



Schriften zum
Europäischen und Internationalen Recht

Band 14

Herausgegeben im
European Legal Studies Institute /
Institut für Europäische Rechtswissenschaft

Abteilung für Europäisches Öffentliches Recht
und Rechtsvergleichung

der Universität Osnabrück
von Professor Dr. Oliver Dörr, LL.M.,
Professor Dr. Hans-Werner Rengeling,
Professor Dr. Jens-Peter Schneider und
Professor Dr. Albrecht Weber

Jens-Peter Schneider (Hg.)

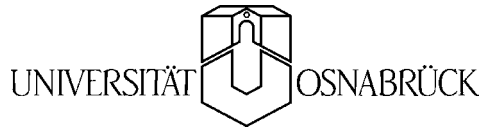
Verwaltungsrecht in Europa

Band 1

England und Wales,
Spanien, Niederlande

V&R unipress
Universitätsverlag Osnabrück

© V&R unipress GmbH, Göttingen



Mix
Produktgruppe aus vorbildlich
bewirtschafteten Wäldern,
kontrollierten Holzkäufen und
Recyclingholz oder -fasern
Zert.-Nr. GFA C0C 1229
www.fsc.org
© 1996 Forest Stewardship Council

„Dieses Hardcover wurde
auf FSC-zertifiziertem
Papier gedruckt. FSC (Forest
Stewardship Council)
ist eine nichtstaatliche,
gemeinnützige
Organisation, die sich
für eine ökologische und
sozialverantwortliche
Nutzung der Wälder
unserer Erde einsetzt.“

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind
im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-89971-404-3

**Veröffentlichungen des Universitätsverlags Osnabrück erscheinen
im Verlag V&R unipress GmbH.**

© 2007, V&R unipress in Göttingen / www.vr-unipress.de

Alle Rechte vorbehalten. Das Werk und seine Teile sind urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung in anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen bedarf der vorherigen
schriftlichen Einwilligung des Verlages. Hinweis zu § 52a UrhG: Weder das Werk noch seine
Teile dürfen ohne vorherige schriftliche Einwilligung des Verlages öffentlich zugänglich
gemacht werden. Dies gilt auch bei einer entsprechenden Nutzung für Lehr- und
Unterrichtszwecke. Printed in Germany.

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

© V&R unipress GmbH, Göttingen

Inhaltsübersicht

Prof. Dr. Jens-Peter Schneider

VERWALTUNGSRECHT IN EUROPA: EINLEITENDE BEMERKUNGEN ZUR
VERWALTUNGSRECHTSVERGLEICHUNG25

Guido Kleve / Dr. Benjamin Schirmer

ENGLAND UND WALES35

Silvia Díez Sastre / Kevin Weyand

SPANIEN181

Christine Holterhues

NIEDERLANDE371

Inhalt

Prof. Dr. Jens-Peter Schneider

VERWALTUNGSRECHT IN EUROPA: EINLEITENDE BEMERKUNGEN ZUR VERWALTUNGSRECHTSVERGLEICHUNG	25
A. TRADITIONEN	25
B. AKTUELLE BEDEUTUNG DER VERWALTUNGSRECHTSVERGLEICHUNG	27
C. FUNKTIONEN DER RECHTSVERGLEICHUNG	29
D. FORMEN DER RECHTSVERGLEICHUNG	30
E. ZUM STAND DER VERWALTUNGSRECHTSVERGLEICHUNG.....	32
F. KONZEPT DER REIHE »VERWALTUNGSRECHT IN EUROPA«	33

Guido Kleve / Dr. Benjamin Schirmer

ENGLAND UND WALES	35
A. GRUNDLAGEN.....	35
I. Historische Entwicklung.....	37
II. Staatsorganisation im Überblick.....	40
1. Strukturmerkmale	40
a) Konstitutionelle Monarchie	41
b) Identität von Krone und Staat?	43
c) Unitarismus und Devolution.....	45
2. Staatsorgane	47
a) Exekutive.....	47

b)	Legislative	48
c)	Judikative.....	49
d)	Modell der Gewaltenverschränkung.....	50
III.	Rechtsquellen des Verwaltungsrechts.....	51
1.	Verfassungsrecht.....	52
a)	Parlamentsgesetze verfassungsrechtlicher Prägung: <i>constitutional statutes</i>	53
b)	Verfassungskonventionen: <i>constitutional conventions</i>	54
c)	Die königliche Prärogative	56
2.	Parlamentarisches Gesetzesrecht.....	57
3.	Gewohnheitsrecht und Richterrecht: Besonderheit des <i>common law</i>	58
4.	Gubernative und administrative Rechtsnormen	59
a)	Gubernative Außenrechtsnormen	60
b)	Administrative Außenrechtsnormen.....	62
c)	Binnenrecht der Verwaltung.....	62
5.	Verhältnis von Privatrecht und Öffentlichem Recht.....	63
a)	Orthodoxes Verständnis nach <i>Dicey</i> und Ablehnung der Idee eines Verwaltungsrechts	63
b)	Entwicklung und Begriff des Verwaltungsrechts	65
6.	Innerstaatliche Normenhierarchie und Normkontrolle	67
7.	Stellung des Völker- und Gemeinschaftsrechts	70
a)	Völkerrecht und EMRK.....	70
b)	Europäisches Gemeinschaftsrecht	71
IV.	Verfassungsrechtliche Vorgaben im Überblick	73
1.	Die Parlamentsouveränität: <i>supremacy</i> und <i>sovereignty of Parliament</i>	73
2.	Die Herrschaft des Rechts: <i>rule of law</i> als rechtsstaatlicher Grundsatz	74
3.	Schutz der Grundrechte.....	76
B.	VERWALTUNGSORGANISATION	78
I.	Überblick und Grundbegriffe.....	79
II.	(Zentrale) Staatsverwaltung: <i>central government</i>	79
1.	Minister und <i>departments</i>	79

