



Würzburger Online-Schriften zum Europarecht

Julius-Maximilians-

**UNIVERSITÄT
WÜRZBURG**

Nr. 13

Simon Gröner

Status quo und
Perspektiven einer
Kodifizierung des
europäischen
Verwaltungsrechts



Würzburger Online-Schriften zum Europarecht

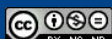
Die Würzburger Online-Schriften zum Europarecht werden herausgegeben von Professor Dr. Markus Ludwigs, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht, Juristische Fakultät der Julius-Maximilians-Universität Würzburg. Die Reihe bietet ein Forum für hervorragende Seminar- und Magisterarbeiten aus dem gesamten Bereich des Europarechts, einschließlich des Rechts der EMRK. Sie gibt den Studierenden der Universität Würzburg die Möglichkeit, ihre wissenschaftlichen Ideen und Konzepte der Fachöffentlichkeit zugänglich zu machen.

© Prof. Dr. Markus Ludwigs
Julius-Maximilians-Universität Würzburg
Juristische Fakultät
Domerschulstraße 16
97070 Würzburg
Tel.: +49 (0) 931 - 31-80023
Fax: +49 (0) 931 - 31-80651
l-oeur-ur@jura.uni-wuerzburg.de
<http://www.jura.uni-wuerzburg.de>
Alle Rechte vorbehalten.
Würzburg 2023.

Dieses Dokument wird bereitgestellt durch
den Publikationsservice der Universität
Würzburg.

Universitätsbibliothek Würzburg
Am Hubland
D-97074 Würzburg
Tel.: +49 (0) 931 - 31-85906
opus@uni-wuerzburg.de
<http://opus.bibliothek.uni-wuerzburg.de>
Titelblattgestaltung / Foto: Kristina Hanig

ISSN: 2199-790X



Zitiervorschlag:

Gröner, Simon: Status quo und Perspektiven einer Kodifizierung des europäischen Verwaltungsrechts. Würzburger Online-Schriften zum Europarecht, Nr. 13 (2023). DOI: 10.25972/OPUS-30212

This document is licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License (CC BY-NC-ND 4.0): <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0> This CC license does not apply to third party material (attributed to another source) in this publication.

Simon Gröner*

Status quo und Perspektiven einer Kodifizierung des europäischen Verwaltungsrechts

* Der Autor ist Student der Rechtswissenschaften und des Begleitstudiums Europarecht an der Julius-Maximilians-Universität Würzburg. Daneben arbeitet er als studentische Hilfskraft am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Verwaltungsrecht (Prof. Dr. *Joachim Suerbaum*). Die vorliegende Arbeit entstand im Rahmen des Seminars „Aktuelle Streitfragen im Öffentlichen Recht“ unter der Leitung von Prof. Dr. *Markus Ludwigs* im Sommersemester 2022. Sie wurde unter Berücksichtigung der Korrekturhinweise geringfügig überarbeitet und ist im Wesentlichen auf dem Stand von Anfang April 2022. Besonderer Dank gilt Herrn Prof. Dr. *Markus Ludwigs* für die sehr engagierte und konstruktive Betreuung sowie die Möglichkeit zur Publikation.

Inhaltsverzeichnis

A. Einführung	1
B. Allgemeines zum europäischen Verwaltungsrecht	1
I. Begriff der Verwaltung und des Verwaltungsverfahrens	1
II. Grundstruktur	2
III. Verschiedene Ebenen.....	3
C. Allgemeines zur Kodifikation	5
I. Verständnis	5
II. Gesetzgebungspraktische Differenzierung.....	6
1. Typen	6
2. Gestuftes Vorgehen.....	6
III. Grundsätzliche Kritik an der Kodifikationsidee	6
D. Status quo.....	7
I. Charakteristika und Kodifikationsstand	7
1. Bereichsspezifische Regelungen.....	7
2. Allgemeine Rechtsgrundsätze.....	8
3. Kodizes und Art. 41 GRCh.....	8
4. Zusammenfassung	9
II. Rechtliche Rahmenbedingungen.....	9
1. Grenzen aus Sicht der EU.....	9
a) Kompetenzgrundlage – Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung	9
aa) Eigenverwaltungsrecht.....	9
bb) Unionsverwaltungsrecht	11
(1) Art. 298 Abs. 2 AEUV	11
(a) Extensive Auslegung	11
(b) Restriktive Auslegung.....	13
(2) Art. 197 AEUV	16
(3) Art. 352 AEUV	16

(4) Ergebnis.....	18
b) Besondere Rechtsgrundlagen und Zwecksetzungen	18
c) Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit	19
2. Grenzen aus Sicht der Mitgliedstaaten – Bsp. Deutschland	20
3. Mögliche Ausgestaltungen	23
III. Konkrete Kodifikationsvorschläge	24
1. ReNEUAL-ME	24
2. EP-Vorschlag	25
3. Hartmann-Vorschlag.....	25
4. Vergleich.....	25
a) Kodifikationstyp	25
b) Kodifikationsmaterie/Reichweite	26
c) Kodifikationsmethode.....	27
d) Regelungskonzept.....	28
e) Zusammenfassung	29
5. Kritik.....	29
IV. Kodifikationsfähigkeit und Kodifikationsbedürftigkeit	30
E. Perspektive	32
I. Generelle Verwirklichungschancen.....	33
II. Verwirklichungschancen der konkreten Entwürfe.....	35
F. Fazit	36
Literaturverzeichnis	38

A. Einführung

Die europäische Verwaltung und ihr Verwaltungsverfahren gewinnt zunehmend an Bedeutung.¹ Ein dem Bundes-VwVfG vergleichbarer Sekundärrechtsakt fehlt aber auf EU-Ebene. Noch in den achtziger Jahren sah sich eine solche Kodifikation des europäischen Verwaltungsrechts großem Gegenwind ausgesetzt, sie sei „noch verwegener“ als eine Gemeinschaftsverfassung.² Nun könnte sich der Wind gedreht haben. Nach der Konsolidierung des Primärrechts durch den Vertrag von Lissabon rückt eine Kodifikation des Verwaltungsverfahrensrechts verstärkt in den Fokus der Wissenschaft,³ welche bereits Kodifikationsvorschläge erarbeitet hat.⁴ Da auch das Europäische Parlament einen Kodifikationsvorschlag unterbreitet hat,⁵ scheint die Wahrscheinlichkeit einer Kodifikation des europäischen Verwaltungsrechts so hoch wie nie. Ob es hierzu tatsächlich kommt, hängt insbesondere auch von kompetenzrechtlichen Aspekten ab. Für eine konkrete Ausgestaltung können dann wertvolle Erkenntnisse aus einem Vergleich der Regelungsentwürfe gewonnen werden.⁶ Vor allem diesen Punkten will sich die Arbeit widmen. Mögliche positive und negative Aspekte einer Kodifikation sollen nur am Rande beleuchtet werden.

Daher schließt sich an grundlegende Ausführungen zum europäischen Verwaltungsrecht (B.), dem Kodifikationsbegriff (C.) und dem aktuellen Kodifikationsstand des europäischen Verwaltungsverfahrensrechts (D. I.) eine Erörterung rechtlicher Rahmenbedingungen einer Kodifikation (D. II.) und ein Vergleich aktueller Entwürfe (D. III.) an. Es folgen Ausführungen zu Kodifikationsfähigkeit und -bedürftigkeit (D. IV.), bevor abschließend auf generelle Verwirklichungschancen (E. I.) und die Verwirklichungschancen der konkreten Entwürfe (E. II.) einzugehen ist.

B. Allgemeines zum europäischen Verwaltungsrecht

I. Begriff der Verwaltung und des Verwaltungsverfahrens

Für das europäische Verwaltungsrecht ist eine Vollzugsaufgabe charakteristisch.⁷ Unter Verwaltung lässt sich daher „die Ausführung europäischen Rechts im

¹ Seitz EuZW 2015, 273 (274); Guckelberger NVwZ 2013, 601 (602).

² Diskussionsbeitrag v. H. P. Ipsen wiedergegeben in Schwarze (Hrsg.), EuVwR im Werden, S. 123.

³ Kahl in Axer/Grzeszick/Kahl ua (Hrsg.), Konsolidierungsphase, 39 (40 f.).

⁴ Schneider/Hofmann/Ziller, ReNEUAL-ME; Hartmann, Kodifikation, S. 458 ff.

⁵ Europäisches Parlament, Vorschlag für eine Verordnung, ABl 2018 C 86/126.

⁶ Schneider in Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR II, § 56 Rn. 17.

⁷ Mager in Axer/Grzeszick/Kahl ua (Hrsg.), Konsolidierungsphase, 11 (14); Grzeszick EuR 41 (2006), 161 (169); Schroeder in Niedobitek (Hrsg.), Europarecht, § 8 Rn. 9; Gärditz DÖV 2010, 453; Everling DVBl 1983, 649.

Einzelfall oder in konkreten Situationen“⁸ verstehen. Es geht „um die Konkretisierung des final angelegten materiell-rechtlichen Programms des Unionsrechts im Einzelfall.“⁹ Dies kann durch abstrakt-generelle Regelungen, die sich auf bestimmte Ereignisse beziehen und Einzelrechtsakte erfolgen.¹⁰

Unter Verwaltungsverfahren „lassen sich planvoll geordnete Vorgänge der Informationsgewinnung und -verarbeitung zur Hervorbringung administrativer Entscheidungen verstehen.“¹¹ Es ist der „Entscheidungsfindungsmodus“ der Verwaltung und formt das „Wie“ der Ausübung ihrer Befugnisse,¹² ist also die Summe der Vorschriften, nach denen die Verwaltung ihre Verwaltungsaufgaben ausübt.¹³ Es sollte die zwei Kernanliegen des öffentlichen Rechts, eine effektive Aufgabenerfüllung der Verwaltung und den Schutz individueller Rechte, im Blick haben.¹⁴

Die folgenden Erörterungen beziehen sich auf das Verwaltungsverfahren als Teil des europäischen Verwaltungsrechts.

II. Grundstruktur

Das europäische Verwaltungsrecht weist im Grundsatz eine binäre Struktur aus direktem und indirektem Vollzug auf. Der direkte Vollzug beschreibt den Vollzug des Unionsrechts durch die Verwaltungseinrichtungen der EU. Der indirekte Vollzug den Vollzug durch mitgliedstaatliche Behörden.¹⁵

Im Rahmen des direkten Vollzugs lässt sich differenzieren zwischen unionsinternem und unionsexternem Vollzug. Ersterer beschreibt den nach Innen wirkenden Vollzug z.B. in Angelegenheiten des Personals.¹⁶ Letzterer das Handeln gegenüber außerhalb der Union stehender Rechtssubjekte.¹⁷

Der indirekte Vollzug kann in den unmittelbaren und mittelbaren geteilt werden. Entscheidend ist, ob unmittelbar anwendbares Unionsrecht vollzogen wird – dann unmittelbarer indirekter Vollzug, oder ob mitgliedstaatliche Legislativakte vollzogen werden, die Unionsrecht umsetzen – dann mittelbarer indirekter

⁸ Guckelberger/Geber, UniR Kodif, S. 108; s.a. G/H/N/Krajewski/Rösslein, Art. 289 AEUV Rn. 9.

⁹ Terhechte in Terhechte (Hrsg.), VwR EU, § 1 Rn. 6.

¹⁰ Schroeder in Niedobitek (Hrsg.), Europarecht, § 8 Rn. 8.

¹¹ Guckelberger/Geber, UniR Kodif, S. 100; s.a. Siegel, Europäisierung, Rn. 195.

¹² Sodan/Ziekow, GK ÖR, § 72 Rn. 1.

¹³ So für das Dt. VwVfG BT-Drs. 7/910, 28.

¹⁴ Gurlit VVDStRL 70 (2011), 227 (229); Schmidt-Aßmann in Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 5 Rn. 6.

¹⁵ V. Danwitz, Europ VerwR, S. 312; Weiß in Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR II, § 35 Rn. 2; Schneider in Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR II, § 56 Rn. 10; Hartmann, Kodifikation, S. 8; Schroeder in Niedobitek (Hrsg.), Europarecht, § 8 Rn. 12.

¹⁶ Guckelberger/Geber, UniR Kodif, S. 42; v. Danwitz, Europ VerwR, S. 326.

¹⁷ Hartmann, Kodifikation, S. 8; Guckelberger/Geber, UniR Kodif, S. 42.

Vollzug.¹⁸ Der indirekte Vollzug durch mitgliedstaatliche Exekutiven stellt den Regelfall dar (vgl. 197 Abs. 1, Art. 291 Abs. 1 AEUV), wenngleich der direkte Vollzug stetig zunimmt.¹⁹

Diese binäre Aufteilung „wird allerdings der Komplexität des Vollzugs von Unionsrecht auf dem heute erreichten Integrationsstand nicht mehr gerecht“,²⁰ so dass überwiegend als drittes Element neben direktem und indirektem Vollzug eine Mischform beider Arten angenommen wird. Bei dieser wirken nationale und unionale Stellen zusammen. Die Zusammenarbeit der Verwaltungseinrichtungen kann dabei im vertikalen Verhältnis zwischen der Union und Mitgliedstaaten oder horizontal zwischen den Mitgliedstaaten erfolgen.²¹ Für diese Mischform der Verwaltung werden uneinheitliche Bezeichnungen verwendet. Beispiele hierfür sind Verwaltungsverbund²² oder Verwaltungskooperation²³. Beide Begriffe versuchen die Komplexität des Verwaltungsvollzugs zu erfassen, weisen dabei aber im Detail inhaltliche Divergenzen auf²⁴ und betonen unterschiedliche Aspekte. Während der Begriff der Verwaltungskooperation die gleichstufige Zusammenarbeit betont, macht der Begriff des Verwaltungsverbundes deutlich, dass auch hierarchische Formen der Ein- und Mitwirkung einbezogen werden²⁵ und begrenzt damit das Zusammenwirken nicht auf eine Vorstellung von Kooperation²⁶. Der Begriff des Verwaltungsverbundes geht damit über den der Verwaltungskooperation hinaus und bringt deutlicher die intensive Verflechtung und Verkoppelung verschiedener Ebenen zum Ausdruck.²⁷

III. Verschiedene Ebenen

Hierauf aufbauend ergibt sich für das europäische Verwaltungsrecht im weiten Sinn²⁸ eine Verwaltungsrechtsordnung mit vier Ebenen. Erstens das

¹⁸ Calliess/Ruffert/Ruffert, Art. 197 AEUV Rn. 10; FK/Terhechte, Art. 41 GRC Rn. 4; Stelkens/Bonk/Sachs/U. Stelkens, EuR Rn. 120; v. Danwitz, Europ VerwR, S. 314.

¹⁹ Kment JuS 2011, 211 (212); Arnould/Martini in Terhechte (Hrsg.), VwR EU, § 2 Rn. 6.

²⁰ Weiß in Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR II, § 35 Rn. 2.

²¹ Weiß, Eur VerwVerb, S. 15.

²² Schroeder in Niedobitek (Hrsg.), Europarecht, § 8 Rn. 13; Guckelberger/Geber, UniR Kodif, S. 53; z.T. wird der Begriff als übergreifende allgemeine Ordnungsidee verwendet, so z.B.: Sydow in Hatje/Müller-Graf (Hrsg.), EUOr&VerfR (EnzEuR I), § 17 Rn. 19; Schneider in Schneider/Velasco Caballero (Hrsg.), Strukturen EuVerwVerb, 9 (12).

²³ V. Danwitz, Europ VerwR, 610 f., s. dort f. weitere Bezeichnungen; Hartmann, Kodifikation, S. 9.

²⁴ Weiß in Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR II, § 35 Rn. 3.

²⁵ Weiß, Eur VerwVerb, S. 47.

²⁶ Weiß in Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR II, § 35 Rn. 3.

²⁷ Weiß, Eur VerwVerb, S. 18, Weiß in Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR II, § 35 Rn. 3.

²⁸ Für das europäische Verwaltungsrecht im weiten Sinne wird das MS-VerwR miteinbezogen; im engeren Sinne zählen nur die Ebenen dazu, die nach ihrem Rechtscharakter Unionsrecht darstellen.

Verwaltungsrecht der Mitgliedstaaten. Es wird beim indirekten Vollzug relevant, wenn das Unionsrecht dort weiterer Regelungen bedarf, oder diese zulässt.²⁹

Zweitens das *Eigenverwaltungsrecht der EU* mit Vorgaben für den direkten Vollzug.³⁰ Es beinhaltet das Organisationsrecht, für den unionsinternen direkten Vollzug (z.B. Aufbau und Funktionsweise der Kommission oder der Agenturen). Daneben das Handlungsrecht, welches den unionsexternen direkten Vollzug regelt (z.B. Regeln zu den Handlungsformen, Recht auf gute Verwaltung).³¹

Drittens das *Unionsverwaltungsrecht der EU*. Es enthält die aus dem Unionsrecht stammenden, verbindlichen Regeln für mitgliedstaatliche Verwaltungseinrichtungen beim indirekten Vollzug.³² Es setzt sich vor allem aus Sekundärrecht, ungeschriebenen Rechtsgrundsätzen und, weil das Unionsrecht üblicherweise Lücken enthält, die so aufgefüllt werden, aus nationalen Rechtssätzen zusammen.³³ Auch dieses lässt sich in Organisations- und Handlungsrecht unterteilen.³⁴ Solange keine unionsrechtlichen Vorgaben bestehen, besitzen die Mitgliedstaaten eine Verfahrensautonomie.³⁵ Bisweilen wird diese Verfahrensautonomie nur als „eine begriffliche Beschreibung der Vollzugswirklichkeit“³⁶ gesehen.³⁷ Spätestens seit der Einführung des Art. 291 Abs. 1 AEUV, mit dem dort verankerten Regel-Ausnahme-Verhältnis, durch den Vertrag von Lissabon geht aber die überwiegende Meinung davon aus, dass es sich dabei um einen Grundsatz mit normativem Charakter handelt.³⁸ Für den normativen Charakter lassen sich darüber hinaus auch Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (Art. 5 Abs. 1 S. 2, Abs. 3, 4 EUV) sowie Art. 197 Abs. 2 S. 4 AEUV, der ein Harmonisierungsausschluss für mitgliedstaatliche Verwaltungszusammenarbeit enthält, anführen.³⁹

Und viertens das *Verbundverwaltungsrecht*, im Rahmen dessen mitgliedstaatliche und unionale Behörden zusammenwirken.⁴⁰ Zwar vereint es in sich nur die drei anderen Regelungsschichten und bildet damit keine „eigene“ Rechtsschicht.⁴¹

²⁹ V. Danwitz, Europ VerwR, S. 5 f; Stettner in Dausen/Ludwigs (Hrsg.), HB-EuWiR (Rn. 11 ff.).

³⁰ V. Danwitz, Europ VerwR, S. 313; Glaser, Handlungsformlehre, S. 12.

³¹ Hartmann, Kodifikation, S. 10; Calliess/Ruffert/Ruffert, Art. 298 AEUV Rn. 14.

³² Weiß in Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR II, § 35 Rn. 37; v. Danwitz, Europ VerwR, S. 313.

³³ Schneider in Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR II, § 56 Rn. 10.

³⁴ Hartmann, Kodifikation, S. 11.

³⁵ Weiß in Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR II, § 35 Rn. 37; Frenz, HBEuR, Rn. 1768.

³⁶ Calliess/Ruffert/Kahl, Art. 4 EUV Rn. 127.

³⁷ So beispielsweise Schroeder AöR 129 (2004), 3 (37).

³⁸ Calliess/Ruffert/Kahl, Art. 4 EUV Rn. 127, mit zahlreichen weiteren Nachweisen.

³⁹ Ludwigs DÖV 2020, 405 (412).

⁴⁰ Schneider in Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR II, § 56 Rn. 10.

⁴¹ Krönke, Verfahrensautonomie, S. 33 f; Hartmann, Kodifikation, S. 12; v. Danwitz, Europ VerwR, S. 6, 313; Calliess/Ruffert/Ruffert, Art. 197 AEUV Rn. 12; Augsberg in Terhechte (Hrsg.), VwR EU, § 6 Rn. 50.

