

LUCAS HARTMANN

Die Kodifikation  
des Europäischen  
Verwaltungsrechts

*Beiträge zum Verwaltungsrecht*

---

**Mohr Siebeck**

# Beiträge zum Verwaltungsrecht

herausgegeben von

Wolfgang Kahl, Jens-Peter Schneider  
und Ferdinand Wollenschläger

13





Lucas Hartmann

# Die Kodifikation des Europäischen Verwaltungsrechts

Theoretische und dogmatische Grundlagen

Mohr Siebeck

*Lucas Hartmann*, geboren 1988; Studium der Rechtswissenschaften in Heidelberg; 2014 Erste Juristische Prüfung; Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht der Universität Heidelberg; 2019 Zweite Juristische Staatsprüfung; 2019 Promotion; seit 2020 Habilitand am Institut für Staatswissenschaft und Rechtsphilosophie der Universität Freiburg.  
orcid.org/0000-0001-9622-4292

ISBN 978-3-16-159136-5 / eISBN 978-3-16-159137-2  
DOI 10.1628/978-3-16-159137-2

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

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

© 2020 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com)

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.

Das Buch wurde von epline in Böblingen aus der Times New Roman gesetzt, von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Großbuchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Printed in Germany.

*Meinen Eltern*



## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2019 von der Juristischen Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg als Dissertation angenommen. Für die Drucklegung wurde sie stellenweise überarbeitet, Rechtsänderungen und Neuerscheinungen im Schrifttum wurden noch bis Mitte April 2020 berücksichtigt.

Zuvörderst bedanke ich mich herzlich bei Herrn Prof. Dr. Dr. h. c. Wolfgang Kahl, M.A. für die langjährige Förderung sowie die Betreuung der Arbeit. Sein fachlicher Weitblick, seine wissenschaftliche Offenheit und sein Vertrauen in meinen Zugriff auf das Thema gaben mir sowohl die nötigen Anregungen als auch die Freiheit, dieses Buch so zu schreiben, wie es nun vorliegt. Herzlicher Dank gebührt daneben Herrn Prof. Dr. Dr. h. c. mult. Eberhard Schmidt-Aßmann für die wertvollen Hinweise im Zweitgutachten. Die Jahre der Tätigkeit als studentische Hilfskraft für ihn waren für mich persönlich und wissenschaftlich prägend.

Für die Aufnahme meiner Arbeit in die „Beiträge zum Verwaltungsrecht“ danke ich neben meinem Doktorvater den weiteren Reihenherausgebern Herrn Prof. Dr. Jens-Peter Schneider und Herrn Prof. Dr. Ferdinand Wollenschläger. Bei der Graduiertenakademie der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg bedanke ich mich für die Unterstützung meines Promotionsvorhabens durch Gewährung eines Promotionsstipendiums. Gedankt sei ferner der Johanna und Fritz Buch Gedächtnis-Stiftung, die die Drucklegung der Arbeit durch einen Druckkostenzuschuss gefördert hat.

Meinen ehemaligen Kolleginnen und Kollegen am Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht in Heidelberg möchte ich herzlich danken für die freundschaftliche, menschlich und fachlich bereichernde Atmosphäre. Mein besonderer Dank geht dabei an Dr. Torben Ellerbrok, Dr. Patrick Hilbert, Christoph Popp und Dr. Jens Ritter. Für die Durchsicht der Arbeit danke ich schließlich meiner Schwester Laura.

Gewidmet ist dieses Buch meinen Eltern – aus Dank und als Zeichen für vieles, was Worte nicht ermessen können.

Freiburg im Breisgau, im Juni 2020

Lucas Hartmann



## Inhaltsübersicht

Vorwort .....	VII
Inhaltsverzeichnis .....	XI
Abkürzungsverzeichnis .....	XXIII
<i>Kapitel 1: Einleitung .....</i>	<i>1</i>
<i>Kapitel 2: Methodologische Verortung des Vorhabens .....</i>	<i>21</i>
<b>Erster Teil: Kodifikationsbegriff und Kodifikation als Zielvorstellung für die Gesetzgebung .....</b>	<b>45</b>
<i>Kapitel 3: Einbettung in den Kontext wissenschaftlicher Kodifikationsdiskussionen .....</i>	<i>47</i>
<i>Kapitel 4: Verfassungstheoretische Grundlegung zum Kodifikationsbegriff und zur Kodifikation als Zielvorstellung für die Gesetzgebung .....</i>	<i>84</i>
<i>Kapitel 5: Verfassungstheoretische Konstruktion des Kodifikationsideals ..</i>	<i>124</i>
<i>Kapitel 6: Kodifikation als Zielvorstellung für die Gesetzgebung .....</i>	<i>160</i>
<i>Kapitel 7: Zusammenfassung zum Ersten Teil .....</i>	<i>236</i>
<b>Zweiter Teil: Wissenschaftliche Vorarbeit für eine Kodifikation allgemeiner Regelungen im Eigenverwaltungsrecht der EU .....</b>	<b>245</b>
<i>Kapitel 8: Zur Beurteilung des Mehr- bzw. Minderwerts einer Kodifikation allgemeiner Regelungen im Bereich des Eigenverwaltungsrechts .....</i>	<i>247</i>
<i>Kapitel 9: Wissenschaftliche Vorarbeit zum Organisationsrecht: Aufbau und Funktionsweise der dezentralen Agenturen .....</i>	<i>273</i>
<i>Kapitel 10: Wissenschaftliche Vorarbeit zum Handlungsrecht: Privatgerichteter Beschluss .....</i>	<i>366</i>
<i>Kapitel 11: Zusammenfassende Bewertung zum Zweiten Teil .....</i>	<i>434</i>

Schlussbetrachtung: Die Kodifikation des Europäischen Verwaltungsrechts – Retrospektive und Perspektiven für Politik und Wissenschaft .....	445
Anhang: Eigener Regelungsvorschlag .....	457
Literaturverzeichnis .....	477
Sachregister .....	507

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	VII
Inhaltsübersicht .....	IX
Abkürzungsverzeichnis .....	XXIII
<i>Kapitel 1: Einleitung</i> .....	1
A. Allgemeine Zielsetzung der Arbeit .....	1
B. Konkretisierung und Ausdifferenzierung der Zielsetzung anhand der Grundstruktur des Europäischen Verwaltungsrechts .....	7
I. Zur Grundstruktur des Europäischen Verwaltungsrechts .....	7
1. Struktur des Verwaltungsvollzugs in der EU .....	7
2. Schichten des Europäischen Verwaltungsrechts .....	9
a) Mitgliedstaatliches Verwaltungsrecht .....	10
b) Eigenverwaltungsrecht der EU .....	10
c) Unionsverwaltungsrecht der EU .....	11
d) Kooperationsverwaltungsrecht als eigenständige Schicht? ....	12
II. Konkretisierung der Zielsetzung der Arbeit .....	13
1. Ziel des Ersten Teils: Ein aus zwei Komponenten bestehendes Konzept der Kodifikation für die Gesetzgebung zum Europäischen Verwaltungsrecht .....	13
a) Komponente 1: Konstruktion des Kodifikationsbegriffs .....	13
b) Komponente 2: Kodifikation als Zielvorstellung für die Gesetzgebung .....	14
2. Ziel des Zweiten Teils: Wissenschaftliche Vorarbeit für eine Kodifikation allgemeiner Regelungen im Eigenverwaltungsrecht .	14
a) Handlungsrecht: Privatgerichteter Beschluss .....	15
b) Organisationsrecht: Aufbau und Funktionsweise der dezentralen Agenturen .....	16
C. Gang der Darstellung .....	18
D. Vorbemerkung zur verwendeten Literatur .....	19
<i>Kapitel 2: Methodologische Verortung des Vorhabens</i> .....	21
A. Rechtswissenschaftstheoretische Vorüberlegungen .....	21
I. Zur disziplinären Identität der Rechtswissenschaften .....	22
II. Zur intradisziplinären Rezeption von Erkenntnissen .....	24
B. Subdisziplinäre Einordnung .....	26

I.	Konstruktion des Kodifikationsbegriffs: Verfassungstheorie . . . . .	26
1.	Disziplinärer Zuschnitt der Verfassungstheorie . . . . .	27
2.	Inkurs: Zur Verfassungseigenschaft des Primärrechts der EU . . . . .	29
3.	Verortung als Vorhaben der Verfassungstheorie . . . . .	30
II.	Kodifikation als Zielvorstellung für die Gesetzgebung und Vorarbeit für eine Kodifikation im Eigenverwaltungsrecht: Gesetzgebungstheorie . . . . .	31
1.	Disziplinärer Zuschnitt der Gesetzgebungstheorie . . . . .	32
a)	Problemerkennntnis und -definition . . . . .	33
b)	Untersuchung der Ausgangssituation . . . . .	33
c)	Entwurf von Zielvorstellungen . . . . .	34
d)	Entwicklung von alternativen Entscheidungsmöglichkeiten zur Zielerreichung und Prognose der jeweiligen Folgen . . . . .	35
e)	Bewertung im Lichte der Zielvorstellungen . . . . .	37
f)	Entscheidungsvorschlag . . . . .	38
g)	Nachkontrolle . . . . .	38
2.	Inkurs: Zur Terminologie „Gesetzgebungstheorie“ . . . . .	39
3.	Verortung als Vorhaben der Gesetzgebungstheorie . . . . .	41
a)	Kodifikation als Zielvorstellung für die Gesetzgebung: Entscheidungsschritt „Entwurf von Zielvorstellungen“ . . . . .	41
b)	Vorarbeit für eine Kodifikation allgemeiner Regelungen im Eigenverwaltungsrecht: Entscheidungsschritt „Entscheidungsvorschlag“ . . . . .	42
III.	Zur Darstellung der verfassungs- und gesetzgebungstheoretischen Überlegungen . . . . .	43
 Erster Teil: Kodifikationsbegriff und Kodifikation als Zielvorstellung für die Gesetzgebung . . . . .		 45
 <i>Kapitel 3: Einbettung in den Kontext wissenschaftlicher Kodifikationsdiskussionen . . . . .</i>		 47
A.	Kodifikationsverständnisse . . . . .	47
I.	Anspruchsvolles Verständnis . . . . .	48
1.	Grundverständnis . . . . .	48
2.	Regelungspraktisch inspirierte Differenzierungen . . . . .	49
a)	Vier Kodifikationstypen . . . . .	49
b)	Gestufte Kodifikation . . . . .	51
II.	Weites Verständnis . . . . .	51
III.	Vermittelndes Verständnis . . . . .	52
B.	Kodifikationsbezogene Diskussionselemente . . . . .	53
I.	Kodifikationsfähigkeit und (generelle) Kodifikationshindernisse . . . . .	53
1.	Begriffsverständnis . . . . .	53
2.	Kodifikationshindernisse . . . . .	53

a)	Parlamentarische Demokratie . . . . .	54
b)	Mehrstufigkeit der Rechtsordnung . . . . .	56
c)	Moderne Gesellschaft . . . . .	58
II.	Kodifikationsbedürftigkeit . . . . .	59
1.	Begriffsverständnis . . . . .	59
2.	Funktionen und Gefahren einer Kodifikation . . . . .	59
a)	Funktionen einer Kodifikation . . . . .	60
b)	Gefahren einer Kodifikation . . . . .	63
III.	Dekodifikation und Rekodifikation . . . . .	66
C.	Zu einigen Tendenzen in wissenschaftlichen Kodifikationsdiskussionen . .	67
I.	Tendenz zur Entkernung des Kodifikationsbegriffs . . . . .	67
II.	Tendenz zur Idealisierung des Kodifikationsbegriffs . . . . .	71
III.	Tendenz zur Verflechtung von Kodifikationsbegriff und Versuchen zur Realisierung eines Kodifikationsprojekts . . . . .	72
IV.	Tendenz zur Dekonstruktion des Kodifikationsbegriffs . . . . .	72
V.	Tendenz zur Relativierung und Verkürzung des Kodifikationsbegriffs	73
VI.	Tendenz zur monoperspektivischen Sicht auf den Kodifikationsbegriff . . . . .	74
VII.	Tendenz zur multiperspektivischen Sicht auf den Kodifikationsbegriff bezüglich der Funktionen und Gefahren einer Kodifikation . . . . .	74
VIII.	Tendenz zur abstrahierenden, funktionalen Projektbeurteilung . . . . .	75
IX.	Tendenz zur Verkürzung und Überreizung des gesetzgebungstheoretischen Entscheidungsverfahrens . . . . .	75
D.	Die zwei Komponenten des Kodifikationskonzepts vor dem Hintergrund dieser Tendenzen: Anknüpfungen und Abgrenzungen . . . . .	76
I.	Die Unterscheidung zweier Komponenten des Kodifikationskonzepts	77
II.	Die verfassungstheoretische Konstruktion des Kodifikationsbegriffs .	78
III.	Kodifikation als Zielvorstellung für die Gesetzgebung . . . . .	80
 <i>Kapitel 4: Verfassungstheoretische Grundlegung zum Kodifikationsbegriff und zur Kodifikation als Zielvorstellung für die Gesetzgebung . . . . .</i>		
A.	Vorverständnis . . . . .	84
I.	Positivverfassungsrechtlicher Befund: Demokratie und Grundrechte .	85
1.	Demokratie . . . . .	85
a)	Primärrecht der EU . . . . .	85
b)	Grundgesetz . . . . .	86
2.	Grundrechte . . . . .	87
a)	Primärrecht der EU . . . . .	87
b)	Grundgesetz . . . . .	88
3.	Strukturgemeinsamkeiten der positivverfassungsrechtlichen Ausgestaltung im Primärrecht und im Grundgesetz . . . . .	89
II.	Vier Festlegungen . . . . .	90

III.	Exkurs: Verortung in der Diskussion um die demokratische Legitimation der EU .....	92
B.	Herleitung und Verortung der Gesetzesbegriffe der Rechtssicherheit, der inhaltlichen Allgemeinheit und der Demokratie .....	97
I.	Kollektive und individuelle Selbstbestimmung .....	97
1.	Kollektive Selbstbestimmung .....	98
2.	Individuelle Selbstbestimmung .....	101
a)	Freiheit vom und durch den Hoheitsträger .....	103
b)	Freiheit im Rahmen hoheitlicher Abgrenzungs- bzw. Zuteilungsentscheidungen .....	105
c)	Hoheitliche Abgrenzungs- bzw. Zuteilungsentscheidungen im Dienst der Freiheit .....	107
3.	Unterscheidung und Wechselwirkung von Hoheitsträger und Gesellschaft .....	109
II.	Grundanforderungen demokratischer und individueller Legitimation .....	113
1.	Demokratische Legitimation .....	113
2.	Individuelle Legitimation .....	115
3.	Gleichrangigkeit demokratischer und individueller Legitimation .....	117
III.	Organisatorische Folge: Legitimationsorientierte Gewaltengliederung .....	118
1.	Legislative als auf demokratische Legitimation angelegte Gewalt .....	119
2.	Judikative als auf individuelle Legitimation angelegte Gewalt .....	119
3.	Exekutive als Gewalt mit legitimatorischer Mittelstellung .....	120
IV.	Verortung der Gesetzesbegriffe der Demokratie, der inhaltlichen Allgemeinheit und der Rechtssicherheit .....	121
	<i>Kapitel 5: Verfassungstheoretische Konstruktion des Kodifikationsideals ..</i>	<i>124</i>
A.	Die ursprüngliche Begriffsprägung als Inspirationsquelle:	
„Kodifikation“	nach Jeremy Bentham .....	124
I.	Benthams allgemeine Rechtslehre .....	126
II.	Kodifikation .....	129
1.	Gedankliche Ausrichtung des Begriffs „Kodifikation“ .....	129
2.	Einzelmerkmale des „all-comprehensive body of law“ .....	130
a)	„Intrinsic usefulness“ .....	131
b)	„Justifiedness“ (1. Dimension) .....	131
c)	„Completeness“ (1. Dimension) .....	131
d)	„Compactness“ und „Notoriety“ .....	132
e)	„Conciseness“ und „Clearness“ .....	134
f)	„Justifiedness“ und „Completeness“ (jeweils 2. Dimension) .....	134
g)	Folge: Dauerhaftigkeit .....	135
3.	Fazit .....	136
B.	Der verfassungstheoretische Kodifikationsbegriff als Gesetzesideal der Rechtssicherheit .....	137

I.	Gedanklicher Ausgangspunkt und Bedeutung des Gesetzesbegriffs der Rechtssicherheit . . . . .	138
II.	Zur Reichweite des Kodifikationsbegriffs: Legislative Entscheidungen mit Verhaltensrelevanz . . . . .	139
III.	Der Gesetzesbegriff der Rechtssicherheit . . . . .	140
	1. Berechenbarkeit . . . . .	140
	a) Bindung der Exekutive und Judikative an die legislative Abgrenzungs- bzw. Zuteilungsentscheidung: Ausschließlich . . .	141
	b) Bestimmtheit der Vorschriften der legislativen Abgrenzungs- bzw. Zuteilungsentscheidung: Lückenlos . . . . .	142
	2. Erkennbarkeit . . . . .	144
	a) Bekanntmachung der legislativen Abgrenzungs- bzw. Zuteilungsentscheidung: Zugänglich . . . . .	144
	b) Überschaubarkeit der legislativen Abgrenzungs- bzw. Zuteilungsentscheidung: Allumfassend und systematisch im Sinne eines äußeren Systems . . . . .	146
	c) Verständlichkeit der Vorschriften der legislativen Abgrenzungs- bzw. Zuteilungsentscheidung: Adressaten- und betroffenenverständlich . . . . .	148
	d) Widerspruchsfreiheit der legislativen Abgrenzungs- bzw. Zuteilungsentscheidung: Systematisch im Sinne eines inneren materialen Systems . . . . .	149
	3. Beständigkeit . . . . .	150
	a) Geltung und Wirkung der legislativen Abgrenzungs- bzw. Zuteilungsentscheidung nur für die Zukunft: Zukunftsbezogen . . .	151
	b) Beständigkeit der legislativen Abgrenzungs- bzw. Zuteilungsentscheidung: Dauerhaft . . . . .	153
	4. Wechselbezüglichkeiten und Spannungsverhältnisse zwischen einzelnen Merkmalen des Gesetzesbegriffs der Rechtssicherheit . .	154
IV.	Zusammenfassung: Der vom verfassungstheoretischen Kodifikationsbegriff intendierte Mehrwert für die Rechtssicherheit . .	157
<i>Kapitel 6: Kodifikation als Zielvorstellung für die Gesetzgebung . . . . .</i>		160
A.	Das Prüfraster zur Beurteilung des Mehr- und Minderwerts einer Kodifikation – einleitende Bemerkungen . . . . .	160
	I. Prüfraster und gesetzgebungstheoretisches Entscheidungsverfahren . .	161
	II. Zur Auswahl der in Bezug genommenen verfassungstheoretischen Gesetzesbegriffe . . . . .	163
B.	Kodifikation als Zielvorstellung und verfassungstheoretischer Kodifikationsbegriff . . . . .	166
	I. Vorprüfung . . . . .	167
	II. Berechenbarkeit . . . . .	167
	III. Erkennbarkeit . . . . .	170
	IV. Beständigkeit . . . . .	175

