

GERNOT SYDOW

Verwaltungskooperation
in der
Europäischen Union

Jus Publicum

118

Mohr Siebeck

JUS PUBLICUM

Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 118



Gernot Sydow

Verwaltungskooperation in der Europäischen Union

Zur horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit
der europäischen Verwaltungen am Beispiel
des Produktzulassungsrechts

Mohr Siebeck

Gernot Sydow, geboren 1969; 1991–1996 Studium der Rechtswissenschaft, der Mediävistik und der Neueren und Neuesten Geschichte in Freiburg und Edinburgh; 1996 erstes Juristisches Staatsexamen; 1997 Magisterabschluß Geschichte; 1998 zweites Juristisches Staatsexamen; 2000 Promotion (Rechtswissenschaft); 2000–2001 Wiss. Assistent am Institut für Staatswissenschaft und Rechtsphilosophie der Universität Freiburg; seit 2001 Wiss. Assistent am Institut für Öffentliches Recht und Lehrbeauftragter am Frankreichzentrum der Universität Freiburg; 2004 Habilitation.

Als Habilitationsschrift auf Empfehlung der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg gedruckt mit Unterstützung der Wissenschaftlichen Gesellschaft Freiburg.

978-3-16-157991-2 Unveränderte eBook-Ausgabe 2019

ISBN 3-16-148553-X

ISSN 0941-0503 (Jus Publicum)

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

© 2004 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

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

Vorwort

Die vorliegende Studie wurde im Februar 2004 von der Juristischen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg als Habilitationsschrift angenommen. Gesetzgebung, Rechtsprechung und Schrifttum sind teilweise noch bis August 2004 eingearbeitet, der noch ratifikationsbedürftige Verfassungsvertrag vom 18. Juni 2004 ist berücksichtigt.

Mein nachdrücklicher Dank gilt meinem verehrten akademischen Lehrer Prof. Dr. *Thomas Würtenberger* für sein prägendes wissenschaftliches und persönliches Vorbild und seine langjährige Förderung. Er hat das Entstehen dieser Studie an seinem Lehrstuhl vielfältig unterstützt und im Habilitationsverfahren das Erstgutachten erstellt. Der Dank gilt ebenso dem Zweitgutachter Prof. Dr. *Jürgen Schwarze*, der bereits die Themenstellung der Arbeit mit verschiedenen Hinweisen und Anregungen vorangebracht hatte. Konzipiert worden ist die Arbeit in den Jahren 2000 und 2001 im Institut für Staatswissenschaft und Rechtsphilosophie der Universität Freiburg unter Begleitung und Förderung durch Prof. Dr. *Andreas Voßkuhle*. Für die Möglichkeit einer zwischenzeitlichen Tätigkeit an diesem Institut, die neue Perspektiven aufgezeigt und nachhaltig geprägt hat, möchte ich auch ihm aufrichtig danken.

Für Hinweise zum ausländischen Schrifttum, Zugang zu Bibliotheken und anregende Gespräche danke ich Prof. Dr. *Benito Aláez Corral*, Prof. Dr. *Olivier Jouanjan*, Prof. Dr. *Colin Munro* und Dr. *Robert Lane*. Kritische Diskussionspartner und Leser von Kapitelentwürfen habe ich zudem immer wieder in Freiburg finden können, insbesondere in Dr. *Franz Reimer* und in PD Dr. *Ralf P. Schenke*. Die Assistententagung Öffentliches Recht im Februar 2002 hat eine erste Gelegenheit geboten, zentrale Thesen einem weiteren Kreis zur Diskussion zu stellen. Ergiebige Diskussionen ergaben sich schließlich nochmals über zentrale Teile des fast fertiggestellten Manuskripts; mein besonderer Dank hierfür gilt Dr. *Indra Spiecker gen. Döhm* LL.M., Prof. Dr. *Michael Febling* LL.M. und Prof. Dr. *Matthias Ruffert*. Die Wissenschaftliche Gesellschaft Freiburg hat die Drucklegung in großzügiger und unkomplizierter Weise gefördert.

Ich widme die Arbeit meiner Frau *Helga* und unseren Kindern *Lukas Johannes* und *Dorothee Gesa*.

Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis	XVII

§ 1 Einführung	1
--------------------------	---

Erster Teil

Grundlagen und Steuerungsinstrumente europäischer Verwaltungskooperation

§ 2 Rechtsschichten des europäischen Verwaltungskooperationsrechts . .	21
§ 3 Institutionelle Rahmenbedingungen administrativer Kooperation . . .	59
§ 4 Personelle Voraussetzungen europäischer Verwaltungskooperation . .	86
§ 5 Der Aufbau europäischer Verwaltungskommunikationsstrukturen . .	100

Zweiter Teil

Vollzugs- und Kooperationsstrukturen: Modellbildung am Beispiel des Produktzulassungsrechts

§ 6 Grundlagen der Modellbildung	118
§ 7 Einzelvollzugsmodell	126
§ 8 Transnationalitätsmodell	138
§ 9 Referenzentscheidungsmodell	181
§ 10 Direktvollzugsmodell	216

Dritter Teil

Legitimation von Kooperationsverfahren

§ 11 Legitimation durch die Ausgestaltung der inneradministrativen Beziehungen	236
§ 12 Legitimation von Kooperationsverfahren durch Verfahrensgrundrechte	252

Vierter Teil

§ 13 Zusammenfassung	297
Verzeichnis der zitierten Verordnungen und Richtlinien	309
Dokumentenverzeichnis	317
Literaturverzeichnis	321
Sachregister	377

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XVII
§ 1 <i>Einführung</i>	1
I. Verwaltungskooperation in der Europäischen Union	1
1. Die traditionelle Konzeption getrennter Verwaltungen	1
2. Kooperation der Verwaltungen	3
3. Parallelentwicklungen und Vergleichspunkte	8
II. Forschungsentwicklungen und -stand	10
1. Die traditionelle Binnenorientierung der deutschen Verwaltungsrechts- wissenschaft	10
2. Die Europäisierungsdiskussion	11
3. Forschung zum europäischen Verwaltungskooperationsrecht	14

Erster Teil

Voraussetzungen und Steuerungsinstrumente europäischer Verwaltungskooperation

§ 2 <i>Rechtsschichten des europäischen Verwaltungskooperations- rechts</i>	21
I. Primärrechtliche Kooperationspflichten	22
1. Kooperationspflichten zur Verwirklichung der Grundfreiheiten	23
a) Abgrenzung: Der kollisionsrechtliche Gehalt der Grundfreiheiten	23
b) Berücksichtigungsgebote für Kontroll- und Zulassungsmaßnahmen in der EuGH-Judikatur	25
c) Dogmatische Herleitung der aus den Grundfreiheiten begründeten Kooperationspflichten	30
2. Konkretisierung der Kooperationspflichten durch das Gebot loyaler Zusammenarbeit	33
II. Die Kooperationsgesetzgebung	34
1. Rechtsformen der Kooperationsgesetzgebung	35
a) Kooperationsgesetzgebung durch Rat und Europäisches Parlament	35

b) Die Durchführgesetzgebung der Europäischen Kommission . . .	38
c) Mitgliedstaatliche Umsetzung der Kooperationsgesetzgebung . . .	39
2. Kompetenzgrundlagen der Kooperationsgesetzgebung	40
a) Explizite Kompetenztitel für die Begründung von Kooperationsstrukturen	41
b) Normierung von Kooperationsbestimmungen in Akzessorietät zur Sachgesetzgebung	43
3. Das Subsidiaritäts- und das Verhältnismäßigkeitsprinzip als Kompetenzausübungsgrenzen	44
a) Das Subsidiaritätsprinzip als Maßstab vertikaler Kooperationsformen	46
b) Das Subsidiaritätsprinzip als Maßstab horizontaler Aufgabenübertragung und Verwaltungskooperation	48
III. Kooperationsrecht in Form von Vollzugsregelungen und Einzelfallentscheidungen	52
1. Vollzugsregelungen abstrakt-genereller Art	52
a) Bedeutung als Steuerungsinstrument der Verwaltungskooperation	52
b) Rechtsgrundlage und Wirkungsmodus	54
2. Staatengerichtete Entscheidungen der Europäischen Kommission . . .	56
IV. Völkervertragliche Verwaltungskooperationsabkommen	57
§ 3 <i>Institutionelle Rahmenbedingungen administrativer Kooperation</i>	59
I. Die Eigenverwaltung der Europäischen Union	61
1. Die Europäische Kommission als Hauptverwaltungsorgan	61
2. Europäische Agenturen und Ämter	63
a) Institutionelle Ausdifferenzierungen der EU-Eigenverwaltung . . .	63
b) Institutionell verselbständigte Ämter und Agenturen	65
c) Exekutivagenturen	68
II. Die mitgliedstaatlichen Verwaltungen als quartäre Organisationsebene der europäischen Verwaltung	70
1. Der Rückgriff auf bestehende Verwaltungsstrukturen der Mitgliedstaaten	70
2. Europarechtliche Ingerenzen	72
a) Anforderungen an die mitgliedstaatliche Verwaltungsorganisation	72
b) Aufsichts- und Einzelfallweisungskompetenzen der Europäischen Kommission	74
3. Deutsche Bundes- und Landesbehörden in europäischen Kooperationsstrukturen	75
III. Netzwerke und institutionalisierte Kooperationsstrukturen	78

1. Der Netzwerkbegriff	78
2. Die Komitologieausschüsse als Netzwerke	80
3. Administrative Expertennetzwerke	83
§ 4 <i>Personelle Voraussetzungen europäischer Verwaltungszusammenarbeit</i>	86
I. Prägungen des öffentlichen Dienstes	87
1. Die Grundentscheidung für ein europäisches Beamtencorps	87
2. Prägungen des öffentlichen Dienstes in den mitgliedstaatlichen Verwaltungen	88
3. Herausforderungen der Personalpolitik durch verstärkte Verwaltungskooperation	90
II. Instrumente zur Förderung der Europafähigkeit des Verwaltungspersonals	91
1. Erhöhung der europäischen Mobilität der Beamten	91
a) Entsendungen mitgliedstaatlicher Beamter in die europäische Verwaltung	92
b) Personelle Mobilität zwischen den Mitgliedstaaten	93
2. Europabezogene Personalrekrutierungs- und Personalentwicklungskonzepte der Mitgliedstaaten	96
3. Fortbildungsinstitutionen und Fortbildungsmaßnahmen	97
§ 5 <i>Der Aufbau europäischer Verwaltungskommunikationsstrukturen</i>	100
I. Rechtlicher Rahmen	101
1. Europäisches Datenschutzrecht	102
2. Informations- und Kommunikationspflichten	104
II. Informationstechnische Voraussetzungen	106
1. Transeuropäische administrative Datennetze	106
2. Datenbankgestützte Verwaltungsinformationssysteme	108
III. Der Aufbau europäischer Verwaltungskommunikationsstrukturen als anspruchsvolle Organisationsaufgabe	111
1. Das Gebot der Transparenz der innerstaatlichen Zuständigkeitsordnungen	112
2. Strukturierung der Kommunikationsbeziehungen	113

Zweiter Teil

Vollzugs- und Kooperationsstrukturen: Modellbildung
am Beispiel des Produktzulassungsrechts

