schnelligkeit 28
- Schriftform 145
- Schriftformerfordernisse 218, 221
- Schriftgutverwaltung 261
- Schuldrechtsreform 127 ff.
- Schutzfunktion des Verfahrensrechts 64, 171, 176 f.
- Schutznormtheorie 119
- Schweiz 94
- Scoping 15
- Segmentierungen 25
- Selbstregulierung
  - s. a. regulierte Selbstregulierung, Regulierung*
  - der Aufgabenwahrnehmung 373
  - gesellschaftliche 32, 303
  - hoheitlich regulierte gesellschaftliche 32
  - ohne Bezug auf Gemeinwohlerwartungen 32
  - selbstregulative und situative Verfahrensgestaltung 371
  - Selbstregulierung ohne Bezug auf Gemeinwohlerwartungen 32
- Selbstverpflichtungen 59
- Selektion des Rechtserheblichen 24, 25
- Serviceprozesse 354
- Sicherheitsanforderungen des § 3 a II VwVfG 223
- Sicherheitsvorkehrungen, Dokumentation der 319
- Sicherung einfachen und übersichtlichen Rechts 14
- Signalgesetzgebung 138 ff.
- Signatur/-verfahren 60, 144 ff.
  - akkreditiert elektronische 315 f.
  - elektronische 52, 144, 314 ff.
  - qualifiziert elektronische 146, 221, 315
  - Prüf- und Bestätigungsstellen 168
  - sonstige 315
- Signaturgesetz 60, 144, 221, 315 ff.
- Signaturprüfschlüssel 222
- Signaturrichtlinie 315
- Simultangesetzgebung 70
- Software 37, 41, 52
  - Auswahl 265
  - Einsichtnahme in 37
  - Offenlegung 52
  - prozessorientierte 245, 252 f.
  - standadisierte 265
  - softwarebedingte Verfahrensfehler 266
  - verfahrenssteuernde 265
- Sonderrecht 71 ff., 87, 88 f.
- Sonderverfahrensgesetze, bereichsspezifische 15
- Sozialgesetzbuch 29, 88, 129
- sozialnormative Orientierungen 27
  - Fn. 74
    - s. a. rechtsnormative Orientierungen*
- Sozialstaat 18, 20
- Speicherung 260
- Spezialgesetze 71 ff., 81 f.
- Spezialisierung 82
- Spielraumausfüllung 47
- Spielraumorientierung 43 f.
- Spill-over-Effekte 123
- Staat als lernender Staat 65
- Stabilität 100, 104
- Stabilisierung 92
- Stadtinformationssysteme 220
- Standardisierung 51 f.
- Standardverfahren nach § 9 VwVfG 29, 464 ff.
- standortbezogene Entscheidungen 58
- Standortregistrierung 323
- Standortsicherung 27
- Sternverfahren 37
- Steuerung 39, 369
  - Aufgabensteuerung 369
  - Globalsteuerung 356, 358, 366, 374
  - Konditionalsteuerung 46, 369, 374
  - Konzeptsteuerung 46, 369, 370
  - durch Organisation 350
  - Organisationssteuerung 351
  - Outputsteuerung 358

- durch Verfahren 353
- Zielsteuerung 46
- Steuerungsansatz, prozeduraler 283
- Steuerungsprozesse 354
- Steuerungstauglichkeit des Rechts 44
- Steuerungsperspektive des Rechts 39 f.
- stimulierendes Verwaltungshandeln 34
- Strukturschaffungspflicht, staatliche 55, 63, 179 ff., 184, 191
- Strukturvorgaben 33
- Stufenmodell 83 ff.
- subjektive Rechte 12
  - erweiterte subjektive Rechte 444
- Subjektivierung des Rechtsschutzes 42
- Subsidiarität, Grundsatz der 18, 76, 84 f., 393
- Subsumtion 13
- Subventionen
  - Rückforderung EG-rechtswidriger Subventionen 118, 121
- Systembildung 89, 134
- Sytemgedanke 122
- System des Verwaltungsverfahrens-rechts 457 ff.
  
