

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	v
---------------	---

## *Erster Teil*

Die Dogmatik und ihre Reform: Grundfragen .....	1
A. Aufgaben verwaltungsrechtlicher Dogmatik .....	1
B. Die Struktur der Dogmatik in der Reform .....	5
I. Bestandsaufnahmen im Besonderen Verwaltungsrecht: „Referenzgebiete“ .....	8
II. Alte und neue methodische Zugänge .....	11
1. Die überkommene „Juristische Methode“ .....	11
2. Rechtsaktbezogener und verhaltensbezogener Ansatz .....	14
III. Vorverständnisse und Leitbilder .....	16
C. Verwaltungsrechtswissenschaft als Steuerungswissenschaft .....	19
I. Steuerungswissenschaftliche Ausrichtung .....	20
1. Analytisches Konzept .....	20
2. Zusammenhänge und Wechselwirkungen .....	21
II. Die Einbeziehung nicht-juristischer Erkenntnisse .....	22
1. Rechtspraxis und Rechtswissenschaft .....	23
2. Brückebegriffe .....	25
III. Die Bedeutung der Rechtsvergleichung .....	27
1. Praktische dogmatische Aufgaben .....	28
2. Eigenheiten wissenschaftlicher Verwaltungsrechtsvergleichung .....	29
3. Problembezogene Ausrichtung: „Gemeinsames Lernen“ .....	31
D. Dogmatik nach den Erfahrungen der Corona-Pandemie .....	32
I. Herausforderung für alle Gebiete der verwaltungsrechtlichen Systematik .....	33
II. Zentrales Thema: Der Umgang mit (wissenschaftlichem) Wissen .....	40
1. Wissen – kein „thesaurierter Bestand“ .....	41
2. Wissenschaftliches Wissen – Qualitätsmerkmale und Qualitätsansprüche .....	42
3. Herausforderungen und Gefährdungen .....	44

*Zweiter Teil*

Drei klassische Themenbereiche verwaltungsrechtlicher Dogmatik: Rechtsquellen, Rechtsformen, Rechtsschutz .....	47
1. Abschnitt: Die Rechtsquellenlehre .....	50
A. Aufgaben der Rechtsquellenlehre .....	50
I. Der politische Gehalt dieser Lehre .....	50
1. Überkommene Engführungen .....	51
2. Eine kritische Analyse .....	51
II. Rechtsquellenlehre als „polyzentrisches Gefüge“ .....	52
1. Vielfalt der Typen, Regime, Schichten und Normierungstechniken .....	53
2. Methodenfragen angesichts der Vielfalt der Rechtsschichten und Regelungsansätze .....	54
3. Rechtsetzungsmonopole, numerus clausus und Adäquanzgebot – Fragen .....	55
B. Drei beispielhaft herausgestellte Rechtsquellen .....	57
I. Das parlamentarische Gesetz: ein unverzichtbarer Eckpfleiler ....	57
1. Steuerungsleistungen unterschiedlicher Normierungstypen ...	58
2. Die Bestimmtheit und die legitime Offenheit des Gesetzes ....	60
II. Die zunehmende Bedeutung des Völkerrechts für die Verwaltung .....	63
1. Völkerrechtliche Verträge .....	65
a) Arten und Rang .....	65
b) Unmittelbare innerstaatliche Anwendbarkeit .....	67
c) Auslegung .....	68
d) Die besondere Position der EMRK .....	68
2. Die allgemeinen Regeln des Völkerrechts .....	70
a) Begriff und Gehalt .....	70
b) Rang und Durchsetzbarkeit .....	71
III. Allgemeine Rechtsgrundsätze: eine übergreifende Kategorie .....	72
1. Bedeutung im deutschen Recht .....	72
2. Bedeutung im Unionsrecht .....	74
3. Brücken- und Reservefunktion der allgemeinen Rechtsgrundsätze .....	77
C. Regelungszusammenhänge und Vernetzungen .....	80
I. Parlamentarisches Gesetz und administrative Rechtsetzung .....	82
II. Unionsrecht und mitgliedstaatliches Recht .....	84
1. Vorrang und Wechselwirkungen .....	85
2. Grenzen der Vergemeinschaftung des Rechts .....	88

