

JOHANNES SAURER

Der Einzelne
im europäischen
Verwaltungsrecht

Jus Publicum

228

Mohr Siebeck

JUS PUBLICUM
Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 228



Johannes Saurer

Der Einzelne im europäischen Verwaltungsrecht

Die institutionelle Ausdifferenzierung
der Verwaltungsorganisation der Europäischen
Union in individueller Perspektive

Mohr Siebeck

Johannes Saurer, geboren 1975; Studium der Rechtswissenschaft an der Eberhard-Karls-Universität Tübingen und an der Yale Law School; 2004 Promotion; 2008 Master of Laws; 2011 Habilitation; 2013 Professor für Öffentliches Recht an der Universität Bielefeld.

e-ISBN PDF 978-3-16-152479-0
ISBN 978-3-16-151958-1
ISSN 0941-0503 (Jus Publicum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2014 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohr.de

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Computersatz Staiger in Rottenburg/N. aus der Stempel-Garamond gesetzt, von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Großbuchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit ist die überarbeitete und aktualisierte Version der Habilitationsschrift, die die Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Universität Bayreuth im Sommersemester 2011 angenommen hat. Für die Veröffentlichung wurde der originäre Untertitel „Der Einzelne im europäischen Verwaltungsrecht – Zur Neubestimmung der Position des Individuums im Verwaltungsgefüge der Europäischen Union. Zugleich ein Beitrag zur Zweckstruktur und weiteren Grundfragen des subjektiv-öffentlichen Rechts im Unionsrecht“ in Absprache mit dem Verlag in der nun vorliegenden Weise geändert. Rechtsprechung und Literatur sind auf dem Stand des Sommersemesters 2011, vielfach konnten aber noch später erschienene Beiträge und Neuauflagen berücksichtigt werden.

Herzlich danken möchte ich meinem akademischen Lehrer Herrn Prof. Dr. Oliver Lepsius. Er hat mich über ein Jahrzehnt hinweg kontinuierlich gefördert und auch das Erstgutachten zu dieser Arbeit erstattet. Herrn Prof. Dr. Jörg Gundel danke ich für die Erstattung des Zweitgutachtens und viele weiterführende Hinweise. Herrn Prof. Dr. Hinnerk Wißmann danke ich für die Mitwirkung im Fachmentorat. Stellvertretend für meine Lehrer und Freunde an der Yale Law School danke ich Frau Prof. Susan Rose-Ackerman. Dem Verlag Mohr Siebeck und Herrn Dr. Franz-Peter Gillig danke ich für die Aufnahme in die Reihe Jus Publicum und die vorzügliche Betreuung der Drucklegung. Mein größter Dank gilt meiner Familie, ohne deren Ermutigung und Unterstützung das Buch nicht hätte geschrieben werden können.

Bielefeld, im September 2013

Johannes Saurer

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	XI
Einleitung	1
I. Fragestellung: Der Einzelne im europäischen Verwaltungsgefüge .	1
II. Analyserahmen: Institutionelle und individuelle Dimensionen des europäischen Verwaltungsrechts	4
III. Diskussionsverläufe	6
IV. Forschungsfragen und Gang der Untersuchung	10
A. Der Einzelne im Mittelpunkt des europäischen Verwaltungsrechts	12
I. Strukturen der institutionellen Ausdifferenzierung: Drei Dimensionen der europäischen Verwaltungsarchitektur	12
II. Der Aufstieg des Einzelnen zur originären Kategorie – Ein neues Leitbild für das europäische Verwaltungsrecht	27
III. Der Einzelne als normative Konstruktion	43
IV. Rechte des Einzelnen im europäischen Konstitutionalisierungsprozess	54
B. Der Einzelne als Träger subjektiv-öffentlicher Rechte – Grundlagen und Ausprägungen im europäischen Verwaltungsrecht	67
I. Zum Begriff der subjektiv-öffentlichen Rechte im europäischen Verwaltungsrecht	67

II.	Vom grundrechtsgleichen Schutz des Marktbürgers zur Unionsbürgerschaft: Der Weg des subjektiv-öffentlichen Rechts	78
III.	Subjektiv-öffentliche Rechte des europäischen Verwaltungsrechts in der Ära der Grundrechtskodifikationen	120
C.	Instrumente der Rechtsdurchsetzung	153
I.	Die plurale Begründungsstruktur effektiver Rechtsdurchsetzung	155
II.	Grundprinzipien der Rechtsschutzorganisation im europäischen Verwaltungsrecht	156
III.	Problemschwerpunkte der wichtigsten Individualrechtsbehelfe zur Unionsgerichtsbarkeit	164
IV.	Einbindung mitgliedstaatlicher Gerichte in den Rechtsschutzverbund	175
V.	Die neue institutionelle Bedeutung des EGMR	179
VI.	Außergerichtliche Mechanismen der Rechtsdurchsetzung	189
D.	Der Rechtsstatus des Einzelnen im EU-Eigenverwaltungsrecht	200
I.	Grundlagen	200
II.	Sektorale Entfaltung der Verteidigungs- und Verfahrensrechte ..	202
III.	Verfahrensrechte und Rechtsschutz gegenüber der Delegations- und Durchführungsrechtsetzung	278
IV.	Von der sektoralen zur horizontalen Gewährleistung von Verfahrensrechten und Individualrechtsschutz?	297
E.	Der Rechtsstatus des Einzelnen im Bereich des mitgliedstaatlichen Vollzugs	308
I.	Grundlagen	310
II.	Die Rechtsposition des Einzelnen im europäisierten Verwaltungsverfahren	318
III.	Die Rechtsstellung des Einzelnen im europäisierten Verwaltungsprozess	364

IV. Der unionsrechtliche Haftungsanspruch des Einzelnen gegen die Mitgliedstaaten	386
F. Herausforderungen durch Verbundstrukturen: Der Einzelne im Planungs-, Regulierungs- und Informationsverbund	400
I. Grundlagen	402
II. Der Rechtsstatus des Einzelnen im Kontext europäischer Planungsverbünde	405
III. Der Rechtsstatus des Einzelnen im Bereich der Europäischen Regulierungsverbünde	419
IV. Der Rechtsstatus des Einzelnen im Kontext europäischer Informationsverbünde	436
Gesamtergebnis	454
Rechtsaktsverzeichnis	463
Literaturverzeichnis	473
Register	547

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Einleitung	1
I. Fragestellung: Der Einzelne im europäischen Verwaltungsgefüge .	1
II. Analyserahmen: Institutionelle und individuelle Dimensionen des europäischen Verwaltungsrechts	4
III. Diskussionsverläufe	6
IV. Forschungsfragen und Gang der Untersuchung	10
A. Der Einzelne im Mittelpunkt des europäischen Verwaltungsrechts	12
I. Strukturen der institutionellen Ausdifferenzierung: Drei Dimensionen der europäischen Verwaltungsarchitektur	12
1. Primärrechtliche Ausgangskonfiguration der Verwaltungs- organisation: Zweidimensionalität von EU-Eigenverwaltung und mitgliedstaatlichem Vollzug	15
a) Rechtsgrundlagen für den mitgliedstaatlichen Vollzug	15
b) Rechtsgrundlagen für die EU-Eigenverwaltung	16
2. Verbundstrukturen als dritte Dimension europäischer Verwaltung	18
a) Sachkompetenzen als Grundlagen sekundärrechtlicher Organisationsentwicklung	18
b) Bestätigung durch die neuere Rechtsprechung	21
3. Transformationsprozesse in der europäischen Verwaltungsorganisation	23
a) Überspielung der klassischen Aufgabenteilung von direktem und indirektem Vollzug	23
b) Herausbildung von Verbund- und Netzwerkstrukturen – Expansion der EU-Eigenverwaltung	24

