

NIKOLAOS I. SIMANTIRAS

Netzwerke
im europäischen
Verwaltungsverbund

Verfassungsentwicklung in Europa

10

Mohr Siebeck

Verfassungsentwicklung in Europa

herausgegeben von

Hartmut Bauer, Peter M. Huber
und Karl-Peter Sommermann

10



Nikolaos I. Simantiras

Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund

Legitimation durch Verantwortung polyzentrischer
Governance-Strukturen

Mohr Siebeck

Nikolaos I. Simantiras, geboren 1985; Studium der Rechtswissenschaft in Athen, Essex und München; 2008–2012 Promotionsstipendiat der griechischen staatlichen Stipendienstiftung IKY; 2010–2013 wissenschaftlicher Mitarbeiter der Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians Universität München; 2015 Promotion in München.

ISBN 978-3-16-154756-0 / eISBN 978-3-16-164221-0 unveränderte eBook-Ausgabe 2024
ISSN 1861-7301 (Verfassungsentwicklung in Europa)

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

© 2016 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohr.de

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 Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2014/15 eingereicht und im Sommersemester desselben akademischen Jahres von der Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München als Dissertation angenommen.

Herzlicher Dank gilt an allererster Stelle meinem akademischen Lehrer Professor Dr. Peter Michael Huber, der mich nicht nur als Vorbild maßgeblich prägt, sondern auch während der gesamten Promotionszeit durch äußerst wertvolle Worte und gezielte Ratschläge wegweisend unterstützt hat. Professor Dr. Jens Kersten danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens, die interessierte inhaltliche Auseinandersetzung mit der Arbeit und vertiefende Hinweise.

Neben Professor Dr. Peter Michael Huber bin ich Professor Dr. Karl-Peter Sommermann und Professor Dr. Hartmut Bauer für die Aufnahme der Arbeit in die Schriftenreihe „Verfassungsentwicklung in Europa“ dankbar. Besonderer Dank und Anerkennung gebührt Professor Dr. Pavlos-Michael Efstratiou, der durch seine beeindruckenden Athener Vorlesungen erstmals mein Interesse für das öffentliche Recht geweckt und seitdem meine juristische Laufbahn mit großem wissenschaftlichen Interesse, ermutigendem Vertrauen und persönlicher Zuneigung begleitet und gefördert hat. Ein Großteil der Arbeit entstand während meiner Zeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter der Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München unter der Leitung von Professor Dr. Thomas Ackermann, dem ich für perfekte Arbeitsbedingungen, lehrreiche Gespräche und für die für mich auch aus wissenschaftlicher Sicht sehr fruchtbare Integration in das akademische Umfeld seines Lehrstuhlteams herzlich danke.

Nicht zuletzt bin ich allen Kollegen und Freunden verpflichtet, die mir neben unendlichen fachlichen Gesprächen und intellektuellem Austausch auch Unterstützung und Geduld jeglicher Art geschenkt haben, ohne die die Arbeit niemals zustande gekommen wäre: darunter besonders Professor Dr. Sebastian Unger, Professor Dr. Jens-Uwe Franck, meinen engen „Münchner“ Freunden Dr. Anastasios Andrianessis, Dr. Dimitrios Voulgaris, Dr. Franz-Alois Fischer und natürlich meiner langjährigen Freundin Sophie.

Die Erstellung der Arbeit ist unter anderem durch ein Promotionsstipendium der griechischen staatlichen Stipendienstiftung IKY finanziert worden. Gewidmet ist sie meiner Familie und insbesondere meinen Eltern Jannis und Ute, die ihr Leben dem Glück ihrer Kinder gewidmet haben.

München, im Frühling 2016

Nikolaos I. Simantiras

Inhaltsübersicht

Vorwort	VII
Inhaltsverzeichnis	XI
Einleitung	1
A. Methodik europäischer Verwaltungsrechtswissenschaft	5
I. Methodische Ansatzpluralität	5
II. Funktionelle Dogmatik	10
B. Netzwerke im Europäischen Verwaltungsverbund	19
I. Netzwerke auf dem Weg zur verwaltungsrechtlichen Kategorie	19
II. Bestandsaufnahme, Typisierung, Systematisierung	26
III. Analytische Auswertung	41
C. Demokratische Verantwortung in Netzwerken	47
I. Demokratische Legitimation von Netzwerken: ein Problemaufriss	47
II. Demokratieprinzip und Verwaltungslegitimation	49
III. Rekonstruktion demokratischer Grundkategorien: Legitimationssubjekt und Verantwortung	83
IV. Von demokratietheoretischen Alternativen zu funktionalen Äquivalenten: Demokratie durch Individualrechtsschutz	115
D. Rechtliche Verantwortung und Individualrechtsschutz	145
I. Rechtsschutzeffektivität in Netzwerken	145
II. Primärrechtsschutz in Netzwerken	194
III. Sekundärrechtsschutz und Haftung	231
Zusammenfassung	245
Literaturverzeichnis	251
Sachverzeichnis	283

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Inhaltsübersicht	IX
Einleitung	1
A. Methodik europäischer Verwaltungsrechtswissenschaft	5
I. Methodische Ansatzpluralität	5
1. Europäische Verwaltungsrechtswissenschaft als methodische Herausforderung	5
2. Jenseits der herkömmlichen juristischen Methode	6
a) Neue Verwaltungsrechtswissenschaft und Steuerungsansatz	6
b) Governance	7
II. Funktionelle Dogmatik	10
1. Legitimation von Rechtsdogmatik: Zur Normativität einer Methode	10
a) Der Mehrwert von Rechtsdogmatik	10
b) Dogmatik als nicht inflexible Methode	11
2. Perspektivenpluralität	13
a) Methodische Aufgabenteilung	13
b) Funktionale Analysen	14
c) Brückenbegriffe	16
B. Netzwerke im Europäischen Verwaltungsverbund	19
I. Netzwerke auf dem Weg zur verwaltungsrechtlichen Kategorie	19
1. Verwaltungskooperation und Europäischer Verwaltungsverbund	19
a) Zwischen Trennungs- und Kooperationsprinzip	19
b) Die Emergenz von Netzwerken	20
2. Netzwerke als europäischer Governance-Modus	22
a) Zur Interdisziplinarität des Netzwerkbegriffs	22
b) Verwaltungsrechtswissenschaftliche Rezeption	24
aa) Brückenfunktion der Governance-Analyse	24
bb) Abgrenzungen und Charakteristika	25

II.	Bestandsaufnahme, Typisierung, Systematisierung	26
1.	Bestandsaufnahme	26
a)	Wirtschaftsüberwachung	26
aa)	Wettbewerbsrecht	26
bb)	Regulierungsrecht	27
(1)	Design der Netzwerkarchitektur	27
(2)	Kohärenz-Flexibilitäts-Dilemma	28
b)	Produktzulassungsrecht	29
aa)	Allgemeines Lebensmittelrecht: Zulassung neuartiger Lebensmittel	29
bb)	Arzneimittelrecht	31
c)	Gesundheits- und Verbraucherschutzrecht	33
aa)	Gesundheitsüberwachung: Schnellwarnsysteme	33
bb)	Verbraucherschutz	35
d)	Statistik	36
2.	Typisierung und Systematisierung	37
a)	Verwaltungsfunktionen und Kooperationsmodi	37
aa)	Interadministrativer Informationsaustausch	37
bb)	Verbundaufsicht	38
cc)	Kooperation und Koordination der Entscheidungsfindung	39
b)	Netzwerkarchitektur	39
aa)	Polyzentralität, Horizontalität, Verflechtung, Verselbständigung	39
bb)	Zwischen Verwaltungsorganisations-, -verfahrens- und materiellem Recht	40
III.	Analytische Auswertung	41
1.	Netzwerkanalyse	41
a)	Hybridität	41
b)	Steuerungsgewinne der Kommission: faktische Hierarchisierung	42
2.	Auswertung: Verantwortungs- und Legitimationsproblematik	43
a)	Verantwortungsproblematik	43
b)	Demokratische und rechtsstaatliche Legitimationsproblematik	44
C.	Demokratische Verantwortung in Netzwerken	47
I.	Demokratische Legitimation von Netzwerken: ein Problemaufriss	47
II.	Demokratieprinzip und Verwaltungslegitimation	49
1.	Verwaltungslegitimation im Verfassungsstaat	49
a)	Legitimation durch Demokratie	49
aa)	Legitimationserfordernis von Hoheitsgewalt: Freiheit, Souveränität, Demokratie	49

bb)	Kategoriale Unterscheidung zwischen Souveränität und Demokratie	52
cc)	Demokratische Verwaltungslegitimation als (Verfassungs-)Rechtsfrage	54
b)	Demokratische Verwaltungslegitimation durch Verantwortlichkeit	55
aa)	Dogmatik demokratischer Verwaltungslegitimation	55
(1)	Legitimationsmodi	55
(2)	Demokratische Verantwortlichkeit durch Linearität	55
bb)	Voraussetzung: Hierarchie als Organisationsstruktur	56
cc)	Konsequenz: Verbot der Mischverwaltung	57
c)	Zwischenergebnis	60
2.	Demokratische Legitimation im Europäischen Verfassungsverbund	60
a)	Strukturelle Eigenart, funktionaler Verfassungsbegriff und Verfassungsverbund	60
b)	Europäisches Demokratieprinzip	63
aa)	Inhaltsbestimmung: Normativität, Methoden- und Maßstabproblematik	63
(1)	Normativität eines Urproblems: Demokratie als geltendes Recht	63
(2)	Verbundspezifische Rechtsfindungsmethode: Nichtübertragbarkeitsgrundsatz, Öffnungsschranken, Elementartigkeit	65
(3)	Zwischenergebnis	66
bb)	Elemente mitgliedstaatlichen Teilverfassungsrechts	67
(1)	Responsivität durch Wahlperiodizität: Repräsentative Demokratie als politisch verantwortliche Herrschaft auf Zeit	67
(2)	Egalitärer Grundsatz und Wahlgleichheit	69
cc)	Primärrechtliche Elemente: Duales Repräsentations- und Verantwortungsmodell	70
(1)	Duales Legitimationskonzept repräsentativer Demokratie	70
(2)	Demokratische Verwaltungslegitimation im institutionellen Gleichgewicht	71
α)	Legitimation der Kommission	71
β)	Legitimation des Unionsrechtsvollzugs	72
(3)	Zur demokratischen Bedeutung einer vertikalen Verwaltungskompetenzordnung	74
α)	Verteilung politischer Verantwortlichkeit	74
β)	Unionsrechtliche Relativierung: Vollzugseffektivität und politische Unabhängigkeit	75

dd) Zwischenergebnis	76
3. Legitimationsproblematik des Verwaltungsverbundes	76
a) Strukturelle Legitimationsdefizite: Kooperative Dualität	76
aa) Kooperative Dualität als Legitimationsherausforderung	76
bb) Verantwortungsklarheit, Transparenz und Verfahrensorganisation	77
cc) Typen demokratischer Legitimationsdefizite	78
b) Netzwerkspezifische demokratische Legitimationsproblematik: Machtverschiebungen	79
c) Konsequenz: Zurechnungs- und Responsivitätsdefizite	80
d) Zwischenergebnis: Erfordernis alternativen Zugangs	82
III. Rekonstruktion demokratischer Grundkategorien:	
Legitimationssubjekt und Verantwortung	83
1. Normstrukturbedingte Flexibilität: Demokratie als Rechtsprinzip	83
a) Rechtstheoretische Unterscheidung zwischen Rechtsregeln und -Prinzipien	83
aa) Rechtsphilosophischer Hintergrund	83
bb) Rechtstheoretische Rezeption	84
b) Demokratie als flexible Struktur	86
aa) Die Lehre des demokratischen Legitimationsniveaus	86
bb) Flexible Optimierungsbedürftigkeit: Legitimationsniveau als Legitimationseffektivität	87
cc) Maßstabproblematik demokratischer Legitimations- herstellung: Freiheit und Gleichheit	88
dd) Zwischenergebnis	89
2. Demokratisches Legitimationssubjekt	90
a) Theoretische Ansätze zum demokratischen Legitimationssubjekt	90
aa) Dogmatische Unterscheidung zwischen Legitimationssubjekt und -objekt	90
bb) Holistisch-monistisches Demokratiekonzept	90
cc) Individuell-pluralistisches Demokratiekonzept	91
(1) Demokratie jenseits des Staates: Entkoppelungs- erfordernis vom Souveränitätsgedanken	91
(2) Demokratietheoretische Grundaussagen	92
α) Hintergrund: Demokratietheorie Kelsens	92
β) (Verfassungs-)Rechtliche Umsetzung: Zweiter Senat des BVerfG	93
(3) Konsequenzen: Pluralität, Struktur, Grenzen	94
b) Individuell-pluralistische Rekonstruktion der demokratischen Legitimationsproblematik	95
aa) Das Maß individuell-pluralistischer Demokratie: Legitimation durch Kompensation	95
(1) Legitimation durch Kompensation	95

