

Rechtsgeschichte

www.rg.mpg.de

<http://www.rg-rechtsgeschichte.de/rg19>
Zitiervorschlag: Rechtsgeschichte Rg 19 (2011)
<http://dx.doi.org/10.12946/rg19/010-029>

Rg **19** 2011 10–29

Armin von Bogdandy

Rechtsgeschichtliche Überlegungen zur Konturierung des europäischen Verwaltungsrechts

Rechtsgeschichtliche Überlegungen zur Konturierung des europäischen Verwaltungsrechts*

I. Einleitung

So gewiss die Rechtsgeschichte nicht Hilfswissenschaft der dogmatischen Fächer ist,¹ so unentbehrlich ist sie für die Justierung und Fortentwicklung der Grundbegrifflichkeit, der systematischen Analyse und dogmatischen Konstruktion des geltenden Rechts.² Dies sei anhand von Herausforderungen gezeigt, die sich aus dem europäischen Rechtsraum für die Rechtswissenschaft ergeben, genauer, für die Wissenschaft vom Verwaltungsrecht. Diese ist besonders betroffen, weil ihre Grundbegrifflichkeit erodiert.³

Das Verwaltungsrecht und seine Wissenschaft bildeten sich in den meisten EU-Mitgliedstaaten unter Bezug auf eine überwältigende Staatlichkeit aus, es bildete sich in Deutschland gar im Kielwasser des *Staatsrechts*.⁴ Der europäische Rechtsraum wird aber von unterschiedlichen Verwaltungen administriert, die nicht zu der *einen* Verwaltung *eines* Verbands, und schon gar nicht unter der überwältigenden Einheit *eines* Staates zusammenfinden. Es ist vielmehr eine weit losere und vielgestaltige Formation von Bürokratien unterschiedlicher Träger entstanden.⁵ Diese Formation unterliegt dem europäischen Verwaltungsrecht, bestehend aus dem Unionsverwaltungsrecht, dem unionsrechtlich überformten mitgliedstaatlichen Verwaltungsrecht sowie solchen Normen, die die Mitgliedstaaten autonom zur administrativen Bewältigung des europäischen Rechtsraums erlassen.⁶ Dieses europäische Verwaltungsrecht lockert zugleich – und dies verschärft die Problematik – das Band einer Verwaltungseinheit zu »ihrem« Staat: Eine deutsche Stelle, die einen Sachverhalt im Verbund mit ausländischen Stellen und bisweilen gar mit extraterritorialen Wirkungen administriert, sieht sich in neue Kollektive eingebunden. Erst recht setzt der Begriff *Unionsverwaltungsrecht*, der die unionsrechtliche Schicht und das dynamische Herz des europäischen Verwaltungsrechts bezeichnet, die Loslösung des Begriffs des Verwaltungsrechts von dem des Staates voraus. Die Europäische Union ist ein eigener

* Die Ausführungen beruhen auf meinem Beitrag zu dem Handbuch *Ius Publicum Europaeum IV Verwaltungsrecht in Europa – Wissenschaft*, Heidelberg 2011, herausgegeben gemeinsam mit Sabino Cassese und Peter M. Huber.

1 Zum Selbstverständnis der Rechtsgeschichte M. STOLLEIS, *Rechtsgeschichte schreiben. Rekonstruktion, Erzählung, Fiktion?*, Basel 2008.

2 CHR. MÖLLERS, *Historisches Wissen in der Verwaltungsrechtswissenschaft*, in: *Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft*, hg. von E. SCHMIDT-ASSMANN, W. HOFFMANN-RIEM, Baden-Baden 2004, 131.

3 Vergleichend E. WIEDERIN, *Denken vom Recht her*, in: *Staats-*

rechtslehre als Wissenschaft, hg. von H. SCHULZE-FIELITZ, Berlin 2007, 293.

4 M. STOLLEIS, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, Bd. 2, München 1992, 381 ff.

5 Diese Vielgestaltigkeit schildern plastisch G. DELLA CANANEA, *L'Unione europea – un ordinamento composito*, Rom 2003, 141 ff.; weiter W. WEISS, *Der Eu-*

ropäische Verwaltungsverbund, Berlin 2010, 47 ff.

6 In diesem Sinne E. SCHMIDT-ASSMANN, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, 2. Aufl. Berlin [u. a.] 2004, 377; J. RIVERO, *Vers un Droit Commun Européen: Nouvelles Perspectives en Droit Administratif*, in: *New perspectives for a Common Law of Europe*, hg. von M. CAPPELLETTI, Leyden [u. a.] 1978, 389.

Verwaltungsträger, bildet aber nach ganz herrschendem Verständnis keinen Staat; dies ist der Grundnenner der politischen und wissenschaftlichen Entwicklung der letzten beiden Jahrzehnte.⁷ Wenn gleichwohl heute eine Fülle von Büchern ganz selbstverständlich von einem europäischen Verwaltungsrecht und Unionsverwaltungsrecht ausgeht,⁸ so zeigt dies eine Begriffsentwicklung, die den Begriff der Verwaltung und des Verwaltungsrechts vom Staatsbegriff gelöst hat.

Es hat also untergründig eine gewaltige Mutation im Begriff *Verwaltungsrecht* stattgefunden. Was ist heute die Logik seiner Praxis?⁹ Die meisten Autoren qualifizieren unionale Normen als Verwaltungsrecht wohl aufgrund eines Analogieschlusses: Wenn ähnliche Normen im mitgliedstaatlichen Rahmen als Verwaltungsrecht gelten, so wird diese Qualifizierung auf entsprechende europäische Normen übertragen. Aufgrund dieses komparatistischen und funktionalistischen Vorgehens haben viele Verwaltungsrechtswissenschaften ihre Staatszentriertheit operativ weitgehend überwunden und einen Weg gefunden, der es erlaubt, die spezifischen Erfahrungen der jeweiligen Traditionen im Umgang mit Hoheitsgewalt in den europäischen Rechtsraum einzubringen. Es bleibt aber zu klären: Was trägt konzeptionell dieses komparatistische und funktionalistische Vorgehen? In welcher Begrifflichkeit kann das europäische Verwaltungsrecht verankert werden, wenn die traditionellen Fundamente erodieren? Und damit: Was kann, was sollte als Identitätskern der Disziplin gelten?

Hier helfen rechtsgeschichtliche Überlegungen, da sie Entwicklungspfade verdeutlichen und Reflexionspotenziale erschließen. Mit Blick auf den Gegenstand der Verwaltungsrechtswissenschaft sei im Folgenden gezeigt, dass es sich in der Tradition der Verwaltungsrechtswissenschaften in Europa anbietet, das Verwaltungsrecht als *Sonderrecht* von Hoheitsträgern zu verstehen (II.) und das Ethos der Disziplin an die emanzipatorische Ausrichtung der frühesten verwaltungsrechtlicher Schriften im 19. Jahrhundert anzubinden (III.).

7 J.-M. FERRY, La question de l'État européen, Paris 2000, vor allem 277 ff.; A. v. BOGDANDY, The Prospect of a European Republic, in: Common Market Law Review 42 (2005) 913.

8 Droit Administratif Européen, hg. von J.-B. AUBY, J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Bruxelles 2007; M. P. CHITI, Diritto amministrativo europeo, 3. Aufl. Mailand 2008; P. CRAIG, EU Administrative Law,

Oxford [u. a.] 2006; TH. v. DANWITZ, Europäisches Verwaltungsrecht, Berlin [u. a.] 2008; L. PAREJO ALFONSO, T. DE LA QUADRASALCEDO, Á. M. MORENO MOLINA, A. ESTELLA DE NORIEGA, Manual de Derecho administrativo comunitario, Madrid 2000; J. RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, Cuatro estudios de derecho administrativo europeo, Granada 1999.

9 Zu diesem auf Wittgenstein zurückgehenden Ansatz O. MIR PUIGPELAT, El concepto de derecho administrativo desde una perspectiva lingüística y constitucional, in: Revista de Administración Pública 162 (2003) 47.

II. Verwaltungsrecht als Sonderrecht von Hoheitsträgern

1) Rückblick

Die Identität der Verwaltungsrechtswissenschaft ist in den meisten Ländern dadurch geprägt, dass sie ihren Gegenstand als ein Sonderrecht aus dem Phänomen der staatlichen Hoheitsgewalt begreift.¹⁰ Der dominierende Ansatz sieht das Verwaltungsrecht als ein Sonderrecht des Staates, genauer: der staatlichen Exekutive. Entsprechend wird die Verwaltungsrechtswissenschaft vor allem in Abgrenzung zu dem auf Gleichordnung ausgerichteten Privatrecht begriffen. Dieses Verständnis ruht auf der alten, bereits im *Corpus Iuris* angelegten Unterscheidung zwischen Privatrecht und öffentlichem Recht¹¹ und ist oft mit den Zuständigkeitsbereichen unterschiedlicher Gerichtsbarkeiten verknüpft. Im europäischen Rechtsraum stellt sich die Frage, ob dieses Verständnis, welches bereits in den staatlichen Rechtsordnungen etwa aufgrund der sog. Privatisierung von Aufgaben und der Verwendung privatrechtlicher Instrumente unter Druck steht,¹² einen Begriff des Unionsverwaltungsrechts tragen kann.

