



Schriften zum
Europäischen und Internationalen Recht

Band 14

Herausgegeben im
European Legal Studies Institute /
Institut für Europäische Rechtswissenschaft

Abteilung für Europäisches Öffentliches Recht
und Rechtsvergleichung

der Universität Osnabrück
von Professor Dr. Oliver Dörr, LL.M.,
Professor Dr. Hans-Werner Rengeling,
Professor Dr. Jens-Peter Schneider und
Professor Dr. Albrecht Weber

Jens-Peter Schneider (Hg.)

Verwaltungsrecht in Europa

Band 1

England und Wales,
Spanien, Niederlande

V&R unipress
Universitätsverlag Osnabrück

© V&R unipress GmbH, Göttingen



Mix
Produktgruppe aus vorbildlich
bewirtschafteten Wäldern,
kontrollierten Herkäufen und
Recycl egholz oder -fasern
Zert.-Nr. GFA C0C 1229
www.fsc.org
© 1996 Forest Stewardship Council

„Dieses Hardcover wurde
auf FSC-zertifiziertem
Papier gedruckt. FSC (Forest
Stewardship Council)
ist eine nichtstaatliche,
gemeinnützige
Organisation, die sich
für eine ökologische und
sozialverantwortliche
Nutzung der Wälder
unsere Erde einsetzt.“

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind
im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-89971-404-3

**Veröffentlichungen des Universitätsverlags Osnabrück erscheinen
im Verlag V&R unipress GmbH.**

© 2007, V&R unipress in Göttingen / www.vr-unipress.de

Alle Rechte vorbehalten. Das Werk und seine Teile sind urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung in anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen bedarf der vorherigen
schriftlichen Einwilligung des Verlages. Hinweis zu § 52a UrhG: Weder das Werk noch seine
Teile dürfen ohne vorherige schriftliche Einwilligung des Verlages öffentlich zugänglich
gemacht werden. Dies gilt auch bei einer entsprechenden Nutzung für Lehr- und
Unterrichtszwecke. Printed in Germany.

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

© V&R unipress GmbH, Göttingen

Inhaltsübersicht

Prof. Dr. Jens-Peter Schneider

VERWALTUNGSRECHT IN EUROPA: EINLEITENDE BEMERKUNGEN ZUR
VERWALTUNGSRECHTSVERGLEICHUNG25

Guido Kleve / Dr. Benjamin Schirmer

ENGLAND UND WALES35

Silvia Díez Sastre / Kevin Weyand

SPANIEN181

Christine Holterhues

NIEDERLANDE371

Inhalt

Prof. Dr. Jens-Peter Schneider

VERWALTUNGSRECHT IN EUROPA: EINLEITENDE BEMERKUNGEN ZUR VERWALTUNGSRECHTSVERGLEICHUNG	25
A. TRADITIONEN	25
B. AKTUELLE BEDEUTUNG DER VERWALTUNGSRECHTSVERGLEICHUNG	27
C. FUNKTIONEN DER RECHTSVERGLEICHUNG	29
D. FORMEN DER RECHTSVERGLEICHUNG	30
E. ZUM STAND DER VERWALTUNGSRECHTSVERGLEICHUNG	32
F. KONZEPT DER REIHE »VERWALTUNGSRECHT IN EUROPA«	33

Guido Kleve / Dr. Benjamin Schirmer

ENGLAND UND WALES	35
A. GRUNDLAGEN	35
I. Historische Entwicklung	37
II. Staatsorganisation im Überblick	40
1. Strukturmerkmale	40
a) Konstitutionelle Monarchie	41
b) Identität von Krone und Staat?	43
c) Unitarismus und Devolution	45
2. Staatsorgane	47
a) Exekutive	47