- Technikrecht 51
- Technisierung 16
- Teilentscheidung 44
- Teilnehmigung 25
- Teilkodifikation 84, 347
- Telekommunikationsrecht 15, 302 ff.
- Tilburger Modell 364
- Total Quality Management 363
- Transaktionskosten 346
- Transnationalität 50
- Transparenz 23, 25, 51, 58, 64, 117, 122, 173, 253, 319
  - in privatisierten Bereichen 187 f.
- Trennungsprinzip 413
- Typenarmut 29 f., 132, 285
- Typenbildung 284 ff.
  - aufgabenorientierte 35, 285 f.
  - verfahrensrechtliche Grundtypen 286 ff.
    - s. a. Verwaltungsverfahren*
- Typenvielfalt 29 f.
  
- Überholungsgefahr 100
- Überprüfbarkeit, dauerhafte 147
- Über- und Unterordnung 55
- Übersichtlichkeit des Verwaltungs-rechts 13
- Überwachung 319
- Überwachungspflichten des Betreibers 338
- Überwachungsverantwortung 318
- Umweltauditgesetz 321
  - s. a. Öko-Audit*
- Umweltbetriebsprüfung 323
- Umwelterklärung 323
- Umweltgesetzbuch 91, 92 f., 100 f., 102, 105 ff.
- Umweltgesetzbuch I (UGB I) 106 f.
- Umweltgutachter 186 f., 323
- Umweltinformationsgesetz 78, 144
- Umweltmanagementsystem 322
- Umweltpolitik 322
- Umweltprogramm 322
- Umweltprüfung 322
- Umweltrecht 29
- Umweltschutz, integrierter 281
- Umweltverträglichkeitsprüfung 78, 119 f., 132, 397, 420, 425
- Unabhängigkeit
  - von Sachverständigen 59
  - der Stelle und des Personals 319
- Unbeachtlichkeitsvorschriften 283
- unbestimmte Rechtsbegriffe 22
- Ungewissheitsbedingungen 330 ff.
- unselbständige Verwaltungshilfe 58
- Unsicherheit 17, 330
- Unterlagen, elektronische 230
- Untermaßverbot, verfahrensrechtliches 64
- Unternehmen, Anspruch der mitbietenden 299
- Unterrichtungspflicht 307, 316
- Unterschrift 230
- Untersuchungsauftrag 210
- Untersuchungsgrundsatzt 37, 42, 380
- Untersuchungsrahmen 37
- Usancen 45
- UVP-Gesetz 15
- UVP-Richtlinie 282

- Veräußerung von Vermögensanteilen 162  
Verantwortlichkeit, Grundsatz der 18  
Verantwortung  
– Erfüllungsverantwortung 33  
– Ergebnis- und Erfüllungsverantwortung 33  
– Gewährleistungsverantwortung 33, 162 f.  
– Prozessverantwortung (process ownership) 208  
– Qualitätsverantwortung 375  
– Ressourcenverantwortung 358  
– selbstregulative 366  
– Überwachungsverantwortung 318  
Verantwortungsdezentralisierung 357  
Verantwortungsdimensionen 32 f.  
Verantwortungsdiversifizierung 328 f.  
Verantwortungsgliederung 17  
Verantwortungskreise 366 ff., 369  
– interne 367 f.  
– externe 367 f.  
Verantwortungsteilung 161 f., 343 f., 365, 375  
Verantwortungsverteilung 32 f.  
Verantwortungsverteilungsregel 194  
Verbände 51  
Verbandsklage 424  
Verdingungsordnungen 298  
Vereinfachung des Verwaltungsrechts 13  
Vereinheitlichung des Verwaltungsrechts 13, 14, 82, 83, 89 f.  
Vereinigtes Königreich 96, 199  
Vereinigte Staaten von Amerika 96  
Verfahren 23 ff.  
– *s. a. Verwaltungsverfahren*  
– informelle 45  
Verfahrensablauf 335  
Verfahrens-Äquivalenz, funktionale  
– Begriff 54, 55, 174 f.  
– als Notwendigkeit 174 ff.  
– als Option 178  
– Schaffung 179 ff., 418  
Verfahrensautonomie der Mitgliedsstaaten 49  
Verfahrensarrangements 25, 56  
Verfahrensbegriff 446 ff.  
– Erweiterungen 446 f.  
Verfahrensdefizite 45  
Verfahrensdokumentation 38  
Verfahrensdurchführung, parallel elektronische 226  
Verfahrensermessen 222, 264  
Verfahrenseuphorie 280  
Verfahrensfairness 53  
Verfahrensfehler 13, 58  
– *s. a. Fehler*  
Verfahrensfunktionen 28 f., 417  
– Bewirkungsfunktion 171  
– Informationssicherung 449 f.  
– Interessenaggregierung 449  
– in privatisierten Bereichen 160  
– *s. a. Verfahrens-Äquivalenz*  
– Rationalitätsgewähr 450  
– Rechtsdurchsetzung 448  
– Rechts- und Interessensicherung 449  
– Rechtsverteidigung 448  
– Funktion bei staatlicher Erfüllungsverantwortung 171 ff.  
Verfahrensgedanke 20, 280  
Verfahrensgestaltung, selbstregulative und situative 371  
Verfahrensstandards 383  
Verfahrensgrundsätze, allgemeine 116, 122  
Verfahrenskontrolle 384  
Verfahrenskonzept 15, 46  
– des VwVfG 430  
Verfahrenslernen 46  
Verfahrensmanager 371  
Verfahrensmittler 57  
Verfahrensperpetuierung 345 f.  
Verfahrensprivatisierung 309, 434 f.  
Verfahrenspositionen 384  
Verfahrensprogramm 195, 206  
Verfahrenspublizität 329  
Verfahrensrahmen 57  
Verfahrensregeln 313  
Verfahrensstruktur, formalisierte 300  
Verfahrenstypen  
– unterschiedliche 29, 103, 151 f.  
– neue 290 ff.