Durch die Abgrenzung schärft es aber den Blick für besondere Herausforderungen, die sich in Konstellationen ergeben, an denen mitgliedstaatliche und unionale Behörden oder Behörden verschiedener Mitgliedstaaten beteiligt sind.⁴²

C. Allgemeines zur Kodifikation

I. Verständnis

Nach einem engen Verständnis ist „eine Kodifikation die abschließende und lückenlose Regelung eines bestimmten Sachgebiets“⁴³. Dabei erfolgt planvoll und nach systematischen Gesichtspunkten eine „Zusammenfassung und Fortentwicklung des gesamten Stoffs eines oder mehrerer Rechtsgebiete in einem einheitlichen Gesetzbuch“⁴⁴, wobei die Regelung auf Langlebigkeit ausgerichtet ist.⁴⁵ Durch die Systematisierung ermöglicht sie die Bildung allgemeiner Teile als „Essenz“ einer so verstandenen Kodifikation.⁴⁶ Ein weites, vor allem im Völkerrecht gebrauchtes Verständnis, erfasst schon die bloße Positivierung ungeschriebenen Rechts.⁴⁷

Vermittelnd existiert auf Unionsebene ein Verständnis, wonach „geltende Rechtsakte und Änderungsrechtsakte in einem Rechtsakt ohne weitere inhaltliche Änderungen zusammengefasst“⁴⁸ werden. Weil die Modifikation von Erkenntnissen und Ergänzung von Neuerungen demnach nicht erfasst wird, wurde in der Diskussion um eine Kodifikation des europäischen Verwaltungsrechts der Begriff der „innovativen Kodifikation“ eingeführt, der dies tut.⁴⁹

Das weite Verständnis gibt die „sachlich-inhaltliche Strukturierung des Rechts durch die Identifikation verallgemeinerbarer Rechtssätze und deren Ausrichtung auf ein leitendes Regelungskonzept“⁵⁰ auf. Es bleibt kein Unterschied zur bloßen Positivierung, weshalb es zu weit geht.⁵¹ Das klassische Verständnis ermöglicht eine bessere Abgrenzung zu anderen Regelungstechniken, indem es den systematischen Ansatz zum Ausdruck bringt und verdient daher den Vorzug vor einem vermittelnden Verständnis.⁵² Es soll hier zugrunde gelegt werden.

⁴² Hartmann, Kodifikation, S. 12.

⁴³ Kahl/Hilbert RW 3 (2012), 453 (454).

⁴⁴ Schneider in Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR II, § 56 Rn. 3; Guckelberger/Geber, UniR Kodif, S. 87.

⁴⁵ Kahl JuS 2018, 1025 (1026); Kahl/Hilbert RW 3 (2012), 453 (455).

⁴⁶ Kahl/Hilbert RW 3 (2012), 453 (456 f.).

⁴⁷ So etwa Scholz FS Stern, 923 (924); Wischmeyer AöR 140 (2015), 415 (416, 430).

⁴⁸ Interinstitutionelle Vereinbarung vom 20. Dezember 1994 über ein beschleunigtes Arbeitsverfahren für die amtliche Kodifizierung von Rechtstexten, ABl. EG Nr. C 102 vom 4.4.1996, S. 2; Kahl/Hilbert RW 3 (2012), 453 (455); so auch in Fr. als "codification à droit constant" Ziller, PE 432.771, S. 22.

⁴⁹ Ziller, PE 462.417, S. 16 f; Guckelberger/Geber, UniR Kodif, S. 89 f. Fn. 571.

⁵⁰ Schneider in Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR II, § 56 Rn. 6.

⁵¹ Schneider in Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR II, § 56 Rn. 6.

⁵² Kahl/Hilbert RW 3 (2012), 453 (454 f.).

II. Gesetzgebungspraktische Differenzierung

Es muss für die Gesetzgebungspraxis weiter differenziert werden. Denn das Ideal einer abschließenden, lückenlosen Regelung ist praktisch unerreichbar. Daher ist der Anspruch an die Vollständigkeit deutlich zurückzunehmen,⁵³ sodass der Anspruch auf eine gewisse Vollständigkeit genügt.⁵⁴ Relativieren lässt sich der Begriff durch die Unterscheidung verschiedener Kodifikationstypen und eine Abstufung im zeitlichen Vorgehen.

1. Typen

Vier Kodifikationstypen können unterschieden werden.⁵⁵ Sie stellen sich als gegensätzlich dar. Zum einen General- und Bereichskodifikation, zum anderen Gesamt- und Teilkodifikation. Während erstere zwei an den Regelungsgegenstand anknüpfen, knüpfen letztere an die inhaltliche Vollständigkeit an. Die Grenzen, insbesondere zwischen Gesamt- und Teilkodifikation, sind fließend⁵⁶ und Kodifikationstypen mit unterschiedlichen Anknüpfungspunkten lassen sich kombinieren (z.B. Generalkodifikation in Form einer Gesamtkodifikation).⁵⁷

Eine *Generalkodifikation* möchte Regelungen rechtsgebietsübergreifend in Form eines allgemeinen Teils treffen. Eine *Bereichskodifikation* zielt hingegen auf rechtsgebietspezifische Regelungen.⁵⁸

Eine *Gesamtkodifikation* strebt inhaltliche Vollständigkeit und die Regelung möglichst aller Rechtsfragen an, während sich eine *Teilkodifikation* auf bestimmte Aspekte der jeweiligen Rechtsmaterie fokussiert und im Übrigen Regelungslücken belässt. Entscheidend ist der subjektive Regelungsanspruch des Gesetzgebers.⁵⁹

2. Gestuftes Vorgehen

Daneben kann das zeitliche Verfahren gestreckt werden. Dann wird die Kodifikation nur sukzessive erarbeitet und in Kraft gesetzt.⁶⁰ Die zeitliche Abstufung kann sich dabei z.B. auf geregelte Handlungsformen oder den Geltungsbereich beziehen.

III. Grundsätzliche Kritik an der Kodifikationsidee

Zuweilen sieht sich die Kodifikationsidee grundsätzlicher Kritik ausgesetzt. So wird beispielsweise eine Unvereinbarkeit derselben mit der parlamentarischen

⁵³ Kahl/Hilbert RW 3 (2012), 453 (454); Guckelberger/Geber, UniR Kodif, 88 f.

⁵⁴ Kahl in Axer/Grzeszick/Kahl ua (Hrsg.), Konsolidierungsphase, 39 (56); Kahl JuS 2018, 1025 (1026); Peine FS Rauschnig, 669 (678).

⁵⁵ Grundlegend: Kahl in Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), VwVf & VwVfG, 68 (84 ff.).

⁵⁶ Guckelberger/Geber, UniR Kodif, S. 92.

⁵⁷ Kahl JuS 2018, 1025 (1026).

⁵⁸ Kahl/Hilbert RW 3 (2012), 453 (455 f.); Guckelberger/Geber, UniR Kodif, S. 91.

⁵⁹ Kahl JuS 2018, 1025 (1026); Kahl/Hilbert RW 3 (2012), 453 (456).

⁶⁰ Hartmann, Kodifikation, S. 51; Szczekalla DVBl 2008, 300 (309).

Demokratie und der modernen Gesellschaft sowie den damit einhergehenden heutigen Regelungsbedürfnissen angeführt.⁶¹ Ohne dass diese Kritik ausführlich erörtert werden kann, ist ihr der Befund entgegenzuhalten, dass es nicht nur Kodifikationen gibt, welche stetig und planvoll weiterentwickelt werden, sondern dass auch neue Kodifikationen immer wieder in Angriff genommen werden.⁶² Zudem unterscheidet sich Kodifikationsgesetzgebung im Wesentlichen nicht vom sonstigen parlamentarischen Arbeitsalltag⁶³ und auch im Rahmen einer Kodifikation sichert eine demokratische Entscheidungsfindung Rationalität in der Gesetzgebung.⁶⁴ Zuletzt kann heutigen Regelungsbedürfnissen durch eine entsprechende Gestaltung der Kodifikation Rechnung getragen werden.⁶⁵ Eine Auseinandersetzung mit der Kodifikation des europäischen Verwaltungsverfahrensrechts ist daher nicht grundsätzlich obsolet.⁶⁶

D. Status quo

Deshalb sollen nun, nach einem Überblick zu den Charakteristika und dem Kodifikationsstand des europäischen Verwaltungsverfahrensrechts im engen Sinn (I.) die rechtlichen Rahmenbedingungen einer Kodifikation desselben erörtert werden (II.), bevor sich ein Vergleich konkreter Kodifikationsvorschläge (III.) und knappe Ausführungen zu Kodifikationsreife und -bedürftigkeit anschließen (IV.).

I. Charakteristika und Kodifikationsstand

1. Bereichsspezifische Regelungen

Die Regelung des Verwaltungsverfahrensrechts durch die EU erfolgt vor allem mittels zahlreicher bereichsspezifischer Normen des Sekundärrechts. Sie verfolgen kein bereichsübergreifendes, leitendes Regelungskonzept und lassen sich daher mangels sachlich-inhaltlicher Strukturierung⁶⁷ als Bereichs- und Teilkodifikationen qualifizieren.⁶⁸ Sie verursachen eine signifikante Fragmentierung in sektorspezifische Regeln, die sich vielfältig überschneiden und eine übermäßige Komplexität

⁶¹ Kübler JZ 1969, 645 (647 f.); Lepsius JuS 2019, 14 (17); Lepsius in Axer/Grzeszick/Kahl ua (Hrsg.), Konsolidierungsphase, 179 (67 ff.); Schmidt in Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Innovation und Flexibilität, 67 (67 ff.).

⁶² Kahl/Hilbert RW 3 (2012), 453 (460); F. Reimer in Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 9 Rn. 22; Peine FS Rauschning, 669 (677 f.).

⁶³ Smeddinck, Integrierte Gesetzesproduktion, S. 87; Schärdel, Bücherkodifikation, S. 83 f.

⁶⁴ Szczeakalla DVBl 2008, 300 (304).

⁶⁵ Schärdel, Bücherkodifikation, S. 87; Hartmann, Kodifikation, S. 58 f.

⁶⁶ Schneider in Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR II, § 56 Rn. 8 f.

⁶⁷ Schneider/Hofmann/Ziller, ReNEUAL-ME, Einf., Rn. 22.

⁶⁸ Mit jeweils zahlreichen Beispielen Schneider in Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR II, § 56 Rn. 11; Mir Puigpelat in Schneider/Velasco Caballero (Hrsg.), Strukturen EuVerwVerb, 177 (190 f.).

bewirken.⁶⁹ Dadurch werden im Verwaltungsverfahren einerseits Widersprüchlichkeiten, andererseits Regelungslücken begünstigt.⁷⁰

2. Allgemeine Rechtsgrundsätze

Die entstehenden Regelungslücken werden mit allgemeinen Rechtsgrundsätzen gefüllt,⁷¹ die die Rechtsprechung durch wertende Rechtsvergleichung gewinnt.⁷² Sie ist dabei einzelfall- und sektorspezifisch orientiert.⁷³ Eine Gesamtschau bisher gefundener Grundsätze, die eine systematische Abstimmung zwischen den schon geltenden und den neuen Grundsätzen eröffnet, ist ihr vor dem Judizieren neuer Grundsätze nicht möglich.⁷⁴ Zwar sind diese allgemeinen Rechtssätze nicht grundsätzlich, aber doch zunehmend positiviert.⁷⁵ Allerdings ist es, wie gezeigt, nicht angebracht, die bloße Positivierung unter den Kodifikationsbegriff zu fassen.

3. Kodizes und Art. 41 GRCh

Daneben existieren mehrere selbstverpflichtende Kodizes, die Vorgaben für eine gute Verwaltung im Rahmen des Eigenverwaltungsrechts enthalten und von verschiedenen EU-Organen angenommen wurden.⁷⁶ Sie sind aber unverbindlich. Eine rechtliche Wirkung kommt ihnen höchstens mittelbar über einen Verstoß gegen den Gleichheitssatz zu.⁷⁷ In ihnen ist daher höchstens der Ansatz einer (General-) Kodifikation, aber keine abgeschlossene Kodifikation zu sehen.⁷⁸

Art. 41 GRCh hingegen könnte als erste verbindliche Generalkodifikation in Form einer Teilkodifikation auf EU-Ebene angesehen werden.⁷⁹ Allerdings bleiben seine Vorgaben zu unkonkret, um sie unter den Kodifikationsbegriff zu fassen. Dennoch stellt Art. 41 GRCh einen Anknüpfungspunkt für die weitere Entwicklung des EU-Verwaltungsverfahrensrechts dar.⁸⁰

⁶⁹ *Schneider/Hofmann/Ziller*, ReNEUAL-ME, Einf., Rn. 20.

⁷⁰ *Guckelberger/Geber*, UniR Kodif, S. 76.

⁷¹ EuGH C-7/56, ECLI:EU:C:1957:7, Slg. 1957/00085 (S. 118) – Algera, “anerkannten Regeln”.

⁷² *Stelkens/Bonk/Sachs/U. Stelkens*, EuR Rn. 88.

⁷³ *Ziller*, PE 432.771, S. 15.

⁷⁴ *Guckelberger/Geber*, UniR Kodif, S. 77.

⁷⁵ *Guckelberger/Geber*, UniR Kodif, S. 66, 73.

⁷⁶ Z.B. *Europäische Bürgerbeauftragte*, Der Europäische Kodex für gute Verwaltungspraxis, angenommen vom EP 2001; von der Kommission angenommen: Europäische Kommission, Kodex für gute Verwaltungspraxis, ABl. EG 2000, Nr. L 267, S. 64.

⁷⁷ *Mir Puigpelat* in *Schneider/Velasco Caballero* (Hrsg.), *Strukturen EuVerwVerb*, 177 (193).

⁷⁸ *Schneider* in *Kahl/Ludwigs* (Hrsg.), *HVwR II*, § 56 Rn. 12.

⁷⁹ *Schneider/Hofmann/Ziller*, ReNEUAL-ME, Einf., Rn. 23; *Mir Puigpelat* in *Schneider/Velasco Caballero* (Hrsg.), *Strukturen EuVerwVerb*, 177 (182).

⁸⁰ *Schneider* in *Kahl/Ludwigs* (Hrsg.), *HVwR II*, § 56 Rn. 12; *Schoch/Schneider/Schoch*, Einleitung Rn. 720.

4. Zusammenfassung

Für das von der EU geregelte Verwaltungsverfahrenrecht existieren Bereichskodifikationen in Form von Teilkodifikationen und Ansätze einer Generalkodifikation. Eine Generalkodifikation in Form einer Gesamtkodifikation mit gewissem Vollständigkeitsanspruch fehlt hingegen.⁸¹ Die bereichsspezifischen Regelungen, allgemeinen Grundsätze und unverbindlichen Kodizes summieren sich dabei zu „zahlenmäßig kaum mehr überschaubaren“⁸² Vorgaben, die sich teilweise überlagern, teilweise ungerechtfertigte Regelungsunterschiede aufweisen.⁸³ Für die Bürger entsteht ein wenig transparentes und hochkomplexes Geflecht⁸⁴ an Vorgaben für das Verwaltungsverfahrenrecht. Dieses könnte durch rechtsgebietsübergreifende allgemeine Regeln aufgelöst werden. Daher müssen die folgenden Überlegungen auf die mögliche Schaffung einer Generalkodifikation des Verwaltungsverfahrenrechts ausgerichtet sein.

II. Rechtliche Rahmenbedingungen

Ob und wie eine solche realisierbar ist, hängt von den rechtlichen Grenzen ab. Daher ist auf diese aus Sicht der EU (1.) und den Mitgliedstaaten einzugehen (2.), bevor zusammenfassend innerhalb dieses Rahmens liegende Ausgestaltungsmöglichkeiten dargelegt werden können (3.). Primärrechtliche Vorgaben an die Ausgestaltung einer Kodifikation blieben außer Betracht.⁸⁵

1. Grenzen aus Sicht der EU

a) Kompetenzgrundlage – Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung

Ein für alle Ebenen des europäischen Verwaltungsrechts geltendes Verwaltungsverfahrenrecht kann (sinnvoll) nur auf Unionsebene mittels einer Verordnung (Art. 288 Abs. 2 AEUV) erlassen werden. Nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, Art. 5 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 EUV, darf die EU nur tätig werden, wenn ihr eine Kompetenz von den Mitgliedsstaaten zugewiesen ist.

aa) Eigenverwaltungsrecht

Unstrittig ist, dass sich eine Kompetenz für eine Kodifikation des Eigenverwaltungsrechts der EU aus Art. 298 Abs. 2 AEUV ergibt. Die Union besitzt mithin eine

⁸¹ *Mir Puigpelat* in *Schneider/Velasco Caballero* (Hrsg.), *Strukturen EuVerwVerb*, 177 (192).

⁸² *Kahl* JuS 2018, 1025 (1030).

⁸³ *Guckelberger/Geber*, *UniR Kodif*, S. 76; *Schneider/Hofmann/Ziller*, *ReNEUAL-ME*, Einf., Rn. 5; *Guckelberger NVwZ* 2013, 601 (603); *Mir Puigpelat* in *Schneider/Velasco Caballero* (Hrsg.), *Strukturen EuVerwVerb*, 177 (195).

⁸⁴ *Schneider/Hofmann/Ziller*, *ReNEUAL-ME*, Einf., Rn. 20; *Kahl* JuS 2018, 1025 (1030); *Guckelberger NVwZ* 2013, 601 (603).

⁸⁵ Siehe hierfür z.B. *Schneider/Hofmann/Ziller*, *ReNEUAL-ME*, Einf., Rn. 11 ff.

Rechtsetzungskompetenz für die allgemeine Regelung ihres Eigenverwaltungsrechts.⁸⁶

Zum Teil wird vertreten, dass die Kompetenz nur Regelungen des internen Organisationsrechts der EU-Eigenverwaltung erlaube.⁸⁷ Hierfür spricht zwar, dass das Beamtenstatut, welches das europäische Dienstrecht als Bereich der internen Organisation der EU kodifiziert, den einzigen in Art. 298 Abs. 2 AEUV explizit in Bezug genommenen Rechtsakt darstellt.⁸⁸

Allerdings streiten überzeugende Gründe dagegen. Zum einen die Entstehungsgeschichte. So geht die Norm auf die Initiative Schwedens im Verfassungskonvent zurück.⁸⁹ Dabei war sie von Beginn an eng mit den Motiven der Transparenz und guten Verwaltung verknüpft, wobei diese gerade nach skandinavischem Verständnis nicht auf die Binnenorganisation der Verwaltung beschränkt sind.⁹⁰ Zugleich war vorgesehen, mit dieser Norm eine eindeutige Kompetenz für die Ausgestaltung des Art. 41 GRCh zu schaffen.⁹¹ Wenn aber die europäische Verwaltung demnach die dort und in Art. 298 Abs. 1 AEUV genannten Vorgaben erfüllen soll, sollten die Parameter des Art. 298 Abs. 1 AEUV so verstanden werden, dass ihnen „eine über das reine Verwaltungsorganisationsrecht hinausgehende Bedeutung“⁹² zukommt. Für die „Offenheit“, welche in sehr engem Zusammenhang zu den Unionsbürger*innen steht, zeigt dies ein Blick auf Art. 15 Abs. 1 AEUV. Für die „Unabhängigkeit“ eröffnet Art. 41 GRCh ein Verständnis, das die Unparteilichkeit der Verwaltung miteinschließt.⁹³ Daneben lässt ein Blick auf Art. 295 AEUV den Schluss zu, dass eine Beschränkung auf nur interne Regeln nicht gewollt sein kann. Denn dann würden Art. 295 AEUV und Art. 298 AEUV miteinander in Konflikt

⁸⁶ Streinz/*Streinz*, Art. 298 AEUV Rn. 9; G/H/N/*Krajewski/Rösslein*, Art. 289 AEUV Rn. 31; NK-EUR/*Reithmann*, Art. 298 AEUV Rn. 3; FK/*Saurer*, Art. 298 AEUV Rn. 4; Schoch/*Schneider/Schoch*, Einleitung Rn. 727; *Kahl* JuS 2018, 1025 (1032); *Kahl* in Axer/*Grzeszick/Kahl* ua (Hrsg.), Konsolidierungsphase, 39 (58); NHK-EUR/*Epping*, Art. 298 Rn. 3; *Oppermann/C. Classen/Nettesheim*, EuropaR, Rn. 1; *Mir Puigpelat* in *Schneider/Velasco Caballero* (Hrsg.), Strukturen EuVerwVerb, 177 (206); O. Lenz/*Borchardt/Hetmeier*, Art. 298 AEUV Rn. 16; *Guckelberger/Geber*, UniR Kodif, S. 133; *Sydow* in *Hatje/Müller-Graf* (Hrsg.), EUOr&VerfR (EnzEuR I), § 17 Rn. 86.

⁸⁷ So noch 2016: *Calliess/Ruffert/Ruffert*, Art. 298 Rn. 12, 5. Aufl.

⁸⁸ FK/*Saurer*, Art. 298 AEUV Rn. 17.

⁸⁹ Siehe „Working Documents“ 13 v. 30.7.2002 und 21 v. 4.9.2002 der „Arbeitsgruppe V: Ergänzende Zuständigkeiten“ des Europäischen Konvents; abrufbar unter <http://european-convention.europa.eu/DE/dynadoc/dynadoc5d46.html?lang=DE&Content=WGV> (Stand: 06.04.2022).

⁹⁰ FK/*Saurer*, Art. 298 AEUV Rn. 18; *Neidhardt*, Nationale Rechtsinstitute, S. 19; *Bourquain* DVBl 2008, 1224 (1228).

⁹¹ *Gärditz* DÖV 2010, 453 (460); FK/*Saurer*, Art. 298 AEUV Rn. 3.

⁹² *Guckelberger/Geber*, UniR Kodif, S. 133; s.a. *Schwarze/Hatje*, Art. 298 Rn. 21.

