

ALBAN SPIELKAMP

Dialogische Rechtsent-
wicklung im europäischen
Verwaltungsrecht

Beiträge zum Verwaltungsrecht

Mohr Siebeck

Beiträge zum Verwaltungsrecht

herausgegeben von

Wolfgang Kahl, Jens-Peter Schneider
und Ferdinand Wollenschläger

40



Alban Spielkamp

Dialogische
Rechtsentwicklung
im europäischen
Verwaltungsrecht

Strukturen transnationaler Rechtsrezeptionen
am Beispiel der Verwaltungstransparenz

Mohr Siebeck

Alban Spielkamp, geboren 1996; Studium der Rechtswissenschaft an der Universität Münster und der Université de Poitiers; 2021 Erste Juristische Prüfung; 2021–2024 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für internationales und vergleichendes öffentliches Recht, Universität Münster; 2022 Forschungsaufenthalte am Europäischen Hochschulinstitut (EUI) Florenz und an der Université Toulouse Capitole; 2024 Promotion, Universität Münster; Rechtsreferendariat am Landgericht Münster.

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI).

D6

Zugl.: Münster (Westf.), Univ., Diss. der Rechtswissenschaftlichen Fakultät, 2024.

ISBN 978-3-16-164197-8 / eISBN 978-3-16-164198-5

DOI 10.1628/978-3-16-164198-5

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

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

© 2025 Mohr Siebeck Tübingen.

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.

Gedruckt auf alterungsbeständiges Papier. Satz: Laupp & Göbel, Gomarigen.

Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Wilhelmstraße 18, 72074 Tübingen, Deutschland
www.mohrsiebeck.com, info@mohrsiebeck.com

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Münster im Sommersemester 2024 als Dissertation angenommen. Die Disputation fand im Juni 2024 statt. An erster Stelle gebührt *Prof. Dr. Gernot Sydow, M.A.* mein herzlicher Dank für seine hervorragende Betreuung während der Entstehung dieser Dissertation. Durch seine ständige Verfügbarkeit für fachlichen und methodischen Rat, sein stetes Interesse am Fortschritt der Arbeit, aber auch durch sein großes Vertrauen in die Autonomie seiner Promovierenden hat er maßgeblich zum Gelingen des Forschungsvorhabens beigetragen.

Prof. Dr. Hinnerk Wißmann bin ich für seine umsichtigen Anmerkungen in der Anfangsphase der Entstehung dieser Arbeit sowie für die zügige Erstellung seines Zweitgutachtens dankbar. *Prof. Dr. Aurore Gaillet*, die mich zu einem Forschungsaufenthalt an die Université Toulouse Capitole im Frühjahr 2022 einlud, verdanke ich wertvolle Impulse zum französischen Recht sowie zur Rechtsvergleichung, nicht zuletzt im Rahmen ihres rechtsvergleichenden Doktoranden-seminars, in das sie mich herzlich aufgenommen hat. Meinen Dank möchte ich auch *Prof. Dr. Deirdre Curtin* und *Prof. Dr. Mathias Siems* aussprechen, die mir während eines anregenden Forschungsaufenthalts am Europäischen Hochschulinstitut (EUI) in Florenz im Herbst 2022 für richtungsweisende Gespräche zu meinem Forschungsvorhaben zur Verfügung standen.

Nähere Einblicke in die Praxis der Verwaltungstransparenz der Europäischen Kommission vermittelte mir freundlicherweise *Françoise Comte*, Senior Legal Expert im Generalsekretariat der Europäischen Kommission (Referat SG.C.1 Transparenz, Dokumentenmanagement und Zugang zu Dokumenten). Für die großzügige ideelle und finanzielle Förderung meines Promotionsvorhabens bin ich der Bischöflichen Studienförderung des Cusanuswerks sehr dankbar. Dem Bundesministerium für Inneres und Heimat (BMI) danke ich für die freundliche Unterstützung durch einen Druckkostenzuschuss.

Zum Gelingen dieser Arbeit hat schließlich die wertschätzende, konstruktive und produktive Atmosphäre in den beiden Doktorandenseminaren von *Prof. Dr. Aurore Gaillet* und *Prof. Dr. Gernot Sydow, M.A.* beigetragen, deren Mitgliedern ich für ihre kritischen Gedanken zu meinem Vorhaben sowie die gegenseitige Ermutigung dankbar bin. Den Feinschliff verdankt diese Arbeit dem sorgfältigen sprach-

lichen Lektorat von *Dr. Johanna Werpers* und *Dr. Nicholas Otto*, der das Vorhaben seit seinem Beginn fachlich und freundschaftlich gleichermaßen engagiert begleitet hat.

Ohne die unermüdliche Bestärkung durch treue Wegbegleiter und meine Familie wäre diese Arbeit nicht zu verwirklichen gewesen. Neben meinen Schwestern *Lioba Spielkamp* und *Aurelia Spielkamp* gebührt für ihre bedingungslose Unterstützung größter Dank meinen Eltern, *Dr. Bianca van Melis-Spielkamp* und *Dr. Thomas Spielkamp*, denen ich diese Arbeit widme.

Münster, im September 2024

Alban Spielkamp

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis	XVII
§ 1 Einleitung	1
A. Problematik und Hypothesen	1
B. Erkenntnisinteresse	5
C. Eingrenzung des exemplarischen Untersuchungsgegenstands	7
D. Forschungsstand	17
§ 2 Transnationale Rechtsrezeptionen im Verwaltungsrechtsraum der Europäischen Union	23
A. Rechtsrezeptionen als Instrument des Europäischen Gerichtshofs zur Entwicklung des Unionsverwaltungsrechts	24
B. Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit transnationalen Rechtsrezeptionen im Verwaltungsrechtsraum der Europäischen Union	44
§ 3 Rezeptionsanalyse der Verwaltungstransparenz als exemplarische Fallstudie	103
A. Rechtsvergleichende Untersuchung der Verwaltungstransparenz im unionalen, deutschen und französischen Recht	104
B. Rezeptionsanalyse der Verwaltungstransparenz: Eine transnationale Entwicklungstendenz aufgrund wechselseitiger Rezeptionsstrukturen	245
C. Resümee der rezeptionsanalytischen Fallstudie der Verwaltungstransparenz	292

§ 4 Die dialogische Rechtsentwicklung als neuer Versuch einer Beschreibung der Evolution des europäischen Verwaltungsrechts	295
A. Ziele und Grenzen des Konzeptualisierungsversuchs	295
B. Konzeptionelles Spezialitätsbedürfnis aufgrund der Spezifität des Rezeptionsgeschehens im europäischen Verwaltungsrechtsraum	298
C. Funktionsmechanismen der dialogischen Rechtsentwicklung	299
D. Resümee des Konzepts der dialogischen Rechtsentwicklung	308
§ 5 Resümee und Ausblick	309
A. Resümee in Thesen	309
B. Ausblick	321
Literaturverzeichnis	325
Stichwortverzeichnis	359

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Abkürzungsverzeichnis	XVII
§ 1 Einleitung	1
<i>A. Problematik und Hypothesen</i>	1
<i>B. Erkenntnisinteresse</i>	5
<i>C. Eingrenzung des exemplarischen Untersuchungsgegenstands</i>	7
I. Begriffsbestimmung der Verwaltungstransparenz	7
II. Eignung der Verwaltungstransparenz als exemplarisches Untersuchungsobjekt für die Rezeptionsforschung	11
III. Deutschland und Frankreich als Referenzrechtsordnungen	14
<i>D. Forschungsstand</i>	17
I. Rechtsvergleichende Rezeptionsforschung im europäischen Verwaltungsrecht	17
II. Defizit rechtsvergleichend-rezeptionsanalytischer Untersuchungen der Verwaltungstransparenz im europäischen Verwaltungsrecht	19
§ 2 Transnationale Rechtsrezeptionen im Verwaltungsrechtsraum der Europäischen Union	23
<i>A. Rechtsrezeptionen als Instrument des Europäischen Gerichtshofs zur Entwicklung des Unionsverwaltungsrechts</i>	24
I. Mitgliedstaatliches Verwaltungsrecht als „Inspirationsquelle“: Retrospektive auf die Entstehungsbedingungen des Unionsverwaltungsrechts	24
II. Die wertende Rechtsvergleichung als Rezeptionsmethode des Europäischen Gerichtshofs im Entstehungsprozess des Unions- verwaltungsrechts	26

1. Die Bedeutung des rechtsvergleichungsaffinen Europäischen Gerichtshofs für das Unionsverwaltungsrecht	26
2. Allgemeine Rechtsgrundsätze des Unionsrechts als Ergebnis rechtsvergleichender richterlicher Rechtsfortbildung	28
3. Die Rezeptionsmethode der wertenden Rechtsvergleichung	32
III. Resümee	43
<i>B. Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit transnationalen Rechtsrezeptionen im Verwaltungsrechtsraum der Europäischen Union</i>	
I. Wissenschaftliche Methoden, Konzepte und Begriffe zur Analyse von transnationalen Rechtsrezeptionen	44
1. Rezeptionsbezogene Rechtsvergleichung im europäischen Verwaltungsrecht	45
2. Potenziale von legal transplants für das europäische Verwaltungsrecht	53
3. Terminologische und typologische Vielfalt im allgemeinen Rezeptionsdiskurs	62
a) Definition des Begriffs der Rechtsrezeption	62
b) Fragmentarische Typologisierung	64
4. Chancen und Grenzen der <i>histoire croisée</i>	68
5. Praktische Schwierigkeit des eindeutigen Belegs von Rechtsrezeptionen	72
a) Wahl des rechtsvergleichenden und rezeptionsanalytischen Zugriffs	72
b) Einordnung rezeptionsbeteiligter Akteure und ihrer Äußerungsformen	75
6. Resümee	79
II. Paradoxe Dominanz monologischer Beschreibungen der europäischen Verwaltungsrechtsentwicklung trotz des Bewusstseins ihrer Wechselseitigkeit	79
1. Monologisch geprägte Diskursfelder	80
a) Tradierte Erzählung von der Genese des Unionsverwaltungsrechts	80
b) Diskurs der Europäisierung des mitgliedstaatlichen Verwaltungsrechts	83
c) Resümee	88
2. Ansätze dialogischen Denkens: Wechselseitigkeitskonsens und Konzeptdivergenz	89
3. Übergreifende Erkenntnisse der Diskursanalyse	98
4. Resümee	100

