



Das eJournal der Europäischen Rechtslinguistik (ERL)
Universität zu Köln

Gibt es ein Europäisches Verwaltungsrecht?

**Vortrag vom 08. Januar 2010 im Rahmen einer Veranstaltung des
Vereins zur Förderung der Europäischen Rechtslinguistik e.V. an
der Universität zu Köln**

Thomas Mann

29. März 2011

urn:nbn.de:hbz:38-75117
www.zerl.uni-koeln.de



ABSTRACT DEUTSCH

Der Beitrag schildert an Beispielen aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), wie sich ausgehend von der Regel, dass jeder Mitgliedstaat das Gemeinschaftsrecht nach eigenem nationalstaatlichen Verwaltungsrecht vollzieht (sog. Vollzugskompetenz der Mitgliedstaaten) in den letzten Jahren gleichwohl Ansätze eines gemeinsamen Europäischen Verwaltungsrechts entwickelt haben. Hierbei werden zunächst die Wirkungsweisen des Effektivitätsgebotes und des Diskriminierungsverbotes erläutert, die als Grund legende Prinzipien dem nationalen Verwaltungsvollzug zugrunde liegen müssen. Daneben erläutert der Beitrag als weitere systematische Grundstrukturen, die für eine gleichmäßige Anwendung des Verwaltungsrechts in allen Mitgliedstaaten kennzeichnend sind, exemplarisch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, den Grundsatz des Vertrauensschutzes und den Grundsatz der Rechtssicherheit. Im Fazit konstatiert der Verfasser eine durch den EuGH forcierte Rechtsfortbildung, die sich deutlich in Richtung auf ein sich ständig verdichtendes Europäisches Verwaltungsrecht weiterentwickelt.



ABSTRACT ENGLISH

This work utilizes examples from the jurisprudence of the European Court of Justice (ECJ) to illustrate the growing trend toward universal European Administrative law, despite the existing rule that member states must enforce community law through their national administrative law. The paper initially explores the impact of the principles of effectiveness and non-discrimination as the basis of enforcement of administrative law at the national level. It then moves onto an analysis of the principles of proportionality, legitimate expectation and legal certainty, as these are equally relevant to the uniform application of administrative law in the Member States. Lastly, the author affirms and illustrates, through the development of law brought about by the ECJ, the movement towards a consistent growth in European Administrative Law.



ABSTRACT FRANZÖSISCH

Cet article montre, à partir d'exemples concrets de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), comment, alors que chaque pays membre applique le droit communautaire en fonction du droit national (selon ce qu'on appelle la „compétence exécutive“ des Etats membres), se sont développées ces dernières années les bases d'un droit administratif européen commun. Il s'agit à travers ces exemples de montrer l'influence réciproque de l'obligation d'efficacité et de l'interdiction de discrimination, principes fondamentaux de l'intégration du droit européen dans le droit national. Cet article met en évidence d'autres principes qui constituent les bases d'une application harmonisée du droit administratif dans tous les Etats membres à l'exemple du principe de proportionnalité, de la protection de la confiance légitime et de la sécurité juridique. Dans sa conclusion, l'auteur constate une évolution de la jurisprudence de la CJUE vers un droit administratif européen toujours plus opaque.

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	1
II. Grundlagen.....	2
1. Europäische Rechtsetzung	2
2. Vollzugskompetenz der Mitgliedstaaten.....	3
III. Das Problem: Unterschiedliche Traditionen und Strukturen	4
IV. Effektivitätsgebot und Diskriminierungsverbot.....	6
V. Die allgemeinen Verwaltungsrechtsgrundsätze	8
1. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	8
2. Grundsatz des Vertrauensschutzes.....	10
3. Grundsatz der Rechtssicherheit	10
4. Sonstige Grundsätze	12
VI. Zusammenfassendes Fazit	12
Bibliografie	13

<1>

Meine sehr verehrten Damen, meine Herren,

wenn im Titel eines juristischen Vortrags ein Fragezeichen steht, soll man nicht erwarten, dass der Verfasser in seinen Ausführungen die gestellte Frage mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortet. Juristen sind schließlich bekannt dafür, dass sie auf klare Fragen zumeist mit einem „Es kommt darauf an...“ antworten. Bei einigen Kollegen soll das sogar vor dem Standesamt so sein. Als Juraprofessor fühle ich mich dieser Tradition natürlich verpflichtet und werde dementsprechend die Frage „Gibt es ein Europäisches Verwaltungsrecht?“ hier und heute mit einem klaren und entschlossenen „Jein“ beantworten.

<2>

I. Einleitung

„Ein europäisches Verwaltungsrecht im Sinne eines vollständigen und dogmatisch erschlossenen Systems befindet sich vorerst noch im Werden“.¹ Aber die Rechtsentwicklung ist inzwischen längst in ein Stadium getreten, in dem die mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen nicht nur als Erkenntnisquelle zur Ausfüllung noch lückenhaften EG-Rechts herangezogen werden, sondern in dem das Verwaltungsrecht der Gemeinschaft seinerseits eine hinreichende eigene Substanz erlangt hat, um auf das Recht der einzelnen Staaten als Medium und Katalysator einer Rechtsangleichung zurückzuwirken.² In ständig wachsendem Maße beeinflussen sich gemeinschaftliches und nationales Verwaltungsrecht wechselseitig. Es ist also nicht so, wie es in anderen Rechtsfeldern oftmals empfunden wird, dass das Gemeinschaftsrecht auf einer Einbahnstraße in die nationalen Rechtsordnungen eindringt und sie verändert. Im Bereich des Verwaltungsrechts ist es vielmehr so, dass das Gemeinschaftsrecht seinerseits auch durch nationales Verwaltungsrecht befruchtet wird, wir sind also auch hier auf einem Weg zum „Wandel durch Annäherung“.³

<3>

Haben Sie keine Sorge: Mir ist bewusst, dass Sie dieser vorweggezogenen Zusammenfassung im Grundsatz zwar folgen können, dass Ihnen als Nichtjuristen aber überwiegend die Fachkenntnis und der rechtliche Hintergrund fehlt, um das soeben Gesagte in seiner Bedeutung auch wirklich zu durchdringen. Das sollte Sie zunächst einmal nicht beunruhigen. Denn zum einen ist das eine Situation, mit der die meisten Parlamentarier im Bundestag und in den Landtagen täglich umzugehen haben, und zum anderen habe ich diese

¹ So die weiterhin Gültigkeit beanspruchende Bewertung von SCHWARZE 1989: *Europäisches Verwaltungsrecht*, 1379 sowie in der 2. Aufl. 2005, CLVI.