§ 6 <i>Grundlagen der Modellbildung</i>	118
I. Wissenschaftliche Systembildung im europäischen Verwaltungs- kooperationsrecht	118
1. Systembildung an Hand von Modellen	119
2. Systembildung an Hand von Referenzgebieten	120
II. Vollzugs- und Kooperationsmodelle	122
1. Grundmodelle	122
2. Modellvarianten	124
§ 7 <i>Einzelvollzugsmodell</i>	126
I. Grundmodell	126
II. Modellvarianten und Weiterentwicklungen	127
III. Referenzverfahren und Entwicklungslinien im Produktzulassungsrecht	129
1. Genehmigungsverfahren für allopathische Arzneimittel	129
a) Begründung einer Zulassungspflicht auf der Grundlage des Einzel- vollzugsmodells	129
b) Schrittweise Entwicklung des Referenzentscheidungsmodells: Das Mehrstaatenverfahren	131
c) Schrittweise Überführung in den direkten Vollzug: Das Konzertierungsverfahren	132
2. Registrierungs- und Genehmigungsverfahren für homöopathische Arzneimittel	133
a) Mitgliedstaatliche Registrierungsverfahren	134
b) Mitgliedstaatliche Genehmigungsverfahren	136
IV. Resümee und Ausblick	136
§ 8 <i>Transnationalitätsmodell</i>	138
I. Grundmodell	138
1. Die Transnationalitätskonzeption	138
a) Transnationale Wirkungen von Verwaltungsentscheidungen	138
b) Transnationale Wirkungen zivilgerichtlicher Urteile	139
2. Der transnationale Verwaltungsakt als Rechtsinstitut des Verwaltungs- kooperationsrechts	141
a) Begriffsbildung	142
b) Normative Grundlagen der transnationalen Wirkung	143
c) Rechtmäßigkeitsmaßstab für transnationale Verwaltungsakte	148

II. Modellvarianten: Kooperationsverfahren	150
1. Kooperationsverfahren vor Erlaß des transnationalen Verwaltungsakts	151
2. Suspensionsbefugnisse gegenüber transnationalen Verwaltungsakten	153
a) Europarechtliche Grundlagen	154
b) Ermächtigungsgrundlagen für die Suspension im deutschen Recht	155
3. Kooperatives Aufhebungsverfahren	157
4. Modellwechsel zum Direktvollzugsmodell	158
III. Das Produktzulassungsrecht als Referenzgebiet für das Transnationalitätsmodell	160
1. Anerkennung als natürliches Mineralwasser	161
2. Erteilung der EG-Typengenehmigung für Kraftfahrzeuge	164
a) Typengenehmigungsverfahren	164
b) Schutzklauselverfahren	166
3. Inverkehrbringen von Produkten mit genetisch veränderten Organismen	168
a) Genehmigungsverfahren für das Inverkehrbringen	169
b) Aufhebungs- und Schutzklauselverfahren	173
4. Zulassung neuartiger Lebensmittel und Lebensmittelzutaten	174
a) Mitgliedstaatliche Genehmigungen nach der Novel-Food-Verordnung	176
b) Der dauerhafte Übergang der Vollzugskompetenz auf die Kommission	178
§ 9 Referenzentscheidungsmodell	181
I. Grundmodell	182
1. Modellkonzeption und Abgrenzung	182
2. Referenzverfahren und Referenzentscheidung	183
3. Anerkennungsverfahren und Anerkennungsentscheidungen	186
II. Modellvarianten und Folgeverfahren	188
1. Verwaltungskooperation im Rahmen der Anerkennungsverfahren: Das Divergenzbereinigungsverfahren	188
2. Koordination von Folgeverfahren	190
III. Das Produktzulassungsrecht als Referenzgebiet	190
1. Zulassung allopathischer Human- und Tierarzneimittel	191
a) Referenzzulassung durch einen Mitgliedstaat	192
b) Anerkennungsverfahren	194
c) Verfahrensdauer	197
d) Verfahrensrechte der Antragstellers	198
2. Koordination von Folgeverfahren im Arzneimittelzulassungsrecht	199
a) Änderung mitgliedstaatlicher Arzneimittelzulassungen	199

b) Aufhebung und einstweilige Suspension mitgliedstaatlicher Arzneimittelzulassungen	201
3. Wirkstoff- und Produktzulassung von Pflanzenschutzmitteln	203
a) Zentrale Wirkstoffüberprüfung und -zulassung	204
b) Mitgliedstaatliche Produktzulassungsentscheidungen	206
c) Verknüpfungen von europäischer Wirkstoff- und mitgliedstaatlicher Produktzulassung	209
4. Wirkstoff- und Produktzulassung von Bioziden	212
a) Zentrale Wirkstoffprüfung und -zulassung	213
b) Mitgliedstaatliche Produktzulassungs- und Registrierungsverfahren	214
§ 10 Direktvollzugsmodell	216
I. Modellkonzeption	216
II. Modellvarianten	218
1. Kooperationsverfahren innerhalb der EU-Eigenverwaltung	219
2. Direkter Vollzug in Kooperation mit mitgliedstaatlichen Verwaltungen	219
a) Rückgriff auf mitgliedstaatliche Verwaltungsressourcen zur Entscheidungsvorbereitung und Vollzugskontrolle	220
b) Entscheidungsfindung im Komitologieverfahren	221
3. Mitgliedstaatliche Suspensionsbefugnisse gegenüber Entscheidungen der Europäischen Kommission	222
III. Das Produktzulassungsrecht als Referenzgebiet für das Direktvollzugsmodell	222
1. Zulassung von Human- und Tierarzneimitteln	223
a) Das Beurteilungsverfahren durch die Europäische Arzneimittelagentur	224
b) Das Verwaltungsverfahren durch die Europäische Kommission	226
c) Einstweilige Suspension, Aufhebung und Änderung zentraler Arzneimittelzulassungen	228
2. Zulassung genetisch veränderter Lebens- und Futtermittel	230
3. Ausnahmegenehmigungen für grundsätzlich zulassungsfreie Produkte	232
a) Lebensmittel für eine besondere Ernährung	232
b) Detergenzien mit beschränkter biologischer Abbaubarkeit	233
4. Weißbuch zur künftigen Chemikalienpolitik: Chemikalienzulassung	234

Dritter Teil

Legitimation von Kooperationsverfahren

§ 11 <i>Legitimation durch die Ausgestaltung der inneradministrativen Beziehungen</i>	236
I. Grundpositionen der europäischen Legitimationsdiskussion	237
II. Bausteine einer Legitimation von Kooperationsstrukturen	239
III. Legitimation transnationaler Verwaltungsentscheidungen durch besondere Verfahrensstrukturen	242
1. Das Problem der transnationalen Legitimation von Verwaltungsentscheidungen	242
2. Ansätze zur transnationalen Legitimation staatlicher Verwaltungsentscheidungen	243
a) Erweiterung der Legitimationsbasis durch Verwaltungskooperation vor Erlaß transnationaler Entscheidungen	244
b) Senkung des transnationalen Legitimationsbedarfs durch Beschränkung der transnationalen Wirkungen	244
c) Stärkung des europäischen Legitimationsstrangs durch gesetzliche Detailsteuerung	245
d) Stärkung des vertikalen Legitimationsstrangs durch Hierarchisierung des Verhältnisses von Kommission und mitgliedstaatlichen Verwaltungen	247
e) Lösung durch „strukturelle Europäisierung“ der nationalen Verwaltungen	248
3. Ergebnis	251
§ 12 <i>Legitimation von Kooperationsverfahren durch Verfahrensgrundrechte</i>	252
I. Verfahrensgrundrechte in Kooperationsverfahren	253
1. Rechtsgrundlagen und Bedeutung der europäischen Verfahrensgrundrechte	253
a) Primärrechtliche Verfahrensgrundrechte	253
b) Verfahrensgarantien als allgemeine Rechtsgrundsätze des Unionsrechts	256
c) Verfahrensrechte im europäischen Sekundärrecht	257
d) Stellenwert der Verfahrensgrundrechte im Unionsrecht	260
2. Geltung der europäischen Verfahrensgrundrechte in Kooperationsverfahren	260
a) Mitgliedstaatliche Bindung an die europäischen Verfahrensgrundrechte	261
b) Fehlende Bindung der Mitgliedstaaten an Art. II-41, II-42 VV	263

3. Konkrete Ausgestaltung der Verfahrensgrundrechte für Kooperationsverfahren	265
a) Notwendigkeit einer phasenspezifischen Konkretisierung	265
b) Überlagerungen des mitgliedstaatlichen Verfahrensrechts	267
II. Der Anspruch auf rechtliches Gehör	269
1. Materielle Geltung des Anspruchs auf rechtliches Gehör in Kooperationsverfahren	269
2. Verfahrensrechtliche Gewährleistung rechtlichen Gehörs	271
a) Indirekte Gewährung rechtlichen Gehörs durch die mitgliedstaatliche Verwaltung	272
b) Das Gebot einer direkten Anhörung durch die Europäische Kommission	274
c) Verzicht auf Doppelanhörungen in horizontalen Kooperationsverfahren	275
III. Das Recht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz	277
1. Rechtsschutzgewährleistung in Kooperationsstrukturen	278
a) Anforderungen an die Effektivität des Rechtsschutzes	278
b) Die grundsätzliche Trennung zwischen zentralem und mitgliedstaatlichem Rechtsschutz	280
c) Verknüpfung durch das Vorabentscheidungsverfahren	283
2. Zentraler Rechtsschutz in vertikalen Kooperationsverfahren	284
3. Dezentraler Rechtsschutz in Kooperationsverfahren	288
a) Rechtsschutz gegen mitgliedstaatliche Vorbereitungsmaßnahmen	288
b) Mitgliedstaatlicher Rechtsschutz gegen staatengerichtete Entscheidungen	290
c) Vorlagepflicht der mitgliedstaatlichen Gerichte	292
4. Zusammenfassung: Rechtsschutzkonstellationen in Kooperationsverfahren	294

Vierter Teil

§ 13 Zusammenfassung	297
Verzeichnis der zitierten Verordnungen und Richtlinien	309
Dokumentenverzeichnis	317
Literaturverzeichnis	321
Sachregister	377

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
AC	Appeal Cases (House of Lords und Court of Appeal)
(b.-w.) AGLMBG	(baden-württembergisches) Gesetz zur Ausführung des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes
AMG	Gesetz über den Verkehr mit Arzneimitteln
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ARSP	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
BAnz.	Bundesanzeiger
BAuA	Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin
BayVBl.	Bayrische Verwaltungsblätter
BBG	Bundesbeamtengesetz
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BfArM	Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte
BgVV	Bundesinstitut für gesundheitlichen Verbraucherschutz und Veterinärmedizin
BGA	Bundesgesundheitsamt
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskriminalamt
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
BVL	Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit
BWGZ	Baden-württembergische Gemeindezeitschrift
C.D.E.	Cahiers de droit européen
ChemG	Chemikaliengesetz
CONV	Dokument des europäischen Verfassungskonvents
COSAC	Conférence des organes spécialisés aux affaires communautaires
CMLRev.	Common Market Law Review
DHV	Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaft
Dir. Amm.	Diritto amministrativo, Rivista trimestrale
DJT	Deutscher Juristentag
DÖD	Der öffentliche Dienst
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DRiZ	Deutsche Richterzeitschrift
DuD	Datenschutz und Datensicherheit
DV	Die Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EBLS	Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit
EIPA	European Institute of Public Administration
ELJ	European Law Journal
E.L.Rev.	European Law Review
EMA	European Medical Evaluation Agency
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ENA	Ecole Nationale d'Administration
EP	Europäisches Parlament

EPA	Europäische Polizeiakademie
EUDUR	Handbuch des europäischen und deutschen Umweltrechts
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWS	Europäisches Wirtschafts- & Steuerrecht
FamRZ	Zeitschrift für das gesamte Familienrecht
FGG	Gesetz über die freiwillige Gerichtsbarkeit
GEI	Gericht erster Instanz
GenTG	Gentechnikgesetz
GG	Grundgesetz
GRCh	Charta der Grundrechte
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht
GRUR Int.	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht. Internationaler Teil
GVO	genetisch veränderte Organismen
ICLQ	International Comparative Law Quarterly
IDA	Interchange of Data between Administrations
IP-GenTR	Internationale Praxis Gentechnikrecht
IPRax	Praxis des internationalen Privat- und Verfahrensrechts
IuK-Technologie	Informations- und Kommunikationstechnologie
JCMS	Journal of Common Market Studies
JEPP	Journal of European Public Policy
JEV	Jahrbuch für europäische Verwaltungsgeschichte
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JURA	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KOM	Dokument der Kommission der Europäischen Gemeinschaften
K&R	Kommunikation und Recht
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LMBG	Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz
loc. cit.	loco citato
MJ	Maastricht Journal of European and Comparative Law
MRFG	Mutual Recognition Facilitation Group
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
PEI	Paul-Ehrlich-Institut
PflSchG	Pflanzenschutzgesetz
PharmR	Pharma-Recht
P.L.	Public Law
(b.-w.) PolG	(baden-württembergisches) Polizeigesetz
PVS	Politische Vierteljahresschrift
R.	Rex/Regina (in britischen Gerichtsurteilen)
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
REDP	Revue européenne de droit public
RevMC	Revue du Marché commun et de l'Union européenne
R.F.A.P.	Revue française d'administration publique