- Verfahrensverordnung in Beihilfesachen 121
- Verfahrensvorkehrungen 65
- Verfahren und Organisation 173
- Verfassungsrecht
  - Vorgaben für Verwaltungsverfahrensrecht 174, 453 ff.
  - Wesentlichkeitslehre 20, 454
- Vergabe, elektronische 215
- Vergabegesetz 75
- Vergabe öffentlicher Aufträge 295 ff.
- Vergaberecht 29, 35, 60 f., 74 ff., 296, 435 ff.
- Vergaberechtsänderungsgesetz 74
- Vergabeverfahren 36, 435
- Vergabeverordnung (VgV) 298
- Verhaltensauftrag 27
- Verhältnismäßigkeit, Grundsatz der 18
- Verkehrswegeplanung 44
- Vernetzung 17
  - elektronische 52
  - der Problembewältigung 48
  - Vernetzungsmanagement 45
- Veröffentlichung 38
- Verordnung 51, 131
- Verrechtlichung des Verfahrens 13, 14, 20, 46, 63, 64
- Versteigerung/-sverfahren 15, 35, 36, 61 f., 302 ff.
- Verteilung knapper öffentlicher Resourcen 61, 290
- Verteilungsverfahren 35, 42, 290 ff.
  - grundrechtssichernde Funktion 291 f., 294
- Vertrag von Nizza 18
- Vertrauen 122
- Vertrauenschutz 440 ff.
- Verwaltung als lernende Verwaltung 65
- Verwaltungsakt 21, 381
  - automatisierter 230
  - elektronischer 52, 144 f.
  - transnationaler 50, 117
  - Bestandskraft 381
- Verwaltungsentscheidung 44
- Verwaltungshelfer 163
  - *s. a. Verwaltungshilfe*
- Verwaltungshilfe
- Anforderungen an das Verfahren 175 f.
- Begriff 163
- Beteiligte 181 f.
- Normen 189 ff.
- private 56
- Rechtsverhältnisse 182 f.
- Strukturschaffungspflicht 180
- Verfahrenselemente 184 ff.
- unselbständige Verwaltungshilfe 58
- Verwaltungshandeln
  - Ausdifferenzierung 29
  - außen wirksames 12
  - dialogisches 138
  - Formalisierung des 54
  - imperatives 34
  - informelles 14, 21, 46, 54, 131, 138, 220
  - konsensuiales 34
  - kooperatives 34, 138
  - privatrechtliches 131
  - schlichtes 21
  - stimulierendes 34
- verwaltungsinterne Abläufe 40
- Verwaltungskontrolle 374
- Verwaltungskooperation 368
- Verwaltungskooperationsrecht 54 f., 116, 435 ff.
- Verwaltungskooperationsvertrag 379
- Verwaltungskoordination 37
- Verwaltungsprozess 413
- Verwaltungspublizität 131
- Verwaltungsrecht
  - der Gemeinschaft 114 ff.
    - *s. a. EG-Recht*
  - Informationsverwaltungsrecht 434
  - materielles 369 f.
  - Übersichtlichkeit 13
  - Vereinfachung 13
  - Vereinheitlichung 13, 14, 82, 83, 89 f.
- Verwaltungsrechtskultur 39, 45, 120
- Verwaltungsverfahren 20, 39, 68, 69, 353, 413
  - Akkreditierungsverfahren 318 ff.
  - Anlagenzulassungsverfahren 35, 289 f.

