

Kristin Pfeffer

Das Recht auf eine gute Verwaltung

**Art. II-101 der Grundrechtecharta
des Vertrages über eine Verfassung für Europa**

Inhaltsübersicht

Einführung in das Thema und Gang der Untersuchung	21
Erster Teil	25
Grundlagen	25
A. Derzeitige Bedeutung der Grundrechtecharta	25
B. Auslegungsmethoden, allgemeine Schranken und Schranken-Schranken, Auslegungshilfen und Quellen	31
C. Anwendbarkeit von justiziellen Rechten auf Verwaltungsverfahren	62
D. Verfahrensgarantien gegenüber der Verwaltung in den Mitgliedstaaten	73
Zweiter Teil	87
Inhalt des Rechts	87
A. Struktur und Aufbau von Art. 11-101 EU-Verf	87
B. Grundrechtsverpflichtete und Grundrechtsberechtigte	92
C. Gewährleistungen des Art. 11-101 Abs. 1 EU-Verf	113
D. Gewährleistungen des Art. 11-101 Abs. 2 EU-Verf	138
E. Außervertragliche Haftung, Art. 11-101 Abs. 3 EU-Verf	203
F. Recht, sich an die Organe der Union in einer Sprache der Verfassung zu wenden und Antwort in derselben Sprache zu erhalten, Art. 11-101 Abs. 4 EU-Verf	211
Dritter Teil	221
Bedeutung, Funktionen und Durchsetzbarkeit von Verfahrensgarantien	221
A. Bedeutung und Funktionen gemeinschaftsrechtlicher Verfahrensgarantien	221
B. Äußergerichtliche und gerichtliche Rechtsschutzmöglichkeiten	243
Schlussbetrachtung und Ausblick	251

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungs	Verzeichnis	19
Einführung in das Thema und Gang der Untersuchung		21
Erster Teil		25
Grundlagen		25
A.	Derzeitige Bedeutung der Grundrechtecharta	25
B.	Auslegungsmethoden, allgemeine Schranken und Schranken-Schranken, Auslegungshilfen und Quellen	31
I.	Auslegungsmethoden der Grundrechtecharta	31
II.	Allgemeine Schranken und Schranken-Schranken, Art. 11-112, 113,114EU-Verf	34
1.	Schrankensystematik der Grundrechtecharta	34
2.	Gesetzesvorbehalt, Wesensgehaltsgarantie, Verhältnismäßigkeitsvorbehalt, Art. 11-112 Abs. 1 EU-Verf	35
3.	Verbot der Unterschreitung des Schutzniveaus der bereits in anderen Teilen der Verfassung anerkannten Gewährleistungen, Art. II-1 12 Abs. 2 EU-Verf	36
4.	Verbot der Unterschreitung des Schutzniveaus der EMRK, Art. 11-112 Abs. 3 EU-Verf	37
5.	Gebot der Auslegung in Einklang mit den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten, Art. II-1 12 Abs. 4 EU-Verf	39
6.	Unterscheidung von „Rechten“ und „Grundsätzen“ in der Grundrechtecharta, Art. 11-112 Abs. 5 EU-Verf	40
7.	Beachtung der „einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten“, Art. 11-112 Abs. 6 EU-Verf	41
8.	Berücksichtigung der Erläuterungen zur Grundrechtecharta, Art. 11-112 Abs. 7 EU-Verf	41
9.	Verbot der Unterschreitung des Schutzniveaus aus Völkerrecht und mitgliedstaatlichen Verfassungen, Art. 11-113 EU-Verf	41
10.	Verbot des Missbrauchs der Rechte, Art. II-1 14 EU-Verf	42
III.	Auslegungshilfen für das Recht auf eine gute Verwaltung	42
1.	Die Präambel der Grundrechtecharta	42
2.	Die Rolle der Arbeitsdokumente des Charta-Konvents und des Verfassungskonvents	43

