

## § 52

# Verwaltungsrechtliche Paradigmen im europäischen Rechtsraum

*Giacinto della Cananea*

### Übersicht

	Rn.		Rn.
I. Einleitung	1–79	4. Verfahrensgerechtigkeit im Verwaltungsrecht	38–45
1. Das Verwaltungsrecht in der Praxis und in vergleichenden Studien	1–14	5. Von der Immunität zur Verantwortlichkeit	46–48
2. Zwei Paradigmen zur Offen- heit und Interaktionsfähigkeit der Verwaltungsrechtsord- nungen	8–14	III. Wandel, nicht (notwendigerweise) Fortschritt	49–61
a) Das Verwaltungsrecht als nationale Enklave	8–10	1. „Alte“ und „neue“ Verwal- tungsmethoden	49–52
b) Austauschprozesse und Rechtstransplantate im Verwaltungsrecht	11–14	2. Die anhaltende Ambiguität des Verwaltungsrechts	53–61
II. Dynamiken des Wandels	15–48	IV. Implikationen für die Theorien des Verwaltungsrechts	62–79
1. „Un des aspects de l'état nouveau du monde“	15–21	1. Der Weg in Richtung eines sys- tematischeren Rechtsgebietes	62–67
2. Jenseits des Staates	22–29	2. Das Verwaltungsrecht und die politische Verfassung	68–73
3. Ein gemeinsamer Kern: Die allgemeinen Rechtsgrund- sätze	30–37	3. Vergleichende Analyse und Verwaltungsrecht	74–79
		Bibliographie	

## I. Einleitung\*

### 1. Das Verwaltungsrecht in der Praxis und in vergleichenden Studien

- 1 Es besteht gewiss kein Mangel an rechtsvergleichenden Arbeiten. Dennoch offenbart bereits ein kurzer Blick auf die wachsende Zahl entsprechender Veröffentlichungen einen eklatanten Widerspruch zwischen den tatsächlichen Pfaden, die das Recht eingeschlagen hat, und ihren Darstellungen in den rechtsvergleichenden Studien. Während sich solche Darstellungen vornehmlich auf das Privatrecht konzentrieren, lässt sich mit gutem Grund monieren, dass dem Verwaltungsrecht insbesondere in den letzten einhundert Jahren angesichts seiner Bedeutung eine vergleichbare Aufmerksamkeit hätte geschenkt werden sollen.
- 2 Obwohl sich jeder Versuch, die Entwicklung des Verwaltungsrechts rein quantitativ abzubilden, als eine allzu starke Vereinfachung erweist, kann dadurch zumindest eine grobe Vorstellung von einem grundlegenden gesellschaftlichen Wandel vermittelt werden. Im Rahmen einer solchen Abbildung ist festzustellen, dass öffentliche Verwaltungen bereits deutlich vor dem Ende des 19. Jahrhunderts existierten und – wenn auch nur auf einigen Gebieten – durchaus bedeutend waren. Seitdem ist das Verwaltungsrecht in einem beachtlichen Ausmaß angewachsen. Nicht nur das Ende des *laissez-faire*, um mit den Worten von John Maynard Keynes zu sprechen,<sup>1</sup> hatte einen beispiellosen Einfluss auf die öffentlichen Funktionen und Strukturen. Auch andere Faktoren spielten eine Rolle, wie etwa der Bedarf der Bevölkerung an Grundsicherung in der Kriegs- und Nachkriegszeit. Im Ergebnis ist – ob wir es mögen oder nicht – unser Leben heutzutage, wie Jerry Mashaw überzeugend in Bezug auf die Vereinigten Staaten von Amerika dargelegt hat, ein „verwaltetes“ Leben.<sup>2</sup> Viele Interessen werden, wenn sie nicht bereits als öffentliche verstanden werden, so doch durch öffentliche Regelungen, Pläne und Entscheidungen abgewogen und beeinflusst, was einen Vergleich mit anderen Zeiten kaum möglich macht. Die Zunahme der Rechtsstreitigkeiten, die vor die Verwaltungsgerichte gebracht werden, bestätigt diese Beobachtung.
- 3 Bei der Betrachtung der rechtsvergleichenden Studien fällt recht schnell auf, dass die Methode der Rechtsvergleichung hauptsächlich, wenn auch nicht ausschließlich im Bereich des Privatrechts entwickelt wurde.<sup>3</sup> Dies lässt sich schon an der Struktur der vergleichenden Abhandlungen ablesen. Nicht zuletzt das Konzept der „Rechtsfamilien“, auf dessen intellektuelle und empirische Stichhaltigkeit an

