

## Buchbesprechungen

152260

**Andreas Glaser, Die Entwicklung des Europäischen Verwaltungsrechts aus der Perspektive der Handlungsformenlehre.** Mohr Siebeck Verlag, Tübingen 2013, XXXI, 700 Seiten, Ln., 134,- €.

Bei dem anzuzeigenden Werk handelt es sich um eine von *Wolfgang Kahl* betreute Habilitationsschrift, die auf den Stand von November 2012 gebracht wurde. Vom Aufbau und Inhalt her hätte das Werk allerdings auch unter dem Titel „Handbuch Handlungsformen der Verwaltung in Europa“ erscheinen können. Tatsächlich handelt es sich bei dem Werk nämlich letztlich um ein Nachschlagewerk, das im Zweiten Teil sowohl die Handlungsformenlehre acht ausgewählter Mitgliedstaaten (Deutschland, England, Frankreich, Italien, Niederlande, Österreich, Schweden, Spanien), im Dritten Teil die Handlungsformenlehre des EU-Eigenverwaltungsrechts, im Vierten Teil die Vorgaben des Unionsverwaltungsrechts und im Fünften Teil die Handlungsformen im europäischen Verwaltungsverbund darstellt. Dabei werden im deutschen Sprachgebrauch unter dem Begriff des Unionsverwaltungsrechts die (ungeschriebenen) Mindestanforderungen zusammengefasst, die der Europäische Gerichtshof an die Effektivität des mitgliedstaatlichen Vollzugs des EU-Rechts stellt, wenn und soweit insbesondere die Fehlerfolgen EU-rechtswidriger Verwaltungsentscheidungen nicht sekundärrechtlich harmonisiert sind, sondern sich grundsätzlich nach nationalem Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozessrecht bestimmen (ähnlich die Umschreibung auf S. 42 ff.).

Ganz generell fällt sehr positiv auf, in welchem Umfang *Andreas Glaser* auch auf Literatur aus dem nicht-deutschsprachigen Ausland zurückgreift. Im Literaturverzeichnis finden sich nicht nur englisch- und französischsprachige Beiträge in erheblicher Zahl, sondern auch Beiträge in italienischer, niederländischer, schwedischer und spanischer Sprache. Diese Beiträge werden in der Arbeit auch gewinnbringend verwertet, sind also gleichberechtigt mit den deutschen Beiträgen eingearbeitet worden. Derartiges sollte bei wissenschaftlichen Auseinandersetzungen mit dem Europäischen Verwaltungsrecht heute Standard sein, ist es aber leider nicht. Gerade deshalb verdient diese Leistung deutlich hervorgehoben zu werden.

Wird das Werk als wissenschaftliche Monografie „am Stück“ gelesen (und nicht eher als Handbuch oder Nachschlagewerk genutzt), ist der von *Glaser* gewählte „Einstieg“ allerdings etwas irritierend. Die Arbeit beginnt unvermittelt mit einem Ersten Teil, in dem in § 1 die Grundstrukturen des Europäischen Verwaltungsrechts und in § 2 die Handlungsformenlehre als Instrument zur Systematisierung des Europäischen Verwaltungsrechts und als „Instrument funktionaler Rechtsvergleichung“ vorgestellt werden. Es fehlt eine Einleitung, die dem Leser das Erkenntnisinteresse des Verfassers darlegt und vermittelt, weshalb er es für lohnend erachtet, die Entwicklung des Europäischen Verwaltungsrechts aus der Perspektive der Handlungsformenlehre zu beschreiben. Dies wird auch in § 2 über die „Systematisierung der

Handlungsformenlehre“ nicht recht deutlich. Zwar wird hier an etwas versteckter Stelle der Gang der Untersuchung erläutert (S. 58 f.). Im Übrigen wird hier aber nur sehr allgemein über Methoden und Erkenntnisziele der Handlungsformenlehre referiert, jedoch allein der Stand der deutschen Handlungsformenlehre wiedergegeben. Dieser deutsche Ansatz wird jedoch nicht auf seine Verwendbarkeit für eine europäische Handlungsformenlehre überprüft. Es wird auch nicht angekündigt, dass Ziel der Arbeit die Überprüfung der Übertragbarkeit der deutschen „Handlungsformenmethode“ auf das Europäische Verwaltungsrecht sein soll. Vielmehr werden die deutschen Erkenntnisse recht schnell als allgemeingültig behandelt, obwohl die Darstellung im Zweiten Teil über die Handlungsformenlehre in einzelnen Mitgliedstaaten zeigt, dass zwar in allen untersuchten Mitgliedstaaten zwischen verschiedenen Handlungsformen der Verwaltung unterschieden wird – ohne dass dies jedoch überall als Basis für die Entwicklung einer regelrechten Handlungsformenlehre dient, die den einzelnen Handlungsformen präzise bestimmte Funktionen zuordnet.

