

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	IXX
 Einführung	 1
I. Problemstellung	1
II. Anlaß, Gegenstand und Grenzen der Untersuchung	8
III. Der Gang der Untersuchung	14
IV. Terminologie	15

Erster Teil

Das System des deutschen allgemeinen Verwaltungsrechts

Erstes Kapitel:

Das Verwaltungsrecht als System

I. Die Aufgabe verwaltungsrechtlicher Systembildung	27
II. Historische Wurzeln	30
1. Die Systemgrundlagen bei Otto Mayer	31
2. Öffnung und Fortentwicklung der juristischen Methode	33
III. Funktionen der verwaltungsrechtlichen Systembildung	34
1. Die Stabilisierungsfunktion	35
2. Die Rationalisierungsfunktion	36
3. Die Vermittlungsfunktion	37

Zweites Kapitel:

Methodisches Grundverständnis

I. Die Rationalitätsgarantie „diskursiver“ Dogmatik	40
II. Die Stilprägung der Dogmatik	41

*Drittes Kapitel:**Die Systemprägung des allgemeinen Verwaltungsrechts*

I. Faktoren der verwaltungsrechtlichen Systembildung	48
1. Die institutionelle Trägerschaft der Verwaltungsgerichtsbarkeit	48
a) Grundverständnis	50
b) Entscheidungspraktische Konturen	53
2. Die Verfassungskonkretisierung	55
a) Das bisherige Wirkungsspektrum	56
b) Weitere Einwirkungslinien	58
3. Das Besondere Verwaltungsrecht	59
a) Prägung durch Referenzgebiete	60
b) Wandel und Entwicklungsoffenheit des Verwaltungsrechts	62
II. Systemprägende Elemente des Verwaltungsrechts	64
1. Gesetzliche Steuerung der Verwaltung	64
a) Die normative Ebene	65
b) Die legitimatorischen Zusammenhänge	66
2. Handlungsformen	67
a) Unterschiedliche Systemrelevanz	68
b) Systemfunktion der Handlungsformen	69
3. Verfahrensgrundsätze	71
a) Das Gebot unbefangener Amtsführung	72
b) Der Untersuchungsgrundsatz	73
c) Beteiligungsrechte	74
4. Individualrechtsschutz	75
a) Entwicklungslinien	76
b) Wirkungszusammenhänge	77
5. Gerichtliche Kontrolle	80
a) Verfahrensrechtliche Determinanten	80
b) Kontrolldichte	83
III. Folgerungen	85

Zweiter Teil

Die Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaft

*Erstes Kapitel:**Konstitutionsprinzipien der Gemeinschaftsrechtsordnung*

I. Wesen und Finalität der Europäischen Integration	88
II. Das Konzept der funktionellen Integration	95

1. Das Prinzip begrenzter Ermächtigung	96
2. Systematik und Vollständigkeitsanspruch	98
III. Die Autonomie der Gemeinschaftsrechtsordnung	101
1. Das Bild der „autonomen“ Rechtsquelle	101
2. Eigenständigkeit und Interdependenz	102
IV. Die unmittelbare Wirkung des Gemeinschaftsrechts	104
1. Entwicklungslinien und Bedeutung	105
2. Die Stellung des Unionsbürgers im Gemeinschaftsrecht	107
V. Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts	109
1. Der Geltungsgrund der Vorrangregel	109
2. Der normative Gehalt des Vorrangprinzips	112
3. Der Unterschied von Regel und Prinzip	113
4. Unterschiedliche Kollisionslagen	114
a) „Echte“ Kollisionen	115
b) „Unechte“ Kollisionslagen	115
c) Kollisionen mit allgemeinen Rechtsgrundsätzen	116
VI. Die Einheitlichkeit des Gemeinschaftsrechts	118
1. Normativer Gehalt und Bedeutungswandel	119
2. Begrenzungsfaktoren	120

Zweites Kapitel:

Das institutionelle Gefüge der Gemeinschaft

I. Die Organstruktur der Gemeinschaft	123
1. Bauprinzipien und Funktionenordnung im EG-Recht	124
a) Rechtsetzung als Primärfunktion der Gemeinschaft	124
b) Strukturelemente der Rechtsetzung	125
2. Bestand und Entwicklung des Gemeinschaftsrechts	126
a) Das Wächteramt der Kommission	126
b) Der Gerichtshof als Träger des Gemeinschaftsrechts	127
3. Das institutionelle Gleichgewicht	130
4. Kompetenzgrenzen als Elemente der Funktionenordnung	131
II. Mandat und Grenzen der Rechtsfortbildung	132
1. Funktionalrechtliche Grundlagen	133
a) Der normative Ansatzpunkt des Gerichtshofs	133
b) Funktionale Kriterien	136
c) Die Problematik der <i>lourdeur</i>	137
2. Der Gerichtshof als <i>protecteur de l'intégration</i>	140

