

TIMOTHEUS MÜLLER

Die Europäisierung der
Verwaltungsverfahrensgesetze
in Deutschland und Spanien

Beiträge zum Verwaltungsrecht

Mohr Siebeck

Beiträge zum Verwaltungsrecht

herausgegeben von

Wolfgang Kahl, Jens-Peter Schneider
und Ferdinand Wollenschläger

10



Timotheus Müller

Die Europäisierung der Verwaltungsverfahrensgesetze in Deutschland und Spanien

Mohr Siebeck

Timotheus Müller, geboren 1991; Studium der Rechtswissenschaften in Heidelberg und Montpellier; Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht an der Universität Heidelberg; 2019 Promotion; seit 2018 Rechtsreferendar am LG Stuttgart.
orcid.org/0000-0002-3958-1792

Zugl.: Dissertation, Juristische Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, 2019

ISBN 978-3-16-158291-2 / eISBN 978-3-16-158292-9

DOI 10.1628/978-3-16-158292-9

ISSN 2509-9272 / eISSN 2569-3859 (Beiträge zum Verwaltungsrecht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2019 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

Vorwort

„Wenn du wirklich viel liest und viel verstehst,
so musst du all dein Lesen und all dein Verstehen
jedesmal zur Einen Quelle aller Wahrheit zurückführen.“

Thomas v. Kempen, Nachfolge Christi, III,43

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2019 von der Juristischen Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg als Dissertation angenommen. Für die veröffentlichte Fassung konnten Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur bis Juni 2019 berücksichtigt werden.

Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Wolfgang Kahl, M.A. für die umfassend kompetente, fördernde und anregende Betreuung dieser Arbeit. Sein Anspruch prägt, sein Zuspruch trägt diesen Text. Mit konstruktiver Kritik hat er tragende Säulen dieser Arbeit miterrichtet und mich Wesentliches gelehrt. Ferner möchte ich Frau Prof. Dr. Ute Mager für die äußerst zügige Erstellung des Zweitgutachtens und ihre Anmerkungen danken.

Für die gastfreundliche Aufnahme, anregende Gespräche und die tatkräftige Unterstützung bei meinen Rechercheaufenthalten in Barcelona gebührt Herrn Prof. Dr. Oriol Mir Puigpelat überaus großer Dank. Er hat ferner das Verfassen einer weiteren Stellungnahme übernommen. Frau M. Teresa Massas Cladellas bin ich für die Gastfreundschaft in der Bibliothek des Consell de Garanties Estatutàries dankbar. Sie hat mich vor Ort und aus der Ferne ganz hervorragend und überobligatorisch bei der Literaturrecherche unterstützt.

Danken möchte ich auch ganz besonders David Ostertag, Holger Nemetz, Oliver Meyer, Jakob Lehnert und Jonas Becker. Diese guten Freunde haben mich nicht nur durch die Promotionszeit begleitet, sondern meine Arbeit durch ihre Korrekturen und sachkundigen Anmerkungen auch immer wieder entscheidend verbessert. Gleiches gilt für Lisa-Marie Danowsky, deren zuneigungsvolle Unterstützung, Annahme und Sorgen jedoch besonders hervorgehoben werden sollen. Dank gebührt ferner allen, die mich in Heidelberg begleitet haben, insbesondere meinen Kollegen, Freunden und Mitbewohnern.

Größter Dank gebührt aber vor allem meinen Eltern, Michael und Annette Müller, die mich vielfach unterstützt haben und auf deren Liebe und Vertrauen ich mich verlassen kann. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

Stuttgart, im Juni 2019

Timotheus Müller

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	V
Abkürzungsverzeichnis	XVII
§ 1 Einleitung.....	1
A. Hintergrund und Ziele der Untersuchung.....	1
B. Methode.....	3
I. Rechtsvergleichung	3
II. Einzelfragen.....	4
1. Ziel.....	4
2. Bezugsrahmen und weitere Methodenfragen	4
3. Einzelschritte des Vergleichs.....	5
III. Leitfragen.....	7
C. Gang der Untersuchung	7
§ 2 Untersuchungsgegenstand und Vorklärungen	8
A. Begriffliche und thematische Eingrenzung	8
B. Die Verwaltungsverfahrensgesetze	9
I. Deutschland	9
1. Gesetze.....	9
2. Gesetzgebungskompetenzen.....	10
3. Anwendungsbereich.....	11
4. Begriff des Verwaltungsverfahrens	13
5. Einordnung des VwVfG als Kodifikation.....	14
II. Spanien.....	15
1. Gesetze.....	15
2. Gesetzgebungskompetenzen.....	17
3. Anwendungsbereich	17
4. Begriff des Verwaltungsverfahrens	19

5. Einordnung des LPAC als Kodifikation.....	20
III. Gemeinsamkeiten und Unterschiede	21
C. Europäisierung des Verwaltungsverfahrensrechts	22
I. Europäisierung	22
1. Begriff des Europarechts	22
2. Vollzug des Unionsrechts im europäischen Verwaltungsverbund.....	24
3. Begriff und Mechanismen der Europäisierung.....	26
II. Phasen der Europäisierung.....	28
1. Deutschland	29
2. Spanien	30
§ 3 Rechtsvergleich	32
A. Formaler Ausgangspunkt.....	32
B. Verfahrensgrundsätze	34
I. Tradierte Grundsätze des nationalen Verwaltungsverfahrensrechts	34
1. Deutschland	34
2. Spanien	35
3. Fazit	36
II. Anhörungsgrundsatz (audi et alteram partem).....	37
1. Deutschland	37
2. Spanien	37
3. Fazit	38
III. Neutralitätsgebot	39
1. Deutschland	39
2. Spanien	39
3. Fazit	40
IV. Vertrauensschutz	40
1. Deutschland	40
a) Ursprung und dogmatische Fundierung.....	40
b) Entwicklung und Kodifikation	41
2. Spanien	42
a) Ursprung und Kodifikation	42
b) Dogmatische Fundierung	44
c) Fazit.....	44
V. Verhältnismäßigkeit.....	45
1. Deutschland	45
a) Ursprung, Inhalt, Bedeutung	45
b) Europäisierung.....	47
2. Spanien	49

a) Ursprung, Inhalt, Bedeutung	49
b) Europäisierung.....	52
3. Fazit	53
a) Rezeptionsprozess.....	53
b) Rückwirkungen, Gründe für den Export	54
c) Europäisierungsmechanismen	55
C. Verfahrensfunktionen und Verfahrensfehlerfolgen	56
I. Multifunktionalität und „Aufwertung“ des Verwaltungsverfahrens	56
1. Deutschland	56
a) Ausgangslage: „dienende Funktion“ und „Aufwertung“	56
b) Einschränkung der Problematik	58
c) Zwischenfazit.....	60
2. Spanien	61
a) Multifunktionalität und Betonung des Verfahrensgedankens	61
b) Gegenläufige Tendenzen	63
c) Zwischenfazit.....	65
II. Europäisierung der Fehlerfolgenregelungen	65
1. Deutschland	66
a) Nichtigkeit infolge von Verfahrensfehlern	66
b) Heilung von Verfahrensfehlern.....	67
c) Unbeachtlichkeit von Verfahrensfehlern	69
2. Spanien	73
a) Nichtigkeit infolge von Verfahrensfehlern	74
b) Anfechtbarkeit infolge von Verfahrensfehlern	76
c) Heilung (subsanción)	78
III. Fazit	80
1. Gemeinsamer Ausgangspunkt	80
2. Zur Diskussion um die Verfahrensverständnisse	80
3. Europäisierung und Anschlussfähigkeit nationaler Fehlerfolgenregelungen	82
D. Aufhebung von Verwaltungsentscheidungen	83
I. Deutschland	83
1. Die Aufhebung von Verwaltungsentscheidungen gemäß §§ 48 ff. VwVfG.....	83
a) Rücknahme rechtswidriger Verwaltungsakte	84
b) Widerruf rechtmäßiger Verwaltungsakte	85
2. Europäisierung	85
a) Rücknahme unionsrechtswidriger Beihilfenbescheide und § 48 VwVfG	85
aa) Problematik	85
bb) Rechtswidriger Verwaltungsakte (§ 48 VwVfG).....	86

