

**Der beschränkte Anwendungsbereich des Charta-Grundrechts  
auf gute Verwaltung:  
Zur fortwirkenden Bedeutung der allgemeinen Rechtsgrundsätze als  
Quelle des EU-Grundrechtsschutzes**

**Anmerkung zum Urteil des EuGH v. 17. Juli 2014, verb. Rs. C-141/12  
u. C-372/12 (Y.S. u. M. u. S./Minister voor Immigratie)**

*Von Jörg Gundel, Bayreuth\**

1. Art. 2 Buchst. a der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr ist dahin auszulegen, dass es sich zum einen bei den Daten über denjenigen, der einen Aufenthaltstitel beantragt, die in einem Verwaltungsdokument wie der in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden "Entwurfsschrift" wiedergegeben sind, in dem im Rahmen des Verfahrens, das dem Erlass einer Entscheidung über den Antrag auf Erteilung eines derartigen Titels vorgeschaltet ist, der zuständige Sachbearbeiter die Gründe darlegt, auf denen der Entscheidungsentwurf beruht, und zum anderen bei den Daten, die gegebenenfalls in der in der Entwurfsschrift enthaltenen rechtlichen Analyse wiedergegeben sind, um "personenbezogene Daten" im Sinne dieser Bestimmung handelt. Diese Einstufung gilt allerdings nicht für die Analyse als solche.
2. Art. 12 Buchst. a der Richtlinie 95/46 und Art. 8 Abs. 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sind dahin auszulegen, dass derjenige, der einen Aufenthaltstitel beantragt, ein Auskunftsrecht hinsichtlich sämtlicher ihn betreffenden personenbezogenen Daten hat, die Gegenstand einer Verarbeitung durch die nationalen Verwaltungsbehörden im Sinne von Art. 2 Buchst. b dieser Richtlinie sind. Zur Wahrung dieses Auskunftsrechts genügt es, dass der Antragsteller eine vollständige Übersicht dieser Daten in verständlicher Form erhält, d. h. in einer Form, die es ihm ermöglicht, von den genannten Daten Kenntnis zu erlangen und zu prüfen, ob sie richtig sind und der Richtlinie gemäß verarbeitet werden, so dass er gegebenenfalls die ihm in dieser Richtlinie verliehenen Rechte ausüben kann.
3. Art. 41 Abs. 2 Buchst. b der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ist dahin auszulegen, dass derjenige, der einen Aufenthaltstitel beantragt, sich gegenüber den nationalen Behörden nicht auf diese Bestimmung berufen kann.

*EuGH*, Urteil v. 17.6.2014, verb. Rechtssache. C-141/12 u. C-372/12 (Y.S. u. M. u. S./Minister voor Immigratie)

Das kommentierte Urteil behandelt auf den ersten Blick sehr spezielle datenschutzrechtliche Fragen: Vorgelegt und beantwortet wurde primär die Frage, ob die in aufenthaltsrechtlichen Verfahren erstellten Behördenakten als personenbe-

\* Der Verfasser ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht an der Universität Bayreuth.

zogene Daten im Sinne der RL 95/46/EG<sup>1</sup> zu qualifizieren und dem Betroffenen insoweit nach der Richtlinie Auskunft zu gewähren sei. Die vorlegenden Gerichte haben jedoch zusätzlich die Frage aufgeworfen, ob sich ein Einsichtsrecht gegenüber den nationalen Ausländerbehörden auch aus Art. 41 Abs. 2 lit. b GRC ergebe; aus der Antwort auf diese Vorlagefrage ergibt sich die übergreifende Bedeutung des Urteils: Der EuGH hat die Gelegenheit genutzt, erstmals eindeutig zu der umstrittenen Frage der Anwendbarkeit des Art. 41 GRC auf den Verwaltungsvollzug durch die Mitgliedstaaten Stellung zu nehmen. Seine Antwort macht nicht nur deutlich, dass die allgemeinen Rechtsgrundsätze weiter eine wichtige Rolle als Quelle des EU-Grundrechtsschutzes spielen werden; sie hat darüber hinaus auch Einfluss auf die Diskussion über die Maßgeblichkeit des Fehlerfolgenregimes des EU-Eigenverwaltungsrechts für den mitgliedstaatlichen Vollzug.