- Anmeldeverfahren 30
  - Anpassungsflexibilität 45
  - Antidumpingverfahren 203
  - Antragsverfahren 42
  - Anzeigeverfahren 30, 147
  - Ausdifferenzierung 344
  - Ausschreibungsverfahren 296
  - Auswahl- und Verteilungsverfahren 36
  - Begriff 11, 447 f.
  - Bewirkungsfunktion des Verwaltungsverfahrens 171, 176 f.
  - Dauer 15
  - Einigungsverfahren 44
  - Elemente 172 f.
  - englisches Verwaltungsverfahren 96, 199
  - Entscheidungsverfahren 24
  - Ergebnisoffenheit 419
  - förmliche Verfahren 224
    - *s. a. förmliches Genehmigungsverfahren*
  - französisches Verwaltungsverfahren 197
  - Freistellungsverfahren 30, 149
  - funktionaler Zusammenhang mit Gerichtsverfahren 451 ff.
  - Funktionen 28 f., 160, 171, 177 ff., 417, 448 ff.
    - *s. a. Verfahrensfunktionen*
  - der schlichten Gefahrenabwehr 35, 205
  - Genehmigungsverfahren 14, 30, 36, 132, 149 ff., 289
  - gestuftes Verfahren 44
  - Gewährleistungsverfahren 36
  - Gewährleistung von Rationalität 450
  - Handelsschutzverfahren 202
  - integriertes Gesamtverfahren 40 f.
  - als Interessenschutz 39
  - internes 12
  - Kartellverfahren 202
  - zur Kontrolle privater Freiheitsbetätigung 35, 288 f.
  - Konzept 47
  - kooperativer Risikoermittlung und -bewältigung 42
  - laufender Überwachung 36
  - realer Leistungsbewirkung 36
  - Marktregulierungsverfahren 205
  - Mediationsverfahren 220
  - Optimierung des 371
  - Planfeststellungsverfahren 30, 289
  - Qualitätssicherungsverfahren 309 ff.
    - als Rationalitätsgarantie 454
    - der schlichten Gefahrenabwehr 287 f.
  - Schutzfunktion 64, 171, 176 f.
  - Signaturverfahren 52, 60, 144 ff., 168, 221 f., 314 ff.
  - als soziales System 354
  - Standardverfahren nach § 9 VwVfG 29, 464 ff.
  - Typen 29, 103, 151 f., 290 ff.
  - Typisierung 34 ff.
  - in veränderter Verwaltungssituation 458 f.
  - Verfahrensprivatisierungen 309, 443 f.
    - *s. a. Privatisierung*
  - Vergabeverfahren 36, 435
    - *s. a. Vergaberecht*
  - Verteilungsverfahren 290 ff.
  - Zertifizierungsverfahren 35, 263, 310 ff.
    - *s. a. Zertifikat*
  - Zulassungsverfahren 36
  - Zuteilungsverfahren 36
- Verwaltungsverfahrensgesetz**
- Änderungen:
    - 1. VwVfGÄndG (1996) 73, 81
    - 2. VwVfGÄndG (1998) 73, 81
    - 3. VwVfGÄndG (2002) 47, 52, 111, 144 ff., 219 ff., 316
  - Sonstige 153 ff.
  - Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG) 69, 197
  - Anwendungsbereich 130 f.
  - Fortentwicklung 135 ff.
  - Landesverwaltungsverfahrensgesetze 80 f.
    - als ordnungsbildende Kraft 38 ff., 48, 279, 430
  - Novellierungen 15