3. Das methodische Gerüst des Gerichtshofs	143
a) Die Besonderheiten funktionaler Auslegung	144
b) Die Bedeutung der Rechtsvergleichung	147
4. Stilprägung der Rechtsprechung des Gerichtshofs	150
a) Die Art der Urteilsredaktion	151
b) Die Schlußanträge der Generalanwälte	154
c) Kennzeichen internationaler Rechtsprechung?	156
III. Das Integrationsprogramm	158

*Drittes Kapitel:**Systemprägende Elemente des Gemeinschaftsrechts*

I. „Verfassungskonkretisierung“ im Gemeinschaftsrecht	161
1. Entwicklung rechtsstaatlicher Prinzipien	163
2. Weitere Entwicklungslinien	166
II. Systemprägung der Handlungsformen	168
III. Verfahrensgrundsätze	170
1. Untersuchungsgrundsatz	171
2. Beteiligungsrechte	172
3. Begründungspflichten	174
IV. Individualrechtsschutz	175
V. Gerichtliche Kontrolle	178
1. Verfahren der Rechtsschutzgewährung	178
2. Umfang gerichtlicher Kontrolle	181
a) Die Unterschiede in den Verfahrensmaximen	182
b) Die gewährleistete Tatsachenkontrolle	183
3. Kontrolldichte	184

*Viertes Kapitel:**Vergleichende Bilanz der Systemgrundlagen*

Dritter Teil

Das Gemeinschaftsverwaltungsrecht:
 Intersystemare Bedeutung und systemverändernde Wirkung

*Erstes Kapitel:
 Europarechtliche Potentiale
 der verwaltungsrechtlichen Systemveränderung*

I. Verwaltungsorganisation	194
1. Der Begriff öffentlicher Verwaltung	194
2. Vorgaben für die mitgliedstaatliche Personalgewalt	195
3. Gemeinschaftsrechtliche Aufgabenzuweisungen	197
a) Informationspflichten	198
b) Kooperationspflichten	199
4. Vorgaben der mitgliedstaatlichen Organisationsgewalt	200
5. Gemeinschaftsrechtliche Ingerenzbefugnisse	202
II. Rechtsquellenlehre	204
1. Die Gesetzesbindung der Verwaltung	204
a) Bedeutungs- und Steuerungsverluste des Gesetzes	205
b) Gemeinschaftsrechtliche Normverwerfungspflicht	209
aa) Dogmatische Grundlagen im Gemeinschaftsrecht	212
bb) Wirkungsspektrum im deutschen Verwaltungsrecht	215
2. Der Vorbehalt des Gesetzes	220
a) Entwicklungslinien der Rechtsprechung	221
b) Wertungsgrundlagen und -gegensätze	225
aa) Die einseitige Prägung des EG-Rechtssatzvorbehalts	226
bb) Wertungsdivergenzen zum EG-Eigenverwaltungsrecht	228
III. Die subjektiv-öffentlichen Rechte	230
1. Grundlagen subjektiv-öffentlicher Gemeinschaftsrechte	231
a) Das Konzept der invocabilité	231
b) Invocabilité als EG-Normenvollziehungsanspruch der Unionsbürger ..	233
2. Konturen subjektiv-öffentlicher Gemeinschaftsrechte	235
a) Das Kriterienraster der Schutznormtheorie	237
b) Der Individualisierungsmaßstab in Art. 173 Abs. 4 EGV	238
c) Das Integrationsprinzip als Differenzierungskriterium	241
3. Systemveränderung durch subjektive Gemeinschaftsrechte	242
a) Die Problematik adäquater Einpassung der invocabilité	242
b) Vereitelungs- und Diskriminierungsverbot	244
c) Verwaltungsrechtliche Konsequenzen der invocabilité	245
4. Mandat zur Systemveränderung durch Subjektivierung	246