Einleitend ist festzuhalten: Moderne Hoheitsgewalt ist, wie das englische Beispiel zeigt, nicht auf eine Sonderrechtswissenschaft im traditionellen kontinentaleuropäischen Sinne angewiesen. Das Verständnis des Verwaltungsrechts als staatliches Sonderrecht und das entsprechende Verständnis der Disziplin sind Ausdruck eines spezifischen, keineswegs notwendigen Entwicklungspfades moderner Staatlichkeit. Sabino Cassese skizziert die Entwicklung der staatlichen Verwaltungen in Europa ausgehend von einem englischen und einem französischen Modell. Den französischen Typus kennzeichnet die Ausbildung einer hierarchischen zentralstaatlichen Verwaltung und eines entsprechenden Sonderrechts, mit dem dieser Apparat politische Ziele, genauer: Ziele seiner Spitze, verfolgt. Dieses Sonderrecht suspendiert zugunsten der Staatsverwaltung das allgemein geltende Recht und die Kontrollkompetenz der oft ständisch verhafteten Gerichte. In England hingegen unterbinden die frühe Parlamentarisierung und die »glorreiche« Revolution von 1688 die Ausbildung einer solchen Bürokratie und eines Sonderrechts des obrigkeitlichen Privilegs.¹³ Gewiss, die *Royal Prerogatives* und die Immunität der Krone sind Jahrhunderte alte Rechts-

10 Zur Geschichte des deutschen Verwaltungsrechts und seiner Wissenschaft statt aller M. STOLLEIS, Entwicklungsstufen der Verwaltungsrechtswissenschaft, in: Grundlagen des Verwaltungsrechts, hg. von W. HOFFMANN-RIEM, E. SCHMIDT-ASSMANN, A. VOSSKUHLE, Bd. I, 2006, § 2, vergleichend J.-B. AUBY, in: Handbuch Ius Publicum Europaeum, III, hg. von A. v. BOGDANDY, S. CASSESE, P. HUBER, Heidelberg 2010 (im Folgenden IPE III), § 56 Rn. 11 ff.

11 G. HAMZA, Reflections on the Classification (*divisio*) into »Branches« of Modern Legal Systems and Roman Law Traditions, in: Fides, humanitas, ius. Studi in onore di Luigi Labruna, IV, Neapel 2007, 2449, mit umfangreichen Nachweisen.

12 Besonders eindrücklich B. G. MATARELLA, IPE III, § 45 Rn. 75 ff.

13 M. LOUGHLIN, Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfas-

sungsrechts: Großbritannien, in: Handbuch Ius Publicum Europaeum I, hg. von A. v. BOGDANDY, P. CRUZ VILLALÓN, P. HUBER, Heidelberg 2007 (im Folgenden IPE I), § 4 Rn. 7 ff.; die Niederlande waren ähnlich erfolgreich, L. BESSELINK, Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Niederlande, IPE I, § 6 Rn. 18 f.

institute, die durchaus Ähnlichkeiten mit dem französischen Sonderrecht aufwiesen und weiterhin aufweisen,¹⁴ sie begründen aber keine wissenschaftliche Disziplin. Selbst die späte wissenschaftliche Grundlegung der englischen Verwaltungsrechtswissenschaft im Verlauf des 20. Jahrhunderts erfolgt nicht zur Durchsetzung eines zentralstaatlichen Machtanspruchs.¹⁵

Das englische Modell übt seit dem 18. Jahrhundert große Strahlkraft aus.¹⁶ In den Staaten des Kontinents, die nicht die Kraft zu einer »glorreichen« Revolution finden, setzt sich gleichwohl im 17. und 18. Jahrhundert das französische Modell durch. Der Siegeszug der Idee einer hierarchischen zentralstaatlichen Verwaltung wird in dem an Versailles orientierten Schlossbau vieler deutscher Landesherrn oder von Monarchen in Spanien, Neapel oder Piemont veranschaulicht. Im Schatten dieses Modells bilden sich staatliche Bürokratien, deren Sonderrecht und – für unseren Zusammenhang besonders bedeutsam – entsprechende akademische Einrichtungen.

Viele Fürsten richten im Prozess der Staatsbildung Universitäten ein und fördern eine ihren Herrschaftsanspruch stützende Rechtswissenschaft,¹⁷ welche die kontinentaleuropäische Entwicklung einer »kompetenziell ausdifferenzierten, verschriftlichten, tendenziell normierten und bürokratischen sowie zunehmend verwissenschaftlichten Amtsführung« begleitet.¹⁸ Die Rechtswissenschaft an den fürstlichen Universitäten übernimmt die Sammlung und Ordnung des normativen Materials sowie die Ausbildung entsprechenden Verwaltungspersonals. Neben Dokumentation und Ausbildung tritt die Politikberatung: Professoren produzieren Schriften, welche der obrigkeitlichen Herrschaftsausübung Orientierung geben wollen. Es wird zum Staatszweck, mittels einer fähigen Zentralverwaltung Wirtschaft, Rechtssystem und Alltag der Bürger rational zu organisieren. Obwohl Frankreich das Staatsmodell vorgibt, ist die Wissenschaft des öffentlichen Rechts in Deutschland besonders entwickelt.¹⁹ In diesem Rahmen setzen Kameralismus (Staatswirtschaftslehre) und später Policy(rechts)wissenschaft europäische Maßstäbe.²⁰ Ein Grund hierfür ist die stärkere Verrechtlichung der Politik im föderal organisierten Heiligen Römischen Reich²¹ im Vergleich zum absolutistischen Frankreich.

Die Französische Revolution wird gemeinhin als große Zäsur begriffen.²² Für das Sonderrecht des Staatsapparats bedeutet sie

14 P. CRAIG, demnächst in: Handbuch *Ius Publicum Europaeum* V, hg. von A. v. BOGDANDY, S. CASSESE, P. HUBER, Heidelberg (im Folgenden IPE V), § 78 Rn. 11; zur Rechtsentwicklung in den USA V. JACKSON, *Suing the Federal Government: Sovereignty, Immunity, and Judicial Independence*, in: *The George Washington International Law Review* 35 (2003) 521, 523 ff.

15 M. LOUGHLIN, IPE III, § 44 Rn. 50 ff.

16 Näher S. CASSESE, IPE III, § 41 Rn. 3 ff.; G. DELLA CANANEA ebd., § 52.

17 Näher B. LEITL-STAUDINGER, in: *Ius Publicum Europaeum* Band IV, hg. von A. v. BOGDANDY, S. CASSESE, P. HUBER, Heidelberg 2011 (im Folgenden IPE IV), § 63 Rn. 3; W. PAULY, IPE IV, § 59 Rn. 2 und 5; A. JAKAB, IPE IV, § 68 Rn. 2.

18 So die treffende Charakterisierung bei PAULY (Fn. 17), § 59 Rn. 1.

19 J.-L. MESTRE, IPE III, § 43 Rn. 10.

20 Zum Policyrecht in Frankreich P. CHRÉTIEN, IPE IV, § 60 Rn. 2 f., in Deutschland PAULY (Fn. 17), § 59 Rn. 1 ff.

21 Ausf. B. GRZESZICK, *Vom Reich zur Bundesstaatsidee*, Berlin 1996.

22 P. SCHIERA, IPE IV, § 69 Rn. 1, 6, 19 f.

aber vor allem eine Radikalisierung vorheriger Entwicklungen. Die Französische Revolution und insbesondere Napoleon nehmen, wie Alexis de Tocqueville zeigt, die kontinentaleuropäische Tradition auf und vollenden sie.²³ Napoleon errichtet mit der Verfassung des Jahres VIII (1799) den *Conseil d'État*, die paradigmatische verwaltungsrechtliche Institution, als wesentliches Instrument seiner Herrschaft.²⁴ Der Sonderrechtscharakter wird zumeist an dem konsequenten Ausschluss der Kontrolle administrativer Maßnahmen durch die ordentlichen Gerichte festgemacht. Dies ist aber nur ein Aspekt: Insgesamt verstärkt sich der durch das Sonderrecht organisierte staatliche Zugriff auf die Bevölkerung massiv.

Die weitere Entwicklung des französischen Sonderrechts prägt die Ausbildung einer eigenen administrativen »Klasse« mit staatsleitender Funktion, die ein spezifisches Rationalitäts- und Effizienzmodell verfolgt,²⁵ ähnlich wie später die politische EU-Bürokratie der Kommission. Diese Klasse, geführt durch die Mitglieder des *Conseil d'État*, verfügt über beträchtliche Autonomie selbst gegenüber der Regierung. Karl Marx wird sie polemisch in ihrem Eigenstand schildern, kann er sie doch nicht mit seiner Gegenüberstellung von Kapital und Arbeit fassen.²⁶ Die Räte des Staatsrats prägen das Verwaltungsrecht keineswegs nur durch ihre Entscheidungen; sie sind zugleich die Protagonisten der Verwaltungswissenschaft.²⁷

Die Dritte Republik beseitigt zwar den Autoritarismus des Zweiten Empire, nicht aber das Verständnis des Verwaltungsrechts als Sonderrecht und die Schlüsselstellung des *Conseil d'État*. In diesem Sinne versteht sich die Bedeutung des *arrêt Blanco* des *Tribunal des conflits* als Gründungsmythos des zeitgenössischen französischen Verwaltungsrechts. Dieses *Tribunal*,²⁸ gegründet auf ein neues, republikanisches Gesetz von 1872, bestätigt das Verwaltungsrecht als Sonderrecht in der Verantwortung des *Conseil d'État*.²⁹ Als solches erscheint es als paradigmatisch für die Verwaltung eines starken Nationalstaats, dem sich viele Rechtswissenschaftler, nicht nur in Frankreich, verpflichtet fühlen. Angelpunkt des Sonderrechts ist und bleibt der Begriff der *puissance publique*. Der Versuch von Léon Duguit, den *service public* als neuen Begriff an die Stelle des Begriffs der *puissance public* zu setzen, hat noch nicht einmal unter seinen Anhängern Erfolg.³⁰ Die Demokratisierung der Verwaltung, ja selbst später ihre Konstitutionalisierung mittels allgemeiner (Verfassungs-)Prinzipien und Grundrechte hebt

23 A. DE TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Revolution*, 1. Aufl. Paris 1856.

24 MESTRE (Fn. 19), § 43 Rn. 27 ff.; CHRÉTIEN (Fn. 20), § 60 Rn. 1.

25 CHRÉTIEN (Fn. 20), § 60 Rn. 7.

26 K. MARX, *Der achtzehnte Brumaire des Louis Bonaparte* (1852/1869), hg. mit einem Kommentar von H. BRUNKHORST, Frankfurt a. M. 2007, dort zur Rolle der Verwaltung 142, 172 f.