2.	Ausführende Organisationseinheiten: <i>executive agencies</i> und <i>Next Steps</i> -Initiative	81
3.	»Quangos«	83
III.	Regionale und lokale Verwaltungen	85
1.	Exekutive der territorialen Selbstverwaltung	85
2.	Kommunalverwaltung: <i>local government</i>	86
a)	Aufbau der Kommunalverwaltung	87
b)	Befugnisse und Funktionen	88
IV.	Funktional verselbständigte Verwaltungseinheiten	89
1.	Public corporations	89
2.	Nationalisierte Industrien und private Unternehmen	90
C. VERWALTUNGSVERFAHREN		91
I.	Überblick und Grundbegriffe des Verwaltungsverfahrensrechts	92
1.	Regelungsstruktur und Anwendungsbereich	93
2.	Zentralbegriffe	95
II.	Administrative Handlungsformen	96
1.	Einseitige Verwaltungsentscheidungen	97
2.	Verwaltungsverträge	99
3.	Administrative Normsetzung	100
4.	Faktisches Verwaltungshandeln	100
III.	Verfahrenseinleitung und Verfahrensbeteiligte	101
IV.	Allgemeine Verfahrensgrundsätze	101
1.	Neutralität und Rechtsstaatlichkeit des Verwaltungshandelns	101
a)	Behördliche Unparteilichkeit: <i>nemo iudex in causa sua</i>	101
b)	Fairness und Waffengleichheit	104
2.	Effizienz und Beschleunigung	104
3.	Dienstleistungskultur	105
V.	Sachverhaltsermittlung	105
VI.	Beteiligungs- und Kommunikationsregeln	106
1.	Verfahrensrechte der Beteiligten, insbesondere Grundsatz des <i>fair hearing: audi alteram partem</i>	106
a)	Anhörung: <i>notice</i> und <i>hearing</i>	107
b)	Rechtlicher Beistand: <i>legal representation</i>	107

2.	Beteiligung Dritter, der Öffentlichkeit und anderer Behörden: Untersuchungen in Form der <i>inquiries</i>	108
VII.	Verfahrensabschluss	109
1.	Begründungspflicht: <i>duty to give reasons</i>	109
2.	Form und Bekanntgabe	110
VIII.	Bestandskraft und Vertrauensschutz.....	111
1.	Wirksamkeit und Bestandskraft	111
2.	Die Aufhebung von Verwaltungsentscheidungen.....	112
3.	Der Grundsatz der <i>legitimate expectations</i>	114
IX.	Entscheidungsdurchsetzung (Vollstreckung).....	118
X.	Administrative Normsetzung als besondere Verfahrensart.....	119
D.	VERWALTUNGSKONTROLLE.....	119
I.	Überblick	119
II.	Verwaltungsinterner Rechtsschutz.....	120
III.	Quasigerichtlicher Rechtsschutz: <i>tribunals</i>	120
1.	Überblick.....	120
2.	Aktuelle Reformen	123
IV.	Gerichtlicher Rechtsschutz	126
1.	Gerichtsorganisation und Instanzenzug.....	126
2.	Verfahrensformen und Klagebegehren	128
a)	Gesetzlich angeordnete Verfahren in Form des <i>appeal</i> und ihre Abgrenzung vom <i>review</i>	128
b)	Grundlagen des <i>judicial review</i> im <i>common law</i>	130
c)	Klägerische Begehren und Entscheidungswirkungen: Rechtsbehelfe im <i>judicial review</i>	133
aa)	Anfechtungsbegehren: <i>quashing order</i>	133
bb)	Begehren einer Unterlassung: <i>prohibition order</i>	135
cc)	Verpflichtungsbegehren: <i>mandatory order</i>	135
dd)	Privatrechtliche Verfahren und Exklusivitätsprinzip.....	137
(1)	Feststellungsbegehren: <i>declaration</i>	137
(2)	Rechtsbehelf der <i>injunction</i>	138
(3)	Schadensersatz: <i>damages</i>	138
(4)	Einschränkung der Wahlmöglichkeit durch <i>O'Reilly v.</i> <i>Mackman</i>	139

3.	Klagebefugnis und andere bedeutsame Zulassungsvoraussetzungen	140
a)	Streitigkeit des öffentlichen Rechts: <i>public function</i>	142
b)	Justiziable Handlungsformen	143
c)	Ausschluss gerichtlicher Kontrolle: »ouster clauses«	144
d)	Verfügbarkeit des <i>judicial review: availability</i>	146
e)	Antragsbefugnis: <i>standing</i>	147
f)	Antragsfrist	149
g)	Besonderheit des gerichtlichen Ermessens	149
4.	Kontrolldichte und Kontrollmaßstäbe	150
a)	Kontrollmaßstäbe im <i>appeal</i>	150
b)	Kontrolldichte im <i>judicial review: »grounds of review«</i>	150
aa)	Klagegrund der <i>illegality</i>	151
bb)	Klagegrund der <i>irrationality</i> , insbesondere bei Ermessensentscheidungen	154
cc)	Grundsatz der Verhältnismäßigkeit: <i>principle of proportionality</i> als ein eigenständiger Klagegrund?	156
dd)	Klagegrund der <i>procedural impropriety</i>	157
(1)	Ursprünglich eingeschränkter Anwendungsbereich: »duty to act judicially«	158
(2)	Generelle Aktivierung der <i>natural justice: Ridge v. Baldwin</i>	159
(3)	Heilung von Verfahrensfehlern und Verfahrensfehlerfolgen	161
5.	Besonderheiten im Anwendungsbereich des HRA	162
6.	Vorläufiger Rechtsschutz	165
7.	Sekundärrechtsschutz durch Staatshaftung	166
V.	Parlamentarische Kontrolle	166
VI.	Bürgerbeauftragte	168
VII.	Staatsaufsicht	170
VIII.	Weitere Verwaltungskontrollmechanismen	171
1.	Informationsfreiheitsrecht: Freedom of Information Act 2000	171
2.	Weitere Kontrollmechanismen	173
E.	AKTUELLE ENTWICKLUNGEN	173
F.	BILANZ ZUR SPEZIFISCHEN VERWALTUNGS(RECHTS)KULTUR	175

G. ZUR VERTIEFUNG	176
I. Zitierweise von Urteilen und Gesetzen	176
II. Zentrale Lehrbücher und Zeitschriften	176
III. Datenbanken und Internetquellen	178
IV. Abkürzungen.....	178