C.	Kodifikation als Zielvorstellung und verfassungstheoretischer Gesetzesbegriff der inhaltlichen Allgemeinheit . . . . .	176
I.	Der verfassungstheoretische Gesetzesbegriff der inhaltlichen Allgemeinheit als Abwägung zwischen unterschiedlichen Freiheitssphären . . . . .	177
1.	Maßstäbe der Abwägung . . . . .	178
a)	Gleichheit . . . . .	178
b)	Verhältnismäßigkeit . . . . .	179
2.	Bedeutung realer Freiheitsentwürfe bzw. -entfaltungen für die Abwägung . . . . .	181
3.	Rahmencharakter des Gesetzesbegriffs der inhaltlichen Allgemeinheit . . . . .	183
4.	Zusammenfassung . . . . .	184
II.	Verarbeitung für das gesetzgebungstheoretische Entscheidungsverfahren: Zielkonflikt zur Zielvorstellung „Kodifikation“ . . . . .	185
1.	Vorprüfung . . . . .	185
2.	Erkennbarkeit . . . . .	186
3.	Beständigkeit . . . . .	189
D.	Kodifikation als Zielvorstellung und verfassungstheoretischer Gesetzesbegriff der Demokratie . . . . .	192
I.	Der verfassungstheoretische Gesetzesbegriff der Demokratie . . . . .	192
1.	Gedanklicher Ausgangspunkt . . . . .	193
2.	Verfahrensbeginn auf Initiative der Allgemeinheit der Volkszugehörigen . . . . .	196
3.	Themen und Merkmale der Diskussion innerhalb des Gesetzgebungsverfahrens . . . . .	196
a)	Themen . . . . .	196
b)	Merkmale der Diskussion . . . . .	197
4.	Verfahrensabschließende Entscheidung . . . . .	201
a)	Kein inhaltlicher oder formaler Maßstab der Entscheidung . . . . .	201
b)	Verfahren der Entscheidungsfindung . . . . .	202
5.	Zusammenfassung . . . . .	205
II.	Verarbeitung für das gesetzgebungstheoretische Entscheidungsverfahren: Zielvorstellung und Zielkonflikt . . . . .	205
1.	Zuschnitt des Kodifikationsbegriffs . . . . .	206
2.	Rechtssicherheit als Faktor im responsiven demokratischen System . . . . .	209
3.	Befolgung und Akzeptanz des Gesetzes . . . . .	210
4.	Effektivität und Effizienz der Gesetzesanwendung . . . . .	212
5.	Gesetzliche Steuerungspräzision . . . . .	216
6.	Kompromiss und Kompromissfähigkeit des politischen Systems . . . . .	217
7.	Positionierung des Gesetzgebers im System der Gewaltengliederung . . . . .	220

8. Positionierung politischer Akteure im Mehrebenen-System . . . . .	222
9. Kodifikation als großer gesetzgeberischer „Wurf“ . . . . .	224
10. Arbeitsbelastung für die an der Gesetzgebung beteiligten Akteure	226
11. Zukunftsgestaltung . . . . .	228
E. Der gesetzgebungstheoretische Kodifikationsbegriff . . . . .	230
<i>Kapitel 7: Zusammenfassung zum Ersten Teil</i> . . . . .	236
A. Verfassungstheoretische Verortung der Gesetzesbegriffe der Rechtssicherheit, der inhaltlichen Allgemeinheit und der Demokratie . . . .	236
B. Der verfassungstheoretische Kodifikationsbegriff . . . . .	237
C. Kodifikation als Zielvorstellung für die Gesetzgebung . . . . .	239
I. Der gesetzgebungstheoretische Kodifikationsbegriff . . . . .	239
II. Prüfraster zur gesetzgebungstheoretischen Beurteilung des Mehr- und Minderwerts eines Kodifikationsprojekts . . . . .	240
 Zweiter Teil: Wissenschaftliche Vorarbeit für eine Kodifikation allgemeiner Regelungen im Eigenverwaltungsrecht der EU . . . . .	 245
<i>Kapitel 8: Zur Beurteilung des Mehr- bzw. Minderwerts einer Kodifikation allgemeiner Regelungen im Bereich des Eigenverwaltungsrechts</i> . . . . .	 247
A. Schwerpunkt bei der Vorprüfung: Verhaltensrelevanz des Kodifikationsprojekts für das Individuum . . . . .	248
B. Schwerpunkte beim ersten Schritt des Prüfrasters: Mehrwert für die Rechtssicherheit . . . . .	250
C. Schwerpunkte beim zweiten Schritt des Prüfrasters: Minderwert für die inhaltliche Allgemeinheit . . . . .	257
D. Schwerpunkte beim dritten Schritt des Prüfrasters: Mehr- und Minderwert aus demokratischer Perspektive . . . . .	258
E. Zusammenfassung der Schwerpunkte . . . . .	267
F. Zu den zwei darstellerischen Schritten der Untersuchung in den Kapiteln 9 und 10 . . . . .	269
<i>Kapitel 9: Wissenschaftliche Vorarbeit zum Organisationsrecht: Aufbau und Funktionsweise der dezentralen Agenturen</i> . . . . .	 273
A. Zuschnitt der Untersuchung zum Organisationsrecht . . . . .	273
B. Rechtsstatus und Organisationsstruktur . . . . .	276
I. Rechtspersönlichkeit . . . . .	276
II. Unabhängigkeit der Agentur . . . . .	278
III. Vorrechte und Befreiungen . . . . .	278
IV. Vertretung . . . . .	279
V. Überblick über die Organisationsstruktur . . . . .	280
C. Der Verwaltungsrat . . . . .	284
I. Zusammensetzung . . . . .	284

1. Überblick über die Mitgliederstruktur und Beschränkung des Fokus .....	284
2. Ernennung .....	287
a) Zuständigkeit für die Ernennung .....	287
b) Auswahl- und Ernennungsverfahren .....	288
c) Maßstab der Ernennungsentscheidung .....	289
d) Amtszeit .....	293
3. Verlängerung der Amtszeit .....	294
4. Abberufung .....	295
5. Stellvertreter .....	295
II. Arbeitsweise .....	298
1. Unabhängigkeit .....	298
2. Vorsitz .....	303
a) Ernennung .....	304
b) Verlängerung der Amtszeit .....	306
c) Abberufung .....	307
d) Stellvertreter .....	307
3. Sitzungen .....	310
a) Einberufung, Sitzungsleitung .....	310
b) Zusätzliche Sitzungsteilnehmer .....	313
c) Beschlussfassung .....	315
D. Der Exekutivdirektor .....	318
I. Besetzung .....	318
1. Ernennung .....	318
a) Zuständigkeit .....	318
b) Auswahl- und Ernennungsverfahren .....	319
c) Maßstab der Ernennungsentscheidung .....	324
d) Amtszeit .....	326
2. Verlängerung der Amtszeit .....	326
a) Zulässigkeit .....	327
b) Zuständigkeit .....	327
c) Verfahrensvorgaben .....	327
d) Maßstab der Entscheidung über die Verlängerung der Amtszeit .....	331
e) Amtszeit .....	332
3. Abberufung .....	332
a) Zuständigkeit .....	332
b) Abberufungsverfahren .....	333
c) Maßstab der Abberufungsentscheidung .....	334
4. Stellvertreter .....	335
a) Überblick .....	335
b) Aufgabe .....	336
c) Ernennung .....	336
d) Verlängerung der Amtszeit .....	340
e) Abberufung .....	341

II.	Arbeitsweise . . . . .	343
1.	Unabhängigkeit . . . . .	343
2.	Rechenschaftspflicht . . . . .	348
E.	Der Beschwerdeausschuss . . . . .	349
I.	Zusammensetzung . . . . .	349
1.	Überblick über die Mitgliederstruktur . . . . .	349
2.	Ernennung . . . . .	350
a)	Zuständigkeit . . . . .	351
b)	Auswahl- und Ernennungsverfahren . . . . .	351
c)	Maßstab der Ernennungsentscheidung . . . . .	353
d)	Amtszeit . . . . .	355
3.	Verlängerung der Amtszeit . . . . .	355
4.	Abberufung . . . . .	356
5.	Stellvertreter . . . . .	358
II.	Arbeitsweise . . . . .	358
1.	Unabhängigkeit . . . . .	359
2.	Vorsitz . . . . .	360
a)	Ernennung . . . . .	360
b)	Verlängerung der Amtszeit . . . . .	363
c)	Abberufung . . . . .	363
d)	Stellvertreter . . . . .	364
3.	Sitzungen . . . . .	364

*Kapitel 10: Wissenschaftliche Vorarbeit zum Handlungsrecht:*

	<i>Privatgerichteter Beschluss</i> . . . . .	366
A.	Zuschnitt der Untersuchung zum Handlungsrecht . . . . .	366
I.	Privatgerichteter Beschluss . . . . .	367
II.	Die untersuchten Verordnungen . . . . .	368
III.	Die untersuchten Regelungskomplexe . . . . .	369
B.	Aufsichts- und Genehmigungsbeschluss . . . . .	371
I.	Beginn des Verwaltungsverfahrens . . . . .	373
1.	Modalitäten der Verfahrenseinleitung . . . . .	373
2.	Spezifizierungen für die Verfahrenseinleitung auf Antrag . . . . .	374
a)	Anforderungen an Anträge . . . . .	374
b)	Behandlung des Antrags durch die Behörde . . . . .	377
II.	Informationsbeschaffung . . . . .	379
1.	Anforderung von Informationen . . . . .	381
2.	Allgemeine Untersuchungen . . . . .	384
3.	Prüfungen vor Ort . . . . .	388
III.	Einbeziehung von Personen . . . . .	392
1.	Einbeziehung verfahrensbeteiligter Privater . . . . .	392
a)	Einbeziehung durch Zugang zu Informationen/durch Informationserteilung . . . . .	392
b)	Einbeziehung durch Gelegenheit zur Stellungnahme („Anhörung“) . . . . .	395

c) Einbeziehung durch mündliche Verhandlung . . . . .	400
2. Einbeziehung einer Öffentlichkeit . . . . .	401
IV. Beschluss . . . . .	403
1. Maßstab . . . . .	403
2. Frist . . . . .	406
V. Bekanntgeben des Beschlusses . . . . .	408
1. Individuelle Bekanntgabe . . . . .	408
2. Veröffentlichung . . . . .	412
VI. Wirkungskdauer des Beschlusses . . . . .	419
VII. Abweichungen vom vorgesehenen Verfahrensablauf . . . . .	420
C. Beschluss im Wege eines Beschwerdeverfahrens . . . . .	421
I. Beginn des Verfahrens . . . . .	423
II. Abhilfeverfahren . . . . .	426
1. Einbeziehung von Personen . . . . .	426
2. Beschluss . . . . .	426
3. Nachlaufende Pflichten . . . . .	427
III. Beschwerdeverfahren . . . . .	428
1. Einbeziehung von Personen . . . . .	428
2. Beschluss . . . . .	429
3. Bekanntgeben des Beschlusses . . . . .	431
4. Wirkungskdauer des Beschlusses . . . . .	431
5. Ausschluss von Mitgliedern des Beschwerdeausschusses von der Mitwirkung am Beschwerdeverfahren . . . . .	431
<i>Kapitel II: Zusammenfassende Bewertung zum Zweiten Teil . . . . .</i>	<i>434</i>
A. Das Projekt einer Kodifikation allgemeiner Regelungen im Bereich des Eigenverwaltungsrechts im Lichte des Prüfrasters . . . . .	434
B. Vereinheitlichungspotential im Eigenverwaltungsrecht . . . . .	436
I. Organisationsrecht: Aufbau und Funktionsweise der dezentralen Agenturen . . . . .	436
1. Rechtsstatus und Organisationsstruktur . . . . .	436
2. Der Verwaltungsrat . . . . .	436
3. Der Exekutivdirektor . . . . .	438
4. Der Beschwerdeausschuss . . . . .	439
II. Handlungsrecht: Verfahrens- und materiell-rechtliche Regelungen zum privatgerichteten Beschluss . . . . .	440
1. Aufsichts- und Genehmigungsbeschluss . . . . .	440
2. Beschluss im Wege eines Beschwerdeverfahrens . . . . .	442
 Schlussbetrachtung: Die Kodifikation des Europäischen Verwaltungsrechts – Retrospektive und Perspektiven für Politik und Wissenschaft . . . . .	 445
A. Rückblick . . . . .	445

I.	Kodifikationskonzept für die Gesetzgebung im Bereich des Europäischen Verwaltungsrechts . . . . .	446
	1. Der verfassungstheoretische Kodifikationsbegriff . . . . .	446
	2. Kodifikation als Zielvorstellung für die Gesetzgebung . . . . .	447
II.	Potential für die Vereinheitlichung des Eigenverwaltungsrechts durch eine Kodifikation allgemeiner Regelungen . . . . .	449
B.	Ausblick . . . . .	450
	I. Politik . . . . .	450
	II. Wissenschaft . . . . .	454
	Anhang: Eigener Regelungsvorschlag . . . . .	457
	Literaturverzeichnis . . . . .	477
	Sachregister . . . . .	507



## Abkürzungsverzeichnis

ACER	Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden
ACER-VO	Verordnung (EU) 2019/942 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 zur Gründung einer Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden, ABl. vom 14.06.2019, Nr. L 158, S. 22
Anlegerinformationen-VO	Verordnung (EU) Nr. 1286/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. November 2014 über Basisinformationsblätter für verpackte Anlageprodukte für Kleinanleger und Versicherungsanlageprodukte (PRIIP), ABl. vom 09.12.2014, Nr. L 352, S. 1, zuletzt geändert durch Art. 17 VO (EU) Nr. 2019/1156 vom 20. Juni 2019, ABl. vom 12.07.2019, Nr. L 188, S. 55
Beihilfenverfahrens-VO	Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates vom 13. Juli 2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (kodifizierter Text), ABl. vom 24.09.2015, Nr. L 248, S. 9
CdT	Übersetzungszentrum für die Einrichtungen der Europäischen Union
CdT-VO	Verordnung (EG) Nr. 2965/94 des Rates vom 28. November 1994 zur Errichtung eines Übersetzungszentrums für die Einrichtungen der Europäischen Union, ABl. vom 07.12.1994, Nr. L 314, S. 1, zuletzt geändert durch VO (EG) Nr. 1645/2003 vom 18. Juni 2003, ABl. vom 29.09.2003, Nr. L 245, S. 13
Cedefop	Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung
Cedefop-VO	Verordnung (EU) 2019/128 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Januar 2019 über die Errichtung eines Europäischen Zentrums für die Förderung der Berufsbildung (Cedefop) und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 337/75 des Rates, ABl. vom 31.01.2019, Nr. L 30, S. 90
CEPOL	Agentur der Europäischen Union für die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung
CEPOL-VO	Verordnung (EU) 2015/2219 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über die Agentur der Europäischen Union für die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung (EPA) und zur Ersetzung sowie Aufhebung des Beschlusses 2005/681/JI des Rates, ABl. vom 04.12.2015, Nr. L 319, S. 1
CPVO	Gemeinschaftliches Sortenamt
CPVO-VO	Verordnung (EG) Nr. 2100/94 des Rates vom 27. Juli 1994 über den gemeinschaftlichen Sortenschutz, ABl. vom 01.01.1994, Nr. L 227, S. 1, zuletzt geändert durch Art. 1 VO (EG) Nr. 15/2008 vom 20. Dezember 2007, ABl. vom 11.01.2008, Nr. L 8, S. 2

EASA	Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit
EASA-VO	Verordnung (EU) 2018/1139 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2018 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit sowie zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 2111/2005, (EG) Nr. 1008/2008, (EU) Nr. 996/2010, (EU) Nr. 376/2014 und der Richtlinien 2014/30/EU und 2014/53/EU des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 552/2004 und (EG) Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (EWG) Nr. 3922/91 des Rates, ABl. vom 22.08.2018, Nr. L 212, S. 1, berichtigt in ABl. vom 22.11.2018, Nr. L 296, S. 41
EASO	Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen
EASO-VO	Verordnung (EU) Nr. 439/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 zur Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen, ABl. vom 29.05.2010, Nr. L 132, S. 11
EBA	Europäische Bankenaufsichtsbehörde
EBA-VO	Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde), zur Änderung des Beschlusses Nr. 716/2009/EG und zur Aufhebung des Beschlusses 2009/78/EG der Kommission vom 24. November 2010, ABl. vom 15.12.2010, Nr. L 331, S. 12, zuletzt geändert durch Art. 1 VO (EU) Nr. 2019/2175 vom 18. Dezember 2019, ABl. vom 27.12.2019, Nr. L 334, S. 1
ECDC	Europäisches Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten
ECDC-VO	Verordnung (EG) Nr. 851/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 zur Errichtung eines Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten, ABl. vom 30.04.2004, Nr. L 142, S. 1
ECHA	Europäische Chemikalienagentur
ECHA-VO	Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Chemikalienagentur, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission, ABl. vom 30.09.2006, Nr. L 396, S. 1, berichtigt in ABl. vom 29.05.2007, Nr. L 136, S. 3, zuletzt geändert durch Art. 1 VO (EU) Nr. 2020/507 vom 7. April 2020, ABl. vom 08.04.2020, Nr. L 110, S. 1
EFCA	Europäische Fischereiaufsichtsagentur
EFCA-VO	Verordnung (EU) 2019/473 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2019 über die Europäische Fischereiaufsichtsagentur, ABl. vom 25.03.2019, Nr. L 83, S. 18

