

# Inhaltsverzeichnis

<i>Einleitung</i>	41
A. Grenzgängertum als Beruf	41
B. Begriff und Funktion der Verwaltungswissenschaft	44
I. Verwaltungswissenschaft als Integrationswissenschaft	44
II. Zur Arbeit mit interdisziplinären Verbundbegriffen	46
 Erster Teil	
Gegenstand, Funktionen, Aufgaben und Handlungsformen der Verwaltung	
<i>1. Kapitel: Verwaltungsstaat – bürokratischer Staat – Beamtenstaat</i>	51
A. Der Sozialstaat als Verwaltungsstaat	53
B. Der Verwaltungsstaat als bürokratischer Staat	55
I. Vom Nutzen des Denkens in Staatstypen	55
II. Staatstypen und Typen der Verwaltungsorganisation	57
1. The sovereign state	57
2. The institutional state	58
3. The supermarket state model	60
4. The corporate bargaining state	61
5. Zusammenfassung	62
III. Zum Denken in Verwaltungstypen	62
IV. Der Kern des Verwaltungsstaates: Verwaltung mittels eines bürokratisch organisierten Verwaltungsstaates	66
C. Der Verwaltungsstaat als Beamtenstaat	69
 <i>2. Kapitel: Funktionen, Aufgaben und Handlungsformen der Verwaltung</i>	73
A. Funktionen der Verwaltung	73
I. Die Vollzugsfunktion der Verwaltung	73
II. Die Gestaltungsfunktion der Verwaltung	76
III. Die Multifunktionalität der Verwaltung	79

<b>B. Aufgaben der Verwaltung</b>	<b>81</b>
I. Wohlfahrtsstaatliche Policey, rechtsstaatliche Gefahrenabwehr, präventionsstaatliche Sicherheitsverwaltung	82
1. ›Policey und Policeywissenschaft‹	82
2. Rechtsstaatliche Gefahrenabwehr	84
a) Rechtsstaatlicher Polizeibegriff	84
b) Grenzen des Gefahrenabwehrmodells	85
3. Präventionsstaatliche Sicherheitsverwaltung	87
II. Zur Finanzverwaltung des Finanz- und Steuerstaates	89
1. Der moderne Staat als Finanz- und Steuerstaat	89
2. Zur zentralen Rolle der Finanzverwaltung im preußischen Militär- und Beamtenstaat	90
3. Der Sozialstaat als Steuerstaat und die Entscheidung des Grundgesetzes für den Steuerstaat	91
III. Die Daseinsvorsorgeverwaltung des Sozialstaates	93
1. Zum Wesen des Sozialstaates	93
2. Zur Funktionsveränderung der Verwaltung im Sozialstaat	94
3. Daseinsvorsorge im Sozialstaat: Der verwaltungswissenschaftliche Befund Ernst Forsthoffs	94
4. Rechtsverhältnisse in der Leistungsverwaltung	96
IV. Die Planungsverwaltung des zukunftsgestaltenden Staates	98
1. Zukunftsbezug von Sozialgestaltung durch Planung	98
2. Besonderheiten der Verwaltungsaufgabe »Planung«	99
a) Besondere Normstruktur von Planungsgesetzen	99
b) Die Planungsentscheidung als eigener Entscheidungstyp der Verwaltung	100
3. Zu den Funktionsbedingungen einer gestaltungsfreien Verwaltung	101
<b>C. Aufgaben- und Funktionswandel der Verwaltung</b>	<b>102</b>
I. Kontinuität und Wandel von Verwaltungsaufgaben	102
II. Klassische und neue Staats- und Verwaltungsaufgaben	104
III. Der moderne Staat als Steuerungsstaat	108
1. Begriff und Eigenart des Steuerungsstaates	108
2. Wandel von Steuerungsinstrumenten und Handlungsformen der Verwaltung als Indikator von Aufgaben- und Funktionswandel der öffentlichen Verwaltung	110
IV. Begriffliche Annäherungen an einen Funktionswandel der Verwaltung	111
1. Informaler Rechtsstaat und informales Verwaltungshandeln	111
a) Der informale Rechtsstaat	111
b) Informales Verwaltungshandeln	113
c) Informales Verwaltungshandeln als Indikator eines Gestaltwandels des modernen Verwaltungsstaates	114

2. Kooperativer Staat und kooperatives Verwaltungshandeln	115
a) Der kooperative Staat und die Voraussetzungen kooperativen Staatshandelns	115
b) Kooperatives Verwaltungshandeln	118
c) Kooperatives Recht oder Recht als Steuerungsmedium im kooperativen Staat?	119
3. Verhandelnder Staat und aushandelnde Verwaltung	120
a) Zum Befund des verhandelnden Staates	120
b) Zur Theorie des verhandelnden Staates	122
c) Die aushandelnde Verwaltung	123
4. Moderierender Staat und konfliktmittelnde Verwaltung	125
a) Zur Moderationsfunktion des Steuerungsstaates	125
b) Staatliches Akzeptanz- und Konfliktmanagement	127
c) Konfliktmittlung im Verwaltungsverfahren	130
5. Kommunikativer Staat und kommunikatives Verwaltungshandeln	131
a) Der kommunikative Staat	131
b) Konsequenzen des Strukturwandels zum kommunikativen Staat für Organisation und Verfahren des Verwaltungs- handelns	133
6. Zusammenfassung	134
D. Handlungsformen der Verwaltung im Überblick	135
I. Programmformen und Instrumente des Verwaltungshandelns	135
1. Regulative Programme	138
2. Anreizprogramme	138
3. Leistungsprogramme	139
4. Informations- und Überzeugungsprogramme	140
5. Ertrag dieser Programmübersicht	140
II. Zur Begriffsklärung: Handlungsformen der Verwaltung oder Rechtsformen des Verwaltungshandelns?	141
III. Handlungs- bzw. Rechtsformenlehre und die Bereitstellungsfunktion des Rechts	144
1. Handlungs- bzw. Rechtsformenlehre und die rechtsstaatliche Funktion des Allgemeinen Verwaltungsrechts	144
2. Zum Doppelauftrag des Allgemeinen Verwaltungsrechts: Disziplinierung des Verwaltungshandelns und Bereitstellung geeigneter Handlungs-, Verfahrens- und Organisationsformen	148
3. Zur Notwendigkeit einer Handlungs- und Rechtsformen-Kritik	150
E. Klassische Rechtsformen des Verwaltungshandelns zwischen verge- wissernder Stabilisierungs- und flexibler Steuerungsfunktion: Ver- waltungsakt und öffentlich-rechlicher Vertrag	154
I. Der Verwaltungsakt	154
1. Herkunft, Begriff und Funktion des Verwaltungsakts	154

a)	Herkunft und Begriff des Verwaltungsakts	154
b)	Funktionen des Verwaltungsakts	155
aa)	Die Individualisierungs- und Klarstellungsfunktion	155
bb)	Die Titelfunktion	156
cc)	Die Verwaltungsverfahrensfunktion	156
dd)	Die Prozeßrechtsfunktion	157
2.	Erscheinungsformen und Typen des Verwaltungsakts	158
3.	Stabilisierungs- und Steuerungsfunktion des Verwaltungsakts	160
a)	Stabilisierungsfunktion des Verwaltungsakts	160
aa)	Der Verwaltungsakt im Recht der sozialen Sicherung	161
bb)	Der planfeststellende Verwaltungsakt	162
cc)	Der interessenabgleichende und komplexitätsreduzierende Verwaltungsakt	162
b)	Der Verwaltungsakt als flexibles Steuerungsinstrument	164
c)	Steuerungsleistungen des Verwaltungsakts im Spiegel verschiedener Verwaltungsaktstypen	165
aa)	Belastende Verwaltungsakte als typische Instrumente der Eingriffsverwaltung	166
bb)	Die Kontrollerlaubnis als typisches Instrument der Überwachungs- und Gewährleistungsvverwaltung	167
cc)	Die Planfeststellung als typisches Instrument der Planungsverwaltung	168
dd)	Der verfahrensstufende Verwaltungsakt als typisches Regelungsinstrument des arbeitsteiligen Managements von Großvorhaben	169
ee)	Weitere Typen von Verwaltungsakten	171
II.	Der öffentlich-rechtliche Vertrag	172
1.	Der öffentlich-rechtliche Vertrag als »eigenthümliches Rechtsinstitut der staatlichen Verwaltung«	172
2.	Erscheinungsformen und Typen öffentlich-rechtlicher Verträge	174
a)	Vertragstypen im Spektrum privater und staatlicher Aufgabenerfüllung	175
b)	Vertragstypologie zur Bestimmung des maßgeblichen Rechtsregimes	177
c)	Typologie von Verwaltungsverträgen nach ihrer Funktion im Bukett der Rechtsformen des Verwaltungshandelns	179
aa)	Beispiele bereichsspezifisch ausgebildeter privatrechtlicher Verträge der Verwaltung	179
bb)	Vertragstypen und Verwaltungstypen	180
cc)	Typologie hoheitsaktersetzender Verträge	182
3.	Vorteile und Regelungsleistungen von Vertragslösungen	184
a)	Vereinbarung »übergesetzlicher« Mehrleistungen	185
b)	Klärung verfahrener Situationen	185
c)	Verpflichtungserklärungen des Bürgers	186

