

THORSTEN SIEGEL

Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund

Jus Publicum

180

Mohr Siebeck

JUS PUBLICUM

Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 180



Thorsten Siegel

Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund

Horizontale Entscheidungsvernetzung und vertikale
Entscheidungsstufung im nationalen und
europäischen Verwaltungsverbund

Mohr Siebeck

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

e-ISBN PDF 978-3-16-151261-2

ISBN 978-3-16-149891-6

ISSN 0941-0503 (Jus Publicum)

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

© 2009 Mohr Siebeck Tübingen.

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

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

Vorwort

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

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

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

Speyer, im Dezember 2008

Thorsten Siegel

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
-------------------	---

Teil 1 Grundlagen der Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund 1

<i>Kapitel 1: Von der Einheit der Verwaltung zum Verwaltungsverbund.</i>	3
I. Der Organisationscharakter der öffentlichen Verwaltung.	3
II. Die Prozesse der Ausdifferenzierung und der Ausdiversifizierung der öffentlichen Verwaltung.	4
1. Abkehr vom Mythos der Einheit der Verwaltung.	4
2. Zu den Begriffen der Ausdifferenzierung und der Ausdiversifizierung.	5
3. Arten der Ausdiversifizierung.	6
a) Die organisatorische Ausdiversifizierung als Ausgangspunkt	6
b) Interessenvielfalt als Folge der Stellenvielfalt.	7
c) Interessenausgleich durch Verfahren und dessen Ausdiversifizierung.	7
d) Die Ausdiversifizierung der Entscheidung.	8
4. Ausdiversifizierung in der Europäischen Union.	9
a) Die Ausweitung des Direktvollzugs.	9
b) Die Ausdiversifizierung innerhalb des Direktvollzugs	10
III. Der Verwaltungsverbund	11
1. Herkunft und Begriff des europäischen Verwaltungsverbunds .	11
2. Erscheinungsformen	12
3. Anknüpfung an den Begriff des Netzwerks	13
4. Der nationale Verwaltungsverbund.	14

<i>Kapitel 2: Entscheidungsfindung in der Verwaltungsrechtswissenschaft</i>	15
I. Die juristische Methode	15
II. Die Öffnung der Verwaltungsrechtswissenschaft für andere Wissenschaftsdisziplinen	17
1. Das Verständnis der Verwaltungsrechtswissenschaft als Steuerungswissenschaft	18
a) Der sozialwissenschaftliche Steuerungs-begriff.	18
b) Bedeutung in der Verwaltungsrechtswissenschaft.	18
c) Öffnung und Erweiterung der Steuerungsziele	19
d) Die Kodifizierung von Steuerungszielen als Ausdruck der Zuweisung von Verantwortungsbereichen	20
2. Der Governance-Ansatz	21
a) Der Governance-Begriff aus Perspektive der Wissenschaftsdisziplinen	21
b) Zur Relevanz des Governance-Ansatzes in der Verwaltungsrechtswissenschaft.	24
c) Von der Entscheidungsfixierung zur Entscheidungsorientierung: Die Aufwertung des Verfahrensgedankens.	25
3. Die „Neue Verwaltungsrechtswissenschaft“	26
a) Merkmale der „Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft“	26
b) Paradigmenwechsel oder kontinuierlicher Öffnungsprozess?	26
III. Sozialwissenschaftliche Entscheidungstheorien und -modelle	28
1. Die einzelnen Entscheidungstheorien und -modelle	28
a) Die Theorie rationaler Entscheidung	28
b) Das Konzept der begrenzten Rationalität (bounded rationality)	31
c) Die Lehre vom Inkrementalismus	32
d) Das sogenannte „Mülleimer-Modell“ (garbage can).	33
2. Sozialwissenschaftliche Entscheidungsmodelle und juristische Entscheidungsfindung	34
3. Anwendungsfelder für eine entscheidungstheoretische Betrachtungsweise	36
 <i>Kapitel 3: Ebenen der Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund</i>	37
I. Systembildung nach der juristischen Methode	37
1. Horizontale Entscheidungsvernetzung und vertikale Entscheidungsstufung	37
2. Verfeinerung der Typologie	38

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

Teil 2

Entscheidungsfindung im nationalen Verwaltungsverbund

47

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

<i>Kapitel 5: Steuerungsziele nationaler Verfahren und ihre Spezifizierung im Hinblick auf die Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund.</i>	52
--	----

