

Auch hinsichtlich der dynamischen Aspekte der Rechtsanpassung hätten sich aus der Fallstudie Ansätze zur genaueren Analyse angeboten. Es wäre etwa interessant gewesen, genauere Begründungen dafür zu suchen, wann und warum das Unionsrecht oder nationale Gesetze über die rechtlichen Vorgaben der Konvention hinausgingen – wie beim Zugang zu Umweltinformationen. Eine Frage wäre auch, ob die Einführung neuer Kategorien durch die bindenden Rechtsakte bei kategorialen Friktionen nicht nach einer Phase der Verzögerung durch Abwehrreflexe tendenziell zu überschießenden Umsetzungen führt.

Die Verbindung der informativen und instruktiven Fallstudie mit den weniger gelungenen allgemeinen Ausführungen verweist über die Arbeit hinaus auf ein generelles Problem. Es hat sich die allgemeine Übung eingeschlichen, Untersuchungen möglichst mit großen Themen und Trends kurzzuschließen und einen gewissen Erwartungsüberschuss hinzunehmen. Als breit akzeptiertes Standardvorgehen ist dieses einer einzelnen und damit auch dieser Arbeit nicht wirklich vorzuwerfen.

Martin Eifert, Berlin

152260
Glaser, Andreas, Die Entwicklung des Europäischen Verwaltungsrechts aus der Perspektive der Handlungsformenlehre. JuS Publicum, Band 221. Tübingen 2013, Mohr Siebeck. XXXI, 700 S.

Das Allgemeine Verwaltungsrecht re-formiert sich. Der deutsche Gesetzgeber lässt sein Verwaltungsverfahrensgesetz veralten. Es büßt damit zunehmend seine normative Steuerungskraft ein. Doch dies bedeutet nicht, dass das Allgemeine Verwaltungsrecht seine Funktion für die normative Konsistenz des Öffentlichen Rechts verlieren würde. Ganz im Gegenteil! Das Allgemeine Verwaltungsrecht besteht nicht nur aus dem Verwaltungsverfahrensgesetz, sondern ist von seiner Entstehung, Tradition und Idee ein wissenschaftliches Projekt, das die Grundsätze und Prinzipien sowie die Handlungs-, Organisations- und Verfahrensformen des Verwaltungsrechts dogmatisch reflektiert, systematisch ordnet und praktisch weiterentwickelt. Je weniger der Gesetzgeber an dieser Ordnungs- und Entwicklungsfunktion teilnimmt, desto stärker ist die rechtswissenschaftliche Innovationskraft im Allgemeinen Verwaltungsrecht gefragt. *Andreas Glaser* stellt diese rechtswissenschaftliche Innovationskraft in seiner Heidelberger Habilitationsschrift eindrucksvoll unter Beweis. Dafür konzentriert er sich auf die Handlungsformen, die im Zentrum des Verwaltungsrechts stehen: Die Handlungsformen sind das primäre Steuerungsinstrument der Verwaltung. Sie betreffen die Bürgerinnen und Bürger direkt. Sie sind deshalb verfassungsrechtlich besonders sensibel, und sie prägen aus diesem Grund auch Verwaltungsverfahren, Verwaltungsorganisation und Verwaltungspersonal. Die herausragende Leistung der vorliegenden Habilitationsschrift zeichnet sich dadurch aus, dass sie die Handlungsformenlehre der Mitgliedstaaten, der europäischen Eigenverwaltung, des Unionsverwaltungsrechts sowie der europäischen Verbundverwaltung rechtsvergleichend, rechtssystematisch und rechtsdogmatisch konsolidiert und so rechtspolitische Kodifikationsperspektiven entwickelt.

Der erste Teil der Arbeit veranschaulicht die ganze Komplexität der Handlungsformen im Zusammenspiel von nationaler, europäischer und unionaler Verwaltung als dynamische Rechtsentwicklung. Die ersten Ansätze eines *Ius Commune Europaeum* sind auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts erkennbar. Dementsprechend begreift *Glaser* die Handlungsformen als einen wissenschaftlichen Arbeitsbegriff, der im Spannungsverhältnis von Normativität und Praxis eine Ordnungs-, Orientierungs-, Speicher-, Ra-