§ 3 Rezeptionsanalyse der Verwaltungstransparenz als exemplarische Fallstudie	103
<i>A. Rechtsvergleichende Untersuchung der Verwaltungstransparenz im unionalen, deutschen und französischen Recht</i>	<i>104</i>
I. Verfassungsrechtliche Grundlagen der Verwaltungstransparenz	104
1. Einführung	104
a) Vielfalt und Begriffsoffenheit primärrechtlicher Transparenznormen als Grundlage einer mehrdimensionalen Transparenzkonzeption	104
b) Grundgesetzliche Regelungsabstinentz und terminologische Fremdheit	106
c) Frühe verwaltungsrechtswissenschaftliche Fundierung und späte verfassungsnormative Verankerung in Frankreich	108
d) Divergenzen hinsichtlich verfassungsrechtlicher Determinierung und terminologischer Vertrautheit	110
2. Die demokratische Fundierung der Verwaltungstransparenz	112
a) Transparenz als zentrales Element der unionalen Demokratiekonzeption	112
b) Die Anknüpfung der Verwaltungstransparenz als jüngeres Legitimationsinstrument an das deutsche Demokratieprinzip	115
c) Die primär verwaltungsrechtswissenschaftliche Verwurzelung der Verwaltungstransparenz im französischen Demokratieprinzip	118
d) Relative Funktionenäquivalenz trotz divergierender demokratiedogmatischer Kontexte und Diskurse	127
3. Grundrechtliche Anknüpfungspunkte der Verwaltungstransparenz	134
a) Das Recht auf Zugang zu Dokumenten aus Art. 15 Abs. 3 AEUV und Art. 42 GRC	134
b) Die Informationsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 S. 1, 2. Var. GG	135
c) Duale grundrechtliche Verankerung in Art. 7 Charte de l'environnement und Art. 15 Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen	138
d) Heterogene grundrechtliche Garantien	143
4. Übergreifende Beobachtungen und Resümee	145
a) Rechtspolitische Abhängigkeit der unionalen Verwaltungstransparenz als Konsequenz ihrer verfassungskonzeptionellen Offenheit	145
b) Verwaltungstransparenz als verfassungsdogmatische Integrationsherausforderung in Deutschland	146

c)	Die französische Verwaltungsrechtswissenschaft als maßgebliche Impulsgeberin eines unvollständigen Konstitutionalisierungs- prozesses	147
d)	Konstitutionalisierung, Delegation und Relativität der Verwaltungstransparenz	148
II.	Reaktive Verwaltungstransparenz: Ansprüche auf Zugang zu Dokumenten, amtlichen Informationen oder Verwaltungsdokumenten	150
1.	Regelungssystematik und zentrale Grundentscheidungen	150
a)	Homogenisierung historischer Selbstverpflichtungen in primärrechtlich imprägnierter VO (EG) Nr. 1049/2001	150
b)	Implementierung des Paradigmenwechsels von Geheimhaltung zu Transparenz in Deutschland durch Pluralität von Rechtsquellen	154
c)	Systematische Aufwertung der Rechtsmaterie durch Integration in das französische allgemeine Verwaltungsverfahrenrecht	155
d)	Instrumentelle Kongruenz trotz regelungssystematischer, terminologischer und kompetenzieller Spezifika	157
2.	Funktionsweise reaktiver Verwaltungstransparenz im Einzelnen	160
a)	Das voraussetzungslose Recht auf Zugang zu Dokumenten nach der VO (EG) Nr. 1049/2001	160
b)	Das voraussetzungslose Informationszugangsrecht nach dem Informationsfreiheitsgesetz	169
c)	Das voraussetzungslose Recht auf Zugang zu Verwaltungsdokumenten nach dem Code des relations entre le public et l'administration	173
d)	Prinzipielle Parallelität trotz Detaildivergenzen	181
3.	Problemfelder und Reformbedarfe	190
a)	Normative Stagnation des Unionsverwaltungsrechts und unzureichende Transparenzkultur	190
b)	Verfahrensdefizite, unzureichende Transparenzkultur und Kodifikationsüberlegungen in Deutschland	193
c)	Normative Aktualisierungsbedarfe sowie Forderungen nach rechtspraktischer Beschleunigung in Frankreich	195
d)	Unterschiedlicher Umgang mit normativen Reform- und verwaltungspraktischen Optimierungsbedarfen	197
4.	Übergreifende Beobachtungen	200
a)	Diskursanalyse und Entwicklungstendenzen des Unionsverwaltungsrechts	200
b)	Diskursättigung und Reformstau im deutschen Verwaltungsrecht	203
c)	Entwicklungsfähigkeit französischer Rechtsmaterie und periodische Aufmerksamkeit in verwaltungsjudikativ geprägtem Diskurs	205

d) Konsolidierung und gesetzgeberischer Reform(-un-)wille	208
III. Proaktive Verwaltungstransparenz: Rechtspflichten zur proaktiven Publikation von öffentlichen Informationen und die Weiterverwendung öffentlicher Informationen	209
1. Regelungssystematik und zentrale Grundentscheidungen	209
a) Relativierung demokratiebezogener Transparenzfunktionen durch Präponderanz ökonomischer Ziele im Unionsrecht	209
b) Materielle und funktionale Pluralität der Rechtsmaterie in Deutschland	212
c) Regelungssystematische Verschränkungen und Integration in ambitionierte französische Politik der Verwaltungsmodernisierung	214
d) Regelungssystematische Parallelität und Ökonomisierung der Verwaltungstransparenz	216
2. Rechtspflichten zur proaktiven Publikation von öffentlichen Informationen	217
a) Normative Verknüpfung mit reaktiver Transparenz und rechts- tatsächliche Entkoppelungstendenz im Unionsverwaltungsrecht	217
b) Dualismus bundesgesetzlicher Rechtsgrundlagen in Deutschland	220
c) Differenzierung französischer Publikationspflichten nach Relevanzkriterium	222
d) Vielfalt der Typen, Gegenstände und Regelungsansätze objektiv-rechtlicher Pflichten zur proaktiven Publikation	225
3. Weiterverwendung öffentlicher Informationen	228
a) Liberalität des Unionsrechts zugunsten maximaler Weiterverwendung	228
b) Implementierung unionsrechtlicher Vorgaben im Datennutzungsgesetz	229
c) Implementierung unionsrechtlicher Vorgaben im Code des relations entre le public et l'administration	230
d) Eine harmonisierte binnenmarktrechtliche Materie jenseits demokratischer Transparenz(-funktionen)	232
4. Bewertung und Reflexion im verwaltungsrechtswissenschaftlichen Diskurs	233
a) Geringe unionsrechtswissenschaftliche Aufmerksamkeit für eine rechtspolitisch abhängige Annexmaterie	233
b) Zwischen Skepsis und Forderungen nach Expansion sowie Subjektivierung in Deutschland	234
c) Wissenschaftliche Suchbewegungen trotz Selbstzuschreibung einer Pionierrolle in Frankreich	235
d) Ein zweiter Paradigmenwechsel?	236

IV. Grenzen der Verwaltungstransparenz	239
1. Öffentliche Rechtsgüter und Interessen	240
2. Private Rechtsgüter und Interessen	242
3. Übergreifende rechtsvergleichende Beobachtungen	244
<i>B. Rezeptionsanalyse der Verwaltungstransparenz: Eine transnationale Entwicklungstendenz aufgrund wechselseitiger Rezeptionsstrukturen . . .</i>	<i>245</i>
I. Dominanz des schwedischen Transparenzrechts im Rezeptionsdiskurs: Bedürfnis einer Relativierung?	245
II. Vorbemerkungen zur Entwicklung des europäischen Verwaltungstransparenzrechts	248
1. Asynchronie und Strukturparallelität	248
2. Verarbeitung des unions- und völkerrechtlich geprägten Umweltinformationsrechts	251
III. Rezeptionsstrukturen im Recht reaktiver Verwaltungstransparenz . . .	254
1. Das französische Verwaltungsrecht als Avantgarde eines westeuropäisch-unionalen Rechts reaktiver Verwaltungstransparenz	254
a) Ausgangsbedingungen der Entstehung reaktiver Verwaltungstransparenz	255
b) Schwache Rezeptionen des schwedischen und US-amerikanischen Transparenzrechts	257
c) Günstige rechtliche Rezeptions- und Entwicklungsbedingungen	259
d) Divergenz von Selbst- und Fremdwahrnehmung	261
2. (Verwaltungs-)Transparenz als overfitting legal transplant im Unionsrecht	262
a) Vielfalt und Strukturen unionsrechtlicher Transparenzrezeptionen	262
b) Ursachen der Rezeptionsaffinität	266
c) (Verwaltungs-)Transparenz als overfitting legal transplant	267
d) Demokratisierung der rechtsvergleichenden Rezeptionsmethode	269
3. Späte Ausräumung des deutschen verwaltungstransparenzbezogenen Entwicklungsrückstands durch Rechtsrezeptionen und einen spill over	269
a) Umfangreiche Wahrnehmung des ausländischen Rechts durch Legislative und Verwaltungsrechtswissenschaft	270
b) Verarbeitung der Rechtsrezeptionen durch einen transparenzbezogenen spill over	271
c) Ursachen für die deutsche Rezeptions- und Transparenzaversion	276
IV. Rezeptionsstrukturen im Recht proaktiver Verwaltungstransparenz . . .	280
1. Diffuse Rezeptionsstrukturen im Recht der proaktiven Publikation öffentlicher Informationen aufgrund der Vielfalt (außer-)rechtlicher Entwicklungsfaktoren	280

2. Deutlichkeit der Rezeptionsstrukturen im Recht der Weiterverwendung öffentlicher Informationen sowie deren materielle Transformationswirkung	282
3. Ungleiche Rollenverteilung zwischen Unions-, deutschem und französischem Verwaltungsrecht	283
V. Rezeptionsanalytische Synthese	284
1. Rezeptive Verflechtung der Entwicklung des europäischen Verwaltungstransparenzrechts aufgrund wechselseitiger Rezeptionsstrukturen	284
2. Verwaltungstransparenz als transnationale Entwicklungstendenz	287
<i>C. Resümee der rezeptionsanalytischen Fallstudie der Verwaltungstransparenz</i>	292
 § 4 Die dialogische Rechtsentwicklung als neuer Versuch einer Beschreibung der Evolution des europäischen Verwaltungsrechts	295
<i>A. Ziele und Grenzen des Konzeptualisierungsversuchs</i>	295
<i>B. Konzeptionelles Spezialitätsbedürfnis aufgrund der Spezifität des Rezeptionsgeschehens im europäischen Verwaltungsrechtsraum</i>	298
<i>C. Funktionsmechanismen der dialogischen Rechtsentwicklung</i>	299
I. Erfassung der strukturellen Komplexität des dialogischen Rezeptionsgeschehens mit dem Begriff des Rezeptionsverbunds	299
II. Konvergenzeffekte transnationaler Entwicklungstendenzen in einem pluralisierten und egalisierten Rezeptionsgeschehen	302
III. Allgemeine und spezifische methodische Parameter	305
IV. Dynamische Rollenverteilung der beteiligten Rechtsordnungen und legislativ-rechtswissenschaftliche Dominanz des Rezeptionsgeschehens	307
<i>D. Resümee des Konzepts der dialogischen Rechtsentwicklung</i>	308
 § 5 Resümee und Ausblick	309
<i>A. Resümee in Thesen</i>	309
<i>B. Ausblick</i>	321
 Literaturverzeichnis	325
Stichwortverzeichnis	359