\* Für die hilfreichen Kommentare zu einer früheren Fassung dieses Beitrags dankt der Autor Armin von Bogdandy, Sabino Cassese, Peter Huber und Martin Loughlin. Der Beitrag wurde aus dem Englischen übersetzt von Nicole Betz und Dr. Diana Zacharias.

1 John Maynard Keynes, *The End of the Laissez-faire*, in: ders., *Essays in Persuasion*, 1931, S. 312.

2 Jerry Mashaw, *Due Process in the Administrative State*, 1985, S. 12: „administered life“.

3 Siehe George A. Bermann, *Comparative law in administrative law*, in: L'État de droit. *Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, 1996, S. 29, 30f.; Matthias Ruffert, *The Transformation of Administrative Law as a Transnational Methodological Project*, in: ders. (Hg.), *The Transformation of Administrative Law*, 2007, S. 3, 5ff.

dieser Stelle nicht eingegangen werden soll, konzentrierte sich auf Institutionen des Privatrechts.<sup>4</sup>

Dieses auffällige Ungleichgewicht zwischen der Bedeutung des Verwaltungsrechts in der Praxis und der Bedeutung, die ihm lange Zeit in der Rechtsvergleichung beigemessen wurde, kann auf verschiedene Weise erklärt werden. Der einfachste Erklärungsweg ist ein historischer. Während das Privatrecht auf eine lange Geschichte von mehr als 2000 Jahren zurückblicken kann, ist das Verwaltungsrecht ein jüngerer Rechtsgebiet, selbst wenn man die These Alexis de Tocquevilles akzeptiert, wonach seine Geburt zeitlich vor der Französischen Revolution zu verorten ist.<sup>5</sup> Da nun das jugendliche Alter des Verwaltungsrechts historisch unbestreitbar ist, stellt sich die Frage, was wissenschaftlich von größerer Bedeutung ist: das Vermächtnis der Geschichte oder die neueren Phänomene. Wenn die Verwaltung ubiquitär ist, warum sollte sie dann so viel weniger relevant als beispielsweise private Gesellschaften sein? Wenn unter dem Dach des Verwaltungsrechts so viele Verhandlungen zwischen Privaten und der öffentlichen Hand geführt werden, insbesondere in den Fällen, in denen öffentliche Dienstleistungen erbracht werden,<sup>6</sup> warum sollte seine Rolle dann nicht rechtsvergleichend analysiert werden?

Eine Erklärung ist, dass das Verwaltungsrecht aufgrund seiner bemerkenswerten Entwicklung insbesondere in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts noch nicht das Maß an Stabilität und Kohärenz sowie die systematische Struktur erreicht hat, welche andere Rechtsgebiete (insbesondere das Privatrecht) aufweisen. Gerade die Zunahme der öffentlichen Aufgaben verlangt aber nach neuen Strukturen und Steuerungsinstrumenten, wofür es wissenschaftlich von Interesse ist, Letztere zu vergleichen, um herauszufinden, ob und inwiefern Änderungen im Aufgabenbestand zu einem strukturellen Wandel führen.

Es gibt noch eine weitere Erklärung. Danach hat sich das Verwaltungsrecht als weniger offen für den transnationalen Austausch erwiesen, weil es das interne Funktionieren der Staaten betrifft. Diese Erklärung stützt sich ebenfalls auf eine wohlbekanntere Tatsache: Auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts fand in einem geringeren Umfang ein Austausch statt, als dies beispielsweise im Bereich der Verträge und Gesellschaften der Fall war. Gleichwohl wäre es interessant, den Grund für diese unterschiedliche Entwicklung zu verstehen. Falls der Grund darin zu sehen ist, dass, wie Edmund Burke gegen den Rationalismus argumentierte, den er in der Französischen Revolution zu erkennen glaubte, die Geschichte und Kultur jedes Volkes einzigartig sind,<sup>7</sup> dann mag man sich durch-

4 Siehe René David, *Les grands systèmes de droit*, 41985. Aus der umfangreichen Literatur zu dem Thema etwa Antonio Gambaro/Rodolfo Sacco, *Sistemi giuridici comparati*, 1996; Pierre Legrand, *Droit comparé*, 1999. Für einen aktuellen Überblick über die zwei bedeutendsten westlichen Rechtstraditionen Duncan Fairgrieve/Horatia Muir Watt, *Common law et tradition civiliste*, 2007.

