

Die Reform von Verwaltung und Verwaltungsrecht*

Reformbedarf – Reformanstöße – Reformansätze

Von Univ.-Prof. Dr. *Reiner Schmidt*, Augsburg

I. Geänderte Rahmenbedingungen eines modernen Verwaltungsrechts	149
1. Die Aufgabe jeder Dogmatik	149
2. Die veränderte Ambiance	150
II. Der Verlauf der Reformdebatte anhand ausgewählter Schwerpunkte	151
1. Verwaltungsrechtswissenschaft als Steuerungswissenschaft	151
a) Allgemeines	151
b) Organisationsrecht als Steuerungsressource	152
2. Das Komplementärverhältnis von öffentlichem und privatem Recht	153
3. Neue Leitbegriffe	154
a) Flexibilität und Innovationsoffenheit	155
b) Effizienz	155
c) Öffentlichkeit	156
d) Verantwortung	157
4. Schwerpunktverschiebungen bei den Rechtsformen des Verwaltungshandelns ...	158
5. Neue Aufgabenfelder	159
a) Die Gestaltung der Umwelt	159
b) Die Gestaltung einer Informationsordnung	160
6. Europäisierung und Internationalisierung	161
III. Die vom Gesetzgeber verwirklichten Reformen	164
IV. Die Reformdebatte	167
1. Ertrag	167
2. Kritik	168

»Rechtswissenschaft zumindest ist systematisch oder sie ist nicht«¹.

I. Geänderte Rahmenbedingungen eines modernen Verwaltungsrechts

1. Die Aufgabe jeder Dogmatik

Die Debatte um die Reform von Verwaltung und Verwaltungsrecht ist eingebunden in die allgemeine Frage nach der Aufgabe der Rechtsdogmatik, dem »Gefüge juristischer Begriffe, Institutionen, Grundsätze und Regeln«², das als Speicher die

* Vortrag anlässlich des XI. deutsch-polnischen Verwaltungsrechtskolloquiums am 24. 9. 1999 in Jena. Frau stud. iur. *Claudia Mainzer* habe ich ebenso wie Herrn Ass. *Alexander Meier* und Herrn Ass. *Thomas Vollmöller* für vielfältige Unterstützung zu danken.

¹ *Hans J. Wolff*, Studium Generale, 1952, S. 195 (205).

² *Brohm*, VVDStRL 30 (1972), 245 ff. (246); vgl. auch *Bauer*, Verwaltungsrechtslehre im Umbruch, Die Verwaltung 25 (1992), 301 ff.

administrative und gerichtliche Entscheidungspraxis entlasten soll. Wegen der Wechselwirkung zwischen Systemnutzung bei gleichzeitiger Systembildung³ steht die Dogmatik des allgemeinen Verwaltungsrechts mehr als jede andere im ständigen Austausch mit den Fachgesetzen, steuert diese und wird von diesen gesteuert. Gleichzeitig ist das allgemeine Verwaltungsrecht wirksamster Transmissionsriemen der verfassungsrechtlichen Vorgaben, der Trias von Grundrechtsbindung (Art. 1 Abs. 3 GG), Gesetzesbindung (Art. 20 Abs. 3 GG) und demokratischer Legitimation (Art. 20 Abs. 2 GG)⁴. Neben der Ermöglichung eines Verwaltungshandelns, das rechtsstaatlich geordnet ist und als legitim empfunden wird, muss das Verwaltungsrecht geeignete Entscheidungsverfahren, Handlungsformen, Organisationstypen und ein entsprechendes öffentliches Dienstrecht bereitstellen, um richtige Entscheidungen im Sinne der Anforderungen eines modernen Verwaltungshandelns hervorzubringen: effektiv und bürgernah bei möglichst sparsamen Ressourceneinsatz.

Eine aufgaben- und funktionsorientierte Betrachtungsweise hat neben der Frage nach der Steuerungsleistung des Verwaltungsrechts⁵ die nach seiner Rezeptionsfähigkeit vor allem im Hinblick auf die im Gang befindliche Europäisierung zu stellen. Hierbei sind Nachbardisziplinen wie Betriebswirtschaftslehre und Kommunikationswissenschaft mit einzubeziehen⁶, und sicherlich ist in den Reformüberlegungen auch die von *Schmidt-Aßmann* herausgestellte rechtspolitische Funktion mit zu berücksichtigen. Bei realistischer Betrachtung kann es weniger um Schaffung eines Systems im Sinne eines umfassenden in sich geschlossenen Regelungsbereichs oder gar einer geschlossenen Kodifikation gehen; ein bescheidenerer Ansatz scheint wirklichkeitsnäher, nämlich die Etablierung eines Beobachtungs- und Analyserahmens im sich »fortlaufend verändernden Verantwortungsgefüge zwischen Staat und Gesellschaft«⁷.

2. Die veränderte Ambiance

Das Umfeld des Verwaltungshandelns hat sich verändert. Verwaltungsrecht kann heute keineswegs nur als Kollisionsrecht zwischen öffentlichen und privaten Interessen verstanden werden, als einseitige individuelle Beziehung zwischen Staat und Bürger. Es ist vielmehr auch und vor allem als *Distributionsrecht* zu begrei-

3 So zutreffend *Schmidt-Aßmann*, Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 1998, S. 5.

4 Zum Ganzen *Wahl*, Die Aufgabenabhängigkeit von Verwaltung und Verwaltungsrecht, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Schuppert (Hrsg.), Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 1993, S. 177 ff., und *Schmidt-Aßmann* (Fußn. 3), S. 3.

5 Hierzu *Schuppert*, Verwaltungsrechtswissenschaft als Steuerungswissenschaft. Zur Steuerung des Verwaltungshandelns durch Verwaltungsrecht, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Schuppert (Hrsg.) (Fußn. 4), S. 65 ff.

6 Zum Ganzen vgl. etwa die Darstellung von neuen Steuerungsansätzen bzw. -modellen in der Aufsatzsammlung von *Hill*, Verwaltung im Umbruch, Speyerer Arbeitshefte Nr. 109, 1997.

7 *Schmidt-Aßmann* (Fußn. 3), S. 6.

fen, das private Belange unter öffentlicher Verwaltung reguliert⁸. Recht, Verwaltungsrecht hat Rücksicht zu nehmen auf die Ausdifferenzierung der Gesellschaft in Subsysteme mit »je eigenen Handlungsrationaltäten und institutionellen Strukturen«⁹. Im Mittelpunkt des Interesses der Rechtswissenschaft einer Verwaltung im Umbruch¹⁰ steht heute nicht mehr der Verwaltungsakt, sondern die komplexe Aufgabe der Gemeinwohlsicherung, worauf das Wirkungsgefüge von Akteuren, Handlungsmaßstäben und Handlungsinstrumenten bezogen wird. Die Verwaltung bleibt dabei der wichtigste, aber nicht mehr der einzige Akteur¹¹. Hinzu kommt eine Veränderung der politischen Ambiance. Während sich diese in den sechziger Jahren im Verwaltungsrecht in der Partizipationsdebatte niederschlug, geht es heute um die Bewältigung der Staatsverschuldung bei gleichzeitig stark angewachsenen Staatsaufgaben. Privatisierung, Deregulierung und die Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Privaten sind zu Hauptthemen der Verwaltungsrechtslehre geworden¹².

II. Der Verlauf der Reformdebatte anhand ausgewählter Schwerpunkte

1. Verwaltungsrechtswissenschaft als Steuerungswissenschaft

a) Allgemeines

Die Steuerungsfähigkeit des Rechts wurde vor allem mit dem Argument angezweifelt, das statische Recht könne nicht mit den dynamischen, unvorhersehbaren Entwicklungen der modernen Technologien mithalten¹³. In der sozialwissenschaftlichen Diskussion wurden darüber hinaus *generelle* Zweifel an der Steuerbarkeit von Systemen und der Steuerungsfähigkeit des Rechts erhoben, z. B. von der autopoietischen Systemtheorie¹⁴ und dem akteurzentrierten Institutionalismus¹⁵. Diese Bedenken werden jedoch durch die tägliche Rechtspraxis nicht be-

⁸ Siehe auch *Bauer* (Fußn. 2) unter Berufung auf *Schmidt-Aßmann*. Zur Distribution gehört vor allem auch die Risikoverteilung, grundlegend *Di Fabio*, Risikoentscheidungen im Rechtsstaat, 1994.

⁹ So *Trute*, Die Wissenschaft vom Verwaltungsrecht: Einige Leitmotive zum Werkstattgespräch, 1999, Die Verwaltung, Beiheft 2, 9 ff. (10).

¹⁰ Vgl. den richtungweisenden Aufsatz von *Bauer* (Fußn. 2).

¹¹ So richtig *Trute* (Fußn. 9), S. 11.

¹² Hierzu auch *Bauer*, Die Reformdiskussion in der deutschen Verwaltungsrechtslehre, S. 1 ff.

¹³ Vgl. *Ronellenfisch*, Die Bewährung der wissenschaftlichen und technischen Entwicklung durch das Verwaltungsrecht, DVBl. 1989, 851 (855).

¹⁴ *Teubner*, Recht als autopoietisches System, 1989, S. 21 ff.; *Teubner/Wilke*, Kontext und Autonomie: Gesellschaftliche Selbststeuerung durch reflexives Recht, ZfRSoz. 1984, 4 ff.; *Luhmann*, Politische Steuerung, PVS 1989, 4 ff. Hiernach scheitert die Steuerungsfähigkeit des Rechts an der Komplexität der Gesellschaft, die als Kommunikationssystem aus zahllosen autonomen Kommunikationseinheiten besteht.