R.F.S.P.	Revue française de science politique
RGBL.	Reichsgesetzblatt
RIDP	Rivista Italiana di Diritto Pubblico
RIDPC	Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario
RTDP	Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico
RIW	Recht der Internationalen Wirtschaft
RKI	Robert-Koch-Institut
RTDE	Revue trimestrielle de droit européen
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
SIS	Schengener Informationssystem
StPO	Strafprozeßordnung
StVG	Straßenverkehrsgesetz
StVZO	Straßenverkehrszulassungsordnung
StWStPr	Staatswissenschaften und Staatspraxis
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter
TRIPS	trade-related aspects of intellectual property rights
UAbs.	Unterabsatz
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
v.	versus
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VV	Vertrag über eine Verfassung für Europa (18. Juni 2004)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WRP	Wettbewerb in Recht und Praxis
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZEuP	Zeitschrift für europäisches Privatrecht
ZEuS	Zeitschrift für europarechtliche Studien
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZgStrW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft
ZIB	Zeitschrift für internationale Beziehungen
ZIS	Zollinformationssystem
ZKBS	Zentrale Kommission für die Biologische Sicherheit
ZLR	Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZPO	Zivilprozeßordnung
ZPol	Zeitschrift für Politikwissenschaft
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
ZZP	Zeitschrift für Zivilprozeß

§ 1 Einführung

I. Verwaltungskooperation in der Europäischen Union

Der europäische Gesetzgeber hat in den letzten Jahren zahlreiche verwaltungs-
verfahrensrechtliche Kooperationspflichten begründet: horizontal für die mit-
gliedstaatlichen Verwaltungen untereinander und vertikal im Verhältnis zur
Europäischen Kommission. Die dadurch begründeten Formen einer formalisier-
ten Verwaltungskooperation, die traditionelle Vorstellungen über die Verwal-
tung des Unionsraumes im Wege des direkten oder indirekten Vollzugs sprengen,
sind Gegenstand dieser Studie. Es ist ihr Ziel, Strukturen des europäischen Ver-
waltungskooperationsrechts zu konturieren und im Schnittfeld von europäi-
schem und nationalem Verwaltungsrecht eine kooperationspezifische Formen-
typik¹ zu entwickeln.

1. Die traditionelle Konzeption getrennter Verwaltungen

Das traditionelle Modell europäischer Integration beruht auf einer Konzeption
organisatorischer, personeller und funktioneller Trennung der Verwaltungen.²
Die Konzeption eines Vollzugsföderalismus³ oder eines „system of divided admi-

¹ R. Pitschas, in: H. Hill/ders. (Hg.), *Europäisches Verwaltungsverfahren*, 2004, S.301ff. (331).

² Vgl. demgegenüber im nationalen Kontext die Diskussion über Einheit der Verwaltung als ein Rechtsproblem, dessen Ursprung in der Überführung der ständischen in eine einheitliche landesherrliche Verwaltung im 19. Jahrhundert liegt: W. Kahl, *Die Staatsaufsicht*, 2000, S.472ff., H. Dreier, *Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat*, 1991, S.19ff., B.-O. Bryde und G. Haverkate, *VVDStRL 46* (1988), S.181ff. bzw. S.217ff., G.F. Schuppert, *DÖV 1987*, 757ff., und M. Herdegen, *DV 23* (1990), 183ff. (185ff.); zum Ursprung des Dogmas B. Knapp, *Die badische Ämterorganisation vom Reichsdeputationshauptschluß bis zum Ende der Rheinbundzeit*, 1931, S.73f., S. Wertmann, *Vom Ende der Patrimonialgerichtsbarkeit*, 1995, *Ch. Driüppel*, *Staatsregie und Selbstverwaltung*, in: *Arbeitsgemeinschaft der Kreisarchivare* (Hg.), *Die Amtsvorsteher der Oberämter*, 1996, S.15ff., E. Holthöfer, *Ein Weg zu moderner und rechtsstaatlicher Gerichtsverfassung*, 1997, insb. S.9f., und G. Sydow, *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit des ausgehenden 19. Jahrhunderts*, 2000, S.201.

³ Der Begriff stammt aus dem deutschen Verfassungsrecht, er hat aber auch im Französi-
schen als *fédéralisme d'exécution* inzwischen Eingang in das europarechtliche Schrifttum ge-
funden, vgl. B. Dubey, *C.D.E. 38* (2003), 87ff. (90).

nistration“⁴ prägt bis heute gängige Vorstellungen über die Verwaltung des Unionsraumes: Die mitgliedstaatlichen Verwaltungen agieren danach unabhängig von der EU-Eigenadministration und ebenso unabhängig voneinander. Der ehemals geschlossene Territorialstaat⁵ öffnet sich zwar in bestimmter Hinsicht „nach oben“, und zwar gegenüber einer supranationalen Rechtsetzungs- und Rechtsprechungsgewalt, nicht aber mit dem Ziel einer gemeinsamen Erfüllung von Verwaltungsaufgaben „zur Seite“, nämlich gegenüber anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Nach den Grundannahmen dieses traditionellen Integrationsmodells bleiben die Rechtswirkungen staatlichen Verwaltungshandelns gemäß dem völkerrechtlichen Territorialitätsprinzip auf den Hoheitsbereich des eigenen Mitgliedstaates beschränkt. Innerhalb seines Hoheitsgebiets kommt jedem Mitgliedstaat die ungeteilte Verantwortung für die Umsetzung des Unionsrechts, seinen administrativen Vollzug und die Gewährleistung individuellen Rechtsschutzes zu. Staatliches Hoheitsgebiet, staatlicher Jurisdiktionsbereich und staatlicher Verantwortungsbereich stimmen überein.⁶

Dieser herkömmlichen Konzeption liegt ein Denken in Dichotomien zu Grunde: auf der einen Seite die nach außen jeweils als Einheit auftretenden Mitgliedstaaten, ihr Recht, ihre Staatsgewalten und ihr Beamtenapparat, auf der anderen Seite die Europäische Union als eigenständige, unabhängige Rechtsordnung, die allein legislativ und im Wege der nachträglichen gerichtlichen Kontrolle durch den EuGH auf die mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen einwirkt.⁷ Die mitgliedstaatlichen Verwaltungen sind dabei zu „kodependenten Organisationen“⁸ geworden seien: Organisatorisch bleiben sie Teil der nationalen Exeku-

⁴ R. Widdershoven, in: J. Vervaele (Hg.), *Transnational Enforcement of the Financial Interests of the European Union*, 1999, S. 131 ff. (131).

⁵ Die Metapher geht zurück auf J. G. Fichte, *Der geschloßne Handelsstaat*, 1800, aufgenommen etwa von W. Wessels, *Die Öffnung des Staates*, 2000, S. 57 ff. Zu der dieser Vorstellung eines geschlossenen Staates entsprechenden herkömmlichen Verortung staatlichen Außenhandelns bei der Regierung, nicht dagegen bei der Verwaltung Ch. Tietje, *Internationalisiertes Verwaltungshandeln*, 2001, S. 182 ff.; knapper, strukturierter Überblick über die Entwicklung bei R. Wahl, *JuS* 2003, 1145 ff.

⁶ Zum traditionell einzelstaatsbezogenen Denken in den Kategorien einer nationalstaatlich gegliederten Welt und seinen geistesgeschichtlichen Hintergründen St. Hobe, *Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz*, 1998, S. 49 ff., Th. Schmitz, *Integration in der Supranationalen Union*, 2001, S. 31 ff.; zum herkömmlichen Funktionsmodell der europäischen Integration etwa P. Pescatore, *EuR* 1970, 307 ff.; bereits rückblickend A. v. Bogdandy, *Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform*, 1999, S. 11, J. Hecker, *EuR* 2001, 826 ff. (841 ff.), M. Winkelmüller, *Verwaltungskooperation bei der Wirtschaftsaufsicht im EG-Binnenmarkt*, 2002, S. 2 f., E. Schmidt-Aßmann, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, 1998, S. 311 ff.

⁷ Begründung des Dogmas der Unabhängigkeit des Unionsrechts durch EuGH Slg. 1964, 1251 ff. (1270). Ganz im Sinne dieser Dichotomie gängige Europarechtslehrbücher, etwa A. Bleckmann, *Europarecht*, 6. Aufl. 1997, S. 422 ff., und Th. Oppermann, *Europarecht*, 2. Aufl. 1999, S. 236 ff.

⁸ Begriffsbildung durch S. Cassese, *Der Staat* 22 (1994), 25 ff. (26); der Begriff ist vielfach aufgenommen worden, bspw. durch E. Schmidt-Aßmann, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als*

tive. Sie erfüllen aber europäische Aufgaben und sind, soweit sie dies tun, funktional Teil der Unionsverwaltung, ebenso wie die nationalen Gerichte zu Gemeinschaftsgerichten werden.⁹ So wichtig diese Erkenntnis einer „doppia dipendenza organica“¹⁰ war und ist – sie stellt die Konzeption einer getrennten Aufgabenerfüllung auf europäischer und nationaler Ebene und damit die Dichotomie von direktem und indirektem Vollzug nicht in Frage.

2. Kooperation der Verwaltungen

Diese Trennungskonzeption und die ihr zu Grunde liegenden axiomatischen Grundannahmen sind nicht mehr geeignet, die Verwaltung des Unionsraumes in adäquater Weise zu erfassen. Die Vielfalt von Strukturformen realen Kooperationshandelns¹¹ verlangt auf mehreren Ebenen nach einem konzeptionellen Neuzugriff: Mit Blick auf den Staat als die überkommene zentrale Kategorie der Staatslehre, des Staatsrechts wie des Völkerrechts ist zu fragen, ob die Einbindung in ein dichtes europäisches und internationales Kooperationsnetzwerk noch als (bloße) Öffnung des Staates begriffen werden kann oder ob nicht vom Staatsbegriff selber Abschied zu nehmen ist. Nach der Konzeption des offenen Staates hört der Staat ungeachtet der Verflechtungen nicht auf, Staat zu sein, und liegt als solcher den Verflechtungen voraus.¹² Nach der radikaleren Gegenauffassung haben die Verflechtungen die Elemente eines Staatsbegriffs, wie ihn *Jellinek* entworfen hatte, in einer Weise entschwinden lassen, daß der Staatsbegriff

Ordnungsidee, 1998, S. 311. Die zunächst institutionell formulierte Aussage läßt sich auch personalisieren: die nationalen Beamten als „europäische Beamte (im funktionellen Sinn)“, so *M. Niedobitek*, DV 31 (1998), 81ff. (82); zu diesem „dédoublement fonctionnel“ *S. Kadelbach*, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß, 1999, S. 17, und *B. Dubey*, C.D.E. 38 (2003), 87ff. (90f.).

⁹ Dazu etwa *M. Burgi*, DVBl. 1995, 772ff., *ders.*, Verwaltungsprozeß und Europarecht, 1995, S. 58 („Gemeinschaftsrechtsgerichte“), *R. Streinz*, VVDStRL 61 (2002), S. 300ff. (321), und *B. Dubey*, C.D.E. 38 (2003), 87ff. (91: „le juge national agit en qualité de juge communautaire de droit commun.“).

