

ANDREAS GLASER

Die Entwicklung des
Europäischen Verwaltungs-
rechts aus der Perspektive
der Handlungsformenlehre

Jus Publicum

221

Mohr Siebeck

JUS PUBLICUM
Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 221



Andreas Glaser

Die Entwicklung
des Europäischen Verwaltungsrechts
aus der Perspektive
der Handlungsformenlehre

Mohr Siebeck

Andreas Glaser, geboren 1977; Studium der Rechtswissenschaften an der Justus-Liebig-Universität Gießen; 2005 Promotion an der Universität Bayreuth; 2009–2013 Akademischer Rat a. Z. am Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht (Prof. Dr. Wolfgang Kahl, M.A.) an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg; 2012 Habilitation; 2012–2013 Vertretung des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften (Prof. Dr. Jens Kersten) an der Ludwig-Maximilians-Universität München sowie des Lehrstuhls für Öffentliches Recht (Prof. Dr. Dres. h.c. Paul Kirchhof) an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg; ab August 2013 Professor für Staats-, Verwaltungs- und Europarecht unter besonderer Berücksichtigung von Demokratiefragen an der Universität Zürich.

Gedruckt mit Unterstützung des Förderungs- und Beihilfefonds Wissenschaft der VG WORT.

e-ISBN PDF 978-3-16-152485-1
ISBN 978-3-16-152260-4
ISSN 0941-0503 (Jus Publicum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2013 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohr.de

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Computersatz Staiger in Rottenburg/N. aus der Stempel-Garamond gesetzt, von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Großbuchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2012 von der Juristischen Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg als Habilitationsschrift angenommen. Rechtsprechung und Literatur wurden bis zum 30. November 2012 berücksichtigt.

Mein aufrichtiger Dank gilt meinem akademischen Lehrer, Herrn Prof. Dr. Wolfgang Kahl. Er hat mich bereits während meines Studiums in Gießen als sein studentischer Mitarbeiter an die wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Recht herangeführt. Gerne bin ich ihm später zunächst nach Bayreuth und dann nach Heidelberg in ein in allen Belangen einzigartiges wissenschaftliches Umfeld gefolgt. Herr Professor Kahl hat mich in zwölf Jahren in zahllosen Gesprächen fachlich und persönlich beraten. Ohne seine unentbehrliche Unterstützung hätte ich diese Habilitationsschrift nicht begonnen. Ganz besonders danken möchte ich ihm für das von ihm stets geschaffene – leider nicht selbstverständliche – Klima völliger wissenschaftlicher Offenheit und Unvoreingenommenheit.

Besonders danken möchte ich auch Frau Prof. Dr. Ute Mager für die Erstellung des Zweitgutachtens zu meiner Habilitationsschrift und ihre sonstige vielfältige Unterstützung. Für ihre stets wohlwollende Begleitung während meiner Zeit an der Heidelberger Fakultät möchte ich Herrn Prof. Dr. Dres. h.c. Paul Kirchhof, Herrn Prof. Dr. Ekkehart Reimer und Herrn Prof. Dr. Dres. h.c. Eberhard Schmidt-Aßmann danken. Ein großes Anliegen ist es mir überdies, meinem ehemaligen Kollegen, Herrn Prof. Dr. Klaus Ferdinand Gärditz für alles zu danken.

Dank gebührt ebenfalls den seinerzeitigen Heidelberger Habilitanden des Öffentlichen Rechts, Dr. Jan Henrik Klement, Dr. Rainer Keil, Prof. Dr. Ulrich Palm, Dr. Jan Philipp Schaefer und Dr. Bettina Schöndorf-Haubold. Mit ihnen allen verbindet mich ein freundschaftliches Verhältnis. Für die stets angenehme Zusammenarbeit und die zuverlässige Durchsicht dieser Schrift danke ich schließlich meinen Kolleginnen und Kollegen am Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht, Patrick Hilbert, Marcus Schmidtchen, Ulrike Schuster und Philip Stomberg.

Widmen möchte ich dieses Buch meiner Frau Kristina, meinem Sohn Renzo und meiner Tochter Laura sowie meinen Eltern, Margit und Karl-Heinz Glaser.

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis	XXVII
 <i>Erster Teil: Das Europäische Verwaltungsrecht im Spiegel der Handlungsformenlehre</i>	
§ 1 Das Europäische Verwaltungsrecht	3
§ 2 Systematisierung durch Handlungsformen	53
 <i>Zweiter Teil: Die Handlungsformen im mitgliedstaatlichen Verwaltungsrecht</i>	
§ 3 Deutschland	75
§ 4 England	106
§ 5 Frankreich	123
§ 6 Italien	149
§ 7 Niederlande	181
§ 8 Österreich	206
§ 9 Schweden	237
§ 10 Spanien	260
§ 11 Gemeinsamkeiten und Unterschiede der mitgliedstaatlichen Handlungsformen	289
 <i>Dritter Teil: Die Handlungsformen des Eigenverwaltungsrechts der Union</i>	
§ 12 Das Verwaltungshandeln der Union im System der Rechtsakte	319