¹⁵ *Mayntz/Scharpf*, in: Scharpf (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, 1995, S. 39 ff. Nach dieser Theorie sind die jeweils autonomen Akteure (auch der Staat) in ein Institutionengeflecht eingebettet, dem sog. Policy-Netzwerk, in dem die Akteure untereinander wechselseitige Koalitionen eingehen. Entscheidungen können in diesem Netzwerk somit nur durch kooperatives Verhalten getroffen werden, einseitige hoheitliche Regelungen sind dagegen nicht erfolversprechend.

stätigt¹⁶. Insoweit wird richtigerweise am Recht als geeignetem und unabdingbarem Steuerungsmedium festgehalten¹⁷, unbeschadet von dessen feststellbaren Wirkungsschwächen – stellvertretend ist hier die Überantwortung der Regelungsfunktion an außerrechtliche Instanzen im Bereich der Technik zu nennen¹⁸. Die Verwaltungsrechtswissenschaft als Steuerungswissenschaft versteht in diesem Zusammenhang »(Verwaltungs-)Recht als Instrument zur Bewirkung von erwünschten und zur Vermeidung von unerwünschten Wirkungen, also zur Beeinflussung von Ereignisabläufen«¹⁹.

Reformüberlegungen zur Nutzbarmachung neuer Steuerungsressourcen gehen dabei von der Steuerung als analytischem Konzept aus, in dem »die einwirkenden Kräfte, die innere Dynamik und die Umweltbedingungen sozialer Prozesse und damit auch die Wirkungsweisen von Recht analysiert werden können«²⁰. Im Mittelpunkt stehen die *Wirkungszusammenhänge* zwischen Steuerungssubjekten, -objekten, -medien und -instrumenten.

Verwaltungsorganisationen sind einerseits als *Steuerungsobjekte* in ihrer Stellung als Rechte- und Pflichtenadressaten des nationalen und europäischen Rechts zu qualifizieren und stellen andererseits *Steuerungssubjekte* in der Eigenschaft als »Vollzugsbehörden« dar²¹. *Steuerungsmedium* ist in diesem analytischen Steuerungskonzept neben dem Recht, dem Markt, den Finanzen und dem Personal auch die *Organisation*. Die dem Recht zur Verfügung stehenden *Steuerungsinstrumente* sind die klassischen Instrumente der regulativen Politik, nämlich das »Vollzugsrecht« mit seinen Geboten und Verboten, Genehmigungen, Verordnungen und imperativen Verwaltungsplänen²², darüber hinaus aber auch das Finanz-, das Verfahrens- und insbesondere das *Organisationsrecht*²³.

b) Organisationsrecht als Steuerungsressource

Die Steuerungsfähigkeit des Organisationsrechts hat die Veränderungen im staatlichen Aufgabenverständnis und in der Rollenverteilung zwischen staatlichen, quasi-staatlichen und privaten Akteuren zu berücksichtigen. Diese sind mit *Hoffmann-Riem*²⁴ vereinfacht zu kennzeichnen mit den Entwicklungen vom Konditional- über Final- zu Aufgabenprogrammen, von der Programmsteuerung

16 Schmidt-Aßmann (Fußn. 3), S. 19.

17 So Schuppert, Grenzen und Alternativen von Steuerung durch Recht, in: Grimm (Hrsg.), Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, 1990, S. 217 ff.; Ritter, Das Recht als Steuerungsmedium im kooperativen Staat, in: Grimm (aaO), S. 69 (100 ff.); Trute, Die Verwaltung und das Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher und staatlicher Steuerung, DVBl. 1996, 950 ff.

18 Vgl. stellvertretend Schuppert (Fußn. 17), S. 217 (218).

19 Hoffmann-Riem, Organisationsrecht als Steuerungsressource – Perspektiven der verwaltungsrechtlichen Systembildung, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, 1997, S. 355 (358).

20 Schmidt-Aßmann (Fußn. 3), S. 19.

21 Vgl. hierzu Schmidt-Aßmann (Fußn. 3), S. 20; Hoffmann-Riem (Fußn. 19), S. 355 (359).

22 Schmidt-Aßmann (Fußn. 3), S. 20 f.

23 Hoffmann-Riem (Fußn. 19), S. 355 ff.

24 Hoffmann-Riem (Fußn. 19), S. 355 (367 ff.).

zur Ressourcensteuerung, von formalen zu informalen Handlungsformen, von imperativen zu kooperativen Interaktionsformen, von modalen zu optionalen Instrumenten, von regulativen zu mehr oder minder selbstregulativen Handlungsszenarien, von der Aufgabenorientierung zur Produktorientierung, von hinreichender Effektivität zu größtmöglicher Effizienz und von der lückenlosen Legitimationskette zum ausreichenden Legitimationsniveau.

Ein Verständnis des Organisationsrechts als Steuerungsressource erfordert nach den Reformüberlegungen, die Organisationsstrukturen derart in die Rechtsordnung einzupassen, dass ein angemessenes Zusammenspiel der verschiedenen rechtserheblichen Steuerungsressourcen gesichert wird. Insoweit stellt sich die Frage, ob tradierte Rechtsinstitute modifiziert werden müssten. Hierbei ist insbesondere an den Gesetzesvorbehalt und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu denken. Weiter wird auch eine organisationsverwaltungsrechtliche Systembildung gefordert, um das Organisationsrecht wirksam einsetzen zu können. Dabei hat das Organisationsrecht aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben der Grundrechte als Schutzrechte und dem Demokratieprinzip die Legitimationsordnung (Beschaffenheit der Strukturen der Verwaltungsorganisation), die Informationsordnung (Verrechtlichung der organisationsinternen Kommunikationsvorgänge) und die Kontrollordnung festzulegen. Als Kontrollordnung hat es über die klassischen Aufsichtsformen (Rechts-, Fach- und Dienstaufsicht) hinaus neue Kontrollmechanismen zu entwickeln, z. B. Effizienzkontrollen, neue Formen der Evaluation, Aufsicht durch komplexes Controlling oder die Öffentlichkeit als Kontrollmedium²⁵.

2. Das Komplementärverhältnis von öffentlichem und privatem Recht

Der Steuerungsaspekt, unter dem Verwaltungsrecht betrachtet wird, beschränkt sich konsequenterweise nicht auf diesen, sondern er bezieht in sein funktionales Kalkül die spezifische Leistungsfähigkeit der Privatrechtsordnung mit ein. Mit dem von *Hoffmann-Riem* gebrauchten Begriff von der wechselseitigen »Auffangordnung«²⁶ ist durchaus mehr als die Nutzung des Privatrechts durch die Verwaltung gemeint; vielmehr werden Zonen gemeinsamer Aufgabenerfüllung erfasst, in denen die Handlungen der privaten und administrativen Akteure aufeinander abgestimmt werden müssen. Klammer ist bei dieser Sicht die Aufgabe, zu deren Lösung an die unterschiedliche Steuerungsleistung der jeweiligen Teilrechtsordnung angeknüpft wird. Zum »neuen Thema des Verwaltungsrechts« werden deshalb die Schnittstellen der beiden Teilrechtsordnungen²⁷. Neben das Verwaltungsprivatrecht tritt ein Privatverwaltungsrecht, das Elemente eines übergreifenden Schutzrechts in sich vereinigt. Als Beispiel aus dem Kooperationsbe-

25 *Schmidt-Aßmann* (Fußn. 3), S. 217; *Hoffmann-Riem* (Fußn. 19), S. 355 (390 ff.).

26 Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen – Systematisierung und Entwicklungsperspektiven, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann* (Hrsg.), Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen, 1996, S. 261 ff. (271).

27 Vgl. *Pitschas*, in: *Hart*, Privatrecht im »Risikostaat«, 1997, S. 215 ff. (228 ff.).

reich kann angeführt werden, dass auch von den privaten Partnern Inkompatibilitäts-, Neutralitäts- und Geheimnisschutzregeln beachtet werden müssen²⁸.

Werden Private in die öffentliche Aufgabenerfüllung, etwa in die Normsetzung, mit einbezogen, dann können diese, wie sich das beispielsweise in dem Kooperationsvertrag zwischen Staat und DIN zur Berücksichtigung öffentlicher Interessen findet, dazu verpflichtet werden, dass die Normen im Rechtsverkehr herangezogen werden können²⁹. Andererseits macht sich das öffentliche Recht speziell die Grundstrukturen der Privatrechtsordnung, einer auf Eigennutz und Eigendynamik, im Prinzip staatsfernen Ordnung zu Eigen. Als Beispiel hierfür kann die auf Eigennutz abstellende Kompensationslösung genannt werden³⁰. Es ist letztlich nur eine Frage der Gesetzgebungstechnik, ob marktähnlich ausgestaltete Stimuli wie die Zertifikationslösungen im Umweltrecht, vom Zivilrecht oder vom öffentlichen Recht übernommen werden³¹. Trotz intensiver Verwobenheit der beiden Teilrechtsordnungen scheint aber der Übergang zu einem beide Rechtsregime vereinigendem Gemeinrecht nicht angeraten; ein Einheitsmodell wäre gewiss weniger geeignet, den vielfältigen tatsächlichen Anforderungen gerecht zu werden, als die derzeitige sinnvolle Nutzung unterschiedlicher Grundordnungen³². Daran wird auch die Herausforderung eines europäischen Rechtsvergleichs bzw. einer europäischen Rechtsvereinigung nichts ändern können. Praktische Gründe für eine Rechtsvereinheitlichung³³ reichen nicht aus, um die Asymmetrie zwischen einem rechtsgebundenen und legitimationsbedürftigen »Amtsrecht« einerseits und einer auf privater Autonomie beruhenden Rahmenordnung des Privatrechts andererseits zu beseitigen³⁴.