(1) Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes	86
(2) Rücknahmeverbot	86
(3) Ausschlussfrist.....	87
(4) Ermessen	88
(5) Entreichung	89
(6) Schadensersatz (§ 48 Abs. 3 VwVfG).....	89
b) Widerruf begünstigender Verwaltungsakte und § 49 VwVfG	89
c) Unionsrechtswidrige, bestandskräftige Verwaltungsakte.....	90
3. Fazit	91
II. Spanien	92
1. Die Aufhebung von Verwaltungsentscheidungen im LPAC	92
a) Die revocación rechtmäßiger und rechtswidriger Verwaltungsakte ..	92
b) Die revisión de oficio rechtswidriger bzw. nichtiger Akte	93
2. Europäisierung	93
a) Aufhebung unionsrechtswidriger Beihilfenbescheide.....	94
aa) Problem.....	94
bb) Nichtigkeit des Verwaltungsaktes als Lösung?	95
cc) Weitere Vorschläge de lege ferenda	97
dd) Die Lösung des Gesetzgebers	97
ee) Die Lösung der Rechtsprechung in den verbleibenden Fällen....	99
b) Aufgrund unionsrechtswidriger Gesetze ergangene Akte.....	100
c) Kühne & Heitz.....	101
3. Fazit	102
III. Vergleich.....	103
E. Umsetzung und Auswirkungen der Dienstleistungsrichtlinie.....	107
I. Deutschland	108
1. Umsetzung	108
2. Die europäische Verwaltungszusammenarbeit.....	109
a) Das VwVfG als Regelungsstandort	109
b) Zentrale Begriffe	110
c) Inhalt und Funktionsweise	111
d) Bewertung	112
3. Das Verfahren über eine einheitliche Stelle	114
a) Umsetzungsoptionen.....	115
b) Aufbau und Funktionsweise.....	116
c) Kritik und eigene Bewertung	117
4. Genehmigungsverfahrenrecht	118
II. Spanien	119
1. Umsetzung	119
2. Verwaltungskooperation.....	121
3. Genehmigungsverfahrenrecht	122
a) Schweigen der Verwaltung	122

b) Anzeigeeinstrumente	123
4. Einheitlicher Ansprechpartner	126
5. Umsetzung in den autonomen Gemeinschaften	127
a) Recht der Eröffnungskontrollen	127
b) Einheitlicher Ansprechpartner	128
c) Bewertung.....	128
III. Vergleich und Fazit	128
1. Umsetzung	129
2. Die einzelnen Schwerpunkte im allgemeinen Verwaltungsrecht.....	130
a) Verwaltungszusammenarbeit	130
b) Einheitlicher Ansprechpartner	130
c) Genehmigungsverfahrensrecht	131
3. Dienstleistungsrichtlinie als „Nukleus für ein europäisches Verwaltungsrecht“?.....	132
F. Schweigen der Verwaltung.....	132
I. Spanien	133
1. Ausgangslage	133
2. Funktionsweise.....	133
a) Obligación de resolver (y notificar)	133
b) Negatives Schweigen in Antragsverfahren.....	134
c) Positives Schweigen in Antragsverfahren	135
3. Europäisierung	136
a) Stärkung des positiven Schweigens.....	136
b) Vereinbarkeit des positiven Schweigens mit Unionsrecht	137
c) Einflüsse auf den Normtext.....	138
4. Kritik.....	139
a) Positive Aspekte	139
b) Gegenargumente.....	140
c) Reformvorschläge	141
II. Deutschland	141
1. Ausgangslage	141
2. Die Genehmigungsfiktion gemäß § 42a VwVfG	142
a) Begriff	142
b) Tatbestandsvoraussetzungen.....	142
c) Verwaltungsverfahren und Verfahrensfehler.....	144
d) Aufhebung und Bestandskraft.....	145
3. Europäisierung	146
4. Kritik.....	147
a) Allgemeine Kritik an Genehmigungsfiktionen	147
b) Speziell zu § 42a VwVfG	149
III. Fazit	149

G. E-Government	151
I. Deutschland	152
1. Historische Entwicklung	152
2. Die zentralen Regelungen zum elektronischen Verwaltungsverfahren	153
a) Elektronischer Verwaltungszugang	153
b) Bekanntgabe und Benachrichtigung	155
c) Virtueller und automatisierter Verwaltungsakt	156
d) Das EGovG	159
e) E-Government-Gesetzgebung in den Ländern	159
3. Stand der deutschen E-Government-Gesetzgebung	160
II. Spanien	162
1. Historische Entwicklung	162
2. Die zentralen Regelungen von LAE und LPAC	164
a) E-Government als Recht und Pflicht	164
b) Digitale Zugangspunkte	166
c) Bekanntgabe und Benachrichtigungen	170
d) Automatisiertes Verwaltungshandeln	173
3. Stand der spanischen E-Government-Gesetzgebung	174
III. Vergleich	177
1. Die analysierten Punkte	178
a) Überblick: Der Stand der E-Government-Gesetzgebung	178
b) E-Government als Recht und Pflicht	179
c) Elektronischer Verwaltungszugang und digitale Zugangspunkte	179
d) Bekanntgabe und Benachrichtigungen	181
e) Automatisiertes Verwaltungshandeln	181
2. Kodifikation und Kodifizierbarkeit von E-Government	182
3. E-Government als Europäisierungsvorgang	183
4. Erklärungsansätze und Ausblick	185
a) Erklärungsansätze	185
b) Ausblick: Konkretisierung von Regelungsimpulsen	186
H. Mittelbare Auswirkungen auf die Verwaltungsverfahrensgesetze	187
I. Bessere Rechtsetzung	188
1. Deutschland	189
a) Bessere Rechtsetzung im deutschen Verwaltungsverfahrenrecht ..	189
b) Europäisierungspotenzial	191
c) Ausblick	194
2. Spanien	194
a) Bessere Rechtsetzung im spanischen Verwaltungsverfahrenrecht ..	194
b) Inhalt der Neuregelung im LPAC	195
aa) Regelungsdichte und Regelungskompetenz	195
bb) Ergebnis zu Regelungskompetenz und -gegenstand (STC 55/2018)	196

cc) Inhalt der Regelung	199
dd) Bedeutung und Bewertung	201
c) Vorläuferregelungen	203
3. Vergleich.....	203
II. Gute Verwaltung.....	204
1. Deutschland	205
a) Die Rezeption eines Rechts auf gute Verwaltung in Deutschland... ..	205
b) Gute Verwaltung im VwVfG	207
c) Bewertung: Europäisierungspotenzial	209
2. Spanien	211
a) Die Rezeption eines Rechts auf gute Verwaltung in Spanien	211
b) Gute Verwaltung im LPAC.....	213
c) Bewertung.....	215
3. Vergleich.....	217
III. Fazit	219
1. Stärke und Prognostizierbarkeit mittelbarer unionsrechtlicher Einflüsse	219
2. Folgerungen zu den untersuchten Einflüssen	220
3. Ausblick: Vorbildwirkung einer möglichen Kodifikation des Eigenverwaltungsrechts?.....	220
 § 4 Ergebnisse des Rechtsvergleichs.....	 223
 A. Folgerungen zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen und -rechtsordnungen.....	 223
I. Grundsätzliches zur Europäisierung der Gesetze	223
II. Begegnung von Unions- und Verfassungsrecht im Verwaltungsverfahrenrecht.....	224
III. Unterschiedliche Flexibilität im untersuchten Rechtsbereich	225
IV. Rezeptivität der Rechtsordnungen	226
1. Rezeptivität des spanischen öffentlichen Rechts.....	226
2. Fortwirkende Binnenorientierung des deutschen Verwaltungsrechts ..	228
3. Permeabilität als Entwicklungsperspektive des deutschen Verwaltungsrechts?.....	228
 B. Entwicklungsrichtung und -perspektive des Verwaltungsverfahrenrechts	 229
I. Konvergenz der nationalen Verwaltungsverfahrenrechtsordnungen?	229
1. Konvergenz und Parallelität von Rechtsordnungen	229
2. Parallelitätsbefund.....	231
3. Rückschlüsse aus dem Parallelitätsbefund.....	231
4. Fazit zur Konvergenzdebatte	232

II. Referenz statt Konvergenz	233
1. Unions- und Eigenverwaltungsrecht als Referenzgebiete nationalen Rechts.....	233
2. Europäischer Referenzrahmen für das Verwaltungsverfahrenrecht ...	235
C. Ergebnisse zur Wirkungsweise von Europäisierungsprozessen	236
I. Einwirkungsmodi	236
II. Effekte der Europäisierung in den nationalen Rechtssystemen.....	237
1. Neuinterpretation	237
2. Gesetzesänderungen aufgrund zwingenden Rechts	238
a) Punktuelle Änderungen und Spill-Over-Effekte	238
b) Gesetzgebungstechnik	238
3. Prinzipienrezeption	238
4. Entwicklungsentkoppelung durch gesetzgeberische Untätigkeit	240
a) Abschirmung des allgemeinen Verwaltungsverfahrenrechts	240
b) Ableitung allgemeinrelevanter Regelungsimpulse in das besondere Recht	241
c) Gegenbeispiele.....	242
5. Inspirations- und Innovationswirkung europäischen Rechts	242
a) Inspiration durch Fernwirkungen	242
b) Modernisierung durch Innovationswirkung.....	243
6. Systemgegensätze und ihre Auswirkungen im Verwaltungsverfahrenrecht.....	244
a) Systembrüche und Inkohärenzen.....	244
b) Umorientierung.....	245
aa) Keine umfassende Umorientierung verfahrensrechtlichen Denkens.....	245
bb) Bereichsspezifische Rekalibrierung und Umorientierung	246
7. Offenlegung dogmatischer Schwächen.....	247
D. Thesen zu den Herausforderungen des nationalen Verwaltungsverfahrenrechts	248
E. Kodifikation und Reformvorschläge	250
I. VwVfG und LPAC als Regelungsstandort für das Unionsverwaltungsrecht.....	251
1. Probleme der Kodifikation von Europäisierungsprozessen im VwVfG/LPAC	251
2. Einschränkung und Repositionierung der Problematik	251
3. Perspektive: Kodifikationsfunktionen im Verbund	253
II. VwVfG	254
1. Regelungsdefizit.....	254
2. Reformvorschläge	255