¹⁰ *C. Franchini*, Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria, 1992, S. 202, näher unten in § 3 II., dort auch kritische Auseinandersetzung mit dieser Terminologie.

¹¹ *R. Pitschas*, in: H. Hill/*ders.* (Hg.), Europäisches Verwaltungsverfahren, 2004, S. 301ff. (324).

¹² Für das gegenwärtig dominierende Interpretationsmuster einer „Öffnung des Staates“ bzw. eines „Abschieds vom souveränen Staat“ insb. *A. Hollerbach*, Freiburger Universitätsblätter 1991, 33ff. (insb. 35), *U. di Fabio*, Das Recht offener Staaten, 1998, S. 122ff., *St. Hobe*, Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz, 1998, S. 380ff., *R. Wahl*, FS A. Hollerbach, 2001, S. 193ff., *ders.*, Verfassungsstaat, Europäisierung, Internationalisierung, 2003, S. 7ff., *J. Kokott*, VVDStRL 63 (2004), S. 7ff. (11ff., 21ff.); aus dem politikwissenschaftlichen Schrifttum *W. Wessels*, Die Öffnung des Staates, 2000; skeptisch zu dieser Entwicklung, durch die das Gesamtinteresse des Staates mangels effektiver Koordinierung auf der staatlichen Ebene verloren gehe: *A. Bleckmann*, Allgemeine Staats- und Völkerrechtslehre, 1995, S. 765ff. (767).

selber inadäquat geworden sei.¹³ Mit Blick auf die Verwaltung des Unionsraumes ist spätestens seit der Binnenmarktinitiative der Europäischen Kommission und den Folgemaßnahmen zum Sutherland-Bericht¹⁴ die Kooperation der Verwaltungen und nicht mehr die organisatorische, personelle und funktionelle Trennung als zentrales Paradigma zu begreifen.

Die vorliegende Arbeit zieht aus dieser Entwicklung Konsequenzen und thematisiert die Verwaltungskooperation in der Europäischen Union. Terminologisch kann zwischen vertikaler Kooperation der mitgliedstaatlichen Verwaltungen mit der EU-Eigenadministration und horizontaler Kooperation der mitgliedstaatlichen Verwaltungen untereinander unterschieden werden.¹⁵ Auf einer anderen Ebene liegt der Begriff der diagonalen Kooperation, der zur Bezeichnung der Zusammenarbeit zwischen Behörden eines Mitgliedstaates mit Gerichten eines anderen Mitgliedstaates vorgeschlagen worden ist.¹⁶ Eine solche diagonale Kooperation ist teilweise deshalb notwendig, weil vergleichbare Aufgaben etwa im Bereich strafrechtlicher Ermittlungen, die in manchen Mitgliedstaaten durch Verwaltungsbehörden wahrgenommen werden, in anderen Mitgliedstaaten den Gerichten vorbehalten sind. Die Begriffsbildung verweist auf entsprechende Strukturunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, auf die daraus resultierenden praktischen Kooperationsschwierigkeiten und nicht zuletzt auf Probleme der Abgrenzung dessen, was unter Verwaltungskooperation zu verstehen sei. Die Abgrenzung kann über institutionelle Kriterien (Kooperation von Verwaltungsbehörden) oder über funktionelle Kriterien (Kooperation in Verwaltungssachen) erfolgen;¹⁷ diese Studie folgt einem institutionellen Ansatz.

¹³ So *Th. Vesting*, VVDStRL 63 (2004), S. 41 ff. (61 ff.); vgl. auch den Versuch, Alternativen zur Staatszentrierung in der Verfassungstheorie zu entwickeln: *G. Teubner*, ZaöRV 63 (2003), 1 ff.

¹⁴ Die Europäische Kommission hat 1992 eine Beratergruppe unter Leitung des ehemaligen Kommissionsmitglieds *P. Sutherland* beauftragt, Vorschläge zur Umsetzung des Binnenmarktkonzeptes in die Praxis auszuarbeiten. Durch den Sutherland-Bericht und die Folgemaßnahmen ist die Zusammenarbeit der Verwaltungen als zentrale Voraussetzung einer effektiven Anwendung des Unionsrechts erkannt worden: Mitteilung über die Verstärkung der Effizienz des Binnenmarktes, KOM (93) 256 (insb. S. 21 ff.), Strategisches Programm über die optimale Gestaltung des Binnenmarktes, KOM (93) 632 (S. 13 ff.), Mitteilung über die Entwicklung der Zusammenarbeit der Verwaltungen, KOM (94) 29, und Ratsentschließung vom 16. Juni 1994, ABl. 1994 Nr. C 179/1; detaillierter Überblick: *W. Pühs*, Der Vollzug von Gemeinschaftsrecht, 1997, S. 210 ff.

¹⁵ Diese Unterscheidung ist auch über das deutschsprachige Schrifttum hinaus eingeführt, etwa *R. Widdershoven*, in: *J. Vervaele* (Hg.), *Transnational Enforcement of the Financial Interests of the European Union*, 1999, S. 131 ff. (133, 135), *A. Klip/J. Vervaele*, in: dies. (Hg.) *European Cooperation between Tax, Customs and Judicial Authorities*, 2002, S. 7 ff. (12, 23).

¹⁶ Ausführlich zur „diagonal cooperation“ *N. Dirkzwager*, in: *J. Vervaele* (Hg.), *Compliance and Enforcement of European Community Law*, 1999, S. 253 ff. (267 ff.), aufgenommen bei *B. Swart*, loc. cit., S. 321 ff. (325 ff.), ebenso *J. Vervaele/A. Klip*, in: dies. (Hg.), *European Cooperation between Tax, Customs and Judicial Authorities*, 2002, S. 283 ff. (290). Der Begriff scheint im deutschen Schrifttum nicht rezipiert zu sein.

¹⁷ Näher *B. Swart*, in: *J. Vervaele* (Hg.), *Compliance and Enforcement of European Commu-*

Über den konzeptionellen Zugriff, mit dem die heterogenen und disparaten Formen eines polyzentrischen Zusammenwirkens¹⁸ der europäischen Verwaltungen konzeptualisiert und analysiert werden könnten, besteht weder im politikwissenschaftlichen¹⁹ noch im rechtswissenschaftlichen Schrifttum Einigkeit. Ausdruck der unterschiedlichen konzeptionellen Zugänge ist eine variantenreiche Terminologie, die teilweise für anspruchsvolle theoretische Konzeptionen steht, aber auch unreflektiert verwandt wird: Verwaltungsverbund²⁰, Verwaltungsgemeinschaft²¹, administrative Vernetzung²², Mischverwaltung²³, Mehrebenen-

nity Law, 1999, S. 321 ff. (325 ff.), zum Problem auch *J. Vervaele/A. Klip*, in: dies. (Hg.) *European Cooperation between Tax, Customs and Judicial Authorities*, 2002, S. 7 ff. (12).

¹⁸ *C. Franchini*, *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria*, 1992, S. 73: „eterogeneità e frammentarietà delle soluzioni organizzative“, *ders.*, RTDP 2002, 651 ff. (656): „plurimorfismo“, „frammentarietà“, „differenziazione“; ähnlich *J. Vervaele/A. Klip*, in: dies. (Hg.) *European Cooperation between Tax, Customs and Judicial Authorities*, 2002, S. 7 ff. (10 f.): „a homogenous approach is lacking“ und S. 283 ff. (284 f.: „no coherent scheme“).

¹⁹ Zur gegenwärtigen Modellbildung in der Politikwissenschaft *W. Wessels*, *Öffnung des Staates*, 2000, S. 53 ff., zudem *M. Jachtenfuchs/B. Kobler-Koch*, in: dies. (Hg.), *Europäische Integration*, 1996, S. 15 ff. (16 ff., 19 ff.), *Th. König/E. Rieger/H. Schmitt*, in: dies. (Hg.), *Das europäische Mehrebenensystem*, 1996, S. 14.

²⁰ Begriffsprägend *A. v. Bogdandy*, *Der Staat* 40 (2001), 3 ff. (18), *ders.*, *Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform*, 1999, S. 11 ff., in Anknüpfung an die Bezeichnung der Europäischen Union als „Staatenverbund“ in der Maastricht-Entscheidung, BVerfGE 89, 155 (184 ff.); Auseinandersetzung mit dieser Terminologie bei *B. Kahl*, *Der Staat* 33 (1994), 241 ff. (250), und *Ch. Tomuschat*, *EuGRZ* 1993, 489 ff. (491 f.). – Die Begriffsprägung des BVerfG hat eine Vielzahl weiterer Verwendungen des Verbundbegriffes im europäischen Kontext inspiriert: den „Verfassungsverbund“ in der Lesart von *I. Pernice* (in: *H. Dreier* [Hg.], *Grundgesetz Kommentar*, 2. Bd., 1998, Art. 23 Rdnr. 20 ff., *ders.*, *JöR* 48 [2000], 205 ff., *ders.*, *JZ* 2000, 866 ff. [866], ausführlich *ders.*, *VVDStRL* 60 [2001], S. 148 ff. [163 ff.], mit demselben Begriff *P. M. Huber*, *VVDStRL* 60 [2001], S. 194 ff. [199 ff.], vgl. auch *M. Nettesheim*, *ZEuS* 2002, 507 ff.), den „Integrationsverbund“ und den „parlamentarischen Verbund“ (beides *A. v. Bogdandy*, *Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform*, 1999, S. 12 f., S. 16), schließlich den „Informations-, Entscheidungs- und Kontrollverbund“ (*E. Schmidt-Aßmann*, *FS H. Steinberger* 2002, S. 1375 ff. [1375, 1399]). In das europäische Sekundärrecht hat der Verbundbegriff in Form des „Informationsverbundes“ (im Titel des Beschlusses 95/468/EG, „IDA-Programm“, *ABl.* 1995 Nr. L 269/23) wohl unabhängig von den Begriffsprägungen in der deutschen Rechtswissenschaft und eher zufällig Eingang gefunden.

²¹ *H. Siedentopf/B. Speer*, *DÖV* 2002, 753 ff.; zur EG/EU als Verwaltungsgemeinschaft *M. Brenner*, *Der Gestaltungsauftrag der Verwaltung in der Europäischen Union*, 1996, S. 217 ff.

²² *A. v. Bogdandy*, *Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform*, 1999, S. 16.

²³ *A. Hatje*, *Die gemeinschaftsrechtliche Steuerung der Wirtschaftsverwaltung*, 1998, S. 47 ff., *H. P. Nehl*, *Europäisches Verwaltungsverfahren und Gemeinschaftsverfassung*, 2002, S. 226 („Mischverwaltungsstruktur“); vorsichtig und relativierend („eine Art Mischverwaltung“) *S. Kadelbach*, *Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischen Einfluß*, 1999, S. 19, und bereits *Ch. Engel*, *DV* 25 (1992), 437 ff. (454); bei *M. Klepper*, *Vollzugskompetenzen der Europäischen Gemeinschaft aus abgeleitetem Recht*, 2001, S. 161 f., ist „Mischvollzug“ ein spezieller Unterfall des kooperativen Vollzugs.

verwaltung²⁴, europäische Verwaltungspartnerschaft²⁵, Mehrebenenverbund²⁶, einheitlicher Verwaltungsraum²⁷, Kooperationsverhältnis²⁸ und schließlich Verwaltungskooperation²⁹. Parallelbildungen bezeichnen den entsprechenden Normenbestand, etwa Mehr-Ebenen-Recht³⁰ oder Verwaltungskooperationsrecht³¹. Eine ähnliche Begriffsvielfalt prägt das Schrifttum in anderen EU-Mitgliedstaaten. Die europäische Verwaltungskooperation wird dort teilweise mit dem aus dem Völkerrecht übernommene Begriff der (mutual) administrative assistance/ assistance administrative³² bezeichnet, zudem finden sich european administrative space³³ oder administración mixta³⁴. Daneben stehen nicht leicht übersetzbare Begriffsbildungen wie coamministrazione³⁵, amministrazioni composte³⁶ und shared management³⁷, schließlich immer wieder administrative coopera-

²⁴ W. Wessels, Die Öffnung des Staates, 2000, S. 137ff.