⁹³ *Schwarze/Hatje*, Art. 298 Rn. 20; G/H/N/*Krajewski/Rösslein*, Art. 289 AEUV Rn. 24; *Guckelberger/Geber*, UniR Kodif, S. 133.

geraten.⁹⁴ Damit eröffnet Art. 298 Abs. 2 AEUV als Kompetenzgrundlage nicht nur die Regelung von Binnenorganisationsrecht, sondern auch die Festsetzung von Rechten und Pflichten im Verhältnis zu den Bürgern*innen.

Zudem folgt aus der Formulierung des Abs. 2 („werden...erlassen“) sogar ein Gesetzgebungs- bzw. Konkretisierungsauftrag bezüglich des EU-Eigenverwaltungsrechts.⁹⁵ Allerdings sind Rat und Parlament große Entscheidungsspielräume zuzugestehen, wann sie in zeitlicher Hinsicht tätig werden.⁹⁶ Noch fehlen verbindliche Rechtsakte in der von Art. 298 Abs. 2 AEUV vorgesehenen Form, obwohl sie dem unionalen Selbstverständnis einer Rechtsgemeinschaft gerecht würden,⁹⁷ so dass diese Pflicht noch nicht erfüllt ist.

Nach dem eindeutigen Wortlaut lassen sich dabei auch Vorgaben für Organisation und Verfahren einer mittelbaren Unionsverwaltung durch Agenturen auf Art. 298 Abs. 2 AEUV stützen.⁹⁸

bb) Unionsverwaltungsrecht

Während sich Bereichskodifikationen des Verwaltungsverfahrensrechts für den indirekten Vollzug auf sektorspezifische Kompetenzen stützen lassen, ist problematisch, ob für diesen auch die Kompetenz für eine Generalkodifikation besteht.

(1) Art. 298 Abs. 2 AEUV

Ob sich eine solche Kompetenz ebenfalls aus Art. 298 Abs. 2 AEUV ergibt, hängt davon ab, ob man diesen extensiv oder restriktiv auslegt.

(a) Extensive Auslegung

Insbesondere die Verfassenen des ReNEUAL-ME halten eine extensive Auslegung, mit der sich eine solche Kompetenz begründen lässt, für geboten.⁹⁹ Es wird vorgebracht, dass das Konzept der „*europäischen* Verwaltung“ wie es in Art. 298 Abs. 1 AEUV genannt wird, nicht definiert ist. Betrachtet man nun die Vorgängernormen desselben, Art. 9 Abs. 3 des Vertrags von Amsterdam¹⁰⁰ und Art. 24 Abs. 1 UA 1 des EG-Fusionsvertrags¹⁰¹ fällt auf, dass dort die Rede von einer „*einzig*

⁹⁴ *Schneider/Hofmann/Ziller*, ReNEUAL-ME, Einf., Rn. 39.

⁹⁵ *Mir Puigpelat*, PE 432.776, S. 9; *NHK-EUR/Epping*, Art. 298 Rn. 4; *G/H/N/Krajewski/Rösslein*, Art. 289 AEUV Rn. 35; *O. Lenz/Borchardt/Hetmeier*, Art. 298 AEUV Rn. 15.

⁹⁶ *Guckelberger/Geber*, UniR Kodif, S. 84.

⁹⁷ Siehe Art. 2 EUV; *Koch*, Arbeitsebenen, S. 588; *Guckelberger/Geber*, UniR Kodif, S. 84.

⁹⁸ *Streinz/Streinz*, Art. 298 AEUV Rn. 10; *O. Lenz/Borchardt/Hetmeier*, Art. 298 AEUV Rn. 22.

⁹⁹ *Schneider/Hofmann/Ziller*, ReNEUAL-ME, Einf., Rn. 46.

¹⁰⁰ Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, ABl 10.11.1977 C 340/1-144 (77).

¹⁰¹ Vertrag zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Vertrag von Brüssel 1965), ABl 152 13.07.1967, S. 2-17 (9).

Verwaltung dieser Gemeinschaften“ ist. „Europäische“ und „einzige“ sind nicht identisch. Dabei stelle sich der Begriff „europäisch“ offener dar als „einzige“. Dieser Unterschied im Begriffsverständnis indiziere dann einen weiten Anwendungsbereich des Art. 298 AEUV und eröffne eine extensive Auslegung des Art. 298 Abs. 2 AEUV. Dabei sei besonderes Augenmerk darauf zu legen, dass in Art. 298 Abs. 1 AEUV an einziger Stelle in den Verträgen nicht nur „Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Union“, sondern auch die „europäische Verwaltung“ angesprochen ist. Dies müsse „vor dem Hintergrund der Pluralisierung der mit der Durchführung von EU-Recht betrauten Verwaltungseinrichtungen auf Ebene der Mitgliedstaaten und der EU gewürdigt werden.“¹⁰² Werde daher in den Verträgen von „*europäischer* Verwaltung“ gesprochen, seien *alle Verwaltungsakteure*, inklusive der mitgliedstaatlichen Stellen gemeint, die mit der Durchführung des Unionsrechts betraut sind. Im Gegensatz dazu beschrieben *Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen* der Union nur die Verwaltungsbehörden *auf EU-Ebene*.¹⁰³ Dabei müsse auch gesehen werden, dass der Wortlaut in Abs. 1 selbst zwischen „Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union“ und einer „europäischen Verwaltung“ unterscheidet. Dies lasse sich als bewusste Differenzierung betrachten, was bedeute, dass der zweite Satzteil „einen erweiterten Verwaltungsbegriff verwend[e], der auch mitgliedstaatliche Behörden erfass[e], nämlich insoweit diese das Unionsrecht vollziehen und dabei funktional zum Teil einer ‚europäischen‘ Verwaltung werden.“¹⁰⁴

Für eine derartige Auslegung streitet, dass sie die komplexen Strukturen bei der Durchführung des EU-Rechts gut erfasst und die (zunehmende) Bedeutung von Verbundverfahren in der Verwaltungspraxis der EU berücksichtigt. Auch ist sie auf einer Linie mit der Rechtsprechung des EuGH, der alle Verwaltungsakteure in der EU verpflichtet das EU-Recht zu beachten und gegebenenfalls eine Nichtanwendung bzw. Anpassung in Konflikt stehender nationaler Vorschriften verlangt.¹⁰⁵ Nicht zu leugnen ist auch, dass bei einem Verneinen der Kompetenz eine gewisse Widersprüchlichkeit entsteht. So können mittels bereichsspezifischer Normen detaillierte Vorgaben für die Ausgestaltung der von nationalen Behörden durchzuführenden Verfahren gemacht werden. Es ist dann nicht ohne weiteres ersichtlich,

¹⁰² *Schneider/Hofmann/Ziller*, ReNEUAL-ME, Einf., Rn. 46.

¹⁰³ Zum Ganzen: *Schneider/Hofmann/Ziller*, ReNEUAL-ME, Einf., Rn. 43, 46; ähnlich *Nieto-Garrido/Delgado*, EU Administrative Law, S. 108, 118 f.

¹⁰⁴ FK/Saurer, Art. 298 AEUV Rn. 6.

¹⁰⁵ Z.B. EuGH, Rs. C-24/95, ECLI:EU:C:1997:163 (Rn. 38) – Alcan II; *Schneider/Hofmann/Ziller*, ReNEUAL-ME, Einf., Rn. 46.

warum nicht auch die grundlegenden Regeln und Prinzipien allgemein kodifiziert werden dürfen.¹⁰⁶ Selbes gilt für die Entwicklung allgemeiner Verfahrensgrundsätze durch die nur mittelbar demokratisch legitimierte Unionsgerichte. Es stellt sich die Frage, warum es nicht möglich sein soll, diese Grundsätze in eine geschriebene Kodifikation aufzunehmen. Zudem würden die Mitgliedstaaten bei einer Kodifikation, durch die Mitwirkung über den Rat, die Möglichkeit erhalten eine größere Kontrolle bei der Entwicklung solcher Grundsätze auszuüben.¹⁰⁷

Betrachtet man allein die angeführten Differenzierungen im Wortlaut, scheint eine extensive Auslegung daher durchaus vertretbar.

(b) Restriktive Auslegung

Nach anderer Meinung ist sie aber keineswegs zwingend. Man müsse stattdessen davon ausgehen, „dass mit dem Begriff der europäischen Verwaltung die Verwaltung der Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der EU gemeint“¹⁰⁸ sei. Denn Art. 298 Abs. 1 AEUV spricht von *Union* und *europäischer* Verwaltung. Mitgliedstaatliche Stellen werden nicht angesprochen, der Wortlaut sei klar auf die EU-Eigenverwaltung beschränkt.¹⁰⁹ Dies gilt aufgrund seiner Formulierung („zu diesem Zweck“) auch für Art. 298 Abs. 2 AEUV.

Hierfür streitet insbesondere die Intention der Vertragsgeber. Blickt man auf die Initiative Schwedens in der Arbeitsgruppe V des Verfassungskonvents, auf welche Art. 298 AEUV zurückgeht,¹¹⁰ ist dort ausdrücklich die Rede von „EU-Institutionen“.¹¹¹ Und auch im Abschlussbericht der Arbeitsgruppe V heißt es, dass „eine spezifische Rechtsgrundlage [...] in Bezug auf die Institutionen der EU“¹¹² in den Verfassungsvertrag aufgenommen werden soll. Da hierbei nicht die Rede von einer europäischen Verwaltung ist, worunter man eventuell auch die mitgliedstaatlichen Behörden fassen könnte und diese auch sonst nicht angesprochen werden, ist davon auszugehen, dass nur die EU eigenen Institutionen gemeint waren. Dies wird dadurch gestützt, dass bereits in der damaligen Initiative eine Verbindung zu

¹⁰⁶ *Mir Puigpelat* in Schneider/Velasco Caballero (Hrsg.), Strukturen EuVerwVerb, 177 (206).

¹⁰⁷ *Mir Puigpelat* in Schneider/Velasco Caballero (Hrsg.), Strukturen EuVerwVerb, 177 (207).

¹⁰⁸ *Schneider/Hofmann/Ziller*, ReNEUAL-ME, Einf., Rn. 43.

¹⁰⁹ *Streinz/Streinz*, Art. 298 AEUV 4; *FK/Saurer*, Art. 298 AEUV Rn. 16; *O. Lenz/Borchardt/Hetmeier*, Art. 298 AEUV Rn. 4; *Guckelberger NVwZ* 2013, 601 (606).

¹¹⁰ *FK/Saurer*, Art. 298 AEUV Rn. 1 f; *G/H/N/Krajewski/Rösslein*, Art. 289 AEUV Rn. 31.

¹¹¹ *Arbeitsgruppe V – Ergänzende Zuständigkeiten*, working document 13 <http://european-convention.europa.eu/docs/wd5/1931.pdf> (Stand: 06.04.2022).

¹¹² Bericht des Vorsitzenden der „Arbeitsgruppe V – Ergänzende Zuständigkeiten“ für die Mitglieder des Konvents, CONV 375/1/02 REV 1, S. 17.

Art. 41 GRCh gezogen wurde.¹¹³ Dessen Anwendungsbereich ist explizit auf Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Union begrenzt und stellt damit eine bewusste Abweichung vom Grundsatz des Art. 51 GRCh dar, welcher auch die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Unionsrechts adressiert.¹¹⁴

Auch ein Umkehrschluss zu Art. 298 AEUV trägt dieses Ergebnis. Für die EU-Eigenverwaltung wurde ein spezieller Kompetenztitel eingeführt. Wenn die Mitgliedstaaten eine solche Kompetenz auch für das Unionsverwaltungsrecht gewollt hätten, hätten sie hierfür ebenso eine ausdrückliche Grundlage geschaffen.¹¹⁵

Eine Beschränkung auf das EU-Eigenverwaltungsrecht passt außerdem mit Art. 197 Abs. 2 AEUV zusammen. Dieser verbietet jegliche Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten. Dadurch wird zum Ausdruck gebracht, dass der EU gerade keine Befugnis zur Regelung des indirekten Vollzugs verliehen werden sollte.¹¹⁶ Daran kann auch Art. 197 Abs. 3 AEUV nichts ändern.¹¹⁷ Ähnliches gilt für Art. 291 Abs. 1 AEUV der als explizite Sperre für die Kodifikation des Unionsverwaltungsrechts angesehen werden kann.¹¹⁸

Bezogen auf die Argumente der erstgenannten Ansicht ist folgendes zu beachten. Erstens überzeugt der Gedanke, dass nicht ersichtlich ist, warum die Rechtsprechung allgemeine Grundsätze aufstellen darf, diese dann aber nicht kodifiziert werden dürfen, nur auf den ersten Blick. Anders als bei Art. 340 Abs. 3 AEUV der dem EuGH die Arbeit mit allgemeinen Rechtsgrundsätzen ohne Beschränkung gestattet, zeigt die Intention der Vertragsgeber in Bezug auf Art. 298 Abs. 2 AEUV, dass eine daran anschließende Möglichkeit zur Kodifikation allgemeiner Grundsätze gerade nur auf das EU-Eigenverwaltungsrecht beschränkt sein soll. Außerdem kann sich die Rechtsprechung nur an den schon vorhandenen Rechtsgrundsätzen in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten bedienen.¹¹⁹ Diese stehen daher nicht zur

¹¹³ *Arbeitsgruppe V – Ergänzende Zuständigkeiten*, working document 13, S. 2 <http://european-convention.europa.eu/docs/wd5/1931.pdf> (Stand: 06.04.2022); *Mölls* in *Schneider/Rennert/Marsch* (Hrsg.), *ReNEUAL-TB*, 48 (53).

¹¹⁴ EuGH, Rs. C-482/10, ECLI:EU:C:2011:868 (Rn. 28) – *Cicala*; *K.-D. Classen*, *Gute Verwaltung*, S. 80 ff., 94; *Calliess/Ruffert/Ruffert*, Art. 41 GRCh Rn. 9; *Jarass*, GRCh, Art. 41 Rn. 4; *Guckelberger NVwZ* 2013, 601 (606); a.A. *Galetta* *EuR* 2007, 57 (79).

¹¹⁵ *Axer/Grzeszick/Kahl* ua (Hrsg.), *Konsolidierungsphase*, S. 61; *Guckelberger/Geber*, *UniR Kodif.*, S. 148; *Schwarze*, PE432.777, S. 19.

¹¹⁶ *Axer/Grzeszick/Kahl* ua (Hrsg.), *Konsolidierungsphase*, S. 61; *Guckelberger NVwZ* 2013, 601 (606); *Schoch/Schneider/Schoch*, *Einleitung* Rn. 710; *Glaser*, *Handlungsformlehre*, S. 637; *FK/Saurer*, Art. 298 AEUV Rn. 7.

¹¹⁷ *Eifert* in *Schneider/Rennert/Marsch* (Hrsg.), *ReNEUAL-TB*, 214 (218).

¹¹⁸ *Schwarze* in *Schneider/Rennert/Marsch* (Hrsg.), *ReNEUAL-TB*, 261 (263); *Schoch/Schneider/Schoch*, *Einleitung* Rn. 728.

¹¹⁹ *FK/Terhechte*, Art. 340 AEUV Rn. 9; *Streinz/Gellermann*, Art. 340 AEUV Rn. 8.

Disposition des Unionsgesetzgebers.¹²⁰ Der Gesetzgeber wäre anders als die Rechtsprechung bei der Wahl der Grundsätze völlig frei, es stellt sich somit qualitativ als etwas anderes dar. Eine Kompetenz ist vielleicht rechtspolitisch wünschenswert und ein Fehlen nicht uneingeschränkt nachvollziehbar. Dies allein erlaubt aber nicht, sich über den Willen der Vertragsgeber hinwegzusetzen.

Zweitens ist zwar zutreffend, dass die Mitgliedstaaten bei einer Kodifikation auf der Grundlage des Art. 298 Abs. 2 AEUV grundsätzlich mehr Mitsprachemöglichkeiten hätten. Allerdings werden bei einer Kodifikation wohl entweder überwiegend die allgemeinen Rechtsgrundsätze kodifiziert, die der EuGH ohnehin schon aufgestellt hat, sodass die tatsächliche inhaltliche Mitsprache beschränkt sein dürfte. Oder es werden deutlich darüberhinausgehende Regelungen getroffen, wobei dann die Mitsprache größer ist. Gleichzeitig würde der unionsrechtliche Einfluss auf das nationale Recht durch derartige Regelungen enorm wachsen, sodass die nationale Souveränität zurückgedrängt und die Mitsprache durch Souveränitätsverluste „erkauft“ wird.

Eine Kompetenzbegründung durch extensive Auslegung wäre auch grundsätzlich mit Blick auf das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung problematisch. Dieses fordert nicht nur die Abstützung einzelner Handlungen auf eine Kompetenzgrundlage, sondern daraus ist auch ableitbar, dass mit extensiven Auslegungen zurückhaltend umgegangen werden muss. Andernfalls würde der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung zu einem stumpfen Schwert verkommen. Zudem sprechen die Grundsätze der Subsidiarität (Art. 5 Abs. 3 EUV) und Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Abs. 4 EUV) für eine restriktive statt einer extensiven Auslegung.¹²¹ Als Kompetenzausübungsschranken¹²² begründen sie keine Kompetenzen der Europäischen Union, sondern setzen diese voraus.¹²³ „Sie betreffen nicht das ‚Ob‘ einer Kompetenz, sondern das ‚Wie‘ der Kompetenzrealisierung“¹²⁴. Sie verlangen von der Europäischen Union ihr Eingreifen einer besonderen Rechtfertigung zu unterziehen.¹²⁵ Dabei akzentuieren und verschärfen sie das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung¹²⁶ und damit die grundsätzliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.

¹²⁰ *Vedder*, EuR-BH 1 (1995), 75 (93), zitiert nach *Mir Puigpelat* in *Schneider/Velasco Caballero* (Hrsg.), *Strukturen EuVerwVerb*, 177 (207); a.A. ebd.

¹²¹ Vgl. *Kahl NVwZ* 1996, 865 (868 f.).

¹²² *Hobe/Fremuth*, *EuropaR*, § 7 Rn. 6; *Herdegen*, *EuropaR*, § 6 Rn. 31.

¹²³ *FK/Pache*, Art. 5 EUV Rn. 53; *Hobe/Fremuth*, *EuropaR*, § 7 Rn. 37.

¹²⁴ *Mayer* in *Kahl/Ludwigs* (Hrsg.), *HVwR II*, § 33 Rn. 16.

¹²⁵ *Herdegen*, *EuropaR*, § 6 Rn. 31 f.

¹²⁶ *Oppermann/C. Classen/Nettesheim*, *EuropaR*, § 11 Rn. 23.

Zuletzt ist zu bedenken, dass die Vorgaben an das Unionsverwaltungsrecht aufgrund der mitgliedstaatlichen Verfahrensautonomie und der Verflechtung des indirekten Vollzugs mit dem nationalen Verfahrensrecht oft grobmaschiger sind als an das Eigenverwaltungsrecht.¹²⁷ Regelungen für beide Bereiche lassen sich daher nicht ohne weiteres in einem Rechtsakt zusammenfassen,¹²⁸ sodass tendenziell nicht von einer gemeinsamen Rechtsgrundlage ausgegangen werden kann.

Nach dem Gesagten ist es überzeugend davon auszugehen, dass eine Kompetenz der Union für eine Generalkodifikation des Unionsverwaltungsrechts nicht aus Art. 298 Abs. 2 AEUV folgt.¹²⁹

(2) Art. 197 AEUV

Das Gleiche gilt für Art. 197 AEUV.¹³⁰ Zwar spricht dieser die Verwaltungstätigkeit der Mitgliedstaaten an. Eine Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten ist in Art. 197 Abs. 2 S. 4 AEUV aber ausdrücklich ausgeschlossen.

(3) Art. 352 AEUV

Mangels sonstiger Kompetenz könnte sich eine Generalkodifikation des Unionsverwaltungsrechts auf die Vertragsabrundungsklausel des Art. 352 Abs. 1 AEUV stützen lassen.¹³¹

In eine ähnliche Richtung geht *Mir Puigpelat*, der eine Generalkodifikation auf eine *implied power* im weiten Sinn stützen will.¹³² Die Kompetenz ist dabei zwar nicht ausdrücklich in den Verträgen vorgesehen, ist aber notwendig, um sicherzustellen, dass die Europäische Union ihre Aufgaben und Ziele erfüllen kann.¹³³ Diese *implied power* Kompetenzen stehen der Union neben den Befugnissen aus der Vertragsabrundungsklausel zu.¹³⁴ Dass ihr solche *implied power* Kompetenzen

¹²⁷ U. Stelkens EuR 47 (2012), 511 (527); Kahl in Axer/Grzeszick/Kahl ua (Hrsg.), Konsolidierungsphase, 39 (61 f.).

¹²⁸ Guckelberger NVwZ 2013, 601 (606); Guckelberger/Geber, UniR Kodif, S. 152 f.