EFSA	Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit
EFSA-VO	Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit, ABl. vom 01.02.2002, Nr. L 31, S. 1, zuletzt geändert durch Art. 1 VO (EU) Nr. 2019/1381 vom 20. Juni 2019, ABl. vom 06.09.2019, Nr. L 231, S. 1
EIGE	Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen
EIGE-VO	Verordnung (EG) Nr. 1922/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 zur Errichtung eines Europäischen Instituts für Gleichstellungsfragen, ABl. vom 30.12.2006, Nr. L 403, S. 9
EIOPA	Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung
EIOPA-VO	Verordnung (EU) Nr. 1094/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung), zur Änderung des Beschlusses Nr. 716/2009/EG und zur Aufhebung des Beschlusses 2009/79/EG der Kommission, ABl. vom 15.12.2010, Nr. L 331, S. 48, zuletzt geändert durch Art. 2 VO (EU) Nr. 2019/2175 vom 18. Dezember 2019, ABl. vom 27.12.2019, Nr. L 334, S. 1
ELA	Europäische Arbeitsbehörde
ELA-VO	Verordnung (EU) 2019/1149 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Errichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 883/2004, (EU) Nr. 492/2011 und (EU) 2016/589 sowie zur Aufhebung des Beschlusses (EU) 2016/344, ABl. vom 11.07.2019, Nr. L 186, S. 21
EMA	Europäische Arzneimittel-Agentur
EMA-VO	Verordnung (EG) Nr. 726/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 zur Festlegung von Gemeinschaftsverfahren für die Genehmigung und Überwachung von Human- und Tierarzneimitteln und zur Errichtung einer Europäischen Arzneimittel-Agentur, ABl. vom 30.04.2004, Nr. L 136, S. 1, zuletzt geändert durch Art. 1 VO (EU) Nr. 2019/5 vom 11. Dezember 2018, ABl. vom 07.01.2019, Nr. L 4, S. 24
EMCDDA	Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht
EMCDDA-VO	Verordnung (EG) Nr. 1920/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (Neufassung), ABl. vom 27.12.2006, Nr. L 376, S. 1, zuletzt geändert durch VO (EU) Nr. 2017/2101 vom 15. November 2017, ABl. vom 21.11.2017, Nr. L 305, S. 1
EMSA	Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs

EMSA-VO	Verordnung (EG) Nr. 1406/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2002 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs, ABl. vom 05.08.2002, Nr. L 208, S. 1, zuletzt geändert durch VO (EU) Nr. 2016/1625 vom 14. September 2016, ABl. vom 16.09.2016, Nr. L 251, S. 77
ENISA	Agentur der Europäischen Union für Cybersicherheit
ENISA-VO	Verordnung (EU) 2019/881 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über die ENISA (Agentur der Europäischen Union für Cybersicherheit) und über die Zertifizierung der Cybersicherheit von Informations- und Kommunikationstechnik und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 526/2013, ABl. vom 07.06.2019, Nr. L 151, S. 15
EP	Europäisches Parlament
ERA	Eisenbahagentur der Europäischen Union
ERA-VO	Verordnung (EU) 2016/796 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Eisenbahagentur der Europäischen Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 881/2004, ABl. vom 26.05.2016, Nr. L 138, S. 1
ESMA	Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde
ESMA-VO	Verordnung (EU) Nr. 1095/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde), zur Änderung des Beschlusses Nr. 716/2009/EG und zur Aufhebung des Beschlusses 2009/77/EG der Kommission, ABl. vom 15.12.2010, Nr. L 331, S. 84, zuletzt geändert durch Art. 3 VO (EU) Nr. 2019/2175 vom 18. Dezember 2019, ABl. vom 27.12.2019, Nr. L 334, S. 1
ETF	Europäische Stiftung für Berufsbildung
ETF-VO	Verordnung (EG) Nr. 1339/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 zur Errichtung der Europäischen Stiftung für Berufsbildung (Neufassung), ABl. vom 31.12.2008, Nr. L 354, S. 82
EU	Europäische Union
EUA	Europäische Umweltagentur
EUA-VO	Verordnung (EG) Nr. 401/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über die Europäische Umweltagentur und das Europäische Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetz (kodifizierte Fassung), ABl. vom 21.05.2009, Nr. L 126, S. 13
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EUIPO	Amt der Europäischen Union für Geistiges Eigentum
EUIPO-VO	Verordnung (EU) 2017/1001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2017 über die Unionsmarke (Kodifizierter Text), ABl. vom 16.06.2017, Nr. L 154, S. 1
eu-LISA	Agentur der Europäischen Union für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
eu-LISA-VO	Verordnung (EU) 2018/1726 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 über die Agentur der Europäischen

- Union für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA), zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 und des Beschlusses 2007/533/JI des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011, ABl. vom 21.11.2018, Nr. L 295, S. 99, zuletzt geändert durch VO (EU) 2019/818 vom 20. Mai 2019, ABl. vom 22.05.2019, Nr. L 135, S. 85
- EU-OSHA Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz
- EU-OSHA-VO Verordnung (EU) 2019/126 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Januar 2019 zur Errichtung der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (EU-OSHA) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2062/94 des Rates, ABl. vom 31.01.2019, Nr. L 30, S. 58
- Eurofund Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen
- Eurofund-VO Verordnung (EU) 2019/127 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Januar 2019 über die Gründung der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofund) und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 1365/75 des Rates, ABl. vom 31.01.2019, Nr. L 30, S. 74
- Eurojust Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
- Eurojust-VO Verordnung (EU) 2018/1727 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 betreffend die Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Eurojust) und zur Ersetzung und Aufhebung des Beschlusses 2002/187/JI des Rates, ABl. vom 21.11.2018, Nr. L 295, S. 138
- Europol Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung
- Europol-VO Verordnung (EU) 2016/794 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und zur Ersetzung und Aufhebung der Beschlüsse 2009/371/JI, 2009/934/JI, 2009/935/JI, 2009/936/JI und 2009/968/JI des Rates, ABl. vom 24.05.2016, Nr. L 135, S. 53, zuletzt geändert durch VO (EU) Nr. 2018/1241 vom 12. September 2018, ABl. vom 19.09.2018, Nr. L 236, S. 72
- EZB-Sanktionsrecht-VO Verordnung (EG) Nr. 2532/98 des Rates vom 23. November 1998 über das Recht der Europäischen Zentralbank, Sanktionen zu verhängen, ABl. vom 27.11.1998, Nr. L 318, S. 4, zuletzt geändert durch VO (EU) Nr. 2015/159 vom 27. Januar 2015, ABl. vom 03.02.2015, Nr. L 27, S. 1
- Finanzinstrumente-VO Verordnung (EU) Nr. 600/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über Märkte für Finanzinstrumente und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012, ABl. vom 12.06.2014, Nr. L 173, S. 84, zuletzt geändert durch Art. 4 VO (EU) Nr. 2019/2175 vom 18. Dezember 2019, ABl. vom 27.12.2019, Nr. L 334, S. 1

FRA	Agentur der Europäischen Union für Grundrechte
FRA-VO	Verordnung (EG) Nr. 168/2007 des Rates vom 15. Februar 2007 zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, ABl. vom 22.02.2007, Nr. L 53, S. 1
Frontex	Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache
Frontex-VO	Verordnung (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2019 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1052/2013 und (EU) 2016/1624, ABl. vom 14.11.2019, Nr. L 295, S. 1
Fusions- kontroll-VO	Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates vom 20. Januar 2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen („EG-Fusionskontrollverordnung“), ABl. vom 29.01.2004, Nr. L 24, S. 1
Gen-Nahrungs- mittel-VO	Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. September 2003 über genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel, ABl. vom 18.10.2003, Nr. L 268, S. 1, zuletzt geändert durch Art. 2 VO (EU) Nr. 2019/1381 vom 20. Juni 2019, ABl. vom 06.09.2019, Nr. L 231, S. 1
GEREK-Büro	Agentur zur Unterstützung des GEREK
GEREK-Büro-VO	Verordnung (EU) 2018/1971 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Einrichtung des Gremiums europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) und der Agentur zur Unterstützung des GEREK (GEREK-Büro), zur Änderung der Verordnung (EU) 2015/2120 und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1211/2009, ABl. vom 17.12.2018, Nr. L 321, S. 1
GSA	Agentur für das Europäische GNSS (Globales Navigationssatellitensystem)
GSA-VO	Verordnung (EU) Nr. 912/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. September 2010 über die Errichtung der Agentur für das Europäische GNSS (Globales Navigationssatellitensystem) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1321/2004 des Rates über die Verwaltungsorgane der europäischen Satellitennavigationsprogramme sowie zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 683/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. vom 20.10.2010, Nr. L 276, S. 11
Kinderarznei- mittel-VO	Verordnung (EG) Nr. 1901/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Kinderarzneimittel und zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1768/92, der Richtlinien 2001/20/EG und 2001/83/EG sowie der Verordnung (EG) Nr. 726/2004, ABl. vom 27.12.2006, Nr. L 378, S. 1, zuletzt geändert durch Art. 3 VO (EU) Nr. 2019/5 vom 11. Dezember 2018, ABl. vom 07.01.2019, Nr. L 4, S. 24
Leerverkaufs-VO	Verordnung (EU) Nr. 236/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2012 über Leerverkäufe und bestimmte Aspekte von Credit Default Swaps, ABl. vom 24.03.2012, Nr. L 86, S. 1, zuletzt geändert durch Art. 72 VO (EU) Nr. 909/2014 vom 23. Juli 2014, ABl. vom 28.08.2014, Nr. L 257, S. 1

- OTC-Derivate-VO Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2012 über OTC-Derivate, zentrale Gegenparteien und Transaktionsregister, ABl. vom 27.07.2012, Nr. L 201, S. 1, zuletzt geändert durch Art. 1 VO (EU) Nr. 2019/2099 vom 23. Oktober 2019, ABl. vom 12.12.2019, Nr. L 322, S. 1
- Parteienstatut-VO Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen, ABl. vom 04.11.2014, Nr. L 317, S. 1, zuletzt geändert durch VO (EU, Euratom) Nr. 2019/493 vom 25. März 2019, ABl. vom 27.03.2019, Nr. L 85 I, S. 7
- Rating-VO Verordnung (EG) Nr. 1060/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 über Ratingagenturen, ABl. vom 17.11.2009, Nr. L 302, S. 1, zuletzt geändert durch Art. 40 VO (EU) Nr. 2017/2402 vom 12. Dezember 2017, ABl. vom 28.12.2017, Nr. L 347, S. 35
- ReNEUAL  
RL 2001/82/EG Research Network on EU Administrative Law  
Richtlinie (EG) Nr. 2001/82 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. November 2001 zur Schaffung eines Gemeinschaftskodexes für Tierarzneimittel, ABl. vom 28.11.2001, Nr. L 311, S. 1, zuletzt geändert durch Art. 149 Abs. 1 VO (EU) 2019/6 vom 11. Dezember 2018, ABl. vom 07.01.2019, Nr. L 4, S. 43
- RL 2001/83/EG Richtlinie (EG) Nr. 2001/83 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. November 2001 zur Schaffung eines Gemeinschaftskodexes für Humanarzneimittel, ABl. vom 28.11.2001, Nr. L 311, S. 67, zuletzt geändert durch Art. 1 VO (EU) 2019/1243 vom 20. Juni 2019, ABl. vom 25.07.2019, Nr. L 198, S. 241
- Schiffsüberprüfungsorganisationen-VO Verordnung (EG) Nr. 391/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über gemeinsame Vorschriften und Normen für Schiffsüberprüfungs- und -besichtigungsorganisationen, ABl. vom 28.05.2009, Nr. L 131, S. 11, zuletzt geändert durch VO (EU) 2019/1243 vom 20. Juni 2019, ABl. vom 25.07.2019, Nr. L 198, S. 241
- SRB  
SRB-VO Ausschuss des einheitlichen Bankenabwicklungsmechanismus  
Verordnung (EU) Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2014 zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Abwicklungsfonds sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010, ABl. vom 30.07.2014, Nr. L 225, S. 1, zuletzt geändert durch Art. 64 VO (EU) 2019/2033 vom 27. November 2019, ABl. vom 05.12.2019, Nr. L 314, S. 1
- SSM-VO Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank, ABl. vom 29.10.2013, Nr. L 287, S. 63
- SSM-Rahmen-VO Verordnung (EU) Nr. 468/2014 der Europäischen Zentralbank vom 16. April 2014 zur Einrichtung eines Rahmenwerks für die Zu-

- sammenarbeit zwischen der Europäischen Zentralbank und den nationalen zuständigen Behörden und den nationalen benannten Behörden innerhalb des einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM-Rahmenverordnung), ABl. vom 14.05.2014, Nr. L 141, S. 1, berichtigt in ABl. vom 29.04.2017, Nr. L 113, S. 64 sowie in ABl. vom 08.03.2018, Nr. L 65, S. 49
- Wertpapier-  
finanzierungs-  
geschäfte-VO Verordnung (EU) 2015/2365 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über die Transparenz von Wertpapierfinanzierungsgeschäften und der Weiterverwendung sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012, ABl. vom 23.12.2015, Nr. L 337, S. 1, zuletzt geändert durch Art. 1 VO (EU) Nr. 2019/463 vom 30. Januar 2019, ABl. vom 22.03.2019, Nr. L 80, S. 16
- Wertpapier-  
lieferungen-VO Verordnung (EU) Nr. 909/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 zur Verbesserung der Wertpapierlieferungen und -abrechnungen in der Europäischen Union und über Zentralverwahrer sowie zur Änderung der Richtlinien 98/26/EG und 2014/65/EU und der Verordnung (EU) Nr. 236/2012, ABl. vom 28.08.2014, Nr. L 257, S. 1, berichtigt in ABl. vom 21.12.2016, Nr. L 349, S. 5
- Wettbewerbs-VO Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln, ABl. vom 04.01.2003, Nr. L 1, S. 1, zuletzt geändert durch Anh. I VO (EG) Nr. 487/2009 vom 25. Mai 2009, ABl. vom 11.06.2009, Nr. L 148, S. 1

## Kapitel 1

# Einleitung

### A. Allgemeine Zielsetzung der Arbeit

Die Kodifikation des Europäischen Verwaltungsrechts hat sich mittlerweile zu einem sowohl auf wissenschaftlicher als auch auf politischer Ebene vieldiskutierten Thema entwickelt. Während sich in den achtziger und neunziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts nur vereinzelte – meist skeptische – *wissenschaftliche* Stellungnahmen fanden,<sup>1</sup> richtete sich ab der Jahrtausendwende und insbesondere mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon<sup>2</sup> am 01.12.2009 das Forschungsinteresse in stärkerem Maße und mit optimistischerer Einschätzung auf diese Fragestellung.<sup>3</sup> Einen – vorläufigen – Höhepunkt erreichte die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Thema der Kodifikation des Europäischen Verwaltungsrechts durch die Arbeiten des Research Network on EU

<sup>1</sup> Ein fast schon obligatorisches Beispiel stellt dabei ein Diskussionsbeitrag von *Hans Peter Ipsen* aus dem Jahr 1981 dar (*H. P. Ipsen*, Diskussionsbeitrag, in: J. Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht im Werden*, Bericht über die Podiumsdiskussion, S. 117 [123]): „Die Vorstellung einer Kodifikation des Verwaltungsrechts der Europäischen Gemeinschaft ist noch verwegener als diejenige, eine Gemeinschaftsverfassung zu entwerfen“. Verwiesen wird hierauf u. a. auch bei *T. Ellerbrok*, *Der ReNEUAL-Musterentwurf für ein Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht* in der Diskussion, DV 2016, S. 105 (105). Weitere Einschätzungen aus den achtziger und neunziger Jahren etwa bei *J. Schwarze*, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Bd. 2, 1. Aufl., S. 1397; differenzierend *C. Harlow*, *Codification of EC Administrative Procedures?*, ELJ Vol. 2 (1996), S. 3 ff.; *E. Schmidt-Aßmann*, *Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht*, in: P.-C. Müller-Graff, *Perspektiven des Rechts in der EU*, S. 131 (160 ff.); *C. Vedder*, (Teil)Kodifikation des Verwaltungsverfahrenrechts der EG?, EuR 1995, Beiheft 1, S. 75 (88 ff., 97 f.).

<sup>2</sup> ABl. vom 17.12.2007, Nr. C 306, S. 1.

<sup>3</sup> *P. Craig*, *A General Law on Administrative Procedure*, EPL Vol. 19 (2013), S. 503 ff.; *A. Glaser*, *Entwicklung des Europäischen Verwaltungsrechts*, S. 629 ff.; *A. Guckelberger*, *Gibt es bald ein unionsrechtliches Verwaltungsverfahrensgesetz?*, NVwZ 2013, S. 601 ff.; *dies./F. Geber*, *Allgemeines Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht vor seiner unionsrechtlichen Kodifizierung?*; *W. Kahl*, *Europäisierung des Verwaltungsrechts*, DV Beiheft 10, *Das Europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase*, S. 39 (55 ff.); *C. Ladenburger*, *Evolution oder Kodifikation*, in: H.-H. Trute/T. Groß/H. C. Röhl/C. Möllers, *Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, S. 107 ff.; *S. Miecke*, *Regelmäßigkeiten der Entstehung einer Kodifikation*, S. 299 ff.; *O. Mir Puigpelat*, *Kodifikation des Verwaltungsverfahrenrechts*, DV Beiheft 8, *Strukturen des Europäischen Verwaltungsverbands*, S. 177 ff.; *E. Nieto-Garrido*, *Possible Developments of Article 298 TFEU: Towards an Open, Efficient and Independent European Administration*, EPL Vol. 18 (2012), S. 373 (373 ff.); *J. Schwarze*, *Europäisches Verwaltungsrecht*, 2. Aufl., S. CLIX.

Administrative Law (ReNEUAL),<sup>4</sup> insbesondere durch den im September 2014 (zunächst online) veröffentlichten „ReNEUAL-Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht“<sup>5</sup> sowie die anschließenden Diskussionen dieses Entwurfs.<sup>6</sup> Auf *politischer* Ebene bildet ein vom Rechtsausschuss des Europäischen Parlaments ausgearbeiteter und vom Plenum des Parlaments in einer Entschließung angenommener Entwurf<sup>7</sup> den bisherigen Kulminationspunkt von Überlegungen und Bemühungen, die jedenfalls bis zur Billigung des Kodex für gute Verwaltungspraxis in den verschiedenen Gemeinschaftsinstitutionen und -organen<sup>8</sup> durch das Parlament im Jahr 2001 zurückverfolgt werden können.<sup>9</sup> Die politische Bedeutung dieses Entwurfs folgt dabei nicht zuletzt daraus, dass das Plenum des Europäischen Parlaments mit diesem Entwurf in Ausübung seines indirekten Initiativrechts aus Art. 225 S. 1 AEUV<sup>10</sup> die Kommission aufgefor-

<sup>4</sup> Siehe zu diesem <http://www.reneual.eu/> (zuletzt aufgerufen am 15.04.2020).

<sup>5</sup> *J.-P. Schneider/H. C. H. Hofmann/J. Ziller*, ReNEUAL-Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht; dazu *J.-P. Schneider/H. C. H. Hofmann/J. Ziller*, Die ReNEUAL Model Rules 2014, JZ 2015, S. 265 ff.; zur Entstehung *J. Ziller*, Der ReNEUAL-Musterentwurf im rechtspolitischen Kontext, in: J.-P. Schneider/K. Rennert/N. Marsch, ReNEUAL-Musterentwurf – Tagungsband, S. 35 (35 ff.).

