

# Inhaltsübersicht

Vorwort .....	V
Inhaltsverzeichnis .....	IX
Abkürzungsverzeichnis .....	XXVII

<i>Erster Teil: Das Europäische Verwaltungsrecht im Spiegel der Handlungsformenlehre</i> .....	1
--	---

§ 1 Das Europäische Verwaltungsrecht .....	3
§ 2 Systematisierung durch Handlungsformen .....	53

<i>Zweiter Teil: Die Handlungsformen im mitgliedstaatlichen Verwaltungsrecht</i> .....	73
--	----

§ 3 Deutschland .....	75
§ 4 England .....	106
§ 5 Frankreich .....	123
§ 6 Italien .....	149
§ 7 Niederlande .....	181
§ 8 Österreich .....	206
§ 9 Schweden .....	237
§ 10 Spanien .....	260
§ 11 Gemeinsamkeiten und Unterschiede der mitgliedstaatlichen Handlungsformen .....	289

<i>Dritter Teil: Die Handlungsformen des Eigenverwaltungsrechts der Union</i> .....	317
---	-----

§ 12 Das Verwaltungshandeln der Union im System der Rechtsakte .....	319
---	-----

§ 13 Die Typologie der Handlungsformen des Eigenverwaltungsrechts .....	332
§ 14 Die Handlungsformen als Systemelement des Eigenverwaltungsrechts .....	408
<i>Vierter Teil: Die Handlungsformen im Unionsverwaltungsrecht</i> .....	463
§ 15 Direkte Einwirkungen auf die mitgliedstaatlichen Handlungsformen .....	465
§ 16 Indirekte Einwirkungen auf die mitgliedstaatlichen Handlungsformen .....	473
<i>Fünfter Teil: Die Handlungsformen im Europäischen Verwaltungsverbund</i> .....	527
§ 17 Der Verwaltungsverbund als Entscheidungsverbund .....	529
§ 18 Handlungsformbezogene Dysfunktionen .....	563
<i>Sechster Teil: Bestand und Perspektiven der Handlungsformen des Europäischen Verwaltungsrechts</i> .....	605
§ 19 Konsolidierter Handlungsformenbestand in Mitgliedstaaten und Union .....	607
§ 20 Die rechtspolitische Perspektive des Europäischen Verwaltungsverfahrenskodex .....	621
Verzeichnis der Rechtsakte der Europäischen Union .....	649
Rechtsquellennachweise .....	657
Rechtsprechungs nachweise .....	659
Literaturverzeichnis .....	661
Register .....	693

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	V
Inhaltsübersicht .....	VII
Abkürzungsverzeichnis .....	XXVII

## Erster Teil

### Das Europäische Verwaltungsrecht im Spiegel der Handlungsformenlehre

§ 1 Das Europäische Verwaltungsrecht .....	3
A. Das Verwaltungsrecht der Mitgliedstaaten .....	3
I. Nationales Verwaltungsrecht zur Durchführung des Unionsrechts .....	3
II. Definitionshoheit des mitgliedstaatlichen Verwaltungsrechts ....	6
B. Das Eigenverwaltungsrecht der Europäischen Union .....	12
I. Die Europäische Verwaltung .....	12
II. Die Kommission als Verwaltungsorgan .....	14
III. Die Verwaltungsfunktion der EU .....	15
1. Die Unterscheidung von Gesetzgebung und Unionshandeln ohne Gesetzescharakter .....	15
a) Rückblick: Die Abwesenheit formeller Gesetzgebung .....	15
b) Formelle Gesetzgebung im Vertrag von Lissabon .....	17
c) Verwaltungshandeln durch Rechtsakte ohne Gesetzescharakter ...	19
d) Kritik am formellen Unterscheidungskriterium .....	21
e) Materielle Abstützung der Gesetzgebungsfunktion .....	23
f) Verfahrensrechtliche Implikationen .....	25
2. Die Unterscheidung von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten .....	26
a) Delegierte Rechtsetzung als exekutive Gesetzgebung .....	26
b) Der Erlass von Durchführungsrechtsakten als Ausübung der Verwaltung .....	29