² VON DANWITZ 1996: *Verwaltungsrechtliches System*, 33ff., 341 f.; VON DANWITZ 2008: *Europäisches Verwaltungsrecht*, 5.

³ HIRSCH 2005: *Rezension Europäisches Verwaltungsrecht*, 2666.

Zusammenfassung vorweg geschickt, um Sie als Auditorium im Folgenden mitzunehmen, wenn ich nun ansetze, dieses „Jein“ näher zu erläutern.

Mir ist bewusst, dass ich vor einem überwiegend fachfremden Auditorium spreche. Ich werde also auswählen und vergrößern müssen, um ihren Rezeptionshintergrund nicht zu überfordern. Auf der anderen Seite muss ich natürlich auch die wenigen Juristen unter Ihnen bedienen, die mich bei allzu grober Vereinfachung ihrerseits geißeln werden. Weil ich nicht von vornherein einer der beiden Zuhörergruppen vor den Kopf stoßen möchte, habe ich mich daher bemüht, diese Disparität im Publikum zu berücksichtigen und mich für einen Mittelweg entschieden, der wahrscheinlich keine der beiden Gruppen zufriedenstellen wird.

<4>

II. Grundlagen

1. Europäische Rechtsetzung

Wenn wir mit den Grundlagen beginnen, die Ihnen als Rechtslinguisten wahrscheinlich geläufig sind: Im Bereich der Rechtsetzung kann die Europäische Union Richtlinien und Verordnungen erlassen. Man spricht hier von sekundärem Gemeinschaftsrecht. Primäres Gemeinschaftsrecht ist das Recht der europäischen Verträge.

<5>

Europäische Verordnungen wirken in jedem Mitgliedstaat unmittelbar, d.h. sie sind wie ein deutsches Gesetz für die Rechtsunterworfenen unmittelbar verpflichtend. Wenn eine europäische Verordnung vorschreibt, dass man bei -10 Grad lange Unterhosen anziehen muss, dann gilt das genauso, als wenn der Bundestag das in einem Gesetz vorschreibt. Demgegenüber sind Richtlinien nicht an jedermann, sondern an die Mitgliedstaaten adressiert. Sie geben diesen Mitgliedstaaten Regelungsziele vor, die sie innerhalb einer bestimmten Frist mit eigenen Mitteln ihrer nationalen Rechtsordnung umsetzen müssen. Eine Richtlinie würde also in etwa sagen: Jeder Mitgliedstaat muss bis zum 31.12.2012 dafür Sorge tragen, dass die Bürger bei -10 Grad lange Unterwäsche anziehen. Dann müsste man in der Bundesrepublik auf der ersten Stufe überlegen, wer für eine solche Regelung zuständig ist – der Bund oder die Länder – und auf einer zweiten Stufe, ob man diese Regelung durch Rechtsverordnung der Regierung verbindlich macht oder ob man wegen der hohen Grundrechtsrelevanz der geplanten Regelung dafür ein Gesetz erlassen muss. Wenn es zu einem Widerspruch zwischen nationalem Recht und Gemeinschaftsrecht kommt, also wenn z.B. ein deutsches Gesetz etwas anderes verlangt, als eine ebenso anwendbare europäische Verordnung, dann setzt sich das europäische Recht im Einzelfall durch. Die Juristen sprechen hier vom „Anwendungsvorrang“ des Europarechts.

<6>

2. Vollzugskompetenz der Mitgliedstaaten

Das alles vorweggeschickt betrifft aber noch den Bereich der Rechtsetzung, also die Legislative. Unser Thema heute ist jedoch die Verwaltung, mithin die Exekutive. Denn es geht ja um Verwaltungsrecht, also um die Rechtssätze, die inhaltlich für das Handeln der Verwaltung maßgeblich sind.

<7>

Das mit Anwendungsvorrang ausgestattete Gemeinschaftsrecht wäre für die Unionsbürger wenig wert, wenn es nicht in der täglichen Rechtspraxis angewendet, vollzogen und durchgesetzt würde.⁴ Eine zentrale Frage, die sich somit stellt, ist, *wer* das tut und *wie* dies geschieht. Eine einfache Lösung wäre diejenige der Separation: Europarecht wird von europäischen Behörden nach europäischem Recht vollzogen, nationales Recht von nationalen Behörden nach nationalem Recht. Dass darin keine geeignete Lösung liegt, werden Sie erkennen, wenn Sie an die eben geschilderten Richtlinien denken: Die Richtlinien sind inhaltlich sekundäres Gemeinschaftsrecht, erlangen ihre innerstaatliche Gültigkeit aber erst durch den nationalen Umsetzungsakt, sei es nun eine Rechtsverordnung der Landesregierung NRW oder ein Gesetz des Bundes. Bei einer Separatlösung hätten Sie also bereits Zuordnungsprobleme.

