

Neue alte Entwicklungen für das Verwaltungsrecht: Von Kooperation und Dreiecksverhältnissen zur Konfliktbefriedung und Vertrauensbildung im Wirtschaftsverwaltungs- und Gesundheitsrecht

Indra Spiecker genannt Döhmann

1 Widmung

Der Festschriftenbeitrag ist ein besonderes Format. Er erlaubt zum einen die persönliche Würdigung eines geschätzten Kollegen – nur deshalb schreibt man. Zum anderen erlaubt er – als eine Möglichkeit der Ausgestaltung –, explorativ Überlegungen anzustellen. Der folgende Beitrag trägt beiden Besonderheiten des Formats Rechnung. Er wird inhaltlich den Übertrag von Erfahrungen eines Rechtsgebiets auf ein anderes Rechtsgebiet für Dreiecksverhältnisse und deren Bewältigung erwägen und damit hoffentlich die weitere, dann präzisere und konkretere wissenschaftliche Befassung anregen. Er trägt damit *Rainer Hofmanns* Interesse auch an wirtschaftlichen Fragen, z. B. durch Investitionsschutz, und der wirksamen Durchsetzung von Rechten als einem Instrument der Konfliktlösung und -vermeidung Rechnung.

Vor allem aber ist dieser Beitrag Ausdruck meiner persönlichen und fachlichen Wertschätzung für einen ganz besonderen Kollegen am Fachbereich Rechtswissenschaft. Jenseits der wissenschaftlichen Strahlkraft, um deretwillen es einer Fest-

Prof. Dr. Indra Spiecker genannt Döhmann, LL.M. (Georgetown Univ.); Professur für Öffentliches Recht, Informationsrecht, Umweltrecht und Verwaltungswissenschaften; Direktorin Forschungsstelle Datenschutz; Direktorin Institut für Europäisches Sozialrecht und Gesundheitspolitik – Ineges; Goethe-Universität Frankfurt a. M.

Dank geht an Maximilian Slowik und Kai Julian Kemmler für die Korrektur und Ergänzung des Texts. Es handelt sich um eine erweiterte und ergänzte Fassung eines Vortrags; der Vortragsstil ist daher beibehalten worden und nur zurückhaltend um Belege erweitert worden. Die zitierten Internet-Referenzen wurden am 28.07.2022 zuletzt aufgerufen.

I. Spiecker genannt Döhmann
Frankfurt am Main, Deutschland
E-Mail: spiecker@jur.uni-frankfurt.de

schrift nicht bedürfte, zeichnet sich *Rainer Hofmann*, wie kaum ein anderer, durch echte (Menschen-)Freundlichkeit aus. Sein ruhiger Humor, seine Gelassenheit bei gleichzeitigem Interesse für so viele und so vieles, und seine unterstützende und wertschätzende Haltung machen ihn zu einem besonders feinen Menschen. Ich bin ihm von Herzen dankbar für seine kollegiale Gegenwart, die stets ermutigende und einfühlsame Reaktion auf Anfragen aller Art und die immerwährende Bereitschaft, Erfahrungen zu teilen, aber nicht aufzudrängen.

Ad multos annos, lieber Rainer!

2 Einleitung

Proteste gegen das Bahnprojekt Stuttgart 21, Kritik an der Instandhaltung von Autobahnen durch Private, Widerstand gegen den Ausbau von Hochspannungstrassen zum Transport der Windkraftenergie in den Süden Deutschlands, Dauerdemonstrationen gegen Corona-Maßnahmen oder Flughafenausbau – aber auch Bewertungsportale für Leistungen der Gesetzlichen Krankenversicherung¹ oder Einführung von neuen, die Digitalisierung nutzenden partizipativen Elementen in der Kommunalverwaltung:² Alles Schlagworte, die denen täglich begegnen, die sich mit den jüngeren Entwicklungen in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft, auch unabhängig von Corona, auseinandersetzen. Diese neuen Problemlagen verlangen nicht nur von Politik, Gesellschaft und Wirtschaft eine Bearbeitung. Zentral stellen sie auch das Verwaltungsrecht vor neue Aufgaben.

Denn diesen zunächst disparat und von wenig Verbindendem charakterisierten Erscheinungen ist aus rechtlicher Sicht gemeinsam eine Dreiecks- oder Drittbetroffenheitsproblematik: Immer häufiger haben behördliche Entscheidungen nicht nur für denjenigen Wirkung, an den sie gerichtet sind. Sondern sie zeitigen auch und nicht nur nebensächlich Folgen für eine breite, vom klassischen rechtlichen „Drittenschutzkonzepten“ kaum erfasste und erfassbare Menge an Bürgern.³ Deren Interesse geht über eine abstrakte Positionierung im Sinne eines allgemeinen politischen Interesses deutlich hinaus, ist aber oftmals noch nicht rechtlich erstarkt. Infrastruktur- und größere Baumaßnahmen mit ihren Auswirkungen auf das Umfeld über die unmittelbaren Nachbarn hinaus sind dafür ein klassisches Beispiel, Datenauswertungen für künftige Entscheidungen des Staates sind ein eher neueres aus dem Bereich der Digitalisierung: Aus den Daten Betroffener – die sich gegen die Datenverwendung grundsätzlich wehren könn(t)en – werden Folgerungen ermöglicht für andere, die auf diese Datenauswertung keinerlei Einfluss haben und somit die Maßnahmen des Staates (und Privater) durch ihr individuelles Verhalten nicht steuern und sich gegen die Beurteilung anhand der Maßstäbe, die durch die Auswertung Daten anderer entwickelt wurden, nicht wehren können. Externe Effekte,

¹ Siehe z. B. <https://klinikfuehrer.tk.de/>.

² Siehe z. B. <https://www.oksimo.org/>.

³ Die Autorin verwendet das generische Maskulinum.

wie die Ökonomie solche Wirkungen oftmals bezeichnen würde,⁴ sind zudem zuletzt durch die Klimaentscheidung des Bundesverfassungsgerichts⁵ erneut in die rechtswissenschaftliche Diskussion geraten, ohne dass sie dogmatisch bisher hinlänglich bearbeitet worden wären.