aa) Die Verengung des Begriffs der Durchführung im Vertrag von Lissabon .....	29
bb) Die funktionale Gleichsetzung von Durchführung und Verwaltung .....	34
c) Die Abgrenzung der Verwaltung von der delegierten Gesetzgebung .....	36
3. Vertragliche Rechtsgrundlagen für das Verwaltungshandeln .....	39
C. Das Unionsverwaltungsrecht .....	40
I. Das Spannungsverhältnis von Verfahrensautonomie und loyaler Zusammenarbeit .....	40
II. Die Klammerfunktion des Unionsverwaltungsrechts .....	42
III. Die Gebote der Effektivität und der Äquivalenz .....	45
D. Das Recht der Europäischen Verbundverwaltung .....	47
I. Der Europäische Verwaltungsverbund als Stufe verstärkter Integration .....	47
II. Organisatorische und prozedurale Verschränkungen .....	49
III. Der Querschnittcharakter des Verbundverwaltungsrechts .....	51
§ 2 Systematisierung durch Handlungsformen .....	53
A. Die Handlungsform als wissenschaftlicher Arbeitsbegriff .....	53
B. Die traditionelle Lehre von den Handlungsformen .....	56
I. Methode .....	56
II. Erkenntnisziele .....	59
C. Funktionspotenzial der Handlungsformen .....	60
D. Die Handlungsform als Instrument funktionaler Rechtsvergleichung .....	63
I. Die Bedeutung der Rechtsvergleichung für das Europäische Verwaltungsrecht .....	63
II. Die funktionale Methode wertender Rechtsvergleichung .....	67
III. Die Handlungsform als autonomer Begriff .....	70

## Zweiter Teil

Die Handlungsformen im mitgliedstaatlichen  
Verwaltungsrecht

§ 3 Deutschland .....	75
A. Offenes System der Handlungsformen .....	75
B. Einzelne Handlungsformen .....	76
I. Der Verwaltungsakt .....	76
II. Die Rechtsverordnung .....	78
III. Die Satzung .....	79
IV. Verwaltungsvorschriften .....	81
V. Der öffentlich-rechtliche Vertrag .....	82
VI. Tatsächliches Verwaltungshandeln .....	83
C. Funktionen der Handlungsformen .....	85
I. Verwaltungsverfahrensrecht .....	85
II. Wirksamkeit .....	86
III. Fehlerfolgen .....	88
1. Aufhebbarkeit des Verwaltungsaktes .....	88
2. Nichtigkeit abstrakt-genereller Regelungen .....	90
3. Besondere Stabilität des öffentlich-rechtlichen Vertrags .....	90
4. Irrelevanz der Fehlerfolgen beim tatsächlichen Verwaltungshandeln .....	92
IV. Aufhebung .....	92
1. Verwaltungsakt .....	92
2. Öffentlich-rechtlicher Vertrag .....	95
V. Vollstreckbarkeit .....	95
VI. Rechtsschutz .....	96
D. Konsolidierung durch Europäisierung .....	99
I. Ergänzung des Verwaltungsaktes durch weitere Handlungsformen .....	99
II. Unionsrechtliche Überformungen .....	101
§ 4 England .....	106
A. Verwaltungshandeln ohne spezifischen Formenbezug .....	106
I. Handlungsformenaverses Rechtsquellensystem .....	106
II. Handlungsformen als Bezeichnungen .....	107
1. Die <i>decision</i> .....	107
2. Die <i>delegated legislation</i> .....	107

a) Begriff .....	107
b) Erscheinungsformen .....	108
c) Abgrenzung von den <i>administrative rules</i> .....	109
3. Die <i>contracts</i> .....	109
B. Fehlende Handlungsformorientierung .....	111
I. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen .....	111
II. Fehlerfolgen .....	112
1. Unmittelbare Geltendmachung .....	112
2. Inzidente Geltendmachung .....	114
III. Widerrufbarkeit .....	115
IV. Rechtsschutz .....	116
1. <i>Judicial review</i> .....	116
2. Arten gerichtlichen Rechtsschutzes .....	118
C. Weitreichende Reformimpulse aus dem Unionsrecht .....	119
§ 5 Frankreich .....	123
A. Zweigeteiltes System der Handlungsformen .....	123
I. Autoritatives und vertragliches Verwaltungshandeln .....	123
II. Einseitiges Verwaltungshandeln .....	123
1. Die <i>décision</i> als normativer und individueller Rechtsakt .....	124
2. Verwaltungsinterne Normen .....	125
3. Sonstige einseitige Verwaltungshandlungen .....	127
III. Der <i>contrat administratif</i> .....	128
B. Funktionen der Handlungsformen .....	130
I. Verwaltungsverfahrensrecht .....	130
II. Wirksamkeit .....	132
1. Bekanntgabe und Veröffentlichung .....	132
2. Behördliches Schweigen .....	133
III. Bestandskraft .....	134
IV. Fehlerfolgen .....	134
V. Aufhebung .....	136
VI. Vollstreckbarkeit .....	138
VII. Rechtsschutz .....	139
1. Eröffnung verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes .....	139
2. Rechtsschutzform .....	140
3. Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes .....	143
C. Behutsame Fortentwicklung durch Kooperation und Europäisierung .....	145
I. Bürgernähe durch <i>contractualisation</i> .....	145
II. Europäisierung einer Mutterrechtsordnung .....	146

