

Buchbesprechung *Andreas Glaser*, *Die Entwicklung des Europäischen Verwaltungsrechts aus der Perspektive der Handlungsformenlehre*, Tübingen: Mohr Siebeck 2013, XXXI + 700 S, 134,00 €, ISBN 978-3-16-152260-4

Stefan Leo Frank*

Die vorliegende Arbeit, entstanden aus einer im Sommersemester 2012 von der Juristischen Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg angenommenen Habilitationsschrift, befasst sich mit dem Unionsverwaltungsrecht und seinen vielfältigen Verflechtungen mit dem staatlichen Verwaltungsrecht.

Im Mittelpunkt des Werks stehen die Handlungsformen der öffentlichen Verwaltung, wobei Handlungsform als Oberbegriff für jedes rechtlich maßgebliche Verwaltungshandeln verstanden wird. Der rechtswissenschaftliche Begriff der Handlungsform erlaubt es, die vielfältigen Erscheinungsformen öffentlicher Verwaltung – in den Mitgliedstaaten, in der Union, aber auch im sogenannten Verwaltungsverbund – rechtlich zu systematisieren; zudem gibt er Auskunft über die Zulässigkeit von Verwaltungshandlungen. Schließlich kann die Handlungsformenlehre einen Beitrag zur Konvergenz und gegenseitigen Abstimmung der Verwaltungsrechtsordnungen in horizontaler wie auch vertikaler Richtung leisten.

Der Erste Teil („Das Europäische Verwaltungsrecht im Spiegel der Handlungsformenlehre“) führt in den Gegenstand der Untersuchung ein. Der Verfasser sieht das Europäische Verwaltungsrecht auf drei „Strukturelemente“ gegründet: das staatliche Verwaltungsrecht, das Eigenverwaltungsrecht der Union sowie das Unionsverwaltungsrecht (als Bindeglied zwischen beiden). Eine Sonderstellung nimmt schließlich das sogenannte Verbundverwaltungsrecht ein, das sich der herkömmlichen schematischen Unterscheidung zwischen Eigenverwaltung durch Organe der Union (direktem Vollzug) und indirektem oder mitgliedstaatlichem Vollzug entzieht.

Jeder dieser Verwaltungs(rechts)ordnungen widmet der Autor einen eigenen Teil, in dem er jeweils eingehend untersucht, in welcher Weise das Verwaltungsverfahren, die Wirksamkeit von Verwaltungshandlungen, die Folgen der Rechtswidrigkeit, die Aufhebung, die Vollstreckbarkeit sowie der Rechtsschutz von der Form des Verwaltungshandelns bestimmt werden.

Diesem Konzept folgend, wendet sich der Zweite Teil dem mitgliedstaatlichen Verwaltungsrecht zu. Am Beispiel der Verwaltungsrechtsordnungen Deutschlands, Englands, Frankreichs, Italiens, der Niederlande, Österreichs, Schwedens und Spa-

* DDr. Stefan Leo Frank, Verfassungsgerichtshof, Freyung 8, 1010 Wien <S.Frank@vfgh.gv.at>

niens gibt der Autor einen instruktiven Überblick über einzelne staatliche Systeme der Handlungsformen und arbeitet sodann – in einer Art Gegenüberstellung – Gemeinsamkeiten und Unterschiede heraus. Mit Blick auf den Abschnitt über das österreichische Verwaltungsrechtssystem ist dem Autor darin zu folgen, dass das österreichische Verwaltungsrecht keine strukturellen Unvereinbarkeiten mit dem Unionsverwaltungsrecht aufweist; bemerkenswert ist sein Befund, dass sich der für das österreichische Verwaltungsrecht typische „strenge Formalismus im Grundsätzlichen“ bei zugleich hinreichender Flexibilität im Detail aus unionsrechtlicher Sicht in einem solchen Maß bewährt habe, dass dieses System „als Orientierungspunkt für andere mitgliedstaatliche Rechtsordnungen und das Eigenverwaltungsrecht, vor allem aber auch für etwaige Kodifikationsbemühungen in Bezug auf das Unionsverwaltungsrecht“ dienen könne (S 235).

Der Dritte Teil handelt vom Eigenverwaltungsrecht der Union und spricht damit den sogenannten direkten (unionsunmittelbaren) Vollzug des Unionsrechts an. Der Begriff der Eigen„verwaltung“ findet seine Berechtigung darin, dass seit dem Vertrag von Lissabon ausdrücklich zwischen „Gesetzgebung“ der Union, die dem Rat allein oder gemeinsam mit dem Parlament anvertraut ist (Art 14 Abs 1 und 16 Abs 1 EUV), und der Ausübung von (Exekutiv- und) „Verwaltungsfunktionen“ durch die Kommission (Art 17 Abs 1 EUV) unterschieden wird, womit gleichsam verfassungs-kräftig anerkannt ist, dass die Union längst über das ursprüngliche Konzept einer bloßen „Rechtsetzungsgemeinschaft“ hinausgewachsen ist. *Glaser* spricht sich dafür aus, diesen Verwaltungsbegriff mit „Durchführung“ der Rechtsakte iSd Art 291 AEUV zu übersetzen und die delegierte Rechtsetzung iSd Art 290 AEUV als exekutive Gesetzgebung („Regierung“) vom Verwaltungsbegriff auszuschließen. Der Eigenverwaltung der Union ordnet der Autor auch jene Akte zu, die – ohne als Durchführungsakte gekennzeichnet zu sein – primäres Unionsrecht unmittelbar durchführen, sofern sie Verwaltungsfunktionen erfüllen.