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

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

b) Verankerung im Grundgesetz	80
c) Zuschneidung auf die Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund	80
aa) Das Spannungsverhältnis zwischen Komplexität und Akzeptanz.	80
bb) Die Akzeptanz als „Stärkungsfaktor“ der Richtigkeit . .	80
III. Gesamtheitliche Bewertung der Steuerungsziele	81
1. Konvergenz von Steuerungszielen.	81
2. Unechte Konkurrenz von Steuerungszielen	82
3. Echte Konkurrenz von Steuerungszielen.	83
4. Echte Konkurrenz von Steuerungszielen am Beispiel der Abschaffung des obligatorischen Erörterungstermins	84
<i>Kapitel 6: Horizontale Entscheidungsvernetzung im nationalen Recht</i>	<i>86</i>
I. Typologie administrativer Eröffnungskontrollen.	86
1. Zum Begriff der Eröffnungskontrolle	86
a) Absolute Verbote?.	87
b) Absolute Erlaubnisse?	88
c) Erlaubnisse mit Verbotsvorbehalt ohne Anzeige- oder Anmeldeerfordernisse	89
d) Anzeigen und Anmeldungen ohne Kontrollfunktion?	90
2. Differenzierung nach der Kontrollausrichtung	90
a) Eröffnungskontrollen ohne behördlichen Zulassungsakt. . .	90
aa) Anzeige- und Anmeldepflicht ohne vorheriges Vollzugsverbot	91
bb) Anzeige- und Anmeldepflicht mit vorherigem Vollzugsverbot	92
b) Eröffnungskontrollen mit behördlichem Zulassungsakt . . .	93
aa) Die klassische Unterscheidung zwischen dem präventiven Verbot mit Erlaubnisvorbehalt und dem repressiven Verbot mit Befreiungsvorbehalt.	93
bb) Mischformen	94
cc) Wechselseitige Annäherungen	95
dd) Insbesondere: Planerische Eröffnungskontrollen.	95
ee) Kritik an der klassischen Unterteilung.	96
ff) Bewertung.	96
gg) Die Unterscheidung zwischen Ausnahmegenehmigung und Dispens.	97
3. Differenzierung nach dem Regelungsobjekt	98

a) Unterscheidung zwischen personen- und sachbezogenen Eröffnungskontrollen	98
b) Relevanz der Unterscheidung	99
c) Überschneidungen	100
4. Bewertung anhand der Steuerungsziele	100
II. Separation	101
1. „Echte“ Parallelentscheidungen	101
2. Abgrenzungen.	103
3. Das Verhältnis der Baugenehmigung zu anderen Eröffnungs- kontrollen	104
a) Unterschiedliche Modelle	104
aa) Die Schlusspunkttheorie.	105
bb) Das Separationsmodell.	106
cc) Die Konzentrationswirkung	107
b) Bewertung anhand der Steuerungsziele.	108
aa) Die rechtspolitische Prägung der Debatte	108
bb) Vorzugswürdigkeit der Konzentrationswirkung aus Effizienzgesichtspunkten?.	109
cc) Die Schlusspunkttheorie als „goldener Mittelweg“? . . .	110
III. Koordination	111
1. Der Begriff der Koordination	111
2. Unterschiedliche Normierungsgrade durch den Gesetzgeber . .	112
a) Die Koordination jenseits einer Normierung durch den Gesetzgeber	112
b) Die teilweise Normierung durch den Gesetzgeber	113
c) Umfassende Normierung der Koordination durch den Gesetzgeber	114
d) Bewertung anhand der Steuerungsziele: Leistungsfähigkeit einer umfassenden Normierung der Koordination?.	116
3. Ausblick: Koordination durch den „Einheitlichen Ansprech- partner“	118
a) Der Einheitliche Ansprechpartner als zentraler Regelungs- punkt der neuen Dienstleistungsrichtlinie	118
b) Der Einheitliche Ansprechpartner als Koordinator	119
c) Ansiedlungsoptionen im nationalen Recht	120
aa) Nicht in Betracht kommende Ansiedlungsoptionen . . .	120
bb) Realistische Ansiedlungsoptionen und ihre Bemessung an den Steuerungszielen	121
IV. Konzentration	122
1. Der gesetzgeberische Anwendungsbefehl	123
a) Das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage.	123