(2) Mehrheitsprinzip als demokratisches Gleichheitspostulat	96
(3) Direkt- und repräsentativ-demokratische Legitimation	97
bb) Das Verhältnis zwischen Demokratie- und Rechtsstaat	98
(1) Antagonismus: Rechtsstaat als Schranke von Demokratie	98
(2) Individuell-demokratischer Perspektivenwechsel: positive und negative Freiheit	99
(3) Konsequenz	101
c) Anwendung auf das Beispiel der Europäischen Union	102
aa) Demokratietheoretische Erfassung des dualen Legitimationsmodells der EU	102
(1) Individual-pluralistische Demokratie im dualen Legitimationsmodell	102
(2) Demokratische Mehrebenen-Problematik: Demokratie und Subsidiaritätsprinzip	104
bb) Rückwirkungen auf die Legitimation des Unionsrechtsvollzugs	105
(1) Optionen individuell-pluralistischer Verwaltungslegitimation	105
(2) Flexibilisierung der Netzwerklegitimation als Zwischenergebnis	106
3. Demokratische Verantwortung	106
a) Verantwortung als heuristischer Begriff	106
b) Dimensionen demokratischer Verantwortung	108
aa) Agenturtheoretische Grundlagen politischer Verantwortung: Repräsentation	108
bb) Demokratische Verantwortung in der politischen Organisation öffentlicher Gewalt	109
cc) Demokratische Verantwortungsverantwortung: politische und rechtliche Momente	110
c) Rekonstruktion demokratischer Verantwortungsverantwortung im individuell-pluralistischen Demokratiemodell	110
aa) Demokratische Verantwortungsverantwortung als individuelle Verwaltungskontrolle	110
bb) Demokratische Verantwortungsverantwortung und Governance: „Accountability“	111
d) Zwischenergebnis: Demokratische Verantwortungsverantwortung in Netzwerken	114
IV. Von demokratietheoretischen Alternativen zu funktionalen Äquivalenten: Demokratie durch Individualrechtsschutz	115
1. Demokratietheoretische Alternativen	115
a) Komplexe Demokratietheorie: Demokratische Legitimation durch Output	115
aa) Grundaussagen	115
bb) Kritik: Output-Orientierung als Gleichheitsproblem	118

(1) Demokratietheoretische Kritik	118
(2) Rechtswissenschaftliche Kritik	120
cc) Auswertung	121
b) Verwaltungslegitimation durch Vertrauen	122
c) Verwaltungslegitimation durch Deliberation: Komitologie	124
d) Zwischenbilanz: verfassungsrechtliche Defizite internationaler Legitimationskonzepte	126
2. Demokratische Legitimationsverstärkung durch Rechtsschutz- optimierung: Potentiale einer funktionalen Äquivalenz	127
a) Funktionaler Perspektivenwechsel: Demokratie (auch) durch Individualrechtsschutz	127
aa) Funktionale Äquivalenz statt theoretische Alternativen	127
bb) Zum klassischen Verhältnis zwischen Demokratie und Individualrechtsschutz	127
cc) Individualrechtsschutz in der Dogmatik des individuell- pluralistischen Demokratieprinzips	128
dd) Rechtsstaatliche und demokratische Legitimation durch Individualrechtsschutz	131
b) Dogmatik einer demokratischen Verwaltungslegitimation durch Individualrechtsschutz	132
aa) Problematik demokratischer Gewaltenteilung	132
bb) Individualrechtsschutz als gerichtliche Legitimationsverstärkung	134
(1) Ely's prozedurale Theorie der Legitimationsverstärkung	134
(2) Gerichtliche Legitimationsverstärkung als zweitbeste Lösung	135
cc) Demokratische Legitimation durch Rechtsschutz in der EU: Rechtsprechungstendenzen	136
(1) BVerfG: Gerichtliche Kontrolle der Effektivität demokratischen Inputs	136
(2) EuGH: Demokratische Legitimationsverstärkung durch Rechtsschutz	136
dd) Administrativer Politisierungsgrad und gerichtliche Kontrollmodi	139
(1) Der Politisierungsgrad als Maßstab der Legitimationsdogmatik	139
(2) Zum Funktionswandel des Verfahrensgedankens	141
c) Anwendung auf Netzwerke: Individualrechtsschutzoptimierung als zweitbeste Lösung	142
D. Rechtliche Verantwortung und Individualrechtsschutz	145
I. Rechtsschutzeffektivität in Netzwerken	145
1. Netzwerke als Rechtsschutzproblem: ein Problemaufriss	145

2. Strukturbedingungen des Rechtsschutzes im Europäischen Verwaltungsverbund	147
a) Rechtsschutzeffektivität und prozessuales Trennungsprinzip	147
aa) Dogmatik des prozessualen Trennungsprinzips	147
(1) Völkerrechtliche Grundlagen	147
(2) Unionsrechtliche Ausgestaltung	148
bb) Garantie effektiven Rechtsschutzes	151
(1) Systematik	151
(2) Funktion	153
b) Modus gerichtlicher Kontrolle: Zur Frage der Kontrolldichte	156
aa) Rechtsschutzeffektivität und Modus gerichtlicher Kontrolle im Verwaltungsverbund	156
bb) Modell vollständiger gerichtlicher Überprüfung	158
(1) Grundsatz	158
(2) Normative Ermächtigungslehre und administrative Letztentscheidungsbefugnis	159
cc) Funktionale Bedeutung der gerichtlichen Verfahrenskontrolle	161
(1) Prozessuale Bedeutung des Verwaltungsverfahrens und Kompensationsfunktion	161
(2) EuGH: funktionaler Zusammenhang zwischen Kontrolldichte und Verfahrenskontrolle	161
c) Zwischenergebnis: Strukturelle Fragmentierung des europäischen Rechtsschutzes	162
3. Rechtsschutzproblematik in Netzwerken	163
a) Risiken für Rechtsschutzlücken	163
aa) Fragmentierter Rechtsschutz gegen funktionale Einheiten	163
bb) Von der Plaumann-Formel zur ‚Jacobs gap‘	164
(1) Klagemöglichkeit im europäischen Individual- rechtsschutz	164
α) Allgemeine Voraussetzung: Beeinträchtigung durch verbindliche Rechtswirkungen	164
β) Unmittelbare und individuelle Betroffenheit	165
(2) Die ‚Jacobs gap‘ als strukturelle Rechtsschutzlücke	167
(3) Kritik	169
cc) Horizontale Rechtsschutzlücken	171
b) Demokratische Legitimation durch Individualrechtsschutz in Netzwerken	173
aa) Rechtsstaatliche und demokratische Rechtsschutzeffektivität	173
bb) Dogmatische Anforderungen aus dem Demokratieprinzip	174
(1) Steuerung seitens des demokratischen Legitimations- subjekts: Klagebefugnis	174
α) Verbindung von demokratischem Legitimations- subjekt und Klagebefugnis: Verengung des Betroffenenkreises	174

β)	Rechtsschutzwürdige Individualinteressen	175
(2)	Steuerung der Herrschaftsgewalt: Klagegegenstand . . .	176
a)	Demokratische Rechtsschutzlücken durch unberücksichtigte Steuerungswirkungen	176
β)	Direkte Anfechtbarkeit und demokratisches Kohärenzgebot im Verwaltungsverbund	177
(3)	Steuerung durch gerichtliche Kontrolle: Kontrolldichte und Verfahren	178
cc)	Neuüberprüfung demokratischer Rechtsschutzeffektivität in Netzwerken: Defizite durch Inkohärenz	180
c)	Optimierung der Rechtsschutzeffektivität: Dogmatische Fixierung	181
aa)	Primärrechtsschutz	181
(1)	Grundrechtskonforme Gestaltung der Rechtswegeröffnung	181
(2)	Umfangreiche gerichtliche Netzwerkkontrolle als Kooperationsaufgabe: Inzidentkontrolle	183
(3)	Rechtsschutzoptimierung durch Netzwerkdesign	185
bb)	Funktionen des Sekundärrechtsschutzes	187
(1)	Funktionale Vielfältigkeit durch prospektive Wirkung	187
(2)	Vom Minus zum Primärrechtsschutz zum eigenständigen Steuerungsinstrument	188
α)	EMRK: Sekundärrechtsschutz als Minus zum Primärrechtsschutz	188
β)	Unionsrecht: Lückenschließungs- und Steuerungsfunktion	190
(3)	Grundrechtliche Rekonstruktion der Haftungsfunktionen	192
(4)	Demokratische Haftungsdogmatik	192
cc)	Zwischenergebnis: Rechtsschutzoptimierung als legitimatorische Notwendigkeit	193
II.	Primärrechtsschutz in Netzwerken	194
1.	Individualrechtsschutz in der Telekommunikationsregulierung . . .	194
a)	Rechtsschutzeröffnung	194
aa)	Rechtsschutzrahmen europäischer Telekommunikations- regulierung	194
(1)	Die Organisation der Entscheidungsfindung aus der Rechtsschutzperspektive	194
(2)	Klagegegenstand und Klagebefugnis: Adressat der Regulierungsverfügung	195
bb)	Anfechtbarkeit einzelner Handlungsbeiträge	196
(1)	Vertikale Kooperation	196
α)	Ex ante-Steuerung: Marktempfehlung und Leitlinien	196

β) Ad hoc-Koordination: Stellungnahmen im Konsolidierungsverfahren	197
γ) Vetorecht der Kommission	199
(2) Horizontale Kooperation	200
cc) Auswertung und Zwischenergebnis: Rechtsschutzlücken	201
b) Inzidente Kontrollierbarkeit	203
aa) Das Problem: inzidente Kontrolle und Beurteilungsspielraum	203
bb) Die Reichweite des Beurteilungsspielraums	203
(1) Gesetzeswortlaut: begrenzter Beurteilungsspielraum	203
(2) Rechtsprechung: umfassender Beurteilungsspielraum	204
(3) Kritik	206
a) Gesetzesentstehungsgeschichte als Normzweck- erkenntnisquelle	206
β) Normzweck und unionsrechtlicher Hintergrund des Gesetzes	207
cc) Unionsrechtliche Vorgaben für die gerichtliche Kontrolldichte?	209
(1) Gerichtliche Kontrolldichte und „Unabhängigkeit“ der NRB	209
(2) Gerichtliche Kontrolldichte nach der EuGH- Rechtsprechung	210
α) Grundsatz: EuGH-Kontrolldichte lediglich als Mindeststandard	210
β) Rs. C-424/07: Befugnisverteilung zwischen NRB und nationalem Gesetzgeber	211
γ) Erfordernis einer restriktiven Rechtsprechungs- rezeption	212
(3) Zwischenergebnis	213
dd) Folgen: Gerichtliche Kontrollierbarkeit netzwerkinterner Steuerung	214
(1) Umfassender Beurteilungsspielraum, Kontrollmaßstab und inzidente Kontrolle	214
(2) Kontrollierbarkeit der ex ante-Steuerung: Marktempfehlung und Leitlinien	215
α) Gebot weitestgehender Berücksichtigung: „gesetzliche Vermutung“	215
β) Konsequenz: Faktische Bindungswirkung netzwerkinterner Steuerung	216
γ) Entstehung von Rechtsschutzlücken	218
(3) Inzidentkontrolle anderer Handlungsbeiträge	220
c) Auswertung: Rechtsschutzeffektivität und Legitimation im Netzwerk der Telekommunikationsregulierung	220
aa) Gerichtliche Kontrollierbarkeit des Netzwerks: Rechtsschutzdefizite	220

bb) Rückwirkungen auf die Legitimation des Netzwerks	221
cc) Optimierungsoptionen	222
2. Verwaltungskooperation im Netzwerk der Wettbewerbsbehörden	223
a) Rechtswirkungen der „Fallverteilung“?	223
aa) Zuständigkeitsbestimmung als Kooperationsaufgabe	223
bb) Zuständigkeitsentscheidung als informale Kooperation	225
b) Individualrechtsschutz gegen die Fallverteilung	227
aa) Selbsteintrittsrecht der Kommission	227
bb) Polyzentrische Fallumverteilung	227
(1) Zurechnungsprobleme durch Informalität	227
(2) Inzidente Überprüfung der Einhaltung unverbindlicher Kriterien?	228
c) Auswertung: Rechtsschutzeffektivität im Netzwerk der Wettbewerbsbehörden	230
III. Sekundärrechtsschutz und Haftung	231
1. Funktionen und Aufgaben eines netzwerkspezifischen Haftungsrechts	231
2. Verteilung der Haftungsverantwortung in Netzwerken	233
a) Materiell-rechtliche Verteilung der Haftungsverantwortung	233
aa) Kriterium der Haftungsverteilung in Netzwerken: Kausalität	233
bb) Erforderlichkeit eines wertenden Kausalitätsmaßstabs	234
(1) Rechtsprechung: Kausalität nach der rechtlichen Gestaltungsbefugnis	234
(2) Relativierung bei faktischer Einflussnahme?	236
cc) Auswertung: Risiken für rechtstaatliche und demokratische Rechtsschutzdefizite	237
b) Anspruchsdurchsetzung: Prozessrechtliche Risiken	238
aa) Zurechnungsermittlung als unzumutbares Prozessrisiko	238
bb) Subsidiaritätsproblematik	239
3. Optimierung der Netzwerkhafung	240
a) Alternative Haftungsmodelle: Gesamt- und Stellvertreterhaftung	240
b) Grundrechtskonforme Haftungsgestaltung in Netzwerken	242
aa) Optimierung des Sekundärrechtsschutzes durch grundrechtskonforme Netzwerkhafung	242
(1) Materiell-rechtlich bedingte Rechtsschutzdefizite	242
(2) Grundrechtskonforme Netzwerkhafung	243
bb) Zwischenstaatlicher Schadensersatzanspruch	244
Zusammenfassung	245
Literaturverzeichnis	251
Sachverzeichnis	283