Da das materielle und prozessuale Recht in solchen Fällen derzeit kaum Möglichkeiten zur Einflussnahme auf und erst recht nicht zur Wehr gegen solche behördlichen Entscheidungen zugesteht, weil die enge Zuschneidung von subjektiv-öffentlichen Rechten auch trotz der europarechtlichen Impulse immer noch fortbesteht, verlagert sich der Streit um Zulässigkeit oder nicht, um Interessenberücksichtigung und Abwägungsvorgaben zunehmend aus der rechtlichen in die politische und gesellschaftliche Sphäre. Verstärkt wird dies noch dadurch, dass gerade in den konfliktträchtigen Rechtsgebieten immer stärker die Rechte der Betroffenen beschränkt werden.⁶ Rechtlich vermeintlich abgeschlossene Verfahren erhalten somit eine neue Dynamik außerhalb des Rechts; eine der Hauptfunktionen des Rechts, Befriedung und Rechtssicherheit zu schaffen, wird verfehlt. Damit besteht die Gefahr, dass zunehmend auch das Vertrauen in den Rechtsstaat abnimmt – mit weiteren (negativen) externen Effekten.

Diese neuen Entwicklungen beinhalten eine Aufforderung an das Verwaltungsrecht, Lösungen neuen Zuschnitts zu entwickeln und die vermeintlich randständig Betroffenen doch anders zu integrieren. Damit kommt dem Verwaltungsrecht erneut eine Rolle zu, die es immer wieder übernommen hat und die unter den pandemischen Bedingungen möglicherweise verkannt wird: Es war in einigen Bereichen der Motor rechtlicher Innovation und hat vielfältige gesellschaftliche und technische Entwicklungen rechtlich innovativ und konfliktlösend bearbeitet und in die bestehende rechtliche Struktur und Systematik integriert. Zur Illustration nennen möchte ich nur – neben den europarechtlichen Integrationsvorgaben – die Entwicklung neuer Rechtsgebiete wie Umwelt-, Internet- oder Infrastrukturrecht, den Einsatz neuer Instrumente wie Kooperation, Information oder Anreizorientierung, die veränderte Nutzung bekannter Instrumente wie Fiktion oder öffentlich-rechtlichem Vertrag oder nicht zuletzt die interdisziplinären methodischen Ansätze über die Rechtssoziologie hinaus wie die Steuerungs- und Governanceperspektive, Law and Behavioral Economics oder empirical legal studies.

Mit den zunehmend zu beobachtenden Dreiecksverhältnissen von Staat, unmittelbar Betroffenen und Dritten werden Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaft erneut vor die Herausforderung gestellt, ob und wie diese neue Perspektive in bekannte Strukturen integriert werden kann. In diesem Beitrag zu Ehren von *Rainer Hofmann* werde ich zunächst einmal diese Dreiecksverhältnisse charakterisieren und analysieren, inwieweit sie die bereits bekannten „alten“ Drittbetroffenheiten erweitern, wie wir sie beispielsweise im Bau-, Planungs- oder

⁴Dazu siehe z. B. Cornes/Sandler (1986).

⁵BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/1.

⁶Beispielhaft etwa jüngst das Wind-an-Land-Gesetzespaket (Gesetz zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land v. 20.07.2022, BGBl. I 2022, S. 1353).

Umweltrecht vermeintlich schon kannten. Dabei werde ich mich aber aus Platzgründen auf Dreiecksverhältnisse im Wirtschaftsverwaltungsrecht beschränken. Dann werde ich einen – kurzen – Blick in den üblichen Umgang damit insbesondere im Bau-, Umwelt- und Telekommunikationsrecht werfen. Ein möglicher Weg zur Bewältigung von Dreiecksverhältnissen besteht in Formen der Kooperation. Wie eine solche aussehen kann, lässt sich z. B. durch einen Blick in benachbarte Rechtsgebiete ermitteln. Daher möchte ich im letzten Schritt mit dem Gemeinsamen Bundesausschuss (G-BA) ein Kooperationsmodell aus einem Gebiet vorstellen, das indes kaum als Verwaltungsrecht wahrgenommen wird, obwohl es im Kern ein solches ist: Das Gesundheitsrecht.⁷

3 Das Szenario

Die Problematik verdeutlicht folgendes Szenario: Stellen Sie sich vor, Sie produzieren ein Gut. Dieses wird von den Konsumenten freudig nachgefragt. Sie freuen sich auch: Das bedeutet gute Auslastung Ihrer Produktionsinfrastruktur, hohe Preise im Absatz und einen hohen Verdienst, den Sie – neben einem guten Leben für sich selbst – in die Entwicklung neuer Verfahren und neuer Güter investieren und damit Ihre Stellung weiter ausbauen können. Aus bestimmten Gründen dürfen Sie aber weder die Menge bestimmen, die Sie auf den Markt bringen noch den Preis festlegen. Dies tut eine staatliche Behörde für Sie.

Stellen Sie sich auch umgekehrt die Konsumentenperspektive vor: Sie möchten ein bestimmtes Gut eines Produzenten erwerben. Das Gut ist innovativ. Seine Nutzung würde Ihre eigene Produktivität und Ihr Wohlbefinden in erheblicher Weise steigern. Vielleicht wäre es sogar essenzielle Bedingung dafür. Allerdings schreibt eine staatliche Behörde vor, wieviel von diesem Gut angeboten werden darf und wer dieses zu welchen Bedingungen erwerben und nutzen darf.

Beide Szenarien beschreiben Verhältnisse im Rahmen von Wirtschaftsregulierung, einmal aus der Produzenten-, einmal aus der Konsumentenperspektive. Sie finden so tagtäglich statt, z. B. im Telekommunikations- oder Energierecht, wenn Verbindungen oder Endleistungen nur zu Fixpreisen abgegeben werden dürfen, die zuvor staatlicherseits festgelegt wurden.

Diese Grundkonstellation lässt sich durch ein Dreiecksverhältnis beschreiben, das zwischen zwei privaten Parteien – Anbieter und Nachfrager bzw. Konsument und Produzent – und dem Staat als Regulierungsbehörde besteht. Inwieweit schaffen solche Dreiecksverhältnisse besondere rechtliche Probleme und inwieweit können Erkenntnisse aus den Randmaterien des Verwaltungsrechts und aus anderen Bereichen des Besonderen Verwaltungsrechts möglicherweise zu ihrer Lösung oder wenigstens Weiterentwicklung beitragen und somit helfen, externe Effekte abzumildern oder gar zu beseitigen? Dieser Frage gehe ich in den folgenden Ausführungen nach.

⁷Dazu auch schon Kingreen und Rixen (2008), S. 741.