b)	Legislative	48
c)	Judikative.....	49
d)	Modell der Gewaltenverschränkung.....	50
III.	Rechtsquellen des Verwaltungsrechts.....	51
1.	Verfassungsrecht.....	52
a)	Parlamentsgesetze verfassungsrechtlicher Prägung: <i>constitutional statutes</i>	53
b)	Verfassungskonventionen: <i>constitutional conventions</i>	54
c)	Die königliche Prärogative	56
2.	Parlamentarisches Gesetzesrecht.....	57
3.	Gewohnheitsrecht und Richterrecht: Besonderheit des <i>common law</i>	58
4.	Gubernative und administrative Rechtsnormen	59
a)	Gubernative Außenrechtsnormen	60
b)	Administrative Außenrechtsnormen.....	62
c)	Binnenrecht der Verwaltung.....	62
5.	Verhältnis von Privatrecht und Öffentlichem Recht.....	63
a)	Orthodoxes Verständnis nach <i>Dicey</i> und Ablehnung der Idee eines Verwaltungsrechts	63
b)	Entwicklung und Begriff des Verwaltungsrechts	65
6.	Innerstaatliche Normenhierarchie und Normkontrolle	67
7.	Stellung des Völker- und Gemeinschaftsrechts	70
a)	Völkerrecht und EMRK.....	70
b)	Europäisches Gemeinschaftsrecht	71
IV.	Verfassungsrechtliche Vorgaben im Überblick	73
1.	Die Parlamentsouveränität: <i>supremacy</i> und <i>sovereignty of Parliament</i>	73
2.	Die Herrschaft des Rechts: <i>rule of law</i> als rechtsstaatlicher Grundsatz	74
3.	Schutz der Grundrechte.....	76
B.	VERWALTUNGSORGANISATION	78
I.	Überblick und Grundbegriffe.....	79
II.	(Zentrale) Staatsverwaltung: <i>central government</i>	79
1.	Minister und <i>departments</i>	79

2.	Ausführende Organisationseinheiten: <i>executive agencies</i> und <i>Next Steps</i> -Initiative	81
3.	»Quangos«	83
III.	Regionale und lokale Verwaltungen.....	85
1.	Exekutive der territorialen Selbstverwaltung.....	85
2.	Kommunalverwaltung: <i>local government</i>	86
a)	Aufbau der Kommunalverwaltung	87
b)	Befugnisse und Funktionen	88
IV.	Funktional verselbständigte Verwaltungseinheiten	89
1.	Public corporations	89
2.	Nationalisierte Industrien und private Unternehmen	90
C. VERWALTUNGSVERFAHREN.....		91
I.	Überblick und Grundbegriffe des Verwaltungsverfahrensrechts.....	92
1.	Regelungsstruktur und Anwendungsbereich.....	93
2.	Zentralbegriffe	95
II.	Administrative Handlungsformen	96
1.	Einseitige Verwaltungsentscheidungen	97
2.	Verwaltungsverträge.....	99
3.	Administrative Normsetzung	100
4.	Faktisches Verwaltungshandeln.....	100
III.	Verfahrenseinleitung und Verfahrensbeteiligte	101
IV.	Allgemeine Verfahrensgrundsätze.....	101
1.	Neutralität und Rechtsstaatlichkeit des Verwaltungshandelns... 101	
a)	Behördliche Unparteilichkeit: <i>nemo iudex in causa sua</i> 101	
b)	Fairness und Waffengleichheit	104
2.	Effizienz und Beschleunigung	104
3.	Dienstleistungskultur	105
V.	Sachverhaltsermittlung	105
VI.	Beteiligungs- und Kommunikationsregeln	106
1.	Verfahrensrechte der Beteiligten, insbesondere Grundsatz des <i>fair hearing: audi alteram partem</i>	106
a)	Anhörung: <i>notice</i> und <i>hearing</i>	107
b)	Rechtlicher Beistand: <i>legal representation</i>	107

2.	Beteiligung Dritter, der Öffentlichkeit und anderer Behörden: Untersuchungen in Form der <i>inquiries</i>	108
VII.	Verfahrensabschluss	109
1.	Begründungspflicht: <i>duty to give reasons</i>	109
2.	Form und Bekanntgabe	110
VIII.	Bestandskraft und Vertrauensschutz.....	111
1.	Wirksamkeit und Bestandskraft	111
2.	Die Aufhebung von Verwaltungsentscheidungen.....	112
3.	Der Grundsatz der <i>legitimate expectations</i>	114
IX.	Entscheidungsdurchsetzung (Vollstreckung).....	118
X.	Administrative Normsetzung als besondere Verfahrensart.....	119
D.	VERWALTUNGSKONTROLLE.....	119
I.	Überblick	119
II.	Verwaltungsinterner Rechtsschutz.....	120
III.	Quasigerichtlicher Rechtsschutz: <i>tribunals</i>	120
1.	Überblick.....	120
2.	Aktuelle Reformen	123
IV.	Gerichtlicher Rechtsschutz	126
1.	Gerichtsorganisation und Instanzenzug.....	126
2.	Verfahrensformen und Klagebegehren	128
a)	Gesetzlich angeordnete Verfahren in Form des <i>appeal</i> und ihre Abgrenzung vom <i>review</i>	128
b)	Grundlagen des <i>judicial review</i> im <i>common law</i>	130
c)	Klägerische Begehren und Entscheidungswirkungen: Rechtsbehelfe im <i>judicial review</i>	133
aa)	Anfechtungsbegehren: <i>quashing order</i>	133
bb)	Begehren einer Unterlassung: <i>prohibition order</i>	135
cc)	Verpflichtungsbegehren: <i>mandatory order</i>	135
dd)	Privatrechtliche Verfahren und Exklusivitätsprinzip.....	137
(1)	Feststellungsbegehren: <i>declaration</i>	137
(2)	Rechtsbehelf der <i>injunction</i>	138
(3)	Schadensersatz: <i>damages</i>	138
(4)	Einschränkung der Wahlmöglichkeit durch <i>O'Reilly v.</i> <i>Mackman</i>	139