a) Regelungsvorschläge für das VwVfG	255
aa) Verfahrensgrundsätze	255
bb) Multifunktionalität des Verwaltungsverfahrensrechts	255
cc) Folgen von Verfahrensfehlern	256
dd) Aufhebung unionsrechtswidriger Verwaltungsakte	257
ee) Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie	258
ff) Schweigen der Verwaltung	258
gg) E-Government	259
hh) Bessere Rechtsetzung	259
ii) Gute Verwaltung	259
b) Verortung abstraktionsfähiger Regelungen in einem eigenen Abschnitt	260
c) Reform der Simultangesetzgebung?	261
aa) Reformbedürfnis?	261
bb) Reformvorschläge	262
(1) Systemwandel	262
(2) Systeminterne Modifikationen	263
(3) Homogenität des Verwaltungsverfahrensrechts als Grenze?	263
3. Fazit: Verbundkonforme Kodifikation auf der Höhe der Zeit	265
III. LPAC	265
1. Regelungsdefizit	265
2. Reformvorschläge	265
a) Regelungsvorschläge für das LPAC	265
aa) Verfahrensgrundsätze	265
bb) Multifunktionalität des Verwaltungsverfahrens	266
cc) Folgen von Verfahrensfehlern	266
dd) Aufhebung unionsrechtswidriger Verwaltungsakte	266
ee) Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie	267
ff) Schweigen der Verwaltung	267
gg) E-Government	267
hh) Bessere Rechtsetzung	268
ii) Gute Verwaltung	268
b) Verortung abstraktionsfähiger Vorschriften in einem eigenen Abschnitt	268
3. Fazit	268
§ 5 Schluss	269
A. Zusammenfassung: Potenzial für gegenseitiges Lernen	269
I. Lernen des deutschen Verwaltungsverfahrensrechts vom spanischen	269
1. Die einzelnen untersuchten Punkte im Überblick	269

2. Gesetzgebungsverfahren und Regelungsdichte	270
3. Rezeptivität und Kodifikation.....	270
II. Lernen des spanischen Verwaltungsverfahrensrechts vom deutschen....	271
1. Die einzelnen untersuchten Punkte im Überblick	271
2. Gesetzgebungsverfahren und Regelungsdichte	272
3. Rezeptivität und Kodifikation.....	272
III. Eigenverwaltungsrecht der Union.....	273
1. Lernen vom Unionsrecht	273
2. Lernen des Unionsrechts	274
 B. Ausblick: Strukturwahrende Adaptivität	274
I. Strukturwahrende Adaptivität der untersuchten Gesetze.....	275
II. Einzelne Faktoren strukturwahrender Adaptivität	276
III. Schaffung strukturwahrend-adaptiver Kodifikationen.....	277
 Anhang: Regelungsvorschläge für das VwVfG.....	278
A. Grundsätze des indirekten Vollzugs von Unionsrecht	278
B. Multifunktionalität des Verwaltungsverfahrensrechts	278
C. Aufhebung unionsrechtswidriger Verwaltungsakte	278
D. Dienstleistungsrichtlinie	280
E. E-Government.....	280
F. Bessere Rechtsetzung	282
G. Gute Verwaltung: Informations- und Sprachenrechte	284
 Literaturverzeichnis.....	285
Sachregister.....	327

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Auffassung
AA	Actualidad Administrativa (Zeitschrift)
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AcP	Archiv für die civilistische Praxis
AdA	Administración de Andalucía (Zeitschrift)
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AFDUDC	Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña (Zeitschrift)
AGL	Anuario del Gobierno Local (Zeitschrift)
Alt.	Alternative
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BayEGovG	Bayerisches E-Government-Gesetz
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgeschichtshof
BayVwVfG	Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz
Bbg	Brandenburg
Bd.	Band
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
Begr.	Begründer
Beschl.	Beschluss
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMI	Bundesministerium des Inneren
BOE	Boletín Oficial del Estado (staatliches Gesetzesblatt)
BremVwVfG	Bremisches Verwaltungsverfahrensgesetz
BT-Drs.	Bundestags-Drucksachen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
BVwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes
CDP	Cuadernos de Derecho Público (Zeitschrift)
CE	Constitución Española (spanische Verfassung)
DA	Documentación administrativa (Zeitschrift)
DANE	Documentación Administrativa – Nueva época (Zeitschrift)
DJT	Deutscher Juristentag
DLR	Dienstleistungsrichtlinie

DeMailG	De-Mail-Gesetz
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DS-GVO	Datenschutz-Grundverordnung
DStR	Deutsches Steuerrecht (Zeitschrift)
DVB1.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
ECLI	European Case Law Identifier
Ebda.	ebenda
Ed.	Edition
EGovG	E-Government-Gesetz
Einf.	Einführung
Einl.	Einleitung
ELJ	European Law Journal (Zeitschrift)
EU	Europäische Union
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Zeitschrift Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EVwVerfG	Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FJ	Fundamentos Jurídicos/Fundamentos de Derecho (Entscheidungsgründe)
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GB1.	Gesetzblatt
GenBeschlG	Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren
GewArch	Gewerbearchiv (Zeitschrift)
GG	Grundgesetz
ggfs.	gegebenenfalls
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GS	Gedächtnisschrift/Gesetzessammlung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVerwR	Grundlagen des Verwaltungsrechts
GVOBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
h.M.	herrschende Meinung
HGR	Handbuch der Grundrechte
HVwVfG	Hessisches Verwaltungsverfahrensgesetz
HmbVwVfG	Hamburgisches Verwaltungsverfahrensgesetz
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HStR	Handbuch des Staatsrechts
i.d.R.	in der Regel
i.S.d.	im Sinne des
i.V.m.	in Verbindung mit
IPE	Ius Publicum Europaeum
JA	Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)
JBl.	Juristische Blätter (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)

JZ	Juristenzeitung (Zeitschrift)
KAGB	Kapitalanlagegesetzbuch
KritV	Die Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft (Zeitschrift)
LAE	Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (Gesetz über den elektronischen Verwaltungszugang der Bürger)
LGS	Ley general de subvenciones (Allgemeines Subventionsgesetz)
LGT	Ley general tributaria (Allgemeines Steuergesetz)
LBRL	Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (Gesetz über die Grundlagen des Lokalrechts)
LGastG	Landesgaststättengesetz
lit.	Littera (Buchstabe)
Lit.	Literatur
LJCA	Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit)
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
LL	La Ley (Zeitschrift)
LPA	Ley de Procedimiento administrativo (Verwaltungsverfahrensgesetz)
LPAC	Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Gesetz über das gemeinsame Verwaltungsverfahren der öffentlichen Verwaltungen)
LRJPAC	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Gesetz über das Recht der öffentlichen Verwaltungen und das gemeinsame Verwaltungsverfahren)
LRJSP	Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (Gesetz über das auf die öffentliche Hand anwendbare Recht)
LSA	Land Sachsen-Anhalt
LVwVfG	Landesverwaltungsverfahrensgesetz
LVwG	Landesverwaltungsgesetz
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
MMR	MultiMedia und Recht (Zeitschrift)
MOG	Marktorganisationsgesetz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NRW	Nordrhein-Westfalen
núm.	número (Nummer)
NVwVfG	Niedersächsisches Verwaltungsverfahrensgesetz
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OVG	Oberverwaltungsgericht
OZG	Onlinezugangsgesetz
PAuswG	Personalausweisgesetz
RAAP	Revista Aragonesa de Administración Pública (Zeitschrift)
RAD	Revista Aranzadi Doctrinal (Zeitschrift)
RADNT	Revista Aranzadi de derecho y nuevas tecnologías (Zeitschrift)
RAP	Revista de Administración Pública (Zeitschrift)
RCDP	Revista Catalana de Dret Públic (Zeitschrift)
RDDA	Revista Digital de Derecho Administrativo
RDGL	Revista Democracia y Gobierno Local (Zeitschrift)

RDL	Real Decreto Legislativo (Königliches Gesetz-Dekret)
RDUE	Revista de derecho de la Unión Europea (Zeitschrift)
REAF	Revista d'estudis autonòmics i federals (Zeitschrift)
REALA	Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (Zeitschrift)
REDA	Revista española de derecho administrativo (Zeitschrift)
REDC	Revista Española de Derecho Constitucional (Zeitschrift)
REDCE	Revista de Derecho Constitucional Europeo
REDE	Revista Española de Derecho Europeo (Zeitschrift)
REDP	Revue Européenne de Droit Public (Zeitschrift)
REDUE	Revista de derecho de la Unión Europea (Zeitschrift)
REFC	Revista Española de la Función Consultativa (Zeitschrift)
RGDE	Revista General de Derecho Europeo (Zeitschrift)
RJC	Revista jurídica de Cataluña (Zeitschrift)
Rn.	Randnummer(n)
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
RUEA	Revista Unión Europea Aranzadi (Zeitschrift)
RVAP	Revista Vasca de Administración Pública (Zeitschrift)
RW	Rechtswissenschaft (Zeitschrift)
s.	siehe
S.	Seite(n)/Satz
s.o.	siehe oben
s.u.	siehe unten
SächsEGovG	Sächsisches E-Government-Gesetz
SächsVwVfZG	Gesetz zur Regelung des Verwaltungsverfahrens- und des Verwaltungszustellungsrechts für den Freistaat Sachsen
SAN	Sentencia de la Audiencia Nacional (Entscheidung des nationalen Berufungsgerichts)
SHVerf	Verfassung des Landes Schleswig-Holstein
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts Erster Instanz
sog.	sogenannte(r)
SSTC	Sentencias del Tribunal Constitucional (Entscheidungen des Verfassungsgerichts)
SSTS	Sentencias del Tribunal Supremo (Entscheidungen des Tribunal Supremo)
SSTSJ PV	Sentencias del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Entscheidungen des obersten Gerichts des Baskenlandes)
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional (Entscheidung des Verfassungsgerichts)
STS	Sentencia del Tribunal Supremo (Entscheidung des Tribunal Supremo)
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia (Entscheidungen des obersten Gerichts einer autonomen Gemeinschaft)
SVwVfG	Saarländisches Verwaltungsverfahrensgesetz
ThürVwVfG	Thüringer Verwaltungsverfahrensgesetz
u.a.	unter anderem/und andere
UE	Unión Europea

UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
Urt.	Urteil
v.	von/vom
v.a.	vor allem
Var.	Variante
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (Zeitschrift)
VDG	Vertrauensdienstegesetz
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
Vorbem.	Vorbemerkung
VR	Verwaltungsrundschau (Zeitschrift)
VVdStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwVfG-MV	Verwaltungsverfahren-, Zustellungs- und Vollstreckungsgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern
VwVfÄndG	Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften
z.B.	zum Beispiel
z.T	zum Teil
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZfEW	Schriftenreihe des Zentrums für Europäisches Wirtschaftsrecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht
ZSE	Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

§ 1 Einleitung

A. Hintergrund und Ziele der Untersuchung

Zu Beginn dieser Untersuchung im Jahr 2016 jährte sich der Erlass des deutschen Verwaltungsverfahrensgesetzes zum vierzigsten Mal, während Spanien nicht nur seine dreißigjährige Mitgliedschaft in der Europäischen Union feierte, sondern sich auch gerade erst ein neues Verwaltungsverfahrensgesetz gegeben hatte. Die Frage nach der Kontinuität und Entwicklungsoffenheit des Verwaltungsverfahrenrechts in den beiden vielfach verwobenen Rechtsordnungen¹ stellte daher einen Ausgangspunkt der Untersuchung dar. Sie stellt sich angesichts tiefgreifender politischer und gesellschaftlicher Veränderungen, die nicht zuletzt mit der Europäischen Union in Zusammenhang stehen, auch im Verwaltungsverfahren mit neuer Vehemenz. Bereits ein erster Blick zeigt, dass die in einem hochgradig dynamischen, politisch aufgeladenen Spannungsfeld zwischen Unions- und Verfassungsrecht stehenden nationalen Verwaltungsverfahrensgesetze² keinesfalls einheitlich auf die vielfachen Herausforderungen moderner Verwaltung im Verbund- und Mehrebenenystem³ reagieren. Die vorliegende Untersuchung spürt daher den Spuren unionsrechtlicher Beeinflussung in den zwischen Statik und Flexibilität oszillierenden Reaktionsmustern des nationalen Verwaltungsverfahrenrechts nach. Davon ausgehend soll ein zweifaches Entwicklungspotenzial aufgezeigt werden. In erster Hinsicht betrifft dies die konkrete textliche Verarbeitung unionsrechtlicher Einflüsse durch systemgerechte Gesetzesänderungen. Zweitens soll abstrakt erörtert werden, wie Verwaltungsverfahrensgesetze aussehen könnten, die den Kontakt mit dem Unionsrecht produktiv verarbeiten. Im Fokus des Vergleichs soll somit die Frage stehen, wie die nationalen Verwaltungsverfahrensgesetze mit den vielgestaltigen unionsrechtlichen Einflüssen umgehen und welche Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Rechtsordnungen bestehen. Insbesondere wirkt das Unionsrecht mit seinen vielfältigen Vorgaben sowie durch die stellenweise Überlagerung nationalen Verwaltungsverfahrenrechts als „Kodifikationsbrecher“, der den umfassenden Regelungsanspruch eines

¹ Zu dem historisch-genetisch starken Einfluss der deutschen Verwaltungsrechtslehre auf die spanische s. *Bacigalupo/Velasco*, Die Verwaltung 36 (2003), S. 333 (335 ff.), § 2 B.II.

² S. dazu auch § 4 A.II.

³ Zum Verwaltungsverbund s.u. § 2 C.I.2., zum Mehrebenenstaat, § 2 B.I./II.

allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes erodiert.⁴ Eine adäquate Antwort auf diese Herausforderung für nationale Systematik und Dogmatik zu finden ist deshalb heute eine eminent wichtige gesetzgeberische Herausforderung des Verwaltungsrechts.

Im Verwaltungsverfahrenrecht betrifft diese Herausforderung, und vielmehr noch die Frage der Kodifikation und Kodifizierbarkeit von Europäisierungsprozessen, vornehmlich die allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetze.⁵ Konsequenterweise wird die Arbeit einen formalen Ansatz wählen, der diese Gesetze und die in ihnen geregelten Fragen in den Mittelpunkt der Untersuchung stellt.⁶ Wesentliche Strukturmerkmale der Gesetze und die an ihnen stattfindenden Europäisierungsprozesse sollen dabei vergleichend gegenübergestellt werden, um die bereits aufgeworfenen Fragen der Kontinuität und Entwicklungsperspektive der Regelungen sowie der Kodifizierbarkeit von Europäisierungsprozessen zu beantworten.

Eine rechtsvergleichende Untersuchung wurde vor dem Hintergrund dieses Erkenntnisinteresses nicht nur deshalb angestellt, weil der spanische Reformgesetzgeber im Jahr 2015 die – zumindest theoretische – Chance einer umfassenden Reaktion auf die Determination des nationalen Rechts durch das europäische Recht hatte. Ein solcher Vergleich erschien darüber hinaus bereits deshalb vielversprechend, weil die Europäisierung ein Transformationsprozess ist, der zum Dialog zwischen den betroffenen nationalen Rechtsordnungen einlädt.⁷ Die Parallelität der Herausforderungen in den beteiligten Rechtsordnungen schafft dabei ein erhebliches Lernpotenzial. Der Vergleich soll daher dazu dienen, parallele Probleme zu identifizieren, die jeweiligen Lösungsstrategien zu vergleichen und de lege ferenda legislatorisches Verbesserungspotenzial herauszuarbeiten. Das Verwaltungsverfahrenrecht ist dabei nicht zuletzt wegen der Aktualität verschiedener Entwicklungen auf diesem Gebiet⁸ von besonderem Interesse für eine wissenschaftliche Untersuchung. Dieses Erkenntnispotenzial wird durch die besonderen Charakteristika von Europäisierungsvorgängen im Verwaltungsverfahrenrecht noch potenziert. Diese erfolgen trotz der fehlenden Kompetenz der Union für das nationale allgemeine Verwaltungsverfahrenrecht⁹ und der mitgliedstaatlichen Verfahrensautonomie bei der Durchführung des Unionsrechts¹⁰, überwinden also erhebliche rechtliche Hindernisse.¹¹ Ferner haben die dadurch angestoßenen Veränderungen

⁴ Kahl, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem, Verwaltungsverfahren, 2002, S. 68 (112).

⁵ S. dazu § 2 B.

⁶ Näher zum Untersuchungsgegenstand s.u. § 2 A.I.

⁷ Wahl, Herausforderungen und Antworten, 2006, S. 94 ff.

⁸ Vgl. v.a. die Kodifikationsprojekte für das EU-Eigenverwaltungsrecht, s.u. § 3 H.III.3.

⁹ S. unten § 2 C.I., vgl. auch Schoch, *Juridica International* 2014, S. 102 (105) m.w.N.

¹⁰ Vgl. Art. 291 Abs. 1 AEUV.

¹¹ Ortega Álvarez/Plaza Martín, in: Ortega Álvarez/Arroyo Jimenez, *Spanish Administrative Law under European Influence*, 2010, S. 9 (13).

potenziell weitreichende Konsequenzen, weil sie in allen Bereichen des besonderen Verwaltungsrechts relevant werden können. Die besondere Natur und Bedeutung der Europäisierung der Verwaltungsverfahrensgesetze verstärken mithin das hinter dieser Arbeit stehende kodifikatorisch-theoretische Erkenntnisinteresse.

B. Methode

I. Verwaltungsrechtsvergleichung

Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft sind seit ihrer Entstehung und waren insbesondere zu ihren frühen Glanzzeiten durch intensives, insbesondere innereuropäisches rechtsvergleichendes Arbeiten geprägt.¹² Eine ausdifferenzierte Methodik wurde jedoch zunächst für die Privatrechtsvergleichung ausgearbeitet, die in der Folge eine größere Aufmerksamkeit erhielt.¹³ Zwischenzeitlich wurde daher verschiedentlich darüber nachgedacht, ob das öffentliche Recht im Allgemeinen und das Verwaltungsrecht im Besonderen für die Rechtsvergleichung aufgrund seiner besonderen (politischen) Prägung durch nationale Eigenheiten ungeeignet sein könnte.¹⁴ Derartige Bedenken gegenüber der Verwaltungsrechtsvergleichung können heute jedoch gemeinhin als überwunden gelten.¹⁵ Insbesondere gewinnt die Rechtsvergleichung angesichts der zunehmenden Internationalisierung des Verwaltungsrechts zunehmend an Bedeutung.¹⁶ Als „Begegnung der Rechtsordnungen“¹⁷ schafft ferner

¹² *Schmidt-Aßmann*, ZaöRV 2018, S. 807 (813 ff.) m.w.N.; *Schmidt-Aßmann*, Dogmatik, 2013, S. 26; *Schiera*, in: v. Bogdandy/Cassese/Huber, IPE, Bd. IV, 2011, § 68 Rn. 7 ff.; *Schönberger*, in: v. Bogdandy/Cassese/Huber, IPE, Bd. IV, 2011 Rn. 31; *Jouanjan*, in: v. Bogdandy/Cassese/Huber, IPE, Bd. IV, 2011, § 69 Rn. 6 ff.

