

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 161

Europäisches Verwaltungsverfahrensrecht

Beiträge der 70. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung
vom 20. bis 22. März 2002 an der Deutschen Hochschule
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Herausgegeben von

Hermann Hill / Rainer Pitschas



Duncker & Humblot · Berlin

Europäisches Verwaltungsverfahrensrecht

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 161

Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht

Beiträge der 70. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung
vom 20. bis 22. März 2002 an der Deutschen Hochschule
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Herausgegeben von

Hermann Hill / Rainer Pitschas



Duncker & Humblot · Berlin

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

© 2004 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0561-6271

ISBN 3-428-11424-8

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☉

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

Vorwort

In der wachsenden Diskussion um die künftigen Strukturen eines Europäischen Verwaltungsrechts nimmt das Verwaltungsverfahren eine besondere Stellung ein. Denn einerseits liegen in ihm, wie die Debatte um die Rücknahme gemeinschaftsrechtswidriger Verwaltungsakte beispielhaft gezeigt hat, wesentliche Problemschwerpunkte der „Europäisierung“ des nationalen Verwaltungsrechts in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) geborgen. Die Auseinandersetzung hierüber führt letztlich auf den Grundwiderspruch zurück, der zwischen der prinzipiellen Verfahrenorientierung europäischer Rechtssetzung und der Bedeutung des Verfahrensrechts in zahlreichen Gemeinschaftsstaaten sowie der Ausrichtung vor allem des deutschen Verwaltungsrechts auf eine materielle gesetzliche Programmsteuerung besteht. Darüber hinaus und andererseits verlangt die Tätigkeit der mitgliedstaatlichen öffentlichen Verwaltungen im entstehenden europäischen Verwaltungsraum immer stärker nach kohärenten Handlungsmaßstäben und normativen Vorgaben zur wirkungssichernden Durchsetzung des europäischen Rechts auf der jeweils nationalen Verwaltungsebene. In den Mittelpunkt rückt dabei und vor dem Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips mehr und mehr die horizontale und vertikale Verwaltungskooperation zwischen den Gemeinschaftsstaaten sowie dieser mit der Europäischen Kommission. Hierfür fehlt es jedoch an einem verfahrensbezogenen europäischen Verwaltungskooperationsrechts.

Dessen Strukturbildung zu fördern und zugleich die von der Europäischen Verwaltungsrechtswissenschaft seit längerem begonnene Entfaltung einer europäischen Perspektive des Verwaltungsverfahrensrechts voranzutreiben, ist das Anliegen der in dem hier vorgelegten Sammelband abgedruckten Beiträge aus der Verwaltungspraxis sowie aus der Rechts- und Verwaltungswissenschaft. Sie geben in überarbeiteter Form die Referate wieder, die auf der 70. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer zum Thema „Europäisches Verwaltungsverfahrensrecht“ gehalten wurden. Die Veranstaltung, die vom 20. bis 22. März 2002 stattfand, stand unter der Leitung der beiden Herausgeber. Sie wurde von dem methodischen Bemühen getragen, für eine künftige Verfahrenskonzeption im Europäischen Verwaltungsrecht durch Länderberichte einen Rechtssystemvergleich innerhalb der EU sowie unter Einbezug ausgewählter Beitrittsstaaten zu ermöglichen. Das dadurch gelegte empirisch-analytische Fundament für eine künftige europäische Verfahrensrechtsordnung wollen sodann funktionale Ana-

lysen der von den „europäisierten“ Verwaltungen im Mehr-Ebenen-System der Gemeinschaft verwendeten Kommunikations- und Handlungsformen verbreitern. Sie schälen unter Berücksichtigung des Verhältnisses von Rechtsprechung und Verwaltung sowie von Belangen der europäischen Verwaltungspraxis wesentliche Bausteine einer gemeinschaftsrechtlichen Verfahrensordnung heraus. Den Band beschließen Aussagen zu den Integrationseffekten grenzüberschreitender kooperativer Verwaltungsverfahren und zur Rolle des EuGH bei der „Europäisierung“ des Verwaltungsverfahrensrechts.