<8>

Der Grundsatz, nach dem die Exekutivkompetenz nun gelöst wird, ist daher noch einfacher: Die Anwendung und die Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts obliegt in erster Linie den nationalen Verwaltungen (sog. indirekter Vollzug); nur auf ganz wenigen Gebieten, etwa im Bereich der Beihilfenaufsicht, ist der Rechtsvollzug ausnahmsweise der Kommission als Exekutivbehörde übertragen. Daneben gibt es noch ausgewählte Bereiche, in denen gemeinschaftsunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts, sog. Agenturen tätig werden. Davon gibt es nicht viele, man kann allerdings beobachten, dass deren Zahl in jüngster Vergangenheit zunimmt.⁵

<9>

In der Regel obliegt es also den Mitgliedstaaten, den Verwaltungsvollzug des Gemeinschaftsrechts durchzuführen. In der Literatur spricht man insoweit vom sog. „indirekten Verwaltungsvollzug“⁶. Dieser indirekte Vollzug kommt nun wieder in zwei Spielarten vor: Entweder wenden die Mitgliedstaaten nationales Recht an, das inhaltlich durch

⁴ So zu Recht MICKEL/BERGMANN 20053: *Handlexikon EU*, Stichwort: Europäisches Verwaltungsrecht.

⁵ Umfassend zu diesem Thema jüngst GÖRISCH 2009: *Demokratische Verwaltung*.

⁶ Die Bezeichnung geht zurück auf RENGELING 1977: *Rechtsgrundsätze*, 9 ff.; als "direkter Vollzug" wird dementsprechend der Vollzug des Gemeinschaftsrechts durch die Gemeinschaft und ihre Organe bezeichnet.

Gemeinschaftsrecht vorbestimmt ist – das wäre etwa der Fall, wenn deutsche Behörden ein nationales Gesetz anwenden, das zur Umsetzung einer Richtlinie erlassen worden ist -, oder sie setzen unmittelbar sekundäres Gemeinschaftsrecht um – das wäre der Fall, wenn sie eine europäische Verordnung vollziehen. Dabei haben sie dann gegebenenfalls auch die aus primärem Gemeinschaftsrecht folgenden Grundsätze zu beachten, also bei der Anwendung der Vorschriften etwa Rücksicht auf die Grundfreiheiten zu nehmen.

<10>

Diese Grundverteilung in der Verwaltungskompetenz hat der EuGH 1983 in seinem Grundsatzurteil „Milchkontor“⁷ klargestellt:

„Im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen, auf denen das institutionelle System der Gemeinschaft beruht und die die Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten beherrschen, ist es ... Sache der Mitgliedstaaten, in ihrem Hoheitsgebiet für die Durchführung der Gemeinschaftsregelungen ... zu sorgen. Soweit das Gemeinschaftsrecht einschließlich der allgemeinen gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze hierfür keine gemeinsamen Vorschriften enthält, gehen die nationalen Behörden bei dieser Durchführung der Gemeinschaftsregelungen nach den formellen und materiellen Bestimmungen ihres nationalen Rechtes vor ...“

Nach alledem kann im Rahmen des europäischen Verwaltungsrechts von einem Grundsatz der institutionellen und verfahrensmäßigen Autonomie der Mitgliedstaaten gesprochen werden. Die Mitgliedstaaten sind demnach berechtigt und natürlich auch verpflichtet, den geordneten Gemeinschaftsrechtsvollzug mit ihrer *eigenen* Verwaltungsorganisation und ihrem *eigenen* Verwaltungsverfahrensrecht durchzuführen. Insoweit ist es der Gemeinschaft auch grundsätzlich nicht erlaubt, in die Verwaltungsinterna der Mitgliedstaaten einzugreifen.

<11>

Wenn es aber nun so ist, dass jeder Mitgliedstaat das Gemeinschaftsrecht nach eigenem nationalstaatlichen Verwaltungsrecht vollzieht, müsste die Antwort auf die Vortragsfrage bis hierhin lauten: Nein, es gibt kein europäisches Verwaltungsrecht. Das kann aber nur ein vorläufiges Zwischenergebnis sein.

<12>

III. Das Problem: Unterschiedliche Traditionen und Strukturen

Denn auf der Basis dieser Grundaufteilung zugunsten einer mitgliedstaatlichen Verwaltung zeichnet sich bereits ein Problem ab: Gerade das Verwaltungsrecht der Mitgliedstaaten ist in besonderem Maße durch historische und strukturelle Besonderheiten geprägt. Das Verwaltungsrecht gehört zu denjenigen Rechtsmaterien, in denen die nationale Eigenart eines

⁷ EuGH, Urt. vom 21.09.1983, verb. Rs. 205-215/82, Slg 1983, 2633, Tz. 17 - "Deutsche Milchkontor GmbH".

Volkes und Staates sich am stärksten widerspiegelt.⁸ Das ist anders als im Zivilrecht, das europaweit auf gemeinsame Wurzeln im römischen Recht zurückblicken kann, oder auch als im Strafrecht – weil Totschlag und Diebstahl nun einmal in allen Mitgliedstaaten strafbar sind. Genau wie in den jeweiligen Verfassungen spiegeln sich auch im Verwaltungsrecht die Besonderheiten des betreffenden Mitgliedstaates. Der dritte Präsident des Bundesverwaltungsgerichts, Fritz Werner, hat das Verwaltungsrecht daher auch einmal treffend als „konkretisiertes Verfassungsrecht“ bezeichnet.⁹

<13>

Vor diesem Hintergrund scheint ein einheitliches europäisches Verwaltungsrecht zunächst nicht denkbar. Unterschiedliche Traditionen bedingen unterschiedliche Rechtsinstitute und unterschiedliche Organisationen. Das französische Verwaltungsrecht ist beispielsweise viel stärker von einer etatischen Grundeinstellung geprägt als das deutsche Recht. Das geht bis hin zum Verwaltungsrechtsschutz und der Frage, ob man nur dann gegen die Verwaltung klagen kann, wenn man in eigenen Rechten verletzt ist¹⁰, oder ob es auch die Möglichkeit einer davon losgelösten objektiven Rechtskontrolle (*contentieux objectifs*¹¹) von Verwaltungshandeln gibt.

<14>

Wenn die mitgliedstaatlichen Verwaltungen nun aber das gleiche Recht mit unterschiedlichen Organisationseinheiten und nach unterschiedlichem Verwaltungsverfahrensrecht durchsetzen sollen, entsteht das *Problem unterschiedlicher Maßstäbe*. Auf der anderen Seite ist es den Mitgliedstaaten jedoch verwehrt, ein vorhandenes Vollzugsdefizit mit spezifischen Schwierigkeiten ihrer nationalen Verwaltungsorganisation oder ihres nationalen Verwaltungsverfahrensrechts zu rechtfertigen oder zu entschuldigen.