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

bb) Der Entwurf der unabhängigen Sachverständigen-Kommission aus dem Jahre 1997 (UGB-KomE)	148
cc) Der Referentenentwurf aus dem Jahre 1998 (UGB-RefE 1998)	149
dd) Die Auflösung der (vermeintlichen) Blockade durch die Föderalismusreform 2006	149
b) Die aktuelle Fassung der integrierten Vorhabengenehmigung	150
c) Bewertung anhand der Steuerungsziele.	152
<i>Kapitel 7: Vertikale Entscheidungsstufung im nationalen Recht .</i>	154
I. Interne Abschichtungen	154
1. Anreicherung durch Verfahrensinstrumente aus anderen Wissenschaftsdisziplinen.	155
a) Der Prozess der Öffnung der Verwaltungsrechtswissenschaft	155
b) Einordnung als Entscheidungsstufung?	157
aa) Normative Grenzen de lege lata.	157
bb) Gestaltungsoptionen de lege ferenda	157
2. Die Zwei-Stufen-Theorie als bereichsübergreifender Ansatz. . .	158
a) Entstehung und Anwendungsgebiete	158
b) Vorzüge und Nachteile der Zwei-Stufen-Theorie	159
c) Die Zwei-Stufen-Theorie auf dem Rückzug	160
d) Einstufigkeit nach Öffentlichem Recht oder nach Privatrecht?	162
3. Abschichtungen bei konditional programmierten Eröffnungskontrollen.	162
a) Teilgenehmigungen und Vorbescheide	163
aa) Wesen und Vorkommen	163
aaa) Regelungen in den Landesbauordnungen	164
bbb) Anlagenbezogenes Immissionsschutzrecht	166
ccc) Die atomrechtliche Anlagengenehmigung	168
bb) Bewertung anhand der Steuerungsziele	170
aaa) Effizienz als Gradmesser der Entscheidungsstufung	170
bbb) Anspruch auf Erteilung?	170
ccc) Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage?	171
ddd) Transparenz und Effektivität des Rechtsschutzes als Eckpfeiler der Entscheidungsstufung	172
eee) Wahrung der Kohärenz als Grenze der Entscheidungsstufung.	173
b) Der vorläufige Verwaltungsakt.	174
aa) Wesen	174

bb) Vorkommen de lege lata	175
cc) Bewertung anhand der Steuerungsziele	176
aaa) Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage bei belastenden Maßnahmen?	176
bbb) Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage bei begünstigenden Maßnahmen?	176
ccc) Effizienz als Gradmesser beim Erlass im Einzelfall	177
c) Der vorsorgliche Verwaltungsakt	177
aa) Wesen und Vorkommen	177
bb) Bewertung anhand der Steuerungsziele	178
4. Verfahrensinterne Abschichtung bei final programmierten Eröffnungskontrollen.	179
a) Der Grundsatz der Konfliktbewältigung.	179
b) Der Konflikttransfer in ein anderes Verfahren.	180
c) Das Kriterium der Vorhersehbarkeit	181
d) Der Vorbehalt einer abschließenden Entscheidung	181
e) Die Abschnittsbildung	183
f) Bewertung anhand der Steuerungsziele.	184
II. Echte Entscheidungsstufen	185
1. Wesen.	185
a) Abgrenzung zu sonstigen Entscheidungsstufungen.	185
b) Das Merkmal der grundsätzlichen Verbindlichkeit für nach- folgende Entscheidungsstufen	185
c) Verankerung im nationalen Recht	186
d) Unterscheidung zwischen im Fachrecht verankerten und sonstigen Entscheidungsstufen.	187
aa) Die Umweltverträglichkeitsprüfung	187
bb) Raumordnungsrechtliche Entscheidungsstufen.	189
2. Vorkommen echter Entscheidungsstufen.	189
a) Regelungen außerhalb des Rechts der Eröffnungskontrollen.	189
b) Regelungen bei der Zulassung von Infrastrukturvorhaben.	190
3. Die genaue Funktionsweise der echten Entscheidungsstufung in der Infrastrukturplanung	191
a) Nachwirkungen höherstufiger Planungsstufen	191
aa) Nachwirkungen der Bedarfsplanung.	191
aaa) Grundsätzliche Bindungswirkung.	191
bbb) Grenzen der Bindungswirkung.	192
bb) Nachwirkungen der Linienführungsbestimmung	193
b) Vorwirkungen nachfolgender Planungsstufen?	194
4. Bewertung anhand der Steuerungsziele	194
a) Echte Entscheidungsstufen als adäquate Reaktion auf Komplexität	194