Dies ändert nichts daran, dass der Zweite Teil (§ 3 bis § 11) über die Bedeutung der Handlungsformen im Verwaltungsrecht ausgewählter Mitgliedstaaten außerordentlich informativ ist. Es ist beeindruckend, wie es *Glaser* gelingt, sich in sieben fremde Rechtsordnungen einzuarbeiten. Offenbar scheint er auch nicht nur der deutschen, englischen und französischen, sondern auch der italienischen, niederländischen, schwedischen und spanischen Sprache so mächtig zu sein, dass er Rechtsliteratur in diesen Sprachen auswerten kann. Leider erfährt der Leser nicht, wie sich *Glaser* in diese verschiedenen Rechtsordnungen eingearbeitet hat. So bleibt offen, ob er seine Aussagen etwa auch durch Gespräche mit Rechtswissenschaftlern aus den jeweiligen Ländern – etwa im Rahmen von Forschungsaufhalten – abgesichert hat oder ob seine Erkenntnisse vor allem aus einer Rezeption des „law on the books“ folgen, was die Gefahr begründet, dass notwendiges Hintergrundwissen nicht „mittransportiert“ wird und deshalb die praktische Bedeutung bestimmter Institute über- oder unterschätzt wird. Insoweit ist es schwierig, die „Verlässlichkeit“ der Aussagen *Glaser*s zu beurteilen, etwa wenn er schreibt, dass der „einseitige Verwaltungsakt“ im französischen Verwaltungsrecht „zahlreiche Kritik“ erfahren habe, was zu einem Phänomen der „contractualisation“ führe. Hier wird auf das Lehrbuch von *Georges Dupuis/Marie-José Guédon* und *Patrice Chrétien* (Droit administratif, 2. Aufl. 2009) verwiesen (S. 145 f.). Ist aber diese Fundstelle wirklich repräsentativ für das französische Verwaltungsrecht oder eher zufällig als interessant herausgesucht worden? *Glaser* erlaubt insoweit keinen Blick in seine „Forschungswerkstatt“, sondern beschränkt sich darauf, dem Leser die Ergebnisse seiner Arbeit darzulegen.

Nur sehr indirekt – nämlich letztlich erst bei der Darstellung der deutschen Handlungsformenlehre (§ 3) und dem Abschnitt über „Gemeinsamkeiten und Unterschiede der mitgliedstaatlichen Handlungsformen“ (§ 11) – erfährt der Leser auch, welche Handlungsformtypen *Glaser* in

seine rechtsvergleichende Betrachtung einbeziehen will: Einseitige Einzelfallentscheidungen, administrative Rechtsetzung, „verwaltungsrechtliche Verträge“, „verwaltungsinterne Normen“ (Verwaltungsvorschriften) und tatsächliches Verwaltungshandeln. Diese Differenzierungen werden auch anschließend maßgebend für die Kapitel über die Handlungsformen der EU-Eigenverwaltung und über die Rolle der Handlungsformen im Unionsverwaltungs- und im Verbundverwaltungsrecht sein. Damit erstreckt sich die Untersuchung letztlich über die gesamte Breite des Allgemeinen Verwaltungsrechts und des Verwaltungsprozessrechts. Soweit *Glaser* Verwaltungsverträge behandelt, spart er allerdings solche Verträge aus, die nach dem Recht des jeweiligen Mitgliedstaates dem Privatrecht zuzuordnen sind, was nicht weiter erläutert wird und auch nicht wirklich sinnvoll erscheint. Insbesondere führt dies dazu, dass vergaberechtliche Fragen nur teilweise problematisiert werden, nämlich vornehmlich bei den Staaten, die auch Beschaffungsverträge dem öffentlichen Recht unterstellen (vgl. demgegenüber S. 103, wo die Auswirkungen des Vergaberechts auf die deutsche Handlungsformenlehre als gering veranschlagt wird, weil es vornehmlich privatrechtliches Verwaltungshandeln betreffe). Auch sonst sind die Ausführungen, die sich mit Verwaltungsverträgen befassen, nicht immer gelungen. So wird etwa bei der vergleichenden Darstellung der Fehlerfolgen des Verwaltungsvertrags (S. 305) angenommen, dass die Vertragsnichtigkeit in allen Mitgliedstaaten eine *Ipso-iure*-Nichtigkeit ist (jedenfalls in Frankreich kann jedoch die Vertragsnichtigkeit nur durch eine gerichtliche Entscheidung festgestellt werden) und dass in Deutschland Verwaltungsverträge besonders gegen Rechtsfehler immunisiert seien (dies entspricht nicht der sehr „großzügigen“ Handhabung des § 134 BGB auch im Anwendungsbereich der §§ 54 ff. VwVfG durch die Rechtsprechung, die sich von dem ursprünglichen Konzept des VwVfG-Gesetzgebers mittlerweile weit entfernt hat).

