

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
I. Zum Begriff der „Handlungsform“	2
II. Zum Gang der Untersuchung	3
Erster Teil: Systematische und terminologische Ausgangslage ..	7
§ 1 Systematischer Ausgangspunkt	8
I. Loslösung von national-kategorialen Denkstrukturen	8
1. Die gängige „Verwaltungsakts-Dogmatik“	8
a) Das Erbe der individuellen Entscheidung des EGKS-Vertrages	8
b) Die Konzeption der EG-Entscheidung als Äquivalent zur individuellen EGKS-Entscheidung	11
2. Zur eigenen Vorgehensweise	13
II. Loslösung von einer rechtsschutzgeprägten Betrachtungsweise ...	15
§ 2 Terminologische Klärung: Zum Begriff der Entscheidung	17
I. Begriffsverwendung in den einzelnen Mitgliedstaaten	17
II. Die im Vertrag verwendeten unterschiedlichen Entscheidungsbegriffe	19
1. Die „Definition“ der Entscheidung in Art. 249 Abs. 4 EG	19
a) Merkmale der Rechtsverbindlichkeit und der Adressierung	20
b) Zur Sperrwirkung des Art. 249 Abs. 1 EG	21
2. Der Begriff der Entscheidung oder des Entscheidens in verschiedenen Kompetenztiteln des EG-Vertrages	25
a) Handlungsformenlehre und Prinzip der begrenzten Ermächtigung	25
b) Stellungnahme	26
3. Der Entscheidungsbegriff im Sinne des Art. 230 Abs. 4 EG ...	28
a) Der Entscheidungsbegriff in der Rechtsprechung der Europäischen Gerichte	28
aa) Zum Verständnis der Rechtsverbindlichkeit im Rahmen der Rechtsprechung zu Art. 230 Abs. 4 EG	28

bb) Entscheidungen „als Verordnungen“	29
b) Reaktionen der Literatur	32
III. Die eigene zugrundegelegte Begrifflichkeit – Entscheidung im formellen Sinne	34
1. Zum Problem der sogenannten „Scheinverordnungen“	34
2. Das Kriterium der Rechtsverbindlichkeit	38
3. Die eigene Begrifflichkeit	40
a) Die Entscheidung im formellen Sinne	40
b) Formelle Gestaltungsmerkmale der Entscheidung	41
IV. Zum weiteren Vorgehen	42
 Zweiter Teil: Bestandsaufnahme – eine Typologie der Entscheidung	45
 § 3 <i>Maßstäbe einer Bestandsaufnahme</i>	46
I. Die geläufigen Kategorisierungsmerkmale des europäischen Verwaltungsrechts	47
1. Die Unterscheidung zwischen direktem und indirektem Vollzug	47
2. Die Differenzierung zwischen Eigenverwaltungsrecht und Gemeinschaftsverwaltungsrecht	49
3. Zur Eignung der Unterscheidungen für die Zwecke der Untersuchung	50
II. Maßstäbe einer handlungsformengeprägten Typenbildung	54
1. Der allgemeine Maßstab des Adressaten	54
2. Speziell: Der funktionale Maßstab der Steuerungsrichtung und Regelungswirkung staatengerichteter Entscheidungen	56
3. Zum weiteren Vorgehen	58
 § 4 <i>Die Entscheidung als „Europäischer Verwaltungsakt“ zum Vollzug des Gemeinschaftsrechts im Einzelfall gegenüber dem Marktbürger</i>	60
I. Kartellrecht und Fusionskontrolle	61
1. Überblick über das Kartellverfahren	61
2. Überblick über das Fusionskontrollverfahren	64
3. Besondere äußere Gestaltungsmerkmale wettbewerbsrechtlicher Entscheidungen	67
II. Produktzulassungsrecht	69
1. Überblick über zentralisierte Produktzulassungsverfahren im Gemeinschaftsrecht	69
2. Zentralisierte Arzneimittelzulassung	72
3. Zulassung neuartiger Lebensmittel	73