4 Dreiecksverhältnisse im Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsverwaltungsrecht

Zunächst einmal gilt es, die jeweilige besondere Dreieckskonstellation näher zu fassen. Die Konstruktion des Verwaltungsrechts – wie auch des Verfassungsrechts – ist regelmäßig auf Konflikte zweier Parteien ausgerichtet. Auf der einen Seite befindet sich typischerweise ein Hoheitsträger, auf der anderen Seite der Bürger (und nur gelegentlich eine andere staatliche Institution, etwa bei einem öffentlich-rechtlichen, kooperationsrechtlichen Vertrag). In der Instrumentenlehre des VwVfG bestätigt sich dieser Befund: Verwaltungsakt und öffentlich-rechtlicher (Subordinations-)Vertrag als die typischen Verwaltungsinstrumente bearbeiten diesen Dualismus. „Bürger“ muss dabei nicht zwingend eine konkretisierte Person oder ein Unternehmen sein: Wie die Legaldefinition der Allgemeinverfügung in § 35 I 1 S. 2 VwVfG zeigt, kann auch ein weiter Personenkreis Adressat eines Verwaltungshandelns sein, solange dieser bestimmbar ist.⁸

Dreiecksverhältnisse sind dem Verwaltungsrecht nicht unbekannt. Sie sind dadurch gekennzeichnet, dass sich die Wirkungen des Verwaltungshandelns typischerweise auch auf Dritte erstrecken, und zwar deshalb, weil aus faktischen Gründen eine Trennung kaum möglich ist. Typisch ist dafür die sog. „bodenrechtliche Schicksalsgemeinschaft“, die das Baurecht durchzieht:⁹ Da Grundstücke nicht beweglich sind, erfassen Veränderungen auf einem Grundstück auch die benachbarten Grundstücke bzw. das Wohnviertel; der Charakter von Bauwerken und ihre Dauerhaftigkeit bewirken zusätzliche Bedeutung des nachbarlichen Miteinanders.

Dreiecksverhältnisse stellen das Verwaltungsrecht auf eine Bewährungsprobe, weil dieses vorrangig auf Zwei-Parteien-Verhältnisse ausgerichtet ist. Nur derjenige, dem eine eigenständige Rechtsposition zugewiesen ist, kann diese nach der Lehre vom subjektiv-öffentlichen Recht auch geltend machen und die Behörde zur Berücksichtigung der Individualinteressen zwingen.¹⁰ Zwischen Bürger und Staat muss ein direktes Verhältnis von Rechten und Pflichten bestehen, damit Rechtsschutz überhaupt greifen kann. Die Zuweisung einer Rechtsposition außerhalb eines unmittelbaren Bezugs zwischen Behörde und Bürger sieht das Recht nur ausnahmsweise vor.

Insbesondere das Baurecht hat erheblich dazu beigetragen, Interessen von Dritten, die von der Rechtsgestaltung zwischen Behörde und Bürger betroffen sind, rechtlich näher auszugestalten. Aber auch andere Materien haben Dreiecksverhältnisse bearbeitet. So hat das Umweltrecht die Lehren des Baurechts aufgegriffen und signifikant, nicht zuletzt auf europäischen Druck, weiterentwickelt:¹¹ Schutz von Nachbarn kann den Bereich, den das Baurecht typischerweise definiert, aufgrund der weiterreichenden Auswirkungen von Emissionen, Wasserlaufsverände-

⁸ Stelkens (2018), § 35 VwVfG, Rn. 282.

⁹ Vgl. zur Definition Reidt (2022), Vorbemerkungen zu den §§ 29 bis 38 BauGB, Rn. 36.

¹⁰ Vgl. Kahl und Ohlendorf (2010), S. 872.

¹¹ Siehe nur BVerwGE 101, 157; Kahl und Ohlendorf (2010), S. 876 ff.

rungen und Abfallfolgen deutlich überschreiten, sodass auch diese Auswirkungen auf Dritte zu berücksichtigen sind und deren Position jedenfalls teilweise als Rechtsposition ausgestaltet und anerkannt ist. Die Beteiligung der Öffentlichkeit tut ein Übriges.

Aber das Problem der Dreiecksverhältnisse ist mit den Entwicklungen des Baurechts oder des Umweltrechts nicht allein erfasst. Denn zunehmend treten Dreiecksverhältnisse im Öffentlichen Wirtschafts- und Wirtschaftsregulierungsrecht auf und werden zunehmend problematisch.¹² So hat etwa das Telekommunikationsrecht in den letzten Jahren in erheblicher Weise Auseinandersetzungen darüber gesehen, ob es auch andere Betroffene als die Adressaten von Regulierungsverfügungen gibt, die gegen Entscheidungen der Regulierungsbehörde vorgehen können. Dahinter steht die Erkenntnis, dass sich Regulierungsrecht wegen der damit verbundenen Markteingriffe für Konsumenten und Konkurrenten der eigentlichen Adressaten gleichermaßen eben regelmäßig nicht auf ein Zwei-Parteien-Verhältnis zwischen Staat und Bürger, d. h. Behörde und reguliertem Unternehmen, beschränken lässt. Vielmehr verändern Eingriffe, die sich gegen einen Beteiligten richten, typischerweise die tatsächlichen und rechtlichen Bedingungen, unter denen andere Akteure agieren.

Was also kennzeichnet nun die Dreiecksverhältnisse im Wirtschaftsverwaltungsrecht, warum treten sie hier in besonderer Weise auf? Wirtschaftsverwaltungs- oder Öffentliches Wirtschaftsrecht regelt üblicherweise die wirtschaftlichen Bezüge und das wirtschaftliche Verhalten natürlicher oder juristischer Personen, die durch Behörden durchgesetzt werden.¹³ Obwohl es hier regelmäßig an einer Immobilität der regulierten Wirtschaftsaktivität fehlt, entstehen doch ganz ähnliche Zwangslagen wie im Baurecht, und zwar unausweichlich. Dies hat vor allem damit zu tun, dass im jüngeren regulierungsorientierten Wirtschaftsverwaltungsrecht das Funktionieren des Marktes als solches in den Vordergrund der behördlichen Tätigkeit rückt, während gefahrenabwehrrechtliche und sonstige Belange zurücktreten, die z. B. im Gaststätten- und Gewerberecht als dem Ur-Wirtschaftsverwaltungsrecht noch eine erhebliche Rolle spielen. Mittels behördlicher Maßnahmen soll insbesondere Marktversagen begegnet werden.¹⁴ Dies kann durch z. T. erhebliche Eingriffe in die Berufsfreiheit der betroffenen Unternehmen aus Art. 12 I 1 GG geschehen, indem diesen z. B. Preis- und Vertragsvorgaben gemacht werden.

Eine Regulierung im Verhältnis zum einzelnen Unternehmer stellt sich daher schnell auch als Auswirkung auf seine Stellung im Wettbewerb durch ein verändertes Angebot dar; und auch ein Eingriff, der sich an die Konsumenten richtet, verändert häufig die Nachfrage und wirkt damit auf den Wettbewerb ein. Besonders deutlich wird dies in den Materien des Wirtschaftsverwaltungsrechts, in denen die Motivation für die staatliche Regulierungstätigkeit aus der Existenz eines natürlichen Monopols folgt, also typischerweise im Bereich der Netzwirtschaften wie

¹² Vgl. auch Kahl und Ohlendorf (2010), S. 877 ff.