§ 13 Die Typologie der Handlungsformen des Eigenverwaltungsrechts	332
§ 14 Die Handlungsformen als Systemelement des Eigenverwaltungsrechts	408
<i>Vierter Teil: Die Handlungsformen im Unionsverwaltungsrecht</i>	463
§ 15 Direkte Einwirkungen auf die mitgliedstaatlichen Handlungsformen	465
§ 16 Indirekte Einwirkungen auf die mitgliedstaatlichen Handlungsformen	473
<i>Fünfter Teil: Die Handlungsformen im Europäischen Verwaltungsverbund</i>	527
§ 17 Der Verwaltungsverbund als Entscheidungsverbund	529
§ 18 Handlungsformbezogene Dysfunktionen	563
<i>Sechster Teil: Bestand und Perspektiven der Handlungsformen des Europäischen Verwaltungsrechts</i>	605
§ 19 Konsolidierter Handlungsformenbestand in Mitgliedstaaten und Union	607
§ 20 Die rechtspolitische Perspektive des Europäischen Verwaltungsverfahrenskodex	621
Verzeichnis der Rechtsakte der Europäischen Union	649
Rechtsquellennachweise	657
Rechtsprechungsnachweise	659
Literaturverzeichnis	661
Register	693

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Abkürzungsverzeichnis	XXVII

Erster Teil

Das Europäische Verwaltungsrecht im Spiegel der Handlungsformenlehre

§ 1 Das Europäische Verwaltungsrecht	3
A. Das Verwaltungsrecht der Mitgliedstaaten	3
I. Nationales Verwaltungsrecht zur Durchführung des Unionsrechts	3
II. Definitionshoheit des mitgliedstaatlichen Verwaltungsrechts	6
B. Das Eigenverwaltungsrecht der Europäischen Union	12
I. Die Europäische Verwaltung	12
II. Die Kommission als Verwaltungsorgan	14
III. Die Verwaltungsfunktion der EU	15
1. Die Unterscheidung von Gesetzgebung und Unionshandeln ohne Gesetzescharakter	15
a) Rückblick: Die Abwesenheit formeller Gesetzgebung	15
b) Formelle Gesetzgebung im Vertrag von Lissabon	17
c) Verwaltungshandeln durch Rechtsakte ohne Gesetzescharakter ...	19
d) Kritik am formellen Unterscheidungskriterium	21
e) Materielle Abstützung der Gesetzgebungsfunktion	23
f) Verfahrensrechtliche Implikationen	25
2. Die Unterscheidung von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten	26
a) Delegierte Rechtsetzung als exekutive Gesetzgebung	26
b) Der Erlass von Durchführungsrechtsakten als Ausübung der Verwaltung	29

aa) Die Verengung des Begriffs der Durchführung im Vertrag von Lissabon	29
bb) Die funktionale Gleichsetzung von Durchführung und Verwaltung	34
c) Die Abgrenzung der Verwaltung von der delegierten Gesetzgebung	36
3. Vertragliche Rechtsgrundlagen für das Verwaltungshandeln	39
C. Das Unionsverwaltungsrecht	40
I. Das Spannungsverhältnis von Verfahrensautonomie und loyaler Zusammenarbeit	40
II. Die Klammerfunktion des Unionsverwaltungsrechts	42
III. Die Gebote der Effektivität und der Äquivalenz	45
D. Das Recht der Europäischen Verbundverwaltung	47
I. Der Europäische Verwaltungsverbund als Stufe verstärkter Integration	47
II. Organisatorische und prozedurale Verschränkungen	49
III. Der Querschnittcharakter des Verbundverwaltungsrechts	51
§ 2 Systematisierung durch Handlungsformen	53
A. Die Handlungsform als wissenschaftlicher Arbeitsbegriff	53
B. Die traditionelle Lehre von den Handlungsformen	56
I. Methode	56
II. Erkenntnisziele	59
C. Funktionspotenzial der Handlungsformen	60
D. Die Handlungsform als Instrument funktionaler Rechtsvergleichung	63
I. Die Bedeutung der Rechtsvergleichung für das Europäische Verwaltungsrecht	63
II. Die funktionale Methode wertender Rechtsvergleichung	67
III. Die Handlungsform als autonomer Begriff	70

Zweiter Teil

Die Handlungsformen im mitgliedstaatlichen
Verwaltungsrecht

§ 3 Deutschland	75
A. Offenes System der Handlungsformen	75
B. Einzelne Handlungsformen	76
I. Der Verwaltungsakt	76
II. Die Rechtsverordnung	78
III. Die Satzung	79
IV. Verwaltungsvorschriften	81
V. Der öffentlich-rechtliche Vertrag	82
VI. Tatsächliches Verwaltungshandeln	83
C. Funktionen der Handlungsformen	85
I. Verwaltungsverfahrenrecht	85
II. Wirksamkeit	86
III. Fehlerfolgen	88
1. Aufhebbarkeit des Verwaltungsaktes	88
2. Nichtigkeit abstrakt-genereller Regelungen	90
3. Besondere Stabilität des öffentlich-rechtlichen Vertrags	90
4. Irrelevanz der Fehlerfolgen beim tatsächlichen Verwaltungshandeln	92
IV. Aufhebung	92
1. Verwaltungsakt	92
2. Öffentlich-rechtlicher Vertrag	95
V. Vollstreckbarkeit	95
VI. Rechtsschutz	96
D. Konsolidierung durch Europäisierung	99
I. Ergänzung des Verwaltungsaktes durch weitere Handlungsformen	99
II. Unionsrechtliche Überformungen	101
§ 4 England	106
A. Verwaltungshandeln ohne spezifischen Formenbezug	106
I. Handlungsformenaverses Rechtsquellensystem	106
II. Handlungsformen als Bezeichnungen	107
1. Die <i>decision</i>	107
2. Die <i>delegated legislation</i>	107

