

Hamburger Studien
zum Europäischen und Internationalen Recht

Band 34

Europäisches Verwaltungsverfahren und Gemeinschaftsverfassung

Eine Studie gemeinschaftsrechtlicher Verfahrensgrundsätze
unter besonderer Berücksichtigung „mehrstufiger“
Verwaltungsverfahren

Von

Hanns Peter Nehl



Duncker & Humblot · Berlin

HANNS PETER NEHL

Europäisches Verwaltungsverfahren
und Gemeinschaftsverfassung

Hamburger Studien
zum Europäischen und Internationalen Recht

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

Band 34

Europäisches Verwaltungsverfahren und Gemeinschaftsverfassung

Eine Studie gemeinschaftsrechtlicher Verfahrensgrundsätze
unter besonderer Berücksichtigung „mehrstufiger“
Verwaltungsverfahren

Von

Hanns Peter Nehl



Duncker & Humblot · Berlin

Der Rechtswissenschaftliche Fachbereich der Universität Hamburg
hat diese Arbeit im Jahre 2001 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

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

Alle Rechte vorbehalten
© 2002 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0945-2435
ISBN 3-428-10576-1

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

*Für Dr. Ernst Joachim Schaede (†)
und Anne Nehl (†)*

Vorwort

Die vorliegende Studie wurde im Sommersemester 2001 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Hamburg als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur konnten im wesentlichen bis Frühjahr 2001 berücksichtigt werden. Ergänzend hinzuweisen ist insbesondere auf die am 3. Dezember 2001 in Kraft getretene Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. 2001 L 145/43). Sie sorgt für die erforderliche Inhaltsbestimmung des allgemeinen Dokumentenzugangsanspruchs und des Transparenzgrundsatzes nach Art. 255 EGV, ändert aber im Grundsatz nichts an der Gültigkeit der diesbezüglich in Kapitel 4 getroffenen Aussagen.

Die lange Entstehungsgeschichte der Arbeit geht zurück auf meine Tätigkeit als Rechtsreferendar in dem Brüsseler Standort der Anwaltssozietät Schön Nolte Finkelnburg & Clemm (später Gaedertz Rechtsanwälte) im Winter 1995/96. Die praktischen Erfahrungen mit einigen der in diesem Buch diskutierten Rechtssachen sowie der rege Austausch mit den Herren Prof. Dr. Hans-Jürgen Rabe und Dr. Georg Berrisch gaben mir die notwendige Sensibilität für die Praxisrelevanz und die rechtsstaatliche Problematik der EG-Verfahrensgrundsätze einerseits und deren Bedeutung in „mehrstufigen“ Verwaltungsverfahren andererseits. Das in mir geweckte Forschungsinteresse führte mich anschließend samt Familie für ein Jahr nach Florenz an das Europäische Hochschulinstitut, wo meine Ideen unter der Aufsicht und mit der Unterstützung von Prof. Renaud Dehousse sowie des DAAD eine erste „handfeste“ Verwirklichung fanden in dem Anfang 1999 bei Hart Publishing in Oxford veröffentlichten Werk „Principles of Administrative Procedure in EC Law“. Meinem früheren Dienstherrn während meiner Assistentenzeit Prof. Dr. Thomas Bruha gebührt der Dank für seine Hilfe und Ermutigung zur anschließenden Rückkehr an das Europa-Kolleg Hamburg und die Universität Hamburg, um die angedachten Ideen in einem umfassenden verfassungsrechtlichen Rahmen fortzuentwickeln. Die einzigartigen Arbeitsbedingungen des Europa-Kollegs, des Graduiertenkollegs „Integrationsforschung“, in dem ich zu diesem Zweck Aufnahme fand, der fruchtbare Austausch mit den dort mit mir arbeitenden Kollegen und Freunden, unter ihnen insbesondere Dr. Nikos Kotalakidis, Dr. Carsten Nowak und Wolfgang Wurmnest, waren für mich eine wertvolle und nie versiegende

Quelle der Inspiration, die dieses Buch erst möglich gemacht hat. Mein großer Dank gilt auch den beteiligten Professoren, allen voran meinem Doktorvater Prof. Dr. Meinhard Hilf, der mir größten Freiraum bei der Entwicklung meiner Thesen beließ, aber auch Herrn Prof. Dr. Gert Nicolaysen für seine wertvollen Anregungen in zahlreichen Diskussionen und die zügige Erstellung des Zweitgutachtens sowie erneut Herrn Prof. Dr. Thomas Bruha, ohne dessen tatkräftige Förderung ich womöglich nicht „am Ball“ geblieben wäre, und nicht zuletzt der Deutschen Forschungsgemeinschaft für ihre finanzielle Unterstützung sowie den Herausgebern für die Aufnahme der Arbeit in die Schriftenreihe „Hamburger Studien zum Europäischen und Internationalen Recht“. Letztlich schloß sich der Kreis durch die Vollendung der Arbeit während meiner Tätigkeit als Rechtsanwalt in der Sozietät Gaedertz in Brüssel, wobei ich den Herren Prof. Dr. Hans-Jürgen Rabe und Herrn Dr. Georg Berrisch für die Verschaffung der erforderlichen Freiräume erneut zu großem Dank verpflichtet bin. Die Veröffentlichung der Arbeit fällt in eine Zeit, in der ich – nach Auflösung der Sozietät Gaedertz – bereits der Generaldirektion Wettbewerb der Europäischen Kommission in Brüssel angehöre und in der die persönlich gewonnene Überzeugung von „Verfahrensgerechtigkeit“ tagtäglich auf den Prüfstein der Rechtspraxis gestellt wird. Dabei ist eigentlich selbstverständlich, aber dennoch wichtig zu betonen, daß die in dieser Arbeit geäußerten Thesen die Europäische Kommission in keiner Weise binden.

