

**Schriften zum Europäischen Recht**

---

**Band 76**

# **Verwaltung in der Europäischen Union**

**Herausgegeben von**

**Siegfried Magiera**

**Karl-Peter Sommermann**



**Duncker & Humblot · Berlin**

SIEGFRIED MAGIERA / KARL-PETER SOMMERMANN (Hrsg.)

Verwaltung in der Europäischen Union

**Schriften zum Europäischen Recht**

Herausgegeben von

**Siegfried Magiera und Detlef Merten**

**Band 76**

# Verwaltung in der Europäischen Union

Vorträge und Diskussionsbeiträge auf dem  
1. Speyerer Europa-Forum vom 10. bis 12. April 2000  
an der Deutschen Hochschule  
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Herausgegeben von

Siegfried Magiera

Karl-Peter Sommermann



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Verwaltung in der Europäischen Union** : Vorträge und  
Diskussionsbeiträge auf dem 1. Speyerer Europa-Forum  
vom 10. bis 12. April 2000 an der Deutschen Hochschule für  
Verwaltungswissenschaften Speyer / Hrsg.: Siegfried Magiera ;  
Karl-Peter Sommermann. – Berlin : Duncker und Humblot, 2001  
(Schriften zum europäischen Recht ; Bd. 76)  
ISBN 3-428-10268-1

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen  
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2001 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0937-6305

ISBN 3-428-10268-1

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☉

## Vorwort der Herausgeber

Das europäische Gemeinschaftsrecht bestimmt zunehmend die Entscheidungspraxis der öffentlichen Verwaltung und der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Dies gilt nicht nur für das materielle Verwaltungsrecht, d. h. die inhaltlichen Standards, sondern längst auch für das Verwaltungsverfahren- und Verwaltungsprozessrecht.

In der Zeit vom 10. bis 12. April 2000 fand unter der Leitung der Herausgeber an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer das 1. Europa-Forum statt, welches diesen Phänomenen einer Europäisierung des Verwaltungsrechts gewidmet war. Die neue Veranstaltungsreihe soll Entscheidungsträgern in Verwaltung, Wirtschaft und Gerichtsbarkeit insbesondere die Auswirkungen der Europäisierung auf die Verwaltungspraxis und Verwaltungsgerichtsbarkeit vor Augen führen. Neben der Lage in Deutschland, die im Mittelpunkt der Betrachtungen steht, sollen auch Erfahrungen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu Wort kommen. Ferner soll die Frage der Notwendigkeit und Realisierbarkeit eines gemeinsamen europäischen Verwaltungsrechts erörtert werden. Die Ergebnisse des 1. Europa-Forums sind im vorliegenden Band wiedergegeben.

Die Herausgeber danken den Referenten, dass sie ihre Vorträge zum Zwecke der Veröffentlichung in schriftlicher Form zur Verfügung gestellt haben. Zum Gelingen der Tagung und zur Fertigstellung der vorliegenden Publikation haben im übrigen weitere Personen beigetragen, denen an dieser Stelle herzlich gedankt sei: Herrn Assessor iur. Holger Holzwart und Frau Elisabeth Dichtl vor allem für die kompetente und aufmerksame Unterstützung bei der Vorbereitung der Tagung, Frau Assessorin iur. Marion Weschka für die engagierte redaktionelle Betreuung des Bandes und Frau Gabriele Dennhardt für die zuverlässige und umsichtige Korrektur und Formatierung der Texte.

Speyer, im Februar 2001

*Siegfried Magiera*

*Karl-Peter Sommermann*



## Inhaltsverzeichnis

### *Siegfried Magiera*

- Verwaltung in der Europäischen Union – Einführung in das Europa-Forum  
Speyer..... 9

### *Klaus-Dieter Schnapauff*

- Deutsche Verwaltung und Europäische Integration ..... 13

### *Alexander Jannasch*

- Wechselwirkung zwischen nationalem Verwaltungsrecht und europäischem  
Gemeinschaftsrecht – aus deutscher Perspektive ..... 27

### *Jean-Marie Woehrling*

- Wechselwirkung zwischen nationalem Verwaltungsrecht und europäischem  
Gemeinschaftsrechts – aus französischer Perspektive ..... 45

### *Diana-Urania Galetta*

- Wechselwirkung zwischen nationalem Verwaltungsrecht und europäischem  
Gemeinschaftsrecht – aus italienischer Perspektive..... 63

- Diskussionsbericht zu den Beiträgen von K.-D. Schnapauff, A. Jannasch,  
J.-M. Woehrling und D.-U. Galetta von *Alexandra Unkelbach*..... 95

### *Ulrich Wölker*

- Transparenz in der Europäischen Union – Zugang zu Dokumenten der euro-  
päischen Institutionen ..... 103

