



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

„Die Europäisierung der Verwaltungsverfahrensgesetze in Deutschland und Spanien“

Dissertation vorgelegt von Timotheus Müller

Erstgutachter: Prof. Dr. Wolfgang Kahl

Zweitgutachter: Prof. Dr. Ute Mager

Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht

Die Arbeit behandelt insbesondere die Frage der Kodifikation und Kodifizierbarkeit von Europäisierungsprozessen. Diese stellt sich im öffentlichen Recht ganz besonders und betrifft im Verwaltungsrecht vor allem die allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetze. Dabei verfügen sowohl Deutschland mit dem VwVfG als auch Spanien mit dem 2015 neu gefassten LPAC über traditionsreiche Kodifikationen. Es stellt sich daher die Frage, wie diese Rechtsordnungen, die sich historisch-genetisch nahestehen, mit den vielfachen und vielgestaltigen Einflüssen des Unionsrechts auf diese Kodifikationen umgegangen sind und wie dieser Umgang perspektivisch optimiert werden kann. Im Zentrum stand dabei der Aspekt gegenseitigen Lernens.

Den Ausgangspunkt der Untersuchung stellt eine grundsätzlich festzustellende formale Inlandszentriertheit der Verwaltungsverfahrensgesetze in Deutschland und Spanien, auch auf der Ebene der Länder bzw. der autonomen Gemeinschaften dar. Eine Verarbeitung von Europäisierungsprozessen findet in den beiden Gesetzeswerken grundsätzlich nur sehr eingeschränkt statt.

Dennoch enthalten die Gesetze bzw. Verfahrensrechtsordnungen einen gemeinsamen Bestand verbundkompatibler Verfahrensgrundsätze. Eine Europäisierung dieser Grundsätze ist im deutschen VwVfG nicht festzustellen, im spanischen Recht werden die untersuchten Prinzipien jedoch zum Teil aus dem Unionsrecht hergeleitet, erfahren eine unionsrechtliche Schärfung oder weisen ohnehin eine erhebliche Nähe zum Unionsrecht auf.

Im Hinblick auf die Funktionen des Verwaltungsverfahrens und Verfahrensfehlerfolgen ist ein differenziertes Fazit zu ziehen. Die Betonung der vorrangig „dienenden Funktion“ des Verwaltungsverfahrens stellt zunächst eine gemeinsame Ausgangsbasis der deutschen und spanischen Verwaltungsrechtslehre dar. Ferner dürfen Fehlerfolgenregelungen als Indikator für den „Rang“ des Verfahrens nicht überbewertet werden, weil eine Beschränkung der Fehlerrelevanz und Kopplung an das materiell richtige Ergebnis aus Gründen der Bestandskraft und Verwaltungseffizienz eine Notwendigkeit ist. In beiden Rechtsordnungen ist dennoch ein gewisses Konfliktpotenzial im Verhältnis von allgemeinem und unionsrechtlich beeinflusstem besonderen Verwaltungsverfahrensrecht zu beobachten. Die Europäisierung der Fehlerfolgenregelungen verläuft jedoch unterschiedlich. Ihr könnte durch Gesetzesänderungen begegnet werden.

Im Bereich der Aufhebung unionsrechtswidriger Verwaltungsakte kann der Rechtsvergleich die verschiedenen Reaktionsmöglichkeiten des Gesetzgebers auf die ausgehend vom Effektivitätsgrundsatz an das nationale Recht gestellten Herausforderungen aufzeigen. In Spanien fand eine Regelung in Gesetzen des besonderen Verwaltungsrechts statt, während in Deutschland das VwVfG in erheblicher Abweichung vom Normtext neu ausgelegt wird. Beide Lösungen sind nicht optimal; ferner zeigen die sie begleitenden Diskussionen klassische Muster der Europäisierungsdiskussionen.

Die Dienstleistungsrichtlinie ist von zentraler Bedeutung für das Verhältnis von nationalem Verwaltungsverfahrensrecht und Unionsrecht. Sie stellt eine Querschnittsregelung mit erheblichen verfahrensrechtlichen Anteilen dar, die aufgrund ihres übergreifenden Charakters von den Mitgliedstaaten auf unterschiedliche Weise umgesetzt wurde. Die gewählten

Umsetzungsformen in Deutschland und Spanien unterscheiden sich stark und sind unterschiedlich zu bewerten. Jedenfalls fand jedoch in beiden Staaten eine umfassende Umgestaltung des nationalen Rechts statt.

