VaRunipress

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





"Dieses Hardcover wurde auf FSC-zertifiziertem Papier gedruckt. FSC (Forest Stewardship Council) ist eine nichtstaatliche, g e m e i n n ū t z i g e 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 VERWALTUNGSRECHTSVERGLEICHUNG	25
Guido Kleve / Dr. Benjamin Schirmer	
ENGLAND UND WALES	35
Silvia Díez Sastre / Kevin Weyand	
SPANIEN	181
Christine Holterhues	
Niederlande	371

Inhalt

Prof. 1	Dr. Je	ens-Peter Schneider	
		INGSRECHT IN EUROPA: EINLEITENDE BEMERKUNGEN ZUR INGSRECHTSVERGLEICHUNG	25
A. Tr	ADITI	ONEN	25
В. Ак	TUEL	LE BEDEUTUNG DER VERWALTUNGSRECHTSVERGLEICHUNG	27
C. Fu	NKTIC	ONEN DER RECHTSVERGLEICHUNG	29
D. Fo	RMEN	DER RECHTSVERGLEICHUNG	30
E. Zu	м Sta	AND DER VERWALTUNGSRECHTSVERGLEICHUNG	32
F. Ko	NZEP:	Γ DER REIHE »VERWALTUNGSRECHT IN EUROPA«	33
Guido	Klev	ve / Dr. Benjamin Schirmer	
		JND WALES	35
LNGL	AND C	WALES	
۸ ۵-			25
		AGEN	
I.		orische Entwicklung	
II.		tsorganisation im Überblick	
	1. 5	Strukturmerkmale	
		Konstitutionelle Monarchie	
		b) Identität von Krone und Staat?	
		c) Unitarismus und Devolution	
		Staatsorgane	
		a) Evakutiva	17

	b) Legislative		48			
	c) Judikative		49			
	d) Modell der Gewalte	nverschränkung	50			
III.	Rechtsquellen des Verwaltun	gsrechts	51			
	1. Verfassungsrecht		52			
	a) Parlamentsgesetze v	erfassungsrechtlicher Prägung:				
		es				
	•	tionen: constitutional conventions				
		ogative				
		esrecht	57			
	3. Gewohnheitsrecht und Ri	chterrecht: Besonderheit des	58			
		trative Rechtsnormen				
	a) Gubernative Außenr	echtsnormen	60			
	b) Administrative Auße	enrechtsnormen	62			
	c) Binnenrecht der Ver	waltung	62			
	5. Verhältnis von Privatrecht und Öffentlichem Recht					
		dnis nach <i>Dicey</i> und Ablehnung der ngsrechts	62			
		egriff des Verwaltungsrechts				
	_	rarchie und Normkontrolle				
	7. Stellung des Völker- und Gemeinschaftsrechts					
	· ·	IRK				
	,	inschaftsrecht				
13.7	•					
IV.	Verfassungsrechtliche Vorgaben im Überblick					
		tat: supremacy und sovereignty of	73			
		s: rule of law als rechtsstaatlicher	13			
			74			
	3. Schutz der Grundrechte					
B. V	ERWALTUNGSORGANISATION		78			
I.	Überblick und Grundbegriffe)	79			
II.	_	central government				