II. Der Aufstieg des Einzelnen zur originären Kategorie – Ein neues Leitbild für das europäische Verwaltungsrecht	27
1. Die frühe Entdeckung von Fremdzweck und Selbstzweck	27
a) Der Einzelne als maßgeblicher Akteur bei der Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts	28
b) ... und als Entität um seiner Selbst willen	28
2. Dominanz funktional-instrumenteller Zwecke in der Ära des Marktbürgers	29
3. Die Normativitätsschübe von Maastricht und Lissabon: Konstitutive Ausrichtung auf den Einzelnen	32
4. Funktionale Subjektivierung und individuelle Autonomie: Rechtsvergleichende und rechtsstrukturelle Aspekte	33
a) Parallelen im Verwaltungsrechtsvergleich	33
b) Zur Relation der Zwecksetzungen. Primär- und Sekundärzwecke ...	34
5. Die doppelpolige Zweckstruktur als Herausforderung an das interdisziplinäre Orientierungswissen	35
a) Begrenzte Aussagekraft des Zweckdenkens in der Rechtswissenschaft	36
b) Interdisziplinäres Orientierungswissen für die funktional- instrumentelle Dimension	37
c) Interdisziplinäres Orientierungswissen für die individuell- autonome Dimension	39
III. Der Einzelne als normative Konstruktion	43
1. Vielgestaltigkeit der sozialen Erscheinungsformen: Unternehmen, Individuen und Interessengruppen als „Einzelne“ des europäischen Verwaltungsrechts	43
2. Die normative Konstruktion	49
3. Re-Differenzierung einzelner Statusverhältnisse	53
IV. Rechte des Einzelnen im europäischen Konstitutionalisierungsprozess	54
1. Ein neues Leitbild	56
2. Gegenläufige Konstitutionalisierungsprozesse	58
a) Der Weg des nationalen Verwaltungsrechts: Konstitutionalisierung von der Verfassung her	58
b) Der Weg des europäischen Verwaltungsrechts: Konstitutionalisierung auf die Verfassung hin	59
3. Funktionswandel der Individualrechte im Konstitutionalisierungsprozess	61
a) Stufen des Konstitutionalisierungsprozesses	61
b) Funktionswandel der Individualrechte	64

4. Konstitutionalisierung und Dekonstitutionalisierung: Die doppelte Bedeutung der europäischen Gesetzgebung	65
B. Der Einzelne als Träger subjektiv-öffentlicher Rechte – Grundlagen und Ausprägungen im europäischen Verwaltungsrecht	67
I. Zum Begriff der subjektiv-öffentlichen Rechte im europäischen Verwaltungsrecht	67
1. Unbestimmtheit und Entwicklungsoffenheit einer Grundkategorie des Rechts	68
2. Handhabung durch den Gerichtshof	70
3. Das subjektiv-öffentliche Recht als Relations- und Strukturbegriff	72
a) Autonome unionsrechtliche Begriffsbildung vor mitgliedstaatlichem Erfahrungshintergrund. Normativierung, Relationierung, Grundrechtsorientierung: Konzeptioneller Wandel im deutschen Verwaltungsrecht	73
b) Dreigliedrige Grundstruktur des subjektiv-öffentlichen Rechts im Unionsrecht	75
II. Vom grundrechtsgleichen Schutz des Marktbürgers zur Unionsbürgerschaft: Der Weg des subjektiv-öffentlichen Rechts	78
1. Allgemeine Rechtsgrundsätze als individualschützende Grundstruktur des europäischen Verwaltungsrechts	79
a) Richterrechtliche Ausprägung der wichtigsten Verfahrensgarantien. Die europäischen Marktbürger als Nutznießer	79
b) Das Recht auf Anhörung als europäisches Kernverfahrensrecht	84
c) Verteidigungsrechte als verfahrensbezogene Operationalisierungsebene	87
d) Richterrechtliche Subjektivierung des Gemeinsamen Marktes. Grundfreiheiten als Rechtstitel europäischer Marktbürger	88
e) Entfaltung der individuellen Gehalte. Warenverkehrsfreiheit als Zentralnorm der europäischen Wirtschaftsverfassung.	89
f) Zur Abgrenzung von Grundfreiheiten und Grundrechten	91
2. Die Entdeckung der Gemeinschaftsgrundrechte im Verwaltungsprozess	94
a) Das europäische Verwaltungsrecht als Laboratorium der richterrechtlichen Grundrechtsentfaltung	94
b) Zum Anwendungsbereich der EU-Grundrechte: Die Urteile Wachauf und ERT	98

3. Der Weg vom Marktbürger zum Unionsbürger	102
a) Die Unionsbürgerschaft als neuer Grundstatus des Einzelnen?	103
b) „Civis Europaeus Sum“. Die Projektion der Unionsbürgerschaft. . .	104
aa) Unionsbürgerschaft als Quelle politischer Rechte	106
bb) Unionsbürgerschaft als „Nukleus einer europäischen Solidarität“	106
c) Verselbständigung der Unionsbürgerschaft	109
4. Der Unionsgesetzgeber als Akteur der Individualrechtsgestaltung	111
a) Richterrechtliche Subjektivierung der legislativen Handlungsformen: Eine institutionelle Paradoxie	112
b) Unionsgesetzgebung zwischen Funktionsbegriff und Rechtsbegriff	115
c) Verfahrens- und Rechtsschutzgestaltung durch den Unionsgesetzgeber	117
III. Subjektiv-öffentliche Rechte des europäischen Verwaltungsrechts in der Ära der Grundrechtskodifikationen	120
1. Die europäische Grundrechtsarchitektur nach Lissabon	120
a) Unionsgrundrechte, Europäische Menschenrechtskonvention und Grundrechtecharta als verschränkte Gewährleistungen	120
b) Grundrechtsmaximierung und neue Unübersichtlichkeit	121
2. Die Europäische Menschenrechtskonvention als Maßstab des Unionsrechts	122
a) Rezeption durch das Medium allgemeiner Rechtsgrundsätze	123
b) Erstreckung der EMRK auf ökonomisch geprägte Sachverhalte und Wirtschaftssubjekte	124
c) Zusammenführung von <i>effet utile</i> , Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten: Der Rechtsbegründungsstandard des Urteils Johnston	127
d) Die Rezeption der EMRK in der weiteren Rechtsentwicklung. Das Unionsrecht auf dem Weg zum Beitritt zur EMRK	129
3. Die EU-Grundrechtecharta zwischen individualrechtlichem Aufbruch und Versteinerung des <i>status quo</i>	132
a) Facetten des individualrechtlichen Aufbruchs	133
aa) Erweiterung und Vertiefung des materiellen Grundrechts- bestands: Menschenwürde, Wirtschaftsgrundrechte, Diskriminierungsverbote und soziale Grundrechte	133
bb) Verfahrensrechtlicher Neubeginn im Recht auf gute Verwaltung?	135
(1) Zwischen Verfahrensgerechtigkeit und Good Governance, Hard Law und Soft Law: Konzeptionen guter Verwaltung .	135
(2) Die kleine Lösung in Artikel 41 GrCh: Gute Verwaltung als Sammelgrundrecht	137
(3) Verkürzung des Anwendungsbereichs auf die EU-Eigenverwaltung	139

