

**Hamburger Studien
zum Europäischen und Internationalen Recht**

Band 49

Gute Verwaltung im Recht der Europäischen Union

**Eine Untersuchung zu Herkunft, Entstehung
und Bedeutung des Art. 41 Abs. 1 und 2
der Europäischen Grundrechtecharta**

Von

Kai-Dieter Classen



Duncker & Humblot · Berlin

KAI-DIETER CLASSEN

Gute Verwaltung im Recht der Europäischen Union

Hamburger Studien
zum Europäischen und Internationalen Recht

Herausgegeben von

Thomas Bruha, Meinhard Hilf, Hans Peter Ipsen †,
Rainer Lagoni, Gert Nicolaysen, Stefan Oeter

Band 49

Gute Verwaltung im Recht der Europäischen Union

Eine Untersuchung zu Herkunft, Entstehung
und Bedeutung des Art. 41 Abs. 1 und 2
der Europäischen Grundrechtecharta

Von

Kai-Dieter Classen



Duncker & Humblot · Berlin

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung
der Johanna und Fritz Buch Gedächtnis-Stiftung sowie durch
die Hamburgische Wissenschaftliche Stiftung

Die Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Hamburg
hat diese Arbeit im Jahre 2006 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2008 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: L101 Mediengestaltung, Berlin
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0945-2435
ISBN 978-3-428-12449-7

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung wurde von der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Hamburg im Jahr 2006 als Dissertation angenommen. Für die Drucklegung konnten Literatur und Rechtsprechung soweit wie möglich bis Juli 2007 berücksichtigt werden.

Inzwischen ist das Gemeinschaftsrecht erneut in Bewegung geraten. Nach dem Scheitern des Verfassungskonzepts hat der Europäische Rat von Brüssel vom 21./22. Juni 2007 den Weg für einen Reformvertrag frei gemacht. Der Vertragsentwurf ist vom Europäischen Rat von Lissabon vom 18./19. Oktober 2007 angenommen und am 13. Dezember 2007 unterzeichnet worden. Die Charta soll in der auf der Regierungskonferenz 2004 vereinbarten Fassung als eigenständiges Dokument Rechtskraft erlangen. Verweise auf Bestimmungen des Verfassungsvertrages erfolgen in dieser Arbeit daher nur noch dort, wo sie für das Verständnis der Rechtsentwicklung erforderlich sind.

Die Entstehung dieser Arbeit geht zurück auf meine Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Staatsrecht, Europarecht und Wirtschaftsvölkerrecht von Prof. Dr. Meinhard Hilf. Ihm, als meinem akademischen Lehrer und Doktorvater, der mich stets auf jede Weise gefördert und unterstützt hat, gilt mein herzlicher und tief empfundener Dank an vorderster Stelle. Er hat mich in meinem grundlagenorientierten Forschungsinteresse bestärkt und mir bei der Entwicklung meiner Thesen alle Freiheiten gewährt.

Zu großem Dank bin ich auch Herrn Prof. Dr. Gert Nicolaysen verpflichtet, der nach der Emeritierung von Prof. Hilf den Lehrstuhl kommissarisch betreut hat. Er hat mir die zur Fertigstellung der Dissertation benötigten Freiräume gewährt und mir stets großzügige Förderung und Unterstützung zuteil werden lassen.

Darüber hinaus bedanke ich mich bei Herrn Prof. Dr. Thomas Bruha für die Erstellung des Zweitgutachtens und seine wertvollen Hinweise sowie bei Herrn Prof. Dr. Eckhard Pache, der mich zur Beschäftigung mit dem Thema der Arbeit angeregt hat.

Dank schulde ich weiterhin auch den übrigen Herausgebern der Hamburger Studien zum Europäischen und Internationalen Recht für die Aufnahme der Arbeit in diese Schriftenreihe sowie der Hamburgischen Wissenschaft-

lichen Stiftung und der Johanna und Fritz Buch Gedächtnis-Stiftung für die unbürokratische Gewährung großzügiger Druckkostenzuschüsse, ohne die eine Veröffentlichung der Arbeit in dieser Form nicht möglich gewesen wäre.

Der Raum, der für dieses Vorwort vorgesehen ist, genügt nicht, um all jenen meinen gebührenden Dank auszusprechen, die zur Vollendung dieses Buches beigetragen haben. Die erfahrene Unterstützung in fachlicher wie persönlicher Hinsicht hat mich auf unschätzbare Weise motiviert und bereichert. Hervorheben möchte ich jedoch meine Mitarbeiterkollegen an der Universität Hamburg als wissenschaftliche Wegbegleiter, die für einen anregenden Austausch zum Themenkreis des Europäischen Rechts bereitwillig zur Verfügung standen, insbesondere Dr. Tobias Bender und Dr. Florian Sander, LL.M. (Harvard).