<i>Inhaltsverzeichnis</i>	IX
<b>D. Exkurs: Soft law im Verwaltungsrecht .....</b>	<b>89</b>
I. Erscheinungsformen der Praxis .....	90
II. Zur Funktion des Begriffs im Verwaltungsrecht .....	92
1. Gefährdungspotential .....	92
2. Gegenmaßnahmen .....	94
<b>2. Abschnitt: Die Formenlehre:</b>	
Rechtsformen, Handlungsformen und Bewirkungsformen .....	96
<b>A. Rechtsformen: Bestand und Wandel .....</b>	<b>99</b>
I. Ausdifferenzierungen: Das Beispiel des Verwaltungsakts .....	100
1. Unverzichtbares und vielfältig einsetzbares Instrument .....	100
2. Stabilisierungsleistung und Flexibilität .....	102
II. Perspektivenänderungen:	
Das Beispiel der administrativen Rechtssätze .....	104
1. Rechtssätze als Instrumente des Verwaltungshandels .....	105
2. Rechtssätze als Rechtsquellen des Verwaltungsrechts .....	108
<b>B. Handlungsformen – Zur Dogmatik des nicht-rechtsförmigen Verwaltungshandelns .....</b>	<b>113</b>
I. Die Normalität nicht-rechtsförmigen Verwaltungshandelns .....	113
II. Grundlinien einer Dogmatik .....	115
1. Allgemeine Rahmenbedingungen für schlichtes Verwaltungshandeln .....	115
2. Besondere Gefährdungssituationen: „Informales Verwaltungshandeln“ .....	116
III. Ordnungsfunktionen der Handlungsformen .....	117
<b>C. Bewirkungsformen: Zusammenhänge und Wechselwirkungen .....</b>	<b>119</b>
I. Bewirkungsformen und Instrumentenverbindungen .....	121
1. Regeln für Instrumentenverbindungen .....	121
2. „Optionenermessen“ .....	123
3. Exkurs: Die Technik des „sich selbst vollziehenden Gesetzes“ ..	124
II. Bewirkungsformen in der europäischen Verbundverwaltung .....	126
1. Transnationale Verwaltungsakte .....	128
2. „Interadministratives Vertrauen“ .....	130
<b>3. Abschnitt: Der Rechtsschutz .....</b>	<b>134</b>
<b>A. Die Rechtsschutzgarantien und ihr konstitutioneller Kontext .....</b>	<b>136</b>
I. Wirksamer Rechtsschutz als ausgewogener, kohärenter Rechtsschutz .....	137

1.	Ausgewogener Rechtsschutz .....	137
a)	Abwägung innerhalb der eigenen Verfassung .....	138
b)	Austauschprozesse zwischen den europäischen Garantien ..	138
2.	Kohärenter Rechtsschutz .....	140
a)	Die Rechtsschutzgarantien in der „neuen Grundrechte-Architektur“ .....	140
b)	Verantwortungsklarheit und Rationalität des Verbundkonzepts .....	141
II.	Die Rechtsschutzgarantien des Grundgesetzes .....	142
1.	Anpassungsleistungen des Art. 19 Abs. 4 GG .....	143
a)	Administrative Handlungsformen .....	143
b)	Richterliche Gewalt und Richtervorbehalte .....	144
2.	Atypische Legislativakte: Legalplanungen und Legalvermutungen .....	144
a)	Raumrelevante Entscheidungen .....	145
b)	Die Frage des Modellcharakters .....	149
3.	Rechtsschutz in informationsbasierten Konflikten (eine Skizze) .....	150
a)	„Sensibilität“, „Multipolarität“ und „Irreversibilität“ von Informationen .....	150
b)	Bauformen eines informationssensiblen Prozessrechts .....	151
III.	Rechtsschutzgarantien im Unionsrecht .....	154
1.	Geteilte Rechtsschutzverantwortung (Art. 19 Abs. 1 EUV) ....	155
2.	Art. 47 GRC als übergreifende Garantie .....	156
3.	Speziell: Rechtsschutz gegen Realakte der Unionsverwaltung ..	158
4.	Speziell: Rechtsschutz gegen internationale Hoheitsakte .....	159
IV.	Rechtsschutzgarantien des Völkerrechts .....	160
1.	Der Anspruch auf Gerichtsschutz nach Art. 14 ICCPR .....	161
2.	Die Vertragsstaaten als Verpflichtete .....	161
B.	Veränderungen in den Parametern des Rechtsschutzes .....	162
I.	Entwicklungen der Klagebefugnisse .....	164
1.	Die Rolle des subjektiven Rechts .....	165
2.	Die Schutznormlehre: Leistungen und Kritik .....	166
3.	Individueller und überindividueller Rechtsschutz .....	168
a)	Verbandsklagen .....	168
b)	„funktionale Subjektivierung“ .....	169
II.	Die gerichtliche Kontrollintensität .....	172
1.	Rechtsmaßstäbe und andere „normative Orientierungen“ .....	172
2.	Kontrolle am Maßstab des Rechts .....	174
a)	Grundlagen .....	175
(i)	Vollständige Rechtsanwendungskontrolle .....	176

