

Lucas Hartmann

Die Kodifikation des Europäischen Verwaltungsrechts

Theoretische und dogmatische Grundlagen

Mohr Siebeck

Inhaltsverzeichnis

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

I.	Konstruktion des Kodifikationsbegriffs: Verfassungstheorie	26
1.	Disziplinärer Zuschnitt der Verfassungstheorie	27
2.	Inkurs: Zur Verfassungseigenschaft des Primärrechts der EU	29
3.	Verortung als Vorhaben der Verfassungstheorie	30
II.	Kodifikation als Zielvorstellung für die Gesetzgebung und Vorarbeit für eine Kodifikation im Eigenverwaltungsrecht: Gesetzgebungstheorie	31
1.	Disziplinärer Zuschnitt der Gesetzgebungstheorie	32
a)	Problemerkennntnis und -definition	33
b)	Untersuchung der Ausgangssituation	33
c)	Entwurf von Zielvorstellungen	34
d)	Entwicklung von alternativen Entscheidungsmöglichkeiten zur Zielerreichung und Prognose der jeweiligen Folgen	35
e)	Bewertung im Lichte der Zielvorstellungen	37
f)	Entscheidungsvorschlag	38
g)	Nachkontrolle	38
2.	Inkurs: Zur Terminologie „Gesetzgebungstheorie“	39
3.	Verortung als Vorhaben der Gesetzgebungstheorie	41
a)	Kodifikation als Zielvorstellung für die Gesetzgebung: Entscheidungsschritt „Entwurf von Zielvorstellungen“	41
b)	Vorarbeit für eine Kodifikation allgemeiner Regelungen im Eigenverwaltungsrecht: Entscheidungsschritt „Entscheidungsvorschlag“	42
III.	Zur Darstellung der verfassungs- und gesetzgebungstheoretischen Überlegungen	43

Erster Teil: Kodifikationsbegriff und Kodifikation als Zielvorstellung für die Gesetzgebung 45

Kapitel 3: Einbettung in den Kontext wissenschaftlicher Kodifikationsdiskussionen 47

A.	Kodifikationsverständnisse	47
I.	Anspruchsvolles Verständnis	48
1.	Grundverständnis	48
2.	Regelungspraktisch inspirierte Differenzierungen	49
a)	Vier Kodifikationstypen	49
b)	Gestufte Kodifikation	51
II.	Weites Verständnis	51
III.	Vermittelndes Verständnis	52
B.	Kodifikationsbezogene Diskusionelemente	53
I.	Kodifikationsfähigkeit und (generelle) Kodifikationshindernisse	53
1.	Begriffsverständnis	53
2.	Kodifikationshindernisse	53

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

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

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

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

8. Positionierung politischer Akteure im Mehrebenen-System	222
9. Kodifikation als großer gesetzgeberischer „Wurf“	224
10. Arbeitsbelastung für die an der Gesetzgebung beteiligten Akteure	226
11. Zukunftsgestaltung	228
E. Der gesetzgebungstheoretische Kodifikationsbegriff	230

Kapitel 7: Zusammenfassung zum Ersten Teil 236

A. Verfassungstheoretische Verortung der Gesetzesbegriffe der Rechtssicherheit, der inhaltlichen Allgemeinheit und der Demokratie	236
B. Der verfassungstheoretische Kodifikationsbegriff	237
C. Kodifikation als Zielvorstellung für die Gesetzgebung	239
I. Der gesetzgebungstheoretische Kodifikationsbegriff	239
II. Prüfraster zur gesetzgebungstheoretischen Beurteilung des Mehr- und Minderwerts eines Kodifikationsprojekts	240

Zweiter Teil: Wissenschaftliche Vorarbeit für eine Kodifikation

allgemeiner Regelungen im Eigenverwaltungsrecht der EU 245

*Kapitel 8: Zur Beurteilung des Mehr- bzw. Minderwerts
einer Kodifikation allgemeiner Regelungen im Bereich
des Eigenverwaltungsrechts* 247

A. Schwerpunkt bei der Vorprüfung: Verhaltensrelevanz des Kodifikationsprojekts für das Individuum	248
B. Schwerpunkte beim ersten Schritt des Prüfrasters: Mehrwert für die Rechtssicherheit	250
C. Schwerpunkte beim zweiten Schritt des Prüfrasters: Minderwert für die inhaltliche Allgemeinheit	257
D. Schwerpunkte beim dritten Schritt des Prüfrasters: Mehr- und Minderwert aus demokratischer Perspektive	258
E. Zusammenfassung der Schwerpunkte	267
F. Zu den zwei darstellerischen Schritten der Untersuchung in den Kapiteln 9 und 10	269