3.	Klagebefugnis und andere bedeutsame Zulassungsvoraussetzungen	140
a)	Streitigkeit des öffentlichen Rechts: <i>public function</i>	142
b)	Justiziable Handlungsformen	143
c)	Ausschluss gerichtlicher Kontrolle: »ouster clauses«	144
d)	Verfügbarkeit des <i>judicial review: availability</i>	146
e)	Antragsbefugnis: <i>standing</i>	147
f)	Antragsfrist	149
g)	Besonderheit des gerichtlichen Ermessens	149
4.	Kontrolldichte und Kontrollmaßstäbe	150
a)	Kontrollmaßstäbe im <i>appeal</i>	150
b)	Kontrolldichte im <i>judicial review: »grounds of review«</i>	150
aa)	Klagegrund der <i>illegality</i>	151
bb)	Klagegrund der <i>irrationality</i> , insbesondere bei Ermessensentscheidungen	154
cc)	Grundsatz der Verhältnismäßigkeit: <i>principle of proportionality</i> als ein eigenständiger Klagegrund?	156
dd)	Klagegrund der <i>procedural impropriety</i>	157
(1)	Ursprünglich eingeschränkter Anwendungsbereich: »duty to act judicially«	158
(2)	Generelle Aktivierung der <i>natural justice: Ridge v. Baldwin</i>	159
(3)	Heilung von Verfahrensfehlern und Verfahrensfehlerfolgen	161
5.	Besonderheiten im Anwendungsbereich des HRA	162
6.	Vorläufiger Rechtsschutz	165
7.	Sekundärrechtsschutz durch Staatshaftung	166
V.	Parlamentarische Kontrolle	166
VI.	Bürgerbeauftragte	168
VII.	Staatsaufsicht	170
VIII.	Weitere Verwaltungskontrollmechanismen	171
1.	Informationsfreiheitsrecht: Freedom of Information Act 2000	171
2.	Weitere Kontrollmechanismen	173
E.	AKTUELLE ENTWICKLUNGEN	173
F.	BILANZ ZUR SPEZIFISCHEN VERWALTUNGS(RECHTS)KULTUR	175