3.	Protokolle der Charta-Konventssitzungen	43
4.	Veröffentlichte Stellungnahmen, Vorschläge und Entwürfe zur Grundrechtecharta	44
5.	Die Erläuterungen des Charta-Konvents	44
6.	Schlussbericht der Gruppe II des Verfassungskonvents über die Charta	45
IV.	Quellen für das Recht auf eine gute Verwaltung	46
1.	Die Gründungsverträge der Gemeinschaft: EG-, EAG-, EGKS-Vertrag	46
2.	Sekundäres Gemeinschaftsrecht	47
a.	Kartellverordnungen	47
b.	Beamtenstatut	48
c.	Zollkodex	48
3.	Rechtsprechung der Gemeinschaftsgerichte	49
a.	Die Rolle der Gemeinschaftsgerichte	49
b.	Das „Finden“ allgemeiner Rechtsgrundsätze für das Verwaltungsverfahren	50
c.	Der Grundsatz der „ordnungsgemäßen Verwaltung“	51
4.	Schlussanträge der Generalanwälte des EuGH	52
5.	Erklärungen des Europäischen Parlaments	53
6.	Der Beitrag des Europäischen Bürgerbeauftragten	54
a.	Die Rolle von Bürgerbeauftragten	54
b.	Die Initiativen für eine Kodifizierung von Verfahrensvorschriften	55
aa.	Die Jahresberichte	55
bb.	Der „Kodex für eine gute Verwaltungspraxis“	55
cc.	Vorschlag eines Rechts auf eine gute Verwaltung	58
7.	Weißbuch „European Governance“ der Kommission	59
8.	Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)	60
9.	Entschließungen und Empfehlungen des Ministerausschusses des Europarates	60
10.	Internationaler Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte von 1966	61
11.	OECD	61
C.	Anwendbarkeit von justiziellen Rechten auf Verwaltungsverfahren	62
I.	Gemeinschaftsrechtliche Gewährleistungen für justizielle Verfahren	62
II.	Unterschiede zwischen Verwaltungsverfahren und Gerichtsverfahren	64
III.	Konsequenzen	65
IV.	Anwendbarkeit auf Verwaltungsmaßnahmen mit strafrechtlichem Charakter	66
1.	Rechtsprechung des EGMR	68

2. Rechtsprechung der Gemeinschaftsgerichte	69
V. Fazit	72
D. Verfahrensgarantien gegenüber der Verwaltung in den Mitgliedstaaten	73
I. Deutschland	74
II. Frankreich	74
III. Großbritannien	75
IV. Niederlande	78
V. Belgien	79
VI. Spanien	80
VII. Portugal	80
VIII. Italien	82
IX. Finnland	82
X. Weitere Mitgliedstaaten	83
XL Fazit	84
XII. Exkurs: Das Recht auf „Administrative Justice“ in Südafrika	85
 Zweiter Teil	 87
Inhalt des Rechts	87
 A. Struktur und Aufbau von Art. 11-101 EU-Verf	 87
I. Abs. 1 und Abs. 2	87
II. Abs. 3	89
III. Abs. 4	89
IV. Die Überschrift: „Recht auf eine gute Verwaltung“	90
 B. Grundrechtsverpflichtete und Grundrechtsberechtigte	 92
I. Grundrechtsverpflichtete	92
1. Vorfrage: Auf welche Weise wird Gemeinschaftsrecht voll- zogen?	92
a. Der direkte Verwaltungsvollzug	92
b. Der indirekte Vollzug	93
aa. Unmittelbarer Vollzug	93
bb. Mittelbarer Vollzug	94
cc. Kooperatives Verfahren	94
2. Wortlautdivergenz zwischen der horizontalen Klausel des Art. II-111 Abs. 1 Satz 1 und Art. 11-101 Abs. 1 EU-Verf	95
3. Grundrechts verpflichtete nach der horizontalen Klausel des Art. II-111 Abs. 1 Satz 1 EU-Verf	95
a. Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Union	95
aa. Organe der Union	96
bb. Einrichtungen und sonstige Stellen der Union	n/r
cc. Bindung in allen Bereichen der Union	
*':	
•••:	