d) Einschaltung Privater in die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben	186
e) Flexible, maßgeschneiderte Lösungen für komplexe und/oder atypische Konstellationen	186
4. Steuerungsleistungen des öffentlich-rechtlichen Vertrages im Spiegel verschiedener Vertragstypen und am Beispiel verschiedener Regelungsbereiche	187
a) Städtebauliche Verträge	187
aa) Übertragung städtebaulicher Maßnahmen und Planungen nach § 11 BauGB	191
bb) Vereinbarungen über die Tragung von Kosten und Aufwendungen	192
b) Beispiele für die Arbeit mit öffentlich-rechtlichen Verträgen im Umweltschutz	194
aa) Immissionsschutz: Abluftreinigung bei einem kommunalen Kraftwerk	194
bb) Abwasserbeseitigung: Betriebskläranlage einer Papierfabrik	194
cc) Baurecht und Naturschutz: Beseitigung eines illegalen Außenbereichsvorhabens	195
dd) Immissionsschutz: Abluftreinigung eines Tanklagers	195
5. Anpassungsflexibilität im öffentlich-rechtlichen Vertrag	196
a) Vertragsarten, die in besonderer Weise Flexibilitätsbedürfnisse aufnehmen	196
b) Flexibilitätsvermittelnde Vertragsklauseln	197
F. Handlungsformen der Verwaltung auf der Schwelle zur Rechtsformqualität: der Plan und die Subvention als Beispiele für Funktionsvielfalt in wechselnden Rechtsgewändern	198
I. Der Plan als Handlungsform der Verwaltung	198
1. Arten und rechtliche Vielgestaltigkeit von Plänen	198
a) Arten von Plänen	198
b) Die Finanzplanung	199
c) Die Raumplanung	199
d) Die Fachplanung	200
e) Die Entwicklungsplanung	200
aa) Zur rechtlichen Vielgestaltigkeit von Plänen	201
bb) Zur Methode der rechtlichen Qualifikation von Plänen	201
2. Zum eigenständigen dogmatischen Profil des Plans als Handlungsform der Verwaltung	204
a) Plangesetze und Planungsgesetze als eigenständige Gesetzestypen	204
b) Besonderheit planungsrechtlicher Normen	206

c)	Die Planungsentscheidung als eigener Typus von Verwaltungsentscheidungen	207
d)	Planungsermessen als eigenständiger Typus des Verwaltungsermessens	208
e)	Abwägungsfehler als eigenständiger Typus von Rechtsfehlern bei Verwaltungsentscheidungen	209
f)	Plangewährleistung als eigenständiger Gewährleistungsstatbestand	211
II.	Die Subvention als Handlungsform der Verwaltung	213
1.	Arten und rechtliche Vielgestaltigkeit von Subventionen	213
a)	Umfang und Arten von Subventionen	213
b)	Arten von Subventionen	218
2.	Zum eigenständigen dogmatischen Profil der Subvention als Handlungsform der Verwaltung	222
a)	Die Profilgewinnung des Subventionsrechts als Prozeß	222
b)	Bausteine dogmatischer Profilierung der Subvention als Handlungsform der Verwaltung	225
aa)	Zur eigenearteten Interessenstruktur des Subventionsverhältnisses	225
bb)	Die Verwaltungsvorschrift als Ordnungssurrogat des Subventionswesens	226
cc)	Die subventionsrechtliche Konkurrentenklage	227
dd)	Das europarechtliche Beihilfeverfahren	229
G.	Rechtlich nicht oder nur schwach strukturierte Handlungsformen der Verwaltung: informelles und schlichtes Verwaltungshandeln	230
I.	Methodische Vorbemerkungen	230
II.	Begriffliche Vorbemerkung: Zur Notwendigkeit einer Unterscheidung informellen und schlichten Verwaltungshandelns	233
III.	Informelles Verwaltungshandeln	236
1.	Der verwaltungswissenschaftliche Befund: Erscheinungsformen und Funktionen informellen Verwaltungshandelns	236
a)	Typologie der Erscheinungsformen nach Eberhard Bohne	236
b)	Staffelung des Gefährdungspotentials informellen Verwaltungshandelns nach Helmuth Schulze-Fielitz	240
c)	Gründe für die Karriere des informellen Verwaltungshandelns	242
2.	Die verwaltungsrechtliche Fragestellung: informelles Verwaltungshandeln als bedenkliche Alternative oder als sinnvolle Ergänzung rechtförmlichen Verwaltungshandelns?	244
IV.	Schlichtes Verwaltungshandeln	252
1.	Der verwaltungswissenschaftliche Befund: Erscheinungsformen und Funktionen schlichten Verwaltungshandelns	252

a) Typologie der Erscheinungsformen schlichten Verwaltungshandelns nach Gerhard Robbers	252
b) Aufklärung, Empfehlungen, Appelle und Warnungen als »Erfolgsmodelle« schlichten Verwaltungshandelns	253
aa) Aufklärung als Staatshandeln	254
bb) Appelle, Empfehlungen und Warnungen	254
2. Die verwaltungsrechtliche Fragestellung: schlichtes Verwaltungshandeln als Herausforderung für die grundrechtliche Eingriffsdogmatik und den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	256
H. Autonome Rechtsetzung der Verwaltung: das Beispiel Verwaltungsvorschriften	258
I. Begriff und Erscheinungsformen der autonomen Rechtsetzung der Verwaltung	258
II. Funktion von Verwaltungsvorschriften	260
III. Typologie der Verwaltungsvorschriften	262
1. Organisation des Gesetzesvollzuges	262
2. Steuerung des Gesetzesvollzuges	262
a) Norminterpretierende Verwaltungsvorschriften	263
b) Ermessensdirigierende Verwaltungsvorschriften	264
c) Verwaltungsvorschriften zur Sachverhaltsermittlung	265
3. Modifikation der Rechtsgrundlagen des Verwaltungshandelns	265
a) Gesetzesvertretende Verwaltungsvorschriften	265
b) Die die Vollzugsreife herstellenden Verwaltungsvorschriften	266
IV. Zur juristischen »Bewältigung« von Verwaltungsvorschriften	266
V. Hilfskonstruktionen zur Begründung der Außenwirkung von Verwaltungsvorschriften	268
1. Hilfskonstruktion Nr. 1: Selbstbindung durch Verwaltungspraxis	269
2. Hilfskonstruktion Nr. 2: Verwaltungsvorschriften als antizipierte Sachverständigengutachten	269
3. Mehr als nur eine Hilfskonstruktion: sogenannte normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften	271

## Zweiter Teil

### Die öffentliche Verwaltung im Kooperationsspektrum staatlicher und privater Aufgabenerfüllung

<i>Einleitung: Verwaltungswirklichkeit und Verwaltungsrechtsdogmatik</i>	277
<i>3. Kapitel: Die öffentliche Verwaltung im Kooperationsspektrum staatlicher und privater Aufgabenerfüllung: der verwaltungswissenschaftliche Befund</i>	281
A. Zur Pluralität von Anbietern öffentlicher Dienstleistungen in der Verwaltungswirklichkeit und im Spiegel der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung	281
I. Typologie von Anbietern öffentlicher Dienstleistungen	281
II. Zum unterschiedlichen Gewicht von Anbietergruppen in verschiedenen Politikbereichen	284
1. Pluralität von Anbietern im Bereich der Jugendhilfe	284
a) Der statistische Befund	284
b) Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Pluralität von Anbietern im Sozialstaat	285
2. Pluralität von Anbietern im Bereich der Krankenhausversorgung	286
a) Der statistische Befund	286
b) Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Pluralität von Krankenhausanbietern	287
3. Pluralität von Anbietern im Wohnungsbau	288
a) Der statistische Befund	288
b) Zur verfassungsrechtlichen Kompensation der Dominanz privater Anbieter im Bereich der Wohnraumversorgung	289
B. Beispiele arbeitsteiliger und kooperativer Aufgabenerfüllung aus verschiedenen Politikbereichen	290
I. Kooperationsbeziehungen im Bereich der Sozialpolitik	291
1. Der sogenannte Ligavertrag	292
2. Der sogenannte SELKO-Vertrag	293
II. Kooperationsbeziehungen im Bereich der Abwasserbeseitigung	295
III. Duale Verantwortung von Staat und Wirtschaft im Bereich der Abfallentsorgung und der Umwelt-Betriebsprüfung	297
1. Das Duale System: von der Kooperation in der Abfallpolitik zur staatlich flankierten Selbstorganisation	297
2. Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung als Erscheinungsformen einer dualen Umweltverantwortung von Verwaltung und Wirtschaft	303