3. Neue Leitbegriffe

Die Reformdebatte wird unter Leitbegriffen geführt, von denen einige herausgegriffen werden sollen, um die Richtung zu markieren, in die sich die Diskussion bewegt. Zu nennen sind etwa Flexibilität und Innovationsoffenheit, Effizienz, Öffentlichkeit und Verantwortung. Gemeinsam ist ihnen der Versuch, vor dem Hintergrund eines gewandelten Staat-Bürger-Verhältnisses den sich ständig wan-

28 Beispiele bei *Schmidt-Aßmann* (Fußn. 3), S. 249.

29 Zum Ganzen siehe *Trute*, Verzahnungen von öffentlichem und privatem Recht – anhand ausgewählter Beispiele –, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.) (Fußn. 26), S. 167 ff. (209).

30 Zu den Kompensationslösungen grundlegend *Vofskuble*, Das Kompensationsprinzip, 1999; Beispiele aus der Gesetzgebung: § 7 Abs. 3, § 17 Abs. 3a, § 67a Abs. 2 BImSchG.

31 Ähnlich *Hoffmann-Riem*, Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.) (Fußn. 26).

32 So zutreffend *Schmidt-Aßmann* (Fußn. 3), S. 244; vgl. auch *Manssen*, Privatrechtsgestaltung durch Hoheitsakt, 1994, S. 104 ff.

33 Hierzu *Bullinger*, Öffentliches Recht und Privatrecht in Geschichte und Gegenwart, in: Festschrift für Rittner, 1991, S. 69 ff., bes. 87 ff.

34 So auch *Schmidt-Aßmann*, Flexibilität und Innovationsoffenheit als Entwicklungsperspektiven des Verwaltungsrechts, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns, 1994, S. 407 ff. (421).

delnden unübersehbaren Problemen hochkomplexer technologischer, soziokultureller, ökologischer und ökonomischer Verhältnisse gerecht zu werden.

a) Flexibilität und Innovationsoffenheit

Für das Verwaltungsrecht wird unter dem Begriffspaar »Flexibilität und Innovationsoffenheit« diskutiert, ob Reaktionsfähigkeit und Zukunftsoffenheit des Verwaltungsrechts ausreichend sind, um dem ständigen Änderungsdruck gewachsen zu sein³⁵. Ein auch auf Kontinuität und Vertrauensschutz angelegtes Recht³⁶ muss nicht nur seiner Ordnungs- und Kontrollfunktion, sondern auch einer Optimierungs- und Impulsfunktion gerecht werden. Recht hat zugleich die Rolle des Initiators und Implementators neuer Ideen zu übernehmen. Im Verwaltungsrecht finden sich heute deshalb unmittelbare Anordnungen, neue Ideen zu entwickeln wie etwa Optimierungsaufträge (z. B. § 50 BImSchG, § 2 ROG), influenzierende Pläne, Zielvorstellungen (z. B. § 1 BImSchG, § 1 AtG, § 1 BNatSchG), Anreizsysteme in Form von Steuervergünstigungen und Abgabenmodellen und eine entwicklungsbezogene Offenheit (Elastizität), die Fähigkeit also zum Zeitpunkt des Erlasses der Norm noch nicht gemachte Erkenntnisse später in ihre normative Aussage zu integrieren, z. B. durch dynamische Verweisungen auf den jeweiligen Stand der Technik oder flexible Gebote an die Industrie, bis zu einem bestimmten Termin einen hochangesetzten Genehmigungsstandard zu erreichen³⁷.

Im Ganzen gesehen stellt sich angesichts der konstatierten Flexibilitäts- und Innovationsfreundlichkeit des Verwaltungsrechts weniger die Frage von dessen ausreichendem Innovationspotenzial, vielmehr kommt mangels ausreichend genauer Vorgaben durch den Gesetzgeber eher die Funktionenordnung in Gefahr.

b) Effizienz

Ansatzpunkt der Reformbemühungen um das allgemeine Verwaltungsrecht ist auch die Handlungsanweisung der *Effizienz*. Die für das Recht entscheidende Frage ist, ob es sich bei dem Relationsbegriff der Effizienz um mehr als um einen flexiblen »Abwägungsorientierungspunkt«³⁸ handelt, nämlich um ein aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitetes Verfassungsprinzip, dessen Umsetzung im Verwaltungsrecht angesichts der bestehenden Finanzengpässe besonders dringlich scheint. Zweifellos enthalten EG- und Verfassungsrecht Bestimmungen über die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung (Art. 274 Abs. 1 EGV, Art. 248 Abs. 2 EGV³⁹, Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG) und über eine umsichtige und rationelle Ver-

35 Siehe hierzu die Beiträge von Hoffmann-Riem, Ladeur, Schulze-Fielitz, Schoch, Bauer, Scheuing, Reh binder, Treiber, Schmidt-Aßmann und Reiner Schmidt, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.) (Fußn. 34).

36 Siehe hierzu Maurer, Kontinuitätsgewähr und Vertrauensschutz, in: HStR III, 2. Aufl., 1996, S. 211 ff.

37 Näheres bei Reiner Schmidt, Flexibilität und Innovationsoffenheit im Bereich der Verwaltungsmaßstäbe, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.) (Fußn. 34), S. 67 ff. (76).

38 So Voßkuhle, Rechtsschutz gegen den Richter, 1993, S. 140.

39 Außerdem wird in Art. 98 Satz 2 EGV der effiziente Einsatz von Ressourcen im Zusammenhang mit dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb genannt.

wendung von natürlichen Ressourcen (Art. 174 Abs. 1 EGV, Art. 20a GG⁴⁰), die den Effizienzgedanken zur Rechtsregel machen, allerdings unmittelbar nur als Maßstab der Haushaltsführung und Rechnungskontrolle (in Form der Prüfungsmaßstäbe »Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit«), nicht als allgemeinen Rechtsmaßstab des Verwaltungsrechts⁴¹. Von einer wirksamen Umsetzung in einfaches Gesetzesrecht, insbesondere in das Verwaltungsrecht, kann bisher nicht gesprochen werden. Die Ansätze im Haushaltsrecht sind unzureichend geblieben⁴² und mit Recht wird gerügt, dass die sonstigen Effizienzansätze des Verwaltungsrechts, etwa die der ökologischen Effizienz »diffus und ungeordnet«⁴³ wirken. Beispiele hierfür sind die Bodenschutzklausel des § 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB und § 1a Abs. 1 BauGB oder etwa die Eingriffsregel des § 8 BNatSchG. Bezeichnend für die Gesamtsituation ist die zurückhaltende Instrumentalisierung des Effizienzgedankens im Verwaltungsverfahrenrecht. Nach § 10 Satz 2 VwVfG ist das Verwaltungsverfahrenrecht einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen. Es handelt sich hierbei um ermessensleitende Gesichtspunkte, die aber letztlich doch der Beliebigkeit des Verwaltungsbeamten überlassen bleiben⁴⁴. Die Einforderung einer effizienzbewussten Dogmatik⁴⁵ ist deshalb durchaus berechtigt. Die entsprechenden Reformbestrebungen werden sich auf das gesamte System zu beziehen haben, auf die Effizienzberücksichtigung in der Gesetzgebung (hier vor allem auf die Koppelung von Haushaltsrecht und allgemeinem Verwaltungsverfahrenrecht) und auf die administrative und judikative Rechtsanwendung⁴⁶.

c) Öffentlichkeit

Beispielhaft sei als weiterer, bisher eher vernachlässigter Leitbegriff die »Öffentlichkeit« herausgegriffen.

Im Verwaltungsrecht ist »öffentlich« als Gegensatz von geheim bzw. privat bedeutsam oder in Form von »Öffentlichkeit« als Forum unterschiedlicher Interessen. In beiden Bedeutungsvarianten zeigt sich Öffentlichkeit heute in gewandelter Form.

40 Murswiek, in: Sachs (Hrsg.), GG-Kommentar, 1996, Art. 20a Rdnr. 27.

41 Zur Gesamtthematik siehe auch Kahl, Die Staatsaufsicht, Augsburger Habilitationsschrift, 1999, S. 686. Zu den Prüfungsmaßstäben der Rechnungskontrolle grundlegend Rischer, Finanzkontrolle staatlichen Handelns. Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit als Prüfungsmaßstäbe, 1995. Zum Ganzen Schmidt-Aßmann, Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, 1998, S. 245 ff.

42 Siehe Bals, Der ehrliche Haushalt: Zukunftsverantwortliche kommunale Politik durch neues Haushaltsrecht, in: Henneke (Hrsg.), Steuerung der kommunalen Aufgabenerfüllung durch Finanz- und Haushaltsrecht, 1996, S. 97 ff.