²⁵ R. Pitschas, in: H. Hill/ders. (Hg.), Europäisches Verwaltungsverfahren, 2004, S. 301ff. (309).

²⁶ St. Kadelbach, EuR Beiheft 2/2002, 7ff. (28).

²⁷ Zu recht ablehnend H. Siedentopf/B. Speer, DÖV 2002, 753ff. (763).

²⁸ P.M. Huber, FS W. Brohm, 2002, S. 127ff.

²⁹ Insb. E. Schmidt-Aßmann, EuR 1996, 270ff.; ders., Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 1998, S. 318f., Th. v. Danwitz, in: E. Schmidt-Aßmann/W. Hoffmann-Riem (Hg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, 1999, S. 171 ff., M. Winkelmüller, Verwaltungskooperation bei der Wirtschaftsaufsicht im EG-Binnenmarkt, 2002, R. Pitschas sowie R. Priebe, in: H. Hill/R. Pitschas (Hg.), Europäisches Verwaltungsverfahren, 2004, S. 301ff. bzw. S. 337ff.; zudem etwa P.M. Huber, FS W. Brohm 2002, S. 127ff. (137), und M. Klepper, Vollzugskompetenzen der Europäischen Gemeinschaft aus abgeleitetem Recht, 2001, S. 161ff. („kooperativer Vollzug“).

³⁰ G. Haverkate, FS Steinberger 2002, S. 1175ff. (1178).

³¹ Die Terminologie und begriffliche Gegenüberstellung zum EU-Eigenverwaltungsrecht und zum Gemeinschaftsverwaltungsrecht wurde geprägt von E. Schmidt-Aßmann, DVBl. 1993, 924ff. (925), ders., EuR 1996, 270ff., ders., Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 1998, S. 315ff., und ist inzwischen vielfach aufgenommen worden, etwa S. Hegels, EG-Eigenverwaltungsrecht und Gemeinschaftsverwaltungsrecht, 2001, S. 17 und passim, O. Blattner, Europäisches Produktzulassungsverfahren, 2003, S. 27; darauf aufbauende, weiter differenzierende Unterscheidungen durch W. Hoffmann-Riem, in: E. Schmidt-Aßmann/ders. (Hg.), Strukturen des europäischen Verwaltungsrechts, 1999, S. 317ff. (322ff.).

³² A. Klipf/ J. Vervaele, in: dies. (Hg.) European Cooperation between Tax, Customs and Judicial Authorities, 2002, S. 7ff. (9, 13ff.), dies., loc. cit. S. 249ff. (263); der Begriff bezeichnet ansonsten völkerrechtliche Formen der Amtshilfe (so etwa Begriffsverwendung bei E. Loebenstein, International Mutual Assistance in Administrative Matters, 1972).

³³ J.P. Olsen, JEPP 2003, 506ff. (Begriffsbestimmung S. 508; im Titel durch Fragezeichen relativiert, weniger zurückhaltend S. 513ff.).

³⁴ S. Galera Rodrigo, La aplicación administrativa del derecho comunitario: administración mixta – tercera vía de aplicación, 1998.

³⁵ C. Franchini, Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria. La coamministrazione nei settori di interesse comunitario, 1992, S. 178ff., ders., in: RIDP 1997, S. 669ff. (im Untertitel), ders., Dir. amm. 2000, 81ff. (85ff.).

³⁶ G. della Cananaea, in: RTDP 1990, S. 655ff. (691), im Hinblick auf die Komitologieausschüsse, C. Franchini, RTDP 2002, 651ff. (680).

³⁷ P. Craig, E.L. Rev. 2003, 840ff. (856ff.); ein feststehender Begriff ist „geteilte Verwal-

tion/coopération administrative/cooperazione bzw. collaborazione amministrativa³⁸.

Als Arbeitsbegriff dieser Studie dient das Begriffspaar Verwaltungskooperation/Verwaltungskooperationsrecht. Es vermeidet problematische Konnotationen, die der Begriff der Mischverwaltung wegen seines Ursprungs in der Diskussion föderaler Verwaltungsstrukturen in der Bundesrepublik Deutschland hat.³⁹ Andererseits bezeichnen Verwaltungskooperation und -kooperationsrecht den Untersuchungsgegenstand präziser, als dies etwa durch Termini wie Mehrebenenrecht oder Mehrebenenverwaltung möglich ist, die die Unschärfen der Ebenenmetapher teilen.⁴⁰ Der Kooperationsbegriff bietet zudem die Möglichkeit, auch terminologisch an die Diskussionen zur europäischen Verwaltungszusammenarbeit in anderen EU-Mitgliedstaaten anzuknüpfen.⁴¹

Zur näheren Bestimmung des aus sich heraus wenig konturenscharfen Begriffs der Kooperation wird zunächst an den allgemeinen, der etymologischen Wortherkunft des lateinischen *cooperare* entsprechenden Sprachgebrauch im Sinne eines Zusammenwirkens verschiedener Akteure zur gemeinsamen, arbeitsteili-

tung“ allein im Haushaltsvollzug nach Art. 53 VO (EG) Nr. 1605/2002, dazu etwa KOM (2004) 580.

³⁸ Etwa A. *Klipf/J. Vervaele*, in: dies. (Hg.) *European Cooperation between Tax, Customs and Judicial Authorities*, 2002, S. 7ff. (S. 7: „cooperation in administrative matters“, S. 9: „administrative cooperation“), *dies.*, loc. cit. S. 249ff. (249), R. *Widdershoven*, in: J. Vervaele (Hg.), *Transnational Enforcement of the Financial Interests of the European Union*, 1999, S. 131ff. (133); im französischen Schrifttum M. *Sabatier*, *La coopération policière européenne*, 2001; im italienischen Schrifttum G. *della Cananaea*, in: RTDP 1990, S. 655ff. („cooperazione amministrativa“), C. *Franchini*, *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria*, 1992, S. 206, S. 212 („collaborazione“), S. 208 („cooperazione“), *ders.*, RTDP 2002, 651ff. (655: „cooperazione transfrontaliera“).

³⁹ Vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich nur als deskriptiver Begriff für organisatorische und funktionelle Verflechtungen der Verwaltungen von Bund und Ländern verstanden (ausführlich BVerfGE 63, 1 [38]), hat er lange als Dogma vom Verbot der Mischverwaltung die deutsche Verfassungsdogmatik beeinflusst; repräsentativ für die heute fast durchgehend kritische Einschätzung seiner Leistungsfähigkeit H.-H. *Trute*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hg.), *Grundgesetz*, Band 3, 4. Aufl. 2000, Art. 83 Rdnr. 28ff.

⁴⁰ In Fortführung von F. *Scharpfs* These der Politikverflechtung ist das Mehrebenenmodell als Versuch zur Konzeptualisierung der europäischen Integration in den 1990er Jahren in den Sozialwissenschaften, insbesondere der Politikwissenschaft, entwickelt worden (etwa W. *Wessels*, in: M. Jachtenfuchs/B. Kohler-Koch [Hg.], *Europäische Integration*, 1996, S. 165ff.; die deutsche politikwissenschaftliche Debatte ist dabei wesentlich durch das englischsprachige Schrifttum inspiriert, wo die Entwicklungen unter Begriffen wie „multi-level governance“, „multilevel policy-making“ diskutiert werden). Seine rasche Aufnahme und Verbreitung im sozialwissenschaftlichen Schrifttum spiegelt die weitverbreitete Einschätzung früherer theoretischer Konzepte zur Erfassung des Integrationsprozesses – Neofunktionalismus und Intergouvernementalismus – als defizitär und einseitig auf die Entwicklungsperspektiven konzentriert wider. Gerade in seiner Unschärfe hat es die Mehrebenenmetapher daher vermocht, diese theoretischen Fixierungen zu überwinden

⁴¹ Nachweise zur Begriffsverwendung oben in Fußnote 38; zum Forschungsstand unten § 1 III. 3.

gen Erfüllung einer Aufgabe angeknüpft.⁴² Kooperation als Zusammenarbeit ist abzugrenzen gegenüber der bloßen Koordinierung, der Abstimmung des je eigenen Tätigwerdens ohne arbeitsteilige Elemente.⁴³ Der grundsätzlich weit verstandene Kooperationsbegriff wird in dieser Arbeit allein auf inneradministrative Strukturen bezogen; im Zentrum des Interesses stehen die durch normative Vorgaben formalisierten Kooperationsstrukturen. Fragen einer kooperativen Aufgabenerfüllung im Zusammenwirken mit Privaten, der Einbeziehung privaten Sachverständes in Verwaltungsverfahren oder der Privatisierung von Verwaltungsaufgaben mit fortwirkenden staatlichen Verantwortlichkeiten sind nicht Gegenstand dieser Untersuchung.⁴⁴

3. Parallelentwicklungen und Vergleichspunkte

Zur Ausbildung administrativer Kooperationsstrukturen in der Europäischen Union sind Parallelentwicklungen zu konstatieren. Während es den europäischen Parlamenten kaum gelungen ist, effektive parlamentarische Kooperations-

⁴² Mit einem ähnlich weiten Begriffsverständnis *W. Kahl*, Die Staatsaufsicht, 2000, S. 509, auch *A. Benz*, Kooperative Verwaltung, 1994, S. 37ff.; im Gegensatz zu dessen Begriffsbestimmung wird in der vorliegenden Arbeit keine Gleichberechtigung der Akteure vorausgesetzt, denn es sollen gerade auch Strukturen erfaßt werden, die durch besondere Funktionen und Kompetenzen von Behörden eines Referenzmitgliedstaates oder durch andere Beteiligte einseitig bindende Entscheidungskompetenzen in Konfliktsituationen geprägt sind; vgl. auch die ambitionierte Begriffsbestimmung von *J. Sommer*, Verwaltungskooperation am Beispiel administrativer Informationsverfahren im Europäischen Umweltrecht, 2003, S. 74f.

⁴³ Zur Abgrenzung *R. Pitschas*, in: *H. Hill/ders.* (Hg.), Europäisches Verwaltungsverfahren, 2004, S. 301ff. (302ff.); ähnliche Begriffsbestimmungen bei *G. Püttner*, Verwaltungslehre, 3. Aufl. 2000, S. 119f. Die Begriffe bezeichnen keine Gegensätze, sondern unterschiedlich intensive Formen der Herstellung eines einheitlichen Wirkungszusammenhangs, zwischen denen die Übergänge im Einzelfall fließend sein können.