	2.	Ausführende Organisationseinheiten: executive agencies und Next Steps-Initiative	81
	3.	•	
III.	Re	egionale und lokale Verwaltungen	85
		Exekutive der territorialen Selbstverwaltung	
		a) Aufbau der Kommunalverwaltung	87
		b) Befugnisse und Funktionen	88
IV.	Fu	ınktional verselbständigte Verwaltungseinheiten	89
	1.	Public corporations	89
	2.	Nationalisierte Industrien und private Unternehmen	90
C. VI	ERW	ALTUNGSVERFAHREN	91
I.		berblick und Grundbegriffe des Verwaltungsverfahrensrechts	
		Regelungsstruktur und Anwendungsbereich	
	2.	Zentralbegriffe	95
II.	Ac	dministrative Handlungsformen	96
	1.	Einseitige Verwaltungsentscheidungen	97
	2.	Verwaltungsverträge	99
	3.	Administrative Normsetzung	.100
	4.	Faktisches Verwaltungshandeln	.100
III.	Ve	erfahrenseinleitung und Verfahrensbeteiligte	.101
IV.	Al	Ilgemeine Verfahrensgrundsätze	.101
		Neutralität und Rechtsstaatlichkeit des Verwaltungshandelns	
		a) Behördliche Unparteilichkeit: nemo iudex in causa sua	.101
		b) Fairness und Waffengleichheit	.104
	2.	Effizienz und Beschleunigung	.104
	3.	Dienstleistungskultur	.105
V.	Sa	chverhaltsermittlung	.105
VI.	Be	eteiligungs- und Kommunikationsregeln	.106
		Verfahrensrechte der Beteiligten, insbesondere Grundsatz des	
		fair hearing: audi alteram partem	.106
		a) Anhörung: notice und hearing	.107
		b) Rechtlicher Beistand: legal representation	.107

		eiligung Dritter, der Öffentlichkeit und anderer Behörden ersuchungen in Form der <i>inquiries</i>					
VII.	Verfahi	rensabschluss	109				
	1. Beg	ründungspflicht: duty to give reasons	109				
		m und Bekanntgabe					
VIII.	Bestano	lskraft und Vertrauensschutz	111				
	1. Wir	ksamkeit und Bestandskraft	111				
	2. Die	Aufhebung von Verwaltungsentscheidungen	112				
	3. Der	Grundsatz der legitimate expectations	114				
IX.	Entsche	eidungsdurchsetzung (Vollstreckung)	118				
X.	Admini	strative Normsetzung als besondere Verfahrensart	119				
D. Ve	ERWALTU	NGSKONTROLLE	119				
I.	Überbli	ck	119				
II.	Verwal	Verwaltungsinterner Rechtsschutz					
III.	Quasigerichtlicher Rechtsschutz: tribunals						
111.		orblick					
		uelle Reformen					
IV.		licher Rechtsschutz					
1 7 .		ichtsorganisation und Instanzenzug					
		fahrensformen und Klagebegehren					
	a)	Gesetzlich angeordnete Verfahren in Form des <i>appeal</i> und ihre Abgrenzung vom <i>review</i>					
	b)	Grundlagen des judicial review im common law					
	c)	Klägerische Begehren und Entscheidungswirkungen: Rechtsbehelfe im <i>judicial review</i>					
	aa)	Anfechtungsbegehren: quashing order	133				
	bb)	Begehren einer Unterlassung: prohibition order					
	cc)	Verpflichtungsbegehren: mandatory order	135				
	dd)	Privatrechtliche Verfahren und Exklusivitätsprinzip	137				
	(1)	Feststellungsbegehren: declaration	137				
	(2)	Rechtsbehelf der injunction	138				
	(3)	Schadensersatz: damages	138				
	(4)	Einschränkung der Wahlmöglichkeit durch O'Reilly v. Mackman	139				