Die Herausgeber danken den Verfassern der Länderberichte und allen weiteren Referenten auf der Tagung für die gründliche Vorbereitung ihrer Vorträge und die heute nicht mehr selbstverständliche Bereitschaft, diese für die anschließende Publikation noch einmal intensiv zu überarbeiten. Dieser Prozess hat freilich seine Zeit gebraucht. Unser Dank gilt darüber hinaus den Wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen Frau Dr. Monika John-Koch, Mag. rer. publ., und Frau Ass. iur. Stefanie Gille für die Hilfe bei der Tagungsvorbereitung, die unermüdlichen redaktionellen Arbeiten und die Betreuung des Gesamtmanuskripts bei der Drucklegung. Ein besonderer Dank sei ferner Frau Michaela Busche und Frau Regina Hense sowie Frau Annette Benz, die in aufopfernder Weise zahlreiche Schreib- und Korrekturarbeiten übernommen haben, abgestattet. Die Drucklegung wurde im Hinblick auf die Beteiligung einiger Beitrittsstaaten teilweise durch entwicklungspolitische Mittel der Hochschule gefördert. Danken möchten wir auch dem Bundesministerium des Innern für die finanzielle Unterstützung bei den Reisekosten der ausländischen Referenten.

Speyer, im September 2003

Hermann Hill/Rainer Pitschas

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

Begrüßung und Einführung

Grußwort der Landesregierung Von Karl Peter Bruch	11
Auf dem Weg zu einem europäischen Verwaltungsverfahrenrecht – Strategien, Probleme und Perspektiven Von Jürgen Jekewitz.....	13

Zweiter Teil

Länderberichte zur Europäisierung des Verwaltungsverfahrenrechts

Länderbericht Deutschland Von Heribert Schmitz.....	23
Länderbericht Österreich Von Karl Irresberger.....	41
Auf dem Weg zu einem europäischen Umweltverfahrensrecht? Anmerkungen aus österreichischer Sicht Von Stephan Schwarzer.....	57
Länderbericht Frankreich Von Michel Fromont.....	73
EC Law and Decision-Making Procedures in the Netherlands Von Adrienne J.C. de Moor-van Vugt.....	83
Länderbericht Finnland Von Paulina Tallroth	107

The Europeanization of administrative procedural law in Italy Von Giacinto della Cananea	115
Länderbericht Spanien Von María Jesús Montoro-Chiner	127
Länderbericht Griechenland Von Olga S. Zygoura	155
Anhang: Verwaltungsverfahrensgesetz Griechenland	187
Länderbericht Großbritannien: England ist anders? Von Frederick F. Ridley	205
Länderbericht Polen Von Mirosław Wyrzykowski.....	219
Das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Tschechischen Republik Von Dušan Hendrych und Jiří Grospič.....	225
Die Reform des Verwaltungsverfahrenrechts in Ungarn Von Marianna Fazekas	251

Dritter Teil

Schwerpunkte der Europäischen Verfahrensentwicklung

Gute Verwaltungskommunikation – Ein Anforderungsprofil aus der Praxis Von Otto Häußer	263
Verwaltungskommunikation und Verwaltungsverfahren unter europäischem Einfluss Von Hermann Hill	273
Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht und Handlungsformen der gemeinschaftlichen Verwaltungskooperation Von Rainer Pitschas.....	301

Handlungsformen für Verwaltungskooperation im europäischen Staatenverbund	
Von Reinhard Priebe	337
Verhältnis von Gerichtsbarkeit und Verwaltungsverfahren in europäischer Perspektive	
Von Heinz Joachim Bonk	353
Das Verhältnis von Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozessrecht in europäischer Sicht	
Von Rainer Wahl	357

Vierter Teil

Ansätze zur Integration

Verfahren bei grenzüberschreitenden Projekten	
Von Dietmar Marscholleck	385
Integration durch Koordination und Benchmarking?	
Von Christian Engel	409
Die Rolle des EuGH bei der „Europäisierung des Verwaltungsverfahrensrechts“	
Von Siegbert Alber	445
Verzeichnis der Autoren	475

Grußwort der Landesregierung

Von Karl Peter Bruch

Als Staatssekretär des Ministeriums des Innern und für Sport von Rheinland-Pfalz und damit des Sitzlandes der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer möchte ich Sie ganz herzlich zu der großen Frühjahrs-tagung der Hochschule, der 70. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung begrüßen.

Es ist ein guter Brauch – die Zahl 70 kommt nicht von Ungefähr – und läßt auf eine erfolgreiche Tradition schließen, dass die Hochschule dann, wenn draußen das Grün wieder zu sprießen beginnt, zur Diskussion eines wichtigen uns alle berührenden Themas einlädt.

Dieses Mal befassen Sie sich mit der neuen Entwicklung des Europäischen Verwaltungsverfahrensrechts, ein Thema, das gerade uns hier in diesem Bundesland besonders berührt. Schließlich ist Rheinland-Pfalz im Vergleich der deutschen Länder nicht zu übertreffen, was die Zahl an angrenzenden europäischen Partnerländern angeht.

