



JURISTISCHE FAKULTÄT



HEIDELBERG
ZUKUNFT SEIT
1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

„Der Verwaltungsvertrag im EU-Recht“

Dissertation vorgelegt von *Natasa Athanasiadou*

Erstgutachter:

Prof. Dr. Wolfgang Kahl

Zweitgutachter:

Prof. Dr. Dres. h.c. Eberhard Schmidt-Aßmann

Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht

Zusammenfassung

Die Dissertation wird 2016 unter dem Titel „Der Verwaltungsvertrag im EU-Recht“ im Verlag Mohr Siebeck, Tübingen, in der Reihe „Beiträge zum Verwaltungsrecht (BVwR)“¹ erscheinen.

Gegenstand der Arbeit ist das Rechtsinstitut des Verwaltungsvertrags im europäischen Recht (EU-Recht). Untersucht werden Verträge der öffentlichen Verwaltung, die die nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten, das Unions- und das EU-Eigenverwaltungsrecht von den üblichen privatrechtlichen Verträgen differenzieren und für die ein rechtliches Sonderregime existiert. Diese besondere Handlungsform der öffentlichen Verwaltung wird als „Verwaltungsvertrag“ bezeichnet und in den drei wesentlichen Schichten des europäischen Verwaltungsrechts erforscht: im *nationalen Verwaltungsrecht* der Mitgliedstaaten, das als Recht der Union für den Vollzug der EU-Rechtsakte durch die mitgliedstaatlichen Organe fungiert (indirekter Vollzug), im *Unionsverwaltungsrecht*, das die europarechtlichen Vorgaben für den Vollzug des materiellen EU-Rechts durch die Mitgliedstaaten darstellt, und im *EU-Eigenverwaltungsrecht*, dem Verwaltungsrecht für die eigenen EU-Organe (direkter Vollzug).

Die Untersuchung des nationalen Rechts erfolgt mit Hilfe der Methode der Modellbildung. Anstatt achtundzwanzig mitgliedstaatliche Rechtsordnungen zu untersuchen, werden (nur) die tragenden Modelle Deutschlands, Frankreichs und Englands berücksichtigt, weil jedes dieser drei Modelle eine andere Vorgehensweise repräsentiert und die Rechtsentwicklung in anderen Mitgliedstaaten geprägt hat.

Die folgende Kurzzusammenfassung folgt der Gliederung des Buches.

In der *Einleitung (Teil A.)* wird die Bedeutung der Handlungsform des Verwaltungsvertrags hervorgehoben und die Fragestellung der Arbeit skizziert.

Teil B. dient der Klärung des Begriffs des „Vertrags“ und der Abgrenzung zwischen dem Vertrag als rechtsverbindlicher Einigung und anderen vertragsähnlichen Handlungsformen. Zunächst wird untersucht, ob der „Vertrag“ in den nationalen Rechtsordnungen Deutschlands, Frankreichs und Englands sowie im EU-Recht einen fest umrissenen Inhalt aufweist. In diesem

¹ Herausgegeben von Prof. Dr. Wolfgang Kahl, Prof. Dr. Jens-Peter Schneider und Prof. Dr. Ferdinand Wollenschläger.

Rahmen wird insbesondere analysiert, welche Konturen die klassischen Merkmale eines „Vertrags“ im öffentlichen Recht bekommen. Darauf basierend befasst sich die Arbeit auch mit der Frage, inwiefern vertragsinterne Vereinbarungen als „wahre Verträge“ behandelt werden können. Dabei werden insbesondere die neuen Instrumente der Ziel- und Kooperationsvereinbarungen berücksichtigt, die eine zunehmende Bedeutung im Recht der Mitgliedstaaten sowie im EU-Recht erfahren.