Abkürzungsverzeichnis

AAI	Autorité administrative indépendante
AFDA	Association Française pour la recherche en droit administratif
AJCL	American Journal of Comparative Law
AJDA	Actualité Juridique: Droit Administratif
Annales (HSS)	Annales. Histoire, Sciences sociales
C.Const.	Conseil constitutionnel
C.E.	Conseil d'État
C.env.	Code de l'environnement
CAA	Cour administrative d'appel
CADA	Commission d'accès aux documents administratifs
Cass.	Cour de cassation
CF	Constitution française
Ch. env.	Charte de l'environnement
CJA	Code de justice administrative
CML Rev.	Common Market Law Review
CNIL	Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés
Consid.	Considérant
CRPA	Code des relations entre le public et l'administration
D.	Décret
DDHC	Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen
ELJ	European Law Journal
ELRev	European Law Review
EPL	European Public Law
FOIA	Freedom of Information Act
Ga J. Int'l & Comp. L.	Georgia Journal of International and Comparative Law
Ger. Law J.	German Law Journal
GRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
Hist Theory	History and Theory
IFSA	Institut Français des Sciences Administratives
IIAP	Institut international d'administration publique
Int. J. Const. Law	International Journal of Constitutional Law
Int. J. Law Context	International Journal of Law in Context
IYCL	Indian Yearbook of Comparative Law
JCPA	Semaine juridique – Administrations et collectivités territoriales (JurisClasseur périodique)
JO	Journal officiel
JT	Journal des Tribunaux
L.	Loi

Maastricht J. Eur. & Comp. L.	Maastricht Journal of European and Comparative Law
MLR	The Modern Law Review
Oxf. J. Leg. Stud.	Oxford Journal of Legal Studies
PRADA	Personnes responsables de l'accès aux documents administratifs et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
R.	Règlement
RDP	Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger
RDUE	Revue du droit de l'Union européenne
RFAP	Revue française d'administration publique
RFDA	Revue française de droit administratif
RFDC	Revue française de droit constitutionnel
RID Comp.	Revue internationale de droit comparé
RLDI	Revue Lamy Droit de l'immatériel
RTD Eur.	Revue Trimestrielle de Droit européen
TA	Tribunal administratif
TILJ	Texas International Law Journal
Tul. L. Rev.	Tulane Law Review
U. Rich. L. Rev.	University of Richmond Law Review

Siehe im Übrigen *Kirchner, Hildebert*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 10. Aufl., Berlin/Boston 2021.

§ 1 Einleitung

A. Problematik und Hypothesen

Die Verwaltungsrechte der Mitgliedstaaten und das Verwaltungsrecht der Europäischen Union befinden sich untereinander in einem permanenten Dialog. Sie konstituieren in ihrer Gesamtheit und durch ihre Interaktion das europäische Verwaltungsrecht.¹ Prozesse der Inspiration, Einwirkung und Rezeption der Verwaltungsrechtsordnungen untereinander sind in Europa schon seit langem zu beobachten.² Sie werden allerdings erst durch die Europäische Union erheblich intensiviert und zu einem veritablen Dialog verdichtet, der aufgrund seines spezifischen Entstehungskontextes und Charakters daher eine besondere verwaltungsrechtswissenschaftliche Aufmerksamkeit verdient.

Ausgangspunkt der Überlegungen soll zunächst das Unionsverwaltungsrecht sein, wozu diese Arbeit neben dem Eigenverwaltungsrecht auch das Gemeinschafts- und Kooperationsverwaltungsrecht der Europäischen Union zählt.³ Es

¹ Zu den verschiedenen Begriffsverständnissen z. B. *Auby/Dutheil de la Rochère*, Introduction, in: dies. (Hrsg.), *Droit administratif européen*, 2022, S. 23, 25 ff., 31 ff. (mit demselben Begriffsverständnis wie diese Untersuchung); *Sommermann*, Rechtsvergleichung, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), *HVerwR II*, 2021, § 52, Rn. 1, der ein mehrheitlich weites Begriffsverständnis im Diskurs konstatiert, das unionales und mitgliedstaatliches Verwaltungsrecht sowie ihre gegenseitigen Bezüge erfasst; *Terhechte*, Einführung, in: ders. (Hrsg.), *VerwR der EU*, 2021, § 1, Rn. 5; enges Begriffsverständnis mit Beschränkung auf das Unionsrecht selbst hingegen bei *Craig*, *EU Administrative Law*, 2018, insb. S. 264 ff. Zum Begriff des Unionsverwaltungsrechts s. § 1, Fn. 3.

² Dazu im deutsch-französischen Verhältnis z. B. *Sommermann*, *Germanic Tradition*, in: Cane (Hrsg.), *Comparative Administrative Law*, 2021, S. 52, 60 ff.; knapp *Stelkens*, *Influence*, in: Cossalter/Witz (Hrsg.), *FS CJFA*, 2016, S. 197, 197 f.; *Würtenberger/Neidhardt*, *Distanz und Annäherung*, in: Schwarze (Hrsg.), *Bestand und Perspektiven*, 2008, S. 255 ff.

³ Bündig dazu *Ziller*, *Administration directe, indirecte et coadministration*, in: *Auby/Dutheil de la Rochère* (Hrsg.), *Droit administratif européen*, 2022, S. 297 ff.; *Sydow*, *Durchführung des Unionsrechts*, in: *Hatje/Müller-Graff* (Hrsg.), *EnzEuR I*, 2022, § 17, Rn. 55 ff. Ausführlicher *Gundel*, *Unionsunmittelbare Verwaltung*, in: *Leible/Terhechte* (Hrsg.), *EnzEuR III*, 2022, § 38; *Hindelang*, *Mittelbare Unionsverwaltung*, in: *Leible/Terhechte* (Hrsg.), *EnzEuR III*, 2022, § 39; *Nowak*, *Kooperationsverwaltungsrecht*, in: *Leible/Terhechte* (Hrsg.), *EnzEuR III*, 2022, § 40. Zum Begriff des europäischen Verwaltungsrechts s. § 1, Fn. 1.

gilt bis heute als dynamisches und nur sporadisch kodifiziertes Rechtsgebiet, da es keinen geschriebenen Bestand allgemeiner verwaltungsrechtlicher Regeln vorweisen kann, sondern auf einer Kompilation von Einzelprinzipien und nahezu ausschließlich bereichsspezifischen, sekundärrechtlichen Regelungen beruht.⁴ Historisch ist das Unionsverwaltungsrecht sukzessive bekanntlich vor allem aus der richterlichen Rechtsfortbildung des Europäischen Gerichtshofs hervorgegangen, der für den Umgang mit Rechtsfragen des allgemeinen Verwaltungsrechts regelmäßig auf die mitgliedstaatlichen Verwaltungsrechtsordnungen, vor allem auch Deutschlands und Frankreichs, rekurriert hat.⁵ Dieser Prozess wurde verwaltungsrechtswissenschaftlich intensiv begleitet und behandelt, sowohl hinsichtlich der unionsgerichtlichen Methode der wertenden Rechtsvergleichung als auch in Bezug auf die Strukturen der Rechtsrezeptionen, die für diese Entwicklungsphase einhellig als unilateral, also monologisch, beschrieben werden und wurden.⁶

⁴ S. dazu statt vieler *Sydow*, Durchführung des Unionsrechts, in: Hatje/Müller-Graff (Hrsg.), *EnzEuR I*, 2022, § 17, Rn. 6, 31 mit einer strukturierten Aufzählung der unionsverwaltungsrechtlich relevanten Normen des Primärrechts sowie der einschlägigen sachbereichsspezifischen und -übergreifenden sekundärrechtlichen Rechtsakte. Zur Kodifikationsdiskussion s. § 1, Fn. 17.

⁵ S. dazu ausführlich § 2, A. Der Rekurs auf das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungskategorie entspricht einem typisch deutschen, dogmatisch-systembildenden Zugriff. Der Sache nach verbirgt sich hinter der Terminologie jedoch allein die funktionale Sachfrage, ob gewisse Rechtsregeln von ihrem konkreten Anwendungskontext abstrahierbar sind, also sachbereichsübergreifende Wirkung beanspruchen. Mit gewisser Vorsicht ist dieses Ordnungsdenken daher auch auf das unionale Verwaltungsrecht anwendbar. S. dazu *ders.*, Deutsches und ausländisches Verwaltungsrecht, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), *HVerwR I*, 2021, § 17, Rn. 63 ff.; *Ladeur*, Europäisches Verwaltungsrecht, in: Trute (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 2008, S. 795 ff.; *Terhechte* (Hrsg.), *VerwR der EU*, 2021 differenziert z. B. allein 24 verschiedene spezielle Referenzgebiete des Verwaltungsrechts, denen er jeweils ein eigenes Kapitel widmet. Diese Strukturierung ist in der Form weder zwingend noch abschließend, illustriert aber zum einen die materielle Vielfältigkeit ausdifferenzierter Bereiche des besonderen Unionsverwaltungsrechts und zum anderen den spezifisch systembildenden Zugriff der deutschen Unionsverwaltungsrechtswissenschaft. Zwar wird mitunter auch im französischen Recht zwischen allgemeinem Verwaltungsrecht und speziellen Sachbereichen differenziert (s. z. B. *Lafaix*, Verwaltungsrecht, in: Masing/Jestaedt/Jouanjan u. a. [Hrsg.], *Rechtswissenschaft und -praxis*, 2020, S. 59, 60, 69, 76; *Plessix*, *Droit administratif général*, 2020, S. VII; *Chapus*, *Droit administratif général I*, 152001, Rn. 15 ff.) – allerdings geschieht dies in deutlich geringerem Maße als in der deutschen Verwaltungsrechtsdogmatik, emblematisch insofern die Struktur des französisch geprägten Sammelbands *Auby/Dutheil de la Rochère* (Hrsg.), *Droit administratif européen*, 2022. S. indes zur Herausarbeitung allgemeiner verwaltungsrechtlicher Strukturen früh *Rivero*, *Recueil Dalloz* 1951, 99 ff., erneut abgedruckt in *Pages de doctrine*, Bd. 1, 1981, S. 3 ff.

⁶ S. zur Methode der wertenden Rechtsvergleichung ausführlich § 2, A.II.; zur im Wesentlichen monologischen wissenschaftlichen Beschreibung dieser Rezeptionsstrukturen § 2, B.II.1.a).