Der für dieses Vorwort vorgesehene Raum würde nicht genügen, um den gebührenden Dank all denjenigen auszusprechen, die zu der Vollendung des Buches in fachlicher wie persönlicher Hinsicht auf so unschätzbare Weise beigetragen haben. Hervorheben möchte ich jedoch in persönlicher Hinsicht meine Familie, insbesondere meine Ehefrau Silke und meine Kinder Luka und Yannik, die nicht nur den teils steinigen Weg bis zu dem heute Erreichten bereitwillig mitgegangen, sondern mir auch die erforderliche seelische Kraft in manch schwerer Stunde gegeben haben. Dieser Dank gilt auch allen anderen Mitgliedern unserer Familie, allen voran meinen Eltern und Schwiegereltern, die uns in diesen Jahren tatkräftig unterstützt haben. Besonders hervorheben unter ihnen möchte ich jedoch meine geliebten Großeltern, insbesondere meinen hochverehrten und mir stets als intellektuelles wie menschliches Vorbild vor Augen stehenden Großvater mütterlicherseits Dr. Ernst Joachim Schaede sowie meine immer aufmerksam auch den beruflichen Werdegang ihres Enkels beobachtende Großmutter väterlicherseits Anne Nehl, die beide die Veröffentlichung nicht mehr miterleben dürfen, obwohl sie es sich gewiß sehr gewünscht hätten. Ihnen möchte ich dieses Buch widmen.

Brüssel im Januar 2002

Hanns Peter Nehl

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

Einführung und rechtlicher Rahmen	23
Einführung	23
1. Problemstellung	23
2. Ziel der Untersuchung	29
3. Gang der Untersuchung	36
1. Kapitel	
Modellskizze mehrstufiger Verwaltungsverfahren	39
1. Allgemeines	39
2. Zollrechtliche Verwaltungsverfahren	41
a) Zollrechtliches Nacherhebungs-, Erstattungs- und Erlaßverfahren (Art. 220 und 239 Zollkodex)	41
b) Zollrechtliches Verfahren zur Befreiung von Abgaben	47
3. Luftverkehrsrechtliche Verwaltungsverfahren	51
a) Verwaltung von Luftverkehrsrechten nach der Verordnung 2408/92 ..	53
b) Erteilung von Betriebsgenehmigungen nach der Verordnung 2407/92 ..	57
4. Beihilfenaufsichtsrechtliches Verwaltungsverfahren	61
a) Allgemeines	61
b) Mehrstufigkeit des Beihilfenverfahrens	63
c) Rechtsstaatliche Probleme	67
5. Verfahren der Verwaltung von Mitteln gemeinschaftlicher Strukturfonds und anderer Finanzinstrumente	71
a) Allgemeines	71
b) Standardisiertes mehrstufiges Verwaltungsverfahren der Vergabe und Rückforderung von Gemeinschaftsbeihilfen	75
c) Mehrstufige Verwaltungsverfahren mit „gemischten“ Entscheidungs- zuständigkeiten bei der Verwaltung von Gemeinschaftsfonds	79
6. Zusammenfassende Bewertung: Rechtsstaatliche Desiderata mehrstufiger Verwaltungsverfahren	81

Zweiter Teil

Konstitutions- und Legitimationsfunktion gemeinschaftlicher Verfahrensgrundsätze	83
Einleitung	83
1. Rechtsstaatlichkeit als Strukturmerkmal der „Gemeinschaftsverfassung“	84
2. Das Spannungsverhältnis zwischen Rechtsstaatlichkeit und Demokratie auf Gemeinschaftsebene	86
3. Die Verfassungsproblematik und das administrative Mehrebenen-System	88

2. Kapitel

Entstehung und Strukturmerkmale der „Gemeinschaftsverfassung“	90
1. Supranationale Verfassungstypologie und Stufen ihrer Entwicklung.....	91
a) Die Gründungsphase: Integration und Supranationalität als Verfassungsgrundsätze	91
b) Die Post-Gründungsphase: Integration und Supranationalität versus konstitutionelle Legitimation	97
(1) Integration, Supranationalität und rechtsstaatliche Legitimation ..	97
(2) „Demokratiedefizit“ und Rechtsstaatlichkeit	102
(a) Rechtsstaatliche Kompensation des „Demokratiedefizits“? ..	102
(b) „Demokratisierung durch Grundrechtsschutz“?	104
(c) Legitimatorische Aufwertung des Grundrechtsschutzes	107
c) Von der EEA bis Maastricht: die definitive Konstitutionalisierung der Gemeinschaftsrechtsordnung?	109
(1) Die auflebende Verfassungsdiskussion	109
(2) „Autonome“ Verfassungskonzeption des EuGH	112
d) Zwischen Maastricht und Amsterdam: „Verfassung“ ohne demokratische Legitimation?	115
(1) Verfassungskrise nach „Maastricht“: ein Plädoyer für den verfassungsrechtlichen Diskurs	115
(a) Neuorientierung des Verfassungsprozesses und der Rolle des EuGH	115
(b) Zweifel an der „Demokratie- und Verfassungsfähigkeit“ der EG/EU	117
(aa) Staatstheoretische Konzeption der Legitimation von Herrschaft	117
(bb) Verfassungs- und Legitimationsbedarf der EG/EU	120
(c) Der „funktionale“ und „pluralistische“ Verfassungsbegriff ...	123
(aa) Das „Grundnorm-Dilemma“: staatstheoretischer <i>versus</i> supranational „autonomer“ Verfassungsbegriff	123