¹²⁹ Schoch/Schneider/Schoch, Einleitung Rn. 710, 728; Eberhard DV 50 (2017), 23 (28); NK-EUR/Terhechte, Art. 197 AEUV Rn. 7; Sydow in Hatje/Müller-Graf (Hrsg.), EUOr&VerfR (EnzEuR I), § 17 Rn. 26; Guckelberger/Geber, UniR Kodif, S. 146; Axer/Grzeszick/Kahl ua (Hrsg.), Konsolidierungsphase, S. 59; Kahl JuS 2018, 1025 (1032); NHK-EUR/Epping, Art. 298 Rn. 1; Krönke, Verfahrensautonomie, S. 56; Pünder in Ehlers/Pünder (Hrsg.), Allg.VerwR, 407 (433); Schwarze DVBl 1996, 881 (886 f.); Schwarze/Hatje, Art. 298 Rn. 22; Stellungn. Petitionsauss. für den Rechtsauss. von Auken, PE486.110v02-00, S. 3.

¹³⁰ Streinz/Ohler, Art. 197 AEUV Rn. 3; NK-EUR/Terhechte, Art. 197 AEUV Rn. 3.

¹³¹ G/H/N/C. Classen, Art. 197 AEUV Rn. 12; bezogen auf Art. 308 EGV Pitschas in Hill/Pitschas (Hrsg.), Europ VerwVerfR, 301 (328).

¹³² Mir Puigpelat in Schneider/Velasco Caballero (Hrsg.), Strukturen EuVerwVerb, 177 (207 f.).

¹³³ Siehe bspw. aus der Rspr.: EuGH C-22/70, ECLI:EU:C:1971:32, Slg. 1971/00263 – AETR; EuGH C-20/59, ECLI:EU:C:1960:33, Slg. 1960/00663 (S. 708); Sloop, Implied Powers, S. 8; Nettesheim in Bogdandy/Bast (Hrsg.), EuropVerfR, 389 (412).

¹³⁴ Calliess/Ruffert/Rossi, Art. 352 AEUV Rn. 67; G/H/N/Winkler, Art. 352 AEUV Rn. 80.

grundsätzlich zustehen sollen, ist aber letztlich auch in Art. 352 AEUV verankert.¹³⁵ Art. 352 Abs. 3 AEUV sei dabei so zu verstehen, dass sich eine Generalkodifikation nur nicht auf das nationale Verwaltungshandeln in den Bereichen der Art. 2 Abs. 5, Art. 6 AEUV erstrecken darf.¹³⁶

Für eine Anwendung des Art. 352 Abs. 1 AEUV müsste es sich bei der Kodifikation des Unionsverwaltungsrechts um eines der Ziele der Verträge handeln. Da die Ziele der Union nicht abschließend in Art. 3 EUV aufgezählt werden,¹³⁷ ließe sich argumentieren, dass die Forderungen der Art. 298 AEUV und Art. 41 GRCh solche Ziele statuieren. Daneben könnten sich solche Ziele aus Art. 291 Abs. 1 AEUV bzgl. der effektiven Durchführung des Unionsrechts ergeben. Da diese als Frage von gemeinsamem Interesse anzusehen ist (Art. 197 Abs. 1 AEUV), würde auch die loyale Zusammenarbeit als Vertragsziel gesichert (Art. 4 Abs. 3 EUV).¹³⁸

Aber wie bereits dargelegt beziehen sich Art. 298 AEUV und Art. 41 GRCh allein auf die EU-Eigenverwaltung, sodass aus ihnen keine Zielvorgaben für ein Unionsverwaltungsrecht entnommen werden können. Gerade auch die bewusste Beschränkung des Art. 41 GRCh auf die Institutionen der Union legt nahe, dass eine sachgebietsübergreifende Angleichung des mitgliedstaatlichen Verwaltungsrechts gerade kein Ziel der Verträge im Sinne von Art. 352 Abs. 1 AEUV ist und Art. 352 AEUV als Kompetenzgrundlage daher ausscheidet.¹³⁹ Dies gilt daneben auch für Art. 291 Abs. 1 AEUV.

Außerdem verbietet Art. 352 Abs. 3 AEUV eine Kodifikation des Unionsverwaltungsrechts. Demnach darf die Harmonisierung von Rechtsvorschriften nicht auf die Vertragsabrundungsklausel gestützt werden, wenn an anderer Stelle ein Harmonisierungsverbot genannt ist. Wenn die Union Koordinierungs- und Unterstützungskompetenzen besitzt, wie sie es gem. Art. 6 S. 1, 2 lit. g AEUV für die Verwaltungszusammenarbeit tut, ist damit gem. Art. 2 Abs. 5 UA 2 AEUV ein Verbot der Harmonisierung des Mitgliedstaatlichen Rechts verbunden und ein Handeln auf der Grundlage des Art. 352 AEUV muss ausscheiden.¹⁴⁰ Wie *Mir Puigpelat* seine eingeschränkte Auslegung begründen will, ist dagegen nicht nachvollziehbar.¹⁴¹

¹³⁵ *Sloot*, Implied Powers, S. 79 (bzgl. Art. 308 EG-Vertrag).

¹³⁶ *Mir Puigpelat* in Schneider/Velasco Caballero (Hrsg.), Strukturen EuVerwVerb, 177 (207 f.).

¹³⁷ FK/*Frenz*, Art. 352 AEUV Rn. 18; Calliess/Ruffert/*Rossi*, Art. 352 AEUV Rn. 33.

¹³⁸ *Glaser*, Handlungsformlehre, S. 639.

¹³⁹ *Guckelberger/Geber*, UniR Kodif, 147 f; Schoch/Schneider/*Schoch*, Einleitung Rn. 728; *Kahl* in Axer/Grzeszick/Kahl ua (Hrsg.), Konsolidierungsphase, 39 (60); *Krönke*, Verfahrensautonomie, 53 ff; *Stelkens/Bonk/Sachs/U. Stelkens*, EuR Rn. 143.

¹⁴⁰ *Glaser*, Handlungsformlehre, S. 640; s.a. FK/*Häde*, Art. 2 AEUV 53.

¹⁴¹ Den Begriff der „Verwaltungszusammenarbeit“ enger auszulegen als die „Durchführung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten“ verbietet die Definition des Art. 197 Abs. 1 AEUV; möchte

Abschließend stärkt Art. 15 Abs. 1 AEUV diese Auslegung. Dieser verpflichtet nur Institutionen der Union zur weitestgehenden Beachtung des Grundsatzes der Offenheit. Im Vergleich zu einer Harmonisierung des mitgliedstaatlichen Verwaltungsverfahrensrechts ist diese Regelung politisch wesentlich unbedeutender. Es wäre dann nicht nachvollziehbar warum die politisch wesentlich bedeutendere Thematik trotz fehlender Nennung als Ziel der Verträge anzusehen sein soll.¹⁴²

(4) Ergebnis

Eine Kompetenz der EU für eine Kodifikation des EU-Eigenverwaltungsrechts ergibt sich aus Art. 298 Abs. 2 AEUV. Dabei ist diese Rechtsgrundlage nicht auf die reine Binnenorganisation beschränkt. Sie erlaubt nicht nur Verfahrensregeln für einzelne Entscheidungen, sondern auch für die Kooperation von EU-Institutionen, Verträge und administrative Normsetzung.¹⁴³

Eine Kompetenz für eine Generalkodifikation auch des Unionsverwaltungsrechts existiert hingegen nicht. Es bleibt dabei, dass die Union lediglich in Bereichen, in denen sie ohnehin spezielle Regelungskompetenzen besitzt, auch Vorgaben für ein die mitgliedstaatlichen Behörden bindendes Verwaltungsverfahrensrecht machen kann.

b) Besondere Rechtsgrundlagen und Zwecksetzungen

Bei der Nutzung des Art. 298 Abs. 2 AEUV als Kompetenzgrundlage könnte sich „die Existenz gesonderter Rechtsgrundlagen für einzelne übergreifende Regelungsgegenstände [wie zum Beispiel] Art. 15 AEUV in Bezug auf den Dokumentenzugang sowie Art. 16 AEUV hinsichtlich des Datenschutzes“¹⁴⁴ als Problem darstellen. Die Aufnahme dieser Bereiche in eine Generalkodifikation könnte ausgeschlossen sein. Wenn diese Rechtsgrundlagen aber wie Art. 298 Abs. 2 AEUV ebenfalls das ordentliche Gesetzgebungsverfahren vorsehen, ist entsprechend der ständigen EuGH Rechtsprechung¹⁴⁵ eine Kombination mit Art. 298 Abs. 2 AEUV möglich.¹⁴⁶ Sollten besondere Zwecksetzungen von den sektorspezifischen Rechtsgrundlagen verfolgt werden, z.B. in der Verbraucherschutz- oder Umweltpolitik,

man die Verwaltungszusammenarbeit nur auf den Bereich des Verbundverwaltungsrechts beziehen, überzeugt es nicht die Kompetenz zu „verneinen, für stärker separierte Bereiche des indirekten Vollzugs hingegen zu bejahen“ so *Glaser*, Handlungsformlehre, S. 640 Fn. 68.

¹⁴² *Glaser*, Handlungsformlehre, S. 640.

¹⁴³ *Schneider/Hofmann/Ziller*, ReNEUAL-ME, Einf., Rn. 45.

¹⁴⁴ *Schneider/Hofmann/Ziller*, ReNEUAL-ME, Einf., Rn. 38.

¹⁴⁵ Z.B. EuGH C-300/89, ECLI:EU:C:1991:244 (Rn. 17, 21) – Titandioxid.

¹⁴⁶ *Schneider/Hofmann/Ziller*, ReNEUAL-ME, Einf., Rn. 38, fälschlicherweise heißt es dort Art. 290 AEUV, vgl. die englische Sprachfassung http://www.reneual.eu/images/Home/BookI-general_provision_2014-09-03_individualized_final.pdf (Stand: 3.4.2022).

lässt sich diese Herausforderung lösen, indem die Generalkodifikation sektorspezifische ergänzende oder alternative Verfahrensregeln zulässt.¹⁴⁷

Sehen die sektorspezifischen Rechtsgrundlagen dagegen das besondere Gesetzgebungsverfahren vor (z.B. Art. 86 Abs. 1 AEUV und Art. 118 Abs. 2 AEUV) ist eine Kombination mit Art. 298 Abs. 2 AEUV ausgeschlossen. Dann muss die Rechtsgrundlage genutzt werden, welche für die Schwerpunkte des entsprechenden Gesetzgebungsakts einschlägig ist. Möglich bleibt nur, der Kodifikation durch einen sektorspezifischen Rechtsanwendungsbefehl Geltung zu verleihen. Dies ermöglicht dann aber Flexibilität im Verhältnis von Generalkodifikation und speziellen Vorschriften.¹⁴⁸

c) Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

Aus Sicht der EU sind daneben die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Abs. 1 S. 2, Abs. 3, 4 EUV) als Kompetenzausübungsschranken zu beachten.¹⁴⁹ Diese Ausführungen müssen generell bleiben, da sie je nach konkreter Ausgestaltung einer tatsächlichen Generalkodifikation differieren.

Bezogen auf das EU-Eigenverwaltungsrecht kommt Subsidiarität nicht zum Tragen. So besitzt die EU eine „ausschließliche Zuständigkeit“ für Regelungen, die die Institutionen der EU binden, vgl. Art. 5 Abs. 3 UA 1 EUV. Auch wenn eine solche Zuständigkeit nicht im Katalog des Art. 3 AEUV genannt ist, wäre eine Unterwerfung der EU-Eigenverwaltung unter mitgliedstaatliches Recht nicht nachvollziehbar.¹⁵⁰

Anders stellt sich dies beim Unionsverwaltungsrecht dar. Die bloße Existenz von Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip betonen die nationalen Zuständigkeiten.¹⁵¹ Allerdings findet bei einer Kodifikation keine Hochzonung der Verwaltungszuständigkeit statt, welche besonders zu rechtfertigen wäre (vgl. Art. 291 Abs. 2 AEUV), sondern nur eine Steuerung des nationalen Verwaltungsvollzugs. Im Verhältnis ist die Rechtfertigungsbedürftigkeit dabei abgesenkt.¹⁵²

Das Subsidiaritätsprinzip erfordert, dass die Mitgliedstaaten die angestrebten Ziele einer Maßnahme nicht ausreichend verwirklichen können und die Ziele auf Unionsebene besser erreicht werden können, Art. 5 Abs. 3 UA 1 EUV.

¹⁴⁷ *Schneider/Hofmann/Ziller*, ReNEUAL-ME, Einf., Rn. 41.

¹⁴⁸ *Schneider/Hofmann/Ziller*, ReNEUAL-ME, Einf., Rn. 40.

¹⁴⁹ *Trstenjak/Beysen* EuR 2012, 265 (266).

¹⁵⁰ Vgl. *Mir Puigpelat* in *Schneider/Velasco Caballero* (Hrsg.), *Strukturen EuVerwVerb*, 177 (206).

¹⁵¹ *Eifert* in *Schneider/Rennert/Marsch* (Hrsg.), ReNEUAL-TB, 214 (219); *Kahl* in *Axer/Grzeszick/Kahl* ua (Hrsg.), *Konsolidierungsphase*, 39 (60).

¹⁵² *Weiß* in *Kahl/Ludwigs* (Hrsg.), *HVwR II*, § 35 Rn. 41; *Oppermann/C. Classen/Nettesheim*, *EuroparR*, § 12 Rn. 24; *Stelkens/Bonk/Sachs/U. Stelkens*, *EuR Rn.* 141ff.

Eine Kodifikation des Unionsverwaltungsrecht könnte zwar jeder Mitgliedstaat für sich ausarbeiten und (ggfls.) in seine nationale Kodifikation integrieren. Dann würden aber wesentliche Ziele einer Kodifikation wie Systematisierung, Vereinheitlichung und größere Übersichtlichkeit nicht erreicht. Ohne eine Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten wäre dies auch nur für die Übernahme allgemeiner Rechtsgrundsätze und sonstige schon bestehende Regelungen möglich. Neue Regelungen erfordern indes eine Abstimmung. Aber selbst dann verbliebe am Ende das Problem, dass jeder Mitgliedstaat seine eigenen Regelungen besitzt und eine Verbesserung im Vergleich zum Status quo minimal wäre. Stattdessen könnte direkt auf Unionsebene zusammengearbeitet werden. So würden die angesprochenen Defizite beseitigt und wesentliche Ziele einer Kodifikation erfüllt. Eine gelungene Kodifikation würde dabei „den Bedarf an zentralisierten Entscheidungskompetenzen auf Ebene der EU reduzier[en] und“¹⁵³ so die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips fördern. Der Grundsatz der Subsidiarität wäre somit auch bei einer Kodifikation des Unionsverwaltungsrechts gewahrt.

Im Rahmen der Verhältnismäßigkeit, Art. 5 Abs. 4 UA 1 EUV, ist nach Eignung und Erforderlichkeit der Maßnahme hinsichtlich des konkreten Ziels zu fragen.¹⁵⁴ Schutzgut ist die Autonomie der Mitgliedstaaten.¹⁵⁵ Hinsichtlich einer Kodifikation des EU-Eigenverwaltungsrechts bestehen daher keine Bedenken.

Mit Blick auf das Unionsverwaltungsrecht wäre eine Richtlinie der weniger in die mitgliedstaatliche Autonomie eingreifende Rechtsakt. Die den Mitgliedstaaten verbleibenden Spielräume, vgl. Art. 288 Abs. 3 AEUV, laufen aber dem Ziel einer einheitlichen Regelung entgegen. Die Verordnung als Rechtsakt ist daher erforderlich. Eine separate Regelung in den einzelnen Mitgliedstaaten würde, wie gezeigt, nicht dieselbe Wirkung entfalten. Die noch überblicksartig anzusprechenden Vorteile einer Kodifikation (D. III.) lassen erkennen, dass die die Nachteile nicht außer Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen, sodass auch bzgl. des Unionsverwaltungsrechts die Verhältnismäßigkeit gewahrt wäre. Die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit stehen daher einer Generalkodifikation nicht entgegen.

2. Grenzen aus Sicht der Mitgliedstaaten – Bsp. Deutschland

Die bestehenden Kompetenzen und eine mögliche zukünftige Kompetenzübertragung für eine Generalkodifikation des Unionsverwaltungsrechts müssten auch

¹⁵³ *Schneider/Hofmann/Ziller*, ReNEUAL-ME, Einf., Rn. 62.

¹⁵⁴ EuGH C-110/03, ECLI:EU:C:2005:223 (Rn. 61) – Belgien/Kommission; *G/H/N/Bast*, Art. 4 EUV Rn. 70.

¹⁵⁵ *G/H/N/Bast*, Art. 4 EUV Rn. 66.

innerhalb der rechtlichen Grenzen Deutschlands liegen, insbesondere den Anforderungen an Zustimmungsgesetze zur Änderung der Verträge entsprechen.¹⁵⁶ Ausgehend von Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG, müssten Sie sich vor allem im Rahmen der geschützten Verfassungsidentität des Art. 79 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 20 GG bewegen. Entscheidend ist, dass die änderungsresistenten Grundsätze der Demokratie, des Bundesstaats und des Rechtsstaats gewahrt werden.¹⁵⁷

„Das Demokratieprinzip gewährleistet neben dem Mehrheitsprinzip, der Herrschaft auf Zeit und der Volkssouveränität auch die Notwendigkeit der demokratischen Legitimation staatlichen Handelns.“¹⁵⁸ Dabei wird keine bestimmte Form demokratischer Legitimation, sondern nur die Erfüllung eines „bestimmten Legitimationsniveaus“ gefordert.¹⁵⁹ Damit verbunden ist ein „Anspruch auf demokratische Selbstbestimmung [und] auf freie und gleiche Teilhabe an der in Deutschland ausgeübten Staatsgewalt sowie auf die Einhaltung des Demokratiegebots“.¹⁶⁰ Demnach muss die Kompetenz für besonders relevante Bereiche, im Rahmen demokratischer Gestaltung beispielsweise „die für die Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Eingriffstatbestände [...] wie dem Freiheitsentzug in der Strafrechtspflege“,¹⁶¹ bei der Bundesrepublik verbleiben. Derartige Grundrechtseingriffe können sich aber nur aus dem materiellen Recht und nicht aus dem bloßen *Verwaltungsverfahrenrecht*, welches das materielle Recht lediglich flankiert, ergeben, zumindest, wenn das materielle Recht kompetenzgemäß erlassen wurde. Eine Kompetenzübertragung ist auch für Bereiche untersagt, die in besonderer Weise auf die kulturelle Identität angewiesen sind, wie z.B. die Verfügung über die Sprache.¹⁶² Aber auch hier bestehen durch die Kompetenzübertragung für ein *Verwaltungsverfahrenrecht* keine Probleme.¹⁶³

Der Grundsatz der Bundesstaatlichkeit sichert das föderale System Deutschlands, indem die Eigenstaatlichkeit der Länder mit gewissen unentziehbaren Kernzuständigkeiten als „Hausgut“¹⁶⁴ garantiert wird.¹⁶⁵ Dies könnte bei einer

¹⁵⁶ Zu diesen Anforderungen BVerfGE 123, 267 (340).

¹⁵⁷ Vgl. *Ludwigs* in Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR II, § 44 Rn. 34 in Bezug auf Herausforderungen der nationalen Verfassungsidentität im Kontext der allgemeinen Europäisierung des Verwaltungsrechts.

¹⁵⁸ *Ludwigs* in Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR II, § 44 Rn. 34; s.a. *Dreier/Dreier*, Art. 79 Abs. 3 Rn. 36, 43 ff.

¹⁵⁹ BVerfGE 83, 60 (72); 89, 155 (182); 91, 228 (244).

¹⁶⁰ BVerfGE 123, 267 (320).

¹⁶¹ BVerfGE 123, 267 (358).

¹⁶² Ebd.

¹⁶³ Zum Ganzen ausführlich *Glaser*, Handlungsformlehre, S. 641 ff.

¹⁶⁴ BVerfGE 34, 9 (20 u. LS 1).

¹⁶⁵ *Ludwigs* in Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR II, § 44 Rn. 34; *Dreier/Dreier*, Art. 79 Abs. 3 Rn. 21 ff., 48.

Kompetenzübertragung auf die Europäische Union problematisch sein, weil die Bundesländer gegenwärtig die Kompetenz besitzen eigene Verwaltungsverfahrensgesetze zu erlassen.¹⁶⁶ Diese Gestaltungsmöglichkeit würde durch eine Generalkodifikation des Unionsverwaltungsrechts eingeschränkt. Allerdings garantiert der Grundsatz der Bundesstaatlichkeit den Ländern keinen konkreten Bestand an Kompetenzen,¹⁶⁷ weshalb, wenngleich ein gewisser Bestand an Verwaltungskompetenzen der Länder geschützt ist, die Verteilung der Verwaltungskompetenz prinzipiell variabel ist.¹⁶⁸ Der Grundsatz der Bundesstaatlichkeit zielt vielmehr darauf ab zu verhindern, dass es für die Länder zu einem, ihre materielle Eigenständigkeit in Zweifel ziehenden Bedeutungsverlust kommt.¹⁶⁹ Eine solche Reduktion der Eigenständigkeit wird durch eine Generalkodifikation des Unionsverwaltungsrechts aber nicht bewirkt.