b) Gegenläufige Tendenzen	140
aa) Das Grundrechtsbegrenzungsinstrumentarium der Grundrechtecharta	140
bb) Das institutionelle Gefährdungsszenario: Verselbständigung der Grundrechtecharta in Richterhand	142
cc) Kohärenzverluste durch textliche Entkopplung von Charta und Unionsverträgen und Opt-Out-Klauseln	144
c) Die Grundrechtecharta als strukturierendes Zentrum der Grundrechtsjudikatur – Die neue Normativität in der Rechtsprechungspraxis	146
aa) Wirkungsrichtung unmittelbar gegen die Unionsgewalt	147
bb) Wirkungsrichtung gegen die Mitgliedstaaten	148
C. Instrumente der Rechtsdurchsetzung	153
I. Die plurale Begründungsstruktur effektiver Rechtsdurchsetzung	155
II. Grundprinzipien der Rechtsschutzorganisation im europäischen Verwaltungsrecht	156
1. Zentraler und dezentraler Individualrechtsschutz	156
2. Das Trennungsprinzip der Foto-Frost-Doktrin	158
3. Dynamik der Verbundstrukturen	159
4. Binnendifferenzierung in der Gerichtsverfassung der EU	161
III. Problemschwerpunkte der wichtigsten Individualrechtsbehelfe zur Unionsgerichtsbarkeit	164
1. Nichtigkeitsklage als Instrument des Individualrechtsschutzes und Schaltzentrale im Rechtsschutzverbund	165
2. Primärrechtsschutz jenseits der Nichtigkeitsklage	168
3. Konkurrenz des Sekundärrechtsschutzes	171
IV. Einbindung mitgliedstaatlicher Gerichte in den Rechtsschutzverbund	175
1. Mitgliedstaatliche Gerichte als funktionale Unionsgerichte	175
2. Aufgabendifferenzierung entlang des Instanzenzugs	177
V. Die neue institutionelle Bedeutung des EGMR	179
1. Vom Auslegungsmonopol des EuGH zur mittelbaren Kontrollkompetenz des EGMR	180
a) Konformitätsvermutung und „manifestly deficient“-Standard der Entscheidung Bosphorus	182
b) Der EGMR und die „funktionalen Unionsgerichte“	185
2. Der EGMR in der Beitrittsperspektive. Die Individualbeschwerde gegen Rechtsakte der Unionsorgane	185

VI. Außergerichtliche Mechanismen der Rechtsdurchsetzung	189
1. Europäischer Bürgerbeauftragter	189
a) Grundlagen des Amtes	190
b) Die Rechtsschutzfunktion des EU-Bürgerbeauftragten	191
c) Der Bürgerbeauftragte als Akteur der Recht- und Regelsetzung ...	193
2. Weitere außergerichtliche Institutionen im Dienste des Einzelnen	194
a) Europäischer Datenschutzbeauftragter	195
b) EU-Grundrechteagentur	198
 D. Der Rechtsstatus des Einzelnen im EU-Eigen- verwaltungsrecht	 200
I. Grundlagen	200
1. Das Gegenübertreten von supranationaler Hoheitsgewalt und privaten Akteuren im EU-Eigenverwaltungsrecht	200
2. Genuine Formation eines Individualrechtsregimes	202
II. Sektorale Entfaltung der Verteidigungs- und Verfahrensrechte ..	202
1. Das europäische öffentliche Dienstrecht als Nukleus und Katalysator der Individualrechtsentwicklung	204
a) Individualrechtsschutz im Zusammenspiel von richterrechtlichen Rechtsgrundsätzen und Bereichskodifikation	207
b) Verbot der <i>déni de justice</i> als individualschützendes Mandat der europäischen Rechtsprechung	208
c) Entfaltung des Anhörungsrechts	209
d) Subjektivierung der Individualrechtsbegründung: Von den objektiven Verwaltungsgrundsätzen zur Personalisierung und Grundrechtsorientierung der Verfahrensrechtsbegründung ...	212
e) Modellcharakter für die institutionell-organisatorische Ausgestaltung des Individualrechtsschutzes	213
aa) Verwaltungsinterner Rechtsschutz	213
bb) Ausdifferenzierung der Gerichtsverfassung	214
cc) Pionierfunktion beim Rechtsschutz im Bereich verselb- ständigter Verwaltungseinheiten und bei den außergerichtlichen Konfliktlösungsmechanismen	215
2. Konsolidierung von Verfahrensrechten und Rechtsschutz im Wettbewerbsrecht	216
a) Die unternehmensbezogene Wettbewerbsaufsicht als vertragstextliches Fundament der europäischen Eigenverwaltung. Gegenübertreten von Kommission und Privaten unter dem EWG-Vertrag	218
b) Operationalisierung der Wettbewerbsaufsicht durch den Gemeinschaftsgesetzgeber	219

aa)	Die Kartellverfahrensverordnung 17/62/EWG als Vollzugsgrundlage	220
bb)	Re-Organisation durch die Kartellverfahrensverordnung 1/2003/EG	221
	(1) Umstellung von der a priori- auf die a posteriori-Kontrolle .	222
	(2) Netzwerk der Wettbewerbsbehörden	222
cc)	Aufsichts- und Sanktionsbefugnisse der Kommission gegenüber den Unternehmen	224
dd)	Ausdifferenzierung der Bereichskodifikation: Handlungsrahmen und Eingriffsbefugnisse der Fusionskontrollverordnung	226
ee)	Ausgestaltung von Verfahren und Rechtsschutz	227
c)	Expansion und Vertiefung der kommunikativen Verfahrensdimension	228
aa)	Der verfahrensrechtliche Aufbruch in Transocean Marine Paint: Universalisierung des Rechts auf Anhörung	229
bb)	Rezeption und Fortentwicklung	231
cc)	Verselbständigung des Akteneinsichtsrechts	232
dd)	Begründungspflichten	234
d)	Einbindung des „Dritten“ in das Verwaltungsverfahren	235
aa)	Beschwerdeführer und weitere Drittbeteiligte	236
bb)	Rechtsdurchsetzung mit Mitteln des Privatrechts	238
e)	Verfahrensgrundrechte als Maßstab der Wettbewerbsaufsicht	240
aa)	Grundrechtlicher Reformdruck	240
bb)	Reaktion der Rechtsprechung	241
cc)	Stufung der Schutzstandards als Folgewirkung: Wechselwirkung zwischen weitem Schutzbereich und erleichterter Einschränkung	243
f)	Administrative Beurteilungsspielräume als Individualrechtsgefährdung. Kompensation durch Verfahrensrechte	245
aa)	Beurteilungsspielräume zugunsten der Wettbewerbsaufsicht ..	246
bb)	Kompensation durch Verfahren	250
g)	Handhabung von Verfahrensfehlern	252
aa)	Das strenge Fehlerfolgenregime	252
bb)	Rückbezüge zum Verhältnis von Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess	255
cc)	Ökonomisierung des Fehlerfolgenrechts	255
3.	Zwischen Eigenverwaltung und Verwaltungsverbund: Verfahren und Rechtsschutz in mehrstufigen Verwaltungsverfahren	258
a)	Mehrstufige Entscheidungsstrukturen in der Zollverwaltung	259
b)	Der Verfahrensgedanken im gestuften Verwaltungsverfahren	261
aa)	Die Rechtssache TU München	261
bb)	Die nachfolgende Rechtsentwicklung	263
cc)	Verfahrensrechte im Zollkodex	264
c)	Rechtsschutz im Zollverfahrensrecht	265