(bb) Verfassungspluralismus kraft „Akzeptanz“ und „Homogenität“ der Grundwerte	126
(2) Verfahrensrechtliche und partizipatorische Ansätze der Legitimation von Gemeinschaftsgewalt	129
(a) Die Suche nach eigenständigen demokratischen Legitimationssträngen	129
(b) Entwicklungsperspektiven: Pluralisierung des Verwaltungsverfahrensrechts und partizipatorische Demokratie	131
(aa) Die Konstitutionalisierung von „Transparenz“ und „Öffentlichkeitskontrolle“	131
(bb) Moderne Konzeptionen supranationaler „Herrschaft“ und prozeduraler Legitimation	135
(α) „Input“, „output“ und „soziale“ Legitimation durch Verfahren	135
(β) Modelle der Legitimation administrativer Entscheidungsprozesse	138
(cc) Abkehr vom „transmission belt model“	140
2. Gemeinschaftliche Grundrechte und Verwaltungsgrundsätze: Rechtsstaatliche „Defizite“ und Interdependenz mit dem Verfahrensrecht	144
a) Gemeinschaftsautonomer Grundrechtsschutz und rechtsstaatliche Strukturhomogenität	145
(1) Das rechtsstaatliche „Schutzstandard-Dilemma“	145
(2) Lösung des „Schutzstandard-Dilemmas“: Verfassungspluralismus und rechtsstaatliche Strukturhomogenität	148
(a) Autonome gemeinschaftsrechtliche Systembildung als integrationsbedingtes Postulat	148
(b) Normtheoretische Betrachtung von Verfassungspluralismus und konstitutionellen Wertekonflikten	151
b) Legitimation grundrechtlicher Schrankensystematik und gerichtlicher Kontrolldichte	153
(1) Autonome Schrankensystematik gemeinschaftlichen Grundrechtsschutzes	153
(2) Die aktuelle grundrechtlich-rechtsstaatliche Legitimationskrise	155
(3) Generelle Kritik am gemeinschaftlichen Gerichtsschutz: „Doppelstandard“ <i>versus</i> „Kohärenzgebot“	158
(4) Demokratische Legitimation gerichtlicher Kontrolldichte und (Verwaltungs-)Verfahrensrecht	162
(a) Zulässigkeit und Grenzen gemeinschaftlicher Systembildung	162
(b) Rechtsstaatliche Kompensation des Demokratiedefizits durch intensivierten Gerichtsschutz?	164
(aa) Kompensation des Demokratiedefizits nach tradiertem Demokratieverständnis?	164
(bb) Kompensation des Demokratiedefizits nach partizipatorisch-pluralistischem Demokratieverständnis?	166

(c) Kompensationsfunktion rechtsstaatlicher Verfahrensgrundsätze bei reduzierter Gerichtskontrolle von Exekutivermessen	168
3. Zusammenfassende Bewertung	171

3. Kapitel

Grundfunktionen gemeinschaftlicher Verfahrensgrundsätze 173

1. Einleitung	173
2. Rechtsstaatliche Funktionen	175
a) Rationalität und Effizienz als „instrumentelle“ Verfahrenszwecke	177
(1) Die „dienende“ Funktion des Verfahrensrechts	177
(2) Grenzen und Bedeutungswandel der „dienenden“ Funktion	179
(3) Fazit	183
b) Individualrechtsschutz als „instrumenteller“ und als eigenständiger Verfahrenszweck	184
(1) Der individualschützende Reflex der „instrumentellen“ Verfahrenskonzeption	184
(2) Individualrechtsschutz als eigenständiger Verfahrenszweck	186
(a) Menschenwürde und Rechtssubjektivität	186
(b) „Instrumentell“ individualschützender Verfahrenszweck	187
(c) „Autonom“ individualschützender Verfahrenszweck	188
(d) Steigende Bedeutung des individualschützenden Verfahrenszwecks	189
c) Das Spannungsverhältnis zwischen Rationalität/Effizienz und Individualrechtsschutz	190
(1) Konfliktpotential und „praktische Konkordanz“	190
(2) Systembildungsoptionen für den (gerichtlichen) Verfahrensrechtsschutz	193
(a) Das Wechselwirkungsverhältnis zwischen Verwaltungsverfahren und Gerichtskontrolle	193
(b) Verfahrensfehlerfolgen als Maßstab für das Rangverhältnis kollidierender Verfahrenszwecke	195
3. Akzeptanz und demokratische Legitimation durch Verwaltungsverfahren?	200
a) Die Interdisziplinarität des „prozeduralen“ Legitimationsbegriffs	201
b) Rechtssoziologische Verständnisse prozedural vermittelter Legitimation und Akzeptanz	203
(1) „Technische“ Legitimation durch Verfahren (Systemtheorie Luhmanns)	204
(2) „Normative“ Legitimation durch Verfahren (neuere Procedural-Justice-Forschung)	207
c) Demokratische Legitimation durch verwaltungsverfahrensrechtliche Partizipation am Beispiel des EG-Umweltrechts	211
(1) Repräsentative Demokratie und verwaltungsverfahrensrechtliche Partizipation	211

(2) Transparenz, Partizipation und Öffentlichkeitskontrolle im EG-Umweltverwaltungsverfahrenrecht	213
(a) Normative Grundlagen	213
(b) Entwicklungsperspektiven für das EG-Verwaltungsverfahrenrecht insgesamt	220