4. Formelle Gestaltungsmerkmale der Produktzulassungsentscheidungen	76
III. Europäisches Dienstrecht?	78
IV. Gemeinsame Strukturmerkmale eines einheitlichen Entscheidungstypus des „Europäischen Verwaltungsakts“	82
1. Die Kommission als „Europäische Behörde“	82
2. Typisch verwaltungsrechtliches Instrumentarium	83
a) Primärer Regelungsgehalt	83
b) Nebenbestimmungen	85
c) Individualisierungs- und Klarstellungsfunktion	90
3. Deckungsgleichheit zwischen Adressierung und tatsächlicher Regelungswirkung	90
4. Bezug zu konkreten Verwaltungsverfahren	91
 § 5 „Verwaltungsaktsähnliche“ staatengerichtete Entscheidungen zur Anwendung des Gemeinschaftsrechts im Einzelfall gegenüber den Mitgliedstaaten	93
I. Beihilfenaufsicht	93
1. Rechtlicher Rahmen	93
2. Erscheinungsformen der Entscheidung im Rahmen der Beihilfenaufsicht	97
3. Formelle Gestaltungsmerkmale beihilferechtlicher Entscheidungen	99
II. Die Überwachung öffentlicher Unternehmen nach Art. 86 EG ...	100
1. Rechtlicher Rahmen	100
2. Beschreibung einzelner Entscheidungen	102
III. Entscheidungen im Rahmen der Verwaltung gemeinschaftlicher Finanzmittel	103
1. Bedeutung und rechtlicher Rahmen der Verwaltung gemeinschaftlicher Finanzmittel	103
2. Überblick: Zentrale Elemente der Verwaltungsverfahren	105
3. Die Konformitätsentscheidung	107
a) Zur Bedeutung der Konformitätsentscheidung im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens	107
b) Beschreibung des äußeren Erscheinungsbildes der Konformitätsentscheidungen	109
4. Genehmigungsentscheidungen im Rahmen der Programmplanung	110
a) Rechtlicher Rahmen	110
b) Formelle Gestaltungsmerkmale der Programmgenehmigungsentscheidungen	112
IV. Schutzergänzungsklausel nach Art. 95 Abs. 4 bis 6 EG	113
1. Bedeutung der Art. 95 Abs. 4 bis 6 EG	113

2. Beschreibung einzelner Entscheidungen der Kommission nach Art. 95 Abs. 6 EG	116
V. Gemeinsame Strukturmerkmale der verwaltungsaktsähnlichen staatengerichteten Entscheidungen	117
1. Kommission als europäische Aufsichtsbehörde.....	117
2. Funktion im Verhältnis EG-Mitgliedstaat: Die Entscheidung als Merkmal der Herausbildung hierarchischer Verwaltungsstrukturen.....	117
3. Die Entscheidung als Einzelfallregelung	121
4. Variable Ambivalenz der Wirkungsweise	122
5. Exkurs: Rechtsschutz gegen Konformitätsentscheidungen.....	125
§ 6 <i>Staatengerichtete Entscheidungen zur koordinierenden Steuerung konkreter Verwaltungsverfahren</i>	127
I. Überblick über mehrstufige Produktzulassungsverfahren	128
II. Beispiel 1: Freisetzungsrichtlinie	129
1. Überblick	129
2. Beschreibung einzelner Entscheidungen	132
III. Beispiel 2: Produktzulassung nach der Arzneimittel-Richtlinie	133
1. Überblick: Verfahren nach der Arzneimittel-RL	133
2. Beschreibung einzelner Entscheidungen	135
IV. Billigkeitsentscheidungen über Erlass, Erstattung und Nacherhebung von Einfuhrabgaben	137
1. Überblick	137
2. Formelle Gestaltungsmerkmale	139
V. Wesen und Funktion eines einheitlichen Entscheidungstypus	140
1. Doppelte Verbindlichkeit der arzneimittelrechtlichen Entscheidung?	140
2. Die Entscheidung als Mitwirkungshandlung an einem mehrstufigen gemeinschaftlichen Verwaltungsakt?.....	142
3. Kommissionsentscheidung als Weisung?	143
a) Rechtsvereinheitlichung vs. zwangsweise Rechtsdurchsetzung.....	144
b) Die Weisung als rein punktuelle Erscheinung.....	146
c) Die interne Natur der Weisung.....	147
4. Resümee: Die Entscheidung im Verwaltungsverbund als Maßnahme eigenen Charakters.....	148
§ 7 <i>Die Entscheidung als Mittel normativer Steuerung</i>	150
I. Vertragsunmittelbare weiche Steuerung der Mitgliedstaaten durch Entscheidung.....	151
1. Entscheidungen auf primärrechtlicher Grundlage.....	151

