

Mohr Siebeck  
72010 Tübingen  
Postfach 20 40  
ISSN 0022-6882

Redaktion:  
72074 Tübingen  
Wilhelmstraße 18  
e-mail: jz@mohr.de

Telefon  
(07071) 923-52  
Telefax  
(07071) 923-67  
www.juristenzeitung.de

# Juristen JZ Zeitung

## 6

70. Jahrgang  
20. März 2015  
Seiten 265-316

Aus dem Inhalt:

**Jens-Peter Schneider, Herwig C. H. Hofmann  
und Jacques Ziller**

Die ReNEUAL Model Rules 2014:  
Ein Verwaltungsverfahrenrecht für Europa

**Martin Schwab und Stefanie Hromek**  
Alte Streitstände im neuen Verbraucherprivatrecht

**Katharina Uffmann**  
Fehlanreize in der Anlageberatung durch interne  
Vertriebsvorgaben

**Tatjana Hörnle**  
Bekennnisbeschimpfung (§ 166 StGB):  
Aufheben oder Ausweiten?

BGH mit Anmerkung von  
**Karl-Heinz Ladeur**  
Persönlichkeitsrecht und informationelle  
Selbstbestimmung vs. Meinungsfreiheit und  
Informationsinteresse der Öffentlichkeit –  
Veröffentlichung privater E-Mails

BGH mit Anmerkung von  
**Johannes Kaspar**  
Kein Täter-Opfer-Ausgleich (§ 46a Nr. 1 StGB)  
bei vorsätzlichem gefährlichen Eingriff in den  
Straßenverkehr (§ 315b StGB)



## Herausgeber

Professor Dr. Dr. Eric Hilgendorf, Würzburg  
Professor Dr. Matthias Jestaedt, Freiburg i.Br.  
Professor Dr. Herbert Roth, Regensburg  
Professor Dr. Astrid Stadler, Konstanz

## Redaktion

Martin Idler, Tübingen

## Mohr Siebeck

670. Jahrgang  
20. März 2015  
Seiten 265–316

# JZ Juristen Zeitung

Aufsätze

Professor Dr. Jens-Peter Schneider, Freiburg i.Br., Professor Dr. Herwig C. H. Hofmann, Luxemburg, und Professor Dr. Jacques Ziller, Pavia\*

## Die ReNEUAL Model Rules 2014: Ein Verwaltungsverfahrenrecht für Europa

Mit der Onlineversion 2014 der ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure fand ein 2009 begonnenes wissenschaftliches Projekt zur Kodifizierung des EU-Verwaltungsverfahrenrechts seinen vorläufigen Abschluss. Der erarbeitete Musterentwurf umfasst mit der administrativen Normsetzung, Einzelfallentscheidungen, Verträgen, der Amtshilfe und dem Informationsmanagement die wesentlichen Handlungsformen der europäischen Verwaltung und bezieht dabei auch die immer bedeutsamer werdenden EU-Verbundverwaltungsverfahren mit ein. Leitlinien des Musterentwurfs sind die rechtsstaatliche Optimierung des bestehenden EU-Verwaltungsverfahrenrechts und die erhöhte Legitimation der administrativen Umsetzung europäischer Politikziele.

### I. Einleitung: Aktueller Stand, Vorgeschichte, Ziele und unabhängige Finanzierung

Am 1.9.2014 veröffentlichte das Steering Committee des Research Network on EU Administrative Law (ReNEUAL) die Onlineversion 2014 der ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure.<sup>1</sup> Auf der Basis der Onlineversion werden derzeit Übersetzungen ins Deutsche, Spanische, Italienische, Französische und Polnische erarbeitet. Wie die im Lichte der Übersetzungen verbesserte englischsprachige Fassung sollen diese anderen Sprachfassungen zeitnah in Buchform erscheinen.

\* Die drei Autoren koordinieren ReNEUAL, Jens-Peter Schneider ist Professor für öffentliches Recht an der Universität Freiburg i. Br., Herwig C. H. Hofmann ist Professor für Europarecht an der Universität Luxemburg und Jacques Ziller ist Professor für Europarecht an der Universität Pavia.

<sup>1</sup> ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Law. 2014 Version for online publication (abrufbar auf [www.reneual.eu](http://www.reneual.eu) unter „publications“). Neben den drei Autoren dieses Beitrags gehören dem ReNEUAL Steering Committee die folgenden Professorinnen und Professoren an: Jean-Bernard Auby (Paris), George Bermann (New York), Giacinto della Cananea (Rom), Paul Craig (Oxford), Deirdre Curtin (Amsterdam), Diana-Urania Galetta (Mailand), Joana Mendes (Amsterdam), Oriol Mir Puigpelat (Barcelona), Ulrich Stelkens (Speyer) und Marek Wierzbowski (Warschau). Näheres auf [www.reneual.eu](http://www.reneual.eu) unter „organization“.

Damit findet ein Projekt seinen vorläufigen Abschluss, das im Jahr 2009 mit einer Tagung der Universitäten Osnabrück und Münster zu der Frage „A Common Frame of Reference on European Administrative Procedural Law?“ seinen Ausgang nahm.<sup>2</sup> Diese Tagung war der Impuls zur Gründung des Research Network on EU Administrative Law (ReNEUAL), dem mittlerweile über 100 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus ganz Europa und darüber hinaus angehören.<sup>3</sup> In ersten Workshops in den Jahren 2010 und 2011 wurden wichtige Querschnittsanalysen und Fallstudien erarbeitet. Sie zeigten die Notwendigkeit einer Kodifizierung des EU-Verwaltungsverfahrenrechts und boten Hinweise auf die einzubeziehenden Gegenstände sowie auf leitende Grundstrukturen. Die Ergebnisse dieser vorbereitenden Arbeitsphase wurden 2012 auf einer internationalen Tagung in Brüssel der Fachöffentlichkeit aus Wissenschaft und Praxis vorgestellt.<sup>4</sup> Ermöglicht wurde die Tagung durch den damaligen Europäischen Bürgerbeauftragten P. Nikiforos Diamandouros. Befördert durch die positive Resonanz und die vielfältigen Anregungen seitens der Teilnehmer begann anschließend die eigentliche Arbeit an der Formulierung der Regeln sowie der ergänzenden Einführungen und Erläuterungen.

Ziel des Projekts ist die Verbesserung der Durchführung des Unionsrechts und der administrativen Umsetzung europäischer Politikziele durch die Transformation der rechtsstaatlichen und demokratischen Verfassungsprinzipien der Union in eine allgemeine Kodifikation mit hinreichend konkreten verwaltungsrechtlichen Bestimmungen. Die Model Rules sollen einen denkbaren Rechtsrahmen für die nicht-legislative Umsetzung des Unionsrechts entwerfen, der durch leicht zugängliche, funktionale und klare Regeln die Rechte und Pflichten von Bürgern und Behörden gleichermaßen sichtbar macht. Die ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure zeigen, dass es möglich ist, ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht zu entwerfen, das die teilweise komplexe Realität der Kooperation zwischen Unions-

<sup>2</sup> Siehe hierzu den Tagungsbericht von N. Marsch DVBl. 2009, 1430ff.