Deshalb hat der EuGH in seiner eben schon erwähnten Michkontor-Entscheidung den Grundsatz der mitgliedstaatlichen Verwaltungsautonomie auch mit einer Einschränkung versehen: Die mitgliedstaatliche Verwaltungsautonomie muss

“ ... mit den Erfordernissen der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts in Einklang gebracht werden ..., die notwendig ist, um zu vermeiden, dass die Wirtschaftsteilnehmer ungleich behandelt werden.“¹²

<15>

Was damit gemeint ist, will ich an einem Beispiel aus der Rechtsprechung des EuGH illustrieren, das ich der Einfachheit halber im tatsächlichen Geschehen etwas verkürze – das ist die Rechtssache „Alcan“¹³:

⁸ So zu Recht bereits EVERLING 1987: NVwZ, 1.

⁹ WERNER 1959: *DVBj*, 527.

¹⁰ Vgl. im Überblick zur deutschen Systementscheidung WAHL 2009: Vorb. § 42 Rn. 4 ff.

¹¹ Grundlegend zum französischen Recht DUGUIT 1923: *Droit constitutionnel*, 308 ff., 324 f.

¹² EuGH, Urt. vom 21.09.1983, verb. Rs. 205-215/82, Slg 1983, 2633, Tz. 17 - "Deutsche Milchkontor GmbH"

¹³ EuGH, Urt. vom 20.03.1997, Rs. C 24/95, Slg. 1997, I-1591 = NJW 1998, 47 - "Alcan/Rheinland-Pfalz".

Stellen Sie sich vor, in einem deutschen Bundesland herrscht Wahlkampf. Als ein Unternehmen, von dem viele Arbeitsplätze abhängen, in große Schwierigkeiten kommt, geriert sich die Landesregierung als Retter und gewährt diesem Unternehmen eine Subvention in Millionenhöhe. Solche Subventionen dürfen als staatliche Beihilfen nach den Vorschriften des EG-Vertrages aber nur gewährt werden, wenn sie vorher der Kommission angezeigt werden, die dann prüft, ob die Beihilfe mit dem gemeinsamen Markt vereinbar ist. Bereits diese Anzeige ist im konkreten Fall unterblieben, und vereinbar war die Beihilfe mit dem gemeinsamen Markt auch nicht. Eine Entscheidung der Kommission stellt das fest und nun geht einige Zeit ins Land, aber das Bundesland unternimmt nichts. Dann wird die Bundesrepublik von der Kommission vor dem EuGH verklagt¹⁴, und dieser stellt die Rechtswidrigkeit der Beihilfe fest. Die Subvention muss nun zurückgefordert werden. Nach den eben geschilderten Regeln sind dafür die nationalen Verwaltungsbehörden zuständig, die nach nationalem Recht zu handeln haben. In Deutschland maßgeblich für die Rücknahme rechtswidriger Verwaltungsakte ist § 48 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG), dessen Absatz 4 vorschreibt, dass eine Rücknahme nur innerhalb eines Jahres seit dem Zeitpunkt der Kenntnisnahme der Tatsachen möglich ist, die die Rechtswidrigkeit begründen. Das ist eine Regelung, die aus Gründen des Vertrauensschutzes, der bei uns über das Rechtsstaatsprinzip Verfassungsrang hat, vom Gesetzgeber getroffen worden ist. Die nationale Behörde sagt nun: Das Jahr ist verstrichen. Wegen § 48 IV VwVfG kann ich das Geld nicht mehr zurückfordern.

<16>

Andere Mitgliedstaaten kennen in den Rücknahmevorschriften ihres Verwaltungsverfahrenrechts eine solche Ausschlussfrist nicht. Kann es sein, dass man in Deutschland nun nicht zurückzahlen muss, während man bei gleicher Konstellation in Frankreich oder den Niederlanden das Geld zurückzahlen müsste? Das würde unweigerlich zu einer unterschiedlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten führen. Genau dieser Konstellation will die vom EuGH gemachte Einschränkung, die ich gerade vorgetragen habe, vorbeugen.

<17>

IV. Effektivitätsgebot und Diskriminierungsverbot

Und hier betreten wir die Schwelle zum Europäischen Verwaltungsrecht: Um Disparitäten zu vermeiden, muss der nationale Verwaltungsvollzug immer zwei Grundsätzen entsprechen: Dem Effektivitätsgebot (*effet utile*)¹⁵ und dem Diskriminierungsverbot.

¹⁴ Es handelt sich um eine Klage nach Art. 93 II Unterabs. 2 des EG-Vertrages.

¹⁵ Die Bezeichnungen in den Lehrbüchern sind nicht einheitlich. Mitunter wird auch vom "Effizienzgebot" gesprochen. Wenn man die Effektivität als ein Maß für die Zielerreichung (Wirksamkeit) ansieht und die Effizienz als ein Maß für die Wirtschaftlichkeit, dürfte die Bezeichnung als Effektivitätsgebot m.E. treffender sein, zumal im englischen Sprachraum der Terminus "rule of effectiveness" benutzt wird und die amtliche Übersetzung des "effet utile" von "praktischer Wirksamkeit" spricht, vgl. z.B. EuGH, Rs. 348/89, Slg. 1991, 3277, Tz. 44 - "Mecanatre".

<18>

Nach dem Effektivitätsgebot darf die Anwendbarkeit des nationalen Verfahrensrechts die Tragweite und die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts nicht beeinträchtigen. Insbesondere dürfen die im nationalen Verwaltungsverfahrensrecht vorgesehenen Modalitäten nicht dazu führen, dass die Verwirklichung der Gemeinschaftsregelung praktisch unmöglich gemacht wird.