Zweifellos ist die Entwicklung des Verwaltungsverfahrens für das Zusammenwachsen Europas ein Thema von besonderer Bedeutung. Es berührt das Herzstück des Verhältnisses von Bürger zu Staat, und als „Staat“ treten dem Bürger zunehmend unmittelbar oder auch mittelbar die Institutionen der Europäischen Union gegenüber.

Sie haben sich vorgenommen, in einer großen Zahl von Länderberichten die Entwicklung des Verwaltungsverfahrens zu untersuchen. Bezogen auf die vergangenen 10 Jahre zeichnen sich hier Entwicklungslinien ab, die zu betrachten von großem Reiz ist.

So stellt sich die Frage, inwieweit sich die Reformen der letzten Jahre vor allem am subjektiven Rechtsschutz des Bürgers orientieren, wie es der deutschen Rechtstradition entspricht, oder inwieweit nach der französischen Tradition die Verwaltungsgerichtsbarkeit eher als Garant einer richtigen und guten Verwaltung verstanden wird.

Darüber hinaus dürfte es auch seinen Reiz haben, ausgehend vom Gesichtspunkt des in die Ökonomie eingebetteten und auch betriebswirtschaftlichen

Prinzipien verpflichteten Staates zu untersuchen, ob und inwieweit kooperative Formen des Verwaltungshandelns an Boden gewinnen.

Schließlich können wir alle grenzüberschreitend feststellen, dass sich durch die Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnik, mit der sich die Begriffe eGovernment oder Verwaltung 24 verbinden, wahrscheinlich in allen europäischen Ländern auch das Verwaltungsverfahrenrecht völlig neuen Herausforderungen stellen muss.

Diese neuen Entwicklungen werden die Verwaltung insgesamt verändern, neue Standards, neue Kommunikationswege unterstreichen die Bedeutung länderübergreifender, europaweiter Verfahrenswege.

Auch, aber nicht nur bei Projekten über die Grenzen hinweg, wird es erforderlich sein, einem grenzüberschreitenden Projektmanagement entsprechende verfahrensrechtliche Rahmenbedingungen zur Seite zu stellen.

Kurzum, ein bunter Strauß an hochinteressanten Themenstellungen, der noch dadurch ergänzt wird, dass die Rolle der einzelnen Akteure beleuchtet werden muss.

Ob im Bereich der Gerichtsbarkeit und hier vor allem durch den Europäischen Gerichtshof, oder ob durch direkte Direktiven der europäischen Institutionen, wir sind Zeugen eines umfassenden Angleichungs- und Standardisierungsprozesses, in dem nur durch genaue Analyse und Kenntnis des Rechts und der Denkweise unserer europäischen Nachbarn die Schnittstelle zwischen europäischer Einheitlichkeit und nationalstaatlicher Besonderheit definiert werden kann.

Für Ihre Tagung wünsche ich Ihnen eine inhaltsreiche und angeregte Diskussion und eine Vielzahl guter Ergebnisse, mit denen Sie schließlich nach Hause reisen.

Speyer ist immer auch ein Ort der Begegnung und des Gesprächs im kleinen Kreis. Der Austausch bei einem Glas Wein und einem schmackhaften Häppchen ist oft mindestens genau so zielführend wie die Diskussion im großen Kreis. Deswegen will ich mich auf diese wenigen Worte beschränken und uns allen wünschen, dass wir uns in diesem oder einem vergleichbaren Rahmen noch sehr oft in Speyer treffen.

Auf dem Weg zu einem europäischen Verwaltungsverfahrensrecht Strategien, Probleme und Perspektiven

Von Jürgen Jekewitz

Ich habe mich genauso wie Sie alle an dieses Thema erst herangetastet und danke deswegen Herrn Pitschas genauso wie Herrn Hill im Vorhinein für das in mich gesetzte Vertrauen, daß sie mir gerade diesen Eingangs- oder Einleitungsvortrag abgenötigt haben.

