



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

„Die Kodifikation des Europäischen Verwaltungsrechts“

Dissertation vorgelegt von Lucas Hartmann

Erstgutachter: Prof. Dr. Wolfgang Kahl

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

Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht

A. Einführung

Die Kodifikation des Europäischen Verwaltungsrechts hat sich – insbesondere seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon – zu einem sowohl auf wissenschaftlicher als auch auf politischer Ebene vieldiskutierten Thema entwickelt. Einen – vorläufigen – Höhepunkt erreichte die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Thema der Kodifikation des Europäischen Verwaltungsrechts durch die Arbeiten des Research Network on EU Administrative Law (ReNEUAL), insbesondere durch den im September 2014 (zunächst online) veröffentlichten „ReNEUAL-Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht“ sowie die anschließenden Diskussionen dieses Entwurfs. Auf *politischer* Ebene bildet ein vom Rechtsausschuss des Europäischen Parlaments ausgearbeiteter und vom Plenum des Parlaments in einer Entschließung angenommener Entwurf den bisherigen Kulminationspunkt von Überlegungen und Bemühungen, die jedenfalls bis zur Billigung des Kodex für gute Verwaltungspraxis in den verschiedenen Gemeinschaftsinstitutionen und -organen durch das Parlament im Jahr 2001 zurückverfolgt werden können. 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.

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. 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 der Mehrwert einer Kodifikation allgemeiner Regelungen im Bereich des Europäischen Verwaltungsrechts im Unklaren verblieben ist. 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, denen darüber hinaus jeweils kein erkennbarer und zugleich kohärenter gedanklicher Unterbau unterlegt ist. 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. *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.

Diesen beiden Forschungsfragen widmet sich die Dissertation mit folgenden Ergebnissen:

B. Ergebnisse des Ersten Teils der Arbeit: Kodifikationsbegriff und Kodifikation als gesetzgebungstheoretische Zielvorstellung

Im Ersten Teil der Arbeit (Kap. 3 bis Kap. 7) wird ein Konzept der Kodifikation für die Gesetzgebung im Bereich des Europäischen Verwaltungsrechts¹ entwickelt, durch das der Mehrwert, der mit einer Kodifikation verbunden ist bzw. sein kann, bestimmt werden kann. Zentraler Vorschlag für dieses Kodifikationskonzept ist dabei, zwischen zwei Bedeutungsebenen zu unterscheiden, die sich jeweils aus unterschiedlichen Perspektiven und der daraus resultierenden Anwendung zweier unterschiedlicher rechtswissenschaftlicher Subdisziplinen ergeben:² Der verfassungstheoretischen Ebene einerseits, auf der der Kodifikationsbegriff reflexionsorientiert als Idealtyp des Gesetzesbegriffs der Rechtssicherheit konstruiert wird (II.), und der gesetzgebungstheoretischen Ebene andererseits, auf der die Kodifikation als Zielvorstellung für ein konkretes Gesetzgebungsvorhaben und damit mit Anwendungsbezug thematisiert wird (III.). Diese Unterscheidung erlaubt es – und zwar ohne dass dies einen Widerspruch bedeuten würde –, einen Kodifikationsbegriff sowohl als Ideal als auch als pragmatisch an Merkmalen des jeweiligen Regelungsfeldes orientierte Zielvorstellung für die Gesetzgebung zu formulieren. Dabei kommt beiden Kodifikationsbegriffen als Ausprägung der sie jeweils hervorbringenden rechtswissenschaftlichen Subdisziplin Eigenwert zu, was insbesondere dazu führt, dass der Idealbegriff nicht unter Hinweis auf pragmatische Erfordernisse seine Berechtigung verliert. Seine Grundlegung findet das Konzept der Kodifikation insgesamt in einem verfassungstheoretischen Entwurf zur Verortung der Gesetzesbegriffe der Rechtssicherheit, der inhaltlichen Allgemeinheit und der Demokratie (I.).