Das Rechtsstaatsprinzip umfasst jedenfalls die in Art. 20 Abs. 2 und Abs. 3 GG normierten Elemente (Gewaltenteilung, Vorrang von Verfassung und Gesetz).¹⁷⁰ Umstritten ist, ob das Rechtsstaatsprinzip als solches unter Art. 79 Abs. 3 GG fällt, sodass nicht im Normtext des Art. 20 GG enthaltene Elemente des Rechtsstaatsprinzips (z.B. effektiver Rechtsschutz) als unantastbar geschützt sind. Verneint man dies, ist aber jedenfalls an einen über Art. 79 Abs. 3 GG hinausgehenden unionsrechtlichen Identitätsschutz aus Art. 4 Abs. 2 S. 1 EUV zu denken.¹⁷¹ Richterrechtliche Ausdifferenzierungen, z.B. zum Bestimmtheitsgrundsatz, Vertrauensschutz und Rückwirkungsverbot, werden hingegen nicht als unveränderlich betrachtet.¹⁷² Gegen eine Kodifikation, die gewisse Änderungen in diesen Bereichen mitbringen würde, bestehen daher keine Bedenken, solange die wesentlichen rechtsstaatlichen Elemente bewahrt werden. Gemäß Art. 2 S. 1 EUV¹⁷³ ist die EU selbst der Rechtsstaatlichkeit verpflichtet, wenngleich dieser „nur“ von Werten spricht.¹⁷⁴ Daher ist davon auszugehen, dass eine Generalkodifikation des Unionsverwaltungsrechts die geschützten Elemente der Rechtsstaatlichkeit nicht beeinträchtigen würde.

¹⁶⁶ Schoch/Schneider/Schoch, § 1 VwVfG Rn. 116 f.

¹⁶⁷ Ludwigs in Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR II, § 44 Rn. 34; Dreier/Dreier, Art. 79 Abs. 3 Rn. 24.

¹⁶⁸ Dreier/Dreier, Art. 79 Abs. 3 Rn. 22, 48.

¹⁶⁹ Ludwigs in Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR II, § 44 Rn. 48; Dreier/Bauer, Art. 20 (Bundesstaat) Rn. 41.

¹⁷⁰ Ludwigs in Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR II, § 44 Rn. 35; BeckOK-GG/Dietlein, Art. 79 Rn. 42 ff.

¹⁷¹ Ausführlich Ludwigs in Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR II, § 44 Rn. 35 f. m. w. N.

¹⁷² Ludwigs in Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR II, § 44 Rn. 35; Dreier/Dreier, Art. 79 Abs. 3 Rn. 53.

¹⁷³ Zum Inhalt: Calliess/Ruffert/Calliess, Art. 2 Rn. 26 f.; Streinz/Pechstein, Art. 2 Rn. 6.

¹⁷⁴ Zum Begriff des Wertes und der Bedeutung der Vorschrift Calliess/Ruffert/Calliess, Art. 2 Rn. 12 ff., 32 ff., FK/Terhechte, Art. 2 Rn. 9 ff.

Festzuhalten bleibt, dass die durch Art. 79 Abs. 3 i. V. m. Art. 20 GG geschützten, die Verfassungsidentität prägenden Grundsätze der Demokratie, des Bundesstaats und des Rechtsstaates nicht durch eine (Kompetenzübertragung für eine) Generalkodifikation des Unionsverwaltungsrechts beeinträchtigt würden. Daneben werden weder die souveräne Verfassungsstaatlichkeit Deutschlands noch das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung aufgegeben,¹⁷⁵ sodass aus Sicht der Bundesrepublik Deutschland keine rechtlichen Bedenken hinsichtlich einer Kompetenz bestehen.

3. Mögliche Ausgestaltungen

Nach dem Gesagten kann im Rahmen des EU-Eigenverwaltungsrechts eine rechtsgebietsübergreifende Generalkodifikation in Form einer Gesamtkodifikation des Verwaltungsverfahrenrechts rechtlich verwirklicht werden. Kodifikationen des Unionsverwaltungsrechts müssen hingegen mangels Kompetenz auf Bereichskodifikationen beschränkt bleiben. Ob eine Gesamtkodifikation zulässig ist, hängt von den Kompetenzen der EU im jeweiligen Rechtsgebiet ab.

Unproblematisch möglich ist ein zeitlich gestuftes Vorgehen, wobei zunächst das EU-Eigenverwaltungsrecht kodifiziert wird. Nachdem eine – aus deutscher Sicht rechtlich zulässige – entsprechende Kompetenzgrundlage in den Verträgen geschaffen wurde, kann anschließend das Unionsverwaltungsrecht auf Unionsebene in enger Abstimmung zu der bereits erfolgten Kodifikation des Eigenverwaltungsrechts kodifiziert werden.¹⁷⁶ Ein zeitlich gestuftes Vorgehen ist auch hinsichtlich verschiedener Handlungsformen möglich.

Ebenso – wenngleich mit abgeschwächten positiven Effekten – ist es möglich, dass die Mitgliedstaaten das Unionsverwaltungsrecht selbst kodifizieren, indem sie ihre nationalen Verwaltungsverfahrenregelungen ändern. Dieser Schritt ließe sich einer europarechtlichen Kodifikation des Unionsverwaltungsrechts vorlagern.¹⁷⁷ Alternativ könnte nach Schaffung einer Kompetenzgrundlage eine begleitende Rahmenrichtlinie für die wichtigsten Punkte auf Unionsebene erlassen werden.¹⁷⁸

¹⁷⁵ BVerfGE 123, 267 (347).

¹⁷⁶ *Mir Puigpelat* in Schneider/Velasco Caballero (Hrsg.), *Strukturen EuVerwVerb*, 177 (210); *Schmidt-Aßmann* in Berg/Britz/Burgi ua (Hrsg.), *Verw*, 439 (441).

¹⁷⁷ *Kahl* in Axer/Grzeszick/Kahl ua (Hrsg.), *Konsolidierungsphase*, 39 (61 f); *Sydow* in Hatje/Müller-Graf (Hrsg.), *EUOr&VerfR (EnzEuR I)*, § 17 Rn. 87; *Kahl* JuS 2018, 1025 (1032).

¹⁷⁸ *Glaser*, *Handlungsformlehre*, S. 646 f.

Zudem ließe sich eine Kodifikation auf Vorrat verwirklichen, welche dann in Bereichen, in denen die Union spezielle Regelungskompetenzen besitzt, durch einen bereichsspezifischen Sekundärrechtsakt für anwendbar erklärt wird.¹⁷⁹

III. Konkrete Kodifikationsvorschläge

Nachdem die rechtlichen Grenzen klar sind, können drei aktuelle Kodifikationsvorschläge verglichen werden. Erstens der „ReNEUAL-Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht“ aus dem Jahr 2014/2015 (i. F. ReNEUAL-ME),¹⁸⁰ zweitens ein Verordnungsvorschlag des Europäischen Parlaments zur Regelung europäischer Verwaltungsverfahren aus dem Jahr 2016 (i. F. EP-V)¹⁸¹ und drittens ein Vorschlag von *Lucas Hartmann* aus 2020 (i. F. LH-V).¹⁸² Diese sollen einzeln dargestellt und anschließend hinsichtlich einzelner Aspekte gegenübergestellt werden.

1. ReNEUAL-ME

Der ReNEUAL-ME wurde vom Research Network on EU Administrative Law, welches weit über 100 Mitglieder aus Wissenschaft und Praxis zählt, ausgearbeitet. Es erfolgte unter anderem eine Kooperation mit dem European Law Institut (ELI) und dem Europäischen Bürgerbeauftragten.¹⁸³ Die Autor*innen wollen auf bestmögliche Art die Verfassungsprinzipien der EU in ein Regelwerk für Verwaltungsverfahren überführen. Betont wird ein wissenschaftlicher Charakter, wengleich der Entwurf in identischer Fassung als Verordnung erlassen werden könnte, mithin auch als „Gesetzgebungsvorschlag“ angesehen werden kann.¹⁸⁴ Dieser wissenschaftliche Charakter soll „einen strukturierten Rahmen zur Diskussion und zur weiteren Fortentwicklung des EU-Verwaltungsrechts“¹⁸⁵ schaffen. Der Entwurf soll als Standardmodell dienen und nicht die Möglichkeiten weiterer experimenteller Entwicklungen nehmen. Bei der Formulierung des ReNEUAL-ME wurde darauf geachtet, dass ihn auch die Mitgliedstaaten ohne große Änderungen in nationales Recht übernehmen könnten. Er soll als Mindestschutz verstanden werden, dessen Erweiterung durch sektorspezifische Gesetzgebungsakte möglich sein

¹⁷⁹ *Schneider/Hofmann/Ziller*, ReNEUAL-ME, Einf., Rn. 53; *Glaser*, Handlungsformlehre, S. 647.

¹⁸⁰ *Schneider/Hofmann/Ziller*, ReNEUAL-ME.

¹⁸¹ *Europäisches Parlament*, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates für eine offene, effiziente und unabhängige Verwaltung der Europäischen Union gemäß der Entschließung des Europäischen Parlaments zu einer offenen, effizienten und unabhängigen Verwaltung der Europäischen Union v. 9.6.2016 (2016/2610(RSP)), AB1 2018 C 86/126.

¹⁸² *Hartmann*, Kodifikation, S. 457 ff.

¹⁸³ *Schneider/Hofmann/Ziller* JZ 2015, 265 (266).

¹⁸⁴ *Schneider/Hofmann/Ziller*, ReNEUAL-ME, Einf., Rn. 1, 3.

¹⁸⁵ *Schneider/Hofmann/Ziller*, ReNEUAL-ME, Einf., Rn. 18.

soll.¹⁸⁶ Als Kompetenzgrundlage dient Art. 298 AEUV, der nach Ansicht von ReNEUAL aber nicht auf das Eigenverwaltungsrecht beschränkt ist.¹⁸⁷

2. EP-Vorschlag

Der Verordnungsvorschlag des Europäischen Parlaments wurde von dessen Rechtsausschuss ausgearbeitet und durch Entschließung des Europäischen Parlaments angenommen.¹⁸⁸ Die Bemühungen des Parlaments zur Kodifikation des Europäischen Verwaltungsverfahrensrechts lassen sich bis ins Jahr 2001 zurückverfolgen.¹⁸⁹ Durch den aktuellen Vorschlag hat das Europäische Parlament erstmals von seinem indirekten Initiativrecht gem. Art. 225 S. 1 AEUV Gebrauch gemacht, bislang aber ohne Erfolg.¹⁹⁰ Gestützt wird der Vorschlag auf Art. 298 AEUV.¹⁹¹ Er orientiert sich an Buch III des ReNEUAL-ME.¹⁹²

3. Hartmann-Vorschlag

Der Vorschlag von *Lucas Hartmann* ist im Rahmen seiner Dissertation entstanden. Er verfolgt das Ziel, „den aktuellen Stand der Regelungen im Eigenverwaltungsrecht sichtbar zu machen und so die Basis zu schaffen, auf der dann die an der Gesetzgebung beteiligten Organe rechtspolitische Überlegungen [...] anstellen können.“¹⁹³ Er ist der neueste und bislang am wenigsten diskutierte Vorschlag.

4. Vergleich

a) Kodifikationstyp

Alle drei Vorschläge beziehen sich auf bestimmte Handlungsformen der EU-Verwaltung die rechtsgebietsübergreifend angewendet werden sollen. Eine inhaltliche Vollständigkeit wird nicht angestrebt, sodass alle Entwürfe „die begrifflichen Merkmale einer Generalkodifikation in Form einer Teilkodifikation“¹⁹⁴ erfüllen.

¹⁸⁶ *Schneider/Hofmann/Ziller*, ReNEUAL-ME, Einf., Rn. 15 f., 24, 53.

¹⁸⁷ *Schneider/Hofmann/Ziller*, ReNEUAL-ME, Einf., Rn. 37, 46.

¹⁸⁸ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. Juni 2016 zu einer offenen, effizienten und unabhängigen Verwaltung der europäischen Union (2016/2610(RSP)).

¹⁸⁹ Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Sonderbericht des Europäischen Bürgerbeauftragten an das Europäische Parlament im Anschluss an die Initiativuntersuchung betreffend das Vorhandensein und die öffentliche Zugänglichkeit eines Kodexes für gute Verwaltungspraxis in den verschiedenen Gemeinschaftsinstitutionen und -organen (C5- 0438/2000 – 2000/2212(COS)), ABl. v. 21.3.2002, Nr. C 72 E/331.

¹⁹⁰ S.a. die Wiederholung dieser Aufforderung in Ziff. 34 der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 26.10.2017 zur Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts im Jahr 2015 (2017/2011(INI)) sowie in Ziff. 55 der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14.6.2018 zur Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts im Jahr 2016 (2017/2273(INI)).

¹⁹¹ *Europäisches Parlament*, Begründung, PE574.998v03-00, S. 2.

¹⁹² *Schoch/Schneider/Schoch*, Einleitung Rn. 740.

¹⁹³ *Hartmann*, Kodifikation, S. 271.

¹⁹⁴ *Schneider* in *Kahl/Ludwigs* (Hrsg.), HVwR II, § 56 Rn. 17.

b) Kodifikationsmaterie/Reichweite

Der ReNEUAL-ME enthält in seinen sechs Büchern allgemeine Vorschriften (Buch I) sowie als Handlungsformen bzw. Handlungsmittel Regelungen über administrative Normsetzung (Buch II), Einzelfallentscheidungen (Buch III), Verträge (Buch IV), Amtshilfe (Buch V) und behördliches Informationsmanagement (Buch VI). Hinsichtlich der geregelten Rechtsschichten ist der Anwendungsbereich der einzelnen Bücher nicht identisch. Die Bücher II-IV beschränken sich fast ausschließlich auf die EU-Eigenverwaltung. Nur die Regelungen zu den Einzelfallentscheidungen (Buch III) enthalten gewisse Grundprinzipien für die Koordination von Verbundverfahren¹⁹⁵ und ermöglichen eine Übernahme in nationales Recht durch einen Mitgliedstaatlichen Rechtsanwendungsbefehl (Art. III-1(2)).¹⁹⁶ Die Bücher V und VI beziehen hingegen konsequent auch Rechte und Pflichten der mitgliedstaatlichen Behörden mit ein (Art. V-1, VI-1).¹⁹⁷ Der weitere Regelungsbereich der Bücher V und VI ist den Besonderheiten des Verbundverwaltungsrechts geschuldet. Nur wenn auch die an entsprechenden Konstellationen mitwirkenden nationalen Behörden von den Regelungen erfasst werden, können die Rechte und Interessen der Beteiligten gewahrt und Regelungslücken oder Friktionen zwischen verschiedenen Regelungskonzepten vermieden werden.¹⁹⁸

Der EP-V erstreckt sich, wie Art. 1 Abs. 1, Art. 4 lit. a EP-V und Art. 2 Abs. 1, 3 EP-V sowie Erwägungsgrund 15 betonen, nur auf das EU-Eigenverwaltungsrecht.¹⁹⁹ Er ist in sieben Kapitel gegliedert und normiert Verfahrensvorschriften, vgl. Art. 1 Abs. 1 EP-V. Dabei finden sich, abgesehen von den rudimentären Regelungen der Art. 12 Abs. 6, 7 EP-V,²⁰⁰ weder Regelungsvorschläge für die Koordination von Verbundverwaltungsverfahren noch Regelungen zur administrativen Normsetzung oder Informationstätigkeit.²⁰¹ Er ist damit auf Einzelfallentscheidungen beschränkt, vgl. Art. 2 Abs. 2 lit. c EP-V.

Der LH-V erfasst, wie der Parlamentsvorschlag, nur die EU-Eigenverwaltung. Neben den Regelungen zu privatgerichteten Beschlüssen (Art. 30 ff. LH-V), besitzt der Vorschlag, anders als der ReNEUAL-ME und der EP-V, auch

¹⁹⁵ *Schneider/Hofmann/Ziller*, ReNEUAL-ME, Buch III, S. 49 ff., bzgl. Inspektion III-18, -19, -20, -21 & bzgl. Anhörung III-24, -26, -27; *Schneider* in Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR II, § 56 Rn. 20.

¹⁹⁶ *Schneider/Hofmann/Ziller* JZ 2015, 265 (269).

¹⁹⁷ *Schneider/Hofmann/Ziller*, ReNEUAL-ME, Einf., Rn. 55; *Ellerbrok* DV 49 (2016), 105 (108).

¹⁹⁸ *Schneider* in Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR II, § 56 Rn. 20.

¹⁹⁹ ABl 2018 C 86/126 (128), Erw.Gr. 15; für einen synoptischen Grobvergleich von ReNEUAL-ME und EP-V s. *Schneider* in *Schneider/Rennert/Marsch* (Hrsg.), ReNEUAL-TB, 129 (140 ff.).

²⁰⁰ *Schneider* in Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR II, § 56 Rn. 18.

²⁰¹ *Kahl* JuS 2018, 1025 (1031).

organisationsrechtliche Vorschriften für dezentrale Agenturen (Art. 1 ff. LH-V).²⁰² Dabei entwirft *Hartmann* zudem Regelungen für Beschwerdeverfahren vor Beschwerdeausschüssen dezentraler Agenturen gegen deren Entscheidungen.²⁰³ Während er hinsichtlich dieser zwei Punkte einen größeren Anwendungsbereich aufweist, klammert er als einziger Vorschlag staatengerichtete Entscheidungen aus.²⁰⁴

c) Kodifikationsmethode

Der ReNEUAL-ME verfolgt den Ansatz einer „innovativen Kodifikation“. Es werden nicht nur bestehende verstreute Regelungen und Prinzipien in einem Werk gesammelt, sondern diese werden, wo nötig, modifiziert oder um neue ergänzt.²⁰⁵ Die Grundlage zur Herausarbeitung der Regelungen lieferte eine vergleichende Analyse verschiedener Bereiche der mitgliedstaatlichen und unionalen Rechtsordnungen. Das gewonnene Material wird dann „in verschiedenen Foren mit Expertinnen und Experten aus Rechtspraxis und Wissenschaft diskutiert und überprüft.“²⁰⁶ So wird versucht, die „Best Practices“ aus besonderen Politikbereichen zur allgemeinen Anwendung zu bringen.²⁰⁷ Darüber hinaus kann der ReNEUAL-ME als „stand-by-Kodifikation“ genutzt werden, welcher auf der Grundlage von sektorspezifischen Kompetenzen (z.B. Art. 114 AEUV bzgl. Binnenmarkt) Geltung verliehen wird.²⁰⁸

Im Gegensatz hierzu liegt dem LH-V eine „quantitative Auswertung“ zugrunde. Hierfür wird eine Vielzahl von Verordnungen statistisch ausgewertet, um Gemeinsamkeiten und Unterschiede herauszuarbeiten.²⁰⁹ Entscheidend für die konkrete Ausgestaltung des Vorschlags ist dann, welche Formulierung sich innerhalb der untersuchten Verordnungen am häufigsten findet, wobei für eine Übernahme in den Vorschlag mindestens drei vergleichbare Regelungen notwendig sind.²¹⁰ Dem Ansatz geht es ausdrücklich nicht darum „Regelungen zu entwerfen, die aus einer bestimmten sachlichen Perspektive oder aus der Sicht des Verfassers rechtspolitisch wünschenswert wären, [sondern nur darum,] den aktuellen Stand der Regelungen im Eigenverwaltungsrecht sichtbar zu machen“²¹¹. Diesem Anliegen entsprechend wurden auch keine Bewertungen der Regeln vorgenommen. Lediglich

²⁰² *Hartmann*, Kodifikation, S. 460 ff.

²⁰³ *Hartmann*, Kodifikation, S. 475 f.

²⁰⁴ *Schneider* in Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR II, § 56 Rn. 19.

²⁰⁵ *Schneider/Hofmann/Ziller*, ReNEUAL-ME, Einf., Rn. 14.

²⁰⁶ *Schneider/Hofmann/Ziller*, ReNEUAL-ME, Einf., Rn. 17.

²⁰⁷ *Schneider/Hofmann/Ziller*, ReNEUAL-ME, Einf., Rn. 2.

²⁰⁸ *Schneider/Hofmann/Ziller*, ReNEUAL-ME, Einf., Rn. 53; *Schneider* in Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR II, § 56 Rn. 23.

²⁰⁹ *Hartmann*, Kodifikation, S. 269, 457.

²¹⁰ *Hartmann*, Kodifikation, S. 270.