Silvia Díez Sastre / Kevin Weyand

SPANIEN.....	181
--------------	-----

A. GRUNDLAGEN.....	181
I. Historische Entwicklung.....	182
1. Erste Ansätze zur Herausbildung eines einheitlichen Verwaltungsrechts (18. Jahrhundert)	182
2. Grundsteinlegung des modernen Verwaltungsrechts (19. Jahrhundert)	183
3. Diktatur Francos (1939-1975).....	184
4. Übergang zur Demokratie (1975-1982)	185
5. Beitritt zur EG (01.01.1986) und Ausblick	186
II. Staatsorganisation im Überblick	187
1. Strukturmerkmale.....	187
a) Parlamentarische Monarchie.....	187
b) Autonomiestaat	188
2. Staatsorgane	193
a) König	194
b) Parlament	195
c) Regierung.....	196
d) Verfassungsgericht	198
e) Staatsrat	200
III. Rechtsquellen des Verwaltungsrechts.....	201
1. Verfassungsrecht.....	202
2. Parlamentarisches Gesetzesrecht.....	202
a) Gesetze der <i>Cortes Generales</i>	202

aa) Organgesetze	203
(1) Allgemeines	203
(2) Exkurs: Autonomiestatute	204
bb) Einfache Gesetze	204
b) Gesetze der Autonomen Gemeinschaften.....	205
3. Gewohnheitsrecht, Richterrecht und allgemeine Rechtsgrundsätze	205
a) Gewohnheitsrecht	205
b) Richterrecht	206
c) Allgemeine Rechtsgrundsätze	206
4. Gubernative und administrative Rechtsnormen	207
a) Gubernative Außenrechtsnormen	207
aa) Vorläufige Gesetzesdekrete (<i>Decretos-leyes</i>).....	207
bb) Gesetzesvertretende Verordnungen (<i>Decretos- legislativos</i>)	208
cc) Verordnungen.....	209
b) Administrative Außenrechtsnormen.....	210
c) Binnenrecht der Verwaltung.....	210
5. Verhältnis von Privatrecht und Öffentlichem Recht.....	211
6. Innerstaatliche Normenhierarchie und Normenkontrolle.....	212
a) Innerstaatliche Normenhierarchie.....	212
b) Normenkontrolle	213
7. Stellung des Völker- und Gemeinschaftsrechts	214
a) Völkerrecht.....	214
b) Gemeinschaftsrecht	216
IV. Verfassungsrechtliche Vorgaben im Überblick.....	217
1. Demokratischer und sozialer Rechtsstaat.....	217
2. Grundsatz der Gesetzmäßigkeit	218
3. Grundrechte	220
a) Allgemeines.....	220
b) Insbesondere: Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes.....	222

B. VERWALTUNGSORGANISATION	224
I. Überblick und Grundbegriffe.....	225
1. Verteilung der Verwaltungskompetenzen.....	225
2. Grundbegriffe.....	226
a) <i>Administraciones Públicas</i>	226
b) <i>Órgano administrativo</i>	226
c) <i>Unidad administrativa</i>	227
II. Staatsverwaltung.....	228
1. Zentrale Staatsverwaltung.....	228
2. Dezentrale Staatsverwaltung.....	229
III. Verwaltung der Autonomen Gemeinschaften.....	229
IV. Lokalverwaltung	230
1. Obligatorische lokale Gebietskörperschaften.....	231
a) Gemeinden.....	232
b) Provinzen	233
c) Inseln	235
2. Fakultative lokale Körperschaften	235
V. Funktional verselbständigte Verwaltungseinheiten	236
1. Institutionelle Verwaltung.....	236
a) Allgemein	236
b) Insbesondere: Unabhängige Verwaltungsbehörden.....	237
2. Korporative Verwaltung.....	238
C. VERWALTUNGSVERFAHREN	239
I. Überblick und Grundbegriffe des Verwaltungsverfahrensrechts.....	239
1. Allgemeines	239
2. Regelungsstruktur	241
a) LRJPAC.....	241
aa) Standardverfahren.....	241
bb) Sonderverfahren.....	241
b) Bereichsspezifische Regelungen.....	241
c) Rechtsprechungsgrundsätze.....	242
3. Anwendungsbereich des LRJPAC	242
4. Besonderheit: Gliederung des Standardverfahrens	244

II.	Administrative Handlungsformen	244
1.	Einseitige Verwaltungsentscheidungen (<i>acto administrativo</i>)....	245
2.	Verwaltungsverträge	247
a)	<i>Contrato administrativo</i>	248
b)	<i>Acto administrativo consensual</i>	250
3.	Administrative Normsetzung	251
4.	Faktisches Verwaltungshandeln.....	252
III.	Verfahrenseinleitung und Verfahrensbeteiligte	253
1.	Einleitung von Amts wegen.....	253
2.	Einleitung auf Antrag.....	253
3.	Beteiligtenbegriff	254
4.	Wirkungen der Verfahrenseinleitung.....	257
IV.	Verfahrensgrundsätze	257
1.	Neutralität und Rechtsstaatlichkeit des Verwaltungshandeln....	257
2.	Effektivität und Effizienz.....	258
3.	Dienstleistungskultur	259
4.	Landesspezifische Grundsätze	259
V.	Sachverhaltsermittlung	260
1.	Amtsermittlungspflichten und Mitwirkungslasten.....	260
a)	Amtsermittlungspflichten	260
b)	Mitwirkungslasten	261
2.	Ermittlungsbefugnisse.....	262
3.	Beweisrecht.....	262
a)	Grundsatz der freien Beweisführung	262
b)	Grundsatz der freien Beweiswürdigung	263
c)	Beweislast.....	263
VI.	Beteiligungs- und Kommunikationsregeln	264
1.	Verfahrensrechte der Beteiligten	264
a)	Erklärungen	264
b)	Akteneinsicht.....	265
c)	Anhörung.....	266
d)	Vertretung.....	266
2.	Öffentlichkeitsbeteiligung.....	267
3.	Behördenbeteiligung.....	268
4.	Allgemeine Kommunikationsregelungen.....	269
a)	Sprachenregelungen	269