Mein Vater, Dieter Classen, hat diese Untersuchung von Anfang an durch unzählige konstruktive Anregungen und Hinweise aus seiner praktischen Erfahrung begleitet. Ohne ihn läge sie in dieser Form nicht vor. Ihm und meiner Mutter, Christine Classen, die mir ein Vorbild in menschlicher und intellektueller Hinsicht sind und mich stets tatkräftig unterstützt haben, ist diese Arbeit in tiefer Dankbarkeit gewidmet.

Hamburg/Berkeley, im Herbst 2007

Kai-Dieter Classen

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	23
-------------------------	----

Teil 1

Entstehungsgeschichte und Bindungsreichweite des Art. 41 GrCh	28
--	----

§ 1 Die Entwicklung verwaltungsrechtlicher Grundsätze	28
I. Ausgangssituation auf der Basis der Verträge	28
II. Die Entwicklung von Verwaltungsrecht als allgemeinen Rechtsgrundsätzen	29
§ 2 Die Entwicklung europäischer Grundrechte	31
I. Ausgangssituation auf Basis der Verträge	31
II. Die Entwicklung des Grundrechtsschutzes	32
1. Die frühe Rechtsprechung des EuGH	32
2. Die Anerkennung originär europäischen Grundrechtsschutzes	33
a) Konstituierung	33
(1) Die Grundlagen: Anwendungsvorrang und unmittelbare Wirksamkeit	33
(2) Urteile Stauder, Internationale Handelsgesellschaft und Nold	35
b) Konsolidierung	39
§ 3 Die Entstehung der Grundrechtecharta	41
I. Die Diskussion um einen eigenständigen Grundrechtekatalog	41
II. Der Grundrechtekonvent	46
III. Kritik, gegenwärtiger Status der Charta und Ausblick	49
§ 4 Art. 41 in der Arbeit des Konvents	54
I. Aufnahme des „Rechts auf eine gute Verwaltung“ in die Diskussion ..	54
II. Die Beratung des ersten Formulierungsvorschlags	56
III. Die Beratungen des zweiten Entwurfs	60
IV. Die abschließenden Entwürfe	62
§ 5 Der Anwendungsbereich des Art. 41	64
I. Grundrechtsberechtigte	64
1. Ausgestaltung als „Jedermannsrecht“	64

2. Anwendbarkeit auf juristische Personen des Privatrechts	65
3. Anwendbarkeit auf juristische Personen des öffentlichen Rechts	67
II. Grundrechtsverpflichtete	69
1. Struktur des Vollzugs von Gemeinschaftsrecht als Anknüpfungspunkt für eine Grundrechtsbindung	69
a) Direkter Vollzug	70
b) Indirekter Vollzug	71
2. Organe und Einrichtungen der Union	72
a) Organe	72
b) Einrichtungen	74
c) Mitgliedstaaten	75
d) Zwischenfazit	76
3. Mitgliedstaaten im indirekten Vollzug	76
a) Die Regelung des Art. 51	76
b) Die Bindungsreichweite des Art. 41	80
(1) Die Diskussion der Bindungsreichweite im Konvent	80
(2) Art. 41 als <i>lex specialis</i> zu Art. 51 GrCh	81
(3) Bindungsreichweite der allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätze	83
(4) Mechanismen zur Erweiterung des Anwendungsbereiches	88
(5) Kompetenzgrenzen bei der Regelung des allgemeinen Verwaltungsrechts	90
(6) Die Wortlautgrenze	93

Teil 2

Die rechtsvergleichende Perspektive 95

Abschnitt 1

Die gemeinsamen Verfassungstraditionen 99

§ 1 Konzepte „guter Verwaltung“ in den nordischen Staaten	100
I. Die <i>god forvaltningsskik</i> in der Rechtsordnung Dänemarks	101
II. <i>God forvaltningsstandard</i> im Königreich Schweden	105
III. Das Konzept der <i>hyvå hallinto</i> im Grundgesetz Finnlands	108
IV. Gesamtschau	115
§ 2 Die Grundsätze der ordnungsgemäßen Verwaltung in den Rechtsordnungen der Benelux-Staaten	116
I. <i>Behoorlijk bestuur</i> im Recht der Niederlande	116
II. <i>Behoorlijk bestuur</i> im Recht Belgiens	119
III. Verwaltungsverfahrenrechtliche Grundsätze in Luxemburg	124
IV. Gesamtschau	124