Mit der Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses wird die soeben skizzierte, tendenziell einseitig strukturierte Interaktion der europäischen Verwaltungsrechtsordnungen mit dem unionalen Verwaltungsrecht jedoch in mehreren Dimensionen grundlegenden Weiterentwicklungen unterworfen, die den Kontext jüngerer Rechtsrezeptionsprozesse erheblich modifizieren.⁷ Das Unionsverwaltungsrecht wurde über die Jahrzehnte ausdifferenziert und konsolidiert, es kann daher mittlerweile auf einen umfangreichen Besitzstand (ungeschriebener) allgemeiner verwaltungsrechtlicher Regelungen sowie ein hochentwickeltes Durchführungsregime verweisen, die das unionale Rezeptionsbedürfnis reduzieren.⁸ Zugleich wird das unionale Kompetenzspektrum durch die schrittweise Übertragung mitgliedstaatlicher Kompetenzen auf die Europäische Union ausgeweitet, die auf dieser Grundlage zum Zwecke der (Teil-)Harmonisierung wiederum umfangreiche Europäisierungsvorgaben für die mitgliedstaatlichen Verwaltungsrechtsordnungen und ihre Beteiligung an den verschiedenen Vollzugsformen des Unionsrechts erlässt.⁹ Daraus resultiert nicht nur ein selbstbewusster auftretendes Unionsrecht, sondern auch eine beständig zunehmende Verflechtung im verwaltungsrechtlichen Mehrebenensystem. Nicht zuletzt erhöhen die mehrfachen Erweiterungen der Europäischen Union die Zahl der potenziell miteinander interagierenden Verwaltungsrechtsordnungen.¹⁰

Betrachtet man wieder – im Sinne einer globaleren Perspektive – das europäische Verwaltungsrecht insgesamt, werfen diese schematisierenden Beobachtungen die Frage auf, inwieweit die einzelnen, im Rahmen der Unionsverwaltungsrechts- und der Europäisierungsdiskurse rechtsdogmatisch eingehend behandelten Entwicklungsprozesse verwaltungsrechtswissenschaftlich auch aus einer spezifisch rezeptionsanalytischen Perspektive erfasst und zusammengeführt werden. Denn dass die soeben skizzierten Prozesse nicht ohne Auswirkung auf die Mechanismen und Funktionslogiken der transnationalen Verwaltungsrechtsentwicklung geblieben sein dürften, leuchtet ein – insbesondere in jüngeren, noch in

⁷ S. zur Definition des Begriffs der Rechtsrezeption § 2, B.I.3.a). Retrospektiven auf den Integrationsprozess z. B. bei *Goebel*, Historical Perspective I (1957–1993), in: Schütze/Tridimas (Hrsg.), Principles of EU Law I, 2018, S. 3 ff.; *ders.*, Historical Perspective II (1994–2009), in: Schütze/Tridimas (Hrsg.), Principles of EU Law I, 2018, S. 46 ff.; Schulze/Walter (Hrsg.), 50 Jahre Römische Verträge, 2008.

⁸ Bündig zur historischen Entwicklung und zum aktuellen Stand s. *Sydow*, Durchführung des Unionsrechts, in: Hatje/Müller-Graff (Hrsg.), EnzEuR I, ²2022, § 17, Rn. 87 ff.; *Terhechte*, Strukturen und Perspektiven, in: Leible/Terhechte (Hrsg.), EnzEuR III, ²2022, § 36, Rn. 6 ff.

⁹ S. statt vieler *Ludwigs*, Europäisierung, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVerwR I, 2021, § 8 sowie ausführlicher § 2, B.II.1.b). Zu den Vollzugsformen s. § 1, Fn. 3.

¹⁰ Überblick abrufbar unter <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/167/die-erweiterung-der-europaischen-union> (14.8.2024). Dazu auch *Goebel*, Historical Perspective II (1994–2009), in: Schütze/Tridimas (Hrsg.), Principles of EU Law I, 2018, S. 46, 52 ff.

der Ausformung befindlichen Teilbereichen des Verwaltungsrechts. Mit anderen Worten: Besteht ein hinreichender Gleichlauf verwaltungsrechtswissenschaftlicher Systembildung¹¹ mit der gegenwärtigen und rechtsdogmatisch erfassten Wirklichkeit von Rechtsrezeptionen im europäischen Verwaltungsrecht? In Antwort auf diese Frage formuliert die Arbeit *drei* im Rahmen der Untersuchung zu verifizierende Kernhypothesen:

Erstens erweisen sich gegenwärtige Rechtsrezeptionen im europäischen Verwaltungsrecht als wechselseitig und somit insgesamt komplexer gegenüber den Rezeptionen in der Entstehungsphase des unionalen Verwaltungsrechts, die zutreffend als weitgehend monologisch charakterisiert werden. Mit der hinzutretenden umgekehrten Einwirkungsdimension des Unions- auf das mitgliedstaatliche Recht ist eine Intensivierung des Rezeptionsgeschehens und eine Verschiebung der beteiligten Rezeptionsakteure verbunden. Verwaltungsrechtswissenschaftlich werden diese rezeptionsstrukturellen Veränderungen mangels überzeugender Strukturkonzepte indes nicht hinreichend abgebildet, außerdem werden die bereits existierenden Ansätze jenseits der nationalen Verwaltungrechtsdiskurse kaum zusammengeführt.¹² In Reaktion darauf möchte diese Untersuchung die Wahrnehmbarkeit des Wechselseitigkeitsbefunds im europäischen Verwaltungsrechtsdiskurs stärken.

Zweitens lassen sich die veränderten Rechtsrezeptionsstrukturen besonders deutlich am Beispiel der rezeptiven Interaktion des Unions-, deutschen und französischen Rechts der Verwaltungstransparenz im Zeitraum ab den 1970er-Jahren bis in die Gegenwart belegen und charakterisieren.¹³

Drittens ist das *Metakzept der dialogischen Rechtsentwicklung* ein geeigneter Ausgangspunkt für die zukünftige verwaltungsrechtswissenschaftliche Bear-

¹¹ Zur Systembildung speziell im europäischen Verwaltungsrecht s. *Arroyo Jiménez*, Quelle théorie?, in: Auby/Dutheil de la Rochère (Hrsg.), *Droit administratif européen*, 2022, S. 1003, 1008 ff.; *Hoffmann-Riem*, Verwaltungsrecht in der Entwicklung, in: Terhechte (Hrsg.), *VerwR der EU*, 2021, § 3, Rn. 43; *Schmidt-Aßmann*, Ordnungsidee, 2006, § 7 Rn. 1, 46, 52; s. allgemein auch *Kahl*, Wissenschaft, Praxis und Dogmatik, 2020, S. 72 f., 105 ff., 141; grundlegende Kritik des Systemdenkens im öffentlichen Recht bei *Lepsius*, Rechtswissenschaftstheorie, in: Jestaedt/Lepsius (Hrsg.), *Rechtswissenschaftstheorie*, 2008, S. 1, 37 f., 40 f.; *Schmidt-Aßmann*, Ordnungsidee, 2006, § 1 Rn. 1 ff.; freilich älteren Datums von *Danwitz*, *Verwaltungsrechtliches System*, 1996, S. 23 ff. Zur Differenzierung zwischen Rechtssystem und rechtswissenschaftlicher Systembildung s. im Allgemeinen *Hilbert*, *Systemdenken*, 2015, S. 132 ff., 179 ff., 244 ff. Funktionenanalyse der Systembildung bei *Kahl*, *Systembildung und Kodifikationsidee*, in: Axer/Grzeszick/Kahl u. a. (Hrsg.), *Europäisches Verwaltungsrecht*, 2010, S. 39, 46 ff.; *Schmidt-Aßmann*, *Ordnungsidee*, 2006, § 1 Rn. 4 ff.

¹² S. ausführlich § 2, B.II. Zur Notwendigkeit einer transnationalen Verwaltungsrechtswissenschaft s. § 5, B.

¹³ S. ausführlich § 3 sowie zur Begriffsbestimmung und Eignung der Verwaltungstransparenz § 1, C.I. und II.

beitung der Frage, wie die aktuellen Strukturen und Mechanismen von Rechtsrezeptionen im europäischen Verwaltungsrecht (treffender) abstrakt beschrieben werden können. Unter Rekurs auf die Dialogmetapher illustriert und systematisiert die *dialogische Rechtsentwicklung* die Wechselseitigkeit des Rezeptionsgeschehens und möchte als komplementärer Beschreibungsversuch dem kritisierten verwaltungsrechtswissenschaftlichen Konzeptualisierungsdefizit begegnen.¹⁴

B. Erkenntnisinteresse

Die Arbeit verfolgt das Erkenntnisinteresse, ausgewählte Mechanismen und Strukturen des Rechtsrezeptionsgeschehens in der Europäischen Union näher zu ergründen, um einen Beitrag zu einem vertieften und ganzheitlicheren Verständnis der transnationalen europäischen Verwaltungsrechtsentwicklung, insbesondere im Bereich des allgemeinen Verwaltungsrechts, zu leisten. Grundsätzlich kann das Wissen über die Ursprünge von Rechtsgedanken und -instituten und ihren Rezeptionsstrukturen – jenseits reinen wissenschaftlichen Erkenntnisfortschritts – bekanntlich auch praktische Relevanz entfalten. Einerseits betrifft dies die historische, systematische und teleologische Auslegung des geltenden nationalen oder unionalen Verwaltungsrechts.¹⁵ Andererseits ist die hinreichende Reflexion der mitunter transnational-heterogenen Genese vermeintlich nationaler verwaltungsrechtlicher Rechtsinstitute auch Prämisse für die gesteigerte Konsistenz und Kohärenz der europäischen Rechtsetzung.¹⁶ Mittelbar kann rezeptionsbezogenes Wissen zukünftig etwa im Rahmen einer potenziellen Kodifikation des unionalen Eigenverwaltungsrechts verarbeitet werden, die in der jüngeren Zeit politisch und verwaltungsrechtswissenschaftlich intensiv diskutiert wird.¹⁷

¹⁴ S. ausführlich § 4; zum bisherigen Gebrauch der Dialogmetapher s. dort § 4, Fn. 10 ff.

¹⁵ S. überblicksweise *Augsberg*, Methoden, in: Terhechte (Hrsg.), *VerwR der EU*, 2021, § 4, Rn. 5 ff.; *Martens*, Methodenlehre, 2013, S. 385 ff., 451 f., 462 f.

¹⁶ S. aus Perspektive der Europäischen Kommission z. B. *Ladenburger*, *Verwaltungsrechtswissenschaft und -praxis*, in: Kahl/Mager (Hrsg.), *Verwaltungsrechtswissenschaft und -praxis*, 2019, S. 69, 90 f. Darauf Bezug nehmend sowie weiterführend *Marsch*, *Rechtsvergleichung*, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), *GVerwR I*, 2022, § 3, Rn. 38, 63.

¹⁷ S. aus der Unionsverwaltungsrechtswissenschaft den prominenten Kodifikationsentwurf *Schneider u. a.*, *ReNEUAL*, 2015; in französischer Sprache *Ziller u. a.*, *Codification de la procédure administrative de l'UE*, 2017; s. dazu *Galetta*, *ReNEUAL*, in: Blanquet/Kalflèche (Hrsg.), *Codification*, 2019, S. 139 ff.; zur Bedeutung der Rechtsvergleichung für das Kodifikationsvorhaben *Schmidt-Aßmann*, *ZaöRV* 78 (2018), 807, 852; *Schneider/Hofmann*, *Administrative law reform in the EU*, in: Rose-Ackerman/Lindseth/Emerson (Hrsg.), *Comparative Administrative Law*, 2017, S. 650 ff.; *Schneider/Rennert/Marsch* (Hrsg.), *ReNEUAL-Tagungsband*, 2016; für das deutsche Fachpublikum *Stüer*, *DVBl.* 2016, 100 ff.; *Schneider/Hofmann/Ziller*, *JZ* 2015, 265 ff.; s. zudem die wiederholte Entschließung des Europäischen Parlaments v. 9.6.2016 ge-

Ausgehend von diesen grundsätzlichen Vorüberlegungen formuliert die vorliegende rezeptionsdogmatische Untersuchung drei Ziele: *Erstens* werden unter Berücksichtigung der Diskurse der allgemeinen Rechtsrezeptionsforschung die Grundlagen der Rezeptionsdogmatik des europäischen Verwaltungsrechts erschlossen. Der Rezeptionsfokus soll dabei keinesfalls suggerieren, das unionale und mitgliedstaatliche Verwaltungsrecht seien ausschließlich Produkte transnationaler Rezeptionsprozesse.¹⁸ Schließlich ist unbestritten, dass die Entwicklung der Verwaltungsrechte in der Europäischen Union multifaktoriell bedingt ist, wobei in wesentlichen Teilen weiterhin rechtsordnungsautonome Eigenlogiken maßgeblich sind. Die rezeptionsanalytische Perspektive auf das europäische Verwaltungsrecht konstituiert folglich nur einen von verschiedenen potenziellen verwaltungsrechtswissenschaftlichen Zugriffen. In der Konsequenz erhebt die Arbeit auch nur den Anspruch, aus diesem spezifischen transnationalen Blickwinkel einen Beitrag zur Reflexion der aktuellen Rechtserzeugung und -entwicklung im europäischen Verwaltungsrecht zu leisten.