4. Institutionelle Verselbständigung als Herausforderung	266
a) Verfahrensrechte gegenüber Europäischen Agenturen	267
aa) Bedeutung der Gründungsrechtsakte. Korrelation zwischen Kompetenzprofil und Individualrechtsgewährleistung	267
bb) Rechtspraktische Ausgestaltung	268
(1) Ausgebaute Verfahrensregime bei Agenturen mit verfahrensabschließenden Kompetenzen	268
(2) Unterentwickelte Verfahrensrechte bei verfahrens- integrierten Kompetenzen	270
b) Rechtsschutz gegen das Handeln der Europäischen Agenturen	274
aa) Sektorale Ausdifferenzierung des Individualrechtsschutzes durch den Unionsgesetzgeber	274
bb) Individualrechtsschutz im Rahmen des Artikel 263 Abs. 4 AEUV	276
cc) Bedeutung außergerichtlichen Rechtsschutzes	277
III. Verfahrensrechte und Rechtsschutz gegenüber der Delegations- und Durchführungsrechtsetzung	278
1. Delegations- und Durchführungsrechtsetzung	280
a) Das Komitologieregime	280
b) Neuordnung durch den Vertrag von Lissabon, Artikel 290, 291 AEUV	281
2. Beteiligung der Bürger und Unternehmen	283
a) Restriktive Ausgestaltung individueller Verfahrensrechte	283
b) Mediation von Individualinteressen durch Konsultation von Interessengruppen?	286
c) Perspektiven	287
3. Individualrechtsschutz gegen die Delegations- und Durchführungsrechtsetzung	289
a) Zwischen Vorabentscheidungsverfahren und Nichtigkeitsklage	289
b) Neuausrichtung der „individuellen Betroffenheit“ bei der Nichtigkeitsklage? Die Kontroverse in UPA und Jégo-Quéré	290
c) Teilprivilegierung der Klagebefugnis im Vertrag von Lissabon. Differenzierung zwischen Gesetzgebung sowie Durchführungs- und Delegationsrechtsetzung	292
IV. Von der sektoralen zur horizontalen Gewährleistung von Verfahrensrechten und Individualrechtsschutz?	297
1. Horizontalisierung durch Richterrecht	298
2. Horizontalisierung durch den Vertragsgeber	299
a) Ausprägung in den Unionsverträgen	299
b) EMRK und Grundrechtecharta	299
3. Horizontalisierung durch den Unionsgesetzgeber	300
a) Teil- und Gesamtkodifikationen als Horizontalisierungs- phänomene	300

b) Perspektiven eines europäischen Verwaltungsverfahrensgesetzes . . .	301
aa) Initiativen des Bürgerbeauftragten und des Europäischen Parlaments	302
bb) Artikel 298 AEUV als Gesetzgebungskompetenz	303
4. Grenzen der Horizontalisierung	305

E. Der Rechtsstatus des Einzelnen im Bereich des mitgliedstaatlichen Vollzugs 308

I. Grundlagen	310
1. Grund und Grenzen der mitgliedstaatlichen Verfahrensautonomie	310
2. Verfahren und Rechtsschutz in der Einflussosphäre des Unionsrechts	312
3. Komplementäre Formation eines Individualrechtsregimes	314
4. Einwirkungspfade	315
a) Normative Vorgaben des Unionsrechts	316
b) Selbstkoordination der Mitgliedstaaten	317
II. Die Rechtsposition des Einzelnen im europäisierten Verwaltungsverfahren	318
1. Konkurrenz der Verfahrensleitbilder	318
a) Die „dienende Funktion“ der Verfahrensrechte unter dem VwVfG .	320
b) Der Eigenwert des Verfahrens im europäischen Verwaltungsrecht . .	322
c) Grundrechtsschutz durch Verfahren	324
2. Verfahrensgestaltung durch Richterrecht: Überlagerung des mitgliedstaatlichen Vollzugs durch richterrechtlich ausgeprägte Prinzipien des Primärrechts	325
a) Verfahrensrechte zwischen mitgliedstaatlicher Verfahrens- autonomie und Effektivitätsprinzip	325
aa) Die Rückforderung mitgliedstaatlicher Beihilfen zwischen Paradigma und Sonderfall. Belastung des Einzelnen durch Einschränkungen des Vertrauensschutzes.	326
bb) Gegenläufige Entwicklungen: Beobachtungen am Beispiel der Durchbrechung der Bestandskraft von Verwaltungs- entscheidungen	330
b) Zwischen Mindestharmonisierung und Reformimpulsen: Der Einfluss allgemeiner Verfahrensgrundsätze	332
3. Verfahrensgestaltung durch den Unionsgesetzgeber: Der Einzelne als Adressat systematischer Verfahrens- rechtsinnovationen	334
a) Mobilisierung des Einzelnen als Teil der Umweltöffentlichkeit	334
aa) Vorhabenbezogene Verfahrenssubjektivierung	336

bb)	Informationsansprüche und Verfahrenstransparenz	346
cc)	Subjektiv-öffentliche Rechte auf Umweltplanung	348
b)	Subjektivierung des Vergabeverfahrens	350
aa)	Erstreckung des Binnenmarkts auf den Bereich öffentlicher Aufträge	350
bb)	Das Fehlen subjektiver Rechte im traditionellen haushaltsrechtlichen Ansatz des deutschen Vergaberechts	351
cc)	Transparenz und Wettbewerb als Verfahrensgrundsätze im Kartellvergaberecht (§§ 97 ff. GWB)	352
dd)	Mobilisierung der Wettbewerber zur Verfahrenskontrolle	354
c)	Verkehrsfähigkeit öffentlicher Rechte	355
aa)	Das europäische Wirtschaftsrecht als Katalysator hin zur Verkehrsfähigkeit	356
bb)	Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten	358
cc)	Frequenzhandel im Telekommunikationsrecht	359
dd)	Weitere Handlungsfelder	361
III.	Die Rechtsstellung des Einzelnen im europäisierten Verwaltungsprozess	364
1.	Die Rechtsschutzfunktion mitgliedstaatlicher Gerichte	365
a)	Der Trennungsgrundsatz in der Rechtsschutzorganisation der EU ..	366
b)	Grenzen des Trennungsgrundsatzes	366
2.	Rechtsschutzbezogene Grenzen der mitgliedstaatlichen Verfahrensautonomie	368
3.	Unionsrechtlicher Ausbau des Individualrechtsschutzes	370
a)	Erweiterung der statthaften Rechtsbehelfe	371
b)	Erweiterung der angreifbaren Rechtsakte	374
c)	Erweiterung der klagbaren Rechtspositionen	375
d)	Konkurrenz des überindividuellen Rechtsschutzes	377
4.	Die Kehrseite: Lockerung der gerichtlichen Kontrolldichte ...	379
a)	Ausbleiben rechtsschutzmaximierender Effekte: Zugang zu Gericht und gerichtliche Kontrollleistung als „System kommunizierender Röhren“	380
b)	Erschütterung der deutschen Kontrolldichtekonzeption	382
5.	Folgerungen für das deutsche Verwaltungsprozessrecht	385
IV.	Der unionsrechtliche Haftungsanspruch des Einzelnen gegen die Mitgliedstaaten	386
1.	Grundlagen	387
a)	Plurale Begründungsstruktur	388
b)	Universalisierung des Anwendungsbereichs	389
2.	Europäisierung als Modernisierungsimpuls	391
3.	Komplementärverhältnis unionaler und mitgliedstaatlicher Haftungsvoraussetzungen	393

