

Timotheus Müller

Die Europäisierung der
Verwaltungsverfahrensgesetze
in Deutschland und Spanien

Mohr Siebeck

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	V
Abkürzungsverzeichnis	XVII
§ 1 Einleitung.....	1
A. Hintergrund und Ziele der Untersuchung.....	1
B. Methode.....	3
I. Verwaltungsrechtsvergleichung	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 Verwaltungsverfahrenrechts	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 Verwaltungsverfahrenrechts	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 (subsanciación)	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) Rechtswidrige 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) Genehmigungsverfahrenrecht.....	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 Verwaltungsverfahrenrechts 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 Verwaltungsverfahrenrechts	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