I. Verfassungstheoretische Verortung der Gesetzesbegriffe der Rechtssicherheit, der inhaltlichen Allgemeinheit und der Demokratie

Der Gesetzesbegriff der Rechtssicherheit, der auf beiden Bedeutungsebenen des Kodifikationskonzepts von Bedeutung ist, und die Gesetzesbegriffe der inhaltlichen Allgemeinheit und der Demokratie, die auf der gesetzgebungstheoretischen Ebene Verwendung finden, lassen sich in einem gemeinsamen verfassungstheoretischen Ansatz grundlegen, aus dem sich ihr jeweiliger für das Kodifikationskonzept wesentliche Gehalt ableiten lässt.³ Dieser Ansatz besteht in einer zweigleisigen Legitimationsstruktur, von der ausgehend Anforderungen an die Legislative in Form der drei Gesetzesbegriffe formuliert werden können. Dabei sind die Gesetzesbegriffe der Rechtssicherheit und der inhaltlichen Allgemeinheit aus der Perspektive individueller Legitimation gedacht, die den Gedanken individueller Selbstbestimmung verfahrensmäßig umsetzt. Vom Grundsatz her fordern beide Gesetzesbegriffe, dass Entscheidungen der Legislative im Dienste individueller Freiheit stehen müssen, wobei der Gesetzesbegriff der inhaltlichen Allgemeinheit materiale Anforderungen und der Gesetzesbegriff der Rechtssicherheit formale Anforderungen an diese Entscheidungen formuliert. Demgegenüber ist der Gesetzesbegriff der Demokratie aus der Perspektive demokratischer Legitimation gedacht, die den Gedanken der kollektiven Selbstbestimmung verfahrensmäßig umsetzt, und formuliert Anforderungen an das Verfahren, in dem Entscheidungen der Legislative zustande kommen müssen. Ein Gesetz im Sinne des Gesetzesbegriffs der Demokratie ist dabei jede Entscheidung der Legislative, die als Produkt am Ende dieses Verfahrens steht.

¹ D. h. für die Gesetzgebung im Bereich des Unions- und Eigenverwaltungsrechts der EU sowie des mitgliedstaatlichen Verwaltungsrechts.

² Die methodologische Vorklärung findet sich in Kap. 2.

³ Hierzu und zum Folgenden ausführlich Kap. 4.

II. Der verfassungstheoretische Kodifikationsbegriff

Auf verfassungstheoretischer Ebene lässt sich der Kodifikationsbegriff für das Europäische Verwaltungsrecht insgesamt als verfassungstheoretischer Gesetzesbegriff der Rechtssicherheit konstruieren und ist daher vom Begriff her auf einen Mehrwert für die Rechtssicherheit ausgerichtet.⁴ Da dieser Gesetzesbegriff der Rechtssicherheit aus dem Gedanken individueller Selbstbestimmung zu entwickeln ist, formuliert der verfassungstheoretische Kodifikationsbegriff dabei ausschließlich einen Idealtyp desjenigen Gesetzes, das für das Individuum verhaltensrelevant ist oder zumindest sein kann. Als solcher erfordert er eine formale Gestaltung eines Gesetzes dahingehend, dass das Individuum bereits auf Grundlage des Gesetzes, das rechtliche Rahmenbedingung für die Planung und Gestaltung seiner Existenz ist, prognostizieren kann, inwiefern und inwieweit eine es konkret und individuell betreffende Entscheidung zu erwarten ist und welchen Inhalt diese ggf. haben wird. Um dies zu gewährleisten, muss ein Gesetz Berechenbarkeit, Erkennbarkeit und Beständigkeit garantieren.

Im Einzelnen zeichnet sich eine Kodifikation nach dem verfassungstheoretischen Kodifikationsbegriff durch folgende Gesetzesmerkmale aus: (1.) ausschließlich, (2.) lückenlos, (3.) zugänglich, (4.) allumfassend, (5.) systematisch i. S. eines äußeren Systems, (6.) adressaten- und betroffenenverständlich, (7.) systematisch i. S. eines inneren materialen Systems, (8.) zukunftsbezogen und (9.) dauerhaft. Diese einzelnen Merkmale bedürfen dabei weiterer Konkretisierung – auch, um in Abgrenzung von den in der gegenwärtigen Literatur verbreiteten Kodifikationsverständnissen mehr als bloße Begriffshülsen darzustellen.⁵ Entsprechend dem gedanklichen Ausgangspunkt und da es ausschließlich um die Formulierung eines Idealtyps geht, hat diese Konkretisierung allein aus dem Gedanken der Rechtssicherheit zu erfolgen; etwaige gegenläufige Idealtypen und Aspekte sind hingegen nicht zu berücksichtigen.