*Kapitel 9: Wissenschaftliche Vorarbeit zum Organisationsrecht:
Aufbau und Funktionsweise der dezentralen Agenturen* 273

A. Zuschnitt der Untersuchung zum Organisationsrecht	273
B. Rechtsstatus und Organisationsstruktur	276
I. Rechtspersönlichkeit	276
II. Unabhängigkeit der Agentur	278
III. Vorrechte und Befreiungen	278
IV. Vertretung	279
V. Überblick über die Organisationsstruktur	280
C. Der Verwaltungsrat	284
I. Zusammensetzung	284

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

II.	Arbeitsweise	343
1.	Unabhängigkeit	343
2.	Rechenschaftspflicht	348
E.	Der Beschwerdeausschuss	349
I.	Zusammensetzung	349
1.	Überblick über die Mitgliederstruktur	349
2.	Ernennung	350
a)	Zuständigkeit	351
b)	Auswahl- und Ernennungsverfahren	351
c)	Maßstab der Ernennungsentscheidung	353
d)	Amtszeit	355
3.	Verlängerung der Amtszeit	355
4.	Abberufung	356
5.	Stellvertreter	358
II.	Arbeitsweise	358
1.	Unabhängigkeit	359
2.	Vorsitz	360
a)	Ernennung	360
b)	Verlängerung der Amtszeit	363
c)	Abberufung	363
d)	Stellvertreter	364
3.	Sitzungen	364
<i>Kapitel 10: Wissenschaftliche Vorarbeit zum Handlungsrecht:</i>		
	<i>Privatgerichteter Beschluss</i>	366
A.	Zuschnitt der Untersuchung zum Handlungsrecht	366
I.	Privatgerichteter Beschluss	367
II.	Die untersuchten Verordnungen	368
III.	Die untersuchten Regelungskomplexe	369
B.	Aufsichts- und Genehmigungsbeschluss	371
I.	Beginn des Verfahrens	373
1.	Modalitäten der Verfahrenseinleitung	373
2.	Spezifizierungen für die Verfahrenseinleitung auf Antrag	374
a)	Anforderungen an Anträge	374
b)	Behandlung des Antrags durch die Behörde	377
II.	Informationsbeschaffung	379
1.	Anforderung von Informationen	381
2.	Allgemeine Untersuchungen	384
3.	Prüfungen vor Ort	388
III.	Einbeziehung von Personen	392
1.	Einbeziehung verfahrensbeteiligter Privater	392
a)	Einbeziehung durch Zugang zu Informationen/durch Informationserteilung	392
b)	Einbeziehung durch Gelegenheit zur Stellungnahme („Anhörung“)	395

c) Einbeziehung durch mündliche Verhandlung	400
2. Einbeziehung einer Öffentlichkeit	401
IV. Beschluss	403
1. Maßstab	403
2. Frist	406
V. Bekanntgeben des Beschlusses	408
1. Individuelle Bekanntgabe	408
2. Veröffentlichung	412
VI. Wirkungskdauer des Beschlusses	419
VII. Abweichungen vom vorgesehenen Verfahrensablauf	420
C. Beschluss im Wege eines Beschwerdeverfahrens	421
I. Beginn des Verfahrens	423
II. Abhilfeverfahren	426
1. Einbeziehung von Personen	426
2. Beschluss	426
3. Nachlaufende Pflichten	427
III. Beschwerdeverfahren	428
1. Einbeziehung von Personen	428
2. Beschluss	429
3. Bekanntgeben des Beschlusses	431
4. Wirkungskdauer des Beschlusses	431
5. Ausschluss von Mitgliedern des Beschwerdeausschusses von der Mitwirkung am Beschwerdeverfahren	431
<i>Kapitel 11: Zusammenfassende Bewertung zum Zweiten Teil</i>	<i>434</i>
A. Das Projekt einer Kodifikation allgemeiner Regelungen im Bereich des Eigenverwaltungsrechts im Lichte des Prüfrasters	434
B. Vereinheitlichungspotential im Eigenverwaltungsrecht	436
I. Organisationsrecht: Aufbau und Funktionsweise der dezentralen Agenturen	436
1. Rechtsstatus und Organisationsstruktur	436
2. Der Verwaltungsrat	436
3. Der Exekutivdirektor	438
4. Der Beschwerdeausschuss	439
II. Handlungsrecht: Verfahrens- und materiell-rechtliche Regelungen zum privatgerichteten Beschluss	440
1. Aufsichts- und Genehmigungsbeschluss	440
2. Beschluss im Wege eines Beschwerdeverfahrens	442
 Schlussbetrachtung: Die Kodifikation des Europäischen Verwaltungsrechts – Retrospektive und Perspektiven für Politik und Wissenschaft	 445
A. Rückblick	445

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