¹³ *Fehling*, EuR Beiheft 1, 2016, S. 59 (61 f.); *Neidhardt*, Bausteine, 2008, S. 22 f.; *Möllers*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, GVerwR, Bd. 1, 2. Aufl. 2012, § 3 Rn. 40; vgl. ferner *Zweigert/Kötz*, Einführung in die Rechtsvergleichung, 3. Aufl. 1996, S. 47 ff. m.w.N.

¹⁴ Öffentliches Recht als „Provinz des Staates“, vgl. *Della Cananea*, in: Ortega Álvarez, Studies on European Public Law, 2005, S. 63 (72 f.); ähnlich *Bernhardt*, ZaöRV 1964, S. 431 (432); s. ergänzend *Möllers*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, GVerwR, Bd. 1, 2. Aufl. 2012, § 3 Rn. 40 (berichtend), der annimmt, als ausdifferenzierte Referenzrechtsordnung vergleiche das deutsche Verwaltungsrecht traditionell weniger selbst, als dass es von außen als Vergleichsrechtsordnung herangezogen werde.

¹⁵ *Schmidt-Aßmann*, Dogmatik, 2013, S. 25 f.; *Schönberger*, in: v. Bogdandy/Cassese/Huber, IPE, Bd. IV, 2011, § 71 Rn. 1 ff., 15 ff.; *Starck*, JZ 1997, S. 1021 (1023 ff.); *Sommermann*, DÖV 1999, S. 1017 (1017 ff.); v. *Bogdandy*, in: v. Bogdandy/Cassese/Huber, IPE, Bd. IV, 2011, § 57 Rn. 10 ff.; *Neidhardt*, Bausteine, 2008, S. 25 ff.

¹⁶ *Möllers*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, GVerwR, Bd. 1, 2. Aufl. 2012, § 3 Rn. 41; *Ruffert*, Die Verwaltung, Beiheft 12 (2017), S. 165 (167 ff.) m.w.N.

¹⁷ *Wahl*, in: Trute u.a., Allgemeines Verwaltungsrecht, 2008, S. 867 (889 ff., 897).

die Europäisierung neue Anreize für den Vergleich, während das Unionsrecht zugleich als Bezugspunkt dient.¹⁸ Nationale Besonderheiten sind daher nicht mehr als Hindernis zu verstehen, sondern fordern gerade zu einem besonders intensiven Vergleich und zur Entdeckung von Rechtsinnovationen heraus.¹⁹

II. Einzelfragen

1. Ziel

Zu den früher ungeklärten Grundsatzfragen der Rechtsvergleichung gehörte diejenige, ob ein Rechtsvergleich nicht zielfrei als „Selbstzweck“ erfolgen sollte.²⁰ Dieser Verengung kann jedoch nicht beigespflichtet werden. Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht kann neben der rein wissenschaftlichen Erkenntnis (insbesondere durch die gewonnene Distanz zum eigenen Recht und den Zugang zu in anderen Rechtsordnungen gespeichertem Erfahrungswissen) namentlich der Förderung der Gesetzgebung und der Unterstützung der Rechtsprechung dienen.²¹ In der Verwaltungsrechtswissenschaft im Kontext des Europäischen Verwaltungsverbunds ermöglicht die Rechtsvergleichung darüber hinaus gemeinsames Lernen²² und richtet sich daher an konkreten Sachproblemen aus.²³ Dementsprechend wird sich auch diese Arbeit im Aufbau an einzelnen europäisierungsbedingten Anpassungsprozessen in den Verwaltungsverfahrensgesetzen Deutschlands und Spaniens orientieren. Sie dient damit dem wissenschaftlichen Erkenntnisgewinn und dem Aufspüren konkreten gesetzgebungspolitischen Verbesserungspotenzials.

2. Bezugsrahmen und weitere Methodenfragen

Jeder Vergleich bedarf dabei eines *tertium comparationis*, also eines gemeinsamen Ausgangspunktes.²⁴ Diesen Bezugsrahmen stellt hier die Europäisierung der Verwaltungsverfahrensgesetze in den beiden Vergleichsrechts-

¹⁸ Neidhardt, Bausteine, 2008, S. 25 ff.; Fehling, EuR Beiheft 1, 2016, S. 59 (62 ff.).

¹⁹ Schmidt-Aßmann/Dagron, ZaöRV 2007, S. 395 (396 f.). Krüger, in: FS Kriele, 1997, S. 1393 (1399).

²⁰ So Zweigert, in: Strupp/Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 3, 2. Aufl. 1962, S. 79 (80 f.); ähnlich Bernhardt, ZaöRV 1964, S. 431 (434 ff.); dagegen Starck, JZ 1997, S. 1021 (1023 f.).

²¹ Starck, JZ 1997, S. 1021 (1023 ff.); Schwind, JBl. 2/1956, S. 33 (33 ff.); vgl. das Zitat von Martin Kriele („gespeicherte Erfahrungsweisheit der Völker“) bei Sommermann, DÖV 1999, S. 1017 (1020); zu weiteren Zwecken s. Schmidt-Aßmann, ZaöRV 2018, S. 807 (850 ff.); Bullinger, in: FS Schlechtriem, 2003, S. 331 (332 ff.).

²² Schmidt-Aßmann/Dagron, ZaöRV 2007, S. 395 (397).

²³ Schmidt-Aßmann, Dogmatik, 2013, S. 26 f.; vgl. auch bereits Ebert, Rechtsvergleichung, 1978, S. 28 f.; zustimmend Starck, JZ 1997, S. 1021 (1028 f.).

²⁴ Zu dieser Notwendigkeit s. Ebert, Rechtsvergleichung, 1978, S. 26.

ordnungen dar.²⁵ Innerhalb dieses Rahmens sollen die Einwirkungen des europäischen Rechts auf das nationale allgemeine Verfahrensrecht und dessen Reaktionen vergleichend gegenübergestellt werden.²⁶ Der Vergleich ist mithin – wie jeder Verwaltungsrechtsvergleich – institutionsbezogen, spezifisch normorientiert und erfolgt anhand einer bestimmten Grundkonstellation.²⁷ Nach dem „Grundsatz der Funktionalität“ werden Rechtsinstitute dabei im Hinblick auf ihre ähnliche Funktion und nicht allein anhand ihrer systematischen Zuordnung verglichen.²⁸ Ferner ist es ein Anliegen dieser Arbeit, sich der Rolle einzelner Rechtsinstitute im Gesamtsystem und dessen Funktionsweise stets bewusst zu sein.²⁹ Daher wird nach einer Einbettung der relevanten Vergleichsobjekte und -parameter in ihren Regelungs- und Wirkungszusammenhang³⁰ eine nach Sachproblemen geordnete Gegenüberstellung anhand der zentralen Europäisierungsprozesse in den beiden Gesetzen unternommen.³¹

3. Einzelschritte des Vergleichs

Die somit grob skizzierte Methodik lässt sich in die folgenden Einzelschritte aufteilen.³² *Erster Schritt* der Rechtsvergleichung ist die Auswahl der zu

²⁵ Zur Erforderlichkeit des Bezugsrahmens *Schmidt-Aßmann*, ZaöRV 2018, S. 807 (820).

²⁶ Es handelt sich dabei um ein „originär rechtsvergleichendes Thema“, s. *Schmidt-Aßmann*, ZaöRV 2018, S. 807 (846). Ähnlich *Neidhardt*, Bausteine, 2008, S. 39 ff.

²⁷ *Schmidt-Aßmann*, ZaöRV 2018, S. 807 (816 ff.). Der Institutions- und Normbezug liegt hier bereits im Vergleichsobjekt, den Verwaltungsverfahrensgesetzen, s. § 2 B., begründet. Deren Europäisierung (s. § 2 C.) stellt die der Untersuchung zu Grunde liegende Grundkonstellation dar.

²⁸ *Neidhardt*, Bausteine, 2008, S. 27; *Sommermann*, DÖV 1999, S. 1017 (1023); *Gamper*, Die Regionen mit Gesetzgebungshoheit, 2004, S. 6. *Neidhardt*, Bausteine, 2008, S. 200 ff. widerlegt ferner die Kritik von *Legrand*, in: Beaumont/Lyons/Walker, Convergence and Divergence, 2002, S. 225 (225 ff.) an diesem funktionalen Ansatz.