	Э.	Zulassungsvoraussetzungen				
		a)	Streitigkeit des öffentlichen Rechts: <i>public function</i>			
		b)	Justiziable Handlungsformen			
		c)	Ausschluss gerichtlicher Kontrolle: »ouster clauses«	144		
		d)	Verfügbarkeit des judicial review: availability			
		e)	Antragsbefugnis: standing	147		
		f)	Antragsfrist	149		
		g)	Besonderheit des gerichtlichen Ermessens	.149		
	4.	Kon	trolldichte und Kontrollmaßstäbe	150		
		a)	Kontrollmaßstäbe im appeal	150		
		b)	Kontrolldichte im judicial review: »grounds of review«	150		
		aa)	Klagegrund der illegality	.151		
		bb)	Klagegrund der <i>irrationality</i> , insbesondere bei Ermessensentscheidungen	.154		
		cc)	Grundsatz der Verhältnismäßigkeit: principle of proportionality als ein eigenständiger Klagegrund?	.156		
		dd)	Klagegrund der procedural impropriety	.157		
		(1)	Ursprünglich eingeschränkter Anwendungsbereich: »duty to act judicially«	.158		
		(2)	Generelle Aktivierung der <i>natural justice</i> : <i>Ridge v</i> . <i>Baldwin</i>	.159		
		(3)	Heilung von Verfahrensfehlern und Verfahrensfehlerfolgen	.161		
	5.	Besc	onderheiten im Anwendungsbereich des HRA			
	6.		läufiger Rechtsschutz			
	7.	Sekı	undärrechtsschutz durch Staatshaftung	166		
V.	Par	rlame	entarische Kontrolle	166		
VI.			peauftragte			
VII.		U	ıfsicht			
VIII.						
V 111.	1		Verwaltungskontrollmechanismenrmationsfreiheitsrecht: Freedom of Information Act 2000			
	1.		tere Kontrollmechanismen			
	۷.	WEI	tere Kontronniechanismen	.173		
E. AK	KTUELLE ENTWICKLUNGEN17					
F. BIL	ANZ	ZZUR	SPEZIFISCHEN VERWALTUNGS(RECHTS)KULTUR	.175		

G. Zı	J r V	ERTIEFUNG	176
I.	Zi	tierweise von Urteilen und Gesetzen	176
II.	Ze	entrale Lehrbücher und Zeitschriften	176
III.	Da	atenbanken und Internetquellen	178
IV.		okürzungen	
		2.44.2.4	1,0
Silvi	a Díe	ez Sastre / Kevin Weyand	
SPAN	IIEN.		181
A. G	RUNI	DLAGEN	181
I.	Hi	storische Entwicklung	182
	1.		
	2	Verwaltungsrechts (18. Jahrhundert)	182
	2.	Grundsteinlegung des modernen Verwaltungsrechts (19. Jahrhundert)	183
	3.		
	4.	Übergang zur Demokratie (1975-1982)	185
	5.	Beitritt zur EG (01.01.1986) und Ausblick	186
II.	Sta	aatsorganisation 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.	Re	echtsquellen des Verwaltungsrechts	201
	1.	Verfassungsrecht	
	2.		
		a) Gesetze der Cortes Generales	202

	aa)	Organgesetze	203
	(1)	Allgemeines	203
	(2)	Exkurs: Autonomiestatute	204
	bb)	Einfache Gesetze	204
	b)	Gesetze der Autonomen Gemeinschaften	205
3.		ohnheitsrecht, Richterrecht und allgemeine	
	Recl	ntsgrundsätze	205
	a)	Gewohnheitsrecht	205
	b)	Richterrecht	206
	c)	Allgemeine Rechtsgrundsätze	206
4.	Gub	ernative und administrative Rechtsnormen	207
	a)	Gubernative Außenrechtsnormen	207
	aa)	Vorläufige Gesetzesdekrete (Decretos-leyes)	207
	bb)	Gesetzesvertretende Verordnungen (Decretos-	
		legislativos)	208
	cc)	Verordnungen	209
	b)	Administrative Außenrechtsnormen	210
	c)	Binnenrecht der Verwaltung	210
5.	Verl	nältnis von Privatrecht und Öffentlichem Recht	211
6.	Inne	rstaatliche Normenhierarchie und Normenkontrolle	212
	a)	Innerstaatliche Normenhierarchie	212
	b)	Normenkontrolle	213
7.	Stell	ung des Völker- und Gemeinschaftsrechts	214
	a)	Völkerrecht	
	b)	Gemeinschaftsrecht	216
Ve	rfass	ungsrechtliche Vorgaben im Überblick	217
1.	Den	nokratischer und sozialer Rechtsstaat	217
2.	Grui	ndsatz der Gesetzmäßigkeit	218
3.	Grui	ndrechte	220
	a)	Allgemeines	220
	b)	Insbesondere: Grundsatz des effektiven gerichtlichen	
	/		

IV.

