

Prof. Dr. Jürgen Schwarze

Europäisches Verwaltungsrecht

Entstehung und Entwicklung im Rahmen
der Europäischen Gemeinschaft

Band II

• Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Inhaltsübersicht des Gesamtwerks

Band I:

1. Kapitel: Einleitung
2. Kapitel: Grundzüge der Verwaltungsrechtsordnungen der Mitgliedstaaten der EG
3. Kapitel: Gesetzesbindung und Entscheidungsfreiheit der Verwaltung
4. Kapitel: Gleichheitssatz und Diskriminierungsverbot als verpflichtende Maximen hoheitlichen Handelns

Band II:

5. Kapitel: Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit
6. Kapitel: Rechtssicherheit und Vertrauensschutz
7. Kapitel: Rechtsstaatliche Grundsätze des Verwaltungsvollzugs
8. Kapitel: Schluß

Literaturverzeichnis
Stichwortregister
Entscheidungsregister

Inhaltsverzeichnis Bd. II

5. Kapitel: Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	661
A. Einleitung	661
B. Die Idee der Verhältnismäßigkeit	662
I. Geschichtliche Wurzeln	662
II. Die Funktion des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes	663
C. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Recht der Mitgliedstaaten und im Völkerrecht	663
I. Das Recht der Mitgliedstaaten	664
1. Frankreich	664
2. Bundesrepublik Deutschland	669
3. Italien	675
4. Großbritannien	678
5. Belgien	680
6. Dänemark	681
7. Griechenland	681
8. Irland	681
9. Luxemburg	682
10. Niederlande	682
11. Portugal	684
12. Spanien	684
II. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Völkerrecht	685
1. Allgemeines Völkerrecht	685
2. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Bereich der EMRK	686
a) Die Spruchpraxis der Europäischen Kommission für Menschenrechte	687
b) Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in der Rechtsprechung des Gerichtshofes für Menschenrechte	688

D. Der gemeinschaftsrechtliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	690
I. Einleitung	690
II. Die Ableitung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit	692
1. Die ausdrückliche Regelung im Vertrag	692
2. Ableitung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes aus dem Rechtsstaatsprinzip	694
3. Die Herleitung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes unter Berücksichtigung des nationalen Normenmaterials	696
4. Die Herleitung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes durch Deduktion aus den Vertragsbestimmungen	697
5. Zusammenfassende Wertung	697
III. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als objektive Norm	699
1. Sein Rang	699
2. Seine grundrechtsähnliche Wirkung	701
IV. Die Konkretisierung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes	708
1. Organisation der Agrarmärkte	708
a) Einleitung	708
b) Kautionsfälle	709
aa) Einleitung	709
bb) Die Rechtsnatur der Kautions	710
cc) Die Höhe der Kautions	713
dd) Der Verfall der Kautions	714
c) Magermilchpulverfälle	728
d) Weitere Fälle aus dem Interventionsbereich	733
aa) Garantie	733
bb) Mitverantwortungsabgabe	734
cc) Festsetzung von Schwellenpreisen	735
dd) Festsetzung des Abschöpfungsbetrages	737
ee) Quotensystem	739
ff) Mindestpreissystem	741
gg) Währungsausgleichssystem	742
hh) Beihilfen, Denaturierungsprämien	746