<sup>3</sup> Siehe dazu näher [www.reneual.eu](http://www.reneual.eu) unter „members“.

<sup>4</sup> Siehe dazu näher [www.reneual.eu](http://www.reneual.eu) unter „events“.

behörden und mitgliedstaatlichen Verwaltungsstellen bei der Umsetzung des Unionsrechts adäquat berücksichtigt, ohne dabei unverhältnismäßig in die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten einzugreifen.<sup>5</sup> Das ReNEUAL-Projekt klärt die relevanten Rechtsprinzipien und formuliert einen verwirklichungsfähigen Vorschlag, damit europäische Behörden ihre vielfältigen und bedeutsamen Aufgaben künftig in transparenten Verfahren mit klarer Verantwortungszuweisung erfüllen können. Auf diese Weise sollen die gleichermaßen berechtigten Belange einer effektiven behördlichen Aufgabenerfüllung einerseits und des subjektiven Rechtsschutzes andererseits ausbalanciert und jeweils optimal verwirklicht werden.

Das Projekt wird finanziell von öffentlichen Forschungsfördereinrichtungen aus Deutschland (Deutsche Forschungsgemeinschaft), Italien, Luxemburg, den Niederlanden und aus Spanien sowie von vielen Universitäten und akademischen Organisationen unterstützt.<sup>6</sup> Diese finanzielle Förderstruktur unterstreicht den wissenschaftlichen Anspruch und beförderte zugleich die inhaltliche Unabhängigkeit des Projekts. Daneben erfuhr ReNEUAL wichtige Unterstützung durch weitere Institutionen, die dem Forschungsnetzwerk den evident bedeutsamen Zugang zum Sachverstand der europäischen Rechtspraxis eröffneten (dazu näher sogleich II.).

## II. Entstehungsgeschichte der Model Rules

Im Anschluss an die erwähnte Brüsseler Tagung 2012 übernahmen sechs Redaktionsteams („drafting teams“) die Formulierung konkreter Regelungsentwürfe (draft model rules) sowie ergänzender Einführungen und Erläuterungen. Die Teams waren jeweils für eines der sechs Bücher des Musterentwurfs (siehe unten IV.) zuständig und setzten sich aus insgesamt 18 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern zusammen.<sup>7</sup> Entwurfsverfasser waren neben den europäischen Mitgliedern des Steering Committee Nachwuchswissenschaftlerinnen und Nachwuchswissenschaftler, die auf diese Weise eine hervorragende Gelegenheit zur Teilnahme an einer für die Rechtswissenschaft ganz außergewöhnlich intensiven Gemeinschaftsarbeit erhielten. Denn die Redaktionsteams mussten sich kollegial auf gemeinsame Regel- und Erläuterungstexte einigen, die darüber hinaus vom Steering Committee als Gesamtherausgeber akzeptiert werden mussten und dabei erneut kollegial überarbeitet wurden. Das ReNEUAL-Projekt bietet damit neben seinen inhaltlichen Erkenntnissen auch ein für die europäische Verwaltungsrechtswissenschaft wegweisendes innovatives und internationales Forschungsdesign.

Von vornherein angelegt war darüber hinaus die Einbeziehung des im gesamten ReNEUAL-Netzwerks versammelten wissenschaftlichen Sachverständigen sowie die Einbeziehung einer großen Zahl weiterer Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und nationaler sowie europäischer Gerichts-, Verwaltungs- bzw. Anwaltspraxis.<sup>8</sup> Dies gelang sowohl im Rahmen kleinerer Workshops der Redaktionsteams, durch Onlinekonsultationen der ReNEUAL-Mitglieder und

vor allem durch mehrere größere Tagungen zumeist in Kooperation mit wichtigen anderen Institutionen der europäischen Rechtswissenschaft und Rechtspraxis. Die ReNEUAL Model Rules sind also keine praxisfernen Überlegungen einer kleinen Wissenschaftlergruppe, sondern sind in einem mehrstufigen Prozess in stetigem Austausch zwischen zahlreichen Personen aus Wissenschaft und Praxis entstanden. Die Verantwortung für die letztlich ausgewählten Lösungen liegt aber selbstverständlich bei den Mitgliedern der Redaktionsteams bzw. des Steering Committee.

Hervorzuheben ist im Zusammenhang des Diskurses zwischen Wissenschaft und Praxis die Kooperation mit dem 2011 gegründeten European Law Institute (ELI).<sup>9</sup> ELI und ReNEUAL vereinbarten im Juli 2012, unter Anerkennung der Eigenständigkeit von ReNEUAL, gemeinsam das Projekt „Towards Restatements and Best Practice Guidelines on EU Administrative Procedural Law“ zu verfolgen. Dieses Gemeinschaftsprojekt stellt für das ELI ein unkonventionelles Projektformat dar, da ReNEUAL aufgrund seiner Vorarbeiten und Verpflichtungen gegenüber den verschiedenen nationalen Förderinstitutionen (siehe oben I.) vergleichsweise zügig zur Vorlage eines Musterentwurfs in der Lage, aber auch gezwungen war, ohne auf eine vorherige formale Beschlussfassung der ELI-Gremien über eine etwaige Annahme der ReNEUAL Model Rules als ein „ELI instrument“ warten zu können. Das Gemeinschaftsprojekt ermöglichte es ReNEUAL jedoch, die ELI-Projektgremien und die in diesen versammelten Experten intensiv in seine Arbeit einzubeziehen und mit dem ELI einzelne Tagungen gemeinsam zu planen oder zu veranstalten. Erwähnenswert ist besonders eine gemeinsame Veranstaltung von ELI und ReNEUAL mit dem Centre for Judicial Cooperation des Europäischen Hochschulinstituts in Florenz, bei der im Februar 2014 einzelne Bücher der damaligen Draft Model Rules eingehend und sehr produktiv mit Richtern nationaler und europäischer Höchstgerichte in Verwaltungssachen diskutiert wurden. Die ReNEUAL Model Rules 2014 bieten nun die Basis für eine weitere gemeinsame Arbeit mit dem ELI an der Verbesserung des EU-Verwaltungsverfahrensrechts (dazu unten V.).

Sehr profitiert hat die Arbeit von ReNEUAL des Weiteren von der Zusammenarbeit mit ACA Europe, einer Vereinigung der Höchstgerichte in Verwaltungssachen in der EU.<sup>10</sup> So wurde mit der französischen Präsidentschaft und dem Generalsekretariat von ACA Europe insbesondere eine gemeinsam mit der Europäischen Lebensmittelbehörde (EFSA) und der Kommission vorbereitete Tagung zur Analyse komplexer europäischer Verbundverfahren durchgeführt.