a) Der unionsrechtliche Kerntatbestand	394
b) Komplementäre Voraussetzungen des mitgliedstaatlichen Rechts ..	396
4. Einflussnahme supranationaler Verwaltungsstellen auf den mitgliedstaatlichen Vollzug	397
F. Herausforderungen durch Verbundstrukturen: Der Einzelne im Planungs-, Regulierungs- und Informationsverbund	400
I. Grundlagen	402
1. Der konstitutive Aufgabenbezug europäischer Verwaltungsverbände	402
2. Erfahrungen aus dem Bereich der Produktzulassung	403
II. Der Rechtsstatus des Einzelnen im Kontext europäischer Planungsverbände	405
1. Planung als europäische Verwaltungsaufgabe – Planungsverbände als Modi der Aufgabenerfüllung	405
2. Rechtsschutzverluste zwischen den Planungsstufen: Verfahrensrechte und Rechtsschutz am Beispiel der Habitatschutzplanung	407
a) Verklammerung mitgliedstaatlicher und supranationaler Planungsbeiträge. Gegenläufige Raumnutzungsinteressen privater Akteure	408
b) Habitatschutzplanung aus Sicht der Grundstückseigentümer und sonstigen „negativ“ Betroffenen	410
aa) Defizite bei der Sicherung der Verfahrensrechte	410
bb) Defizite beim gerichtlichen Rechtsschutz	412
c) Einzelne als Hüter des Habitatschutzverbundes? Individueller und kollektiver Rechtsschutz „positiv“ Betroffener ...	415
III. Der Rechtsstatus des Einzelnen im Bereich der Europäischen Regulierungsverbände	419
1. Regulierung als europäische Verwaltungsaufgabe	420
2. Regulierungsverbände als Modi der Aufgabenerfüllung	422
3. Pluralisierung der individuellen Akteure: Regulierungsbehörde, Unternehmer und Verbraucher im Regulierungsdreieck	423
4. Verfahrensrechte und Rechtsschutz der Regulierungs- adressaten: Das Beispiel des Regulierungsverbunds des Telekommunikationsrechts	424
a) Die Bundesnetzagentur im Verfahren der Marktregulierung	425
b) Formen der Vollzugsverschränkung	427

c) Verfahrensgestaltung	428
d) Gerichtlicher Rechtsschutz	429
aa) Individualrechtsschutz in mehrstufigen Verwaltungsverfahren mit supra- und transnationalen Elementen	429
bb) Unionsrechtliche Erzwingung behördlicher Gestaltungsspielräume	431
IV. Der Rechtsstatus des Einzelnen im Kontext europäischer Informationsverbände	436
1. Information als Schlüsselbegriff des europäischen Verwaltungsrechts	437
2. Verfahren und Rechtsschutz in institutions- bezogenen Informationsverbänden	439
a) Die verbundspezifische Gefährdungslage am Beispiel des OLAF ...	440
b) Unzulässigkeit der Nichtigkeitsklage. Schadenersatzklage als Auffangrechtsbehelf	441
c) Stärken und Schwächen des außergerichtlichen Rechtsschutzes ...	442
d) Individualbeschwerde zum EGMR	443
e) Privilegierter Rechtsschutz für den europäischen öffentlichen Dienst	444
3. Verfahren und Rechtsschutz in systembezogenen Informationsverbänden	445
a) Datenbankbasierte Informationssysteme als informationelle Infrastruktur	446
b) Verfahrensgestaltung zwischen Informationsfreiheit, Datenschutz und Sicherheitspolitik	448
c) Verbundspezifischer Primär- und Sekundärrechtsschutz in der gesetzlichen Ausgestaltung	451
Gesamtergebnis	454
Rechtsaktsverzeichnis	463
Literaturverzeichnis	473
Register	547

Einleitung

I. Fragestellung: Der Einzelne im europäischen Verwaltungsgefüge

Die Gegenwart gilt weithin als das Zeitalter der Menschenrechte.¹ Das Leitbild des Individuums als Grund und Grenze öffentlicher Gewalt konturiert mit nie da gewesener Strahlkraft das Mehr-Ebenen-System des modernen Rechts. Auf internationaler und supranationaler Ebene ist die Normativität der Individualrechte von der völkervertraglichen Grundlegung nach 1945² bis zur Verabschiedung der EU-Grundrechtecharta zu Beginn des 21. Jahrhunderts³ stetig gestiegen,⁴ befördert durch eine wachsende Zahl übernationaler Gerichte und Tribunale.⁵ Auf nationaler Ebene hat die Sogwirkung der Grund- und Menschenrechte den tradierten Stufenbau der Rechtsordnung nachdrücklich ins Wanken gebracht. So überformen die Grundrechte im deutschen Verwaltungsrecht die tradierten Rechtsinstitute⁶ und fundieren das freie Subjekt als

¹ *L. Henkin*, *The Age of Rights*, 1990, S. IX und passim; *N. Bobbio*, *Das Zeitalter der Menschenrechte*, 1999, S. 37 ff.; *S. Moyn*, *The Last Utopia*, 2010, S. 176 ff.; *H. Joas*, *Die Sakralität der Person*, 2011, S. 19 f., 265 ff. und passim; *P. Häberle*, in: FS Georg Ress, 2005, S. 1163 ff.; *A. Nußberger*, in: FS Klaus Stern, 2012, S. 117 (118 ff.); *A. Barak*, *The Judge in a Democracy*, 2006, S. 81.

² Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945, BGBl. 1973 II S. 431; Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948, UN-Resolution 217 A (III); Europäische Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950, BGBl. 1952 II S. 685, 686, 953.

³ Charta der Grundrechte der Europäischen Union, proklamiert am 7.12.2000, ABl. 2000, C 364/1; verabschiedet am 12. Dezember 2007, ABl. 2007, C 303/1.

⁴ *E. Klein*, in: Pollmann/Lohmann, *Menschenrechte*, 2012, S. 123 ff.; *J. Delbrück*, in: FS Edzard Schmidt-Jortzig, 2011, S. 665 ff.; zur Beharrungskraft der Grund- und Menschenrechte im „War on Terror“ nach dem 11. September 2001 die habeas corpus-Rechtsprechung des U.S. Supreme Courts in *Hamdi v. Rumsfeld*, 542 U.S. 507 (2004); *Boumediene v. Bush*, 553 U.S. 723 (2008); die Mobilisierung der EU-Grundrechte gegen Maßnahmen des UN-Sicherheitsrats in EuGH, verb. Rs. C-402/05 P u. C-415/05 P, Slg. 2008, I-6351 – Kadi; entlang der Menschenwürde BVerfGE 115, 118 (151 ff.) – Luftsicherheitsgesetz; dazu nur *O. Lepsius*, in: *Mit Recht für Menschenwürde und Verfassungsstaat*, 2006, S. 47 ff.

⁵ *G. Nicolaou*, in: FS Renate Jaeger, 2011, S. 163 ff.; *A.-M. Slaughter*, *HarvILJ* 44 (2003), S. 191 ff.; *Ch. Gusy*, *Der Staat* 47 (2008), S. 511 ff.; *A. v. Bogdandy/J. v. Bernstorff*, *EuR* 2010, S. 141 ff.

