

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Einleitung..... | 1 |
| I. Zum Begriff der „Handlungsform“ | 2 |
| II. Zum Gang der Untersuchung | 3 |
| Erster Teil: Systematische und terminologische Ausgangslage .. | 7 |
| § 1 <i>Systematischer Ausgangspunkt</i> | 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 <i>Terminologische Klärung: Zum Begriff der Entscheidung</i> | 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

| | |
|---|----|
| § 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 Produktzulassungs- entscheidungen | 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 <i>Fazit: Die Entscheidung als flexibelste aller Handlungsformen</i> | 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 <i>Vorab: Sinn und Zweck der Handlungsformenlehre im deutschen Recht</i> | 200 |
| I. Die Ordnungs- und Speicherfunktion der Handlungsformenlehre | 200 |
| 1. Speicherfunktion | 202 |
| 2. Ordnungsfunktion..... | 202 |
| II. Handlungsformenlehre als Ausdruck des Gewaltenteilungsprinzips | 204 |
| § 10 <i>Zum Leistungspotential einer Handlungsformenlehre im Europäischen Recht</i> | 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 Inzidentrüge | 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 |
| § 11 <i>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 Verwaltungsverfahrenrecht | 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 Schutzergänzungsklausel 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 Drittbetroffener (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 Regelungs- defizit im Rahmen der Arzneimittel- und Freisetzungs-RL | 319 |
| cc) Zur Rechtslage in den mehrstufigen Verfahren des Zollrechts | 320 |
| b) Typische Merkmale einer „verdoppelten“ Verfahrens- führung 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 Verfassungsvertrages | 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 |