§ 6 Italien .....	149
A. Zwei traditionelle Handlungsformen und ein neuer Vertragsformtyp .....	149
B. Einzelne Handlungsformen .....	151
I. Die <i>atti amministrativi</i> .....	151
1. Der <i>provvedimento</i> .....	151
2. Die <i>atti strumentali</i> und die <i>meri atti</i> .....	152
3. Die <i>atti normativi</i> .....	153
4. Die <i>atti generali</i> .....	155
II. Die <i>accordi</i> .....	155
III. Die <i>operazioni materiali</i> .....	158
C. Funktionen der Handlungsformen .....	159
I. Verwaltungsverfahrensrecht .....	159
II. Wirksamkeit .....	161
1. Bekanntgabe .....	161
2. Behördliches Schweigen .....	162
III. Fehlerfolgen .....	164
IV. Aufhebung durch die Verwaltung ( <i>autotutela</i> ) .....	167
V. Vollstreckbarkeit .....	169
VI. Rechtsschutz .....	169
1. Hauptsacherechtsschutz .....	169
a) Rechtsschutzeröffnung .....	169
b) Rechtsschutzform .....	170
aa) Nichtigkeitsklage .....	171
bb) Untätigkeitsklage .....	172
cc) Leistungsklage .....	173
dd) Vergaberechtsschutz .....	174
ee) Verwaltungsbeschwerden .....	174
2. Vorläufiger Rechtsschutz .....	175
D. Umfassende Reformen im Zuge der Europäisierung .....	176
§ 7 Niederlande .....	181
A. Der <i>besluit</i> als Oberbegriff eines vielseitigen Handlungsformensystems .....	181
I. Ausgrenzung tatsächlichen und privatrechtlichen Verwaltungshandelns .....	181
II. Die <i>beschikking</i> .....	183
III. Die <i>besluiten van algemene strekking</i> .....	184

1. Die <i>algemeen verbindende voorschriften</i> .....	185
2. Die <i>beleidsregels</i> .....	186
3. Sonstige <i>besluiten van algemene strekking</i> .....	188
IV. <i>Publiekrechtelijke overeenkomsten</i> .....	189
B. Funktionen der Handlungsformen .....	190
I. Verwaltungsverfahrensrecht .....	190
II. Wirksamkeit .....	192
1. Ausdrückliche Maßnahmen .....	192
2. Fiktive <i>beschikkingen</i> .....	193
III. Rechtskraft .....	194
IV. Fehlerfolgen .....	195
V. Aufhebung .....	195
1. Einseitige Maßnahmen .....	195
2. Vertragliche Vereinbarungen .....	197
VI. Vollstreckbarkeit .....	198
VII. Rechtsschutz .....	198
1. Verwaltungsrechtliche Beschwerde- und Klageverfahren .....	198
a) Einzelfallmaßnahmen .....	198
b) Administrative Rechtsetzung .....	201
c) Öffentlich-rechtliche Verträge .....	202
2. Vorläufiger Rechtsschutz .....	202
C. Kontinuierliche Aktualisierung einer modernen Verwaltungsrechtsordnung .....	203
§ 8 Österreich .....	206
A. Verfassungsrechtlich geprägtes System der Handlungsformen .....	206
B. Die einzelnen Handlungsformen .....	208
I. Die Verordnung .....	208
II. Die Verwaltungsakte .....	210
1. Begriff und Bedeutung .....	210
2. Verwaltungsaktstypen .....	210
a) Der Bescheid .....	210
b) Der Akt unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt .....	212
III. Die Weisung .....	215
IV. Der verwaltungsrechtliche Vertrag .....	215
V. Schlichtes Verwaltungshandeln .....	218
C. Funktionen der Handlungsformen .....	219
I. Verwaltungsverfahrensrecht .....	219
II. Wirksamkeit .....	220



