

gik und verletze nicht zuletzt Grundrechte, da sie unter dem Vorwand des Regulierungsrechts von diesem nicht autorisierte eigene industriepolitische Ziele verfolge. Sofern diese sogar einen einzigen EU-Regulierer anstrebe, müsse sie sich eine Untergrabung der Vollzugsordnung im Mehrebenensystem vorwerfen lassen und verletze die primärrechtlich geschützte nationale Verfahrensautonomie.

VIII. Nachfolgetagung im Sommer 2015

Weitgehende Einigkeit bestand unter den Teilnehmern darüber, dass die Netzwirtschaften erster Zugriffsbereich des Regulierungsrechts seien. Diese sollten sodann als Ausgangspunkt für die Tätigkeit der Vereinigung fungieren, von dem eine Ausdehnung auf solche Bereiche möglich sei, denen ein weiteres

Regulierungsverständnis zugrunde liegt. Öffentliches Recht und Zivilrecht müssten jedoch stets einander ergänzend in den Blick genommen werden, um gemeinsame Maßstäbe z.B. für die Entgeltkontrolle zu entwickeln und Widersprüchlichkeiten in der Rechtsdurchsetzung zu vermeiden.

Zum Abschluss fand die konstituierende Mitgliederversammlung der Vereinigung statt. Sie wird den Namen »Wissenschaftliche Vereinigung für das gesamte Regulierungsrecht« tragen und jährlich zusammenkommen. Den Vorstand bilden die Professoren Säcker, Schmidt-Preuß, Körber, Zimmer, Ruffert und Kühling; als geschäftsführende Vorstandsmitglieder wurden die Professoren Säcker und Schmidt-Preuß gewählt. Die nächste Tagung findet am 18./19.06.2015 in Bonn statt.

Buchbesprechungen

Andreas Glaser, Die Entwicklung des Europäischen Verwaltungsrechts aus der Perspektive der Handlungsformenlehre, Reihe »Jus Publicum« Bd. 221. 2013. XXXI, 700 S. Euro 134,00. Mohr Siebeck, Tübingen. ISBN 978-3-16-152260-4.

Der 1977 geborene Verfasser der hier zu würdigenden Monographie habilitierte sich mit diesem Werk im Sommer 2012 bei *Wolfgang Kahl* in Heidelberg und ist mittlerweile Inhaber eines Lehrstuhls an der Universität Zürich. Ähnlich wie die etwa zeitgleich erschienene Habilitationsschrift »Der Einzelne im europäischen Verwaltungsrecht« des Tübinger Ordinarius *Johannes Saurer* steht auch die Schrift *Andreas Glasers* für eine neue Generation unionsrechtlicher Studien, die auf Grundlage einer rechtsvergleichend informierten Analyse auf eine grundlegende wissenschaftliche Erschließung des komplexen europäischen Verwaltungsrechts abzielen. Einer solchen rechtswissenschaftlichen Systematisierung bedarf dieses europäische Verwaltungsrecht schon deshalb, weil für die Ebenen des Eigenverwaltungsrechts der Union, des indirekten mitgliedstaatlichen Vollzugs und des Zwischenmodells der Verbundstrukturen jeweils unterschiedliche Maßstäbe gelten und eine übergreifende Kodifikation der disparaten Rechtsregime bislang noch aussteht. Dabei nehmen beide Schriften interessanterweise jeweils Perspektiven ein, die vor allem für das deutsche Recht traditionelle Systemideen liefern: Während bei *Saurer* die Entwicklung subjektiver öffentlicher Rechte und die Möglichkeiten zur gerichtlichen Durchsetzung solcher Individualrechte im Zentrum stehen, will die Habilitationsschrift *Glaser* das europäische Verwaltungsrecht aus der Perspektive der Handlungsformenlehre systematisieren.

Ein einleitender erster Teil der Arbeit – »Das Europäische Verwaltungsrecht aus der Perspektive der Handlungsformenlehre« – ist dabei dem Überblick und der Entwicklung des Forschungsziels gewidmet. *Glaser* unterscheidet die Ebenen des mitgliedstaatlichen Verwaltungsrechts, des Eigenverwaltungsrechts der Union und der Verbundverwaltung und hebt das

Spannungsverhältnis hervor, das aus Sicht der Mitgliedstaaten zwischen der ihnen eingeräumten Verfahrensautonomie und der Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit mit der Union besteht (S. 40 ff.). Aufgrund der engen Verzahnung nationaler und europäischer Rechtsordnungen kommt der Rechtsvergleichung eine zentrale Rolle für die gesetzgeberische und vor allem die richterliche Entwicklung der europäischen Verwaltungsstandards zu (S. 63 ff.). Diesen durch den Europäischen Gerichtshof vorgezeichneten Weg einer »wertenden Rechtsvergleichung« will auch *Glaser* in seiner Studie mit einem speziellen Blick auf die Handlungsformenlehre beschreiben.