27 CHRÉTIEN (Fn. 20), § 60 Rn. 7, 13, 39, 50.

28 Dieses Gericht bestand je zur Hälfte aus Richtern der *Cour de cassation* und Räten des *Conseil d'État*; MESTRE (Fn. 19), § 43 Rn. 31.

29 MESTRE (Fn. 19), § 43 Rn. 52.

30 CHRÉTIEN (Fn. 20), § 60 Rn. 20 ff.; O. JOUANJAN, IPE IV, § 69 Rn. 72.

keineswegs den Herrschafts- und Sonderrechtscharakter auf, sondern bindet sie in spezifische Regime ein. Jean Rivero hält 1953 klassisch fest: »[L]a »dérogação au droit commun« ne se fait pas à sens unique, mais dans les deux directions, opposées, du plus et du moins.«³¹

Es gibt nirgends im europäischen Rechtsraum eine Verwaltungsrechtswissenschaft, die ihre Gründungsgeschichte ohne Blick auf dieses französische Verwaltungsrecht erzählt. Sabino Cassese formuliert prägnant: »Paris kommt für das Verwaltungsrecht die Rolle zu, die Rom für das Privatrecht innehat«,³² was die fundamentale Bedeutung der Rechtsvergleichung belegt.³³ Allerdings führt sie keineswegs zu einer simplen Übernahme des zeitgenössischen französischen Systems, so dass die französische Verwaltungsrechtswissenschaft des 19. und 20. Jahrhunderts kurzum als gemeinsame Grundlage einer europäischen Verwaltungsrechtswissenschaft begriffen werden könnte. Dies zeigen eindrücklich die deutsche und die englische Rezeption, die für den europäischen Rechtsraum besonders bedeutsam sind, weil die deutsche, die englische und die französische verwaltungsrechtliche Tradition über besondere Prägekraft verfügen.³⁴

Sowohl das deutsche wie das englische Interesse gelten dem Sonderrechtscharakter des französischen Verwaltungsrechts. Dabei ist bemerkenswert, dass sich die deutschen und englischen Autoren am Ende des 19. Jahrhunderts weniger auf das ihnen zeitgenössische französische Verwaltungsrecht der III. Republik beziehen, sondern auf das des autoritär geprägten Zweiten Empire. Dies erleichtert es Dicey, die illiberalen Züge des *droit administratif* herauszustreichen und für das freiheitliche England als unpassend zu verwerfen.³⁵ Mancher britische Vorbehalt gegen das Unionsrecht, das, wie sogleich zu zeigen, Elemente eines Sonderrechts aufweist, mag dieser Tradition geschuldet sein. Otto Mayer hingegen kann mittels seiner Bezugnahme auf das französische Verwaltungsrecht des Zweiten Empire dem deutschen Verwaltungsrecht eine prononciert herrschaftliche Komponente geben.³⁶ Dieser deutsche wissenschaftliche Ansatz, der das Verwaltungsrecht als Sonderrecht auf den Lehren des deutschen Staatsrechts und der deutschen Privatrechtswissenschaft aufbaut, hat in vielen europäischen Rechtsordnungen großen Einfluss.³⁷

31 J. RIVERO, Existe-t-il un critère du droit administratif?, in: *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger* 69 (1953) 279, 289.

32 S. CASSESE, Le droit tout puissant et unique de la société, in: *Rivista trimestrale di diritto pubblico* 59 (2009) 879, 882 f. (meine Übersetzung).

33 Ausf. CHR. SCHÖNBERGER, IPE IV, § 71.

34 Vgl. die Beiträge von M. FROMMONT, IPE III, § 55 und SCHIERA (Fn. 22), § 69.

35 Ausf. TH. POOLE, IPE IV, § 60 Rn. 7 f.; CASSESE, IPE III, § 41 Rn. 19 f.

36 Näher PAULY (Fn. 17), § 59 Rn. 9 ff.; prononciert R. SCHMIDT-DE CALUWE, *Der Verwaltungsakt in der Lehre Otto Mayers*, Tübingen 1999, 47 ff., 262 ff.

37 Ausführlich JOUANJAN, IPE IV, § 70 Rn. 47 ff., 54 ff.

- 2) Unionsverwaltungsrecht als Sonderrecht
 (a) Sonderrechtscharakter des Integrationsrechts insgesamt?

Eine Betrachtung der Entwicklung des europäischen Gemeinschaftsrechts im Lichte der Frühzeit des staatlichen Verwaltungsrechts fördert bemerkenswerte Parallelen zu Tage. Diese Parallelen zeigen, wie problematisch die legitimationserheischende Qualifizierung des Gemeinschaftsrechts als ein neues *Ius Commune*³⁸ sowie ein ähnlich ausgerichtetes verfassungsrechtliches Narrativ der Gemeinschaft³⁹ sind. Das herrschaftsorientierte Verständnis des Verwaltungsrechts als Sonderrecht der Exekutive⁴⁰ bietet ein alternatives und deutlich kritischeres Deutungsmuster zum Verständnis der unionalen Rechtsschicht im europäischen Rechtsraum, zunächst einmal als ein Sonderrecht der europäischen Integration insgesamt. Eine enge Verbindung zum französischen Recht besteht durchaus: Erinnerung sei nur an die paradigmatische Rolle des *Conseil d'État* für den Europäischen Gerichtshof sowie an die jahrzehntelange französische Führung der europäischen Entwicklung.⁴¹

Das Integrationsrecht schließt in den Mitgliedstaaten die Anwendung des allgemein anzuwendenden (sprich: mitgliedstaatlichen) Rechts aus.⁴² Der Zugriff der gemeinen (mitgliedstaatlichen) Gerichte auf dieses neue Recht ist eng beschnitten. Nach Art. 274 AEUV bleiben zwar die Zuständigkeiten der nationalen Gerichte in Streitsachen, bei denen die Gemeinschaft (nunmehr Union) Partei ist, unberührt, soweit der Vertrag keine Zuständigkeit des Gerichtshofs begründet. Die Auffangzuständigkeit der mitgliedstaatlichen Gerichte für das »allgemeine Recht« erfasst jedoch allein den Bereich der privatrechtlichen Rechtsbeziehungen,⁴³ lässt also Anklagen an das erkennen, was im Absolutismus unter dem Fiskusbegriff vor die Gerichte gebracht werden konnte.⁴⁴

Große Teile des Gemeinschafts- und bis heute des Unionsrechts sind ein administratives Steuerungsrecht, über dessen Rechtmäßigkeit allein Einrichtungen des neuen Hoheitsträgers entscheiden können. Dieses Monopol ist in den Verträgen nicht ausdrücklich niedergeschrieben, sondern wurde seitens des EuGH eingeführt und durch Hinweis auf die Notwendigkeit eines einheitlichen Rechtsraums gerechtfertigt.⁴⁵ Zudem hat der Europäische Gerichtshof dem Interesse der Durchsetzung des neuen Rechts und

38 Früh und wegweisend zum *ius commune* Gedanken J. RIVERO, *Le problème de l'influence des droits internes sur la Cour de Justice de la C. E. C. A.*, in: *Annuaire français de droit international* 4 (1958) 295, 308.

39 Wegweisend E. STEIN, *Lawyers, Judges and the Making of a Transnational Constitution*, in: *American Journal of International Law* 75 (1981) 1.

40 Wohlgermerkt: Dies bestreitet nicht weitere, insbesondere sozialstaatliche Dimensionen des späteren Verwaltungsrechts.

41 Ministère des Affaires Etrangères, *Rapport de la Délégation française sur le Traité et la Convention signés à Paris, 1951*, 32 (»nos partenaires ont accepté de la faire pro-

fitier des fruits d'une expérience essentiellement française«); TH. KOOPMANS, *The Birth of European Law at the Crossroads of Legal Traditions*, in: *American Journal of Comparative Law* 39 (1991) 493 f., 500 f.

42 EuGH, Rs. 6/64, Slg. 1964, S. 1251, 1269 f. – *Costa/E.N.E.L.*; Rs. C-55/07, Urteil vom 19. Januar 2010, Slg. 2010, I-0000, Rn. 53 f. – *Küçükdeveci*.