III. Fehlerfolgen .....	221
IV. Rechtskraft .....	224
V. Aufhebung .....	225
VI. Vollstreckbarkeit .....	226
VII. Rechtsschutz .....	227
1. Eröffnung .....	227
2. Verfahrensarten .....	227
3. Vorläufiger Rechtsschutz .....	230
D. Verfassungsrechtlich geprägte Handlungsformen im Zeichen der Europäisierung .....	231
I. System der Handlungsformen .....	231
II. Rechtskraft von Bescheiden .....	232
III. Vollstreckbarkeit .....	233
IV. Rechtsschutz .....	233
E. Interne Reformbestrebungen .....	235
§ 9 Schweden .....	237
A. Das <i>beslut</i> als die öffentlich-rechtliche Handlungsform .....	237
I. Behandlung von Verwaltungsangelegenheiten und sonstiges Verwaltungshandeln .....	237
II. Begriff des <i>beslut</i> .....	238
B. Rechtliche Implikationen der Handlungsform des <i>beslut</i> .....	240
I. Verwaltungsverfahrensrecht .....	240
II. Wirksamkeit .....	242
III. Bestandskraft und Fehlerfolgen .....	243
IV. Positive und negative Rechtskraft .....	244
V. Überprüfung durch die erlassende Behörde ( <i>omprövning</i> ) .....	244
VI. Vollstreckbarkeit .....	247
VII. Rechtsschutz .....	248
1. Ordentliche Beschwerde- und Klageverfahren .....	248
a) <i>Överklagande</i> .....	249
b) <i>Rättsprövning</i> .....	253
2. Vorläufiger Rechtsschutz .....	253
3. Wiederaufgreifen des Verfahrens .....	254
C. Die Anpassung eines besonderen Verwaltungsrechtssystems an das Unionsrecht .....	255
I. Gerichtlicher Rechtsschutz gegen Verwaltungshandeln .....	255
II. Rechtsschutz bei Untätigkeit der Verwaltung .....	257
III. Widerruf von Verwaltungsentscheidungen .....	258

§ 10 Spanien .....	260
A. Vielgestaltiges Handlungsformensystem mit Unterdifferenzierungen .....	260
B. Die einzelnen Handlungsformen .....	261
I. Der <i>acto administrativo</i> .....	261
1. Enge und weite Definition .....	261
2. <i>Resoluciones</i> und <i>actos de trámite</i> .....	261
3. <i>Actos singulares</i> und <i>actos generales</i> .....	262
II. Der <i>reglamento</i> .....	263
III. Verwaltungsinterne Normen .....	264
IV. <i>Contratos</i> und <i>convenios</i> .....	265
1. Der <i>contrato administrativo</i> .....	265
2. Die <i>convenios</i> .....	266
V. Die <i>actuación material</i> einschließlich der <i>coacción</i> .....	268
C. Funktionen der Handlungsformen .....	269
I. Verwaltungsverfahrensrecht .....	269
1. <i>Actos administrativos</i> .....	269
2. <i>Reglamentos</i> .....	270
3. <i>Contratos</i> und <i>convenios</i> .....	271
II. Wirksamkeit .....	272
1. Bekanntgabe und Veröffentlichung .....	272
2. Behördliches Schweigen .....	273
III. Bestandskraft und Fehlerfolgen .....	274
1. <i>Actos administrativos</i> .....	274
2. <i>Reglamentos</i> .....	276
3. <i>Contratos administrativos</i> .....	277
IV. Aufhebung .....	278
1. <i>Actos administrativos</i> .....	278
2. <i>Contratos administrativos</i> .....	279
V. Vollstreckbarkeit .....	280
VI. Rechtsschutz .....	281
1. Umfassende Zuständigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit .....	281
2. Formen des Rechtsschutzes .....	281
a) Verwaltungsbehördliche Beschwerdeverfahren .....	281
b) Verwaltungsgerichtliche Klage .....	283
aa) <i>Actos administrativos</i> und <i>resoluciones</i> .....	283
bb) <i>Reglamentos</i> .....	283
cc) Untätigkeit und <i>actuación material</i> .....	284
c) Vorläufiger Rechtsschutz .....	285