Die Inaktivität der Verwaltung in Antragsverfahren und die daraus resultierende Beeinträchtigung der Rechtssicherheit stellen ein grundsätzliches verwaltungsrechtliches Problem dar, für das verschiedene Lösungen denkbar sind. Die spanische Rechtsordnung hat mit dem Schweigen der Verwaltung (*Silencio administrativo*) eine verfahrensrechtliche Antwort auf diese Herausforderung gefunden. Dieses wird analysiert, insbesondere in seiner Europäisierung. Dies ist zwar im Hinblick auf Europäisierungsprozesse äußerst aufschlussreich, jedoch kann die Generalisierung des Rechtsinstitutes jedenfalls nicht zur Nachahmung empfohlen werden.

Die Digitalisierung der Verwaltung stellt eine zentrale, aktuelle und im Zusammenhang mit dem Unionsrecht stehende Entwicklung von Bedeutung für das Verwaltungsverfahrenrecht dar. Sie wird daher eingehend und in ihren verschiedenen Erscheinungsformen untersucht. Insbesondere das umfassend auf die Digitalisierung ausgerichtete spanische Verwaltungsverfahrensgesetz von 2015 erweist sich – trotz seiner Schwächen an einzelnen Stellen – als vorbildhaft. Hier besteht umfassendes Entwicklungspotenzial für das deutsche Verwaltungsverfahrenrecht.

Auch mittelbare Auswirkungen des Unionsrechts im nationalen Verwaltungsverfahrenrecht nehmen stark zu. Dazu gehören insbesondere diejenigen Auswirkungen der Grundsätze der besseren Rechtsetzung und der guten Verwaltung. Beide Prinzipien bzw. Konzepte hatten deutlich stärkere Auswirkungen auf das spanische Verwaltungsverfahrenrecht als auf das deutsche VwVfG. Sie sind differenziert zu beurteilen; insbesondere die Grundsätze besserer Rechtsetzung könnten aber Aufnahme in ein in der Zukunft zu regelndes Verfahren der Rechtsetzung durch die Verwaltung im VwVfG finden.

Die Einwirkungen des Unionsrechts auf das nationale Verwaltungsverfahrenrecht sind fragmentarisch, punktuell und disparat. Dennoch wäre ein kohärenter und konzeptueller kodifikatorischer Umgang mit diesen Einwirkungen möglich und wünschenswert. Im Zuge seiner Reform im Jahr 2015 wurde das spanische Verwaltungsverfahrenrecht zwar in einzelnen Bereichen wesentlich modernisiert, die Klärung klassischer Europäisierungsprobleme, die Aufnahme weiterer unionsrechtlicher Reformanstöße oder eine Bezugnahme auf das Unionsverwaltungsrecht unterblieben jedoch. Der zögerliche Umgang mit den Europäisierungsprozessen ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass mit dem Verwaltungsverfahrenrecht ein hochgradig verfassungsrechtlich determinierter Bereich vorliegt. Die daraus folgenden Überschneidungen höherrangiger Rechtsordnungen begünstigen Konflikte und Abwehrreaktionen. Die teils gleichgerichteten Wirkkräfte von Unions- und Verfassungsrecht können jedoch auch eine produktive Fortentwicklung begünstigen, wenn sie entsprechend aufgenommen werden.

In dem untersuchten Rechtsbereich weisen die beiden Rechtsordnungen unterschiedliche Grade an Flexibilität auf. Die spanische Verwaltungsverfahrensrechtsordnung hat auf allen Ebenen wesentlich mehr unionsrechtliche Grundsätze und Regelungsimpulse verarbeitet und in ihre

Kodifikationen integriert. Ein Grund hierfür ist in der allgemeinen Offenheit der spanischen Verwaltungsrechtsordnung gegenüber externen Einflüssen zu sehen. Diese Rezeptivität oder auch Permeabilität wird neben einer generell positiveren Wahrnehmung des Rechts der EU in Politik und Wissenschaft nicht zuletzt auch durch die Verteilung und Ausübung der Gesetzgebungskompetenzen im spanischen Verwaltungsverfahrenrecht begünstigt.