Ich habe bis vor drei Wochen im Bundesjustizministerium die Abteilung für Europa- und Völkerrecht geleitet. Das heißt, ich habe mit diesen Themen beruflich zu tun gehabt. Doch habe ich bei der Vorbereitung für diese Veranstaltung gemerkt, wie wenig eigentlich Verwaltungsverfahrensrecht dabei eine Rolle spielt. Verwaltungsverfahrensrecht wird in diesem Bereich weitgehend ausgeblendet; von daher macht mich der hohe Anspruch des Themas „Auf dem Weg zu einem europäischen Verwaltungsverfahrensrecht – Strategien, Probleme und Perspektiven“ etwas verlegen. Allerdings bin ich mir ziemlich sicher, daß auch in der Europäischen Kommission, etwa in der nach Amsterdam neu eingerichteten Generaldirektion Justiz und Inneres unter dem Generaldirektor Adrian Fortescue, keine konkreten Vorstellungen darüber bestehen, was unter europäischen Gesichtspunkten europäisches Verwaltungsverfahrensrecht zu sein hat oder sein kann.

Wenn das mir gestellte Thema mit den Worten „Auf dem Weg“ beginnt, dann muß im bisherigen Recht schon etwas als europäisches Verwaltungsrecht in dieser doppelten Bedeutung angelegt sein. Wenn man über Verwaltungsverfahrensrecht nachdenken will, heißt das gleichzeitig, daß unter dem Oberbegriff „Verwaltungsrecht“ eine eigene, unterscheidbare Unterkategorie existieren muß, so wie auch der Verwaltungsprozeß bzw. das Verwaltungsprozeßrecht europaweit existieren muß, denn sonst könnte man nicht von einem europäischen Verwaltungsprozeßrecht sprechen. Dabei muß man sich bewußt sein, daß es sich dabei um eine typisch deutsche Kategorie handelt, die zudem noch sehr jung ist. Ich habe meinen französischen Kollegen und Verbindungsrichter im Justizministerium in Berlin nach einer Übersetzung für Verwaltungsverfahrensrecht gefragt. Die Antwort dieses erfahrenen Richters war, das wüßte er gar nicht so genau; den Begriff gäbe es bei ihnen nicht, da müßte man schon mit „contentieux“ oder etwas ähnlichem arbeiten. Selbst in Deutschland ist das Verwaltungsverfahrensrecht, dessen Sinn und Zweck in § 9 des Verwaltungs-

verfahrensgesetzes des Bundes wie der Länder mit Außenwirkung und Finalität als bestimmende Elemente beschrieben wird, als abgegrenzte, ausgegliederte Materie relativ jung: Es wurde erst Mitte der 70er Jahre kodifiziert, in erster Linie auf Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts.

Europäisches Verwaltungsverfahrensrecht – mit der Betonung auf Europa – heißt dann nach dem üblichen Sprachgebrauch das von den Institutionen der EU geschaffene, hervorgebrachte, geschriebene und ungeschriebene Recht, also eine Abgrenzung nach der Art der Rechtsquelle, nicht nach dem Anwender bzw. nach der Art des Vollzugs. Wenn allgemeines Verwaltungsrecht als Summe aller Normen des primären und sekundären Gemeinschaftsrechts die Verwaltungsorganisation und die Verwaltungstätigkeit auf supranationaler wie nationaler Ebene untereinander regelt, dann ist das entsprechende Verfahrensrecht als Parallele dazu zu sehen: Zum einen als das EG-eigene Verfahrensrecht, d.h. den direkten Vollzug durch eigene Verwaltungstätigkeit der Gemeinschaftsorgane regelnde Bereich; zum anderen als gemeinschaftliche Regelungen für den indirekten Vollzug durch die Mitgliedstaaten. Bei diesem indirekten Vollzug kann wiederum zwischen unmittelbarem und mittelbarem Vollzug unterschieden werden, nämlich erstens als die Anwendung von Normen des Gemeinschaftsrechts durch innerstaatliche Verwaltungen, meist auf der Grundlage und in der Form von Verordnungen, und zweitens als die Anwendung von europarechtlich vor allem durch Richtlinien überformte nationale Normen: Im indirekten Vollzug ist neben dem Gemeinschaftsrecht und den dazugehörigen überformten nationalen Ausführungsbestimmungen meist noch mitgliederschaftlich organisiertes, hervorgebrachtes, anwendbares Verwaltungsverfahrensrecht maßgeblich und erforderlich. Dessen Existenz ist auch weiter geboten, da die weitaus meisten Verwaltungsvorgänge in Europa auch in Zukunft trotz aller Unkenrufe nach wie vor nach den Regeln des jeweiligen nationalen Verwaltungsverfahrensrechts erledigt werden müssen. Man spricht zwar von „Europa“, Europa ist aber gerade wegen der Subsidiarität der Ausführung nicht zu trennen von einer national existierenden zuständigen Verwaltung. Wenn aber national zuständige Verwaltungen einmal nach europäischem und einmal nach nationalem Recht entscheiden müssen, stellt sich die Frage nach einer Vereinheitlichung, nach einer Harmonisierung, nach Kollisionsregelungen, kurz nach einer Europäisierung des Verwaltungsverfahrens. Und so habe ich das Thema, das mir gestellt worden ist, auch verstanden.