§ 3 Verwaltungsrechtliche Konzepte „guter Verwaltung“ in den Common-Law-Staaten	125
I. <i>Natural justice</i> und <i>maladministration</i> im Recht des Vereinigten Königreichs	125
II. <i>Constitutional justice</i> und <i>good administration</i> im Recht der Republik Irland	131
III. Gesamtschau	136
§ 4 Die traditionell rechtsstaatlich geprägten Verwaltungsrechtsordnungen Frankreichs, Deutschlands, Österreichs und Italiens	137
I. Die <i>droits de la défense</i> im französischen Recht	137
II. Ordnungsgemäße Verwaltung im deutschen Recht	143
III. Verwaltungsverfahrensrecht und Volksanwaltschaft in der Republik Österreich	154
IV. Das Prinzip des <i>buon andamento</i> in der Verfassung der Republik Italien	158
V. Gesamtschau	161
§ 5 Die verfassungsrechtlich verankerten Verfahrensrechte in Griechenland, Spanien und Portugal	162
I. Verwaltungsrecht in der Verfassung der Republik Griechenland	162
II. Verwaltungsbezogene Gesetzgebungsaufträge in der Verfassung des Königreichs Spanien	166
III. Konstitutionelles Verwaltungsrecht in der Republik Portugal	172
IV. Gesamtschau	177
§ 6 Zusammenfassung – Ein „Recht auf eine gute Verwaltung“ in den Mitgliedstaaten?	177
I. Verfassungsebene	177
II. Einfachgesetzliche Ebene	180

Abschnitt 2

EMRK, gemeinsame internationale Verpflichtungen und die Sozialchartas

183

§ 1 Art. 6 EMRK	183
I. Die Bedeutung der EMRK für das Gemeinschaftsrecht	183
II. Die Anwendbarkeit von Art. 6 EMRK auf die Verwaltung	185
1. Zur Auslegung der EMRK	186
2. Der Anwendungsbereich des Art. 6 – sachliche Unanwendbarkeit auf öffentlich-rechtliche Verfahren und Entscheidungen?	187
a) Abgrenzung zivilrechtlich – öffentlich-rechtlich	188
b) Abgrenzung strafrechtlich – öffentlich-rechtlich	189
3. Das „Gericht“ als Entscheidungsorgan – rechtsfolgenbedingte Unanwendbarkeit auf öffentlich-rechtliche Verwaltungsverfahren und Entscheidungen?	190

4. Schlussfolgerungen	193
5. Die gemeinschaftsrechtliche Perspektive	195
III. Zusammenfassung	198
1. Keine Vorbildfunktion des Art. 6 EMRK für Art. 41 GrCh	198
2. Heranziehbarkeit von Art. 6 EMRK zur Auslegung von Art. 41 GrCh	198
a) Unparteiisch	199
b) Faires Verfahren	199
c) Angemessene Frist	200
§ 2 Die internationalen Übereinkommen und Dokumente zum Schutz der Menschenrechte	200
I. Universelle Instrumente	202
1. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte	202
2. Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte	203
3. ILO-Übereinkommen	205
II. Regionale Instrumente	206
1. Empfehlungen des Europarats – insbesondere die Resolution (77) 31	206
a) Die Ausarbeitung der Resolution	206
b) Die formulierten Rechte	207
c) Kommentierung durch die Resolution	208
(1) Anwendungsbereich, Implementierung und Fehlerfolgen	208
(2) Kommentierung der einzelnen Rechte	209
(a) Right to be heard	209
(b) Access to information	210
(c) Assistance and representation	211
(d) Statement of reasons	211
(e) Indication of remedies	211
d) Gesamtschau	212
e) Ergänzende Empfehlungen	214
(1) Die Empfehlung R (80) 2	214
(2) Die Empfehlung R (81) 19	215
(3) Die Empfehlung R (87) 16	216
(4) Weitere ergänzende Empfehlungen	217
(5) Entwicklungstendenzen	217
2. Abschlussdokumente der KSZE	218
III. <i>Good governance und „gute Verwaltung“</i>	219
1. Allgemeines zum Begriff good governance	220
2. Das Abkommen von Cotonou und das Weissbuch der Kommission ..	222
a) Das Abkommen von Cotonou	223
b) Das Governance-Weissbuch der Europäischen Kommission	224
3. Das systematische Verhältnis der Begriffe	226

4. „Global Administrative Law in the Being“	228
IV. <i>SIGMA-Paper No 27</i> und OECD-Empfehlung vom 23. April 1998....	229
1. <i>SIGMA-Paper No 27 – European Principles for Public Administration</i>	229
2. Empfehlung des OECD-Rats vom 23. April 1998.....	232
§ 3 Die Sozialchartas	233
I. Die Europäische Sozialcharta vom 18. Oktober 1961	233
II. „Charta der Grundrechte der Arbeitnehmer“	234