Zweitens werden im Rahmen der anschließenden Fallstudie – beispielhaft und insoweit ohne Allgemeingültigkeitsanspruch – Rezeptionsstrukturen im Feld der Verwaltungstransparenz im unionalen, französischen und deutschen Verwaltungsrecht freigelegt und analysiert. Mit Blick auf das exemplarische Untersuchungsobjekt ist daran zu erinnern, dass sich das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit allein in der Identifikation von Rezeptionsmustern innerhalb dieses Teilbereichs des Verwaltungsrechts im Zeitraum von den 1970er-Jahren bis in die Gegenwart erschöpft. Daraus folgt zum einen, dass die Arbeit keine umfassende rezeptionshistorische Nacherzählung der Transparenzgenese unter Berücksichtigung sämtlicher beteiligter Rechtsordnungen leistet.¹⁹ Zum anderen gilt, dass sie sich keinen grundlegenden Erkenntnisgewinn in Bezug auf konkrete Rechtsfragen des jeweiligen Transparenzrechts selbst verspricht.

Die aus der Fallstudie gewonnenen bereichsspezifischen Rezeptionserkenntnisse werden abschließend mit den allgemeineren rezeptionsdogmatischen Be-

mäß Art. 225 AEUV: Vorschlag für eine VO des Europäischen Parlaments und des Rates für eine offene, effiziente und unabhängige Verwaltung der EU; s. zur Kodifikationsdiskussion im Übrigen instruktiv *Schneider*, Kodifikation, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVerwR II, 2021, § 56; ausführlich *Hartmann*, Kodifikation, 2020, insb. S. 45 ff.; *Craig*, EU Administrative Law, ³2018, S. 384 ff.; *Guckelberger/Geber*, Verwaltungsverfahrenrecht, 2013, S. 85 ff.; älteren Datums *Ladenburger*, Kodifikation, in: Trute (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 2008, S. 107 ff.

¹⁸ Konkret zu den Entwicklungsfaktoren der Verwaltungstransparenz *Gusy*, Transparenz, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), GVerwR I, ³2022, § 23, Rn. 10.

¹⁹ Insofern verbleibt ein zukünftiger rechtshistorischer Forschungsbedarf. Ausdrücklich zu den Grenzen der Rechtsvergleichung *Kischel*, Rechtsvergleichung, 2015, § 1 Rn. 66 f., dessen Standardwerk auch für das nicht-deutschsprachige rechtswissenschaftliche Publikum übersetzt wurde, s. *ders.*, Comparative Law, 2019.

funden hinsichtlich bereits existierender Denkansätze der Wechselseitigkeit von Rezeptionsprozessen verknüpft. Diese grundsätzlicheren Überlegungen bemühen sich – im Sinne eines *dritten* Erkenntnisziels – um die Entwicklung eines neuen Beschreibungsversuchs der Evolution des europäischen Verwaltungsrechts, der freilich an weiteren Sachbereichen zu verifizieren sein wird: das *Konzept der dialogischen Rechtsentwicklung*. Die Skizze soll als kritischer Impuls für die zukünftige Rezeptionsforschung dienen, nicht aber als systembildende und abschließende Theorie der Rezeptionsstrukturen des europäischen Verwaltungsrechts missverstanden werden. Insofern nimmt das *Konzept der dialogischen Rechtsentwicklung* auch nicht für sich in Anspruch, sämtliche Rezeptionsstrukturen in jedem beliebigen Sachgebiet des Verwaltungsrechts für alle potenziell beteiligten Rechtsordnungen abschließend abzubilden.²⁰ Vielmehr beschränkt sich seine Aussagekraft auf die grundlegende und abstrahierende Charakterisierung und Systematisierung einzelner europäischer Rezeptionsmechanismen, die indes stets der Konkretisierung am jeweiligen Sachbereich des Verwaltungsrechts bedürfen, um spezifische Aussagen zu dessen Rezeptionsstrukturen treffen zu können.

C. Eingrenzung des exemplarischen Untersuchungsgegenstands

I. Begriffsbestimmung der Verwaltungstransparenz

Transparenz existiert in verschiedenen Qualitätsstufen und Erscheinungsformen im unionalen, deutschen und französischen Verwaltungsrecht und gilt in den korrespondierenden verwaltungsrechtswissenschaftlichen Diskursen – auch aufgrund ihrer außerrechtlichen Bezüge, Verständnisse und Assoziationen – als vielgestaltiger Begriff, dem trotz zahlreicher Definitionsbemühungen eine gewisse Unbestimmtheit anhaftet.²¹ Maßgeblich geleitet ist die Zuordnung einer Vielzahl verwaltungsrechtlicher Einzelinstrumente zum Konzept der Transparenz von der wirkungszentrierten Frage, ob das jeweilige Instrument transparenzbegünstigen-

²⁰ S. ausführlich zu den Grenzen des *Konzepts der dialogischen Rechtsentwicklung* § 4, A.

²¹ Zum Definitionsdefizit *Pfarrmann*, Skandinavisches Transparenzgebot, 2016, S. 215 f.; früh bereits *Chevallier*, Mythe de la transparence administrative, in: Rangeon (Hrsg.), Information et transparence administratives, 1988, S. 239, 239 f. Zur Schwierigkeit der Definition *Kerléo*, Transparence, 2015, Rn. 11 ff., zur Etymologie Rn. 4. Begriffsbestimmungen z. B. bei *Sommerrmann*, Prinzipien des Verwaltungsrechts, in: von Bogdandy/Cassese/Huber (Hrsg.), Hdb. IPE V, 2014, § 86, Rn. 40 ff.; *Gusy*, Transparenz, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), GVerwR I, 32022, § 23, Rn. 8; *Marchand*, RDP 2014, 677, 678 ff. Die vielfältigen Erscheinungsformen der Transparenz typologisieren *Kerléo*, Transparence, 2015, Rn. 637 ff. und *Bröhmer*, Transparenz, 2004, S. 19 ff.

de Effekte zeitigt. Die rezeptionsanalytische Behandlung der Gesamtheit dieser transparenzassoziierten Verwaltungsrechtsinstitute wäre daher nicht nur mit einem erheblichen Aufwand verbunden, sondern ihr läge auch schon keine sinnvoll formulierte Forschungsfrage zugrunde, da sich die Schnittmenge der sehr unterschiedlichen Instrumente eben in der Regel aus diesen Transparenzeffekten, nicht aber zwangsläufig auch aus deren geteilten Ursprüngen, Funktionen oder Kontexten ergibt.

Für diese Arbeit soll die Begriffsbestimmung der Verwaltungstransparenz daher sukzessive durch eine materielle Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands erfolgen, wobei dieser Prozess aus einer funktionalen Perspektive vollzogen wird, um eine Fehlleitung durch terminologische und konzeptionelle Differenzen zwischen den Rechtsordnungen zu vermeiden.²² Betrachtet wird nur das allgemeine Verwaltungstransparenzrecht unter Berücksichtigung seiner historischen umweltinformationsrechtlichen Bezüge, das aufgrund seiner mannigfaltigen Anwendungsbereiche auch als „Querschnittsmaterie“²³ bezeichnet wird.²⁴ Übrige spezielle Referenzgebiete des Verwaltungsrechts werden aufgrund ihrer individuellen Spezifika demgegenüber ausgeklammert.

Die vorliegende Untersuchung befasst sich darüber hinaus ausschließlich mit demokratisch fundierten Erscheinungsformen der Verwaltungstransparenz, das heißt, sie lässt sämtliche rechtsstaatlich begründete und insofern individualbezogenen Schutzzwecken dienende Rechtsinstitute außer Betracht. Das betrifft *erstens* die in allen drei Rechtsordnungen historisch deutlich früher entstandenen verfahrensakzessorischen Akteneinsichtsrechte,²⁵ *zweitens* verwaltungsverfah-

²² S. insoweit zur Methode der funktionalen Rechtsvergleichung *Zweigert/Kötz*, Rechtsvergleichung, ³1996, S. 31 ff. Weiterführend zur rechtsvergleichenden Methode § 2, Fn. 131 ff. Da es sich nicht um eine primär transparenzbezogene Untersuchung handelt, die einen Beitrag zur Schärfung des Transparenzbegriffs selbst leisten möchte, ist der nachfolgenden Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands allein die Frage zugrunde zu legen, ob die jeweiligen Rechtsinstitute mit der Verwaltungstransparenz terminologisch oder konzeptionell verknüpft werden, nicht aber, ob die jeweilige Zuordnung innerhalb des Diskurses im Allgemeinen vertretbar oder rechtsdogmatisch überzeugend ist.

²³ *Gusy*, Transparenz, in: *Vofkuhle/Eifert/Möllers* (Hrsg.), *GVerwR I*, ³2022, § 23, Rn. 29.

²⁴ Das Verwaltungstransparenzrecht verfügt über keine strikte Eigenrationalität und kann als „Querschnittsmaterie“ (§ 1, Fn. 23) insofern dem allgemeinen Verwaltungsrecht zugerechnet werden, s. zu dessen konzeptioneller Übertragung auf das Unions- und französische Recht § 1, Fn. 5; die Vielfalt transparenzbezogener Rechtsfragen jenseits des Verwaltungsrechts bleibt in dieser Untersuchung unberücksichtigt.

²⁵ Abgrenzung bei *Schoch*, *IFG*, ³2024, Einl. Rn. 22; *Nowak*, Grundrechte, in: *Terhechte* (Hrsg.), *VerwR der EU*, ²2021, § 12, Rn. 40 ff.; *Mendes*, *Administrative Procedure and Democracy*, in: *Auby* (Hrsg.), *Droit comparé de la procédure administrative*, 2016, S. 235 ff.; *von Danwitz*, *Europäisches Verwaltungsrecht*, 2008, S. 428 ff., insb. 430 f.; *Meltzian*, *Zugang zu Dokumenten*, 2004, S. 37 ff.; der kategoriale Unterschied führt im französischen Diskurs dazu, dass

rensrechtliche Begründungserfordernisse²⁶ sowie *drittens* – in kompetenzieller Perspektive – den Grundsatz der Verantwortungsklarheit²⁷.