43 EuG, Rs. T-180/95, Slg. 1997, II-1317, 1318 – *Nutria/Kommission*; Rs. T-186/96, Slg. 1997, II-1633, 1634 – *Mutual Aid Administration Services/Kommission*.

44 E. FORSTHOFF, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, Bd. I, 10. Aufl. München 1973, 29.

45 EuGH, Rs. 314/85, Slg. 1987, S. 4199, Rn. 15 ff. – *Foto-Frost*; Rs. C-344/04, Slg. 2006, I-403, Rn. 27 – *IATA und ELFA*.

des Gelingens des Integrationsprozesses, zumindest bis in die nahe Vergangenheit, eine hohe Präferenz zugemessen.⁴⁶ In dieser Perspektive ähnelt das Gemeinschaftsrecht weniger einem neuen *Ius Commune* denn einem neuen Sonderrecht, mit dem ein gubernativ-administrativer »Komplex« gesellschaftliche Transformation im Lichte einer neuen politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Einheit betreibt; es bestehen so durchaus Parallelen zur Staatsbildung der Neuzeit.

Im akademischen Bereich zeigen sich ebenso Parallelen. So wie die Fürsten der Neuzeit inspirieren und unterstützen die europäischen Institutionen kongeniale akademische Einrichtungen. Das *Collège d'Europe* mit Standorten in Brügge und Natolin bildet die vielleicht wichtigste wissenschaftliche Ausbildungsstätte für den europäischen Beamtennachwuchs. Das Europäische Hochschulinstitut in Florenz wurde ebenfalls in Ausrichtung auf die EWG gegründet.⁴⁷ Bedeutsam für die wissenschaftliche Begleitung der Entfaltung des europäischen Rechts sind zudem die Jean Monnet-Lehrstühle an staatlichen Universitäten sowie die Forschungsfinanzierung aus Mitteln des EU-Haushalts.

Wenn das Integrationsrecht also deutliche Momente eines Sonderrechts aufweist, so ist doch auf die Grenzen dieser Parallelisierung hinzuweisen. Sie hat Erkenntniswert vor allem für die Vergangenheit, für den Entwicklungspfad des Unionsrechts. Das Verständnis des Gemeinschaftsrechts *insgesamt* als ein bürokratisches Sonderrecht büßt in dem Maße an Überzeugungskraft ein, in dem sich der administrative Zweckverband Ipsens⁴⁸ demokratisiert und parlamentarisiert. Für den europäischen Rechtsschutz ist festzuhalten, dass über die Jahre der Zugang zum EuGH erleichtert und Asymmetrien in dessen Beurteilungen mitgliedstaatlichen und europäischen Rechts abgebaut wurden.⁴⁹ Zudem nehmen in den meisten Mitgliedstaaten die Höchstgerichte eine Kompetenz für sich in Anspruch, unionale Akte an verfassungsrechtlichen Maßstäben zu messen und im Extremfall unangewendet zu lassen.⁵⁰

Mit Blick auf die wissenschaftliche Disziplinenbildung ist festzuhalten, dass das Fach *Europarecht*, das die gesamte Rechtsentwicklung in der Europäischen Union begleitet und die Disziplin dieses Sonderrechts sein könnte, massiven Erosionsprozessen unterliegt. Anders als noch vor 20 Jahren kann ein Wissenschaftler heute kaum noch die gesamte europäische Rechtsentwicklung im

46 R. CARANTA, *Judicial Protection Against Member States: A new Jus Commune Takes Shape*, in: *Common Market Law Review* 32 (1995) 703 (724).

47 Präambel, Art. 2 Abs. 1 Uabs. 1 des Übereinkommens über die Gründung eines Europäischen Hochschulinstituts, abrufbar unter <http://www.eui.eu/Documents/AboutEUI/Convention/German.pdf> (1.7.2010). Zur Geschichte

<http://www.eui.eu/About/History-ofEUI.aspx> (1.7.2010).

48 H. P. IPSEN, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen 1972, 196, 1055.

49 Ausf. J. BAST, *Handlungsformen und Rechtsschutz*, in: *Europäisches Verfassungsrecht*, hg. von A. v. BOGDANDY, J. BAST, 2. Aufl. Dordrecht [u. a.] 2009, 489, 492 ff.

50 Ausf. die Beiträge im Handbuch *Ius Publicum Europaeum II*, hg. von A. v. BOGDANDY, P. CRUZ VILLALÓN, P. HUBER, Heidelberg 2008 (im Folgenden IPE II) von K.-P. SOMMERMANN, § 14 Rn. 18 ff., C. HAGUENAU-MOIZARD, § 15 Rn. 26 ff.; J. ILIOPOULOS-STRANGAS, § 16 Rn. 28 ff.; C. PANARA, § 18 Rn. 34 ff.; A. LÓPEZ CASTILLO, § 24 Rn. 63 ff.; S. BIERNAT, § 21 Rn. 45 f.; P. SONNEVEND, § 25 Rn. 22 ff., 33 ff.; vergleichend P. M. HUBER, § 26 Rn. 37 ff., 83 ff.

Blick haben. Vielmehr kommt es zu einer disziplinären Auffächerung, und zwar entlang der etablierten mitgliedstaatlichen Disziplinen:⁵¹ So verfestigen sich zunehmend spezifische akademische Fächer zum europäischen Privatrecht, europäischen Strafrecht, europäischen Verfassungsrecht und eben Unionsverwaltungsrecht, letzteres bestehend aus dem Recht der EU-Eigenverwaltung sowie den unionsrechtlichen Vorgaben für die mitgliedstaatlichen Verwaltungen (auch als *Gemeinschaftsverwaltungsrecht* bezeichnet).⁵²

(b) Zum Sonderrechtscharakter des Unionsverwaltungsrechts

Kann das Verständnis des Verwaltungsrechts als Sonderrecht heute für das Unionsverwaltungsrecht als Teil des Rechts der Europäischen Union erkenntnisträchtig und identitätsprägend sein? In jüngerer Zeit haben sich insbesondere *Giacinto della Cananea*,⁵³ aber auch *Ute Mager* und *Eberhard Schmidt-Aßmann* in diesem Sinne geäußert.⁵⁴ Die nachfolgenden Überlegungen knüpfen daran an, konturieren jedoch stärker den Herrschaftsaspekt im Verwaltungsrecht.

Das Unionsverwaltungsrecht kann als ein Sonderrecht begriffen werden, da es seine prägende Mitte darin findet, Bürokratien mit spezifischen Herrschaftsinstrumenten zur Regelung und sogar Steuerung individueller Freiheit auszustatten. Die entsprechenden Instrumente bürokratischer Regelung und Steuerung, also Herrschaft, sind als solche bekannt. Sie können, dies ist eine der zentralen Lehren des 20. Jahrhunderts, demokratischer Selbstbestimmung und individueller Entfaltung ebenso dienen wie autoritärer Fremdbestimmung und paternalistischer Gängelung. Genau dies beschreibt die wesentliche Herausforderung des Verwaltungsrechts als Disziplin und enthält damit einen Identitätswurf.

Ein einfacherer Weg zur Bestimmung des Unionsverwaltungsrechts als Sonderrecht wäre es, an der Kontrollzuständigkeit einer besonderen Gerichtsbarkeit anzuknüpfen. Dieses Kriterium funktioniert ausgezeichnet, soweit das Unionsrecht einer mitgliedstaatlichen Durchführung bedarf,⁵⁵ und zwar sogar mit Blick auf das Vereinigte Königreich.⁵⁶ Für die Eigenverwaltung der Union ist es jedoch wenig leistungsfähig. Dass allein der EuGH als Organ kompetent ist, über die Rechtmäßigkeit von Maßnahmen europä-

51 Zu diesem Vorgang M. STOLLEIS, Wie entsteht ein Wissenschaftszweig?, in: Umwelt, Wirtschaft und Recht, hg. von H. BAUER u. A., Tübingen 2002, 1.

52 Zur Begrifflichkeit TH. VON DANWITZ (Fn. 8) 5 f.

53 G. DELLA CANANEA, Il diritto amministrativo europeo e i suoi principi fondamentali, in: Diritto amministrativo europeo, hg. von G. DELLA CANANEA, Mailand 2006, 1, 9 f.

54 U. MAGER, Entwicklungslinien des Europäischen Verwaltungsrechts, in: Das europäische Verwaltungsrecht in der Entwicklungsphase, hg. von P. AXER u. A., Berlin 2010, bestimmt die europäische Legislative als Erlass allgemeiner Normen auf primärrechtlicher Grundlage, so dass sämtliches weitere hoheitliche Handeln in den Bereich des Verwaltungsrechts fällt; ähnlich SCHMIDT-ASSMANN, Einleitung: Der europäische Verwaltungsver-

bund und die Rolle des europäischen Verwaltungsrechts, in: Der Europäische Verwaltungsverbund, hg. von E. SCHMIDT-ASSMANN, B. SCHÖNDORF-HAUBOLD, Tübingen 2005, 1 ff., 1, 12 ff.

55 Wenngleich die Zuständigkeit in Deutschland an dem Begriff des öffentlichen Rechts und nicht dem des Verwaltungsrechts anknüpft, § 40 Abs. 1 VwGO. Klassisch die Rechtslage in Frankreich, wo nach

dem weiterhin geltenden Revolutionsgesetz vom 16. und 24. August 1791 die Regelung gilt, dass der ordentliche Richter sich nicht in die »Handlungen der Verwaltung« einmischen darf.