b)	Elektronische Kommunikation	270
VII.	Verfahrensabschluss	271
1.	Allgemeines	271
2.	Herstellung der Entscheidungen.....	273
a)	Einzel- und Kollegialorgane	273
b)	Mitentscheidungsrechte	274
3.	Darstellung der Entscheidungen.....	275
a)	Begründungspflicht.....	275
b)	Form	276
c)	Bekanntgabe	277
4.	Entscheidungspflicht und Schweigen der Verwaltung.....	278
5.	Nebenbestimmungen.....	279
VIII.	Bestandskraft und Vertrauensschutz von Entscheidungen.....	280
1.	Wirksamkeitsvoraussetzungen und Bestandskraft	280
a)	Anfechtbare Verwaltungsentscheidungen	282
b)	Nichtige Verwaltungsentscheidungen	282
2.	Bestandssicherung.....	284
a)	Teilrechtswidrigkeit von Verwaltungsentscheidungen	284
b)	Erhaltung von Entscheidungen und Verfahrensabschnitten	285
c)	Auswirkung der Rechtswidrigkeit auf Folgeentscheidungen	285
d)	Umdeutung von Verwaltungsentscheidungen	286
e)	Heilung von Verwaltungsentscheidungen	286
3.	Durchbrechung der Bestandskraft.....	287
a)	Behördliche Aufhebung von Verwaltungsentscheidungen und Vertrauensschutz.....	287
aa)	Allgemeine Grundsätze	288
bb)	<i>Revisión</i> rechtswidriger Verwaltungsentscheidungen.....	288
(1)	Begünstigende Verwaltungsentscheidungen	288
(2)	Belastende Verwaltungsentscheidungen.....	290
cc)	<i>Revocación</i> rechtmäßiger Verwaltungsentscheidungen.....	290
(1)	Begünstigende Verwaltungsentscheidungen	290
(2)	Belastende Verwaltungsentscheidungen.....	291
b)	Wiederaufgreifen des Verfahrens	291
4.	Wirkungen von Verwaltungsentscheidungen.....	292
IX.	Entscheidungsdurchsetzung (Vollstreckung).....	293

D. VERWALTUNGSKONTROLLE.....	294
I. Überblick.....	294
II. Verwaltungsinterner Rechtsschutz	294
1. Gemeinsame Regelungen.....	296
a) Gegenstand	296
b) Rechtmäßigkeitskontrolle.....	296
c) Form	297
d) Aufschiebende Wirkung nur im Ausnahmefall	297
e) Rechtliches Gehör	299
f) Abschließende Entscheidung.....	299
2. Abgrenzung von <i>recurso de alzada</i> und <i>recurso de reposición</i>	300
3. <i>Recurso de alzada</i>	301
4. <i>Recurso de reposición</i>	302
III. Quasigerichtlicher Rechtsschutz.....	303
IV. Gerichtlicher Rechtsschutz	304
1. Gerichtsorganisation und Instanzenzug	304
a) Entstehung der spanischen Verwaltungsgerichtsbarkeit.....	304
b) Verwaltungsgerichtsbarkeit als Bestandteil der ordentlichen Gerichtsbarkeit.....	306
aa) Allgemeines.....	306
(1) Verfassungsrechtliche Vorgaben	306
(2) Generalrat der rechtsprechenden Gewalt.....	308
(3) Prinzip der Einheit der Gerichtsbarkeit	309
bb) Instanzenzug der Verwaltungsgerichtsbarkeit.....	311
(1) <i>Juzgados de lo Contencioso-Administrativo</i>	312
(2) <i>Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia</i>	312
(3) <i>Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo</i>	314
(4) <i>Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional</i>	314
(5) <i>Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo</i>	315

2.	Verfahrensformen und Klagebegehren	316
a)	Anfechtungsbegehren gegenüber Verwaltungsentscheidungen	317
b)	Normenkontrollbegehren	318
c)	Wiederherstellungs- und Schadenersatzbegehren.....	319
d)	Leistungs- und Unterlassungsbegehren	319
3.	Klagebefugnis und andere Zulässigkeitsvoraussetzungen	321
a)	Klagebefugnis	321
b)	Vorverfahren.....	323
c)	Klagefristen	323
4.	Kontrolldichte und Kontrollmaßstäbe	323
a)	Verfahrensfehlerfolgen	323
b)	Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff	326
aa)	<i>Discrecionalidad</i>	326
bb)	<i>Conceptos normativos indeterminados</i>	328
c)	Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.....	329
d)	Gleichheitsgrundsatz.....	330
e)	Vertrauensschutzgrundsatz	331
5.	Vorläufiger Rechtsschutz	332
6.	Sekundärrechtsschutz.....	334
V.	Parlamentarische Kontrolle.....	335
1.	Informationsrecht	335
2.	Zitierrecht.....	336
3.	Anfrage und Interpellation	337
4.	Untersuchungsausschuss	339
5.	Parlamentsgerichtete Petitionen und Petitionsausschuss.....	342
6.	Misstrauensantrag	342
VI.	Bürgerbeauftragter	343
VII.	Staatsrat	345
VIII.	Staatsaufsicht	347
1.	Aufsicht über die Autonomen Gemeinschaften	347
2.	Aufsicht über die Lokalverwaltung.....	349
a)	Grundsatz der verwaltungsgerichtlichen Rechtmäßigkeitskontrolle	351
b)	Unmittelbare Aufsichtsbefugnisse als Ausnahme.....	353
IX.	Weitere Verwaltungskontrollmechanismen	354

1. Rechnungshof	354
a) Allgemeines.....	355
b) Verfassungsrechtliche Stellung	356
c) Zusammensetzung und Organisation.....	358
d) Funktionen des Rechnungshofs.....	359
aa) Externe Rechnungsprüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des öffentlichen Sektors.....	360
bb) Durchführung von gerichtlichen Verfahren über die Rechnungslegungshaftung.....	362
2. Informationsfreiheit und Akteneinsicht	363
E. AKTUELLE ENTWICKLUNGEN.....	364
F. BILANZ ZUR SPEZIFISCHEN VERWALTUNGS(RECHTS)KULTUR.....	366
G. ZUR VERTIEFUNG	366
I. Zentrale Lehrbücher	366
II. Deutschsprachige Veröffentlichungen.....	367
III. Datenbanken und Internetquellen	368
IV. Abkürzungen	369