5 Alexis de Tocqueville, *L'Ancien régime et la Révolution*, 1856.

6 Die EG-Richtlinie 2002/21/EG über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und Kommunikationsdienste beispielsweise legt die Pflicht nieder, Vereinbarungen für die Zusammenführung von Netzwerken zu treffen.

7 Edmund Burke, *Reflections on the Revolution in France*, 1790, nunmehr abgedruckt in: *ders.*, *Selected Works*, 1999, S. 121 ff.

aus fragen, warum dies nicht das Privatrecht in gleicher Weise wie das öffentliche Recht betroffen hat. Noch konkreter stellt sich die Frage, ob der Unterschied konstant war oder ob er in den letzten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts abgenommen hat. Es wäre nicht minder interessant zu ermitteln, ob und inwiefern sich die Wirkung, die der Vergleich mit ausländischen Rechtsordnungen in Bezug auf öffentlich-rechtliche Prinzipien und Steuerungsinstrumente im nationalen Rechtsraum gezeitigt hat, im Einzelnen jeweils darstellt. Es gibt Hinweise, dass ein solcher Rechtsvergleich zumindest in einigen Staaten und in einigen Zeitperioden relevant war. Die Bedeutung der französischen Erfahrung für die Ursprünge der deutschen Verwaltungsrechtswissenschaft, insbesondere das wegweisende Werk Otto Mayers, sollte nicht unterschätzt werden.

- 7 Alle diese Erklärungen können den eingangs festgestellten Befund nicht vollständig ausleuchten und verständlich machen. Sie stellen jedoch grundlegende Paradigmen in Frage, welche die rechtsvergleichende Analyse betreffen. Um zu erklären, warum die zeitgenössische Rechtsliteratur dem Verwaltungsrecht nicht genügend Beachtung schenkt, bedarf es eines kurzen theoretischen Exkurses zu den beiden wesentlichen Paradigmen im Bereich des Verwaltungsrechts. Während das eine Paradigma das Verwaltungsrecht als eine Art nationale Enklave begreift, unterstreicht das andere die Bedeutung von *legal transplants* und der wechselseitigen Befruchtung der Rechtsordnungen.

## 2. Zwei Paradigmen zur Offenheit und Interaktionsfähigkeit der Verwaltungsrechtsordnungen

### a) *Das Verwaltungsrecht als nationale Enklave*

- 8 Das erste Paradigma steht mit der Vorstellung im Zusammenhang, dass es eine Art spontane oder natürliche Wirtschaftsordnung gibt. Die Argumentationslinie, die von dieser Prämisse ausgeht, führt zu der Annahme, dass das Recht vor allem die Funktion hat, das Handeln der Kräfte des Marktes zu überwachen, sei es im Wege der Gesetzgebung oder der Rechtsprechung. Das „Recht“ meint dabei *per definitionem* das Privatrecht (möglicherweise mit Ausnahme des Familienrechts). Sowohl die öffentliche Verwaltung als auch ihr rechtlicher Rahmen werden als die letzten Enklaven des Nationalismus angesehen. Sie werden selten in vergleichender Perspektive analysiert.<sup>8</sup> Der Grund dafür liegt darin, dass ein solcher Vergleich als sinnlos eingestuft wird. Anders als privatrechtliche Institutionen können die verschiedenartigen Einrichtungen, Handlungsformen und Konzepte des Verwaltungsrechts kaum als Teile einer „Familie“ verstanden werden. Vielmehr wird davon ausgegangen, dass jede öffentliche Verwaltung und ihr System des Verwaltungsrechts in den politischen und sozialen Traditionen der jeweiligen Rechtsordnung wurzeln.<sup>9</sup>

8 Es gibt allerdings Ausnahmen wie beispielsweise die Abhandlungen von *Frank Johnson Goodnow*, *Comparative Administrative Law*, 1893; *Marco D'Alberti*, *Diritto amministrativo comparato*, 1993; *Michel Fromont*, *Droit administratif des États européens*, 2006.