Weiterhin werden Formen der interinstitutionellen Verwaltungstransparenz, also Vorgaben hinsichtlich des Informationsverhältnisses von Hoheitsträgern untereinander, aus der folgenden Untersuchung ausgeschlossen, weil sie andere Normzwecke verfolgen als solche Transparenzregeln, die sich auf das hier allein relevante Verhältnis des Bürgers gegenüber dem Staat respektive der Europäischen Union beziehen.²⁸ Nicht berücksichtigt werden ferner Anforderungen an

Akteneinsichtsrechte offenbar gar nicht erst mit dem allgemeinen Recht auf Zugang zu Verwaltungsdokumenten assoziiert werden und insofern keiner Abgrenzung bedürfen, s. z. B. *Lallet/Nguyễn Duy*, Communication, in: Dalloz (Hrsg.), *Contentieux administratif*, 2021, Rn. 9 ff. Zum Akteneinsichtsrecht im Unionsrecht s. Art. 41 Abs. 2 lit. b GRC, s. dazu *Craig*, *EU Administrative Law*, 2018, S. 354 ff.; im deutschen Recht v. a. § 29 VwVfG, s. dazu *Engel*, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz (Hrsg.), *VwVfG*, 2019, § 29 Rn. 1 ff., insb. 2 f., 17 ff., 23, 25, 27; im französischen Recht innerhalb der Vorschriften über das kontradiktorische Verwaltungsverfahren Art. L. 122-2 Code des relations entre l'administration et le public (CRPA, eingeführt durch Ordonnance n° 2015-1341 du 23/10/2015 (JO n° 0248 du 25/10/2015, Texte 2) und Décret n° 2015-1342 du 23/10/2015 (JO n° 0248 du 25/10/2015, Texte 3), inkraftgetreten am 1.1.2016), s. dazu *Plessix*, *Droit administratif général*, 2020, Rn. 868 ff.; freilich älteren Datums und allgemeiner *Rainaud*, *Transparence en droit comparé*, in: Rideau (Hrsg.), *Transparence*, 1999, S. 237, 242 ff. Mit der Verwaltungstransparenz wird bisweilen – in der Regel ohne nähere Ausführung – auch der Grundsatz der guten Verwaltung (Französisch *bonne administration*, Englisch *good administration*) in Verbindung gebracht, s. z. B. *Mendes*, *Transparence*, in: Auby/Dutheil de la Rochère (Hrsg.), *Droit administratif européen*, 2022, S. 631, 636; *Kerléo*, *Transparence*, 2015, Rn. 236 ff.; *Wehner*, *Informationszugangsfreiheit*, 2012, S. 136 f.; *Vidal-Naquet*, *Transparence*, in: Auby (Hrsg.), *Influence du droit européen*, 2010, S. 639, 645. S. zu diesem Grundsatz, der im Unions- (Art. 41 GRC) sowie im französischen Recht (s. *Kerléo*, *Transparence*, 2015, Rn. 236 m. w. N.) existiert, *Chevalier*, *Bonne administration*, in: Auby/Dutheil de la Rochère (Hrsg.), *Droit administratif européen*, 2022, S. 611 ff.; *Craig*, in: Peers/Hervey/Kenner u. a. (Hrsg.), *CFREU*, 2021, Art. 41 Rn. 41.03 ff.; *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 2022, Art. 41 GRC Rn. 1 ff. Ein gewisser Zusammenhang ist insoweit nicht von der Hand zu weisen, als die im Einzelnen unter dem Schlagwort der guten Verwaltung gebündelten Rechte des Betroffenen im Verwaltungsverfahren die Transparenz und Qualität desselben durch eine stärkere Berücksichtigung des Bürgers als Verwaltungsgegenüber fördern. Der entscheidende Unterschied liegt jedoch in ihren Ursprüngen: Während die jüngere Transparenzentwicklung – verfassungsrechtlich gesprochen – dem Demokratieprinzip entspringt, wurzelt das Recht auf gute Verwaltung primär im Rechtsstaatsprinzip und ist daher aus der nachfolgenden Untersuchung auszuklammern. S. insoweit *Terhechte*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), *EUV/GRC/AEUV*, 2023, Art. 41 GRC Rn. 6 f.; *Chevalier*, *Bonne administration et l'UE*, 2014, Rn. 347 ff.

²⁶ S. z. B. *Marchand*, RDP 2014, 677, 687 f.; *Roux*, France, in: Debbasch (Hrsg.), *Transparence administrative*, 1990, S. 57, 65 ff. jeweils mit Bezug auf Loi n° 79-587 du 11/7/1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public (JO n° 160 du 12/7/1979, Texte 3).

²⁷ S. dazu statt vieler knapp von *Danwitz*, *Europäisches Verwaltungsrecht*, 2008, S. 639.

²⁸ S. dazu ausführlich von *Bogdandy/Hering*, *Informationsbeziehungen*, in: Voßkuhle/

die Verständlichkeit des Verwaltungsrechts als Frage nach der Qualität von Rechtsetzung und die sprachliche Zugänglichkeit der Verwaltung, die ein unionsrechtliches Spezifikum darstellt.²⁹

Auf Grundlage dieser sachlich begründeten Ausgrenzungen verbleiben nach dem Begriffsverständnis dieser Arbeit das antragsgebundene Recht auf Zugang zu Dokumenten, Verwaltungsdokumenten respektive amtlichen Informationen sowie Pflichten zu deren proaktiver Publikation als relevante und untersuchungswürdige Erscheinungsformen. Publikationspflichten bezeichnen in diesem Zusammenhang verwaltungsrechtliche Verpflichtungen zur adressatenindifferenten und antragsungebundenen Veröffentlichung von Informationen oder Dokumenten der Verwaltung – unabhängig von der Erfüllung spezifischer (Informations-) Zwecke. Ausgehend von ihrer Antrags(-un-)abhängigkeit können die beiden Erscheinungsformen der Transparenz jenseits rechtsordnungsspezifischer Systematisierungen und Terminologien abstrakt als reaktive und als proaktive Verwaltungstransparenz kategorisiert werden.³⁰ Für die Rezeptionsanalyse eignen sich die beiden Transparenzausprägungen einerseits, weil sie genetisch aus miteinander verbundenen Entwicklungsprozessen hervorgegangen sind, und andererseits, weil sie als besonders charakteristische Transparenzformen gelten.³¹

Unabhängig von der Form ihrer Zurverfügungstellung stellt sich in der Folge unweigerlich die Frage, inwiefern die bereitgestellten Dokumente, Verwaltungs-

Eifert/Möllers (Hrsg.), GVerwR I, ³2022, § 25; in Bezug auf die Bundesrepublik hingegen Wischmeyer, Informationsbeziehungen, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), GVerwR I, ³2022, § 24.

²⁹ S. z. B. Kerléo, AJDA 2020, 1137; Sommermann, Prinzipien des Verwaltungsrechts, in: von Bogdandy/Cassese/Huber (Hrsg.), Hdb. IPE V, 2014, § 86, Rn. 42; s. das Recht aus Art. 20 Abs. 2 S. 2 lit. d, 24 Abs. 4 AEUV, Art. 41 Abs. 4 GRC auf Eingaben bei der EU und Antworten in einer der Sprachen der Verträge (s. dazu Art. 55 EUV, Art. 342, 358 AEUV, Art. 167 GO-EP sowie sekundärrechtlich VO Nr. 1 (EWG) v. 15.4.1958 [ABl. L 17 v. 6.10.1958, S. 358] zuletzt geändert durch VO des Rats (EU) 2015/2264 v. 3.12.2015 [ABl. L 322 v. 8.12.2015, S. 1]).

³⁰ Diese Kategorisierung ist angelehnt an Gusy, Transparenz, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), GVerwR I, ³2022, § 23, Rn. 26a f. und Schoch, IFG, ³2024, Einl. Rn. 300, der „aktive Information“ und „reaktive Information“ differenziert. S. zu reaktiver Verwaltungstransparenz § 3, A.II., zu proaktiver Verwaltungstransparenz § 3, A.III.

³¹ Zur Genese der Verwaltungstransparenz s. § 3, B.II.1. sowie § 3, Fn. 219 f., 233, 239, 506, 520; zur Bedeutung als zentrale Transparenzausprägungen s. allgemein Maiani/Villeneuve/Pasquier, RFAP 2011, 155, 156; zum Unionsrecht bereits ausgehend vom Titel des Beitrags Mendes, Transparence, in: Auby/Dutheil de la Rochère (Hrsg.), Droit administratif européen, ³2022, S. 631 ff.; Lenaerts, Droit d'accès aux documents, in: G. Giappichelli Editore (Hrsg.), Liber amicorum Tizzano, 2018, S. 495 ff., 495; Schadle, DÖV 2008, 455, 455 f.; Bartelt/Zeitler, EuR 2003, 487, 487 f.; zum deutschen Recht z. B. Sommermann, Prinzipien des Verwaltungsrechts, in: von Bogdandy/Cassese/Huber (Hrsg.), Hdb. IPE V, 2014, § 86, Rn. 40; zum französischen Recht z. B. Kerléo, Transparence administrative, in: Barbé/Levannier-Gouël/Mauclair (Hrsg.), Transparence, 2020, S. 59, 62.

Stichwortverzeichnis

- Abwehrrecht 136
Accès aux documents administratifs, siehe
Anspruch auf Zugang zu Verwaltungs-
dokumenten im französischen Recht
Ähnlichkeiten im Verwaltungstransparenz-
recht 181–190, 287–292, 314, 319 f.
Ähnlichkeitsthese 62, 323 f.
Akteneinsichtsrecht, verfahrensakzessori-
sches 8 f., 170, 205
Akzeptanz 38, 40 f., 44
Algorithmen 141 f., 175, 196, 206, 222 f.
Allgemeine Rechtsgrundsätze des Unions-
rechts 24, 28–31, 44, 309
Allgemeines Verwaltungsrecht 2, 5, 322
Anspruch auf Zugang
– ~ zu amtlichen Informationen im
deutschen Recht 10, 154 f., 169–172,
193–195, 203–205
– ~ zu Dokumenten im Unionsrecht 10,
134 f., 150–153, 160–169, 190–193,
200–203
– ~ zu Verwaltungsdokumenten im französi-
schen Recht 10, 15, 140–143, 155–157,
173–181, 195–197, 205–209
Asynchronie der Entwicklung des europä-
ischen Verwaltungstransparenzrechts
248–251, 316 f.
Auslegung 5, 27, 38, 44, 73 f.
Außervertragliche Haftung der Europäischen
Union 33
Autonomie des Unionsrechts 27, 31, 41, 44
Autorité administrative indépendante 178

Beziehungsgeschichte, siehe *Histoire croisée*
Binnenmarkt 210, 217, 232, 238, 283
Bloc de constitutionnalité 109
Britisches Verwaltungstransparenzrecht im
Rezeptionsdiskurs 21, 272

Bundesbeauftragter für den Datenschutz und
die Informationsfreiheit (BfDI) 171 f.,
189 f., 272
Bundesverfassungsgericht 77, 115 f., 132 f.,
145, 277
Bundesverwaltungsgericht 77