a) Begriff	107
b) Erscheinungsformen	108
c) Abgrenzung von den <i>administrative rules</i>	109
3. Die <i>contracts</i>	109
B. Fehlende Handlungsformorientierung	111
I. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	111
II. Fehlerfolgen	112
1. Unmittelbare Geltendmachung	112
2. Inzidente Geltendmachung	114
III. Widerrufbarkeit	115
IV. Rechtsschutz	116
1. <i>Judicial review</i>	116
2. Arten gerichtlichen Rechtsschutzes	118
C. Weitreichende Reformimpulse aus dem Unionsrecht	119
§ 5 Frankreich	123
A. Zweigeteiltes System der Handlungsformen	123
I. Autoritatives und vertragliches Verwaltungshandeln	123
II. Einseitiges Verwaltungshandeln	123
1. Die <i>décision</i> als normativer und individueller Rechtsakt	124
2. Verwaltungsinterne Normen	125
3. Sonstige einseitige Verwaltungshandlungen	127
III. Der <i>contrat administratif</i>	128
B. Funktionen der Handlungsformen	130
I. Verwaltungsverfahrenrecht	130
II. Wirksamkeit	132
1. Bekanntgabe und Veröffentlichung	132
2. Behördliches Schweigen	133
III. Bestandskraft	134
IV. Fehlerfolgen	134
V. Aufhebung	136
VI. Vollstreckbarkeit	138
VII. Rechtsschutz	139
1. Eröffnung verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes	139
2. Rechtsschutzform	140
3. Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes	143
C. Behutsame Fortentwicklung durch Kooperation und Europäisierung	145
I. Bürgernähe durch <i>contractualisation</i>	145
II. Europäisierung einer Mutterrechtsordnung	146

§ 6 Italien	149
A. Zwei traditionelle Handlungsformen und ein neuer Vertragsformtyp	149
B. Einzelne Handlungsformen	151
I. Die <i>atti amministrativi</i>	151
1. Der <i>provvedimento</i>	151
2. Die <i>atti strumentali</i> und die <i>meri atti</i>	152
3. Die <i>atti normativi</i>	153
4. Die <i>atti generali</i>	155
II. Die <i>accordi</i>	155
III. Die <i>operazioni materiali</i>	158
C. Funktionen der Handlungsformen	159
I. Verwaltungsverfahrensrecht	159
II. Wirksamkeit	161
1. Bekanntgabe	161
2. Behördliches Schweigen	162
III. Fehlerfolgen	164
IV. Aufhebung durch die Verwaltung (<i>autotutela</i>)	167
V. Vollstreckbarkeit	169
VI. Rechtsschutz	169
1. Hauptsacherechtsschutz	169
a) Rechtsschutzeröffnung	169
b) Rechtsschutzform	170
aa) Nichtigkeitsklage	171
bb) Untätigkeitsklage	172
cc) Leistungsklage	173
dd) Vergaberechtsschutz	174
ee) Verwaltungsbeschwerden	174
2. Vorläufiger Rechtsschutz	175
D. Umfassende Reformen im Zuge der Europäisierung	176
§ 7 Niederlande	181
A. Der <i>besluit</i> als Oberbegriff eines vielseitigen Handlungsformensystems	181
I. Ausgrenzung tatsächlichen und privatrechtlichen Verwaltungshandelns	181
II. Die <i>beschikking</i>	183
III. Die <i>besluiten van algemene strekking</i>	184

1. Die <i>algemeen verbindende voorschriften</i>	185
2. Die <i>beleidsregels</i>	186
3. Sonstige <i>besluiten van algemene strekking</i>	188
IV. <i>Publiekrechtelijke overeenkomsten</i>	189
B. Funktionen der Handlungsformen	190
I. Verwaltungsverfahrensrecht	190
II. Wirksamkeit	192
1. Ausdrückliche Maßnahmen	192
2. Fiktive <i>beschikkingen</i>	193
III. Rechtskraft	194
IV. Fehlerfolgen	195
V. Aufhebung	195
1. Einseitige Maßnahmen	195
2. Vertragliche Vereinbarungen	197
VI. Vollstreckbarkeit	198
VII. Rechtsschutz	198
1. Verwaltungsrechtliche Beschwerde- und Klageverfahren	198
a) Einzelfallmaßnahmen	198
b) Administrative Rechtsetzung	201
c) Öffentlich-rechtliche Verträge	202
2. Vorläufiger Rechtsschutz	202
C. Kontinuierliche Aktualisierung einer modernen Verwaltungsrechtsordnung	203
§ 8 Österreich	206
A. Verfassungsrechtlich geprägtes System der Handlungsformen	206
B. Die einzelnen Handlungsformen	208
I. Die Verordnung	208
II. Die Verwaltungsakte	210
1. Begriff und Bedeutung	210
2. Verwaltungsaktstypen	210
a) Der Bescheid	210
b) Der Akt unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt	212
III. Die Weisung	215
IV. Der verwaltungsrechtliche Vertrag	215
V. Schlichtes Verwaltungshandeln	218
C. Funktionen der Handlungsformen	219
I. Verwaltungsverfahrensrecht	219
II. Wirksamkeit	220