- Verfahrenskonzept 429 ff.
- Verfahrensordnung für Kooperationen 436 f.
- Vertrauensschutz 440 ff.
- Verwaltungsverfahrensrecht 24, 25, 376 ff., 415
- Antriebskräfte für Fortentwicklung 279
- Begriff 11, 446 ff.  
s. a. *Verfahrensbegriff*
- Beirat Verwaltungsverfahrensrecht 139
- Demokratieprinzip 453 f.
- demokratische Elemente 454
- dienende Funktion 451
- Einheit 107, 127
- Entwicklungsnotwendigkeiten 432 ff.
- europäisches 112 ff., 122, 147 f.
- Europäisierung 280 ff., 439 ff.  
s. a. *Europäisierung*
- Gliederungsskizze 457 ff.
- der Informationsgesellschaft 433 f.
- Konzept informierter Öffentlichkeit 442
- normative Determinanten 453 ff.
- weitere normative Orientierungen 456
- als Ordnungsidee 38 ff., 48, 279, 430
- sektorales 347
- systematische Darstellung (Gliederungsskizze) 457 ff.
- verfassungsrechtliche Anforderungen 174, 453 ff.
- Vorgaben des EG-Rechts 455 ff.  
s. a. *EG-Recht*
- Verwaltungsvollzug 49
- Verwaltungsvorschriften 37, 51, 119, 131, 373, 378
- Erlass von 52
- Verzahnung interner und externer Verfahrensweisen 40 f.
- Verzahnung von öffentlichem und Privatrecht 329
- Visionen 27
- Vokabular, gemeinsames 299
- Vollzug
  - direkter 113 f., 122, 202
  - indirekter 114 ff., 123 ff., 203
- Vor-Antragsverfahren 344
- Vorausverfahren 37
- Vorbehalt des Gesetzes 14, 20, 63 ff., 262
- Vorbescheid 25
- Vorfeldberatung 313, 335, 344
- Vorfeld- und Begleitinteraktion 37, 40
- Vorfeldkommunikation 54, 344
- Vorgangsbearbeitung, integrierte 246
- Vorhabengenehmigung 132
- Vorhaben- und Erschließungsplan 166
- Vorrang der Selbstkorrektur 375
- Vorrang des Gesetzes 14
- vorzeitiger Beginn 25
- Wandel 100, 105
- Warnungen 131
- Wasserrecht 79
- Werte 24, 41
- Wesentlichkeitslehre 20, 454 f.
- Wettbewerb der Rechtsordnungen 49
- Wettbewerbsbeziehungen 17
- Windhundprinzip 308
- Wirklichkeitskonstruktion 23 ff., 27, 39, 56
- Wirtschaftsgesetzbuch 107 ff.
- Wirtschaftsrecht, öffentliches 107 ff.
- Wissensasymmetrien 272
- Wissensnetz 270
- Wissensorganisation 271
- Wissenszerfall 17
- Zeitrichtigkeit 28
- Zementierungsgefahr 98
- Zentrale Kommission für Biologische Sicherheit 58, 337 f.
- Zerschneidungsgefahr 99
- Zertifikat 222
  - Emmissionszertifikat 308
  - Sicherheitszertifikat 263
- Zertifikatsnachfrager 316
- Zertifizierung 36, 60, 310 ff., 314 ff.  
s. a. *Produktsicherheitsrecht*

