

Schriften zum Europäischen Recht

Band 178

**Europäisierung
und Internationalisierung
der nationalen Verwaltungen
im Vergleich**

Deutsch-italienische Analysen

Herausgegeben von

Cristina Fraenkel-Haeberle

Diana-Urania Galetta

Karl-Peter Sommermann



Duncker & Humblot · Berlin

FRAENKEL-HAEBERLE/GALETТА/SOMMERMANN

Europäisierung und Internationalisierung
der nationalen Verwaltungen im Vergleich

Schriften zum Europäischen Recht

Herausgegeben von

Siegfried Magiera · Detlef Merten

Matthias Niedobitek · Karl-Peter Sommermann

Band 178

Europäisierung und Internationalisierung der nationalen Verwaltungen im Vergleich

Deutsch-italienische Analysen

Herausgegeben von

Cristina Fraenkel-Haeberle

Diana-Urania Galetta

Karl-Peter Sommermann



Duncker & Humblot · Berlin

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

© 2017 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Satz: Konrad Triltsch GmbH, Ochsenfurt

Druck: Meta Systems Publishing & Printservices GmbH, Wustermark

Printed in Germany

ISSN 0937-6305

ISBN 978-3-428-15245-2 (Print)

ISBN 978-3-428-55245-0 (E-Book)

ISBN 978-3-428-85245-1 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

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

Vorwort

Vom 26. bis 28. September 2016 fand in der Villa Vigoni am Comer See ein deutsch-italienisches Kolloquium statt, das in vergleichender Perspektive dem Thema „Europäisierung und Internationalisierung der Öffentlichen Verwaltung im Vergleich“ gewidmet war. Die Beiträge zu dem Kolloquium, die teilweise erste Ergebnisse aus laufenden Forschungsprojekten reflektieren, sind im vorliegenden Band vereinigt. Der Austausch zwischen deutschen und italienischen Wissenschaftlern erwies sich dabei als besonders fruchtbar. In beiden Ländern hat sich die rechtswissenschaftliche und politikwissenschaftliche Forschung schon früh mit Phänomenen der Europäisierung der nationalen Verwaltungen befasst. Der vorliegende kleine Band will einen Beitrag zur damit verbundenen vergleichenden Implementationsforschung leisten.

Die Herausgeber danken der Deutschen Forschungsgemeinschaft für die Förderung der Veranstaltung. Besonderer Dank gebührt den Verantwortlichen der Villa Vigoni dafür, dass sie für Rahmenbedingungen gesorgt haben, die für einen offenen und intensiven Ideenaustausch nicht besser hätten sein können. Inspirierend war nicht zuletzt der Veranstaltungsort, der gleichsam als Symbol eines lebendigen deutsch-italienischen Kultur- und Wissenschaftsaustauschs gelten darf.

Für kompetente und tatkräftige Unterstützung bei den redaktionellen Arbeiten danken die Herausgeber sehr herzlich Herrn Johannes Socher, Forschungsreferent am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.

Speyer/Milano, im März 2017

Cristina Fraenkel-Haeberle · Diana-Urania Galetta · Karl-Peter Sommermann

Inhaltsverzeichnis

<i>Karl-Peter Sommermann</i>	
Begrüßung	13
<i>Daria de Pretis</i>	
Denationalisierung der öffentlichen Verwaltung: Europäisierung und Internationalisierung der öffentlichen Verwaltung im Vergleich	15

Konvergenzen der nationalen Verwaltungen unter dem Einfluss des Europarechts

<i>Erminio Ferrari</i>	
Konvergenz und Divergenz des Verwaltungsrechts in der EU. Bemerkungen anhand der Beispiele des „Verwaltungsaktes“ und des Vergaberechts in Deutschland und Italien	27
<i>Birgit Peters</i>	
Konvergenz der nationalen Verwaltungsverfahrenrechte durch europäische Einflüsse? Von der materiellen Präklusion von Einwendungen zum Verbot rechtsmissbräuchlichen Verhaltens	41
<i>Stefano Cagnetti</i>	
Denationalisierung, Europäisierung und Internationalisierung des Rechtsschutzes: Das italienische <i>interesse legittimo</i>	59
<i>Johannes Socher</i>	
Annäherung nationaler Verwaltungssysteme trotz „no gold plating“-Politiken? Die unterschiedliche Nutzung von Gestaltungsspielräumen bei der Umsetzung von Richtlinien am Beispiel der Umweltinformationsrichtlinie in Deutschland und im Vereinigten Königreich	67