III. Fehlerfolgen	221
IV. Rechtskraft	224
V. Aufhebung	225
VI. Vollstreckbarkeit	226
VII. Rechtsschutz	227
1. Eröffnung	227
2. Verfahrensarten	227
3. Vorläufiger Rechtsschutz	230
D. Verfassungsrechtlich geprägte Handlungsformen im Zeichen der Europäisierung	231
I. System der Handlungsformen	231
II. Rechtskraft von Bescheiden	232
III. Vollstreckbarkeit	233
IV. Rechtsschutz	233
E. Interne Reformbestrebungen	235
§ 9 Schweden	237
A. Das <i>beslut</i> als die öffentlich-rechtliche Handlungsform	237
I. Behandlung von Verwaltungsangelegenheiten und sonstiges Verwaltungshandeln	237
II. Begriff des <i>beslut</i>	238
B. Rechtliche Implikationen der Handlungsform des <i>beslut</i>	240
I. Verwaltungsverfahrenrecht	240
II. Wirksamkeit	242
III. Bestandskraft und Fehlerfolgen	243
IV. Positive und negative Rechtskraft	244
V. Überprüfung durch die erlassende Behörde (<i>omprövning</i>)	244
VI. Vollstreckbarkeit	247
VII. Rechtsschutz	248
1. Ordentliche Beschwerde- und Klageverfahren	248
a) <i>Överklagande</i>	249
b) <i>Rättsprövning</i>	253
2. Vorläufiger Rechtsschutz	253
3. Wiederaufgreifen des Verfahrens	254
C. Die Anpassung eines besonderen Verwaltungsrechtssystems an das Unionsrecht	255
I. Gerichtlicher Rechtsschutz gegen Verwaltungshandeln	255
II. Rechtsschutz bei Untätigkeit der Verwaltung	257
III. Widerruf von Verwaltungsentscheidungen	258

§ 10 Spanien	260
A. Vielgestaltiges Handlungsformensystem mit Unterdifferenzierungen	260
B. Die einzelnen Handlungsformen	261
I. Der <i>acto administrativo</i>	261
1. Enge und weite Definition	261
2. <i>Resoluciones</i> und <i>actos de trámite</i>	261
3. <i>Actos singulares</i> und <i>actos generales</i>	262
II. Der <i>reglamento</i>	263
III. Verwaltungsinterne Normen	264
IV. <i>Contratos</i> und <i>convenios</i>	265
1. Der <i>contrato administrativo</i>	265
2. Die <i>convenios</i>	266
V. Die <i>actuación material</i> einschließlich der <i>coacción</i>	268
C. Funktionen der Handlungsformen	269
I. Verwaltungsverfahrenrecht	269
1. <i>Actos administrativos</i>	269
2. <i>Reglamentos</i>	270
3. <i>Contratos</i> und <i>convenios</i>	271
II. Wirksamkeit	272
1. Bekanntgabe und Veröffentlichung	272
2. Behördliches Schweigen	273
III. Bestandskraft und Fehlerfolgen	274
1. <i>Actos administrativos</i>	274
2. <i>Reglamentos</i>	276
3. <i>Contratos administrativos</i>	277
IV. Aufhebung	278
1. <i>Actos administrativos</i>	278
2. <i>Contratos administrativos</i>	279
V. Vollstreckbarkeit	280
VI. Rechtsschutz	281
1. Umfassende Zuständigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit	281
2. Formen des Rechtsschutzes	281
a) Verwaltungsbehördliche Beschwerdeverfahren	281
b) Verwaltungsgerichtliche Klage	283
aa) <i>Actos administrativos</i> und <i>resoluciones</i>	283
bb) <i>Reglamentos</i>	283
cc) Untätigkeit und <i>actuación material</i>	284
c) Vorläufiger Rechtsschutz	285