⁴⁴ Strukturierter Überblick über die Diskussionslinien und die kaum noch überschaubare Literatur durch *A. Voßkuhle*, VVDStRL 62 (2003), S. 266ff., jüngst zudem *B. Remmert*, Private Dienstleistungen in staatlichen Verwaltungsverfahren, 2003; vgl. im übrigen zu einzelnen Aspekten *J. Burmeister* und *W. Krebs*, VVDStRL 52 (1993), S. 190ff. bzw. S. 248ff., *J. Hengstschläger*, *L. Osterloh*, *H. Bauer* und *T. Jaag*, VVDStRL 54 (1995), S. 165ff., S. 204ff., S. 243ff., bzw. S. 287ff., und *M. Heitzen*, VVDStRL 62 (2003), S. 220ff., und *H. G. Dederer*, Korporative Staatsgewalt, 2004; zudem *H.-H. Trute*, Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung, 1994, S. 312ff., *L. Michael*, Rechtsetzende Gewalt im kooperierenden Verfassungsstaat, 2002, insb. S. 183ff. zur Kooperationspraxis der EU; in europäischer Perspektive weiterhin *K.-Ch. Scheel*, Privater Sachverstand im Verwaltungsvollzug des europäischen Rechts, 1999, *ders.*, DVBl. 1999, 442ff., und die Mitteilung der Kommission zur Einholung von Expertenwissen, KOM (2002) 713; zudem *H. Schulze-Fielitz*, DVBl. 1994, 657ff., *J.-P. Schneider*, VerwArch 87 (1996), 38ff., *W. Weiß*, DVBl. 2002, 1167ff.; zu gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben für Privatisierungen *J. A. Kämmerer*, Privatisierung, 2001, S. 90ff., und *W. Weiß*, Privatisierung und Staatsaufgaben, 2002, S. 348ff.; vgl. im übrigen die Diskussion über ein mögliches Kooperationsprinzip im Umweltrecht, *U. Di Fabio*, NVwZ 1999, 1153ff., *A. Voßkuhle*, ZUR 2001, 23ff., *H.-W. Rengeling*, FS W. Brohm, 2002, S. 509ff., ablehnend *D. Murswiek*, ZUR 2001, 7ff. und *L. Jaeschke*, NVwZ 2003, 563ff.; aus politikwissenschaftlicher Sicht *A. Benz*, Kooperative Verwaltung, 1994, knapp *ders.*, Der moderne Staat, 2001, S. 235ff.

strukturen zu entwickeln,⁴⁵ gehört der Aufbau von Kooperationsstrukturen zwischen den mitgliedstaatlichen Gerichten seit 1999 zu den vordringlichen Aufgaben der Europäischen Union.⁴⁶ Diese Entwicklungen in den Blick zu nehmen ist für eine Arbeit zur europäischen Verwaltungskooperation zunächst wegen ähnlicher tatsächlicher Kooperationsprobleme lohnend, etwa beim Aufbau effektiver Kommunikationsstrukturen und der gezielten Weiterbildung der Richter bzw. Beamten. Vor allem aber stellen sich vergleichbare Rechtsprobleme, namentlich im Internationalen Verwaltungsrecht und im Internationalen Zivilverfahrensrecht, für die wegen ihrer strukturellen Vergleichbarkeit ähnliche Lösungsansätze diskutiert werden.⁴⁷

Formen der Verfahrensbeteiligung anderer Behörden an Verwaltungsverfahren sind schließlich auch im nationalen Verwaltungsrecht bekannt,⁴⁸ wenngleich die Rechtsprobleme von Verfahrensbeteiligungen in der deutschen Verwaltungsrechtswissenschaft, deren primäre Perspektive lange Zeit die rechtsstaatliche Ausgestaltung des Staat-Bürger-Verhältnisses war, als inneradministrative Rechtshandlungen ein gewisses Schattendasein führen.⁴⁹ Die naheliegende

⁴⁵ Konferenz der Europa-Ausschüsse (COSAC) auf der Grundlage von Ziff. II. des Protokolls über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union; skeptisch zu ihrer Wirksamkeit K. Pöhle, ZParl 29 (1998), 77ff. (83ff.), M. Lais, ZEuS 2003, 187ff. (194ff.), vgl. zudem A. Maurer, in: R. Geiger (Hg.), Neuere Probleme der parlamentarischen Legitimation im Bereich der auswärtigen Gewalt, 2003, S. 187ff. (196ff.). Die These, die europäische Integration habe nachteilig auf die Machtpotentiale der Parlamente gewirkt (K. Pöhle, ZParl 24 [1993], 49ff. [52ff.], T.A. Börzel, PVS 41 [2000], 225ff.; A. Maurer/W. Wessels [Hg.], National Parliaments on their way to Europe: Losers or Latecomers?, 2001), ist deshalb nach wie vor plausibel, vgl. J. Dieringer, in: K. Beckmann/J. Dieringer/U. Hufeld (Hg.), Eine Verfassung für Europa, 2004, S. 167ff., E. Schütt-Wetschky, ZPol 11 (2001), 3ff., a.A. S. Marshall, ZParl 33 (2002), 377ff. (384ff.). Bestandsaufnahme und Strukturvergleich zum Parlamentarismus in der EU durch M. Schröder, EuR 2002, 301ff. (302ff.), und Th. Groß, ZaöRV 2003, 29ff.

⁴⁶ Aufbau eines Europäischen Justiziellen Netzes für Zivil- und Handelssachen (Entscheidung des Rates vom 28. Mai 2001, ABl. Nr. L 174/25); Rechtsgrundlage für diverse Austausch-, Weiterbildungs- und Forschungsprojekte: VO (EG) Nr. 743/2002, Vorgängerprojekte u.a. das Förder- und Austauschprogramm für die Rechtsberufe „Grotius (Gemeinsame Maßnahme 96/636/JI) und VO (EG) Nr. 290/2001 („Grotius-Zivilrecht“).

⁴⁷ Vgl. insbesondere unten § 8 I. 1. für einen Vergleich zwischen unionsweiter Geltung von Verwaltungsentscheidungen und grenzüberschreitender Geltung und Vollstreckbarkeit von Zivilurteilen; zu den tatsächlichen Kooperationsproblemen unten § 4 und § 5.

⁴⁸ Zusammenfassend für das deutsche Verwaltungsrecht P. Badura, in: H.-U. Erichsen (Hg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Aufl. 2002, § 37 Rdnr. 31ff., monographisch Th. Siegel, Die Verfahrensbeteiligung von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001; aus der älteren Literatur mit grundlegenden Systematisierungen Ch. Heinze, VerwArch 52 (1961), 159ff., zudem R. Steinberg, DÖV 1982, 619ff.

⁴⁹ Es ist bezeichnend für diese dominierende Staat-Bürger-Perspektive, daß die Diskussion über behördliche Beteiligungsakte im deutschen Verwaltungsrecht lange Zeit als eine Diskussion darüber geführt wurde, ob sie selber Verwaltungsakte und damit eigenständig gerichtlich angreifbar seien, vgl. etwa Ch. Heinze, VerwArch 52 (1961), 275ff., K.H. Friauf, DÖV 1961, 666ff., D. Kienapfel, DÖV 1963, 96ff., weiterführend dann R. Wahl, DÖV 1975, 373ff., und F. Kopp, DÖV 1980, 504ff.

Frage, ob für die europarechtliche Systembildung Analogien zu bekannten Rechtsinstituten des nationalen Rechts gebildet und Erkenntnisse übertragen werden können, ist umstritten.⁵⁰ Wenngleich die Dogmatik nationaler Rechtsordnungen, zumal diejenige einer einzelnen Rechtsordnung, nicht schlicht auf das Unionsrecht übertragen werden kann, kann der Rekurs auf dogmatische Figuren aus anderen Kontexten nicht schlechthin ausgeschlossen werden; vielmehr bedarf es im Einzelfall einer Vergewisserung über die Vergleichbarkeit der Probleme.

II. Forschungsentwicklungen und -stand

1. Die traditionelle Binnenorientierung der deutschen Verwaltungsrechtswissenschaft

Die Erforschung der europäischen Verwaltungskooperation erfordert eine Überwindung der Binnenorientierung, die lange Zeit die deutsche Verwaltungsrechtswissenschaft geprägt hat. Die frühere Beschäftigung mit internationaler Verwaltungstätigkeit, wie sie in Deutschland auf staats- und verwaltungswissenschaftlicher Grundlage im 19. Jahrhundert gepflegt worden war,⁵¹ hatte durch die dominierende juristische Methode⁵² seit Ende des 19. Jahrhunderts keinen Raum mehr in einem gesetzespositivistisch ausgerichteten Verwaltungsrecht. Die territoriale Gebundenheit des Verwaltungsrechts⁵³ erforderte eine inhaltliche Reduktion des von *L. v. Stein* noch umfassend verstandenen Begriffes des internationalen Verwaltungsrechts auf das nationale Rechtsanwendungs- und Kollisionsrecht. Dieselbe Konsequenz ergab sich in völkerrechtlicher Perspektive aus der Annahme eines dualistischen Verhältnisses von staatlichem Recht und Völker-

⁵⁰ Ablehnend etwa *G.F. Schuppert*, in: H.-D. Klingemann (Hg.), *Zur Zukunft der Demokratie*, 2000, S. 237ff. (249); a.A. bei hinreichender Vergleichbarkeit der Probleme *A. v. Bogdandy*, in: ders. (Hg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, 2003, S. 147ff. (158f.), ausführlich zum Problemkreis *ders.*, FS P. Badura, 2004, S. 1033ff. (insb. 1042ff.), zudem *A. Peters*, *Elemente einer Theorie der Verfassung Europas*, 2001, S. 113ff., 163ff.

⁵¹ Theoretische Grundlegung bei *L. v. Stein*, *Die Verwaltungslehre*, 1866, Zweiter Theil, S. 95ff.; ausführlich zu *L. v. Steins* internationalem Verwaltungsrecht *B. Richter*, *Völkerrecht, Außenpolitik und internationale Verwaltung* bei Lorenz von Stein, 1973, insb. S. 102ff., sowie *Ch. Tietje*, *Internationalisiertes Verwaltungshandeln*, 2001, S. 56ff., insb. 63ff., zudem *M. Stolleis*, *Geschichte des öffentlichen Rechts*, Bd. II, 1992, S. 388ff. Zu den wissenschaftsgeschichtlichen Entwicklungen etwa *K. König*, *VerwArch* 94 (2003), 267ff. (272f.).

⁵² Für die Staatsrechtslehre nachhaltig geprägt durch *C.F. Gerber*, *Ueber öffentliche Rechte*, 1852, *ders.*, *Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts*, 1865, und *P. Laband*, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, 3 Bände 1876 – 1882, *ders.*, *Deutsches Reichsstaatsrecht*, 1894; zum inzwischen umfassend aufgearbeiteten, hier nur angedeuteten Methodenwandel im Spätkonstitutionalismus *W. Pauly*, *Der Methodenwandel im deutschen Spätkonstitutionalismus*, 1993, und *M. Stolleis*, *Geschichte des öffentlichen Rechts*, Bd. II, 1992, S. 330ff.

⁵³ Deutlich etwa bei *O. Mayer*, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Band 1, 3. Aufl. 1924, S. 13ff.