9 Siehe beispielsweise *Alain Plantey*, *Prospective de l'État*, 1975.

9 Wenn der Rechtsschutz, der als das Herzstück des Verwaltungsrechts gilt, näher betrachtet wird, werden in den verschiedenen Rechtsordnungen in der historischen Perspektive charakteristische Merkmale offensichtlich. Im Vereinigten Königreich existierte die traditionelle liberale Vorstellung, dass sich das Verwaltungsrecht mit Einschränkungen befasst, die der Regierung auferlegt sind, und dass die Regierung ihrerseits dem gewöhnlichen Recht des Landes (*ordinary law of the land*) und folglich den ordentlichen Gerichten des Landes unterworfen ist. Diese Vorstellung wurde nicht aufgegeben, als die Regierungsaufgaben Ende des 19. Jahrhunderts in erheblichem Umfang expandierten.<sup>10</sup> Die rechtliche Kontrolle wurde daher und wird auch weiterhin als ein monistisches System aufgefasst. Erst in jüngerer Zeit wurde dieses Charakteristikum dadurch abgeschwächt, dass ein auf das Verwaltungsrecht spezialisiertes Gericht (Verwaltungsgericht) eingerichtet wurde.<sup>11</sup> Im Gegensatz zur britischen Situation war das französische öffentliche Recht im 19. Jahrhundert von einem Dualismus geprägt. Dieser ging auf die Vorstellung zurück, dass es der Rechtsprechung nicht gestattet werden dürfe, Akte der vollziehenden Gewalt aufzuheben. Eine Konsequenz dieser Vorstellung ist die Kompetenzverteilung zwischen den ordentlichen Gerichten und dem *Conseil d'État*, der seit dem Jahre 1872 eine größere Autonomie erlangt hat (*justice déléguée*).<sup>12</sup> Zur damaligen Zeit setzte sich der Dualismus in den meisten Staaten des europäischen Kontinents durch. Dies nährte die verbreitete Überzeugung, dass eine große Kluft zwischen den Rechtssystemen des *Civil Law* und des *Common Law* bestehe.<sup>13</sup>

10 Die Adäquanz des Bildes von einer großen Kluft wurde allerdings in jüngerer Zeit durch mindestens zwei Faktoren in Frage gestellt. Diese sind zum einen der wechselseitige Einfluss ähnlicher Tendenzen, die im gegenwärtigen Stadium der Globalisierung in verschiedenen nationalen Rechtsordnungen auftreten, und zum anderen der Einfluss internationaler und supranationaler Institutionen. Während die Relevanz dieser Veränderungen von Juristen, die sich mit der Rechtsvergleichung beschäftigen, mehr oder weniger weitgehend anerkannt wird, sind ihre Folgen für das traditionelle Paradigma nicht in jeder Hinsicht geklärt. Auf der deskriptiven Ebene wurde die Idee zurückgewiesen, dass solche Veränderungen derzeit zu einer Art Konvergenz führen.<sup>14</sup> Auf der normativen Ebene wurde unter besonderer Berücksichtigung der prozeduralen Werte, die einer Vielzahl allgemeiner Prinzipien zu Grunde liegen, argumentiert, dass Diversität und Pluralismus vorzuzugswürdig seien.<sup>15</sup>

10 Siehe *Martin Loughlin*, *Public Law and Political Theory*, 1992, S. 140.

11 Vgl. *Martin Loughlin*, in diesem Band, § 44 Rn. 66.

12 Vgl. *Jean-Louis Mestre*, in diesem Band, § 43 Rn. 31.

13 Näher zur traditionellen Gegenüberstellung des französischen und des britischen Systems im Bereich des Verwaltungsrechts *Sabino Cassese*, in diesem Band, § 41 Rn. 8ff.; *Michel Fromont*, ebd., § 55 Rn. 7, 22ff. und 61 ff.

14 Siehe *Legrand* (Fn. 4); *ders.*, *European Legal Systems are not Converging*, *International and Comparative Law Quarterly* 45 (1996), S. 52ff.