Christine Holterhues

NIEDERLANDE	371
A. GRUNDLAGEN	371
I. Historische Entwicklung	371
II. Staatsorganisation im Überblick	373
1. Strukturmerkmale	373
2. Staatsorgane	374
a) Der König	374
b) Regierung	375
c) Minister	376
d) Das Parlament – die Generalstaaten (<i>Staten-Generaal</i>)	378
e) Der Staatsrat (<i>Raad van State</i>)	379
aa) Heutige Organisation und Zusammensetzung	379
bb) Historische Entwicklung	379
III. Rechtsquellen des Verwaltungsrechts	381
1. Verfassungsrecht	381
2. Parlamentarisches Gesetzesrecht	382
a) Allgemeines Verwaltungsrecht	382
b) Besonderes Verwaltungsrecht	384
3. Gewohnheitsrecht und Richterrecht	384
4. Gubernative und administrative Rechtsnormen	385
a) <i>Algemeen verbindende voorschrift</i> (avv): Der Oberbegriff der allgemeinverbindlichen Vorschrift	385
b) Anwendbarkeit des Regelungen des Awb auf Rechtsnormen	385
c) Gubernative Rechtsnormen	386
aa) <i>Koninklijke besluiten</i> , insbesondere <i>Algemene maatregelen van bestuur</i> (Amvb, Allgemeine Verwaltungsmaßnahmen)	386
bb) Ministerielle Regelungen	387
d) Administrative Rechtsnormen im Übrigen	388
e) Binnenrecht der Verwaltung	388
f) » <i>Beleid</i> -Regelungen«, Art. 4:81 Awb	388
5. Das Verhältnis des Öffentlichen zum Privaten Recht	389

6. Innerstaatliche Normenhierarchie und Normkontrolle	392
7. Stellung des Völker- und Gemeinschaftsrechts	395
IV. Verfassungsrechtliche Vorgaben im Überblick	397
1. Legalitätsbeginsel – Gesetzesvorbehalt und Gesetzesvorrang ...	397
2. Grundrechte	398
3. Gewaltenteilung	399
B. VERWALTUNGSORGANISATION	400
I. Überblick und Grundbegriffe	400
II. Zentrale Reichsverwaltung	400
III. Regionale und lokale Verwaltungen	401
1. Organisations- und Verwaltungsstruktur der unterstaatlichen Gebietskörperschaften	401
2. Regionale Verwaltung – die Provinzen	402
a) Die Provinzialstaaten	402
b) Die Deputiertenstaaten	403
c) Der Kommissar des Königs	403
3. Kommunale Verwaltung – die Gemeinden	404
a) Der Gemeinderat	404
b) Der Gemeindevorstand	405
c) Der Bürgermeister	405
IV. Funktional verselbständigte Verwaltungseinheiten	406
1. Öffentlich-rechtliche Wirtschaftsorganisationen (PBO)	406
2. Wasserverbände	407
C. VERWALTUNGSVERFAHREN	408
I. Überblick und Grundbegriffe des Verwaltungsverfahrensrechts	408
II. Administrative Handlungsformen, insbesondere der <i>besluit</i>	409
1. Der <i>besluit</i> als übergreifender Zentralbegriff	410
2. Einseitige Verwaltungsentscheidungen im Einzelfall – die <i>beschikking</i>	411
3. Verwaltungsverträge	412
4. Administrative Normsetzung und Planung	415
5. Faktisches Verwaltungshandeln	416

III.	Verfahrenseinleitung und Verfahrensbeteiligte	417
1.	Verfahrenseinleitung	417
2.	Verfahrensbeteiligung: Der interessenbezogene Betroffenenbegriff.....	418
a)	Antragsteller oder Adressat eines <i>besluit</i>	418
b)	Drittbetroffene	419
c)	Weitere Anforderungen an die Interessen.....	419
IV.	Verfahrensgrundsätze des Standardverfahrens	421
V.	Sachverhaltsermittlung	424
1.	Amtsermittlungspflichten und Mitwirkungslasten	424
2.	Ermittlungsbefugnisse, Daten- und Geheimnisschutz.....	425
VI.	Beteiligungs- und Kommunikationsregeln	425
1.	Verfahrensrechte der Beteiligten.....	425
a)	Beistand und Vertretung	425
b)	Anhörung	425
aa)	Anhörung von Antragstellern	426
bb)	Anhörung von Betroffenen	426
cc)	Ausnahmen von der Anhörungspflicht	427
c)	Akteneinsicht	427
2.	Dritt- und Öffentlichkeitsbeteiligung	427
3.	Behördenbeteiligung	428
4.	Allgemeine Kommunikationsregeln	429
a)	Verfahrenssprache	429
b)	Elektronische Kommunikation	429
VII.	Verfahrensabschluss	430
1.	Behördliche Entscheidungsfindung.....	430
2.	Frist zur Beschlussfassung	431
3.	Form.....	431
4.	Bekanntgabe als Wirksamkeitsvoraussetzung.....	431
5.	Begründung.....	432
VIII.	Bestandskraft von Entscheidungen und Vertrauensschutz.....	432
1.	Wirksamkeitsvoraussetzungen und Bestandskraft	432
2.	Bestandssicherung.....	434
3.	Durchbrechung der Bestandskraft und Vertrauensschutz	435
IX.	Entscheidungsdurchsetzung – <i>handhaving</i>	438

1. Überwachung der Einhaltung verwaltungsrechtlicher Vorschriften	439
2. Verwaltungszwang (<i>bestuursdwang</i>).....	439
3. Bußgeld.....	441
D. VERWALTUNGSKONTROLLE.....	441
I. Überblick.....	441
II. Verwaltungsinterner Rechtsschutz	442
1. Beschwerde bei der Erlassbehörde (<i>bezwaar</i>)	442
a) Funktionen des Beschwerdeverfahrens bei der Erlassbehörde	443
b) Verfahren.....	444
aa) Form und Frist.....	444
bb) Anhörung des Betroffenen	445
cc) Bescheid zur Beschwerde.....	445
2. Devolutivbeschwerde (<i>administratief beroep</i>).....	445
a) Überblick und Anwendungsbereich	445
b) Verfahren.....	446
III. Quasigerichtlicher Rechtsschutz.....	447
IV. Gerichtlicher Rechtsschutz	447
1. Gerichtsorganisation und Instanzenzug	447
a) Allgemeines zur Gerichtsorganisation in den Niederlanden	447
b) Entwicklung der Verwaltungsrechtsprechung	449
c) Allgemeine Verwaltungsrechtsprechung.....	452
d) Besondere Verwaltungsrechtsprechung.....	453
e) Der Zivilrichter als »Auffangrichter«.....	456
2. Verfahrensformen und Klagebegehren	456
3. Die Klagebefugnis und andere bedeutsame Zulassungsvoraussetzungen	457
4. Klagegegenstand und Klagegründe	457
5. Kontrolldichte und Kontrollmaßstäbe.....	458
a) Mängel bei der <i>bevoegdheid</i>	458
b) Kontrolldichte im Hinblick auf Beurteilungs- und Ermessensspielräume	459
c) Prüfung anhand des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.....	460