Sachregister

- Agenturen 63ff.
Akteneinsichtsrecht 252, 254
Akzeptanz 242ff., 249
allgemeine Rechtsgrundsätze 218, 256ff.
Amtshilfe, internationale 15, 22
Anerkennung, Anerkennungspflicht 24f.,
30, 139, 144, 244f., siehe auch Exe-
quatur
– im Rahmen des Referenzentscheidungs-
modells 181ff., 186ff., 194ff., 208f.,
215, 244f.
Anerkennungsklauseln im deutschen
Recht 147f.
Anhörung 254, 265, 269ff.
Anwendungsvorrang 262
Arzneimittelagentur, Europäische 83ff.,
221, 224ff., siehe auch Arzneimittelzu-
lassung
Arzneimittelzulassung
– dezentral 84, 129ff., 133ff., 191ff.
– zentral 223ff.
Auftragssituation 261f.
Auskunftspflichten 105
Autonomie, siehe institutionelle Autono-
mie
- Beamtenaustausch 91ff., 94ff.
Beamtenstatut 63, 87f., 92
Begründungserfordernis 241, 243, 254ff.
Binnenmarktinitiative 4
Biozidzulassung 212ff.
Bundesoberbehörden 78
- Chemikalienzulassung 234
- Datenbanken 108ff.
Datennetze
– Strukturen 106ff.
– Kompetenzgrundlage 42f.
- Datenschutz, Datenschutzrecht 102ff.
demokratische Legitimation 236ff., siehe
auch Legitimation
Detergenzienzulassung 233
Devolutiveffekt 159, 178, 189, 244
diagonale Kooperation 4
direkter Vollzug
– Dichotomie direkter und indirekter
Vollzug 1ff.
– Überführung vom indirekten in den
direkten Vollzug 128, 174ff.
– Vollzugsformen des direkten Vollzugs
216ff.
- Divergenzbereinigungsverfahren 151f.,
186, 188ff., 195ff., 209, 244
Durchführungsrecht, Durchführungsge-
setzgebung 22, 38ff., 52, 54
– Mitwirkung von Komitologieausschüs-
sen 82f.
- effektiver Rechtsschutz siehe Rechts-
schutz
Eigenverwaltung der Europäischen
Union 61ff.
Einzelermächtigung, Prinzip der begrenz-
ten 41, 73
EMEA, siehe Arzneimittelagentur
Entscheidung, siehe staatterichtete Ent-
scheidung
Europäische Behörde für Lebensmittelsi-
cherheit 231f.
Europäische Kommission
– allgemein 61ff., 87f. und passim
– als Erlaßorgan der Durchführungsge-
setzgebung 38f.
– Beteiligung an mitgliedstaatlichen Ver-
waltungsverfahren 128, 151f., 157,
189, 247f.
Europäische Polizeiakademie 98

- Europäisierung des nationalen Rechts,
Europäisierungsdiskussion
– allgemein 11ff., 17, 35, 248ff.
– Europäisierung des mitgliedstaatlichen
Verfahrensrechts in Kooperationsver-
fahren 267ff.
– Europäisierungsdiskussion anderer EU-
Mitgliedstaaten 13
Europafähigkeit der mitgliedstaatlichen
Verwaltungen 90ff., 96ff.
Evokationskompetenz 159f.
Exekutivagenturen 64, 68ff.
Exequatur 140f.
Expertennetzwerke 66, 78ff., 83ff.
- Fauna-Flora-Habitat-RL 47f.
Freisetzung genetisch veränderter Orga-
nismen 168ff.
Frist, Pflicht zur Entscheidung in ange-
messener Frist 253, 255
- Gehör siehe rechtliches Gehör
Gemeinschaftstreue, Pflicht zur 33ff.
genetisch veränderte Lebens- und Futter-
mittel 230ff.
genetisch veränderte Organismen 168ff.
gerichtlicher Rechtsschutz siehe Rechts-
schutz
Gesetzgebungskompetenzen
– der Europäischen Union 40ff.
– für die Europäische Datenschutzrichtli-
nie 103
– Kompetenzausübungsgrenzen 44ff.
– nach dem Grundgesetz 76ff.
Grundfreiheiten
– Beschränkung von Grundfreiheiten als
Grund für die Geltung von Unions-
grundrechten 261f.
– als Beschränkungsverbote 32f.
– als Kollisionsregeln 23ff.
Grundrechte siehe Verfahrensgrundrechte
gute Verwaltung, Recht auf eine gute Ver-
waltung 254ff.
gute Verwaltungspraxis, Kodices für 258
- Heylens-Doktrin 255f.
Hierarchie 247f., 251
- indirekter Vollzug 126ff., 138ff., 181ff.,
siehe auch direkter Vollzug
Individualrechtsschutz siehe Rechtsschutz
Informationsaustausch 100ff., 104ff.
Informationszugangsrecht 252
Inkorporationslehre (USA) 263
institutionelle Autonomie der Mitglied-
staaten 73, 112
Internationales Verwaltungsrecht 10f.,
15, 25
Internationales Zivilverfahrensrecht 9,
139ff.
- kodependente Organisation 8
Kodifizierung des *acquis communau-
taire* 119, 258f.
Komitologie, Komitologieausschüsse 39,
80ff., 91, 151f., 157, 221f., 227
Kommunikation 100ff., 104ff., 111ff.
Kompetenzen siehe Gesetzgebungskom-
petenz, Verwaltungskompetenz
Konsultationspflichten 106, 171, 177,
179
Kontaktstellen, nationale 114
Kontrollmaßnahmen für Produkte 23ff.,
30
Konzertierungsverfahren 132f., 223
Kooperation
– auf der Grundlage völkervertraglicher
Kooperationsabkommen 57f.
– auf informaler Basis 21
– Begriffsbestimmung 4ff.
– gerichtliche 9f., 139f.
– innerhalb der EU-Eigenverwaltung
219
– mit Privaten 8
– parlamentarische 8f.
– regionale 57
– Rückgriff auf mitgliedstaatliche Ver-
waltungsressourcen 220f., 225
Kooperationsgesetzgebung 34ff.
– Kompetenzgrundlagen 40ff., 44ff.
– Rechtsformen 35ff.
Kooperationsrecht
– allgemein 21ff.
– Forschungsstand 14ff.
Kooperationspflichten 22ff., 30ff.
Kraftfahrzeugzulassung 164ff.

- Lebensmittel
- Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit 85
 - für eine besondere Ernährung 232f.
 - neuartige Lebensmittel und Lebensmittelzutaten 53f., 174ff.
 - siehe auch Novel-Food-VO
- Legitimation
- der Europäischen Kommission 61, 247
 - der Komitologieausschüsse 81f.
 - der Regulierungsagenturen 68
 - dualistisches Legitimationskonzept 238f.
 - durch Rechtsbindung 245ff.
 - grenzüberschreitenden Verwaltungshandelns 243ff., 251
 - parlamentsvermittelte Legitimation 240
 - von Kooperationsverfahren 235ff.
- loyale Zusammenarbeit, Pflicht zur 22, 33ff., 55
- Maastricht-Entscheidung 236
- Mehrebenenrecht 6f.
- Mehrebenenverwaltung 5f., 7
- Mehrstaatenverfahren 131f.
- Meroni-Doktrin 66ff., 219, 227
- methodologischer Individualismus 59
- Mineralwasserzulassung 161ff.
- Mischverwaltung 5, 7
- mitgliedstaatliche Verwaltungen
- allgemein 70ff., 88f., 96ff.
 - Transparenz der innerstaatlichen Zuständigkeitsordnung 112ff.
- Mitteilungen der Europäischen Kommission 52ff.
- Netzwerk, 78ff., 114f., siehe auch Expertennetzwerk
- Datennetze 106ff.
- neuartige Lebensmittel 53f.
- New Institutionalism 59
- Nichtigkeitsklage 284ff., siehe auch Rechtsschutz
- Notifizierung 106, 175
- Novel-Food-VO 54, 174ff.
- Öffentlichkeit 241
- Öffnung des Staates 3, 141
- offene Staatlichkeit 3
- Parallelimport 28ff.
- Personalpolitik 87ff., 91ff., 96ff.
- Pharmakovigilanz 228f.
- Pflanzenschutzmittel 203ff.
- Produktregistrierung 134ff., 214ff., siehe auch Zulassungsverfahren
- Produktzulassungsrecht 120f.
- Produktzulassungsverfahren siehe Zulassungsverfahren
- rechtliches Gehör 254, 269ff.
- Rechtsbindung 241, 243
- Rechtsformen der Kooperationsgesetzgebung 35ff., 52ff.
- Rechtsschutz
- Effektivitätsanforderungen 278ff.
 - gegenüber staatterichteten Entscheidungen 284ff., 290ff.
 - in Kooperationsverfahren 277ff.
 - Verantwortung für die Rechtsschutzgewährleistung 2
- Rechtsstaatsprinzip 235
- Regulierungsagenturen 64, 65ff.
- Schutzklausel, Schutzklauselverfahren
- allgemein 153ff., 166ff., 173ff., 202ff.
 - in Bezug auf Entscheidungen der Europäischen Kommission 222, 228ff.
- soft law siehe Vollzugsregelungen, Mitteilungen
- staatengerichtete Entscheidung
- allgemein 56f., 75, 163, 172, 189
 - Anfechtungsmöglichkeiten 284ff., 290ff.
 - Begründungserfordernis 255f.
- Sternverfahren 115f., 151
- Steuerungsinstrumente der Verwaltungskooperation 19ff., 52ff., 75, 86ff., 117ff.
- Subsidiaritätsprinzip 44ff., 46ff., 73, 182
- Sutherland-Bericht 4
- Systembildung 22, 118ff.
- Territorialitätsprinzip 2, 138f., 146, 184
- transnationaler Verwaltungsakt

- allgemein 15, 141ff., 152f., 172, 184
- Aufhebung 157ff.
- Legitimationserfordernisse 242ff.
- normative Grundlagen der transnationalen Wirkung 143ff.
- Rechtmäßigkeitsmaßstab 148ff.
- Suspensionsbefugnisse 153ff., 163f., 201ff., 245, siehe auch Schutzklauselverfahren
- Transnationalitätskonzeption 123, 138ff., 150ff., 184ff., 187
- Transnationalität unter Prüfungsvorbehalt 181
- Transparenz 241, 243
- Typengenehmigung für Kfz 164ff.

- Übertragbarkeit nationaler Dogmatik auf das Europarecht 10
- Unionstreue, Pflicht zur 33ff., 55
- Unparteilichkeit 252, 255
- Unterrichtungspflichten 105

- Verantwortungsklarheit 241ff.
- Verfahrensbeteiligungen im deutschen Verwaltungsverfahren 9
- Verfahrensfehlerfolgen 268
- Verfahrensgrundrechte 252ff.
- Geltung in Kooperationsverfahren 260ff.
- im Arzneimittelzulassungsverfahren 198ff.
- Konkretisierung für mehrstufige Kooperationsverfahren 265ff.
- Rechtsgrundlagen 253ff.
- Stellenwert im Unionsrecht 260
- Verhältnismäßigkeitsprinzip (als Kompetenzausübungsgrenze) 44ff.
- Verträge, völkerrechtliche 57f.
- Verwaltungsinformationssysteme 108ff.
- Verwaltungskommunikation, siehe Kommunikation
- Verwaltungskompetenzen
 - als Grundlage der Modellbildung 122ff.
 - der Europäischen Union 43f., 56f., 216f.
 - innerhalb der Bundesrepublik Deutschland 75ff.
 - Kompetenzkompensation 50f.
 - Schutz mitgliedstaatlicher Verwaltungskompetenzen 46ff., 48ff.
- Verwaltungskooperation siehe Kooperation
- Verwaltungskooperationsrecht siehe Kooperationsrecht
- Verwaltungslegitimation siehe Legitimation
- Verwaltungsorganisation 59ff.
- Verwaltungsverbund 5
- Verwaltungsvorschriften 52
- Vogelschutz-RL 47f.
- Vollzug des Unionsrechts siehe direkter Vollzug, indirekter Vollzug
- Vollzugsföderalismus 1, 126f.
- Vollzugsregelungen 52ff.
- Vorabentscheidungsverfahren 280, 283ff., 292ff.

- wertende Rechtsvergleichung, Methode der 257
- Widerspruchsrecht, verfahrensinternes 225f.

- Zulassungsverfahren
 - für Arzneimittel (dezentrale Zulassung) 84, 129ff., 133ff., 191ff.
 - für Arzneimittel (zentrale Zulassung) 223ff.
 - für Biozide 212ff.
 - für Chemikalien 234
 - für Detergenzien mit beschränkter biologischer Abbaubarkeit 233
 - für genetisch veränderte Lebens- und Futtermittel 230ff.
 - für genetisch veränderte Organismen 168ff.
 - für Kraftfahrzeuge 164ff.
 - für Lebensmittel für eine besondere Ernährung 232f.
 - für Mineralwasser 161ff.
 - für neuartige Lebensmittel und Lebensmittelzutaten 53f., 174ff.
 - für Pflanzenschutzmittel 203ff.
- Zusammenarbeit, siehe Kooperation
- Zweitverkehrbringen 28f.