b) Erfordernis von echten Entscheidungsstufen im Einzelfall? . . .	195
c) Die „Entstufung“ als Gegentrend?	196
d) Effektivität des Rechtsschutzes?	197
e) Folgerungen für die Reichweite der Bindungswirkung	198
III. Die Verselbständigung von Vollzugsmaßnahmen zu einer eigenständigen Entscheidungsstufe am Beispiel der Enteignung . .	198
1. Anforderungen an eine Enteignung.	199
2. Nachwirkungen einer Eröffnungskontrolle auf eine Enteignung im Allgemeinen	200
3. Nachwirkungen einer Eröffnungskontrolle auf eine Enteignung durch Anordnung einer enteignungsrechtlichen Vorwirkung im Besonderen.	201
4. Die vorzeitige Besitzeinweisung als „Brücke“ zwischen Enteignung und Eröffnungskontrolle.	202
5. Bewertung anhand der Steuerungsziele	203
a) Stufenweise Gemeinwohlkonkretisierung als Ausdruck von Effizienz	203
b) Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage?	203
c) „Rückwirkung“ der Enteignung auf die Planfeststellung . . .	204
d) Anforderungen an den Rechtsschutz	205
IV. Unechte Entscheidungsstufen.	205
1. Wesen.	205
2. Vorkommen de lege lata	206
a) Unternehmergenehmigung und Planfeststellung nach dem Personenbeförderungsgesetz	206
aa) Regelungsbefund	206
bb) Erfordernis einer bestimmten zeitlichen Abfolge?	207
cc) Zuweisung des jeweiligen sachlichen Regelungsgehalts .	208
b) Genehmigung und Planfeststellung nach dem Luftverkehrs- gesetz	209
aa) Regelungsbefund	209
bb) Erfordernis einer bestimmten zeitlichen Abfolge?	210
cc) Zuweisung des jeweiligen sachlichen Regelungsgehalts .	210
dd) Rückwirkungen auf die zeitliche Reihenfolge	211
c) Das Verhältnis zwischen Baugenehmigung und Gaststätten- erlaubnis	212
aa) Regelungsbefund	212
bb) Zuweisung des jeweiligen sachlichen Regelungsgehalts .	212
cc) Vertikale Stufung oder horizontale Entnetzung?	214
3. Bewertung anhand der Steuerungsziele	215

a) Unechte Entscheidungsstufen im Spannungsfeld zwischen Effizienz und Transparenz	215
b) Vermeidung von Doppelprüfungen	215
c) Effektivität des Rechtsschutzes	217
V. Scheinbare vertikale Entscheidungsstufen.	218
1. Wesen.	218
2. Wirtschaftliche Erwägungen in nicht-wirtschaftlichen Eröffnungskontrollen.	218
a) Planfeststellungsverfahren	219
b) Die Genehmigung nach dem Personenbeförderungsgesetz.	220
3. Nicht-wirtschaftliche Aspekte bei wirtschaftlich geprägten Entscheidungen	220
a) Die Öffnung des Vergaberechts für vergabefremde Zwecke im Allgemeinen	220
b) Die Bieterernennung als „Einlasstor“ für Erkenntnisse aus Eröffnungskontrollen im Besonderen.	221

Teil 3

Entscheidungsfindung im europäischen Verwaltungsverbund

223

<i>Kapitel 8: Referenzgebiete und ihre Strukturen</i>	224
I. Die Dienstleistungsrichtlinie vom 12. Dezember 2006.	225
1. Zentrale Inhalte der Dienstleistungsrichtlinie	225
2. Auswirkungen auf das nationale Genehmigungsverfahren	226
II. Das Stoffrecht.	227
1. Das Gentechnikrecht.	227
a) Anwendung gentechnisch veränderter Organismen in geschlossenen Systemen.	227
b) Anwendung gentechnisch veränderter Organismen außerhalb geschlossener Systeme	228
2. Das Chemikalienrecht	229
a) Bisherige Rechtslage.	229
b) Die Entstehung des REACH-Systems	230
c) Die REACH-Verordnung vom 18. Dezember 2006	231
d) Abgrenzung zu den anderen Referenzgebieten.	232
III. Das Produktzulassungsrecht	232
1. Das Pflanzenschutzmittelrecht	232
a) Die Pflanzenschutzmittel-Richtlinie 91/414/EWG vom 15. Juli 1991	232