IV.	Sicherheitspartnerschaft im Bereich der Gefahrenabwehr als Anwendungsfall einer Verwaltungspartnerschaft	307
1.	Aufgaben, personeller Bestand und Umfang privater Sicherheitsdienste	308
2.	Von der faktischen Arbeitsteilung zur »Ausformung einer spezifischen Sicherheitspartnerschaft im kooperativen Rechtsstaat«	311
V.	Kooperationsbeziehungen im Städtebaurecht	313
VI.	Kooperationsbeziehungen in der kommunalen und regionalen Wirtschafts- und Strukturpolitik	316
1.	Kooperative regionale Industriepolitik am Beispiel regionaler Entwicklungsgesellschaften	318
a)	Die Aachener Gesellschaft für Innovation und Technologie-transfer mbH (AGIT)	318
b)	Die TechnologieRegion Karlsruhe GdbR (TRKA)	320
2.	Regionale Kooperationsstrukturen im Bereich von Altlastensanierung und Beschäftigungs-/Qualifikationsinitiativen	322
a)	Regionale Kooperationsabkommen zur Altlastensanierung	322
aa)	Rheinland-Pfalz	322
bb)	Hessen	323
cc)	Bayern	323
b)	Beschäftigungs- und Qualifikationsinitiativen	323
aa)	Arbeitskreis »Facharbeiterprobleme« Remscheid	324
bb)	»Lippisches Fortbildungszentrum für neue Technologien« (LIFT) und »Lippisches Institut für Weiterbildung, Innovationsberatung und -vermittlung« (LIWI)	325
VII.	Kooperationsstrukturen in den Bereichen von Wissenschaft und Forschung	325
1.	Notwendigkeit und Eigenart von Kooperationsstrukturen im Wissenschaftsbereich	325
2.	Akteure und Teilnehmer der Kooperationsarenen	327
a)	Die Hochschulrektorenkonferenz (HRK)	328
b)	Die Arbeitsgemeinschaft der Großforschungseinrichtungen (AGF)	328
c)	Die Deutsche Forschungsgemeinschaft	329
d)	Der Wissenschaftsrat als Kooperationsforum von Staat und Wissenschaft	330
VIII.	Von der Fremd- zur Eigenüberwachung: Kooperative Aufgaben-erledigung durch Pflichtenverlagerung in den Privatsektor	331
1.	Das klassische Organisationsmodell der Fremdüberwachung	331
2.	Zur verfassungsrechtlich erlaubten Vielfalt von Überwachungs-formen	333
3.	Die Einrichtung des Umweltschutzbeauftragten an der Schnitt-stelle von staatlichem und privatem Sektor	333

<b>IX. Kooperationsbeziehungen zwischen Staat, Wirtschaft und Umweltorganisationen</b>	<b>336</b>
<i>4. Kapitel: Die öffentliche Verwaltung im Kooperationsspektrum staatlicher und privater Aufgabenerfüllung: analytische Annäherungen</i>	341
<b>A. Zum Denken in Skalen und anderen graduellen Abstufungen</b>	<b>341</b>
I. Zur Verortung von Organisationen und Organisationstypen im Spektrum staatlicher und privater Organisationsformen	341
1. Organisationen auf einer Skala mit den Endpunkten staatlich – privat	341
2. Organisationstypen im Dreieck zwischen privatem Haushalt, privater Unternehmung und staatlicher Verwaltung	342
3. Optionen der Rundfunkorganisation als Beispiel einer bereichsspezifischen Organisationsskala	344
4. Vom Nutzen des Denkens in Organisationsskalen	345
II. Zur Verortung von Handlungsformen und Steuerungsinstrumenten der Verwaltung im Spektrum von »instruments and tools of government«	346
1. Vertragstypen auf einer Skala mit den Endpunkten staatlich – privat	346
2. Regulierungstypen im Handlungsspektrum »zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung«	347
3. Unterschiedliche Regulierungsregimes am Beispiel der Versorgungsstrukturen in der Energiewirtschaft	350
4. Vertrags- und Regulierungstypen und das Problem der »instrumental choice«	352
<b>B. Zum Denken in Sektoren</b>	<b>354</b>
I. Von der irreführenden Dichotomie staatlich-privat zur Entdeckung des Dritten Sektors	354
1. Was ist der dritte Sektor?	358
2. Dritter Sektor und öffentliche Verwaltung: verantwortungsteilende Partnerschaft im aufgabenintensiven Sozialstaat	360
II. Multisektorale Modelle der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen	362
1. Das Vier-Sektoren-Modell von Streeck und Schmitter	362
2. Multisektoren-Modelle als Konsequenz einer notwendigen Binnendifferenzierung des Dritten Sektors	364
III. Grenzverschiebungen: Überlegungen zur sich verändernden Rollenverteilung zwischen öffentlichem, privatem und Drittem Sektor	365
1. Sektorverschiebungen als Indikator von Veränderungsprozessen moderner Staatlichkeit	366

2. Bedingungsfaktoren von Sektorverschiebungen	367
a) Geänderte Wertorientierungen	367
b) Funktionsfähige intersektorale Kooperationsbeziehungen	368
c) Bereitstellungsfunktion der Rechtsordnung	369
3. Zur zunehmenden Verzahnung von öffentlichem und privatem Sektor durch Privatisierung und Regulierung	370
a) Zur Verzahnungsfunktion bestimmter Privatisierungsarten	370
b) Sektorenverschränkung durch Transfer von Transaktionskosten vom öffentlichen in den privaten Sektor	374
aa) Begriff und Arten von Transaktionskosten	374
bb) Beispiele für die Transaktionskostenverlagerung vom öffentlichen in den privaten Sektor	376
c) Verlagerung der Überwachungs- und Kontrollkosten: Von der Fremd- zur Eigenüberwachung	376
d) Sektorenüberschneidung aufgrund des untrennbar zusammenhangs von Privatisierung und Regulierung	380
aa) Das Beispiel Großbritanniens	380
bb) Das Beispiel Postreform	381
C. Zum Denken in Netzwerken	384
I. Begriff und Funktion von Netzwerken	384
1. Netzwerke und Netzwerkakteure	384
2. Struktur von Netzwerken	386
3. Netzwerke zwischen Markt und Hierarchie	387
4. Politiknetzwerke als Antwort auf Entwicklungsprozesse im Verhältnis von Staat und Gesellschaft	388
II. Beispiele für Netzwerke	392
1. Zum Netzwerkcharakter moderner Sozialpolitik am Beispiel einer Großstadtverwaltung	392
a) Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für arbeitslose Sozialhilfeempfänger in Düsseldorf 1994	394
b) Trägerschaftsstruktur bei Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen in Essen	395
2. Regionale Entwicklungsnetzwerke	395
3. Vielfältige Umweltpolitiknetzwerke statt ökologischer Neokorporatismus	397
D. Zum Denken in Verantwortungsstufen	400
I. Begriff der Verwaltungsverantwortung	400
II. Begriff und Funktion der Verantwortungsstufung	402
1. Regulierung der Intensität staatlicher Aufgabenwahrnehmung durch Unterscheidung verschiedener Verantwortungsstufen	403
2. Drei Grundtypen der Verwaltungsverantwortung	404
a) Die Erfüllungsverantwortung	404

b)	Die Gewährleistungsverantwortung	404
aa)	Überwachungsverantwortung	406
bb)	Regulierungsverantwortung	407
c)	Die Auffangverantwortung	407
III.	Begriff und Funktion der Verantwortungsteilung	408
IV.	Verantwortungsstrukturen im Bereich praktizierter Verantwortungs- teilung	413
1.	Die Altauto-Verordnung	414
2.	Formen und Mittel der Verantwortungswahrnehmung im Tele- kommunikationsbereich am Beispiel der Sicherstellung von Universaldienstleistungen	415
3.	Duale Verantwortungsstrukturen im Recht der Anlagenüber- wachung: Substitutionskataloge und Öffnungsklauseln	416
4.	Zusammenfassung	418
<i>5. Kapitel: Die öffentliche Verwaltung im Kooperationsspektrum staatlicher und privater Aufgabenerfüllung: Zur Rolle des Rechts bei der Strukturierung von Kooperationsbeziehungen</i>		420
A.	Kooperatives Recht?	420
I.	Kooperative Rechtserzeugung	422
1.	Ausgetauschte Gesetze	422
2.	Gesetzgebung im Prozeß der Verhandlungsdemokratie	422
II.	Kooperative Rechtskonkretisierung	423
1.	Einzelfallkonkretisierung des abstrakten Gesetzes	424
2.	Gesetzeskonkretisierung durch die Erarbeitung von Umwelt- und Technikstandards	424
a)	Privatverbandliche Standardsetzung	425
b)	Halbstaatliche Standardsetzung	426
c)	Exekutivische Standardsetzung	427
3.	Kooperativer Rechtsvollzug	428
B.	Steuerung durch Kooperation: das Kooperationsprinzip in steuerungs- theoretischer Perspektive	429
I.	Befunde und Ergebnisse der neueren Steuerungsdiskussion	430
1.	Zur Rolle des Staates in Kooperationsbeziehungen: ein starker Akteur	431
2.	Nicht Rückzug des Staates, sondern Formenwandel der öffent- lichen Aufgabenerfüllung	431
3.	Folgerungen	432
II.	Anwendungsfälle neuerer Steuerungsstrategien	432
1.	Steuerung durch regulierte Selbstregulierung	432
2.	Das Kooperationsprinzip als Steuerungsinstrument	434