Diese Überlegungen münden in den zweiten Teil der Arbeit (S. 73–315), ihren ersten analytischen Schwerpunkt. Dabei untersucht *Glaser* in den §§ 3 – 10 die Handlungsformen im nationalen Verwaltungsrecht von acht ausgesuchten Mitgliedstaaten der europäischen Union und ihre jeweilige Entwicklung unter dem Einfluss der Europäisierung, um auf dieser Grundlage und unter Auswertung eines riesigen mehrsprachigen Schrifttums gemeinsame Strukturen der mitgliedstaatlichen Handlungsformen herauszuarbeiten. Es ist im Rahmen einer Rezension nicht möglich, den Material- und Gedankenreichtum dieser Darstellung und die Fülle jenes Materials zu würdigen, das der polyglotte Verfasser dem deutschen Leser durch die Auswertung u.a. spanischer und schwedischer Originalquellen erschließt. Interessant ist namentlich die Beobachtung, dass der Reformbedarf in einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ausfällt und dass namentlich die »Mutterrechtsordnung« Frankreichs – zunächst scheinbar – geringeren Reformimpulsen ausgesetzt war, mittlerweile jedoch ebenfalls grundlegende Herausforderungen zu verarbeiten hat (S. 146 ff.). Auf dieser Grundlage kann *Glaser* dann in § 11 detailliert Gemeinsamkeiten und Unterschiede der untersuchten Rechtsordnungen herausstellen (S. 289–315).

Im dritten Teil seiner Studie (S. 317–462) wendet sich *Glaser* den Handlungsformen des Eigenverwaltungsrechts der Union zu und widmet sich zunächst den in Art. 288 AEUV ge-

nannten Rechtsakten – Verordnung, Richtlinie, Beschluss und Empfehlung bzw. Stellungnahme –, um dann die nicht in Art. 288 AEUV geregelten Rechtsakte wie Leitlinien, Mitteilungen und öffentlich-rechtliche Verträge zu untersuchen. Die wachsende Kritik an der zunehmend flächendeckenden Steuerung des mitgliedstaatlichen Vollzugs durch »Leitlinien« der Kommission, die die Vollzugsspielräume der nationalen Verwaltungen zumindest faktisch erheblich einschränken, wird durch *Glaser* ausgewogen und differenziert in die weitere Perspektive der Handlungsformenlehre eingebettet (S. 390 ff. und zusammenfassend S. 618). Im System des Eigenverwaltungsrechts der Union misst *Glaser* den Handlungsformen letztlich ähnlich wie im deutschen Recht eine »relative Speicherfunktion« zu, aus der sich Kriterien für die Wirksamkeit und Bestandskraft, die Fehlerfolgen, die Aufhebbarkeit und den Rechtsschutz ergeben (S. 458 ff.).

Teil vier der Arbeit (S. 463–526) widmet sich unter dem Titel des »Unionsverwaltungsrechts« den direkten und indirekten Einwirkungen der Union auf mitgliedstaatliche Handlungsformen, die wesentlich auf der Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit und den loyalen Vollzug des Unionsrechts gründen. Diese Einflüsse wirken primär nicht auf das Tableau der mitgliedstaatlichen Handlungsformen als solches, sondern auf die mit den einzelnen Handlungsformen jeweils verknüpften Maßstäbe, etwa bei der Relativierung der Bestandskraft von Verwaltungsakten (S. 524).

Der fünfte Teil der Arbeit (S. 527–603) analysiert die insgesamt deutlich weitreichendere unionale Prägung der Handlungsformen im europäischen Verwaltungsverbund, die namentlich beim Rechtsschutz die Gefahr dysfunktionaler Schutzlücken aufwirft (S. 581 ff.). Hier mahnt *Glaser* Transparenz und Kohärenz an. Im abschließenden Teil sechs (S. 605–648) zieht *Glaser* schließlich eine insgesamt positive Bilanz für die Handlungsformen des europäischen Verwaltungsrechts und plädiert – ähnlich wie zuvor bereits sein Lehrer *Kahl* – für eine systematisierende Kodifikation sowohl des Eigenverwaltungsrechts wie auch des Unionsverwaltungsrechts.

An der hier nur gedrängt skizzierten Studie *Glasers* beeindruckt die Fülle des verarbeiteten Materials ebenso wie der souveräne Überblick des Verfassers und der sichere dogmatische Zugriff. Angesichts seiner Materialfülle eignet sich der Text auch als Nachschlagewerk und zur gezielten Recherche für Einzelfragen. Gerade aus dieser Perspektive hätten allerdings Zusammenfassungen am Ende der jeweiligen Paragraphen oder auch der Gesamarbeit ihre Lesbarkeit und Zugänglichkeit erleichtert. Obwohl *Glasers* Habilitationsschrift damit durchaus anspruchsvolle Anforderungen an den Überblick ihrer Leser stellt, dürfte er mit dieser imponierenden Leistung eine der für das nächste Jahrzehnt maßgeblichen Studien zum europäischen Verwaltungsrecht vorgelegt haben.

Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner, Universität Bonn

Daniel Mundil, Die Opposition. Eine Funktion des Verfassungsrechts, Reihe »Schriften zum Öffentlichen Recht« Bd. 1267. 2014. 249 S. Euro 69,90. Duncker & Humblot, Berlin. ISBN 978-3-428-14362-7.

Als die vorliegende Arbeit im Oktober 2013 an der Europa-Universität Viadrina als juristische Dissertation angenommen wurde, lag die Wahl zum 18. Deutschen Bundestag ge-

rade einen Monat zurück und sollten noch langwierige Koalitionsverhandlungen folgen. Diese führten bekanntlich zu einer sehr großen Großen Koalition (504 Sitze), der eine nur sehr kleine Opposition gegenüber stand (127 Sitze). Ähnlich war dies schon in der 16. (445: 165 Sitze) und in der 5. Wahlperiode (468: 50 Sitze). Das ist deswegen wichtig zu erwähnen, weil es im Zuge der Bildung der Großen Koalition in der 18. Wahlperiode innerhalb und außerhalb des Parlaments ausführliche Diskussionen über die Oppositionsrechte gab, die schließlich zur Aufnahme eines neuen § 126a in die GO-BT führten (vgl. beispielhaft nur: *Cancik*, NVwZ 2014, S. 18; *Schuster*, DÖV 2014, S. 516; *Leisner*, DÖV 2014, S. 880; *Beckermann/Weidemann*, Der Staat 2014, S. 313; *Ley*, Der Staat 2014, S. 227). Alles dies konnte *Mundil* natürlich nicht (mehr) berücksichtigen. Ist seine Arbeit deswegen aber veraltet? Dieses Verdikt wäre etwas zu voreilig, weil die Arbeit nicht veraltet, wohl aber nicht mehr ganz aktuell ist, worüber sich niemand mehr als der Autor selbst geärgert haben dürfte. Man liest die Arbeit allerdings nun noch genauer, v.a. im Hinblick auf über den Tag hinausreichende grundlegende Erkenntnisse. Auch diesbezüglich tut sich die Arbeit schwer, was aber nicht an *Mundil* liegt, sondern an *Hans-Peter Schneider*, der in seiner bahnbrechenden Habilitationsschrift aus dem Jahre 1974 im Grunde schon alles zur parlamentarischen Opposition gesagt hat, was dazu zu sagen ist. Wenn *Mundils* Absicht es z.B. war, ein funktionales Verständnis von Opposition zu gewinnen, ist alles dies bereits bei *Schneider* auf breiter rechts- und politikwissenschaftlicher Basis grundgelegt. Opposition, so ist bereits dort zu lesen, ist nämlich nicht (so der missverständliche Untertitel von *Mundil*) eine »Funktion des Verfassungsrechts«, sondern ein »Funktionselement politischer Freiheit« (*Schneider* S. 325 ff.) oder ein »Verfassungsprinzip der demokratischen Ordnung« (*Schneider* S. 366 ff.), woraus *Schneider* eine übergreifende »normativ-funktionale Verfassungstheorie der demokratischen Ordnung« abgeleitet hat (S. 378 ff.). *Mundil* führt nicht wesentlich darüber hinaus: in einem ersten großen Teil müht er sich um die »Rechtliche Begriffs- und Wesensbestimmung der parlamentarischen Opposition in Deutschland« (S. 15–122). Er erkennt zutreffend, dass sich die Opposition verfassungsrechtlich aus einer Zusammenschau aus Art. 20 Abs. 1 und 2, 21 Abs. 1, 38 Abs. 1 S. 2, sowie den Art. 5, 8, 9 und 10 GG ergibt. Was den Rechtsstatus der Opposition betrifft, so ist sie eben nicht (so *Mundil*, S. 105 ff.) eine Funktion des Verfassungsrechts, sondern eine Funktion der demokratischen Ordnung und der politischen Freiheit, die auf den zuvor zitierten Artikeln gründet. Einen zweiten großen Teil widmet *Mundil* dem verfassungsrechtlichen Rahmen der oppositionellen Betätigung (S. 123–231). Auch das ist kein verfassungsrechtliches Hochamt, was man von einer Dissertation fairerweise aber auch nicht erwarten darf. Die diesbezüglichen Ausführungen führen den Autor zu dem nicht überraschenden Ergebnis, dass das Grundgesetz die Wahrnehmung der Oppositionsrolle sowohl institutionell, als auch funktionell ermöglicht, u.z. sowohl, was die Wahrnehmung der Kontroll-, als auch, was die Wahrnehmung der Kritik- und der Alternativfunktion betrifft (S. 165 ff., 197 ff., 204 ff.). Alles das hat *Mundil* seinen Lesern wieder in Erinnerung gerufen – ordentlich, korrekt, schulmäßig.

Es mag sein, dass sich jede Generation das vorhandene Wissen neu aneignen und das kollektive Gedächtnis immer wie-