In diesem Sinne meint *Ausschließlichkeit*, dass eine Kodifikation bezüglich des von ihr geregelten Sachkomplexes die einzige und zugleich verbindliche Entscheidungsgrundlage für die Exekutive und die Judikative darstellt. *Lückenlos* ist eine Kodifikation dadurch, dass sie die auf sie gestützten Entscheidungen der Exekutive und der Judikative inhaltlich – so weit wie im Spannungsverhältnis innerhalb des Gedankens der Rechtssicherheit zu den Merkmalen der Allumfassendheit, des äußeren Systems und der Dauerhaftigkeit optimal – vorwegnimmt, so dass diese Entscheidungen nurmehr als bloßer Nachvollzug des in der Kodifikation bereits Entschiedenen erscheinen. *Zugänglichkeit* bedeutet, dass eine Kodifikation den (potentiellen) Adressaten und Betroffenen in schriftlicher bzw. speicherbarer Form authentisch und vollständig bekannt gemacht und für die gesamte Dauer ihrer Geltung verfügbar gehalten wird. *Allumfassend* ist eine Kodifikation dadurch, dass sie alle Regelungen zu einem Sachkomplex in sich vereinigt. Die Frage, was zu einem einzigen Sachkomplex gehört, richtet sich dabei danach, im Zusammenhang mit welchem Gesetz das Individuum anhand seiner abstrahierbaren Vorstellungen eine Regelung zu finden erwartet. *Systematisch i. S. eines äußeren Systems* heißt, dass eine Kodifikation zum Zwecke der Überschaubarkeit äußerlich mit Ordnungsgesichtspunkten ausgestattet ist, die in der Gesetzespublikation kenntlich gemacht werden und die für die (potentiellen) Adressaten/Betroffenen erwartbar oder zumindest gut nachvollziehbar sind. Ihren *Adressaten sowie den von ihr Betroffenen* ist eine Kodifikation dadurch *verständlich*, dass die in ihr enthaltenen Regelungen sprachlich so gestaltet sind, dass

⁴ Dazu und zum Folgenden ausführlich Kap. 5.

⁵ Zu den Kodifikationsverständnissen und kodifikationsbezogenen Diskussionselementen in der Literatur siehe Kap. 3.

deren Inhalt von denjenigen Individuen, für die die betreffende Vorschrift (potentiell) Verhaltensrelevanz entfaltet, erfasst werden kann. Ein *inneres materiales System*, das für die (potentiellen) Adressaten/Betroffenen nachvollziehbar ist, weist eine Kodifikation auf, da sie keine unvereinbaren Anordnungen enthält und da sie wertungsmäßig folgerichtig durchgebildet ist. *Zukunftsbezogen* ist eine Kodifikation dadurch, dass die in ihr enthaltenen Regelungen Geltung und Wirkung nur für die Zukunft haben und daher nur solche Handlungen/Unterlassungen und Rechtsverhältnisse des Individuums einer Regelung zuführen, die dieses noch nicht bereits in Angriff genommen bzw. begründet hat und bezüglich derer es noch keine Vorbereitungen getroffen hat, die es nicht ohne Weiteres rückgängig machen kann. Und durch *Dauerhaftigkeit* zeichnet sich eine Kodifikation schließlich deshalb aus, da sie mit sehr langfristiger oder vom Grundansatz her ewiger Geltungsdauer ausgestattet ist und dadurch dem Individuum eine langfristige Orientierung in der Rechtsordnung erlaubt.