¹³ Vgl. Fehling (2014), S. 1058.

¹⁴ Vgl. Röhl (2006), S. 832 f.

Telekommunikation oder Energie.¹⁵ Dazu gehört aber auch – wenngleich in der Wahrnehmung weniger vertreten – der Bereich der sonstigen Infrastrukturleistungen, also auch Verkehr, Erschließung oder Transportwesen. Wenn also – um auf das Szenario zurückzukommen –, Maximalpreise für eine Telekommunikationsleistung festgesetzt werden, z. B. im Bereich der mobilen Auslandstelefonie, ergeht die diesbezügliche ordnungsrechtliche Verfügung lediglich gegenüber dem einzelnen Unternehmen, aber die Wirkungen treffen doch zwangsläufig den Endabnehmer und bestimmen sein Konsumverhalten. Oftmals entspricht das Ergebnis dieser Eingriffe dem wirtschaftlichen Interesse der Dritten; vorstellbar ist aber auch, dass die Eingriffe aus Drittsicht nicht weit genug reichen oder sogar schädigende Wirkungen zeitigen. In der jüngeren Diskussion um eine Bestimmung des Gaspreises wird dieser Aspekt immer wieder hervorgehoben. Nicht zuletzt verfolgen Wirtschaftsverwaltungsgesetze zumeist mehrere Zielsetzungen, sodass durchaus möglich ist, dass weder Adressat noch Dritte – wenngleich mit unterschiedlicher Motivation und Zielsetzung – mit dem Verwaltungshandeln ihre Rechte angemessen gewahrt sehen.

Dritte können im Wirtschaftsverwaltungsrecht eine Vielzahl von natürlichen und juristischen Personen ohne lokale Verbindung zum Regulierungsgegenstand sein. Auch hierin liegt ein nicht banaler Unterschied zu klassischen Dreiecksverhältnissen. Im Bau- und Umweltrecht ist Drittbetroffener eines Verwaltungshandelns regelmäßig der „Nachbar“, d. h. jemand, der in lokalem Bezug zu dem Handeln des Adressaten steht und als solcher feststellbar ist. In der Wirtschaftsregulierung erfasst Regulierung regelmäßig aber nicht nur den Unternehmer, an den sie adressiert ist, sondern beeinflusst auch seine Stellung am Markt und damit seine Stellung sowohl zu seinen Konkurrenten als auch zu den Kunden und Zwischenhändlern. Gerade im internationalen Wirtschaften geht dies über lokale und damit zumeist schnell und eindeutig bestimmbare überschaubare Bezüge deutlich hinaus.

Entsprechend ist auch die Verteilung der rechtlich relevanten Interessen samt der Zuweisung von Rechtspositionen im Wirtschaftsverwaltungsrecht regelmäßig eine andere als etwa im Bau- und Umweltrecht. In jenen Gebieten sind – vereinfacht – die Interessenlagen meist eindeutig verteilt. Der Adressat und der Dritte stehen einander regelmäßig diametral gegenüber: Das Vorhaben des einen lehnt der andere ab. Die Behörde entscheidet mit ihrer Maßnahme über die rechtliche Vorrangigkeit der Interessen der einen oder der anderen Seite. Dabei bezieht sie die Allgemeinwohlinteressen zwar ein, diese entsprechen aber in Bezug auf den Entscheidungsausgang – wegen des subjektiv-öffentlichen Rechts, das von der Entscheidung betroffen sein kann – auch der Position eines der beiden Beteiligten. Ob die Partei, die sich durchsetzt, die Allgemeininteressen teilt, ist irrelevant: Entscheidend ist allein das Ergebnis. Im Wesentlichen sind also, so die Vorstellung vom subjektiv-öffentlichen Recht, Allgemeininteressen und Privatinteressen gleichgerichtet, ist die Verfolgung von Gemeinwohlbelangen durch einen Privaten eine – dann positive – Externalität.

Im Wirtschaftsregulierungsrecht sind diese Interessenlagen nicht eindeutig formuliert und ist daher die Verbindung von Allgemein- und Privatinteressen in der

¹⁵ Vgl. Lismann (2014), S. 692 f.

Position eines Beteiligten nicht zwingend präsent. Die Allgemeinwohlinteressen sind nicht gleichsam mitrepräsentiert in der Position eines Privaten. Weder der Käufer eines Guts noch sein Produzent noch dessen Konkurrenten noch etwaige Zwischenhändler und sonstige weitere Marktteilnehmer verkörpern per se Allgemeininteressen. Funktionieren des Marktes als Funktionieren eines allgemeinwohlfördernden Preisbildungsmechanismus im Sinne von Adam Smith' „unsichtbarer Hand“ ist nicht zwangsläufig im konkreten rationalen Interesse der Marktbeteiligten, wie das Phänomen des Marktversagens deutlich macht.

5 Umgang des Rechts mit Dreiecksverhältnissen im Wirtschaftsverwaltungsrecht

Wie geht nun das Verwaltungsrecht bisher mit solchen Dreiecksverhältnissen um, in denen verschiedene Positionen und Interessen – durchaus auch mit Heftigkeit – vertreten werden, aber nicht zwangsläufig zu Rechtsschutzpositionen einzelner Beteiligter führen?

Das Baurecht hat die grundlegenden Schritte getan: Man teilt subjektiv-öffentliche Rechte durch die Auslegung von Begrifflichkeiten als nachbarschützend in qualifizierter und individualisierter Weise zu. Der Dritte kann also, wenn er vom Schutzzweck einer baurechtlichen Norm erfasst ist, gegen die Entscheidung der Behörde vorgehen; seine rechtliche Position ist darüber hinaus von vorneherein von der Behörde in die Entscheidung aktiv als individuelles Recht einzubeziehen. Die materiellen und sonstigen Kosten der Zuweisung eines subjektiv-öffentlichen Rechts sind für das Rechtssystem erheblich, nehmen doch Rechtsstreitigkeiten damit erheblich zu. Die Rechtsordnung nimmt also den Konflikt in Kauf, befördert ihn sogar, um damit den Dritten in die Konfliktlösungsmechanismen des Rechts zu integrieren und damit den Konflikt zu verrechtlichen. Weil dies immer wieder als zu weit führend beurteilt wird, etwa weil es Verlangsamung von planerischen Entscheidungen und Großvorhaben bedeutet, hat der Gesetzgeber in einem zweiten Schritt erhebliche Einschränkungen in der rechtlichen Verfolgbarkeit von materiellen wie prozeduralen Entscheidungsfehlern vorgesehen, mittels derer die Erweiterung des Kreises der Rechtssuchenden wieder zurückgefahren wird. Die Konfliktfähigkeit wird also zunächst befördert, dann aber wieder beschränkt. Rechtssicherheit wird um den Preis einer Zwangsbefriedung erreicht, und diese kostet Zeit und Ressourcen aller Beteiligten, auch des Staates.