15 Siehe etwa *Carol Harlow*, *Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values*, *European Journal of International Law* 17 (2006), S. 187, 207.

## b) Austauschprozesse und Rechtstransplantate im Verwaltungsrecht

- 11** Selbst wenn dieses normative Argument außer Betracht gelassen wird, muss sich jedoch erst noch erweisen, ob die traditionelle Vorstellung vom Verwaltungsrecht, die in den rechtsvergleichenden Studien zum Ausdruck kommt, wissenschaftlich stichhaltig ist. Das zweite Paradigma betont in diesem Sinne die Wichtigkeit der historischen und vergleichenden Analyse des Rechts.
- 12** Die historische Analyse erklärt das Funktionieren bestimmter Rechtsinstitute.<sup>16</sup> Dabei geht aus neueren Studien gerade nicht die Isolation einer jeden Rechtskultur hervor, sondern vielmehr ihre Interaktion. Solche Studien haben gezeigt, dass sich „Anleihen“, „Importe“ und „Transplantate“ seit der Verbreitung des Napoleonischen Modells in Kontinentaleuropa im öffentlichen Bereich nachweisen lassen.<sup>17</sup> Gleichwie der verfassungsrechtliche Rahmen Englands als Vorbild für viele Staaten diente, wurden französische Verwaltungsinstitutionen von anderen Staaten übernommen. Während der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts gründeten beispielsweise die Königreiche Belgien und Piemont ihre institutionellen Strukturen auf die Gewaltenteilung, die von Charles-Louis Secondat Baron de Montesquieu auf der Basis der englischen Erfahrungen theoretisiert worden war. Da die kontinentale Version der Gewaltenteilungslehre die Gerichte jedoch davon abhielt, Anordnungen der Verwaltung aufzuheben, richteten beide Staaten spezielle Kontrollgremien ein. In dieser Hinsicht folgten sie dem Vorbild der französischen Verwaltungsgerichtsbarkeit mit ihren Spezialrichtern. Vergleichbares geschah nach 1861 übrigens auch in der Türkei, obwohl diese nie eine europäische Kolonie war.<sup>18</sup> Im 20. Jahrhundert diente das österreichische Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz<sup>19</sup> als Vorbild für einige zentral- und osteuropäische Staaten wie Polen und die Tschechoslowakei.<sup>20</sup> Die Verbreitung mancher Ideen in ganz Europa, wie sie beispielsweise in jüngerer Zeit mit dem *New Public Management* geschieht,<sup>21</sup> ist daher keineswegs ein neues Phänomen.
- 13** Im Lichte dieser Beispiele erscheint es nicht notwendig, abstrakt darüber zu diskutieren, ob die rechtsvergleichende Analyse allein dem Zweck einer besseren Kenntnis der fremden Rechtsordnungen dienen sollte. Ungeachtet wie die Antwort ausfällt, gibt es Anhaltspunkte, dass sich nationale Behörden ähnlichen Problemen gegenüber sehen, dass sie ähnliche Lösungen nutzen und dass sie von den Erfahrungen der anderen lernen.
- 14** Diese einführenden Bemerkungen geben eine Erklärung dafür, warum dieser Beitrag auf die geschichtliche sowie rechtsvergleichende Analyse abstellt und das Verwaltungsrecht sowohl innerhalb des Kreises europäischer Staaten als auch darüber hinaus betrachtet. Er ist in drei Teile gegliedert: Der erste Teil zeigt kurz einige Dynamiken des Wandels auf, die als Ausgangspunkt genommen werden,

16 Gino Gorla, *Comparison involves history*, in: *ders.*, *Diritto comparato e diritto comune europeo*, 1981, S. 41 ff.

17 Alan Watson, *Legal Transplants*, 21993, S. 7.

18 Der Autor ist Il Han Özay von der Balcehir-Universität in Istanbul für diese Informationen zu Dank verpflichtet.

19 Siehe dazu etwa Ewald Wiederin, in diesem Band, § 46 Rn. 38.

20 Fromont (Fn. 8), S. 212.

21 Christopher Hood, *A Public Management for All Seasons*, *Public Administration* 69 (1991), S. 3 ff.

um eine Reihe etablierter Vorstellungen bezüglich des Verwaltungsrechts kritisch zu überdenken. Der zweite Teil konzentriert sich auf die Auswirkungen dieser Dynamiken. Er legt dar, dass zwar viele Veränderungen identifiziert werden können, diese jedoch nicht notwendigerweise einen Fortschritt bedeuten. Zu guter Letzt kommen einige theoretische Folgerungen aus dieser Situation unter Berücksichtigung der Struktur des Verwaltungsrechts und der Bedeutung der rechtsvergleichenden Analyse zur Sprache.