- informationstechnischer Systeme 317
- Prüf- und Zertifizierungsorganisationen 312
- Zertifizierungsverfahren 35, 263, 310 ff.
- Altersvorsorgeverträgen 317
- Entsorgungsfachbetrieben 317
- sonstige 317
- Zielerreichungsklage 384
- Zielsteuerung 46
- Ziel- und Ergebnisorientierung der Ablauforganisation 371
- Zielvereinbarungen 356, 359, 369, 371, 373, 377, 383
- mit Außenrechtsbezug 378
- Zielvorgaben 20, 22
- Zollkodex 115
- Zugang
- zu behördlichen Akten 58
- zu Behördeninformationen 78 f.
- Informationszugang 49, 142, 229
- Informationszugangsrecht 29
- zur Verwaltung 231
- Zugangsvorsorge 233
- Zukunftstauglichkeit 28
- Zulassungsverfahren 36
- Zurückverweisung an die Behörde 424
- Zusammenarbeit, informationelle 273
- Zuständigkeitsregelungen 248
- Zuteilungsverfahren 36
- Zuverlässigkeit von Sachverständigen 59
- Zwei-Stufen-Theorie 76, 131
- Zwischenentscheidung 304







# Verwaltungskontrolle

Verwaltungskontrolle ist ein klassisches Thema des Staats- und Verwaltungsrechts. Kontrolle dient als ein Grundmechanismus der Gewaltenteilung, Gerichtskontrolle, Rechnungsprüfung, internen Verwaltungskontrollen und externen Aufsicht.

Wenn Demokratie und Rechtsstaat eine wirksame Steuerung der Exekutive verlangen, dann gehört dazu auch ein wirksames Kontrollregime. Wie aber wirken die Veränderungen des Verwaltungsumfeldes, wie wirken verstärktes Effizienzdenken und Europäisierung, neue Kooperationsformen zwischen Verwaltung und Wirtschaft, neue Steuerungstechniken und das Neue Steuerungsmodell auf den vertrauten Bestand der Kontrollinstrumente ein?

Der Band macht u. a. eines deutlich: Das Zusammenspiel der Kontrollinstanzen und -verfahren muß sich ändern. Es wird notwendig, nach neuen unternehmensexistypischen und anreizgesteuerten Ansätzen, Audits und Öffentlichkeitskontrollen Ausschau zu halten.

2001, 379 S., geb., 50,- €, 86,- sFr, ISBN 3-7890-7146-3  
(Schriften zur Reform des Verwaltungsrechts, Bd. 8)



**NOMOS Verlagsgesellschaft  
76520 Baden-Baden**

Herausgegeben von Prof. Dr. Wolfgang Hoffmann-Riem und  
Prof. Dr. Eberhard Schmidt-Aßmann

# Schriften zur Reform des Verwaltungsrechts

Wolfgang Hoffmann-Riem/  
Eberhard Schmidt-Aßmann (Hrsg.) Band 7

## Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft

2000, 442 S., geb., 63,- €, 107,- sFr,  
ISBN 3-7890-6630-3

Die Beiträge analysieren die allgemeinen Veränderungen im deutschen und supranationalen Verwaltungsrecht, die im Zusammenhang der Informationsgesellschaft schon erfolgt oder zu erwarten sind. Auch thematisieren sie die damit verbundenen Veränderungen der Rolle des Staates.

Wolfgang Hoffmann-Riem/  
Eberhard Schmidt-Aßmann (Hrsg.) Band 5

## Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht

1998, 276 S., geb., 42,- €, 73,- sFr,  
ISBN 3-7890-5187-X

Dieser Band zeigt an ausgewählten Bereichen, wie eine schon aus finanziellen Erwägungen geforderte Effizienz als Anstoß zu überfälligen Reformen in Verwaltungsorganisation und Verwaltungsrecht dienen kann.

Eberhard Schmidt-Aßmann/  
Wolfgang Hoffmann-Riem (Hrsg.) Band 4

## Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource

1997, 404 S., geb., 56,- €, 96,- sFr,  
ISBN 3-7890-4662-0

Zur Steuerung der strukturellen Voraussetzungen des Verwaltungshandelns – Neuere Entwicklungen in der Verwaltungsorganisation und ihre rechtliche Einordnung.

Wolfgang Hoffmann-Riem/  
Eberhard Schmidt-Aßmann (Hrsg.) Band 3

## Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen

1996, 342 S., geb., 49,- €, 84,- sFr,  
ISBN 3-7890-3976-4

Eine funktionale Analyse ermöglicht es, Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen zu verstehen.



**NOMOS Verlagsgesellschaft  
76520 Baden-Baden**