²¹¹ *Hartmann*, Kodifikation, S. 267.

terminologische Verfeinerungen und die explizite Ausformulierung von, nach Ansicht *Hartmanns*, implizit mitgeregelten Inhalten wurden vereinzelt vorgenommen.²¹²

Der EP-V ist vor allem darauf ausgerichtet bereits bestehende Regelungen und Grundsätze aufzugreifen.²¹³ Er bedient sich dabei keiner besonderen Kodifikationsmethode, sondern orientiert sich an Buch III des ReNEUAL-ME.²¹⁴

d) Regelungskonzept

Das Regelungskonzept des ReNEUAL-ME ist darauf ausgerichtet, sowohl eine effektive Erfüllung von Verwaltungsaufgaben als auch gleichermaßen einen individuellen Rechtsschutz zu garantieren.²¹⁵ Es wird somit eine zweipolige Ordnungsidee verfolgt.²¹⁶

Dasselbe Regelungskonzept mit einer zweipoligen Ordnungsidee findet sich im EP-V. So wird in den Erwägungsgründen nicht nur der rechtsstaatliche Schutz der Verfahrensrechte der Bürger*innen hervorgehoben, sondern auch die Wichtigkeit einer effizienten Verwaltung für das öffentliche Interesse.²¹⁷

Derart deutlich lässt sich dies mit Bezug auf den LH-V nicht sagen, da *Hartmann* bewusst auf qualitative Überlegungen verzichtet.²¹⁸ Allerdings bringt er in den Erläuterungen zu seinem Kodifikationsverständnis die Bedeutung der Rechtssicherheit für eine individuelle Freiheit zum Ausdruck²¹⁹ und benennt eine effektive und effiziente Gesetzesanwendung als erstrebenswerte Ziele.²²⁰ Demnach klingt auch hier eine zweipolige Ordnungsidee an.

Betrachtet man die Regelungen zu den Einzelfallentscheidungen (so ReNEUAL-ME Buch III) bzw. Verwaltungsakten (so EP-V) bzw. Privatgerichteten Beschlüssen (LH-V, Buch 2) als (einzige umfassende) gemeinsame Regelungsmaterie aller drei Vorschläge zeigt sich, dass sich alle drei Entwürfe an den typischen Ablaufphasen eines Verwaltungsverfahrens orientieren.²²¹ Die nur von *Hartmann*

²¹² *Hartmann*, Kodifikation, S. 457.

²¹³ *Melzer* DÖV 2016, 149 (156).

²¹⁴ *Schneider* in Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR II, § 56 Rn. 21; *Schoch/Schneider/Schoch*, Einleitung Rn. 740; zum Vorgehen des EP: *Hautala* in *Schneider/Rennert/Marsch* (Hrsg.), ReNEUAL-TB, 44 (44) f; *Ziller* in *Schneider/Rennert/Marsch* (Hrsg.), ReNEUAL-TB, 35 (40).

²¹⁵ *Schneider* in *Schneider/Rennert/Marsch* (Hrsg.), ReNEUAL-TB, 129 (130); *Schneider/Hofmann/Ziller* JZ 2015, 265 (266); *Schneider/Hofmann/Ziller*, ReNEUAL-ME, Einf., Rn. 11.

²¹⁶ *Schneider* in Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR II, § 56 Rn. 25.

²¹⁷ ABl 2018 C 86/126 (128), Erw.Gr. 1, 2, 10-14; *Schneider* in Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR II, § 56 Rn. 25.

²¹⁸ *Hartmann*, Kodifikation, S. 457; *Schneider* in Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR II, § 56 Rn. 25.

²¹⁹ *Hartmann*, Kodifikation, S. 157 f., Herl. 137 ff, s.a. 97 ff.

²²⁰ *Hartmann*, Kodifikation, S. 243, Herl. 212 ff.

²²¹ *Schneider* in Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR II, § 56 Rn. 26; expl. für ReNEUAL-ME *Schneider/Hofmann/Ziller* JZ 2015, 265 (269).

aufgestellten Regelungen zu den Beschwerdeverfahren finden sich am Ende seines Vorschlags, sodass er auch diesbezüglich der ablauforientierten Gliederung treu bleibt.²²² Für den ReNEUAL-ME gilt diese Ausrichtung am Ablauf auch für die administrative Normsetzung in Buch II und die Regelungen über Verträge in Buch IV (Gliederung nach „Lebensphasen“).²²³

e) Zusammenfassung

Gemeinsamkeiten bestehen für alle drei Vorschläge beim Kodifikationstyp (Generalkodifikation in Form der Teilkodifikation) und dem Regelungskonzept (zweipolige Ordnungsidee). Bei der Kodifikationsmaterie besteht Gleichheit darin, dass sich alle Vorschläge (fast ausschließlich) auf die Regelung von Verfahrensrecht beschränken.²²⁴ Unterschiede bestehen allerdings bei den erfassten Handlungsformen/Handlungsmitteln und den erfassten Rechtsschichten, wobei dem ReNEUAL-ME der weiteste Anwendungsbereich zukommt.²²⁵ Zuletzt werden bei dem Vorschlag von *Hartmann* (quantitative Auswertung) und dem ReNEUAL-ME (innovative Kodifikation) unterschiedliche Kodifikationsmethoden verfolgt.

5. Kritik

Beim ReNEUAL-ME stellen sich als besonders erfreulich und innovativ die Regelungen bezüglich dem behördlichen Informationsmanagement (Buch VI) dar.²²⁶ Auch der asymmetrische Anwendungsbereich kann als eine Innovation betrachtet werden.²²⁷ Zudem überzeugen die Regelungen des Buch III bzgl. der Einzelfallentscheidungen. Sie schaffen einen guten Kompromiss zwischen Rechtsschutz durch Verfahren und Flexibilität der Verwaltung.²²⁸

Zu kritisieren ist der Verzicht auf die Normierung von Fehlerfolgen, weil die Ausarbeitung derselben durch die Rechtsprechung nicht immer vorhersehbar ist.²²⁹ Damit in Zusammenhang und auch kritisch zu beurteilen, steht das Fehlen einer klaren Positionierung, ob dem Verwaltungsverfahren ein Eigenwert beigemessen wird, oder ihm nur eine dienende Funktion zukommt.²³⁰

²²² *Schneider* in Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR II, § 56 Rn. 26.

²²³ *S. Lenz* NVwZ 2016, 38 (39 f.).

²²⁴ für ReNEUAL-ME *Ellerbrok* DV 49 (2016), 105 (113); für EP-V *Schneider* in Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR II, § 56 Rn. 18.

²²⁵ *Schneider* in Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR II, § 56 Rn. 20.

²²⁶ *Kahl* JuS 2018, 1025 (1031); *Schneider/Hofmann/Ziller* JZ 2015, 265 (268).

²²⁷ *Schoch/Schneider/Schoch*, Einleitung Rn. 726.

²²⁸ *Fehling* in *Schneider/Rennert/Marsch* (Hrsg.), ReNEUAL-TB, 143 (145); *Stüer* DVBl 2016, 100 (103).

²²⁹ *Wallrabenstein* in *Schneider/Rennert/Marsch* (Hrsg.), ReNEUAL-TB, 118 (120 f.); *S. Lenz* NVwZ 2016, 38 (39).

²³⁰ *Stüer* DVBl 2016, 100 (103).

Hinsichtlich der Regelungen zu wettbewerblichen Vertragsabschlussverfahren in Buch IV (IV-9 bis IV-19) ist anzumerken, dass es für das Vergaberecht schon ausführliche Regelungen gibt und das Buch IV damit vor allem unterschwellige Vergabebereiche betrifft. Dabei ist aber zweifelhaft, ob diesbezüglich tatsächlich allgemeine Vertragsregelungen erforderlich sind.²³¹

Wenn kritisiert wird, dass es dem Entwurf insgesamt an Innovationskraft fehlt, weil er weder anstrebt die EU-Verwaltungsarchitektur umzubauen noch das europäische Verwaltungskooperationsrecht neu zu konstruieren,²³² greift dies zu kurz. Denn zumindest Buch IV-VI kommt eine erhebliche Innovationskraft zu.²³³

An dem EP-V lässt sich vor allem kritisieren, dass seine Innovationskraft tatsächlich gering ist.²³⁴ Daneben ist zu bemängeln, dass Verwaltungsakte die einzige vorgesehene Handlungsform sind, wobei sie leider nicht definiert werden.²³⁵ Auch die unglückliche Formulierung des Art. 2 Abs. 2 EP-V, die eine starke Rücknahme des Anwendungsbereichs nahelegt, überzeugt nicht.²³⁶

Beim LH-V sind die organisationsrechtlichen Regelungen, welche eine vorhandene Lücke schließen können,²³⁷ positiv hervorzuheben. Entgegenzuhalten ist ihm, dass er allein auf quantitativen Kriterien beruht. Allerdings ist der Vorschlag nur darauf ausgerichtet, als Basis für weitere rechtspolitische Überlegungen der Gesetzgebungsorgane zu dienen.²³⁸ Freilich könnte dieses Ziel durch eine Berücksichtigung von qualitativen Aspekten noch besser erreicht werden. Dennoch kann der Vorschlag für weitere politische Entscheidungen eine gute Grundlage bilden.²³⁹

Unabhängig von rechtspolitischen Überlegungen sowie Verwirklichungschancen und -möglichkeiten, überzeugt der ReNEUAL-ME aufgrund seiner großen Kodifikationsmaterie und seinen innovativen Elementen am meisten.

IV. Kodifikationsfähigkeit und Kodifikationsbedürftigkeit

Die dargestellten Entwürfe liefern unterschiedliche „Kodifikationsangebote“ für die Gesetzgebungsorgane. Sie zeigen, dass eine Kodifikationsfähigkeit – zumindest

²³¹ *Burgi* in Schneider/Rennert/Marsch (Hrsg.), ReNEUAL-TB, 182 (186 f.); *S. Lenz* NVwZ 2016, 38 (40); a.A. *Kahl* JuS 2018, 1025 (1031).

²³² Diskussionsbeitrag v. *R. Pitschas*, wiedergegeben in *Ellerbrok* DV 49 (2016), 105 (109).

²³³ *Ellerbrok* DV 49 (2016), 105 (109 f.).

²³⁴ *Melzer* DÖV 2016, 149 (156).

²³⁵ *Schneider* in Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR II, § 56 Rn. 18; *Schneider* in Schneider/Rennert/Marsch (Hrsg.), ReNEUAL-TB, 129 (135); kritisch zum unklaren Anwendungsb. ebd. (S. 134).

²³⁶ ausführlich *Schneider* in Schneider/Rennert/Marsch (Hrsg.), ReNEUAL-TB, 129 (134).

²³⁷ *Ladenburger* in Trute/Groß/Röhl ua (Hrsg.), AllgVwR, 107 (127).

²³⁸ *Hartmann*, Kodifikation, S. 271.

²³⁹ *Schneider* in Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR II, § 56 Rn. 22.

hinsichtlich Einzelfallentscheidungen – gegeben ist.²⁴⁰ Dabei belegt vor allem *Hartmann* durch seine quantitative Auswertung die Existenz vereinheitlichungs-fähiger Regeln.²⁴¹ Dass die verschiedenen Verwaltungsbereiche des Eigenverwaltungsrechts zu unterschiedlich und damit einer vereinheitlichenden Regelung nicht zugänglich sind, wie es insbesondere von der Kommission vorgebracht wird,²⁴² ist daher unzutreffend.²⁴³

Damit stellt sich die Frage der Kodifikationsbedürftigkeit. Diese kann bejaht werden, wenn die erwarteten positiven Folgen den enormen Aufwand und die befürchteten Nachteile übersteigen.²⁴⁴ Diese Abwägung ist allein Aufgabe der demokratisch legitimierten Gesetzgebungsorgane.²⁴⁵ Jedoch hat die Rechtswissenschaft viele Gefahren und Nachteile bzw. Funktionen und Vorteile einer Kodifikation als Abwägungsfaktoren herausgearbeitet.²⁴⁶ Diese sollen nicht umfassend erörtert werden, sodass nur auf die wichtigsten einzugehen ist.

Zum einen ist mit einer Kodifikation eine Zementierungs- und Überholungsgefahr verbunden, sie könnte ein Hindernis für neue Entwicklungen sein.²⁴⁷ Allerdings kann durch eine Aufnahme von Subsidiaritäts- und/oder „opt-in-Klauseln“ die Entwicklung innovativer Regelungen in spezifischen Sektoren und, wenn gewollt, eine spätere Übernahme derselben in die Kodifikation ermöglicht werden.²⁴⁸ Daneben droht sie sektorspezifische Besonderheiten zu missachten und Ungleiches gleich zu behandeln (Nivellierungsgefahr).²⁴⁹ Dass die geregelten Materien gerade mit Blick auf die EU-Eigenverwaltung sehr speziell sind und es daher auch Sonderregeln bedarf,²⁵⁰ ist zutreffend. Allerdings schließt eine Kodifikation Sonderregeln nicht aus und nationale Erfahrungen zeigen, dass ein Nebeneinander von

²⁴⁰ *Guckelberger NVwZ* 2013, 601 (203 f.); *Schneider/Hofmann/Ziller*, ReNEUAL-ME, S. XIII; zum Begriff *Burgi NJW* 2006, 2439 (2442).

²⁴¹ *Hartmann*, Kodifikation, S. 449.

²⁴² *Mölls* in *Schneider/Rennert/Marsch* (Hrsg.), ReNEUAL-TB, 48 (52); Antwort der Kommission v. 8.6.2016 auf eine parlamentarische Anfrage v. 17.5.2016, O-000079/2016, abgedruckt in: *Schneider/Rennert/Marsch* (Hrsg.), ReNEUAL-TB, 304 f.

²⁴³ *Hartmann*, Kodifikation, S. 452.

²⁴⁴ *Burgi JZ* 2010, 105 (110); *Guckelberger/Geber*, UniR Kodif, S. 105.

²⁴⁵ *Burgi NJW* 2006, 2439 (2442).

²⁴⁶ ausführlich *Guckelberger/Geber*, UniR Kodif, S. 107–128; *Kahl* in *Axer/Grzeszick/Kahl* ua (Hrsg.), Konsolidierungsphase, 39 (56 ff.); *Mir Puigpelat* in *Schneider/Velasco Caballero* (Hrsg.), Strukturen EuVerwVerb, 177 (198–205); *Hartmann*, Kodifikation, S. 248–268; *Kahl* in *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann* (Hrsg.), VwVf & VwVfG, 68 (89–98).

²⁴⁷ *Sommermann DÖV* 2002, 133 (137); *Mir Puigpelat*, PE 432.776, S. 21 f; *Lepsius* in *Axer/Grzeszick/Kahl* ua (Hrsg.), Konsolidierungsphase, 179 (200); *Schoch/Schneider/Schoch*, Einleitung Rn. 722; *Guckelberger NVwZ* 2013, 601 (605).

²⁴⁸ *Schneider* in *Kahl/Ludwigs* (Hrsg.), HVwR II, § 56 Rn. 39.

²⁴⁹ *Kahl/Hilbert RW* 3 (2012), 453 (462); *Ellerbrok DV* 49 (2016), 105 (107).

²⁵⁰ *Kahl JuS* 2018, 1025 (1032); Antwort der Kommission v. 8.6.2016 auf eine parlamentarische Anfrage v. 17.5.2016, O-000079/2016, abgedruckt in: *Schneider/Rennert/Marsch* (Hrsg.), ReNEUAL-TB, S. 303 ff.

allgemeinen und speziellen Regeln keine unüberwindbaren Friktionen hervorbringt.²⁵¹ Auch eine drohende Zentralisierung zu Lasten der mitgliedstaatlichen Traditionen im Verwaltungsrecht wird als Gefahr angeführt.²⁵² Allerdings erfolgt eine solche schon jetzt. Durch eine demokratisch legitimierte Kodifikation könnte dagegen der Einfluss der Mitgliedstaaten gestärkt und Zentralisierungstendenzen im Gesetzgebungsprozess abgeschwächt werden.²⁵³ Daneben können die von der sektoralen Normierungstechnik bedrohten nationalen Kodifikationen gestärkt werden.²⁵⁴ Hinsichtlich des Unionsverwaltungsrechts ergibt sich eine besondere Schwierigkeit aus dem unterschiedlichen Zugang zum Europäischen Verwaltungsrecht in den Mitgliedstaaten.²⁵⁵

Positiv würde eine Kodifikation durch eine doppelte – inhaltliche und äußerliche – Systematisierung²⁵⁶ vor allem die Rechtsklarheit und -übersichtlichkeit²⁵⁷ und damit die Vorhersehbarkeit sowie Rechtssicherheit²⁵⁸ erhöhen. Hierdurch steigen die Transparenz²⁵⁹ und Akzeptanz²⁶⁰ des Verwaltungsverfahrens. Auch würde die demokratische Legitimation der Europäischen Verwaltung insgesamt gestärkt²⁶¹ und zugleich ein demokratisch gesicherter Unterbau für die wachsende Zahl an EU-Agenturen geschaffen.²⁶² Zuletzt wäre mit ihr eine doppelte Innovationsfunktion verbunden. Sie kann neue Entwicklungen aufnehmen und aussenden. Dabei gibt sie zugleich den Anstoß für eine intensivere wissenschaftliche Auseinandersetzung, die zu einer Verbesserung des (Verwaltungs-)Rechtssystems insgesamt führt.²⁶³

E. Perspektive

Um die Perspektive und damit die Verwirklichungschancen einer Kodifikation beurteilen zu können, muss vor allem ein Blick auf die Politik geworfen werden (E. I. und II.). Daneben spielt aber auch die europäische Verwaltungsrechtswissenschaft

²⁵¹ *Schneider* in Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR II, § 56 Rn. 40 mit einem Hinweis auf den US-amer. "Administrative Procedure Act".

²⁵² *Mir Puigpelat* in Schneider/Velasco Caballero (Hrsg.), Strukturen EuVerwVerb, 177 (204); *Seitz* EuZW 2015, 273 (275 f.); *Kahl* JuS 2018, 1025 (1027).

²⁵³ *Schneider* in Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR II, § 56 Rn. 41.

²⁵⁴ *Sydow* in Hatje/Müller-Graf (Hrsg.), EUOr&VerfR (EnzEuR I), § 17 Rn. 89.

²⁵⁵ *Sydow* in Hatje/Müller-Graf (Hrsg.), EUOr&VerfR (EnzEuR I), § 17 Rn. 91 ff.

²⁵⁶ *Kahl/Hilbert* RW 3 (2012), 453 (458); *Kahl* JuS 2018, 1025 (1030).

²⁵⁷ *Schoch/Schneider/Schoch*, Einleitung Anm. 722; *Seitz* EuZW 2015, 273 (274); *Kloepfer* DV 41 (2008), 195 (197); für das Dt. VwVfG BT-Drs. 7/910, 29.

²⁵⁸ NK-EUR/*Reithmann*, Art. 298 AEUV Rn. 17; *Hartmann*, Kodifikation, S. 137, 237; *Ziller*, PE 432.771, S. 5, 7; *K.-D. Classen*, Gute Verwaltung, S. 428.

²⁵⁹ *Schoch/Schneider/Schoch*, Einleitung Rn. 722; NK-EUR/*Reithmann*, Art. 298 AEUV Rn. 17.

²⁶⁰ *Kahl/Hilbert* RW 3 (2012), 453 (458); EP A7-0369/2012, S. 6 u. O.

²⁶¹ *Meuwese/Schuermans/Voermans* REALaw 2 (2009), 3 (29); *Guckelberger/Geber*, UniR Kodif, S. 117 f.; *Kahl* JuS 2018, 1025 (1030); *Ziller*, PE 432.771, S. 7; EP A7-0369/2012, S. 6 u. O.

²⁶² *Seitz* EuZW 2015, 273 (274 f.).

²⁶³ *Guckelberger/Geber*, UniR Kodif, S. 120; *Oppermann/C. Classen/Nettesheim*, EuropaR, § 12 Rn. 6; *Guckelberger* NVwZ 2013, 601 (605).

eine nicht zu unterschätzende Rolle, indem sie (neue) Kodifikationsvorschläge entwickelt. Beispielsweise arbeitet das ReNEUAL-Team seit 2018 an einem Entwurf 2.0.²⁶⁴ Für die Zukunft eines kodifizierten europäischen Verwaltungsrechts wird es deshalb auch entscheidend darauf ankommen, ob die europäische Verwaltungswissenschaft, die durch die Kodifikationsdebatte bereits einen enormen Schub auf dem Weg hin zu einer gemeinsamen Verwaltungswissenschaft in Europa erhalten hat, es schafft, die unterschiedlichen nationalen Zugänge zu diesem miteinander in Einklang zu bringen.²⁶⁵

I. Generelle Verwirklichungschancen

Obwohl bereits der Überblick über die Vor- und Nachteile einer Kodifikation erkennen lässt, dass die Vorteile einer Kodifikation die Nachteile überwiegen, müssen die generellen Verwirklichungschancen einer Kodifikation des Europäischen Verwaltungsrechts differenziert betrachtet werden. Eine Kodifikation des Unionsverwaltungsrechts auf EU-Ebene ist in absehbarer Zeit (nahezu) ausgeschlossen. Es fehlt an einer Kompetenzgrundlage. Diese müsste durch eine Vertragsänderung, Art. 48 EUV, geschaffen werden. Der politische Wille hierzu dürfte, auch aus Sorge um die nationale Souveränität, gering sein.²⁶⁶ Wahrscheinlicher ist daher die Übernahme der Vorgaben für den indirekten Vollzug in nationale Kodifikationen. Aber auch hier dürften die Chancen insgesamt gering sein. Dies stützen die erörterten entstehungsgeschichtlichen Hintergründe und aktuelle Entwicklungen, wie der „Brexit“ oder die Abschottung in Polen,²⁶⁷ wonach einer verstärkten Integration eher ablehnend gegenübergetreten wird.