- Diskussionsbericht von *Sabine Frenzel* ..... 117

### *Thomas von Danwitz*

- Verwaltungsrechtsschutz zwischen subjektiver und objektiver Rechtsgewäh-  
rung..... 121

- Diskussionsbericht von *Holger Holzwart*..... 137

### *Christian Koenig*

- Einführung in das materielle EG-Beihilfenrecht..... 145

- Diskussionsbericht von *Gerd Eckstein*..... 165

*Adelheid Puttler*

Die Verwaltung europäischer Strukturbeihilfen – Europäische versus nationale Regionalförderpolitik ..... 171

Diskussionsbericht von *Gerd Eckstein* ..... 187

*Armin Hatje*

Datenaustausch und Datenschutz in der Europäischen Union – Zur informationellen Vernetzung der Verwaltungen im Zeichen der europäischen Integration. .... 193

Diskussionsbericht von *Hans-Peter Wabro* ..... 219

*Manfred Zuleeg*

Beschränkung gerichtlicher Kontrollrechte durch das Gemeinschaftsrecht .... 223

Diskussionsbericht von *Thomas Freund* ..... 239

*Karl-Peter Sommermann*

Verwaltung in der Europäischen Union – Resümee und Perspektiven. .... 241

Verzeichnis der Autoren und Diskussionsleiter ..... 247

# Verwaltung in der Europäischen Union

## Einführung in das Europa-Forum Speyer

Von Siegfried Magiera

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

zu unserem Europa-Forum Speyer heiÙe ich Sie alle – zugleich im Namen von Herrn *Sommermann* – herzlich willkommen. Wir freuen uns sehr darüber, dass unsere Einladung, gemeinsam mit Referenten und Teilnehmern aus Wissenschaft und Praxis hier in Speyer einen Gedanken- und Erfahrungsaustausch über die Verwaltung in der Europäischen Union aufzunehmen, auf ein so erfreuliches Interesse gestoÙen ist.

Die Zusammensetzung des Kreises unserer Gäste verspricht einen Erkenntnisgewinn, wie wir ihn an unserer Hochschule allgemein im Rahmen unserer Veranstaltungen anstreben, durch die Begegnung von Experten aus verschiedenen beruflichen Bereichen und Disziplinen sowie aus verschiedenen deutschen Ländern und über die deutschen Grenzen hinaus. Bestes Beispiel dafür ist schon der Kreis der Referenten am heutigen Nachmittag, die ich an dieser Stelle besonders herzlich begrüÙen möchte, nämlich Herrn Ministerialdirektor Dr. *Schnapauff* vom Bundesministerium des Innern, Herrn Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. *Janasch*, Herrn Verwaltungsgerichtspräsidenten und Generalsekretär der Rheinschiffahrtskommission StraÙburg *Woehrling* sowie – last, but certainly not least – Frau Dott. *Galetta* von der Universität Mailand.

„Verwaltung in der Europäischen Union“ ist ein weites Thema. Wir haben es deshalb bewusst gewählt, weil wir das diesjährige Europa-Forum Speyer als eine Auftaktveranstaltung verstehen möchten, die wir bei entsprechender Resonanz unter diesem Rahmenthema regelmäßig fortführen möchten. Die Einzelthemen sollen sich an den jeweils aktuellen Bedürfnissen ausrichten, aber auch grundsätzlichen Fragen gewidmet sein.

Dementsprechend beginnen wir am heutigen Nachmittag mit der umfassenden und grundlegenden Perspektive, die das Verhältnis von deutscher Verwaltung und europäischer Integration allgemein sowie speziell in der Wechselwirkung zwischen dem nationalen Verwaltungsrecht und dem europäischen Gemeinschaftsrecht in das Blickfeld nimmt. Wir versprechen uns von diesem Ansatz, der neben der deutschen auch die französische und die

italienische Rechtsordnung einbezieht, ein besseres Verständnis für die Schwierigkeiten, die der Integrationsprozess für das einzelstaatlich gewachsene Verwaltungsrecht mit sich bringen kann, zugleich aber auch bessere Lösungsmöglichkeiten, die sich aus dem Zusammenwirken der verschiedenen nationalen Rechtsordnungen untereinander und mit der Gemeinschaftsrechtsordnung ergeben können.

Fremde Einflüsse, auch im Bereich des Rechts, mögen bisweilen zunächst befremdlich oder gar bedrohlich erscheinen; bei näherer Analyse können sie sich jedoch durchaus als bedenkenswert und bereichernd erweisen. In hochentwickelten Rechtsordnungen, wie wir sie in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union vorfinden, kann daraus unmittelbar zwischen den nationalen Rechtsordnungen oder vermittelt über die Gemeinschaftsrechtsordnung eine gegenseitige Befruchtung und Fortentwicklung zum gemeinsamen Vorteil erwachsen, ohne dass die bewährten Traditionen leiden müssen.