D. Ausdifferenziertes Handlungsformensystem mit punktuelltem Anpassungsbedarf .....	285
I. Reform des Verwaltungsrechts .....	285
II. Europäisierung .....	286
§ 11 Gemeinsamkeiten und Unterschiede der mitgliedstaatlichen Handlungsformen .....	289
A. Handlungsformensysteme der Mitgliedstaaten .....	289
I. Kodifikationen als Regelungsstandorte .....	289
II. Begriffsverständnisse und deren Übersetzung .....	291
III. Systemgliederungen .....	293
B. Einzelne Systemelemente .....	294
I. Die Einzelfallentscheidung .....	294
II. Der Rechtsetzungsakt .....	296
III. Der verwaltungsrechtliche Vertrag .....	296
IV. Verwaltungsinterne Normen .....	299
V. Tatsächliches Verwaltungshandeln .....	300
C. Funktionen der Handlungsformen .....	300
I. Verwaltungsverfahrensrecht .....	300
II. Wirksamkeit .....	301
III. Fehlerfolgen und Bestandskraftfähigkeit .....	303
1. Einzelfallentscheidungen .....	303
2. Rechtsetzungsakte .....	304
3. Verwaltungsrechtliche Verträge .....	305
IV. Aufhebung .....	306
1. Einseitige Akte .....	306
2. Verwaltungsrechtliche Verträge .....	307
V. Vollstreckbarkeit .....	309
VI. Rechtsschutz .....	309
1. Umfassende oder handlungsformbezogene Rechtswegeröffnung ....	309
2. Rechtsschutzarten .....	310
a) Einzelfallentscheidungen .....	310
b) Untätigkeit der Verwaltung .....	311
c) Administrative Rechtsetzungsakte .....	312
d) Verwaltungsrechtliche Verträge .....	313
e) Tatsächliches Verwaltungshandeln .....	314
3. Vorläufiger Rechtsschutz .....	314

## Dritter Teil

Die Handlungsformen des Eigenverwaltungsrechts  
der Union

§ 12 Das Verwaltungshandeln der Union im System der Rechtsakte . . . . .	319
A. Verwaltungsfunktion und Bezeichnung der Rechtsakte . . . . .	319
B. Vertragsunmittelbare Ermächtigungen . . . . .	323
C. Die Durchführungsrechtsakte in der unionsrechtlichen Normenhierarchie . . . . .	325
I. Vorrang des Primärrechts . . . . .	325
II. Der Vorrang der Gesetzgebungsakte vor den Rechtsakten ohne Gesetzescharakter . . . . .	326
1. Grundsätze des Hierarchieverhältnisses . . . . .	326
2. Durchbrechungen der Hierarchie . . . . .	329
3. Zusammenfassung: Normenhierarchie im Unionsrecht . . . . .	330
§ 13 Die Typologie der Handlungsformen des Eigenverwaltungsrechts . . . . .	332
A. System der administrativen Handlungsformen . . . . .	332
I. Grundaufbau . . . . .	332
II. Partielle Geschlossenheit . . . . .	334
III. Formenwahlfreiheit der Verwaltung . . . . .	337
B. Die Rechtsakte gemäß Art. 288 AEUV . . . . .	340
I. Die Verordnung . . . . .	340
1. Begriff und Merkmale . . . . .	340
2. Die Durchführungsverordnung als administrativer Rechtssetzungsakt . . . . .	343
II. Die Richtlinie . . . . .	346
1. Begriff und Merkmale . . . . .	346
2. Die Hauptbedeutung der Richtlinie als Gesetzgebungsakt . . . . .	348
III. Die Beschlüsse . . . . .	351
1. Begriff . . . . .	351
2. Binnenstruktur der Handlungsform . . . . .	352
3. Allgemeines Merkmal der Rechtsverbindlichkeit in allen Teilen . . . . .	354
4. Besonderheiten der Unterformen . . . . .	357
a) Adressatenbezogener Beschluss . . . . .	357
aa) Gemeinsame Merkmale . . . . .	357
bb) Personengerichteter Beschluss . . . . .	359
cc) Mitgliedstaatengerichteter Beschluss . . . . .	361