Die Verwirklichungschancen einer Kodifikation des EU-Eigenverwaltungsrechts stehen besser. Erstens gibt es bereits eine Kompetenzgrundlage. Zweitens bestehen keine Bedenken hinsichtlich der nationalen Souveränität. Drittens dürfte es im Vergleich zum Unionsverwaltungsrecht leichter fallen die unterschiedlichen mitgliedstaatlichen Interessen in Einklang zu bringen, da die nationalen Institutionen nicht tangiert werden. Und zuletzt viertens existiert bereits ein Vorschlag des Europäischen Parlaments als Gesetzgebungsorgan.

²⁶⁴ *ReNEUAL*, ReNEUAL 2.0, <http://www.reneual.eu/projects-and-publications/reneual-2-0> (Stand: 24.03.2022).

²⁶⁵ *Sydow* in Hatje/Müller-Graf (Hrsg.), EUOr&VerfR (EnzEuR I), § 17 Rn. 95; *Pünder* in Ehlers/Pünder (Hrsg.), Allg.VerwR, 407 (432 f.).

²⁶⁶ *Schneider/Hofmann/Ziller*, ReNEUAL-ME, Einf., Rn. 35.

²⁶⁷ Zur dortigen "Infragestellung der Bindungswirkung des Vertragsrechts als solchem" *Nettesheim*, Ein Ausschluss aus der EU ist als Ultima-Ratio-Maßnahme möglich, <https://verfassungsblog.de/ein-ausschluss-aus-der-eu-ist-als-ultima-ratio-masnahme-moglich/> (Stand: 04.04.2022).

Zu bedenken bleibt, dass die Verwirklichung einer Generalkodifikation des Eigenverwaltungsrechts zunächst allein vom politischen Willen der Kommission abhängt, da diese ein exklusives Initiativrecht besitzt (Art. 17 Abs. 2 EUV, Art. 294 Abs. 2 AEUV). Die *Juncker*-Kommission hatte in der Vergangenheit immer wieder ihre ablehnende Haltung aufgrund von Zweifeln hinsichtlich Kodifikationsfähigkeit und -bedürftigkeit betont.²⁶⁸ Bei der aktuellen *von der Leyen*-Kommission gibt es, soweit die Kenntnis des Verfassers reicht, keine erkennbaren Anhaltspunkte, die auf eine gegenteilige Haltung schließen lassen. Bemerkenswert ist aber, dass *von der Leyen* 2019 angekündigt hat, die Kommission werde, unabhängig von einer Vertragsänderung, auf Entschlüssen die mehrheitlich vom Parlament angenommen wurden und „in denen die Kommission zur Vorlage von Legislativvorschlägen aufgefordert wird, [...] – unter uneingeschränkter Wahrung der Grundsätze der Subsidiarität, der Verhältnismäßigkeit und besseren Rechtssetzung – in Form eines Rechtsakts“²⁶⁹ reagieren. Bei einem weiteren Vorschlag des Parlaments wäre damit zumindest der politische Druck höher als in der Vergangenheit.

Daneben konnten durch die Wissenschaft zwar die Zweifel an der Kodifikationsfähigkeit ausgeräumt werden. Allerdings sind keine zahlreichen neuen Erkenntnisse hinsichtlich der Kodifikationsbedürftigkeit zu erwarten, die die Meinung der Kommission wenden könnten. Selbst wenn dies gelingt, bedarf es daneben der Unterstützung auch im Rat, was weitere politische Unwägbarkeiten mit sich bringt. Die Umsetzung einer Generalkodifikation des EU-Eigenverwaltungsrechts „aus einem Guss“ ist daher wahrscheinlicher als eine des Unionsverwaltungsrechts. Insgesamt aber sind die Umsetzungschancen gering.²⁷⁰

Erfolgversprechender ist die Verwirklichung durch stufenweises Vorgehen.²⁷¹ Ist der erfasste Regelungsbereich geringer, dürften politische Mehrheiten leichter zu finden sein. Zudem könnten durch eine gelungene Kodifikation auf erster Stufe Kodifikationsbedenken verringert werden. Dies gilt unabhängig davon, ob zunächst nur bestimmte Handlungsformen des Eigenverwaltungsrechts, z.B. Einzelfallentscheidungen kodifiziert werden²⁷² oder zunächst das EU-Eigenverwaltungsrecht kodifiziert wird, bevor im Anschluss – nach der Schaffung einer

²⁶⁸ Siehe z.B. die Antworten der Komm. auf Anfr. des EP unter E-001249-16 und O-000079/2016, abgedruckt in: *Schneider/Rennert/Marsch* (Hrsg.), ReNEUAL-TB, S. 301 f. und 303 ff.; s.a. *Möller* in *Schneider/Rennert/Marsch* (Hrsg.), ReNEUAL-TB, 48 (48 f.).

²⁶⁹ *U. von der Leyen*, Rede zur Eröffnung der Plenartagung des Europäischen Parlaments, Speech/19/4230, v. 16.7.2019, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/speech_19_4230 (Stand: 28.03.2022).

²⁷⁰ *Kahl* JuS 2018, 1025 (1032); *Schoch/Schneider/Schoch*, Einleitung Rn. 738.

²⁷¹ *Eberhard* DV 50 (2017), 23 (48).

²⁷² *Schneider* in *Schneider/Rennert/Marsch* (Hrsg.), ReNEUAL-TB, 3 (18).

Kompetenzgrundlage – in enger Verzahnung das Unionsverwaltungsrecht auf EU-Ebene kodifiziert wird.²⁷³ Zu viel Optimismus ist aber auch hier nicht geboten.

Ob sich diese zurückhaltende Einschätzung in Zukunft ändert, hängt davon ab, ob der Einwand des fehlenden Mehrwerts seitens der Kommission ernst gemeint oder nur als Vorwand gebraucht wird. Sollte ersteres der Fall sein, ist eine Änderung der Politik, getrieben von den durch die Entwürfe hervorgebrachten wissenschaftlichen Erkenntnissen hinsichtlich Kodifikationsfähigkeit und -bedürfnis, grundsätzlich nicht unwahrscheinlich.²⁷⁴ Im zweiten Fall werden jedoch gegen eine Kodifikation neue Argumente akquiriert werden.²⁷⁵

Zwar könnte eine Kodifikation grundsätzlich auch durch eine Bürgerinitiative gem. Art. 11 Abs. 4 EUV initiiert werden, sodass es nicht auf das Initiativrecht der Kommission ankommen würde. Das hierfür nötige Quorum dürfte aber mangels emotionaler Mobilisierungskraft des Kodifikationsvorhabens unerreichbar sein.²⁷⁶

Zu erwähnen ist schließlich auch, dass in Europas Geschichte Krisen und „pragmatische Fortschritte [stets] zwillingshaft miteinander verbunden“²⁷⁷ waren, sodass auch die aktuellen Krisen eine Kodifikation vorantreiben können.²⁷⁸ Allerdings gibt es mit den aktuellen Herausforderungen, zu nennen sind nur der Krieg gegen die Ukraine und die Corona-Pandemie, zahlreiche Themen, die Öffentlichkeit und Politik – zu Recht möchte man sagen – mehr bewegen als der „Werkzeugkoffer“ der europäischen Verwaltung. Dabei ist auch anzunehmen, dass den politischen Akteuren selbst bei gegebenem politischem Willen die nötige Kapazität für ein Kodifikationsprojekt fehlt.²⁷⁹

II. Verwirklichungschancen der konkreten Entwürfe

Betrachtet man vor diesem Hintergrund die die konkreten Entwürfe, dürfte die Verwirklichungswahrscheinlichkeit beim EP-V am höchsten sein. Er stammt von einem EU-Organ und hat einen beschränkten Anwendungsbereich, was die politische Mehrheitsfindung erleichtert. Während die Kommission am Mehrwert einer Kodifikation zweifelt, wurde die Entschließung des Parlaments 2016 mit überragender

²⁷³ *Mir Puigpelat* in Schneider/Velasco Caballero (Hrsg.), *Strukturen EuVerwVerb*, 177 (210); *Kahl* in Axer/Grzeszick/Kahl ua (Hrsg.), *Konsolidierungsphase*, 39 (61 f.), der aber als Zwischenschritt noch eine Kodifikation des Unionsverwaltungsrechts auf nationaler Ebene einbauen will; ebenso *Glaser*, *Handlungsformlehre*, S. 646.

²⁷⁴ *Schmitz* in Schneider/Rennert/Marsch (Hrsg.), *ReNEUAL-TB*, 56 (62).

²⁷⁵ *Hartmann*, *Kodifikation*, S. 452.

²⁷⁶ *Ellerbrok DV* 49 (2016), 105 (116).

²⁷⁷ *Schwarze* in Schwarze (Hrsg.), *Brennpunkte*, 9 (10).

²⁷⁸ *Balthasar* in Schneider/Rennert/Marsch (Hrsg.), *ReNEUAL-TB*, 65 (73 Fn. 54) für das AVG und ABGB in Österreich; s.a. *Guckelberger/Geber*, *UniR Kodif*, S. 106.

²⁷⁹ *Kahl JuS* 2018, 1025 (1032); *Stüer DVBl* 2016, 100 (101).

Mehrheit angenommen.²⁸⁰ Der Unterstützungswille im Parlament dürfte daher heute noch vorhanden sein, wodurch in Verbindung mit der zitierten Aussage von Kommissionspräsidentin *von der Leyen* die Verwirklichungschancen steigen.

Anders stellt es sich beim ReNEUAL-ME dar. Dieser liefert durch seine breitere Kodifikationsmaterie zwar einen größeren Mehrwert. Die politische Mehrheit hierfür dürfte aber schwerer zu finden sein. Außerdem mangelt es an der Kompetenz zur Umsetzung der Regelungen die auch mitgliedstaatliche Behörden miteinbeziehen. Seine Verwirklichungschancen steigen, wenn er Teil eines stufenweisen Vorgehens wird und zum Beispiel zunächst nur Buch III verwirklicht wird.²⁸¹ Im Hinterkopf muss dabei aber behalten werden, dass die größeren Verwirklichungschancen durch Verluste in der konzeptionellen Substanz erkauft werden.²⁸²

Der LH-V, der selbst nicht auf eine tatsächliche Verwirklichung ausgerichtet ist,²⁸³ wird schon mangels qualitativer Bewertungsaspekte nicht verwirklicht. Daneben bedarf das Organisationsrecht, welches einen großen Teil des Vorschlags ausmacht, besonderer Flexibilität,²⁸⁴ die es ohne Kodifikation besser erreicht.

Ungeachtet einer politischen Umsetzung ist es möglich, dass die Entwürfe „die weitere EuGH-Rechtsprechung inspirieren und wo nötig deren systematische Kohärenz erhöhen.“²⁸⁵ Dies zeigt schon jetzt eine Reihe von Schlussanträgen, die auf die Kodifikationsvorschläge verweisen.²⁸⁶

F. Fazit

Es konnte gezeigt werden, dass die EU im Rahmen des Unionsverwaltungsrechts nur die Kompetenz für sektorspezifische Bereichskodifikationen besitzt. Für das EU-Eigenverwaltungsrecht besitzt sie hingegen eine Kompetenz für eine Generalkodifikation. Sollte sie diese verwirklichen wollen, kann sie auf drei Regelungsentwürfe zurückgreifen, die unterschiedliche Herangehensweisen und Ausgestaltungsmöglichkeiten anbieten. Die Entwürfe und die begleitende wissenschaftliche Auseinandersetzung bewirken, dass sich der Gegenwind des Kodifikationsvorhabens in (zumindest leichten) Rückenwind verwandelt. Dieser ist aber, trotz überzeugender Argumente, (noch) nicht stark genug um die ablehnende Haltung der Kommission

²⁸⁰ 572 Ja- zu 16 Nein-Stimmen bei 12 Enthaltungen; <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1441188&t=e&l=en> (Stand: 28.03.2022); s. zur Entschließung Fn. 153.

²⁸¹ Schoch/Schneider/*Schoch*, Einleitung Rn. 738.

²⁸² *Schmidt-Aßmann* in Schneider/Rennert/Marsch (Hrsg.), ReNEUAL-TB, 255 (256).

²⁸³ *Hartmann*, Kodifikation, S. 271.

²⁸⁴ *Schneider* in Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR II, § 56 Rn. 19.

²⁸⁵ *Schneider* in Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR II, § 56 Rn. 42.

²⁸⁶ Z.B. GA C. *Sánchez-Bordona*, C-219/17, ECLI:EU:C:2018:502 Rn. 21 – Fininvest; C-281/18, ECLI:EU:C:2019:426 Rn. 37 – Repower AG; GA J. *Kokott*, C-584/17, ECLI:EU:C:2019:941 Rn. 65 – ADR Center SpA.

als Hindernis zu überwinden. Damit bleiben die Verwirklichungschancen gering. Allerdings ist ein Kodifikationsvorhaben immer ein Prozess. Dieser wird durch die gegenteiligen Positionen befruchtet und ermöglicht, sollte es tatsächlich zu einer Kodifikation kommen, eine bestmögliche Version derselben.

Literaturverzeichnis

- Arnauld, Andreas von/Martini, Stefan*, § 2 Zum Status quo des europäischen Verwaltungsrechts, in: *Terhechte, Jörg Philipp* (Hrsg.), *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, 2. Aufl., Baden-Baden 2022, S. 95–139.
- Augsberg, Steffen*, § 6 Europäisches Verwaltungsorganisationsrecht und Vollzugsformen, in: *Terhechte, Jörg Philipp* (Hrsg.), *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, 2. Aufl., Baden-Baden 2022, S. 223–295.
- Balthasar, Alexander*, Der ReNEUAL-Musterentwurf aus nationaler Perspektive: Österreich, in: *Schneider, Jens-Peter/Rennert, Klaus/Marsch, Nikolaus* (Hrsg.), *ReNEUAL Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrensrecht* Tagungsband. Fachtagung am 5. und 6. November 2015 im Bundesverwaltungsgericht in Leipzig und Dokumentation zum Verordnungsentwurf des Europäischen Parlaments vom 9. Juni 2016, München 2016, S. 65–97.
- Becker, Ulrich/Hatje, Armin/Schoo, Johann/Schwarze, Jürgen* (Hrsg.), *EU-Kommentar*, 4. Aufl., Baden-Baden 2019 (zitiert: *Schwarze/Bearbeiter*).
- Bourquain, Knut*, Die Förderung guten Verwaltungshandelns durch Kodizes, zugleich ein Beitrag zum Europäischen Kodex für gute Verwaltungspraxis DVBl 2008, 1224–1233.
- Burgi, Martin*, Buch IV des ReNEUAL-Musterentwurfs aus der Perspektive der europäischen Verwaltungsrechtswissenschaft, in: *Schneider, Jens-Peter/Rennert, Klaus/Marsch, Nikolaus* (Hrsg.), *ReNEUAL Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrensrecht* Tagungsband. Fachtagung am 5. und 6. November 2015 im Bundesverwaltungsgericht in Leipzig und Dokumentation zum Verordnungsentwurf des Europäischen Parlaments vom 9. Juni 2016, München 2016, S. 182–192.
- Burgi, Martin*, Übergreifende Regelung des Rechts der Regulierungsverwaltung - Realisierung der Kodifikationsidee? NJW 2006, 2439–2444.
- Burgi, Martin*, Verwaltungsverfahrensrecht zwischen europäischem Umsetzungsdruck und nationalem Gestaltungsunwillen JZ 2010, 105–111.
- Calliess, Christian/Ruffert, Matthias* (Hrsg.), *EUV/AEUV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta*, 5. Aufl., München 2016 (zitiert: *Calliess/Ruffert/Bearbeiter*, 5. Aufl.).
- Calliess, Christian/Ruffert, Matthias* (Hrsg.), *EUV/AEUV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta*, 6. Aufl., München 2022 (zitiert: *Calliess/Ruffert/Bearbeiter*).
- Classen, Kai-Dieter*, *Gute Verwaltung im Recht der Europäischen Union, Eine Untersuchung zu Herkunft, Entstehung und Bedeutung des Art. 41 Abs. 1 und 2 der Europäischen Grundrechtecharta*, Berlin 2008 (zitiert: *K.-D. Classen*, *Gute Verwaltung*).
- Danwitz, Thomas von*, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Berlin, Heidelberg 2008 (zitiert: *v. Danwitz*, *Europ VerwR*).
- Dreier, Horst* (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, Bd. II, 3. Aufl., Tübingen 2015 (zitiert: *Dreier/Bearbeiter*).

- Eberhard, Harald*, *Verwaltungsverfahrenrecht in der Europäischen Union – Der Kodifikationsentwurf des „Research Network on European Administrative Law“ in rechtsvergleichender Perspektive. Anmerkungen aus österreichischer Sicht DV 50 (2017), 23–49.*
- Eifert, Martin*, *Behördliches Informationsmanagement als Gegenstand des Europäischen Verwaltungsrechts, Ansatz und Kritik des Buches VI des ReNEUAL-Musterentwurfs*, in: *Schneider, Jens-Peter/Rennert, Klaus/Marsch, Nikolaus* (Hrsg.), *ReNEUAL Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht Tagungsband. Fachtagung am 5. und 6. November 2015 im Bundesverwaltungsgericht in Leipzig und Dokumentation zum Verordnungsentwurf des Europäischen Parlaments vom 9. Juni 2016, München 2016, S. 214–230.*
- Ellerbrok, Torben*, *Der ReNEUAL-Musterentwurf für ein Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht in der Diskussion DV 49 (2016), 105–117.*
- Epping, Volker/Hillgruber, Christian* (Hrsg.), *Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 53. Ed., München 2022 (zitiert: BeckOK-GG/Bearbeiter).*
- Europäische Bürgerbeauftragte*, *Der Europäische Kodex für gute Verwaltungspraxis, 2015*
(zitiert: *Europäische Bürgerbeauftragte, Der Europäische Kodex für gute Verwaltungspraxis*).
- Everling, Ulrich*, *Elemente eines europäischen Verwaltungsrechts DVBl 1983, 649–658.*
- Fehling, Michael*, *Buch III des ReNEUAL-Musterentwurfs aus der Perspektive der europäischen Verwaltungsrechtswissenschaft*, in: *Schneider, Jens-Peter/Rennert, Klaus/Marsch, Nikolaus* (Hrsg.), *ReNEUAL Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht Tagungsband. Fachtagung am 5. und 6. November 2015 im Bundesverwaltungsgericht in Leipzig und Dokumentation zum Verordnungsentwurf des Europäischen Parlaments vom 9. Juni 2016, München 2016, S. 143–153.*
- Frenz, Walter*, *Handbuch Europarecht, Wirkungen und Rechtsschutz, Bd. 5, Heidelberg 2010 (zitiert: Frenz, HBEuR).*
- Galetta, Diana-Urania*, *Inhalt und Bedeutung des europäischen Rechts auf eine gute Verwaltung EuR 2007, 57–81.*
- Gärditz, Klaus Ferdinand*, *Die Verwaltungsdimension des Lissabon-Vertrags DÖV 2010, 453–464.*
- Glaser, Andreas*, *Die Entwicklung des Europäischen Verwaltungsrechts aus der Perspektive der Handlungsformenlehre, Tübingen 2013 (zitiert: Glaser, Handlungsformlehre).*
- Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin*, *Das Recht der Europäischen Union, hrsg. v. Nettesheim, Martin, 74. Aufl., München 2021 (zitiert: G/H/N/Bearbeiter).*
- Groeben, Hans von der/Schwarze, Jürgen/Hatje, Armin*, *Europäisches Unionsrecht, Vertrag über die Europäische Union - Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union - Charta der Grundrechte der Europäischen Union, hrsg. v. Hatje, Armin, 7. Aufl., Baden-Baden 2015 (zitiert: NK-EUR/Bearbeiter).*

- Grzeszick, Bernd*, Das Grundrecht auf eine gute Verwaltung - Strukturen und Perspektiven des Charta -Grundrechts auf eine gute Verwaltung EuR 41 (2006), 161–181.
- Guckelberger, Annette*, Gibt es bald ein unionsrechtliches Verwaltungsverfahrensgesetz? NVwZ 2013, 601–607.
- Guckelberger, Annette/Geber, Frederic*, Allgemeines Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht vor seiner unionsrechtlichen Kodifizierung?, Bd. 93 – Schriften des Europa-Instituts der Universität des Saarlandes - Rechtswissenschaft, Baden-Baden 2013 (zitiert: *Guckelberger/Geber*, UniR Kodif).
- Gurlit, Elke*, Der Eigenwert des Verfahrens im Verwaltungsrecht VVDStRL 70 (2011), 227–277.
- Hartmann, Lucas*, Die Kodifikation des Europäischen Verwaltungsrechts, Theoretische und dogmatische Grundlagen, Tübingen 2020 (zugl. Diss. Heidelberg 2019).
- Hautala, Heidi*, Impulsvortrag aus der Perspektive des Europäischen Parlaments, in: *Schneider, Jens-Peter/Rennert, Klaus/Marsch, Nikolaus* (Hrsg.), RE-NEUAL Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht Tagungsband. Fachtagung am 5. und 6. November 2015 im Bundesverwaltungsgericht in Leipzig und Dokumentation zum Verordnungsentwurf des Europäischen Parlaments vom 9. Juni 2016, München 2016, S. 44–47.
- Herdegen, Matthias*, Europarecht, 24. Aufl., München 2023 (zitiert: *Herdegen*, EuropaR).
- Hobe, Stephan/Fremuth, Michael Lysander*, Europarecht, 10. Aufl., München 2020 (zitiert: *Hobe/Fremuth*, EuropaR).
- Jarass, Hans Dieter*, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, unter Einbeziehung der sonstigen Grundrechtsregelungen des Primärrechts und der EMRK, 4. Aufl., München 2021 (zitiert: *Jarass*, GRCh).
- Kahl, Wolfgang*, Das Verwaltungsverfahrensgesetz zwischen Kodifikationsidee und Sonderrechtsentwicklungen, in: *Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard* (Hrsg.), Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetz, Baden-Baden 2002, S. 68–135.
- Kahl, Wolfgang*, Die Europäisierung des Verwaltungsrechts als Herausforderung an Systembildung und Kodifikationsidee, in: *Axer, Peter/Grzeszick, Bernd/Kahl, Wolfgang* (Hrsg.), Das Europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase. Systembildung - Disziplinierung - Internationalisierung, Berlin 2010, S. 39–93.
- Kahl, Wolfgang*, Hat die EG die Kompetenz zur Regelung des Allgemeinen Verwaltungsrechts? 1996, 865–869.
- Kahl, Wolfgang*, Kodifizierung des Verwaltungsverfahrenrechts in Deutschland und in der EU, Grundlagen, Entwicklung, Perspektiven JuS 2018, 1025–1033.
- Kahl, Wolfgang/Hilbert, Patrick*, Die Bedeutung der Kodifikation im Verwaltungsrecht RW 3 (2012), 453–488.
- Kloepfer, Michael*, Das Umweltgesetzbuch auf dem Weg, Zum Referentenentwurf eines UGB (UGB-RefE) DV 41 (2008), 195–225.