D. Ausdifferenziertes Handlungsformensystem mit punktuellm Anpassungsbedarf	285
I. Reform des Verwaltungsrechts	285
II. Europäisierung	286
§ 11 Gemeinsamkeiten und Unterschiede der mitgliedstaatlichen Handlungsformen	289
A. Handlungsformensysteme der Mitgliedstaaten	289
I. Kodifikationen als Regelungsstandorte	289
II. Begriffsverständnisse und deren Übersetzung	291
III. Systemgliederungen	293
B. Einzelne Systemelemente	294
I. Die Einzelfallentscheidung	294
II. Der Rechtsetzungsakt	296
III. Der verwaltungsrechtliche Vertrag	296
IV. Verwaltungsinterne Normen	299
V. Tatsächliches Verwaltungshandeln	300
C. Funktionen der Handlungsformen	300
I. Verwaltungsverfahrenrecht	300
II. Wirksamkeit	301
III. Fehlerfolgen und Bestandskraftfähigkeit	303
1. Einzelfallentscheidungen	303
2. Rechtsetzungsakte	304
3. Verwaltungsrechtliche Verträge	305
IV. Aufhebung	306
1. Einseitige Akte	306
2. Verwaltungsrechtliche Verträge	307
V. Vollstreckbarkeit	309
VI. Rechtsschutz	309
1. Umfassende oder handlungsformbezogene Rechtswegeröffnung	309
2. Rechtsschutzarten	310
a) Einzelfallentscheidungen	310
b) Untätigkeit der Verwaltung	311
c) Administrative Rechtsetzungsakte	312
d) Verwaltungsrechtliche Verträge	313
e) Tatsächliches Verwaltungshandeln	314
3. Vorläufiger Rechtsschutz	314

Dritter Teil

Die Handlungsformen des Eigenverwaltungsrechts
der Union

§ 12 Das Verwaltungshandeln der Union im System der Rechtsakte	319
A. Verwaltungsfunktion und Bezeichnung der Rechtsakte	319
B. Vertragsunmittelbare Ermächtigungen	323
C. Die Durchführungsrechtsakte in der unionsrechtlichen Normenhierarchie	325
I. Vorrang des Primärrechts	325
II. Der Vorrang der Gesetzgebungsakte vor den Rechtsakten ohne Gesetzescharakter	326
1. Grundsätze des Hierarchyverhältnisses	326
2. Durchbrechungen der Hierarchie	329
3. Zusammenfassung: Normenhierarchie im Unionsrecht	330
 § 13 Die Typologie der Handlungsformen des Eigenverwaltungsrechts	 332
A. System der administrativen Handlungsformen	332
I. Grundaufbau	332
II. Partielle Geschlossenheit	334
III. Formenwahlfreiheit der Verwaltung	337
B. Die Rechtsakte gemäß Art. 288 AEUV	340
I. Die Verordnung	340
1. Begriff und Merkmale	340
2. Die Durchführungsverordnung als administrativer Rechtsetzungsakt	343
II. Die Richtlinie	346
1. Begriff und Merkmale	346
2. Die Hauptbedeutung der Richtlinie als Gesetzgebungsakt	348
III. Die Beschlüsse	351
1. Begriff	351
2. Binnenstruktur der Handlungsform	352
3. Allgemeines Merkmal der Rechtsverbindlichkeit in allen Teilen	354
4. Besonderheiten der Unterformen	357
a) Adressatenbezogener Beschluss	357
aa) Gemeinsame Merkmale	357
bb) Personengerichteter Beschluss	359
cc) Mitgliedstaatengerichteter Beschluss	361

b) Adressatenunabhängiger Beschluss	365
aa) Entstehung aus dem ehemaligen „Beschluss“	365
bb) Allgemeine Merkmale	366
cc) Erscheinungsformen	369
dd) Dogmatische und funktionale Trennung nach externer und interner Rechtswirkung	370
IV. Empfehlungen und Stellungnahmen	373
1. Begriffe	373
a) Allgemeines	373
b) Empfehlung	374
c) Stellungnahme	375
2. Das Merkmal der fehlenden unmittelbaren Rechtswirkungen	376
3. Funktionale Vielseitigkeit	377
C. In Art. 288 AEUV nicht geregelte Handlungsformen	379
I. Mitteilungen, Leitlinien und Bekanntmachungen	379
1. Begriffe	379
2. Das Merkmal der begrenzten rechtlichen Wirkungen	381
a) Fehlende unmittelbare Rechtswirkungen	381
b) Mittelbare Rechtswirkungen gegenüber Mitgliedstaaten und Bürgern	383
3. Rechtsaktsakzessorische Funktionen	387
4. Differenzierungsbedürftige Kritik an der Kommissionspraxis	390
a) Problemaufriss	390
b) Leitlinien als „delegierte Rechtsakte“?	390
c) Leitlinien als (Durchführungs-)Rechtsakte?	392
II. Der öffentlich-rechtliche Vertrag	395
1. Differenzierung von privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Verträgen	395
2. Sekundärrechtliche Spezialregelungen	396
3. Vertragliche Abrede des anzuwendenden Rechts	397
4. Bestimmung des anzuwendenden Rechts in sonstigen Fällen	398
5. Erscheinungsformen	402
6. Verwaltungsfunktion	403
III. Tatsächliches Verwaltungshandeln	404
§ 14 Die Handlungsformen als Systemelement des Eigenverwaltungsrechts	408
A. Relevanz der Unterscheidung der Handlungsformen	408
I. Verwaltungsverfahrenrecht	408
1. Begriffliche Eingrenzung	408
2. Unionsverfassungsrechtliches Verfahrensrecht	409