b) Adressatenunabhängiger Beschluss .....	365
aa) Entstehung aus dem ehemaligen „Beschluss“ .....	365
bb) Allgemeine Merkmale .....	366
cc) Erscheinungsformen .....	369
dd) Dogmatische und funktionale Trennung nach externer und interner Rechtswirkung .....	370
IV. Empfehlungen und Stellungnahmen .....	373
1. Begriffe .....	373
a) Allgemeines .....	373
b) Empfehlung .....	374
c) Stellungnahme .....	375
2. Das Merkmal der fehlenden unmittelbaren Rechtswirkungen .....	376
3. Funktionale Vielseitigkeit .....	377
C. In Art. 288 AEUV nicht geregelte Handlungsformen .....	379
I. Mitteilungen, Leitlinien und Bekanntmachungen .....	379
1. Begriffe .....	379
2. Das Merkmal der begrenzten rechtlichen Wirkungen .....	381
a) Fehlende unmittelbare Rechtswirkungen .....	381
b) Mittelbare Rechtswirkungen gegenüber Mitgliedstaaten und Bürgern .....	383
3. Rechtsaktsakzessorische Funktionen .....	387
4. Differenzierungsbedürftige Kritik an der Kommissionspraxis .....	390
a) Problemaufriss .....	390
b) Leitlinien als „delegierte Rechtsakte“? .....	390
c) Leitlinien als (Durchführungs-)Rechtsakte? .....	392
II. Der öffentlich-rechtliche Vertrag .....	395
1. Differenzierung von privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Verträgen .....	395
2. Sekundärrechtliche Spezialregelungen .....	396
3. Vertragliche Abrede des anzuwendenden Rechts .....	397
4. Bestimmung des anzuwendenden Rechts in sonstigen Fällen .....	398
5. Erscheinungsformen .....	402
6. Verwaltungsfunktion .....	403
III. Tatsächliches Verwaltungshandeln .....	404
§ 14 Die Handlungsformen als Systemelement des Eigenverwaltungsrechts .....	408
A. Relevanz der Unterscheidung der Handlungsformen .....	408
I. Verwaltungsverfahrensrecht .....	408
1. Begriffliche Eingrenzung .....	408
2. Unionsverfassungsrechtliches Verfahrensrecht .....	409

a) Das Recht auf Anhörung (Art. 41 Abs. 2 lit. a GRCh) .....	409
b) Die Begründungspflicht (Art. 296 Abs. 2 AEUV, Art. 41 Abs. 2 lit. c GRCh) .....	411
3. Die Komitologieverfahren .....	416
a) Verwaltungsverfahrenrechtlicher Charakter .....	416
b) Das Differenzierungskriterium der allgemeinen Tragweite .....	417
II. Wirksamkeit der Rechtsakte .....	420
III. Bestandskraft .....	422
IV. Fehlerfolgen .....	424
V. Aufhebung .....	427
VI. Vollstreckbarkeit .....	431
VII. Rechtsschutz .....	432
1. Eröffnung des Individualrechtsschutzes .....	432
a) Kohärentes Rechtsschutzsystem auf Unionsebene .....	432
b) Individualnichtigkeitsklage .....	433
c) Untätigkeitsklage .....	438
d) Vorabentscheidungsverfahren .....	439
e) Schadensersatzklage .....	441
f) Vorläufiger Rechtsschutz .....	441
2. Klageberechtigung natürlicher und juristischer Personen .....	442
a) An bestimmte Personen gerichtete Handlungen .....	442
b) Bestimmte Personen unmittelbar und individuell betreffende Handlungen .....	443
c) Erleichterte Klagemöglichkeit gegen bestimmte Rechtsakte .....	445
aa) Rechtsakte mit Verordnungscharakter .....	445
bb) Unmittelbare Betroffenheit .....	454
cc) Kein Nachsichziehen von Durchführungsmaßnahmen .....	455
B. Merkmale des Handlungsformensystems .....	457
I. Unterscheidung der Handlungsformen als Element der Verträge .....	457
II. Das Leistungspotenzial der Handlungsformenlehre .....	458
1. Verwaltungsverfahrenrecht .....	458
2. Wirksamkeit .....	459
3. Bestandskraft .....	459
4. Fehlerfolgen .....	460
5. Aufhebung .....	460
6. Rechtsschutz .....	460