Dritter Teil

Die richterliche „Konstitutionalisierung“ gemeinschaftlicher Verfahrensgrundsätze 223

Einleitung	223
-------------------------	-----

4. Kapitel

Das Recht auf Akteneinsicht/Zugang zu Dokumenten der Verwaltung 226

1. Das Problem der verfassungsdogmatischen Einordnung des Akteneinsichts- und Informationsrechts	226
2. Die Konstitutionalisierung des Akteneinsichtsrechts im EG-Kartell- und Antidumpingverfahren	228
a) Kartellverfahren	228
(1) Ursprünge der Entwicklung	228
(2) Ein qualitativer Sprung: die „Soda-Fälle“	233
(a) Die wesentlichen Aussagen der Urteile	233
(b) Dogmatische Bewertung	240
(3) Das Akteneinsichtsrecht „Dritter“: rechtsstaatliche und demokratietheoretische Grenzen der Rechtsprechung	244
b) Antidumpingverfahren	249
(1) Rechtsprechung der Gemeinschaftsgerichte	249
(2) Dogmatische Bewertung	252
3. „Horizontale“ und „vertikale“ Expansion und Konvergenz des Akteneinsichts- und Informationsrechts	255
a) „Horizontale“ Expansion und Konvergenz	255
(1) Zollverfahren	256
(2) Beihilfenverfahren	257
b) „Vertikale“ Expansion und Konvergenz	259
(1) Das rechtsstaatliche, „verfahrenakzessorische“ Akteneinsichtsrecht	259
(2) Das allgemeine, „verfahrensunabhängige“ Akteneinsichtsrecht	260
4. Rechtsstaatliche Akteneinsicht <i>versus</i> „partizipatorisch-pluralistische“ Aktenöffentlichkeit?	263
a) Die parallele Geltung verschiedener Akteneinsichts- und Informationsrechte	264

- b) Auf dem Weg zu einer einheitlichen Konzeption der Verwaltungs-
transparenz? 269
 - (1) Für die Rechtspraxis bedeutsame Unterschiede 269
 - (2) Verfassungsdogmatische und legitimatorische Perspektiven der
Einheitskonzeption. 271

5. Kapitel

Der Anspruch auf rechtliches Gehör 274

1. „Horizontale“ Expansion und Konvergenz 274
 - a) Ursprünge der Rechtsentwicklung: das EG-Kartellverfahren 274
 - b) Expansion in das Zollverwaltungsverfahrenrecht (Antidumping und
allgemeine Zollsachen) 277
 - (1) Antidumpingverfahren 277
 - (2) Allgemeine Zollverfahren. 281
 - c) Expansion in das Sozialverwaltungsverfahrenrecht (Verwaltung von
Strukturfonds) 285
 - (1) Vorbemerkung 285
 - (2) Rechtsprechung der Gemeinschaftsgerichte und dogmatische Be-
wertung 287
 - (3) Weitere Kriterien für die Konstitutionalisierung des Anhörungs-
rechts und des Verfahrensrechts allgemein 290
 - d) Expansion in das Luftverkehrsverwaltungsverfahrenrecht 294
 - e) Dogmatische Bewertung des Konstitutionalisierungsprozesses und
seiner Grenzen 298
 - (1) Ein entscheidender Fortschritt in der verfahrensrechtlichen Sy-
stembildung. 298
 - (2) Grenzen der Rechtsfortbildung: die ungelöste Problematik des
prozeduralen Individualschutzes im Beihilfenaufsichtsverfahren .. 300
 - (a) Individuelles Anhörungsrecht in der „Vorprüfphase“ nach
Art. 88 Abs. 3 EGV? 300
 - (b) Das Anhörungsrecht der „Beteiligten“ nach Art. 88 Abs. 2
S. 1 EGV 305
 - (3) Fazit: Rechtsstaatliche und demokratiethoretische Grenzen der
bisherigen Rechtsprechung 311
 - (a) Rechtsstaatliche Grenzen 311
 - (b) Demokratiethoretische Grenzen 314
2. „Vertikale“ Expansion und Konvergenz 315
 - a) „Einheits“- oder „Zurechnungsmodell“? 315
 - b) Die Rechtsprechung zur „vertikalen“ Expansion und Konvergenz des
Anhörungsrechts 318
3. Zusammenfassung 321