III. Kodifikation als Zielvorstellung für die Gesetzgebung

1. Der gesetzgebungstheoretische Kodifikationsbegriff

Auf gesetzgebungstheoretischer Ebene, auf der Kodifikation als Zielvorstellung für ein konkretes Gesetzgebungsvorhaben und damit mit Anwendungsbezug thematisiert wird, ist der Kodifikationsbegriff demgegenüber nicht mit einem Gesetzesideal gleichzusetzen, sondern sind die konkreten, ggf. (teils) konfligierenden gesetzgeberischen Regelungsvorstellungen zu erfassen und ist hierauf gestützt zu beurteilen, ob ein Gesetzgebungsprojekt ein Kodifikationsprojekt darstellt oder nicht.⁶ Da dies keine quantitative, sondern eine qualitative Frage ist, die im Rahmen einer Gesamtbewertung des Gesetzgebungsprojekts zu beantworten ist, steht auf der gesetzgebungstheoretischen Ebene der Kodifikationsbegriff für das Europäische Verwaltungsrecht nicht von vornherein und mit klaren Konturen fest. Vielmehr lässt er sich nur, aber immerhin über drei Kriterien konkretisieren, anhand derer die Gesamtbewertung, ob ein Gesetzgebungsprojekt als Kodifikationsprojekt einzustufen ist, vorzunehmen ist. Hierzu ist von Bedeutung, (1.) wie viele der Kodifikationsmerkmale im Rahmen eines Gesetzgebungsprojekts realisiert werden sollen und wie deren jeweilige Verwirklichungsintensität zu qualifizieren ist; (2.) welche Begründung den einzelnen Kodifikationsmerkmalen, deren Realisierung – in gewissem Grade – angestrebt wird, unterlegt werden kann (Mehrwert für die Rechtssicherheit und/oder Mehrwert vor dem Hintergrund des Gesetzesbegriffs der Demokratie) und wie weit die Begründung die jeweils angestrebte Verwirklichungsintensität der Kodifikationsmerkmale trägt; und (3.) inwiefern und inwieweit sich die angestrebte Verwirklichungsintensität bezüglich einzelner Kodifikationsmerkmale lediglich als Verwirklichung verfassungsrechtlicher Mindestanforderungen oder als anspruchsvolleres gesetzgeberisches Vorhaben darstellt. Eine Einstufung eines Gesetzgebungsprojekts als Kodifikationsprojekt liegt dabei umso näher, je mehr Kodifikationsmerkmale realisiert werden sollen und je höher die angestrebte Verwirklichungsintensität ist; je mehr Kodifikationsmerkmale in der konkreten Gesetzgebungssituation einen Mehrwert sowohl für die Rechtssicherheit als auch vor dem Hintergrund des Gesetzesbegriffs der Demokratie bedeuten oder zumindest einen Mehrwert für einen dieser Aspekte; je intensiver ein solcher Mehrwert für die Rechtssicherheit und/oder vor dem Hintergrund des Gesetzesbegriffs der Demokratie gegeben ist; und je mehr Kodifikationsmerkmale in der für sie angestrebten Realisierung über die verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen hinausgehen und je anspruchsvoller die angestrebte Realisierung in Relation zu den verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen jeweils ist. In Anwendung

⁶ Dazu und zum Folgenden ausführlich Kap. 6 E.

dieser Kriterien lässt sich auch eine Aussage darüber treffen, ob überhaupt und – wenn ja – unter welchen Voraussetzungen Gesetzgebungsprojekte, die anhand der in der gegenwärtigen Literatur vertretenen Kodifikationsverständnisse⁷ als Kodifikation einzustufen wären, eine Kodifikation im gesetzgebungstheoretischen Sinne darstellen.

2. Prüfraster zur gesetzgebungstheoretischen Beurteilung des Mehr- und Minderwerts eines Kodifikationsprojekts

Dieser gesetzgebungstheoretische Kodifikationsbegriff knüpft an ein aus einem Fragenkatalog bestehendes Prüfraster an, durch dessen Anwendung ermittelt werden kann, inwiefern und inwieweit die im Rahmen eines konkreten Gesetzgebungsvorhabens als Zielvorstellung formulierte Realisierung von Kodifikationsmerkmalen mit einem Mehrwert und/oder einem Minderwert verbunden ist.⁸ Inhaltlich spannt sich das Prüfraster auf zwischen drei im Rahmen der gesetzgebungstheoretischen Überlegungen in Bezug genommenen verfassungstheoretischen Gesetzesbegriffen: nämlich den Gesetzesbegriffen der Rechtssicherheit (d. h. dem verfassungstheoretischen Kodifikationsbegriff), der inhaltlichen Allgemeinheit und der Demokratie. Diese inhaltlich dreibezügliche Fundierung des Prüfrasters ermöglicht es, alle denkbaren Mehr- und Minderwerte eines Kodifikationsprojekts zu identifizieren, zu systematisieren und als Entscheidungsvorbereitung für den Gesetzgeber aufzubereiten.