B. V	ERW	ALTUI	NGSORGANISATION	. 224			
I.	Ül	erbli	ck und Grundbegriffe	. 225			
	1.	Vert	eilung der Verwaltungskompetenzen	. 225			
	2.	Grui	ndbegriffe	. 226			
		a)	Administraciones Públicas	. 226			
		b)	Órgano administrativo	. 226			
		c)	Unidad administrativa	. 227			
II.	St	aatsve	erwaltung	. 228			
	1.		trale Staatsverwaltung				
	2.	Dez	entrale Staatsverwaltung	. 229			
III.	Ve	erwalt	tung der Autonomen Gemeinschaften	. 229			
IV.			erwaltung				
	1.	Obli	gatorische lokale Gebietskörperschaften	. 231			
		a)	Gemeinden	. 232			
		b)	Provinzen	. 233			
		c)	Inseln	. 235			
	2.	Fakı	ıltative lokale Körperschaften	. 235			
V.	Fu	Funktional verselbständigte Verwaltungseinheiten					
	1.		tutionelle Verwaltung				
		a)	Allgemein				
		b)	Insbesondere: Unabhängige Verwaltungsbehörden	. 237			
	2.	Korj	porative Verwaltung	. 238			
C V			NGC VEDE A VIDEN	220			
			NGSVERFAHREN				
I.			ck und Grundbegriffe des Verwaltungsverfahrensrechts				
	1.		emeines				
	2.	_	elungsstruktur				
		a)	LRJPAC				
		aa)	Standardverfahren				
		bb)	Sonderverfahren				
		b)	Bereichsspezifische Regelungen				
		c)	Rechtsprechungsgrundsätze				
			vendungsbereich des LRJPAC				
	4.	Besc	onderheit: Gliederung des Standardverfahrens	. 244			

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

		b)	Elektronische Kommunikation	270
VII.	Ve	erfahr	rensabschluss	271
	1.	Allg	gemeines	271
	2.	Her	stellung der Entscheidungen	273
		a)	Einzel- und Kollegialorgane	
		b)	Mitentscheidungsrechte	
	3.	Dars	stellung der Entscheidungen	
		a)	Begründungspflicht	275
		b)	Form	276
		c)	Bekanntgabe	277
	4.	Ents	scheidungspflicht und Schweigen der Verwaltung	278
	5.	Neb	enbestimmungen	279
VIII.			lskraft und Vertrauensschutz von Entscheidungen	
, 1111	1.		ksamkeitsvoraussetzungen und Bestandskraft	
		a)	Anfechtbare Verwaltungsentscheidungen	
		b)	Nichtige Verwaltungsentscheidungen	
	2.		tandssicherung	
		a)	Teilrechtswidrigkeit von Verwaltungsentscheidungen	
		b)	Erhaltung von Entscheidungen und Verfahrensabschnitten	
		c)	Auswirkung der Rechtswidrigkeit auf Folgeentscheidungen	285
		d)	Umdeutung von Verwaltungsentscheidungen	286
		e)	Heilung von Verwaltungsentscheidungen	286
	3.	Dur	chbrechung der Bestandskraft	287
		a)	Behördliche Aufhebung von Verwaltungsentscheidungen und Vertrauensschutz	287
		aa)	Allgemeine Grundsätze	288
		bb)	Revisión rechtswidriger Verwaltungsentscheidungen	288
		(1)	Begünstigende Verwaltungsentscheidungen	288
		(2)	Belastende Verwaltungsentscheidungen	290
		cc)	Revocación rechtmäßiger Verwaltungsentscheidungen	290
		(1)	Begünstigende Verwaltungsentscheidungen	290
		(2)	Belastende Verwaltungsentscheidungen	291
		b)	Wiederaufgreifen des Verfahrens	291
	4.	Wir	kungen von Verwaltungsentscheidungen	292
IX.	En	itsche	eidungsdurchsetzung (Vollstreckung)	293