Eine weitgehende Permeabilität im Hinblick auf unionsrechtliche Einflüsse und Anregungen könnte eine produktive Verarbeitung dieser Impulse zwar fraglos fördern. Eine solche Grundhaltung ist jedoch auch mit diversen Herausforderungen verbunden. Insbesondere machen Rezeptions- und Anpassungsprozesse eine kontinuierliche Selbstvergewisserung der Rechtsordnung beziehungsweise der mit ihr befassten Wissenschaft über ihre Eigenheiten und tragenden Pfeiler erforderlich. Ferner muss fallspezifisch genau begründet werden, warum ein Regelungsansatz (nicht) übernommen wurde. Unter diesen Voraussetzungen stellt eine höhere Permeabilität jedoch eine positive Entwicklungsperspektive für das nationale und insbesondere für das deutsche Verwaltungsverfahrenrecht dar.

Trotz einer vergleichbaren Ausgangslage und mehrere paralleler Entwicklungsprozesse und -tendenzen ist eine Konvergenz nationaler Verwaltungsverfahrensrechtsordnungen zumindest anhand der beiden Vergleichsrechtsordnungen nicht feststellbar. Denn vielfach haben sich Abweichungen in einzelnen Konzeptionen und Normierungen gezeigt, die bei der Betrachtung des Rechts nicht negiert oder nivelliert werden dürfen. Da jedoch zahlreiche Parallelitäten feststellbar sind, ist das Fehlen einer konvergenten Entwicklung jedoch nicht schädlich. Insbesondere kann eine Kodifikation des Eigenverwaltungsverfahrenrechts der Union oder die Verabschiedung von Rahmenregelungen für nationale Verwaltungsverfahrensgesetze dennoch möglich.

Die Betrachtung nationalen Verwaltungsverfahrenrechts in der Union soll daher ein Topos leiten, der dazu geeignet ist, Entwicklungsperspektiven aufzuzeigen. Ein solcher kann – in zweifacher Hinsicht – die *Referenz* sein. Zum einen kann das Unionsverwaltungsrecht zum Referenzobjekt des nationalen Verwaltungsverfahrenrechts werden. Bei diesen Referenzobjekten handelt es sich in Anlehnung an den Topos der Referenzgebiete um diejenigen Bezugspunkte des allgemeinen Rechts, von denen es im Hinblick auf die Europäisierung und die Verflechtung der Rechtsordnungen lernt. Entwicklungspfade und Tendenzen im europäischen Verwaltungsrecht, insbesondere im Eigenverwaltungsrecht üben dann keinen diffusen „Anpassungsdruck“ aus. Sie können vielmehr als Referenzentwicklungen eingeordnet werden, auf welche das nationale Recht allein aufgrund der bestehenden Wechselbezüglichkeit eine Antwort finden sollte. Zum anderen könnte eine noch stärkere Vorbild- und Vereinheitlichungswirkung von einem europäischen Referenzrahmen für das Verwaltungsverfahrenrecht ausgehen. Die Orientierung an diesem Rahmen könnte für die Mitgliedstaaten freiwillig bleiben, sodass er ihnen als gemeinsamer Fundus an Prinzipien und Regelungsmodellen zum Rückgriff offen stünde. Der Referenzrahmen könnte so ein Leitmotiv für die Entwicklung nationalen Verwaltungsverfahrenrechts im Verbund darstellen.

Die untersuchten Europäisierungsentwicklungen können ferner im Hinblick auf die Auswirkungen eingeteilt werden, die sie im nationalen Recht haben. Neben einer Neuinterpretation und Gesetzesänderungen stechen insbesondere die Rezeptionsprozesse