Inhaltsverzeichnis	21
3. Kompensation als regulatives Steuerungsinstrument	436
a) Der Steuerungscharakter des Kompensationsprinzips	437
b) Anwendungsfälle des Kompensationsprinzips	438
III. Kompensation und Kooperation als Leitprinzipien des aufgaben- und verantwortungsteilenden Verwaltungsstaates	441
C. Zur notwendigen Entwicklung eines Verwaltungskooperationsrechts	443
I. Begriff und Funktionen eines Verwaltungskooperationsrechts	443
II. Bausteine eines Verwaltungskooperationsrechts	445
1. Von den Schwierigkeiten der Partnerwahl	446
2. Regelungsstrukturen eines Kooperationsvertragsrechts	447
3. Das Beispiel eines Betreibervertrages	449
D. Zum steigenden Rechtsetzungsbedarf angesichts einer zunehmenden Einbeziehung Privater in die Erfüllung staatlich mitverantworteter Aufgaben	450

## Dritter Teil Die Steuerungsebenen des Verwaltungshandelns

<i>Einleitung: Die Verwaltung als Steuerungsadressat</i>	455
A. Einleitende Vorbemerkung	455
B. Begriff und Arten der Steuerungsebenen des Verwaltungshandelns	456
I. Begriff der Steuerungsebene	456
II. Arten der Steuerungsebenen	457
<i>6. Kapitel: Normative Steuerung des Verwaltungshandelns</i>	461
A. Der Steuerungsanspruch des Gesetzes im demokratischen Rechtsstaat	461
I. Der Steuerungsanspruch des Gesetzes in Regierungs- und Verwaltungslehre	461
1. Das Gesetz als Führungsinstrument	461
2. Das Gesetz als Ausdruck der Regierungsfunktionen des Parlaments	464
a) Das sozialstaatliche Gesetz als Instrument politischer Zielsetzungen und als Medium der Sozialgestaltung	464
b) Gesetzgebung als strukturprägende Ordnungs- und Gestaltungsentscheidung	464

c)	Das Gesetz als Instrument gestaltender Intervention und als Mittel zur planmäßigen Steuerung wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitischer Prozesse	465
d)	Das Gesetz als Richtlinie der Politik	466
e)	Maßnahmegesetz und Plangesetz	467
II.	Der Steuerungsanspruch des Gesetzes in verfassungsrechtlicher Perspektive	468
1.	Das Gesetz als Schlüsselbegriff des Rechtsstaates	468
2.	Das Gesetz als Auftrag der Verwaltung	469
3.	Das Gesetz als Aufgaben- und Ausgabenverpflichtung	470
B.	Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes als Ausdruck des Steuerungsanspruchs des Gesetzes	471
I.	Regelungspflicht des Gesetzgebers als Pendant des verfassungsrechtlich fundierten Steuerungsanspruchs des Gesetzes	471
II.	Parlamentsvorbehalt als Delegationsverbot	473
III.	Steuerungsanspruch des Gesetzes und Regelungsdichte	475
1.	Regelungsdichte und rechtsstaatliches Bestimmtheitsgebot	476
2.	Bereichsspezifische Variabilität der Regelungsdichte	476
a)	Unterschiedliche Regelungsdichte als Ausdruck der Besonderheiten des jeweiligen Regelungsgegenstandes	476
b)	Zur Kompensation inhaltlich eingeschränkter Regelungsdichte durch Organisation und Verfahren: das Beispiel des Planungsrechts	478
IV.	Steuerungsanspruch des Gesetzes und Regelungsgegenstände	480
V.	Zusammenfassende Übersicht	481
C.	Rechtsstaatliche Anforderungen an das steuernde Gesetz	482
I.	Die Garantiefunktion des Gesetzes	482
1.	Das Gebot der Bestimmtheit und der Klarheit des Gesetzes	483
2.	Der Grundsatz der Rechtssicherheit am Beispiel der Rückwirkung von Gesetzen	484
3.	Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (das Übermaßverbot)	485
a)	Der legitime Zweck des Gesetzes	486
b)	Das Gebot der Geeignetheit	486
c)	Das Gebot der Erforderlichkeit	488
d)	Das Gebot der Proportionalität (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne)	488
II.	Bedingungsfaktoren wirksamer Gesetzessteuerung	489
1.	Zum Zusammenhang von Programmtypen und programmatischen Vollzugsproblemen	490
2.	Bedingungen der Vollziehbarkeit von Gesetzen	492
a)	Unmittelbare Durchführungskosten auf der Behördenebene	494
b)	Inneradministrativer Interaktionsaufwand	494

Inhaltsverzeichnis	23
c) Interaktionskosten in der Beziehung zu den Adressaten	495
d) Zusammenfassung: Vollzugskosten als Transaktionskosten	495
3. Vollzugsdefizite	496
a) Beispiel Nr. 1: Inadäquanz des Opportunitätsprinzips im Umweltrecht	497
b) Beispiel Nr. 2: Vollzugsprohibitive Rechtsunsicherheit durch fehlende Ausführungsvorschriften	497
c) Beispiel Nr. 3: Fehlende Anreize zur Kooperation mit den Behörden	498
d) Beispiel Nr. 4: Ungleichgewichtige Verteilung der Bearbeitungslasten zwischen Behörden und Betreibern	498
4. Zusammenfassung: Notwendigkeit einer Gesetzesanwendungstlehre der Verwaltung	498
III. Steuerungsversuche und Steuerungsversagen: experimentelle Gesetzgebung und gesetzgeberische Nachbesserungspflicht	500
1. Experimentelle Gesetzgebung	500
a) Begriff und Erscheinungsformen des Experimentalgesetzes	500
b) Funktionen experimenteller Gesetzgebung	502
2. Experimentierklauseln	503
3. Die Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers	504
a) Grund und Anwendungsbereiche der Nachbesserungspflicht	504
b) Die gesetzgeberische Nachbesserungspflicht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	505
c) Nachbesserungspflicht als Konsequenz der Steuerungsfunktion des Gesetzes	506
IV. Modalitäten rechtlicher Steuerung oder wie funktioniert Steuerung durch Recht eigentlich?	507
1. Steuerung durch Recht nach Franz-Xaver Kaufmann	508
2. Steuerung durch Recht nach Ernst-Hasso Ritter	509
3. Zur Bereitstellungsfunktion des Rechts	510
V. Intensitätsstufen gesetzlicher Steuerung	511
1. Unterschiedliche Steuerungsintensität unterschiedlicher Gesetzestypen	511
2. Grenzen des Gesetzes als Steuerungsmedium	513
a) Gesetzgebung und Gesetzesanwendung als Prozeß arbeitsteiliger Rechtskonkretisierung	514
b) Die Gesetzgebung in der Hand der Exekutive?	517
3. Die Verwaltung zwischen Rechtsbindung und Gestaltungsfreiheit: zur Austarierung der Steuerungsintensität durch unbestimmte Rechtsbegriffe, Beurteilungsspielräume und Ermessen	519
a) Zum rechtstatsächlichen Befund: Rechtsbindung und Gestaltungsfreiheit der Verwaltung im Spiegel der Rechtsprechung	520
aa) Unbestimmte Rechtsbegriffe	520

bb)	Ermessen der Verwaltung	523
(1)	Das sogenannte Planungsermessen	524
(2)	Beurteilungsspielräume	526
(3)	Prüfungs- und prüfungsähnliche Entscheidungen	526
(4)	Beamtenrechtliche Beurteilungen	527
(5)	Entscheidungen wertender Art durch pluralistisch zusammengesetzte Gremien	528
(6)	Einschätzungsprärogativen und Prognoseermächtigungen, vor allem im Bereich des Wirtschaftsrechts	529
b)	Konzeptionelle Ansätze zur Bestimmung der verwaltungsgerichtlichen Kontrolldichte	530
aa)	Normative Ermächtigungslehre und Steuerungsanspruch des Gesetzes	530
bb)	Der Regelfall voller Gerichtskontrolle und der Kontrollanspruch des Rechtsstaates	533
cc)	Ausbalancierung der Funktionsbereiche von Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit mittels eines funktionell-rechtlichen Ansatzes	534
c)	Entscheidungsspielräume der Verwaltung und Fehlerquellenlehre	536
aa)	Die Fehlerquellenlehre des Bundesverwaltungsgerichts zum Planungsermessen	537
bb)	Die Fehlerquellenlehre des Bundesverwaltungsgerichts zu Beurteilungsspielräumen	538
cc)	Ermessensfehler	540
	(1) Zur Parallelität von Planungsermessen und »normalen« Ermessen	540
	(2) Zur Unterscheidung von Subsumtionsfehlern und Abwägungsfehlern	542
dd)	Entscheidungsspielraum der Verwaltung und Fehlerquellen im Überblick	543
<i>7. Kapitel: Steuerungsebene Organisation</i>		544
A.	Does Organization Matter?	544
I.	Die Bewußtwerdung institutioneller Wahlmöglichkeiten im Zeichen der staatlichen Finanzkrise	546
II.	Institutionelle Rahmenbedingungen des Regierungshandelns	547
III.	Organisationsstruktur und Organisationsverhalten	549
B.	Steuerung durch Organisation im Spiegel der Wissenschaftsdisziplinen	551
I.	Der rechtswissenschaftliche Zugang	551