IV. Administrative Entscheidungsformen	248
1. Der integrative Gesamtansatz	250
2. Die unterschiedlichen Konzeptionen der administrativen Entscheidungsverantwortung	252
3. Konsequenzen für die verwaltungsrechtliche Einpassung	255
V. Fehlerfolgenlehre	259
1. Die Vorgaben des Gemeinschaftsrechts	260
2. Übertragbarkeit auf die Geltung von Verwaltungsakten?	262
3. Mögliche Konsequenzen für die Fehlerfolgenlehre	264
VI. Verwaltungsverfahren	266
1. Der Untersuchungsgrundsatz	267
a) Die Sachverhaltsaufklärung im EG-Umweltrecht	267
b) Systemveränderungen im deutschen Verwaltungsrecht	269
2. Gemeinschaftsrechtliche Informationsbefugnisse	271
a) Die konzeptionellen Zusammenhänge	272
b) Systematische und funktionale Unterschiede	274
aa) Die Rollenveränderung der Verwaltungsbehörden	275
bb) Die Rechtsstellung der Vorhabenträger	277
VII. Allgemeine Rechtsgrundsätze	279
1. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	280
2. Der Grundsatz des Vertrauensschutzes	281
a) Normative Anknüpfung europäischen Vertrauensschutzes	283
b) Erscheinungsformen der europarechtlichen Einwirkung	287
aa) Grundsätzliche Wertigkeit des Vertrauensschutzes	287
bb) Konkrete Einwirkungslinien EG-rechtlicher Vorgaben	289
c) Wertungsgrundlagen der europarechtlichen Veränderung	292
aa) Die Sanktionsperspektive des Gerichtshofs	293
bb) Strukturelle Veränderungen der Rechtsverhältnisse	294
VIII. Effektiver Verwaltungsrechtsschutz	296
1. Einstweiliger Rechtsschutz	297
a) Entwicklungslinien der Rechtsprechung	298
aa) Zur umfassenden Nachprüfungskompetenz des EuGH	300
bb) Bewertung	303
b) Vergleichende Betrachtung	303
aa) Einstweiliger Rechtsschutz im französischen Verwaltungsrecht	304
bb) Einstweiliger Rechtsschutz im System der EMRK	306
c) Systemfunktion des einstweiligen Rechtsschutzes	308
aa) Die unterschiedlichen Systemgrundlagen	308
bb) Die Schutzrichtung des einstweiligen Rechtsschutzes	309

2. Die gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung	310
a) Dogmatische Grundlagen der Staatshaftung im EG-Recht	313
b) Einpassung in das nationale Staatshaftungsrecht	317
aa) Haftungsausschluß für legislatives Unrecht	318
bb) Der anwendbare Haftungsmaßstab	322
c) Bewertung	325
3. Kontrolldichte gerichtlicher Entscheidungen	326
a) Kontrolldichte im Gemeinschaftsverwaltungsrecht	327
b) Mittelbare Einwirkungen des EG-Eigenverwaltungsrechts	329
c) Konsequenzen für das verwaltungsrechtliche System	330
aa) Divergierende Wertungsgrundlagen	331
bb) Gemeinschaftsrechtliche Verbindungslinien	333

*Zweites Kapitel:
Gesamtbefund*

I. Ein systemveränderndes Einwirkungspotential	334
II. Intensitätsabstufungen im Einwirkungsspektrum	335
III. Die Kompetenzfrage	337
IV. Die Notwendigkeit kooperativer Systemsteuerung	338

Vierter Teil

Strukturen und Funktionsbedingungen
des Gemeinschaftsverwaltungsrechts

Erstes Kapitel:

Einwirkungsmechanismen verwaltungsrechtlicher Systemveränderung

I. Das klassische Instrumentarium	341
1. Die korrekte Auslegung des Gemeinschaftsrechts	342
2. Das Diskriminierungs- und das Vereitelungsverbot	345
a) Die spezifische Regelungssystematik	347
b) Normative Ableitungszusammenhänge	347
c) Wertungsgrundlagen	349
d) Die Kehrtwendung der neueren Rechtsprechung	352
II. Weitergehende Geltungsansprüche europäischen Rechts	354
1. Einspeisung gesetzesfremder Interessenwertungen	356
a) Die grundlegende Problematik	357
b) Die Unterschiede zur verfassungskonformen Auslegung	358

2. Auflösung vorgegebener Systemstrukturen	359
3. Funktionsänderung bestehender Rechtsinstitute	364
a) Funktionsveränderung subjektiv-öffentlicher Rechte	364
b) Bedeutungsbeschränkung der Verwaltungsvorschriften	367
4. Verdrängung des nationalen Verwaltungsrechts	368
a) Verfahrensrechtliche Voraussetzungen	369
b) Materiell-rechtliche Verdrängungspotentiale	370
aa) Prinzipielle Bedenken	371
bb) Die Reichweite gemeinschaftsrechtlicher Verdrängungen	371
5. Gemeinschaftliche Neugestaltung und Vereinheitlichung	373