a) Das Recht auf Anhörung (Art. 41 Abs. 2 lit. a GRCh)	409
b) Die Begründungspflicht (Art. 296 Abs. 2 AEUV, Art. 41 Abs. 2 lit. c GRCh)	411
3. Die Komitologieverfahren	416
a) Verwaltungsverfahrenrechtlicher Charakter	416
b) Das Differenzierungskriterium der allgemeinen Tragweite	417
II. Wirksamkeit der Rechtsakte	420
III. Bestandskraft	422
IV. Fehlerfolgen	424
V. Aufhebung	427
VI. Vollstreckbarkeit	431
VII. Rechtsschutz	432
1. Eröffnung des Individualrechtsschutzes	432
a) Kohärentes Rechtsschutzsystem auf Unionsebene	432
b) Individualnichtigkeitsklage	433
c) Untätigkeitsklage	438
d) Vorabentscheidungsverfahren	439
e) Schadensersatzklage	441
f) Vorläufiger Rechtsschutz	441
2. Klageberechtigung natürlicher und juristischer Personen	442
a) An bestimmte Personen gerichtete Handlungen	442
b) Bestimmte Personen unmittelbar und individuell betreffende Handlungen	443
c) Erleichterte Klagemöglichkeit gegen bestimmte Rechtsakte	445
aa) Rechtsakte mit Verordnungscharakter	445
bb) Unmittelbare Betroffenheit	454
cc) Kein Nachsichziehen von Durchführungsmaßnahmen	455
B. Merkmale des Handlungsformensystems	457
I. Unterscheidung der Handlungsformen als Element der Verträge	457
II. Das Leistungspotenzial der Handlungsformenlehre	458
1. Verwaltungsverfahrenrecht	458
2. Wirksamkeit	459
3. Bestandskraft	459
4. Fehlerfolgen	460
5. Aufhebung	460
6. Rechtsschutz	460

Vierter Teil

Die Handlungsformen im Unionsverwaltungsrecht

§ 15 Direkte Einwirkungen auf die mitgliedstaatlichen Handlungsformen	465
A. Rechtsakte des Unionsrechts und mitgliedstaatliche Handlungsformen	465
I. Die Umsetzung von Richtlinien	465
II. Die Durchführung von Verordnungen	467
III. Die Durchführung von Beschlüssen	467
B. Eingrenzung des Systems der Handlungsformen	468
§ 16 Indirekte Einwirkungen auf die mitgliedstaatlichen Handlungsformen	473
A. Verwaltungsverfahrenrecht	473
I. Normative Grundlagen	473
II. Verfahrensbeteiligung	474
1. Das Recht auf Anhörung	474
2. Die Ausschreibung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge	476
III. Die Begründungspflicht	478
B. Wirksamkeit	479
I. Bekanntgabe und Veröffentlichung	479
II. Stillschweigender Erlass von Verwaltungsentscheidungen	480
C. Bestandskraft	482
I. Ursprünglich rechtswidrige Verwaltungsmaßnahmen	482
II. Nachträglich mit Unionsrecht kollidierende Verwaltungsentscheidungen	486
D. Fehlerfolgen	488
I. Unionsrechtswidrige Normen	488
II. Unionsrechtswidrige Verwaltungsentscheidungen	489
III. Unionsrechtswidrige öffentlich-rechtliche Verträge	490
E. Aufhebung unionsrechtswidriger Maßnahmen der Verwaltung	492
I. Abwägung zwischen Gesetzmäßigkeit und Rechtssicherheit ...	492
II. Einseitige Verwaltungsentscheidungen	494

1. Rechtswidrige begünstigende Verwaltungsentscheidungen	494
a) Staatliche Beihilfen	494
aa) Materiell unzulässige Beihilfen	495
bb) Verstoß gegen das Durchführungsverbot	497
b) Unionsbeihilfen	498
2. Rechtswidrige belastende Verwaltungsentscheidungen	499
3. Allgemeine Maßstäbe	501
III. Rückabwicklung von Verträgen	504
F. Vollstreckbarkeit	506
G. Rechtsschutz	510
I. Eröffnung effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes	510
1. Unionsrechtliche Grundlagen	510
2. Reichweite	511
3. Erfasste Handlungsformen	514
a) Rechtsbehelfe in Bezug auf Verwaltungsentscheidungen	514
b) Inzidenter Rechtsschutz gegen Rechtsnormen	515
c) Rechtsbehelfe gegen vertragliches Verwaltungshandeln	516
II. Vorläufiger Rechtsschutz	518
1. Effektivität des Unionsrechts und effektiver Rechtsschutz	518
2. Unionsrechtswidrige Verwaltungsentscheidungen	520
3. Primärrechtswidrige Rechtsakte der Union	521
H. Das Unionsverwaltungsrecht als Maßstab für die Funktionen der Handlungsformen	523
I. Mitgliedstaatliche Handlungsformenlehren	523
II. Modifikation der Funktionen	524

Fünfter Teil

Die Handlungsformen im Europäischen Verwaltungsverbund

§ 17 Der Verwaltungsverbund als Entscheidungsverbund	529
A. Vertikale und horizontale Entscheidungsverflechtungen	529
B. Verbundverwaltungsrechtliche Kompetenzen der Union	532
I. Grundsatzbestimmungen	532
II. Gesetzgebungskompetenzen	534
C. Verbundtypische Handlungsformen	537
I. Administrative Rechtsetzung	537