<sup>6</sup> Siehe nur die Beiträge in J.-P. Schneider/K. Rennert/N. Marsch (Hrsg.), ReNEUAL-Musterentwurf – Tagungsband; *S. Augsberg*, Verwaltungsverfahrenrecht in der Europäischen Union. Anmerkungen aus deutscher Sicht, DV Bd. 50 (2017), S. 1 ff.; *H. Eberhard*, Verwaltungsverfahrenrecht in der Europäischen Union. Anmerkungen aus österreichischer Sicht, DV Bd. 50 (2017), S. 23 ff.; *K. Rennert*, ReNEUAL-Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht aus der Sicht des BVerwG, DVBl. 2016, S. 69 ff.; *B. Schindler*, Der Kodifikationsentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht aus schweizerischer Perspektive, DV Bd. 50 (2017), S. 51 ff.; *V. Skouris*, Der Musterentwurf eines EU-Verwaltungsverfahrensgesetzes aus der Sicht des Europäischen Gerichtshofs, DVBl. 2016, S. 201 ff.; berichtend *S. Lenz*, Der ReNEUAL-Musterentwurf für ein Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht in der Diskussion, NVwZ 2016, S. 38 ff.

<sup>7</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. Juni 2016 zu einer offenen, effizienten und unabhängigen Verwaltung der Europäischen Union (2016/2610(RSP)).

<sup>8</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Sonderbericht des Europäischen Bürgerbeauftragten an das Europäische Parlament im Anschluss an die Initiativuntersuchung betreffend das Vorhandensein und die öffentliche Zugänglichkeit eines Kodexes für gute Verwaltungspraxis in den verschiedenen Gemeinschaftsinstitutionen und -organen (C5-0438/2000 – 2000/2212(COS)), ABl. vom 21.03.2002, Nr. C 72 E, S. 331.

<sup>9</sup> Begründung des Rechtsausschusses zum am 9. Juni 2016 vom Parlament gebilligten Entwurf (PE574.998v03–00), S. 2; *C. Harlow/R. Rawlings*, Process and Procedure in EU Administration, S. 332 ff.; *W. Hummer*, Spät, aber doch – die EU bekommt endlich ein einheitliches Verwaltungsverfahrenrecht, ÖGfE Policy Brief 6/2016, S. 1 (2 ff.); *P. Leino*, Efficiency, Citizens and Administrative Culture. The Politics of Good Administration in the EU, EPL Vol. 20 (2014), S. 681 (689 f., 699 ff.); *J. Ziller*, Der ReNEUAL-Musterentwurf im rechtspolitischen Kontext, in: J.-P. Schneider/K. Rennert/N. Marsch, ReNEUAL-Musterentwurf – Tagungsband, S. 35 (38 ff.). Neue Dynamik hatten diese Bemühungen spätestens mit der Entschließung des Parlaments vom 15.01.2013 mit Empfehlungen an die Kommission bzgl. eines Vorschlags für eine Verordnung über ein europäisches Verwaltungsverfahrenrecht erhalten (Abl. vom 30.12.2015, Nr. C 440, S. 17).

<sup>10</sup> Dazu nur *W. Kluth*, in: C. Calliess/M. Ruffert, EUV/AEUV, Art. 225 AEUV Rn. 2.

dert hat, einen entsprechenden Verordnungsvorschlag vorzulegen.<sup>11</sup> Beiden Entwürfen ist – bei allen Unterschieden hinsichtlich der Ausrichtung, der zugrunde liegenden Methode sowie des Inhalts und Umfangs – gemeinsam, dass sie vor die Klammer der unterschiedlichen bereichsspezifischen Verordnungen gezogene allgemeine Regelungen enthalten, denen vom Grundsatz her für alle Verwaltungsbereiche Geltung zukommen soll,<sup>12</sup> und dass sie deshalb in ihrer Funktion dem deutschen Verwaltungsverfahrensgesetz oder dem französischen Code des relations entre le public et l'administration<sup>13</sup> entsprechen.

Allein: Eine legislative Umsetzung (eines) der beiden Entwürfe ist bislang nicht erfolgt. Denn die Kommission hat von ihrem – insoweit exklusiven – Initiativrecht aus Art. 17 Abs. 1 S. 1 EUV noch keinen Gebrauch gemacht, um ein Gesetzgebungsverfahren mit dem Ziel der Kodifikation des Europäischen Verwaltungsrechts in Gang zu setzen.<sup>14</sup> Nicht zuletzt liegt dies daran, dass trotz der vielfältigen wissenschaftlichen und praktischen Vorarbeiten und trotz (vielfacher) anderslautender, positiver Stellungnahmen aus der Wissenschaft und aus dem Vorbereitungsprozess des EP-Entwurfs<sup>15</sup> der Mehrwert einer Kodifikation

<sup>11</sup> Siehe auch die Wiederholung dieser Aufforderung in Ziff. 34 der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 26. Oktober 2017 zur Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts im Jahr 2015 (2017/2011(INI)) sowie in Ziff. 55 der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. Juni 2018 zur Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts im Jahr 2016 (2017/2273(INI)).

<sup>12</sup> J.-P. Schneider/H. C. H. Hofmann/J. Ziller, ReNEUAL-Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrensgesetz, S. 2 ff.; Begründung des Rechtsausschusses zu dem am 9. Juni 2016 vom Parlament gebilligten Entwurf (PE574.998v03–00), S. 1 ff.

<sup>13</sup> Code des relations entre le public et l'administration v.01.01.2016, Ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration und Décret no 2015–1342 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions réglementaires du code des relations entre le public et l'administration, JO no 0248 du 25 octobre 2015. Zu diesem siehe nur A. Melzer, Die Kodifikation des französischen Verwaltungsverfahrensgesetzes, DÖV 2016, S. 149 ff.; J. Ziller, Der ReNEUAL-Musterentwurf im rechtspolitischen Kontext, in: J.-P. Schneider/K. Rennert/N. Marsch, ReNEUAL-Musterentwurf – Tagungsband, S. 35 (41 f.).

<sup>14</sup> Siehe zur Sichtweise der Kommission die Antworten der Kommission auf Anfragen des Europäischen Parlaments unter E-001249-16 und O-000079/2016, beide abgedruckt in: J.-P. Schneider/K. Rennert/N. Marsch, ReNEUAL-Musterentwurf – Tagungsband, S. 301 f. und 303 ff. sowie die Reaktion auf die Entschließung vom 9. Juni 2016 (SP(2016)613); daneben W. Mölls, Die Perspektive der Europäischen Kommission, in: J.-P. Schneider/K. Rennert/N. Marsch, ReNEUAL-Musterentwurf – Tagungsband, S. 48 ff.

<sup>15</sup> Siehe nur „Bewertung des europäischen Mehrwerts. Verwaltungsverfahrensgesetz der Europäischen Union“, PE 494.457; D.-U. Galetta/H. C. H. Hofmann/O. Mir Puigpelat/J. Ziller, Context and legal elements of a Proposal for a Regulation on the Administrative Procedure, PE 536.487, S. 8 ff.; A. Guckelberger/F. Geber, Allgemeines Europäisches Verwaltungsverfahrensgesetz vor seiner unionsrechtlichen Kodifizierung?, S. 105 ff.; H. Hautala, Impulsvertrag aus der Perspektive des Europäischen Parlaments, in: J.-P. Schneider/K. Rennert/N. Marsch, ReNEUAL-Musterentwurf – Tagungsband, S. 44 (46); W. Kahl, Europäisierung des Verwaltungsrechts, DV Beiheft 10, Das Europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase, S. 39 (55 ff.); O. Mir Puigpelat, Kodifikation des Verwaltungsverfahrensgesetzes, DV Beiheft 8, Strukturen des Europäischen Verwaltungsverbands, S. 177 ff.; ders., Arguments in

allgemeiner Regelungen im Bereich des Europäischen Verwaltungsrechts im Unklaren verblieben ist.<sup>16</sup> Diese Unklarheit betrifft in erster Linie zwei Gesichtspunkte.

Zum einen steht eine anspruchsvolle Antwort auf die Frage aus, welcher Inhalt und welche Bedeutung dem Konzept der Kodifikation an sich für das Europäische Verwaltungsrecht zukommt. So finden sich sowohl in Wissenschaft als auch Politik unterschiedliche Kodifikationsverständnisse: Diese reichen vom Verständnis von Kodifikation als bloßer Übernahme ungeschriebener Rechtsgrundsätze ins geschriebene Recht<sup>17</sup> über die Zusammenführung verschiedener legislativer Rechtsakte in einen einheitlichen legislativen Rechtsakt<sup>18</sup> bis hin zur „grundsätzlich erschöpfend gedachte[n], planvolle[n], nach systematischen Gesichtspunkten erfolgende[n] Zusammenfassung und Fortentwicklung des gesamten Stoffs eines oder mehrerer Rechtsgebiete in einem einheitlichen Gesetzbuch“<sup>19</sup>. Darüber hinaus – was schwerer wiegt – ist diesen unterschiedlichen Kodifikationsverständnissen jeweils kein erkennbarer und zugleich kohä-

---

favour of a general codification, PE 432.776; *K. Rennert*, Anstelle eines Grußworts: Die Sicht des Bundesverwaltungsgerichts, in: J.-P. Schneider/K. Rennert/N. Marsch, ReNEUAL-Musterentwurf – Tagungsband, S. 19 (20 f.); *J.-P. Schneider*, Der ReNEUAL-Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahren, in: ders./K. Rennert/N. Marsch, ReNEUAL-Musterentwurf – Tagungsband, S. 3 (5 f.); *J. Ziller*, Is a law of administrative procedure for the Union institutions necessary?, PE 432.771.

<sup>16</sup> So zumindest der nach außen getragene Haupteinwand, vgl. *W. Mölls*, Die Perspektive der Europäischen Kommission, in: J.-P. Schneider/K. Rennert/N. Marsch, ReNEUAL-Musterentwurf – Tagungsband, S. 48 (49 ff.); Antwort der Kommission auf eine parlamentarische Anfrage, O-000079/2016, abgedruckt in: J.-P. Schneider/K. Rennert/N. Marsch, ReNEUAL-Musterentwurf – Tagungsband, S. 304 f.; dazu *S. Augsberg*, Verwaltungsverfahrenrecht der Europäischen Union. Anmerkungen aus deutscher Sicht, DV Bd. 50 (2017), S. 1 (6); zweifelnd am Mehrwert auch *A. Balthasar*, Der ReNEUAL-Musterentwurf aus nationaler Perspektive: Österreich, in: J.-P. Schneider/K. Rennert/N. Marsch, ReNEUAL-Musterentwurf – Tagungsband, S. 65 (81 ff.); differenzierend für einzelne mögliche Regelungsgegenstände *J. Schwarze*, Der ReNEUAL-Musterentwurf, in: J.-P. Schneider/K. Rennert/N. Marsch, ReNEUAL-Musterentwurf – Tagungsband, S. 261 (262 ff.). Zu anderen Hinderungsgründen aus Sicht der Kommission siehe *W. Mölls*, a. a. O., S. 53 f.; vgl. auch *R. Meads/L. Allio*, A., Win-Win-Win“ Scenario – Reaping the Benefits of an EU Law on Administrative Procedure, EJRR 2014, S. 87 (89).

<sup>17</sup> *M. Pechstein*, Die Kodifizierung der AETR-Rechtsprechung, in: M. Breuer u. a., FS E. Klein, S. 619 (619 f., 624 ff.); *R. Scholz*, Die sozialen Grundrechte in der EU, in: M. Sachs, FS K. Stern, S. 923 (924); *T. Wischmeyer*, Nationale Identität und Verfassungsidentität, AöR Bd. 140 (2015), S. 415 (416, 430).

<sup>18</sup> Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Rat der Europäischen Union, dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission vom 20. Dezember 1994 über ein beschleunigtes Arbeitsverfahren für die amtliche Kodifizierung von Rechtstexten, ABl. vom 04.04.1996, Nr. C 102, S. 2 f.; *J.-P. Schneider/H. C. H. Hofmann/J. Ziller*, ReNEUAL-Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahren, S. 2.

<sup>19</sup> *W. Kahl*, Das Verwaltungsverfahrensgesetz zwischen Kodifikationsidee und Sonderrechtentwicklungen, in: W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetz, S. 67 (83); wortgleich *I. Appel*, Zur Aktualität der Kodifikationsidee, in: A. Koch/M. Rossi, Kodifikation in Europa, S. 1 (5) und *A. Guckelberger/F. Geber*, Allgemeines Europäisches Verwaltungsverfahren vor seiner unionsrechtlichen

renter gedanklicher Unterbau unterlegt. Dies führt dazu, dass die geschilderten Kodifikationsverständnisse im Ergebnis jeweils unbegründet bleiben und dass sie daher jeweils als begriffliche Festlegungen erscheinen, denen (nahezu) beliebig Funktionen und Gefahren zu- oder abgesprochen werden können. Wenn aber schon unklar ist, was eine Kodifikation überhaupt ist, wie das Konzept der Kodifikation gedanklich fundiert ist und auf welche(s) Ziel(e) eine Kodifikation ihrer Konzeption nach abzielt, so erschwert dies die Beurteilung des Mehrwerts einer Kodifikation im Bereich des Europäischen Verwaltungsrechts oder macht eine solche Beurteilung sogar unmöglich. Denn die Kodifikation allgemeiner Regelungen im Bereich des Europäischen Verwaltungsrechts als Anwendungsfall eines beliebigen Konzepts der Kodifikation hat dann Anteil an dieser Beliebigkeit und Überlegungen zu deren Mehrwert hängen in der Luft, solange und soweit hinsichtlich des Mehrwerts des Konzepts der Kodifikation an sich Unklarheit herrscht.

Zum anderen ist der Nachweis offen, inwiefern und inwieweit eine Kodifikation allgemeiner Regelungen im Bereich des Europäischen Verwaltungsrechts, der vom Grundsatz her für alle Verwaltungsbereiche Geltung zukommen soll, ihrem Anspruch überhaupt gerecht werden kann. Hier steht der – insbesondere – von der Kommission geäußerte Einwand im Raum, die verschiedenen Verwaltungsbereiche des Europäischen Verwaltungsrechts seien zu unterschiedlich, als dass sie ohne inadäquate Nivellierung dieser Unterschiede einer vereinheitlichenden Regelung zugänglich wären.<sup>20</sup> Entkräftet werden konnte dieser Einwand bislang nicht, denn eine eingehende Analyse der rechtlichen Gegebenheiten in den unterschiedlichen Verwaltungsbereichen des Europäischen Verwaltungsrechts unter dem Blickwinkel, inwiefern und inwieweit diese einer vereinheitlichenden Regelung zugänglich sein können oder nicht, steht noch aus. Insbesondere wurde eine solche Analyse nicht im Rahmen der Arbeiten von ReNEUAL oder im Rahmen des Verordnungsvorschlags des Europäischen Parlaments in hinreichendem Maße durchgeführt, jedenfalls aber wurden die Ergebnisse der Analyse als solche nicht offengelegt.<sup>21</sup> Mit den Ergebnissen

---

Kodifizierung?, S. 87 („idealistisch geprägtes Kodifikationsverständnis“); S. Miecke, Regelmäßigkeiten der Entstehung einer Kodifikation, S. 27.

<sup>20</sup> W. Mölls, Die Perspektive der Europäischen Kommission, in: J.-P. Schneider/K. Rennert/N. Marsch, ReNEUAL-Musterentwurf – Tagungsband, S. 48 (50 ff.); Antwort der Kommission auf eine parlamentarische Anfrage, O-000079/2016, abgedruckt in: J.-P. Schneider/K. Rennert/N. Marsch, ReNEUAL-Musterentwurf – Tagungsband, S. 304 f.; dazu W. Kahl, Kodifizierung des Verwaltungsverfahrensrechts in Deutschland und in der EU, JuS 2018, S. 1025 (1032).

<sup>21</sup> Vgl. S. Augsburg, Verwaltungsverfahrensrecht der Europäischen Union. Anmerkungen aus deutscher Sicht, DV Bd. 50 (2017), S. 1 (8); T. v. Danwitz, ReNEUAL-Musterentwurf: Weitere Perspektiven, in: J.-P. Schneider/K. Rennert/N. Marsch, ReNEUAL-Musterentwurf – Tagungsband, S. 247 (251). ReNEUAL führte zwar grundsätzlich eine vergleichende Analyse der „Rechtsordnungen der EU sowie ihrer Mitgliedstaaten“ durch, die aber weniger darauf ausgerichtet war, Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen einzelnen Regelungs-

einer solchen Analyse steht und fällt aber insoweit die Beurteilung des Mehrwerts einer Kodifikation allgemeiner Regelungen im Bereich des Europäischen Verwaltungsrechts.<sup>22</sup>

Diesen beiden Forschungslücken widmet sich die vorliegende Arbeit, die so einen Beitrag dazu leisten soll, den Mehrwert einer Kodifikation allgemeiner Regelungen im Bereich des Europäischen Verwaltungsrechts fundiert(er) beurteilen zu können. Der Aktualität und Relevanz der im Verlauf dieser Arbeit darzulegenden Überlegungen tut es dabei keinen Abbruch, dass die Aussichten auf eine Realisierung einer solchen Kodifikation aufgrund der ablehnenden Haltung der Kommission auf absehbare Zeit eher gering sein dürften.<sup>23</sup> Denn zum einen – in gesetzgebungspraktischer Ausrichtung – stützt die Kommission ihre ablehnende Haltung auf den aus ihrer Sicht fehlenden Nachweis des Mehrwerts einer Kodifikation allgemeiner Regelungen im Bereich des Europäischen Verwaltungsrechts.<sup>24</sup> Und diese Arbeit soll ja gerade dazu dienen, die Frage des Mehrwerts fundiert(er) beurteilen zu können. Zum anderen bemisst sich die Aktualität und Relevanz einer wissenschaftlichen Arbeit nicht bzw. jedenfalls nicht allein anhand praktischer Gegebenheiten. In diesem Sinne soll die vorliegende Arbeit zwar einerseits auf die Gesetzgebungspraxis bezogen sein, ande-

---

bereichen herauszuarbeiten und offenzulegen, als vielmehr darauf, „best practices“ zu identifizieren und in den Musterentwurf zu übernehmen (*J.-P. Schneider/H. C. H. Hofmann/J. Ziller*; ReNEUAL-Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrensrecht, S. 2). Auch wurde im Vorfeld des EP-Vorschlags „eine Bestandsaufnahme des bestehenden EU-Verwaltungsrechts“ vorgenommen (Begründung des Rechtsausschusses zu dem am 9. Juni 2016 vom Parlament gebilligten Entwurf [PE574.998v03–00], S. 2), deren Ergebnisse aber ebenfalls nicht als Überblick über Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den einzelnen Verwaltungsbereichen zugänglich sind, auch nicht im Bericht über die „Bewertung des europäischen Mehrwerts. Verwaltungsverfahrensrecht der Europäischen Union“, PE 494.457 bzw. im Bericht „Impact Assessment of possible action at EU level for an open, efficient and independent EU administration“, PE 621.841 oder im Rahmen der vorbereitenden wissenschaftlichen Studien *D.-U. Galetta/H. C. H. Hofmann/O. Mir Puigpelat/J. Ziller*; Context and legal elements of a Proposal for a Regulation on the Administrative Procedure, PE 536.487; *dies.*, The General Principles of EU Administrative Procedure Law, PE 519.224; *O. Mir Puigpelat*, Arguments in favour of a general codification, PE 432.776; *J. Ziller*, Is a law of administrative procedure for the Union institutions necessary?, PE 432.771; *ders.*, Alternatives in Drafting an EU Administrative Procedure Law, PE 462.417.