unionsrechtlicher Prinzipien ins Auge. Die wichtigste Folge der Rezeption ist, dass sie weitergehende Chancen für die Modernisierung des Verwaltungsrechts und zur Neubetonung einzelner Aspekte bietet. Zu beobachten ist ferner eine Entwicklungsentkoppelung des nationalen Rechts durch gesetzgeberische Untätigkeit im Hinblick auf das allgemeine Recht. Teilweise werden innovative Impulse gar in das besondere Verwaltungsrecht abgeleitet. Gleichzeitig stimmen einzelne Gegenbeispiele aber auch hoffnungsvoll. Fernwirkungen des Unionsrechts im nationalen Verwaltungsverfahrensrecht entfalten ferner eine Inspirationswirkung. Dadurch wird – auch außerhalb des unionsrechtlich determinierten Bereichs – die Modernisierung des Verwaltungsverfahrensrechts gefördert. Die Europäisierung wird gar zu einem zentralen Modernisierungsfaktor für das nationale Verwaltungsverfahrensrecht. Offen ist insbesondere die Zukunft der Innovationswirkung der Europäisierung. Sie könnte im Zuge einer möglichen Kodifikation des Eigenverwaltungsrechts gestärkt werden. Inkohärenzen und Systembrüche verursacht das Unionsrecht dagegen – anders als häufig angenommen – nicht. Inkohärent ist in den untersuchten Fällen vielmehr die nationale Regelung, die entweder überhaupt nicht erfolgt oder unzureichend bzw. ungenau ist und so durch Rechtsunsicherheit eine „gefühlte Inkohärenz“ oder neue bereichsspezifische Widersprüche verursacht. Gerade weil eine unzureichende nationale Regelung Unsicherheit über mögliche Gegensätzlichkeiten auslöst, sollte der Gesetzgeber die offenen Fragen und die in Einzelfällen bestehenden Wertungsunterschiede aber einer kohärenten Regelung zuführen. Auch eine Umorientierung nationalen Verfahrensrechtsdenkens kann am allgemeinen Recht letztlich nicht beobachtet werden. Das Ausbleiben derartiger Umorientierungen zeigt, dass die „Zweispurigkeit“ des Verwaltungsrechts, also das parallele Bestehen verschiedener Wertungen oder sogar Verwaltungsrechtsregimes für den vom Unionsrecht beeinflussten und den nicht beeinflussten Bereich, wesentlich leichter ertragbar zu sein scheint als dies in verschiedenen Analysen der Europäisierungsprozesse prognostiziert worden war. Einzelne Rechtsinstitute wurden aber durchaus tiefgreifend verändert. Die Europäisierung legt ferner Schwächen nationaler Verfahrensdogmatik offen. Dies geschieht insbesondere, wenn im Spiegel des Unionsrechts die Inadäquanz des bestehenden, zahlreiche Handlungsformen der Verwaltung ausblendenden Verwaltungsverfahrensrechts erkannt wird.

Verschiedene Herausforderungen des nationalen Verwaltungsverfahrensrechts können hieraus abgeleitet werden. Zu fordern ist zunächst die durchdachte, wissenschaftlich begleitete und dogmatisch gesicherte Rezeption gemeineuropäischer Verfahrensprinzipien, welche verfassungsrechtlich verankert und gesetzgeberisch ausgestaltet werden müssen. Zweitens sollte die Abschirmung des allgemeinen Verwaltungsverfahrensrechts gegen unionsrechtlich bedingte Veränderungen dadurch beendet werden, dass das allgemeine Recht an die Entwicklung seiner Referenzgebiete rückgekoppelt wird und auf unionsrechtlich bedingte Regelungsbedürfnisse reagiert. Von Bedeutung wäre ferner, dass die Inspirationswirkung des Unionsrechts genutzt wird, indem eine produktive Umwandlung vorbildhafter Regelungen in Reformen unter dogmatischer und systematischer Einpassung in das nationale Recht und in Abhängigkeit von nationalen Regelungsbedürfnissen stattfindet. Insgesamt ist eine intensive und unaufgeregte wissenschaftliche Begleitung der Entwicklung des Unionsrechts und der Europäisierung des nationalen Rechts anzumahnen. Dabei bleibt es eine wichtige Herausforderung, diejenigen Strukturen, Werte und Institute zu identifizieren, welche die eigene verwaltungsrechtliche Identität ausmachen. Ganz besondere Bedeutung kommt jedoch

einer konzeptuellen, kohärenten und umfassenden gesetzgeberischen Reaktion auf die Europäisierung zu. Sie muss Rechtsunsicherheit bekämpfen und die Gesetzeswerke auf die Höhe der Zeit bringen, indem sie deren Entwicklung im Kontext der EU nicht länger ignoriert und Dekodifikations Tendenzen stoppt.