Das instrumentelle Konzept des Umweltrechts greift insofern weiter, als es seit geraumer Zeit in bestimmten Fällen Verbänden zusätzlich zu der üblichen, aus dem Baurecht bekannten Vorgehensweise ein Klagerecht einräumt.¹⁶ Damit wird außerstaatlichen Vereinigungen mit bestimmten – nämlich umweltrechtlich orientierten – Zielsetzungen die Wahrung konkreter Belange aufgegeben, typischerweise solcher,

¹⁶Vgl. statt vieler zu der endlosen, durch den EuGH erheblich geprägten Entwicklung und den Argumenten z. B. Seibert (2013), S. 1040; Franzius (2019), S. 649.

die nicht mit einem subjektiv-öffentlichen Recht belegt wurden. Dahinter steht die Vermutung, die Interessen dieser Verbände stünden in nennenswerter Deckungsgleichheit mit dem Allgemeinwohl. Diese Annahme ist durchaus zu hinterfragen, berücksichtigt man – etwa im Sinne eines Public-Choice-Ansatzes – die Interessen der Organisationen an Selbsterhalt und Weiterentwicklung. In den Verfahren um Dieselfahrverbote wurde politisch in diesem Sinne gegen den hauptsächlich klagenden Verein argumentiert.¹⁷ Organisationen unterliegen regelmäßig eigenständigen Anreizen, die ihrerseits in Konflikt mit den ihnen aufgegebenen (Allgemeinwohl-) Interessen geraten können. Dennoch ist die Grundannahme nicht grundsätzlich zu beanstanden, dass Rechtsverfolgung Einzelner nicht immer ausreichend ist, um Rechtsfehler zu korrigieren und dass institutionelle Klagerechte wirksam sein können – im Gegenteil. Denn angesichts fehlender Verfügungsbefugnisse an den klassischen Umweltgütern wie Luft, Boden oder Grundwasser verstärkt deren Schutz und Geltendmachung durch unabhängige Vereinigungen den Gesamtschutz und damit die Zielerreichung des Umweltrechts.

Das Wirtschaftsverwaltungsrecht hat sich dagegen bisher zurückhaltend in der Ausgestaltung eigenständiger Ansätze in diese Richtung gezeigt. Das gilt für die traditionellen Materien wie das Gewerbe- ebenso wie für das Vergaberecht, aber auch für jüngere Rechtsgebiete wie etwa die Netzwerkrechte, allen voran das Telekommunikationsrecht. Die bisherige Rechtsprechung hierzu zeigt, dass die traditionelle Schutznormtheorie angewendet und auf Vorschriften des TKG ausgedehnt wird. Hier entwickelt sich derzeit eine präzisierende Kasuistik heraus. Diese Kasuistik hält aber daran fest, dass nur ausnahmsweise und nur in ganz konkreten Fällen Drittbetroffene sich gegen Rechtsverletzungen – und auch nur gegen solche, die ihr Schutzrecht unmittelbar betreffen – wehren können. Betroffenheit in der Wettbewerbsposition soll dafür gerade nicht ausreichen. Sie greift also die Ansätze des Baurechts auf.¹⁸

Dies gilt auch für die Vorgaben zur Berücksichtigung von Interessen in Abwägungsentscheidungen der Behörden, wengleich hier bisher nicht in gleicher Weise wie im Baurecht exakte(re) Vorgaben und präzise(re) Maßstäbe entwickelt worden sind. Dies hat regelmäßig damit zu tun, dass sich angesichts fehlender örtlicher Verankerung der Regulierungstatbestände eine Anknüpfung an konkrete Interessen schwierig gestaltet. Während die Belegenheit eines Grundstücks oder einer emittierenden Anlage feststeht und darüber eine Konkretisierung der Drittbetroffenheit über lokale und unveränderliche Anknüpfung ermöglicht, ist dies im Wirtschaftsverwaltungsrecht nicht gegeben¹⁹: Die örtliche Anbindung gelingt bei Telekommunikationsleistungen nur über die Endkunden, nicht aber über die Regulierungsadressaten der Telekommunikationsunternehmen selbst oder die Leistung im Netzwerk. Und selbst wenn es eine gewisse Verörtlichung gibt, z. B. bei

¹⁷ Siehe nur <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/diesel-fahrverbote-koalition-streitet-ueber-die-deutsche-umwelthilfe/23650394.html>.

¹⁸ Vgl. schon früh Windhorst (2011), S. 196; vgl. Schmidt-Kötters (2019), § 42 VwGO, Rn. 158.2.

¹⁹ Schmidt-Kötters (2019), § 42 VwGO, Rn. 158.

Leitungen, scheitert dies als ausschlaggebendes Kriterium zunehmend angesichts immer stärker zunehmender Mobilisierung der Telekommunikationsleistungen.

Damit sind trotz der Übernahme von Grundprinzipien des Bau-/Umweltrechts in das Wirtschaftsverwaltungsrecht viele Fälle der Drittbetroffenheit nicht erfasst. Denn die behördliche Steuerung von dem Markt als einem Preisbildungsmechanismus bedeutet oftmals, dass Drittinteressen zusammen mit anderen Anliegen geregelt werden, ohne dass die hier Betroffenen tatsächlich Einflussmöglichkeiten, gar rechtliche Positionen geltend machen können. Konkurrenten und Endverbraucher sind nach herrschender Ansicht zu wenig konkretisiert und individualisiert, um ihnen ein eigenständiges Instrument zur Rechtsverfolgung an die Hand zu geben. Verfahren auf Einschreiten der Regulierungsbehörden durch Konkurrenten und Marktteilnehmer scheitern daher regelmäßig. Es bleibt aber der Befund bestehen, dass sie faktisch in vergleichbarer Weise betroffen sein können, und es bleibt der Befund, dass sie sich mit ihrer Randposition immer weniger zufrieden geben. Allein gesellschaftlich ist ein Konfliktpotenzial erkennbar, welches das Recht bisher nicht wirkungsvoll bearbeitet. Schon deshalb lohnt ein Blick, wie sich das Spannungsverhältnis, wenn schon nicht auflösen, so doch zumindest etwas befrieden lässt. Dies ist auch deshalb von Bedeutung, weil die Verdrängung der Gerichte als wesentlicher Konfliktlösungsinstanz durch die Verlagerung der Konflikte in den politischen und öffentlichen Raum die Vertrauensbasis von Bürgern (einschließlich Unternehmen) in die Fähigkeit des Rechts zur Konfliktlösung beeinträchtigt. Ohne dieses Grundvertrauen in die rechtliche Konfliktlösung ist die Befriedung durch Recht erheblich gestört und es verschärfen sich Konflikte.