43 Schmidt-Aßmann, Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.) (Fußn. 41), S. 260.

44 Näheres bei Papier, Der Wandel der Lehre von Ermessens- und Beurteilungsspielräumen als Reaktion auf die staatliche Finanzkrise, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.) (Fußn. 41), S. 231 ff.

45 So Hoffmann-Riem, Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht. Einleitende Problemskizze, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.) (Fußn. 41), S. 11 ff. (53 ff.).

46 So Hoffmann-Riem (Fußn. 19). S. 40 ff.

Der Grundsatz des deutschen Verwaltungsrechts, einer auf die Verfahrensbeteiligten begrenzten Aktenöffentlichkeit (§ 29 VwVfG), befindet sich in Auflösung; einmal wegen des Anpassungsdrucks durch die Länder der Europäischen Union, in denen der allgemeine Zugang zu Verwaltungsinformationen gesetzlich, teilweise sogar verfassungsrechtlich anerkannt ist, zum anderen durch sekundäres Gemeinschaftsrecht, das für den Umweltbereich durch die UVP-RL eine verfahrensakzessorische Öffentlichkeit und durch die UI-RL eine verfahrensunabhängige Öffentlichkeit herstellt in Form eines allgemeinen, interessenunabhängigen Zuganges zu Umweltinformationen aus Behördenakten.

Für das deutsche Recht ist dadurch eine völlig neue Situation entstanden. Die grundsätzliche Vertraulichkeit wird zumindest im wichtigen Gebiet des Umweltrechts in ihr Gegenteil verkehrt. Öffentlichkeit wird zum Medium der Verwaltungskontrolle und zum Instrument für Transparenz.

Wird Öffentlichkeit dagegen als Forum eingesetzt, das der Rationalisierung und der Verbesserung der Qualität administrativer Entscheidungen dienen soll, dann sind vom Verwaltungsrecht die schlechten Erfahrungen mit Erörterungsterminen, die nicht nur in deren Missbrauch als politisches Podium zu sehen sind, zu beachten. Strukturelle Schwächen liegen z. B. in der Verzerrung der Interessenrepräsentanz⁴⁷, aber auch darin, dass den Behörden häufig die notwendige inhaltliche Distanz zum beantragten Vorhaben fehlt⁴⁸.

Insgesamt ist die vor allem durch Anstöße aus dem EG-Recht veränderte Funktion von Öffentlichkeit in der deutschen Reformdebatte zu wenig verarbeitet worden. Die richtige Organisation der Öffentlichkeitsbeteiligung, etwa durch Vorschaltung von Konfliktmittlern, der Einsatz externer, eigens geschulter Moderatoren, die Vermeidung einseitiger Interessenauswahl u. a. m. sollten intensiver in die Reformüberlegungen einbezogen werden⁴⁹.

d) Verantwortung

Auf ein wenig ergiebiges Feld ist die Reformdebatte mit dem Leitbegriff der staatlichen *Verantwortung* geraten. Obwohl man sich weitgehend darüber einig zu sein scheint, dass aus ihm nur bei entsprechender normativer Basis rechtliche Konsequenzen gezogen werden können⁵⁰, wird Verantwortung als »interdisziplinärer Verbundbegriff« (*Trute*) gebraucht und durch erfindungsreiche Ausdifferenzierungen (ich nenne nur einige: Erfüllungsverantwortung, Auffangverantwortung, Maßstabsverantwortung, Vorbereitungsverantwortung, Verfahrensver-

47 Vgl. hierzu *Neidhardt*, Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen (Einleitung), in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 34, 1994, S. 13.

48 Näheres zur wenig beteiligtenfreundlichen Ausgestaltung des Verfahrens und zu Verbesserungsvorschlägen bei *Roßnagel*, in: Koch/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum BImSchG, Stand 1998, § 10 Rdnr. 616 ff.

49 Vgl. entsprechende Hinweise bei *Schmidt-Aßmann* (Fußn. 3), S. 303.

50 Zutreffend *Trute*, Verzahnungen von öffentlichem und privatem Recht – anhand ausgewählter Beispiele, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.) (Fußn. 26), S. 167 ff. (198). Erfrischend deutlich *Röhl*, Die Verwaltung, Beiheft 2, Die Wissenschaft vom Verwaltungsrecht, 1999, 33 ff.

antwortung, Implementationsverantwortung, Kontrollverantwortung, Folgenverantwortung) als Passepartout zwischen Staat und Gesellschaft eingesetzt. Inzwischen ist dieser Schlüsselbegriff so aufgeladen, dass zu Recht eine Reform der Reformdebatte eingefordert wird. *Vofskuhle* spricht in diesem Zusammenhang vom »Gebot der Komplexitätsreduktion«⁵¹. Allmählich beginnt sich die Erkenntnis durchzusetzen, dass die Bündelungsfunktion des Verantwortungsbegriffs eher gegen als für dessen Tauglichkeit in Rechtsdogmatik und Rechtspraxis spricht. Zu Recht hat *Röhl*⁵² kurz und bündig formuliert »zu viele Fragen sind in eins gesetzt« und angeregt, auf die Kategorie der Verantwortung zu verzichten.

4. Schwerpunktverschiebungen bei den Rechtsformen des Verwaltungshandelns

Eckpfeiler des verwaltungsrechtlichen Systems sind die Handlungsformen der Verwaltung; hier stehen Verwaltungsakt und öffentlich-rechtlicher Vertrag im Mittelpunkt der Reformüberlegungen.

Die funktionelle Sicht dieser Instrumente ist für den Verwaltungsakt mit einer Rehabilitation verbunden. Die Reformdiskussion hat nämlich ergeben, dass dieser als Instrument zur Verwirklichung der Verwaltungsaufgaben (Bewirkungsauftrag) und zur Rechts- bzw. Schutzwahrung für den Bürger (Schutzauftrag) durchaus tauglich ist⁵³, selbst wenn als Maßstab nicht nur die Rechtmäßigkeit, sondern die Sachrichtigkeit genommen wird. Der Grund für diese allgemeine Tauglichkeitsbescheinigung⁵⁴ ist darin zu sehen, dass das Bild des Verwaltungsaktes nicht mehr einseitig von einer gerichtlichen ex-post-Betrachtung geprägt wird; vielmehr wird der Blick auf den Entscheidungsprozess des Verwaltungsverfahrensgesetzes zum Erlass eines Verwaltungsaktes gerichtet, der in der Lage ist, Kooperation, Konsens und Akzeptanz zu erreichen bzw. zu fördern. Das Verfahren (nicht zuletzt die verfahrensmäßig eingeräumten Nebenbestimmungsmöglichkeiten) ebenso wie dessen Ergebnis enthalten ausreichende Flexibilitätsbedingungen, um den Verwaltungsakt nicht nur als die wichtigste, sondern auch als die leistungsfähigste Form des Verwaltungshandelns ansehen zu können. Selbstverständlich bleiben einige Probleme ungelöst, wie die Verkettung und Vernetzung von Verwaltungsakten in gestuften Verfahren oder die sachangemessene Verzahnung paralleler Genehmigungen⁵⁵. Letztlich handelt es sich hierbei jedoch nur um marginale Probleme.

Größerer Forschungsbedarf wird für die Handlungsform des öffentlichen Vertrages angemeldet. Zwar gehört das Vertragsrecht inzwischen zur Normalität des

51 Gesetzgeberische Regelungsstrategien der Verantwortungsteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor, Manuskript, 1999, S. 43.

52 AaO (Fußn. 50), S. 55.

53 Hierzu *Schoch*, Der Verwaltungsakt zwischen Stabilität und Flexibilität, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann (Hrsg.) (Fußn. 34), S. 199 ff. (207).

54 So statt vieler *Erichsen*, in: Erichsen (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl., 1998, S. 269, und *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, Kommentar, 5. Aufl., 1998, § 35 Rdnr. 6.

55 Hierzu *Schoch* (Fußn. 53) S. 233.

Verwaltungshandelns⁵⁶. Die Arbeiten von *Krebs*⁵⁷ und insbesondere *Bauer*⁵⁸ haben gezeigt, dass die staatstheoretischen Vorbehalte gegenüber dem Verwaltungsvertrag auch angesichts der Verwaltungspraxis überwunden sind. Zu sehr noch allerdings ist das Erkenntnisinteresse von einem Grenzen- und Schrankendenken bestimmt. Zu Recht wird insbesondere von *Bauer* betont⁵⁹, dass die verwaltungsvertraglichen Rechtsverhältnisse vom Recht nur »teildeterminiert« sind und für die Selbststeuerung durch die beteiligten Rechtssubjekte großer Raum vorhanden ist. Entwicklungsrückstände bestehen insbesondere in Bezug auf eine mit dem Zivilrecht noch nicht vergleichbare Vertragsrechtsdogmatik. Eine »verwaltungsvertragliche Kautelarjurisprudenz«⁶⁰ wurde bisher vergeblich eingefordert⁶¹. Über handfeste Praktikertipps zum Abschluss von Verträgen ist man nicht hinausgekommen⁶².