Inhaltsverzeichnis	25
1. Grundrechtsverwirklichung und Grundrechtssicherung durch Organisation und Verfahren	552
a) Zur »Entdeckung« der Grundrechtsrelevanz des Verfahrens durch das BVerfG	552
b) Anforderungen an die strukturelle Steuerung des Verwaltungshandelns durch Organisation und Verfahren	554
2. Rundfunkfreiheit durch Organisation und Verfahren	556
a) Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem	556
b) Gewährleistung der Rundfunkfreiheit als Auftrag an den steuernden Gesetzgeber: Ausgestaltungsgesetze als Instrument von Steuerung durch Ausgestaltung	558
c) Struktursteuerung als Instrument des ausgestaltenden Gesetzgebers	559
3. Grundrechtsschutz durch und in Organisationen: das Beispiel von Wissenschaftsfreiheit und Wissenschaftsverwaltung	560
a) Wissenschaftsfreiheit als Organisationsgrundrecht	560
b) Weitgehender Steuerungsspielraum des Ausgestaltungsgesetzgebers oder Vorprägung durch die Sachstrukturen des Regelungsbereichs?	561
c) Steuerungskraft des Organisationsrechts und »organizational behaviour«	562
II. Der politikwissenschaftliche Zugang	563
1. Entscheidungsregeln und Policy Choices	563
a) Das Beispiel des Butterberges	564
b) Politikverpflichtung und Einstimmigkeitsregel als Beispiele für institutional constraints innovativer Politik	565
2. Proporzdemokratie oder das Prinzip des »gütlichen Einvernehmens«	566
III. Der verwaltungswissenschaftliche Zugang	568
1. Die Treuhandanstalt: innovative Systemtransformation durch Nutzbarmachung hybrider Organisationsformen	569
2. Die Independent Regulatory Agencies und ihre Einvernahme durch ihre Klientel (Clientele Capture)	571
a) Funktionen und Organisationsstruktur von Independent Regulatory Agencies	571
b) Independent Regulatory Agencies als klientelorientierte Verwaltungseinheiten	573
c) »Clientele Capture« als Endpunkt einer Entwicklung klientelorientierter Verwaltungseinheiten?	574
IV. Der institutionenökonomische Zugang	575
1. Die Neue Institutionenökonomik: Institutionen als endogene Variable und Transaktionskostentheorie als Entscheidungstheorie	576

2. Die Entdeckung der Organisation durch das Umweltrecht: innovative Umweltpolitik durch umweltschutzsichernde Betriebsorganisation	578
C. Zur Steuerungsfunktion von Verwaltungsorganisation und Verwaltungs- organisationsrecht	579
I. Verwaltungsorganisation als Teil organisierter Staatlichkeit	579
II. Steuerung durch Verwaltungsorganisation und Verwaltungsorgani- sationsrecht als strukturelle Steuerung	582
1. Begriff der strukturellen Steuerung	582
2. Strukturelle Steuerung als Entsprechung der Funktionen von Organisation	583
III. Steuerung über die Wahl der Organisations-Rechtsform	585
1. Funktionen der Organisations-Rechtsform	586
2. Zur unterschiedlichen Steuerbarkeit unterschiedlicher Organisationsrechtsformen	588
IV. Steuerung durch Organisationsprinzipien: die Beispiele Hierarchie und Selbstverwaltung	589
1. Hierarchie als Steuerungsprinzip	590
a) Begriff der Hierarchie	590
b) Zur Funktionsweise von Hierarchie als Steuerungsprinzip: Legislative und Exekutive im Handlungsverbund	590
aa) Der lange Marsch der Normen durch die Institutionen: Hierarchie und Gesetzesbindung der Verwaltung	590
bb) Eigenständigkeit der Verwaltung	592
cc) Funktionswandel der Gesetzesbindung	593
dd) Zur Vielfalt der Steuerungsmodi und zur verengenden Vorbildfunktion der hierarchisch geordneten Vollzugs- verwaltung	594
2. Selbstverwaltung als Steuerungsprinzip	598
a) Selbstverwaltung als Dezentralisierungskonzept oder Selbst- verwaltung als Organisationsprinzip	598
b) Selbstverwaltung als Verzahnung von Staat und Gesellschaft oder Selbstverwaltung als politisches Prinzip	598
c) Selbstverwaltung als Disziplinierungsinstrument	599
d) Selbstverwaltung als Betroffenenpartizipation oder Selbst- verwaltung als Anwendungsfall des Demokratieprinzips	600
e) Selbstverwaltung als Methode der Integration gesellschaft- licher Interessen in die Staatsorganisation	601
f) Selbstverwaltung als Staatsentlastung: Entstaatlichung durch Förderung von Selbststeuerung und Selbstorganisation	601
D. Organisationswahlentscheidungen im öffentlichen Sektor	602
I. Zum »Sitz« der Organisationsgewalt	602

Inhaltsverzeichnis	27
1. Begriff und Funktion der Organisationsgewalt	602
2. Organisationsgewalt und Vorbehalt des Gesetzes	604
II. Zur Art und Qualität der zu treffenden Organisationswahlentscheidungen	605
1. Wahlfreiheit zwischen öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Verwaltungsorganisation	605
2. Objekte, Anlässe und Ziele institutioneller Wahlentscheidungen nach Christoph Reichard	608
3. Eigener Ansatz	610
a) Wahl der Verwaltungsebene	610
b) Wahl des Sektors	611
c) Wahl des Organisationstyps	612
d) Zur weichenstellenden Funktion der Wahl des Sektors	612
aa) Wahl des Sektors als ausgeprägt politische Entscheidung	613
bb) Wahl des Sektors als Spiegelbild sich verändernder Staatsfunktionen	615
III. Kriterien für Organisationswahlentscheidungen	616
1. Organisationsstrukturen und Organisationsverhalten I: Bestimmungsfaktoren des Organisationsverhaltens und institutionelle Kompetenzen	616
2. Organisationsstrukturen und Organisationsverhalten II: institutionelle Pathologien und organisationstypische Gefährdungslagen	620
3. Ein weiterhelfender Theorieansatz: die Neue Institutionenökonomik	621
a) Begriff und Gegenstand der Principal-Agent-Theorie (Agenturtheorie)	621
b) Steuerungsprobleme im Prinzipal-Agenten-Verhältnis: Anreiz-, Kontroll- und Informationsmechanismen	623
<i>8. Kapitel: Steuerungsebene Personal</i>	625
A. Zum Verhältnis der Steuerungsebenen Normsetzung und Personal	625
B. Die Bedeutung der Steuerungsebene Personal im Spiegel der Rechtsprechung	628
I. Das Beamtenurteil des BVerfG: Beamtenverhältnisse zwischen Kontinuität und Abhängigkeit von der jeweiligen Staatsstruktur	628
1. Das Entscheidungsproblem	628
2. Zum Gang der Argumentation	631
a) Identifikation des Beamten mit dem nationalsozialistischen Staat	632

b)	Parteipolitische Zuverlässigkeit als Kriterium der Personalpolitik	633
c)	Umwandlung des Beamteneides in einen persönlichen Treueeid auf den Führer Adolf Hitler	634
d)	Zur notwendigen Konsequenz des Erlöschens aller Beamtenverhältnisse am 8. Mai 1945	635
II.	Das Mitbestimmungsurteil des BVerfG: Personalhoheit als exklusive Regierungsfunktion oder tauglicher Gegenstand von personalvertragsrechtlicher Mitbestimmung?	637
1.	Das Entscheidungsproblem	637
2.	Zum Gang der Argumentation	637
III.	Das Radikalenproblem in der höchstrichterlichen Rechtsprechung: der öffentliche Dienst zwischen Identifikation und Distanz	640
1.	Das Entscheidungsproblem	640
2.	Zur Argumentationsweise von Bundesverwaltungs- und Bundesverfassungsgericht	643
IV.	Das Poststreikurteil des BVerwG: Beamte zwischen Tarifrecht und Hoheitsbefugnissen	647
1.	Das Entscheidungsproblem	647
2.	Zum Gang der Argumentation	648
V.	Die Rundfunkmitarbeiter-Entscheidung des BVerfG: Arbeiten beim Rundfunk zwischen festem Arbeitsverhältnis und unsteter freier Mitarbeit	650
1.	Das Entscheidungsproblem	650
2.	Zum Gang der Argumentation	651
C.	Eine politische Verwaltung mit unpolitischem Personal? Das Verwaltungspersonal zwischen überparteilichem Fachbeamtenamt und parteipolitischer Ämterpatronage	653
I.	Die verfassungsrechtliche Perspektive: verfassungswidrige Ämterpatronage als Krebsgeschwür des öffentlichen Dienstes	654
1.	Begriff, Erscheinungsformen und Folgen der Ämterpatronage	655
a)	Begriff der Ämterpatronage	655
b)	Erscheinungsformen der Ämterpatronage	655
aa)	Herrschaftspatronage	655
bb)	Versorgungspatronage	656
cc)	Proporzpatronage	656
dd)	Feigenblattpatronage	657
ee)	Patronage durch Veränderung des Aufgabenbereiches	657
c)	Folgen der Ämterpatronage	657
aa)	Die sieben Thesen Hans-Herbert von Arnims	658
bb)	Patronage steckt an	658
2.	Rechtliche Bewertung der Ämterpatronage	659