<sup>22</sup> *E. Schmidt-Aßmann*, Der ReNEUAL-Musterentwurf und seine Bedeutung für das Verbundverwaltungsrecht, in: *J.-P. Schneider/K. Rennert/N. Marsch*, ReNEUAL-Musterentwurf – Tagungsband, S. 255 (258). Eine solche Analyse als „wichtige und respektable Leistung“ bezeichnend *K. Rennert*, ReNEUAL-Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrensrecht aus der Sicht des BVerwG, DVBl. 2016, S. 69 (71).

<sup>23</sup> Siehe zur Haltung der Europäischen Kommission bereits oben bei Fn. 14 und die dortigen Nachweise; trotz Hinweises auf die „zurückhaltende Position“ der Kommission gleichwohl optimistischer *J.-P. Schneider*, Der ReNEUAL-Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrensrecht, in: *ders./K. Rennert/N. Marsch*, ReNEUAL-Musterentwurf – Tagungsband, S. 3 (18).

<sup>24</sup> Dazu oben bei Fn. 16 und die dortigen Nachweise.

rerseits und vor allem ist sie aber als Beitrag zur aktuellen *wissenschaftlichen* Diskussion zur Kodifikation des Europäischen Verwaltungsrechts konzipiert.

## B. Konkretisierung und Ausdifferenzierung der Zielsetzung anhand der Grundstruktur des Europäischen Verwaltungsrechts

Die so bereits kurz umrissene Zielsetzung dieser Arbeit bedarf der weiteren Konkretisierung und Ausdifferenzierung (II.), um einen handhabbaren Ausgangspunkt für den weiteren Verlauf der Arbeit (überblicksartig zu diesem Verlauf siehe C.) darstellen zu können. Da es dieser Arbeit um eine Beschäftigung mit dem Mehrwert einer Kodifikation allgemeiner Regelungen im Bereich des Europäischen Verwaltungsrechts geht, ist es sinnvoll, diese Konkretisierung und Ausdifferenzierung anhand der zuvor kurz in den Blick zu nehmenden Grundstruktur des Europäischen Verwaltungsrechts (dazu I.) vorzunehmen.

### I. Zur Grundstruktur des Europäischen Verwaltungsrechts

Der Begriff des Europäischen Verwaltungsrechts wird hier mit Blick auf die Zielrichtung dieser Arbeit zweckmäßigerweise von vornherein so zugrunde gelegt, dass er ausschließlich auf das im Zusammenhang mit der Europäischen Union stehende Verwaltungsrecht beschränkt ist.<sup>25</sup> Ausgehend von dieser Festlegung sind zunächst unterschiedliche Formen des Vollzugs des Europäischen Verwaltungsrechts darzustellen (1.). In Zuordnung zu diesen einzelnen Formen des Verwaltungsvollzugs lassen sich dann die Schichten des Europäischen Verwaltungsrechts entwickeln (2.).

#### 1. Struktur des Verwaltungsvollzugs in der EU

Klassischerweise wird der Verwaltungsvollzug<sup>26</sup> in der Europäischen Union auf eine binäre Grundstruktur – bestehend aus dem sog. indirekten Vollzug und

---

<sup>25</sup> Zu möglichen Begriffsverständnissen siehe nur *J.P. Terhechte*, Einführung: Das Verwaltungsrecht der EU, in: ders., *Verwaltungsrecht der EU*, § 1 Rn. 5 ff.; *E. Schmidt-Aßmann*, *Europäisches Verwaltungsrecht als gemeinsame Aufgabe*, ERPL Bd. 12 (2000), S. 11 (12). Ein dezidiert weitergehendes Verständnis – mit Bezug auf den Begriff des Europarechts insgesamt – findet sich bei *A. v. Bogdandy*, Was ist Europarecht?, JZ 2017, S. 589 ff., der einen das EU-Recht, das ergänzende Völkerrecht, die EMRK sowie das darauf bezogene staatliche Recht umfassenden Begriff des Europarechts propagiert; vgl. auch *T. Siegel*, *Europäisierung des Öffentlichen Rechts*, S. 3 ff.

<sup>26</sup> Der Begriff des „Vollzugs“ wird hier und im Folgenden in einem weiten Verständnis zugrunde gelegt, wonach insgesamt die rechtsgeleitete Tätigkeit der Verwaltung bezeichnet ist, z. B. also, wenn eine Behörde Aufgaben erfüllt, die ihr konkret durch EU-rechtliche Vorgaben übertragen sind, oder aber auch, wenn sie Unionsrecht schlicht zu beachten hat. Zum Vollzugsbegriff und den hiermit ggf. verbundenen einschränkenden Assoziationen siehe

dem sog. direkten Vollzug – zurückgeführt.<sup>27</sup> Dabei zeichnet sich der indirekte Vollzug dadurch aus, dass das Unionsrecht durch Verwaltungseinrichtungen der Mitgliedstaaten vollzogen wird.<sup>28</sup> Innerhalb des indirekten Vollzugs ist zu unterscheiden zwischen dem *unmittelbaren* indirekten Vollzug, der den Vollzug unmittelbar anwendbaren Unionsrechts bezeichnet,<sup>29</sup> und dem *mittelbaren* indirekten Vollzug, der gegeben ist, wenn die entsprechenden Vorschriften des Unionsrechts nicht unmittelbar anwendbar sind.<sup>30</sup> Vom direkten Vollzug des Unionsrechts ist demgegenüber die Rede, wenn dieses von Verwaltungseinrichtungen der Union vollzogen wird.<sup>31</sup> Dabei betrifft der unionsinterne direkte Vollzug die interne Organisation, Personalangelegenheiten sowie den Haushaltsvollzug,<sup>32</sup> während der unionsexterne direkte Vollzug das Tätigwerden von Verwaltungseinrichtungen der Union gegenüber Bürgern, Unternehmen oder Mitgliedstaaten umfasst.<sup>33</sup>

nur *E. Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, Kap. 7 Tz. 14; exemplifiziert am indirekten Vollzug *U. Stelkens*, Europäisches Verwaltungsrecht, Europäisierung des Verwaltungsrechts und Internationales Verwaltungsrecht, in: P. Stelkens/H. J. Bonk/M. Sachs, VwVfG, Rn. 121 ff.

<sup>27</sup> Prägend für die deutsche Europarechtswissenschaft *H.-W. Rengeling*, Rechtsgrundsätze beim Verwaltungsvollzug des Europäischen Gemeinschaftsrechts, S. 9 ff. Zur Einstufung als traditionelle oder etablierte Unterteilung siehe nur *S. Augsberg*, Europäisches Verwaltungsorganisationsrecht und Vollzugsformen, in: J. P. Terhechte, Verwaltungsrecht der EU, § 6 Rn. 14; *S. Hegels*, EG-Eigenverwaltungsrecht und Gemeinschaftsverwaltungsrecht, S. 26; *C. Krönke*, Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten der EU, S. 28; *I. Pernice/S. Kadelbach*, Verfahren und Sanktionen im Wirtschaftsverwaltungsrecht, DVBl. 1996, S. 1100 (1102).

<sup>28</sup> *T. v. Danwitz*, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 312; *J. Gundel*, Verwaltung, in: R. Schulze/M. Zuleeg/S. Kadelbach, Europarecht, § 3 Rn. 101; *S. Hegels*, EG-Eigenverwaltungsrecht und Gemeinschaftsverwaltungsrecht, S. 26; *J. Saurer*, Der Einzelne im Europäischen Verwaltungsrecht, S. 15; *T. Siegel*, Europäisierung des Öffentlichen Rechts, S. 14.

<sup>29</sup> Also vor allem von Verordnungen, aber auch von Normen des Primärrechts, Beschlüssen und Richtlinien, wenn diese unmittelbar anwendbar sind. Dazu *T. v. Danwitz*, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 314; *S. Hegels*, EG-Eigenverwaltungsrecht und Gemeinschaftsverwaltungsrecht, S. 31; *C. Krönke*, Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten der EU, S. 30; *U. Stelkens*, Europäisches Verwaltungsrecht, Europäisierung des Verwaltungsrechts und Internationales Verwaltungsrecht, in: P. Stelkens/H. J. Bonk/M. Sachs, VwVfG, Rn. 120.

<sup>30</sup> Also vor allem im Regelfall bei Richtlinien. Dazu *S. Augsberg*, Europäisches Verwaltungsorganisationsrecht und Vollzugsformen, in: J. P. Terhechte, Verwaltungsrecht der EU, § 6 Rn. 17; *T. v. Danwitz*, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 314; *S. Hegels*, EG-Eigenverwaltungsrecht und Gemeinschaftsverwaltungsrecht, S. 31 f.; *C. Krönke*, Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten der EU, S. 30.

<sup>31</sup> *T. v. Danwitz*, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 312; *S. Hegels*, EG-Eigenverwaltungsrecht und Gemeinschaftsverwaltungsrecht, S. 26; *U. Stelkens*, Europäisches Verwaltungsrecht, Europäisierung des Verwaltungsrechts und Internationales Verwaltungsrecht, in: P. Stelkens/H. J. Bonk/M. Sachs, VwVfG, Rn. 155.

<sup>32</sup> *S. Augsberg*, Europäisches Verwaltungsorganisationsrecht und Vollzugsformen, in: J. P. Terhechte, Verwaltungsrecht der EU, § 6 Rn. 33; *T. v. Danwitz*, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 326 f.; *J. Gundel*, Verwaltung, in: R. Schulze/M. Zuleeg/S. Kadelbach, Europarecht, § 3 Rn. 91 f.; *S. Hegels*, EG-Eigenverwaltungsrecht und Gemeinschaftsverwaltungsrecht, S. 29; *C. Krönke*, Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten der EU, S. 28 f.

<sup>33</sup> *S. Augsberg*, Europäisches Verwaltungsorganisationsrecht und Vollzugsformen, in:

Diese aus direktem und indirektem Vollzug bestehende binäre Vorstellung wird mittlerweile vermehrt um einen dritten Aspekt – den Vollzug im Wege der Kooperation zwischen unterschiedlichen Verwaltungsträgern – erweitert. Bei Zugrundelegung dieser erweiterten Vorstellung wird das Unionsrecht in denjenigen Fällen im Wege der Kooperation vollzogen, in denen weder die Verwaltungseinrichtungen der Union noch die Verwaltungseinrichtungen der Mitgliedstaaten je für sich alleine das Unionsrecht vollziehen, sondern in denen Verwaltungseinrichtungen unterschiedlicher Verwaltungsträger (Union einerseits, Mitgliedstaaten andererseits) das Unionsrecht gemeinsam vollziehen.<sup>34</sup> Dabei meint vertikale Kooperation die gemeinsame Aufgabenerfüllung durch unionale und mitgliedstaatliche Verwaltungseinrichtungen, während bei der horizontalen Kooperation Verwaltungseinrichtungen unterschiedlicher Mitgliedstaaten zusammenwirken.<sup>35</sup>

## 2. Schichten des Europäischen Verwaltungsrechts

Aufbauend auf diesem Vollzugskonzept ergibt sich das Bild einer mehrschichtigen Verwaltungsrechtsordnung, die aus dem mitgliedstaatlichen Verwaltungsrecht (a)), dem Eigenverwaltungsrecht der EU (b)) und dem Unionsverwaltungsrecht der EU (c)) besteht und die zudem – aus heuristischen Gründen – um das Kooperationsverwaltungsrecht (d)) erweitert werden kann. Das mitgliedstaatliche Verwaltungsrecht ist dabei in den Begriff des Europäischen Verwaltungsrechts im weiteren Sinne einbezogen, während zum Europäischen Verwaltungsrecht im engeren Sinne nur diejenigen Schichten zählen, die nach ihrem Rechtscharakter Unionsrecht darstellen.<sup>36</sup>

---

J. P. Terhechte, *Verwaltungsrecht der EU*, § 6 Rn. 34; T. v. Danwitz, *Europäisches Verwaltungsrecht*, S. 315, 327; S. Hegels, *EG-Eigenverwaltungsrecht und Gemeinschaftsverwaltungsrecht*, S. 29 f.; C. Krönke, *Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten der EU*, S. 29.

<sup>34</sup> A. Guckelberger/F. Geber, *Allgemeines Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht vor seiner unionsrechtlichen Kodifizierung?*, S. 53; G. Sydow, *Verwaltungskooperation in der EU*, S. 4; W. Weiß, *Der Europäische Verwaltungsverbund*, S. 13, 16; vgl. auch M. Ruffert, *Hat die Europäisierung des Verwaltungsrechts Methode?*, DV Beiheft 10, *Das Europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase*, S. 205 (216); zu Behördennetzwerken M. P. Schwind, *Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht*, S. 151 ff.

<sup>35</sup> S. Augsberg, *Europäisches Verwaltungsorganisationsrecht und Vollzugsformen*, in: J. P. Terhechte, *Verwaltungsrecht der EU*, § 6 Rn. 50; T. v. Danwitz, *Europäisches Verwaltungsrecht*, S. 341; E. Schmidt-Aßmann, *Verfassungsprinzipien für den Europäischen Verwaltungsverbund*, in: W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann/A. Voßkuhle, *GVwR*, Bd. I, § 5 Rn. 39; U. Stelkens, *Europäisches Verwaltungsrecht, Europäisierung des Verwaltungsrechts und Internationales Verwaltungsrecht*, in: P. Stelkens/H. J. Bonk/M. Sachs, *VwVfG*, Rn. 177.

<sup>36</sup> E. Schmidt-Aßmann, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, Kap. 7 Tz. 13; im Anschluss hieran F. C. Mayer, *Die Europäisierung des Verwaltungsrechts*, in: P. F. Bultmann u. a., *FS U. Battis*, S. 47 (57).

### a) Mitgliedstaatliches Verwaltungsrecht

Das mitgliedstaatliche Verwaltungsrecht stellt eine Schicht des Europäischen Verwaltungsrechts – im weiteren Sinne – dar, sofern und soweit es die Verwaltungstätigkeit der mitgliedstaatlichen Verwaltungen im indirekten Vollzug ermöglicht und anleitet. Dies ist der Fall, sofern und soweit das beim indirekten Vollzug zu beachtende Unionsrecht zum Vollzug weiterer Regelungen bedarf (oder diese zumindest zulässt) und diese Regelungen im mitgliedstaatlichen Verwaltungsrecht bereitgehalten werden.<sup>37</sup>

### b) Eigenverwaltungsrecht der EU

Als Eigenverwaltungsrecht der EU wird die Rechtsschicht bezeichnet, die diejenigen verwaltungsrechtlichen Regeln enthält, welche die Verwaltungseinrichtungen der Union im direkten Vollzug beachten müssen.<sup>38</sup> Das Eigenverwaltungsrecht stellt sich dabei einerseits als *Organisationsrecht* dar: Im Primärrecht finden sich etwa Anforderungen an den Aufbau und die Funktionsweise der Kommission und im Sekundärrecht Verordnungen, mit denen jeweils die mittlerweile zahlreichen Agenturen der Union gegründet werden und in denen deren Aufbau und Funktionsweise näher bestimmt wird. Typischerweise werden zum Organisationsrecht der Eigenverwaltung auch das Dienst- sowie das Haushaltsrecht der Union gezählt. Der organisationsrechtliche Teil des Eigenverwaltungsrechts umfasst damit die Vorgaben für den unionsinternen direkten Vollzug.<sup>39</sup> Den unionsexternen direkten Vollzug regelt hingegen – andererseits – der als *Handlungsrecht* bezeichnete Teil des Eigenverwaltungsrechts.<sup>40</sup> Dieser umfasst etwa primärrechtliche Regeln zu den Handlungsformen des Verwaltungshandelns, zum Recht auf gute Verwaltung oder zur Haftung bei Schäden, die die EU-Verwaltung verursacht. Daneben finden sich zahlreiche sekundärrechtliche Vorgaben zu einzelnen Verwaltungsbereichen, teilweise aber auch sachbereichsübergreifende Regelungen und nicht zuletzt wird das Handlungs-

<sup>37</sup> T. v. Danwitz, *Europäisches Verwaltungsrecht*, S. 5 f.; A. Glaser, *Entwicklung des Europäischen Verwaltungsrechts*, S. 3 f.; E. Schmidt-Aßmann, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, Kap. 7 Tz. 13.

<sup>38</sup> T. v. Danwitz, *Europäisches Verwaltungsrecht*, S. 313; A. Glaser, *Entwicklung des Europäischen Verwaltungsrechts*, S. 12; J. Gundel, *Verwaltung*, in: R. Schulze/M. Zuleeg/S. Kadelbach, *Europarecht*, § 3 Rn. 91; S. Hegels, *EG-Eigenverwaltungsrecht und Gemeinschaftsverwaltungsrecht*, S. 34 f.; C. Krönke, *Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten der EU*, S. 30; M. Ruffert, in: C. Calliess/M. Ruffert, *EUV/AEUV*, Art. 298 AEUV Rn. 11.

<sup>39</sup> S. Augsburg, *Europäisches Verwaltungsorganisationsrecht und Vollzugsformen*, in: J. P. Terhechte, *Verwaltungsrecht der EU*, § 6 Rn. 33; A. Guckelberger/F. Geber, *Allgemeines Europäisches Verwaltungsverfahren vor seiner unionsrechtlichen Kodifizierung?*, S. 42; E. Schmidt-Aßmann, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, Kap. 7 Tz. 14.

<sup>40</sup> M. Ruffert, in: C. Calliess/M. Ruffert, *EUV/AEUV*, Art. 298 AEUV Rn. 11; E. Schmidt-Aßmann, *Verfassungsprinzipien für den Europäischen Verwaltungsverbund*, in: W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann/A. Voßkuhle, *GVwR*, Bd. I, § 5 Rn. 35.