2.	Freier Warenverkehr	753
	a) Einleitung	753
	b) Der Anwendungsbereich des Art. 30 EWG-Vertrag	755
	aa) Maßnahmen betreffend die Qualität von Lebensmitteln	756
	bb) Maßnahmen betreffend die Vermarktung von Erzeugnissen	758
	cc) Sanktionen	761
	c) Ausführbeschränkende Maßnahmen (Art. 34 EWG-Vertrag)	763
	d) Die Rechtsprechung zu den »zwingenden Erfordernissen«	765
	e) Art. 36 EWG-Vertrag	769
	aa) Gesundheitsschutz	769
	bb) Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung	777
	cc) Schutz des gewerblichen und kommerziellen Eigentums	779
	dd) Die jüngere Rechtsentwicklung	782
3.	Gemeinschaftliches Außenwirtschaftsrecht	785
4.	Freizügigkeit	793
5.	Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit	805
6.	Wettbewerbsrecht	811
	a) Einleitung	811
	b) Europäisches Kartellverwaltungsverfahren	812
	c) Geldbußen	815
	d) Materielles Wettbewerbsrecht	818
7.	EGKS	820
	a) Einleitung	820
	b) Schrottausgleichsfälle	821
	c) Erzeugungsquotensystem	822
	d) Verfahrensfragen	827
8.	Beamtenrecht	830
V.	Zusammenfassung	830
	1. Inhalt des gemeinschaftsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes	831
	a) Geeignetheit	833
	b) Erforderlichkeit	834
	c) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne	836

2. Differenzierungen nach Anwendungsbereich und hoheitlicher Handlungsform	838
E. Schluß	841
6. Kapitel: Rechtssicherheit und Vertrauensschutz	843
1. Abschnitt: Grundlagen	843
A. Einführung	843
B. Anerkennung als Rechtsgrundsätze	844
I. Anerkennung im nationalen Recht	844
II. Anerkennung im Gemeinschaftsrecht	846
2. Abschnitt: Die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes im Recht der Mitgliedstaaten	849
A. Frankreich	849
I. Allgemeine Anerkennung der Grundsätze	849
II. Ausprägung im einzelnen	850
1. Verwaltungsvollzug	851
a) Aufhebung von Verwaltungsakten	851
aa) Retrait	852
(1) Individualakte (actes individuels)	852
(2) Verordnungen (actes réglementaires/règlements)	856
bb) Abrogation	857
(1) Individualakte	858
(2) Verordnungen	858
b) Rückforderung rechtsgrundloser Leistungen	859
2. Rechtsetzung - Rückwirkung von Gesetzen und Verordnungen	860

B. Deutschland	861
I. Allgemeine Anerkennung der Grundsätze	861
II. Ausprägung im einzelnen	863
1. Verwaltungsvollzug	863
a) Widerruf und Rücknahme von Verwaltungsakten	863
aa) Widerruf	864
(1) Widerruf belastender Verwaltungsakte	864
(2) Widerruf begünstigender Verwaltungsakte	864
bb) Rücknahme	866
(1) Rücknahme belastender Verwaltungsakte	866
(2) Rücknahme begünstigender Verwaltungsakte	867
b) Zusicherungen	869
c) Rückforderung rechtsgrundloser Leistungen	869
aa) Rückforderung staatlicher Leistungen	869
bb) Rückforderung zu Unrecht erhobener staatlicher Abgaben	871
2. Rechtsetzung - Rückwirkung von Gesetzen und Verordnungen	872
3. Rückwirkung von Urteilen	874
C. Großbritannien	875
I. Allgemeine Anerkennung der Grundsätze	875
1. Legitimate expectations	876
2. Estoppel	877
II. Ausprägung im einzelnen	878
1. Verwaltungsvollzug	878
a) Aufhebung von Verwaltungsentscheidungen (revocation)	878
b) Rückforderung rechtsgrundloser Leistungen	881
2. Rechtsetzung - Rückwirkung von Gesetzen und Verordnungen	883
D. Italien	884
I. Allgemeine Anerkennung der Grundsätze	884
II. Ausprägung im einzelnen	886
1. Verwaltungsvollzug	886
a) Aufhebung von Verwaltungsakten	886