tionalisierungs- und Steuerungsfunktion integriert. Dabei bildet die rechtsvergleichende Perspektive den zentralen methodologischen Schlüssel, um das europäische Verwaltungsrecht einerseits angemessen komplex zu begreifen, andererseits rechtssystematisch zu ordnen und rechtsdogmatisch zu konturieren. Mit Blick auf die verschiedenen mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen gilt es, von nationalstaatlich belegten Begriffen Abschied zu nehmen und eine Metasprache der Rechtsvergleichung zu etablieren, die durch „autonome Begriffe“ geprägt ist. Die „Handlungsformen“ sind laut Glaser ein solch autonomer Begriff, der die terminologischen und daran anknüpfend rechtsdogmatischen Feinheiten der verschiedenen Rechtsordnungen sensibel reflektiert, um auf dieser Grundlage abstrahierend die Grundstrukturen des europäischen Verwaltungsrechts zu entdecken.

Der zweite Teil setzt sich mit den Handlungsformen im Verwaltungsrecht der Mitgliedstaaten auseinander. Dafür wird die Verwaltungsrechtsordnung von acht Staaten beispielhaft analysiert: Deutschlands offenes Handlungsformensystem, Englands Richterrecht, Frankreichs Unterscheidung zwischen autoritativem und vertraglichem Verwaltungshandeln, Italiens aktuelle Kodifikation, der *besluit*-Begriff der Niederlande, Österreichs rechtsschutzfinalisierter Handlungsformenkanon, Schwedens steuerungsorientierter *beslut*-Ansatz und Spaniens dreiförmige Differenzierung zwischen einseitigen Verwaltungsentscheidungen, Rechtsetzungsakten und öffentlich-rechtlichen Verträgen. Bis auf England bilden die Handlungsformen – so folgert Glaser – die zentrale Kategorie für die rechtsstaatliche Strukturierung und die rechtswissenschaftliche Reflexion von Verwaltung. Dabei stellt die einseitige Verwaltungsentscheidung die zentrale Handlungsform dar. Daneben stehen der öffentlich-rechtliche Vertrag bzw. privatrechtliche Verträge, die – wie im Fall der Vergabe öffentlicher Aufträge – gegebenenfalls öffentlich-rechtlich überformt werden. Verwaltungsinterne Normsetzungen sind zur Binnensteuerung von Verwaltung verbreitet. Schlichtes Verwaltungshandeln ist jedenfalls als Residualkategorie anerkannt, gewinnt jedoch mit der Entwicklung der Informationsgesellschaft zunehmend an Bedeutung. Auf der Grundlage dieser Bestandsaufnahme konturiert Glaser eine rechtsvergleichende Funktionenlehre, welche die Handlungsformen nach Verfahren, Wirksamkeit, Fehlerfolgen, Aufhebung, Vollstreckbarkeit und Rechtsschutz systematisiert. In diese rechtsvergleichende Systematisierung wird zugleich die europarechtliche Konsolidierung der Handlungsformen einbezogen. Einseitige Verwaltungsentscheidungen und administrative Rechtsetzungsakte wahren ihren zentralen Einfluss auch deshalb, weil sie sich für die Umsetzung von Unionsrecht besonders eignen. Die zunehmende Verbreitung des öffentlich-rechtlichen Vertrags wirkt in rechtsvergleichender Perspektive obrigkeitsstaatlichen Tendenzen entgegen, verkürzt aber rechtsstaatliche Garantien vor allem zulasten Dritter. Im Vergleich zu einseitigen Verwaltungsentscheidungen weisen öffentlich-rechtliche Verträge eine erhöhte Fehlerresistenz auf, was die Flexibilität des Verwaltungshandelns einschränkt und wiederum den drittbezogenen Rechtsschutz verkürzt. Dies wird von Glaser zu Recht kritisch gesehen, wobei er das französische Rechtsschutzmodell als Reformoption unterstreicht. Ambivalent fällt notwendigerweise die Bewertung verwaltungsinterner Normsetzung aus: Sie eignet sich zwar einerseits nicht für die Umsetzung von Unionsrecht, kann aber andererseits im Fall ihrer Veröffentlichung die Transparenz von Verwaltungshandeln erhöhen. Das schlichte Verwaltungshandeln ist „ein weitgehend blinder Fleck des Verwaltungsrechts“, der in einigen der untersuchten Rechtsordnungen nach wie vor nur staatshaftungsrechtliche Beachtung findet. Auch insofern ist rechtsdogmatischer Nachholbedarf zu konstatieren.