⁶ *E. Schmidt-Aßmann*, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs idee*, 2. Aufl. 2004, Kap. 1, Rn. 1 ff., 79 ff.; *R. Wahl*, *Herausforderungen und Antworten: Das Öffentliche Recht*

a priori,⁷ Ausgangs- und Zurechnungspunkt⁸ allen Verwaltungshandelns. Auch andere verfassungsgebundene Verwaltungsrechtssysteme begannen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts vom Selbststand des Einzelnen her zu operieren, so in den USA, in England und Frankreich.⁹ Demgegenüber hat im Verwaltungsrecht der Europäischen Union die Positionsbestimmung gerade erst begonnen. Lange Zeit entwickelte sich das europäische Verwaltungsrecht nicht unter individuellen, sondern unter institutionellen Vorzeichen. Besonders wirkmächtig war dabei die frühe Deutung der Europäischen Gemeinschaften als „Zweckverbände funktionseller Integration“.¹⁰ In dieser Perspektive speiste sich das Erkenntnisinteresse an der Erschließung europäischer administrativer Handlungszusammenhänge maßgeblich aus dem Faszinosum funktionsbezogener supranationaler Organisationseinheiten, die weitreichende, vormals national aggregierte Verwaltungskompetenzen absorbieren.¹¹ Auch die Entwicklung des „Europäischen Verwaltungsrechts“ zur eigenständigen Teildisziplin der Europarechtswissenschaft in den 1980er Jahren war von institutionellen Fragen dominiert, ebenso die neueren Forschungsleitbilder der Mehr-Ebenen-Verwaltung und des europäischen Verwaltungsverbundes.¹²

Das breite Interesse für die Vollzugskompetenzen der Kommission und die vertikale, horizontale und diagonale Vernetzung supranationaler und nationaler Behörden stellte das rechtliche Schicksal des Einzelnen lange Zeit in den Schatten. Die Konsequenzen des weitreichenden institutionellen Wandels für Bürger und Unternehmen der EU blieben oftmals ungewiss. Nur mit Verzögerung brach sich der globale Subjektivierungstrend Bahn, der im Zeichen des Aufstiegs der Grund- und Menschenrechte das nationale und internationale Recht erfasst hat.¹³ Im europäischen Verwaltungsrecht dominierten funktional-instrumentelle Deutungen der Rechtsstellung des Einzelnen. Danach soll die Zuordnung von individuellen Rechten als verwaltungsrechtliche

der letzten fünf Jahrzehnte, 2006, S. 23 f.; *Ch. Schönberger*, in: Das Bonner Grundgesetz, 2006, S. 53 (71 ff.).

⁷ *J. Masing*, in: GVwR I, 2. Aufl. 2012, § 7, Rn. 8.

⁸ *O. Lepsius*, Steuerungsdiskussion, Systemtheorie und Parlamentarismuskritik, 1999, S. 61.

⁹ Zum US-amerikanischen Verwaltungsrecht *J. L. Mashaw*, Due Process in the Administrative State, 1985, S. 158 ff. und passim; mit Blick auf England und das Commonwealth *T. Poole*, in: Administrative Law in a Changing State, 2008, S. 15 ff.; zur Entwicklung in Frankreich *L. Favoreu*, in: Mélanges en hommage à Roland Drago, 1996, S. 25 ff.; *M. de S.-O.-L'E. Lasser*, Judicial Transformations, 2009, S. 56 ff.; außerdem die empirische Bestandsaufnahme von Grundrechtswirkungen im Verwaltungsrecht bei *T. Ginsburg*, in: Comparative Administrative Law, 2010, S. 117 (123 f.).

¹⁰ *H. P. Ipsen*, Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1972, S. 197 ff.

¹¹ Zur Vorreiterrolle der supranationalen Verwaltungstätigkeit der europäischen Kommission im globalen Maßstab nachfolgend v.a. Teil D., I.

¹² Näher sogleich Einl., III.

¹³ Dazu die Nw. in Fn. 6 ff. und nachfolgend bei Teil B., I.

Ausdrucksform eines „funktionalistisch reduzierten Personenkonzepts“¹⁴ im Interesse übergeordneter integrationsstrategischer Zielsetzungen erfolgen.¹⁵ Jedoch hat sich die Position des Einzelnen im europäischen Verwaltungsgefüge seit den 1990er Jahren verschoben. Mit den Normativitätsschüben der Verträge von Maastricht und Lissabon ging die Positivierung der richterrechtlich geschaffenen Unionsgrundrechte, die Etablierung der Unionsbürgerschaft, das Verbindlichwerden der EU-Grundrechtecharta und die Verpflichtung der Union zum Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention einher.¹⁶ Verdichtend verpflichtet die Präambel der Grundrechtecharta die Europäische Union darauf, „den Menschen in den Mittelpunkt ihres Handelns“ zu stellen.¹⁷ All dies verlangt nach einer Neubestimmung der Position des Individuums im unionalen Verwaltungsgefüge. Es besteht vielfältiger Klärungsbedarf. Wen überhaupt meinen wir, wenn wir von „dem“ Einzelnen im europäischen Verwaltungsrecht sprechen? Wie ist es um das rechtliche Schicksal dieser Entität in den verschiedenen Organisationssphären des europäischen Verwaltungsrechts – im EU-Eigenverwaltungsrecht, im mitgliedstaatlichen Vollzug und im Verbundverwaltungsrecht – bestellt? Welche Mechanismen bestimmen die Individualrechtsgenese? Welche Instrumente der Rechtsdurchsetzung stehen bereit? Welche Veränderungen bewirkt oder erfordert die grund- und menschenrechtliche Neuorientierung? Was sind die Konsequenzen für die Begründungs- und Legitimationsstruktur individueller Rechtspositionen? Wird die funktionale Subjektivierung komplementiert oder gar abgelöst durch ein individuell-autonomes Paradigma? Welche Strukturen der institutionellen Verantwortungsteilung für die Individualrechtsgewährleistung lassen sich erkennen? Dies sind die Forschungsfragen, die in ihren Einzelheiten Gegenstand der folgenden Untersuchung sind.

¹⁴ J. Habermas, Die postnationale Konstellation, 1998, S. 91, 142 mit Blick auf die gesamte Unionsrechtsordnung.

¹⁵ Genauer noch sogleich Einl., III. und Teil A., II., 2.

¹⁶ Zu den Teilaspekten an dieser Stelle nur K. Kánska, ELJ 10 (2004), S. 296 ff.; H. Sauer, ZaöRV 65 (2005), S. 35 ff.; A. v. Arnould, JÖR N.F. 59 (2011), S. 497 ff.; ausführlich nachfolgend Teil B., II.

¹⁷ Vgl. die Präambel der Grundrechtecharta, Abs. 2. Die englischen und französischen Sprachfassungen verorten den Einzelnen sogar im Herzen der Union; dort heißt es „the Union [...] places the individual at the heart of its activities“ bzw. „l’Union [...] place la personne au coeur de son action“.