6 Lösungsansätze

6.1 *Das Gesundheitsrecht, speziell der Gemeinsame Bundesausschuss, als ein Beispiel für Kooperation im Wirtschaftsverwaltungsrecht*

Ein Ansatz zur Konfliktlösung im Recht, allerdings mit anderen Mitteln, bietet das Steuerungselement der Kooperation. Dahinter steht die Vorstellung eines grundlegend gewandelten Verhältnisses von Bürger und Staat. Sie sollen sich danach die Verantwortung für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben teilen können, gelegentlich sogar müssen.²⁰ Der Bürger soll durch die Einbindung in den staatlichen Entscheidungsprozess mehr Einfluss auf die Entscheidung gewinnen. Dadurch werde ein Mehr an Akzeptanz, an Staatsnähe und an Verbindlichkeit erreicht und letztlich der Wirkungsgrad staatlicher Entscheidungen insgesamt erhöht. Der Interventionsstaat wird zum Interaktionsstaat.²¹ Kooperation ist in der rechtswissen-

²⁰ Vgl. Weiß (2002), S. 1167; allgemein Klement (2006).

²¹ Spiecker genannt Döhmman (2008), S. 206 m. w. N.

schaftlichen Literatur vor allem angesichts des erheblichen Wissens- und Vollzugsdefizits des Staates zum Thema geworden: Mit einem kooperativen statt einem hierarchischen Miteinander soll diesen Defiziten besser begegnet werden.

In der verwaltungsrechtlichen Literatur wird als Vorzeigebild des kooperativen Staates gerne die Instrumentenlehre im Umweltrecht bemüht. Dieses hat in der Tat – nicht zuletzt wegen der erwähnten Wissens- und Vollzugsproblematik – in besonderer Weise kooperative Elemente in sein Instrumentarium zu Steuerung von Umweltbelangen integriert.²² Ich möchte allerdings ein anderes Rechtsgebiet mit seinen Erfahrungen heranziehen, das bisher wenig berücksichtigt und als Wirtschaftsverwaltungsrecht kaum wahrgenommen wird, obwohl es einen ganz bedeutenden Bereich des Wirtschaftsrechts bestimmt, nämlich das Gesundheitsrecht.²³ Es weist eine Reihe an Instrumenten zum Umgang mit der Dreiecksproblematik auf und setzt hier in besonderer Weise auf Identifikation und dann Kooperation der Interessengruppen.

Das Gesundheitsrecht wird derzeit in der Verwaltungsrechtslehre als eine weitgehend eigenständige Materie, wie überhaupt das gesamte Sozialrecht, betrachtet, auf die allgemeine verwaltungsrechtliche Maximen kaum grundsätzlich rückbezogen werden. Die Erfahrungen des Gesundheitsrechts bleiben für das Allgemeine und Besondere Verwaltungsrecht zumeist ohne Widerhall.²⁴ Für eine mögliche Bewältigung der Dreieckskonstellation im Wirtschaftsverwaltungsrecht in diesem Rahmen jedenfalls möchte ich die Erfahrungen des Gesundheitsrechts mit kooperativen Instrumenten heranziehen, heute konkret mit dem Instrument des Gemeinsamen Bundesausschusses (G-BA).²⁵

Das Gesundheitsrecht reguliert – über den Umweg der Ausgestaltung der gesetzlichen Krankenversicherung, in der über 90 % aller Bundesbürger umfasst sind – einen zentralen, staatlicherseits regulierten Wirtschaftszweig mit erheblichem Wachstumspotenzial.²⁶ In ihm ist zentral die Mehrpoligkeitsproblematik konstitutiv angelegt: Regulierung der Anbieter, also der Ärzte, Therapeuten, Apotheken und sonstiger Leistungserbringer, trifft zumeist auch die Nachfrager. Und umgekehrt verändern die Bedingungen, zu denen die Nachfrager ihre Leistungen beanspruchen können, auch die Angebotsbedingungen. Aufgrund der gesetzlichen Krankenversicherung bestehen aber erhebliche Marktversagens-Probleme.²⁷ Seit Neuorientierung in den 1990er-Jahren sollen Marktstrukturen geschaffen, anreiz-

²² Vgl. Kloepfer (2016), S. 501.

²³ Im Jahr 2019 – also noch vor Corona – beliefen sich die Gesundheitsausgaben in Deutschland auf 410,8 Mrd. Euro. Damit lag der Anteil der Gesundheitsausgaben am Bruttoinlandsprodukt 2019 bei 11,9 %, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/04/PD21_167_236.html.

²⁴ Kingreen und RIXen (2008), S. 741.

²⁵ <https://www.g-ba.de/>.

²⁶ Zwischen 2012 und 2019 stiegen die Ausgaben um 100 Milliarden, in den vier Jahren davor erneut um 100 Milliarden, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/04/PD21_167_236.html.

²⁷ Vgl. Spiecker genannt Döhmman (2005) m. w. N.

orientierte Steuerungsinstrumente eingesetzt und wie im Telekommunikationsrecht auch Auswirkungen monopolistischer Strukturen gemildert, idealerweise sogar verhindert werden.

Wie geht nun das Gesundheitsrecht mit Dreieckskonstellationen der geschilderten Art um und lassen sich diese Umgangsformen möglicherweise fruchtbar machen für das Wirtschaftsverwaltungsrecht als solches?

Das Gesundheitsrecht kennt eine Reihe von Sonderinstrumenten, mittels derer das Verhältnis zwischen Staat und Bürger in einen angemessenen Ausgleich gebracht werden soll. Selbstverständlich kennt es auch ein klassisches ordnungsrechtliches Instrumentarium: Ärzte und andere Leistungserbringer müssen sich einer Zulassungsprüfung unterziehen, Verfehlungen gegen ärztliche und therapeutische Standards werden staatlicherseits geahndet, die Einhaltung von Vorschriften wird durch die Gesundheitsämter und sonstigen Behörden regelmäßig überprüft; Patienten werden bestimmte Pflichten zur Mitwirkung auferlegt.