56 Es gibt dort eine verwaltungsgerichtliche Abteilung des *High Court*, den *Administrative Court* im *High Court*, welche die meisten Verfahren gegen staatliche Akte entscheidet.

ischer Organe zu entscheiden, trägt nicht die Qualifizierung eines Teilbereichs des Unionsrechts als Verwaltungsrecht, da er für das gesamte Unionsrecht zuständig ist.

Das Kriterium gerichtlicher Zuständigkeit ist vor allem wenig hilfreich, um »Wesen« oder »Identität« des Verwaltungsrechts zu identifizieren. Sucht man dafür nach Ansatzpunkten im positiven Recht, so stößt man auf Art. 41 GRC, der ein Recht auf eine gute Verwaltung niederlegt. Nach dieser Norm steht das individualisierende, insbesondere belastende einseitige Handeln von Hoheitsträgern gegenüber privaten Personen im Mittelpunkt des Verwaltungshandelns und damit des Verwaltungsrechts; dies bestätigt Art. 47 GRC aus einer Rechtsschutzperspektive. Damit kommt es auf rechtliche Über- und Unterordnung an, also Herrschaft. Dieses Verständnis dürfte entscheidend für die Etablierung des Begriffs europäisches Verwaltungsrecht in den achtziger Jahren des letzten Jahrhunderts gewesen sein: Zum einen entfaltete die Kommission selbst zunehmend bürokratische Macht gegenüber privaten Rechtssubjekten, etwa im Wettbewerbsrecht, zum anderen determinierte das Gemeinschaftsrecht, insbesondere das Agrarmarktrecht, mitgliedstaatliches Verwaltungshandeln in so dichter Weise, dass die verbleibenden Gestaltungsspielräume der mitgliedstaatlichen Verwaltungen zu gering waren, als dass mit deren Nutzung legitimatorische Erwartungen erfüllt werden könnten, die sich aus den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen speisten.⁵⁷ Zugleich stellte sich gerade mit Blick auf das Agrarmarktrecht die Frage, ob dieses bürokratische Steuerungsrecht effizient und effektiv war; alles Fragestellungen, die traditionell aus einer verwaltungsrechtlichen Perspektive zu bearbeiten sind. Dies bestätigt ein entschieden öffentlich-rechtliches Verständnis dieses Rechtsgebiets, das seine Mitte (wohlgemerkt: nicht seine Definition!) in der Frage findet, ob eine Norm zu einseitigen Akten ermächtigt, welche die Autonomie eines außerhalb der Verwaltung stehenden Rechtssubjekts beschränken. Selbst wenn die Verwaltung zunehmend auch als Dienstleister und nicht allein als Herrschaftsträger begriffen wird,⁵⁸ bleibt danach der identitätsprägende Kern die Befugnis von Bürokratien zu einseitiger Regelung von Freiheits-sphären.⁵⁹ Dem steht nicht entgegen, dass das Agrarmarktrecht in wesentlichen Teilen ein Subventionsrecht ist: Angesichts der Situation der Märkte können viele Erzeuger ihm kaum ausweichen, und in Rückforderungs- und Sanktionsfällen wird die herrschaftliche

57 Dies war keineswegs von Anfang an der Fall. So war einer der juristischen Architekten der Integration überaus vorsichtig, den Begriff der Verwaltung auf die Gemeinschaft anzuwenden, P. REUTER, *Organisations européennes*, 2. Aufl. Paris 1970, 253.

58 So insbesondere MATTARELLA (Fn. 12), § 45 Rn. 50 ff., vor allem Rn. 56, 58 und 71.

59 Übersichtlich und vergleichend MIR PUIGPELAT (Fn. 9) 72.

Dimension auch der europäischen Leistungsverwaltung vollends deutlich.

Im Mittelpunkt dieses Zugangs steht stets der Begriff der öffentlichen Gewalt, dessen Funktion es ist, diejenigen Akte zu identifizieren, die Rechtssubjekte außerhalb der Verwaltung determinieren, d. h. ihre Freiheit in einer Weise beschränken, die legitimationsbedürftig ist und so nach einem öffentlich-rechtlichen Rahmen verlangt.⁶⁰ Dieser Ansatz findet im modernen politischen Denken, das ganz überwiegend die Freiheit zum Mittelpunkt erklärt, emphatische Bestätigung. Gestützt wird dieses Verständnis des Verwaltungsrechts positivrechtlich durch grund- und menschenrechtliche Verbürgungen sowie weitere Freiheitsrechte verfassungsrechtlicher Natur, so die Marktfreiheiten des AEU-Vertrags, die, wenngleich mit Unschärfen, zwischen dem hoheitlichen, insbesondere administrativen Bereich und dem Bereich privater Aktivität unterscheiden.

Entsprechende Sonderrechtsregime von Kompetenzen, Verfahren, aber natürlich auch Pflichten gegenüber privaten Rechtssubjekten gibt es im Recht der EU ebenso wie in allen Mitgliedstaaten, einschließlich des Vereinigten Königreichs.⁶¹ Insofern haftet diesem »Sonderrecht« der öffentlichen Gewalt gegenüber dem Einzelnen auch nicht automatisch das Odium des bürokratischen Bonapartismus an. Das Unionsrecht verpflichtet die Mitgliedstaaten, ihre verwaltungsrechtlichen Sonderrechtsregime für die Durchführung unionalen Rechts zu nutzen.⁶² Die mitgliedstaatlichen Organe sind bei dieser Umsetzung funktional Organe der unionalen Rechtsordnung, also bei Erlass unionsrechtlich gebotener Rechtsakte, bei der Durchsetzung von Unionsrecht im Einzelfall, bei der gerichtlichen Kontrolle. Deshalb stellt das Fehlen von unionseigenen Zwangsmitteln den Sonderrechtscharakter des unionalen Verwaltungsrechts mit Blick auf private Rechtssubjekte nicht in Frage. Anders formuliert: So dialogisch der europäische Verwaltungsverbund unter den beteiligten Hoheitsträgern auch verfahren mag (dazu sogleich); gegenüber privaten Rechtsträgern agiert er primär als Herrschaftsverbund. Der Sonderrechtscharakter des Unionsverwaltungsrechts beruht somit darauf, dass es bürokratische Apparate begründet oder aber mit Instrumenten ausstattet, die sie zu Institutionen der Herrschaft werden lassen. Wenngleich das Unionsverwaltungsrecht die Grundlage für zahlreiche Dienstleistungen, Informationsangebote und andere Wohl-

60 Dies wird besonders deutlich mit Blick auf eine rechtliche Fassung von *global governance*, ausführlich A. v. BOGDANDY, PH. DANN, M. GOLDMANN, *Völkerrecht als Öffentliches Recht: Konturen ei-*

nes rechtlichen Rahmens für Global Governance, in: *Der Staat* 49 (2010) 23, 29 ff.

61 AUBY (Fn. 10), § 56 Rn. 13 ff.; FROMONT (Fn. 34), § 55 Rn. 13 ff. Aus den Länderberichten VON BOGDANDY, HUBER, IPE III, § 42 Rn. 53 ff.; E. GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ CARANDE, I. BORRAJO INIESTA, IPE III, § 50 Rn. 81 ff.; H. KÜPPER, IPE III, § 51 Rn. 97 ff.; M. KUMLIEN, K. Å. MODÉER,

IPE III, § 48 Rn. 71 ff.; LOUGHLIN (Fn. 15), § 44 Rn. 29 ff.; MATTARELLA (Fn. 12), § 45 Rn. 38 ff.; MESTRE (Fn. 19), § 43 Rn. 32 ff.; E. WIEDERIN, IPE III, § 46 Rn. 35 ff.; A. WRÓBEL, IPE III, § 47 Rn. 70 ff.

62 EuGH, verb. Rs. 205/82 u. a., Slg. 1983, 2633, Rn. 17 ff. – *Deutsche Milchkontor*; Rs. C-261/95, Slg. 1997, I-4025, Rn. 27 – *Palmisani*; VON DANWITZ (Fn. 8) 306 f.

taten ist, so kann doch mittels der Kategorie des Sonderrechts ein Kern identifiziert werden, der sich in der Tradition öffentlichrechtlichen Denkens als identitätsprägend für die Disziplin anbietet.

(c) Herausforderungen dieses Sonderrechtsverständnisses

Das traditionelle Sonderrechtsverständnis des Verwaltungsrechts geht oft Hand in Hand mit einem Fokus auf die individualisierende Tätigkeit gegenüber privaten Rechtssubjekten. Dies hat natürlich immer weite Bereiche der Verwaltungstätigkeit ausgeblendet. Unter dem Unionsrecht wäre es nun aber geradezu abwegig, das Unionsverwaltungsrecht allein mit diesem Fokus auf verwaltungsrechtliche »Endprodukte« gegenüber privaten Rechtssubjekten zu bearbeiten, denn dies würde wesentliche Herausforderungen des europäischen Rechtsraums verkennen.