Die dauerhafteste Kooperationsbeziehung bestand mit dem Europäischen Bürgerbeauftragten. Bereits erwähnt wurde die Tagung von 2012. Anschließend profitierte ReNEUAL massiv von der laufenden Unterstützung durch das von *Ian Harden* geleitete Büro des Bürgerbeauftragten. ReNEUAL erhielt nicht nur einen exzellenten Zugang zum Erfahrungsschatz des Bürgerbeauftragten und seiner Mitarbeiter (der sogenannten „ombudsprudence“). Zusätzlich kommentierten *Ian Harden* und weitere seiner Mitarbeiter außerordentlich konstruktiv und engagiert die ersten 2013 auf einer ReNEUAL-Tagung in Luxemburg vorgestellten Regelungsentwürfe. Besonders erfreulich war schließlich,

<sup>5</sup> Siehe unten bei Fn. 26.

<sup>6</sup> Siehe näher ReNEUAL Model Rules Online Version 2014 (Fn. 1), S. V ff.

<sup>7</sup> Siehe näher ReNEUAL Model Rules Online Version 2014 (Fn. 1), S. II, XIII f.

<sup>8</sup> Siehe näher ReNEUAL Model Rules Online Version 2014 (Fn. 1), S. VII ff.

<sup>9</sup> Näheres zum ELI findet sich unter [www.europeanlawinstitute.eu](http://www.europeanlawinstitute.eu).

<sup>10</sup> Näheres zu ACA Europe findet sich unter <http://www.aca-europe.eu/index.php/en>.

dass auch die heutige Bürgerbeauftragte, *Emily O'Reilly*, die gemeinsame Arbeit weiter beförderte, indem sie 2014 zur Präsentation und Diskussion der Draft Model Rules erneut in das Europäische Parlament nach Brüssel einlud und sich auch inhaltlich die Ergebnisse der Arbeit von ReNEUAL im Grundsatz zu eigen machte. Auch die in Brüssel gesammelten nützlichen Anregungen flossen noch in die Arbeit des ReNEUAL Steering Committee und seiner Redaktionsteams während des Sommers 2014 zur Fertigstellung der Anfang September vorgelegten Online Version der ReNEUAL Model Rules ein.

### III. Die Model Rules im Kontext: Entwicklungslinien des EU-Verwaltungsrechts und dessen Kodifikationsbedürftigkeit

Die ReNEUAL Model Rules stellen zwar den ersten Versuch dar, einen Musterentwurf für eine denkbare Kodifizierung des EU-Verwaltungsverfahrensrechts vorzulegen. Sie basieren aber natürlich auf vielfältigen wissenschaftlichen Vorarbeiten zur Strukturierung und inhaltlichen Fortentwicklung des EU-Verwaltungsrechts. Erwähnt werden können hier nur einige besonders wichtige Anknüpfungspunkte:

In einer ersten Phase erfolgte die Herausarbeitung zentraler materieller Rechtsinstitute (Gesetzesbindung der Verwaltung, Gleichheitssatz und Diskriminierungsverbot, Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, Rechtssicherheit und Vertrauensschutz) sowie grundlegender Verfahrensinstitute (Zuständigkeit, Sachverhaltsermittlung, Verteidigungsrechte unter Einschluss der Anhörung, Begründungspflichten), wobei das „Europäische Verwaltungsrecht“ von *Jürgen Schwarze* eine offenkundige Pionierfunktion erfüllte.<sup>11</sup> In einer zweiten Phase gerieten einerseits die Einwirkungen des damaligen EG-Rechts auf die nationalen Verwaltungsrechtsordnungen<sup>12</sup> und andererseits die komplexen Verfahrens- und Organisationsstrukturen der europäischen Verbundverwaltung<sup>13</sup> in den Blick. Abgeschlossen wurden diese wichtigen Systematisierungsphasen durch die Publikation erster Lehr- oder handbuchartiger Gesamtdarstellungen des EU-Verwaltungsrechts.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> *J. Schwarze*, Europäisches Verwaltungsrecht, 1. Aufl. 1988, 2. Aufl. 2005; wichtig für die Herausbildung einer europäischen Verwaltungsrechtswissenschaft waren ferner die Übersetzungen ins Englische (1992/2006) und Französische (1994/2009).

<sup>12</sup> Aus der deutschen Literatur stellvertretend: *Brenner*, Der Gestaltungsauftrag der Verwaltung in der EU, 1996; *von Danwitz*, Verwaltungsrechtliches System und europäische Integration, 1996; *Hatje*, Die gemeinschaftsrechtliche Steuerung der Wirtschaftsverwaltung, 1998; *Kadelbach*, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss, 1999; *Schwarze* (Hrsg.), Das Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss, 1996; aus der europäischen Literatur beispielhaft: *Jans/de Lange/Prechal/Widdershoven*, Europeanisation of Public Law, 2007.

<sup>13</sup> Aus der deutschen Literatur stellvertretend: *Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold* (Hrsg.), Der Europäische Verwaltungsverbund, 2005; *C. Koch*, Arbeitsebenen der Europäischen Union, 2003; *J.-P. Schneider/F. Velasco Caballero* (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsverbunds, 2009; *Sydow*, Verwaltungskooperation in der Europäischen Union. Zur horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit der europäischen Verwaltungen am Beispiel des Produktzulassungsrechts, 2004; *W. Weiß*, Der Europäische Verwaltungsverbund, 2010; aus der europäischen Literatur beispielhaft: *Hofmann/Türk* (Hrsg.), Legal Challenges in EU Administrative Law: The Move to an Integrated Administration, 2009.

<sup>14</sup> Ohne Anspruch auf Vollständigkeit seien stellvertretend genannt: *Auby/Dutheil de la Rochère* (Hrsg.), Traité de Droit administratif Européen, 2. Aufl. 2014; *M. P. Chiti*, Diritto Amministrativo Europeo, 4. Aufl. 2011; *Craig*, EU Administrative Law, 2. Aufl. 2012; *von Danwitz*, Europäisches Verwaltungsrecht, 2008; *Hofmann/Rowe/Türk*, Administrative Law and

Normativ entwickelt sich das EU-Verwaltungsrecht aufgrund der Struktur der Gesetzgebungskompetenzen und der Organisationsstruktur der für die Vorbereitung der Gesetzgebungsvorschläge zuständigen EU-Kommission bisher weitgehend sektoral in verschiedenen Bereichen des besonderen EU-Verwaltungsrechts, ohne dass dies an dieser Stelle umfassend ausgeleuchtet werden kann. Immerhin bemühte sich der Gesetzgeber in einzelnen Sektoren um sogenannte Bereichskodifizierungen,<sup>15</sup> die aber häufig nicht ganz vollständig und jedenfalls nicht immer hinreichend aufeinander abgestimmt sind. Eine Form der soft law-Kodifizierung stellen die vom Europäischen Bürgerbeauftragten angeregten Verwaltungskodizes der verschiedenen EU-Institutionen dar,<sup>16</sup> die aber naturgemäß an ihrer fehlenden Normativität leiden und überdies von vornherein die rechtsstaatlich besonders relevanten Probleme der EU-Verbundverwaltung ausblenden müssen. Diese Defizite können durch die Rechtsprechung der europäischen Gerichte und die von ihnen entwickelten allgemeinen Rechtsgrundsätze aufgrund ihrer einzelfallorientierten Funktionsbedingungen nur partiell ausgeglichen werden, wenngleich deren Bedeutung für das aktuelle EU-Verwaltungsrecht in keinem Fall unterschätzt werden darf. Richterrechtliche Vorgaben sind aber für den Rechtsschutzsuchenden ohne Unterstützung durch Experten nicht erkennbar und weisen gerade auch bei internationalen Gerichten eigenständige Konsistenzschwächen auf.