D WE	DXX	A T CET II	NGGKONTROLLE	204	
D. VE			NGSKONTROLLE		
I.	Üb	erbli	ck	294	
II.	Ve	rwalt	tungsinterner Rechtsschutz	294	
	1.	Gen	neinsame 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.		renzung von recurso de alzada und recurso de	200	
	2	-	osición		
			urso de alzada		
			urso de reposición		
III.	Quasigerichtlicher Rechtsschutz				
IV.	Gerichtlicher Rechtsschutz				
	1.	Geri	chtsorganisation und Instanzenzug	304	
		a)	Entstehung der spanischen Verwaltungsgerichtsbarkeit	304	
		b)	Verwaltungsgerichtsbarkeit als Bestandteil der ordentlichen Gerichtsbarkeit	306	
		aa)	Allgemeines		
		(1)	Verfassungsrechtliche Vorgaben		
		(2)	Generalrat der rechtsprechenden Gewalt		
		(3)	Prinzip der Einheit der Gerichtsbarkeit		
		bb)	Instanzenzug der Verwaltungsgerichtsbarkeit		
		(1)	Juzgados de lo Contencioso-Administrativo		
		(2)	Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia		
		(3)	Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo		
		(4)	Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional		
		(5)	Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo	315	

	2.	Veri	fahrensformen und Klagebegehren	316
		a)	Anfechtungsbegehren gegenüber	217
		1. \	Verwaltungsentscheidungen	
		b)	Normenkontrollbegehren	
		c)	Wiederherstellungs- und Schadenersatzbegehren	
	2	d)	Leistungs- und Unterlassungsbegehren	
	3.	•	gebefugnis und andere Zulässigkeitsvoraussetzungen	
		a)	Klagebefugnis	
		b)	Vorverfahren	
	4	c)	Klagefristen	
	4.		trolldichte und Kontrollmaßstäbe	
		a)	Verfahrensfehlerfolgen	
		b)	Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff	
		aa)	Discrecionalidad	
		bb)	Conceptos normativos indeterminados	
		c)	Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	
		d)	Gleichheitsgrundsatz	
		e)	Vertrauensschutzgrundsatz	
	5.		läufiger Rechtsschutz	
	6.	Sekı	undärrechtsschutz	334
V.	Pa	rlame	entarische Kontrolle	335
	1.	Info	rmationsrecht	335
	2.	Zitie	errecht	336
	3.	Anf	rage und Interpellation	337
	4.	Unte	ersuchungsausschuss	339
	5.	Parl	amentsgerichtete Petitionen und Petitionsausschuss	342
	6.	Miss	strauensantrag	342
VI.	Βü	irgerb	peauftragter	343
VII.	Sta	aatsra	ıt	345
VIII.	Sta	aatsau	ıfsicht	347
			sicht über die Autonomen Gemeinschaften	
	2.		sicht über die Lokalverwaltung	
		a)	Grundsatz der verwaltungsgerichtlichen	
		,	Rechtmäßigkeitskontrolle	351
		b)	Unmittelbare Aufsichtsbefugnisse als Ausnahme	
IX.	W	eitere	Verwaltungskontrollmechanismen	354

	1.	Recl	hnungshof	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.	Info	rmationsfreiheit und Akteneinsicht	363
Е. Ак	TUE	LLE F	Entwicklungen	364
F. BIL	ANZ	ZZUR	SPEZIFISCHEN VERWALTUNGS(RECHTS)KULTUR	366
G. Zu	r V	ERTIE	EFUNG	366
[.	Ze	ntrale	e Lehrbücher	366
II.	De	utsch	sprachige Veröffentlichungen	367
III.	Da	tenba	nken und Internetquellen	368
IV.	Αŀ	kiirzi	ungen	369