5. Neue Aufgabenfelder

a) Die Gestaltung der Umwelt

Das allgemeine Verwaltungsrecht ist immer auch Niederschlag der Entwicklungen des besonderen Verwaltungsrechts. Die Wechselwirkung zwischen dessen so genannten Referenzgebieten und dem allgemeinen Verwaltungsrecht ist in den Mittelpunkt der wissenschaftlichen Bemühungen um die Reform des Verwaltungsrechts gerückt. Die Auswahl der Referenzgebiete kann sich danach richten, wie deren Bedeutung für das Gemeinwesen einzuschätzen ist oder danach, wie repräsentativ das jeweilige Gebiet für allgemeinere Entwicklungen erscheint. Die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen gehört sicherlich zu den essenziellen Staatsaufgaben; außerdem ist das Umweltrecht wegen seiner unterschiedlichen Systemgedanken wichtiges Experimentierfeld für die Erprobung neuer Instrumente. Umweltrecht ist Risikorecht, und es ist Verteilungs- und Schutzrecht in Bezug auf Gemeinschaftsgüter wie die Natur allgemein, die Luft, der Boden, die Gewässer. Die Disparität und die hohe Komplexität des Rechtsgebiets, die Notwendigkeit wegen unzureichendem naturwissenschaftlichen Erkenntnisstands ins Ungewisse hinein entscheiden zu müssen, haben zur Entwicklung eines Instrumentenarsenals nach neuen Prinzipien geführt. Zu nennen sind etwa kooperative Modelle, die Ordnungsrecht mit privater Selbstüberwachung verbinden, die Or-

56 So schon *Krebs*, VVDStRL 52 (1993), 248 ff. (253); siehe auch *Bauer*, Die negative und die positive Funktion des Verwaltungsvertragsrechts, Festschrift für Knöpfle zum 70. Geburtstag, 1996, S. 11 ff.

57 AaO (Fußn. 56).

58 *Bauer*, Verwaltungsrechtliche und verwaltungswissenschaftliche Aspekte der Gestaltung von Kooperationsverträgen bei Public Private Partnership, DÖV 1998, 89 ff.; *ders.*, Anpassungsflexibilität im öffentlich-rechtlichen Vertrag, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann* (Hrsg.) (Fußn. 34), 1994, S. 245 ff.

59 Vgl. *Bauer* (Fußn. 56), S. 31, unter Hinweis auf *Achterberg*.

60 *Krebs* (Fußn. 56), S. 271.

61 Siehe auch *Bauer* (Fußn. 56), S. 21.

62 Für empirische Arbeiten in diesem Zusammenhang plädiert auch *Vofskuhle*, Verwaltungsdogmatik und Rechtstatsachenforschung, VerwArch. 85 (1994), 567 ff. (584).

ganisation des Vollzugs unter Einbeziehung von Verständigungsprozessen, die Eigenüberwachung, die selbstinitiierte Privatüberwachung in Öko-Audit-Systemen, die Einsetzung von Betriebsbeauftragten für den Umweltschutz, mit denen die Grenzen staatlichen Organisationsrechts überschritten werden, Abgaben- und Kompensationslösungen, Mittel informierender Verhaltenssteuerungen wie Umweltwarnungen und Umweltempfehlungen, vor allem aber auch die Umweltaufklärung und Umweltberichterstattung.

Der Ertrag für das allgemeine Verwaltungsrecht, der sich aus den bisherigen Erfahrungen mit dem Umweltrecht ergibt, liegt vor allem in der Fortentwicklung von Planungsgrundsätzen, der Gestaltung von Genehmigungsverfahren, der Regelung von Überwachungsmaßnahmen, dem Einsatz des Instruments von Abgaben und Information⁶³.

b) Die Gestaltung einer Informationsordnung

Umwelt-, Planungs- und Technikrecht sind auch Beispiel für eine »Informationskrise der Verwaltung«, die nur durch die Entwicklung neuer Methoden der Wissensermittlung und Wissensverarbeitung überwunden werden kann. Die Problematik geht aber über die genannten Bereiche weit hinaus. Es geht ganz allgemein um die Schaffung einer eigenständigen öffentlichen Informationsordnung, um die »Gesamtheit jener öffentlich-rechtlichen Normen, die sich auf den staatlichen Umgang mit Information und Kommunikation beziehen und die das Informationsverhalten der Behörden untereinander sowie gegenüber den Bürgern regeln«⁶⁴.

Grundproblem der Ausbildung einer eigenständigen öffentlichen Informationsordnung ist die Gestaltung der Informations- und Kommunikationsbeziehung zwischen Bürger und Staat. Sie wird zu Recht als *die* elementare Bedingung einer effizienten Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch die Verwaltung angesehen⁶⁵. Daneben ist die Binnenorganisation der Verwaltung auf die Erfordernisse und Möglichkeiten einer Informationsermittlung, der Wissensverarbeitung und der Kommunikation auszurichten (informationelles Verwaltungsorganisationsrecht), ferner bedarf es einer Regulierung des privaten Informationssektors, und schließlich ist das geltende Datenverkehrsrecht zu regeln⁶⁶.

63 Vgl. etwa den Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission für ein Umweltgesetzbuch, der, auf den bisherigen Erfahrungen aufbauend, eine Kodifikation geliefert hat, die auch für die Fortentwicklung des Allgemeinen Verwaltungsrechts, insbes. im Kooperationsbereich, von besonderer Bedeutung werden wird; vgl. UGB-KomE, 1998.

64 Pitschas, Allgemeines Verwaltungsrecht als Teil der öffentlichen Informationsordnung, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.) (Fußn. 4), S. 219 ff. (242). Grundlegend Schoch/Trute, VVDStRL 57 (1998), 158 ff.

65 Hierzu etwa Pitschas, *Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsreform*, 1991.

66 Zum Ganzen grundsätzlich, systematisierend und weiterführend mit zahlreichen Hinweisen *Vofßkuble*, *Der Wandel von Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozeßrecht in der Informationsgesellschaft*, Manuskript, 1999, S. 3 ff.

6. Europäisierung und Internationalisierung

Im kooperationsoffenen Verfassungsstaat des Grundgesetzes⁶⁷ sehen sich Verwaltung und Verwaltungsrecht zunehmend Einflüssen aus dem europäischen und internationalen Recht ausgesetzt. Bislang hat sich die Verwaltungsrechtswissenschaft vor allem auf die *Europäisierung* konzentriert, also »die Beeinflussung, Überlagerung und Umformung der nationalstaatlichen Verwaltungsrechtsordnungen durch europäisches Rechtsdenken und Rechtshandeln«⁶⁸. Schwerpunkt der Diskussion, die auch im *Deutsch-Polnischen Verwaltungskolloquium* geführt wurde⁶⁹, sind vor allem die Einwirkungen des europäischen Gemeinschaftsrechts⁷⁰, welche sich unterteilen lassen in die unmittelbare Anwendbarkeit von primärem oder sekundärem Gemeinschaftsrecht, die Umsetzung von Richtlinienrecht und die supranationale Rechtsfortbildung durch den *EuGH*⁷¹. Aufgrund seines Anwendungsvorrangs ist das europäische Gemeinschaftsrecht für das mitgliedstaatliche Verwaltungsrecht ein »Flexibilitäts- und Innovationsfaktor ersten Ranges«⁷². Reformanstöße betreffen nicht nur einzelne Teilgebiete des Besonderen Verwaltungsrechts, in denen der Gemeinschaftsgesetzgeber besonders aktiv ist, wie das Wirtschaftsverwaltungs-⁷³ oder Umweltrecht⁷⁴, sondern auch das Allgemeine Verwaltungsrecht⁷⁵ und das Verwaltungsprozessrecht⁷⁶, obwohl der Gemeinschaft hier ausdrückliche Rechtsetzungsbefugnisse fehlen. Beispiele sind die Modifizierung der Rechtsquellen- und Handlungsformenlehre durch die Nichtanerkennung von Verwaltungsvorschriften⁷⁷, die Zurücknahme des Vertrauensschutzgedankens im Zuge der Rückforderung gemeinschaftsrechtswidrig

67 Grundlegend Vogel, Die Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für eine internationale Zusammenarbeit, 1964; Häberle, Der kooperative Verfassungsstaat, Festschr. f. Schelsky, 1978, S. 141 ff. Vgl. aus jüngerer Zeit Di Fabio, Das Recht offener Staaten, 1998; Hobe, Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz, 1998; ders., Der kooperationsoffene Verfassungsstaat, Der Staat 37 (1998), 521 ff.

68 Schmidt-Aßmann (Fußn. 3), S. 29.

69 Schoch (Hrsg.), Das Verwaltungsrecht als Element der europäischen Integration, 1995.

70 Vgl. zu Einwirkungen der EMRK Ress, in: Burmeister (Hrsg.), Die verfassungsrechtliche Stellung der Verwaltung in Frankreich und in der Bundesrepublik Deutschland, 1991, S. 199 (218 ff.).

71 Ausführlich zu Einwirkungsmethoden Klein, Der Einfluß des europäischen Gemeinschaftsrechts auf das Verwaltungsrecht der Mitgliedstaaten, Der Staat 33 (1994), 39 (42 ff.).

72 Scheuing, Europarechtliche Impulse für innovative Ansätze im deutschen Verwaltungsrecht, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.) (Fußn. 34), S. 289 (292).

73 Dazu Brenner, Der Gestaltungsauftrag der Verwaltung in der Europäischen Union, 1996; Hatje, Die gemeinschaftsrechtliche Steuerung der Wirtschaftsverwaltung, 1998.