Ein beträchtlicher Schub für die weitere Entwicklung geht heute von den Neuerungen des Vertrags von Lissabon aus. Insbesondere wurden durch Art. 41 der Grundrechte-Charta wichtige grundrechtliche Impulse für die weitere rechtsstaatliche Ausformung des EU-Verwaltungsrechts gesetzt.<sup>17</sup> Daneben wurde mit Art. 298 AEUV eine neue Kompetenzgrundlage zur auch legislativen Ausgestaltung einer offenen, effizienten und unabhängigen europäischen Verwaltung geschaffen. Die genauen Grenzen dieser Kompetenznorm sind Gegenstand aktueller juristischer Debatten, wobei teilweise auch sehr extensive Lesarten vertreten werden.<sup>18</sup> Das ReNEUAL Steering Committee entschied sich, die Model Rules unabhängig von einer aktuell herrschenden Lesart des Art. 298 AEUV oder den Chancen einer künftigen expliziten Erweiterung der Gesetzgebungskompetenzen zu verfassen. Maßgeblich sollte vielmehr die langfristige Förderung der weiteren Diskussion durch die Vorlage eines möglichst kohärenten Musterentwurfs sein. Etwaige Kohärenzverluste aufgrund von kompetenzrechtlichen Restriktionen könnten schließlich für die Herren der Verträge auch ein Anlass für eine sachgerechte Arrondierung von Gesetzgebungskompetenzen sein. Gleichwohl nimmt der Musterentwurf auf den kompetenzrechtlich bedeutsamen Subsidiaritätsgedanken insbesondere bei den Regelungen zum Anwendungsbereich des Musterentwurfs Rücksicht.<sup>19</sup>

Policy of the European Union, 2011; *Terbechte* (Hrsg.), Verwaltungsrecht der Europäischen Union, 2011.

<sup>15</sup> Zu nennen sind insbesondere die Kartell-VO 1/2003, die Beihilfeverfahrens-VO 659/1999, die Europäische Haushaltsordnung 966/2012 und die Vergaberichtlinie 2004/18.

<sup>16</sup> Zu diesen *Hofmann/Rowe/Türk* (Fn. 14), S. 191 f.

<sup>17</sup> Siehe hierzu zusammenfassend *R. Bauer*, Das Recht auf eine gute Verwaltung im Europäischen Verwaltungsrecht, 2002; *C. D. Classen*, Gute Verwaltung im Recht der EU, 2008; *D.-U. Galetta* EuR 2007, 57 ff.; *K. Pfeffer*, Das Recht auf gute Verwaltung, 2006; *J. Ponce Solé* ERPL 14 (2004), 1503 ff.; *J. Wakefield*, Right to Good Administration, 2007.

<sup>18</sup> Vgl. den Überblick in: ReNEUAL Model Rules Online Version 2014 (Fn. 1), Introduction to the ReNEUAL Model Rules Rn. 37 ff.; aus der einschlägigen Literatur für eine extensive Lesart etwa *Craig* EPL 19 (2013), 503 ff.

<sup>19</sup> Siehe unten bei Fn. 26.

Erfreulicherweise haben die neuen primärrechtlichen Impulse nicht nur ReNEUAL und andere Vertreter der europäischen Verwaltungsrechtswissenschaft motiviert, die rechtsstaatliche und demokratische Fortentwicklung des EU-Verwaltungsrechts voranzutreiben. Vielmehr hat der Rechtsausschuss des Europäischen Parlaments unter der Regie des italienischen MEP *Berlinguer* seit Juli 2010 mit Unterstützung durch ReNEUAL und andere Wissenschaftler an der Vorbereitung und der Verabschiedung einer parlamentarischen Resolution gearbeitet.<sup>20</sup> Am 15. 1. 2013 hat dann auch das Europäische Parlament mit breiter Unterstützung eine Entschließung mit Empfehlungen an die Kommission zu einem Verwaltungsverfahrenrecht der Europäischen Union beschlossen.<sup>21</sup> Offenkundig unterstützt auch das neu gewählte Parlament diese Entschließung, da die Fortentwicklung des Verwaltungsverfahrenrechts expliziter Gegenstand in den Anhörungen der dafür zuständigen Kommissare war. Zudem hat die parlamentarische Entschließung das Interesse der Rechtspraxis an der Arbeit von ReNEUAL zusätzlich gesteigert, weshalb es günstig ist, dass es dem ReNEUAL Steering Committee gelungen ist, die Online Version der Model Rules bereits Anfang September 2014 zu publizieren. Der Rechtsausschuss des Europaparlaments hat jedenfalls bereits Anfang November in einer Anhörung von Mitgliedern des ReNEUAL Steering Committee die Model Rules diskutiert und gewürdigt.

Zusammenfassend sind die folgenden Defizite des bestehenden EU-Verwaltungsrechts festzuhalten, auf die mit dem ReNEUAL-Musterentwurf reagiert wird: Das Verfassungsrecht der EU enthält wichtige Impulse und Gestaltungsvorgaben für das EU-Verwaltungsrecht, kann ein solches aufgrund seiner abstrakteren Natur aber nicht ersetzen und Bürgern wie Behörden nicht die notwendige Handlungssicherheit vermitteln. Gleiches gilt für das heutige europäische Sekundärrecht, das zwar vielfach verwaltungsverfahrenrechtliche Bestimmungen trifft, allerdings sektoral stark fragmentiert ist, für vergleichbare Probleme oft ohne zwingende Gründe unterschiedliche Lösungen vorsieht und vor allem vielfältige Lücken nicht zuletzt bei der verantwortungsklärenden Strukturierung von Verbundverfahren aufweist. Das EU-Verwaltungsverfahrenrecht ist mit anderen Worten kodifikationsbedürftig. Der ReNEUAL-Musterentwurf zeigt zugleich, dass eine Kodifikation möglich ist, das EU-Verwaltungsverfahrenrecht heute also auch kodifikationsreif ist.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> EP Working Group on EU Administrative Law, Working Document „State of play and Future Prospects for EU Administrative Law“, 19. 10. 2011 (abrufbar unter [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/juri/dv/juri\\_wdadministrativelaw\\_juri\\_wdadministrativelaw\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/juri/dv/juri_wdadministrativelaw_juri_wdadministrativelaw_en.pdf)).

<sup>21</sup> Die Resolution ist abrufbar unter <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0004&language=de#top>; siehe hierzu auch A. Guckelberger/F. Geber, Allgemeines Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht vor seiner unionsrechtlichen Kodifizierung?, 2013; dies. NVwZ 2013, 601 ff.