## Sachregister

Seitenzahlen im Fettdruck verweisen bei mehreren angegebenen Fundstellen auf Hauptfundstellen. Verweise auf Fußnoten stehen im Kursivdruck.

- Abgeordnete 55 f., 87, 225, 244, 452
  - Abgrenzungsentscheidung, hoheitliche **105–107**, 112, 115–123
    - *siehe auch* Gesetzesbegriff der inhaltlichen Allgemeinheit
    - *siehe auch* Gesetzesbegriff der Rechtssicherheit
    - *siehe auch* Zuteilungsentscheidung, hoheitliche
    - ~ im Dienst der Freiheit **107–109**, 112, 116 f., 120, 122 f., 181
    - ~ und Zuteilungsentscheidung **105–109**, 115–123, 138–159, 177–185
    - mehrdimensional 105–109
    - Qualität, formale 109, 123, 138
    - Qualität, materiale 109, 123, 177
  - Abhilfebeschluss 422, 426–428, 474 f.
  - Abhilfeverfahren 422, 425, 426–428, 442, 474 f.
    - *siehe auch* Beschwerdeverfahren
    - Beschluss 422, 426–428, 474 f.
    - Einbeziehung 426
    - Frist für Beschluss 427, 443, 474
    - Maßstab des Beschlusses 426 f., 443, 474
  - Abwägung, *siehe* Gesetzesbegriff der inhaltlichen Allgemeinheit
  - ACER 274, 282 f.
    - *siehe auch* Agentur, dezentrale
  - ACER-VO 282 f., 368 f., 371 23, 422
    - *siehe auch* Beschluss, privatgerichteter Adressatenkreis
    - Abgrenzungs- bzw. Zuteilungsentscheidung, legislative 145
    - ~ der Kodifikation 249–256, 268
      - ~ des Gesetzes 167–176, 186–191, 210–213, 217–219
  - Agentur der Europäischen Union, *siehe* Agentur, dezentrale
  - Agentur, dezentrale 16–18, 273–275, 368 f., 422 f.
    - *siehe auch* Exekutivagentur
    - *siehe auch* Gemeinsames Unternehmen
  - Aufbau 10, 16–18, **276–365**, 436–440, 460–468
  - Aufgaben 274 f.
  - Beschwerdeausschuss, *siehe* dort
  - Definition 273 f.
  - Dokumentenzugang 275
  - Exekutivdirektor, *siehe* dort
  - Funktionsweise 10, 16–18, **276–365**, 436–440, 460–468
  - Geschäftsfähigkeit **276 f.**, 460
  - Gründungsverordnung 17 f., 273–275, Kap. 9 passim, 368
  - Haftung 275 f.
  - Organisationsstruktur 274 f., **280–284**, 436, 449, 460 f.
  - Rechenschaftspflicht **278**, 436, 460
  - Rechtspersönlichkeit **276 f.**, 436, 460
  - Rechtsstatus 274, **276–280**, 436, 449, 460
  - Unabhängigkeit **278**, 436, 460
  - Vertretung **279 f.**, 436, 460
  - Verwaltungsrat, *siehe* dort
  - Vorrechte und Befreiungen **278 f.**, 436, 460
- Akteneinsicht **392–395**, 441, 472
  - *siehe auch* Aufsichtsverfahren

- *siehe auch* Einbeziehung ins Verfahren
- *siehe auch* Genehmigungsverfahren
- Akzeptanz
  - ~ der Kodifikation 63
  - ~ des Gesetzes 210–212, 243, 448
  - ~ des Rechts 182 52
- Allgemeine Regelungen
  - Kodifikation allgemeiner Regelungen 3–6, 13–15, 245, **247–268**, 434–436, 450–456
- Allgemeiner Teil 147 113, 227, 253 13
- Allgemeines Verwaltungsrecht
  - politikindifferent 54 31, 259
  - Programmatik des ~ 269 f. 61
- Allgemeinheit
  - *siehe auch* Allgemeinheit der Volkszugehörigen
  - demokratische ~ 114, 122
  - Gesetzesbegriff der inhaltlichen ~, *siehe* dort
  - inhaltliche ~ als materiale Anforderung 138 77, 177
  - Bedeutungsdimensionen 114 117, 177 35, 193 73
- Allgemeinheit der Volkszugehörigen 122, 193, 196
  - *siehe auch* Allgemeinheit, demokratische
- allgemeinverständlich 134, 148
  - *siehe auch* Alltagssprache
  - *siehe auch* Fachterminologie
- Alltagssprache 148, 173
  - *siehe auch* allgemeinverständlich
  - *siehe auch* Fachterminologie
- Analogiebildung 63, 191 69
- Anarchie 111
- Anhörung **395–400**, 428 f., 441, 443, 472, 475
  - *siehe auch* Aufsichtsverfahren
  - *siehe auch* Beschwerdeverfahren
  - *siehe auch* Einbeziehung ins Verfahren
  - *siehe auch* Genehmigungsverfahren
  - Ausnahmen **399 f.**, 472
  - Gegenstand **397**, 441, 472
  - Modalitäten **398 f.**, 472
  - Pflicht zur ~ **395–397**, 472
- Anlegerinformationen-VO 369
  - *siehe auch* Beschluss, privatgerichteter
- Aufsichtsbeschluss 369, **371–421**, 440–442, 449 f., 468
- Aufsichtsverfahren 371 f., Kap. 10 passim, 440–442, 449, 468–474
  - *siehe auch* Beschwerdeverfahren
  - *siehe auch* Genehmigungsverfahren
  - Abänderungsverfahren **371 f.**, 404–406
  - Abweichungen vom Verfahrensablauf 370, 421 f.
  - Akteneinsicht, *siehe* dort
  - Anhörung, *siehe* dort
  - Aufhebungsverfahren 371 f., 404–406
  - Beginn, *siehe* Verwaltungsverfahren, Beginn
  - Begründung, *siehe* dort
  - Bekanntgabe, individuelle, *siehe* dort
  - Beschluss, vorläufiger 399 f., 413
  - Definition 371, 468
  - Einbeziehung ins Verfahren, *siehe* dort
  - Frist, *siehe* dort
  - Informationsbeschaffung, behördliche, *siehe* dort
  - Maßstab **403–406**, 441 f., 472 f.
  - Nichtigkeit 420 f.
  - Sanktionsverfahren 371 f.
  - Veröffentlichung, *siehe* dort
  - Wirkungsdauer, *siehe* Wirkungsdauer Beschluss
- Auslegung 33, 63, 87, 252
  - letztverbindliche ~ 168
  - wörtliche ~ 135
- Befangenheit **431–433**, 443, 475 f.
  - *siehe auch* Interessenerklärung
  - *siehe auch* Mitwirkungsausschluss
- Befolgung des Gesetzes, *siehe* Gesetzesbefolgung
- Begründung 410–412, 416, 418, 431, 442, 473, 475
  - *siehe auch* Aufsichtsverfahren
  - *siehe auch* Bekanntgabe, individuelle
  - *siehe auch* Beschwerdeverfahren
  - *siehe auch* Genehmigungsverfahren
  - *siehe auch* Veröffentlichung
- Behörde für europ. pol. Parteien und europ. pol. Stiftungen 274 4
- Beihilfenverfahrens-VO 369, 379 f. 80

- *siehe auch* Beschluss, privatgerichteter
- Bekanntgabe, individuelle 408–412, 431, 442, 473
- *siehe auch* Aufsichtsverfahren
- *siehe auch* Beschwerdeverfahren
- *siehe auch* Genehmigungsverfahren
- *siehe auch* Veröffentlichung
- Begründung, *siehe* dort
- Gegenstand 410 f., 442, 473
- Modalitäten 409 f., 442, 473
- Rechtsbehelfsbelehrung, *siehe* dort
- Bekanntmachung 123, **144–146**, 170
- Bentham, Jeremy*
- Begriffsprägung Kodifikation 124 f.
- Kodifikation 129–137
- Rechtslehre, allgemeine 126–129
- Rechtslehre, utilitaristisch 31 47, 125
- Bentham-Project 125 3
- Berechenbarkeit, *siehe* Gesetzesbegriff der Rechtssicherheit
- Beschluss, privatgerichteter 15 f., **366–433**, 440–443, 449 f., 468–476
- Abhilfeverfahren, *siehe* dort
- Aufsichtsverfahren, *siehe* dort
- Beschwerdeverfahren, *siehe* dort
- Definition 367 f., 468 f.
- Genehmigungsverfahren, *siehe* dort
- Maßnahme, verfahrensabschließende 368, 468 f.
- Zielhandlung 368, 468 f.
- Beschluss, staatengerichteter 15 f., 367
- Beschluss, vorläufiger 399 f., 413
- Beschlussfassung
- *siehe auch* Sitzung
- Beschwerdeausschuss **365**, 440
- Verwaltungsrat **315–318**, 438, 463
- Beschlussfiktion 420
- *siehe auch* Genehmigungsverfahren
- Beschwerde
- *siehe auch* Beschwerdeverfahren
- begründet 422, 426 f., 429 f., 443, 474 f.
- zulässig 422, 426 f., 429 f., 443, 474 f.
- Beschwerdeausschuss 274, 281–283, **349–365**, 439 f., 449, 466–468
- Arbeitsweise **358–365**, 439 f., 467 f.
- Beschlussfassung, *siehe* dort
- Inkompatibilität, *siehe* dort
- Interessenerklärung, *siehe* dort
- Mitglieder **349–358**, 439, 466 f.
- Sitzung, *siehe* dort
- Unabhängigkeit Mitglieder, *siehe* Unabhängigkeit
- Verpflichtungserklärung, *siehe* dort
- Vorsitz **360–364**, 440, 468
- Weisungsfreiheit Mitglieder, *siehe* Weisungsfreiheit
- Beschwerdekammer, *siehe* Beschwerdeausschuss
- Beschwerdeverfahren 369, **421–433**, 442 f., 474–476
- *siehe auch* Abhilfeverfahren
- *siehe auch* Aufsichtsverfahren
- *siehe auch* Beschwerde
- *siehe auch* Genehmigungsverfahren
- Anhörung, *siehe* dort
- aufschiebende Wirkung **424–426**, 442, 474
- Befangenheit, *siehe* dort
- Beginn, *siehe* Verwaltungsverfahren, Beginn
- Begründung, *siehe* dort
- Bekanntgabe, individuelle, *siehe* dort
- Beschluss **429–431**, 443, 475
- Definition 421
- Frist Beschluss, *siehe* Frist
- Maßstab Beschluss **429 f.**, 443, 475
- Mitwirkungsausschluss, *siehe* dort
- Verhandlung, mündliche, *siehe* dort
- Veröffentlichung, *siehe* dort
- Wirkung Beschluss **429 f.**, 443, 475
- Wirkungsdauer Beschluss, *siehe* dort
- Beständigkeit, *siehe* Gesetzesbegriff der Rechtssicherheit
- Betroffener
- ~ der Kodifikation 249–256, 268
- ~ des Gesetzes 167–176, 186–191, 210–213, 217–219
- body of law, all-comprehensive 129, **130–137**
- Bücherkodifikation, *siehe* Kodifikation
- Bürgerstatus 99
- CdT 274, 282 f.
- *siehe auch* Agentur, dezentrale
- CdT-VO 282 f.

- Cedefop 274, 283  
 – *siehe auch* Agentur, dezentrale  
 Cedefop-VO 283, 421  
 CEPOL 274, 283  
 – *siehe auch* Agentur, dezentrale  
 CEPOL-VO 283  
 Charta der Grundrechte der Europäischen Union 87 f.  
 Code 130, 136  
 – *siehe auch* body of law, all-comprehensive  
 – General Code 133  
 – Particular Codes 133  
 Code des relations entre le public et l'administration 3  
 codification  
 – *siehe auch* Kodifikation  
 – ~ à droit constant 52  
 – Begriffsprägung 124 f. 2, 136 f.  
 – ~ réformatrice 52  
 Common Law 128  
 CPVO 274, 283  
 – *siehe auch* Agentur, dezentrale  
 CPVO-VO 283, 369, 422  
 – *siehe auch* Beschluss, privatgerichteter  
  
 Dauerhaftigkeit 135 f., 153–159, 175 f., 182, 190–192, 208 f., 228 f.  
 – *siehe auch* body of law, all-comprehensive  
 – *siehe auch* Gesetzesbegriff der Rechtssicherheit  
 – *siehe auch* Kodifikationsbegriff, verfassungstheoretischer  
 Dekodifikation, *siehe* Kodifikation  
 Demokratie 54–56, 85–87, 92–97, 113–115, 192–205  
 – *siehe auch* Gesetzesbegriff der ~  
 – *siehe auch* Legitimation, demokratische  
 – assoziative ~ 89, 96 f., 201 106  
 – partizipative ~ 89, 96 f., 201 106  
 – repräsentative ~ 85, 93 f., 193–195, 203  
 Diskontinuität  
 – Grundsatz der sachlichen ~ 54–56  
 Durchführungsrechtsakt 354, 365, 368, 390  
 – *siehe auch* Rechtsakt, delegierter  
  
 EASA 274, 283  
 – *siehe auch* Agentur, dezentrale  
 EASA-VO 283, 369, 422  
 – *siehe auch* Beschluss, privatgerichteter  
 EASO 274, 283  
 – *siehe auch* Agentur, dezentrale  
 EASO-VO 283  
 EBA 274, 283  
 – *siehe auch* Agentur, dezentrale  
 EBA-VO 283, 369, 422  
 – *siehe auch* Beschluss, privatgerichteter  
 ECDC 274, 283  
 – *siehe auch* Agentur, dezentrale  
 ECDC-VO 283  
 ECHA 274, 283  
 – *siehe auch* Agentur, dezentrale  
 ECHA-VO 283, 369, 422  
 – *siehe auch* Beschluss, privatgerichteter  
 EFCA 274, 283  
 – *siehe auch* Agentur, dezentrale  
 EFCA-VO 283  
 EFSA 274, 283  
 – *siehe auch* Agentur, dezentrale  
 EFSA-VO 283  
 EIGE 274, 283  
 – *siehe auch* Agentur, dezentrale  
 EIGE-VO 283  
 Eigeninteresse, institutionelles 221 f., 265, 452 f.  
 Eigenverwaltungsrecht 10 f., 14–18, 450–454  
 – *siehe auch* Europäisches Verwaltungsrecht  
 – Handlungsrecht 10 f., 15 f., 366–433  
 – Kodifikation des ~s, *siehe* dort  
 – Organisationsrecht 10, 16–18, 273–365, 449  
 Einbeziehung ins Verfahren 370, 392–403, 428 f., 440 f., 443, 471 f., 475  
 – *siehe auch* Aufsichtsverfahren  
 – *siehe auch* Beschwerdeverfahren  
 – *siehe auch* Genehmigungsverfahren  
 – Akteneinsicht, *siehe* dort  
 – Anhörung, *siehe* dort  
 – Gelegenheit zur Stellungnahme, *siehe* dort  
 – Informationserteilung, *siehe* dort

- Informationszugang, *siehe* Akteneinsicht
- Öffentlichkeit, *siehe* dort
- Verfahrensbeteiligte, *siehe* dort
- Verhandlung, mündliche, *siehe* dort
- Verteidigungsrechte, *siehe* dort
- Einzelfallgesetz, Verbot des ~es 143 92, 169
- EIOPA 274, 283
  - *siehe auch* Agentur, dezentrale
- EIOPA-VO 283, 369, 422
  - *siehe auch* Beschluss, privatgerichteter
- ELA 274, 283
  - *siehe auch* Agentur, dezentrale
- ELA-VO 283
- EMA 274, 283
  - *siehe auch* Agentur, dezentrale
- EMA-VO 283, 369
  - *siehe auch* Beschluss, privatgerichteter
- EMCDDA 274, 283
  - *siehe auch* Agentur, dezentrale
- EMCDDA-VO 283
- EMSA 274, 283
  - *siehe auch* Agentur, dezentrale
- EMSA-VO 283
- ENISA 274, 283
  - *siehe auch* Agentur, dezentrale
- ENISA-VO 283
- Entgrenzung, einseitige 180 f., 189
- Entscheidungsverfahren
  - demokratisches ~, *siehe* Gesetzgebungsverfahren, demokratisches
  - gesetzgebungstheoretisches ~ 32–39, 41–43, 75 f., 83, 161–163, 269–272
- Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. Januar 2013 mit Empfehlungen an die Kommission zu einem Verwaltungsverfahrenrecht der EU 2 9
- Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. Juni 2016 zu einer offenen, effizienten und unabhängigen Verwaltung der EU 2, 255 17, 267 51, 457 3
- ERA 274, 283
  - *siehe auch* Agentur, dezentrale
- ERA-VO 283, 369, 371 23, 422
  - *siehe auch* Beschluss, privatgerichteter
- Erkennbarkeit, *siehe* Gesetzesbegriff der Rechtssicherheit
- ESMA 274, 283
  - *siehe auch* Agentur, dezentrale
- ESMA-VO 283, 369, 422
  - *siehe auch* Beschluss, privatgerichteter
- ETF 274, 283
  - *siehe auch* Agentur, dezentrale
- ETF-VO 283
- EUA 274, 283
  - *siehe auch* Agentur, dezentrale
- EUA-VO 283
- EuGH, *siehe* Gerichtshof der Europäischen Union
- EUIPO 274, 283
  - *siehe auch* Agentur, dezentrale
- EUIPO-VO 283, 369, 422
  - *siehe auch* Beschluss, privatgerichteter
- eu-LISA 274, 283
  - *siehe auch* Agentur, dezentrale
- eu-LISA-VO 283
- EU-OSHA 274, 283
  - *siehe auch* Agentur, dezentrale
- EU-OSHA-VO 283
- Eurofund 274, 283
  - *siehe auch* Agentur, dezentrale
- Eurofund-VO 283
- Eurojust 274, 283
  - *siehe auch* Agentur, dezentrale
- Eurojust-VO 283
- Europäischer Rat 86, 94 f.
- Europäisches Parlament 2 f., 85 f., 93–95, 264–267, 451 f.
  - *siehe auch* Geschäftsordnung des ~
- Europäisches Verwaltungsrecht
  - *siehe auch* Eigenverwaltungsrecht
  - *siehe auch* Kooperationsverwaltungsrecht
  - *siehe auch* Unionsverwaltungsrecht
- Grundstruktur 7–12
- Verwaltungsbereiche 3–6, 14 f., 42, 253 f., 257 f., 261–264
- Vollzug 7–9, 11