Einleitung

1. Gegenstand der vorliegenden Untersuchung sind Netzwerke als Formen der Verwaltungskooperation innerhalb der Europäischen Union. Auf den ersten Blick mag damit aus rechtswissenschaftlicher Sicht nicht viel gesagt sein, zumal Netzwerke herkömmlicherweise nicht als Rechtsbegriff wahrgenommen wurden und eher aus den Sozialwissenschaften bekannt sind¹. Dennoch treten sie zunehmend in der europäisch orientierten verwaltungsrechtlichen Forschung der letzten fünfzehn Jahre auf², stellen spätestens seit der Veröffentlichung des Governance-Weißbuches der Kommission Anfang des einundzwanzigsten Jahrhunderts einen offiziellen unionalen Governance-Modus dar³ und lassen sich seitdem auch in Sekundärrechtsakten wiederfinden⁴. Das rechtswissenschaftliche Interesse für Netzwerke betrifft somit in erster Hinsicht die deskriptive Erfassung des Phänomens, reicht aber weit darüber hinaus: denn spätestens bei der Untersuchung der Eingliederung der Netzwerke in rechtliche Kategorien ergeben sich normative Probleme sogar verfassungsrechtlicher Natur, die letztlich die Legitimation des netzwerkrelevanten Verwaltungshandelns betreffen. Der Grund dafür lässt sich durch den Gesamtbegriff der Verantwortung erklären: Netzwerke zielen darauf,

¹ Prägend für den Begriff im Rahmen politikwissenschaftlicher Analysen internationaler Beziehungen *A. M. Slaughter*, *A New World Order*, 2004. Zur sozial- und nicht rechtswissenschaftlichen Natur des Netzwerkbegriffes s. nur *D. Ehlers*, *Verwaltung und Verwaltungsrecht im demokratischen und sozialen Rechtsstaat*, in: H.-U. Erichsen/ders. (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 142010 § 5, Rn. 62, *G. Sydow*, *Verwaltungskooperation in der Europäischen Union*, 2004, 79.

² Bereits *R. Dehousse*, *Regulation by networks in the European Community: the role of European agencies*, *Journal of European Public Policy* 4 (1997), 246 f. und *A. G. Ibáñez*, *The Administrative Supervision and Enforcement of EC Law*, 1999, 294 f. sowie im Anschluss daran *E. Schmidt-Aßmann*, *Verfassungsprinzipien für den Europäischen Verwaltungsverbund*, in: W. Hoffmann-Riem/ders./A. Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR I*, 2012, § 5, Rn. 26 und allgemeiner *P. Craig*, *Shared Administration and Networks: Global and EU Perspectives*, in: G. Anthony/J. B. Auby/J. Morison/T. Zwart (Hrsg.), *Values in Global Administrative Law*, 2011, 81 f., *H.-H. Trute*, *Die demokratische Legitimation der Verwaltung*, in: W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann/A. Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR I*, 2012, § 6, Rn. 111, *P. M. Huber*, *Grundzüge des Verwaltungsrechts in Europa – Problemaufriss und Synthese*, in: A. v. Bogdandy/S. Cassese/ders., (Hrsg.), *IPE V*, 2014, § 73, Rn. 80.

³ Mitteilung der Kommission vom 25. Juli 2001 „Europäisches Regieren – Ein Weißbuch“, KOM (2001) 428 (2001/C 287/01), 14 f. sowie *Europäische Kommission*, *Bericht der Kommission über Europäisches Regieren*, 2003, 18 f.

⁴ Vgl. nur Erwg. 15 VO 1/2003 zur Errichtung des European Competition Network (ECN).

den fragmentierten Verwaltungsraum der Europäischen Union zu verbinden, um unionsweit einen effektiven Unionsrechtsvollzug zu ermöglichen, führen aber dadurch zu einer Etablierung funktionaler Kooperationsstrukturen zwischen einer Vielzahl von Behörden, so dass fraglich wird, welche von ihnen für das nach außen wirkende Verwaltungshandeln verantwortlich ist⁵. Zum Legitimationsproblem wird dies insofern, als die Verantwortlichkeit der Herrschaftsgewalt ein zentrales Element beider Legitimationsprinzipien europäischer Verfassungsstaaten ist: Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip beruhen auf klaren Kompetenzzuweisungen, die politische und rechtliche Verantwortlichkeit ermöglichen und durch Recht und Wahlen das Handeln von Hoheitsträgern legitimieren lassen⁶. Diesen Problemen versucht das Unionsrecht grundsätzlich durch eine Orientierung an alternativen demokratietheoretischen Legitimationskonzepten zu begegnen, die entweder aus dem Völkerrecht bekannt sind oder ergebnisorientiert die Verwaltungseffektivität als Legitimationsmaßstab hervorheben: Alternative Legitimationstheorien seien ohnehin erforderlich, zumal die Europäische Union keinen Staat, sondern eine sui generis Rechtsordnung darstelle⁷. Aber: Mag sich historisch die Europäische Union tatsächlich als einzigartiges Integrationsprojekt zur Friedenssicherung und Wohlstandserzeugung gebildet haben, so ist inzwischen ein derartiger Integrationsgrad erreicht worden, dass ihr Handeln zunehmend mit Konstellationen hochpolitisierter öffentlicher Gewaltausübung vergleichbar ist, die eher aus staatlichen Verhältnissen bekannt sind⁸. Dass diese Entwicklung

⁵ Zum „Problem der Verantwortungszurechnung in Kooperationsgeflechten“ *U. Di Fabio*, Das Recht offener Staaten, 1998, 126 f.: „in horizontal und vertikal gegliederten Staatenverbänden weiß niemand mehr genau, wer verantwortlich ist, wer zur Entscheidung berufen ist“.

⁶ Vgl. *K. P. Sommermann*, Demokratiekonzepte im Vergleich, in: H. Bauer/P. M. Huber/ders. (Hrsg.), Demokratie in Europa, 2005, 191 (221): „Deutlich liegt allen europäischen Demokratien das Leitprinzip klarer Verantwortlichkeiten zugrunde, dessen Verletzung stark delegitimierende Effekte hat“, *M. Nettesheim*, Demokratisierung der EU und Europäisierung der Demokratietheorie – Wechselwirkungen bei der Herausbildung eines europäischen Demokratieprinzips, in: H. Bauer/P. M. Huber/K. P. Sommermann (Hrsg.), Demokratie in Europa, 2005, 143 (159): „Vieles spricht in der Tat für die Annahme, dass die Intransparenz und Verantwortungslosigkeit sich heute als vielleicht größte Probleme demokratischer Legitimität darstellen“ sowie allgemeiner demokratietheoretisch *J.-M. Guehenno*, Das Ende der Demokratie, 1994, 56: „In der Demokratie muss es Kontrollierte und Kontrollierende geben und die Urheber der Entscheidungen müssen eindeutig zu bestimmen sein“. Allgemein zu Demokratie und Rechtsstaat als den beiden Legitimationsquellen von Herrschaftsgewalt s. *S. Unger*, Das Verfassungsprinzip der Demokratie, 2008, 12 f., *C. Starck*, Grundrechtliche und demokratische Freiheitsidee, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), HStR III, 32005, § 33, Rn. 1 f.

⁷ Grundlegend *G. Majone*, Dilemmas of European Integration, 2005, 23 f. sowie zum output-orientierten Legitimationskonzept allgemein *F. Scharpf*, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, 1970, ders., Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?, 1999.

⁸ Zur Beobachtung dieser Entwicklung *M. Nettesheim*, Rechtstaatliche Demokratie in der EU, in: T. Oppermann/C. D. Classen/ders. (Hrsg.), Europarecht, 62014, Rn. 5. Ähnlich *M. Ruffert*, Nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts – zur Anatomie einer Debatte, in: H. Dreier/F. W. Graf/J. J. Hesse (Hrsg.), Staatswissenschaften und Staatspraxis, 2011, 84 (88): „Die EWG der Römischen Verträge hatten ein klares Konzept: Frieden durch wirtschaftliche Integration und Wohlstand, Wohlstand durch Entfesselung wirtschaftlicher Freiheit, Freiheit

nicht die Legitimationsfrage unbeeinflusst lassen darf, sowie, dass sie in Netzwerken als besonders hoch integrierten europäischen Strukturen umso mehr zu beachten ist, machen den gedanklichen Ausgangspunkt der vorliegenden Untersuchung aus; die Morphologie der damit verbundenen rechtlichen Probleme und möglicher Lösungen bilden ihr Erkenntnisinteresse.

2. Gilt es, die Netzwerke des europäischen Verwaltungsverbundes rechtswissenschaftlich zu untersuchen, stellt dies in erster Hinsicht eine methodische Herausforderung dar: Die Konstellationen, mit denen das europäische Verwaltungsrecht konfrontiert ist, sind nicht nur rechtsordnungsübergreifend, sondern zeichnen sich durch neuartige und dogmatisch schwer erfassbare Formen der Handlungskoordination und -steuerung aus. Die methodische Ergänzung herkömmlicher Dogmatik durch die zusätzlichen deskriptiv-analytischen Perspektiven des Steuerungs- und Governance-Ansatzes bringt die Gefahren interdisziplinären Arbeitens mit sich und hat stets die Maxime zu befolgen, Erkenntnisse in das binäre Schema der Rechtswissenschaft zu transformieren⁹. Dafür erweisen sich funktionale Analysen als besonders hilfreich, sowohl bei der Untersuchung des rechtlichen Aufbaus und der Funktionsweise von Netzwerken als auch bei der Evaluierung von Kompetenz- und Machtverschiebungsphänomenen, die ebenso rechtlicher wie faktischer Natur sein können. Letztere spielen in Hinblick auf die demokratische Legitimation der Netzwerke eine zentrale Rolle, da sie die Herstellung demokratischer Verantwortlichkeit erschweren: Netzwerke weisen spezifische Merkmale auf, die allgemeine demokratische Legitimationsprobleme des nicht hierarchisch organisierten europäischen Verwaltungsverbundes intensivieren und ausweiten. Auswege zeigen sich erst, wenn man Elemente des Demokratieprinzips rekonstruiert: Die Untersuchung der Frage nach dem demokratischen Legitimationssubjekt und dem normativen Inhalt demokratischer Verantwortung erklärt, aus welchen Gründen alternative demokratietheoretische Konstrukte und insbesondere ein Output-orientierter Legitimationsansatz dazu ungeeignet sind, demokratische Legitimationsdefizite zu beseitigen und richtet das Interesse vielmehr auf das Verhältnis zwischen Demokratie und Rechtsstaat. Anhand des individuellen Freiheitsgedankens lässt sich der traditionelle Antagonismus zwischen

durch rechtliche Integration; diese Zusammenhänge sind in der neueren Europarechtsentwicklung nach Vollendung des Binnenmarkts in den Hintergrund geraten“. Politikwissenschaftlich lässt sich dies als „Politisierungsthese“ beschreiben und führt dazu, dass „funktionalistische, aus der Sachlogik eines Subsystems erwachsene und damit unpolitische Begründungen europäischer und internationaler Institutionen nicht mehr greifen“, s. *M. Zürn*, Das Bundesverfassungsgericht und die Politisierung der Europäischen Union, in: C. Franzius/F. C. Mayer/J. Neyer (Hrsg.), Strukturfragen der Europäischen Union, 2010, 46f. Allgemein zum Transformationsprozess der EU und der graduellen Entstehung von Herausforderungen, die mit Demokratie und Legitimität verbunden sind s. *J. H. H. Weiler*, The Transformation of Europe, YLJ 100 (1991), 2403 (2466 f.).

⁹ *W. Kahl*, Über einige Pfade und Tendenzen in Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft – ein Zwischenbericht, DV 2009, 463 (494).

beiden Prinzipien relativieren und ein demokratisches Legitimationspotential des Individualrechtsschutzes entwickeln. Doch auch die Ermöglichung effektiven Individualrechtsschutzes ist in Netzwerken keine leichte Aufgabe: die Rechtsschutzeffektivität leidet unter Rechtsschutzlücken, die hauptsächlich durch die organisationsrechtliche Trennung der kooperierenden Behörden und die grundsätzliche Unmöglichkeit einer direkten Anfechtung netzwerkinterner Handlungsbeiträge verursacht werden. Einem effektiven Individualrechtsschutz kommt jedoch aufgrund seiner demokratischen Legitimationsfunktion ein noch größeres Gewicht zu als bisher angenommen, so dass die Entwicklung von Optimierungsoptionen für die Steigerung rechtstaatlicher und demokratischer Rechtsschutzeffektivität in Netzwerken erforderlich wird. Dies gilt es auch im Rahmen der gerichtlichen Kontrolldichte- und Haftungsproblematik zu berücksichtigen, was letztlich dazu führt, dass auch Gewaltenteilung und Haftungsrecht von Netzwerken herausgefordert werden.