d)	Prüfung anhand des Gleichheitsgrundsatzes.....	461
e)	Verfahrens- und Formfehler	462
6.	Vorläufiger Rechtsschutz	463
7.	Sekundärrechtsschutz durch Staatshaftung	463
V.	Parlamentarische Kontrolle.....	464
VI.	Bürgerbeauftragte	466
VII.	Staatsaufsicht (<i>toezicht</i>)	466
1.	Autonomie und »Medebewind« – staatliche Aufsicht bei den Gebietskörperschaften.....	467
2.	Staatsaufsicht über funktionale öffentliche Körperschaften.....	468
VIII.	Weitere Verwaltungskontrollmechanismen	468
1.	Allgemeine Rechnungskammer	468
2.	Öffentlichkeit	468
E.	AKTUELLE ENTWICKLUNGEN	469
F.	PRAKTISCHE HINWEISE	470
I.	Zentrale Lehrbücher und Zeitschriften	470
1.	Zentrale Lehrbücher	470
2.	Zeitschriften und Rechtsprechungssammlung.....	470
II.	Datenbanken und Internetquellen	471
III.	Abkürzungen.....	471

Jens-Peter Schneider
Verwaltungsrecht in Europa:
Einleitende Bemerkungen zur Rechtsvergleichung

A. Traditionen

Rechtsvergleichung hat Tradition. Dies gilt vor allem für das Privatrecht. Aber auch im Öffentlichen Recht und speziell im Verwaltungsrecht spielte die Rechtsvergleichung seit dem Beginn des 19. Jahrhunderts eine wichtige Rolle in der Rechtsentwicklung Deutschlands wie auch anderer Nationen. Allerdings motivierte die Rechtsvergleicher des 19. Jahrhundert mit wenigen Ausnahmen¹ nicht die Idee einer europäischen Integration, sondern entweder das Ziel der nationalen Selbstvergewisserung durch Abgrenzung von ausländischen Rechtsordnungen² oder das Streben nach einer erst noch zu gewinnenden nationalen Rechtseinheit als Faktor der gesellschaftlichen und politischen Identitätsbildung als Nation³.

Letzteres war besonders im zersplitterten Deutschland zu beobachten. Dabei waren mit der innerdeutschen und der auslandsrechtlichen zwei Varianten der Rechtsvergleichung zu unterscheiden⁴. Die erste diente der Erkenntnis der bereits vorhandenen Rechtseinheit oder deren Vertiefung. Die zweite wurde häufig mit dem rechtspolitischen Impetus einer weiteren deutschen Rechtsharmonisierung und Fortentwicklung des deutschen Rechts betrieben. So war die Darstellung der englischen Verwaltungsorganisation etwa für *R. von Gneist* die Basis für seine Reformvorschläge zur kommunalen Selbst-

1 Zu diesen Ausnahmen gehörte insb. *L. von Stein*, Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts, mit Vergleichung der Literatur und Gesetzgebung von Frankreich, England und Deutschland, 2. Aufl., Stuttgart 1976, z.B. S. 86; s. auch *E.V. Heyen*, JEV 8 (1996), 163, 172.

2 Beispielhaft hierfür ist die Ablehnung der Idee eines eigenständigen Verwaltungsrechts für das englische *common law* in Abgrenzung zum – teilweise missverstandenen oder in seinem damals aktuellen Fortentwicklungsstand nicht korrekt dargestellten – französischen *droit administratif* durch *A.V. Dicey*, Introduction to the Study of the Law of the Constitution, London 1885 (in der 8. Aufl. von 1915, S. 213 ff.).

3 *E.V. Heyen*, JEV 8 (1996), 163 ff., zusammenfassend 188 f.

4 Hierzu *Chr. Starck*, JZ 1997, 1021 ff.

verwaltung⁵. Allerdings zeigte sich, dass seine Darstellung nicht immer genauerer Analyse standhielt, sondern sich teilweise als Idealisierung der zum Vorbild genommenen englischen Verhältnisse erwies.

In betonter Abgrenzung hierzu bemühte sich die öffentlichrechtliche Rechtsvergleichung am Ende des 19. Jahrhunderts um deskriptive Distanz. Damit verband sich bei *Julius Hatschek* die Vorstellung, dass Rechtsvergleichung weniger auf die »Aufdeckung von Gleichheiten« als vielmehr der historisch zu erklärenden »Verschiedenheiten im Rechtssystem« gerichtet sei⁶. Während sein Fokus sich auf England richtete, hatte *Otto Mayer* zuvor seine intime Kenntnis des französischen Rechts als Inspiration für seine wirkungsmächtige Konstruktion des liberalen deutschen Verwaltungsrechts genutzt. Viele der für ihn zentralen Begriffe und Institute ließen zwar deutliche Parallelen zu den ihm vertrauten französischen Vorbildern erkennen und er wies mehrfach auf den höheren Entwicklungsstand der französischen Verwaltungsrechtswissenschaft hin. Gleichwohl behielt *Mayer* eine gewisse kritische Distanz. Vorzüge der deutschen Verwaltungsrechtswissenschaft erkannte er in ihrem Bemühen um wissenschaftliche Systematisierung. Ferner sind bei seiner Begriffsbildung im Detail durchaus bedeutsame Unterschiede festzustellen und die grundlegenden Differenzen im Verständnis des Verhältnisses von Justiz und Verwaltung, die nach damaliger französischer Perspektive strikt zu trennen waren, wurden von *Mayer* nicht verschwiegen, sondern klar herausgearbeitet. Seinem Anspruch nach gab er trotz aller französischen Inspiration das deutsche Verwaltungsrecht in seiner spezifischen und in der Rechtsrealität nachweisbaren Eigenartigkeit wieder⁷.