Teil 3

Gute Verwaltung im Recht der Europäischen Union	235
--	-----

Abschnitt 1

Grundlagen in den Verträgen und der Rechtsprechung	235
---	-----

§ 1 EUV und Gemeinschaftsverträge	235
I. Primärrecht	235
1. EU-Vertrag und EG-Vertrag.....	235
a) Individuelle Anhörung und institutionelle Anhörung	235
b) Akteneinsichtsrechte	236
(1) Akteneinsichtsrechte für Verfahrensbeteiligte.....	236
(2) Transparenzprinzip – das allgemeine Dokumentenzugangsrecht als generelle Regelung auch des Aktenzugangs im Verwaltungsverfahren?	236
(a) Der regulative Rahmen	237
(b) Terminologische Divergenzen: Akte vs. Dokument	239
(c) Divergenzen in der Verfahrensposition: Verfahrensbeteiligung vs. Verfahrenseröffnung	241
(d) Funktionale Divergenzen: Demokratisches Kontrollrecht vs. rechtsstaatliche Verfahrensgarantie.....	241
(e) Divergenzen bei den Fehlerfolgen.....	247
(f) Divergenzen in der Reichweite?	248
(g) Selbständiges Nebeneinander oder <i>lex specialis</i> -Verhältnis?.....	250
c) Die Begründungspflicht des Art. 253 EGV.....	252
2. EAG- und EGKS-Vertrag	252
a) Anhörungsrechte, Akteneinsicht und Begründungspflicht im EAG-Vertrag	252
b) Anhörungsrechte, Akteneinsicht und Begründungspflicht im EGKS-Vertrag.....	253
II. Sekundärrecht	255
1. Vorschriften über „gute Verwaltung“.....	256

2. Anhörungsrechte	256
a) Beamtenrecht	256
b) Kartellverfahrensrecht	256
c) Fusionskontrollverfahren	258
d) Antidumpingverfahren	259
3. Akteneinsichtsrechte	261
a) Beamtenrecht	261
b) Kartellverfahrensrecht	261
c) Fusionskontrollverfahren	262
d) Antidumpingverfahren	262
4. Besondere Begründungsvorschriften	263
III. Abschließende Betrachtung von Primär- und Sekundärrecht	264
§ 2 Das Anhörungsrecht in der Rechtsprechung	265
I. Funktion und Herleitung der Anhörung als allgemeiner Rechtsgrundsatz	266
1. Funktionen einer Anhörung im Verwaltungsverfahren	266
2. Herleitung und Status nach der Rechtsprechung des EuGH	267
a) Frühe Rechtsprechung	267
b) Die explizite Anerkennung als allgemeiner Rechtsgrundsatz	268
c) Anerkennung als Grundrecht	269
d) Weitere „verfassungsrechtliche“ Anknüpfungspunkte	269
II. Voraussetzungen einer Anhörung	271
1. Nachteilig	271
2. Individuell	272
a) Falsch bezeichnete Rechtsakte	272
b) Anhörung von Nichtadressaten	273
c) Korrespondenz zu Art. 230 Abs. 4 EGV?	276
(1) Individuelle Betroffenheit von Nichtadressaten	276
(2) Individuelle Betroffenheit bei Normativakten	278
III. Art und Umfang der Rechtsgewährung	284
1. Allgemeines – Kerngehalte des Rechts auf Anhörung	284
2. Inhalt in den verschiedenen Phasen des Verwaltungsverfahrens	287
a) Verfahrenseröffnung und Aufklärung über den Verfahrensgegenstand	287
b) Durchführung der Anhörung	290
3. Schranken des Anhörungsrechts	292
a) Konkludenter Verzicht/Zumutbarkeit von Verzögerungen/Leistungsfähigkeitsgrenzen der Verwaltung	292
b) Zweckvereitelung/Maßnahmen der Beweisermittlung	293
c) Unwesentlichkeit des Eingriffs	295
d) Unmöglichkeit der Gewährung/Unmöglichkeit der Berücksichtigung	296

e) Gefahr im Verzug/Gefahr für die öffentliche Sicherheit	297
f) Verfahrensdurchführung auf Antrag des Betroffenen	298
IV. Fehlerfolgen	298
1. Heilung von Verfahrensmängeln	298
2. Rechtsfolgen eines Anhörungsmangels	300
V. Bewertung	301
§ 3 Das Akteneinsichtsrecht in der Rechtsprechung	302
I. Funktionen und Herleitung des Rechts auf Akteneinsicht als allgemeiner Rechtsgrundsatz	303
1. Funktionen der Akteneinsicht im Verwaltungsverfahren	303
2. Herleitung und Status nach der Rechtsprechung des EuGH	303
a) Frühe Rechtsprechung	303
b) Die explizite Anerkennung als allgemeiner Rechtsgrundsatz	305
c) Anerkennung als Grundrecht	305
d) Weitere „verfassungsrechtliche“ Anknüpfungspunkte	306
II. Voraussetzungen der Akteneinsicht	307
1. Akteneinsicht Verfahrensbetroffener	307
2. Akteneinsicht Dritter	307
III. Art und Umfang der Gewährung	309
1. Grundsatz	309
2. Grenzen	311
a) Vertrauensschutz	311
b) Verwaltungseffizienz	314
IV. Fehlerfolgen	314
V. Bewertung	317
§ 4 Die Begründungspflicht in der Rechtsprechung	318
I. Funktionen der Begründungspflicht	318
1. Begründung als Voraussetzung von Rechtskontrolle	318
2. Weitere Funktionen der Begründungspflicht	320
3. „Verfassungsrechtliche“ Herleitung der Begründungspflicht	321
II. Inhalt und Umfang der Begründungspflicht	322
1. Anforderungen an den Inhalt der Begründung	322
2. Anforderungen an den Umfang	325
a) Rechtsnatur der Maßnahme	325
b) Gesamtzusammenhang der Entscheidungspraxis	326
c) Abweichung von Sachverständigengutachten	327
d) Kenntnisstand beim Betroffenen	327
e) Ausübung von Ermessen	328
f) Intensität der Maßnahme/vorherige Beschränkung der Verteidigungsrechte	328
g) Begrenzungen der Begründungspflicht	328
h) Ausnahmen von der Begründungspflicht?	329