3. Insgesamt lässt sich anhand der Netzwerke des europäischen Verwaltungsverbundes eine Reihe von zentralen Legitimationsfragen der Europäischen Union ansprechen und aus verwaltungs- und verfassungsrechtlicher Sicht bearbeiten. Je überzeugter man von Idee und Vision des europäischen Integrationsprojekts ist, desto wichtiger ist es, für die Sicherung seiner Trag- und Zukunftsfähigkeit darauf zu achten, dass seine Entwicklung trotz – oder sogar wegen – zunehmender Komplexität auf stabile rechtliche Fundamente gestützt wird. Was dabei auf dem Spiel steht ist nicht weniger als das rechtstaatliche Verteilungsprinzip als axiomatische Grundlage jeder Legitimationsfrage öffentlichen Handelns¹⁰; das Ziel der vorliegenden Untersuchung wäre erfüllt, wenn sie genau dazu einen Beitrag leisten könnte.

¹⁰ Das rechtstaatliche Verteilungsprinzip, wonach „privates Handeln grundsätzlich legitim, staatliches Handeln aber per se rechtfertigungsbedürftig ist, muss als axiomatische Grundlage unserer Rechtsordnung auch dort anerkannt werden, wo es im Zuge von Privatisierung, Europäisierung und Internationalisierung aus dem Blick geraten ist“, so *P. M. Huber*, Die Renaissance des Staates, in: C. Calliess/K.-H. Paqué (Hrsg.), Deutschland in der Europäischen Union im kommenden Jahrzehnt, 2010, 25 (30), *ders.*, Grundzüge des Verwaltungsrechts in Europa – Problemaufriss und Synthese, in: A. v. Bogdandy/S. Cassese/P. M. Huber (Hrsg.), IPE V, 2014, § 73, Rn. 227. Das rechtstaatliche Verteilungsprinzip geht zurück auf *C. Schmitt*, Verfassungslehre, ¹⁰2010, § 12, 126: „aus der Grundidee der bürgerlichen Freiheit“ ergibt sich ein „Verteilungsprinzip“, wonach „die Freiheitssphäre des Einzelnen [...] als etwas vor dem Staat Gegebenes vorausgesetzt [wird], und zwar ist die Freiheit des Einzelnen *prinzipiell unbegrenzt*, während die Befugnis des Staates zu Eingriffen in diese Sphäre *prinzipiell begrenzt* ist“. Zur Zeitlosigkeit des rechtstaatlichen Verteilungsprinzips als einer der wesentlichsten „Erfindungen“ des Liberalismus auf dem Gebiet des Verfassungsrechts s. *I. Augsberg*, Erläuterungen, in: *ders./S. Unger* (Hrsg.), Basistexte: Grundrechtstheorie, 2012, 158 f.

A. Methodik europäischer Verwaltungsrechtswissenschaft

I. Methodische Ansatzpluralität

1. Europäische Verwaltungsrechtswissenschaft als methodische Herausforderung

Die derzeitige frühe¹ Entwicklungsphase des europäischen Verwaltungsrechts ist durch die Vielfältigkeit und Komplexität der von ihm zu bewältigenden Aufgaben gekennzeichnet: Nicht nur hat es als „Verwaltungs“recht den allgemeinen Trends eines sich wandelnden Verwaltungstätigkeitsverständnisses gerecht zu werden, es hat dabei als „europäisches“ Rechtsgebiet auch stets seiner rechtsordnungsübergreifenden Eigenart Rechnung zu tragen². So hat es die sui generis Struktur der EU zu beachten, ohne aus dem Blick zu verlieren, dass es auf allgemeinen Rechtsgrundsätzen beruht, die den Mitgliedstaaten gemeinsam und somit grundsätzlich staatlicher Herkunft sind³; und es hat den Ansprüchen moderner Verwaltungstätigkeit mit Leistungsfähigkeit und Effektivität zu begegnen, ohne dadurch die normativen Vorgaben seines *verfassungsrechtlichen* Rahmens zu vernachlässigen. Zudem arbeitet es unter Bedingungen horizontaler und vertikaler verwaltungsorganisatorischer Trennung zwischen unionalen und mitgliedstaatlichen Behörden, da die einzelnen mitgliedstaatlichen Verwaltungsrechtsordnungen nicht aufgehoben, sondern lediglich verbunden werden; dies mag aus kompetenz- und, allgemein, verfassungsrechtlicher Sicht durchaus legitim sein, erhöht jedoch die Ansprüche an die europäische Verwaltungsrechtswissenschaft. Besonders

¹ Die Begründung des europäischen Verwaltungsrechts als eigenständige Disziplin wird in den Anfängen der 80er Jahre verortet, s. *T. v. Danwitz*, Verwaltungsrechtliches System und europäische Integration, 1996, 1 f. mit Bezug auf die grundlegenden Arbeiten von *J. Schwarze* (Hrsg.), Europäisches Verwaltungsrecht im Werden, 1982, *ders.*, Europäisches Verwaltungsrecht: Entstehung und Entwicklung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft, 2 Bde., 1988 und *U. Everling*, Elemente eines europäischen Verwaltungsrechts, DVBl. 1983, 649 f.

² Noch mehr als andere europäische Rechtsgebiete ist das europäische Verwaltungsrecht mit dem Problem weitgehender kontextueller Divergenzen zwischen den mitgliedstaatlichen (Teil-) Verwaltungsrechtsordnungen konfrontiert, welche sich aus historischer Sicht daraus erklären lassen, dass „das Verwaltungsrecht zu denjenigen Rechtsmaterien gehört, in denen sich die nationale Eigenart eines Volkes und Staates am meisten ausprägt“, s. *U. Scheuner*, Der Einfluss des französischen Verwaltungsrechts auf die deutsche Rechtsentwicklung, DÖV 1963, 714.

³ Zur Entwicklung von allgemeinen Rechtsgrundsätzen auf dem Wege der „wertenden Rechtsvergleichung“ s. *T. v. Danwitz*, Europäisches Verwaltungsrecht, 2008, 169 f.

prägnant lässt sich dies im Verwaltungskooperationsrecht feststellen, das sich genau mit jenen Konstellationen befasst, in denen Behörden unterschiedlicher Rechtsregime interagieren und dadurch ein rechtswissenschaftlicher Untersuchungsbedarf von diversen Verwaltungskooperations- und letztlich Rechtsregimeschnittstellen entsteht⁴. Insgesamt wird dadurch die herkömmliche juristische Methode an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit geführt: Da sie primär hermeneutisch und somit grundsätzlich retrospektiv agiert, bewegt sie sich innerhalb der Grenzen bereits verfasster Normtexte⁵ und ihr Wahrnehmungsfeld bleibt auf eine rechtsaktbezogene Perspektive begrenzt⁶. So drohen neuartige, rechtordnungsübergreifende und nicht rechtsaktzentrierte Phänomene unvollständig erfasst zu werden, was in einem Minus nicht nur für die Verwaltungsrechtswissenschaft, sondern letztlich auch für die Steuerungs- und Legitimationskraft des Rechts selbst resultieren kann.

2. Jenseits der herkömmlichen juristischen Methode

a) Neue Verwaltungsrechtswissenschaft und Steuerungsansatz

Den methodischen Defiziten einer ausschließlich klassischen juristischen Methode versucht die Neue Verwaltungsrechtswissenschaft insofern entgegenzukommen, als sie aus einer *steuerungstheoretischen* Perspektive nicht rechtsakt- sondern verhaltensbezogen vorgeht⁷. Zentral dabei ist die *Handlungsorientierung* der rechtswissenschaftlichen Untersuchungen durch die Analyse von *Wirkungen* einzelner Normen auf das Handeln von Akteuren, die durch die herkömmliche juristische Methode mangels entsprechend geeigneter rechtsdogmatischer Kategorien nicht einfach zu erfassen sind. So können Aspekte, die für die rechtsaktbezogene juristische Methode deswegen unberücksichtigt bleiben würden, weil sie förmlich keine rechtliche Qualität haben und sich im Bereich des „Faktischen“ bewegen, durch den Steuerungsansatz in die rechtswissenschaftliche Untersuchung aufgenommen werden: Zentrale Beispiele dafür sind das Soft Law als unverbindliches Steuerungsinstrument oder finanzielle Anreize für die Handlungssteuerung und -koordination. Der Steuerungsansatz vermag so empirische und disziplinfremde Befunde in die Verwaltungsrechtswissenschaft aufzunehmen: In Betracht kommen die unverbindliche Koordination von Akteuren als Untersuchungsgegen-

⁴ Zur Bezeichnung von Verbundproblemen als Schnittstellenprobleme s. *W. Weiß*, Schnittstellenprobleme des europäischen Mehrebenenverwaltungsrechts, DV 38 (2005), 517 f.

⁵ Zu den Problemen einer rein auslegungsfixierten Methode für das Europäische Verwaltungsrecht s. *I. Augsberg*, Methoden des Europäischen Verwaltungsrechts, in: J. P. Terhechte (Hrsg.), *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, 2011, § 4, 24.

⁶ *A. Voßkuhle*, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, in: W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann/ders. (Hrsg.), *GVwR I*, 2012, § 1, Rn. 3.

⁷ Grundlegend *A. Voßkuhle*, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, in: W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann/ders. (Hrsg.), *GVwR I*, 2012, § 1, *E. Schmidt-Aßmann*, *Verwaltungsrechtliche Dogmatik*, 2013, 14 f.

stand der Sozial- und Organisationswissenschaften oder Erkenntnisse der ökonomischen Theorie – und der ökonomischen Analyse des Rechts – in Bezug auf Verhaltens- und Steuerungswirkungen von rechtlich veranlassten finanziellen Anreizen. Besonders für die (verwaltungs)rechtswissenschaftliche Erfassung des Handelns der Europäischen Union erweist sich der Steuerungsansatz als besonders geeignet, da sich das unionale Handeln von den für staatliche Strukturen charakteristischen top-down-Instrumenten abwendet und vielmehr Marktmechanismen für die Verhaltenssteuerung einsetzt⁸.

Als Ziel setzt sich der Steuerungsansatz nicht bloß die deskriptive Auswertung der Verhaltenswirkungen, sondern die Entwicklung einer verhaltensbezogenen Dogmatik⁹, die ihrerseits nicht die rechtsaktzentrierte Dogmatik vollständig ersetzen soll, mit ihr jedoch zu verklammern ist¹⁰: Daraus soll eine Fortentwicklung der Verwaltungsrechtswissenschaft von einer „anwendungsbezogenen Interpretations-“ in eine „rechtsetzungsorientierte Handlungs- und Entscheidungswissenschaft“ ermöglicht werden¹¹. Dass dies keine Selbstverständlichkeit ist, zeigt sich an der hohen Umstrittenheit dieses Vorhabens in der deutschen Verwaltungsrechtslehre, die diesbezüglich als „tief methodologisch gespalten“ gilt¹².

b) Governance

In eine vergleichbare Richtung bewegt sich der Governance-Ansatz, allerdings ist es umstritten, ob es sich dabei um eine Weiterentwicklung des steuerungstheore-

⁸ Insgesamt lässt sich beobachten, dass sich die EU an einem Modell des sog. „Marktstaats“ orientiert, s. A. Afilalo/D. Patterson/K. Purnhagen, *Statecraft, the Market State and the Development of European Legal Culture*, in: G. Helleringer/K. Purnhagen (Hrsg.), *Towards a European Legal Culture*, 2014, 277 f.

⁹ E. Schmidt-Aßmann, *Verwaltungsrechtliche Dogmatik*, 2013, 14 f.

¹⁰ I. Appel, *Das Verwaltungsrecht zwischen traditionellem dogmatischen Verständnis und dem Anspruch einer Steuerungswissenschaft*, VVDStRL 67 (2008), 226 (252 f.), M. Eifert, *Das Verwaltungsrecht zwischen traditionellem dogmatischen Verständnis und dem Anspruch einer Steuerungswissenschaft*, VVDStRL 67 (2008), 286 (300 f.).

¹¹ A. Voßkuhle, *Neue Verwaltungsrechtswissenschaft*, in: W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann/ders. (Hrsg.), *GVwR I*, 2012, § 1, Rn. 15 f.