<sup>22</sup> Siehe allgemein zu den Kriterien der Kodifikationsbedürftigkeit und Kodifikationsreife: W. Kahl, in: W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetz, 2002, S. 67 (101 f.), der aber selbst eher auf eine Konsolidierung durch Systembildung auf der Basis der nationalen Kodifikationen setzt: W. Kahl, in: P. Axer u. a. (Hrsg.), Das Europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase, 2010, S. 39 (41 f., 58 ff.)

#### IV. Der Inhalt der sechs Bücher des Musterentwurfs im Überblick

Wie bereits angedeutet, gliedert sich der Musterentwurf in sechs Bücher, die sich primär an bestimmten Handlungsformen orientieren. So regelt Buch II in sechs Artikeln die Vorbereitung von Entwürfen für Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung, Buch III in 36 Artikeln administrative Einzelfallentscheidungen und Buch IV in 39 Artikeln Verwaltungsverträge. Daneben regelt Buch V in sechs Artikeln Verwaltungsmaßnahmen zur ebenen- oder grenzüberschreitenden Amtshilfe und Buch VI in 41 Artikeln Maßnahmen des inter-administrativen Informationsaustausches.<sup>23</sup> Im Vergleich zu vielen nationalen Kodifizierungen des Verwaltungsverfahrenrechts fällt die Einbeziehung einer größeren Zahl von Verwaltungsmaßnahmen und insbesondere des inter-administrativen Informationsmanagements auf. Die ReNEUAL Model Rules setzen schon damit einen eigenen innovativen Akzent.

Es ist hier nicht der Raum, um alle 132 Artikel der sechs Bücher des ReNEUAL-Musterentwurfs vorzustellen. Vielmehr soll auf einige strukturelle Grundlinien bzw. Besonderheiten und auf besonders innovative Regelungsansätze hingewiesen werden. Vorab sei noch erwähnt, dass die einzelnen Bücher jeweils eine Einführung, den eigentlichen Regelungsentwurf sowie knappe Erläuterungen zu den einzelnen Regelungsvorschlägen umfassen. Dabei verweisen die Fußnoten ausschließlich auf maßgebliche Inspirationsquellen in der Rechtsprechung des *EuGH*, der EU-Gesetzgebung oder in mitgliedstaatlichen Normtexten. Damit wird die amerikanische Idee eines „restatement of the law“ aufgegriffen.<sup>24</sup> Angesichts der begrenzten zeitlichen und personellen Ressourcen musste auf einen Nachweis wissenschaftlicher Literatur, der für ein solchermaßen gesamteuropäisches Projekt eine besondere Herausforderung dargestellt hätte, verzichtet werden.<sup>25</sup> Zudem hätte dies nicht der üblichen Vorgehensweise bei Gesetzentwürfen entsprochen.

##### 1. Die allgemeinen Regelungen von Buch I insbesondere zum differenzierten Anwendungsbereich des Musterentwurfs

Buch I normiert in seinen vier Artikeln allgemeine Vorschriften zum Anwendungsbereich, zum *lex specialis*-Grundsatz, über das Verhältnis zum mitgliedstaatlichen Recht sowie übergreifende Definitionen. Ergänzend benennt dessen Präambel die für den Musterentwurf und seine weitere Entwicklung maßgeblichen Rechtsprinzipien. In der Diskussion über die ersten Entwürfe seit Anfang 2013 spielte die Regelung des Anwendungsbereichs eine besondere Rolle, die zunächst bewusst durch die Formulierung zweier Alternativen offen gelassen worden war. Im Ergebnis entschied sich das ReNEUAL Steering Committee im Interesse der Subsidiarität und zur Vermeidung derzeit unnötiger und unproduktiver Kontroversen dafür, in Art. I-1 die Bücher II, III und IV nur für entsprechende Maßnahmen einer EU-Verwaltungsbehörde für anwendbar zu erklären. Für mitgliedstaatliche Behör-

<sup>23</sup> Die Nummerierung der Artikel lässt mit einer römischen Ziffer das jeweilige Buch erkennen und bezeichnet die Artikel innerhalb des Buches ohne weitere Untergliederung mit einer arabischen Ziffer.

<sup>24</sup> Vgl. George Bermann, in: S. Rose-Ackerman/P. L. Lindseth (Hrsg.), Comparative Administrative Law, 2010, S. 595 ff.

<sup>25</sup> Einen Ausgleich bieten diesbezüglich aus dem Projekt heraus oder in seinem Umfeld entstandene Beiträge der einzelnen Entwurfsverfasser. Vgl. insoweit die Auflistung in ReNEUAL Model Rules Online Version 2014 (Fn. 1), Introduction to the ReNEUAL Model Rules Rn. 64.

den gelten diese Bücher daher nur im Fall einer entsprechenden spezialgesetzlichen Regelung. Buch III eröffnet daneben in Art. III-1 (2) explizit die Möglichkeit der Anwendbarkeit seiner Regelungen aufgrund eines autonomen mitgliedstaatlichen Rechtsanwendungsbefehls. Zusätzlich können einzelne der Regelungen von Buch III für Verwaltungsverbundverfahren durch interadministrative Vereinbarungen oder mitgliedstaatliche Zustimmungen Anwendung finden.<sup>26</sup> Da die Bücher V und VI vertikale oder horizontale Interaktionen zwischen EU- oder mitgliedstaatlichen Behörden regeln, müssen diese zwingend auch auf mitgliedstaatliche Behörden Anwendung finden. Nur auf diese Weise lässt sich ein wirklich kohärentes Amtshilfe- bzw. Informationsaustauschregime strukturieren, das den Anforderungen der EU-Verbundverwaltung gerecht wird.<sup>27</sup>

## 2. Folgenabschätzungen und Bürgerbeteiligung in administrativen Normsetzungsverfahren gemäß Buch II

Buch II betrifft die administrative Normsetzung, die allerdings in wichtigen Elementen bereits in den Artikeln 290 und 291 AEUV sowie in der sogenannten „Komitologie“-VO 182/2011 geregelt wird. Bislang ungeregt geblieben ist jedoch die Vorbereitung der maßgeblichen Rechtsetzungsentwürfe und insbesondere einer den Anforderungen von Art. 11 EUV entsprechenden Bürgerpartizipation. Insoweit existieren derzeit nur politische Selbstverpflichtungen der Kommission in Bezug auf Bürgerkonsultationen und Folgenabschätzungen, die demgemäß in der heutigen Praxis auch keineswegs durchgängig umgesetzt werden. Diese Lücke könnten die Vorschriften des Buches II schließen. Buch II erfasst in seiner finalen Fassung allein die Vorbereitung rechtlich bindender Normen, nicht jedoch die oft faktisch ähnlich bedeutsamen, aber letztlich allzu heterogenen Formen des EU soft law.