2. Kooperative Steuerung mitgliedstaatlicher Verwaltungen durch programmatische Zielvorgaben des europäischen Gesetzgebers	152
3. Aufgeweichter Verbindlichkeitsgrad mangels konkret-imperativer Vorgaben	154
4. Beispiel: Aktionsprogramm „Zoll 2007“	156
a) Formelle Gestaltungsmerkmale	157
b) Materielle Regelungsgehalte	157
II. Verordnungsgestützte Steuerung	159
1. Ausgangspunkt: Konkretisierungsbedürftige Verordnungen ..	159
2. Staatengerichtete Entscheidungen als Durchführungsrecht der Kommission	160
3. Beispiele	162
4. Erscheinungsformen: die verordnungsgestützte Entscheidung als „Quasi-Verwaltungsvorschrift“ und „Gesetzgebungsweisung“	165
5. Zum Einwirkungsmodus und den Implikationen für die Lehre vom Gesetzesvorbehalt	167
III. Richtliniengestützte Steuerung	172
1. Ausgangspunkt: Richtlinien als Anweisung an die nationalen Normsetzungsinstanzen	172
2. Doppelfunktion der Richtlinie auch als Ermächtigung der Kommission	172
3. Regelungszusammenhänge zwischen Richtlinie und Entscheidung	173
a) Richtlinienkonkretisierende umsetzungsbedürftige Entscheidungen	173
aa) Beispiele	174
bb) Zur Art und Weise der Umsetzung	175
b) Richtlinienkonkretisierende anwendungsbedürftige Entscheidungen	176
aa) Beispiel	176
bb) Einwirkungsmodus, insbesondere die Frage der unmittelbaren Wirkung	176
c) Entscheidungen zur Ergänzung oder Modifizierung des Richtlinieninhalts	178
aa) Richtlinienergänzung	179
bb) Richtlinienmodifizierung	181
IV. Formenspezifische Merkmale der Entscheidung in einem „legislativ-administrativen“ Verbund	183
1. Spezifische Wirkungsbegrenzung gegenüber der Verordnung durch personale/territoriale Limitierung der Verbindlichkeit?	183

2. Spezifische Wirkungserweiterung gegenüber der Richtlinie?	186
a) Gesamtverbindlichkeit vs. Zielverbindlichkeit.....	186
b) Zum unterschiedlichen Grad der unmittelbaren Wirkung ...	187
3. Die These von der Unterscheidbarkeit anhand des Einzelfallkriteriums	190
4. Erhöhter Flexibilitätsgrad gegenüber der Richtlinie durch mangelnde Festlegung auf förmlich-legislative Umsetzung	192
§ 8 Fazit: Die Entscheidung als flexibelste aller Handlungsformen.....	193
I. Die Entscheidung als sowohl „legislatives“ als auch „administratives“ Handlungsmittel im klassischen Sinne	193
II. Entscheidung als Ausdruck sowohl hierarchischer als auch kooperativer Verwaltungsstrukturen.....	194
III. Zur fehlenden Hierarchie der gemeinschaftlichen Handlungsformen am Beispiel der Entscheidung.....	196
Dritter Teil: Zur Existenz eines einheitlichen Rechtsregimes der „Entscheidung“	199
§ 9 Vorab: Sinn und Zweck der Handlungsformenlehre im deutschen Recht	200
I. Die Ordnungs- und Speicherfunktion der Handlungsformenlehre	200
1. Speicherfunktion	202
2. Ordnungsfunktion.....	202
II. Handlungsformenlehre als Ausdruck des Gewaltenteilungs-prinzips	204
§ 10 Zum Leistungspotential einer Handlungsformenlehre im Europäischen Recht	208
I. Verfassungsrechtliche Ausgangslage: Die Rolle der Gewaltenteilung im Gemeinschaftsrecht.....	209
II. Entscheidungsspezifische Voraussetzungen.....	211
1. Wirksamkeitsvoraussetzungen.....	212
a) Beschluss und Ausfertigung.....	212
b) Veröffentlichung und Bekanntgabe.....	215
aa) Primärrechtliche Ausgangslage	215
bb) Zweifelsfragen.....	215
cc) Resümee	218
2. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen.....	220