¹² W. Kahl, *Über einige Pfade und Tendenzen in Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft – ein Zwischenbericht*, DV 2009, 463 (464) im Anschluss an J. Kersten, *Wasserwirtschaft und Raumordnung – Vernetzung von Fach- und Gesamtplanung durch territoriale Governance*, in: H. D. Jarass (Hrsg.), *Wechselwirkungen zwischen Raumplanung und Wasserwirtschaft*, 2008, 53 (82) und m. w. N. über die verwaltungsrechtswissenschaftliche Kontroverse. Das Problem des Steuerungsansatzes wird darin gesehen, dass er sich an systemtheoretischen Annahmen orientiert, s. O. Lepsius, *Steuerungsdiskussion, Systemtheorie und Parlamentarismuskritik*, 1999, 71f. die Steuerung beruhe auf „Modellannahmen der soziologischen Systemtheorie“, welche „weder deskriptiv noch normativ mit der grundgesetzlich orientierten Rechtswissenschaft kompatibel sind“. Anders E. Schmidt-Aßmann, *Verwaltungsrechtliche Dogmatik*, 2013, 19: „[das Steuerungskonzept] ist handlungsorientiert, folgt aber keiner bestimmten Sozialtheorie“.

tischen Ansatzes oder um eine eigenständige Methode handelt¹³. Gemeinsam sind ihnen die analytische Vorgehensweise und die Abwendung von der Rechtsaktbezogenheit rechtswissenschaftlichen Arbeitens; ihr Unterschied besteht primär darin, dass der Governance-Ansatz durch die Auflösung der Unterscheidung zwischen Steuerungssubjekt und -objekt vielmehr *Strukturen* der Interaktion zwischen verschiedenen Akteuren untersucht bzw. (Regelungs-)Strukturen¹⁴ im Hinblick auf deren Effektivität und Effizienz¹⁵ analysiert und „Mechanismen und Wirkungen der Handlungskoordination mehr oder weniger autonomer Akteure innerhalb einer bestimmten institutionellen Strukturen“¹⁶ untersucht. Als Analyseinstrumente kommen dabei die vier Governance-Modi Hierarchie, Verhandlung, Netzwerk und Wettbewerb in Betracht¹⁷. Da der Governance-Ansatz nicht normativ, sondern empirisch arbeitet, werden selbst rechtliche Regelungen lediglich als einer von vielen Governance-Modi behandelt und als ein Äquivalent zu „Hierarchie“ betrachtet¹⁸. Dies ermöglicht die analytische Überwindung von rechtlichen Differenzierungen und Kategorien, so dass auch Kooperations- und Koordinationsstrukturen erfasst werden können, in denen zugleich Akteure unterschiedlicher Rechtsregime – seien es private und öffentliche oder Akteure unterschiedlicher Rechtsordnungen – auftreten und interagieren. Ähnlich wie der Steuerungsansatz erlaubt die empirisch-deskriptive Analyse von Strukturen Feststellungen, die wegen ihrer Faktizität von der herkömmlichen juristischen Methode unberücksichtigt bleiben: Besonders die tatsächlichen Machtverteilungsverhältnisse zwischen Hoheitsträgern innerhalb der analytisch erfassten Governance-Strukturen können bei der auf formell-rechtliche Kompetenzzuweisungen ausgerichteten herkömmlichen juristischen Methode ausgeblendet bleiben.

Im Gegensatz zum steuerungstheoretischen Ansatz zielt Governance nicht auf die Entwicklung einer eigenständigen Governance-Dogmatik, zumal hier keiner-

¹³ Für die methodische Eigenständigkeit des Governance-Ansatzes *A. Voßkuhle*, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, in: W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann/ders. (Hrsg.), *GVwR I*, 2012, § 1, Rn. 21. Gegen eine kategoriale Trennung zwischen Steuerung und Governance *E. Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsrechtliche Dogmatik, 2013, 20: „Steuerung und Governance sind nicht kategorial getrennt, setzen aber die Akzente anders“. Zu Governance als Fortentwicklung des steuerungstheoretischen Ansatzes s. *M. Ruffert*, Was ist „Democratic Governance?“ in: S. Botzem/J. Hofmann/S. Quack/G. F. Schuppert/H. Straßheim (Hrsg.), *Governance als Prozess*, 2009, 55 (57 f.).

¹⁴ Dazu *H.-H. Trute/D. Kühlers*, Governance in der Verwaltungsrechtswissenschaft, DV 2004, 451 (473), *A. Voßkuhle*, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, in: W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann/ders. (Hrsg.), *GVwR I*, 2012, § 1, Rn. 70.

¹⁵ *M. Ruffert*, Was ist „Democratic Governance?“ in: S. Botzem/J. Hofmann/S. Quack/G. F. Schuppert/H. Straßheim (Hrsg.), *Governance als Prozess*, 2009, 55 (61).

¹⁶ *G. F. Schuppert*, Was ist und wozu Governance, DV 40 (2007), 463 (488), *H.-H. Trute/D. Kühlers/A. Pilniok*, Governance als verwaltungsrechtswissenschaftliches Analysekonzept, in: G. F. Schuppert/M. Zürn (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt*, 2008, 173 (174).

¹⁷ S. nur *G. F. Schuppert*, Was ist und wozu Governance?, DV 40 (2007), 463 (488).

¹⁸ *H.-H. Trute/D. Kühlers*, Governance in der Verwaltungsrechtswissenschaft, DV 2004, 451 (470).

lei normative Festlegungen oder Werturteile getroffen werden. Erkenntnisse der Governance-Forschung werden deswegen für die Rechtswissenschaft erst bedeutsam, wenn sie als normativ relevante Frage einem Normprogramm zugerechnet werden können¹⁹. Für die rechtswissenschaftliche Arbeit mit Befunden der Governance-Analyse bedeutet dies ein Erfordernis erhöhter Achtsamkeit: Zwar kann die analytische Arbeitsweise von Governance Erkenntnisse ermöglichen, die für die klassische Dogmatik zunächst schwer zugänglich und sichtbar sind, zugleich kann sie aber durch die Vermischung von normativen und deskriptiven Sätzen und die analytische Relativierung rechtsdogmatischer Kategorien rechtlich verbindliche und unumgängliche Vorgaben vernachlässigen. Ein charakteristisches Paradigma dafür ist die Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft, welche von der Governance-Analyse durch die gleichzeitige Untersuchung von privaten und öffentlichen Akteuren aufgehoben wird, jedoch eine verfassungsrechtliche Vorgabe darstellt²⁰. Der Verfassungsstaat reduziert sich im Rahmen von Governance-Strukturen auf die Rolle eines einzelnen Akteurs unter vielen²¹. So lässt sich auch erklären, weswegen dem Governance-Ansatz in der Verfassungs- und Verwaltungsrechtswissenschaft eher skeptisch²² begegnet wird: Da Rechtswissenschaft als Akteur- und nicht Strukturwissenschaft auf Handlungen fokussiert, um Interessenskonflikte zu lösen²³, folgt sie grundsätzlich einem *binären* Rechtmäßigkeits-Rechtswidrigkeitsschema²⁴, das Handlungen jeweils am Maßstab verbindlicher Normen untersucht und erst in Hinblick auf deren Rechtsfolgen urteilt. Aus rechtlicher Sicht ist somit die in der Governance-Analyse vorgenommene pauschale Gleichstellung von Recht mit anderen Koordinations-Modi problematisch, so dass letztlich die rechtswissenschaftliche Anschlussfähigkeit von Governance insgesamt erschwert wird und die Rezeption ihrer analytischen Erkenntnisse nicht bedingungslos ist.

¹⁹ H.-H. Trute/D. Kühlers/A. Pilniok, Governance als verwaltungsrechtswissenschaftliches Analysekonzept, in: G.F. Schuppert/M. Zürn (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, 2008, 173 (178).

²⁰ W. Kahl, Über einige Pfade und Tendenzen in Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft – ein Zwischenbericht, DV 2009, 463 (497).

²¹ P. M. Huber, Die Renaissance des Staates, in: C. Calliess/K.-H. Paqué (Hrsg.), Deutschland in der Europäischen Union im kommenden Jahrzehnt, 2010, 25 (28).

²² E. Schmidt-Aßmann, Verwaltungsrechtliche Dogmatik, 2013, P. Badura, Konzeptionen europäischer und transnationaler Governance in der Perspektive des Verfassungsrechts, 2010. Insgesamt wird sogar festgestellt, dass sich der Governance-Ansatz in der Rechtswissenschaft nicht durchsetzen konnte, s. W. Kahl, Über einige Pfade und Tendenzen in Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft – in Zwischenbericht, DV 2009, 463 (496).

²³ J. Kersten, Governance in der Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft, in: E. Grande/S. May (Hrsg.), Perspektiven der Governance-Forschung, 2009, 45 (49).

²⁴ W. Kahl, Über einige Pfade und Tendenzen in Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft – Ein Zwischenbericht, DV 2009, 463 (494). Rechtstheoretisch funktionieren *alle* Rechtsnormen nach einem binären Schema, s. J. H. Klement, Vom Nutzen einer Theorie, die alles erklärt, JZ 63 (2008), 756 (758).

II. Funktionelle Dogmatik

1. Legitimation von Rechtsdogmatik: Zur Normativität einer Methode

a) Der Mehrwert von Rechtsdogmatik

Im Zuge von Globalisierung, Europäisierung und Ökonomisierung des Verwaltungsrechts sind alternative methodische Ansätze für die Verwaltungsrechtswissenschaft zwar hilfreich, sie vermögen jedoch nicht die herkömmliche juristische Methode und insbesondere die tradierte Rechtsdogmatik zu ersetzen: Dogmatik bleibt die Grundlage rechtswissenschaftlichen Arbeitens und weitere methodische Ansätze sind lediglich als ergänzende Unterstützungswerkzeuge in Betracht zu ziehen²⁵. Dies ist in erster Linie der Tatsache geschuldet, dass Rechtswissenschaft ohnehin im Kern eine dogmatische Wissenschaft ist²⁶: Ihr Gegenstand ist das Recht als *normatives* Phänomen und Normativität lässt sich wissenschaftlich durch die systematische Herausarbeitung deontologischer Dogmen erfassen, so dass letztlich Dogmatik die wissenschaftliche Disziplinarität der Rechtswissenschaft ausmacht²⁷. Sie befasst sich mit der „Entwicklung von Begriffen, Institutionen, Grundsätzen und Regeln im Rahmen der positiven Rechtsordnung unabhängig von einer gesetzlichen Fixierung“²⁸ und tritt somit nicht bloß als Rechtserkenntnisquelle, sondern auch als Rechtserzeugungsquelle auf²⁹. Dadurch wird ihre Bedeutung evident, welche in der von ihr ermöglichten Verbindung der Rechtswissenschaft mit der praktischen Rechtsanwendung gesehen wird³⁰. Ihre Anwendungsorientierung berücksichtigt dabei auch die reale soziale Steuerung des Rechts und ist deswegen auf eine „verständniserleichtern-

²⁵ So in Bezug auf Governance s. *H.-H. Trute/D. Kühlers/A. Pilniok*, Governance als verwaltungsrechtswissenschaftliches Analysekonzept, in: G. F. Schuppert/M. Zürn (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt*, 2008, 173 (174), *W. Kahl*, Über einige Pfade und Tendenzen in Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft – ein Zwischenbericht, DV 2009, 463 (498).

²⁶ *C. Möllers*, Methoden, in: W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann/A. Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR I*, 2012, § 3 Rn. 35, zustimmend *W. Kahl*, Über einige Pfade und Tendenzen in Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft – ein Zwischenbericht, DV 2009, 463 (497).

²⁷ Die Verwaltungsrechtswissenschaft kann sich „durch die Bestimmung eines methodischen Kerns ihre Identität und Integrität als wissenschaftliche Disziplin definieren und sichern“, s. *C. Möllers*, Methoden, in: W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann/A. Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR I*, 2012, § 3 Rn. 35. Zur Disziplinarität als Voraussetzung von Wissenschaftlichkeit allgemein s. *E. Schmidt-Aßmann*, Zur Situation der rechtswissenschaftlichen Forschung, *JZ* 54 (1995), 1 (7). Zur Bedeutung von Systembildung als einer mit der Dogmatik verbundenen Aufgabe der (Verwaltungs-)rechtswissenschaft s. *E. Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2006, 1. Kap., Rn. 3.

²⁸ *W. Brohm*, Die Dogmatik des Verwaltungsrechts, *VVDStRL* 30 (1972), 245 (246).

²⁹ Zur doppelten Natur von Rechtsdogmatik als Rechtserkenntnis- und Rechtserzeugungsquelle *O. Lepsius*, Kritik der Dogmatik, in: G. Kirchhof/S. Magen/K. Schneider (Hrsg.), *Was weiß Dogmatik?*, 2012, 39 (41 f.).

³⁰ *C. Möllers*, Methoden, in: W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann/A. Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR I*, 2012, § 3 Rn. 35, *E. Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsrechtliche Dogmatik, 2013, 5.

Sachverzeichnis

- Accountability 72, 108, 110 f.
 - als der Gesamtgrad der Kontrollierbarkeit 112
 - Accountability und Agenturtheorie → Agenturtheorie
 - Begriff und Inhalt 111 f., 122 (Fn. 292–295), 121, 123, 124
- Agenturtheorie
 - agenturtheoretische Grundlagen politischer Verantwortung 108 f., 109 f., 110 f.
 - Agenturtheorie und Accountability 112 (Fn. 292)
- Akteur 6, 8, 9, 14, 23 f., 43, 43 f., 118, 126, 245
- Alexy 84 f.
- Aliénation totale 93
- Anfechtbarkeit
 - des Handelns von EU-Agenturen 137
 - gerichtliche Anfechtbarkeit 177 f.
 - in der horizontalen Verwaltungskooperation 171 f.
 - und Kontrolldichte 156 f., 162 f.
 - und Trennungsprinzip 148
- Anwendungsvorrang 53, 61, 62
- Aristoteles 47, 88, 89, 97, 118, 119, 139
- Arzneimittelrecht 31 f.