²⁹ *Strebel*, ZaöRV 1964, S. 405 (410 f.); *Starck*, JZ 1997, S. 1021 (1026). Weitergehend für eine umfassende Berücksichtigung außerrechtlicher Aspekte *Schmidt-Aßmann*, ZaöRV 2018, S. 807 (838 ff.); ähnlich *Krüger*, in: FS Kriele, 1997, S. 1393 (1399). Diese erfolgt hier angesichts des kodifikationsbezogenen Vergleichsthemas (s.o. § 1 A.) jedoch nur, sofern dies dringend geboten ist.

³⁰ S. u., § 2 B./C. (Verwaltungsverfahrensgesetze und Europäisierung).

³¹ S.u. § 3, dazu auch sogleich die folgenden beiden Unterpunkte. Eine Unterscheidung zwischen Makro- und Mikrovergleichung [dazu noch *Zweigert/Kötz*, Einführung in die Rechtsvergleichung, 3. Aufl. 1996, S. 4 f.; *Gamper*, Die Regionen mit Gesetzgebungshoheit, 2004, S. 7 f.; *Eichenhofer*, NZS 1997, S. 97 (98 ff.); *Ruffert*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem, Methoden, 2004, S. 165 (169)] kann dabei jedoch nicht getroffen werden; ebenso *Neidhardt*, Bausteine, 2008, S. 28 f. m.w.N.; *Schmidt-Aßmann*, ZaöRV 2018, S. 807 (838).

³² Zu den einzelnen Schritten s. auch *Zweigert/Kötz*, Einführung in die Rechtsvergleichung, 3. Aufl. 1996, S. 40 ff. Diese für das Zivilrecht entwickelten Einzelschritte lassen sich nach hier vertretener Auffassung gut auf das öffentliche Recht anwenden, das sich im Hinblick auf konkrete Vorgehensweisen zum Teil immer noch in einem „Zustand der

vergleichenden Rechtsordnungen. Gegenstand dieser Untersuchung sind die deutsche und die spanische Verwaltungsrechtsordnung. Für deren Auswahl spricht, dass die beiden Systeme aufgrund der relativ umfassenden Rezeption des deutschen Verwaltungsrechts in Spanien eine gewisse Nähe aufweisen, sodass vergleichbare Europäisierungsvorgänge beobachtet werden können.³³ Mit einer vergleichenden Darstellung, die vom deutschen Recht ausgeht, kann der bisher zu beobachtende, einseitige Rezeptionsstrom darüber hinaus umgekehrt werden. Für einen Vergleich gerade zum jetzigen Zeitpunkt spricht nicht zuletzt die Neufassung des spanischen Verwaltungsverfahrensgesetzes im Jahr 2015, anhand derer der Umgang des Gesetzgebers mit den Europäisierungsprozessen untersucht werden kann.

In einem *zweiten Schritt* der Rechtsvergleichung müssen die Fragen formuliert werden, die die Untersuchung leiten sollen. Dies geschieht sogleich im nächsten Punkt.³⁴

Im *dritten Schritt* erfolgt sodann die nach Sachproblemen geordnete Darstellung der beiden Rechtsordnungen.³⁵ Bei der Benennung der einzelnen Probleme müssen dabei weitmaschigere, dem nationalen Dogmatiker notwendigerweise etwas unpräzise erscheinende Systembegriffe gewählt werden.³⁶ Denn der eigentliche Vergleich beginnt erst mit der Betrachtung des Rechts von einem höheren Standpunkt aus,³⁷ sodass bei der Bezeichnung der Rechtsinstitute nicht immer die zwar exakteren, dafür aber auch mit bestimmten Bedeutungen vorbesetzten Begriffe aus dem nationalen Kontext verwendet werden können. In einem *vierten Schritt* erfolgt die Wertung der im Vergleich gewonnenen Ergebnisse, die der Beantwortung der gestellten Leitfragen dient.³⁸

Orientierungssuche“ befindet (*Ruffert*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem, Methoden, 2004, S. 165 [168]). Weiterführend zu zahlreichen Einzel- und Grundsatzfragen und zu den Eigenheiten der Verwaltungsrechtsvergleichung jüngst aber erneut *Schmidt-Aßmann*, ZaöRV 2018, S. 807 (816 ff.).

³³ S. dazu § 2 C.II. Zur Rezeption des deutschen Verwaltungsrechts in Spanien s. *Velasco*, Die Verwaltung 48 (2015), S. 383 (383 ff.); *Bacigalupo/Velasco*, Die Verwaltung 36 (2003), S. 333 (335 ff.); vgl. auch bereits *Nieto García*, RAP 32 (1960), S. 75 (75 ff.); *Bullinger*, in: FS Schlechtriem, 2003, S. 331 (339 f.).

³⁴ S.u. § 1 B.III.

³⁵ Diese empfiehlt bereits *Ebert*, Rechtsvergleichung, 1978, S. 145 f. S. hier § 3.

³⁶ *Zweigert/Kötz*, Einführung in die Rechtsvergleichung, 3. Aufl. 1996, S. 43 ff., *Kötz*, RabelsZ 1990, S. 203 (209 f.). Dies versteht *Gamper*, Die Regionen mit Gesetzgebungshoheit, 2004, S. 9 ff. als eine Ausprägung des Grundsatzes der Funktionalität.

³⁷ *Schwartz*, in: Riesenhuber, Europäische Methodenlehre, 3. Aufl. 2015, S. 54.

³⁸ *Zweigert/Kötz*, Einführung in die Rechtsvergleichung, 3. Aufl. 1996, S. 46 f.; s. hier die §§ 4 und 5.

III. Leitfragen

Die Untersuchung will die Frage klären, inwieweit die allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetze in Spanien und Deutschland als „europäische Gesetze“ bezeichnet werden können.³⁹ Dazu wird zunächst untersucht, was unter europäischem Einfluss mit diesen Regelungswerken „geschieht“ (§ 3). Diese Gegenüberstellung wird sodann zeigen, wie eine Rechtsordnung von dem Umgang der jeweils anderen mit bestimmten Problemen lernen und welche Regelungsimpulse sie dazu integrieren kann (§§ 4, 5). Dieser Ansatz lässt sich in die folgenden Fragen untergliedern:

1. Welche Probleme, Entwicklungen und prägenden Einflüsse der Europäisierung sind in den jeweiligen nationalen Verwaltungsverfahrensgesetzen zu beobachten?
2. Wie hat der (Reform-)Gesetzgeber darauf reagiert?
3. Kann man mit Blick auf die nationalen Verwaltungsverfahrensgesetze bereits von „europäischen“ Gesetzen sprechen oder reagiert der nationale Gesetzgeber nur defensiv mit punktuellen Minimalregelungen – wenn ja, aus welchen Gründen?
4. Welche zukünftigen Herausforderungen und Chancen bestehen für den Gesetzgeber und die Wissenschaft?
5. Wie können die untersuchten Rechtsordnungen bei der Bewältigung dieser Herausforderungen voneinander lernen und welche konkreten rechtspolitischen Vorschläge lassen sich formulieren?

C. Gang der Untersuchung

Die Arbeit wird zur Beantwortung der o.g. Leitfragen in folgenden Schritten vorgehen: Nach der Eingrenzung des Themas und Begriffsklärungen (§ 2) folgt mit dem Vergleichsteil der Schwerpunkt der Untersuchung (§ 3). Dort findet eine Analyse der wesentlichen Probleme der Europäisierung der Verwaltungsverfahrensgesetze in den beiden Rechtsordnungen statt, indem die für einzelne Institute des Verwaltungsverfahrensrechts beschriebenen Europäisierungsvorgänge verglichen werden. Die Ergebnisse dieses Vergleichs dienen der Beantwortung der o.g. Leitfragen, liefern Rückschlüsse auf Mechanismen und Wirkungsweisen der Europäisierung und generieren Regelungsimpulse (§ 4).

³⁹ Begriff nach *Kahl*, NVwZ 2011, S. 449 (455).

§ 2 Untersuchungsgegenstand und Vorklärungen

A. Begriffliche und thematische Eingrenzung

Gegenstand der Untersuchung ist die Europäisierung der allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetze in Deutschland und Spanien.¹ Dieser formale Zugriff leitet die Untersuchung, indem aus der Weite des allgemeinen Verwaltungsverfahrensrechts diejenigen Europäisierungsprozesse herausgegriffen und sodann vergleichend nebeneinandergehalten werden, die sich in den allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzen abspielen oder erhebliche Rückwirkungen auf diese haben. Damit geht eine zweifache Beschränkung einher. Zum einen sollen in Spezialgesetzen geregelte besondere Verfahren grundsätzlich nicht Gegenstand der Untersuchung sein. Zum anderen werden auch solche Europäisierungsprozesse nicht untersucht, die zwar das allgemeine Verwaltungsverfahrenrecht betreffen, sich jedoch außerhalb der allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetze abspielen. Dadurch scheiden in das besondere Verwaltungsrecht verlagerte Themen wie die Europäisierung des Verwaltungsvertrages² oder des Transparenzrechts³ von vorneherein aus.

Hintergrund dieses Untersuchungsansatzes ist der formal-kodifikatorische Zugriff der Arbeit auf das allgemeine Verwaltungsverfahrenrecht. Dieser soll, geleitet von dem primär kodifikatorischen Erkenntnisinteresse der Untersuchung gesetzgeberisches Verbesserungspotenzial für die im Fokus der Untersuchung stehenden Regelwerke aufzeigen.