aa) Rücknahme rechtswidriger Verwaltungsakte (annullamento)	886
bb) Widerruf unzumutbarer Verwaltungsakte (revoca)	888
b) Rückforderung rechtsgrundloser Leistungen	888
2. Rechtsetzung - Rückwirkung von Gesetzen	890
E. Belgien	892
I. Allgemeine Anerkennung der Grundsätze	892
II. Ausprägung im einzelnen	892
1. Aufhebung von Verwaltungsakten	892
2. Rückwirkung von VerwaltungsaktenAnormen	894
3. Rückforderung zu Unrecht erhobener Abgaben	894
F. Dänemark	895
G. Griechenland	896
H. Irland	898
I. Luxemburg	899
K. Niederlande	899
I. Allgemeine Anerkennung der Grundsätze	899
II. Ausprägung im einzelnen	901
1. Verwaltungsvollzug	901
a) Aufhebung von Verfügungen	901
aa) Aufhebung rechtmäßiger begünstigender Verfügungen	902
bb) Aufhebung rechtswidriger begünstigender Verfügungen	902
b) Rückforderung rechtsgrundlos gewährter staatlicher Leistungen	904
c) Rückforderung zu Unrecht erhobener Abgaben	904
2. Rechtsetzung - Rückwirkung von Gesetzen und Verordnungen	904

L. Portugal	905
M. Spanien	907
I. Allgemeine Anerkennung der Grundsätze	907
II. Ausprägung im einzelnen	907
1. Verwaltungsvollzug - Aufhebung von Verwaltungsakten	907
a) Revocación	908
b) Anulación	908
2. Rechtsetzung - Rückwirkung von Gesetzen und Verordnungen	910
3. Abschnitt: Die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes im Gemeinschaftsrecht	911
A. Einführung	911
I. Die Entwicklung der Grundsätze in der Rechtsprechung des Gerichtshofs	911
II. Rechtssicherheit und Vertrauensschutz als Prinzipien des Verfassungs- und Verwaltungsrechts	913
III. Die Anwendungsbereiche der Grundsätze	915
1. Rechtssicherheit und Vertrauensschutz beim direkten Verwaltungsvollzug	915
2. Rechtssicherheit und Vertrauensschutz beim indirekten Verwaltungsvollzug	916
3. Rechtssicherheit und Vertrauensschutz gegenüber Handlungen des Gemeinschaftsgesetzgebers	918
IV. Konzept der Rechtsgrundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes	918
1. Der Grundsatz der Rechtssicherheit	918
2. Der Grundsatz des Vertrauensschutzes	921
3. Wohlerworbene Rechte	925
B. Direkter Verwaltungsvollzug	927
I. Der Verwaltungsakt	929

1. Materielle Voraussetzungen eines gemeinschaftsrechtlichen Verwaltungsakts	929
2. Abgrenzung von Verwaltungsakt und Verordnung	935
3. Typologie der Verwaltungsakte	940
a) Rechtsbegründende und deklaratorische Verwaltungsakte	940
b) Begünstigende und belastende Verwaltungsakte	943
c) Rechtswidrige und absolut nichtige Verwaltungsakte	945
II. Widerruf von Verwaltungsakten	949
1. Einführung	949
2. Regelungen des Widerrufs von Verwaltungsakten im geschriebenen Recht	951
a) Widerruf gemäß Art. 65 § 2 Abs. 4 EGKSV	951
b) Widerruf gemäß Art. 8 Abs. 3 der VO Nr. 17 (EWG)	953
c) Widerruf im Beamtenrecht	955
3. Allgemeine Rechtsgrundsätze zum Widerruf von Verwaltungsakten	956
a) Widerruf rechtmäßiger Verwaltungsakte	956
b) Widerruf rechtswidriger Verwaltungsakte	960
c) Besonderheiten des Widerrufs belastender Verwaltungsakte	978
d) Besondere Widerrufsgründe	979
aa) Gesetzlich vorgesehenes Widerrufsrecht	979
bb) Ausdrücklicher Widerrufsvorbehalt	981
cc) Widerruf wegen falscher oder unvollständiger Angaben	982
dd) Änderung der Rechtslage	983
ee) Änderung der Sachlage	990
e) Zusammenfassung	992
4. Allgemeine Voraussetzungen der Rechtmäßigkeit der Widerrufsentscheidung	993
a) Keine Verwirkung	993
b) Form- und Verfahrensgrundsätze	995
c) Ermessensausübung und Rechtspflicht	997
5. Rechtsfolgen der Verletzung berechtigten Vertrauens beim Widerruf von Verwaltungsakten	998
III. Rechtsmittel- und Verwaltungsverfahrenstermine	1000
1. Rechtsmittelfristen und formelle Bestandskraft	1000