- Behördenrecht 218
- Betroffenheit
 - faktische 155
 - Gesamtzusammenhang 182
 - grundrechtskonforme Auslegung 175, 181 f., 193 f.
 - im Netzwerk der Wettbewerbsbehörden 228, 230
 - in der Telekommunikationsregulierung 197 f., 199 f., 202, 221
 - und Legitimationssubjekt 131
 - unmittelbare und individuelle 157, 165 f., 175 f., 181 f., 187, 193 f.
 - Verengung des Betroffenenkreises 131 f., 174 f.
- Beurteilungsspielraum 29, 159 f., 179, 203 f.
 - in der Telekommunikationsregulierung 203 f., 210 f., 214 f.
- Bindungswirkungen
 - faktische 166, 170, 179, 183 (Fn. 148), 201, 203, 213, 218 (Fn. 273), 238, 243, 244
- Black box organisierter Unverantwortlichkeit 44
- Bourgeois 128, 130
- Brückenbegriffe 14, 16, 24

- Citoyen 93, 130, 130 (Fn. 367)

- Definition
 - Accountability 111 f., 112 (Fn. 292 f.)
 - negative 25
 - des Netzwerkbegriffs 20 f., 25 f.
 - der Responsivität 68 (Fn. 124)
 - der Verantwortung 106 f., 108 f.
- Defizite
 - Demokratiedefizit 49, 82, 117
 - demokratische Legitimationsdefizite 3, 73, 74, 82, 96, 104, 114, 123, 135, 137, 177, 246
 - – strukturelle 76 f.
 - – Typen demokratischer Legitimationsdefizite 78 f.
 - defizitäre Mitbestimmungsmöglichkeiten 49, 114, 134, 180, 185
 - der Input-Legitimation 116, 117
 - des Unionsrechtsvollzugs 38
 - durch Inkohärenz 180 f.
 - faktische Steuerungsdefizite 73

- internationaler Legitimationskonzepte 126 f.
- kognitive 172
- methodische 6, 12
- politische Verantwortungsdefizite 76, 80, 81, 114, 117, 135, 138, 140, 178, 193, 221, 238, 248
- Rechtsschutzdefizite 157, 163, 167, 171 f., 173 f., 177, 190, 192
- – Defizite demokratischer Rechtsschutzeffektivität 176, 177, 202, 222, 232
- – faktische und informationsbedingte Rechtsschutzdefizite 172 f.
- – im Sekundärrechtsschutz 237 f., 242 f.
- – in der Telekommunikationsregulierung 201, 218, 220 f., 221 f.
- – strukturelle 145 f.
- und output-Legitimation 122
- von materiell- und verwaltungsorganisatorischen Vorgaben 142
- Zurechnungs- und Responsivitätsdefizite 80 f.
- Deliberation
 - Verwaltungslegitimation durch Deliberation 124 f.
 - deliberative Demokratietheorie → Demokratietheorie
- Demokratieprinzip
 - als Rechtsfrage 54
 - dogmatische Anforderungen an den Rechtsschutz 174 f.
 - Elementarität des europäischen Demokratieprinzips 65
 - europäisches 60 f., 63 f.
 - Grenzen 94 f.
 - holistisch-monistisches 90, 90 f., 91
 - individuell-pluralistisches 90 f., 128 f., 139 f.
 - jenseits des Staates 91 f.
 - Optimierung → Optimierung
 - Prinzipiencharakter 83 f.
 - Struktur, Pluralität, Flexibilität 83 f., 86 f., 94 f.
 - und Souveränität 51 f.
 - und Verwaltungslegitimation 49 f.
- Demokratietheorie
 - deliberative Demokratietheorie 124 f.
 - demokratietheoretische Alternativen 115 f.
 - demokratietheoretische Kritik der Output-Legitimation 118 f.
 - Kelsen 92 f.
 - komplexe Demokratietheorie 115 f.
 - und demokratische Legitimationsdogmatik 88 f.
- Demokratische Legitimation → Legitimation
 - der Kommission 71
 - des Unionsrechtsvollzugs 72
 - direkt- und repräsentativ-demokratische 97 f.
 - durch Deliberation → Deliberation
 - durch Individualrechtsschutz 115 f., 127 f., 131 f., 134 f., 136 f., 173 f.
 - durch Kompensation 95 f.
 - durch Output → komplexe Demokratietheorie
 - durch Vertrauen 122 f.
 - im europäischen Verfassungsverbund 60 f.
 - Heterogenität der Demokratiebegriffe 48 (Fn. 5), 52, 65, 67, 119
 - und Mehrebenen-Problematik 104 f.
 - und Sekundärrechtsschutz 231 f. → demokratische Haftungsdogmatik
 - von Netzwerken 47 f., 79 f., 173 f., 221 f.
- Demokratische Verantwortung → Verantwortung
- Demokratisches Legitimationssubjekt → Legitimationssubjekt
- Dogmatik
 - als Methode 10 f.
 - der demokratischen Legitimation durch Individualrechtsschutz 132 f.
 - der Verwaltungslegitimation 55 f.
 - funktionelle 10 f.
- Egalitärer Grundsatz 52, 69 f., 97, 99 f., 121, 126, 127 f.
- Einflussknicks 76, 132, 132 (Fn. 373)
- Einheitlichkeit 26, 40, 41, 75, 77, 78, 82, 91, 92, 150 (Fn. 23), 163, 178, 180
- Einstandspflicht
 - als Teil der Verantwortungslegung 109, 110, 110 f., 113, 188 (Fn. 164)

- Ely, prozedurale Theorie der Legitimationsverstärkung 134 f.
- Entflechtung 59, 143, 143 (Fn. 409)
- Ermächtigungslehre 159 f., 203, 207
- Ersichtlichkeitsproblematik 16 (Fn. 53), 43 f., 57, 59, 78, 81, 122, 247
- Flexibilität des Demokratieprinzips → Demokratieprinzip
- Forum shopping 224
- Fragmentierung 22, 124, 162 f., 193, 245
- Freiheit 49 f., 54, 153
- demokratische 95, 99, 101, 120, 131, 132, 247
 - demokratische Maßstabproblematik 88 f.
 - Entscheidungsfreiheit der Verwaltung 161, 162
 - Freiheitlichkeit des Demokratieprinzips 119, 126
 - Grenzen demokratischer Freiheit 98 f.
 - Grundfreiheiten 29, 152, 180, 196, 243
 - grundrechtliche Freiheit und Demokratie 98 f., 101, 132
 - individuelle 3, 4, 50 f., 92 f., 94 f., 95 f., 128, 129, 133, 153, 154, 175, 177, 181, 247
 - Metamorphose in demokratische Freiheit 92 f.
 - positive und negative 99 f.
 - und Gleichheit 52, 88 f., 97, 174
 - und Legitimation durch Kompensation 95 f.
 - Weisungsfreiheit 222
- Funktionale Äquivalenz 16, 41, 48 f., 83, 114, 115 f., 127 f., 133, 135
- Legitimation durch Rechtsschutz 127 f.
- Funktionale Methode → Methode
- funktionale Analysen 2, 3, 14 f., 16, 19, 20, 21, 24, 26, 38, 40, 41, 44, 47 f., 102, 108, 131, 145 f., 176, 245
 - funktionale Analyse des Rechtsschutzes 187, 188, 190, 192
 - funktionale Erfassung europäischer Verwaltung 72, 75, 77 f., 78 f., 80 f., 143, 145, 170 f., 178, 180, 193, 217, 242, 245 f.
 - funktionaler Verfassungsbegriff 60 f., 66 f.
 - funktionaler Zusammenhang zwischen Kontrolldichte und Verfahrenskontrolle 161 f.
- Garantie effektiven Rechtsschutzes 151 f., 160 f., 167 f., 171 f., 185 f., 221
- Rechtswegklarheit 241
 - Rechtzeitigkeit des Rechtsschutzes 177
- Gerichtlicher Kontrolle
- der Effektivität demokratischen Inputs 136 f.
 - Kontrollmodi 139 f., 156 f., 158 f.
 - Legitimationsverstärkung 134 f.
- Gestaltungsmacht und -befugnis 235, 236, 241
- Gesundheits- und Verbraucherschutzrecht 33 f.
- Gewaltenteilung 4, 14, 55, 60, 71, 80, 105, 139
- Problematik demokratischer Gewaltenteilung 132 f.
- Gleichheit 29, 95
- als freiheitsbeschränkend und -fördernd 96
 - Ermessensreduzierung, Selbstbindung und Vertrauensprinzip 183, 229 f.
 - durch Dogmatik 11
 - souveräne Gleichheit 24, 71, 126, 147 f.
 - Staatengleichheit 24, 65, 71, 147, 148
 - und demokratische Maßstabproblematik 88 f.
 - und Freiheit 52, 88 f., 95 f.
 - und Legitimation durch Rechtsschutz 131 f., 174 f.
 - und Mehrheitsprinzip 96 f.
 - und Output-Legitimation 118 f., 120 f.
 - und Rechtsdogmatik 11
 - Wahlgleichheit 69, 71
- Governance 7 f., 12 f., 24 f., 41 f., 81 f., 111 f., 176 f.
- governance without government 73, 76, 80
 - Netzwerke als Governance-Modus 22 f.
- Grundrechte 13, 51, 84, 95, 99 f., 124, 132, 139 f.
- Ermessensreduzierung 230
 - faktische Grundrechtsverletzungen 200

- Garantie effektiven Rechtsschutzes → Garantie effektiven Rechtsschutzes
- Grundrechtsgefährdungen durch Transnationalität und Informalität 201 f.
- grundrechtskonforme Auslegung des Kausalzusammenhangs 238 f.
- grundrechtskonforme Auslegung der individuellen Betroffenheit 202, 222, 230
- grundrechtskonforme Betrachtung von transnationalen faktischen Wirkungen 202
- grundrechtskonforme Gestaltung der Rechtsschutzeröffnung 175, 181 f., 194, 222 f., 226, 230, 238 f., 248
- grundrechtskonforme Netzwerkhafung 192 f., 194, 242 f., 243 f., 244 f., 249
- Grundrechtsschutz durch Organisation und Verfahren 141
- grundrechtliche Rekonstruktion der Haftungsfunktionen 192 f.
- grundrechtliche Rekonstruktion des Sekundärrechtsschutzes 231

- Haftung
 - demokratische Haftungsdogmatik und Steuerungsfunktion 192 f.
 - Funktionen 231 f.
 - grundrechtskonforme Netzwerkhafung 242 f.
 - in Netzwerken 231 f.
 - Kausalität 193, 233 f., 234 f., 242, 244
 - Optimierung 240 f. → Optimierung
 - Rechtsschutzdefizite 237 f. 242 f.
 - Subsidiaritätsproblematik 239 f.
 - Verteilung der Haftungsverantwortung 233 f.,
 - zwischenstaatlicher Schadensersatzanspruch 244 f.
- Hegel 25, 53 (Fn. 33), 100
- Herren der Verträge 61
- Herrschaftsbegründung 50, 51
- Herrschaftsgewaltausübung 50, 51, 54, 94, 95 f., 97, 101, 102, 105, 109, 114, 118, 127, 129, 131 f., 174, 188, 192, 247
- Hierarchie 8, 16, 21, 22 f., 40, 44, 48, 56 f., 77, 81, 245
- faktische 42 f., 44, 78 f., 246
- Organisationsstruktur 56 f.
- Hobbes 50
- Horizontalität
 - der Koordination 195
 - der Verwaltungskooperation 20, 25, 26, 29, 76 f., 162 f., 172, 186, 200 f., 220, 221, 223, 242, 244, 247
 - horizontale Rechtsschutzlücken 171 f.
 - horizontale Weisungen 172, 182
 - in Netzwerken 39, 40, 77
 - von Staatenverbänden 2, 43
- Hybridität 41 f., 43, 106, 145, 246

- Imperatives Mandat 67, 68 (Fn. 121)
- Individualinteressen
 - rechtsschutzwürdige 154, 166, 170, 175 f., 180, 182, 192, 243
- Individualität 129 f.
 - Rechtsschutzgarantie als „Bastion der Individualität“ 128
- Individualrechtsschutz
 - dogmatische Anforderungen aus dem Demokratieprinzip 174 f.
 - in der Dogmatik des individuell-demokratischen Demokratieprinzips 128 f.
 - Optionen 105 f.
 - und Fallverteilung im Netzwerk der Wettbewerbsbehörden 227 f.
- Inkohärenz
 - Defizite durch Inkohärenz → Defizite
 - Inkohärenz des Individualrechtsschutzes → Verwaltungsverbund
 - Rechtsschutzdefizite durch Inkohärenz → Kohärenz
- Inklusion 27, 59, 95, 105, 115, 117, 121, 131, 142, 187
 - Inklusionsfunktion des Verwaltungsverfahrens 142
- Interdisziplinarität 3, 12, 15, 16, 22, 23, 24, 25, 54, 245
- Inzidentkontrolle 183 f.
 - in der Telekommunikationsregulierung 203 f.

- Jacobs gap 164 f., 167 f., 181 f., 185
- als strukturelle Rechtsschutzlücke 167 f.
- Jellinek 99 f.