Aus diesem Grund hat der EuGH in dem gerade geschilderten Fall entschieden, dass es nach dem Effektivitätsgebot notwendig sei, die deutsche Fristenregelung in § 48 Abs. 4 VwVfG unangewendet zu lassen, wenn es um Konstellationen geht, in denen die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts, der zurückgenommen werden soll, auf Europarecht beruht. Denn andernfalls würde die Verwirklichung des Gemeinschaftsrechts praktisch unmöglich gemacht werden.¹⁶ Ich denke, das leuchtet hier besonders ein: Bundesland und Unternehmen könnten im kollusiven Zusammenwirken sich über den Fristablauf des nationalen Rechts retten, um eine Beihilfe zu gewähren, die europarechtlich unzulässig ist und in anderen Mitgliedstaaten ohne Fristenregelung rückabgewickelt werden müsste.

<19>

Das ist sozusagen die erste Konstellation, in der man von Ansätzen eines europäischen Verwaltungsrechts sprechen kann: Das grundsätzlich anwendbare nationale Recht wird modifiziert, wenn es darum geht, die einheitliche Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts nach dem Effizienzgebot zu sichern.

<20>

Die zweite vergleichbare Schwelle ist das Diskriminierungsverbot, das in der jüngeren Rechtsprechung des EuGH¹⁷ mitunter auch als „Äquivalenzgebot“ bezeichnet wird.¹⁸ Nach dem Diskriminierungsverbot dürfen beim Vollzug von Gemeinschaftsrecht die verfahrensrechtlichen Vorschriften des nationalen Rechts nicht ungünstiger sein, als bei Verfahren, in denen über gleichartige, aber rein nationale Rechtsstreitigkeiten entschieden wird. Die nationalen Behörden müssen, wenn jemand ein Gemeinschaftsrecht geltend macht, ebenso sorgfältig vorgehen wie in vergleichbaren Fällen, in denen sie die nationalen Rechtsvorschriften auf ein allein mitgliedstaatlich gewährtes Recht anwenden. Dahinter verbirgt sich also die im Grunde selbstverständliche Forderung, dass die Behörden jede unterschiedliche Behandlung unterlassen müssen, die objektiv nicht zu rechtfertigen ist.¹⁹

¹⁶ EuGH, Urt. vom 20.03.1997, Rs. C 24/95, Slg. 1997, I-1591 = NJW 1998, 47, Tz. 37 f. - "Alcan/Rheinland-Pfalz".

¹⁷ Vgl. etwa EuGH, Urt. vom 16.03.2006, Rs. C-234/04, Slg. 2006, I-2585, Tz. 22 - "Kapferer"; Urt. vom 13.07.2006, Rs. 295/04, Slg. 2006, I-6619, Tz. 64, 81 - "Manfredi".

¹⁸ Mitunter findet sich in der Literatur auch die Bezeichnung "Grundsatz der Gleichwertigkeit".

¹⁹ Dazu näher SCHWARZE 2005: *Europäisches Verwaltungsrecht*, 547 ff; VON DANWITZ 2008: *Europäisches Verwaltungsrecht*, 483 ff.

<21>

V. Die allgemeinen Verwaltungsrechtsgrundsätze

Über diese beiden grundlegenden Prinzipien hinaus haben sich aber noch weitere systematische Grundstrukturen herausgebildet, die für eine gleichmäßige Anwendung des Verwaltungsrechts in allen Mitgliedstaaten kennzeichnend sind. Diese harmonisierenden Grundstrukturen kommen dabei nicht – wie das Effektivitätsgebot oder das Diskriminierungsverbot – aus dem Europarecht „hinunter“ in das nationale Recht, sondern sind vielfach den umgekehrten Weg gegangen: Es handelt sich mitunter um Errungenschaften, die entweder in allen mitgliedstaatlichen Verwaltungsrechtsordnungen in vergleichbarer Weise anzutreffen sind, so dass sie als quasi gemeineuropäischer Konsens anzusehen sind, oder aber es handelt sich um dogmatische Figuren, die ursprünglich nur in einer mitgliedstaatlichen Rechtsordnung (oder in einigen dieser Rechtsordnungen) zum verwaltungsrechtlichen Inventar gehörten und von dort aus „aufgestiegen“ und über die Rechtsprechung des EuGH als sog. allgemeine Verwaltungsrechtsgrundsätze Eingang in das europäische Recht gefunden haben. Nach deutschem dogmatischen Verständnis würde man diese allgemeinen Verwaltungsrechtsgrundsätze als Ausprägungen der Rechtsstaatlichkeit ansehen.

Drei von ihnen möchte ich kurz vorstellen: den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, den Grundsatz des Vertrauensschutzes und den Grundsatz der Rechtssicherheit.

<22>

1. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Diese Auswahl habe ich deswegen getroffen, weil es sich, zumindest soweit es die Verhältnismäßigkeit und den Vertrauensschutz betrifft, um deutsche Exportschlager handelt. Das deutsche Verwaltungsrecht hat sich im 19. Jahrhundert und in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts zunächst noch sehr stark am französischen Verwaltungsrecht orientiert, dann aber zunehmend eigene Richtungen eingeschlagen. So sind im traditionellen Kanon der allgemeinen Rechtsgrundsätze in Frankreich das Verhältnismäßigkeitsprinzip und das Prinzip des Vertrauensschutzes nicht enthalten²⁰, doch hat sie die Rechtswissenschaft in Frankreich inzwischen adaptiert. Es erscheint das Verhältnismäßigkeitsprinzip seit den 90er Jahren als *principe de proportionnalité* in den Standardwerken des französischen Verwaltungsrechts²¹ und auch das Prinzip des Vertrauensschutzes wird dort in den Rechtsgrundsatz der Rechtssicherheit (*sécurité juridique*) eingeordnet. Dennoch hat der Conseil

²⁰ Die Hinweise zum französischen Recht entstammen dem Beitrag von GÖTZ 2008: *Französische und deutsche Einflüsse*, 191 (192).