III. Rechtsfolgen fehlerhafter Begründung	330
IV. Bewertung	332
§ 5 Rechtsprechung zu weiteren Aspekten „guter Verwaltung“	333
I. Handeln innerhalb einer angemessenen Frist	334
1. Funktionen und Herleitung	335
2. Inhalt und Bemessungskriterien	337
3. Rechtsfolgen bei Verstoß	339
II. Unparteiisches und gerechtes Handeln	341
1. Herleitung und Funktionen dieser Elemente	341
2. Ausprägungen in der Rechtsprechung	343
a) Gerecht	343
b) Unparteiisch	345
c) Unparteilichkeit, Sorgfalt und ordnungsgemäße Verwaltung	347
(1) Sorgfältige Sachverhaltsprüfung vor belastenden Maßnahmen	348
(2) Prüfung von Beschwerden	350
(3) Nachfragen bei der Prüfung von Unterlagen	353
(4) Hinzuziehung von Sachverständigen	354
III. Sonstige Aspekte „guter Verwaltung“	354
1. Zu Herleitung und Bedeutung des Begriffs der „guten Verwaltung“	354
2. Fallgruppenbildung	356
a) Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens	357
(1) Einfachheit, Zweckmäßigkeit und Zügigkeit des Verfahrens	357
(2) Kommunikation mit den Verfahrensbeteiligten und Dritten	359
(3) Amtsverschwiegenheit: Schutz von Berufsgeheimnissen und internen Informationen	362
(4) Bindung an geltendes Recht und interne Richtlinien	363
b) Fürsorge gegenüber Bediensteten	364
c) Organisation der Verwaltung	366
d) Auswirkungen auf das Prozessrecht	368
3. Grenzen der Rechtsverbindlichkeit	369
IV. Bewertung	372
§ 6 Rechtsstaatliche Verfahrensgrundsätze und Kodex für gute Verwaltungspraxis	377
I. Bezüge zu allgemeinen Grundsätzen des Rechtsstaatsprinzips und materiellen Grundrechtsgewährleistungen	378
1. Rechtsstaatliche Grundsätze des Gemeinschaftsrechts	378
2. Grundrechte	380
II. Bürgerbeauftragter und Kodex für gute Verwaltungspraxis	382
1. Das Amt des Bürgerbeauftragten	383
a) Entstehung und rechtlicher Rahmen	383
b) Funktion, Kompetenzen und Beschwerdeverfahren	384

2. Der Kodex für gute Verwaltungspraxis.....	387
a) Mißstände bei der Tätigkeit von Organen und Institutionen.....	387
b) Justiziable Elemente	391
c) Eingeschränkt oder nicht justiziable Elemente.....	394
d) Rechtsnatur der Inhalte und Bindungswirkung.....	396

Abschnitt 2

„Recht auf eine gute Verwaltung“ nach Art. 41 GrCh	402
§ 1 Eingrenzung der Gewährleistungsgehalte von Art. 41 GrCh	403
I. Panorama möglicher inhaltlicher Konkretisierungen von Art. 41	403
II. Stellungnahmen in der Literatur	406
III. Schranken für eine weitergehende inhaltliche Konkretisierung	408
1. Erwägungen im Hinblick auf den Status als Grundrecht	408
a) Positivität als Wesensmerkmal	409
b) Funktionalität als Wesensmerkmal.....	410
c) Subjektivität als Wesensmerkmal.....	410
d) Wesensbestimmung durch Abgrenzung	413
e) Wesensbestimmung anhand objektiver Kriterien	414
f) Grundrechte als Fundamentalnormen	415
2. Erwägungen im Hinblick auf das Verhältnis zum Rechtsstaats- prinzip.....	419
3. Erwägungen im Hinblick auf Chartasystematik und Konvents- auftrag.....	421
4. Kompetenzgrenzen bezüglich des Allgemeinen Verwaltungsrechts ..	423
IV. Ergebnis: Art. 41 als vorsichtig zu konkretisierendes Verfahrensgrund- recht	423
§ 2 Bedeutung eines Grundrechts auf eine gute Verwaltung für das Unionsrecht	427
I. Die Bedeutung der Kodifikation	427
1. Rechtssicherheit, Rechtsklarheit, Vereinheitlichung und Dogmatisie- rung	427
2. Problem der rein partiellen Kodifikation allgemeinen Verwaltungs- rechts.....	428
3. Die Bezeichnung	429
II. Bedeutung und Bewertung der Kodifikation als Grundrecht	430
1. Einzigartigkeit des Art. 41 GrCh	430
2. Kompetenzerweiternde Wirkung?	433
3. Auswirkungen auf das Sekundärrecht.....	433
4. Neuakzentuierung des Stellenwerts des Verwaltungsverfahrens.....	434
a) Grundrechtsschutz durch Verfahren.....	435
b) Vorwirkung der Rechtsweggarantie	437