74 Dazu Rengeling (Hrsg.), EUDUR, Band I, 1998, §§ 25 ff.

75 Dazu Schmidt-Aßmann, Europäisierung des allgemeinen Verwaltungsrechts, in: Festschr. f. Lerche, 1993, S. 513 ff.; Schoch, Die Europäisierung des Allgemeinen Verwaltungsrechts, JZ 1995, 109 ff.

76 Dazu Classen, Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, 1996; Kokott, Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts, Die Verwaltung 31 (1998), 335 ff.; Stern, Die Einwirkung des europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit, JuS 1998, 769 ff.

77 Vgl. zuletzt Hoppe/Otting, Verwaltungsvorschriften als ausreichende Umsetzung von rechtlichen und technischen Vorgaben der Europäischen Union?, NuR 1998, 61 ff.

gewährter Beihilfen⁷⁸, die Umformung des Staatshaftungsrechts durch die richterrechtliche Einführung eines gemeinschaftsrechtlichen Entschädigungsanspruchs im Falle der Nichtumsetzung von Richtlinien⁷⁹, die auf europarechtlichen Privatisierungsdruck vorzunehmenden Änderungen im Verwaltungsorganisationsrecht⁸⁰ und die Neuinterpretation des subjektiv-öffentlichen Rechts und seiner Klagbarkeit⁸¹. Auf einem anderen Blatt steht die Frage nach dem tatsächlich bestehenden Reformbedarf. Es besteht der Eindruck, dass die vom Gerichtshof betriebene Europäisierung einseitig auf die technische Vollzugsrationalität des Gemeinschaftsrechts abstellt und den Besonderheiten der mitgliedstaatlichen Verwaltungssysteme nicht immer ausreichend Rechnung trägt⁸². Verschärft wird dieses Problem dadurch, dass punktuelle Eingriffe Anpassungsdruck auf de iure nicht betroffene, aber im Sachzusammenhang stehende Regelungen ausüben können (»spill-over«-Effekt)⁸³. Damit stellt sich für die Verwaltungsrechtswissenschaft zum einen die Aufgabe, den Europäisierungsprozess zu strukturieren und auf Verwerfungen kritisch hinzuweisen und zum anderen neue Entwicklungsanstöße aufzunehmen und von den unterschiedlichen Erfahrungen und Lösungsmodellen der einzelnen Mitgliedstaaten zu lernen. Zu Recht weist *Schmidt-Aßmann* darauf hin, dass sich die verwaltungsrechtliche Systembildung heute in einem »Europäischen Entwicklungszusammenhang« vollzieht⁸⁴, d. h. Europäisierung keine Einbahnstraße darstellt, sondern umgekehrt auch das nationale Verwaltungsrecht als eine Art »Speicher und Rechtserkenntnisquelle für europäische Regelungen«⁸⁵ fungiert⁸⁶. Entwicklungsperspektive des letztlich nicht nur auf Rezeption, sondern Integration angelegten Europäisierungsprozesses ist daher ein Europäisches Verwaltungsrecht⁸⁷.

78 Vgl. zuletzt *Scholz*, Zum Verhältnis von europäischem Gemeinschaftsrecht und nationalem Verwaltungsverfahrenrecht, DÖV 1998, 261 ff.; *Winkler*, Das »Alcan«-Urteil des EuGH – eine Katastrophe für den Rechtsstaat?, DÖV 1999, 148 ff.

79 Dazu *von Bogdandy*, Das deutsche Staatshaftungsrecht vor der Herausforderung der Internationalisierung: Zum Verhältnis von rechtlicher Gestaltungsmacht und Schadensverantwortung, AöR 122 (1997), 268 ff.; *von Danwitz*, Die gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung der Mitgliedstaaten, DVBl. 1997, 1 ff.; *Hermes*, Der Grundsatz der Staatshaftung für Gemeinschaftsrechtsverletzungen, Die Verwaltung 31 (1998), 371 ff.

80 Dazu *Reiner Schmidt*, Privatisierung und Gemeinschaftsrecht, Die Verwaltung 28 (1995), 281 ff. Vgl. auch *Kahl*, Europäisches und nationales Verwaltungsorganisationsrecht, Die Verwaltung 29 (1996), 341 ff.

81 Dazu *Ruffert*, Dogmatik und Praxis des subjektiv-öffentlichen Rechts unter dem Einfluß des Gemeinschaftsrechts, DVBl. 1998, 69 ff.; *Schoch*, Individualrechtsschutz im deutschen Umweltrecht unter dem Einfluß des Gemeinschaftsrechts, NVwZ 1999, 457 ff.

82 Ausführlich *von Danwitz*, Verwaltungsrechtliches System und Europäische Integration, 1996, S. 187 ff. und 334 ff.

83 *Ladeur*, Supra- und transnationale Tendenzen in der Europäisierung des Verwaltungsrechts – eine Skizze, EuR 1995, 227 (228).

84 *Schmidt-Aßmann* (Fußn. 3), S. 34 ff.

85 *Schmidt-Aßmann*, Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht, DVBl. 1993, 924 (928).

86 Vgl. zu wechselseitigen Einwirkungen *Rengeling*, VVDStRL 53 (1994), 202 ff.; *Zuleeg*, VVDStRL 53 (1994), 154 ff.

87 Dazu *Bleckmann*, Methoden der Bildung europäischen Verwaltungsrechts, DÖV 1993, 837 ff.; *Everling*, Elemente eines europäischen Verwaltungsrechts, DVBl. 1983, 649 ff.; *ders.*, Auf dem Wege zu einem europäischen Verwaltungsrecht, NVwZ 1987, 1 ff.; *Schwarze*,

Im Gegensatz zur Europäisierung wurde der *Internationalisierung* des Verwaltungsrechts bislang wenig Aufmerksamkeit geschenkt, was damit gerechtfertigt wurde, dass die territoriale Abgeschlossenheit von anderen Staaten Konflikte zwischen verschiedenen Systemen des Verwaltungsrechts weitgehend ausschließt⁸⁸. Als Referenzgebiet der Internationalisierung galt daher lange Zeit nur das private Wirtschafts- und Unternehmensrecht⁸⁹. Im Zuge der Globalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft⁹⁰ schwindet jedoch die Steuerungskraft der nationalen Rechtsordnungen, weshalb Problemlösungen verstärkt auf internationaler Ebene gesucht werden. Mit dem Wandel vom Koexistenz- zum Kooperationsvölkerrecht⁹¹ wächst die Tragweite internationaler Umwelt- oder Wirtschaftsabkommen für das nationale Verwaltungsrecht⁹². So enthält das Regelwerk der 1994 gegründeten Welthandelsorganisation (WTO) zahlreiche Liberalisierungspflichten für das nationale Wirtschaftsverwaltungsrecht. Beispiele hierfür sind die Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte durch das General Agreement on Trade in Services (GATS)⁹³, die Überlagerung des deutschen und europäischen Lebensmittelrechts durch internationale Standards⁹⁴, die Übernahme des WTO-Subventionsbegriffs in das EG-Recht⁹⁵ sowie die internationale Harmonisierung des Vergaberechts⁹⁶. Zudem führt die Juridifizierung der Welthandelsordnung durch die Einführung eines effektiveren Streitschlichtungsmechanismus zu einem stärkeren Geltungsanspruch des WTO-Rechts. Konflikte zwischen den sich überlagernden Teilrechtsordnungen sind damit unvermeidbar, wie der Streit um die EG-Bananenmarktordnung oder den Import hormonbehandelten Rindfleischs.

Europäisches Verwaltungsrecht, Bd. I und II, 1988; *ders.* (Hrsg.), Europäisches Verwaltungsrecht im Werden, 1982; Schweitzer (Hrsg.), Europäisches Verwaltungsrecht, 1991.

88 So *Zuleeg* (Fußn. 86), S. 154 (157).

89 Dazu *Großfeld*, Die Internationalisierung des Unternehmensrechts, in: Festschr. f. Fikentscher, 1998, S. 864 ff.

90 Zum Phänomen der Globalisierung *Luhmann*, Das Recht der Gesellschaft, 1993, S. 571 ff.; *ders.*, Die Gesellschaft der Gesellschaft, 1997, S. 148 ff., 806 ff.

91 Grundlegend *Friedmann*, The Changing Structure of International Law, 1964.

92 Vgl. *Reiner Schmidt*, Die Internationalisierung des Öffentlichen Wirtschaftsrechts, Die Verwaltung, Beiheft 2, Die Wissenschaft vom Verwaltungsrecht, 1999, S. 165 ff. Vgl. auch *Pit-schas*, in: Hilterhaus/Scholz (Hrsg.), Rechtsstaat – Finanzverfassung – Globalisierung, 1998, S. 55 ff., der zwischen Internationalisierung als organisierter Rechtsentwicklung und spontaner Regelbildung durch globalisiertes Recht unterscheidet.

93 Dazu *Barth*, Die Liberalisierung der Telekommunikationsdienstleistungen in der Welthandelsorganisation, Archiv PT 1997, 112 ff.; *Ladueur*, Die Globalisierung der Telekommunikation und die kooperative Herausbildung einer neuen transnationalen Rechtsordnung: das Beispiel der mobilen Satellitenkommunikation, Archiv PT 1998, 243 ff.