²¹ Siehe zusammenfassend KOCH 2003: *Verhältnismäßigkeit Rechtsprechung EuGH* 64 m.w.N.

d'Etat²² noch im Jahr 2001 eine Klagebegründung als unbeachtlich (*inopérant*) abgelehnt, mit der sich ein Unternehmer auf Vertrauensschutz (*confiance légitime*) berufen hatte: Der Vertrauensschutzgrundsatz müsse zwar als ein Prinzip des europäischen Rechts angewendet werden, wenn es um die nationale Durchführung von Europarecht gehe, doch sei er kein Prinzip der französischen Rechtsordnung.

<23>

Was ist nun aber der Kerngedanke des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit? Der EuGH hat das ganz im Sinne der deutschen verwaltungsrechtlichen Lehre wie folgt umschrieben: Er besagt, dass Verwaltungsmaßnahmen nur dann rechtmäßig ist, wenn

„sie zur Erreichung der zulässigerweise mit der fraglichen Regelung verfolgten Ziele geeignet und erforderlich sind. Dabei ist, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen; ferner müssen die auferlegten Belastungen im angemessenen Verhältnis zu den erstrebten Zielen stehen.“²³

Es wird also regelmäßig eine Abwägung zwischen den beteiligten privaten und öffentlichen Interessen vorgenommen.²⁴ Hierdurch sollen der staatlichen Macht Grenzen gesetzt werden und die Rechte, insbesondere die Grundrechte des einzelnen, sollen sich entfalten können und geschützt werden.²⁵

<24>

Ein schönes Beispiel für die Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit durch den EuGH findet sich in der *Cassis de Dijon*-Entscheidung aus dem Jahr 1979²⁶:

Die Kölner Handelsgruppe Rewe-Zentral AG importierte aus Dijon in Frankreich einen Johannisbeer-Likör (Cassis) nach Deutschland. Dieser Likör sollte in den deutschen Lebensmittelmärkten verkauft werden. Die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein verbot Rewe jedoch den weiteren Import und Verkauf der Ware aus Frankreich. Diese Maßnahme wurde damit begründet, dass nach dem deutschen Brandweinmonopolgesetz ein Likör einen Alkoholgehalt von 25 Vol. % aufweisen müsse. Der Fruchtsaftlikör Cassis hatte aber nur einen Alkoholgehalt von 16 bis 22 Vol.%. Der Johannisbeer-Likör sollte also nicht mehr importiert und verkauft werden dürfen, weil er einen *zu geringeren* Alkoholgehalt aufwies. Das Argument: Die Promillegrenze diene dem Verbraucherschutz, weil sie vor Irreführung schütze. Zudem solle eine Überschwemmung des Marktes mit Getränken geringen Alkoholgehalts verhindert werden, da das ansonsten schnell zu einer Alkoholabhängigkeit führen könne und somit ein Gesundheitsrisiko darstelle. Rewe erhob daraufhin Klage gegen die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein und berief sich auf die

²² *Conseil d'Etat*, CE, 9 mai 2001, Freymuth, No. 210944.

²³ EuGH, Urt. vom 11.07.1989, Rs 265/87, Slg. 1989, 2237 (2269), Tz. 21 - "Schräder".

²⁴ KISCHEL 2000: *Kontrolle der Verhältnismäßigkeit*, 380, 381.

²⁵ SCHWARZE 2005: *Europäisches Verwaltungsrecht*, 663.

²⁶ EuGH, Urt. vom 20.02.1979, Rs. 120/78, Slg. 1979, S. 649 - "Rewe-Zentral- AG/Bundesmonopolverwaltung".

Grundfreiheit des freien Warenverkehrs. Nachdem das hessische Finanzgericht sich mit dem Fall beschäftigt hatte, legte es den Rechtsstreit dem EuGH zur Vorabentscheidung vor. Dieser erkannte an, dass der Verbraucherschutz und der Schutz der öffentlichen Gesundheit zwar grundsätzlich von großer Bedeutung im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung seien, doch sei das von der Bundesrepublik bezweckte Ziel durch mildere Maßnahmen als ein Einfuhrverbot zu erreichen. Schon durch eine Herkunftsangabe und die Angabe des genauen Alkoholgehalts auf der Verpackung des Erzeugnisses, könne der Verbraucher umfassend informiert und geschützt werden. Der EuGH hat das Verbot also als unverhältnismäßig angesehen, weil es mildere Mittel gab, das Ziel des Verwaltungshandelns zu erreichen. Genau das ist der Kern des Verhältnismäßigkeitsprinzips.

<25>

2. Grundsatz des Vertrauensschutzes

Kommen wir zum Grundsatz des Vertrauensschutzes. Dieser besagt, dass der Bürger sich bei seinen Dispositionen auf die bestehende Rechtslage verlassen und auch grundsätzlich darauf vertrauen darf, dass ihm die von der Verwaltung zugesprochenen Vorteile erhalten bleiben. Voraussetzung für das Eingreifen des Grundsatzes des Vertrauensschutzes ist, dass der Bürger zuvor eine schutzwürdige Position erlangt hat. So wird das Vorliegen einer solchen schutzwürdigen Position zum Beispiel hinsichtlich des Widerrufs eines rechtmäßigen Verwaltungsaktes, der dem Betroffenen subjektive Rechte verleiht, bejaht.²⁷ Hier überwiegt regelmäßig das Vertrauen auf den dauernden Fortbestand der geschaffenen Rechtsstellung gegenüber dem Interesse der Verwaltungsbehörde an einer Rückgängigmachung ihrer Entscheidung.

Ein plakatives Beispiel für den Vertrauensschutzgrundsatz ist etwa eine Baugenehmigung. Aus dieser Genehmigung erwächst für den Empfänger das Recht auf einem bestimmten Grundstück ein bestimmtes Gebäude zu errichten. Wenn alle Voraussetzungen für die Erteilung der Baugenehmigung vorlagen, kann die Behörde diese Genehmigung nicht zurücknehmen, auch wenn dies zu einem späteren Zeitpunkt vielleicht besser in ihre weiteren Pläne für die städtebauliche Gestaltung des Baugebietes passen würde.