¹ Dazu ausführlich unten § 2 B.I./II.

² Im deutschen Recht ist v.a. das Vergaberecht betroffen, s. dazu *Ruffert*, Die Verwaltung 41 (2008), S. 543 (555, 562 ff.); *Ziekow*, NVwZ 2005, S. 263 (264); *Fehling*, in: Leible/Terhechte, Rechtsschutz- und Verfahrensrecht, 2013, § 3 Rn. 65. Im spanischen Recht existiert eine Kodifikation des öffentlichen Vertrags- und Vergaberechts, das Gesetz 9/2017, v. 8.11.2017, *de Contratos del Sector Público*, BOE-A-2017-12902. Zu dessen unionsrechtlichen Ursprung und zur Europäisierung, s. *Baño León*, RAP 151 (2000), S. 11 (11 ff.).

³ Es existiert jeweils ein spezialgesetzliches Informationsfreiheits- und Transparenzrecht; s. für Deutschland insbesondere das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes v. 2.9.2005, BGBl. I, S. 2722, vgl. *Classen*, Gute Verwaltung, 2008, S. 151, 453. Für Spanien, s. das Gesetz 19/2013 v. 9.12.2013 *de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, BOE-A-2013-12887, auf welches der Art. 13 Abs. 1 lit. d LPAC verweist; vgl. dazu *González Ríos*, in: Gamero Casado/Fernández Ramos/Valero Torrijos, Tratado, Bd. 1, 2017, S. 1523 (1539 f.) m.w.N.

B. Die Verwaltungsverfahrensgesetze

I. Deutschland

1. Gesetze

Im Mittelpunkt der Untersuchung steht im deutschen Recht das VwVfG des Bundes. Es stellt den Abschluss einer langen Entwicklung bis zu einer Kodifikation des Verwaltungsverfahrenrechts dar. Obwohl es bei der Systematisierung des deutschen Verwaltungsrechts im 19. Jahrhundert schwerpunktmäßig um das materielle Recht ging, bildeten sich parallel zur Entstehung des bürgerlichen Rechtsstaates Grundsätze des Verwaltungsverfahrens heraus.⁴ So war ein mehrstufiges Verwaltungsverfahren mit einem „Recht zur Bemerkung“ und Regelungen zu Einwendungen bereits im preußischen Enteignungsgesetz vom 11.6.1874 enthalten;⁵ es folgten vereinzelt Regelungen auf Länderebene.⁶

Obwohl auch in der Nachkriegszeit weitere derartige Regelungen erfolgten,⁷ blieb ungeklärt, ob das Verwaltungsverfahren überhaupt in einem allgemeinen Gesetz kodifiziert werden könne. Zwar hatten die erlassenen Landesgesetze gezeigt, dass es nicht schon nach der Rechtsnatur des Verfahrens unmöglich war, dieses in Gesetzesform zu gießen.⁸ Problematisch schien aber weiterhin, ob annexe Materien des allgemeinen Verwaltungsrechts in einem solchen Gesetz mitgeregelt werden sollten und ob man mit einer allgemeinen Regelung den Anforderungen der modernen, spezialisierten Verwaltung gerecht werden konnte.⁹ So dauerte es nach intensiven Diskussionen noch mehrere Jahrzehnte,

⁴ Pünder, in: Ehlers/Pünder, Verwaltungsrecht, 15. Aufl. 2016, § 13 Rn. 2; Schmidt-Aßmann, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, GVerwR, Bd. 2, 2. Aufl. 2012, § 27 Rn. 5 ff.

⁵ Pünder, in: Ehlers/Pünder, Verwaltungsrecht, 15. Aufl. 2016, § 13 Rn. 2; Kahl, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem, Verwaltungsverfahren, 2002, S. 68 (68).

⁶ Vorbildwirkung spricht Kahl, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetz, 2002, S. 68 (69) auch dem österreichischen Bundesgesetz über das allgemeine Verwaltungsverfahren v. 21.7.1925 (BGBl. 1925, S. 274) zu. Zu nennen sind ferner das preußische Landesverwaltungsgesetz v. 30.7.1883 (PrGS 1883, S. 195), das bremische Gesetz über das Verwaltungsverfahren und den Verwaltungszwang v. 11.4.1934 (GBl. 1934, S. 132), die Landesverwaltungsordnung für Thüringen v. 10.6.1926 (GS 1926, S. 177; i.d.F. v. 22.7.1930 s. auch GS 1930, S. 123). S. ferner auch den württembergischen Entwurf *Kommission für die Landesordnung des Allgemeinen Öffentlichen Rechts*, Verwaltungsrechtsordnung für Württemberg, 1931.

⁷ Vgl. das Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung des Saarlandes, v. 13.7.1950 (ABl. 1950, S. 796), das Landesverwaltungsgesetz Baden-Württemberg v. 7.11.1955 (GBl. 1955, S. 225) sowie das Gesetz über das Verfahren der Berliner Verwaltung v. 2.10.1958 (GVBl. 1958, S. 951).

⁸ S. dazu Rogall-Grothe, in: Hill u.a., 35 Jahre VwVfG, 2011, S. 17 (18).

⁹ Kahl, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem, Verwaltungsverfahren, 2002, S. 68 (70).

bis am 1.1.1977 das 1976 erlassene Bundes-VwVfG (BVwVfG) in Kraft trat.¹⁰ Das VwVfG hat seither vergleichsweise wenige Änderungen erfahren.¹¹ Als für diese Arbeit relevant ist zunächst das VwVfÄndG von 1996 hervorzuheben, das durch Änderungen der §§ 48, 49 und Einführung des § 49a VwVfG den zuvor im Haushaltsrecht geregelten rückwirkenden Widerruf von Subventionsbescheiden ergänzte.¹² Im selben Jahr änderte das GenBeschlG die §§ 71 ff. VwVfG und fügte umstrittene Heilungsmöglichkeiten bzw. eine erweiterte Unbeachtlichkeit für Verfahrensfehler in die §§ 45, 46 VwVfG ein.¹³ Das 3. VwVfÄndG von 2002 regelte elektronische Kommunikationsformen im Verwaltungsverfahren und führte dazu insbesondere § 3a VwVfG ein.¹⁴ Im Jahr 2009 erfolgten umfassende Änderungen durch das 4. VwVfÄndG, die der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie im VwVfG dienen.¹⁵

2. Gesetzgebungskompetenzen

Der Bundesgesetzgeber verfügt nicht über eine umfassende Kompetenz zur Regelung des Verwaltungsverfahrens oder von dessen Grundsätzen, sodass das Verfahrensrecht der Landesverwaltungen im BVwVfG nicht umfassend mitregelt werden konnte.¹⁶ Dies liegt in der nach der Art von Verwaltungsverfahren differenzierenden Kompetenzregelung des GG begründet. So hat der Bund nach Art. 73 ff., 83 ff. GG die Gesetzgebungskompetenz für die Verfahren der

¹⁰ Zur Diskussion s. *Kahl*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem, Verwaltungsverfahren, 2002, S. 68 (70 f.); *Sachs*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, Einl. Rn. 14 ff.; *Bundesminister des Innern*, Bericht der Sachverständigenkommission für die Vereinfachung der Verwaltung, 1960. Die Musterentwürfe zum VwVfG sind veröffentlicht in: *Bundesminister des Innern*, Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes, 2. Aufl. 1968 (mit EVwVfG 1963 im Anhang).

¹¹ *Ramsauer*, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 19. Aufl. 2018, Einf. I Rn. 29. Einige hier nicht aufgeführte Änderungen waren lediglich redaktioneller Art (so z.B. bereits vor Erlass die Änderung von § 20 Abs. 5 VwVfG durch Art. 7 Nr. 4 des AdoptionsG v. 2.7.1976, BGBl. I 1976, S. 1749).

¹² Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften v. 2.5.1996, BGBl. I 1996, S. 656.

¹³ Genehmigungsbeschleunigungsgesetz v. 12.9.1996, BGBl. I 1996, S. 1354, (vgl. BT-Drucks. 13/3995). Zur Kritik s. *Ramsauer*, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 19. Aufl. 2018, Einf. I Rn. 31 m.w.N.; *Koch*, NVwZ 1996, S. 215 (219 ff.). Zur Reform insgesamt *Schmitz/Wessendorf*, NVwZ 1996, S. 955 (956 ff.).

¹⁴ Drittes Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften v. 21.8.2002, BGBl. I 2002, S. 3322.

¹⁵ Viertes Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften v. 17.12.2008, BGBl. I 2008, S. 2418. Zu diesen Änderungen s. im Detail auch § 3.E.I.

¹⁶ Zur Diskussion s. *Bettermann*, VVDStRL 1958, S. 122 (154 ff.); *Neuser*, Die Gesetzgebungskompetenzen für das Verwaltungsverfahren, 1974, S. 108 ff. Vgl. aus heutiger Sicht *Henneke/Ruffert*, in: Knack/Henneke, VwVfG, 10. Aufl. 2014, Vor § 1 Rn. 5; *Schmidt-Aßmann*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, GVerwR, Bd. 2, 2. Aufl. 2012, § 27 Rn. 9.