6. Kapitel

Der Untersuchungsgrundsatz und die Begründungspflicht 323

1. Rechtsstaatliche Funktionen und Verhältnis zu anderen Verfahrensgrundsätzen.	323
2. Die „drittsschützende“ Aufgabe des Untersuchungsgrundsatzes	328
a) Begrifflichkeit und Funktion.	328
b) Berührungspunkte und Überschneidungen mit der materiellen Ermessenskontrolle	330
3. „Horizontale“ Expansion und Konvergenz des Untersuchungsgrundsatzes	334
a) Expansion in das Zollverwaltungsverfahrensrecht (Antidumping und allgemeine Zollsachen)	335
(1) Antidumpingverfahren	335
(a) Das Urteil des EuGH in „Nölle I“	335
(b) Urteil des GEI in „Nölle II“	337
(2) Allgemeine Zollverfahren.	340
b) Expansion in das kartellrechtliche (Vor-)Untersuchungsverfahren.	343
(1) Grundlagen	343
(2) Die rechtsschutzfreundliche Rechtsprechung des GEI	347
c) Expansion in das beihilfenrechtliche (Vor-)Untersuchungsverfahren ..	353
(1) Grundlagen	353
(2) Die rechtsschutzfreundliche Rechtsprechung der Gemeinschaftsgerichte	355
(a) Dogmatische Weichenstellung durch den EuGH	355
(b) Individualschützende „Exzesse“ des GEI	359
(c) Korrekturansätze des EuGH.	362
(d) Abschließende Bewertung	365
d) Expansion in das Sozialverwaltungsverfahrensrecht.	367
(1) Allgemeines	367
(2) Das Urteil des GEI in der Rechtssache <i>New Europe Consulting</i> ..	369
(a) Rechtlicher Rahmen und Sachverhalt.	369
(b) Die Urteilsbegründung des GEI	371
e) Exkurs: Der Grundsatz angemessener Verfahrensdauer als „Annex“-Verfahrensgarantie des Untersuchungsgrundsatzes	376
(1) Entstehungsgeschichte.	376
(2) Das Prozeßgrundrecht angemessener Verfahrensdauer in der jüngsten Rechtsprechung	379
f) Zusammenfassung und Ausblick: rechtsstaatliche und partizipatorische Funktionen sowie Entwicklungsoptionen des Untersuchungsgrundsatzes.	383
4. „Vertikale“ Expansion und Konvergenz des Untersuchungsgrundsatzes ..	387
5. Die rechtsschützende Funktion der Begründungspflicht nach Art. 253 EGV.	390

a) Der konstitutionelle Stellenwert der Begründungspflicht im EG-Eigenverwaltungsrecht	390
(1) Die Begründungspflicht als individualschützendes Bindeglied zwischen Verwaltungsverfahren und Gerichtskontrolle	390
(2) Schutzbereich der Begründungspflicht: vom rechtsstaatlich-individualschützenden zum „partizipatorischen“ Dialog?	395
(a) Die „kompensatorisch“ rechtsschützende Rolle der Begründungspflicht im Hinblick auf eingeschränkte Verfahrenspartizipation	395
(b) Das Urteil des GEI in der Rechtssache <i>British Airways</i>	398
(c) Beschränkung auf „wesentliche“ Gesichtspunkte des Einzelfalls: Grenzen und Entwicklungspotential der Begründungspflicht	402
b) „Vertikale“ Expansion und Konvergenz: Die „Heylens“-Doktrin und ihre Folgen für das nationale Verwaltungsverfahrensrecht	405
6. Zusammenfassende Bewertung	410

Vierter Teil

„Föderalisierung“ mehrstufiger Verwaltungsverfahren durch einheitlich bindende Verfahrensgrundsätze 413

7. Kapitel

Gerichtsschutz durch gemeinschaftliche Verfahrensgrundsätze: „Zurechnungs“- und „Einheitsmodell“ 413

1. Aufteilung der Rechtsprechungsbefugnisse zwischen nationaler und gemeinschaftlicher Gerichtsbarkeit („Trennungstheorie“)	413
2. Der funktionelle Zusammenhang zwischen Verfahrensgarantien und gerichtlichem Rechtsschutz in mehrstufigen Entscheidungsprozessen	416
a) Vorbemerkung	416
b) Parallelität zwischen dem persönlichen Schutzbereich von Verfahrensgarantien und individueller Klagebefugnis?	417
(1) „Unmittelbares und individuelles Betroffensein“ nach Art. 230 Abs. 4 EGV	417
(2) Die Bedeutung von Verfahrensbeteiligung und Verfahrensgarantien im Rahmen von Art. 230 Abs. 4 EGV	419
(3) Parallelität der Schutzbereiche von (konstitutionellen) Verfahrensgarantien und Klagebefugnis im Fall mehrstufiger Verfahren?	421
c) Schutz von Verfahrensgarantien im Rahmen gerichtlicher Sachprüfung	423
3. Das Verhältnis von „zentralem“ zu „dezentralem“ Rechtsschutz: die „Deggendorf“- und die „Borelli“-Doktrin des EuGH	426
a) Das Urteil „Textilwerke Deggendorf“	427

(1) Zentralisierung des Gerichtsschutzes und „Zurechnungsmodell“ . . .	427
(2) Der Widerspruch zwischen der <i>Deggendorf</i> -Doktrin und der Rechtsprechung zu mehrstufigen Zollverfahren	429
b) Das Urteil in der Rechtssache „Borelli“	432
c) Zusammenfassende Bewertung	437

8. Kapitel

Rechtsdogmatische Erklärungskonzepte für das „Zurechnungs“- und das „Einheitsmodell“ 438