Jus Publicum

Beiträge zum Öffentlichen Recht – Alphabetische Übersicht

- Axer, Peter*: Normsetzung der Exekutive in der Sozialversicherung. 2000. *Band 49*.
- Bauer, Hartmut*: Die Bundestreue. 1992. *Band 3*.
- Beaucamp, Guy*: Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht. 2002. *Band 85*.
- Becker, Joachim*: Transfergerechtigkeit und Verfassung. 2001. *Band 68*.
- Blanke, Hermann-Josef*: Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht. 2000. *Band 57*.
- Böhm, Monika*: Der Normmensch. 1996. *Band 16*.
- Bogdandy, Armin von*: Gubernative Rechtsetzung. 2000. *Band 48*.
- Brenner, Michael*: Der Gestaltungsauftrag der Verwaltung in der Europäischen Union. 1996. *Band 14*.
- Britz, Gabriele*: Kulturelle Rechte und Verfassung. 2000. *Band 60*.
- Bröhmer, Jürgen*: Transparenz als Verfassungsprinzip. 2004. *Band 106*.
- Brüning, Christoph*: Einstweilige Verwaltungsführung. 2003. *Band 103*.
- Burgi, Martin*: Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe. 1999. *Band 37*.
- Bultmann, Peter Friedrich*: Beihilfenrecht und Vergaberecht. 2004. *Band 109*.
- Bunke, Christian*: Relative Rechtswidrigkeit. 2004. *Band 117*.
- Butzer, Hermann*: Fremdsten in der Sozialversicherung. 2001. *Band 72*.
- Calliess, Christian*: Rechtsstaat und Umweltstaat. 2001. *Band 71*.
- Classen, Claus Dieter*: Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1996. *Band 13*.
- Religionsfreiheit und Staatskirchenrecht in der Grundrechtsordnung. 2003. *Band 100*.
- Cremer, Wolfram*: Freiheitsgrundrechte. 2003. *Band 104*.
- Danwitz, Thomas von*: Verwaltungsrechtliches System und Europäische Integration. 1996. *Band 17*.
- Dederer, Hans-Georg*: Korporative Staatsgewalt. 2004. *Band 107*.
- Detterbeck, Steffen*: Streitgegenstand und Entscheidungswirkungen im Öffentlichen Recht. 1995. *Band 11*.
- Di Fabio, Udo*: Risikoentscheidungen im Rechtsstaat. 1994. *Band 8*.
- Dörr, Oliver*: Der europäisierte Rechtsschutzauftrag deutscher Gerichte. 2003. *Band 96*.
- Enders, Christoph*: Die Menschenwürde in der Verfassungsordnung. 1997. *Band 27*.
- Epping, Volker*: Die Außenwirtschaftsfreiheit. 1998. *Band 32*.
- Fehling, Michael*: Verwaltung zwischen Unparteilichkeit und Gestaltungsaufgabe. 2001. *Band 79*.
- Felix, Dagmar*: Einheit der Rechtsordnung. 1998. *Band 34*.
- Fisahn, Andreas*: Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung. 2002. *Band 84*.
- Frenz, Walter*: Selbstverpflichtungen der Wirtschaft. 2001. *Band 75*.

- Gellermann, Martin: Grundrechte im einfachgesetzlichen Gewande. 2000. *Band 61.*
- Grigoleit, Klaus Joachim: Bundesverfassungsgericht und deutsche Frage. 2004. *Band 108.*
- Gröpl, Christoph: Haushaltsrecht und Reform. 2001. *Band 67.*
- Gröschner, Rolf: Das Überwachungsrechtsverhältnis. 1992. *Band 4.*
- Groß, Thomas: Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation. 1999. *Band 45.*
- Grzeszick, Bernd: Rechte und Ansprüche. 2002. *Band 92.*
- Guckelberger, Annette: Die Verjährung im Öffentlichen Recht. 2004. *Band 111.*
- Gurlit, Elke: Verwaltungsvertrag und Gesetz. 2000. *Band 63.*
- Häde, Ulrich: Finanzausgleich. 1996. *Band 19.*
- Hase, Friedhelm: Versicherungsprinzip und sozialer Ausgleich. 2000. *Band 64.*
- Heckmann, Dirk: Geltungskraft und Geltungsverlust von Rechtsnormen. 1997. *Band 28.*
- Hellsch, Christian: Die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder. 2001. *Band 77.*
- Hellermann, Johannes: Örtliche Daseinsvorsorge und gemeindliche Selbstverwaltung. 2000. *Band 54.*
- Hermes, Georg: Staatliche Infrastrukturverantwortung. 1998. *Band 29.*
- Hösch, Ulrich: Eigentum und Freiheit. 2000. *Band 56.*
- Hohmann, Harald: Angemessene Außenhandelsfreiheit im Vergleich. 2002. *Band 89.*
- Holzner, Bernd: Rundfunkrecht in Europa. 1996. *Band 18.*
- Horn, Hans-Detlef: Die grundrechtsunmittelbare Verwaltung. 1999. *Band 42.*
- Huber, Peter-Michael: Konkurrenzschutz im Verwaltungsrecht. 1991. *Band 1.*
- Hufeld, Ulrich: Die Vertretung der Behörde. 2003. *Band 102.*
- Huster, Stefan: Die ethische Neutralität des Staates. 2002. *Band 90.*
- Ibler, Martin: Rechtspflegender Rechtsschutz im Verwaltungsrecht. 1999. *Band 43.*
- Jestaedt, Matthias: Grundrechtsentfaltung im Gesetz. 1999. *Band 50.*
- Jochum, Heike: Verwaltungsverfahrenrecht und Verwaltungsprozeßrecht. 2004. *Band 116.*
- Kadelbach, Stefan: Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß. 1999. *Band 36.*
- Kämmerer, Jörn Axel: Privatisierung. 2001. *Band 73.*
- Kahl, Wolfgang: Die Staatsaufsicht. 2000. *Band 59.*
- Kaufmann, Marcel: Untersuchungsgrundsatz und Verwaltungsgerichtsbarkeit. 2002. *Band 91.*
- Kersten, Jens: Das Klonen von Menschen. 2004. *Band 115.*
- Khan, Daniel-Erasmus: Die deutschen Staatsgrenzen. 2004. *Band 114.*
- Kingreen, Thorsten: Das Sozialstaatsprinzip im europäischen Verfassungsbund. 2003. *Band 97.*
- Kischel, Uwe: Die Begründung. 2002. *Band 94.*
- Koch, Thorsten: Der Grundrechtsschutz des Drittbetroffenen. 2000. *Band 62.*
- Korioth, Stefan: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern. 1997. *Band 23.*
- Kluth, Winfried: Funktionale Selbstverwaltung. 1997. *Band 26.*
- Kube, Hanno: Finanzgewalt in der Kompetenzordnung. 2004. *Band 110.*
- Kugelmann, Dieter: Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers. 2001. *Band 65.*
- Langenfeld, Christine: Integration und kulturelle Identität zugewanderter Minderheiten. 2001. *Band 80.*

Jus Publicum - Beiträge zum Öffentlichen Recht

- Lehner, Moris*: Einkommensteuerrecht und Sozialhilferecht. 1993. *Band 5*.
- Leisner, Anna*: Kontinuität als Verfassungsprinzip. 2002. *Band 83*.
- Lepsius, Oliver*: Besitz und Sachherrschaft im öffentlichen Recht. 2002. *Band 81*.
- Lorz, Ralph Alexander*: Interorganrespekt im Verfassungsrecht. 2001. *Band 70*.
- Lücke, Jörg*: Vorläufige Staatsakte. 1991. *Band 2*.
- Luthe, Ernst-Wilhelm*: Optimierende Sozialgestaltung. 2001. *Band 69*.
- Mager, Ute*: Einrichtungsgarantien. 2003. *Band 99*.
- Mann, Thomas*: Die öffentlich-rechtliche Gesellschaft. 2002. *Band 93*.
- Manssen, Gerrit*: Privatrechtsgestaltung durch Hoheitsakt. 1994. *Band 9*.
- Masing, Johannes*: Parlamentarische Untersuchungen privater Sachverhalte. 1998.
Band 30.
- Möstl, Markus*: Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung.
2002. *Band 87*.
- Morgenthaler, Gerd*: Freiheit durch Gesetz. 1999. *Band 40*.
- Morlok, Martin*: Selbstverständnis als Rechtskriterium. 1993. *Band 6*.
- Müller-Franken, Sebastian*: Maßvolles Verwalten. 2004. *Band 105*.
- Niedobitek, Matthias*: Das Recht der grenzüberschreitenden Verträge. 2001. *Band 66*.
- Oeter, Stefan*: Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht. 1998.
Band 33.
- Pache, Eckhard*: Tatbestandliche Abwägung und Beurteilungsspielraum. 2001. *Band 76*.
- Pauly, Walter*: Der Methodenwandel im deutschen Spätkonstitutionalismus. 1993.
Band 7.
- Pielow, Johann-Christian*: Grundstrukturen öffentlicher Versorgung. 2001. *Band 58*.
- Poscher, Ralf*: Grundrechte als Abwehrrechte. 2003. *Band 98*.
- Puhl, Thomas*: Budgetflucht und Haushaltsverfassung. 1996. *Band 15*.
- Reinhardt, Michael*: Konsistente Jurisdiktion. 1997. *Band 24*.
- Remmert, Barbara*: Private Dienstleistungen in staatlichen Verwaltungsverfahren. 2003.
Band 95.
- Rodi, Michael*: Die Subventionsrechtsordnung. 2000. *Band 52*.
- Rossen, Helge*: Vollzug und Verhandlung. 1999. *Band 39*.
- Rozeck, Jochen*: Die Unterscheidung von Eigentumsbindung und Enteignung. 1998.
Band 31.
- Ruffert, Matthias*: Vorrang der Verfassung und Eigenständigkeit des Privatrechts. 2001.
Band 74.
- Sacksofsky, Ute*: Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. 2000. *Band 53*.
- Šarčević, Edin*: Das Bundesstaatsprinzip. 2000. *Band 55*.
- Schlette, Volker*: Die Verwaltung als Vertragspartner. 2000. *Band 51*.
- Schliesky, Utz*: Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt. 2004. *Band 112*.
- Schmebl, Arndt*: Das Äquivalenzprinzip im Recht der Staatsfinanzierung. 2004.
Band 113.
- Schmidt-De Caluwe, Reimund*: Der Verwaltungsakt in der Lehre Otto Mayers. 1999.
Band 38.
- Schroeder, Werner*: Das Gemeinschaftrechtssystem. 2002. *Band 86*.
- Schulte, Martin*: Schlichtes Verwaltungshandeln. 1995. *Band 12*.
- Sobota, Katharina*: Das Prinzip Rechtsstaat. 1997. *Band 22*.

- Sodan, Helge*: Freie Berufe als Leistungserbringer im Recht der gesetzlichen Krankenversicherung. 1997. *Band 20*.
- Sommermann, Karl-Peter*: Staatsziele und Staatszielbestimmungen. 1997. *Band 25*.
- Stoll, Peter-Tobias*: Sicherheit als Aufgabe von Staat und Gesellschaft. 2003. *Band 101*.
- Storr, Stefan*: Der Staat als Unternehmer. 2001. *Band 78*.
- Sydow, Gernot*: Verwaltungskooperation in der Europäischen Union. 2004. *Band 118*.
- Trute, Hans-Heinrich*: Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung. 1994. *Band 10*.
- Uerpmann, Robert*: Das öffentliche Interesse. 1999. *Band 47*.
- Unruh, Peter*: Der Verfassungsbegriff des Grundgesetzes. 2002. *Band 82*.
- Wall, Heinrich de*: Die Anwendbarkeit privatrechtlicher Vorschriften im Verwaltungsrecht. 1999. *Band 46*.
- Wolff, Heinrich Amadeus*: Ungeschriebenes Verfassungsrecht unter dem Grundgesetz. 2000. *Band 44*.
- Volkman, Uwe*: Solidarität – Programm und Prinzip der Verfassung. 1998. *Band 35*.
- Vofskuhle, Andreas*: Das Kompensationsprinzip. 1999. *Band 41*.
- Weiß, Wolfgang*: Privatisierung und Staatsaufgaben. 2002. *Band 88*.
- Ziekow, Jan*: Über Freizügigkeit und Aufenthalt. 1997. *Band 21*.