Der dritte Teil nimmt die Handlungsformen des europäischen Eigenverwaltungsrechts in den Blick, dessen Typologie vor dem Hintergrund des Art. 288 AEUV in verwaltungsrechtlicher Perspektive entworfen wird. *Glaser* profiliert ein „partiell geschlossenes System“ der Handlungsformen, das rechtsdogmatisch nach dem gleichen Analyseraster wie das nationale Verwaltungsrecht untersucht wird, um auf diese Weise einen rechtssystematisch und rechtsdogmatisch dichten Vergleich zu eröffnen. Im Ergebnis kann hier ein weitgehender Gleichlauf der Handlungsformen im Verwaltungsrecht der Mitgliedstaaten und der europäischen Eigenverwaltung beobachtet werden. Dies gilt zunächst für die grundsätzlich zentrale Stellung einseitiger Verwaltungsentscheidungen und einen ganzen Fundus an Verwaltungsprinzipien und Verwaltungsinstitutionen, von denen beispielhaft Anhörung und Begründung, Bekanntgabe und Bestandskraft sowie die uneingeschränkte prozessuale Anfechtbarkeit hervorgehoben werden. Administrative Rechtssetzungsakte sind öffentlich bekannt zu machen und können prozessual angegriffen werden. Für den verwaltungsrechtlichen Vertrag fehlen allgemeine europarechtliche Vorstrukturierungen. Verwaltungsinterne Rechtsetzung entfaltet in Form von Mitteilungen, Leitlinien und Bekanntmachungen – wie in den Mitgliedstaaten – keine Außenwirkung. Schlichtes Verwaltungshandeln gewinnt vor allem im Rahmen des Kompetenzzuwachses von Agenturen zunehmend an Bedeutung, wobei – wie wiederum in den Mitgliedstaaten – eine rechtsdogmatische Unterbilanz festzustellen ist. Insgesamt fällt das Zwischenergebnis ambivalent aus: Einerseits bestehen weitgehende Parallelen zwischen den Handlungsformen auf mitgliedstaatlicher und europäischer Ebene, was insbesondere der Verwaltungsautonomie der Mitgliedstaaten zugute kommt. Andererseits misst das europäische Eigenverwaltungsrecht – im Unterschied zum mitgliedstaatlichen Verständnis – den Handlungsformen eine geringere Funktion für die rationale Strukturierung von Verwaltung bei.

Der vierte Teil konzentriert sich auf die Handlungsformen des Unionsverwaltungsrechts, also die direkte und indirekte Einwirkung auf die mitgliedstaatlichen Handlungsformen. Hier sind die „klassischen“ Konflikte um die Bestandskraft europarechtswidriger, aber gleichwohl bestandskräftiger Verwaltungsentscheidungen der Mitgliedstaaten angesiedelt. Für die Lösung der Konflikte zwischen der effektiven Durchsetzung des Europarechts und dem Vertrauensschutz der Bürgerinnen und Bürger hält *Glaser* die Prinzipien, die im Beihilferecht entwickelt wurden, nicht für unbeschränkt verallgemeinerungsfähig. Insofern wird zu Recht die Notwendigkeit unterstrichen, allgemeine Grundsätze zu entwickeln, die hinsichtlich der Wahrung mitgliedstaatlicher Verfahrensautonomie eine größere Konsistenz aufweisen. So bleibt es nach der Auffassung von *Glaser* ein Paradox, dass den Mitgliedstaaten bei der Aufhebung belastender europarechtswidriger Verwaltungsentscheidungen größere Gestaltungsspielräume zukommen als bei der Rückgängigmachung von begünstigenden europarechtswidrigen Verwaltungsentscheidungen. Eine dogmatische Schiefelage besteht nach Meinung *Glaser*s auch immer dann, wenn die Resilienz europarechtswidriger Verwaltungsakte und öffentlich-rechtlicher Verträge nach unterschiedlichen Prinzipien beurteilt wird.

Der fünfte Teil fokussiert auf die Handlungsformen im Europäischen Verwaltungsverbund. Neben einer ausdifferenzierten Typologie administrativer Rechtsetzung arbeitet *Glaser* vier Entscheidungsmodelle heraus: den integrierten Einzelvollzug, den kooperativen Direktvollzug, die transnationale Verwaltungsentscheidung sowie die Referenzentscheidung. Gerade in „zusammengesetzten“ Entscheidungsmodellen lassen sich aber (noch) ganz wesentliche verfahrensrechtliche Dysfunktionen ausmachen, die – wie die „Zersplitterung“ des Anhörungsrechts – zulasten der Bürgerinnen und Bürger gehen. Deshalb bleiben Transparenz und Kohärenz von Handlungsformen

auf absehbare Zeit der entscheidende Gradmesser für die rechtsstaatliche Qualität des Verbundverwaltungsrechts.