Sachregister

- Abschirmungseffekt 241
- Abwägungsgrundsatz 248, 266
- Akteneinsicht 26, 34, 208,
- Anfechtbarkeit 67, 74, 76 ff., 100
- Angebotsgesetzgebung 129, 238
- Anpassungsdruck 27, 57, 60, 231 f., 234
- Anzeigepflichten 122, 141
- Apotheken-Urteil 45
- Aufwertung (des Verfahrens) 58 f., 62, 81, 224
- Ausprägung, paradigmatische 243
- Ausstrahlungswirkung 57 f., 209 f., 218

- Bauleitplanung 60
- Baurecht 140, 191
- Behördenkooperation 110, 113, 121, 267
- Beihilfenrecht 89.
- Beschleunigungsdiskussion 109
- Beschleunigungsgesetzgebung 65, 81
- Bestandskraft 74, 80, 90, 98, 104, 107, 145 ff.
- Best-Practice-Lösung 221, 228
- Beweislastumkehr 77, 173, 257
- Binnenorientierung 30, 228
- Buena administración 211 f.

- cl@ve-System 180
- confianza legítima 22

- Dekodifikation 73, 80, 104, 264
 - lösung 108
 - stendenzen 175, 250
- DESI-Report 177
- dienende Funktion des Verfahrens 56 ff., 61, 67, 80, 83, 150, 269
- digital by default 161, 174, 178, 182, 186
- Diskriminierungsverbot 210
- Drittsschutz 125, 151
- Durchführungsverbot 85 f.

- Effektivitätsgebot 26, 36, 70, 88, 95, 99, 266
- Effektivitätsgrundsatz 83, 103, 106
- Eigenwert des Verfahrens 56, 58, 60, 65, 77
- Einzelermächtigung, Grundsatz der begrenzten 24, 240
- Entreicherungseinwand 89
- Entschädigungspflicht 100 f.
- Ergebnisgerichtet 58, 81
- Ergebnisrelevanz 69 f., 75
- Ermessen 35, 84 ff., 93, 157
 - sausübung 47, 140, 146
 - sentscheidung 46, 50, 144, 182
 - skontrolle 239
 - slehre 211, 266
- expediente administrativo 175

- Fehlerfolgenregelungen 61, 65, 73, 80 ff., 193, 208, 256 f., 266, 282
- Fiktionseintritt 141, 143 ff.
- Flexibilisierung 193, 262 ff., 265, 270
 - sentwicklung 14
 - sfunktion 199
 - sklausel 265
 - smaßnahmen 151
- Formalismus 61
- Formerfordernis 76, 169
- Funktionen, ergebnisakzessorische 65

- Genehmigungen, konkludente 142
- Genehmigungsverfahren 51, 60, 146
- Genehmigungsverfahrensrecht 118 ff., 122 ff., 131, 152, 245, 247, 258, 267
- Gesetzgebungskompetenzen 10, 17, 226
- Gewährleistungsverantwortung 147
- Gleichheitsgrundsatz 44

- harmless error principle 70
- Heilungsmöglichkeit 10, 67, 282
- Homogenisierung 55, 60

- Identitätsprinzipien 275
 Indefensión 77 f.
 Informationsfreiheitsrecht 208 ff.; 217, 260
 Informationsnetzwerk 112
 Instrumentell 61 f., 255
 – nichtinstrumentell 58, 256
 Integrationsoffenheit 129, 216, 220, 228, 270
 Interesado 214
 Irritation, normhierarchische 54
 Ius commune 44

 Kasuistik 75, 82, 247
 Kausalitäts-Rechtsprechung 71 f.
 Kodifikation 9, 14 f., 20 f., 83, 108, 161, 193, 202, 220 ff.; 233, 235, 244, 250 ff.; 261, 265, 272, 274 ff.
 Kodifikationsdefizit 250, 265
 Kodizes 209, 218, 254
 Konfliktlösung, prozedurale 57
 Kontaktpunkte, neuralgische 253
 Konvergenz 30, 45, 228 ff.
 Konzession 100, 105, 122
 Kooperationspflichten 110, 121, 130

 Legitimation 59, 190, 193, 242
 – sfunktion 62, 189

 Mehrebenenstaat 63
 Mischverwaltung 25, 117, 130
 Multifunktionalität 14, 60, 62 f., 65, 81, 247, 255, 266, 269

 Netzwerkmodell 113
 Nichtanwendungskompetenz 100, 267
 Nichtförmlichkeit 35, 77, 152
 Nichtigkeit 66, 73 ff., 96, 100, 103, 171
 – sdogmatik 96, 103, 106, 247, 267
 – sfolge 66, 202
 – sgründe 93 ff., 103, 105
 Nichtinstrumentell s. instrumentell
 Normevaluation 203
 Normsetzungsverfahren 189, 194
 Notifizierungsverfahren 95 f.
 Notifizierungspflicht 85, 96
 Nulidad de pleno derecho 73

 Officialprinzip 35 f.

 One-Stop-Government 267
 Outsourcing 176

 Papenburg-Urteil 105
 Partikularität 224
 Patchwork-Rechtsordnungen 235
 Planfeststellungsverfahren 193, 204
 Planungsverfahren 60
 Polizey, gute 204
 Portallösung 181
 Principio de proporcionalidad 49
 Prinzip der Freiwilligkeit 153
 pro administratione 64
 Prozeduralisierung 57, 61, 190 f., 193
 Prozessökonomie 78

 Querschnittsregelung 107, 119

 Rechtfertigungsdruck 138, 149
 Rechtsetzung, gubernative 190
 Rechtsschutzperspektive 181
 Rechtsstaatsprinzip 35, 39, 41, 44, 47, 51 f., 80, 113
 Rechtswegklarheit, Gebot der 114 f.
 Rechtszersplitterung 13, 117
 Reduktion, teleologische 68, 88
 Referenz 233
 – funktion 177
 – gebiete 233 ff., 240, 248
 – rahmen 235, 273
 Regel-Ausnahme-Verhältnis 66, 87, 136
 Regelung, horizontale 119
 Regelung, punktuelle 161
 Regelungsansatz 65, 107, 192, 229, 242, 267
 Regelungsdesign 172, 183, 187, 266
 Reglamento 197
 Rekodifikation 266, 268
 ReNEUAL-Musterentwurf 221, 273
 revisión de oficio 93 f., 267
 Revocación 92
 Rezeption 42, 47, 54 ff., 102, 149, 207, 210, 216, 225, 236, 239, 248, 261
 – soffenhheit 273
 – sprozess 42, 54 f., 229, 239
 Rezeptionsfähigkeit 220
 Rezeptivität 225 ff.; 239, 270, 272, 277
 Risikomanagementsysteme 157, 187
 Rückforderung 86 ff., 94, 97 f. 257

- Rücknahmeermessen 88, 145 f., 151
 Rücknehmbarkeit, Grundsatz der freien
 84
- Sachentscheidungskompetenz 117
 Schnittstellen-Lösung 169
 Schweigen, negatives 133 ff., 136 ff.
 Schweigen, positives 135 f., 140
 Sektoral 187, 221
 Sekundärrechtsschutz 113
 Sittenwidrigkeit 66
 Simultangesetzgebung 12, 178, 226,
 261 ff., 270
 Solitär 131
 Spill-Over-Effekt 27, 55, 236, 238
 Steuerungswirkung 59
 Steuervergünstigungen 98
 Streitbeilegungsverfahren 127
 Subsidiarität 12, 22, 25, 182, 188, 204,
 276
 – sgrundsatz 52
 – sprinzip 157
 Supranational 23, 60, 220
 Systematisierungsfunktion 73
 Systematisierung, kodifikatorische 221
 Systembruch 61, 246
- Tatsacheninstanz 67
 Transición/Konstitutionalisierung 30,
 73, 205, 215, 217, 225, 227
 Transkulturation 239
 Transparenzgesetz 214 ff., 259
 Transparenzgrundsatz 248
 Transparenzportal 168, 199
 Transparenzrecht 8, 210, 217
 Transplantation 239
- Übermaßverbot 46
- Umweltverträglichkeitsprüfung 71, 75
 Untätigkeitsklage 141, 149, 258
 Usability-Probleme 165
 Verfahrensbegriff 13, 20, 22, 125
 Verfahrensfehlerdogmatik 62, 72
 Verfahrensfehlerfolgenregelung 82, 266
 Verfahrensmittler 116
 Verfahrensnorm 73, 191
 Vermutungsregelungen 142
 Verpflichtungsklage 133, 141, 149
 Vertrauensschutz 40 ff., 84, 86 ff., 97,
 104, 146, 151, 225, 231, 236, 239,
 265
 – dogmatik 41
 – interesse 87
 – niveau 91, 245
- Verwaltungseffektivität 63
 Verwaltungsökonomie 59
 Verwaltungsrechtsvergleichung 3, 269
 Verwaltungsverbund 24, 29, 31, 114,
 232, 233, 254
 Verwaltungsverfahrenskodex 221, 273
 Vollzug, indirekter 24 ff., 28 ff., 37,
 66 ff., 81, 91, 135, 138, 150, 233,
 244, 255, 266, 273
 – , effektiver 103 ff., 227, 237, 250
- Wesentlichkeit 82, 256
 – skriterium 256
 Willenselement 182
- Zentralismus 183
 Zitiergebot 158
 Zugangsvereitelung 134, 156, 172
 Zweckakzessorietät 256
 Zweispurigkeit 246