Wettbewerb der Staaten als treibende Kraft der Verwaltungsmodernisierung

<i>Veith Mehde</i>	
Die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung als Standortfaktor	81

Luca De Lucia

- La modernizzazione dell'amministrazione come fattore di sviluppo. Il ruolo della concorrenza internazionale 95

Elena Buoso

- Die Verfahrensvereinfachung in Frankreich, Deutschland und Italien: Konvergente Denationalisierung oder nationale Parallelität? 109

**Die Rolle der Verwaltungskultur für
eine effektive Implementierung des Unionsrechts**

Siegfried Magiera

- Unionsrechtliche Rahmenbedingungen und Steuerungsmechanismen für eine effektive Implementierung des Unionsrechts 125

Cristina Fraenkel-Haeberle

- Indirekte Europäisierung und prägender Einfluss der nationalen Rechts- und Verwaltungskultur 137

Stephan Grohs und Benjamin Gröbe

- Verwaltungsstile und die „Entdeckung“ politisch-administrativer Gestaltungsspielräume bei der Implementierung von EU-Recht 149

Schlussfolgerungen

Diana-Urania Galetta

- Obblighi di rispetto del diritto UE e convergenze fra diritti amministrativi nazionali. Qualche riflessione conclusiva 163

Karl-Peter Sommermann

- Europäisierung und Internationalisierung der öffentlichen Verwaltung im Vergleich: Schlussfolgerungen aus einem deutsch-italienischen Dialog 173

- Verzeichnis der Teilnehmer 179

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Ad. Plen.	Adunanza Plenaria [Großer Senat]
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AJCT	Actualité juridique: Collectivités territoriales (Zeitschrift)
AJDA	Actualité juridique: Droit administratif (Zeitschrift)
AK	Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention)
AnwBl.	Anwaltsblatt (Zeitschrift)
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BeckRS	Beck online Rechtsprechung
Beschl.	Beschluss
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BR-Drs.	Bundratsdrucksache
BSG	Bundessozialgericht
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BvR	Aktenzeichen einer Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht
Cass. SS.UU.	Corte suprema di cassazione, Sezioni Unite [Kassationshof, Vereinigte Sektionen]
Cons. St.	Consiglio di Stato [Staatsrat]
DA	Droit Administratif (Zeitschrift)
Dir. U. E.	Il Diritto dell'Unione Europea (Zeitschrift)
D.L.	Decreto Legge [Gesetzesverordnung]
D. Lgs.	Decreto legislativo [Gesetzesvertretendes Dekret]
DPCE	Diritto pubblico comparato ed europeo (Zeitschrift)
D.P.R.	Decreto del Presidente della Repubblica [Dekret des Präsidenten der Republik]
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EGV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EIR	Environmental Information Regulations
EL	Ergänzungslieferung
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Europarecht (Zeitschrift)

EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWCA Civ	Court of Appeal of England and Wales, Civil Division
Foro amm. TAR	Foro Amministrativo – T.A.R. (Zeitschrift)
Foro It.	Il Foro Italiano (Zeitschrift)
FS	Festschrift
GA	Generalanwalt am Europäischen Gerichtshof
Gazz. Uff.	Gazzetta Ufficiale [Amtsblatt der Republik Italien]
GewArch	Gewerbearchiv (Zeitschrift)
GG	Grundgesetz
Giorn. Dir. Amm.	Giornale di Diritto Amministrativo (Zeitschrift)
Giurisd. amm.	Giurisdizione amministrativa (Zeitschrift)
Giur. It.	Giurisprudenza Italiana (Zeitschrift)
GrC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
JA	Juristische Arbeitsblätter
JCP	Juris-Classeur périodique (La Semaine Juridique)
JEEP	Journal of Environmental Economics and Policy
JEEPL	Journal of European Environmental Planning Law
JZ	JuristenZeitung
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen/Rheinland-Pfalz/ Saarland
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NJOZ	Neue Juristische Online Zeitschrift
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Rechtsprechungs-Report Verwaltungsrecht
OVG	Oberverwaltungsgericht
R.D.	Regio Decreto [Königliches Dekret]
RFAP	Revue française d'administration publique
RFDA	Revue française de droit administratif
RGU	Rivista giuridica di urbanistica (Zeitschrift)
Riv. trim. dir. pubb.	Rivista trimestrale di diritto pubblico (Zeitschrift)
RL	Richtlinie
Rs.	Rechtssache
SI	Statutory Instruments [Rechtsverordnungen]
Slg.	Sammlung
UIG	Umweltinformationsgesetz
UmwRG	Umweltrechtsbehelfsgesetz
UNTS	United Nations Treaty Series
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
Urt.	Urteil
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
VBIBW	Verwaltungsblätter Baden-Württemberg
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VerwRspr	Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland (Zeitschrift)
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof

VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches und öffentliches Recht
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Begrüßung

Karl-Peter Sommermann

Zugleich im Namen von *Diana-Urania Galetta* und *Cristina Fraenkel-Haeberle* darf ich Sie sehr herzlich zum deutsch-italienischen Kolloquium über die „Europäisierung und Internationalisierung der öffentlichen Verwaltung im Vergleich“ willkommen heißen. Ein besonderer Gruß geht an Frau Professorin *Daria de Pretis*, Richterin an der *Corte Costituzionale*; dass sie trotz ihrer starken Arbeitsbelastung im Verfassungsgericht an unserem Kolloquium nicht nur teilnehmen, sondern auch den Eröffnungsvortrag halten wird, freut uns besonders.

Uns führen gemeinsame Erkenntnisinteressen zusammen, die auf Fragen der Implementierung des Unions- und Völkerrechts in den öffentlichen Verwaltungen der Mitgliedstaaten gerichtet sind. Angesichts einer sich ausdehnenden und weiter differenzierenden Unionsrechtsordnung stehen die nationalen Verwaltungssysteme unter einem steigenden Anpassungsdruck. Wurde das Verwaltungshandeln zunächst zunehmend durch materiell-rechtliche Vorgaben des europäischen Unionsrechts und des Völkerrechts determiniert, so findet seit den achtziger Jahren des 20. Jahrhunderts verstärkt eine Transformation des Verfahrens und der Verwaltungsorganisation der europäischen Staaten durch überstaatliche Impulse statt. Dabei reagieren die verschiedenen nationalen Verwaltungssysteme auf die Impulse jeweils unterschiedlich. Das Spektrum der Umsetzung derselben übernationalen Vorgaben weicht von punktuellen Minimalanpassungen bis hin zu einer grundsätzlichen Neuordnung eines Sachbereichs oder der Auswechslung eines Verfahrens- bzw. Organisationsregimes. Tradierte rechtsdogmatische Errungenschaften des nationalen öffentlichen Rechts werden infrage gestellt, müssen modifiziert oder sogar aufgegeben werden.

Typologisch lassen sich Änderungen, die unmittelbar überstaatlichen Normbefehlen gehorchen, von solchen unterscheiden, die Integrationserfordernissen oder gewandelten europa- oder völkerrechtlichen Rahmenbedingungen Rechnung tragen, ohne dass ein ausdrücklicher Normbefehl vorläge. Im ersten Fall kann man von direkter Europäisierung oder Internationalisierung, im zweiten Fall von indirekter Europäisierung oder Internationalisierung sprechen. Das führt zu den weiteren Fragen, inwieweit die überstaatlichen Impulse zu gleichen oder unterschiedlichen Reaktionsmustern der europäischen Staaten führen, welche unterschiedlichen Anpassungsleistungen erbracht werden müssen und welche Anpassungsstrategien die Staaten verfolgen. Diese Fragen sind Gegenstand eines Speyerer Forschungsprojekts, das ich zusammen mit Frau Professorin *Cristina Fraenkel-Haeberle* und Herrn *Johannes So-*

cher am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung durchführe und das diesem Kolloquium seinen Namen gegeben hat. Das Projekt ist Teil eines übergreifenden Forschungsschwerpunkts zum „Europäischen Verwaltungsraum“. Wir freuen uns sehr, dass wir dieses Kolloquium gemeinsam mit Frau Professorin *Diana-Urania Galetta* von der Universität Mailand ausrichten können. In ihren Forschungsprojekten geht sie ähnlichen Fragen nach, was bereits in der Vergangenheit mehrfach zu einer produktiven Zusammenarbeit geführt hat.