Der sechste Teil konsolidiert den Bestand und entwickelt die Perspektiven der Handlungsformen des europäischen Verwaltungsrechts. Dabei steht *Glaser* einer Kodifikation des europäischen Eigen- als auch des Unionsverwaltungsrechts grundsätzlich offen gegenüber. Die Vorteile der Kodifikation werden insbesondere in der rechtlichen Vereinheitlichung, der Schließung von Regelungslücken, der Verwirklichung von Kohärenz- und Integrationsgeboten sowie in Rechtsklarheit und Rechtssicherheit gesehen. Die Gefahr eines dualen Rechtsregimes von nationalen und unionalen Kodifikationen ist nach der Auffassung Glasers im Interesse der soeben genannten Vorteile hinzunehmen. Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Kompetenzverteilung im europäischen Mehrebenensystem kommt allerdings „nur“ eine gestufte Kodifikation des Unionsverwaltungsrechts in Betracht. Glaser befürwortet die Idee eines Musterentwurfs nach dem Vorbild des zivilrechtlichen Draft Common Frame of Reference. Hierin sieht er zugleich eine Anreizfunktion für die Mitgliedstaaten, ihr nationales Verwaltungsrecht innovativ zu novellieren, um auf diese Weise im europäischen Wettbewerb der Handlungsformen bestehen zu können. Die Grundlagen für diese innovative Erneuerung des mitgliedstaatlichen Verwaltungsrechts, den europäischen Rechtswettbewerb der Handlungsformen und eine europäische Kodifikation legt Glaser in seiner hervorragenden Habilitationsschrift, die die Kraft rechtssystematischen, rechtsdogmatischen und rechtsvergleichenden Denkens für das europäische Verwaltungsrecht souverän entfaltet.

Jens Kersten, München

Starski, Paulina, Der interföderale Verwaltungsakt. Eine rechtsvergleichende Studie. Schriften und Beiträge zum öffentlichen Recht, Band 20. Tübingen 2014, Mohr Siebeck. XVI, 516 S.

Nach dem Diktum von *Kirchmann* genügen „drei berichtigende Worte des Gesetzgebers, und ganze Bibliotheken werden zu Makulatur.“ Ganz so hart trifft es die hier anzuzeigende, durch *Axel Kämmerer* an der Bucerius Law School betreute Dissertation nicht, doch wurde der Arbeit am 26. Juni 2015 schlagartig das interessanteste rechtsvergleichende Beispiel im interessantesten rechtsvergleichenden Land genommen. Der U.S. Supreme Court hat im Fall *Obergefell v. Hodges* die Anerkennungspflicht für homosexuelle Ehen, die in einem anderen Staat der U.S.A. geschlossen wurden, nicht nur bestätigt, sondern letztlich sogar für obsolet erklärt. Weitergehend als bei der bloßen Anerkennung besteht nach dem neuen Urteil verfassungsunmittelbar eine Zulassungspflicht für die Eheschließung gleichgeschlechtlicher Paare in allen 50 Bundesstaaten. Der seit 1996 schwelende Streit, ob die Staaten untereinander die Anerkennung von homosexuellen Ehen verweigern dürfen, ist damit juristisch, wenn auch nicht politisch, beendet.

Das Beispiel der gegenseitigen Anerkennung von Eheschließungen lässt sich nicht auf Bundesstaaten übertragen, die – wie Deutschland und die Schweiz – über zivilrechtliche Bundeskompetenzen verfügen. Gleichwohl zeigt sich hier exemplarisch, worum es *Paulina Starski* mit ihrer Untersuchung geht. Sie will analog zum „transnationalen Verwaltungsakt“ nach den Rechtsregeln der „Transföderalität“ forschen (S. 4). Eine rechtliche Grenzüberschreitung zwischen den Gliedstaaten im Föderalismus ist häufig zu beobachten, etwa bei der Anerkennung von akademischen Titeln oder bei der Hochschulzugangsberechtigung. Sie ist in solchen Fällen zwischen den Bundesländern praktisch gut eingespielt und rechtlich nicht problematisch. Durch