II. Analyserahmen: Institutionelle und individuelle Dimensionen des europäischen Verwaltungsrechts

Von der Ausgangsbeobachtung des Einrückens des Einzelnen in den normativen Mittelpunkt des Verwaltungsgefüges der Europäischen Union bricht diese Arbeit auf zu einer umfassenden Analyse seiner Rechtsstellung. Die Untersuchung wird in einem übergeordneten Analyserahmen entwickelt, der institutionelle und individuelle Dimensionen des europäischen Verwaltungsrechts unterscheidet und aufeinander bezieht. Dieser Zugriff soll die komplexen und mehrpoligen Verwaltungsbeziehungen zwischen supranationalen und mitgliedstaatlichen Organen, Bürgern und Unternehmen im europäischen Verwaltungsverbund¹⁸ strukturieren und zugleich deren Rückführung auf je spezifische normative Maßstäbe ermöglichen. Der im Folgenden zugrunde gelegte Institutionenbegriff ist gekennzeichnet durch seine offene Organisationsbezogenheit. Institutionen des europäischen Verwaltungsrechts sind dessen „organisatorisch-funktionelle Sozialstrukturen“.¹⁹ Demgegenüber erschließt die individuelle Perspektive das Problemfeld aus der Sicht des Einzelnen. Dieser tritt der europäischen Verwaltung in bemerkenswerter rechtlicher Vielgestaltigkeit als Grundrechtsträger, Unionsbürger, Berechtigter der Grundfreiheiten und einfacher subjektiv-öffentlicher Rechte, Unternehmer und Verbraucher gegenüber. Die individuelle Perspektive aktualisiert sich einerseits im Zugriff supranationaler und vollzugsintegrierter nationaler Behörden auf Rechtspositionen der Bürger und Unternehmen, andererseits in der Einbindung der europäisierten Vollzugsverhältnisse in ein zunehmend dichtes Geflecht der Individualrechtsgewährleistungen.

Das Hervortreten individuell-autonomer Individualrechtsbegründungen ist aufgrund der starken Grundrechtsbezüge auch insoweit von Bedeutung, als es auf die Grenzen des disziplinären Selbststands des europäischen Verwaltungsrechts verweist. Während sich bei institutionellen Fragen ein deutlicher intra-

¹⁸ Zum Begriff vorläufig nur *E. Schmidt-Aßmann*, in: *Der Europäische Verwaltungsverbund*, 2005, S. 1 ff.

¹⁹ In der analytischen Zusammenführung verschiedener Autoren *G. Winkler*, *Studien zum Verfassungsrecht*, 1991, S. 433; anders mit geringerem Organisationsbezug und betont rechtsrealistischen Elementen das Grundkonzept bei *O. Weinberger*, in: *Grundlagen des institutionalistischen Rechtspositivismus*, 1985, S. 11 ff.; dazu im europarechtlichen Kontext *W. Schroeder*, *Das Gemeinschaftsrechtssystem*, 2002, S. 83 ff., 93 ff.; klassisch: *M. Hauriou*, *Die Theorie der Institution und zwei andere Aufsätze* (hrsg. v. R. Schnur), 1965; die Beiträge in *R. Schnur* (Hrsg.), *Institution und Recht*, 1968, S. 176 ff.; zur Institution als Rechtsbegriff *O. Lepsius*, in: *Evangelisches Staatslexikon*, 2006, Sp. 1004 (1005 ff.); aus der umfangreichen soziologischen Literatur nur *N. Luhmann*, in: *Zur Theorie der Institution*, 1970, S. 27 ff.; *A. Gehlen*, *Der Mensch*, 13. Aufl. 1986, S. 381 ff.; speziell zu Institution und Individuum im Recht *H. Schelsky*, *Die Soziologen und das Recht*, 1980, S. 77 ff.

disziplinärer Trennungsstrich zwischen europäischem Verwaltungs- und Verfassungsrecht ziehen lässt, ist dies bei individualrechtlichen Problemen weitaus schwieriger.²⁰ So handelt es sich im institutionellen Bereich nicht um verwaltungsrechtliche, sondern um verfassungsrechtliche Probleme, soweit etwa die Kompetenzordnung im Verhältnis von Union und Mitgliedstaaten, die demokratische Legitimation des Unionsrechts, das Außenverhältnis der Union gegenüber dem allgemeinen Völkerrecht oder die Zugehörigkeit einzelner Mitgliedstaaten zur Union berührt ist.²¹ Demgegenüber ist bei Fragen der individuellen Rechtsbetroffenheit vor allem der Geltungsanspruch der Grundrechte dafür verantwortlich,²² dass die Grenzen zwischen europäischem Verwaltungs- und Verfassungsrecht verschwimmen.²³ Denn die Grundrechte als originär verfassungsrechtliche Kategorien behaupten auch und gerade gegenüber dem Verwaltungshandeln ihre volle Wirksamkeit und werden so zum Teil des europäischen Verwaltungsrechts. Die Rechtsposition des Einzelnen gewinnt damit auch die Qualität einer Schnittstelle zwischen europäischem Verwaltungs- und Verfassungsrecht.

²⁰ Vgl. die Thematisierung der Grundrechte im Pionierwerk von *J. Schwarze*, *Europäisches Verwaltungsrecht*, 2 Bände, 1988, etwa S. 419; und die Kritik dieses weiten Ansatzes bei *I. Pernice*, *NVwZ* 1989, S. 332 (335).

²¹ Vgl. den begrifflichen Zugriff bei *P. Dann*, in: *Europäisches Verfassungsrecht*, 2. Aufl. 2009, S. 335 (341 f., 346 ff., 378 ff.).

²² Entwicklungsgeschichtlich kommt hier zum Ausdruck, dass die im nationalen Recht entwickelte Unterscheidung von Verfassungs- und Verwaltungsrecht einer Epoche entstammt, in welcher die Grundrechte keinen Selbststand hatten und der Einzelne als originäre Kategorie einen rechtlichen Ort noch nicht gefunden hatte, nämlich dem Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie; vgl. *O. Mayer*, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Bd. 1, 1895, S. 9 f. mit Abgrenzung des Begriffs der Verwaltung zu einem rechtserzeugungsorientierten, nicht-grundrechtlichen Begriff der Verfassung, die „den Staat fertig stellen [soll], damit er alsdann in Gesetzgebung, Justiz und Verwaltung seine Zwecke verfolgen könne“; zudem die Systembildung in Abhängigkeit vom monarchischen Gesetzgeber bei *G. Jellinek*, *System der subjektiven öffentlichen Rechte* (2. Aufl. 1905), 1964, S. 103 und passim; demgegenüber zur verwaltungsrechtlichen Rechtsstellung des Einzelnen unter dem Grundgesetz die Nw. vorhergehend in Fn. 6 ff. sowie *S. Baer*, „Der Bürger“ im Verwaltungsrecht, 2006, S. 43 ff. und passim; Lösung von konkreten Verfassungsbezügen bei *E. Forsthoff*, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts I*, 10. Aufl. 1973, S. 368, der den Widerstreit von staatlichem Zwang und individueller Freiheit als „dogmatische Grundsituation“ des Verwaltungsrechts bezeichnet, „welche in allen denkbaren geschichtlichen Abwandlungen des Gegenstandes bleibende Bedeutung behalten wird“.

²³ Vgl. die Beobachtung parallel liegender Entwicklungen im Völkerrecht bei *A. Peters*, *ZÖR* 65 (2010), S. 3 (13 mit Fn. 47): „Globales Verfassungsrecht überlappt sich mit globalem Verwaltungsrecht“; normativ für die Verbindung von Konstitutionalisierung und Internationalisierung in der Verwaltungsrechtsentwicklung *A. v. Arnould*, *JÖR N.F.* 59 (2011), S. 497 (519).