Zweites Kapitel:

Funktionsbedingungen des Gemeinschaftsverwaltungsrechts

I. Wertungsgrundlagen des Gemeinschaftsverwaltungsrechts	374
1. Integrationsziele des Gemeinschaftsverwaltungsrechts	376
2. Durchgriffsorientierung gegenüber den Mitgliedstaaten	377
3. Abwägungsimmunität des Gemeinschaftsverwaltungsrechts	379
II. Systemprägende Wertungsdivergenzen	380
1. Eindimensionalität des Gemeinschaftsverwaltungsrechts	381
2. Prägung der Rechtsinstitute	381
III. Systemsteuerung im Gemeinschaftsverwaltungsrecht	382
1. Allgemeine Rahmenbedingungen	383
2. Steuerungsverluste im Gemeinschaftsverwaltungsrecht	385
a) Systemrelevante Steuerungsdefizite	385
b) Abhilfe durch präventive Anpassungen?	386
3. Konsensbildung im Gemeinschaftsverwaltungsrecht	387
a) Von der Qualitätsorientierung zur Machtfrage?	387
b) Die Prägung des Gemeinschaftsverwaltungsrechts	388
IV. Fortführung oder Konsolidierung der Rechtsprechung?	389
1. Der eingeforderte Paradigmenwechsel	391
2. Anzeichen einsetzender Konsolidierung	392

Fünfter Teil
Zur Grundlegung
eines europaaoffenen Verwaltungsrechts

*Erstes Kapitel:
Modellhafte Erfassung
eines europaaoffenen Verwaltungsrechts*

I. Der gegenwärtige Dualismus der Systeme	395
1. Die Faktoren einer dynamischen Veränderung	395
2. Konsequenzen für das verwaltungsrechtliche System	397
II. Das Vereinheitlichungsmodell	398
1. Der Umfang „gebotener“ Vereinheitlichung	398
a) Die Ansätze in der Rechtsprechung des EuGH	399
b) Konsequenzen für die Integrationsentwicklung	399
2. Die Beschaffenheit der angestrebten Rechtsgleichheit	401
a) Die maßgebliche Orientierung	401
b) Die Auswirkungen dieser Neuorientierung	402
3. Bundesstaatliche Finalität der Vereinheitlichung	403
a) Die Sanktionsorientierung als maßgeblicher Aspekt	404
b) Rechtseinheit als bundesstaatlicher Integrationsfaktor	405
c) Umfassende Unitarisierung des Verwaltungsrechts	406
III. Das Anerkennungsmodell	407
1. Dogmatische Grundlagen gegenseitiger Anerkennung	408
a) Die Kompetenzgrundlagen gegenseitiger Anerkennung	408
b) Der subsidiaritätsrechtliche Vorrang der Anerkennung	410
2. Die maßgebliche Vergleichsperspektive	412
3. Konsequenzen für die weitere Integrationsentwicklung	413
a) Garantierte Pluralität der Verwaltungsrechtsordnungen	413
b) Wirkungselemente gegenseitiger Anerkennung	414
aa) Die „Ent-Territorialisierung“ des Verwaltungsrechts	414
bb) Das Problem der Inländerdiskriminierung	415
c) Verwirklichungsformen des Anerkennungsprinzips	417
aa) Keine materiell ausgerichtete Anerkennung	418
bb) Die Anerkennung als formales Rechtsprinzip	418
IV. Mischformen der Harmonisierung und Anerkennung	419
1. Die Kombination beider Entwicklungsformen	420
2. Maßstäbe konkreter Handhabung	421
a) Maßstabsbildung	422
b) Kontrolldichte	423

3. Sachbereichsspezifische Unterschiede	424
a) Die unterschiedlichen Bereiche	424
b) Der Umkehrschluß aus Art. 100a Abs. 4 EGV	425
V. Ausblick	426

*Zweites Kapitel:
Die kompetenziellen Rahmenbedingungen
für das Gemeinschaftsverwaltungsrecht*