In den Handlungsformen des Unionsrechts (Art 288 AEUV) findet diese Einteilung in Gesetzgebung, abgeleitete Rechtsetzung und Durchführung (= Verwaltung) allerdings keine Entsprechung. Soweit die Art des zu setzenden Rechtsakts nicht primärrechtlich vorgegeben ist, stehen die Handlungsformen für alle Akte der Union zur Verfügung, gleichgültig, ob es sich um Gesetzgebungsakte, um delegierte Rechtsakte oder um Durchführungsrechtsakte („Verwaltungsakte“) handelt.

Im Vierten Teil seiner Arbeit („Handlungsformen im Unionsverwaltungsrecht“) widmet sich *Glaser* den Anforderungen, die das Unionsrecht an die mitgliedstaatliche Durchführung des Unionsrechts (Art 291 Abs 1 AEUV) stellt. Die Handlungsformen des Unionsrechts entfalten grundsätzlich keine determinierende Wirkung für die Wahl der zur Durchführung des Unionsrechts einzusetzenden Handlungsformen des staatlichen Rechts: In welcher Form Verordnungen, Richtlinien oder Beschlüsse innerstaatlich durchzuführen sind, entscheidet sich allein nach staatlichem Verfassungsrecht. Maßgebliche Bedeutung kommt jedoch den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts, den Grundsätzen der Äquivalenz und der Effektivität sowie – seit dem Vertrag von Lissabon – der GRC zu. Zum Anwendungsbereich der GRC vertritt der Autor die Auffassung, dass der Begriff der Durchführung iSd Art 51 Abs 1 GRC gleichbedeutend ist mit dem des Art 291 Abs 1 AEUV (S 511 ff); die jüngere Rsp scheint diesem Standpunkt im Ergebnis Recht zu geben (siehe insbesondere

EuGH 26.02.2013, Rs C-617/10 [Åkerberg] Rz 17 ff und 06.03.2014, Rs C-206/13 [Siragusa] Rz 20 ff).

Der Fünfte Teil befasst sich mit dem Europäischen Verwaltungsverbund, gedacht als Summe aller Formen des Zusammenwirkens von Kommission und mitgliedstaatlichen Organen und von mitgliedstaatlichen Organen untereinander bei der Durchführung des Unionsrechts. Typische Mittel der Verwaltungskooperation sind etwa Mitteilungen, Leitlinien und Bekanntmachungen zur Steuerung der mitgliedstaatlichen Verwaltungstätigkeit sowie Verwaltungsvereinbarungen; für einzelfallbezogene Entscheidungen stehen wiederum die Modelle des integrierten Einzelvollzugs und des kooperativen Direktvollzugs sowie – im Verhältnis der Mitgliedstaaten untereinander – die transnationale Verwaltungsentscheidung sowie die Referenzentscheidung zur Verfügung. Hervorzuheben ist schließlich das Komitologieverfahren (Art 291 Abs 3 AEUV), das die mitgliedstaatlichen Verwaltungen an der Ausübung der Verwaltungsfunktionen durch die Kommission direkt beteiligt.

Diese vielfältigen – vertikalen und horizontalen – Verschränkungen ändern aber nichts daran, dass sich das Verfahrensrecht und damit auch die Handlungsform danach richtet, welchem Verband (Union oder Mitgliedstaat) die einschreitende Behörde organisatorisch zuzuordnen ist. Dieses Trennungsprinzip birgt Gefahren für die Effektivität des Rechtsschutzes, sieht sich doch der Betroffene gezwungen, seine rechtlichen Interessen – allenfalls parallel – in verschiedenen Rechtssystemen zu verfolgen. Kardinalprinzip des Verbundverwaltungsrechts ist demnach die Transparenz des Zusammenspiels der einzelnen beteiligten Stellen.

Im Sechsten Teil seines Werks zieht der Autor ein alle betrachteten Verwaltungs(rechtsordnungen übergreifendes abschließendes Resümee und setzt sich abschließend mit der Idee einer Kodifikation des Allgemeinen Europäischen Verwaltungsrechts auseinander, die er rechtspolitisch für zweckmäßig hält.

Über das Europäische Verwaltungsrecht ist – zumal im deutschen Sprachraum – schon so viel geschrieben worden, dass bahnbrechend neue wissenschaftliche Erkenntnisse auf diesem Rechtsgebiet praktisch nicht mehr zu erwarten sind. Das Hauptverdienst der vorliegenden Arbeit liegt daher darin, dass sie über den aktuellen Stand der Lehre und Rechtsprechung zum Europäischen Allgemeinen Verwaltungsrecht ebenso kenntnisreich wie tiefeschürfend Auskunft gibt. Besonders wertvoll ist auch der rechtsvergleichende Zweite Teil mit seinen höchst sorgfältig gearbeiteten Porträts mehrerer mitgliedstaatlicher Verwaltungsrechtsordnungen. Das – makellos redigierte – Buch besticht schließlich auch durch seine stringente Gliederung und seine klare, sehr gut verständliche Sprache. Wer sich über das Zusammenspiel von Unionsrecht und staatlichem Verwaltungsrecht auf höchstem wissenschaftlichem Niveau informieren möchte, wird dieses Werk mit Gewinn zur Hand nehmen.