Der *erste Schritt* des Prüfrasters besteht aus einem Fragenkatalog, der darauf ausgerichtet ist, ermitteln zu können, inwiefern und inwieweit ein Kodifikationsprojekt tatsächlich einen Mehrwert für die Rechtssicherheit bedeutet, auf den der verfassungstheoretische Kodifikationsbegriff gedanklich angelegt ist. Die schlichte Behauptung etwa, eine Kodifikation würde – z. B. aufgrund der durch sie bewirkten Vereinheitlichung – einen Mehrwert für die Rechtssicherheit bedeuten, genügt dabei den Anforderungen des Prüfrasters nicht, sondern die Feststellung eines Mehrwerts bedarf konkreter Voruntersuchungen.

Der *zweite Schritt* des Prüfrasters beinhaltet unter Inbezugnahme des Gesetzesbegriffs der inhaltlichen Allgemeinheit einen Fragenkatalog, mit dem untersucht werden kann, inwiefern und inwieweit eine Realisierung von Kodifikationsmerkmalen einen Minderwert bringen würde. Ein inhaltlich allgemeines Gesetz zeichnet sich dabei dadurch aus, dass es eine am Maßstab der Gleichheit und der Verhältnismäßigkeit durchgeführte Abwägung zwischen unterschiedlichen Freiheitssphären darstellt, die unter Achtung der Pluralität der Individualfreiheiten die „Umwelt der Freiheit“ ermöglicht, fördert oder absichert, die für die Wahrnehmung individueller Freiheit notwendig ist. Einen Minderwert kann dabei insbesondere die Realisierung der Kodifikationsmerkmale „widerspruchsfrei i. S. eines inneren materialen Systems“ und „dauerhaft“ insoweit bedeuten, als die Eigenschaften und Eigenarten der zu regelnden Lebensbereiche anhand des Maßstabs der Gleichheit und der Verhältnismäßigkeit differenzierende Regelungen erfordern oder aufgrund ihrer (starken) Dynamik einer sukzessive auf diese Dynamik abgestimmten Gesetzgebung bedürfen.

Im *dritten Schritt* des Prüfrasters schließlich wird unter Inbezugnahme des Gesetzesbegriffs der Demokratie ein Fragenkatalog entfaltet, der darauf abzielt, sowohl Mehr- als auch Minderwerte zu ermitteln, die mit einem Kodifikationsprojekt verbunden sind. Ein Gesetz im Sinne des Gesetzesbegriffs der Demokratie zeichnet sich insbesondere dadurch aus, dass es Ausprägung

⁷ Zu diesen ausführlich Kap. 3 A.

⁸ Dazu und zum Folgenden ausführlich Kap. 6 A.–D.

einer Herrschaft auf Zeit sowie inhaltsoffen ist und aus einem auf Konkurrenz und Kompromiss angelegten Verfahren hervorgeht. Unter Inbezugnahme dieses Gesetzesbegriffs der Demokratie können dabei zum einen Minderwerte aufbereitet werden, die angesichts der Kennzeichen demokratischer Gesetzgebung mit einer Kodifikation verbunden sein können. Aufgrund der formalen und inhaltlichen Offenheit des Gesetzesbegriffs der Demokratie können aber auch alle weiteren Mehr- und Minderwerte in das Prüfraster integriert werden, die mit der Realisierung eines Kodifikationsprojekts verbunden sein können und die nicht bereits einem der anderen beiden Gesetzesbegriffe zugeordnet sind. Um all diese Mehr- und Minderwerte erfassen zu können, die ausgehend vom Gesetzesbegriff der Demokratie ermittelt werden können, sind Fragen zu folgenden elf Topoi klärungsbedürftig: Zuschnitt des Kodifikationsbegriffs; Rechtssicherheit als Faktor im responsiven demokratischen System; Befolgung und Akzeptanz des Gesetzes; Effektivität und Effizienz der Gesetzesanwendung; Gesetzliche Steuerungspräzision; Kompromiss und Kompromissfähigkeit des politischen Systems; Positionierung des Gesetzgebers im System der Gewaltengliederung; Positionierung politischer Akteure im Mehrebenen-System; Kodifikation als großer gesetzgeberischer „Wurf“; Arbeitsbelastung für an der Gesetzgebung beteiligte Akteure; sowie Zukunftsgestaltung.