94 Dazu *Eckert*, Die neue Welthandelsorganisation und ihre Bedeutung für den internationalen Verkehr mit Lebensmitteln, ZLR 1995, 363 ff.; *Rabe*, Auswirkungen der Welthandelsordnung auf deutsches und europäisches Lebensmittelrecht, ZLR 1998, 129 ff.; *Streinz*, Die Bedeutung des WTO-Übereinkommens für den Lebensmittelverkehr, UTR 36 (1996), 435 ff.

95 Dazu *Soltész*, Der gemeinschaftsrechtliche Schutz gegen subventionierte Einfuhren aus Drittstaaten, EWS 1999, 81 ff.; vgl. auch *Langer*, Grundlagen einer internationalen Wirtschaftsverfassung, 1995, S. 251 ff.

96 Dazu *Haase*, Internationale Harmonisierung des öffentlichen Auftragswesens, 1997; *Kunnert*, WTO-Vergaberecht. Genese und System sowie Einwirkungen auf das EG-Vergaberegime, 1998.

sches zeigt⁹⁷. Es sind aber nicht nur Liberalisierungsanstöße, die vom internationalen Recht ausgehen, sondern auch notwendige Regulierungsimpulse, wie etwa die Vorschläge des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich⁹⁸. Reformimpulse und Innovationsschübe sind schließlich auch vom sich verschärfenden Systemwettbewerb der Rechtsordnungen um die beste juristische Problemlösung zu erwarten, wie etwa im Kartellrecht⁹⁹.

III. Die vom Gesetzgeber verwirklichten Reformen

Während der mit hohem intellektuellem Aufwand geführten Reformdebatte verwirklichte der Gesetzgeber eine Reihe von Reformen, die entweder unmittelbar das allgemeine Verwaltungsrecht umgestalteten oder über die einzelnen Fachgesetze in dieses hinein wirkten. Wissenschaftliches Erkenntnisbemühen und wissenschaftlicher Erkenntnisstand decken sich allerdings naturgemäß nur teilweise mit dem vom Gesetzgeber verwirklichten Reformprogramm, das von knappen Kassen und vom Ziel der Sicherung des Wirtschaftsstandorts Deutschland diktiert wird. Beschleunigung, Kooperation und Effizienzsteigerung sind die Leitlinien, nach denen der Gesetzgeber tätig wurde. Zu nennen sind unter dem Oberbegriff der Beschleunigungsgesetzgebung das Verkehrsplanungsbeschleunigungsgesetz vom 16. 12. 1991¹⁰⁰, das Planungsvereinfachungsgesetz vom 18. 12. 1993¹⁰¹, das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 22. 4. 1993¹⁰², das Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz vom 12. 9. 1996 (GenBeschlG)¹⁰³ sowie das Gesetz zur Beschleunigung und Vereinfachung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren vom 9. 10. 1996¹⁰⁴ und andere mehr.

Mit dem GenBeschlG wurde insbesondere das Verwaltungsverfahren speziell für wirtschaftliche Unternehmungen des Antragstellers gestrafft. Der Genehmigungsbehörde werden umfassende Beratungspflichten auferlegt, die am Verfahren zu beteiligenden anderen Behörden werden gleichzeitig und unter Fristsetzungen zur Stellungnahme aufgefordert, in einer Antragskonferenz soll die Behörde eine Besprechung mit dem Antragsteller und den beteiligten Stellen durchführen (vgl. § 81a ff. VwVfG). Daneben wird das Planfeststellungsverfahren beschleunigt und

97 Vgl. zum Verhältnis von WTO- und EG-Recht *Epiney*, Zur Stellung des Völkerrechts in der EU, EuZW 1999, 5 ff.; *Petersmann*, Darf die EG das Völkerrecht ignorieren? EuZW 1997, 325 ff.; *Schmid*, Immer wieder Bananen: Der Status des Gatt/WTO-Systems im Gemeinschaftsrecht, NJW 1998, 190 ff.; *Weber, Moos*, Rechtswirkungen von WTO-Streitbelegungsentscheidungen im Gemeinschaftsrecht, EuZW 1999, 229 ff.

98 Dazu *Follak*, International Harmonization of Banking Supervision and Regulation, in: Festschr. f. Hahn, 1997, S. 379 ff.; *Schulte-Matler*, Tendenzen und Entwicklungen im internationalen Recht, EuZW 1994, 494 ff.

99 Vgl. dazu das Sondergutachten der Monopolkommission, Systemwettbewerb, 1998.

100 BGBl. I S. 2174.

101 BGBl. I S. 2123.

102 BGBl. I S. 466.

103 BGBl. I S. 1354.

104 BGBl. I S. 1498.

durch die Einführung der Plangenehmigung statt eines ansonsten gesetzlich vorgesehenen Planfeststellungsverfahrens eine zusätzliche beschleunigende Wirkung angestrebt. Diese ergibt sich vor allem aus dem Verzicht auf das zeitraubende Anhörungsverfahren; eine Mitwirkung anerkannter Umweltverbände und eine förmliche UVP finden nicht statt¹⁰⁵. Flankierend wurde die Relevanz von Fehlern im Verwaltungsverfahren stark reduziert¹⁰⁶. Nach dem GenBeschlG können bestimmte Verfahrenshandlungen bis zum Abschluss des Verwaltungsgerichtsverfahrens mit heilender Wirkung nachgeholt werden (§ 45 Abs. 2 VwVfG); Ermessenserwägungen können gemäß § 114 Satz 2 VwGO noch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ergänzt werden. Nach der Neufassung des § 46 VwVfG kann die Aufhebung eines Verwaltungsaktes, der nicht nichtig ist, nicht allein deshalb verlangt werden, weil er unter Verletzung der Vorschriften über das Verfahren, die Form oder die örtliche Zuständigkeit zustande gekommen ist, wenn offensichtlich ist, dass die Verletzung die Entscheidung der Sache nicht beeinflusst hat. Auch sollen Mängel in der Abwägung gemäß § 75 Abs. 1a VwVfG nicht mehr in jedem Fall zur Aufhebung eines Planfeststellungsbeschlusses führen. Auch der Rechtsschutz wurde eingeschränkt. Nach der Neufassung des § 47 Abs. 2 VwGO genügt für die Antragsbefugnis nicht mehr das nachteilige Betroffensein von Interessen, vielmehr muss eine eigene Rechtsverletzung geltend gemacht werden¹⁰⁷. Außerdem ist die Möglichkeit erweitert worden, die aufschiebende Wirkung durch bundes- oder landesgesetzliche Regelungen entfallen zu lassen (§ 80 Abs. 2 Nr. 3 VwGO)¹⁰⁸.

Die aufgeführten Änderungen sind teilweise massiv kritisiert worden. Neben zahlreichen Unstimmigkeiten, redaktionellen Mängeln und Normierungen von Selbstverständlichkeiten wird die Verletzung des Rechtsstaatsprinzips gerügt und darauf hingewiesen, dass die Neufassung der §§ 45, 46 VwVfG geradezu als Einladung an die Verwaltung wirkt, das Verfahren nicht allzu genau zu nehmen¹⁰⁹. Die Missachtung der Verletzung von Verfahrensregeln durch Unbeachtlichkeits-, Heilungs- und Präklusionsvorschriften¹¹⁰ lebt von der Vorstellung, eine vollstän-

105 Schmitz/Wessendorf, Das Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz – Neue Regelungen im Verwaltungsverfahrensgesetz und der Wirtschaftsstandort Deutschland, NVwZ, 1996, 955 (960); Stüer, Die Beschleunigungsnovellen 1996, DVBl. 1997, 326 (329); Steiner, Das Planungsvereinfachungsgesetz, NVwZ 1994, 313 (316).

106 Kanther, 50 Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland, NVwZ 1998, 922 (924); Stüer (Fußn. 105), 330 ff.

107 Hierzu Stüer (Fußn. 105), 332; Redeker, Neue Experimente mit der VwGO, NVwZ 1996, 521 (526).

108 Stüer (Fußn. 105), 334; Schmießek, Sechstes Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze, NVwZ 1996, 1151 (1154).

109 Zur Kritik Krumsiek/Frenze, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, DÖV 1995, 1013 (1016); Stüer (Fußn. 105), 341; Wiegand, Die Beschleunigungsgesetze: Rechtsfragen und Erfahrungen, DVBl 1995, 1125 (1128); Hufen, Fehler im Verwaltungsverfahren, 3. Aufl., 1998, S. 24.

110 Siehe von Danwitz, Umweltrechtliche Präklusionsnormen zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzgarantie, UPR 1996, 323 ff., und Solveen, Zur materiellen Präklusion im Fernstraßenplanungsrecht, DVBl. 1997, 803 ff.

dige inhaltliche Kontrolle der Verwaltungsentscheidung durch die Verwaltungsgerichte sei ausreichend¹¹¹.

Die Reform hebt sich selbst auf: Während einerseits Prozeduralisierung als Königsweg ausgebaut wird, wird dieser gleichzeitig durch den Wegfall von Kontrollen entwertet.

Der zweite Bereich nennenswerter gesetzgeberischer Reformen ist der von Kooperation und gesellschaftlicher Selbstregulierung. Neben der Übernahme des Scopingverfahrens für das beschleunigte Genehmigungsverfahren (§ 71e VwVfG), ist die Zulassung vorzeitigen Beginns im Bundesimmissionsschutz-Gesetz (§ 8a BImSchG), die Einschaltung Dritter im Bauleitverfahren (§ 4b BauGB) und als spektakulärstes Beispiel die Kooperation zwischen Verwaltung und Privaten in Form des Vorhabens- und Erschließungsplans zu nennen.