c) Wechselwirkung zwischen gerichtlicher Kontrolldichte und Funktion des Verwaltungsverfahrens	438
d) Zwischenergebnis: Verfassungsrechtliche Wertentscheidung	440
e) Fehlerfolgen und grundrechtlicher Status	442
5. Konsequenzen eines „Grundrechts auf eine gute Verwaltung“ für die Aufgabenverteilung innerhalb einer zukünftigen Justizstruktur ..	445
6. Fazit	448
§ 3 Ausblick	449
I. Einordnung des Art. 41 GrCh in ein Koordinatensystem europäischen Verwaltungsrechts	449
II. Impulse für das deutsche Verwaltungsrecht?	451
Literaturverzeichnis	455
Sachregister	486

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
a. b. b. b.	algemeene beginselen van behoorlijk bestuur
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
a. E.	am Ende
a. F.	alter Fassung
AKP-Staaten	Afrikanische, karibische und pazifische Staaten
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
AVR	Archiv des Völkerrechts
AWD	Außenwirtschaftsdienst
Bd.	Band
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
bspw.	beispielsweise
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
CMLR	Common Market Law Review
DB	Der Betrieb
ders.	derselbe
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DuD	Datenschutz und Datensicherung
DVB1.	Deutsches Verwaltungsblatt
EAGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EJIL	European Journal of International Law
EKMR	Europäische Kommission für Menschenrechte
ELJ	European Law Journal
ELR	European Law Review
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention

EU	Europäische Union
EuG	Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGRZ	Europäische Grundrechtezeitschrift
EuR	Europarecht
EuroAS	Informationsdienst europäisches Arbeits- und Sozialrecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
f./ff.	folgende Seite(n)
FamRZ	Zeitschrift für Familienrecht
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FIDE	Fédération Internationale pour le Droit Européen
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GA	Generalanwalt
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GG	Grundgesetz
GrCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GS	Gedächtnisschrift
h. M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
IGH	Internationaler Gerichtshof
ILO	International Labour Organisation
insbes.	insbesondere
IPBPR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IPWSKR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
i.Ü.	im Übrigen
i. V. m.	in Verbindung mit
JIR	Jahrbuch für Internationales Recht
JöR NF	Jahrbuch des öffentlichen Rechts (neue Folge)
JR	Juristische Rundschau
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
Law & Contemp. Probs.	Law and Contemporary Problems

lit.	Buchstabe
MJ	Maastricht Journal
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NJ	Neue Justiz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NordÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVB1	Nordrhein-Westphälische Verwaltungsblätter
o. a.	oben angeführt
ÖD	Öffentlicher Dienst
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OVG	Oberverwaltungsgericht
Parl	Das Parlament
PIJS	Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
RIW	Recht der Internationalen Wirtschaft
Rn.	Randnummer
Rs./verb. Rs.	Rechtssache/verbundene Rechtssachen
Rspr./st. Rspr.	Rechtsprechung/ständige Rechtsprechung
S.	Seite/Satz
SIGMA	Support for Improvement in Governance and Management
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung
sog.	so genannt
TJL	Turku Law Journal
u. a.	unter anderem
usw.	und so weiter
u. U.	unter Umständen
VB1BW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
Verw	Die Verwaltung
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
Vol.	Volume (Band)
VR	Verwaltungsrundschau
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz

WEG	Wohnungseigentumsgesetz
WuW	Wirtschaft und Wettbewerb
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention
YEL	Yearbook of European Law
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z. B.	zum Beispiel
ZEuS	Zeitschrift für europarechtliche Studien
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSR	Zeitschrift für schweizerisches Recht
z. T.	zum Teil

Einleitung

Der Grundrechtsschutz hat sich seit längerem als Motor der politischen Integration Europas erwiesen. Fragen des Europarechts konnten sich aus staatsrechtlicher Perspektive immer wieder an Kontroversen um Grundrechte festmachen lassen. Ihre Anerkennung durch den EuGH war zwingende Konsequenz der dogmatischen Grundlagen des Gemeinschaftsrechts in seinem Verhältnis zu den nationalen Rechtsordnungen. Die „Solange“-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat über die Grenzen Deutschlands hinaus umstrittene Wegmarken für die weitere Entwicklung Europas gesetzt und gleichzeitig die Diskussion um einen geschriebenen Grundrechtekatalog mit Macht angestoßen.