Die Ausführungen zu den Handlungsformen der EU-Eigenverwaltung und ihrer Bedeutung im Unionsverwaltungsrecht und in Europäischen Verbundverfahren (Dritter bis Fünfter Teil) sind ebenso wie die Ausführungen zu den Grundlagen des Europäischen Verwaltungsrechts im Ersten Teil des Buches eher deskriptiv ausgefallen. Dies betont einerseits das Handbuchartige der Darstellung und macht das Werk damit zu einem wirklich hilfreichen Nachschlagewerk zum Stand der Europarechtswissenschaft in diesen Bereichen und zu einer wahren Fundgrube für weiterführende Hinweise. Andererseits findet sich in diesen Abschnitten deshalb auch wenig, was über eine Systematisierung der vorhandenen Kenntnisse und Ansichten über die Handlungsformen im Europäischen Verwaltungsrecht hinausreicht. *Glaser* stellt Rechtsprechungs- und Literaturansichten aus allen Bereichen und verschiedenen Ländern zusammen, er entscheidet sich aber eher zwischen ihnen als dass er versucht, neue Wege zu gehen oder ein eigenes Konzept oder ein eigenes Erklärungsmodell zu entwickeln. Dies wird auch daran deutlich, dass er relativ unkritisch Aussagen einzelner Autoren zu Art. 41 der EU-Grundrechtecharta, zu den Handlungsformen i. S. d. Art. 288 AEUV und zur Bedeutung von Art. 197, Art. 290, Art. 291 und Art. 298 AEUV übernimmt bzw. Aussagen verschiedener Autoren „zu-

sammensetzt“ und dabei manchmal gleichsam nebenbei den Rahmen für die folgenden Untersuchungen festlegt. Dies ist dann problematisch, wenn nicht hinreichend deutlich gemacht wird, dass nach wie vor kaum Einigkeit darüber besteht, wie diese Bestimmungen auszulegen sind und welche Bedeutung sie tatsächlich haben. Solche Unsicherheiten werden bei *Glaser* nicht erkennbar. Das fällt etwa auf, wenn es um die Verfahrenautonomie der Mitgliedstaaten geht, die (auf S. 40 f.) ohne Weiteres in Art. 291 Abs. 1 AEUV verankert wird. Nur in einer Fußnote findet sich ein Hinweis, dass dies auch anders gesehen wird, und gar kein Hinweis darauf, dass nur in Deutschland Art. 291 Abs. 1 AEUV diese Bedeutung zugemessen wird. Auch dass Art. 288 AEUV tatsächlich die Kernbestimmung für die Handlungsformen der EU-Eigenverwaltung ist, obwohl sie nur Handlungsformen der Organe der Union i. S. d. Art. 13 Abs. 2 AEUV (und damit z. B. nicht die der Agenturen) umfasst, ist nicht selbstverständlich (s. hierzu bereits *Matthias Vogt*, Die Entscheidung als Handlungsform des Europäischen Gemeinschaftsrechts, 2005, S. 21 ff.).

Im Sechsten und letzten Teil fasst *Glaser* zunächst seine Erkenntnisse zum Handlungsformenbestand in den Mitgliedstaaten und der Union noch einmal thesenartig zusammen (§ 19). Abschließend (§ 20) fragt er nach der Perspektive eines Europäischen Verwaltungsverfahrenskodexes, die er durchaus positiv beurteilt. Dabei hält er es auch für sinnvoll, in ein solches europäisches Regelwerk auch die „unionsverwaltungsrechtlichen“ Vorgaben für das Verwaltungsverfahren der Mitgliedstaaten beim Vollzug des EU-Rechts aufzunehmen. Hier hätte ich angesichts des eher richtlinienähnlichen Charakters dieser Vorgaben gewisse Zweifel. Denn sie geben eher das Ziel vor, das nationale Behörden und Gerichte in Auslegung des nationalen Rechts zu erreichen haben, als dass es sich um unmittelbar anwendbare Rechtsätze handelt (*Diana-Urania Galetta*, Procedural Autonomy of EU Member States, 2010, S. 18 f.). Sie würden diesen Charakter durch eine die Mitgliedstaaten unmittelbar verpflichtende Kodifizierung verlieren.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Wird das Werk *Glaser*s als Handbuch und Nachschlagewerk genutzt, um sich (im ersten Zugriff) vertieft über einzelne Fragen des Europäischen Verwaltungsrechts und einer in der Entstehung begriffenen Europäischen Handlungsformenlehre zu informieren, dürfte es zurzeit seinesgleichen suchen. Als wissenschaftliche Monografie scheint die Arbeit dagegen sehr breit angelegt, was zu einer sehr deskriptiven Bearbeitung des Themas führt und einen gewissen Mut zur Konstruktion vermissen lässt. Obwohl die Arbeit Literatur und Rechtsprechung umfassend auswertet, besteht daher – gerade was die Handlungsformenlehre der EU-Eigenverwaltung angeht – noch weitergehender Forschungsbedarf.

Univ.-Prof. Dr. Ulrich Stelkens, Speyer