Nach diesem ersten Teil über die Merkmale eines Vertrags wird der Schwerpunkt der Arbeit in sechs Teile gegliedert: die Kriterien für die Qualifizierung eines Verwaltungsvertrags (*Teil C.*), das auf Verwaltungsverträge anwendbare Recht (*Teil D.*), die wesentliche Typologie (*Teil E.*), die Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen und die Fehlerfolgen (*Teil F.*), die Abwicklung von Vertragsverhältnissen (*Teil G.*) sowie der Rechtsschutz (*Teil H.*). In allen diesen Teilen wird der gleichen Struktur gefolgt: Zunächst werden die Vorgaben des Unionsverwaltungsrechts erläutert, die für die nationalen Verwaltungsverträge maßgeblich sind. Anschließend werden die entsprechenden Regelungen der drei nationalen Modelle untersucht. Dabei wird die traditionelle Dogmatik der jeweiligen nationalen Rechtsordnung sowie deren Entwicklung aufgrund des Europäisierungsprozesses aufgezeigt. Nach der Untersuchung der nationalen Modelle werden die entsprechenden Regelungen für den Verwaltungsvertrag im EU-Eigenverwaltungsrecht analysiert. Dabei wird insbesondere geprüft, ob das EU-Eigenverwaltungsrecht sich im Einklang mit dem Unionsverwaltungsrecht befindet. Jeder Teil endet mit einem Zwischenergebnis, das die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der untersuchten Rechtsordnungen darstellt und ihre graduelle Annäherung durch das Unionsverwaltungsrecht beleuchtet.

Im Einzelnen:

In *Teil C.* werden die jeweiligen nationalen Kriterien für die Einordnung eines Vertrags in das besondere Rechtsregime für die Verwaltung untersucht. Hier wird erörtert, nach welchen Kriterien ein Vertrag der Verwaltung von den privatrechtlichen Verträgen abgegrenzt wird. Ein Schwerpunkt wird dabei insbesondere auf die Frage gelegt, welches rechtspolitische Ziel diese Differenzierung in der jeweiligen Rechtsordnung verfolgt und welche Konsequenzen sie für das Verhältnis zwischen den Vertragspartnern hat.

In *Teil D.* wird ein kurzer Überblick über die Regelungen geschaffen, aus denen das besondere Rechtsregime für Verwaltungsverträge in den ausgewählten Rechtsordnungen besteht. Dabei

wird insbesondere gezeigt, ob die entsprechenden Regelungen auf geschriebenen Normen, Richterrecht oder der Verwaltungspraxis beruhen. Es wird auch berücksichtigt, welche Rolle das Zivilrecht insoweit spielt. Im Einzelnen wird untersucht, ob das Zivilrecht nur analog herangezogen wird, um Lücken des Verwaltungsrechts zu schließen oder ob es unmittelbar, nach gewisser Anpassung und Überformung, auf Verträge der Verwaltung angewendet wird. Weiterhin wird geprüft, auf welche Weise das europäische Vergaberecht ins nationale Recht umgesetzt wurde und inwiefern die Umsetzung über die europäischen Vorgaben hinausging und auch den nicht harmonisierten Bereich beeinflusst hat.

In *Teil E.* wird die Typologie von Verwaltungsverträgen in den verschiedenen Schichten des EU-Rechts untersucht. Die Einordnung in Vertragstypen zeigt, für welche Kategorien von Verwaltungsverträgen das Bedürfnis einer weiteren Konkretisierung der allgemeinen Regeln und der Schaffung zusätzlicher Vorgaben besteht. In diesem Teil werden daher die wesentlichen Vertragstypen der untersuchten Rechtsordnungen in Kürze dargestellt. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Typisierung von Verwaltungsverträgen im Unions- und EU-Eigenverwaltungsrecht, da hier die Dogmatik im Gegensatz zu den nationalen Rechtsordnungen noch nicht ausreichend entwickelt ist. Die vorliegende Untersuchung unternimmt den Versuch, für diese zwei Schichten des EU-Rechts, eine Typologie vorzuschlagen. Was die nationalen Rechtsordnungen betrifft, wird insbesondere berücksichtigt, auf welche Weise das Unionsrecht die nationale Typologie beeinflusst hat.

