

**Jens-Peter Schneider/Herwig C. H. Hofmann/Jacques Ziller (Hrsg.), Research Network on EU Administrative Law: ReNEUAL-Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht.** 2015. XLII, 214 S. kt. Euro 29,80. C.H.Beck-Verlag, München. ISBN 978-3-406-68587-3.

Das Verwaltungsverfahrenrecht der EU-Organe ist bisher nicht einheitlich kodifiziert. Auch die Verwaltungsverfahrensgesetze, die für das Handeln der Verwaltungsbehörden in den Mitgliedstaaten gelten, sind nicht aufeinander abgestimmt. Einige besonders auch der jüngeren Mitgliedstaaten haben überhaupt keine gesetzlichen Regelungen über das Verwaltungsverfahren. Das EU-Parlament hat daher am 15.01.2013 in einer Entschließung die EU-Kommission aufgefordert, ein Gesetz vorzubereiten, in dem das Verwaltungshandeln der EU-Behörden geregelt ist. Das Ziel der Regelung soll darin bestehen, durch eine offene, effiziente und unabhängige Europäische Verwaltung auf der Grundlage eines europäischen Verwaltungsverfahrenrechts das »Recht auf eine gute Verwaltung« zu gewährleisten. Dabei sollen die Grundsätze der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, der Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung, der Verhältnismäßigkeit, der Unparteilichkeit, des Schutzes der Privatsphäre, der Billigkeit, der Transparenz, und der Effizienz des Verwaltungshandelns maßgeblich sein. Zahlreiche weitere Empfehlungen etwa zum Recht auf Anhörung, zur Begründungspflicht, zur Rechtsbehelfsbelehrung oder zur Zustellung und Bekanntgabe der Entscheidung kommen hinzu.

Der nunmehr in deutscher Sprache vorgelegte ReNEUAL-Musterentwurf (ME) für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht, der aus der bereits im vorigen Jahr vorliegenden englischen Fassung entwickelt ist und unter maßgeblicher Mitwirkung von *Jens-Peter Schneider* und den weiteren Herausgebern sowie einer großen Zahl von Mitwirkenden ausgearbeitet worden ist, bildet einen wichtigen Meilenstein auf diesem Wege. Die Vorschläge gliedern sich in sechs Bücher: Das auf wenige Regelungen begrenzte Buch I befasst sich mit Allgemeinen Vorschriften. Buch II betrifft die Administrative Normsetzung. Buch III bezieht sich auf Einzelfallentscheidungen, Buch IV handelt von Verträgen, Buch V regelt die Amtshilfe, Band VI ist dem Behördlichen Informationsinstrument gewidmet. Der Musterentwurf gilt für alle EU-Behörden bei der Durchführung des Rechts der Union mittels einer Verwaltungsmaßnahme. Der Musterentwurf gilt nicht für mitgliedstaatliche Behörden, soweit er nicht durch sektorspezifisches EU-Recht für anwendbar erklärt wird. Die Bücher V und VI gelten für mitgliedstaatliche Behörden nach Maßgabe der Art. V-1 und VI-1. Im Übrigen wenden die Mitgliedstaaten ihr eigenes nationales Verwaltungsverfahrenrecht an.

Ausführlich erörtert wurden die Vorschläge auf zweitägigen Beratungen, die am 05. und 06.11.2015 im Plenarsaal des BVerwG stattfanden (Rennert, DVBl 2016, 69; Stüer, DVBl 2016, 100 jeweils in diesem Heft). Die Vorschläge sollen zwar unmittelbar nur Regelungen für die EU-Behörden bei der Durchführung des Rechts der Union mittels einer Verwaltungsmaßnahme betreffen. Der ME gilt nicht für mitgliedstaatliche Behörden, soweit er nicht durch sektorspezifisches EU-Recht für anwendbar erklärt wird (Art. I-1 ME).

Auch tritt der ME gegenüber spezielleren Verfahrensvorschriften der EU zurück. Speziellere Verfahrensvorschriften der EU sind in Kohärenz mit dem ME auszulegen und können durch den ME ergänzt werden (Art. 1–2 ME). Mitgliedstaatliche Behörden können sich an dem ME orientieren, wenn sie EU-Recht im Rahmen ihres nationalen Verfahrensrechts durchführen (Art. I-3 ME). Natürlich bleibt es auch den Mitgliedstaaten unbenommen, die Vorschläge in ihre nationalen Regelungen zu integrieren.

Die Regeln befassen sich durchweg mit Themen, die auch im deutschen VwVfG behandelt sind. Teilweise gehen die Vorschläge allerdings darüber hinaus. So soll etwa bei den Verträgen ein zweistufiges Verfahren vorgesehen werden. Auf der ersten Stufe geht es um die Auswahl des Vertragspartners. Die Vorschläge, mit denen die Behörde auf ein bestimmtes Verfahren verpflichtet wird, sind an die Vergaberichtlinien angelehnt und dürften vor allem für die unterschwelligen, nicht die Schwellenwerte erreichenden Vergaben von Bedeutung sein. Im Anschluss daran wird das Vertragsabschlussverfahren geregelt, wobei auch Grundsätze für die Ausarbeitung von Vertragsbedingungen, die nicht im Einzelfall ausgehandelt sind und sich als eine Art Allgemeine Geschäftsbedingungen darstellen, behandelt werden.

In der Fachwelt besteht weitgehend Einigkeit, dass ein solches Regelwerk noch der Überarbeitung bedarf und wohl nicht kurzfristig in das europäische oder nationale Recht eingefügt werden kann. Aber es sind mit den Vorschlägen Orientierungsmarken gesetzt, die bei künftigen gesetzgeberischen Regelungen im Bereich des Verwaltungsverfahrenrechts für die EU-Behörden aber auch für die nationale Perspektive große Bedeutung haben. Und auch die Rechtsprechung kann bereits jetzt in der Auslegung des Gesetzesrechts von den Vorschlägen als Auslegungshilfe partizipieren. Kurzum: Die bleibenden Verdienste des ReNEUAL-Musterentwurfs liegen nicht nur in seiner Langzeitwirkung als wichtige Orientierung für künftiges gesetzgeberisches Handeln, sondern auch darin, dass er bereits jetzt Auswirkungen für die Fachdiskussion und die Anwendung des Verwaltungsverfahrenrechts hat. Für jeden, der mit dem Verwaltungsverfahrenrecht in Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung, Wissenschaft und Praxis in Deutschland und Europa befasst oder thematisch daran interessiert ist, sind die Vorschläge des ReNEUAL-Musterentwurfs geradezu unverzichtbares juristisches, verwaltungswissenschaftliches und politikbegleitendes Handwerkszeug.

Prof. Dr. Bernhard Stüer, Münster/Osnabrück

**Jonas Dörschner, Vermeidungsverhalten bei religiöser Verfolgung. Die Auslegung der Flüchtlingsdefinition durch das Bundesverfassungs- und Bundesverwaltungsgericht bis zum 29. April 2004 und die EU-Qualifikationsrichtlinie,** Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel Bd. 188. 2014. 192 S. Euro 79,90. Duncker & Humblot, Berlin. ISBN 978-3-428-14269-9.

Die in Kiel entstandene Dissertation hat sozusagen ihre eigene Einsicht eingeholt: Auf Vorlage des BVerwG