- Kant 49, 107 (Fn. 373)
- Kein-Demos-These 92, 103
- Kelsen 85, 92 f., 120
- Klagemöglichkeit
- Voraussetzungen 164 f.
 - Klagebefugnis und demokratisches Legitimationssubjekt 174 f.
 - Klagegegenstand 176 f.
- Kognitiv 78, 106, 172, 200, 247
- Kohärenz
- demokratisches Kohärenzgebot 177 f.
 - Kohärenz-Flexibilitäts-Dilemma 28, 195, 208, 213
 - Kohärenzgebot im Sekundärrechtsschutz 191 f.
 - Kohärenzsicherung und Vertrauen 124
 - Rechtsschutzdefizite durch Inkohärenz 170 f., 180 f., 219, 221
- Komitologie 30 f., 36, 39, 79, 124 f.
- Kompensation
- demokratiespezifische Ventil- und Kompensationsfunktion des Individualrechtsschutzes 131 (Fn. 369)
 - der reduzierten Kontrolldichte 178
 - einzelner Legitimationsbausteine 130
 - Legitimation durch Kompensation 95 f., 104, 174
 - Kompensationsfunktion des Verwaltungsverfahrens 161 f., 179, 187
- Kompetenz 5, 22, 43 f., 58 f., 73, 74 f. 78 f. 116, 143, 148, 150, 163, 170, 189, 209, 246
- Kompetenz-Kompetenz 51, 53, 61
 - Kompetenzeinhaltung- Rechenschafts- und Einstandspflicht 109 f.
 - Kompetenzregeln 102
 - Kompetenzübertragung 61, 149
 - Kompetenzverschiebung 3, 78
 - Kompetenzverteilung 44, 58, 74, 76, 111, 209
 - Kompetenzzuweisung 2, 8, 14, 43, 78, 111
 - vertikale Kompetenzordnung 59, 74 f., 104, 107
 - Verwaltungskompetenzordnung 74 f., 76
- Komplexe Demokratietheorie → Demokratietheorie
- Kontrolldichte 4, 33, 156 f., 159 f., 161 f., 178 f., 185, 203 f., 207 f., 209 f., 210 f., 212 f., 214 f.
- in der Telekommunikationsregulierung 209 f.
 - und Unabhängigkeit 209 f.
- Kooperation
- bei der Entscheidungsfindung 39 f.
 - Effizienz und Effektivität 77, 245
 - Ersichtlichkeit 78, 81
 - faktische Bindungswirkung 170
 - faktische Hierarchisierung 246
 - funktionale Betrachtung der Verwaltungskooperation 41
 - gerichtliche Kooperationsaufgaben 183 f.
 - horizontale → Horizontalität
 - informale 183, 186, 201, 220, 223, 225 f., 227 f., 230
 - Informationskooperation 209
 - internationale 21 f., 82 f., 124, 126
 - Komplexität 45, 77
 - Kooperationsdesign 78
 - Kooperationsgeflechte 2
 - Kooperationsmodi in Netzwerken 27, 37 f., 43
 - Kooperationspflicht 20, 77
 - Kooperationsprinzip 19 f., 20 f.
 - Kooperationsstrukturen und -formen 2, 8, 17, 21, 24, 25, 80, 81, 106, 122, 142, 176, 180, 223, 232, 235, 236, 239, 244, 245
 - Kooperationsverhältnis und -subjekte 43, 62, 185
 - kooperativ-föderalistisches Modell 59
 - netzwerkinterne 22, 26, 38, 40, 42, 80, 114, 166, 171, 182, 184, 185, 186, 187, 193, 196, 201 f., 203 f., 212, 214, 220, 223 f., 241, 246
 - Organisation und Ausgestaltung der Verwaltungskooperation 48, 77, 78, 142, 182, 212, 217, 220, 230, 241, 244
 - polyzentrische → Polyzentralität
 - primärrechtlichen Verankerung der Verwaltungskooperation 38 f.
 - und administrative Entscheidungsfreiräume 179, 220

- und demokratische Funktion des Rechtsschutzes 192 f.
- und gerichtliche Kontrolldichte 157
- und Legitimation 82 f.
- und Vertrauen 124
- und Zurechnungsprobleme 78
- vertikale 163, 186, 196
- vertikale und horizontale Kooperationsaufgabe 76
- Verwaltungskooperationsordnung 143
- Verwaltungskooperationsrecht 6, 20, 28, 140
- Verwaltungsverfahrenrecht als Kooperationsorganisationsrecht 142
- Zuständigkeitsbestimmung als Kooperationsaufgabe 223 f.
- Koordination 3, 6, 8, 9, 27, 36, 39 f., 42, 49, 80, 124, 172, 182 f., 195, 197 f., 208, 212 f., 228, 246
- Lebensmittelrecht, neuartige Lebensmittel 29 f.
- Legitimation
 - demokratische und rechtstaatliche Legitimationsproblematik 43 f.
 - demokratische → demokratische Legitimation
 - direktdemokratische 97 f.
 - duales Legitimationsmodell der EU 102 f.
 - durch Kompensation 95 f., 104, 174
 - durch Verantwortung 45, 142, 146, 246
 - in der Telekommunikationsregulierung 221 f.
 - internationale Legitimationskonzepte 126 f.
 - Legitimationsdefizite 76 f.
 - Legitimationseffektivität, 87 f.
 - Legitimationskette 55, 56, 56 (Fn. 48), 57, 57 f., 60, 74 (Fn. 153), 77, 91, 105, 109, 113, 115 f., 122, 130, 130 (Fn. 367)
 - Legitimationsmodi 55 f.
 - Legitimationsstrang 70, 71, 72, 76, 77, 78, 103, 109, 130, 246, 247
 - repräsentativ-demokratische 97 f.
- Legitimationsniveau 45, 55, 59, 66, 77 f., 81, 86 f., 94, 103 f., 111, 114, 116, 130 f., 135, 143
- Legitimationssubjekt 3, 49, 55 f., 60, 67 f., 70 f., 81 f., 83 f., 89, 90 f., 95, 103 f., 113 f., 120, 122 f., 130 f., 135, 136, 142, 146, 173, 174 f., 177 f., 180, 192 f., 231, 238, 247
 - holistisch-monistisches 90, 90 f., 91
 - individuell-pluralistisches 91 f., 94, 97 f., 99, 105 f., 109 f., 127
 - Rekonstruktion 90 f.
 - und Legitimationsobjekt 49, 90 f., 99, 120
 - und Souverän 52
 - und subjektive Betroffenheit 131
- Legitimationsverstärkung durch Rechtsschutzoptimierung 127 f.
- Letztentscheidungsbefugnis 28, 41, 42, 110, 139, 159 f., 161 f., 185, 203, 213, 214
- Lincoln 116, 119
- Linearität 55 f., 57, 60, 77, 87, 91, 109, 113, 122
- Locke 49, 50, 89
- Luhmann 142
- Machtverschiebung 3, 79 f., 80 f., 247
- Maßstabproblematik demokratischer Legitimationsherstellung 88 f.
- Mehrebenen-System 57, 60, 82, 117
 - demokratische Mehrebenen-Problematik 104 f., 117
- Mehrheitsprinzip 96 f., 117
- Metamorphose
 - der Freiheit 93, 96
- Methode
 - dogmatische → Dogmatik
 - funktionale → funktionale Methode
 - methodische Perspektiven 13 f.
 - Methodik europäischer Verwaltungswissenschaft 5 f.
- Mischverwaltung 57 f., 60, 77
- Netzwerke
 - als Behördennetzwerke 25, 26, 29, 32, 37, 126, 225, 227, 230
 - als europäischer Governance-Modus 22 f.
 - als funktionale Einheiten 21, 145, 163 f., 171, 193, 242, 245
 - Charakteristika 25 f.

- Definition 25 f.
- demokratische Legitimation 47 f.
- Emergenz 20 f.
- Flexibilisierung der Netzwerklegitimation 106 f.
- Hybridität 41
- Netzwerkanalyse 41
- Netzwerkarchitektur 27, 39 f., 41
- Netzwerkbegriff 22 f.
- Netzwerkdesign 28, 185, 222
- Netzwerkkontrolle gerichtliche 183 f.
- Rechtsschutzoptimierung durch Netzwerkdesign 185 f.
- Steuerung → Steuerung
- Verantwortung in Netzwerken → Verantwortung
- Neutralität
 - Inhaltsneutralität und Ergebnisoffenheit des Demokratieprinzips 95, 106
 - Regulierungsneutralität 209, 210 (Fn. 249)
- Nichtübertragbarkeitsgrundsatz 65, 66, 80
- Normstruktur 48 f., 66, 83 f., 84 f., 86, 88, 127, 130, 158, 161, 247
- Öffnungsschranken 65 f.
- Omnis determinatio negatio est 25
- Optimierung
 - Demokratische Legitimationsverstärkung durch Rechtsschutzoptimierung 127 f.
 - Rechtsschutzoptimierung 142 f., 145, 173, 174 f., 176 f., 179 f., 181 f., 185, 193 f., 231
 - durch Netzwerkdesign 185 f.
 - im ECN 230
 - in der Telekommunikationsregulierung 222
 - demokratischer Inklusion und Mitbestimmung 105, 123, 133, 135
 - der Netzwerkhaftung 240 f., 242 f., 243
 - Optimierungsbedürftigkeit des Demokratieprinzips 86, 87 f.
 - Optimierungsgedote 84 f.
 - Optimierungsoptionen 4, 16, 146, 181, 186
- Opt-out 80, 80 (Fn. 175), 81, 126, 126 (Fn. 353)
- Output-Legitimation 2, 3, 48, 113, 115 f., 121 f., 125, 131, 133, 247
 - demokratiethoretische Kritik 118 f.
 - demokratische Legitimation durch Output 115 f.
 - Gleichheitsproblematik 118 f.
 - rechtswissenschaftliche Kritik 120 f.
- Plaumann-Formel 146, 164 f., 166, 168, 169 f., 171, 179, 180, 181, 187, 199
- Platon 56, 97, 118
- Policy without politics 73, 80, 247
- Politisches Gravitationszentrum 73
- Politische Verantwortlichkeit → Verantwortung
- Politisierung
 - Politisierung im internationalen Kontext 126
 - Politisierungsgrad administrativer Tätigkeit 139 f.
 - Politisierungsthese der EU 3
- Polyzentralität 17, 27, 37, 39, 49, 145, 227 f.
- Pouvoir constituant 51, 63, 90, 91 f.
- Pouvoir constitué 51, 90
- Primärrechtsschutz 181 f., 194 f. → Rechtsschutz
- Prinzipientheorie 83 f.
- Produktzulassungsrecht 29 f.
- Prozedurale Theorie der Legitimationsverstärkung 134 f.
- Prozessuales Trennungsprinzip → Trennungsprinzip
- Rechtsfindung
 - verbundspezifische Rechtsfindungsmethode 64, 65 f.
- Rechtspersönlichkeit 19, 21, 25, 26, 40, 242
- Rechtsphilosophie 83 f., 84 f.
- Rechtssprinzip 13, 16, 20, 48, 54, 83 f., 84 f., 86 f., 87 f., 88 f., 89, 93, 130
- Rechtsregel 16, 83 f., 84 f., 86 f., 89
- Rechtsschutz
 - Fragmentierung 162 f.
 - im europäischen Verwaltungsverbund 147 f.
 - Rechtsschutzeffektivität 147 f.