a)	Voraussetzungen und Rechtsfolgen der formellen Bestandskraft	1002
b)	Durchbrechungen des Prinzips der formellen Bestandskraft	1011
aa)	Absolute Nichtigkeit von Verwaltungsakten	1011
bb)	Neue Tatsachen	1012
cc)	Einrede der Rechtswidrigkeit	1017
2.	Fristen im Verwaltungsverfahren	1020
IV.	Rückforderung und Nachveranlagung	1027
1.	Rückforderung zu Unrecht gewährter Leistungen	1027
a)	Art. 85 Beamtenstatut	1028
aa)	Ohne Rechtsgrund	1028
bb)	Sonstige Rückforderungsvoraussetzungen	1032
cc)	Prozessuale Einbindung des Rückforderungsanspruchs	1032
b)	Grundsatz der ungerechtfertigten Bereicherung	1033
2.	Nachforderung zu Unrecht nicht erhobener Abgaben	1034
V.	Rückwirkung von Verwaltungsakten	1037
1.	Allgemeines	1037
2.	Beispiele für die Rückwirkung von Verwaltungsakten	1038
a)	Beihilfenaufsichtsrecht	1038
b)	Ermächtigungen zu Schutzmaßnahmen	1040
c)	Gemäß Art. 173 Abs. 2 EWG-Vertrag als Entscheidung anfechtbare Verordnungen	1043
VI.	Selbstbindung der Verwaltung und Vertrauensschutz	1044
1.	Grundsätze	1044
2.	Verwaltungspraxis und Kettenverwaltungsakt	1045
3.	Auskünfte und Erklärungen	1050
4.	Zusagen bzw. Zusicherungen	1053
C.	Indirekter Verwaltungsvollzug	1058
I.	Grundsätze	1058
1.	Einführung	1058
2.	Rechtsprechung des Gerichtshofs	1059
II.	Bedeutung der Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit im indirekten Verwaltungsvollzug	1061
1.	Einführung	1061
2.	Rückforderung gemeinschaftsrechtswidrig ausgezahlter Beträge	1061

3.	Nachforderung gemeinschaftsrechtswidrig nicht erhobener Beträge	1066
a)	VO (EWG) Nr. 1697/79	1066
b)	Ergänzende Anwendung des nationalen Rechts	1067
4.	Erstattung gemeinschaftsrechtswidrig erhobener Beträge	1069
a)	VO (EWG) Nr. 1430/79	1069
b)	Ergänzende Anwendung des nationalen Rechts	1073
III.	Zusammenfassung	1076
D.	Normativakte	1077
I.	Die prinzipielle Bindung des Gesetzgebers an die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes	1078
II.	Vertrauensschutz gegenüber Änderungen der Rechtslage - Rückwirkung von Normen	1082
1.	Grundsätze betreffend die zeitliche und sachliche Geltung von Rechtsnormen	1083
a)	Echte Rückwirkung	1084
b)	Unechte Rückwirkung	1085
2.	Die Zulässigkeitsvoraussetzungen einer echten Rückwirkung im einzelnen	1085
3.	Die Zulässigkeitsvoraussetzungen der unechten Rückwirkung von Normativakten	1093
a)	Vertrauensschutz als Einschränkung der gesetzgeberischen Dispositionsfreiheit	1093
b)	Rechtsfolgen	1107
c)	Sonderfall: Rückwirkung von Richtlinien	1110
III.	Bindung des Gesetzgebers an die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes im übrigen	1113
1.	Vertrauen auf erwartete Änderung der Rechtslage	1113
2.	Klarheit und Vorhersehbarkeit der Rechtslage	1114
4.	Abschnitt: Zusammenfassung	1116
A.	Rechtssicherheit und Vertrauensschutz als allgemeine Rechtsgrundsätze	1116