## I. Die Anwendbarkeit der EU-Grundrechte auf die Mitgliedstaaten: Ein Sonderregime für die Verfahrensgrundrechte?

Die Anwendbarkeit der Grundrechtecharta auf Handlungen der Mitgliedstaaten ist in jüngerer Zeit Gegenstand intensiver Kontroversen<sup>2</sup>; der nach der EuGH-Rechtsprechung insoweit maßgebliche Anwendungsbereich des EU-Rechts ist dabei weit, allerdings auch nicht grenzenlos<sup>3</sup>. Während diese Diskussion vor dem normativen Hintergrund der allgemeinen Bestimmung des Art. 51 GRC stattfindet, der die Mitgliedstaaten immerhin als Adressaten benennt, ist der Fall des Grundrechts auf „gute Verwaltung“ in Art. 41 GRC noch einmal besonders gelagert, weil dieses Grundrecht eine eigene Beschreibung seines Adressatenkreises vornimmt: Nach der Formulierung des Art. 41 Abs. 1 GRC ist diese Gewährleistung von den „Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union“ zu beachten, die Mitgliedstaaten werden anders als im Rahmen des Art. 51 GRC nicht erwähnt.

- 1 RL 95/46/EG des EP und des Rates v. 24.10.1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABl. 1995 L 281/31.
- 2 S. v.a. die Diskussion im Anschluss an EuGH, Rs. C-617/10 (Åkerberg Fransson), EuZW 2013, S. 302 = EuR 2013, S. 446 m. Anm. T. Kingreen; dazu A. Epiney, Le champ d'application de la Charte des droits fondamentaux: l'arrêt Fransson et ses implications, CDE 2014, S. 283 ff.; R. Geiß, Europäischer Grundrechtsschutz ohne Grenzen?, DÖV 2014, S. 265 ff.; O. Gstrein/S. Zeitmann, Die Åkerberg Fransson-Entscheidung des EuGH – „Ne bis in idem“ als Wegbereiter für einen effektiven Grundrechtsschutz in der EU?, ZEuS 2013, S. 239 ff.; V. Kronenberger, Quand „mise en oeuvre“ rime avec „champ d'application“: la Cour précise les situations qui relèvent de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dans le contexte de l'application du ne bis in idem, RAE 2013, S. 147 ff.; T. Marguery, European Union fundamental rights and Member States action in EU criminal law, 20 MJ (2013), S. 282 ff.; D. Ritleng, De l'articulation des systèmes de protection des droits fondamentaux dans l'Union, RTDE 2013, S. 267 ff.; M. Szwarc, Application of the Charter of Fundamental Rights in the Context of Sanctions Imposed by Member States for Infringements of EU Law: Comment on Fransson Case, 20 EPL (2014), S. 229 ff.; im Anschluss EuGH, Rs. C-418/11 (TEXDATA Software), Rn. 73, noch nicht in amtl. Slg.; einschränkend BVerfG, 24.4.2013 – 1 BvR 1215/07, Rn. 88 ff. – Antiterrordatei.
- 3 S. zuletzt EuGH, Rs. C-505/13 (Levent Redzheb Yumer), Rn. 25 ff., noch nicht in amtl. Slg.; dazu Anm. E. Daniel, Europe 10/2014, S. 23; EuGH, Rs. C-206/13 (Cruciano Siragusa), NVwZ 2014, S. 75, Rn. 20 ff.; dazu Anm. F. Gazin, Europe 5/2014, S. 17.

Diese Zurückhaltung erscheint angesichts des umfassenden Einsatzes der mitgliedstaatlichen Verwaltungen im Vollzug des EU-Rechts<sup>4</sup> zunächst befremdlich; sie steht auch in Kontrast zur verwandten Rechtsschutzgarantie des Art. 47 GRC<sup>5</sup>, die keine entsprechende Einschränkung kennt<sup>6</sup>. Auf den zweiten Blick erscheint die Beschränkung des Adressatenkreises aber verständlich, wenn die einzelnen Gewährleistungen der Absätze 2 – 4 in den Blick kommen: Hier sind das Recht auf Anhörung vor (Abs. 2 lit. a)<sup>7</sup> und Begründung von Verwaltungsentscheidungen (Abs. 2 lit. c) noch Gemeingut, das allgemeine Recht jeder Person auf Zugang zu den sie betreffenden Akten (Abs. 2 lit. b) erscheint in seiner Reichweite bereits unsicherer. Absatz 3 wiederholt die Garantie der außervertraglichen Haftung der EU aus Art. 340 Abs. 2 AEUV und richtet sich damit eindeutig nicht an die Mitgliedstaaten, auch wenn Verbindungen zwischen den durch die EuGH-Rechtsprechung erarbeiteten Voraussetzungen dieser Bestimmung und denjenigen der auf Art. 4 Abs. 3 EUV gegründeten EU-Staatshaftung der Mitgliedstaaten bestehen<sup>8</sup>. Absatz 4 mit der Gewährleistung der „Allsprachigkeit“ der Verwaltungskommunikation richtet sich schließlich ganz eindeutig nur an die EU-Organe<sup>9</sup> und nicht an die mitgliedstaatlichen Behörden, die – vorbehaltlich besonderer sekundärrechtlicher Anordnung<sup>10</sup> – wie selbstverständlich nur in ihrer jeweiligen Amtssprache arbeiten.<sup>11</sup>