I. Der Kompetenzrahmen des Gemeinschaftsverwaltungsrechts	430
1. Verwaltungsrechtliche Kompetenzreserven im EG-Vertrag	431
2. Finalprogrammierung der Gemeinschaftskompetenzen	432
a) Die Problematik finaler Kompetenzzuweisungen	433
b) Die Reichweite finaler Gemeinschaftskompetenzen	434
3. Die Gemeinschaftszuständigkeiten zur Rechtsangleichung	435
a) Keine marktspezifische Kompetenzanknüpfung	436
aa) Unzureichende Marktrelevanz	437
bb) Keine Angleichungskompetenz kraft Akzessorietät	437
b) Kompetenzbegründung nach Art. 235 EG-Vertrag?	441
c) Das Mandat des Gerichtshofs zur Rechtswahrung	444
4. Weitere EU-Kompetenzgrenzen im Verwaltungsrecht?	447
a) Verringerte Integrationsintensität der Zusammenarbeit	447
b) Die Zusammenarbeit in der Rechts- und Innenpolitik	448
c) Konsequenzen für die verwaltungsrechtliche Integration	448
5. Konsequenzen für die bisherige Entwicklung	450
II. Die verfassungsrechtlichen Kompetenzgrenzen	453
1. Die Perspektive des Art. 23 Abs. 1 Satz 1 und 3 GG	453
a) Der Schutzstandard des Gemeinschaftsverwaltungsrechts	454
b) Die Letztverantwortung für das Verwaltungsrecht	456
2. Die Perspektive des Integrationsprogramms	458
a) Die verfassungsrechtlichen Grundlagen	458
b) Die Konkretisierung des Integrationsprogramms	460
c) Die verfassungsgerichtliche Kontrollintensität	462
3. Letztverbindliche Entscheidungsbefugnis des BVerfG	463

*Drittes Kapitel:
Gemeinschaftsverwaltungsrecht und Systemneubildung*

I. Die Notwendigkeit einer Systemneubildung	467
1. Die Frage der Maßstabsgewinnung	468

a) Das Fehlen tauglicher Argumentationstopoi	469
b) Verwaltungsrechtliche Maßstabsarmut und Systembildung	470
2. Die Kriterien der EuGH-Rechtsprechung	471
a) Das Fehlen inhaltlicher Determinanten	471
b) Hintergründe der Maßstabsarmut	473
c) Die Notwendigkeit qualitativer Betrachtung	474
II. Orientierungspunkte inhaltlicher Systemneubildung	475
1. Verfahrensrechtliche Rahmenbedingungen	476
a) Der Rechtsprechungsdialog nach Art. 177 EGV	476
b) Neuorientierungen im akademischen Diskurs	479
2. Inhaltliche Orientierungsgrundlagen	481
a) Der notwendige Paradigmenwechsel	481
b) Verwaltungsrechtliche Maßstabsgestaltung	482
aa) Die systematische Vernetzung der Rechtsinstitute	482
bb) Die mitgliedstaatliche Vollzugsverantwortung	484
cc) Die verwaltungsrechtlichen Einwirkungspotentiale des Gemeinschaftsrechts	486
dd) Verwirklichungsmodi im Gemeinschaftsverwaltungsrecht	488
ee) Der Aufgabenbereich der Rechtsetzung	490

Viertes Kapitel:

Grundlagen kooperativer Systemsteuerung im Verwaltungsrecht

I. Kooperationsgrundlage: Das staatliche Verwaltungsrecht	494
1. Europarechtliche Wirkungen als Rechtsangleichung	496
a) Die punktuelle Wirkungsweise des EG-Verwaltungsrechts	496
b) Die staatliche Einpassungsverantwortung	497
2. Das normative Potential des Gemeinschaftsverwaltungsrechts	499
a) Anwendungsbedingungen im nationalen Verwaltungsrecht	499
aa) Geltungsebenen allgemeiner Rechtsgrundsätze	500
bb) Gestufte Verantwortung gebotener Interessenwertungen	501
b) Beurteilungsspielräume als Konkretisierungsinstrument	501
3. Die funktionale Dimension der Verflechtung	502
a) Die primärrechtliche Maßstabsarmut	503
b) Folgerungen für die kooperative Systemsteuerung	503
4. Divergierende Wertungsgrundlagen der innerstaatlichen Rechtsordnungen	505
a) Grundlagen verwaltungsrechtlicher Identität	505
aa) Faktoren verwaltungsrechtlicher Identitätsbildung	506
bb) Konsequenzen für das Gemeinschaftsverwaltungsrecht	506
b) Verschiedene Effektivitäts- und Sanktionsvorstellungen	507

II. Maßstäbe der gerichtlichen Kooperation in Europa	508
1. Die Entwicklung einer europäischen Solange-Judikatur	508
2. Das Diskriminierungs- und Vereitelungsverbot	510
3. Abkehr vom Primat europäischer Zweckverwirklichung	511
Schlußbetrachtung	513
 Literaturverzeichnis	 517
Sachregister	xxx