III. Diskussionsverläufe

In der zeitlich überschaubaren, inhaltlich aber von einer stürmischen Entwicklung geprägten Wissenschaftsgeschichte des europäischen Verwaltungsrechts kommt der institutionellen und der individuellen Dimension ein unterschiedlicher Stellenwert zu. Maßgeblich ist die Weichenstellung in der Frühphase der Europäischen Gemeinschaften. Bereits in den 1950er und 1960er Jahren schlug die Durchdringung der administrativen supranationalen Handlungszusammenhänge einen institutionenbezogenen Entwicklungspfad ein. Die neuartigen supranationalen Verwaltungsstrukturen der EGKS und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft²⁴ wurden zuallererst als zweckbezogene Organstrukturen problematisiert. Dieser Zugriff korrespondiert der objektivrechtlich gehaltenen Normsprache der europäischen Gründungsverträge.²⁵ Prägender Ausdruck der organisatorisch-institutionellen Sichtweise ist die Einordnung der Gründungsverträge als „Planverfassungen“²⁶ und der Europäischen Gemeinschaften als „Zweckverbände funktioneller Integration“.²⁷ Wurde die Rechtsstellung des Einzelnen zum Forschungsgegenstand wie etwa beim Individualrechtsschutz gegen das Handeln der Hohen Behörde oder der Kommission als ihrer Nachfolgerin, so beruhte dies regelmäßig nicht auf intrinsischen Motiven, sondern stand unter der Maxime der rechtsstaatlichen Disziplinierung des supranationalen Behördenhandelns.²⁸ Auch die frühe Rechtsprechung des EuGH gibt Zeugnis von dieser Ausrichtung. So beruhen die grundlegenden Meroni-Urteile zu den Grenzen der Delegationsbefugnis der Gemeinschaftsorgane entscheidend auf dem individualschützenden Gehalt des Prinzips des institutionellen Gleichgewichts.²⁹

Die institutionenbezogene Sichtweise auf das europäische Verwaltungsrecht blieb über Jahre der vorherrschende Forschungsansatz. Dies spiegelt in den 1980er Jahren etwa die theoretische und empirische Durchdringung des Organisationsrecht der Europäischen Gemeinschaften durch Hilf mit der Unterscheidung von primären, sekundären und tertiären Organisationsstrukturen,³⁰

²⁴ Zur Würdigung der globalen Neuartigkeit des supranationalen Verwaltungshandelns von Hoher Behörde/Kommission unter Teil D., I.

²⁵ Dazu noch Teil B., II. im Zusammenhang der subjektiv-öffentlichen Rechte des Unionsrechts.

²⁶ C. F. Ophüls, in: Planung I, 1965, S. 229 ff.; H. Steinberger, VVDStRL 50 (1991), S. 9 (19).

²⁷ H. P. Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1972, S. 197 ff.

²⁸ A. Schüle, ZaöRV 16 (1955), S. 227 ff.; C. H. Ule, DVBl. 1952, S. 65 ff.; G. Erler, VVDStRL 18 (1960), S. 7 (28) zur Maßstäblichkeit „rechtsstaatlicher Grundwerte“.

²⁹ EuGH, Rs. 9/56 u. 10/56, Slg. 1958, 11/53 – Meroni I/II; individualschützende Deutung bei T. Tridimas, YEL 28 (2009), S. 216 (246).

³⁰ M. Hilf, Die Organisationsstruktur der Europäischen Gemeinschaften, 1982; primäre Organisationsstrukturen sind im Modell von Hilf wie der Rat oder die Kommission unmit-

vor allem aber das Werk von Schwarze, der das „Europäische Verwaltungsrecht“³¹ zur eigenständigen Teildisziplin der Europarechtswissenschaft entwickelte.³² Die individuelle Dimension ist bei Schwarze – in Übereinstimmung mit dem noch immer stark unter französischer Hegemonie stehenden Entwicklungsstand des Gemeinschaftsrechts der 1980er Jahre – zwar präsent, tritt aber tendenziell hinter der institutionellen Dimension zurück. Wichtige Fragestellungen des Hauptwerks „Europäisches Verwaltungsrecht“, von dessen Bedeutung die Übersetzung in die wichtigsten Verkehrssprachen des europäischen Rechts zeugt,³³ betreffen zunächst die Abgrenzung des direkten und des indirekten Verwaltungsvollzugs (1. Kapitel, 3. Abschnitt), sodann – auf rechtsvergleichender Grundlage – Gesetzesbindung und Entscheidungsfreiheit der Verwaltung (3. Kapitel). Auch Rechtsinstitute mit einer im nationalen deutschen Kontext typischerweise subjektivierten Grundstruktur analysiert Schwarze mit starkem Fokus auf die institutionelle Perspektive der objektiven Rechtsbindungen der Verwaltung.³⁴ Besonders deutlich kommt dies darin zum Ausdruck, dass Schwarze Verfahrenspositionen wie das Recht auf rechtliches Gehör und die Begründungspflicht institutionalisierend unter dem Aspekt der „Rechtsstaatliche[n] Grundsätze des Verwaltungsverfahrens“ thematisiert, nicht aber den Aspekt der individuellen Verbürgung in den Vordergrund rückt.³⁵ Der Vorteil dieses Zugriffs liegt darin, dass er dem europäischen Verwaltungsrecht seine Entwicklungsoffenheit im Feld zwischen den Einflüssen verschiedener mitgliedstaatlicher Rechtsordnungen erhält. So kann die europäische Dogmatik insbesondere zwischen dem subjektivierenden Zugriff der deutschen Rechts und der objektiven Tradition des französischen Verwaltungsrechts vermitteln.³⁶

telbar in den Verträgen vorgegeben (S. 13 ff.), sekundäre Organisationsstrukturen entstehen aufgrund von Organisationsermächtigungen der Verträge (S. 65 ff.), tertiäre Organisationsstrukturen haben keine ausdrückliche vertragliche Verankerung (S. 109 ff.)

³¹ J. Schwarze (Hrsg.), *Europäisches Verwaltungsrecht im Werden*, 1982; *ders.*, *Europäisches Verwaltungsrecht*, 2 Bände, 1988 (vgl. ebd., Bd. 1, S. 5 f. zum Leitbild der „Europäischen Gemeinschaft als Verwaltungsrechtsgemeinschaft“); *ders.*, *Europäisches Verwaltungsrecht*, 2. Aufl. 2005; wichtige vorhergehende Beiträge speziell zur Vollzugsperspektive H. Lecheler, *Der Europäische Gerichtshof und die allgemeinen Rechtsgrundsätze*, 1971; H.-W. Rengeling, *Rechtsgrundsätze beim Verwaltungsvollzug des Europäischen Gemeinschaftsrechts*, 1977; P. Pescatore, *CDE* 1978, S. 387 ff.

³² Vgl. im zeitlichen Zusammenhang auch U. Everling, *DVBl.* 1983, S. 649 ff.; *ders.*, *NVwZ* 1987, S. 1 ff.; E. Grabitz, *NJW* 1989, S. 1776 ff. sowie die Beiträge in S. Cassese (Hrsg.), *The European Administration – L'Administration Européenne*, 1987 und M. Schweitzer (Hrsg.), *Europäisches Verwaltungsrecht*, 1991.

³³ J. Schwarze, *European Administrative Law*, 1992; *ders.*, *Droit administratif européen*, Bd. 1 u. 2, 1994.

³⁴ J. Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Bd. 1 u. 2, 1988: Gleichheitssatz und Diskriminierungsverbot (4. Kapitel), Verhältnismäßigkeit (5. Kapitel), Rechtssicherheit und Vertrauensschutz (6. Kapitel).

³⁵ J. Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Bd. 2, 1988, 7. Kapitel.

³⁶ Vgl. zu diesem oft bemühten Spannungsverhältnis nur T. v. Danwitz, *Europäisches*