1. Einleitung	438
2. Die Vorrangdoktrin und gemeinschaftliche Verfahrensgarantien	441
a) Erfordernis einer „Kollisionsregel“ zugunsten des gemeinschaftlichen Verfahrensverfassungsrechts	441
(1) Die Rolle des Vorrangprinzips	441
(2) Anwendungsvoraussetzung für den Vorrang: die „unmittelbare Anwendbarkeit“ von allgemeinen Rechtsgrundsätzen	443
(a) Die Konzeption der „unmittelbaren Anwendbarkeit“ von Ge- meinschaftsvorschriften	443
(b) Gemeinschaftsgrundrechte als „unmittelbar anwendbares“ Recht?	444
(c) Übertragbarkeit auf allgemeine Rechtsgrundsätze (des Ver- waltungsverfahrens)	447
(d) Verbleibende rechtsdogmatische Zweifelsfragen	449
b) „Direkte“ und „indirekte“ Normenkollision: Das Verhältnis von mate- riellem Gemeinschaftsrecht zu nationalem Verfahrensrecht	452
(1) Überlagerung des nationalen Gerichts- und Verwaltungsverfah- rensrechts in der Rechtsprechung des EuGH	452
(2) Rechtsdogmatische Herleitungsversuche	454
c) Die „Anlagerungstheorie“: Die Bindungswirkung allgemeiner Rechts- grundsätze kraft vollzugsfähiger materieller Gemeinschaftsregelung	457
3. Die „Pre-emption“-Lehre und gemeinschaftliche Verfahrensgarantien	459
a) „Pre-emption“: Lösung von Norm- und Kompetenzkollisionen in (quasi-)föderal strukturierten Gemeinwesen	459
(1) Allgemeines	459
(2) Rechtsdogmatische Funktionen von Pre-emption	461
(a) Abgrenzung zwischen Norm- und Kompetenzkonflikt	461
(b) Differenzierungsraaster für verschiedenartige Norm- und Kompetenzkonflikte	463
b) Anwendung von „Pre-emption“ auf Konflikte zwischen gemein- schaftlichen Verfahrensstandards mit nationalem Verfahrensrecht	465
(1) Das Modell der „Constitutional Pre-emption“	465
(2) Konflikte zwischen gemeinschaftlichen Verfahrensgarantien und einfachgesetzlichem nationalen Verfahrensrecht	466

(a) „Occupation of the field pre-emption“.....	466
(b) „Conflict pre-emption“	467
(3) Kollision zwischen gemeinschaftlichen Verfahrensgarantien und verfassungsrechtlich garantierten nationalen Verfahrensstandards .	470
4. „Inkorporations-“ oder Föderalisierungsmodell.....	472
5. Zusammenfassende Bewertung.....	476
Schlußbetrachtung	478
Literaturverzeichnis	486
Stichwortverzeichnis	539

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
AALRev.	Anglo-American Law Review
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Abs.	Absatz
a. E.	am Ende
AEA	Association Européenne des Avocats
AEI	Arbeitskreis Europäische Integration
a. F.	alte Fassung
AJCL	American Journal of Comparative Law
AJDA	Actualité juridique/Droit administratif
AJIL	American Journal of International Law
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art./Artt.	Artikel/Artikel (Plural)
Aufl.	Auflage
AW	Aussenwirtschaft
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Betriebsberater
Bd.	Band
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
CDE	Cahiers de Droit Européen
CILJ	Cornell International Law Journal
CLJ	Cambridge Law Journal
CLP	Current Legal Problems
CMLRev.	Common Market Law Review
CPS	Comparative Political Studies
DB	Der Betrieb
ders./dies.	derselbe/dieselbe
Diss.	Dissertation
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DS	Der Staat
DV	Die Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EAG	Europäische Atomgemeinschaft

EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EAGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
ebda.	ebenda
ECLRev.	European Competition Law Review
ECU	European Currency Unit
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGKSV	Vertrag zur Gründung der Europäischen 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
ELRev.	European Law Review
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EP	Europäisches Parlament
EPL	European Public Law
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGRZ	Europäische Grundrechte Zeitschrift
EUI	European University Institute
EUI WP	European University Institute Working Paper
EuR	Europarecht
EurZfÖR	Europäische Zeitschrift für Öffentliches Recht
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Wirtschafts- & Steuerrecht
f./ff.	folgende/fortfolgende
FIAF	Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei
FIDE	Fédération internationale de droit européen
FILJ	Fordham International Law Journal
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GA	Generalanwalt
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GEI	Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GS	Gedächtnisschrift
HFR	Humboldt Forum Recht

HILJ	Harvard International Law Journal
HJMWP	Harvard Jean Monnet Working Paper
HLR	Harvard Law Review
Hrsg.	Herausgeber
HS	Halbsatz
HZA	Hauptzollamt
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly
idR.	in der Regel
insbes.	insbesondere
IO	International Organization
iVm.	in Verbindung mit
JCMS	Journal of Common Market Studies
JEPP	Journal of European Public Policy
JLS	Journal of Law and Society
JMC	Jean Monnet Chair
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
krit.	kritisch
LA	Liber amicorum
LIEI	Legal Issues of European Integration
Lit.	Buchstabe
LP	Law and Philosophy
m.	mit
max.	maximal
MJECL	Maastricht Journal of European and Comparative Law
MLR	Modern Law Review
MPIfG WP	Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Working Paper
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
MZES	Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung
n. F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
OJLS	Oxford Journal of Legal Studies
PL	Public Law
PVS	Politische Vierteljahrszeitschrift
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
RfDA	Revue française de Droit Administratif
RIDPC	Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario
RIW	Recht der internationalen Wirtschaft
RL	Richtlinie
RMC	Revue du Marché Commun
Rn.	Randnummer

Rs.	Rechtssache
RSC JMC WP	Robert Schuman Centre Jean Monnet Chair Working Paper
RSC WP	Robert Schuman Centre Working Paper
RTDE	Revue Trimestrielle de Droit Européen
S.	Seite
SDLR	San Diego Law Review
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften
sog.	sogenannte
Spgstr.	Spiegelstrich
StWStP	Staatswissenschaften und Staatspraxis
TU	Technische Universität
u.	und
u. a.	unter anderem
UAbs.	Unterabsatz
UCLF	University of Chicago Legal Forum
US	United States
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
v.	von
VA	Verwaltungsarchiv
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
Vol.	Volume
VRB	Vorträge, Reden und Berichte
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WLR	Washington Law Review
WP	Working Paper
WuW	Wirtschaft und Wettbewerb
YEL	Yearbook of European Law
YLJ	Yale Law Journal
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z. B.	zum Beispiel
ZEI	Zentrum für Europäische Integrationsforschung
ZERP	Zentrum für Europäische Rechtspolitik
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZEW	Zentrum für Europäisches Wirtschaftsrecht
ZfRSoz	Zeitschrift für Rechtssoziologie
ZHR	Zeitschrift für Handelsrecht
ZK	Zollkodex
ZKDVO	Durchführungsverordnung zum Zollkodex
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
z. Zt.	zur Zeit