Christine Holterhues

NIEDI	ERLA	ANDE		. 371	
A. GI	RUNI	OLAG	EN	. 371	
I.	Hi	storis	che Entwicklung	. 371	
II.	Sta	aatsoı	ganisation im Überblick	. 373	
	1.	Stru	kturmerkmale	. 373	
	2.	Staa	tsorgane	. 374	
		a)	Der König	. 374	
		b)	Regierung	. 375	
		c)	Minister	. 376	
		d)	Das Parlament – die Generalstaaten (Staten-Generaal)	. 378	
		e)	Der Staatsrat (Raad van State)	. 379	
		aa)	Heutige Organisation und Zusammensetzung	. 379	
		bb)	Historische Entwicklung	. 379	
III.	Rechtsquellen des Verwaltungsrechts				
	1.	Veri	fassungsrecht	. 381	
	2.	Parl	amentarisches Gesetzesrecht	. 382	
		a)	Allgemeines Verwaltungsrecht	. 382	
		b)	Besonderes Verwaltungsrecht	. 384	
	3.	Gew	vohnheitsrecht und Richterrecht	. 384	
	4.	Gub	ernative und administrative Rechtsnormen	. 385	
		a)	Algemeen verbindende voorschrift (avv): Der Oberbegriff der allgemeinverbindlichen Vorschrift	. 385	
		b)	Anwendbarkeit des Regelungen des Awb auf Rechtsnormen	. 385	
		c)	Gubernative Rechtsnormen.		
		aa)	Koninklijke besluiten, insbesondere Algemene maatregelen van bestuur (Amvb, Allgemeine Verwaltungsmaßregeln)		
		bb)	Ministerielle Regelungen		
		d)	Administrative Rechtsnormen im Übrigen		
		e)	Binnenrecht der Verwaltung		
		f)	»Beleid-Regelungen«, Art. 4:81 Awb	. 388	
	5.	Das	Verhältnis des Öffentlichen zum Privaten Recht	. 389	

	6. 7.	Innerstaatliche Normenhierarchie und Normkontrolle	
IV.	1. 2.	rfassungsrechtliche Vorgaben im Überblick	397 398
B. Vei	RW.	ALTUNGSORGANISATION	400
I.	Üb	perblick und Grundbegriffe	400
II.		ntrale Reichsverwaltung	
Ш.		gionale und lokale Verwaltungen	
111.		Organisations- und Verwaltungsstruktur der unterstaatlichen Gebietskörperschaften	
	2.	Regionale Verwaltung – die Provinzen	402
		a) Die Provinzialstaaten	
		b) Die Deputiertenstaaten	
	2	c) Der Kommissar des Königs	
	3.	Kommunale Verwaltung – die Gemeinden	
		a) Der Gemeinderatb) Der Gemeindevorstand	
		b) Der Gemeindevorstandc) Der Bürgermeister	
IV.	Em		
IV.		nktional verselbständigte VerwaltungseinheitenÖffentlich-rechtliche Wirtschaftsorganisationen (PBO)	
		Wasserverbände	
	2.	Wassel verbalde	07
C. VEI	RWA	ALTUNGSVERFAHREN	408
I.	Üb	perblick und Grundbegriffe des Verwaltungsverfahrensrechts	408
II.	Ad	lministrative Handlungsformen, insbesondere der besluit	409
	1.	Der besluit als übergreifender Zentralbegriff	410
	2.	Einseitige Verwaltungsentscheidungen im Einzelfall – die beschikking	
	3.	Verwaltungsverträge	
	4.	Administrative Normsetzung und Planung	415
	5.	Faktisches Verwaltungshandeln	416

III.	Ve	erfahr	enseinleitung und Verfahrensbeteiligte	417		
	1. Verfahrenseinleitung					
	2.	. Verfahrensbeteiligung: Der interessenbezogene Betroffenenbegriff				
		a)	Antragsteller oder Adressat eines besluit			
		b)	Drittbetroffene			
		c)	Weitere Anforderungen an die Interessen			
IV.	Ve	erfahi	rensgrundsätze des Standardverfahrens	421		
V.	Sachverhaltsermittlung					
	1.	Am	tsermittlungspflichten und Mitwirkungslasten	424		
	2.	Erm	nittlungsbefugnisse, Daten- und Geheimnisschutz	425		
VI.	Ве	eteilig	gungs- und Kommunikationsregeln	425		
	1.	Ver	fahrensrechte 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.	Drit	t- und Öffentlichkeitsbeteiligung	427		
	3.	Beh	ördenbeteiligung	428		
	4.	Allg	gemeine Kommunikationsregeln	429		
		a)	Verfahrenssprache	429		
		b)	Elektronische Kommunikation	429		
VII.	Ve	erfahr	ensabschluss	430		
	1.	. Behördliche Entscheidungsfindung				
	2.	Frist zur Beschlussfassung				
	3.	Fori	m	431		
	4.	Bek	anntgabe als Wirksamkeitsvoraussetzung	431		
	5.		ründung			
VIII.	Ве	estanc	lskraft von Entscheidungen und Vertrauensschutz	432		
	1. Wirksamkeitsvoraussetzungen und Bestandskraft					
	2.	Best	tandssicherung	434		
	3.	Dur	chbrechung der Bestandskraft und Vertrauensschutz	435		
IX.	En	itsche	eidungsdurchsetzung – handhaving	438		