Die Bedeutung der Grundrechte für Europa – im Hinblick auf Legitimation sowie Identifikation und Integration¹ – wurde gerade im letzten Jahrzehnt in immer stärkerem Maße betont und führte über das Mandat von Köln zum Grundrechtekonvent. Der „Herzog-Konvent“ hat – katalysiert durch die Prämisse der vorläufigen Unverbindlichkeit seiner Arbeiten – in kurzer Zeit erstaunliche Ergebnisse erzielt. Wäre das Ziel der Beratungen die Ausarbeitung eines unterschriftsreifen, bindenden Dokuments gewesen, so hätte man wohl kaum mit einer derart schnellen Einigung und weitreichenden Charta rechnen dürfen. Nicht zuletzt wäre ohne den erfolgreichen Grundrechtekonvent, der in der Art seines Verfahrens und dem erzielten Ergebnis als modellhaft gepriesen wurde, der Verfassungskonvent kaum denkbar gewesen. Seine Ergebnisse fließen nunmehr auch in den Reformvertrag mit ein.² Die Inhalte der Grundrechtecharta lassen zudem Schlüsse auf das Grundrechtsverständnis der Union zu.

Für das Unionsrecht darf danach festgestellt werden, dass die „Beziehung zwischen rechtlicher Norm und geistiger Wirklichkeit“ bei den Grundrechten unmittelbarer ist als bei anderen Verfassungsbestimmungen.³ Nicht um-

¹ Grundrechte können als Leitbild für die Staatlichkeit insgesamt angesehen werden, vgl. *Stern*, in: HbdStR V, § 108, Rn. 31.

² Vgl. den Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa, unterzeichnet am 29.10.2004, ABl. 2004 C 310; zur Aufgabe des Verfassungskonzepts aufgrund der Ratifikationschwierigkeiten vgl. die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Brüssel am 21./22. Juni 2007, Anlage I, das Mandat für die Regierungskonferenz 2007 (POLGEN 74), abrufbar unter <http://www.consilium.europa.eu>, sowie inzwischen ABl. 2007 C 303 u. C 306.

³ Vgl. *Stern*, in: HbdStR V, § 108, Rn. 2; *Huber*, AöR 1933, S. 1, 2.

sonst wird die Grundrechtsgemeinschaftlichkeit mitunter als Integrationsziel herangeführt⁴ oder die Bedeutung Europas als Wertegemeinschaft hervorgehoben⁵. Gleichwohl schlägt sich diese theoretische Wertigkeit in der Praxis der Rechtsprechung der Gemeinschaftsgerichte so kaum nieder.⁶

Die Schaffung der Charta ist stets als wesentlicher Beitrag zum europäischen Konstitutionalisierungsprozess gewertet worden, da sie die Grundrechte sichtbar macht. Jedoch formt insbesondere die Kodifikation einer Kernregelung des allgemeinen Verwaltungsrechts einen Konstitutionalisierungsschritt im Kleinen, der die Verwaltungstätigkeit in der Praxis weit stärker berühren dürfte als es die klassischen Grundrechte tun. In Art. 41 wurden unter dem Titel „Recht auf eine gute Verwaltung“ Regelungen über das Verwaltungsverfahren aufgenommen, die inhaltlich ohne Zweifel als Mindeststandards eines modernen Verwaltungsrechts angesehen werden können.⁷ Die Verankerung verwaltungsverfahrenrechtlicher Rechte als Grundrechte stellt zudem eine neue Dimension der Grundrechte dar.⁸

Gleichzeitig fließen in Art. 41 GrCh zwei Entwicklungslinien europäischen Rechts ineinander, nämlich die der bislang ungeschriebenen Grundrechte und jene der ungeschriebenen allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätze. Gerade im Hinblick auf letztere war die Skepsis bezüglich einer Kodifikation in Form eines allgemeinen Verwaltungsrechts oder nur Verfahrensrechts groß: Hans Peter Ipsen bemerkte 1981, die Vorstellung einer allgemeinen Kodifikation des Verwaltungsrechts der EG sei verwegener als diejenige, eine Gemeinschaftsverfassung zu entwerfen.⁹ Diese Auffas-

⁴ Vgl. zur Auseinandersetzung um diese Frage *Bogdandy*, JZ 2001, S. 157 ff.

⁵ Vgl. *Kotzur*, DÖV 2005, S. 313, 317. Zur Sicherung von Kohärenz und Konvergenz des europäischen Grundrechtsschutzes ist die Europäische Stelle für die Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in eine europäische Agentur für Grundrechte umgewandelt worden, vgl. Verordnung (EG) Nr. 168/2007 vom 15. Februar 2007 zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, ABl. 2007 L 53/1; hierzu vgl. *Calliess*, in: Ehlers, § 20, Rn. 39 ff.; *Schlichting/Pietsch*, EuZW 2005, S. 587 ff.