## II. Dynamiken des Wandels

### 1. „Un des aspects de l'état nouveau du monde“<sup>22</sup>

Der wahrscheinlich radikalste Weg zu bekräftigen, dass das Verwaltungsrecht in nationalen Traditionen wurzelt, war derjenige, den Albert Venn Dicey, der bekannteste viktorianische Öffentlich-Rechtler, eingeschlagen ist. Dicey leugnete sogar die Existenz eines *droit administratif* in England, das er als den Vorboten des Despotismus wertete.<sup>23</sup> Diese Sichtweise wurde durch die Überzeugung genährt, dass es Staaten mit Verwaltungsrecht gibt und solche, die zwar eine Verwaltung, aber kein Verwaltungsrecht haben. Sie verlieh denjenigen Kraft, die für eine liberale Ordnung eintraten, in welcher die öffentlichen Verwaltungen und die Bürger demselben Recht unterworfen sind, über dessen Einhaltung dieselbe Gerichtsbarkeit wacht. Der Begründer der modernen Verwaltungsrechtswissenschaft in Italien, Vittorio Emanuele Orlando, beispielsweise verfocht eine solche Vision des Verwaltungsrechts, obwohl er zugleich deutsche Theorien zur Autonomie des öffentlichen Rechts gegenüber dem Privatrecht akzeptierte.<sup>24</sup> Wie es mit *idées reçues* häufig geschieht, wurden Diceys Ideen lange Zeit beibehalten. Noch vor vierzig Jahren ging Diceys Nachfolger in Oxford, Sir William Wade, von einem engen Begriff des Verwaltungsrechts aus: Verwaltungsrecht ist das Instrument zur gerichtlichen Kontrolle der Verwaltung. Der bekannteste italienische Verwaltungsrechtler, Massimo Severo Giannini, griff ebenfalls auf die Ideen Diceys zurück, als er in seinem Lehrbuch schrieb, dass das Verwaltungsrecht kein allgemeines Charakteristikum moderner Staaten sei.<sup>25</sup> Dies war das Lehrbuch,

22 Die Überschrift ist Alexis de Toquevilles Bericht über Louis-Antoine Macarels Vorlesungen zum Verwaltungsrecht entnommen, zitiert bei Gino Gorla, *Commento a Tocqueville*. „L'idea dei diritti“, 1948, S. 223. Siehe auch Sabino Cassese, *Une des formes de l'État nouveau du monde*, réflexions sur le droit administratif français, *L'actualité juridique – Droit administratif* 51 (1995), Sonderheft von Juni 1995, S. 167 ff.

23 Siehe Albert Venn Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10<sup>1959</sup>, S. 328. Erst in der letzten Auflage des Werkes gab Dicey zu, dass der Fortschritt des *droit administratif* dieses „very near to law“ gebracht hat (S. 369). Für weitere Anmerkungen Loughlin (Fn. 10), S. 141; Spyridon Flogaitis, *Administrative Law et Droit Administratif*, 1986; Mario P. Chiti, *L'affermazione della giustizia amministrativa in Inghilterra. Dalla common law al droit administratif?*, in: ders. (Hg.), *Cittadino e potere in Inghilterra*, 1992, S. 9.

24 Vittorio E. Orlando, *Introduzione*, in: ders., *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, 1900.

25 Siehe Massimo Severo Giannini, *Diritto amministrativo*, 2<sup>1988</sup>, S. 21, wo der Autor auf Dicey verweist und die im Vorwort zu der italienischen Übersetzung des erfolgreichen Lehrbuchs zum Verwaltungsrecht von Wade (*Diritto amministrativo inglese*, 1969, S. VII) zu findende Auffassung wiedergibt.