## Vierter Teil

## Die Handlungsformen im Unionsverwaltungsrecht

§ 15 Direkte Einwirkungen auf die mitgliedstaatlichen Handlungsformen .....	465
A. Rechtsakte des Unionsrechts und mitgliedstaatliche Handlungsformen .....	465
I. Die Umsetzung von Richtlinien .....	465
II. Die Durchführung von Verordnungen .....	467
III. Die Durchführung von Beschlüssen .....	467
B. Eingrenzung des Systems der Handlungsformen .....	468
§ 16 Indirekte Einwirkungen auf die mitgliedstaatlichen Handlungsformen .....	473
A. Verwaltungsverfahrensrecht .....	473
I. Normative Grundlagen .....	473
II. Verfahrensbeteiligung .....	474
1. Das Recht auf Anhörung .....	474
2. Die Ausschreibung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge .....	476
III. Die Begründungspflicht .....	478
B. Wirksamkeit .....	479
I. Bekanntgabe und Veröffentlichung .....	479
II. Stillschweigender Erlass von Verwaltungsentscheidungen .....	480
C. Bestandskraft .....	482
I. Ursprünglich rechtswidrige Verwaltungsmaßnahmen .....	482
II. Nachträglich mit Unionsrecht kollidierende Verwaltungsentscheidungen .....	486
D. Fehlerfolgen .....	488
I. Unionsrechtswidrige Normen .....	488
II. Unionsrechtswidrige Verwaltungsentscheidungen .....	489
III. Unionsrechtswidrige öffentlich-rechtliche Verträge .....	490
E. Aufhebung unionsrechtswidriger Maßnahmen der Verwaltung .....	492
I. Abwägung zwischen Gesetzmäßigkeit und Rechtssicherheit ...	492
II. Einseitige Verwaltungsentscheidungen .....	494

1. Rechtswidrige begünstigende Verwaltungsentscheidungen .....	494
a) Staatliche Beihilfen .....	494
aa) Materiell unzulässige Beihilfen .....	495
bb) Verstoß gegen das Durchführungsverbot .....	497
b) Unionsbeihilfen .....	498
2. Rechtswidrige belastende Verwaltungsentscheidungen .....	499
3. Allgemeine Maßstäbe .....	501
III. Rückabwicklung von Verträgen .....	504
F. Vollstreckbarkeit .....	506
G. Rechtsschutz .....	510
I. Eröffnung effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes .....	510
1. Unionsrechtliche Grundlagen .....	510
2. Reichweite .....	511
3. Erfasste Handlungsformen .....	514
a) Rechtsbehelfe in Bezug auf Verwaltungsentscheidungen .....	514
b) Inzidenter Rechtsschutz gegen Rechtsnormen .....	515
c) Rechtsbehelfe gegen vertragliches Verwaltungshandeln .....	516
II. Vorläufiger Rechtsschutz .....	518
1. Effektivität des Unionsrechts und effektiver Rechtsschutz .....	518
2. Unionsrechtswidrige Verwaltungsentscheidungen .....	520
3. Primärrechtswidrige Rechtsakte der Union .....	521
H. Das Unionsverwaltungsrecht als Maßstab für die Funktionen der Handlungsformen .....	523
I. Mitgliedstaatliche Handlungsformenlehren .....	523
II. Modifikation der Funktionen .....	524

## Fünfter Teil

### Die Handlungsformen im Europäischen Verwaltungsverbund

§ 17 Der Verwaltungsverbund als Entscheidungsverbund .....	529
A. Vertikale und horizontale Entscheidungsverflechtungen .....	529
B. Verbundverwaltungsrechtliche Kompetenzen der Union .....	532
I. Grundsatzbestimmungen .....	532
II. Gesetzgebungskompetenzen .....	534
C. Verbundtypische Handlungsformen .....	537
I. Administrative Rechtsetzung .....	537