4 Zum Vollzug des EU-Rechts durch die Mitgliedstaaten als Regelfall des Verwaltungsvollzugs s. z.B. *J. Gundel*, Verwaltung, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Hrsg.), *Europarecht*, 3. A. 2015, § 3 Rn. 1, 101 ff.

5 Zu Überschneidungen zwischen beiden Gewährleistungen s.u. Fn. 19.

6 S. z.B. zum Anspruch auf Prozesskostenhilfe gemäß Art. 47 Abs. 3 GRC vor nationalen Gerichten: EuGH, Rs. C-279/09 (DEB), Slg. 2010, I-13849; weiter z.B. zur Gewährleistung eines fairen Verfahrens EuGH, Rs. C-329/13 (Stefan), Rn. 30 ff., noch nicht in amtl. Slg.; zu Klagefristen und rechtlichem Gehör EuGH, 26.9.2013 Rs. C-418/11 (TEXTDATA Software), Rn. 77 ff.; zum Gerichtszugang EuGH, 17.9.2014 Rs. C-562/12 (Liivimaa Lihaveis), Rn. 57 ff., noch nicht in amtl. Slg. m. Anm. *F. Gazin*, *Europe* 11/2014, S. 9 f.

7 Umfassend dazu in jüngerer Zeit *S. Nöhmer*, Das Recht auf Anhörung im europäischen Verwaltungsverfahren, 2013; s. auch *W. Kahl*, Lücken und Ineffektivitäten im Europäischen Verfahrensrecht am Beispiel des Rechts auf Anhörung, DVBl. 2012, S. 602 ff.

8 S. dazu und insbes. zur gemeinsamen Voraussetzung des qualifizierten Verstoßes gegen höherrangiges Recht z.B. *J. Gundel*, Gemeinschaftsrechtliche Haftungsvorgaben für judikatives Unrecht, EWS 2004, S. 8 (13).

9 Hier ist der Adressatenkreis sogar durch Ausklammerung der Einrichtungen reduziert, um den EU-Agenturen weiterhin die Nutzung reduzierter Sprachenregimes zu erlauben; s. für die Zulässigkeit solcher Lösungen schon zuvor EuG, Rs. T-120/99 (Christina Kik/HABM), Slg. 2001, II-2235 = EuR 2001, S. 764 m. krit. Anm. *J. Gundel* (zum eingeschränkten Sprachenregime des EU-Markenamts in Alicante, das nur die Sprachen der fünf größten Mitgliedstaaten verwendet); bestätigt durch EuGH, Rs. C-361/01 P, Slg. 2003, I-8283 m. Anm. *N. Shuibne*, 41 CMLRev. (2004), S. 1093 ff.

10 Eine Ausnahme normiert Art. 76 Abs. 7 der VO (EU) Nr. 883/2004 des EP und des Rates v. 29.4.2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, ABl. EU 2004 L 166/1, der für den Bereich der Sozialsysteme bestimmt: „Die Behörden, Träger und Gerichte eines Mitgliedstaates dürfen die bei ihnen eingereichten Anträge und sonstigen Schriftstücke nicht deshalb zurückweisen, weil sie in der Amtssprache eines anderen Mitgliedstaates abgefasst sind (...)“ S. zu dieser Bestimmung und vereinzelten weiteren Ausnahmeregelungen *B. de Witte*, *Surviving in Babel? Language Rights and European Integration*, in: *Dinstein/Tabory* (Hrsg.), *The Protection of Minorities and Human Rights*, 1992, S. 277, 290 f.; für ein Anwendungsbeispiel s. EuGH, Rs. 6/67 (Teresa Guerra), Slg. 1967, 294 (zu einem Klageschriftsatz in italienischer Sprache vor einem belgischen Gericht).