Zu den verwirklichten Organisations- und Aufgabenprivatisierungen ist vor allem die Überführung der Deutschen Bundesbahn und der Reichsbahn auf die Deutsche Bahn AG und die Übertragung der Flugsicherung auf eine GmbH zu erwähnen¹¹², während die Privatisierung der Postunternehmen eine Mischform zwischen Aufgaben- und Organisationsprivatisierung darstellt. Einerseits sieht Art. 87 Abs. 2 Satz 1 GG vor, dass Dienstleistungen im Bereich des Postwesens als privatwirtschaftliche Tätigkeiten zu erbringen sind, andererseits bestimmt Art. 87f Abs. 1 GG, dass der Bund im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu gewährleisten hat. Damit wird zugleich ein Problem der Aufgabenprivatisierung deutlich. Der Staat kann sich nicht durch bloße Änderung von Kompetenzvorschriften aus der Verantwortung für die Erfüllung von Aufgaben der Daseinsvorsorge befreien. Er bleibt für die Gewährleistung bestimmter Mindeststandards verantwortlich¹¹³. Ob es dadurch zu einer wirklichen Staatsentlastung kommt oder ob die Aufgabe nur ihre Form ändert, wird zum Gegenstand betriebswirtschaftlicher Untersuchungen werden müssen.

Unter den wichtigeren Reformen ist das Dienstrechtsreformgesetz vom 1. 7. 1997¹¹⁴ zu erwähnen, mit dem das Leistungsprinzip gestärkt wird, die Mobilität gefördert, die Arbeitszeitflexibilität erweitert und der Grundsatz der Rehabilitation und Weiterverwendung vor der Versorgung ausgebaut wird¹¹⁵, und schließlich ist auf die Neuerungen im Haushaltsrecht zu verweisen, durch die rechtliche Grundlagen für eine effizientere öffentliche Haushaltswirtschaft geschaffen und Privatisierungen erleichtert werden sollen¹¹⁶. § 7 BHO verpflichtet nach der

111 Vgl. *Vofßkuble*, Der Wandel von Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozeßrecht der Informationsgesellschaft, Manuskript, S. 55, mit Hinweis auf *Hill* und *Hufen*.

112 *Heuer*, Privatwirtschaftliche Wege und Modelle zu einem modernen (anderen?) Staat, DÖV 1995, 85 ff. (86).

113 *Ronellenfisch*, Privatisierung und Regulierung des Eisenbahnwesens, DÖV 1996, 1028 ff. (1032); *Hoffmann-Riem*, Finanzkontrolle als Steuerungsaufsicht im Gewährleistungsstaat, DÖV 1999, 221 ff.; *Stern*, Postreform zwischen Privatisierung und Infrastrukturgewährleistung, DVBl. 1997, 309 ff. (312).

114 BGBI. I, S. 322.

115 *Battis*, Das Dienstrechtsreformgesetz, NJW 1997, 1033 ff.

116 *Böhm*, Fortentwicklung des Haushaltsrechts, NVwZ 1998, 934 ff.; *Heuer* (Fußn. 112), S. 86.

Neufassung zur Prüfung, inwieweit staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende Tätigkeiten durch Ausgliederung, Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden können. Ausgaben im Haushaltsplan können nunmehr immer dann für übertragbar erklärt werden, wenn dies ihre wirtschaftliche und sparsame Verwendung fördert (§ 15 HGrG bzw. § 19 Abs. 1 Satz 2 BHO). Nach § 6 HGrG sind neuerdings für alle wirtschaftlichen Bereiche angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen anzustellen.

Insgesamt handelt es sich um ein beachtliches, z. T. aus rechtsstaatlichen Gründen bedenkliches Reformprogramm, das intensiver wissenschaftlicher Begleitkontrollen hinsichtlich seiner wirtschaftlichen und rechtlichen Auswirkungen bedarf. Für die Reformdiskussion zum Verwaltungsrecht, die in Gefahr ist, gelegentlich sich im Kreise zu drehen, könnte sich hier eine wichtige Aufgabe stellen. Hierzu gleich mehr.

IV. Die Reformdebatte

1. Ertrag

Der Erfolg der Reformdebatte der letzten Jahre lässt sich kaum an den vom Gesetzgeber in diesem Zeitraum verwirklichten Gesetzesprojekten messen. Der Gesetzgeber war vor allem von der Idee der Beschleunigung fasziniert; die wissenschaftliche Diskussion dagegen muss sich von einem objektiven Erkenntnisinteresse leiten lassen, ohne allerdings den Blick für die Wirklichkeit zu verlieren. Als Prüfstein der praktischen Bedeutung wissenschaftlicher Reformbemühungen könnte sich das weitere Schicksal des geplanten Umweltgesetzbuches erweisen. In dessen ersten Entwurf ist der geballte fachwissenschaftliche Sachverstand eingeflossen¹¹⁷. Im Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit¹¹⁸, einer vor allem von Praktikern besetzten Kommission, vereint sich wissenschaftliche und praktische Kompetenz, wird die Debatte um die Reform des Verwaltungsrechts in wichtigen Punkten wie Rechtsetzung durch die Exekutive, Rezeption von technischem und wissenschaftlichem Sachverstand, Beteiligung von Verbänden, Behördenorganisation, Planungsgrundsätze, Ausgestaltung von Genehmigungsverfahren, Verantwortungsteilung (behördliche Überwachung/Eigenüberwachung/betrieblicher Umweltschutz), Einsatz von Abgaben- und Kompensationslösungen und die Ausgestaltung von Information u. a. aufgenommen.

Ohne Zweifel ist durch die Diskussion um die Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts nicht nur das Problembewusstsein für die Kodifikationsmöglichkeit eines Umweltgesetzbuches gewachsen; der Erkenntnisstand zu Fragen wie Steuerungsleistung, Rezeptionsfähigkeit des Rechts, Möglichkeiten regulierter Selbstregulierungen hat sicherlich zugenommen. Inzwischen scheint eine Rückbe-

¹¹⁷ Kloepfer/Rehbinder/Schmidt-Aßmann, unter Mitwirkung von Kunig, Umweltgesetzbuch Allgemeiner Teil, 1990.

¹¹⁸ UGB-KomE, 1998.

sinnung zu den Lehren des allgemeinen Verwaltungsrechts in Gang gekommen zu sein. »Das allgemeine Verwaltungsrecht ist das Forum, ist das Medium, in dem die rechtsstaatlichen Anforderungen an die öffentliche Verwaltung, die sich aus dem Verfassungsrecht als allgemeine Anforderung ergeben, in harte juristische Formen umgesetzt werden.«¹¹⁹

2. Kritik

Gewiss lassen sich auch Defizite der bisherigen Reformdiskussion benennen. Die Auseinandersetzung um das »neue Verwaltungsrecht« vernachlässigt zweifellos die materielle Verwaltungsprogrammierung durch das Gesetz. Der »Hoffnungsträger Verfahren« (*Vofskuble*) hat nicht zuletzt wegen seiner Entwertung durch die Gesetzgeber erheblich an Glanz eingebüßt. Es ist deshalb an der Zeit, wieder *mehr über die materiellen Verwaltungsmaßstäbe nachzudenken statt über informelles und konsensuales Verwaltungshandeln, statt sich Spielereien über neue Steuerungsmodelle hinzugeben.*

Das Überwiegen einer deskriptiv-typologischen Betrachtungsweise tatsächlicher Ausprägungen exekutivischen Handelns¹²⁰ steht in bedauerlichem Kontrast zur kleinen Anzahl größerer empirischer Studien¹²¹. Theorieüberhang, Spezialistendogmatik und die ungebremste Übernahme des Begriffsarsenals der modernen Sozialtheorie verstellen gelegentlich den Blick dafür, dass Ausdifferenzierungen vielfach nicht anderes sind als rein *verbale* Innovationen. *Rainer Wahl* empfiehlt zu Recht in diesem Zusammenhang eine Abstinenz bei begrifflichen Unterscheidungen, weil »zu viele und zu fein zisierte Abgrenzungen wegen ihrer häufig mangelnden Trennschärfe in der praktischen Anwendung mehr Probleme aufwerfen als sie lösen«¹²². Nicht zuletzt, dies scheint mir ein erfreuliches Ergebnis der Reformdebatte zu sein, tritt an die Stelle »ungeprüfter Theorieimporte« (*Dreier*)¹²³ inzwischen wieder die Erkenntnis, dass gerade in den neu entdeckten schwierigen Grenzbereichen das Recht, das Verwaltungsrecht seine disziplinierende und rationalisierende Kraft entfalten muss¹²⁴.

119 *Badura*, Diskussionsbeitrag, VVDStRL 56 (1997), 304.

120 Hierzu *Schulte*, Schlichtes Verwaltungshandeln, 1995, S. 38 ff.

121 Hierauf hat vor allem *Vofskuble* (Fußn. 62), S. 571 ff., aufmerksam gemacht.

122 *Wahl*, Entwicklung des Fachplanungsrechts, NVwZ 1990, 426 ff. (438).

123 Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat, 1991, S. 11.

124 So für das Staatsorganisationsrecht *Dreier* (Fußn. 123), S. 313; zum Ganzen zusammenfassend und weiterführend *Vofskuble* (Fußn. 30), S. 96 ff.