a) Verfahren	220
b) Begründung	221
aa) Das „Ob“ einer Begründungspflicht	221
bb) Die Frage des Begründungsumfangs	223
3. Zwischenergebnis	225
III. Spezifische Varianz rechtlicher Wirkungen der Entscheidung ...	226
1. Verbindlichkeit	226
a) Verbindlichkeit als Merkmal des Art. 249 Abs. 4 EG	226
b) Zur Erinnerung: Divergenz zwischen Rechtsbeeinträchtigung und Rechtsverbindlichkeit.....	226
c) Zur Abhängigkeit des Verbindlichkeitsgrades vom tatsächlichen Inhalt der Maßnahme	227
2. Adressierung und personale bzw. territoriale Limitierung der Rechtswirkungen	228
a) Potential zur personalen Limitierung der Rechts- wirkungen durch Adressierung an einzelne Private.....	228
b) Potential der territorialen Limitierung durch Adressierung an einzelne Mitgliedstaaten	229
c) Die Entscheidung in Annäherung an die Verordnung	229
3. Einstufige oder mehrstufige Implementationsstruktur	230
a) Typischerweise einstufige Implementationsstruktur der Verordnung	230
b) Typischerweise zweistufige Implementationsstruktur der Richtlinie.....	230
c) Spezifische Flexibilität der Entscheidung in unterschiedlichen Anwendungszusammenhängen.....	231
4. Rechtsschutz	232
a) Rechtsschutz privilegierter und teil-privilegierter Kläger ..	232
b) Rechtsschutz individueller Kläger	233
5. „Bestandskraft“.....	234
a) Zur Rechtsprechung der Europäischen Gerichte	235
aa) Unanfechtbarkeit oder „formelle Bestandskraft“.....	236
bb) Materielle Bindungswirkungen.....	238
cc) Kritik	241
b) Zur Bedeutung des Art. 241 EG im Rahmen der Bestandskraftfrage.....	242
aa) Ratio des Art. 241 EG.....	243
bb) Persönlicher Anwendungsbereich: „Jede Partei“.....	244
cc) Sachlicher Anwendungsbereich.....	246
dd) Zwischenergebnis	252
c) Die Bedeutung der Klagefrist des Art. 230 Abs. 5 EG im Rahmen der Inzidenträge	253

d) Die Rolle der Entscheidung: Keine „besonderen“ Merkmale im Hinblick auf ihre Bestandskraft	259
IV. Bilanz: Leistungspotential und Erforderlichkeit einer Formenlehre im Europäischen Recht	259
<i>§ 11 Typenspezifische Voraussetzungen am Beispiel des Verfahrens, speziell der Anhörungs- und Beteiligungsrechte.....</i> 264	
I. Zur Herleitung eines Anspruchs auf rechtliches Gehör.....	264
1. Kein einheitliches europäisches Verwaltungsverfahrensrecht	264
2. Anhörungs- und Verteidigungsrechte als Allgemeine Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts	265
3. Zur weiteren rechtsdogmatischen Verortung des Allgemeinen Rechtsgrundsatzes	267
a) Grundrechte.....	267
b) Die allgemeine Pflicht zur Rücksichtnahme aus Art. 10 EG.....	269
aa) Fehlende Grundrechtsträgerschaft der Mitgliedstaaten	269
bb) Ableitung staatlicher Verteidigungsrechte aus Art. 10 EG	270
4. Zum Problem von Umfang und persönlicher Reichweite der Verteidigungsrechte.....	271
II. Analyse der Ausgestaltung der Beteiligungsrechte in den beschriebenen Referenzgebieten	272
1. Privatgerichtete Verwaltungsverfahren	273
a) Kartellrecht	273
aa) Verteidigungsrecht der Adressaten.....	273
bb) Verteidigungsrechte der Beschwerdeführer.....	276
cc) Beteiligungsrechte sonstiger Dritter	278
dd) Stellungnahme des Beratenden Ausschusses	278
b) Fusionskontrolle.....	279
aa) Die am Zusammenschluss Beteiligten	280
bb) Dritte	281
cc) Stellungnahme des Beratenden Ausschusses	282
c) Produktzulassungsverfahren.....	283
aa) Anhörungsrechte der Antragsteller.....	283
bb) Beteiligung der Mitgliedstaaten	286
d) Allgemeine Verfahrensgrundsätze für den Erlass „europäischer Verwaltungsakte“	287
aa) Anspruch auf rechtliches Gehör als einheitlicher Grundsatz in Verfahren zum Erlass privatgerichteter Entscheidungen	287