11 Nur soweit nationalen Minderheiten im jeweiligen Staat das Recht zum Gebrauch ihrer Sprache eingeräumt wird, verlangt das unionsrechtliche Diskriminierungsgebot die Einräumung dieses Rechts auch für Angehörige anderer Mitgliedstaaten, s. erstmals EuGH, Rs. 137/84 (Mutsch), Slg. 1985, 2681 zum heutigen Art. 45 AEUV; ebenso dann zu Art. 18 AEUV EuGH, Rs. C-276/96 (Bickel u. Franz), Slg. 1998, I-7650 = EuZW

Insgesamt enthält Art. 41 GRC damit ein Bündel von Garantien, deren Anwendung auch auf die mitgliedstaatliche Verwaltungstätigkeit in manchen Punkten völlig unproblematisch, in anderen Facetten aber – etwa in Bezug auf die Sprachengarantie – praktisch gar nicht realisierbar erscheint. Die Bestimmung steht mit ihrem beschränkten Adressatenkreis auch nicht allein: Parallel zu Art. 41 GRC wird diese Beschränkung der Verpflichtung auf die Organe und Stellen der EU auch beim Dokumentenzugang gemäß Art. 42 GRC<sup>12</sup> und dem Recht auf Anrufung des Bürgerbeauftragten gemäß Art. 43 GRC wiederholt.

## II. Die bisherige Behandlung der Frage

Dieser einschränkende Wortlaut des Art. 41 GRC ist in der Literatur allerdings vielfach übergangen worden: Verbreitet findet sich die Annahme, dass auch der Anwendungsbereich der Verwaltungsverfahren Grundrechte den allgemeinen Regeln des Art. 51 Abs. 1 GRC folge;<sup>13</sup> die engere Formulierung der Bestimmung wird dabei entweder nicht erwähnt oder aber aus teleologischen Erwägungen bzw. unter Verweis auf die weitergehende EuGH-Rechtsprechung aus der Zeit vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon<sup>14</sup> als nicht maßgeblich erachtet. Daneben gab es aber immer auch schon Stimmen, die Art. 41 GRC entsprechend seiner Formulierung als allein an die EU gerichtete Gewährleistung verstehen.<sup>15</sup> Auch nach dieser Gegenauffassung entsteht allerdings kein EU-grundrechtsfreier

1999, S. 82 m. Anm. *M. Novak*; dazu auch *P. Hilpold*, Unionsbürgerschaft und Sprachenrechte in der EU, JBl 2000, S. 93 ff.; Anm. *M. Bultermann*, 36 CMLRev. (1999), S. 1325 ff.; zuletzt nochmals EuGH, 27.3.2014 Rs. C-322/13 (Grauel Ruffer), EuZW 2014, S. 393 m. Anm. *P. Hilpold*.

- 12 Zur ursprünglich noch engeren Fassung des Art. 42 GRC, in der nur Rat, Parlament und Kommission aufgeführt waren, s. kritisch *S. Magiera*, in: Meyer (Hrsg.), GRC, 4. Aufl. 2014, Art. 42, Rn. 8.
- 13 S. z.B. *R. Bauer*, Das Recht auf eine gute Verwaltung im Europäischen Gemeinschaftsrecht, 2002, S. 142 f.; *H. Rengeling/P. Szczekalla*, Grundrechte in der Europäischen Union, 2004, Rn. 1094 f.; *M. Lais*, Das Recht auf eine gute Verwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, ZEuS 2002, S. 447 (457); *A. Heringa/L. Verhej*, The EU-Charter: Text and Structure, 8 MJ (2001), S. 11 (30); *D. Galetta*, Il diritto ad una buona amministrazione europea come fonte di essenziali garanzie procedurali nei confronti della pubblica amministrazione, RIDPC 2005, 819 (848 ff.); *dies.*, Inhalt und Bedeutung des europäischen Rechts auf eine gute Verwaltung, EuR 2007, S. 57 (78 ff.); *T. v. Damwitz*, Europäisches Verwaltungsrecht, 2008, S. 531; *K. Gärditz*, Die Verwaltungsdimension des Lissabon-Vertrags, DÖV 2010, S. 453 (464); *Nöhmer* (Fn. 7), S. 47 ff.; *L. Azoulai/L. Clément-Wiltz*, La bonne administration, in: Auby/Dutheil de la Rochère (dir.), Droit administratif européen, 2. A. 2014, S. 671 (695 f.); vermittelt *S. Heselhaus*, Recht auf eine gute Verwaltung, in: *ders./Nowak* (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, 2006, § 57, Rn. 133 (Bindung der Mitgliedstaaten, aber Einschränkung bei den Fehlerfolgen); offenlassend *H. Jarass*, GRC, 2010, Art. 41, Rn. 4, 10.
- 14 S. grundlegend EuGH, Rs. 222/84 (Marguerite Johnston), Slg. 1986, 1651, Rn. 18 ff.; EuGH, Rs. 222/86 (Unectef/Heylens), Slg. 1987, 4097, Rn. 14 ff.
- 15 S. z.B. *K. Kaňska*, Towards Administrative Human Rights in the EU, Impact of the Charter of Fundamental Rights, 10 ELJ (2004), S. 296 (309 f.); *U. Stelkens*, Europäische Rechtsakte als „Fundgruben“ für allgemeine Grundsätze des deutschen Verwaltungsverfahrensrechts, ZEuS 2004, S. 129 (137 f.); *B. Grzeszick*, Das Grundrecht auf eine gute Verwaltung, EuR 2006, S. 161 (167 f.); *K. Pfeffer*, Das Recht auf eine gute Verwaltung, 2006, S. 102 ff.; *K.-D. Classen*, Gute Verwaltung im Recht der Europäischen Union, 2008, S. 80 ff.; in jüngerer Zeit *H.-W. Laubinger*, Art. 41 GRC (Recht auf eine gute Verwaltung) im Lichte des deutschen Verwaltungsverfahrensrechts, in: FS Bull, 2011, S. 659 (660 f.); *M. Schröder*, Das Recht auf gute Verwaltung bei mitgliedstaatlicher Durchführung des Unionsrechts, in: FS Stern, 2012, S. 933 (937 ff.); *J. Saurer*, Der Einzelne im europäischen Verwaltungsrecht, 2014, S. 139 f.