Charta der Grundrechte der Europäischen
Union (GRC) 135, 145, 267
Charte de l'environnement 108 f., 138
Citoyen 120
Code de l'éducation 140–142
Code de l'environnement (C.env.) 139
*Code des relations entre l'administration et
le public* (CRPA) 9, 156, 159
*Commission d'accès aux documents
administratifs* (CADA) 177–180, 196 f.,
207, 225, 231, 236, 272
*Commission Nationale de l'Informatique et
des Libertés* (CNIL) 179, 272
Communication 157, 173
Conseil constitutionnel 119, 132 f., 140,
145, 208
Conseil d'État 15, 76 f., 181, 206 f.
Cross-fertilization 62

Data Governance Act (DGA) 211, 229
Datennutzungsgesetz (DNG) 212, 229 f.
Datenschutz 171 f., 234 f., 271 f., 278
Datenstrategie der Europäischen Union 211
*Déclaration des Droits de l'Homme et du
Citoyen* (DDHC) 108, 140, 142
Défenseur des droits 180, 189
Deliberative Demokratie 121, 131
Démocratie administrative 108, 110,
118–128, 257, 260
Demokratiedogmatik im Rechtsvergleich
131–134

- Demokratieprinzip
 – ~ im Unionsrecht 112–115, 266–268
 – deutsches ~ 107, 115–118, 131 f.
 – französisches ~ 108, 123, 132, 260
- Demokratisierung
 – ~ der Rezeptionsmethode im Unionsrecht 269, 307
 – ~ der Verwaltung 114, 122–124, 127
- Deutsches Transparenzrecht im Rezeptionsdiskurs 258, 284
- Deutungsoffenheit von Rezeptionszusammenhängen 72–75, 286 f., 291–293, 300
- Diachronie 48 f., 69 f., 79
- Dialog der Gerichte 33, 41
- Dialogische Rechtsentwicklung, Konzept der 4, 7, 101, **295–308**, 320 f., 323
- Dialogisches Denken 89–98
- Diffusion* 63, 157, 214
- Digitalisierung 12, 47, 211 f., 215, 217, 280 f., 290
- Diversifizierung der Verwaltungstransparenz 250, 317
- Document administratif* 174 f.
- Dogmatikbegriff 13
- Dokumentenregister 218
- Dokumentenzugangsverordnung 134 f., 150–153
- Droits fondamentaux* 142 f.
- Durchführung des Unionsrechts 1–3
- Egalisierung von Rechtsrezeptionsprozessen 302, 320
- E-Government-Gesetz (EGoVG) 212, 221
- Eigenverwaltungsrecht 1
 – *siehe auch* Unionsverwaltungsrecht
- Entwicklungsbedingungen der Verwaltungstransparenz 290 f.
- Erweiterungen der Europäischen Union 4, 302
- Europäische Integration 3, 34, 40, 47, 57, 79, 302
- Europäische Kommission 5, 86, 113 f., 161, 190 f., 200 f., 219 f., 228, 262 f., 269, 286
- Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) 33, 37, 94 f., 199 f., 300
- Europäischer Bürgerbeauftragter 25, 168 f.
- Europäischer Gerichtshof 2, **24–44**, 76, 80, 86, 202, 269, 307, 309
- Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) 93 f., 199 f.
- Europäisches Parlament 5 f.
 – *siehe auch* Demokratisierung der Rezeptionsmethode im Unionsrecht
- Europäisches Verwaltungsrecht, *siehe* Verwaltungsrecht, europäisches
- Europäisierung 3, 17 f., **83–88**, 91 f., 98–100, 311 f.
- Eurozentrismus 16
- Fallstudie der Verwaltungstransparenz 103–293
- Föderalismus 15, 158, 212, 300
- Forschungsverbände 50, 71, 322
- Französisches Verwaltungstransparenzrecht im Rezeptionsdiskurs 263–265, 271 f., 274 f., 280, 284 f.
- Freedom of Information Act* (FOIA), *siehe* US-amerikanisches Transparenzrecht im Rezeptionsdiskurs
- Freiheit der Meinungsäußerung 199 f., 289 f.
- Freiwillige Selbstverpflichtungen zum Dokumentenzugang 150 f.
- Funktionale Rechtsvergleichung, *siehe* Rechtsvergleichung, funktionale
- Funktionen der Verwaltungstransparenz, *siehe* Verwaltungstransparenz, Funktionen
- Funktionsmechanismen dialogischer Rechtsentwicklung 299–308
- G8 Open Data Charta* 217, 281
- Gegenstromprinzip 94, 285, 300
- Gemeinsames Lernen 95, 300
- Gemeinschaftsverwaltungsrecht 1
 – *siehe auch* Unionsverwaltungsrecht
- Generalisierung der Transparenz 283
- Genese
 – ~ des deutschen Rechts reaktiver Verwaltungstransparenz 269–271
 – ~ des europäischen Verwaltungsrechts 5, 46
 – ~ des französischen Rechts reaktiver Verwaltungstransparenz 255–257
 – ~ des unionalen Rechts reaktiver Verwaltungstransparenz 266 f.
 – ~ des Unionsverwaltungsrechts 23–44, 80–83, 311 f.

- Geschäftsordnungen der Organe 152 f., 160
 Globalisierung 12, 47
 Grenzen der Verwaltungstransparenz 197,
 239–245, 278, 316
 Grundrechtsdogmatik
 – deutsche ~ 135–137
 – Inexistenz französischer ~ 138 f.
 Grundsatz der Bürgernähe 106, 113, 267

 Harmonisierung 3, 56 f., 282
Histoire croisée 68–72, 79, 301, 310, 322

 Imitation 58, 62
Incidences du droit européen, *siehe*
 Europäisierung
 Induktion 43, 132 f., 306
 Informationen, öffentliche 11
 Informationsfreiheit 106 f., 135–137, 276
 Informationsfreiheitsgesetz (IFG) 154 f.,
 270
 Informationsgesellschaft 12
 Informationsweiterverwendungsgesetz
 (IWG) 229
 Inspirationsquelle 24, 43
 Interdependenz 41, 96
 Interdisziplinarität 60, 64
Intérêt pour agir 24
 Internationaler Gerichtshof (IGH) 34
Ius commune europaeum 82 f., 86, 99

 Judikative als Rezeptionsakteur 76 f.
 Judikative Rechtsvergleichung, *siehe*
 Rechtsvergleichung, judikative
 Juridifizierung der Verwaltungstransparenz,
siehe Verwaltungstransparenz, Juridifizie-
 rung der ~
 Justiziabilisierung des Staat-Bürger-Verhält-
 nisses 122

 Kodifikation des Unionsverwaltungsrechts
 2, 4–6, 29 f., 97
 Kommunikationsgrundrechte 117
 Komplexität des Rezeptionsgeschehens
 44 f., 58, 74, 92, 292 f., 298–302, 322
 Komplexitätsreduktion 129
 Konsolidierung des Unionsverwaltungs-
 rechts 3, 31, 100

 Konstitutionalisierung der Verwaltungstrans-
 parenz, *siehe* Verwaltungstransparenz,
 Konstitutionalisierung der ~
 Konsultation 121
 Konvention von Aarhus 139, 252 f., 262 f.,
 317
 Konvergenztendenzen 18, 48, 86, 99 f.,
 290–292, 302–304, 308
 Konzept der dialogischen Rechtsentwick-
 lung, *siehe* Dialogische Rechtsentwick-
 lung, Konzept der
 Konzeptualisierung von Rechtsrezeptions-
 prozessen 19, 90–101, 296 f.
 – Defizit und Bedarf 4, 23, 295, 298 f., 308,
 312, 320
 Kooperationsverwaltungsrecht 1
 – *siehe auch* Unionsverwaltungsrecht

 Landesrecht 270, 274 f.
Legal irritants 58
Legal transplants 53–62, 68, 298, 310, 322
 – Kritik 57–59
 – *overfitting legal transplants* 59 f.,
 267–269, 317 f.
 – Potenziale 59–61
 – Verhältnis zum Unions- und europäischen
 Verwaltungsrecht 55–57
 Legislative als Rezeptionsakteur 75, 270 f.,
 307 f.
 Legitimationsdefizit 114, 131, 255, 266, 290
 Legitimationsketten 116, 277
 Legizentrismus 124, 259, 317
 Leistungsrecht 136
Liberté publique 142 f.
Loi pour une République numérique 206

 Metakonzept, *siehe* Dialogische Rechts-
 entwicklung, Konzept der
 Metapher
 – ~ der Transplantation 59, 62
 – ~ der Verflechtung 92 f., 312
 – ~ des Dialogs 4, 93, 297 f., 312, 320
 – ~ des Schmelztiegels 93, 312
 – ~ des Wasserkreislaufs 93, 312
 – ~ des Wettbewerbs der Rechtsordnungen
 37, 92, 312
 Metaphern in den Rechtswissenschaften 58,
 92 f., 96, 312

- Methodendiskretion 34–44, 309
 Mitgliedstaatliche Rechtstraditionen 80 f.
 Modernisierungsdruck 270
 Monologische Beschreibung der Rechtsentwicklung 2–4, 80–88, 100, 265, 296, 311
 Multiperspektivität 68–72
- Nachweis von Rechtsrezeptionen, *siehe* Rechtsrezeption, Beleg der ~
 Neukontextualisierung der Verwaltungstransparenz 251, 317
 Nichtigkeitsklage 169
- Objectifs à valeur constitutionnelle* 108 f.
 Objektiv-rechtliche Prägung des französischen Rechts 15, 159, 237, 260 f.
 Objektiv-rechtsvergleichender Zugriff 73, 311
 Offenheit 105 f., 111
 Öffentlichkeit 104, 107, 115, 291
 Ökonomisierung der Verwaltungstransparenz, *siehe* Verwaltungstransparenz, Ökonomisierung der ~
Open by default 220 f., 228
Open Data **210 f.**, 217, 230, 234, 236, 251, 280 f.
Open Government 212
 Operationalisierung der Verwaltungstransparenz, *siehe* Verwaltungstransparenz, Juridifizierung der ~
 Ordnungsdenken 2
 Organisations- und Aktenpläne 221
- Paradigmenwechsel 146, 154, 158, 236–238, 245, 315
 Partialrezeption 66, 264
 Partizipation 115, 121, 124, 130, 133
 Permeabilität 290, 293, 304, 319
Personnes responsables de l'accès aux documents administratifs (PRADA) 177
 Pionierrolle
 – ~ des französischen Verwaltungstransparenzrechts 235 f., 254–261, 272, 284, 319
 – ~ des schwedischen Transparenzrechts, *siehe* Schwedisches Transparenzrecht im Rezeptionsdiskurs
 – ~ des Umweltinformationsrechts 253 f.
- Pluralisierung von Rechtsrezeptionsprozessen 302, 320
 Positives Recht 29, 53 f., 63, 66, 71, 75
 Postrezeptive Verarbeitung 258 f., 265, 268, 275, 278, 283–285, 304–306, 319–321
 Proaktive Verwaltungstransparenz 10, 19 f., 209–239, 315
 Prokuratorische Rechte, *siehe* Subjektives Recht
 Publikationspflicht, *siehe* Rechtspflichten zur proaktiven Publikation von öffentlichen Informationen
 Publizität, *siehe* Öffentlichkeit
- Question prioritaire de constitutionnalité* 139 f.
- Reaktive Verwaltungstransparenz 10, 150–209
 – ~ im Rechtsvergleich 157–160, 181–190, 197–199, 208 f.
 – Antragsteller 200 f., 204, 207, 209
 – Problemfelder und Reformbedarfe 190–199, 314 f.
 – Unionsverwaltungsrechtswissenschaftlicher Diskurs 200–203
 – Verwaltungsrechtswissenschaftlicher Diskurs in Deutschland 203–205
 – Verwaltungsrechtswissenschaftlicher Diskurs in Frankreich 206 f.
- Rechtserkenntnisquelle 26
 Rechtsgeschichte als Methode der Rezeptionsforschung 48 f., 60
 Rechtskreis 15
 Rechtskultur 54, 59, 61 f.
 Rechtsoktroi 65
 Rechtspflichten zur proaktiven Publikation von öffentlichen Informationen 217–228, 315
 Rechtsrezeption
 – ~ des mitgliedstaatlichen Rechts 80–83
 – ~ des Unionsrechts, *siehe* Europäisierung
 – Affinität 23, 25, 29, 96, 266 f., 309, 317
 – Akteure 64, 71, 75–78
 – Aversion 260, 276–279, 299
 – Bedingungen 61, 259–261
 – Begriffsverständnis 62–64, 295, 304, 310
 – Beleg der ~ 72–79, 288 f., 311