<26>

3. Grundsatz der Rechtssicherheit

Als drittes Beispiel für einen allgemeinen Rechtsgrundsatz des europäischen Verwaltungsrechts möchte ich den Grundsatz der Rechtssicherheit anführen, der eng mit dem

²⁷ Dazu näher PERNICE/MAYER 2009, Rn 297.

Vertrauensschutz zusammenhängt und in der Rechtsprechung des EuGH ebenfalls seit langer Zeit anerkannt ist.²⁸

In Übereinstimmung mit der deutschen Rechtsvorstellung besagt dieser Grundsatz, dass Rechtsvorschriften, vor allem dann, wenn sie nachteilige Folgen für Einzelne und Unternehmen haben können, klar, bestimmt und in ihren Auswirkungen voraussehbar sein müssen.²⁹

Eine besondere Ausprägung erfährt dieser Grundsatz etwa als Begrenzung bei der belastenden Rückwirkung von Verwaltungsakten: Ohne ein Mindestmaß an Verlässlichkeit bliebe das Verwaltungshandeln des Staates für den Bürger unvorhersehbar und unverständlich. Es bestünde die Gefahr, dass er sich als Objekt einer für ihn willkürlich erscheinenden staatlichen Gewalt empfindet. Dies soll durch den Grundsatz der Rechtssicherheit vermieden werden³⁰, der einer nachträglichen Erstreckung belastender Rechtsfolgen für bereits abgeschlossene Sachverhalte entgegensteht. Der Grundsatz der Rechtssicherheit wird vom EuGH in seiner allgemeinen Form vor allem für die Beurteilung mitgliedstaatlicher Fristen und Bestandskraftregelungen herangezogen. Insoweit hat der EuGH Ausschlussfristen, bei deren Überschreitung eine weitere Rechtsverfolgung durch den Bürger ausgeschlossen ist, ebenfalls vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Rechtssicherheit als zulässig angesehen, weil mit Ablauf solcher Fristen für jedermann klar wird, dass sich in der Sache nichts mehr ändert, dass eine Verwaltungsentscheidung also bestandskräftig wird.³¹

<27>

Ein Beispiel dafür kann ich Ihnen aus meiner richterlichen Tätigkeit nennen: Ich bin als Richter beim Oberverwaltungsgericht Lüneburg mehrere Jahre auch zuständig für das Immissionsschutzrecht gewesen. Wenn Sie als Nachbar gegen eine Industrieanlage vorgehen wollen, müssen Sie bereits im förmlichen Genehmigungsverfahren ihre Einwendungen schriftlich geltend machen. Wenn die dafür vorgesehene Frist³² verstrichen ist, sind sie präkludiert, d.h. sie können auch später bei Gericht nicht mehr klagen. Diese Frist dient zum einen dazu, der Genehmigungsbehörde alle notwendigen Informationen zu geben und zum anderen der Rechtssicherheit, und zwar aus der Sicht des Anlagenbetreibers. Denn auch der möchte irgendwann die Rechtssicherheit haben, um absehen zu können, was gegen sein Projekt noch alles vorgetragen wird, damit er darauf etwa mit technischen Nachbesserungen reagieren kann. Hier geht es zunächst einmal nur um Rechtssicherheit. Wenn dann

²⁸ Vgl. schon EuGH, Rs 7/56 und 3-7/57, Slg. 1957, 83 (118) - "Algera"; EuGH, Rs. 111/63, Slg. 1965, 893 (911) - "Lemmerz-Werke"; EuGH, Urt. vom 23.05.1985, Rs. C-29/84, Slg. 1985, 1661, Tz. 23 - "Kommission/Deutschland"; EuGH, Urt. vom 24.07.2003, Rs. C-280/00, Slg. 2003, I-7747 (7831), Tz. 59 - "Altmark Trans".

²⁹ EuGH, Urt. vom 18.11.2008, Rs. C-158/07, NVwZ 2009, 93 (96), Tz. 67, - "Förster/Hoofddirectie".

³⁰ GRZESZICK 2009: Art. 20 Rn. 50.

³¹ Vgl. z.B. EuGH, Urt. vom 02.12.1997, Rs C-188/95, Slg. 1997, 6783 (6837 ff.) - "Fantask".

³² Vgl. § 10 Abs. 3 S. 5 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG): innerhalb von 6 Wochen ab Beginn der Auslegung.

irgendwann die Genehmigung erteilt werden sollte, kann daraus Vertrauensschutz entstehen. Beide Aspekte liegen also nah beieinander und werden auch nicht immer sauber voneinander getrennt, was – zugegeben – je nach Fallkonstellation mitunter auch schwer zu machen ist.

<28>

4. Sonstige Grundsätze

Man könnte diese Auflistung nun noch durch weitere allgemeine Verwaltungsrechtsgrundsätze ergänzen, die inzwischen Anerkennung gefunden haben, so etwa der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, der Grundsatz der Waffengleichheit, die Pflicht zur Begründung von Verwaltungsentscheidungen, der Bestimmtheitsgrundsatz, usw.³³ Ich denke aber, die Wirkungsweise des „im Werden begriffenen“ europäischen Verwaltungsrechts dürfte Ihnen auch bereits jetzt klar geworden sein. Ich komme daher zur Zusammenfassung.