Dazu zählt die rechtliche Organisation des oft schwierigen und konfliktträchtigen Zusammenwirkens der Verwaltungen unterschiedlicher Verbände im europäischen Rechtsraum. Die kooperative Durchführung, das gesamte Recht der horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit von Verwaltungen, kann kaum sinnvoll als »Sonderrecht« bonapartistischer Provenienz begriffen werden. Dies zeigen anschaulich Art. 258, 260 AEUV: Die europäischen Verwaltungsorgane verfügen nach den Verträgen über kein Sonderregime der Durchsetzung mitgliedstaatlicher Pflichten, sondern müssen diese grundsätzlich vor dem EuGH einklagen. Wenn man diese Zuständigkeit als eine besondere Gerichtsbarkeit deuten will, so kaum in der Tradition der Verwaltungsgerichtsbarkeit, sondern eher in der einer Verfassungsgerichtsbarkeit, die wesentlich zur Schlichtung föderaler Streitigkeiten entstand.⁶³ Ebenso wenig lässt sich dieses Verwaltungsrecht als ein Sonderrecht der einseitigen Durchsetzung begreifen. Selbst unter Berücksichtigung einiger bemerkenswerter administrativer Sanktionsmöglichkeiten von mitgliedstaatlichem Ungehorsam⁶⁴ treten doch die Verwaltungsorgane der Union, im Ganzen betrachtet, gegenüber den Mitgliedstaaten nicht als überlegener Hoheitsträger auf, der einseitig Rechtsgehorsam durchsetzt. Das europäische Recht an die Adresse der mitgliedstaatlichen Verwaltungen erscheint eher als ein Kooperations- und Koordinationsrecht, kaum als ein Sonderrecht im Sinne einer Überordnung.

63 H. TRIEPEL bzw. H. KELSEN, Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 5 (1928), 2, 10 ff., 30, 81 ff.

64 Im Einzelnen K. TRÄBERT, Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, Frankfurt a. M. [u. a.] 2010, 383 ff.

Viele Entscheidungen im europäischen Rechtsraum werden durch eine Vielzahl von interagierenden Organen unterschiedlicher Hoheitsträger in aufwendigen Verfahren erarbeitet und umgesetzt. Das europäische Verbundsystem ist von hoher Komplexität, und die Mechanismen zur Komplexitätsbewältigung sind zumeist kooperativ, was die Gestalt der Union in dieser Hinsicht als einen dialogischen Hoheitsträger konturiert. All dies würde aus dem Fokus der Verwaltungsrechtswissenschaft weitgehend ausgeschlossen, ginge es allein um die individualisierende Tätigkeit gegenüber privaten Rechtssubjekten. Das Recht der administrativen Kommunikation und Koordination ist für das Gelingen des europäischen Rechtsraums von entscheidender Bedeutung und verdient deshalb intensive verwaltungsrechtswissenschaftliche Aufmerksamkeit.

Eine Wissenschaft des Unionsverwaltungsrechts, die sich allein um rechtsgestaltende, insbesondere belastende Maßnahmen gegenüber privaten Rechtssubjekten kümmert, kann heute kaum überzeugen. Doch auch in einem breiten Zuschnitt, der sich mit der ganzen Vielfalt bürokratischer Implementationsinstrumente befasst und die komplexen rechtlichen Mechanismen administrativer Kooperation im Verwaltungsverbund in den Blick nimmt, bleibt das Verständnis des Unionsverwaltungsrechts als Sonderrecht leistungsfähig, da es den verfassungsrechtlich problematischen Kern auch der diversen Implementationsinstrumente und der Verwaltungskoordination bezeichnet. Denn diese administrativen Instrumente und die interadministrative Kooperation dienen regelmäßig der Effektivierung und dem Verstärken eines bürokratischen Zugriffs auf die *administrés*, so ein aussagekräftiger französischer Begriff.⁶⁵ Vielen Bürgern erscheint der Gesamtkomplex aus europäischen und staatlichen Bürokratien als nahezu kafkaesker Apparat.⁶⁶ Bei manchen überstaatlichen Politiken erscheinen ihnen die steuernden und damit verantwortlichen Subjekte nicht nur unverletzlich wie einstmal der Landesherr des Polizeirechts, sondern sogar oft unsichtbar und unfassbar.⁶⁷ Mit einer Konzeption des Unionsverwaltungsrechts als Sonderrecht kann die Disziplin dieses fundamentale Problem in die Mitte ihres Wirkens stellen und zugleich einen Impetus zu dessen Bearbeitung gewinnen. Dies führt zum nächsten Punkt.

65 Zu diesem Begriff CHRÉTIEN (Fn. 20), § 60 Rn. 16, 52; zur

Verwendung im Unionsrecht CHR. BERTRAND, Les droits des administrés à la mise en œuvre du droit communautaire, in: AUBY/DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (Fn. 8) 823.

66 Während in der deutschen Rechtsordnung die Mischverwaltung durch das Grundgesetz grundsätzlich verboten ist (BVerfGE 119, 331, 365), ist dies unter dem Unionsrecht ein gängiges Phänomen. Eine umsichtige Analyse zu

dem Phänomen von M. BOVENS, D. CURTIN, P. 'T HART, Studying the Real World of EU Accountability, in: The Real World of EU Accountability, hg. von M. BOVENS, D. CURTIN, P. 'T HART, Oxford 2010, 31 ff.

67 Berühmt die Klage von HANS PETER IPSEN (Fn. 48) 540 über das »Spiegelkabinett« der Verantwortlichkeit im europäischen Verwaltungsverbund.

III. Verwaltungsrechtswissenschaft *ex parte civium*

1) Rückblick

Einige Darstellungen begreifen bereits das Sonderrecht des 17. und 18. Jahrhunderts als Verwaltungsrecht.⁶⁸ Die meisten lassen das Verwaltungsrecht und seine Wissenschaft jedoch erst im 19. Jahrhundert anfangen; der Übergang ins 19. Jahrhundert markiert danach einen Epochenwechsel. Das vorherrschende Selbstverständnis der heutigen Verwaltungsrechtswissenschaft behandelt die Periode vor 1800 als eine überwundene Epoche.⁶⁹

Dies wird zum einen durch die sich erst im 19. Jahrhundert formende moderne Staatsverwaltung erklärt. Das Verwaltungsrecht erscheint danach in erster Linie als das Recht moderner Bürokratien, mit dem dieser staatliche Apparat politische Entscheidungen umsetzt,⁷⁰ als eine »Maschine der Macht«.⁷¹ Verwaltungsrecht, das Recht der Verwaltung, ist so tendenziell als ein *genitivus subiectivus* zu verstehen: als ein Instrument der Bürokratie, vor allem ihrer politischen Spitze.

So unzweifelhaft dies ist, so gibt es doch ein gegenläufiges Verständnis. Diese Lesart versteht die Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert als Ausgangspunkt einer Bewegung, die das Sonderrecht des 18. Jahrhunderts in eine Struktur der rechtlichen Anerkennung des Untertans überführt,⁷² es also weniger aus der Perspektive der Monarchen (*ex parte principis*), sondern primär aus derjenigen der Bürger (*ex parte civium*) konstruiert. In diesem Sinne wird der Begriff Verwaltungsrecht, *Recht der Verwaltung*, als ein *genitivus obiectivus* gelesen. Dies bildet eine Ausrichtung, die sich als Identitätskern der Disziplin gerade angesichts der strukturellen Legitimationskrise der EU anbietet.

Die Wissenschaft des Sonderrechts im 18. Jahrhundert ist zwar oft der Aufklärung verpflichtet, allerdings zumeist einer obrigkeitlichen und paternalistischen Aufklärung; sie ist keineswegs liberal.⁷³ Die neue Bezeichnung des Gegenstands als Verwaltungsrecht im 19. Jahrhundert signalisiert das Bemühen von Wissenschaftlern, ihren Gegenstand in das Ringen um die Durchsetzung des liberalen Rechtsstaats einzubringen.⁷⁴ Entsprechende Schriften, die nunmehr ein Verwaltungsrecht statt ein Polizeirecht konzipieren, sind Zeugen und einige sogar Motoren einer pro-

68 Zu Deutschland STOLLEIS, Entwicklungsstufen (Fn. 10), Rn. 30 ff.; zu Österreich LEITL-STAUDINGER (Fn. 17), § 63 Rn. 1 ff.; zu Ungarn JAKAB (Fn. 17), § 68 Rn. 1 ff.; zu Polen WASILEWSKI, IPE IV, § 64 Rn. 1 ff.

69 Das wichtigste staatswissenschaftliche Werk jener Epoche überschreitet den Horizont und die Ausrichtung jenes Schrifttums, indem es die Selbstorganisations-

kräfte der bürgerlichen Gesellschaft entdeckt: ADAM SMITH, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, 1776, 2 Bde.; zu dessen staatswissenschaftlicher Bedeutung G. HOFFMANN, *Adam Smith Philosophie in ihrem Verhältnis zu Naturrecht und Volkswirtschaft*, Diss. Berlin 1930, insbes. 43 ff.