b.	Mitgliedstaaten	97
aa.	„bei Durchführung“ oder „im Anwendungsbereich“ des Rechts der Union?	97
bb.	Bindung in allen Bereichen der Union	101
4.	Grundrechtsverpflichtete nach Art. 11-101 Abs. 1 EU-Verf	102
a.	Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Union	102
b.	Mitgliedstaaten	102
c.	Konsequenzen der Regelung	105
II.	Grundrechtsberechtigte	105
1.	Problemaufriss	105
2.	Abgrenzung von Unionsbürger- und Menschenrechten	106
3.	Juristische Personen des Privatrechts	110
4.	Juristische Personen des öffentlichen Rechts	111
a.	Mitgliedstaaten	111
b.	Schutz der übrigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts	112
C.	Gewährleistung des Art. 11-101 Abs. 1 EU-Verf	113
I.	Prinzip der fairen Behandlung, Art. 11-101 Abs. 1 EU-Verf	113
1.	Grundlagen	113
2.	Inhalt	116
II.	Prinzip der unparteiischen Behandlung, Art. 11-101 Abs. 1 EU-Verf	117
1.	Gebot der Unparteilichkeit des Amtsträgers	117
a.	Grundlagen	117
b.	Personell-individuelle Unparteilichkeit	118
c.	Organisatorisch-institutionelle Unparteilichkeit	122
2.	Unparteilichkeit durch Verfahrensgestaltung	124
a.	Prinzip der Gleichbehandlung	125
b.	Prinzip der Waffengleichheit	127
III.	Recht auf Behandlung innerhalb angemessener Frist	129
1.	Grundlagen	129
2.	Inhalt des Rechts	133
3.	Verfahrensfehlerfolgen	134
D.	Gewährleistungen des Art. II-101 Abs. 2 EU-Verf	138
I.	Recht auf Gehör	138
1.	Grundlagen	138
2.	Inhalt	142
a.	Beschwerende Maßnahmen	142
b.	Unmittelbare und individuelle Betroffenheit	142
c.	Recht auf Information	145
d.	Recht auf Äußerung	146
e.	Recht auf Berücksichtigung des Vorbringens	147

3. Grenzen	148
4. Verfahrensfehlerfolgen	150
II. Recht auf Akteneinsicht	151
1. Grundlagen	151
2. Inhalt	156
3. Grenzen	159
4. Verfahrensfehlerfolgen	163
III. Recht auf Begründung	163
1. Grundlagen	163
2. Inhalt	167
3. Grenzen	171
4. Verfahrensfehlerfolgen	172
IV. Recht auf ordnungsgemäße Bekanntgabe von Entscheidungen	174
1. Inhalt und Umfang	174
2. Verfahrensfehlerfolgen	174
V. Recht auf Rechtsbehelfsbelehrung	175
VI. Recht auf Hinzuziehung anwaltlichen Beistands	176
VII. Recht auf sorgfältige und unparteiische Untersuchung	177
1. Grundlagen	177
a. Untersuchungsrechte und -pflichten der Verwaltung	178
b. Grenzen der Untersuchungsrechte und -pflichten	179
c. Herausbildung eines Rechts des Bürgers auf eine sorgfältige und unparteiische Untersuchung durch die Rechtsprechung	181
aa. Sorgfaltsprinzip und Grundsatz der guten Verwaltung - Nölle-I	181
bb. Individualrechtsschutz aus dem Sorgfaltsprinzip - Nölle-II	182
cc. Sorgfaltsprinzip und weites Ermessen - TU München	184
dd. Sorgfaltsprinzip im Verhältnis zu anderen Garantien - New Europe Consulting	185
2. Inhalt	186
3. Verfahrensfehlerfolgen	189
VIII. Besondere Gewährleistungen für Verwaltungsmaßnahmen mit strafrechtlichem Charakter	189
1. Recht, sich nicht selbst belasten zu müssen	189
a. Grundlagen	189
b. Inhalt und Umfang	192
2. Recht, bis zum rechtsförmlich erbrachten Beweis der Schuld als unschuldig zu gelten	194
a. Grundlagen	194
b. Inhalt	195
c. Verfahrensfehlerfolgen	196
3. Verbot der Doppelsanktion („ne bis in idem“)	196