## 3. Einzelfallentscheidungsverfahren gemäß Buch III

Buch III über behördliche Einzelfallentscheidungen ist ein Herzstück des Musterentwurfs, der auch das besondere Interesse in den Diskussionen mit Praktikern geweckt hat. Ziel dieses Buches ist es, die Vorgaben insbesondere von Art. 41 der Grundrechtecharta in konkretere Vorschriften zu übersetzen, damit die verfassungsrechtlichen Leitlinien ebenso effektiv wie effizient verwirklicht werden. Zudem füllt Buch III die von Art. 41 GRCh explizit offengelassenen Freiräume. Dazu gliedert sich Buch III in sechs Kapitel, die neben wenigen allgemeinen Vorgaben (Anwendungsbereich und Definitionen) die Einleitung und die Abwicklung des Verfahrens (Art. III-3 bis III-9), die Sachverhaltsermittlung unter Einschluss von Vor-Ort-Inspektionen (Art. III-10 bis III-21), den Aktenzugang, die Anhörung sowie die Beteiligung von Dritten und anderen Behörden (Art. III-22 bis III-27), den Verfahrensabschluss inklusive Begründungs- und Rechtsmittelbelehrungspflichten (Art. III-28 bis III-34) sowie die behördliche Aufhebung von Entscheidungen (Art. III-35 und III-36) betreffen. Damit folgt der Aufbau ähnlich wie viele mitgliedstaatliche Kodifikationen dem typischen

Ablauf eines Verwaltungsverfahrens.<sup>28</sup> Innovative Institute sind insbesondere Verpflichtungen zur internetbasierten Publikumsinformation über allgemeine Elemente gesetzlich vorgeschriebener Verwaltungsverfahren (Art. III-4), die für die Verfahrensabwicklung verantwortlichen Bediensteten (Art. III-7), die Pflicht zur Rechtsmittelbelehrung (III-30) und vor allem verschiedene Regelungen zur transparenteren und verbesserten Gestaltung von Inspektionen und Anhörungen in Verbundverfahren (Art. III-18 bis III-21, Art. 24). Eine Lücke im bisherigen Eigenverwaltungsrecht könnten die Regeln zum Vertrauensschutz (Art. III-35 und III-36) schließen.

## 4. Die Vorgaben von Buch IV für EU-Verwaltungsverträge

Buch IV regelt Verwaltungsverträge der EU-Behörden. Die aktuelle Rechtslage bei Verwaltungsverträgen ist ausgesprochen heterogen. Dies gilt insbesondere für die sehr unterschiedlichen nationalen Vertragsregime, die über Rechtswegklauseln nicht selten auch auf von EU-Behörden abgeschlossene Verträge Anwendung finden. Umfassend geregelt werden in Buch IV Verwaltungsverträge, die dem EU-Recht unterliegen, während Verträge, auf die mitgliedstaatliches Recht Anwendung findet, nur in eingeschränktem Maße erfasst werden.<sup>29</sup> Dabei enthält Buch IV sowohl Vorschriften über die vorbereitenden Aushandlungsverfahren und den Vertragsabschluss als auch über die Vertragsausführung bzw. das Vertragsende. Hinsichtlich der Vertragsaushandlung differenziert Buch IV zwischen einem normalen Aushandlungsverfahren, für das Art. IV-7 auf eine große Zahl der Verfahrensvorschriften in Buch III verweist, einerseits, und einem wettbewerblichen Zuteilungsverfahren nach dem Modell des EU-Vergaberechts andererseits (Art. IV-9 bis IV-19).

## 5. Europäische Amtshilfeverfahren nach Buch V

Buch V enthält die erforderlichen Basisregeln für Amtshilfeverfahren im Vertikalverhältnis zwischen mitgliedstaatlichen und EU-Behörden ebenso wie für die horizontale Amtshilfe insbesondere zwischen verschiedenen Mitgliedstaaten. Inhaltlich folgen die Regeln Mustern aus nationalen Amtshilferegeln. Buch V füllt damit eine für den Alltag der europäischen Verwaltung bedeutsame Lücke, da sich entsprechende Regelungen bislang nur in sektorspezifischen Rechtsakten finden, während aus dem Prinzip der loyalen Zusammenarbeit gemäß Art. 4 Abs. 3 EUV keine hinreichend konkreten, unmittelbar anwendbaren Vorgaben abgeleitet werden können. Deshalb wird in der Praxis zwischen den EU-Staaten hilfsweise auf einschlägige Europaratkonventionen zurückgegriffen,<sup>30</sup> was offenkundig kein gutes Zeugnis für die EU-Verwaltungsrechtsordnung ausstellt. Nationale Amtshilferegeln wie die §§ 8a ff. VwVfG bieten zwar derzeit eine sinnvolle Ergänzung der sektoralen EU-Amtshilfeverpflichtungen, können aber aufgrund ihres notwendig begrenzten Anwendungsbereichs stets nur Ausschnitte der Amtshilfeverfahren regeln. Deshalb produzieren sie neue Schnittstellenprobleme zwischen den jeweils an-

<sup>26</sup> Vgl. Art. III-18 (1) 2, (4), III-19, III-20.

<sup>27</sup> Näher ReNEUAL Model Rules Online Version 2014 (Fn. 1), Introduction to the ReNEUAL Model Rules Rn. 59–61, Introduction to Book V, Rn. 3–4, 11–13; Introduction to Book VI, Rn. 2–3, 15; siehe ferner Explanations to Book III, Rn. 66–74.

<sup>28</sup> Vgl. dazu aus deutscher Perspektive J.-P. Schneider, in: W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann/A. Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2. Aufl. 2012, § 28 Rn. 14 ff.

<sup>29</sup> ReNEUAL Model Rules Online Version 2014 (Fn. 1), Introduction to Book IV, Rn. 18–29.

<sup>30</sup> Vgl. U. Stelkens, in: P. Stelkens/H. J. Bonk/M. Sachs (Hrsg.), VwVfG, 8. Aufl. 2014, EuR Rn. 188.

wendbaren Vorschriften verschiedener Mitgliedstaaten untereinander und im Verhältnis zu einschlägigen Regelungen des EU-Rechts.<sup>31</sup>

### 6. Inter-administratives Informationsmanagement nach Buch VI

Neuland wird mit Buch VI und seinen Vorgaben für das administrative Informationsmanagement betreten, wobei dieses weder Publikumsinformationen noch den in der VO 1049/2001 geregelten Zugang zu EU-behördlichen Dokumenten, sondern ausschließlich die komplexen Verfahren und Strukturen des interadministrativen Informationsaustausches erfasst. Mit Buch VI werden die Basisregeln von Buch V über die Informationshilfe auf Ersuchen als eine Unterform der Amtshilfe durch Regeln zu strukturierten Informationsmechanismen und vor allem über spontane Informationspflichten ohne vorheriges Ersuchen sowie über EU-Datenbanken ergänzt. Da der Informationsverbund das zentrale Element des europäischen Verwaltungsverbunds ist, darf aus der Sicht von ReNEUAL eine den heutigen Anforderungen gerecht werdende Kodifizierung diesen Aspekt keinesfalls ausblenden. Wegen der Informationsfunktion aller Verwaltungsverfahren bestehen darüber hinaus bedeutende Überschneidungen mit den Regeln zur Sachverhaltsermittlung insbesondere in Buch III.<sup>32</sup>