70 AUBY/DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (Fn. 8), Introduction générale, S. 1, 4.

71 CASSESE (Fn. 32) 883.

72 AUBY (Fn. 10), § 56 Rn. 4 f.; VON BOGDANDY/HUBER (Fn. 61), § 42 Rn. 33 ff.

73 STOLLEIS, Entwicklungsstufen (Fn. 10), § 2 Rn. 18 ff.

74 Ausführlich J. A. SANTAMARÍA PASTOR, IPE IV, § 67 Rn. 3.

gressiven Entwicklung: der Transformation eines Machtverhältnisses, beruhend auf dem Sonderrecht, zu einem Rechtsverhältnis. Das Erscheinen von Büchern mit dem Begriff »Verwaltungsrecht« im Titel ist ein gemeineuropäisches Phänomen der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Jedenfalls in der verwaltungsrechtlichen Literatur mutiert das Gegenüber der Verwaltung vom Untertan zum Rechtssubjekt, was einen kategorialen Schritt impliziert. Man kann die Entstehung der Disziplin Verwaltungsrecht als Projekt deuten, das Sonderrecht in einen Rahmen der Anerkennung zu überführen. Patrice Chrétien lässt aus diesem Grund sogar sein Kapitel über das zeitgenössische französische Verwaltungsrecht erst 1873 beginnen. Im Hintergrund steht die Revolution von 1871, die zur liberalen Verfassung der III. Republik führt. Der *Conseil d'État*, Ratgeber von Napoleon Bonaparte wie von Louis Napoleon, sieht sich in einer erheblichen Legitimitätskrise, der er mit einer deutlich liberaleren Rechtsprechung unter Édouard Laferrière zu begegnen sucht.⁷⁵ Die Neuorientierung erfolgt maßgeblich mittels der Entwicklung allgemeiner Prinzipien, ähnlich wie es 100 Jahre später der Europäische Gerichtshof tun wird.⁷⁶

Die berühmteste Lesart des Verwaltungsrechts, die diesem Verständnis entgegensteht, ist die von Dicey, der das Projekt eines Verwaltungsrechts, eines *droit administratif*, als mit der *rule of law* und einem freiheitlichen Gemeinwesen unvereinbar ablehnt. Dicey steht diametral zum kontinentalen Deutungsmuster, welches das aufkommende Verwaltungsrecht als Ausdruck des liberalen Rechtsstaats feiert. Als Grund für Diceys Ablehnung eines *droit administratif* wird allerdings nicht nur traditioneller Freiheitssinn, sondern auch eine konservative Skepsis gegenüber zeitgenössischen Reformen vermutet, die dem Prinzip gleicher Freiheit verpflichtet waren.⁷⁷ Diese Lesart findet einen weiteren Höhepunkt 1929 in dem Buch *The New Despotism*, in dem der höchst konservative Lord Chief Justice Hewart das aufkommende sozialstaatlich orientierte Verwaltungsrecht als »organised« oder »administrative lawlessness« brandmarkt.⁷⁸ Diceys Kritik bestätigt also das emanzipatorische Potenzial.

Gewiss steht die Verwaltungsrechtswissenschaft keineswegs allein auf der Seite bürgerschaftlicher Emanzipation, weder im 19. Jahrhundert noch heute. Das Werk Otto Mayers etwa weist autoritäre Züge auf.⁷⁹ Die prinzipielle Ambivalenz hält Patrice Chrétien, Prosper Weil zitierend, treffend fest: Sie ist eine Disziplin,

75 CHRÉTIEN (Fn. 20), § 60 Rn. 13 ff.; ausf. P. GONOD, Édouard Laferrière, un juriste au service de la République, Paris 1997.

76 So sieht etwa J. SCHWARZE in den allgemeinen Prinzipien des Verwaltungsrechts den Kern der Disziplin, Europäisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2005, S. XLVIII ff., LII ff.

77 LOUGHLIN (Fn. 15), § 44 Rn. 50; POOLE (Fn. 17), § 60 Rn. 15.

78 G. HEWART, *The New Despotism*, London 1929, 41, 153 (im Nachdruck 1945).

79 SCHMIDT-DE CALUWE (Fn. 36) 49 und 262 kommt gar zu dem Schluss, dass Otto Mayer eine »Legalisierung des Polizeistaates« unterbreitet hat.

»die gleichzeitig Dienerin individueller Freiheit und Garant effektiver Verwaltung, Beschützerin des Bürgers gegen die Exekutive und Mittel zur Durchsetzung des Regierungswillens sein will.«⁸⁰ Das Verwaltungsrecht bleibt, so auch die Kernaussage des vorherigen Abschnitts, in wesentlichen Hinsichten ein Herrschaftsinstrument.

Insbesondere in Konstellationen, in denen die Hoheitsgewalt nur schwach ausgeprägt ist, wird die herrschaftliche Komponente durch die Wissenschaft profiliert und unterstützt. So begleitet sie in Italien im ausgehenden 19. und frühen 20. Jahrhundert ein Verwaltungsrecht, das den Untertan als Rechtssubjekt zwar anerkennt, das Pendel zwischen dem liberalen und dem autoritativen Moment aber weit auf die autoritative Seite schwingen lässt.⁸¹ Diese Wissenschaft korrespondiert mit einem neu geformten Staat, der sich nur mit Mühe auf dem ganzen Territorium etabliert. Dies schlägt sich in den wissenschaftlichen Aufbereitungen wichtiger verwaltungsrechtlicher Institute durch unitarisch gesinnte Professoren nieder: Fehlen von Verfahrensrechten, allgemeine Zulässigkeit von Rücknahme und Widerruf von Akten, kompromisslose Verwaltungsvollstreckung, eine nur beschränkte Haftung des Staates. Hier zeigen sich Parallelen mit der Entwicklung des Verwaltungsrechts der Europäischen Gemeinschaften. Im Konflikt von Interessen des betroffenen Bürgers mit solchen der europäischen Institutionen hat der EuGH über lange Zeit nicht selten den letzteren den Vorzug gegeben. Deutlich wird dies etwa in den unterschiedlichen Haftungsregimen für mitgliedstaatliches Unrecht einerseits, gemeinschaftliches Unrecht andererseits.⁸²

Die Verwaltungsrechtswissenschaft operiert als Kollektiv gewiss nicht revolutionär. Der emanzipatorische verwaltungsrechtswissenschaftliche Beitrag im 19. Jahrhundert besteht vor allem in der Entwicklung und Ausbuchstabierung von Rechtsinstituten, in denen die politischen und staatsrechtlichen Kompromisse zwischen freiheitlichen und obrigkeitlichen Kräften operativ werden können.⁸³ Diese Gründungskonstellation findet sich nicht allein im 19. Jahrhundert. So entwickelt sich in den fünfziger Jahren des 20. Jahrhunderts im frankistischen Spanien eine glänzende Verwaltungsrechtswissenschaft, welche die wenigen Freiheitsräume, die das Franco-Regime einzuräumen bereit ist, dogmatisch durchformt und in einem progressiven Sinne stabilisiert.⁸⁴ Ähnlich blüht in der Volksrepublik Polen in Epochen zaghafter Liberalisierungen die dogmatische Verwaltungsrechtswissenschaft auf.⁸⁵

80 P. WEIL, D. POUYAUD, *Le droit administratif*, 21. Aufl. 2007, 17; CHRÉTIEN (Fn. 20), § 60 Rn. 1.

81 Ausf. MATTARELLA (Fn. 12), § 45 Rn. 7 ff., vor allem Rn. 22 ff.

82 Die Rechtsprechung zur Haftung der Mitgliedstaaten verlangt die Verletzung eines Rechtssatzes, der bezweckt, dem Einzelnen Rechte zu verleihen (EuGH, verb. Rs. C-6/90 und C-9/90, Slg. 1991, I-5357, Rn. 40 – *Francovich*; Rs. C-5/94,

Slg. 1996, I-2553, Rn. 25 – *Hedley Lomas*), während die ältere Rechtsprechung zur Haftung der Gemeinschaft nach Art. 215 Abs. 2 EWG die Verletzung einer Schutznorm verlangte (EuGH, verb. Rs. 5, 7, 13–24/66, Slg. 1967, S. 331, 354 f. – *Kampffmeyer/Kommission*; verb. Rs. 83 und 94/76, 4, 15 und 40/77, Slg. 1978, S. 1209, Rn. 4 f. – *Bayerische HNL/Rat und Kommission*); dazu A. WARD,

Judicial Review and the Rights of Private Parties in EC Law, Oxford [u. a.] 2000, 318 ff. Die jüngere Rechtsprechung zur Haftung der Gemeinschaft hat diese Unterscheidung aufgehoben (EuGH, Rs. C-352/98 P, Slg. 2000, I-5291, Rn. 41 – *Bergaderm/Kommission*; Rs. C-198/03 P, Slg. 2005, I-6357, Rn. 63 – *Kommission/CEVA Santé Animale*).