Die Fragestellung ist eine ähnliche wie auch für andere Rechtsbereiche. Es ist eine schlichte Banalität, daß die EG von Anfang an auch eine Rechtsgemeinschaft gewesen ist; entsprechend ihrem Grundprinzip der begrenzten Einzelermächtigung hat sie in den ihr übertragenen Politikfeldern immer auch Recht gesetzt und wollte rechtsetzend tätig werden, und sei es nur, daß diese Rechtsfolge als „effet utile“ nebenher abgefallen ist. Die Angleichung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften ist dann zwar immer an das Funktionieren ei-

nes Gemeinsamen Marktes als Grundvorgabe gebunden worden, so auch weiter unter Amsterdam, zum Beispiel in Art. 3 Abs. 1 Buchstabe c), e), g); aber seit Amsterdam ist mit Art. 61 des EG-Vertrages auch ein schrittweiser Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts als bestimmendes weiteres Merkmal für diesen Rechtsraum vorgegeben worden. Als Teil dieser Aufbauarbeit, die ja auch ein Spiegelbild des freien Personenverkehrs ist, sind in Buchstabe d) geeignete Maßnahmen zur Förderung und Verstärkung der Zusammenarbeit der Verwaltungen nach Art. 66 genannt, wenn auch unter Verzicht auf inhaltliche Konkretisierungen. Anders ist es bei den Gebieten Zivilrecht und Strafrecht oder bei der polizeilichen Zusammenarbeit. Die justitielle Zusammenarbeit in Zivilsachen ist bereits jetzt durch Art. 65 vergemeinschaftet worden und wird nach Ablauf von fünf Jahren nach den Regeln des Gemeinschaftsrechts auch umgesetzt werden. Zwar wurde als Korrektur das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes noch im letzten Augenblick hinzugefügt, aber man ist sich darüber einig, daß man das zu vernachlässigen haben wird, da die Zusammenführung der Zivilrechtsordnungen längst auch ohne einen Binnenmarktbezug allein aus den Gründen der Schaffung eines gemeinsamen Rechtsraumes heraus erforderlich sein wird.

Die strafrechtliche Zusammenarbeit ist zwar in der dritten Säule nach Amsterdam verblieben, aber durch Art. 29 und Art. 31 EUV ebenso vorgeprägt wie die polizeiliche durch Art. 30 EUV. Soweit dort Behörden, also Verwaltungstätigkeit angesprochen ist, sind immer die zuständigen Verwaltungen der Mitgliedstaaten gemeint, also auch eine allgemeine Verwaltung, aber nicht nur diese. Man darf deshalb nicht verwundert sein, wenn in den Politikfeldern, in denen ich für Europa in den vergangenen Jahren tätig war, zwar viel über die Harmonisierung von Zivilrecht und Strafrecht diskutiert worden ist, sich auch mit den Auswirkungen auf die entsprechenden Verfahrensrechte der Mitgliedstaaten kritisch oder lobend auseinandergesetzt wurde, aber eine Europäisierung des Verwaltungsverfahrensrechts nie eine Rolle gespielt hat. Es gibt zum Beispiel keinerlei Aussagen zum Verwaltungsverfahrensrecht in dem Wiener Aktionsplan vom Dezember 1998, der die neuen Bestimmungen des Amsterdamer Vertrages noch vor seinem Inkrafttreten sozusagen durchdekliniert und konturiert hat. Es gibt keine Aussagen in den Schlußfolgerungen des Sonderrats von Tampere vom Oktober 1999, die den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts näher umschreiben sollten und auch viel zum Straf- und zum Zivilrecht aussagen. Und entsprechend gibt es auch keine Programme für diesen Bereich wie etwa die vom Dezember 2000 zur weiteren Harmonisierung und gegenseitigen Anerkennung im Bereich des Zivil- und des Strafrechts. Es fehlt also ein europäisches Politikprogramm für diesen Bereich. Das liegt nicht nur daran, daß es sich bei dem Verwaltungsverfahrensrecht um Materien der sogenannten ersten Säule handelt, bei denen die Kommission in erster Linie und al-