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

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

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

aa) Der Parallelimport von Pflanzenschutzmitteln	252
bb) Der Parallelimport von Arzneimitteln	254
3. Stufungen innerhalb des Sekundärrechts als Folgerung aus dem Primärrecht	255
4. Auslegungsmitteilungen der Kommission als tertiäres Unionsrecht?	255
a) Verbindlichkeit der Auslegungsmitteilungen für die Mitgliedstaaten?	256
b) Sonstige Rechtswirkungen	257
c) Folgerungen für den Rechtsschutz	257
d) Insbesondere: keine verbindliche Interpretation des Primärrechts.	258
II. Verankerung der Steuerungsziele im Unionsrecht	259
1. Informationsgewinnung und -verarbeitung	260
a) Verankerung im Unionsrecht	260
b) Zuschneidung auf den europäischen Verwaltungsverbund: Die besondere Bedeutung der Weiterreichung von Informationen	261
2. Die Richtigkeitsgewähr.	262
a) Verankerung im Unionsrecht	262
b) Zuschneidung auf den europäischen Verwaltungsverbund: Stärkung der (sonstigen) Richtigkeit?	263
3. Effektivität.	264
a) Begriffliche Konturierung	264
b) Verankerung im Unionsrecht	266
aa) Primärrecht	266
bb) Sekundärrecht.	266
c) Zuschneidung auf den europäischen Verwaltungsverbund	268
aa) Das Effektivitätsgebot als Grenze der Ausdiversifizierung	268
bb) Wahrung der Kohärenz an den Schnittstellen.	269
4. Effizienz	270
a) Verankerung im Unionsrecht	271
aa) Primärrecht	271
bb) Sekundärrecht.	271
b) Zuschneidung auf den europäischen Verwaltungsverbund	272
aa) Effizienzwahrung trotz Erhöhung der Anzahl der Akteure	272
bb) Insbesondere: Vermeidung von Doppelprüfungen und Doppelarbeiten	273
5. Transparenz	274

a) Verankerung im Unionsrecht	274
aa) Primärrecht	274
bb) Sekundärrecht.	276
b) Zuschneidung auf den europäischen Verwaltungsverbund . .	277
aa) Die Verfahrenstransparenz insbesondere im Schnitt-	
stellenbereich	277
bb) Die Wahrung der Verantwortungstransparenz	277
6. Die Gewährung von Rechtsschutz	278
a) Einschlägige Rechtsquellen im Primärrecht: Grundrechte	
und Grundfreiheiten	278
aa) Wechselseitige Ausschließlichkeit?	278
bb) Einseitiger Vorrang?	279
b) Verankerung im primären Unionsrecht.	280
c) Zuschneidung auf den europäischen Verwaltungsverbund . .	281
aa) Vermeidung unverhältnismäßiger Doppelprüfungen. . .	281
bb) Verbundspezifische Anforderungen an das Gebot	
effektiven Rechtsschutzes	281
7. Akzeptanz	283
a) Verankerung im primären Unionsrecht.	283
b) Zuschneidung auf den europäischen Verwaltungsverbund . .	284
aa) Die Akzeptanz als „Stärkungsfaktor“ der Richtigkeit . .	284
bb) Akzeptanzgewinnung als Rechtfertigung von Effizienz-	
verlusten	285
III. Zusammenfassende Bewertung der Steuerungsziele	285
1. Information und Transparenz als Basissteuerungsziele.	285
2. Effizienz und Effektivität als zentrale die öffentliche Hand	
schützende Steuerungsziele	286
3. Rechtsschutz und Akzeptanz als den Normadressaten	
schützende Steuerungsziele	287
4. Konvergenz und Konkurrenz von Steuerungszielen	288
<i>Kapitel 10: Der Vollzug des Rechts der Europäischen Union . . .</i>	290
I. Die Kompetenz zur Ausweitung des Direktvollzugs durch die	
Unionsorgane.	290
1. Der Vorrang des indirekten Vollzugs durch die Mitgliedstaaten.	290
2. Die Auslegung der Sachkompetenzen	290
3. Allgemeine Grenzen der Kompetenzzuweisungen	292
4. Die Implied-Powers-Lehre.	292
II. Die Hinwendung zur Rechtsform der Verordnung als Voraus-	
setzung für die Ausweitung des Direktvollzugs	293
1. Die Hinwendung zur Rechtsform der Verordnung	293