83 So der Leitfaden bei SCHIERA (Fn. 22), § 69 Rn. 1 ff.

84 Ausf. SANTAMARÍA PASTOR (Fn. 74), § 67 Rn. 67 ff.

85 WRÓBEL (Fn. 61), § 47 Rn. 49 ff.

Als Verwaltungsrecht prägt sich zumeist derjenige Teil des öffentlichen Rechts aus, zu dem sich ein normativer Diskurs etablieren kann, der sich vom politischen Diskurs unterscheidet, wo also die Rechtsnorm einen, auch institutionell gesicherten, Selbststand (Autonomie?) gegenüber Trägern öffentlicher Macht aufweist. Nur dann entsteht ein allgemeiner Bedarf an argumentativen Kenntnissen, welche in der spezifischen Kompetenz von Juristen liegen. Regelmäßig grundlegend für eine solche Normativität ist eine Gerichtsbarkeit, die hoheitliches Handeln auf seine Rechtmäßigkeit prüfen kann.⁸⁶ Entsprechend bildet sich die Verwaltungsrechtswissenschaft im 19. Jahrhundert als jener Teil der Wissenschaft des öffentlichen Rechts aus, der auf eine solche Gerichtsbarkeit bezogen ist, auf ihre Organisation, ihr Verfahren und das von ihr anzuwendende Recht. Eingebunden wird zunächst der nachgeordnete Verwaltungsapparat. Die Regierung wird durch dieses Verwaltungsrecht in ihren strategischen Handlungen kaum behindert. Ihr kann somit die gerichtliche Kontrolle als ein Instrument dezentraler Kontrolle des Verwaltungsapparats dienen, eine Konstellation, die sich im europäischen Rechtsraum mit Blick auf den Vollzug durch mitgliedstaatliche Behörden wiederholt. Die Anerkennung des Bürgers, so wie sie sich letztlich verwirklicht, erfolgt nicht uneigennützig. In den Mitgliedstaaten werden es erst die liberaldemokratischen Verfassungen sein, welche den Umbau des Verwaltungsrechts *ex parte civium* wirklich voranbringen.⁸⁷

2) Zur disziplinären Ausrichtung im europäischen Rechtsraum

Es findet sich somit in der Gründung und Entwicklung des Verwaltungsrechts als wissenschaftlicher Disziplin ein emanzipatorischer Impetus, der zu einer gemeineuropäischen Identität des Faches beitragen kann. Eine solche Identität erscheint angezeigt angesichts der strukturellen Legitimationskrise des Unionsrechts und der Gefahr, dass die Bürokratien im europäischen Verbund sich in ihrem Netz selbstbezüglich verfangen und die Rechtsunterworfenen aus dem Blick verlieren. Auch geht es, ähnlich wie zu Zeiten des Sonderrechts des 18. Jahrhunderts, um die effiziente Verwirklichung hoheitlicher Aufgaben im Rahmen eines politischen Projekts, einen Binnenmarkt, eine Währungszone, einen einheitlichen Rechtsraum zu schaffen, nunmehr nicht auf nationaler,

86 Für Österreich: LEITL-STAUDINGER (Fn. 17), § 63 Rn. 9; für Deutschland: PAULY (Fn. 17), § 59 Rn. 16; für Ungarn: JAKAB (Fn. 17), § 68 Rn. 6. Ambivalenter hingegen die Entwicklung in Spanien: SANTAMARÍA PASTOR (Fn. 74), § 67 Rn. 50 f. und Rn. 57 ff.

87 Dazu vergleichend G. BIAGGINI, IPE III, § 53 Rn. 9; L. HEUSCHLING, IPE III, § 54 Rn. 43 ff.;

G. NAPOLITANO, I grandi sistemi del diritto amministrativo, in: Diritto amministrativo comparato, hg. von G. NAPOLITANO, Mailand 2007, I, 30.

sondern europäischer Ebene. Die *Politiken* des Dritten Teils des AEU-Vertrags bezwecken gesellschaftliche Steuerung und Transformation, denen gegenüber der Einzelne sich bisweilen nur mühsam als Rechtssubjekt positionieren kann.

Der emanzipatorische Gehalt des Begriffs Verwaltungsrecht sollte im europäischen Rechtsraum erinnert und als Verpflichtung begriffen werden. Es wäre ein Verlust, ihn auf das Unionsrecht ohne diese kritische Spitze anzuwenden; sie sollte in die normative Konstruktion von Verwaltung im europäischen Rechtsraum eingehen.⁸⁸ Im heutigen rechtlichen und wissenschaftlichen Kontext kann dies dogmatisch am ehesten mittels einer Konstitutionalisierung des Unionsverwaltungsrechts erfolgen, also einer verfassungsrechtlichen Ausrichtung des sekundärrechtlichen Materials an Verfassungsprinzipien und einzelnen Grundrechten. Der verfassungsrechtliche Ansatz im Unionsrecht wird sich gerade an dieser Frage beweisen müssen.⁸⁹ Der EuGH nutzt bereits die Primärrechtskonformität als Auslegungsmethode, also das Argument der Verfassungskonformität.⁹⁰ Zahlreiche sekundärrechtliche Akte sind zudem ausdrücklich nach ihren Begründungserwägungen im Lichte von Grundprinzipien, insbesondere einzelner Grundrechte, zu deuten. Die Grundrechte-Charta bestärkt diese Konstitutionalisierung, ja ruft durch ihr Inkrafttreten zu einer transformierenden Durchdringung des Unionsverwaltungsrechts gerade auf, indem sie zahlreichen Interessen eine verfassungsrechtliche Dimension verleiht. Es gibt bereits eine Rechtsprechungslinie, welche individuelle Rechtspositionen grundrechtlich umdeutet, was eine grundrechtsorientierte Konstitutionalisierung befördert.⁹¹ Dies verlangt die Überwindung von Verständnissen des Unionsverwaltungsrechts als Teil eines »Integrationsrechts« oder »Binnenmarktrechts«, Konzeptionen, die sich überlebt haben. Von besonderer Bedeutung für diese Fortentwicklung sind die Garantien des Art. 41 GRC.⁹² Diese Norm erinnert an das Rechtsinstitut des *due process of law* unter der US Verfassung (5. und 14. Amendment), das die wichtigste Grundlage der allgemeinen Lehren des amerikanischen Verwaltungsrechts bildet.⁹³ Weiteres Potenzial bietet die Unionsbürgerschaft, die der EuGH bislang gegenüber der Unionsverwaltung allerdings kaum operationalisiert hat. Beide Anknüpfungspunkte könnten genutzt werden, das europäische Verwaltungsrecht und seine Dogmatik des Verwaltungsrechts im Lichte der in vielerlei Hinsicht exemplarischen nordeuropäischen Verwaltungsmodelle auszurichten.⁹⁴

88 Ausf. TH. GROSS, Die öffentliche Verwaltung als normative Konstruktion, in: Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts, hg. von H. H. TRUTE u. A., Tübingen 2008, 349.

89 Zu ihm A. v. BOGDANDY, J. BAST, Der verfassungsrechtliche Ansatz und das Unionsrecht, in: Europäisches Verfassungsrecht (Fn. 49) 1.

90 EuGH, Rs. C-314/89, Slg. 1991, I-1647, Rn. 17 – *Rau*; Rs. C-540/03, Slg. 2006, I-5769, Rn. 61 ff., 104 f. – *Parlament/Rat*.

91 EuGH, Rs. C-28/05, Slg. 2006, I-5431, Rn. 71 ff. – *Dokter*.

92 J. BAST, Procedural Guarantees and Administrative Decision-Making in European Migration Law, in: Legal Remedies, hg. von FOGLETS, VANHEULE, im Erscheinen; K. KAŇSKA, Towards Admin-

istrative Human Rights in the EU: Impact of the Charter of Fundamental Rights, in: European Law Journal 10 (2004) 296.

93 A. C. AMAN, W. T. MAYTON, Administrative Law, St. Paul, Minn. 1993, 147 ff.; J. L. MASHAW, Administrative Law, 4. Aufl. St. Paul, Minn. 1998, 289 ff.; vgl. auch R. STEWART, The Reformation of American Administrative Law, in: Harvard Law Review 88 (1975) 1667.

94 Näher hierzu KUMLIEN/MODÉER (Fn. 61), § 48; G. EDELSTAM, IPE IV, § 65; L. MARCUSSON, IPE V, § 82.

IV. Ausblick: eine neue disziplinäre Identität?

Das historische *Ius Publicum Europaeum* zeichnete aus, dass es auf einer integrierten Wissenschaftskultur ruhte. Im 19. Jahrhundert findet man in Deutschland sogar eine Wissenschaft des öffentlichen Rechts ohne staatsrechtliche Grundlage,⁹⁵ vergleichbar mit der polnischen Rechtswissenschaft im 19. Jahrhundert.⁹⁶ Ungeachtet eines entwickelten europäischen Verwaltungsrechts ist man heute von einer *gemeinsamen* Verwaltungsrechtswissenschaft in Europa weit entfernt. Es gibt eine Vielfalt nationaler Wissenschaftsstile und -kulturen, die oft einen beeindruckenden Pluralismus von Methoden, Fragestellungen und Ausrichtungen umfassen. Einen europäischen Diskussions- und Rezeptionzusammenhang gibt es derzeit nur in Ansätzen, weil eben die meisten Verwaltungsrechtler sich in erster Linie mit Blick auf das jeweilige staatliche Verwaltungsrecht und die entsprechende wissenschaftliche *Community* begreifen. Dies kann als kollektive Ausrichtung für die Zukunft kaum überzeugen. Soll der europäische Rechtsraum den berechtigten Rationalitätserwartungen genügen, die im 20. Jahrhundert mit Blick auf das staatliche Verwaltungsrecht formuliert wurden, so bedarf es einer intensiven wissenschaftlichen Begleitung, die allein aus den nationalen Wissenschaftsräumen heraus nicht geleistet werden kann. Es bedarf einer europäischen wissenschaftlichen *Community* des Verwaltungsrechts, und eine solche *Community* verlangt eine entsprechende Identität ihrer tragenden Mitglieder. Der Weg dahin ist weit und mühsam: die Sprachenfrage, die Unübersichtlichkeit der Forschungs- und Publikationslandschaft, schlichtweg die Vielgestaltigkeit des europäischen Wissenschafts- und Rechtsraums. Sicher ist, dass er ohne eine europäische Rechtsgeschichte kaum zu bewältigen ist.

Armin von Bogdandy

95 Näher M. STOLLEIS, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, 2. Bd., München 1992, 322 ff.

96 I. LIPOWICZ, IPE II, § 34 Rn. 10 ff.; WASILEWSKI, IPE IV, § 64 Rn. 3 ff.