B. Widerruf von Verwaltungsakten	1117
C. Rückforderung rechtsgrundloser Leistungen	1121
I. Rückerstattungspflicht bei rechtswidrigen öffentlichen Abgaben	1122
II. Rückforderung bei zu Unrecht gewährten staatlichen Leistungen	1127
D. Rückwirkung von Normen	1129
E. Schlußbemerkungen	1130

7. Kapitel: Rechtsstaatliche Grundsätze des Verwaltungsverfahrens 1135

A. Einleitung	1135
I. Zum Gegenstand der Untersuchung	1135
II. Zum Bedeutungswandel des Verwaltungsverfahrensrechts	1136
1. Zum Verfahrensgedanken in den Mitgliedstaaten	1136
2. Zur Bedeutung des Verfahrensgedankens im Gemeinschaftsrecht	1146
III. Überblick	1157
B. Zuständigkeit	1158
I. Verbandskompetenz	1158
II. Zuständigkeit der Organe	1162
III. Zuständigkeit des Entscheidungsträgers	1168
C. Sprachenfrage	1171
D. Administrative Ermittlungsbefugnisse und ihre rechtlichen Grenzen	1174
I. Ermittlungsbefugnisse der Kommission	1174
1. Ermittlungsbefugnisse auf Grund des Primärrechts	1174

2.	Ermittlungsbefugnisse auf Grund des Sekundärrechts	1176
a)	VO Nr. 17/62	1176
aa)	Das Auskunftsverlangen gemäß Art. 11 der VO Nr. 17	1177
bb)	Nachprüfungsbefugnis gemäß Art. 14 der VO Nr. 17	1178
b)	Ermittlungsbefugnisse im Antidumpingrecht	1179
II.	Vollständige Ermittlungspflicht - ausgestaltet durch den EuGH	1181
1.	Die ältere Rechtsprechung	1181
a)	Einzelne Beispiele aus den verschiedenen Rechtsgebieten	1181
b)	Die besondere Problematik im Zoll- und Abschöpfungsrecht	1189
2.	Die neuere Rechtsprechung	1194
3.	Zusammenfassung	1195
III.	Grenzen der Ermittlungsbefugnis	1196
1.	Verhältnismäßigkeitsprinzip und »legal privilege«	1196
2.	Beweisverwertungsverbote	1199
3.	Unterschiedliche Grenzen bei den Ermittlungsbefugnissen im Rahmen des Kartellverfahrens und des Antidumpingverfahrens	1199
E.	Verteidigungsrechte	1201
I.	Überblick	1201
II.	Rechtsvergleichung	1202
1.	Die »Droits de la defense« in Frankreich	1202
a)	Die Entwicklung eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes	1203
b)	Die Formulierung gesetzlicher Schutzrechte	1208
2.	Der Anspruch auf rechtliches Gehör im deutschen Verwaltungsverfahren	1212
a)	Allgemeines	1212
b)	Anhörungsberechtigter	1214
c)	Ausnahmen von der Anhörungspflicht	1215
d)	Art und Umfang der Anhörung	1217
e)	Einwendungsrechte	1218
f)	Komplementärrechte	1219
g)	Folgen der unterlassenen oder mangelhaften Beachtung der Verfahrensrechte	1223