G. ZUR VERTIEFUNG 176

I. Zitierweise von Urteilen und Gesetzen 176

II. Zentrale Lehrbücher und Zeitschriften 176

III. Datenbanken und Internetquellen 178

IV. Abkürzungen..... 178

Silvia Díez Sastre / Kevin Weyand

SPANIEN..... 181

A. GRUNDLAGEN 181

I. Historische Entwicklung..... 182

1. Erste Ansätze zur Herausbildung eines einheitlichen
Verwaltungsrechts (18. Jahrhundert) 182

2. Grundsteinlegung des modernen Verwaltungsrechts (19.
Jahrhundert) 183

3. Diktatur Francos (1939-1975)..... 184

4. Übergang zur Demokratie (1975-1982) 185

5. Beitritt zur EG (01.01.1986) und Ausblick 186

II. Staatsorganisation im Überblick 187

1. Strukturmerkmale..... 187

a) Parlamentarische Monarchie..... 187

b) Autonomiestaat 188

2. Staatsorgane 193

a) König 194

b) Parlament 195

c) Regierung..... 196

d) Verfassungsgericht 198

e) Staatsrat 200

III. Rechtsquellen des Verwaltungsrechts..... 201

1. Verfassungsrecht..... 202

2. Parlamentarisches Gesetzesrecht..... 202

a) Gesetze der *Cortes Generales*..... 202

aa) Organgesetze	203
(1) Allgemeines	203
(2) Exkurs: Autonomiestatute	204
bb) Einfache Gesetze	204
b) Gesetze der Autonomen Gemeinschaften.....	205
3. Gewohnheitsrecht, Richterrecht und allgemeine Rechtsgrundsätze	205
a) Gewohnheitsrecht	205
b) Richterrecht	206
c) Allgemeine Rechtsgrundsätze	206
4. Gubernative und administrative Rechtsnormen	207
a) Gubernative Außenrechtsnormen	207
aa) Vorläufige Gesetzesdekrete (<i>Decretos-leyes</i>).....	207
bb) Gesetzesvertretende Verordnungen (<i>Decretos- legislativos</i>)	208
cc) Verordnungen.....	209
b) Administrative Außenrechtsnormen.....	210
c) Binnenrecht der Verwaltung.....	210
5. Verhältnis von Privatrecht und Öffentlichem Recht.....	211
6. Innerstaatliche Normenhierarchie und Normenkontrolle.....	212
a) Innerstaatliche Normenhierarchie.....	212
b) Normenkontrolle	213
7. Stellung des Völker- und Gemeinschaftsrechts	214
a) Völkerrecht.....	214
b) Gemeinschaftsrecht	216
IV. Verfassungsrechtliche Vorgaben im Überblick.....	217
1. Demokratischer und sozialer Rechtsstaat.....	217
2. Grundsatz der Gesetzmäßigkeit	218
3. Grundrechte	220
a) Allgemeines.....	220
b) Insbesondere: Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes.....	222

B. VERWALTUNGSORGANISATION	224
I. Überblick und Grundbegriffe.....	225
1. Verteilung der Verwaltungskompetenzen.....	225
2. Grundbegriffe.....	226
a) <i>Administraciones Públicas</i>	226
b) <i>Órgano administrativo</i>	226
c) <i>Unidad administrativa</i>	227
II. Staatsverwaltung.....	228
1. Zentrale Staatsverwaltung.....	228
2. Dezentrale Staatsverwaltung.....	229
III. Verwaltung der Autonomen Gemeinschaften.....	229
IV. Lokalverwaltung	230
1. Obligatorische lokale Gebietskörperschaften.....	231
a) Gemeinden.....	232
b) Provinzen	233
c) Inseln	235
2. Fakultative lokale Körperschaften	235
V. Funktional verselbständigte Verwaltungseinheiten	236
1. Institutionelle Verwaltung.....	236
a) Allgemein	236
b) Insbesondere: Unabhängige Verwaltungsbehörden.....	237
2. Korporative Verwaltung.....	238
C. VERWALTUNGSVERFAHREN	239
I. Überblick und Grundbegriffe des Verwaltungsverfahrensrechts.....	239
1. Allgemeines	239
2. Regelungsstruktur	241
a) LRJPAC.....	241
aa) Standardverfahren.....	241
bb) Sonderverfahren.....	241
b) Bereichsspezifische Regelungen.....	241
c) Rechtsprechungsgrundsätze.....	242
3. Anwendungsbereich des LRJPAC	242
4. Besonderheit: Gliederung des Standardverfahrens	244

II.	Administrative Handlungsformen	244
1.	Einseitige Verwaltungsentscheidungen (<i>acto administrativo</i>)....	245
2.	Verwaltungsverträge	247
a)	<i>Contrato administrativo</i>	248
b)	<i>Acto administrativo consensual</i>	250
3.	Administrative Normsetzung	251
4.	Faktisches Verwaltungshandeln.....	252
III.	Verfahrenseinleitung und Verfahrensbeteiligte	253
1.	Einleitung von Amts wegen.....	253
2.	Einleitung auf Antrag.....	253
3.	Beteiligtenbegriff	254
4.	Wirkungen der Verfahrenseinleitung.....	257
IV.	Verfahrensgrundsätze	257
1.	Neutralität und Rechtsstaatlichkeit des Verwaltungshandeln....	257
2.	Effektivität und Effizienz.....	258
3.	Dienstleistungskultur	259
4.	Landesspezifische Grundsätze	259
V.	Sachverhaltsermittlung	260
1.	Amtsermittlungspflichten und Mitwirkungslasten.....	260
a)	Amtsermittlungspflichten	260
b)	Mitwirkungslasten	261
2.	Ermittlungsbefugnisse.....	262
3.	Beweisrecht.....	262
a)	Grundsatz der freien Beweisführung	262
b)	Grundsatz der freien Beweiswürdigung	263
c)	Beweislast.....	263
VI.	Beteiligungs- und Kommunikationsregeln	264
1.	Verfahrensrechte der Beteiligten	264
a)	Erklärungen	264
b)	Akteneinsicht.....	265
c)	Anhörung.....	266
d)	Vertretung.....	266
2.	Öffentlichkeitsbeteiligung.....	267
3.	Behördenbeteiligung.....	268
4.	Allgemeine Kommunikationsregelungen.....	269
a)	Sprachenregelungen	269