- – demokratische und rechtstaatliche 173 f.
- – im Netzwerk der Wettbewerbsbehörden 230 f.
- – Rechtsschutzeffektivität in der Telekommunikationsregulierung 220 f.
- Rechtsschutzlücken
 - – demokratische 176 f.
 - – in der Telekommunikationsregulierung 201 f.
 - – Rechtsschutzlücken Risiken 163 f.
 - Rechtsschutzoptimierung 193 f.
 - Rechtsschutzproblematik in Netzwerken 163 f.
- Rechtssicherheit 11, 11 (Fn. 32), 149, 150 (Fn. 23), 168, 239 (Fn. 362)
- Rechtstaat
 - als Schranke von Demokratie 98 f.
- Rechtstheorie 9, 15, 22, 23, 48, 83 f., 84 f., 86, 88, 127
- Repräsentation 68, 68 (Fn. 121), 91, 103
 - duales Repräsentations- und Verantwortungsmodell 70 f.
 - Interessenrepräsentation 109
 - Individualrechtsschutz als Interessenrepräsentationsrecht 136
 - Repräsentationsverstärkung durch Rechtsschutz 134 f.
 - und Verantwortung 108 f.
- Reflex 114 (Fn. 298), 15 (Fn. 52)
 - des Vorabentscheidungsverfahrens 170 (Fn. 118)
 - im Haftungsrecht 234, 234 (Fn. 340)
 - „objektive“ Rechtmäßigkeitskontrolle durch Individualrechtsschutz 129, 132 (Fn. 372), 155, 156, 160
 - rechtssystemische Selbstreflexionen 15
- Rekonstruktion
 - demokratischer Grundkategorien 82, 83 f., 89
 - demokratischer Verwaltungsverantwortung 110 f., 114
 - der Output-Legitimation 119
 - des Verhältnisses zwischen Demokratie und Rechtstaat 247
 - Grundrechtliche Rekonstruktion der Haftungsfunktionen 192 f., 231
 - individuell-pluralistische Rekonstruktion der demokratischen Legitimation 95 f.
 - individuell-demokratische Rekonstruktion des Individualrechtsschutzes 248
 - prinzipientheoretische 84
- Responsivität 67 f., 68, 69, 75, 80 f., 81, 82, 109, 112, 113
- Rousseau 51, 68 (Fn. 121), 92, 93, 100
- Schnellwarnsysteme 33 f.
- Schutzzweck 155
- Sekundärrechtsschutz
 - als Steuerungsinstrument 188 f.
 - demokratische Haftungsdogmatik 192 f.
 - Funktionen 187 f.
 - grundrechtliche Rekonstruktion 192 f.
 - in Netzwerken 231 f.
 - Lückenschließungs- und Steuerungsfunktion 190 f.
 - prospektive Wirkung 187 f.
- Selbstbindung der Verwaltung 183, 229, 230 (Fn. 325)
- Selbsteintrittsrecht, Kommission 27, 38, 41, 182, 224, 227 f., 230, 244
- Soft Law 6, 27, 32, 39, 42, 124 (Fn. 346), 186 (Fn. 159), 219 (Fn. 277), 229, 246
- Souveränität 22, 49 f., 52 f., 63, 71, 81, 86, 90, 91 f., 92, 98, 100, 117, 120, 126, 147
- Spinne
 - Kommission als Spinne im Netz 27, 43
 - Staatenverbund 2 (Fn. 5), 19, 44 (Fn. 115), 48, 53, 60, 66, 82, 117, 148
- Statistik 36
- Steuerung
 - als methodischer Ansatz 3, 6 f., 12 f., 13 f., 14 f., 16, 245
 - durch das Legitimationssubjekt 174 f.
 - durch Rechtsschutz 176 f.
 - ex-ante in der Telekommunikationsregulierung 195, 196 f., 215
 - faktische Steuerungsdefizite 73
 - gesellschaftliche Steuerungswirkungen 183
 - politische und demokratische 56, 68, 72, 76, 94, 141, 173, 174 f., 187, 192 f.

- Steuerungs- und Legitimationskraft des Rechts 6, 10, 141
- Steuerungsansätze 113, 123, 142
- Steuerungscharakter des Verwaltungsorganisationsrechts 77, 78
- Steuerungsichte 141
- Steuerungserheblichkeit 176, 179, 185, 187, 194, 203, 249
- Steuerungsfunktion des Rechtsschutzes 132, 146, 173, 174 f., 176 f., 178 f., 187, 223, 231, 238, 241 f., 249
- Steuerungsfunktion des Verwaltungsverfahrens 142
- Steuerungsinstrumente 177, 217, 219, 223, 231
- Steuerungskraft periodischer Wahlen 75, 109, 113, 121, 135
- Steuerungspotential und -funktion des Sekundärrechtsschutzes 188 f., 190 f., 192 f.
- Steuerungswirkungen 7, 13, 42, 170, 176, 177, 182, 183, 184, 219, 243
- unberücksichtigte Steuerungswirkungen 176 f.
- und gerichtliche Kontrolldichte 178 f.
- Unterscheidung zwischen Rechtsschutz- und Steuerungsperspektive 132
- von Netzwerken 41, 42, 44, 79, 114, 146, 170, 171, 179, 180, 185, 193, 201, 202, 214, 216 f., 222, 243, 249
- Subsidiaritätsprinzip 74, 104 f.
- Subsidiaritätsproblematik im europäischen Sekundärrechtsschutz 239 f.

- Telekommunikationsregulierung
 - Anfechtbarkeit der Handlungsbeiträge 196 f.
 - Netzwerk 27 f.
 - Rechtsschutz 194 f.
- Transparenz 77 f., 106, 112 f., 122, 183, 208, 247
 - Intransparenz 2, 44, 125, 228, 239
 - Transparenzfunktion des Rechts des Zugangs auf Dokumente 138
 - und Komitologie 124 f.
 - und Legitimation durch Vertrauen 123
 - Verantwortungsersichtlichkeitsfunktion 16, 57, 78, 81, 105
- Trennungsprinzip
 - prozessuales 145, 147 f., 150, 151 f., 156, 164, 171, 200, 233, 239, 244
 - völkerrechtliches 151
 - organisatorisches 20, 21, 26, 77
- Thucydides 47, 51

- Unabhängigkeit 26, 28, 36, 50, 72, 118, 153, 223
 - faktische 222
 - politische 72, 75 f., 80, 100, 121 f., 134, 137 f., 209 f., 214 f., 221 f.
 - Weisungsunabhängigkeit 223, 223

- Verantwortung 45, 48, 70, 71, 74, 76, 82, 89, 127, 248
 - administrativer Verantwortungssammelpunkt 57, 81
 - als heuristischer Begriff 106 f.
 - als Kompetenzeinhaltung-, Rechenschafts- und Einstandspflicht 109
 - Begriff 3, 43, 45, 106 f., 131
 - demokratische 55 f., 108 f. 131, 222, 246
 - Dimensionen demokratischer Verantwortung 108 f.
 - Duales Repräsentations- und Verantwortungsmodell 70 f.
 - ex ante und ex post 111
 - gerichtliche 157, 168, 169
 - Haftungsverantwortung 223, 232, 233 f., 238, 240
 - Integrationsverantwortung 149
 - Legitimation durch Verantwortung 45, 142, 146, 246
 - normativer Verantwortungszusammenhang 57, 60
 - parlamentarische 48, 56, 71, 112
 - politische 68, 109, 173
 - rechtliche und politische Momente demokratischer Verantwortungsverantwortung 110, 127, 131, 142
 - und Accountability 111 f., 123
 - und individuelle Verwaltungskontrolle 110 f.
 - und Kompetenz 43, 44, 111, 143
 - und Kontrolle 69, 110

- und Zurechnung 43, 44, 69, 111, 113, 245
- Verantwortungsdefizit 76, 145, 249
- Verantwortungsdiffusion 43, 78
- Verantwortungselement 70, 127, 130
- Verantwortungsersichtlichkeit 16, 122
- Verantwortungsgedanke 76, 109
- Verantwortungskette 74, 74 (Fn. 153), 77
- Verantwortungsklarheit 49, 77, 78, 142, 246
- Verantwortungslosigkeit 2, 44
- Verantwortungsproblematik in Netzwerken 1 f., 43 f., 142
- Verantwortungssammelfunktion 16, 57, 81
- Verantwortungsverhältnis 56, 108, 109
- Verantwortungsverteilung 59
- Verantwortungszurechnung 2, 58, 59, 113, 186, 246
- Verteilung politischer Verantwortlichkeit 74 f.
- Verbraucherschutzrecht 35 f.
- Verbundaufsicht 38 f.
- Verhalten 170, 176, 183, 190 (Fn. 175), 191, 191 (Fn. 176), 230 (Fn. 325), 234, 234 (Fn. 341), 236 (Fn. 355), 238
 - Entscheidungsverhalten 212
 - faktische Wirkung 237
 - haftungsbegründendes 233
 - verhaltensbezogene Perspektive 6, 13, 14, 176, 245
 - Verhaltensempfehlungen 165 (Fn. 97)
 - verhaltensökonomische Erwägungen 139 (Fn. 398)
 - Verhaltenswirkungen 7, 13, 176
 - vertragswidriges 235 (Fn. 343)
 - wertende Berücksichtigung 243
- Verwaltungsverfahren
 - funktionale Bedeutung 161 f.
 - funktionaler Zusammenhang zwischen Kontrolldichte und Verfahrenskontrolle 161
 - Inklusionsfunktion 142
 - Kompensations- und Verrechtlichungsfunktion 161 f.
 - Steuerungsfunktion 142
 - Verfahrensgedanke 141 f.
- Verfahrenskontrolle 161 f.
- Verfahrensorganisation 77
- Verwaltungsverfahren als Kooperationsorganisationsrecht 142
- Verfassungsbegriff, funktionaler 60 f.
- Verfassungsverbund 26, 47, 48, 53, 60 f., 63 f., 65, 66, 71, 81, 82, 87, 127, 143, 246
- Verflechtung 39 f., 43, 143, 246
- Verselbstständigung 21, 39 f., 40, 44, 81, 245
- Verteilungsprinzip
 - rechtstaatliches Verteilungsprinzip 4, 4 (Fn. 10), 50, 50 (Fn. 13), 52, 54, 60, 89, 89 f.
- Vertrauen
 - gegenseitiges 24
 - gesellschaftliches 113, 247
 - interadministratives 242
 - und Transparenz 138
 - Vertrauensprinzip 183, 229, 230
 - Verwaltungslegitimation durch Vertrauen 122 f.
- Verwaltungsfunktionen
 - der Kommission 71
 - der Netzwerke 37 f., 38
 - im Verwaltungsverbund 19
- Verwaltungskompetenzordnung → Kompetenz
- Verwaltungskooperation → Kooperation
- Verwaltungslegitimation → Legitimation
- Verwaltungsorganisation
 - hierarchische 56 f., 59, 60, 81, 87
 - Organisation der Verwaltungskooperation 77
 - und Demokratieprinzip 59
 - und Verwaltungsverfahren 142
 - Verwaltungsorganisationsmuster 48
 - Verwaltungsorganisationsprinzip 40
 - Verwaltungsorganisationsrecht 40 f., 77, 141
 - Verwaltungsorganisationsstrukturen 38
- Verwaltungsrechtswissenschaft
 - Europäische Verwaltungsrechtswissenschaft 5 f.
 - Methodik europäischer Verwaltungsrechtswissenschaft 5 f.
 - Neue Verwaltungsrechtswissenschaft 6 f.

- und Dogmatik 10 f.
- und funktionale Äquivalente 114
- und Governance 7 f., 24 → Governance
- und Netzwerkbegriff 24 f., 25 f., 40, 245
- Verwaltungsverbund 3, 4, 17, 19 f., 24
 - als Verwaltungskooperationsordnung 143
 - direkte Anfechtbarkeit und demokratisches Kohärenzgebot 177 f.
 - Haftungsrecht als Steuerungsinstrument im Verwaltungsverbund 191
 - Informationsaustausch im Verwaltungsverbund 37 f.
 - Inkohärenz des Individualrechtsschutzes 170, 180 f.
 - Legitimation 48, 76 f., 77 f., 78 f., 80 f., 82, 122 f.
 - Lösung der Haftungsproblematik 242, 243 f.
 - Netzwerke im Verwaltungsverbund 19 f., 20 f., 25, 26, 27, 37, 39, 43, 47, 142, 245
 - Rechtsschutzsystem 147 f., 163
 - und Gerichtsverbund 200
 - und Rechtsschutzeffektivität 145 f., 156 f.
 - Verbundaufsicht 38 f.
 - Verfahrensgedanken im Verwaltungsverbund 142 f.
- Verwaltungsverfahrensrecht 40 f.
- Vetorecht 38, 42, 79, 167, 182, 195, 195 f., 198, 199 f., 201, 216 f., 218 f., 220, 221, 238, 244, 246
- Volk 51, 52 f., 55 f., 56 f., 60, 68 (Fn. 121), 69, 71, 94, 100, 116, 119
 - als demokratisches Legitimationssubjekt 90 f., 116, 119, 120, 247
 - Bundes- und Landesvolk 59
 - Teilvolk 75
 - Volkssouveränität 51, 52 f., 53, 90, 91, 92 f., 100
 - Wahlvolk 74
- Vollzugseffektivität 75 f. → Effektivität
- Voluntativ 106, 247
- Vorlagepflicht 170, 170 (Fn. 119), 184, 220 (Fn. 280)
- Wahlgleichheit → Gleichheit
- Wahlperiodität 56, 67 f., 75, 97, 109, 113, 246
 - Abwahl 56, 68, 73, 76, 109, 121
 - Steuerung → Steuerungskraft periodischer Wahlen
- Wettbewerbsrecht, Kartellrecht
 - Netzwerk 27 f.
 - Rechtsschutz 223 f.
- Zielverfehlungen
 - und Verwaltungslegitimation 113 (Fn. 296), 114, 123
- Zurechnung 14, 57, 58, 59, 69, 145, 162, 163
 - im Netzwerk der Wettbewerbsbehörden 230
 - und Haftung 235
 - Verantwortungsbegriffes vor allem als Zurechnungsbegriff 43, 107, 111, 113
 - Verantwortungszurechnung 2
 - Zurechnungs- und Responsivitätsdefizite 80 f.
 - Zurechnungs- und Verantwortungser-sichtlichlichkeit 122
 - Zurechnungsermittlung 238 f.
 - Zurechnungsprobleme 78 f., 80 f., 246
 - Zurechnungsprobleme durch Informalität 227 f.
 - Zurechnungsprüfung 240
 - Zurechnungszusammenhang 91
- Zuständigkeit 27, 53 (Fn. 33), 149, 152, 156, 163, 175, 211 (Fn. 225), 227, 228, 230, 239
 - System paralleler Zuständigkeiten 225
 - Zuständigkeitsbestimmung als Kooperationsaufgabe 223 f.
 - Zuständigkeitsentscheidung 225 f.