Inhaltsverzeichnis	29
II. Die politik- und verwaltungswissenschaftliche Perspektive: öffentliche Verwaltung als – auch – politische Verwaltung	661
1. Zum Zusammenhang von Programmierbarkeit und funktionaler Politisierung der Verwaltung	662
2. Zum Zusammenhang von Politiknähe der Ministerialverwaltung und politischer Handlungskompetenz als Professionalitätskriterium ihrer Mitarbeiter	665
a) Zur politischen Funktion der Ministerialverwaltung	665
b) Zum Rollenverständnis der Mitarbeiter der Ministerialverwaltung	668
c) Einstellungen der politisch-administrativen Elite des Bundes 1987	669
III. Die Einrichtung eines politischen Beamten – ein Widerspruch in sich oder logische Konsequenz der Steuerungsebene Personal?	675
1. Begriff und Funktion der Einrichtung des politischen Beamten	675
a) Begriff und Herkunft der Figur des politischen Beamten	675
b) Funktion der Einrichtung des politischen Beamten: personelle Umsteuerung bei Machtwechsel und in Krisensituationen	676
c) Zum Umfang der personellen Umsteuerung auf der Ebene des Bundes von 1949 – 1983	678
2. Der politische Beamte – eine äußerst kontroverse Einrichtung	681
IV. Zusammenfassung	683
D. Rekrutierung und Ausbildung des Verwaltungspersonals	684
I. Personalrekrutierung zwischen sozialer Homogenität, Berufung von Außenseitern und gesinnungsmäßiger Gefolgschaft: zur Personalpolitik des Preußischen Ministeriums des Innern 1919 – 1933	685
1. Zur sozialen Homogenität des höheren Verwaltungsdienstes vor 1918	685
2. Zur Berufung von Außenseitern in den Anfangsjahren der Weimarer Republik	686
3. Die nationalsozialistische Machtergreifung im Spiegel ihrer preußischen Personalpolitik	688
II. Bestimmung und Erwerb der Verwaltungsqualifikation	689
III. Selbstselektive Tendenzen in der Rekrutierung des Verwaltungspersonals	694
<i>9. Kapitel: Budgetsteuerung: Steuerung durch Haushaltsgesetz und Haushaltskontrolle</i>	698
A. Zur Neuorientierung des Haushaltsgesetzes: vom klassischen Kontrollbudget zur neuen Budgetsteuerung	698

I.	Zur Kontrollperspektive des klassischen Haushaltsrechts	698
1.	Das klassische Bedarfsanmeldungsverfahren als steuerungsungeeignetes Verfahren der Haushaltsaufstellung	699
2.	Zur Dominanz der Kontrollperspektive im Haushaltsvollzug	700
3.	Zur Perspektive der klassischen Rechnungshofkontrolle	701
II.	Zur Steuerungsperspektive der neuen Budgetsteuerung	703
1.	Budgetierung als neues Verfahren der Haushaltsaufstellung	703
2.	Budgetierung als Flexibilisierung des Haushaltsvollzuges	704
3.	Zur Ergänzung der nachträglichen Haushaltskontrolle durch ein begleitendes Verwaltungs-Controlling	706
B.	Das Ineinandergreifen der verschiedenen Steuerungsebenen des Verwaltungshandelns am Beispiel der Budgetsteuerung	707
I.	Dezentrale Ressourcenverantwortung als Herzstück des Neuen Steuerungsmodells	708
1.	Die Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung als organisatorischer Konstruktionsfehler des überkommenen Steuerungskonzepts	708
2.	Zur organisatorischen Umsetzung einer dezentralisierten Ressourcenverantwortung	710
II.	Verwaltungscontrolling als Beispiel für das Ineinandergreifen von Budgetsteuerung und Steuerung durch Organisation und Verfahren	712
1.	Begriff und Funktion des Verwaltungscontrolling	713
2.	Organisatorische Rahmenbedingungen des Verwaltungscontrolling	715

## Vierter Teil

### Kommunikation, Entscheidung, Verfahren – die Verwaltung als Entscheidungssystem

<i>Einleitung</i>	721	
<i>10. Kapitel: Kommunikation</i>	722	
A.	Steigender Kommunikationsbedarf bei der Politikformulierung und Politikdurchsetzung	722
I.	Der soziologische Befund: der argumentierende Staat	722
II.	Der politikwissenschaftliche Befund: die Kommunikationsfunktion der öffentlichen Verwaltung	725

III.	Der rechts- und verwaltungswissenschaftliche Befund: integratives Verwaltungshandeln	727
B.	Kommunikationsmodi und Kommunikationsorientierung	727
I.	Verhandeln und Argumentieren	728
II.	Organisationsformen unterschiedlicher Kommunikationsmodi	729
III.	Typen von Kooperation und Kommunikation	732
C.	Beispiele institutionalisierter Arrangements von Kommunikationsbeziehungen im öffentlichen Sektor	733
I.	Akteurskonstellationen und Kommunikationsbeziehungen im Genehmigungsverfahren	733
II.	Mediationsverfahren als kommunikativer Prozeß	735
III.	Reflexive Verhandlungssysteme: das Beispiel der Energiekonsens-Gespräche	737
1.	Die Initiierung der Energiekonsensgespräche	738
2.	Die organisatorische Gestalt der Energiekonsensgespräche	738
<i>11. Kapitel: Entscheidung</i>		740
A.	Verwaltungshandeln als Entscheidungshandeln	740
I.	Entscheidungsprozesse als Kommunikationsprozesse	740
1.	Kommunikationsfähigkeit und Entscheidungsqualität	740
2.	Kommunikationsmittel und Sachaufgabe	741
II.	Verfahrensstrukturierte Entscheidungsprozesse: von der ex-post-zur ex-ante-Betrachtung von Entscheidungen	742
III.	Entscheidungshandeln der Verwaltung als Entscheidungshandeln einer Organisation	743
IV.	Entscheidungsprozesse als Informationsverarbeitung	745
1.	Angemessenheit der Informationsaufnahme und Informationsverarbeitung	745
a)	Steigerung der Kommunikationsintensität im Zuge der Beschleunigungsgesetzgebung	746
b)	Chancengleiche Kommunikationsteilhabe als Ausdruck einer spezifischen Kommunikationsverantwortung	748
2.	Probleme der sachgerechten Verteilung von Informationskosten	748
V.	Entscheidungsprozesse als Interessenverarbeitung	749
1.	Interessendarstellung	750
2.	Interessenklärung und -entscheidung	750
VI.	Zusammenfassung: Verwaltungsentscheidungen als verfahrensstrukturierte Organisationsentscheidungen	751

B.	Vorüberlegungen zu einer bereichsspezifischen Entscheidungslehre der öffentlichen Verwaltung	752
I.	Sozialwissenschaftliche oder juristische Entscheidungen – eine irreführende Alternative	752
1.	Zu den Grenzen normativer Entscheidungssteuerung	754
2.	Funktionswandel des Typs der Gesetzesbindung	755
3.	Zwei unterschiedliche Grundstrukturen von Rechtsanwendungsentscheidungen	756
II.	Juristische Entscheidungslehre als juristische Begründungslehre	757
1.	Rechtsbindung als Verpflichtung zu rechtlicher Entscheidungsbegründung	757
2.	Funktionen und Leistungen des deduktiven Begründungsmodells	758
a)	Entscheidungsbegründung und Gleichbehandlung	759
b)	Entscheidungsbegründung und Rechtssicherheit	760
c)	Entscheidungsbegründung, Entscheidungskritik, Entscheidungskontrolle	760
III.	Zusammenfassung	761
1.	Keine kategoriale Entgegensetzung von juristischen und sozialwissenschaftlichen Entscheidungen	761
2.	Ermessen als Rationalitätsstandard	762
3.	Entscheidungssteuerung durch Organisation und Verfahren	764
C.	Verwaltungsentscheidungen als Entscheidungen in Organisationen	764
I.	Von der Theorie optimalen Entscheidens zum Konzept der begrenzten Rationalität und der Suche nach befriedigenden Lösungen	765
II.	Organisatorische Mechanismen zur Vereinfachung der Entscheidungssituation	766
1.	Arbeitsteilung	767
2.	Kommunikation	768
3.	Standardisierte Verfahren und Programme	768
III.	Das sogenannte Mülleimer-Modell	769
<i>12. Kapitel: Verfahren</i>		772
A.	Verfahrenstypen und Verfahrensfunktionen	772
I.	Verfahrenstypisierung nach dem Ausmaß der Notwendigkeit vorheriger argumentativer Auseinandersetzungen	772
II.	Verfahrenstypisierung nach dem Ausmaß, in dem die zu treffenden Entscheidungen sachlich wie prozedural programmiert sind	775
III.	Zwischenergebnis	777