Erster Teil

Einführung und rechtlicher Rahmen

Einführung

1. Problemstellung

Die Diskussion über die Entstehung eines selbständigen Korpus „europäischen“ Verwaltungsrechts hat im Verlaufe des letzten Jahrzehnts an Intensität erheblich zugenommen.¹ Auch das Verwaltungsverfahrenrecht, das im Mittelpunkt der vorliegenden Untersuchung steht, ist dabei als Gegenstand der Integrationsforschung entdeckt worden.² Verwaltungswissenschaftliche Analysen über den „Europäisierungsprozeß“ auf dem Gebiet des (nationalen) Verwaltungsrechts bilden dabei nur einen Teilaspekt des Forschungsinteresses.³ Einblicke in die komplizierte Struktur und Wirkungsweise des administrativen Unterbaus der Gemeinschaftsrechtsordnung⁴ und des zugehörigen Gerichtsschutzsystems tragen auch dazu bei, die Eigengesetzlichkeit und dynamischen Kräfte des europäischen Integrationsprozesses insgesamt besser zu erfassen.⁵ Die wichtigste Steuerungsinstanz und der

¹ Wegbereitend war vor allem das grundlegende, mittlerweile auf Englisch und Französisch übersetzte Werk von *Schwarze*, *Europäisches Verwaltungsrecht*, 2 Bände, 1988.

² *Schwarze*, Fn. 1, Bd. II, S. 1202 ff. Jüngere rechtsvergleichende Beiträge finden sich in *EurZfÖR* 1993, Sonderheft, in *EuR* 1995, Beiheft 1 sowie in *Internationale Föderation für Europarecht* (Hrsg.), 17. F.I.D.E. Kongress, Bd. III, Verfahren und Sanktionen im Wirtschaftsverwaltungsrecht, 1996. Vgl. auch *Classen*, *Das nationale Verwaltungsverfahren im Kraftfeld des Europäischen Gemeinschaftsrechts*, DV 1998, S. 307 ff.; *Schmidt-Aßmann*, *Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht*, in: Müller-Graff (Hrsg.), *Perspektiven des Rechts in der Europäischen Union*, 1998, S. 131 ff.; *Schoch*, *Die europäische Perspektive des Verwaltungsverfahren- und Verwaltungsprozeßrechts*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts*, 1999, S. 279 ff.; *Nehl*, *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, 1999.

³ Vgl. aus diesem Blickwinkel zuletzt die Beiträge in *Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem* (Hrsg.), *Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts*, 1999.

⁴ Gemeint ist das Recht der Europäischen Gemeinschaften auf Grundlage der Gründungsverträge (EGV, EAV und EGKS).

⁵ So ist die gemeinschaftliche Implementationsforschung in vieler Hinsicht verwaltungsrechtlicher Natur; vgl. zuletzt *Ibáñez*, *The Administrative Supervision and*

Motor für diesen Prozeß ist die europäische Gerichtsbarkeit, die sich aus dem Gericht erster Instanz (GEI), dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) und den zuständigen nationalen Gerichten zusammensetzt. Sie setzt die systembildenden Akzente innerhalb der gemeinschaftlichen „Verwaltungsrechtsordnung“ und definiert letztverbindlich deren Verhältnis zu den nationalen Rechts- und Verfassungssystemen. Von besonderem Interesse ist, daß anhand verwaltungsrechtlicher Fragestellungen grundlegende verfassungsrechtliche Legitimationsprobleme gemeinschaftlicher Hoheitstätigkeit, wie z. B. des Grundrechtsschutzes, im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten und dem Einzelnen konkret greifbar werden.⁶ Insbesondere die Rechtsprechung des EuGH, die anfangs scheinbar nur „einfache“ administrative Rechtsstreitigkeiten zu klären hatte, wurde recht früh von der verfassungs- und grundrechtlichen Dimension gemeinschaftlicher Verwaltungstätigkeit eingeholt und von ihr nachhaltig beeinflusst.⁷ Das auch auf Gemeinschaftsebene gültige Verständnis von „Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht“⁸ rechtfertigt es somit, die Analyse des gemeinschaftlichen Verwaltungsfahrensrechts und seiner Grundsätze in einen größeren, „konstitutionellen“ Rahmen einzuordnen. Dies umso mehr, als die herrschende Auffassung heute mit Recht von der Prämisse ausgeht, daß die Gemeinschaftsverträge und die richterrechtlich geformten gemeinschaftlichen Rechtsgrundsätze – zumindest in funktioneller und materieller Hinsicht – Verfassungscharakter besitzen.⁹

Der verfassungsrechtliche Rahmen der vorliegenden Untersuchung umfaßt neben der Gemeinschaftsverfassung notwendig auch die Verfassungsordnungen der Mitgliedstaaten. Die verschiedenen europäischen Verfassungssysteme stehen zueinander in einem schwierigen Verhältnis der

Enforcement of EC Law, 1999. Zu dem komplexen, integrationsfördernden Kooperationsverhältnis zwischen dem EuGH und nationaler (Verwaltungs-)Gerichtsbarkeit (insbes. aufgrund des Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 234 EGV) siehe jüngst Slaughter u. a. (Hrsg.), *The European Courts and National Courts – Doctrine and Jurisprudence*, 1998.