Erkenntnissen zur Implementierung des Unions- und Völkerrechts sowie zur Identifizierung neuer Forschungsfragen wird sich das Kolloquium in drei Themenschwerpunkten nähern: Zunächst soll die Erörterung von Wirkungszusammenhängen bei der Europäisierung bzw. Internationalisierung der nationalen Verwaltungen im Mittelpunkt stehen und gefragt werden, inwieweit die feststellbaren Konvergenzen tatsächlich zu einer tiefer gehenden Transformation der Verwaltungssysteme führen oder möglicherweise umgekehrt divergente Entwicklungen auslösen. Im zweiten Themenschwerpunkt werden wir speziell Transformationsimpulse in den Blick nehmen, die von einem durch die Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes beförderten Wettbewerb der nationalen Verwaltungen und ihrer rechtlichen Grundlagen ausgehen. Hier wird auch zu fragen sein, inwieweit wirtschaftliche Interessen – die öffentlichen Verwaltungen als „Standortfaktoren“ – einen Modernisierungsdruck erzeugen. Abschließend, im dritten Themenschwerpunkt, werden wir uns den schwer zu fassenden Substrukturen der nationalen Verwaltungen zuwenden. Wie ist es möglich, trotz unterschiedlicher Rechts- und Verwaltungstraditionen der EU-Mitgliedstaaten, die notwendig Divergenzen in der Handhabung des Rechts zur Folge haben, eine effektive europäische Rechts- und Implementationsgemeinschaft zu verwirklichen?

Es liegt in der Natur der Sache, dass unser Kolloquium nur bedingt eindeutige Antworten auf diese dringenden Fragen geben kann und dafür umso mehr neue Forschungsfragen aufwerfen wird. Probleme der Europäisierung und Internationalisierung sowie der darauf bezogenen Implementationsforschung an diesem inspirierenden Ort am Comer See erörtern zu dürfen, ist ein besonderes Privileg. In diesem Sinne wünsche ich zugleich im Namen von Frau *Galetta* und Frau *Fraenkel-Haeberle* uns allen ein produktives Gespräch.

Denationalisierung der öffentlichen Verwaltung: Europäisierung und Internationalisierung der öffentlichen Verwaltung im Vergleich

Daria de Pretis

I. Die beiden Denationalisierungsbereiche

Das Thema dieses Tagungsbands ist insbesondere aufgrund der gewählten Perspektive von besonderem Interesse. Die Überwindung der nationalen Natur der öffentlichen Verwaltung wird nämlich in den beiden unterschiedlichen Dimensionen angegangen, die in der aktuellen Situation Italien und Deutschland prägen: der Dimension der Europäisierung und derjenigen der Internationalisierung. Die beiden Perspektiven werden nicht getrennt, sondern gemeinsam untersucht, und das ermöglicht die Erkennung ihrer jeweiligen Besonderheiten und gleichzeitig die Herausarbeitung der Interaktion, die ganz sicher zwischen ihnen besteht.

Die traditionell mit der Vorstellung von Staat verbundene öffentliche Verwaltung „denationalisiert“ sich – und löst sich folglich auch vom traditionell mit ihr verbundenen Begriff der nationalen Souveränität – in zwei unterschiedlichen Bereichen: dem europäischen und dem globalen.

Im ersten Bereich erfolgt der Denationalisierungsprozess auf der Grundlage eines genauen und gewollten Schemas der Vereinheitlichung eines Teils des ursprünglich ausschließlich innerstaatlichen Verwaltungswesens auf europäischer Ebene. Dieses in der Absicht seiner Urheber sehr klare Schema hat gewisse Denationalisierungseffekte zur Folge, die über seine eigentlichen Ziele hinausgehen und gelegentlich auch schon vorher ins Stocken geraten sind. Es ist auf ursprünglich nicht vorgesehenen Wegen umgesetzt worden, die sich aus unerwarteten Entwicklungen des Systems ergeben haben.

Im zweiten Bereich, dem globalen, handelt es sich um einen tendenziell spontanen Prozess. Es sind Formen der öffentlichen Verwaltung entstanden, die über die staatliche Dimension – oder ihre übernationalen Projektionen wie die europäische Rechtsordnung – hinausgehen und sich allmählich auf immer mehr Gebieten global ausdehnen. In diesem zweiten Fall kann man nicht von einem geordneten System sprechen, sondern von einer Reihe sehr differenzierter Erscheinungen, die auf verschiedenste Art nebeneinander und mit nachgeordneten Ordnungen existieren. Der kleinste gemeinsame Nenner dieser Vielzahl von Zentren der öffentlichen Ver-