(ii) Abweichungen gemäß normativer Ermächtigung .....	177
b) Aktuelle Fragen der Anwendung .....	178
3. Ein veränderter Ansatz: BVerfGE 149, 407 „Rotmilan“ .....	180
III. Sachverhaltsermittlung und Beweisrecht .....	183
1. Der Untersuchungsgrundsatz: Divergenzen zwischen Konzept und Praxis .....	183
2. Die Rolle von Sachverständigen .....	187
3. Der Sachverhalt: ein Konstrukt und sein Kontext .....	189
C. Rechtsschutz angesichts internationalisierter und europäisierter Verwaltungsbeziehungen .....	193
I. Rechtsschutz gegenüber auswärtigen Hoheitsakten .....	193
II. Rechtsschutz im europäischen Verwaltungsverbund .....	195
1. Das übergreifende Gebot der Rechtswegklärheit .....	196
2. Gestufte Verfahren europäischer Verwaltungskooperation ....	197
a) Die Schaltstelle des Vorabentscheidungsverfahrens (Art. 267 AEUV) .....	198
b) Ebenenübergreifende Kontrollmöglichkeiten .....	198
3. Sicherung der „Rationalität des Verbundkonzepts“ .....	201

*Dritter Teil*

Verwaltungsorganisationsrecht zwischen Einheit, Vielfalt und Verbundidee .....	203
Vorbemerkung: Die Herausforderung der Netzwerke .....	203
A. Regelungsaufgaben, Steuerungsansätze und Methoden .....	207
I. Der politische Charakter des Verwaltungsorganisationsrechts ....	208
1. Ansatzpunkte politischer Gestaltung .....	208
2. Asymmetrische Systembildung (Otto Mayer) .....	209
II. Methodenfragen des Organisationsrechts .....	211
1. Kontextsteuerung und juristisches Argumentieren im Organisationsrecht .....	211
2. Leistungen und Leistungsgrenzen speziell des Governance-Ansatzes .....	214
B. Die verfassungsrechtlichen Rückbindungen des Verwaltungsorganisationsrechts .....	216
I. Das Verfassungsrecht als zentrales Rezeptionsmedium .....	217
II. Das Kernthema der Legitimation .....	219
1. Die Komplexität der Fragestellung .....	220
2. Die substantielle Seite: Legitimation und Legitimität .....	221

3. Die strukturelle Seite: Legitimation im Verwaltungsverbund .....	225
4. Speziell zur Legitimation der EU-Eigenverwaltung .....	227
III. Legitimationsprobleme des Agenturwesens .....	228
1. Agenturen der EU-Eigenverwaltung .....	228
2. Unabhängige Agenturen in mitgliedstaatlichen Verwaltungen ..	231
3. Übergreifende Regelungsanliegen .....	234
C. Institutionelle und prozedurale Komponenten des Verwaltungsorganisationsrechts .....	237
I. Einheit und Vielfalt der Verwaltung: verfassungsrechtliche Überlegungen .....	237
1. Ein ambivalenter erster Eindruck .....	238
2. Demokratische Offenheit und Kohärenz .....	238
3. Organisationsbezogenes Verfahrensrecht als Entwicklungsperspektive .....	239
II. Einheit und Vielfalt – Distanz und Nähe: Organisationsprobleme der Ressortforschung .....	242
1. Forschungstyp und Organisationsrechtsformen .....	242
2. Eigener organisationsrechtlicher Status .....	244
a) Ansätze .....	245
b) Ausformungen und Folgerungen .....	247
c) Konfliktfelder: Veröffentlichungen und Öffentlichkeitsarbeit .....	248
3. Weitere Fragen im Umfeld des Status .....	249
III. Die Auswahl zwischen organisationsrechtlichen Bauformen ..	252
1. Die organisationsrechtliche Wahlfreiheit und ihre Grenzen ..	253
2. Organisationsermessen: „institutional choice“ .....	255
<i>Eine kurze Schlussbetrachtung</i> .....	259
Literaturverzeichnis .....	261
Sachverzeichnis .....	273