3.	Die Verteidigungsrechte in Italien	1225
4.	Die Regeln der »natural justice« in Großbritannien	1228
	a) Die heutige Bedeutung des allgemeinen Rechtsgrundsatzes	1232
	b) Gesetzliche Regelungen	1238
	aa) Tribunals	1239
	bb) Inquiries	1241
	c) Rechtsfolgen	1243
5.	Die Verteidigungsrechte in Belgien	1245
6.	Das rechtliche Gehör in Dänemark	1249
7.	Die Verteidigungsrechte in Griechenland	1253
8.	Das rechtliche Gehör in Irland	1257
9.	Die »Droits de la defense« in Luxemburg	1261
10.	Das rechtliche Gehör in den Niederlanden	1263
11.	Die Verteidigungsrechte in Portugal	1266
12.	Das rechtliche Gehör in Spanien	1267
III.	Verteidigungsrechte im Gemeinschaftsrecht	1271
1.	Normative Regelungen	1271
2.	Die Existenz eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes	1275
3.	Verteidigungsrechte für Dritte	1276
4.	Allgemeine Grenzen der Verteidigungsrechte	1279
	a) Gefährdung des Entscheidungszwecks	1279
	b) Maßnahmen zur Beweiserhebung	1281
	c) Unwesentliche Eingriffe	1283
	d) Gefahr im Verzüge	1283
	e) Unmöglichkeit der Gewährung	1284
	f) Antrag des Betroffenen	1285
5.	Inhalt der Verteidigungsrechte in den verschiedenen Phasen des Verfahrens	1285
	a) Verfahrenseröffnung	1285
	b) Aufklärung über den Gegenstand der Vorwürfe (Mitteilung der Beschwerdepunkte)	1288
	c) Akteneinsicht	1292
	aa) Pflicht zur Mitteilung einzelner Dokumente	1292
	bb) Grenzen und Ausnahmen	1297
	(1) Allgemeine Grenzen	1297
	(2) Vertrauliche Unterlagen	1298
	d) Art und Umfang der Gewährung rechtlichen Gehörs	1307
	aa) Gegenstand und Intensität der Anhörung	1307

bb) Verfahren der Anhörung	1312
IV. Zusammenfassung	1320
F. Der Entscheidungsvorgang	1321
I. Entscheidungsfindung	1321
1. Allgemeines	1321
2. Die Möglichkeiten nichtförmlicher Verfahrensbeendigung	1323
3. Die Möglichkeiten zum Erlaß vorläufiger Maßnahmen	1327
4. Das Entscheidungsverfahren	1329
5. Abfassen der Entscheidung	1331
6. Rechtsmittelbelehrung	1332
II. Begründungspflicht	1333
1. Einleitung	1333
2. Die Begründungspflicht in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten	1334
a) Die Begründungspflicht in Frankreich	1335
b) Die Begründungspflicht in der Bundesrepublik Deutschland	1336
c) Die Begründungspflicht in Italien	1337
d) Die Begründungspflicht in Großbritannien	1338
e) Die Begründungspflicht in Belgien	1339
f) Die Begründungspflicht in Dänemark	1340
g) Die Begründungspflicht in Griechenland	1341
h) Die Begründungspflicht in Irland	1342
i) Die Begründungspflicht in Luxemburg	1344
k) Die Begründungspflicht in den Niederlanden	1345
l) Die Begründungspflicht in Portugal	1346
m) Die Begründungspflicht in Spanien	1347
3. Die Begründungspflicht im Europäischen Gemeinschaftsrecht	1349
a) Zur Bedeutung der Begründungspflicht	1349
b) Maßnahmen, die der Begründungspflicht unterliegen	1351
c) Form der Begründung	1353
d) Umfang der Begründungspflicht	1354
aa) Einzelakte	1355
bb) Normativakte	1359
III. Zustellung	1363

G. Rechtsfolgen von Verfahrensfehlern	1367
H. Zusammenfassung	1376
8. Kapitel: Schluß	1379
I. Europäisches Verwaltungsrecht im Werden	1379
II. Die Interdependenz der nationalen (europäischen) Verwaltungsrechtsordnungen und die gemeineuropäische Rechtsentwicklung	1379
III. Das europäische Verwaltungsrecht zwischen Richterrecht und Gesetz	1391
IV. Die Integrationsfunktion des europäischen Verfassungs- und Verwaltungsrechts	1400
V. Schlußbemerkung	1409
Literaturverzeichnis	1411
Stichwortregister	1468
Entscheidungsregister	1484