<29>

VI. Zusammenfassendes Fazit

Versteht man das europäische Verwaltungsrecht als ein geschlossenes System verwaltungsrechtlicher Regeln, muss man die Vortragsfrage wohl verneinen. Gleichwohl hat der EuGH auf der Basis der nationalen Rechtsordnungen verwaltungsrechtliche Rechtsgrundsätze herausgebildet, die sich deutlich in Richtung auf ein sich ständig verdichtendes Europäisches Verwaltungsrecht weiterentwickeln. Darüber hinaus gibt es – darüber habe ich heute nicht gesprochen – verwaltungsstrukturelle Entwicklungen in Richtung eines Behördennetzwerks im „Europäischen Verwaltungsverbund“³⁴ oder mit Blick auf transnational wirkende Verwaltungsakte.³⁵

Gemeinschaftliches und nationales Verwaltungsrecht beeinflussen sich wechselseitig und in einem ständig wachsenden Maße. Eine fortschreitende Konvergenzsituation könnte dann in Zukunft Anlass bieten, die Frage nach einer Kodifizierung europäischer verwaltungsrechtlicher Regeln zu stellen. Spätestens wenn das passiert, kann man die Frage in meiner Themenstellung uneingeschränkt mit „ja“ beantworten. Noch ist dieser Zeitpunkt aber nicht gekommen.

Wohl aber ist das Ende der mir gesetzten 30 Minuten erreicht.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

³³ Vgl. zur Vertiefung die ausführlichen Zusammenstellungen bei SCHWARZE (2005) *Europäisches Verwaltungsrecht*, S. LVI ff.; VON DANWITZ (2008): *Europäisches Verwaltungsrecht*, S. 567 ff.

³⁴ Dazu etwa RUFFERT 2007: *Europäisierung des Verwaltungsrechts*; DÖV 18, 761 ff.

³⁵ Bereits früh dazu NESSLER 1995: *Der transnationale Verwaltungsakt*, NVwZ t 9, 863-6; s. auch RUFFERT 2001: *Der transnationale Verwaltungsakt*, Die Verwaltung 34, 453-85; Stelkens 2008: § 35 Rn. 358 ff.

Bibliografie

DUGUIT 1923² = Léon Duguit: *Traité de droit constitutionnel*, Tome 2; Paris: de Boccard 1923².

EVERLING 1987 = Ulrich Everling: „Auf dem Wege zu einem europäischen Verwaltungsrecht.“ In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)* 1987: 1-10.

GÖRISCH 2009 = Christoph Görisch: *Demokratische Verwaltung durch Unionsagenturen*. Ein Beitrag zur Konkretisierung der europäischen Verfassungsstrukturprinzipien; Tübingen: Mohr 2009.

GÖTZ 2008 = Volkmar Götz: „Französische und deutsche Einflüsse auf das europäische Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozessrecht.“ In: Heun, Werner /Lipp, Volker (eds.), *Europäisierung des Rechts*, [Göttinger Juristische Schriften; Band 5], Göttingen: Universitätsverlag 2008: 191-7.

GRZESZICK 2009 = Bernd Grzeszick zu Art. 20 Rn. 50 Grundgesetz; in: Maunz, Theodor / Dürig, Günter (eds.): *Grundgesetz. Kommentar*; München: Beck 2009.

HIRSCH 2005 = Günter Hirsch: *Rezension zu „Europäisches Verwaltungsrecht“* von Schwarze 2005; in: *Neue Juristische Wochenzeitschrift (NJW)* 2005: 2666-7.

KISCHEL 2000 = Uwe Kischel: „Die Kontrolle der Verhältnismäßigkeit durch den Europäischen Gerichtshof.“ In: *Europarecht (EuR)* 35, 2000: 380-402.

KOCH 2003 = Oliver Koch: *Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften* [Schriften zum Europäischen Recht; 92], Berlin: Duncker & Humblot 2003.

MICKEL / BERGMANN 2005³ = Wolfgang W. Mickel , Jan Bergmann (eds.) *Handlexikon der Europäischen Union*, 3. Aufl.; Baden-Baden: Nomos 2005.

NESSLER 1995 = Volker Nessler: „Der transnationale Verwaltungsakt – Zur Dogmatik eines neuen Rechtsinstituts.“ In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, Heft 9, 1995: 863-6.

PERNICE / MAYER 2009 = Ingolf Pernice, Franz C. Mayer: *Kommentar zu Art. 220 EGV*; in: Grabitz, Eberhard / Hilf, Meinhard (eds.): *Das Recht der Europäischen Union*, Stand: 38. EL 2009.

RENGELING 1977 = Hans-Werner Rengeling: *Rechtsgrundsätze beim Verwaltungsvollzug des Europäischen Gemeinschaftsrechts*. Zu den Grundlagen des Verwaltungsvollzuges sowie zur Theorie und Konkretisierung der Rechtsgrundsätze unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsvergleichung [Kölner Schriften zum Europarecht; Bd. 27], Köln/Berlin/Bonn/München: Heymanns 1977.

RUFFERT 2001 = Matthias Ruffert: „Der transnationale Verwaltungsakt.“ In: *Die Verwaltung – Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften*; Band 34, 2001: 453-85.

RUFFERT 2007 = Matthias Ruffert: „Von der Europäisierung des Verwaltungsrechts zum Europäischen Verwaltungsverbund.“ In: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), Heft 18, 2007: 761 ff.

SCHWARZE 2005² = Jürgen Schwarze: Europäisches Verwaltungsrecht. Entstehung und Entwicklung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft; 2., erw. Auflage; Baden-Baden: Nomos 2005.

STELKENS 2008⁷ = Paul Stelkens: Kommentar zu Rn. 358 ff; in: Stelkens, Paul / Bonk, Heinz Joachim/ Sachs, Michael (eds.): *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)*, 7. Aufl.; München: Beck 2008.

VON DANWITZ 1996 = Thomas von Danwitz: *Verwaltungsrechtliches System und Europäische Integration* (Habilitationsschrift), [Schriftenreihe JuS Publicum; Band 17]; Tübingen: Mohr 1996.

VON DANWITZ 2008 = Thomas von Danwitz: *Europäisches Verwaltungsrecht*, Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft; Berlin: Springer-Verlag 2008.

WAHL 2009 = Rainer Wahl: Kommentar zu § 42 Rn. 4 ff. VwGO; in: Schoch, Friedrich / Schmidt-Assmann, Eberhard / Pietzner, Rainer (eds.): *Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)*; Stand 7/2009; München: Beck 2009.

WERNER 1959 = Fritz Werner: „*Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht.*“ In: *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl)*, 1959: 527-533.