C. Ergebnisse des Zweiten Teils der Arbeit: Wissenschaftliche Vorarbeit für eine Kodifikation allgemeiner Regelungen im Eigenverwaltungsrecht der Europäischen Union

Im Zweiten Teil der Arbeit (Kap. 8 bis Kap. 11) wird zunächst das eben erläuterte Prüfraster zur Beurteilung des Mehr- bzw. Minderwerts einer Kodifikation am Beispiel des Projekts einer Kodifikation allgemeiner Regelungen im Bereich des Eigenverwaltungsrechts der Europäischen Union auf eine mittlere Abstraktionsebene hin konkretisiert (I.). Sodann wird ein zentraler Aspekt, der dabei als klärungsbedürftig herausgearbeitet wird, bearbeitet: Die Fragestellung, inwiefern und inwieweit die rechtlichen Gegebenheiten in den unterschiedlichen Verwaltungsbereichen im Eigenverwaltungsrecht einer vereinheitlichenden Regelung zugänglich sind oder nicht. Die zentrale Erkenntnis aus der hierzu vorgenommenen Analyse ist dabei, dass sowohl im Organisationsrecht hinsichtlich des Aufbaus und der Funktionsweise der dezentralen Agenturen (II.1.) als auch im Handlungsrecht hinsichtlich der verfahrens- und materiell-rechtlichen Regelungen zum privatgerichteten Beschluss (II.2.) in vielen Bereichen weitgehende oder zumindest erhebliche Übereinstimmungen bestehen und dass daher insoweit Vereinheitlichungspotential gegeben ist. Dieses Vereinheitlichungspotential ist zusammenfassend im Rahmen eines einheitlichen Regelungsvorschlags im Anhang der Arbeit dokumentiert.

I. Das Projekt einer Kodifikation allgemeiner Regelungen im Bereich des Eigenverwaltungsrechts im Lichte des Prüfrasters

Auf einer mittleren Abstraktionsebene lassen sich in Anwendung des Prüfrasters zur Beurteilung des Mehr- bzw. Minderwerts einer Kodifikation Aussagen zu einigen Schwerpunkten machen, die bei der Untersuchung des Mehr- bzw. Minderwerts einer Kodifikation allgemeiner Regelungen im Bereich des Eigenverwaltungsrechts zu setzen sind.⁹ An mehreren Stellen des Prüfrasters von Bedeutung und damit maßgeblicher Gesichtspunkt für die Beurteilung des Mehr- bzw. Minderwerts einer solchen Kodifikation ist dabei die Untersuchung, inwiefern und inwieweit die rechtlichen Gegebenheiten in den unterschiedlichen

⁹ Dazu und zum Folgenden ausführlich Kap. 8 A.–E.

Verwaltungsbereichen im Eigenverwaltungsrecht einer vereinheitlichenden Regelung zugänglich sind oder nicht (dazu II.). Eine solche Untersuchung gibt Aufschluss darüber, inwieweit die Realisierung des Kodifikationsmerkmals „allumfassend“ einen Mehrwert für die Rechtssicherheit, für die Effektivität und Effizienz der Gesetzesanwendung sowie hinsichtlich einer Arbeitsentlastung des Gesetzgebers in der Zukunft bedeutet und inwieweit dies mit einem Minderwert für die inhaltliche Allgemeinheit und für die Bildung von Kompromissen bzw. für die Kompromissfähigkeit des politischen Systems insgesamt verbunden ist.