Inhaltsverzeichnis	33
<b>B. Der Verfahrensgedanke im öffentlichen Recht</b>	778
I. Aufstieg und Niedergang des Verfahrensgedankens	778
1. Zum Bedeutungsgewinn des Verfahrensgedankens	778
2. Symptome des Niedergangs	780
a) Die sogenannte Beschleunigungsgesetzgebung und die von ihr bewirkten Strukturveränderungen im Verfahrensrecht	780
b) Ökonomisierung der Rechtsordnung?	783
aa) Ressourcenschonung im Verwaltungsverfahren	783
bb) Ökonomisierung von Verwaltungsverfahren im schlanken Staat	785
II. Die Bedeutung des Verfahrensgedankens im deutsch-europäischen Vergleich	787
<b>C. Verfassungsrecht und Verwaltungsverfahren</b>	788
I. Rechtsstaatsprinzip und Verwaltungsverfahren	788
II. Demokratieprinzip und Verwaltungsverfahren	789
III. Grundrechtsschutz und Verwaltungsverfahren	791
<b>D. Funktionen des Verwaltungsverfahrens</b>	794
I. Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsverfahren	794
II. Verfahren als Strukturierung von Entscheidungsprozessen der öffentlichen Verwaltung	795
1. Zum Zusammenhang von Entscheidungsautonomie und Relevanz des Verwaltungsverfahrens	796
2. Verwaltungsentscheidungen als interessenverarbeitende Entscheidungen	797
a) Unterscheidung von Entscheidungs- und Verfahrenstypen nach der Art der sie prägenden Interessensstrukturen	797
aa) Kontrollerlaubnis und Planfeststellung als Grundmodelle von Entscheidungstypen der öffentlichen Verwaltung	797
bb) Bipolare und vielpolige Verwaltungsverfahren und Interessengeflechte	799
b) Anforderungen an ein unparteiisches Interessenhearing durch die Verwaltung	800
c) Abwägungslehre als Bestandteil einer administrativen Entscheidungslehre	801
III. Zum klassischen Doppelauftrag des Verwaltungsverfahrens zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzgewährung	801
1. Verwaltungsverfahren zur Gewährleistung informierten und effizienten Verwaltungshandelns	801
2. Verwaltungsverfahren und Rechtsschutzauftrag	802
3. Zum Spannungsverhältnis zwischen Effizienz und Rechtschutzauftrag: das Beispiel der Präklusion	803

<b>IV. Funktionen des Verwaltungsverfahrens jenseits von Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag</b>	<b>805</b>
1. Die Steuerungsschwäche des Gesetzes und ihre Kompensation durch das Verwaltungsverfahren am Beispiel der Steuerung durch Optimierungsgebote	805
a) Zur zweifachen Kompensationsfunktion des Verwaltungsverfahrens	805
b) Steuerung des Verwaltungshandelns durch Optimierungsgebote	806
aa) Begriff und Funktion verwaltungsrechtlicher Optimierungsgebote	806
bb) Optimierung durch Verwaltungsverfahren	808
2. Verwaltungsverfahren als Ordnungsidee kooperativer Gemeinwohlkonkretisierung: zur Verzahnungsfunktion des Verwaltungsverfahrens	810
a) Rollenzuweisung durch Verfahrensbeteiligung	810
b) Verwaltungsverfahren als Begegnungsort von Staat und Gesellschaft	811
c) Verwaltungsverfahren als kooperative Gemeinwohlkonkretisierung	812
d) Intensivierung der Verfahrensfunktion durch kooperative Verwaltungsverfahren und Verfahrensprivatisierung	813
aa) Kooperative Verwaltungsverfahren und kooperative Regulierung	813
bb) Teilprivatisierung der Verfahrensverantwortung und staatlicher Auffangverantwortung	814
3. Akzeptanzsicherungsfunktion des Verwaltungsverfahrens zwischen theoretischer Verfahrenserwartung und empirisch belegter Verfahrensentäuschung	815
a) Akzeptanz als Ziel des Verwaltungsverfahrens	815
b) Zur Empirie des Erörterungstermins	818
<b>E. Zur Europäisierung des Verfahrensrechts</b>	<b>823</b>
I. Vorläufiger Rechtsschutz im verwaltungsgerichtlichen Verfahren	824
II. Rücknahme von Verwaltungsakten und Vertrauensschutz	826

## Fünfter Teil

## Einheit versus Pluralität der Verwaltung: Die öffentliche Verwaltung als Organisation im Wandel

<i>13. Kapitel: Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung: der verwaltungswissenschaftliche Befund</i>	831
A. Zur zunehmenden Pluralisierung der Verwaltung	831
B. Bestimmungsfaktoren des andauernden Pluralisierungsprozesses der öffentlichen Verwaltung	835
I. Rückführung des Staates auf die Wahrnehmung seiner Kernaufgaben: Privatisierung und Ausgliederung als Veränderung staatlicher Aufgabenwahrnehmung	835
II. Die Einbeziehung Privater in die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben: zur Phänomenologie der Verwaltungshilfe	839
1. Zur Intensität der Indienstnahme Privater	839
2. Zur Phänomenologie der Verwaltungshilfe	840
III. Konzern- und Holdinglösungen im Bereich der Kommunalverwaltung	842
1. Öffentliche Unternehmen der Kommunen in Privatrechtsform	842
2. Konzernverflechtungen	843
3. Kommunale Holdingkonzerne	843
<i>14. Kapitel: Die Binnendifferenzierung der öffentlichen Verwaltung im Spiegel von Kollegialprinzip, funktionaler Selbstverwaltung und Budgetflucht</i>	847
A. Zur inneren Pluralisierung der öffentlichen Verwaltung im Spiegel des Kollegialprinzips	847
I. Typologie der Kollegialverwaltung	847
II. Exemplarischer Überblick über die Vielfalt von Kollegialorganen in der öffentlichen Verwaltung	849
III. Funktion der Kollegialverwaltung	851
IV. Der Grundsatz funktionsgerechter Organstruktur und seine Anwendung auf die Kollegialverwaltung	852
1. Der Grundsatz funktionsgerechter Organstruktur	852
2. Der Grundsatz interessengerechter Zusammensetzung als Anwendungsfall des Grundsatzes funktionsgerechter Organstruktur	853

B.	Zur Binnendifferenzierung der Verwaltung am Beispiel der funktionalen Selbstverwaltung	856
I.	Erscheinungsformen und -typen funktionaler Selbstverwaltung	856
II.	Funktionale Selbstverwaltung und Interessenvertretung	858
1.	Interessenvertretende Körperschaften	858
2.	Zur Doppelnatur interessenvertretender Körperschaften oder zur unentwirrbaren Gemengelage öffentlicher und privater Interessen	858
3.	Zum Phänomen einer kompetitiven Selbstverwaltung	860
C.	Zur Ausdifferenzierung der Verwaltung im Spiegel der funktionalen Entsprechung von verselbständigte Verwaltungseinheiten und Parafiski	862
I.	Nebenhaushalte und Budgetflucht: der finanzwissenschaftliche und haushaltsrechtliche Befund	862
II.	Analytische Annäherungen	878
1.	Einheit der Verwaltung, Einheit der Finanzwirtschaft, Einheit des Budgets: drei Fiktionen unter sich	878
2.	Nebenhaushalte im Grenzbereich zwischen privater und öfflicher Aufgabenwahrnehmung: zum Denken in Übergangszenen	879
3.	Parafiskalität und Art der Einnahmeerzielung	881
a)	Organisationstyp und Arten staatlicher Abgaben	882
b)	Parafiski und Sonderabgaben	883
c)	Einnahmetypologie und Organisationstypologie	884
D.	Zusammenfassung	886
<i>15. Kapitel: Zur notwendigen Neubestimmung der Staatsaufsicht im verantwortungsteilenden Verwaltungsstaat</i>		887
A.	Gehört der Begriff der Staatsaufsicht auf den rechtshistorischen Kirchhof? 887	
B.	Denkbare Aufsichtsalternativen und Aufsichtssubstitute: Four Ways of Regulating the Executive	890
C.	Vier Grundtypen von Aufsicht: Versuch einer Typologie	892
I.	Klassische Staatsaufsicht im Spannungsverhältnis von Pluralität und Einheit der Verwaltung	892
II.	Steuerungsaufsicht als Korrelat von Aufgabenausgliederung und Aufgabenverselbständigung	894
1.	Steuerungsaufsicht gegenüber privatrechtlich verfaßten Verwaltungstrabanten	895
2.	Steuerungsaufsicht als Pendant der Dezentralisierung von Verantwortlichkeiten innerhalb einer Verwaltungseinheit	897