Europol 274, 283

– *siehe auch* Agentur, dezentrale

Europol-VO 283

Exekutivagentur 274

– *siehe auch* Agentur, dezentrale

- *siehe auch* Gemeinsames Unternehmen
- Exekutivausschuss 281, 283, 328
- Exekutivdirektor 274, **318–348**, 449, 464–466
- Abberufung **332–335**, 438, 465
- Befangenheit **345–347**, 465 f.
- Ernennung **318–326**, 438, 464
- Inkompatibilität, *siehe* dort
- Interessenerklärung, *siehe* dort
- Rechenschaftspflicht **348**, 439, 466
- Stellvertreter **335–343**, 438, 465
- Unabhängigkeit, *siehe* dort
- Verlängerung Amtszeit **326–332**, 438, 464 f.
- Verpflichtungserklärung, *siehe* dort
- Vertretungsbefugnis **279 f.**, 460
- Weisungsfreiheit, *siehe* dort
- Exekutive 120 f., 141–144, 167–169, 212–217, 220–224
- *siehe auch* Gesetzesbegriff der Rechtssicherheit
- *siehe auch* Gewaltengliederung
- EZB-Sanktionsrecht-VO 369
- *siehe auch* Beschluss, privatgerichteter
  
- Fachterminologie 134, 148 f., 173, 188, 217
- *siehe auch* allgemeinverständlich
- *siehe auch* Alltagssprache
- Finanzinstrumente-VO 369
- *siehe auch* Beschluss, privatgerichteter
- Formelkompromiss 218 f., 263
- FRA 274, 283
- *siehe auch* Agentur, dezentrale
- FRA-VO 283
- Freiheit 101–109, 178–185
- *siehe auch* Abgrenzungsentscheidung, hoheitliche
- *siehe auch* Selbstbestimmung, individuelle
- *siehe auch* Zuteilungsentscheidung, hoheitliche
- ~ als Gemeinschaftsgut 108, 177, 180–183
- ~ zum Dissens 198, 200
- Pluralität der Individual~en 108, 177, 179, 181
- reale ~ 102, 179, 181–183
- Umwelt der ~ 108, 177, 179, 180
- Frist
- *siehe auch* Aufsichtsverfahren
- *siehe auch* Beschwerdeverfahren
- *siehe auch* Genehmigungsverfahren
- Aufsichtsbeschluss **406–408**, 442, 473
- Beschwerdebeschluss **430**, 475
- Genehmigungsbeschluss **406–408**, 442, 473
- Frontex 274, 283
- *siehe auch* Agentur, dezentrale
- Frontex-VO 283
- Funktionalismus 59 55
- Funktionen einer Kodifikation 5, **59–63**, 74 f.
- *siehe auch* Gefahren einer Kodifikation
- Verhältnis zum Prüfraster 162 f.
- Fusionskontroll-VO 369
- *siehe auch* Beschluss, privatgerichteter
- Gefahren einer Kodifikation 5, 59, **63–66**, 74 f.
- *siehe auch* Funktionen einer Kodifikation
- Verhältnis zum Prüfraster 162 f.
- Gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates der EU und der Europäischen Kommission zu den dezentralen Agenturen 17
- Gemeinsames Unternehmen 274
- *siehe auch* Agentur, dezentrale
- *siehe auch* Exekutivagentur
- Gemeinschaft
- menschliche ~ 102, 105–109
- politische ~ 98–100
- Genehmigungsbeschluss 369, **371–421**, 449 f., 468 f.
- Genehmigungsverfahren 371 f., Kap. 10 passim, 440–442, 449, 468–474
- *siehe auch* Aufsichtsverfahren
- *siehe auch* Beschwerdeverfahren
- Abweichungen vom Verfahrensablauf **370**, 421 f.
- Akteneinsicht, *siehe* dort
- Anhörung, *siehe* dort
- Beginn, *siehe* Verwaltungsverfahren, Beginn

- Begründung, *siehe* dort
- Bekanntgabe, individuelle, *siehe* dort
- Beschluss, vorläufiger 399 f., 413
- Beschlussfiktion 420
- Definition 371, 468 f.
- Einbeziehung ins Verfahren, *siehe* dort
- Frist, *siehe* dort
- Informationsbeschaffung, behördliche, *siehe* dort
- Maßstab **403–406**, 441 f., 472 f.
- Wichtigkeit 420 f.
- Veröffentlichung, *siehe* dort
- Wirkungsdauer, *siehe* Wirkungsdauer Beschluss
- Gen-Nahrungsmittel-VO 369
  - *siehe* auch Beschluss, privatgerichteter GEREK-Büro 274, 283
  - *siehe* auch Agentur, dezentrale GEREK-Büro-VO 283
- Gerichtshof der Europäischen Union 11, 251 f., 262, 265, 268
- Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments 52 24, 54 32, 55 37
- Gesellschaft
  - ~ als Funktionssystem 110 f., 115 f., 181
  - Unterscheidung von Hoheitsträger und ~ 98, **109–113**
  - Wechselwirkung von Hoheitsträger und ~ 98, **109–113**
- Gesetz
  - *siehe* auch Gesetzesbegriff der Demokratie
  - *siehe* auch Gesetzesbegriff der inhaltlichen Allgemeinheit
  - *siehe* auch Gesetzesbegriff der Rechtssicherheit
- Gesetzbuch 48–51, 129 f., 137 f.
- Gesetzesanwendung
  - Effektivität der ~ 212–216
  - Effizienz der ~ 212–216
- Gesetzesbefolgung 210–212
- Gesetzesbegriff der Demokratie 122, **192–205**, 243
  - *siehe* auch Gesetzesbegriff der inhaltlichen Allgemeinheit
  - *siehe* auch Gesetzesbegriff der Rechtssicherheit
- *siehe* auch Gesetzgebungsverfahren, demokratisches
- Adressatenverständlichkeit 208 f., 211 f., 214–216, 217
- Allumfassendheit 208 f., 211 f., 213–216, 217, 218–220, 223, 226 f.
- Ausschließlichkeit 211 f., 213–215, 220, 222 f.
- Bestimmtheit 213–215, 216
- Betroffenenverständlichkeit 208 f., 211 f., 214–216, 217
- Dauerhaftigkeit 208 f., 211 f., 215 f., 219 f., 223, 227, 228–230
- Kodifikation als Zielvorstellung **205–230**, 242–244, 448
- Lückenlosigkeit 208, 213–215, 216 f., 218 f., 220 f., 222 f.
- prozeduraler Gesetzesbegriff 205
- Prüfraster 164 f., **205–230**, 242–244, 448
- System, äußeres 208 f., 211 f., 214, 217, 219 f., 223
- System, inneres materiales 208 f., 211 f., 214–216, 218 f., 223
- Widerspruchsfreiheit 208 f., 211 f., 214–216, 218 f., 223
- Zielkonflikt zur Kodifikation **205–230**, 242–244, 448
- Zugänglichkeit 211 f., 213–216
- Zukunftsbezogenheit 208, 219 f., 228–230
- Gesetzesbegriff der inhaltlichen Allgemeinheit 123, **177–185**, 242
  - *siehe* auch Abgrenzungsentscheidung, hoheitliche
  - *siehe* auch Gesetzesbegriff der Demokratie
  - *siehe* auch Gesetzesbegriff der Rechtssicherheit
  - *siehe* auch Zuteilungsentscheidung, hoheitliche
  - Adressatenverständlichkeit 187 f.
  - Allumfassendheit 186 f.
  - Betroffenenverständlichkeit 187 f.
  - Dauerhaftigkeit 182, 190–192, 448
  - Gesetz, abstrakt-generelles 177 35
  - Kodifikation als Zielvorstellung **185–192**, 242, 448

- Maßstab der Gleichheit 123, **178 f.**, 448
- Maßstab der Verhältnismäßigkeit 123, **179–181**, 448
- Prüfraster 164, **185–192**, 242, 448
- System, äußeres 187
- System, inneres materiales 178, 188 f., 448
- Widerspruchsfreiheit 188 f., 448
- Zielkonflikt zur Kodifikation **185–192**, 242, 448
- Zukunftsbezogenheit 189 f.
- Gesetzesbegriff der Rechtssicherheit 123, **137–159**, 237–239
  - *siehe auch* Abgrenzungsentscheidung, hoheitliche
  - *siehe auch* Gesetzesbegriff der Demokratie
  - *siehe auch* Gesetzesbegriff der inhaltlichen Allgemeinheit
  - *siehe auch* Kodifikationsbegriff, verfassungstheoretischer
  - *siehe auch* Zuteilungsentscheidung, hoheitliche
  - Adressatenverständlichkeit 148 f., 158, 172 f., 238, 446
  - Allumfassendheit 146 f., 155–157, 158, 170 f., 237 f., 446
  - Ausschließlichkeit 141 f., 154 f., 158, 167–169, 237 f., 446
  - Bekanntmachung 144–146, 158
  - Berechenbarkeit 140–144, 155 f., 158, 237 f., 446
  - Beständigkeit 150–154, 156, 159, 446
  - Bestimmtheit 142–144
  - Betroffenenverständlichkeit 148 f., 158, 172 f., 238, 446
  - Dauerhaftigkeit 153 f., 156 f., 159, 175 f., 238 f., 446
  - Erkennbarkeit 123, 144–150, 155 f., 158 f., 237 f., 446
  - Folgerichtigkeit, wertungsmäßige 149 f., 173 f., 189
  - Lückenlosigkeit 142–144, 154–157, 158, 169, 237 f., 446
  - Prüfraster 164, **166–176**, 241, 447 f.
  - Rückwirkung 151–153
  - System, äußeres 147, 155–157, 158, 172, 237 f., 446
  - System, inneres materiales 149 f., 157–159, 173–175, 238, 446
  - Überschaubarkeit 123, 146 f., 155–157, 158
  - Widerspruchsfreiheit 123, 149 f., 155, 173–175, 238, 446
  - Zugänglichkeit 144–146, 158, 170, 237 f., 446
  - Zukunftsbezogenheit 151–153, 159, 175, 238 f., 446
- Gesetzesbegriff des Föderalismus 165 f.
- Gesetzesbindung 117 *133*, 141 *86*, 233
  - *siehe auch* Gesetzesbegriff der Rechtssicherheit
- Gesetzesideal der Rechtssicherheit, *siehe* Gesetzesbegriff der Rechtssicherheit
- Gesetzespublikation, *siehe* Bekanntmachung
- Gesetzesvorbehalt, *siehe* Vorbehalt des Gesetzes
- Gesetzesvorrang, *siehe* Vorrang des Gesetzes
- Gesetzgebungstheorie 31–43
  - Entscheidungsverfahren 32–39, 161–163, 269–272
  - Grenzen der Praktikabilität 34, 36, 38
  - Terminologie 39 f.
  - Verhältnis zur Gesetzgebungspraxis 32 *51*, 40
- Gesetzgebungsverfahren, demokratisches 192–205
  - *siehe auch* Gesetzesbegriff der Demokratie
  - Diskussionsmerkmale 197–201
  - Entscheidung, verfahrensabschließende 201–204
  - Herrschaft auf Zeit 122, 195, 197, 198, 208, 448
  - Konkurrenz 197 f., 208, 448
  - Themen 196 f.
  - Verfahrensbeginn 196
- Gesetzgebungswissenschaft
  - *siehe auch* Gesetzgebungstheorie
- Gewalt, verfassungsgebende 92, 99 *61*
- Gewaltengliederung, legitimationsorientierte 97, **118–121**, 138 f.

- *siehe auch* Exekutive
- *siehe auch* Judikative
- *siehe auch* Legislative
- *siehe auch* Legitimation, demokratische
- *siehe auch* Legitimation, individuelle
- Gleichgewicht, institutionelles 169
- Gleichheit
  - ~recht 87 f., 90
  - ~ der Individuen 98 f.
  - ~ der Volkszugehörigen 113 f., 195, 203
  - demokratische ~ 86, 90, 94 f., 98–100, 113–115
  - formale ~ 179
  - politische ~ 99 f.
  - Maßstab der ~, *siehe* Gesetzesbegriff der inhaltlichen Allgemeinheit
  - Menschen~, allgemeine 99, 102
  - Wahlrechts~ 93
- Glück, größtes ~ der größten Zahl 126–129, 131 f., 136
  - *siehe auch* Nützlichkeit, Prinzip der ~
- Gründungsverordnung 17 f., 273–275, 368
  - *siehe auch* Agentur, dezentrale
- Anzahl der untersuchten ~en 274
- Grundgesetz
  - Demokratie 86 f.
  - Grundrechte 88 f.
- Grundrechte
  - Bindung an ~ 88, 90, 117
  - Freiheitsrechte 87, 88, 90
  - Gleichheitsrechte 87, 88, 90
  - Schutzrechte 88, 90
- GSA 274, 283
  - *siehe auch* Agentur, dezentrale
- GSA-VO 283
- Handlungsform 10, 367, 369 14
- Handlungsmotiv 127 f., 131
- Herrschaft
  - ~ auf Zeit, *siehe* Gesetzgebungsverfahren, demokratisches
  - Objekt der ~ 98, 103, 109 f.
  - Subjekt der ~ 98, 109
- Hoheitsgewalt
  - Errichtung der ~ 90
  - Rechtfertigung der ~ 89, 91, 97–118
  - verfasste ~ 90, 92, 193 75
  - Volk als Träger der ~ 98
- Hoheitsträger 103
  - *siehe auch* Freiheit
  - *siehe auch* Gesellschaft
  - *siehe auch* Legitimation, demokratische
  - *siehe auch* Legitimation, individuelle
  - Funktionssystem „Hoheitsträger“ 114, 115
- Ideal
  - *siehe auch* Idealtyp, verfassungstheoretischer
  - ~ der Gewaltengliederung 118
- Idealtyp, verfassungstheoretischer 13 f., 27–29, 78, 137, 139, 140 84
  - *siehe auch* Kodifikationsbegriff, verfassungstheoretischer
  - *siehe auch* Gesetzesbegriff der Demokratie
  - *siehe auch* Gesetzesbegriff der inhaltlichen Allgemeinheit
  - *siehe auch* Gesetzesbegriff der Rechtssicherheit
- Imperativentheorie 249 4
- Individualismus, methodologischer 98 58
- Individuum
  - ~ als normative Konstruktion 101 69, 139 f. 83, 248
- Informationsbeschaffung, behördliche 370, 379–392, 440 f., 469–471
  - *siehe auch* Aufsichtsverfahren
  - *siehe auch* Genehmigungsverfahren
  - Anforderung von Informationen 381–384, 441, 469 f.
  - Prüfungen vor Ort 388–392, 441, 471
  - Untersuchungen, allgemeine 384–388, 441, 470 f.
- Informationserteilung 394–395, 397 f., 401–403, 441
  - *siehe auch* Aufsichtsverfahren
  - *siehe auch* Einbeziehung ins Verfahren
  - *siehe auch* Genehmigungsverfahren
- Informationszugang, *siehe* Akteneinsicht
- Initiativrecht 2 f., 221, 264
- Inkompatibilität

- Beschwerdeausschuss Mitglieder **354 f.**, 439, 467
- Exekutivdirektor 325, 339
- Verwaltungsrat Mitglieder 292, 297
- Interessenerklärung
  - Beschwerdeausschuss Mitglieder **359 f.**, 439 f., 467 f.
  - Exekutivdirektor **344–347**, 439, 465 f.
  - Verwaltungsrat Mitglieder **299–301**, 437, 462
- Interessengruppen, korporierte 101 69, 139 f. 83, 248, 251
- Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Rat der Europäischen Union, dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission über ein beschleunigtes Arbeitsverfahren für die amtliche Kodifizierung von Rechtstexten 4 18, 52
  
- Judikative 119 f., 141–144, 167–169, 212–217, 220–224
  - *siehe auch* Gesetzesbegriff der Rechtssicherheit
  - *siehe auch* Gewaltengliederung
  
- Kalkül, hedonistisches 131
- Kinderarzneimittel-VO 369
  - *siehe auch* Beschluss, privatgerichteter
- Kodifikation
  - *siehe auch* codification
  - *siehe auch* Gesetzesbegriff der Demokratie
  - *siehe auch* Gesetzesbegriff der inhaltlichen Allgemeinheit
  - *siehe auch* Gesetzesbegriff der Rechtssicherheit
  - *siehe auch* Kodifikationsbegriff
  - *siehe auch* Kodifikationsbegriff, gesetzgebungstheoretischer
  - *siehe auch* Kodifikationsbegriff, verfassungstheoretischer
  - *siehe auch* Konzept der Kodifikation
  - *siehe auch* Mehrwert einer Kodifikation
  - Begriffsprägung 124–137
  - Bereichs~ 49 f., 235
  - Bücher~ 51
  - De~ 66, 73
  - General~ 49–51, 235
  - Gesamt~ 49 f., 235
  - gestufte ~ 51
  - Ideal der Gesetzgebung 48 2
  - innovative ~ 52, 62 67, 234
  - ~sreife 53 27
  - Re~ 66, 73
  - Teil~ 50 f., 235
  - Zielvorstellung für die Gesetzgebung 14, 41 f., 77 f., 80–83, **239–244**
- Kodifikation des Eigenverwaltungsrechts **247–268**, 434–436, 449
  - *siehe auch* Kodifikation des Europäischen Verwaltungsrechts
  - Handlungsrecht **366–433**, 440–443, 449 f.
  - Organisationsrecht **273–365**, 436–440, 449
- Kodifikation des Europäischen Verwaltungsrechts
  - *siehe auch* Kodifikation des Eigenverwaltungsrechts
  - Ausblick 450–456
  - Diskussion, politische 2 f., 6, 16 f., 258–260, 450–454
  - Diskussion, wissenschaftliche 1 f., 16 f., 47–76, 258–260, 454–456
  - Kompetenz der EU 15 55, 248, 450
  - Regelungsvorschlag, eigener 457–476
  - Vorarbeit, wissenschaftliche 18, 26, 42 f., **245–443**
- Kodifikationsbedürftigkeit 59–66, 75 f.
  - *siehe auch* Funktionen einer Kodifikation
  - *siehe auch* Gefahren einer Kodifikation
- Kodifikationsbegriff
  - Dekonstruktion des ~s 72 f., 79, 82
  - Entkernung des ~s 67–71, 79 f.
  - Idealisierung des ~s 71 f., 78 f., 81 f.
  - Relativierung und Verkürzung 73, 79, 80 f., 235
  - verfassungstheoretische Konstruktion des ~s 26, 30 f., 77–80, **137–159**, 237–239, 446 f.