Das damit angesprochene Kodifikationsdefizit herauszuarbeiten und anzugehen, ist auch ein Anliegen der Arbeit. Eine Kodifikation unionsrechtlicher Einflüsse im allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht ist dabei möglich, ihr stehen keine grundsätzlichen Einwände entgegen. Durch eine konzeptgesteuerte Kodifikation und Anpassung der nationalen Rechtsordnung insbesondere an neuralgischen Kontaktpunkten mit dem Unionsrecht lässt sich die ungesteuerte Kollision der Rechtsordnungen gerade vermeiden und die Einwirkung systemverträglich dirigieren. Die nationalen Gesetze werden dann vom Spielball gesetzgeberisch nicht gesteuerter Entwicklungen zu Orten kontrollierter Ergänzung der ineinandergreifenden Rechtsordnungen. Ferner erfüllt eine solche Kodifizierung als Systematisierungsleistung zahlreiche Funktionen. Insgesamt kann eine Rekodifikation der Europäisierungsentwicklungen in den allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzen mithin eine rechtssichere und systematische Fortentwicklung des nationalen Verwaltungsverfahrenrechts sichern, welche dessen Anschlussfähigkeit bewahrt. Aus diesen Grundsätzen und den Ergebnissen des Vergleichs können sodann konkrete Regelungsimpulse für die beiden Rechtsordnungen destilliert werden.

Ein Reformhindernis stellt insbesondere die Simultangesetzgebung dar. Sie gewährleistet zwar einen Gleichlauf des Verfahrensrechts, erstickt jedoch selbstständiges Innovations-, Optimierungs- und Anpassungspotenzial in den Gliedstaaten. Das Verfahren sollte daher vorsichtig reformiert werden, insbesondere durch eine teilweise Entkopplung der Ebenen. Das Ziel der Rechtseinheit des Verfahrensrechts darf dabei nicht aufgegeben werden. Allerdings stellt die Homogenität des Verwaltungsverfahrenrechts dabei auch keine absolute Grenze dar. Denn ein gewisses Maß an „vertikaler Dekodifikation“ ist im Bundesstaat hinzunehmen, ferner kann die Modellfunktion des BVwVfG als Mustergesetz weitgehend erhalten bleiben. Vorzugswürdig ist eine Öffnung der Simultangesetzgebung durch informelle, aber zu veröffentlichende Flexibilisierungsbeschlüsse.

Mit Blick auf den Charakter der Verwaltungsrechtsvergleiche als „gemeinsames Lernen“ steht am Ende der Arbeit das gegenseitige Lernpotenzial, das aus dem Vergleich destilliert werden kann. Die Integration neuer verwaltungsverfahrenrechtlicher Prinzipien gelang in der spanischen Verwaltungsrechtsordnung ist vorbildhaft für das deutsche Recht. Hierfür ist jedoch erforderlich, dass Rechtsvergleichung nicht allein aus einem theoretischen Erkenntnisinteresse betrieben wird. Der Rechtsvergleich hat ferner gezeigt, dass die Spannung zwischen dienender Funktion und Multifunktionalität des Verwaltungsverfahrens wohl ausgehalten werden muss. Eine moderne und flexible Regelung der Verfahrensfehlerfolgen kann dies jedoch begünstigen. Die Aufhebung unionsrechtswidriger Verwaltungsakte sollte nicht wie im spanischen Verwaltungsrecht in Spezialgesetzen, sondern vielmehr in den §§ 48 ff. VwVfG geregelt werden. Für die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie im VwVfG liefert das spanische Verwaltungsverfahrenrecht kaum Anregungen. Die Genehmigungsfiktion sollte jedenfalls nicht generalisiert werden, § 42a VwVfG kann jedoch bestehen bleiben. Eine Modernisierung des VwVfG nach spanischem Vorbild im Hinblick auf die elektronische Verfahrensführung