1. Relative Kontinuität zur Rechtsetzungsgemeinschaft .....	537
2. Durchführungsrechtsetzung im Komitologieverfahren .....	538
3. Intra- und interadministrative Vollzugsregelungen .....	540
4. Konsensuale Instrumente .....	542
II. Individuelle Entscheidungen .....	544
1. Modellbildung .....	544
2. Abwandlungen der klassischen Vollzugsmodelle .....	546
a) Vertikale Verfahrensverschränkungen .....	546
b) Integrierter Einzelvollzug .....	547
c) Kooperativer Direktvollzug .....	552
3. Neue Entscheidungsmodelle .....	554
a) Transnationale Verwaltungsentscheidung .....	554
b) Referenzentscheidung .....	559
§ 18 Handlungsformbezogene Dysfunktionen .....	563
A. Verwaltungsverfahrensrecht .....	563
I. Allgemeine Regelungen .....	563
II. Das Recht auf Anhörung .....	565
1. Vertikale Präjudizierung .....	566
a) Allgemeine Verfahren .....	566
b) Komitologieverfahren .....	567
2. Horizontale Präjudizierung .....	568
III. Die Begründungspflicht .....	569
B. Bekanntgabe- und Mitteilungspflichten .....	570
C. Fehlerfolgen und Bestandskraft .....	571
I. Vertikale Verfahrensverschränkung .....	571
II. Horizontale Verfahrensverschränkung .....	573
D. Aufhebung .....	575
I. Vertikale Verfahrensverschränkung .....	575
II. Horizontale Verfahrensverschränkung .....	577
1. Transnationale Verwaltungsentscheidung .....	577
2. Referenzentscheidung .....	579
E. Rechtsschutz .....	581
I. Hauptsacherechtsschutz .....	581
1. Vertikale Verbundverfahren .....	581
a) Trennungsprinzip .....	581
b) Vermeidung von Rechtsschutzlücken .....	583
c) Zwang zu doppelter Rechtsverfolgung .....	589
2. Horizontale Verbundverfahren .....	590
II. Vorläufiger Rechtsschutz .....	595

F. Die Handlungsformen im Zeichen von Transparenz und Kohärenz ..	596
I. Das Verbundverwaltungsrecht als Gradmesser .....	596
1. Administrative Rechtsetzung .....	596
2. Einzelfallentscheidungen .....	596
II. Das Transparenzgebot .....	598
III. Das Kohärenzgebot .....	601

## Sechster Teil

### Bestand und Perspektiven der Handlungsformen des Europäischen Verwaltungsrechts

§ 19 Konsolidierter Handlungsformenbestand in Mitgliedstaaten und Union .....	607
A. Mitgliedstaatliche Handlungsformen bei Durchführung des Unionsrechts .....	607
I. Die einseitige Verwaltungsentscheidung .....	607
II. Der administrative Rechtsetzungsakt .....	610
III. Der verwaltungsrechtliche Vertrag .....	612
IV. Verwaltungsinterne Normsetzung .....	613
V. Tatsächliches Verwaltungshandeln .....	614
B. Die Handlungsformen des Eigenverwaltungsrechts .....	614
I. Gleichklang mit den mitgliedstaatlichen Handlungsformen ....	614
II. Inkongruenzen zwischen unionalen und mitgliedstaatlichen Handlungsformen .....	616
C. Verwaltungshandeln im Verbund als besondere Herausforderung ....	618
§ 20 Die rechtspolitische Perspektive des Europäischen Verwaltungsverfahrenskodex .....	621
A. Materielle Fortentwicklung .....	621
I. EU-Eigenverwaltungsrecht .....	621
II. Unionsverwaltungsrecht .....	622
1. Stetig zunehmender Regelungsbedarf .....	622
2. Aufhebung einseitiger Verwaltungsentscheidungen .....	626
3. Rechtsstaatliche Sicherungen beim verwaltungsrechtlichen Vertrag ..	628
B. Verwaltungsverfahrenrechtliche Kodifikation .....	629

I. EU-Eigenverwaltungsrecht .....	629
II. Unionsverwaltungsrecht .....	631
1. Zweckmäßigkeit .....	631
2. Fehlende Gesetzgebungszuständigkeit der EU .....	637
a) Keine spezielle Zuständigkeit für die Verwaltungs- zusammenarbeit .....	637
b) Keine Abstützung auf die Flexibilitätsklausel .....	638
3. Gestufte Kodifikation als Ausweg .....	641
a) Grenzen der Kompetenzübertragung aus deutscher Sicht .....	641
b) Die Idee eines Musterentwurfs .....	643
c) Der zivilrechtliche DCFR als Vorbild .....	644
Verzeichnis der Rechtsakte der Europäischen Union .....	649
Verordnungen .....	649
Richtlinien .....	653
Entscheidung .....	656
Beschlüsse .....	656
Rechtsquellennachweise .....	657
Rechtsprechungsnachweise .....	659
Literaturverzeichnis .....	661
Register .....	693