- Kment, Martin*, Das Eigenverwaltungsrecht der Europäischen Union JuS 2011, 211–215.
- Koch, Christian*, Arbeitsebenen der Europäischen Union, Das Verfahrensrecht der Integrationsverwaltung, Baden-Baden 2003 (zitiert: *Koch*, Arbeitsebenen).
- Krönke, Christoph*, Die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Tübingen 2013 (zitiert: *Krönke*, Verfahrensautonomie).
- Kübler, Friedrich*, Kodifikation und Demokratie JZ 1969, 645–651.
- Ladenburger, Clemens*, Evolution oder Kodifikation eines allgemeinen Verwaltungsrechts in der EU, in: *Trute, Hans-Heinrich/Groß, Thomas/Röhl, Hans Christian ua* (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht - zur Tragfähigkeit eines Konzepts, Tübingen 2008, S. 107–133.
- Lenz, Stefan*, Der ReNEUAL-Musterentwurf für ein Europäisches Verwaltungsverfahren in der Diskussion, Fachtagung am 5. und 6.11.2015 im BVerwG in Leipzig NVwZ 2016, 38–40.
- Lenz, Otto/Borchardt, Klaus-Dieter* (Hrsg.), EU-Verträge Kommentar, EUV - AEUV - GRCh, 6. Aufl., Köln 2012 (zitiert: O. Lenz/Borchardt/Bearbeiter).
- Lepsius, Oliver*, Gesetzesstruktur im Wandel, Teil 1: Strukturmerkmale der Kodifikation JuS 2019, 14–17.
- Lepsius, Oliver*, Hat die Europäisierung des Verwaltungsrechts Methode? Oder: Die zwei Phasen der Europäisierung des Verwaltungsrechts, in: *Axer, Peter/Grzeszick, Bernd/Kahl, Wolfgang ua* (Hrsg.), Das Europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase. Systembildung - Disziplinierung - Internationalisierung, Berlin 2010, S. 179–219.
- Leyen, Ursula von der*, Rede zur Eröffnung der Plenartagung des Europäischen Parlaments, Speech/19/4230, v. 16.7.2019, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/speech_19_4230 (Stand: 28.03.2022).
- Ludwigs, Markus*, § 44 Verwaltung als Teil der nationalen Identität, in: *Kahl, Wolfgang/Ludwigs, Markus* (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts. Band II Grundstrukturen des europäischen und internationalen Verwaltungsrechts, Heidelberg 2021, S. 539-584.
- Ludwigs, Markus*, Kontrolldichte der Verwaltungsgerichte – Dogmatische Grundlagen, verfassungsrechtlicher Rahmen und europarechtliche Herausforderungen DÖV 2020, 405–415.
- Mager, Ute*, Entwicklungslinien des Europäischen Verwaltungsrechts, in: *Axer, Peter/Grzeszick, Bernd/Kahl, Wolfgang ua* (Hrsg.), Das Europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase. Systembildung - Disziplinierung - Internationalisierung, Berlin 2010, S. 11–38.
- Mayer, Franz C.*, § 33 Kompetenzverteilung, in: *Kahl, Wolfgang/Ludwigs, Markus* (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts. Band II Grundstrukturen des europäischen und internationalen Verwaltungsrechts, Heidelberg 2021, S. 97-139.
- Melzer, Alexander*, Die Kodifikation des französischen Verwaltungsverfahrensrechts, Das Ende eines französischen Sonderwegs DÖV 2016, 149–158.
- Meuwese, Anne/Schuermans, Ymre/Voermans, Wim*, Towards a European Administrative Procedure Act REALaw 2 (2009), 3–35.

- Mir Puigpelat, Oriol*, Arguments in favour of a general codification of the procedure applicable to EU administration (zitiert: *Mir Puigpelat*, PE 432.776).
- Mir Puigpelat, Oriol*, Die Kodifikation des Verwaltungsverfahrensrechts im Europäischen Verwaltungsverbund, in: *Schneider, Jens-Peter/Velasco Caballero, Francisco* (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsverbunds. Ergebnisse einer deutsch-spanischen Forschergruppe, Berlin 2009, S. 177–210.
- Mölls, Walter*, Die Perspektive der Europäischen Kommission: derzeitiger Stand und Herausforderungen, in: *Schneider, Jens-Peter/Rennert, Klaus/Marsch, Nikolaus* (Hrsg.), ReNEUAL Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht Tagungsband. Fachtagung am 5. und 6. November 2015 im Bundesverwaltungsgericht in Leipzig und Dokumentation zum Verordnungsentwurf des Europäischen Parlaments vom 9. Juni 2016, München 2016, S. 48–55.
- Neidhardt, Stephan*, Nationale Rechtsinstitute als Bausteine europäischen Verwaltungsrechts, Rezeption und Wandel zwischen Konvergenz und Wettbewerb der Rechtsordnungen, Tübingen 2008 (zitiert: *Neidhardt*, Nationale Rechtsinstitute).
- Nettesheim, Martin*, II. Das institutionelle Recht – Kompetenzen, in: *Bogdandy, Armin von/Bast, Jürgen* (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, Theoretische und dogmatische Grundzüge, 2. Aufl., Berlin, Heidelberg 2009, S. 389–439.
- Nettesheim, Martin*, Ein Ausschluss aus der EU ist als Ultima-Ratio-Maßnahme möglich, <https://verfassungsblog.de/ein-ausschluss-aus-der-eu-ist-als-ultima-ratio-masnahme-moglich/> (Stand: 04.04.2022).
- Nieto-Garrido, Eva/Delgado, Isaac Martín*, European Administrative Law in the Constitutional Treaty, Bd. 12 – Modern studies in European law, Oxford, Portland, Or 2007 (zitiert: *Nieto-Garrido/Delgado*, EU Administrative Law).
- Oppermann, Thomas/Classen, Claus Dieter/Nettesheim, Martin*, Europarecht, Ein Studienbuch, 9. Aufl., München 2021 (zitiert: *Oppermann/C. Classen/Nettesheim*, EuropaR).
- Pechstein, Matthias/Nowak, Carsten/Häde, Ulrich* (Hrsg.), Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, Bd. 1, 2, 4, Tübingen 2017 (zitiert: *FK/Bearbeiter*).
- Peine, Franz-Joseph*, Zur praktischen Bedeutung der Kodifikationsidee - dargestellt am Umweltrecht und am Gewerberecht, in: *Recht - Staat - Gemeinwohl: Festschrift für Dietrich Rauschnig*, Köln 2001, S. 669–689.
- Pitschas, Rainer*, Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht und Handlungsformen der gemeinschaftlichen Verwaltungskooperation, in: *Hill, Hermann/Pitschas, Rainer* (Hrsg.), Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht. Beiträge der 70. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 20. bis 22. März 2002 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 2004, S. 301–337.
- Pünder, Hermann*, § 13 Grundlagen, in: *Ehlers, Dirk/Pünder, Hermann* (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl., Berlin 2016, S. 407–436.

- Reimer, Franz*, § 9 Das Parlamentsgesetz als Steuerungsmittel und Kontrollmaßstab, in: *Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas* (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts. Methoden, Maßstäbe, Aufgaben, Organisation*, 2. Aufl., München 2012, S. 585–675.
- ReNEUAL*, *ReNEUAL 2.0*, <http://www.reneual.eu/projects-and-publications/reneual-2-0> (Stand: 24.03.2022).
- Sachs, Michael/Schmitz, Heribert* (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, 9. Aufl., München 2018 (zitiert: *Stelkens/Bonk/Sachs/Bearbeiter*).
- Schärdel, Florian*, *Die Bücherkodifikation, Untersuchung einer Gesetzgebungstechnik*, Baden-Baden 2012.
- Schmidt, Reiner*, Flexibilität und Innovationsoffenheit im Bereich der Verwaltungsmaßstäbe, in: *Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard* (Hrsg.), *Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns*, Baden-Baden 1994, S. 67–110.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard*, § 5 Verfassungsprinzipien für den Europäischen Verwaltungsverbund, in: *Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas* (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts. Methoden, Maßstäbe, Aufgaben, Organisation*, 2. Aufl., München 2012, S. 261–340.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard*, Der ReNEUAL-Musterentwurf und seine Bedeutung für das Verwaltungsrecht: Bestätigung und Herausforderung europäischen Rechtsdenkens, in: *Schneider, Jens-Peter/Rennert, Klaus/Marsch, Nikolaus* (Hrsg.), *ReNEUAL Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht Tagungsband. Fachtagung am 5. und 6. November 2015 im Bundesverwaltungsgericht in Leipzig und Dokumentation zum Verordnungsentwurf des Europäischen Parlaments vom 9. Juni 2016*, München 2016, S. 255–260.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard*, Europäisches Verwaltungsrecht als systematische Ordnung, in: *Berg, Wilfried/Britz, Gabriele/Burgi, Martin ua* (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht und Sozialrecht*, Berlin 2009, S. 439–445.
- Schmitz, Heribert*, Der ReNEUAL-Musterentwurf aus nationaler Perspektive: Deutschland, in: *Schneider, Jens-Peter/Rennert, Klaus/Marsch, Nikolaus* (Hrsg.), *ReNEUAL Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht Tagungsband. Fachtagung am 5. und 6. November 2015 im Bundesverwaltungsgericht in Leipzig und Dokumentation zum Verordnungsentwurf des Europäischen Parlaments vom 9. Juni 2016*, München 2016, S. 56–64.
- Schneider, Jens-Peter*, § 56 Kodifikation des europäischen Verwaltungsrechts, in: *Kahl, Wolfgang/Ludwigs, Markus* (Hrsg.), *Handbuch des Verwaltungsrechts. Band II Grundstrukturen des europäischen und internationalen Verwaltungsrechts*, Heidelberg 2021, S. 1037–1067.
- Schneider, Jens-Peter*, Der ReNEUAL-Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht in der Diskussion: Einführung und Ergebnisse, in: *Schneider, Jens-Peter/Rennert, Klaus/Marsch, Nikolaus* (Hrsg.), *ReNEUAL Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht Tagungsband. Fachtagung am 5. und 6. November 2015 im Bundesverwaltungsgericht in Leipzig und Dokumentation zum Verordnungsentwurf des Europäischen Parlaments vom 9. Juni 2016*, München 2016, S. 3–18.

- Schneider, Jens-Peter*, Einzelfallentscheidungen als Gegenstand von Buch III des ReNEUAL-Musterentwurfs, in: *Schneider, Jens-Peter/Rennert, Klaus/Marsch, Nikolaus* (Hrsg.), ReNEUAL Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht Tagungsband. Fachtagung am 5. und 6. November 2015 im Bundesverwaltungsgericht in Leipzig und Dokumentation zum Verordnungsentwurf des Europäischen Parlaments vom 9. Juni 2016, München 2016, S. 129–142.
- Schneider, Jens-Peter*, Strukturen des Europäischen Verwaltungsverbands, Einleitende Bemerkungen, in: *Schneider, Jens-Peter/Velasco Caballero, Francisco* (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsverbands. Ergebnisse einer deutsch-spanischen Forschergruppe, Berlin 2009, S. 9–28.
- Schneider, Jens-Peter/Hofmann, Herwig C. H./Ziller, Jacques*, Die ReNEUAL Model Rules 2014: Ein Verwaltungsverfahrenrecht für Europa JZ 2015, 265–271.
- Schneider, Jens-Peter/Hofmann, Herwig C. H./Ziller, Jacques*, ReNEUAL - Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht, München 2015 (zitiert: *Schneider/Hofmann/Ziller, ReNEUAL-ME*).
- Schoch, Friedrich/Schneider, Jens-Peter* (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Verwaltungsverfahrenrecht, Kommentar, München 2021 (zitiert: *Schoch/Schneider/Be-arbeiter*).
- Scholz, Rupert*, Die sozialen Grundrechte in der Europäischen Union und deren kompetenzrechtlichen Grenzen, in: Der grundrechtsgeprägte Verfassungsstaat, Festschrift für Klaus Stern zum 80. Geburtstag, Berlin 2012, S. 923–932.
- Schroeder, Werner*, § 8 Durchsetzung des Unionsrechts - Durchführung, Sanktionen, Rechtsschutz, in: *Niedobitek, Matthias* (Hrsg.), Europarecht - Grundlagen der Union, Berlin 2014, S. 683–782.
- Schroeder, Werner*, Nationale Maßnahmen zur Durchführung von EG-Recht und das Gebot der einheitlichen Wirkung – Existiert ein Prinzip der „nationalen Verfahrensautonomie“? AöR 129 (2004), 3-38.
- Schwarze, Jürgen*, Der ReNEUAL-Musterentwurf als Beitrag zur europäischen Verwaltungsrechtswissenschaft und Rechtspolitik, in: *Schneider, Jens-Peter/Rennert, Klaus/Marsch, Nikolaus* (Hrsg.), ReNEUAL Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht Tagungsband. Fachtagung am 5. und 6. November 2015 im Bundesverwaltungsgericht in Leipzig und Dokumentation zum Verordnungsentwurf des Europäischen Parlaments vom 9. Juni 2016, München 2016, S. 261–265.
- Schwarze, Jürgen*, Einleitung, in: *Schwarze, Jürgen* (Hrsg.), Brennpunkte der jüngeren Rechtsentwicklung der EU. Ausgewählte Beiträge, Baden-Baden 2013, S. 9–13.
- Schwarze, Jürgen*, European Administrative Law in the light of the Treaty of Lisbon, Introductory Remarks (zitiert: *Schwarze, PE432.777*).
- Schwarze, Jürgen*, Konvergenz im Verwaltungsrecht der EU-Mitgliedstaaten, - Zugleich ein Beitrag zu Chancen und Risiken der Kodifikation allgemeiner Grundsätze des indirekten Vollzugs von Gemeinschaftsrecht - DVBl 1996, 881–889.

- Seitz, Claudia*, Grundrechtsschutz durch Verfahrensrecht, Das Grundrecht auf gute Verwaltung und ein europäisches Verwaltungsverfahrensrecht EuZW 2015, 273–276.
- Siegel, Thorsten*, Europäisierung des Öffentlichen Rechts, Rahmenbedingungen und Schnittstellen zwischen dem Europarecht und dem nationalen (Verwaltungs-)Recht (zitiert: *Siegel*, Europäisierung).
- Sloot, Lars*, Die Lehre von den implied powers im Recht der Europäischen Gemeinschaften, Aachen 2005 (zitiert: *Sloot*, Implied Powers).
- Smeddinck, Ulrich*, Integrierte Gesetzesproduktion, Der Beitrag der Rechtswissenschaft zur Gesetzgebung in interdisziplinärer Perspektive, Berlin 2010 (zitiert: *Smeddinck*, Integrierte Gesetzesproduktion).
- Sodan, Helge/Ziekow, Jan*, Grundkurs Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungsrecht, 9. Aufl., München 2020 (zitiert: *Sodan/Ziekow*, GK ÖR).
- Sommermann, Karl-Peter*, Konvergenzen im Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht europäischer Staaten DÖV 2002, 133–143.
- Stelkens, Ulrich*, Art. 291 AEUV, das Unionsverwaltungsrecht und die Verwaltungsautonomie der Mitgliedstaaten - zugleich zur Abgrenzung der Anwendungsbereiche von Art. 290 und Art. 291 AEUV - EuR 47 (2012), 511–546.
- Stettner, Rupert*, B. III. Verwaltungsvollzug, in: *Dauses, Manfred Albert/Ludwigs, Markus* (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 54. Aufl., München 2021.
- Streinz, Rudolf* (Hrsg.), EUV/AEUV, Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 3. Aufl., München 2018 (zitiert: *Streinz/Bearbeiter*).
- Stürer, Bernhard*, ReNEUAL-Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrensrecht DVBl 2016, 100–105.
- Sydow, Gernot*, § 17 Durchführung des Unionsrechts, in: *Hatje, Armin/Müller-Graf, Peter-Christian* (Hrsg.), Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht, 2. Aufl., Baden-Baden 2022, S. 983–1025.
- Szczekalla, Peter*, Vom Beruf unserer Zeit für eine europäisierte Gesetzgebung, Das Umweltgesetzbuch und seine Einbettung in das Umweltrecht der Europäischen Union DVBl 2008, 300–309.
- Terhechte, Jörg Philipp*, § 1 Einführung: Das Verwaltungsrecht der Europäischen Union als Gegenstand rechtswissenschaftlicher Forschung - Entwicklungslinien, Prinzipien und Perspektiven, in: *Terhechte, Jörg Philipp* (Hrsg.), Verwaltungsrecht der Europäischen Union, 2. Aufl., Baden-Baden 2022, S. 47–94.
- Trstenjak, Verica/Beysen, Erwin*, Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit in der Unionsrechtsordnung EuR 2012, 265–285.
- Vedder, Christoph/Heintschel von Heinegg, Wolff* (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht – EUV, AEUV, GRCh, EAGV, 2. Aufl., Baden-Baden 2018 (zitiert: *NHK-EUR/Bearbeiter*).

- Wallrabenstein, Astrid*, Konsultation und Partizipation in administrativen Normsetzungsverfahren und die Vorgaben des Europäischen Verfassungsrechts, in: *Schneider, Jens-Peter/Rennert, Klaus/Marsch, Nikolaus* (Hrsg.), ReNEUAL Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht Tagungsband. Fachtagung am 5. und 6. November 2015 im Bundesverwaltungsgericht in Leipzig und Dokumentation zum Verordnungsentwurf des Europäischen Parlaments vom 9. Juni 2016, München 2016, S. 118–125.
- Weiß, Wolfgang*, § 35 EU-Eigenverwaltungsrecht und Unionsverwaltungsrecht, in: *Kahl, Wolfgang/Ludwigs, Markus* (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts. Band II Grundstrukturen des europäischen und internationalen Verwaltungsrechts, Heidelberg 2021, S. 175–216.
- Weiß, Wolfgang*, Der Europäische Verwaltungsverbund – Grundfragen, Kennzeichen, Herausforderungen, Berlin 2010 (zitiert: *Weiß*, Eur VerwVerb).
- Wismeyer, Thomas*, Nationale Identität und Verfassungsidentität, Schutzgehalte, Instrumente, Perspektiven AöR 140 (2015), 415–460.
- Ziller, Jacques*, Alternatives in drafting an EU administrative procedure law (zitiert: *Ziller*, PE 462.417).
- Ziller, Jacques*, Der ReNEUAL-Musterentwurf im rechtspolitischen Kontext, in: *Schneider, Jens-Peter/Rennert, Klaus/Marsch, Nikolaus* (Hrsg.), ReNEUAL Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht Tagungsband. Fachtagung am 5. und 6. November 2015 im Bundesverwaltungsgericht in Leipzig und Dokumentation zum Verordnungsentwurf des Europäischen Parlaments vom 9. Juni 2016, München 2016, S. 35–43.
- Ziller, Jacques*, Is a law of administrative procedure for the Union institutions necessary? Introductory remarks and prospects (zitiert: *Ziller*, PE 432.771).