Weitere Schwerpunkte bei der Beurteilung des Mehrwerts, den eine Kodifikation allgemeiner Regelungen im Bereich des Eigenverwaltungsrechts für die Rechtssicherheit haben wird, sind u. a.: die Wahrscheinlichkeit von Rechtsfortbildungen durch den EuGH, die Gehalte der Kodifikation abändern oder marginalisieren; inwieweit die mit einer Kodifikation allgemeiner Regelungen notwendig verbundene Abstraktion dem Verständnis des Regelungsgehalts durch die Adressaten und Betroffenen entgegensteht; und ob – hinsichtlich einer Kodifikation verwaltungsverfahrensrechtlicher Regelungen – eine äußere Ordnung am Gang eines typischen Verfahrens oder an typischen verfahrensrechtlichen Situationen, in denen sich ein Adressat/Betroffener befinden kann, auszurichten ist, um den Adressaten/Betroffenen die Orientierung innerhalb der Kodifikation zu erleichtern.

Für die Beurteilung des Minderwerts, der mit einer Kodifikation allgemeiner Regelungen im Bereich des Eigenverwaltungsrechts für die inhaltliche Allgemeinheit verbunden sein wird, ist schwerpunktmäßig zu untersuchen, inwieweit die in einer solchen Kodifikation als allgemeine Regelungen zusammengefassten Vorschriften trotz der ihnen jeweils vorausgehenden Abstraktion den Gegebenheiten in den bereichsspezifischen Verwaltungsbereichen und der von ihnen geregelten Lebensverhältnisse gerecht werden und inwieweit sich diese Verwaltungsbereiche bzw. die jeweiligen Lebensverhältnisse durch relative Stabilität in der Zeit oder durch kontinuierlichen Wandel auszeichnen.

Hinsichtlich des Mehr- bzw. Minderwerts, den eine Kodifikation allgemeiner Regelungen im Bereich des Eigenverwaltungsrechts aus demokratischer Perspektive bringen wird, ist ein Schwerpunkt u. a. darauf zu legen, dass eine solche Kodifikation sich kaum in politische Münze wird umrechnen lassen und dass die an der Gesetzgebung beteiligten Akteure mit einer Vielzahl an aktuellen und drängenden Problemen und Projekten beschäftigt sind, die deren Personalressourcen in Anspruch nehmen. Ferner sind hinsichtlich der Effizienz und Effektivität der Gesetzesanwendung entsprechende Überlegungen mit Blick auf Exekutive und Judikative anzustellen wie dies beim Mehrwert für die Rechtssicherheit mit Blick auf die privaten Adressaten bzw. Betroffenen geschieht. Welche Folgen eine Kodifikation allgemeiner Regelungen im Bereich des Eigenverwaltungsrechts für die Machtverhältnisse innerhalb der EU-Ebene und im Verhältnis EU – Mitgliedstaaten haben wird, ist nicht zuletzt von den konkreten Regelungsinhalten sowie davon abhängig, ob diese Inhalte insbesondere durch den EuGH oder mitgliedstaatliche Gerichte auch auf das Unionsverwaltungsrecht oder das mitgliedstaatliche Verwaltungsrecht ausgeweitet werden. Für die Beurteilung, ob die durch Realisierung einer solchen Kodifikation bewirkten Effekte auf die Machtverhältnisse einen Mehr- oder einen Minderwert darstellen, ist die Erkenntnis wichtig, dass hierfür zwischen den unterschiedlichen politischen Akteuren zu differenzieren ist. Schließlich ist noch maßgeblich, inwieweit es den politischen Akteuren überhaupt gelingen kann und wird, ein durchdachtes Organisations- und Verfahrensleitbild bzw. ein Leitbild materieller Standards zu entwickeln, dessen dauerhafte Etablierung sie durch eine Kodifikation allgemeiner Regelungen anstreben möchten.