2. Bewertung vor dem Hintergrund der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.	293
a) Die Subsidiarität der Verordnung gegenüber der Richtlinie bei identischen Rahmenbedingungen	293
b) Die Begründung für die Wahl der Rechtsform der Verordnung	294
c) Effektivität und Kohärenz als Gründe für die Wahl der Rechtsform der Verordnung	294
III. Die organisatorische Ausdiversifizierung als Folge der Ausweitung des Direktvollzugs	295
1. Die Kommission als zentrales Vollzugsorgan der Europäischen Union.	295
2. Die Bildung der Kommission nachgeordneter Exekutivagenturen	296
3. Die Gründung selbständiger Gemeinschaftsagenturen	297
4. Die Einrichtung von Ausschüssen innerhalb der Agenturen.	298
5. Die Komitologieausschüsse	300
a) Wesen und Funktion	300
b) Verfahrensarten	301
aa) Das Beratungsverfahren	302
bb) Das Verwaltungsverfahren	302
cc) Das Regelungsverfahren	303
dd) Das Regelungsverfahren mit Kontrolle	304
c) Die Wahl des richtigen Verfahrens.	305
d) Das Postulat einer präzisen Verweisung im Anschlussstellenbereich.	306
IV. Die Ausdiversifizierung des Rechtsschutzes als Folge der organisatorischen Ausdiversifizierung.	307
1. Die Wahrung des Rechts durch den Europäischen Gerichtshof nach Art. 220 EGV	307
a) Monopolisierung der Rechtsprechung beim Gerichtshof?	307
b) Einordnung sonstiger Rechtsschutzinstanzen nach Unionsrecht als „Gerichte“?	308
2. Stufen der Ausdiversifizierung des Rechtsschutzes	308
a) Das Aufsichtsmodell	308
b) Das Direktklagemodell	309
c) Das Beschwerdekammermodell	309
3. Einordnung der Widerspruchskammer nach dem neuen REACH-System	310
V. Die Konturierung des Rechts der Eröffnungskontrollen als Begleiterscheinung der Ausweitung des Direktvollzugs	311

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

Kapitel 11: Entscheidungsvernetzung und Entscheidungsstufung im europäischen Verwaltungsverbund

I. Typologisierung	320
II. Elemente interhorizontaler Entscheidungsvernetzung im europäischen Verwaltungsverbund.	321
1. Das Einzelvollzugsmodell als Ausgangspunkt für eine interhorizontale Vernetzung	322
a) Wesen.	322

b) Das Einzelvollzugsmodell „in Reinform“ auf dem Rückzug .	323
c) Bewertung anhand der Steuerungsziele.	323
2. Das Transnationalitätsmodell als intensivste Form inter-	
horizontaler Entscheidungsvernetzung.	324
a) Wesen.	324
aa) Zum Begriff der Transnationalität	324
bb) Wesen und Geltungsgrund des transnationalen	
Verwaltungsakts	325
cc) Rechtmäßigkeitsanforderungen.	326
b) Vorkommen	327
aa) Die Novel-Food-Verordnung Nr. 258/97	327
bb) Das Inverkehrbringen von Produkten mit gentechnisch	
veränderten Organismen	328
c) Das Herkunftslandprinzip nach der Dienstleistungs-	
richtlinie als ein Modell der latenten, bereichsübergreifenden	
Transnationalität	329
aa) Einordnung des Herkunftslandprinzips in das Modell-	
system des indirekten Vollzugs	329
bb) Die Abkehr vom Herkunftslandprinzip	329
d) Bewertung und Vergleich mit der horizontalen	
Entscheidungsvernetzung nach nationalem Recht.	330
3. Das Referenzentscheidungsmodell als „goldener Mittelweg“? .	331
a) Wesen.	331
b) Vorkommen	332
aa) Europäisches Pflanzenschutzmittelrecht.	332
aaa) Die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln	332
bbb) Abgrenzung vom Parallelimport von Pflanzen-	
schutzmitteln.	333
bb) Europäisches Arzneimittelrecht	333
aaa) Die sukzessive Zulassung von Arzneimitteln.	334
bbb) Die parallele Zulassung von Arzneimitteln	334
ccc) Abgrenzung vom Parallelimport von Arznei-	
mitteln.	335
cc) Typengenehmigung für Kraftfahrzeuge	336
c) Bewertung und Vergleich mit der horizontalen	
Entscheidungsvernetzung nach nationalem Recht.	337
III. Elemente intervertikaler Entscheidungsabstufungen zwischen den	
Organen der Europäischen Union und den mitgliedstaatlichen	
Verwaltungen.	338
1. Intervertikale Entscheidungsabstufungen mit Vorstufungen auf	
Unionsebene.	338