bb) Institutionalisierte Beteiligung der Mitgliedstaaten als Mittel der Legitimation und der Kompensation für Souveränitätsverlust	290
2. Staatengerichtete Aufsichtsentscheidungen	292
a) Beihilfenaufsicht	292
aa) Vorprüfungsverfahren	293
bb) Förmliches Prüfverfahren	295
cc) Zur Stellung des Beratenden Ausschusses und des Rates	298
b) Überwachung öffentlicher Unternehmen, Art. 86 EG	300
aa) Verteidigungsrecht der Mitgliedstaaten	300
bb) Zur Stellung der begünstigten Unternehmen	301
c) Konformitätsentscheidungen	302
d) Programmgenehmigungsentscheidungen im Recht der Strukturfonds	306
e) Verfahren im Falle der Schutzzergänzungsklausel des Art. 95 Abs. 4 bis 6 EG	307
aa) Rechtsprechung des EuGH	307
bb) Bewertung	309
f) Merkmale eines kontradiktorischen Verfahrens zwischen EG und Mitgliedstaat	310
aa) Grundsatz der Verteidigungsrechte der Mitgliedstaaten	310
bb) Zur Kritik mangelnden Verfahrensrechtsschutzes Dritt betroffener (insbesondere im Beihilfenrecht)	311
3. Anhörungs- und Beteiligungsrechte im Rahmen der mitwirkenden Koordinierung mehrstufiger Verwaltungsverfahren	317
a) Ausgestaltung der Verfahrens- und Beteiligungsrechte innerhalb der dargestellten Referenzgebiete	317
aa) Beteiligung der Mitgliedstaaten	317
bb) Die Beteiligung der Antragsteller: zum Regelungsdefizit im Rahmen der Arzneimittel- und Freisetzung-RL	319
cc) Zur Rechtslage in den mehrstufigen Verfahren des Zollrechts	320
b) Typische Merkmale einer „verdoppelten“ Verfahrensführung auf nationaler und gemeinschaftlicher Ebene	322
aa) Ausschussbeteiligung als Merkmal staatlicher Vorbehalte gegenüber einer Verfahrensverlagerung	322
bb) Verdoppelung der Verteidigungsrechte abschließend betroffener Dritter	323

4. Verfahrensgestaltungen im Rahmen der normativen Steuerung durch Entscheidung	324
III. Ergebnis: Typenspezifische statt handlungsformenspezifische Verfahrensgestaltung	325
Vierter Teil: Ausblick – Das neue Handlungsformenkonzept des Verfassungvertrages	327
§12 <i>Die Neuordnung des europäischen Handlungsformensystems: ein Überblick</i>	328
I. Ausgangspunkt der Konventsarbeiten.....	328
1. Die Zielvorgabe der „Vereinfachung“	328
2. Das Ziel der Herstellung einer klaren Normenhierarchie	330
II. Zur neuen Systematik der Rechtsakte	331
1. Der neue Katalog der Rechtsakte.....	331
2. Zur offenen Frage der Formenprägungsbefugnis	332
3. Zur künftigen „Hierarchie der Rechtsakte“	333
§ 13 <i>Kritik und Gegenentwurf mit Blick auf die „Entscheidung“</i>	335
I. Zur Vereinigung von Entscheidung, Beschluss und den Handlungsformen des Art. 12 EU	335
1. Vorab: Wesentliche Merkmale des Beschlusses	335
2. Konsequenz: Mangelnde Homogenität des „Beschlusses“	336
a) Weitere Flexibilisierung mit Blick auf die Einsatzfelder	336
b) Weitere Flexibilisierung im Wirkungsmodus	337
c) Kein Ausgleich der erfolgten Entgrenzung	340
II. Gegenkonzept: Stärkere Differenzierung gemäß einer funktionalen Typologie	341
1. Schaffung eines „Europäischen Verwaltungsakts“	342
2. Funktionale Differenzierung staatengerichteter Entscheidungen	343
Zusammenfassung	347
Literaturverzeichnis	353
Rechtsaktsverzeichnis	376
Stichwortverzeichnis	393