und die bessere Rechtsetzung wäre erstrebenswert. Die Tatsache, dass bei den zentralen Neuerungen des LPAC jeweils ein regelungstechnischer Zwischenschritt eingelegt wurde (Regelung in einem zweiten Verwaltungsverfahrensgesetz im Fall des E-Government, Regelung durch eine autonome Gemeinschaft im Fall der administrativen Rechtsetzung) kann möglicherweise Entwicklungsperspektiven aufzeigen. Insgesamt kommt auch der Rezeptivität des spanischen Verwaltungsverfahrensrechts Vorbildwirkung zu. Die spanische Verwaltungsrechtsordnung hat – insbesondere im Hinblick auf ihre Verfahrensgrundsätze – bereits in erheblichem Maße von der Auseinandersetzung mit der deutschen Rechtsordnung profitiert. Was die Folgen von Verfahrensfehlern anbelangt, könnte dagegen eine gewisse Typisierung nach deutschem Vorbild für mehr Rechtssicherheit sorgen. Die Abstrahierung verallgemeinerungsfähiger Vorschriften aus der Dienstleistungsrichtlinie und deren sachgerechte Regelung im allgemeinen Gesetz ist allerdings im deutschen Verwaltungsverfahrensbereich besser gelungen. Dieser Prozess kann Pate stehen für die Umsetzung zukünftiger, ähnlich weitreichender und verfahrensrelevanter Richtlinien (auch) im spanischen Recht. Im Gegensatz zur deutschen Verwaltungsrechtsordnung kann die selbstkritische und nach außen orientierte spanische Rechtsordnung in allgemeiner Hinsicht ferner lernen, international erfolgreiche Regelungsmodelle positiv wahrzunehmen und die Stärken der eigenen Rechtsordnung zu betonen. Wie bereits ausgeführt wurde, stellt insbesondere das Eigenverwaltungsrecht der Union ein Reservoir an Modernisierungsimpulsen dar, das umfassender genutzt werden könnte. Umgekehrt kann aber auch das Eigenverwaltungsrecht von den Ansätzen der nationalen Rechtsordnungen lernen. Insbesondere die Abstraktion und Kodifizierung allgemeiner Grundsätze und Anforderungen in einem „Grundgesetz der Verwaltung“ stellt eine Errungenschaft der beiden Vergleichsrechtsordnungen dar, die im Eigen- und Unionsverwaltungsrecht noch alles andere als selbstverständlich ist.

Die am Ende der Arbeit stehende Entwicklungsperspektive für das nationale Verwaltungsverfahrensbereich kann zuletzt als strukturwahrende Adaptivität der Gesetze bei gleichzeitiger Sicherung ihrer Funktionen als Kodifikationen beschrieben werden. Die Herausforderung besteht dabei zunächst darin, die Identität, Normativität und Systematik der Gesetze im Hinblick auf ihre wesentlichen Strukturmerkmale zu bewahren. Gleichzeitig muss ein dogmatischer Gleichgewichtszustand erreicht werden, in welchem die Kodifikationen ihre Funktionen auch angesichts veränderter Realitäten und Normbezüge erfüllen. Dies bedeutet jedoch, dass abseits der Grundstrukturen der Gesetze Offenheit und Flexibilität vorherrschen und so ein Eingehen auf die vielfältigen Entwicklungen im Verbund ermöglicht wird. Ziel ist mithin ein Normgefüge, das prinzipienfest, integrationsoffen, flexibel und aktuell ist. Dazu gehört *erstens* eine intensive wissenschaftliche Begleitung der Europäisierung des nationalen Rechts, verbunden mit der Analyse des Unionsrechts und einer Rechtsvergleichung, welche offen für die Übernahme von Regelungsmodellen ist. Diese Gegebenheiten schaffen die Voraussetzungen für eine systemgerechte Einpassung von (erzwungenen oder freiwillig rezipierten) Innovationen. *Zweitens* zeichnet sich derart charakterisiertes nationales Recht durch eine klare und konsequent weiterentwickelte Dogmatik und Systematik aus. Diese beiden für Kontinuität sorgenden Faktoren dürfen *drittens* jedoch die Flexibilität der gesetzlichen Regelung nicht übermäßig beschränken, die entscheidend für die gegebenenfalls erforderliche spontane Verarbeitung unionsrechtlicher Anforderungen ist. Abhängig von der

Kompetenzverteilung und -ausübung kann *viertens* ein föderalistischer Staatsaufbau ein vielfältigeres und damit adaptiveres Verwaltungsverfahrensrecht hervorbringen. *Fünftens* und *letztens* ist eine grundsätzliche Bereitschaft erforderlich, tiefgreifende systemrelevante Reformprojekte anzugehen und die Europäisierung des Verwaltungsverfahrensrechts nicht „auszusitzen“. Ein strukturwahrendes, funktionales und adaptives nationales Verwaltungsverfahrensrecht weist also ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Rezeptivität der Rechtsordnung und nationaler Identität auf. Damit ist es entwicklungs offen und innovativ, ohne konturlos oder unsystematisch zu werden. Wie Verwaltungsverfahrensgesetze geschaffen werden könnten, die an diesen Merkmalen ausgerichtet sind, wurde für beide Vergleichsrechtsordnungen umrissen. Hieran gilt es nun zu arbeiten.

Die Arbeit wird veröffentlicht unter dem Titel „Die Europäisierung der Verwaltungsverfahrensgesetze in Deutschland und Spanien“ im Verlag Mohr Siebeck, Tübingen in der Reihe „Beiträge zum Verwaltungsrecht“.