	1.		rwachung der Einhaltung verwaltungsrechtlicher schriften	439	
	2.		waltungszwang (bestuursdwang)		
	3.		geld		
D. V	ERW.	ALTU	NGSKONTROLLE	441	
I.	Üł	erbli	ck	441	
II.	Ve	erwal	tungsinterner Rechtsschutz	442	
			chwerde bei der Erlassbehörde (bezwaar)		
		a)	Funktionen des Beschwerdeverfahrens bei der Erlassbehörde		
		b)	Verfahren		
		aa)	Form und Frist		
		bb)	Anhörung des Betroffenen		
		cc)	Bescheid zur Beschwerde	445	
	2.	Dev	olutivbeschwerde (administratief beroep)	445	
		a)	Überblick und Anwendungsbereich	445	
		b)	Verfahren	446	
III.	Qι	ıasige	erichtlicher Rechtsschutz	447	
IV.	Ge	ericht	licher Rechtsschutz	447	
	1.	Ger	ichtsorganisation und Instanzenzug	447	
		a)	Allgemeines zur Gerichtsorganisation in den Niederlanden	447	
		b)	Entwicklung der Verwaltungsrechtsprechung		
		c)	Allgemeine Verwaltungsrechtsprechung		
		d)	Besondere Verwaltungsrechtsprechung	453	
		e)	Der Zivilrichter als »Auffangrichter«	456	
	2.	Ver	fahrensformen und Klagebegehren	456	
	3.		Klagebefugnis und andere bedeutsame assungsvoraussetzungen	457	
	4.	. Klagegegenstand und Klagegründe45			
	5.	Kon	trolldichte und Kontrollmaßstäbe	458	
		a)	Mängel bei der bevoegdheid	458	
		b)	Kontrolldichte im Hinblick auf Beurteilungs- und Ermessensspielräume	459	
		c)	Prüfung anhand des Verhältnismäßigkeitsgrundsatze	s460	

		d) Prüfung anhand des Gleichheitsgrundsatzes
		e) Verfahrens- und Formfehler
	6.	Vorläufiger Rechtsschutz
	7.	Sekundärrechtsschutz durch Staatshaftung
V.	Pa	rlamentarische Kontrolle
VI.	Βü	irgerbeauftragte
VII.	Sta	natsaufsicht (toezicht)
	1.	Autonomie und »Medebewind« – staatliche Aufsicht bei den Gebietskörperschaften
	2.	Staatsaufsicht über funktionale öffentliche Körperschaften 468
VIII.	W	eitere Verwaltungskontrollmechanismen
	1.	Allgemeine Rechnungskammer
	2.	Öffentlichkeit
E. AK	TUE	ELLE ENTWICKLUNGEN
F. Pr	AKT	ISCHE HINWEISE
I.	Ze	ntrale Lehrbücher und Zeitschriften
	1.	Zentrale Lehrbücher
	2.	Zeitschriften und Rechtsprechungssammlung
II.	Da	tenbanken und Internetquellen
III.	At	okürzungen471

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

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 Verwaltungsrechtsvergleichung 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-Aβmann, 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-Aβmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl., Berlin 2004, Tz. 1/63, 67; E. Schmidt-Aβmann/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. Stichentscheidverfahren 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 unterschieden: 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-