Die deutsche Rechtsvergleichung des 19. Jahrhunderts war somit durch ein variables Wechselspiel von Fremdwahrnehmung und Selbstwahrnehmung geprägt, wobei auf beiden Ebenen beachtliche Stilisierungsmomente zu beobachten waren⁸. Welche Richtung diese Stilisierung einschlug, hing wesentlich von der Funktion ab, mit der die jeweiligen Autoren Rechtsvergleichung betrieben. Auf diese Funktionen ist noch näher einzugehen (s. unten C.).

5 S. die zusammenfassende Darstellung der Schriften v. *Gneists* bei *E.V. Heyen*, JEV 8 (1996), 163, 175 ff.

6 *J. Hatschek*, *Englisches Staatsrecht, mit Berücksichtigung der für Schottland und Irland geltenden Sonderheiten*, Band I: Die Verfassung, Tübingen 1905, S. 33.

7 Vgl. zusammenfassend *E. V. Heyen*, JEV 8 (1996), 163, 181 ff.

8 *E.V. Heyen*, JEV 8 (1996), 163, 188 f.

B. Aktuelle Bedeutung der Verwaltungsrechtsvergleichung

In der derzeitigen Entwicklungsphase des öffentlichen Rechts, die durch seine systemprägende oder zumindest systemirritierende Europäisierung geprägt ist⁹, ist der Bedarf an rechtsvergleichenden Kenntnissen enorm gewachsen. Hier seien zwei Teilentwicklungen besonders erwähnt. Die eine betrifft den Beitritt neuer Mitgliedstaaten mit einer langjährigen Unterbrechung demokratischer und rechtsstaatlicher Traditionen, die andere den sogenannten Europäischen Verwaltungsverbund.

Viele der neuen Beitrittsstaaten haben in den vergangenen Jahren eine umstürzende Transformation ihrer wirtschaftlichen, politischen und rechtlichen Verhältnisse erlebt. Ein Kernanliegen bestand dabei in der Gestaltung und Weiterentwicklung einer demokratischen und rechtsstaatlichen Standards genügenden Verwaltung. Bei der Suche nach Vorbildern waren diese Staaten offen für die Übernahme eines europäischen Verwaltungsmodells. Sie mussten dabei erkennen, dass es ein solches jedoch nicht gibt, sondern Ratschläge in der Regel durch die nationale Herkunft der jeweiligen Berater geprägt waren. Für eine weitere positive Entwicklung in Mittel-Osteuropa wäre es daher höchst wünschenswert, wenn durch eine fundierte Rechtsvergleichung ermittelt würde, inwieweit zumindest in Teilbereichen Ansätze für ein gemeineuropäisches Verwaltungsmodell bestehen. Dies würde im Übrigen auch jenseits Europas eine unangefochtene Dominanz US-amerikanischer Rechtsimporte verhindern.

Noch direkter resultiert ein Bedarf für europäische Rechtsvergleichung aus den Entwicklungen, die mit dem Begriff des Verwaltungsverbunds umschrieben werden¹⁰. Europäische Sekundärrechtsetzung zielt seit einigen

9 E. Schmidt-Aßmann, Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts: Einleitende Problemskizze, in: ders./W. Hoffmann-Riem (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, Baden-Baden 1999, S. 9, 10 ff.; F. Schoch, Die Verwaltung Beiheft 2/1999, 135, 148 ff.; R. Wahl, Herausforderungen und Antworten: Das Öffentliche Recht der letzten fünf Jahrzehnte, Berlin 2006, S. 94 ff.

10 E. Schmidt-Aßmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs idee, 2. Aufl., Berlin 2004, Tz. 1/63, 67; E. Schmidt-Aßmann/B. Schöndorf-Haubold (Hrsg.), Der Europäische Verwaltungsverbund, Tübingen 2005; A. v. Bogdandy, Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform, Baden-Baden 1999, insb. S. 17 ff.; J.-P. Schneider, Zeitschrift für Wettbewerbsrecht 2003, 404 ff.; s. auch die Beiträge in: J.-P. Schneider/P.-Chr. Müller-Graff/J. Schwarze (Hrsg.), Vollzug des Europäischen Wirtschaftsrechts zwischen

Jahren nicht mehr auf Detailharmonisierung, sondern beruht zunehmend auf einer Kopplung von europäischen Mindeststandards, dem Rückgriff auf nationales Recht im nichtharmonisierten Bereich und mehr oder minder ausgeprägten Pflichten zur Anerkennung ausländischer Standards und Entscheidungen. Die fehlende Sachrechtsharmonisierung wird hierbei vielfach durch verfahrensrechtliche Arrangements zur grenz- oder ebenenüberschreitenden administrativen Normkonkretisierung oder Entscheidungsanerkennung substituiert. Es finden sich dazu gemeinschaftsrechtliche Pflichten zur Anerkennung ausländischer Verwaltungsentscheidungen, die ihrerseits auf der Berücksichtigung ausländischer Stellungnahmen in horizontalen Konsultationsverfahren beruhen. Zudem wird die ursprünglich klare Trennung von mitgliedstaatlichem oder kommissionseigenem Vollzug europäischen Rechts durch verschiedene Instrumente vertikaler Abstimmung und Verkopplung von Verwaltungsentscheidungen überlagert. Meinungsverschiedenheiten beim (»dezentralen«) Vollzug durch die Mitgliedstaaten werden in Divergenzbereinigungs- bzw. Stichentscheidungsverfahren auf die Kommissionsebene gehoben, wobei die Mitgliedstaaten über die Komitologieverfahren und in letzter Instanz im Rat beteiligt bleiben. Umgekehrt werden die Mitgliedstaaten beim unionseigenen (»zentralen«) Vollzug durch die Kommission über Komitologieverfahren und subsidiäre Letztentscheidungskompetenzen des Rates einbezogen. Schließlich gibt es gestufte Verfahrensarrangements mit aufeinander aufbauenden Entscheidungen von Gemeinschaftsorganen und nationalen Behörden. Ohne ein besseres Verständnis der sich wechselseitig überlagernden oder beeinflussenden Verwaltungsrechtsordnungen, werden weder die Verwaltungsakteure noch die Betroffenen ihre Befugnisse oder Rechte mit der notwendigen Sicherheit wahrnehmen können. Kommt es zu Friktionen in der Verfahrenseffizienz, der demokratischen Legitimation oder im rechtsstaatlich gebotenen Rechtsschutz, kann dies die Akzeptanz der Verbundverfahren erheblich beeinträchtigen oder grundsätzlich in Frage stellen.