a) Pflanzenschutzmittelrecht	338
b) Kinderarzneimittelrecht	339
aa) Die Kinderarzneimittel-Verordnung Nr. 1901/2006 im Überblick	339
bb) Einstufung als vertikaler Entscheidungsverbund	340
2. Die „Hochzonung“ von Entscheidungen auf Unionsorgane nach der Novel-Food-Verordnung 258/97	341
3. Bewertung und Vergleich mit der Entscheidungsstufung nach nationalem Recht	342
IV. Entscheidungsabschichtungen innerhalb der Europäischen Union als Folge des Ausdiversifizierungsprozesses beim Direktvollzug.	343
1. Die Ausdiversifizierung der Entscheidungsfindung innerhalb der Europäischen Union	343
2. Vorkommen	343
a) Die Novel-Food-Verordnung 1829/2003/EG	343
b) Zulassung in biotechnologischen Verfahren hergestellter Arzneimittel nach der Verordnung 726/2004/EG	344
c) Prüfung von Kinderarzneimitteln nach der Kinderarznei- mittel-Verordnung.	345
3. Bewertung und Vergleich mit den Entscheidungsstufungen nach nationalem Recht	346
4. Die Anschlussverfahren nach dem Komitologiebeschluss	347
V. Die Kombination der verschiedenen Abschichtungsmodelle	348
1. Die Kombination der Abschichtungsmodelle als Folge der Vollzugsteilung	348
2. Das REACH-System als „der“ europäische Entscheidungs- verbund	349
a) Die Entscheidungsstufen nach der REACH-Verordnung.	349
aa) Die Registrierung als Grundbaustein des REACH- Systems	349
aaa) Wesen und Zielausrichtung	349
bbb) Verfahren	350
bb) Die Dossierbewertung	350
aaa) Wesen und Zielausrichtung	350
bbb) Verfahren	351
cc) Die Stoffbewertung	352
aaa) Wesen und Zielausrichtung	352
bbb) Verfahren	352
dd) Die Zulassung besonders besorgniserregender Stoffe	353
aaa) Wesen und Zielausrichtung	353
bbb) Verfahren	354

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

Teil 4

Systembildung und Zusammenfassung

361

<i>Kapitel 12: Systembildung und Bewertung der Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund</i>	<i>362</i>
I. Horizontale Entscheidungsvernetzung im nationalen Recht	362
1. Die Grundmodelle der Separation, der Koordination und der Konzentration.	362
2. Steuerungsbezogene Bewertung der drei Grundmodelle.	362
a) Pro und contra Separation	362
b) Hinwendung zur Konzentration	363
c) Koordination als „goldener Mittelweg“?	364
d) Akzentuierung durch den Governance-Ansatz	364
3. Bewertung im Lichte der sozialwissenschaftlichen Entscheidungsmodelle	365
a) Der unterschiedlich intensive Rationalitätsbezug der Entscheidungsmodelle	365
b) Die fachbereichsspezifische Rationalität der Separation	366
c) „Optimierung“ der Rationalität durch Koordination	366
d) Konzentration als Verkörperung „optimaler“ Rationalität?	367
II. Vertikale Entscheidungsstufung im nationalen Recht	367
1. Die Grundmodelle der internen, der echten und der unechten Entscheidungsstufung	367
2. Steuerungsbezogene Bewertung.	368