Wenn dadurch nationale oder regionale Besonderheiten zugunsten einer übergeordneten, europa- oder gar weltweiten Rechtsangleichung oder Rechtsvereinheitlichung weichen, so geschieht dies weder einseitig noch zum Nachteil der Rechtsunterworfenen. Vielmehr folgen diese Veränderungen den sich wandelnden Lebensbedingungen und -gewohnheiten der Menschen, die in einer mobileren Welt weiträumiger anwendbare gleichmäßige Regelungen erfordern, und zwar nicht nur im Bereich der Wirtschaft und für Unternehmen, sondern auch für die Einzelnen und in nahezu allen Bereichen, wie denjenigen des Familien- und Erbrechts oder des Strafrechts und nicht zuletzt des Verwaltungsrechts.

Aus der Vielzahl der Einzelthemen, die für die Verwaltung in der Europäischen Union derzeit von besonderem Interesse sind, haben wir nur einige für unser Forum auswählen können.

Transparenz in der Europäischen Union durch Zugang zu den Dokumenten der europäischen Institutionen ist seit langem ein Desiderat für ein besseres Verständnis und eine höhere Akzeptanz der europäischen Integration. Nur am Rande sei bemerkt, dass hierzu die von der Europäischen Kommission in den Mitgliedstaaten, insbesondere an den Hochschulen, eingerichteten Europäischen Dokumentationszentren einen wichtigen Beitrag leisten. Umso bedauerlicher ist es, wenn diesen Zentren seit einigen Jahren nicht mehr die informativen Ausschussdrucksachen des Europäischen Parlaments und seit einigen Wochen nicht einmal mehr das Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften in Papierform zur Verfügung gestellt werden.

Eng verbunden mit der Transparenz sind der Datenaustausch und der Datenschutz in der Europäischen Union, die in bestimmten Konstellationen miteinander in Konflikt geraten können. Gerade hier zeigen sich unter-

schiedliche Traditionen in den Mitgliedstaaten, die wiederum auf die Gemeinschaftsebene einwirken und von dort aus auf die nationale Ebene zurückwirken können, so dass einvernehmliche Lösungen Schwierigkeiten mit sich bringen und Kompromissbereitschaft erfordern. Wir freuen uns, dass wir mit Herrn Dr. *Wölker* von der Europäischen Kommission und Herrn Prof. Dr. *Hatje* von der Universität Bielefeld zwei Referenten gewonnen haben, die diesen Komplex aus den unterschiedlichen Perspektiven der Praxis und der Wissenschaft näher beleuchten werden.

Ein zweiter Verwaltungsbereich, der seit längerer Zeit – auch politisch – im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit und bisweilen heftiger Kontroverse steht, ist das Beihilfenregime der Europäischen Gemeinschaft, und zwar sowohl hinsichtlich der Gemeinschaftsaufsicht über staatliche Beihilfen als auch hinsichtlich der Vergabe gemeinschaftlicher Strukturbeihilfen. Je weiter die europäische Integration voranschreitet, insbesondere der Binnenmarkt seiner endgültigen Vollendung näher rückt, umso stärker können sich staatliche Beihilfen wettbewerbsverzerrend auswirken. Je greifbarer die Erweiterung der Europäischen Union um neue und zumeist ärmere Mitgliedstaaten wird, umso weniger an gemeinschaftlichen Fördermitteln können die relativ ärmeren Regionen der bisherigen Mitgliedstaaten erwarten, wenn die Gesamtfördermittel, wie vorgesehen, stabil gehalten werden sollen.

Eine striktere Begrenzung staatlicher Beihilfen und eine Reduzierung gemeinschaftlicher Fördergebiete zusammengenommen führen zu weniger Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten im Bereich der ihnen verbliebenen Wirtschaftspolitik, die zusätzlich eingeengt wird durch die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion. In Deutschland, wie auch in anderen Mitgliedstaaten, wird deshalb befürchtet, dass traditionelle Formen nationaler und regionaler Daseinsvorsorge, was auch immer im Einzelnen darunter verstanden wird, durch die Einwirkungen des Gemeinschaftsrechts ebenso gefährdet sein könnten wie eigenständige Formen der Regionalförderung.

Inwieweit derartige Sorgen berechtigt sind und wie sich derartige Formen traditioneller Wirtschaftspolitik mit den Anforderungen eines gemeinschaftlichen Binnenmarkts vereinbaren lassen, ist noch weitgehend ungeklärt. Mit Herrn Prof. Dr. *Koenig* von der Universität Bonn und Frau Prof. Dr. *Puttler* von der Universität Bielefeld stehen uns zwei ausgewiesene Referenten zur Verfügung, die uns nicht nur umfassend informieren, sondern auch, wie wir annehmen, zu kontroverser Diskussion anregen werden.

Wechselwirkungen zwischen den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft bestehen jedoch nicht allein auf dem Gebiet des materiellen Verwaltungsrechts, sondern auch in den Bereichen des Verwal-