⁶ Vgl. nur die berühmt gewordenen „Bananenrechtsstreitigkeiten“; dazu statt vieler *Everling*, Will Europe slip on Bananas? The Banana Judgment of the Court of Justice and National Courts, *CMLRev.* 1996, S. 401 ff.

⁷ Grundlegend für das sog. Eigenverwaltungsrecht der Gemeinschaft EuGH, Rs. 7/56 u. 3-7/57, *Algera*, Slg. 1957, 83 (Rücknahme rechtswidriger Verwaltungsakte). Vgl. auch EuGH, Rs. 29/69, *Stauder*, Slg. 1969, 419; Rs. 4/73, *Nold*, Slg. 1974, 491 (Grundrechtsschutz gegenüber nationalem bzw. gemeinschaftlichem Verwaltungshandeln).

⁸ In Anlehnung an *Werner*, Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht, *DVBl.* 1959, S. 527 ff.

⁹ Vgl. nur *Bieber*, Verfassungsentwicklung der Europäischen Union: Autonomie oder Konsequenz staatlicher Verfassungsentwicklung?, in: Müller-Graff/Riedel (Hrsg.), *Gemeinsames Verfassungsrecht in der Europäischen Union*, 1998, S. 209 ff.

Wechselbezüglichkeit und Komplementarität, welches dringend dogmatischer Neubewertung bedarf.¹⁰ Dieses Verhältnis spiegelt die komplexe institutionelle, prozessuale und rechtliche „Verzahnung“ der nationalen und gemeinschaftlichen Verwaltungsrechtssysteme zum Zwecke der Durchführung gemeinschaftlicher Politiken und ihrer Regulierung¹¹ auf der konstitutionellen Ebene wider. Der europaweite Prozeß der „Verfassungsverschränkung“ oder „-verflechtung“ ist mit anderen Worten eine notwendige Begleitscheinung und Folge des integrationsbedingt dynamischen Zusammenwachsens der europäischen Rechtsordnungen und Verwaltungsstrukturen. Dabei stellt das „europäische“ Verfassungsrecht heute mehr denn je vor der Herausforderung, für das vernetzte Mehrebenen-Verwaltungssystem ein eigenständiges und kohärentes verfassungsmäßiges Fundament zu legen, um dessen Legitimationsprobleme angemessen zu lösen.¹² Das wiederum setzt die Klärung der Frage voraus, welche der im gesamteuropäischen Verfassungsgefüge angebotenen konstitutionellen Standards für das Handeln der Mehrebenen-Verwaltung maßgeblich sind. Damit ist erneut die Brücke zu der Rechtsprechung des EuGH geschlagen. Diesem ist es durch langjährige Systembildung auf den Gebieten des Verwaltungs- und Verfassungsrechts gelungen, einigermaßen verlässliche rechtsstaatliche Standards für die Gemeinschaftsverwaltungstätigkeit im weiteren Sinne¹³ herauszuarbeiten. Dabei dient einerseits das nationale Verfassungs- und Verwaltungsrecht dem EuGH als Inspirationsquelle für die rechtsfortbildende Schaffung gemeinschaftseigener Verwaltungsrechtsgrundsätze;¹⁴ andererseits wirken diese wiederum auf die nationalen Rechts- und Verfassungsordnungen zurück und verändern sie.¹⁵ Der Prozeß der wechselseitigen Beeinflussung, insbesondere der Überformung der innerstaatlichen Verfassungs- und Verwaltungs-

¹⁰ *Pernice*, Die Dritte Gewalt im europäischen Verfassungsverbund, EuR 1996, S. 27 ff. spricht insofern zu Recht von „Verfassungsverbund“.

¹¹ Vgl. z. B. *Wessels*, Verwaltung im EG-Mehrebenensystem: Auf dem Weg zur Megabürokratie?, in: Jachtenfuchs/Kohler-Koch (Hrsg.), Europäische Integration, 1996, S. 165 ff.; *ders.*, An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes, JCMS 1997, S. 267 ff. (281).

¹² Vgl. *Everson*, Administering Europe, JCMS 1998, S. 195 ff. (204 f.).

¹³ Im Vordergrund steht das sog. Eigenverwaltungsrecht der EG, das die administrative Tätigkeit der Gemeinschaftsinstitutionen betrifft. Der EuGH hat allerdings zuweilen auch konstitutionelle Rechtmäßigkeitsmaßstäbe für die mitgliedstaatliche Verwaltung gesetzt, soweit sie Gemeinschaftsrecht vollzieht oder zu beachten hat, vgl. z. B. zur Begründungspflicht von Verwaltungsakten EuGH, Rs. 222/86, *Heylens*, Slg. 1987, 4097, Rn. 15 f.

¹⁴ Grundlegend *Schwarze*, Fn. 1, Bd. I, S. 57 ff.; Bd. II, S. 661 ff.; *Chiti*, The Role of the European Court of Justice in the Development of General Principles and their Possible Codification, RIDPC 1995, S. 661 ff. Vgl. jetzt auch Art. 6 Abs. 2 EUV.

¹⁵ Vgl. bereits *Schwarze*, Fn. 1, S. 1379 ff.; eingehend die Beiträge in *Schwarze* (Hrsg.), Das Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß, 1996.