Darüber hinaus lässt sich im Gesundheitsrecht indes in besonderer Weise das Instrument der Kooperation finden, das im Wirtschaftsverwaltungsrecht bisher kaum eingesetzt wird. Das Gesundheitsrecht setzt nämlich in erheblicher Weise auf Verhandlungs- und Repräsentationslösungen: Es sind eine Reihe von Institutionen geschaffen worden, in denen eine Vielzahl von Beteiligten zusammengeführt werden und sich gemeinschaftlich verständigen. Dafür sind etwa die Sozialwahlen ein Beispiel, aber auch der sog. Gemeinsame Bundesausschuss G-BA. Er ist ein Gremium der Gemeinsamen Selbstverwaltung. Der G-BA ist eine eigenständige juristische Person des öffentlichen Rechts, wengleich er der Aufsicht des Bundesgesundheitsministeriums untersteht. Während der Gesetzgeber den Rahmen für die gesetzlichen Leistungen vorgibt, ist es die Aufgabe des G-BA, diesen Rahmen auszufüllen und für die alltagspraktische Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben durch konkrete Entscheidungen über bestimmte Behandlungsmethoden zu sorgen.²⁸ Der G-BA ist *das* Gremium, in dem derzeit die wesentlichen konkreten Regulierungsentscheidungen des Gesundheitsrechts getroffen werden. Die dort gefällten Entscheidungen sind für die gesetzlichen Krankenkassen, deren Versicherte sowie die Ärzte und sonstigen Leistungserbringer verbindlich.²⁹

Der G-BA ist typisch für die Vorstellung von Kooperation im Gesundheitswesen, wie sich vor allem an seiner Besetzung und am Entscheidungsverfahren ablesen lässt. Im G-BA wirken Ärzte und Leistungserbringer, Patientenvereinigungen, Krankenhäuser und Krankenkassen zusammen;³⁰ es sind also vereint private wie öffentlich-rechtliche Institutionen miteinander tätig. Das gesamte Verfahren, von der Einbringung eines Antrags auf Beratung einer Behandlungsmethode über die Methodenbewertung, Anhörung von Sachverständigen bis hin zur Entscheidungsfindung,³¹ erlaubt allen Beteiligten eine grundsätzlich gleichwertige Beteiligung

²⁸ § 92 SGB V.

²⁹ Die vom G-BA beschlossenen Richtlinien haben den Charakter untergesetzlicher Normen, § 92 VIII; siehe zur Wirkung ausführlich Hase (2017), S. 12 ff.

³⁰ § 91 II SGB V.

³¹ Siehe dazu die entsprechenden Regelungen in §§ 91 SGB V ff.

und Einflussnahme. So können z. B. alle Vertreter der verschiedenen Interessenträger jederzeit Anträge auf Beratung einer Behandlungsmethode stellen. Oder die Vorsitzenden der Unterausschüsse, die vorbereitend tätig sind, müssen mit qualifizierter Mehrheit, d. h. hohem Konsensgrad, gewählt werden. Und § 15 I 1 Satz 2 der Geschäftsordnung G-BA sieht sogar die Möglichkeit der Hemmung eines bereits mit einfacher Mehrheit gefassten Beschlusses unter bestimmten Bedingungen vor, die nur eine erneute Beschlussfassung in der darauffolgenden Sitzung aufheben kann. Evident soll also ein möglichst breiter und damit möglichst Konflikt befriedender Konsens hergestellt werden.

6.2 Übertragbarkeit auf das Wirtschaftsverwaltungsrecht

Die Einbindung kooperativer Elemente in das Wirtschaftsverwaltungsrecht bedeutete eine Ergänzung des bestehenden Instrumentariums. Bisher sind – etwa im Telekommunikationsrecht – kaum kooperative Elemente vorgesehen. Dies ergibt durchaus Sinn, wenn man vor allem die Auflösung monopolistischer Strukturen bei der Überführung eines ehemals staatlichen Monopolisten in einen funktionierenden Markt im Blick hat. Je stärker allerdings die ehemalige Monopol-Position zurückgedrängt wird, umso mehr rücken gerade in den Netzwirtschaften die weiterhin wirkenden Netzwerkeffekte in den Vordergrund, die ihrerseits ein Funktionieren des Marktes ohne regulierende Eingriffe erschweren. Damit ändert sich auch die Rolle der wirtschaftsregulierenden Behörde im Verhältnis zu den Marktteilnehmern und Endkunden. Die Dreiecksproblematik zeigt sich in Dringlichkeit.

Kooperationsinstrumente können – wie das Gesundheitsrecht zeigt – dazu dienen, die Interessen Dritter gezielt einzubinden. Da dies nach allgemeiner Ansicht auch die Akzeptanz staatlicher Entscheidungen erhöht, könnten auf rechtlichem Wege politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Gegenreaktionen zumindest abgemildert werden.³²

Wie könnte eine solche vergleichbare Konstruktion aussehen? Eine genaue Ausgestaltung kann auch das Recht alleine nicht bewältigen; hierzu bedarf es der Integration interdisziplinärer Erkenntnisse.

In besonderer Weise problematisch gestalten sich Verteilungsprobleme im Wirtschaftsverwaltungsrecht. Dies gilt für die Zugangsproblematik zu Markt- oder Kirmesständen in grundsätzlich gleicher Weise wie für die Zugangsproblematik zu Telekommunikations- oder Energienetzen. Vergleichbar dem G-BA könnten beispielsweise Verteilungskriterien bis hin zu Preisfestsetzungen durch ein Gremium, angesiedelt bei der jeweiligen Behörde, durchgeführt werden. Diesem Gremium könnten dann neben Behördenvertretern und Unternehmensvertretern auch gebündelte Interessen der Endkunden sowie der Konkurrenten und sonstiger Interessenverbände angehören. Eine öffentliche Anhörung und Entscheidungs-

³²Zu den Fragwürdigkeiten von Akzeptanz als Rechtsbegriff siehe Spiecker genannt Döhmman (2022), S. 261.

findung, wie sie für den G-BA konstituierend ist, würde zudem Transparenz weiter steigern können. Insgesamt würde eine solche Konstruktion dazu beitragen können, die Drittinteressen einzubinden in den regulatorischen Entscheidungsfindungsprozess.

Zwangsläufig ginge damit allerdings eine Rücknahme staatlicher Hoheitsbefugnisse einher. Ein Alleinentscheidungsrecht der Behörde und ihre nahezu vollständige Kontrolle über den Verfahrensgang, wie es derzeit besteht, ist mit einem derartigen kooperativen Grundmodell nicht mehr vereinbar. Dieses müsste dann beschränkt werden auf einige wenige Ausnahmefälle, in denen Verhandlungslösungen den Zielsetzungen des Gesetzes keinesfalls entsprächen, z. B. bei der Liberalisierung von Märkten.