- Kodifikationsbegriff, gesetzgebungstheoretischer 78, **230–235**, 239 f., 447
- *siehe auch* Kodifikationsbegriff, verfassungstheoretischer
  - *siehe auch* Konzept der Kodifikation
  - *siehe auch* Prüfraster
  - Selbststand 230, 232, 235
  - Wertungsbegriff **231–233**, 239 f., 447
- Kodifikationsbegriff, verfassungstheoretischer 30 f., 77–80, **137–159**, 237–239, 446 f.
- *siehe auch* Gesetzesbegriff der Rechtssicherheit
  - *siehe auch* Kodifikationsbegriff, gesetzgebungstheoretischer
  - *siehe auch* Konzept der Kodifikation
  - als Gesetzesbegriff der Rechtssicherheit 138–140, 157, 237, 446
  - gesetzgebungstheoretische Rezeption 81 f., 163–165, 166–176
  - Reichweite 139 f.
- Kodifikationsfähigkeit 53–59, 75 f.
- *siehe auch* Kodifikationshindernisse
- Kodifikationshindernisse 53–59
- *siehe auch* Kodifikationsfähigkeit
- Kodifikationsverständnis 4 f., 45, 47–52
- anspruchsvolles ~ 4 f. 19, 71–73, 81, 233–235
  - idealistisches ~ 4 f. 19, 71–73, 81, 233–235
  - vermittelndes ~ 52, 81, 233 f.
  - weites ~ 51, 81, 233
- Kodifikationstypen 49–51, 73, 234 f.
- Kommission 2–6, 52, 260 f., 264–267, 452 f.
- Kompilation 52 24
- Kompromissfähigkeit des politischen Systems 217–220, 243 f., 264, 451
- Konsolidation 52 24
- Konzept der Kodifikation 4, **236–244**, 446–448
- *siehe auch* Kodifikationsbegriff, gesetzgebungstheoretischer
  - *siehe auch* Kodifikationsbegriff, verfassungstheoretischer
  - Abgrenzung zu gegenwärtigen Kodifikationsverständnissen 76–83
  - Anknüpfung an gegenwärtige Kodifikationsverständnisse 76–83
  - erste Komponente 124, **137–159**, 237–239, 446 f.
  - zweite Komponente **166–235**, 239–244, 447 f.
- Kooperationsverwaltungsrecht 12, 454
- *siehe auch* Europäisches Verwaltungsrecht
- Leerverkaufs-VO 369
- *siehe auch* Beschluss, privatgerichteter
- Legislative
- *siehe auch* Gesetzesbegriff der Demokratie
  - *siehe auch* Gesetzesbegriff der inhaltlichen Allgemeinheit
  - *siehe auch* Gesetzesbegriff der Rechtssicherheit
  - *siehe auch* Gewaltengliederung
  - Anforderungen individueller Legitimation an die ~ 121 f.
  - demokratische Legitimation 119
- Legitimation 91 f., 113–117
- ~sgrund 91, 98, 113
  - ~skonzept, zweipoliges 97, **113–119**, 121, 237
  - ~sstrang 85 f., 93–96
  - ~sverfahren 91
  - demokratische ~ 85, 87, 90, **113–115**, **192–205**
  - demokratische ~ der EU 92–97
  - duale ~ 85, 89
  - individuelle ~ 90, **115–117**
  - Input~ 91 f., 93, 97
  - Output~ 91 32, 92 f., 101 68, 199 96, 202 109
- Lückenlosigkeit
- *siehe auch* body of law, all-comprehensive
  - *siehe auch* Gesetzesbegriff der Rechtssicherheit
  - Dogma der ~ 72 116
- Masse, kritische 271, 449 7, 452 11, 457 1
- Mehrheitsprinzip 202–204, 208

- *siehe auch* Gesetzgebungsverfahren, demokratisches
- Mehrwert einer Kodifikation 3–6, 166–176, 205–230, 237–244, 445–448, 450–454
- *siehe auch* Kodifikationsbegriff, gesetzgebungstheoretischer
- *siehe auch* Minderwert einer Kodifikation
- *siehe auch* Prüfraster
- Beurteilung Kommission 3 f., 452 f.
- Kodifikationsbegriff, gesetzgebungstheoretischer 230–235
- ~ für Demokratie 205–230
- ~ für Rechtssicherheit 157–159, 166–176
- Prüfraster 160–166
- Vereinheitlichung Eigenverwaltungsrecht 3–6, 254 f., 261–264, 450–454
- Zielsetzung der Arbeit 4 f., 13–18, 45 f.
- Minderwert einer Kodifikation 185–192, 205–230, 239–244, 447 f., 450–454
- *siehe auch* Kodifikationsbegriff, gesetzgebungstheoretischer
- *siehe auch* Mehrwert einer Kodifikation
- *siehe auch* Prüfraster
- ~ für Demokratie 205–230
- ~ für inhaltliche Allgemeinheit 185–192
- Mitgliedstaaten der EU 8–12, 62, 65, 86, 264–267
- Mitwirkungsausschluss 431–433, 443, 475 f.
- *siehe auch* Befangenheit
- *siehe auch* Beschwerdeverfahren
- Nützlichkeit, Prinzip der ~ 126 f.
- Öffentlichkeit
  - ~ als Funktionsvoraussetzung demokratischer Legitimation 94
  - ~, europäische 94, 96, 259 f.
- Öffentlichkeitsbeteiligung 401–403, 441, 472
  - *siehe auch* Aufsichtsverfahren
  - *siehe auch* Einbeziehung ins Verfahren
  - *siehe auch* Genehmigungsverfahren
- OTC-Derivate-VO 369
  - *siehe auch* Beschluss, privatgerichteter
- Pannomion, *siehe* body of law, all-comprehensive
- Parteien, politische 86, 87, 200
- Parteienstatut-VO 369
  - *siehe auch* Beschluss, privatgerichteter
- Person, natürliche 101 69, 139 f. 83, 248 f., 251
- Primärrecht der Europäischen Union 10 f.
  - Demokratie 85 f., 92–97
  - Grundrechte 86 f.
  - Inkraftsetzung des ~s 92
  - Verfassungseigenschaft 29 f.
- Proportionalität, degressive 86, 94 f., 99 59
- Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen der EU 278 f., 436, 460
- Prüfraster 14, 42, **80–83**, **160–166**, 240–244, 447 f.
  - *siehe auch* Kodifikationsbegriff, gesetzgebungstheoretischer
  - abstrakt 161–163
  - Abstraktionsebene, mittlere 161 I, 245, 434
  - Gesetzgebungstheorie 161–163
  - Konkretisierung für Eigenverwaltungsrecht 161 I, 247–268, 434–436
  - Ziel 161, 240
- Qualifikation
  - Beschwerdeausschuss Mitglieder, *siehe* Beschwerdeausschuss
  - Exekutivdirektor, *siehe* dort
  - Verwaltungsrat Mitglieder, *siehe* Verwaltungsrat
- Quorum, *siehe* Beschlussfassung
- Rat 86, 94 f., 264, 266, 271, 453 f.
- Rating-VO 369
  - *siehe auch* Beschluss, privatgerichteter
- Rechenschaft
  - *siehe auch* Unabhängigkeit
  - Agentur, dezentrale, *siehe* dort
  - Exekutivdirektor, *siehe* dort
- Rechtsakt, delegierter 368, 390
  - *siehe auch* Durchführungsrechtsakt

- Rechtsbehelf, Recht auf effektiven  
~ 88–90
- Rechtsbehelfsbelehrung 411, 442, 416–418, 473
- *siehe auch* Aufsichtsverfahren
  - *siehe auch* Bekanntgabe, individuelle
  - *siehe auch* Genehmigungsverfahren
  - *siehe auch* Veröffentlichung
- Rechtsbehelfsverfahren, verwaltungsinternes 422 421
- *siehe auch* Beschwerdeverfahren
- Rechtsfortbildung 120 145, 168, 211 f., 223 f., 233, 252, 265
- Rechtsgrundsätze, allgemeine 11, 213, 233, 252, 265 47, 454
- Rechtssicherheit
- *siehe auch* Gesetzesbegriff der Rechtssicherheit
  - *siehe auch* Kodifikationsbegriff, verfassungstheoretischer
  - ~ als formale Anforderung 123, 138
- Rechtswissenschaftstheorie 21–26
- Regelungsvorschlag, einheitlicher 434 I, 457–476
- Rekodifikation, *siehe* Kodifikation
- ReNEUAL 1 f., 5, 52, 261
- ReNEUAL-Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht 2–6, 38 82, 52, 261, 457
- Repräsentation 193–195
- Research Network on EU Administrative Law, *siehe* ReNEUAL
- Responsivität 122, 199–201, 219
- Revisibilität 197, 204, 208 f., 228
- Rezeption
- gesetzgebungstheoretische ~ 80–83, 163–166
  - intradisziplinäre ~ 24–26
- Sanktionsverfahren, *siehe* Aufsichtsverfahren
- Schiffsüberprüfungsorganisationen-VO 369
- *siehe auch* Beschluss, privatgerichteter
- Sekundärrecht der Europäischen Union 10 f., 245
- Selbstbestimmung
- *siehe auch* Freiheit
  - *siehe auch* Legitimation
  - individuelle ~ 97 f., 101–109
  - kollektive ~ 97–101
  - Unterscheidung von Hoheitsträger und Gesellschaft, *siehe* Gesellschaft
  - Wechselwirkung von Hoheitsträger und Gesellschaft, *siehe* Gesellschaft
- Sitzung
- *siehe auch* Beschlussfassung
  - Beschwerdeausschuss 364 f., 440, 468
  - Verwaltungsrat 310–318, 463
- spill-over-Effekt 166, 223 f., 244, 454
- SRB 274, 283
- *siehe auch* Agentur, dezentrale
- SRB-VO 369, 422
- *siehe auch* Beschluss, privatgerichteter
  - *siehe auch* Beschluss, privatgerichteter SSM-VO 369
  - *siehe auch* Beschluss, privatgerichteter SSM-VO 369
  - *siehe auch* Beschluss, privatgerichteter Staatsangehörigkeit 87, 99
- Stellungnahme, Gelegenheit zur ~ 395–400, 402 f., 428 f., 441, 443, 472, 475
- *siehe auch* Anhörung
  - *siehe auch* Aufsichtsverfahren
  - *siehe auch* Beschwerdeverfahren
  - *siehe auch* Einbeziehung ins Verfahren
  - *siehe auch* Genehmigungsverfahren
- Steuerungspräzision, gesetzliche 216 f.
- Stimmrecht, *siehe* Beschlussfassung
- System
- *siehe auch* Gesetzesbegriff der Rechtssicherheit
  - ~begriff 68–71
  - verfahrenstheoretisches ~ 369 f. 14
- Überprüfungsausschuss, administrativer 421 f. 419
- *siehe auch* Beschwerdeausschuss
- Unabhängigkeit
- *siehe auch* Weisungsfreiheit
  - Beschwerdeausschuss Mitglieder 359 f., 439, 467 f.
  - Exekutivdirektor 343–347, 439, 465 f.
  - Verwaltungsrat Mitglieder 298–303, 437, 462
- Unionsbürger 93–96
- Unionsverwaltungsrecht 9, 11 f., 13, 265

- *siehe auch* Eigenverwaltungsrecht
- Unterscheidung von Hoheitsträger und Gesellschaft, *siehe* Gesellschaft
- Utilitarismus, *siehe* Bentham, Jeremy
  
- Vereinlichungspotential im Eigenverwaltungsrecht 436–443, 449 f.
- Verfahrensbeteiligte 392–401, 428, 441, 471 f.
  - *siehe auch* Aufsichtsverfahren
  - *siehe auch* Beschwerdeverfahren
  - *siehe auch* Einbeziehung ins Verfahren
  - *siehe auch* Genehmigungsverfahren
- Verfahrenstheorie 369 f. 14
- Verfassungserwartung, *siehe* Verfassungstheorie
- Verfassungstheorie 26–31
  - *siehe auch* Gesetzesbegriff der Demokratie
  - *siehe auch* Gesetzesbegriff der inhaltlichen Allgemeinheit
  - *siehe auch* Gesetzesbegriff der Rechtssicherheit
  - *siehe auch* Kodifikationsbegriff, verfassungstheoretischer
  - Verfassungserwartung 28 f., 199–201, 217–220
  - Verfassungsvoraussetzung 28 f., 197 f.
- Verhaltensrelevanz 145, 167, 177, 186, 206, 248–250
  - Verwaltungsorganisationsrecht 249 f.
  - Verwaltungsverfahrenrecht 249 f.
- Verhältnismäßigkeit, Maßstab der ~, *siehe* Gesetzesbegriff der inhaltlichen Allgemeinheit
- Verhandlung, mündliche 400 f., 428
  - *siehe auch* Aufsichtsverfahren
  - *siehe auch* Beschwerdeverfahren
  - *siehe auch* Einbeziehung ins Verfahren
  - *siehe auch* Genehmigungsverfahren
- Veröffentlichung 412–419, 431, 442 f., 473, 475
  - *siehe auch* Aufsichtsverfahren
  - *siehe auch* Bekanntgabe, individuelle
  - *siehe auch* Beschwerdeverfahren
  - *siehe auch* Genehmigungsverfahren
  - Begründung, *siehe* dort
  - Gegenstand 415–418, 442, 473
  - Modalitäten 413–415, 442, 473
  - Rechtsbehelfsbelehrung, *siehe* dort
- Verordnung 16–18, 245, 269–272, 274 f., 368 f.
- Verpflichtungserklärung
  - Beschwerdeausschuss Mitglieder 359 f., 439 f., 467 f.
  - Exekutivdirektor 344, 347, 439, 465 f.
  - Verwaltungsrat Mitglieder 299, 437, 462
- Verständnishorizont 173, 176, 191, 214–216, 251
- Verteidigungsrechte 392, 441, 471
  - *siehe auch* Aufsichtsverfahren
  - *siehe auch* Einbeziehung ins Verfahren
  - *siehe auch* Genehmigungsverfahren
- Vertrag von Lissabon 1, 15 55, 248 I, 367 7
- Vertrauen
  - Geltungs~ 152
  - Kontinuitäts~ 152 f.
- Verwaltungsbereiche, *siehe* Europäisches Verwaltungsrecht
- Verwaltungsrat 274, 284–318, 436–438, 449, 461–463
  - Arbeitsweise 298–318, 437, 462 f.
  - Beschlussfassung, *siehe* dort
  - Inkompatibilität, *siehe* dort
  - Interessenerklärung, *siehe* dort
  - Mitglieder 284–298, 436 f., 461 f.
  - Mitglieder Abberufung 295
  - Mitglieder Befangenheit 301–303, 462
  - Mitglieder Ernennung 287–294, 437, 461 f.
  - Mitglieder Verlängerung Amtszeit 294 f., 437, 462
  - Mitglieder, stellvertretende 286 f., 295–298, 437, 462
  - Sitzung, *siehe* dort
  - Unabhängigkeit, *siehe* dort
  - Verpflichtungserklärung, *siehe* dort
  - Vorsitz 303–310, 437, 463
  - Weisungsfreiheit Mitglieder, *siehe* Weisungsfreiheit
- Verwaltungsverfahren, Anzahl der untersuchten ~ 371 f., 422
- Verwaltungsverfahren, Beginn 369 f., 373–379, 423–426, 440–442, 469, 474

- *siehe auch* Aufsichtsverfahren
- *siehe auch* Beschwerdeverfahren
- *siehe auch* Genehmigungsverfahren
- amtswegig 373 f., 440, 469
- Antrag 373–377, 423, 425, 440–442, 469, 474
- Antragsbehandlung durch Behörde 377–379, 469
- Antragsfrist 423–426, 442, 474
- Verwaltungsverfahrensgesetz 3
- Volk 98–101
- *siehe auch* Selbstbestimmung, kollektive
- *siehe auch* Legitimation, demokratische
- Legislative 119, 192–205
- ~ als Funktionssystem 110–112
- ~swillen 113–115, 192–205
- Vollzug des Europäischen Verwaltungsrechts 8–12
- *siehe auch* Europäisches Verwaltungsrecht
- Vorbehalt des Gesetzes 141 f., 168, 233
- Vorrang des Gesetzes 141 f., 168, 233
- *siehe auch* Gesetzesbindung
- Vorsitz
- Beschwerdeausschuss, *siehe* dort
- Verwaltungsrat, *siehe* dort
  
- Wahlgrundsätze 85–87
- Wechselwirkung von Hoheitsträger und Gesellschaft, *siehe* Gesellschaft
- Weisungsfreiheit
- *siehe auch* Unabhängigkeit
- Beschwerdeausschuss Mitglieder 359 f., 439, 468
- Exekutivdirektor 346 f., 439, 466
- Verwaltungsrat Mitglieder 302 f., 437, 462
- Wertpapierfinanzierungsgeschäfte-VO 369
- *siehe auch* Beschluss, privatgerichteter
- Wertpapierlieferungen-VO 369
- *siehe auch* Beschluss, privatgerichteter
- Wettbewerbs-VO 369
- *siehe auch* Beschluss, privatgerichteter
- Widerspruchskammer, *siehe* Beschwerdeausschuss
- Widerspruchsverfahren 422–420
- *siehe auch* Beschwerdeverfahren
- Willensbildung
- gesellschaftliche ~ 111–113, 199–201
- hoheitliche ~ 92, 112–115, 119, 199–201
- ~ des Volkes 87, 119
- Wirkungsdauer Beschluss 370, 419 f., 431, 442, 473 f.
- *siehe auch* Aufsichtsverfahren
- *siehe auch* Genehmigungsverfahren
- Wirtschaftsunternehmen 101 69, 139 f. 83, 225, 248, 251
- Wissenschaftlicher Ausschuss 281, 283, 314 f.
  
- Zielvorstellung für die Gesetzgebung
- *siehe auch* Gesetzesbegriff der Demokratie
- *siehe auch* Gesetzesbegriff der inhaltlichen Allgemeinheit
- *siehe auch* Gesetzesbegriff der Rechtssicherheit
- *siehe auch* Kodifikation
- *siehe auch* Kodifikationsbegriff, gesetzgebungstheoretischer
- Gesetzesbegriff der Demokratie 205–230, 242–244, 448
- Gesetzesbegriff der inhaltlichen Allgemeinheit 185–192, 242, 448
- Kodifikation als ~ 14, 41 f., 77 f., 80–83, 239–244, 447 f.
- Kodifikationsbegriff, verfassungstheoretischer 166–176, 447 f.
- Zuteilungsentscheidung, hoheitliche 105–107, 112, 115–123
- *siehe auch* Abgrenzungsentscheidung, hoheitliche
- *siehe auch* Gesetzesbegriff der inhaltlichen Allgemeinheit
- *siehe auch* Gesetzesbegriff der Rechtssicherheit
- mehrdimensional 105–109
- Qualität, formale 109, 123, 138
- Qualität, materiale 109, 123, 177
- ~ im Dienst der Freiheit 107–109, 112, 116 f., 120, 122 f., 181
- ~ und Abgrenzungsentscheidung 105–109, 115–123, 138–159, 177–185