1. Relative Kontinuität zur Rechtsetzungsgemeinschaft	537
2. Durchführungsrechtsetzung im Komitologieverfahren	538
3. Intra- und interadministrative Vollzugsregelungen	540
4. Konsensuale Instrumente	542
II. Individuelle Entscheidungen	544
1. Modellbildung	544
2. Abwandlungen der klassischen Vollzugsmodelle	546
a) Vertikale Verfahrensverschränkungen	546
b) Integrierter Einzelsvollzug	547
c) Kooperativer Direktvollzug	552
3. Neue Entscheidungsmodelle	554
a) Transnationale Verwaltungsentscheidung	554
b) Referenzentscheidung	559
§ 18 Handlungsformbezogene Dysfunktionen	563
A. Verwaltungsverfahrenrecht	563
I. Allgemeine Regelungen	563
II. Das Recht auf Anhörung	565
1. Vertikale Präjudizierung	566
a) Allgemeine Verfahren	566
b) Komitologieverfahren	567
2. Horizontale Präjudizierung	568
III. Die Begründungspflicht	569
B. Bekanntgabe- und Mitteilungspflichten	570
C. Fehlerfolgen und Bestandskraft	571
I. Vertikale Verfahrensverschränkung	571
II. Horizontale Verfahrensverschränkung	573
D. Aufhebung	575
I. Vertikale Verfahrensverschränkung	575
II. Horizontale Verfahrensverschränkung	577
1. Transnationale Verwaltungsentscheidung	577
2. Referenzentscheidung	579
E. Rechtsschutz	581
I. Hauptsacherechtsschutz	581
1. Vertikale Verbundverfahren	581
a) Trennungsprinzip	581
b) Vermeidung von Rechtsschutzlücken	583
c) Zwang zu doppelter Rechtsverfolgung	589
2. Horizontale Verbundverfahren	590
II. Vorläufiger Rechtsschutz	595

F. Die Handlungsformen im Zeichen von Transparenz und Kohärenz ..	596
I. Das Verbundverwaltungsrecht als Gradmesser	596
1. Administrative Rechtsetzung	596
2. Einzelfallentscheidungen	596
II. Das Transparenzgebot	598
III. Das Kohärenzgebot	601

Sechster Teil

Bestand und Perspektiven der Handlungsformen des Europäischen Verwaltungsrechts

§ 19 Konsolidierter Handlungsformenbestand in Mitgliedstaaten und Union	607
A. Mitgliedstaatliche Handlungsformen bei Durchführung des Unionsrechts	607
I. Die einseitige Verwaltungsentscheidung	607
II. Der administrative Rechtsetzungsakt	610
III. Der verwaltungsrechtliche Vertrag	612
IV. Verwaltungsinterne Normsetzung	613
V. Tatsächliches Verwaltungshandeln	614
B. Die Handlungsformen des Eigenverwaltungsrechts	614
I. Gleichklang mit den mitgliedstaatlichen Handlungsformen	614
II. Inkongruenzen zwischen unionalen und mitgliedstaatlichen Handlungsformen	616
C. Verwaltungshandeln im Verbund als besondere Herausforderung	618
§ 20 Die rechtspolitische Perspektive des Europäischen Verwaltungsverfahrenskodex	621
A. Materielle Fortentwicklung	621
I. EU-Eigenverwaltungsrecht	621
II. Unionsverwaltungsrecht	622
1. Stetig zunehmender Regelungsbedarf	622
2. Aufhebung einseitiger Verwaltungsentscheidungen	626
3. Rechtsstaatliche Sicherungen beim verwaltungsrechtlichen Vertrag ..	628
B. Verwaltungsverfahrenrechtliche Kodifikation	629

I. EU-Eigenverwaltungsrecht	629
II. Unionsverwaltungsrecht	631
1. Zweckmäßigkeit	631
2. Fehlende Gesetzgebungszuständigkeit der EU	637
a) Keine spezielle Zuständigkeit für die Verwaltungs-	
zusammenarbeit	637
b) Keine Abstützung auf die Flexibilitätsklausel	638
3. Gestufte Kodifikation als Ausweg	641
a) Grenzen der Kompetenzübertragung aus deutscher Sicht	641
b) Die Idee eines Musterentwurfs	643
c) Der zivilrechtliche DCFR als Vorbild	644
 Verzeichnis der Rechtsakte der Europäischen Union	 649
Verordnungen	649
Richtlinien	653
Entscheidung	656
Beschlüsse	656
 Rechtsquellennachweise	 657
 Rechtsprechungsnachweise	 659
 Literaturverzeichnis	 661
 Register	 693