Zentralisierung und Dezentralisierung, XVIII. Kolloquium der Wissenschaftlichen Gesellschaft für Europarecht am 26. November 2004, Europarecht Beiheft 2/2005. S. ferner: *P.-M. Huber*, Das Kooperationsverhältnis von Kommission und nationalen Verwaltungen beim Vollzug des Unionsrechts, in: FS-Brohm, München 2002, S. 127 ff.

C. Funktionen der Rechtsvergleichung

Für die Rechtsvergleichung im 19. Jahrhundert hat *Heyen* mehrere wirkungsmächtige Funktionen herausgearbeitet, die für die Autoren jeweils unterschiedlich bedeutsam waren¹¹:

- Informationsfunktion,
- Variations- und Optimierungsfunktion: Erkundung rechtlicher Lösungsalternativen und ggf. die Identifikation der für das eigene Land besten Lösung als Basis rechtspolitischer Empfehlungen,
- Prognose- und Bewertungsfunktion mit Blick auf künftige Rechtsentwicklungen,
- Harmonisierungsfunktion: Rechtsvergleichung zur Überwindung nationaler oder europäischer Rechtsvielfalt,
- Kontrollfunktion: Beobachtung der nationalen Rivalen, mit dem Ziel im Konkurrenzkampf, dem eigenen Land Vorteile zu verschaffen.
- Identifikationsfunktion: Herausbildung oder Stützung der eigenen nationalen Identität.

Für die heutige Situation einer langjährigen und inzwischen intensiven europäischen Integration sind diese Funktionen zu variieren¹².

Noch gestiegen in ihrer Bedeutung ist (1.) die schlichte Informationsfunktion. Dies gilt angesichts der vielfach beschriebenen Europäisierung der Rechtsordnungen zunächst hinsichtlich des Ziels einer Mehrung rechtsvergleichenden Wissens als einer Form freier rechtswissenschaftlicher Grundlagenforschung. Mindestens ebenso bedeutsam ist die Rechtsvergleichung als Hilfsmittel für Rechtspraktiker, die aufgrund der zunehmenden grenzüberschreitenden Aktivitäten von Bürgern und Unternehmen mit Rechtsfragen aus anderen Ländern konfrontiert werden.

Mit dem Unions- und Gemeinschaftsrecht ist (2.) eine Rechtsordnung hinzugekommen, die vielfach ausdrücklich auf die gemeinsamen Rechtstraditionen der Mitgliedstaaten verweist, bei ihrer eigenen Sekundärrechtsetzung vom Erfahrungsschatz der nationalen Rechtsordnungen profitieren kann oder zumindest die Wechselwirkungen mit nationalen Rechtsbeständen und -traditionen einkalkulieren sollte.

¹¹ *E.V. Heyen*, JEV 8 (1996), 163, 188.

¹² Zum Folgenden *Chr. Starck*, JZ 1997, 1021, 1023 ff.; s. ferner unter Rückgriff auf die privatrechtliche Diskussion: *J.-P. Schneider*, Regulation and Europeanisation as Key Patterns of Change in Administrative Law, in: M. Ruffert (ed.), *The Transformation of Administrative Law in Europe*, München 2007, S. 309, 321 ff.

Zugleich sind die nationalen Rechtsetzer (3.) gut beraten, die Pflege und Fortentwicklungen ihrer eigenen Rechtsordnungen stets in gesamteuropäischer Reflexion zu betreiben. Durch den Binnenmarkt hat sich der Standortwettbewerb zwischen den Jurisdiktionen verschärft, so dass zusätzliche Optimierungszwänge entstanden sind. Rechtsvergleichung ist eine Methode eines informierten Institutionenvergleichs. Jedenfalls kann Rechtsvergleichung sicherstellen, dass nationale Rechtsordnungen eine heute wünschenswerte oder gar gemeinschaftsrechtlich gebotene Integrationsoffenheit bewahren bzw. entwickeln.

Eine weitere Vertiefung der europäischen Integration wird (4.) nicht ohne eine Stärkung eines europäischen Rechtsbewusstseins und Rechtsvertrauens gelingen. Diese Notwendigkeit bezieht sich sowohl auf die Gemeinschaftsrechtsordnung als auch die nationalen Rechtsordnungen. Im Europäischen Verwaltungsverbund, mit seinen für ihn kennzeichnenden vertikalen und horizontalen Verknüpfungen, gewinnen nämlich beide Ebenen eine bisher unbekannte Bedeutung. Ohne Vertrauen in die Verwaltungsbeiträge ausländischer oder europäischer Verwaltungen werden die nationalen Verwaltungsrechtsordnungen ihren Eigenstand betonen und sich gegen solche Beiträge sperren. Der Ausgangspunkt jedes Vertrauens ist das wechselseitige Kennen und Verstehen.

D. Formen der Rechtsvergleichung

Es lassen sich drei Formen der Rechtsvergleichung unterscheiden: die dogmatische Auslandsrechtskunde, die funktionale Rechtsvergleichung und die integrative Rechtsvergleichung.

Die dogmatische Auslandsrechtskunde ist der erste Schritt der Rechtsvergleichung und zielt entweder auf die Darstellung einzelner Rechtsinstitute bzw. von Lösungen für konkrete Rechtsprobleme (Mikrovergleichung) oder auf die Analyse ganzer Rechtsordnungen bzw. wesentlicher Rechtsgebiete (Makrovergleichung). Vertieft werden kann die dogmatische Auslandsrechtskunde durch eine kulturwissenschaftliche, insbesondere rechtshistorische Fundierung.

Die zweite Stufe ist die funktionale Rechtsvergleichung, die nach funktionalen Äquivalenten der rechtlichen Steuerung zur Lösung von zwei oder mehreren Rechtsordnungen gemeinsamen Rechtsproblemen sucht. Die Ab-