⁶ Der EuGH hat nur selten einen Verstoß einer Gemeinschaftsmaßnahme gegen substantielle Grundrechte ausdrücklich bejaht, recht häufig hingegen gegen rechtsstaatliche Verfahrensrechte und Grundsätze, vgl. *Ress*, ZEuS 1999, S. 471, 472; *Schwarze*, NJW 2005, S. 3459, 3460 mit statistischen Nachweisen. Diesem Vorwurf begegnet *Kraus*, in: Grote/Marauhn, Kap. 3, Rn. 115 u. 121 f. m.w.N. In der anwaltlichen Praxis vor den Gemeinschaftsgerichten wird die Rüge der Verletzung von Verfahrensrechten als viel aussichtsreicher angesehen als die Behauptung einer Grundrechtsverletzung.

⁷ *Hilf*, Sonderbeilage NJW 2000, S. 5, 6.

⁸ *Heringa/Verhey*, MJ 2001, S. 11, 32.

⁹ *Ipsen*, Diskussionsbeitrag, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.), Europäisches Verwaltungsrecht im Werden, Baden-Baden 1982, S. 123.

sung wurde noch im Jahre 1994 von Hans-Werner Rengeling bestätigt.¹⁰ Auch im Rahmen des FIDE-Kongresses 1996 in Berlin¹¹ war die Schaffung eines allgemeinen Verwaltungsverfahrenrechts für das Gemeinschaftsrecht noch kein Thema. Vielmehr wurden die dem *common law* entlehnten Prinzipien wie *fairness* und *due process* allseits akzeptiert.¹²

Die Schaffung eines Verwaltungsverfahren Grundrechts hat auch diese Diskussion nicht unberührt gelassen. Symbolische Wirkungsmacht der Charta und des Rechts auf eine gute Verwaltung werden, so ist zu hoffen, verstärkende Effekte auf einen Dogmatisierungsprozess besitzen, der sich nunmehr an einem Referenzdokument orientieren und starke Impulse auf jegliche zukünftige Rechtssetzung in diesem Bereich ausüben kann.¹³

Schließlich hat mit Art. 41 GrCh ein neuer Begriff Einzug gehalten in den bisherigen Bestand grundrechtlicher Terminologie: Das Recht auf eine gute Verwaltung. Beim Bürger ist dieser Begriff geeignet, zahlreiche positive Assoziationen im Zusammenhang mit moderner Verwaltung hervorzurufen: Bürgerfreundlichkeit, Offenheit, Transparenz! Mittels eines Grundrechts auf „gute Verwaltung“ wird ganz bewusst ein Zeichen gesetzt, das dem überbürokratischen Image des „Brüsseler Systems“, welches sogar die Mindesteigenschaften der Banane reglementiert¹⁴, diametral erscheint.

Dass ein komplexes Gemeinwesen wie die EU eine gute Verwaltung – im einfachen Sinne des Wortes – zur Erfüllung ihrer Aufgaben braucht, bedarf an sich keiner gesonderten Erwähnung. Bereits vor etwa 350 Jahren hatte Veit Ludwig v. Seckendorff in seinem Werk „Teutscher Fürsten-Stat“ Regeln der richtigen Regierungs- und Verwaltungskunst aufgestellt, wonach insbesondere „jede Ampts-Verrichtung desto schleuniger auch ordentlicher und bequemer vonstatten zu gehen“ habe.¹⁵ Gleichwohl stellt sich dem fachkundigen deutschen Publikum hingegen die Frage nach dem Umgang mit diesem ihm überwiegend fremden, neuen Rechtsbegriff und insbesondere nach den Inhalten, die sich hinter diesem unbestimmten Terminus verbergen.

¹⁰ Rengeling, Diskussionsbeitrag, VVDStRL 1994, S. 285.

¹¹ Zum Thema „Verfahren und Sanktionen im europäischen Wirtschaftsverwaltungsrecht“, 9.–12. Oktober 1996.

¹² Lenaerts/Vanhamme, CMLR 1997, S. 531, 534. Pitschas hält die Zeit für die Kodifikation eines gemeinschaftlichen Verwaltungsverfahrenrechts nunmehr für gekommen, vgl. Pitschas, in: Hill/Pitschas, S. 301, 328.

¹³ Zu Kodifikationstendenzen in den letzten Jahren vgl. Schwarze, EurVerwR², S. XCV ff.

¹⁴ Verordnung (EG) Nr. 2257/94 der Kommission vom 16. September 1994 zur Festsetzung von Qualitätsnormen für Bananen, ABl. 1994 L 245/6.

¹⁵ Zitiert nach Riedel, in: Obermayer, Einleitung, Rn. 4.