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere(r) Ansicht
a. F.	alte Fassung
AB	Administratiefrechtelijke beslissingen (Entscheidungssammlung)
ABIEG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
ABIEU	Amtsblatt der Europäischen Union
ABRS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Abteilung Verwaltungsrechtsprechung des Höchsten Verwaltungsgerichts der Niederlande)
Abs.	Absatz
AC	Appeal Cases (Entscheidungssammlung)
AcP	Archiv für die civilistische Praxis (Zeitschrift)
Ad. Pl.	Adunanza Plenaria (Vollversammlung des Consiglio di Stato)
Admin LR	Administrative Law Reports (Entscheidungssammlung)
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AJDA	L'actualité juridique droit administratif (Zeitschrift)
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
AR	Afdeling rechtspraak van de Raad van State (Abteilung allgemeine Rechtsprechung des Höchsten Verwaltungsgerichts der Niederlande)
Art.	Artikel
Ass.	Assemblée (Oberstes Gemeinsames Gremium der Sektionen des Conseil d'État)
Aufl.	Auflage
AVG	Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (Österreich)
Awb	Algemene wet bestuursrecht (Niederländisches Allgemeines Verwaltungsgesetz)
BauGB	Baugesetzbuch
BauR	Baurecht (Zeitschrift)
Bd.	Band
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BGBIG	Bundesgesetzblattgesetz (Österreich)
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (amtliche Sammlung)
BVergG	Bundesvergabegesetz (Österreich)
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (amtliche Sammlung)
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz (Österreich)
BW	Burgerlijk Wetboek (Bürgerliches Gesetzbuch der Niederlande)
c.	contre (französisch: gegen)

c. d. c. p.	Codice dei contratti pubblici (Italienisches Gesetzbuch über die öffentlichen Verträge)
c. p. a.	Codice di processo amministrativo (Italienisches Verwaltungsprozessgesetzbuch)
CBB	College van Beroep voor het bedrijfsleven (Niederländisches Gericht für das Wirtschaftsverwaltungsrecht)
CDE	Cahiers de droit européen (Zeitschrift)
CE	Conseil d'État (Höchstes Verwaltungsgericht Frankreichs)
CFR	Common Frame of Reference (Gemeinsamer Referenzrahmen für das Europäische Privatrecht)
Ch.	Chancery Division Reports (Entscheidungssammlung)
CJA	Code de Justice Administrative (Französisches Gesetzbuch über die Verwaltungsgerichtsbarkeit)
CMLRev	Common Market Law Review
CMP	Code des marchés public (Französisches Gesetzbuch über die öffentliche Auftragsvergabe)
COD	Crown Office Digest (Entscheidungssammlung)
Cons. St.	Consiglio di Stato (Höchstes Verwaltungsgericht Italiens)
CPR	Civil Procedure Rules (Zivilprozessgesetz des Vereinigten Königreichs)
CRvB	Centrale Raad van Beroep (Zentralisiertes Berufungsgericht der Niederlande)
DCFR	Draft Common Frame of Reference (Entwurf eines Gemeinsamen Referenzrahmens für das Europäische Privatrecht)
ders.	derselbe
dies.	dieselbe(n)
DLG	Dienstleistungsgesetz (Österreich)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
d. p. r.	Decreto del presidente della Repubblica (Dekret des Italienischen Staatspräsidenten)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
E.L. Rev.	European Law Review
EAGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (1957)
ebda.	ebenda
EG	Europäische Gemeinschaften
EGKS	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (1951)
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
ELJ	European Law Journal
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
EuG	Gericht (der Europäischen Union)
EuGH	Gerichtshof (der Europäischen Union)
EuGRZ	Europäische Grundrechte Zeitschrift
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
Euratom	Europäische Atomgemeinschaft
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZ	Zeitschrift für Europarecht
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht

EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWG-Vertrag	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (1957)
EWK	Europäischer Wirtschaftsraum
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (Zeitschrift)
ex p.	ex parte
f./ff.	folgende(r)
FFH-Gebiet	Schutzgebiet nach den Vorschriften der Richtlinie 92/43/EWG
FL	Förvaltningslagen (Schwedisches Verwaltungsgesetz)
Fn.	Fußnote
FÖV	Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung
FPL	Förvaltningsprocesslagen (Schwedisches Verwaltungsprozessgesetz)
FT	Förvaltningsrättslig Tidskrift
GEREK	Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation
GG	Grundgesetz
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
h. M.	herrschende Meinung
HR	Hoge Raad (Höchstes ordentliches Gericht der Niederlande)
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
i. V. m.	in Verbindung mit
ICR	Industrial Cases Reports (Entscheidungssammlung)
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
JB	Jurisprudentie bestuursrecht (Entscheidungssammlung)
JO	Justitieombudsmännens ämbetsberättelse (Entscheidungssammlung)
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JRP	Journal für Rechtspolitik
Jura	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KB	King's Bench Division Reports (Entscheidungssammlung)
LCSP	Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos de Sector Público (Spanisches Gesetz über die Verträge der Öffentlichen Verwaltung)
LGob	Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (Spanisches Gesetz über die Regierung)
lit.	litera
LJ	Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (Spanisches Verwaltungsgerichtsgesetz)
LOPJ	Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (Spanisches Organgesetz über die Rechtsprechende Gewalt)
LOTG	Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (Spanisches Verfassungsgerichtsgesetz)
LPC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Spanisches Gesetz über die Öffentlichen Verwaltungen und das Gemeinsame Verwaltungsverfahren)