Teil F. über die Rechtmäßigkeit und Fehlerfolgen von Verwaltungsverträgen wird in zwei Abschnitte unterteilt. Im ersten Abschnitt (*F. I.*) wird untersucht, in welchen Bereichen ihrer Tätigkeit für die Verwaltung ein Handeln in der Form des Vertrages zulässig ist. Von besonderer Bedeutung für das Verständnis der Dogmatik des Verwaltungsvertrags in den einzelnen Rechtsordnungen ist die Frage, ob ein Vertrag an die Stelle eines Verwaltungsaktes treten kann. Im Bereich des Unionsverwaltungsrechts wird erforscht, inwiefern der Vertrag als Durchführungsinstrument des Unionsrechts zulässig ist. Der zweite Abschnitt (*F. II.*) widmet sich der Untersuchung der Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen und der entsprechenden Fehlerfolgen von Verwaltungsverträgen. Die zentrale Frage, die sich in diesem Rahmen stellt, ist, ob jeder Rechtsverstoß zur Nichtigkeit eines Verwaltungsvertrags führen soll oder ob das Vertrauen der Vertragsparteien auf die Rechtmäßigkeit des Vertrags bei nicht schwerwiegenden Rechtsfehlern überwiegt. Es wird aufgezeigt, wie die hier ausgewählten Rechtsordnungen den Ausgleich zwischen dem Grundsatz der Rechtmäßigkeit des

Verwaltungshandelns einerseits und dem Grundsatz der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes der Vertragspartner andererseits ausgestaltet haben.

Teil G. befasst sich mit der Abwicklung von Vertragsverhältnissen. Die normative Gestaltung der Abwicklungsphase eines Verwaltungsvertrags erfordert eine klare Positionierung des Gesetzgebers in einer wichtigen rechtspolitischen Frage: Soll die Verwaltung bei der Vertragsabwicklung über Sonderrechte verfügen und die Möglichkeit haben, mit hoheitlicher Gewalt zu handeln oder soll eine grundsätzliche Gleichstellung der Vertragsparteien herrschen? In diesem Teil der Untersuchung wird gezeigt, welche Position die ausgewählten Rechtsordnungen bei der Ausgestaltung der Abwicklungsphase eingenommen haben und inwiefern diese Position vom Unionsverwaltungsrecht beeinflusst wird.

In *Teil H.* wird analysiert, wie in den verschiedenen Schichten des EU-Rechts der Rechtsschutz der Vertragsparteien oder Dritter im Rahmen eines Verwaltungsvertragsverhältnisses ausgestaltet ist. Dabei wird zunächst die Verteilung der Zuständigkeit zwischen Zivil- und Verwaltungsgerichtsbarkeit behandelt. Im Mittelpunkt des Interesses steht insoweit die Frage, welche Konsequenzen die Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs für die Effektivität des Rechtsschutzes und das Gleichgewicht zwischen den Vertragsparteien hat. Insbesondere ist zu beleuchten, über welche Befugnisse der Verwaltungsrichter im Verhältnis zum Zivilrichter verfügt. Eine ständig steigende Bedeutung, vor allem unter dem Einfluss des Unionsrechts, kommt dem Rechtsschutz Drittbetroffener zu. Insoweit wird geklärt, unter welchen Voraussetzungen Dritte klagebefugt sind und über welche Rechtsbehelfe sie verfügen. Besonders relevant für das Unionsrecht ist, ob dritte Personen nach Vertragsschluss lediglich einen Anspruch auf Schadensersatz haben (Sekundärrechtsschutz) oder ob sie auch den Vertrag selbst anfechten können (Primärrechtsschutz).

In den *Schlussbemerkungen* werden allgemeine Linien in der Entwicklung der Dogmatik des Verwaltungsvertrags aus allen Schichten des europäischen Rechts übergreifend herausgearbeitet.