Das Gesundheitsrecht jedenfalls zeigt, dass mit der Institutionalisierung des G-BA Rechtsstreitigkeiten über die Zulässigkeit von Behandlungsmethoden zurückgegangen sind. Nicht nur bei den unmittelbar Beteiligten, sondern auch und gerade bei den von ihnen Repräsentierten führt offenbar dieses Instrument der Kooperation zu einer höheren Einverständlichkeit mit den Entscheidungen, wenn nicht sogar zu einer insgesamt besseren Entscheidungspraxis. Vertrauen und eine bestätigte Erwartungshaltung nehmen zu.

7 Fazit und Ausblick

Die Veränderung der Bedeutung von Dreieckskonstellationen im Öffentlichen Wirtschafts-, Wirtschaftsregulierungs- und Infrastrukturrecht stellt das Verwaltungsrecht vor neue Herausforderungen. Interessen Dritter erlangen gerade hier ein besonderes Gewicht, bezwecken Maßnahmen aus diesem Bereich doch regelmäßig das Funktionieren des Marktes. Dieser aber beeinflusst zwangsläufig alle Marktteilnehmer – auf die Regulierungsentscheidungen haben sie aber keinen Einfluss.

Bei der Entwicklung von Problemlösungen aus rechtlicher Sicht bedarf es aber nicht immer des Beschreitens gänzlich neuer Wege. Vielmehr können auch Erkenntnisse aus anderen Rechtsgebieten wertvolle Hinweise auf Möglichkeiten und Risiken geben, wenn diese Rechtsgebiete mit der Behandlung der Grundkonstellationen vertraut sind. „Neues“ Verwaltungsrecht kann dann an „altes“ Verwaltungsrecht anknüpfen, dieses aufarbeiten und ergänzen. So kann etwa die Integration von institutionalisierten, auf Dauer angelegten kooperativen Elementen in das öffentliche Wirtschaftsrecht nach dem Vorbild des Gesundheitsrechts dazu beitragen, rechtliche, wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische aktuelle Konflikte im Bereich von Infrastruktur- und Wirtschaftsregulierung besser zu bewältigen als dies einem vor allem ordnungsrechtlich ausgerichteten Instrumentarium gelingt. Ein Kooperationsmodell vermag eine Vielzahl von Interessen und Rechtspositionen zu integrieren, während ein ordnungsrechtliches Instrumentarium damit wegen der Grundvorstellung eines bipolaren Verhältnisses zwischen Hoheitsträger und Adressat erhebliche Schwierigkeiten hat.

Literatur

- Cornes R, Sandler T (1986) *The theory of externalities, public goods, and club goods*. Cambridge University Press, Cambridge
- Fehling M (2014) Struktur und Entwicklungslinien des Öffentlichen Wirtschaftsrechts. *JuS* 54(12):1057–1063
- Franzius C (2019) Verbandsklage im Umweltrecht. *NuR* 41(10):649–658
- Hase F (2017) Die Rechtsetzung des Gemeinsamen Bundesausschusses im System des Leistungserbringungsrechts der gesetzlichen Krankenversicherung: Normbildung durch die Selbstverwaltung bei extremer Dynamik des gesundheitlichen Versorgungsgeschehens. <https://www.g-ba.de/downloads/17-98-4418/Rechtsetzung%20des%20Gemeinsamen%20Bundesausschusses%20im%20System%20des%20Leistungserbringungsrechts%20der%20gesetzlichen%20Krankenversicherung.pdf>. Zugegriffen am 28.07.2022
- Kahl W, Ohlendorf L (2010) Das subjektive öffentliche Recht – Grundlagen und aktuelle Entwicklungen im nationalen Recht. *JA* 42(12):872–879
- Kingreen T, Rixen S (2008) Sozialrecht: Ein verwaltungsrechtliches Utopia? *DÖV* 61(18):741–751
- Klement J (2006) *Verantwortung*. Mohr Siebeck, Tübingen
- Kloepfer M (2016) *Umweltrecht*, 4. Aufl. C.H. Beck, München
- Lismann C (2014) Einführung in das Regulierungsrecht der Netzwirtschaften am Beispiel der energiewirtschaftsrechtlichen Anreizregulierungsverordnung. *NVwZ* 33(11):691–694
- Reidt O (2022) Vorbemerkungen zu den §§ 29 bis 38. In: Battis U, Krautzberger M, Löhr R (Hrsg) *Baugesetzbuch Kommentar*, 15. Aufl. C.H. Beck, München
- Röhl H-C (2006) Soll das Recht der Regulierungsverwaltung übergreifend geregelt werden? *JZ* 61(17):831–839
- Schmidt-Kötters T (2019) VwGO § 42 Anfechtungs- und Verpflichtungsklage. In: Posser H, Wolff HA (Hrsg) *Verwaltungsgerichtsordnung Kommentar*, 61. Aufl. C.H. Beck, München
- Seibert M (2013) Verbandsklagen im Umweltrecht. *NVwZ* 32(16):1040–1049
- Spiecker genannt Döhmman (2022) Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen. In: Kahl W, Mager U (Hrsg) *Verwaltungsaufgaben und Legitimation der Verwaltung*. Nomos, Baden-Baden, S 261–300
- Spiecker genannt Döhmman I (2005) Zur Wettbewerbsfähigkeit der Gesundheitsgüter. Ökonomische Analyse des rechtlichen Ordnungsrahmens, in dem der Wettbewerb gelingen kann. In: Schmehl A, Wallrabenstein A (Hrsg) *Steuerungsinstrumente im Recht des Gesundheitswesens*, Band 1: Wettbewerb. Mohr Siebeck, Tübingen, S 1–36
- Spiecker genannt Döhmman I (2008) Die informationelle Inanspruchnahme des Bürgers im Verwaltungsverfahren: Der Amtsermittlungsgrundsatz nach § 24 VwVfG. In: Spiecker genannt Döhmman I, Collin P (Hrsg) *Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts*. Mohr Siebeck, Tübingen, S 196–216
- Stelkens U (2018) VwVfG § 35 Begriff des Verwaltungsaktes. In: Sachs M, Schmitz H (Hrsg) *Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar*, 9. Aufl. C.H. Beck, München
- Weiß W (2002) Beteiligung Privater an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben und staatliche Verantwortung. *DVBl* 117(17):1167–1182
- Windhorst K (2011) Drittschutz im Telekommunikationsrecht. *WiVerw* 57(4):196–206