a) Vertikale Entscheidungsstufen als Mittel zur Erzielung von Effektivität trotz Komplexität	368
b) Vertikale Entscheidungsstufen als Ausdruck von Effizienz	369
c) Echte Entscheidungsstufen und die Wahrung effektiven Rechtsschutzes.	369
d) Rechtliche und rechtspolitische Fragwürdigkeit unechter Entscheidungsstufen	370
e) Akzentuierung durch den Governance-Ansatz	370
3. Bewertung im Lichte der sozialwissenschaftlichen Entscheidungsmodelle	371
a) Vertikale Entscheidungsstufen als Instrument zur Handhabung von Komplexität.	371
b) Das partielle „Rationalitätsdefizit“ unechter Entscheidungsstufen	371
III. Entscheidungsfindung im europäischen Verwaltungsverbund	372
1. Vom Informationsverbund zum Entscheidungsverbund	372
2. Entwicklungsstufen des europäischen Entscheidungsverbunds	373
a) Interhorizontale Vernetzung.	373
b) Intervertikale Entscheidungsstufungen und Entscheidungsabschichtungen innerhalb der Europäischen Union	374
c) Die Kombination der verschiedenen Modelle der Entscheidungsabschichtung	375
3. Steuerungsbezogene Bewertung.	375
a) Stärkung des Informationsflusses	375
b) Schaffung von Transparenz	376
c) Wahrung von Kohärenz	376
d) Akzentuierung durch den Governance-Ansatz	377
4. Bewertung im Lichte der sozialwissenschaftlichen Entscheidungsmodelle	378
a) Ausrichtung der Entscheidungsfindung im europäischen Verwaltungsverbund auf die Rationalität und Grenzen dieser Ausrichtung	378
b) Inkrementelle Elemente und „Garbage Cans“	378
<i>Kapitel 13: Zusammenfassung in Thesen</i>	380
Zum 1. Kapitel: Von der Einheit der Verwaltung zum Verwaltungsverbund	380
Zum 2. Kapitel: Entscheidungsfindung in der Verwaltungsrechtswissenschaft.	382

Zum 3. Kapitel: Ebenen der Entscheidungsfindung im Verwaltungs- verbund	386
Zum 4. Kapitel: Referenzgebiete nach nationalem Recht	388
Zum 5. Kapitel: Steuerungsziele nationaler administrativer Verfahren und ihre Spezifizierung im Hinblick auf die Entscheidungsfindung im Verbund	389
Zum 6. Kapitel: Horizontale Entscheidungsvernetzung im nationalen Recht.	393
Zum 7. Kapitel: Vertikale Entscheidungsstufung im nationalen Recht. .	399
Zum 8. Kapitel: Referenzgebiete im Unionsrecht und ihre Strukturen. .	408
Zum 9. Kapitel: Steuerungsziele unionsrechtlich geprägter Verfahren .	410
Zum 10. Kapitel: Der Vollzug des Rechts der Europäischen Union . .	414
Zum 11. Kapitel: Entscheidungsvernetzung und -stufung im europäischen Verwaltungsverbund.	417
Zum 12. Kapitel: Systembildung und Bewertung der Entscheidungs- findung im Verwaltungsverbund	422
 Literaturverzeichnis	 425
Sachregister	473

Teil 1

Grundlagen der Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund

In der öffentlichen Verwaltung wird täglich eine Vielzahl von Entscheidungen produziert. Unabhängig von den Schwierigkeiten, eine trennscharfe Definition für den Begriff der öffentlichen Verwaltung zu finden¹, wird deshalb die Entscheidungsorientierung als eines der zentralen Merkmale öffentlicher Verwaltung anerkannt. So erblickt etwa *Niklas Luhmann* das besondere Kriterium der Verwaltungssysteme „in der Ausrichtung ihres Handelns auf eine spezifische Funktion, nämlich in der Spezialisierung auf die Herstellung bindender Entscheidungen.“² In ähnlicher Weise umschreibt *Gunnar Folke Schuppert* Verwaltung als ein „Entscheidungssystem“ und damit als „ein System, das Informationen und eingebrachte Interessen in einem rechtlich geordneten Verfahren verarbeitet und in Verwaltungshandeln umsetzt, das sich wiederum in bestimmten Handlungsformen äußert.“³ Die öffentliche Verwaltung zeichnet sich zudem durch ihren Organisationsbezug aus, da ihre Entscheidungen nur in den seltensten Fällen von einer einzelnen Person, sondern regelmäßig von miteinander in unterschiedlicher Intensität koalitierten verschiedenen Personen oder Stellen getroffen werden.⁴ Deshalb sind Verwaltungsentscheidungen auch Entschei-

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

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

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

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