### V. Ausblick: Übersetzungen, Bedeutung für den außereuropäischen Rechtsstaatsdiskurs und konkrete Umsetzungsoptionen in Europa

Derzeit arbeiten ReNEUAL-Teams an Übersetzungen der ReNEUAL Model Rules inklusive aller Einführungs- und Erläuterungstexte ins Deutsche, Französische, Italienische, Polnische und Spanische, die jeweils in renommierten Verlagen dieser Länder in Buchform erscheinen sollen. Auch wenn bereits die Beteiligung von Wissenschaftlern aus diesen Ländern an der Formulierung der englischen Originalfassung deren Kompatibilität mit den jeweiligen Rechtssprachen im Wesentlichen sichergestellt hat, zeigt sich aktuell, dass der Übersetzungsprozess im Detail noch Hinweise auf Möglichkeiten zur Optimierung des englischen Textes gibt. Die so gewonnenen Erkenntnisse werden jedenfalls in die englische Druckfassung einfließen. Neben dieser zusätzlichen Qualitätskontrolle im Detail durch die Übersetzungen verfolgt ReNEUAL mit den Übersetzungen vor allem das Ziel, die künftige Diskussion mit Rechtswissenschaft und Rechtspraxis über eine mögliche Kodifizierung des EU-Verwaltungsrechts möglichst inklusiv anzulegen. Deshalb werden die jeweiligen Übersetzungen auch auf Konferenzen in den verschiedenen Mitgliedstaaten durch Mitglieder des ReNEUAL Steering Committee zur Diskussion gestellt.<sup>33</sup>

Die ReNEUAL Model Rules 2014 und ihre Übersetzungen sind aber nicht nur Katalysatoren der wissenschaftlichen Diskussionen über die Zukunft des EU-Verwaltungsrechts in den Mitgliedstaaten, sondern erregen erfreulicherweise auch das Interesse anderer europäischer Forschungsnetzwerke<sup>34</sup> sowie auf anderen Kontinenten dieser Welt.<sup>35</sup> Damit zeigt sich, dass eine Kodifikation des EU-Verwaltungsrechts im globalen Diskurs (und Wettbewerb) der Rechtsordnungen von erheblicher strategischer Bedeutung ist, will auch Europa die rechtsstaatliche Entwicklung in Afrika, Asien und Südamerika beeinflussen und dieses Feld nicht allein den USA mit ihrem viel beachteten Administrative Procedure Act von 1946 überlassen. Überdies ist eine Selbstvergewisserung Europas über verfahrensrechtliche Grundlagen auch für die mittelfristig anstehenden Debatten mit den USA im Falle eines erfolgreichen Abschlusses des angestrebten TTIP-Abkommens geboten.<sup>36</sup> Zwar beruhen Freihandelsabkommen weitgehend auf einer negativen inhaltlichen Koordinierung nach dem Prinzip der wechselseitigen Anerkennung der existierenden Standards. Wie die europäische Integration zeigt, verlangt ein freier Handelsverkehr zwischen gleichberechtigten Industriestaaten bei komplexeren Produkten und Dienstleistungen zumindest partiell eine gewisse positive Koordination über Produktstandards oder Dienstleistungsanforderungen in entsprechenden administrativen Normsetzungs- oder Einzelfallentscheidungsverfahren sowie einen intensivierten interadministrativen Informationsaustausch. Ein Beispiel liefert die notwendige Verständigung über Datenschutzstandards zwischen Europa und den USA für die stetig wachsende Zahl von transatlantischen Internetdienstleistungen.

Mit den Model Rules 2014 will ReNEUAL diesen europäischen Selbstvergewisserungsprozess anstoßen, der aus Sicht von ReNEUAL zu einer Kodifizierung jedenfalls des EU-Eigenverwaltungsverfahrensrechts und möglichst auch wichtiger Bausteine des EU-Verbundesverfahrensrechts führen sollte. Wie die jahrzehntelange Diskussion über die Rechtsvereinheitlichung im Privatrecht zeigt, ist dies ein anspruchsvolles Unterfangen, das auf der Grundlage konkreter Regelungsvorschläge, wie sie für das Verwaltungsverfahrenrecht die ReNEUAL Model Rules bieten, einer hinreichend breiten und intensiven Diskussion bedarf. ReNEUAL will die dadurch gewonnenen Erkenntnisse nutzen und wird die beginnenden Debatten deshalb aufmerksam verfolgen. Im Ergebnis könnte ReNEUAL etwa in Fortführung seiner Kooperation mit dem European Law Institute in einem angemessenen Zeitrahmen eine weiter verbesserte und gegebenenfalls auch um zusätzliche Themenkreise erweiterte Fassung der Model Rules, gegebenenfalls als „ELI instrument“ erarbeiten.<sup>37</sup> Ein wichtiger Aspekt sollte dabei sein, ob der Musterentwurf, wie vom ReNEUAL Steering Committee angestrebt, eine hinreichende Revisions- und Innovationsoffenheit zur Fortentwicklung des EU-Verwaltungsrechts

<sup>31</sup> ReNEUAL Model Rules Online Version 2014 (Fn. 1), Introduction to Book V, Rn. 4.

<sup>32</sup> Näher zum Vorstehenden *J.-P. Schneider* NVwZ 2012, 65 ff. sowie das von den ReNEUAL-Teamleitern *D.-U. Galetta*, *Hofmann* und *Schneider* konzipierte Themenheft „Information Exchange in the EU“, EPL 20 (2014), 65 ff.

<sup>33</sup> Bereits durchgeführt oder konkret geplant sind Tagungen zum gesamten Musterentwurf oder einzelnen seiner Bücher in Polen, Italien und Spanien. Für Deutschland plant der Erstautor dieses Beitrags eine entsprechende Tagung, ebenso wie andere ReNEUAL-Mitglieder in weiteren EU-Mitgliedstaaten.

<sup>34</sup> So wird sich die von *Matthias Ruffert* (Jena), *Pascale Gonod* (Paris) und *Andrew Le Sueur* (London) geleitete Dornburg Research Group of New Administrative Law im April 2015 in Rom mit Book III der ReNEUAL Model Rules im Detail beschäftigen.

<sup>35</sup> Nur beispielhaft erwähnt sei das amerikanisch-europäisch-asiatische Administrative Law Discussion Forum, auf dessen Jahrestagung 2014 in Taipeh *Hofmann* und *Schneider* die Bücher II und III vorstellten; 2015 wird in Freiburg ein deutsch-brasilianisches Verwaltungsrechtskolloquium der Universitäten Freiburg und Sao Paulo den Musterentwurf diskutieren.

<sup>36</sup> Das Akronym „TTIP“ beruht auf der englischen Bezeichnung der Transatlantic Trade and Investment Partnership.