II. Vereinheitlichungspotential im Eigenverwaltungsrecht

Die Frage, inwiefern und inwieweit zwischen den bereichsspezifischen Regelungen in den unterschiedlichen Verwaltungsbereichen Übereinstimmungen bestehen, aus denen eine allgemeine Regelung abstrahiert werden kann, wird im Zweiten Teil der Arbeit auf Grundlage einer quantitativen Auswertung mit dem Ergebnis beantwortet, dass sowohl im Organisationsrecht als auch im Handlungsrecht in vielen Bereichen weitgehende oder zumindest erhebliche Übereinstimmungen bestehen und dass daher insoweit Vereinheitlichungspotential gegeben ist.

1. Organisationsrecht: Aufbau und Funktionsweise der dezentralen Agenturen

Der Befund zum Organisationsrecht bezieht sich auf den Aufbau und die Funktionsweise der dezentralen Agenturen der Europäischen Union und stützt sich auf die vergleichende Analyse von 34 Verordnungen, die eine dezentrale Agentur errichten. Vereinheitlichungspotential ist dabei in allen vier untersuchten Regelungsbereichen („Rechtsstatus und Organisationsstruktur“, „Verwaltungsrat“, „Exekutivdirektor“ und „Beschwerdeausschuss“) in erheblichem Umfang gegeben, wobei die Anzahl an Verordnungen, aus denen hinsichtlich eines konkreten Regelungskomplexes eine verallgemeinerbare Regelung abstrahiert werden kann, von drei bis 34 reicht, häufig aber jedenfalls zweistellig ist.¹⁰

2. Handlungsrecht: Verfahrens- und materiell-rechtliche Regelungen zum privatgerichteten Beschluss

Der Befund zum Handlungsrecht umfasst verfahrens- und materiell-rechtliche Regelungen zum privatgerichteten Beschluss und ergibt sich aus einer vergleichenden Analyse von 27 Verordnungen. Vereinheitlichungspotential ist dabei in beiden untersuchten Regelungsbereichen („Aufsichts- und Genehmigungsbeschluss“ und „Beschluss im Wege eines Beschwerdeverfahrens“) zwar in geringerem Umfang als im Organisationsrecht, gleichwohl aber deutlich feststellbar gegeben.¹¹ Beim Regelungsbereich „Aufsichts- und Genehmigungsbeschluss“ sind in den untersuchten Verordnungen 82 unterschiedliche Verwaltungsverfahren zu berücksichtigen. Dabei variiert die Anzahl an Verwaltungsverfahren, aus denen hinsichtlich eines konkreten Regelungskomplexes eine verallgemeinerbare Regelung abstrahiert werden kann, zwischen drei Verwaltungsverfahren aus drei unterschiedlichen Verordnungen und 58 Verwaltungsverfahren aus 23 Verordnungen. Und beim Regelungsbereich „Beschluss im Wege eines Beschwerdeverfahrens“, der sich in zehn Verordnungen findet, beträgt die Anzahl an Verordnungen, aus denen hinsichtlich eines konkreten Regelungskomplexes eine verallgemeinerbare Regelung abstrahiert werden kann, zwischen drei und zehn.

D. Ausblick

Das schlichte Diktum der Kommission, dass die verschiedenen vom Eigenverwaltungsrecht geregelten Verwaltungsbereiche zu unterschiedlich seien, um einer vereinheitlichenden

¹⁰ Dazu im Detail Kap. 9.

¹¹ Dazu im Detail Kap. 10.

Regelung zugänglich zu sein, kann jedenfalls hinsichtlich der im Zweiten Teil dieser Arbeit behandelten Teilbereiche des Eigenverwaltungsrechts redlicherweise nicht aufrechterhalten werden, denn: Es ist schlicht unzutreffend. Es bleibt daher abzuwarten, wie sich die Kommission im weiteren politischen Prozess positionieren wird. Nicht zuletzt wird hierfür auch entscheidend sein, wie sich die „europapolitische Großwetterlage“ entwickeln wird, die maßgeblichen Einfluss darauf hat, ob die an der Gesetzgebung der Europäischen Union beteiligten Organe aus ihrer jeweiligen Perspektive einen Mehrwert einer Kodifikation sehen und daher bereit sein werden, die Kraft aufzubringen, eine solche Kodifikation als gesetzgeberischen „großen Wurf“ auf den Weg zu bringen.