III.	Gewährleistungsaufsicht als Scharnier des Übergangs von der Erfüllungs- zur Gewährleistungsverantwortung	898
1.	Regulierungsaufsicht als Konsequenz des untrennbarer Zusammensetzung von Privatisierung und Regulierung	900
2.	Regulierungsaufsicht und Verantwortungsteilung	902
3.	Überwaltungsaufsicht als Konsequenz des Übergangs von der Fremd- zur Eigenüberwachung	903
IV.	Klassische Wirtschaftsaufsicht am Beispiel der Bankenaufsicht	905
1.	Funktionsweise der Bankenaufsicht	906
a)	Zur Dominanz der Prävention	906
b)	Protektive Maßnahmen	907
2.	Organisation und Eingriffsebenen der Bankenaufsicht	908
D.	Staatsaufsicht im Wandel	911
I.	Wandel der Staatsaufsicht und Wandel öffentlicher Aufgabenerfüllung	911
1.	Steuerungsaufsicht und Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung	911
2.	Gewährleistungsaufsicht und geändertes Staats- und Verwaltungsverständnis	912
II.	Die Staatsaufsicht als Scharnier zwischen öffentlichem und privatem Sektor	912

## Sechster Teil

Vom überforderten Staat der Allzuständigkeit zur Verantwortungsteilenden Gewährleistungsverwaltung

<i>16. Kapitel:</i>	<i>Strukturgerüst einer Staats- und Verwaltungsreform</i>	917
A.	Die Rolle des Staates zu überdenken als Grundanliegen der Staats- und Verwaltungsreform	917
B.	Reformstrategie als Doppelstrategie	919
C.	Neubewertung der Rolle des Staates: Staatsreform	919
I.	Neubestimmung des Verhältnisses von öffentlichem, privatem und drittem Sektor: zu den Schlüsselbegriffen der Verantwortungsstufung und der Verantwortungsteilung	920
II.	Neubestimmung des Verhältnisses von Staat und Bürger: zum Schlüsselbegriff des aktivierenden Staates	920
1.	Begriff und Funktion des aktivierenden Staates	920

2. Begriff und Funktion der bürgerorientierten Kommune	922
III. Re-Vergewisserung über die spezifisch staatlichen Kernfunktionen: zu den Schlüsselbegriffen der Gewährleistungs- und Bereitstellungs- funktion des Staates	924
1. Die Ordnungsidee kooperativer Gemeinwohlkonkretisierung als Kennzeichen des verantwortungsteilenden und aktivierenden Staates	924
2. Die Bestimmung notwendiger Staatsaufgaben aus der Perspektive der Adressaten des Staatshandelns	926
a) Staatsaufgaben aus der Sicht der niedersächsischen Bevölkerung	926
b) Staatsfunktionen aus der Perspektive des Wirtschaftssystems, insbesondere privater Investoren	928
3. Einige Schlüsselbegriffe der modernen Staatsdiskussion	932
a) Bereitstellungsfunktion der Rechtsordnung	932
b) Gewährleistungsverantwortung, Gewährleistungsverwaltung, Gewährleistungsstaat	933
c) Grundversorgung, Infrastrukturverantwortung, Infrastruktur- gewährleistung	934
4. Zur Übersetzung der Staatsfunktionen»lehre« des Weltbank- berichts in die Kategorien der Staatlichen Bereitstellungs- und Gewährleistungsfunktion	936
5. Vorstellung von Umrissen eines Atlanten der Staatsfunktionen	938
D. Neordnung der staatlichen Leistungsfähigkeit: Regierungs- und Ver- waltungsreform	943
I. Staatsreform als Föderalismusreform	944
1. Trends und Schwerpunkte der Reformdiskussion	944
a) Einigkeit über Reformnotwendigkeit	944
b) Föderalismusreform als Finanzverfassungsreform	945
c) Konkurrenzföderalismus als Reformprojekt	946
2. Die Entthronung des Verbundsföderalismus und die Inthroni- sierung des Wettbewerbsföderalismus als rechtlich voraus- setzungsvolles Vorhaben	947
a) Wettbewerb unter den Ländern – wie kann das gehen?	947
b) Zur Notwendigkeit einer rechtlichen Rahmenordnung für einen funktionsfähigen Wettbewerbsföderalismus	949
II. Regierungs- und Verwaltungsreform auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene	951
1. Verwaltungsreform auf kommunaler Ebene: der Siegeszug des Neuen Steuerungsmodells	951
2. Verwaltungsreform auf Landesebene: das Beispiel Berlin	952

Inhaltsverzeichnis	39
<i>17. Kapitel: Staatsmodernisierung als Modernisierung der Rechtsordnung</i>	957
A. Staats- und Verwaltungsreform als Rechtsetzungsreform	957
I. Klassische Rezepte	957
1. Rechts- und Vorschriftenbereinigung	958
2. Befristung von Gesetzen	958
3. Bedürfnisprüfung	958
4. Gesetzesfolgenabschätzung	959
II. Zum notwendigen Weiterdenken im Rechtsetzungsbereich: auf dem Weg zu einer Theorie der Auswahl rechtlicher Regelungsformen	960
1. Zur Notwendigkeit einer Theorie der Wahl rechtlicher Regelungsformen	960
2. Vom Grundsatz funktionsgerechter Organstruktur zum Grundsatz funktionsadäquater rechtlicher Regelungsformen	961
3. Kriterien funktionsadäquater Regelungsformen: zur unterschiedlichen regulatorischen Kompetenz unterschiedlicher Regelungsformen und zu problemspezifischen Anforderungen an den Normsetzungsprozeß	962
a) Vor- und Nachteile unterschiedlicher Regelungsformen	962
b) Bereichs- und problemspezifische Anforderungen an den Normsetzungsprozeß	964
III. Elemente und Anwendungsfälle von Regulatory Choice	966
1. Auswahlsituationen	966
a) Rigidität und Flexibilität rechtlicher Steuerung oder die Wahl des Regelungstyps	966
b) Das Problem der Normenhierarchie oder die Wahl der Regelungsebene	968
c) Zwischenvergewisserung	971
d) Neuzuschnitt von öffentlichem und privatem Sektor oder die Wahl des Regulierungssektors	972
2. Zur Notwendigkeit einer Better Regulation Unit	973
B. Staats- und Verwaltungsreform durch Rechtsreform	975
I. Zur Bereitstellungsfunktion des Rechts	976
II. Konsequenzen für den Bund als zentraler Rechtsetzungsinstantz: Zur Bereitstellungsverantwortung des Bundes	977
1. Zur Bereitstellungsverantwortung des Bundes für ein modernes Haushaltsrecht	977
2. Zur Bereitstellungsverantwortung des Bundes für ein modernes Dienstrecht	979
III. Von der Aufgabekritik zur Handlungs- und Rechtsformenkritik	980
IV. Modernisierung der Rechtsordnung als Konsequenz eines europäischen und internationalen Wettbewerbs der Rechtsordnungen	981

C. Staats- und Verwaltungsreform als Organisationsreform	983
I. Klassische Rezepte	983
1. Verschlankung der Ministerialverwaltung	983
a) Kleinere Ministerien	983
b) Verselbständigung ausgegliederter Bereiche	984
c) Reorganisation der Ministerien	984
d) Weniger Ministerien	984
2. Auflösung der Regierungspräsidien	985
II. Zum notwendigen Umdenken im Organisationsbereich des öffentlichen Sektors: Von der Entwicklung von Selbstorganisationsstrategien zum Wandel der Staatsaufsicht	986
1. Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource oder »Does Organization Matter?«	986
2. Partizipations- und Selbstorganisationsstrategien des aktivierenden Staates	987
3. Institutionenbezogene Reformstrategien des verantwortungsteilenden Gewährleistungsstaates	990
a) Konzept der Verantwortungsteilung	990
b) Konzept des Gewährleistungsstaates	996
aa) Regulierungsverantwortung und die ihr zuzuordnenden institutionellen Arrangements	996
bb) Überwachungsverantwortung und die ihr zuzuordnenden Arrangements	997
D. Regierungs- und Verantwortungsreform als Prozeß des Umdenkens: zur fortschreitenden Ökonomisierung des Verwaltungsverständnisses	999
I. Von der bürokratischen Steuerung zum New Public Management	999
II. Reformbausteine eines managementorientierten Reformkonzepts am Beispiel Berlins	1002
Stichwortverzeichnis	1011