- Cluster 252, 300
- Forschung 6, **17–19**, 23, 31, **44–101**, 322
- Forschungsbedarf 19–21, 322–324
- freiwillige ~ 17, 84, 86 f., 258, 270, 274, 322
- Initiation 256, 292, 298, 306
- Juridifizierung von ~en 88
- Medien 85 f.
- Methode im Unionsrecht 26–44
- Motive 67, 95
- Objekte 284 f., 319
- Prozesshaftigkeit von ~en 6, 286, 288, 301
- Rezeptionsströmungen 285 f., 288, 292, 300, 319
- Typologie von ~en 60, 64–68, 310
- vertikale ~ 83, 281 f., 306 f., 311, 318, 321
- Rechtssoziologie 40, 45, 59 f., 72, 322
- Rechtsstaat 8 f., 116
- Rechtstransfer, *siehe* Rechtsrezeption
 - eklektischer ~ 66, 264
- Rechtsvergleichende Untersuchung der Verwaltungstransparenz 103–245
- Rechtsvergleichung
 - ~ als fünfte Auslegungsmethode 73
 - ~ als Methode der Rezeptionsforschung 45–62
 - ~ im mitgliedstaatlichen Recht 73 f.
 - ~ im Unionsrecht 26–44, 73
 - ~ im Verwaltungsrecht 45–62, 79
- Akteure 45
- dialektische ~ 51
- dynamische ~ 51
- funktionale ~ 8, 51
- Geschichte der ~ 46 f.
- judikative ~ 26–44, 76
- kontextuelle ~ 103
- Methoden der ~ 8, 17, 51 f.
- Offenlegung der ~ 73 f.
- vertikale ~ 49, 52, 79, 310
- wertende ~ 2, 24, **26–44**, 80 f., 309
- Zugriff 72–75, 311
- Rechtsverweigerung 32
- Recours pour excès de pouvoir* 180 f., 225
- Referenzrechtsordnung 14–16
- ReNEUAL 5, 50, 191
- Repräsentation 116, 124, 126, 131 f., 277
- Reproduktion 58, 62
- Republik
 - IV. ~ 109, 156 f., 256
 - V. ~ 109, 256, 317
- Reputation 40, 67, 73, 270, 311
- Réutilisation* 214
- Rezeptionsanalyse der Verwaltungstransparenz 245–293
- Rezeptionsstrukturen im Recht
 - ~ der proaktiven Publikation öffentlicher Informationen 280 f., 318
 - ~ der Weiterverwendung öffentlicher Informationen 282 f., 318 f.
 - ~ proaktiver Verwaltungstransparenz 280–284, 318 f.
 - ~ reaktiver Verwaltungstransparenz 254–279
 - ~ reaktiver Verwaltungstransparenz im Unionsrecht 262–269, 317 f.
 - ~ reaktiver Verwaltungstransparenz in Deutschland 269–279
 - ~ reaktiver Verwaltungstransparenz in Frankreich 254–261, 317
- Rezeptionsverbund 286, 301 f., 308
- Richterliche Rechtsfortbildung 2, 11, 25–44
- Richtlinien 49, 282, 306 f., 318, 321
- Rollenverteilung 284–287, 307 f., 319, 321
- Rückständigkeit des deutschen Rechts der Verwaltungstransparenz 269–271, 274, 318
- Schwedisches Transparenzrecht im Rezeptionsdiskurs **245–248**, 257 f., 263–265, 272–275, 280, 285, 316
- Selbstverständnis der Verwaltung 120
- Service public* 173
- Souveränitätsrelevanz 298 f., 305
- Spezialgesetzliche Ansprüche
 - ~ auf Zugang zu amtlichen Informationen im deutschen Recht 155, 194
 - ~ auf Zugang zu Dokumenten im Unionsrecht 153
 - ~ auf Zugang zu Verwaltungsdokumenten bzw. Informationen im französischen Recht 157, 195
- Spill over* 84, 86 f., 271–276, 306, 318, 321
- Strukturdiskurs **89–98**, 295, 308, 311 f., 323

- Strukturparallelität der Entwicklung des europäischen Verwaltungs-transparenz-rechts 248–251, 316 f.
- Subjektives Recht 109, 111, 117, 279, 318
- Subjektivierungstendenzen im französischen Recht 138 f., 145, 159, 261
- Subjektiv-rechtliche Prägung des deutschen Verfassungs- und Verwaltungsrechts 15, 278 f.
- Subjektiv-rechtsvergleichender Zugriff 70, 311
- Synchronie 48 f., 69, 310
- Systembildung 4, 95 f., 98–101, 321, 323
- Totalrezeption 66
- Transfergeschichte, *siehe Histoire croisée*
- Transformation der Verwaltungstransparenz 239, 282 f., 290, 293, 315 f., 318 f.
- Transkulturation 62, 94 f.
- Transnationale Entwicklungstendenzen 287–292, 303 f., 308, 320 f.
- Transnationale Verwaltungsrechtswissenschaft 4, 50, 97, 99, 298, 321–324
- Transparenz
- Affinität des Unionsrechts 148 f.
 - Aversion des deutschen Rechts 269 f., 276–279
 - Begriff 7–12, 110 f.
 - Funktionen 13
 - Kritik 279
- Transpositionsfunktion des Unionsrechts 87, 274, 300
- Troisième génération des droits de l'homme* 138
- Überkreuzrezeption 66, 265, 317
- Umwelthinformationsgesetz (UIG) 252 f.
- Unionales Verwaltungstransparenzrecht im Rezeptionsdiskurs 268, 274 f., 281–286
- Unionsrechtswissenschaft 49 f., 52, 299, 308 f.
- Unionsverwaltungsrecht 24–44, 81, 309
- Unterschiede im (Verwaltungs-)Transparenzrecht 291 f.
- US-amerikanisches Transparenzrecht im Rezeptionsdiskurs 258, 263, 265, 272 f., 275, 280, 285
- Verantwortungsklarheit, Grundsatz der 9
- Verfassungsrechtsdogmatik, deutsche 117
- Verfassungsrechtsvergleichung 47, 69, 71
- Verfassungstradition 33
- Verfassungsunmittelbare Auskunftsansprüche 107
- Verflechtung 4, 24, 68–72, 284–287, 293, 301, 319
- Verflechtungsgeschichte, *siehe Histoire croisée*
- Verhältnis von Verfassungs- und Verwaltungsrecht 259, 276 f., 298, 305 f.
- Verklammerung reaktiver und proaktiver Verwaltungstransparenz 218 f., 221, 224–226, 239 f., 314
- Vertragsverletzungsverfahren 28, 86
- Vertrauen in die Verwaltung 129
- Verwaltungseffizienz 225
- Verwaltungsgeheimnis 148, 158, 239, 254 f., 313, 317
- Verwaltungskontrolle 124, 130, 277
- Verwaltungsmodernisierung 214–216
- Verwaltungsöffentlichkeit 106 f., 154
- Verwaltungsprozessrecht, französisches 260 f.
- Verwaltungsraum 16
- Verwaltungsrecht
- Begriff 14
 - europäisches ~ 1, 90, 295–308
 - unionales ~, *siehe* Unionsverwaltungsrecht
- Verwaltungsrechtsraum 16, 90 f., 293, 299, 309
- Verwaltungsrechtsvergleichung, *siehe* Rechtsvergleichung im Verwaltungsrecht
- Verwaltungstransparenz
- ~ im deutschen Verfassungsrecht 106–108, 115–118, 135–137, 146 f.
 - ~ im französischen Verfassungsrecht 108–110, 118–127, 138–143, 147 f., 258 f.
 - ~ im Unionsverfassungsrecht 104–106, 112–115, 134 f., 145 f.
 - ~ im Verfassungsrecht im Rechtsvergleich 110 f., 127–134, 143–145, 148–150
 - Ausnahmetatbestände im deutschen Recht 170 f., 194, 213

- Ausnahmetatbestände im französischen Recht 175 f.
- Ausnahmetatbestände im Rechtsvergleich 160, 239–245, 288
- Ausnahmetatbestände im Unionsrecht 162–165, 264
- Begriffsbestimmung 7–14
- Funktionen 128–131, 287, 313
- Gesetzgebungskompetenz in Deutschland 154 f.
- Grundrechtliche Anknüpfungspunkte 134–145
- Grundrechtsdimensionen 144, 278
- interinstitutionelle ~ 9
- Juridifizierung der ~ 249, 317
- Konstitutionalisierung der ~ 127, 143, 148 f., 250 f., 268, 313 f., 317
- Kultur der ~ 193 f., 197 f., 202, 288
- Ökonomisierung der ~ 216 f., 283, 286, 290, 293
- proaktive ~, *siehe* Proaktive Verwaltungstransparenz
- reaktive ~, *siehe* Reaktive Verwaltungstransparenz
- Relativität 149 f.
- Verwaltungsverbund 90
- Verwaltungsverfahrenrecht
 - ~ der Europäischen Union 158, 186
 - deutsches ~ (VwVfG) 9, 155, 184, 240, 244, 258, 276
 - französisches ~ 156
- Völkerrecht 37, 47, 217, 281, 285 f., 289 f., 300, 304
- Vollzugsformen 3
- Vorabentscheidungsverfahren 28
- Wahrung des Rechts 32, 40
- Wechselseitigkeit 4–7, 70, 89–98, 265 f., 289, 292 f., 295 f., 300, 308
- Weiterverwendung öffentlicher Informationen 10 f., 228–233, 315
- Wertende Rechtsvergleichung, *siehe* Rechtsvergleichung, wertende
- Wissenschaftsrezeption 66
- Zentralismus, französischer 15, 159 f.
- Zugang zu Umweltinformationen 8, 249 f., **251–254**, 275, 285, 317
 - ~ im französischen Verfassungsrecht 108, 138–140, 253 f.