a.	Grundlagen	196
b.	Inhalt und Umfang	198
4.	Recht auf Vertraulichkeit der Anwaltskorrespondenz („Legal Professional Privilege“)	200
a.	Grundlagen	200
b.	Inhalt	201
c.	Grenzen	203
d.	Verfahren zur Feststellung des „Legal Professional Privilege“	203
E.	Außervertragliche Haftung, Art. 11-101 Abs. 3 EU-Verf	203
I.	Grundlagen	203
II.	Grundrechtsverpflichtete des Art. 11-101 Abs. 3 EU-Verf	204
III.	Haftungsvoraussetzungen	205
1.	Handeln eines Gemeinschaftsorgans oder Bediensteten	205
2.	Rechtsverletzung	205
a.	Administratives Unrecht	205
b.	Normatives Unrecht	207
3.	Schaden	209
4.	Kausalität ;	209
5.	Verschulden	210
6.	Haftungsfolgen	210
F.	Recht, sich an die Organe der Union in einer Sprache der Verfassung zu wenden und Antwort in derselben Sprache zu erhalten, Art. 11-101 Abs. 4 EU-Verf	211
I.	Vorbemerkung	211
II.	Grundrechtsverpflichtete	213
1.	Organe und beratende Einrichtungen	213
2.	Sonstige Stellen	214
3.	Mitgliedstaaten	214
III.	Grundrechtsberechtigte	214
IV.	Recht auf Kommunikation in einer Sprache der Verfassung	216
1.	Grundlagen	216
2.	Inhalt und Umfang	217
3.	Rechtsfolgen eines Verstoßes	218
V.	Recht, sich an Gemeinschaftsorgane und Einrichtungen zu wenden und Antwort zu erhalten	218
1.	Grundlagen	218
2.	Inhalt und Umfang	219
3.	Grenzen	220

Dritter Teil	221
Bedeutung, Funktionen und Durchsetzbarkeit von Verfahrensgarantien	221
A. Bedeutung und Funktionen gemeinschaftsrechtlicher Verfahrensgarantien	221
I. Allgemeine Verfahrensgrundsätze als Grundrechte in der Rechtsprechung der Gemeinschaftsgerichte	221
II. Funktionen von Verwaltungsverfahrensrecht in der Gemeinschaft	222
1. Sicherung der Rationalität, Effektivität und Effizienz der Verwaltung	222
2. Sicherung von individuellem Rechtsschutz	223
3. Maßstäbe für die Gewichtung von Rationalität der Verwaltung und individuellem Rechtsschutz	224
a. Bedeutung von Fehlerfolgenregime und gerichtlicher Kontrolldichte	224
b. Fehlerfolgenregime und gerichtliche Kontrolldichte in den Mitgliedstaaten und im Gemeinschaftsrecht	225
aa. Mitgliedstaaten	225
(1) Deutschland	226
(2) Frankreich	229
(3) Großbritannien	231
bb. Gemeinschaftsrecht	233
4. Akzeptanz und demokratische Legitimation durch Verwaltungsverfahren?	237
B. Außergerichtliche und gerichtliche Rechtsschutzmöglichkeiten	243
I. Überblick über den derzeitigen Rechtsschutz	243
1. Außergerichtliche Rechtsbehelfe	243
a. Anrufung des Europäischen Bürgerbeauftragten, Art. 195 Abs. 1, 21 Abs. 2 EG	243
b. Petition zum Europäischen Parlament, Art. 194, 21 Abs. 1 EG	244
2. Gerichtliche Rechtsbehelfe	244
a. Nichtigkeitsklage nach Art. 230 Abs. 4 EG	244
b. Vorabentscheidungsverfahren, Art. 234 EG	246
c. Schadensersatzklage nach Art. 235 EG	247
d. Sonderproblem: Rechtsschutz bei Formen kooperativer Entscheidungsprozesse	247
II. Rechtsschutz nach Inkrafttreten der Verfassung	249
1. Verfassungsbeschwerde	249
2. Außergerichtliche Rechtsbehelfe	249
3. Gerichtliche Rechtsbehelfe	250
a. Nichtigkeitsklage, Art. III-365 Abs. 4 EU-Verf	250

b. Vorabentscheidungsverfahren, Art. III-369 EU-Verf, Schadensersatzklage, Art. III-370 EU-Verf	250
Schlussbetrachtung und Ausblick	251
Literaturverzeichnis	257