<sup>37</sup> Siehe auch oben bei Fn. 9.

auch im Anschluss an den eigentlichen Kodifikationsprozess bietet.<sup>38</sup>

Auf kürzere Sicht bietet die durch die Entschließung des Europäischen Parlaments vom Januar 2013<sup>39</sup> angestoßene Diskussion konkrete Umsetzungsperspektiven für zentrale Elemente des ReNEUAL-Musterentwurfs. Dies gilt insbesondere für eine gesetzliche Kodifizierung der Einzelentscheidungsverfahren, wie sie Gegenstand von Buch III des Musterentwurfs sind. Der Gesetzgeber könnte nämlich nach dem Vorbild des Allgemeinen Verwaltungsrechtsgesetzes der Niederlande<sup>40</sup> stufenweise vorgehen und sich zunächst auf

die Einzelfallentscheidungen, gegebenenfalls unter Einschluss der für die EU-Behörden besonders relevanten administrativen Normsetzung, konzentrieren. Die hiermit zusammenhängenden Einzelfragen werden, anders als dies etwa für das interadministrative Informationsmanagement gilt, bereits seit längerem diskutiert, und die Bücher II und III des ReNEUAL-Musterentwurfs belegen, dass insoweit die notwendige Kodifizierungsreife besteht. Zeitlich oder zumindest unmittelbar nachfolgend sollten sich die EU-Legislativorgane der praktisch besonders bedeutsamen und heute unverständlich defizitär geregelten europäischen Amtshilfe<sup>41</sup> zuwenden. Die komplexeren und besonders innovativen Vorschläge der Bücher IV und VI zu den EU-Verwaltungsverträgen sowie zum Informationsmanagement könnten sodann auf der Basis der zwischenzeitlichen wissenschaftlichen Debatte den vorläufigen Abschluss der gesetzlichen Kodifizierung bilden.

<sup>38</sup> Vgl. ReNEUAL Model Rules Online Version 2014 (Fn. 1), Preamble, Introduction to Book I, Rn. 17, 24, Explanations to Book I, Rn. 15; allgemein zu dieser Problematik für Kodifikationen: W. Kabl, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Fn. 22), S. 67 (104f.).

<sup>39</sup> Siehe oben bei Fn. 21.

<sup>40</sup> Zum niederländischen Algemene Wet Bestuursrecht und seiner in sogenannte Tranchen gestuften Kodifikationsgeschichte aus der deutschen Literatur C. Holterbues, in: J.-P. Schneider (Hrsg.) Verwaltungsrecht in Europa, Bd. 1, 2007, S. 371 (371f., 382f.); allgemein W. Kabl, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Fn. 22), S. 67 (103).

<sup>41</sup> Siehe oben D.V.

Professor Dr. Martin Schwab und Stefanie Hromek, LL.B., Berlin\*

## Alte Streitstände im neuen Verbraucherprivatrecht

Am 14. Juni 2014 ist das Gesetz zur Umsetzung der Verbraucherrechte-Richtlinie vom 20. 9. 2013 (BGBl. I S. 3642) in Kraft getreten. Der Beitrag geht der Frage nach, ob und inwiefern sich durch die Neuregelung Zweifelsfragen erledigt haben, die sich auf dem Boden des alten Rechts stellten, bzw. ob und inwiefern jene Fragen, sofern sie geblieben sind, anders zu beantworten sind als bisher. Im Fokus stehen der Verbraucherbegriff und die Voraussetzungen des Widerrufsrechts.

### I. Verbrauchereigenschaft bei gemischt privater/gewerblicher Nutzung

#### 1. Doppelte Zwecksetzung im BGB

##### a) Meinungsstand zum früheren Recht

Aufgrund der bisherigen Fassung des § 13 BGB war strittig, ob und inwiefern jemand, der einen Vertrag sowohl zu privaten als auch zu gewerblichen bzw. selbstständigen beruflichen Zwecken schließt (dual use), als Verbraucher agiert. Eine Ansicht zog den Gedanken des § 344 Abs. 1 HGB heran und vermutete, dass ein solcher Vertrag im Zweifel der gewerblichen oder selbstständigen beruflichen Sphäre zuzuordnen sei<sup>1</sup>. Andere wiederum räumten dem Verbraucherschutz den Vorrang ein und klassifizierten derartige Geschäfte stets als Verbrauchergeschäfte<sup>2</sup>. Wieder andere differen-

zierten nach der überwiegenden Nutzung: Der Vertragsschließende sei nur dann *kein* Verbraucher, wenn der Vertrag überwiegend der gewerblichen oder selbstständigen beruflichen Tätigkeit diene<sup>3</sup>.

##### b) Der neu gefasste § 13 BGB im Lichte der Richtlinie

Der europäische Gesetzgeber definiert nunmehr den Verbraucher in Art. 2 Nr. 1 der Verbraucherrechte-Richtlinie (VR-RiL)<sup>4</sup> als „[...] natürliche Person, die bei von dieser Richtlinie erfassten Verträgen zu Zwecken handelt, die außerhalb ihrer gewerblichen, geschäftlichen, handwerklichen oder beruflichen Tätigkeit liegen“. Diese Legaldefinition enthält zwar noch keinen Hinweis über die Behandlung von Dual-Use-Verträgen. Näheren Aufschluss gibt jedoch Erwägungsgrund 17 der VR-RiL: Schließt eine natürliche Person einen Vertrag, der sowohl privaten als auch beruflichen Zwecken dient, handelt er als Verbraucher, sofern der gewerbliche Zweck nicht überwiegt. Der deutsche Gesetzgeber hat diesen Hinweis aufgenommen, indem er die Definition des Verbrauchers in der Umsetzung der Richtlinie geändert hat. § 13 BGB stempelt in seiner heutigen Fassung jeden zum Verbraucher, der überwiegend weder zu gewerblichen noch zu selbstständig beruflichen Zwecken handelt. Kontrahiert also jemand exakt gleichgewichtig zu privaten und selbstständig beruflichen Zwecken, handelt er gleichwohl als Verbraucher. Das ergibt sich zwar noch nicht zweifelsfrei aus dem Wortlaut der Norm. Wohl aber ist § 13 BGB im Lichte

\* Der Autor Martin Schwab ist Inhaber einer Professur für Bürgerliches Recht, Verfahrens- und Insolvenzrecht an der Freien Universität Berlin. Die Autorin Stefanie Hromek ist als Wirtschaftsjuristin in der Rechtsabteilung eines Verlages tätig.

<sup>1</sup> Schmidt-Räntsch, in: Bamberger/Roth, BGB, 3. Aufl. 2012, § 13 Rn. 12.

<sup>2</sup> Micklitz, in: MünchKommBGB, 6. Aufl. 2012, § 13 Rn. 44; v. Westphalen BB 1996, 2101.

<sup>3</sup> OLG Celle NJW-RR 2004, 1645, 1646; Saenger, in: Erman, BGB, 14. Aufl. 2014, § 13 Rn. 17; Prütting, in: Prütting/Wegen/Weinreich, BGB, 9. Aufl. 2014, § 13 Rn. 9; Kannowski, in: Staudinger, BGB (2013), § 13 Rn. 47.

<sup>4</sup> RiL 2011/83/EU vom 25. 10. 2011, ABl. EU Nr. L 304 vom 22. 11. 2011, S. 64.