Raum: Insoweit bleibt es bei der Geltung der allgemeinen Rechtsgrundsätze,<sup>16</sup> die gemäß Art. 6 Abs. 3 EUV weiterhin als eigenständige Quelle des EU-Grundrechtsschutzes bestehen und wie bisher (und über Art. 41 GRC hinaus) auch das Verwaltungshandeln der Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich des EU-Rechts<sup>17</sup> erfassen<sup>18</sup>; nachdem die Gewährleistungen der Art. 41 Abs. 1 – 2 GRC ihrerseits inhaltlich an die Rechtsprechung anknüpfen, dürften die Unterschiede in der Sache gering sein. Hinzu kommt, dass die Gewährleistungen teils parallel auch durch andere Bestimmungen der Grundrechtecharta gesichert werden, die nicht dem begrenzten Adressatenkreis des Art. 41 GRC unterliegen: So wird der Anspruch auf die Begründung von Verwaltungsentscheidungen auch durch die Garantie gerichtlichen Rechtsschutzes in Art. 47 GRC gewährleistet,<sup>19</sup> der die Beschränkung auf EU-Organe nicht aufnimmt, sondern auch für die Mitgliedstaaten gilt. Schließlich wirken parallel dazu die aus Art. 4 Abs. 3 EUV abgeleiteten Grundsätze der Äquivalenz und der Mindesteffektivität.<sup>20</sup>

Angesichts dieser parallelen Schutzstrukturen liegt allerdings die Frage nahe, worin sich die Auffassungen im Ergebnis unterscheiden, wenn man vom Ausschluss der Anwendung von Abs. 3 und 4 auf die Mitgliedstaaten absieht, den im übrigen – allerdings vom eigenen Ausgangspunkt inkonsequent – auch Vertreter einer grundsätzlichen Anwendbarkeit der Bestimmung auf die Mitgliedstaaten annehmen<sup>21</sup>. Jedoch erschöpft sich der Unterschied darin nicht: Der Gedanke einer An-

- 16 Zu dieser Kategorie nach wie vor richtungweisend *H. Lecheler*, Der Europäische Gerichtshof und die allgemeinen Rechtsgrundsätze, 1971; zuletzt nochmals *ders.*, Allgemeine Grundsätze des Unionsrechts, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Bd. VI/1, 2010, § 158; s. aus jüngerer Zeit noch die Beiträge in Bernitz/Nergelius/Cardner (eds.), *General Principles of EC Law in a Process of Development*, 2008; zur fortwirkenden Bedeutung des Instruments z.B. *J. Schwarze*, Zwischen Tradition und Zukunft: Die Rolle allgemeiner Rechtsgrundsätze im Recht der Europäischen Union, DVBl. 2011, S. 721 ff.
- 17 S. statt vieler EuGH, Rs. 316/86 (HZA Hamburg-Jonas/P. Krücken), Slg. 1988, 2213, Rn. 22: „(...) die Beachtung der allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts [obliegt] jeder mit der Anwendung dieses Rechts betrauten Behörde.“ W. Nachw. bei *J. Gundel*, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Fn. 4), § 3, Rn. 201 ff.
- 18 So zu Recht *H.-W. Laubinger* (Fn. 15), S. 660 f.; *M. Schröder* (Fn. 15), S. 939 ff.; nur vereinzelt gehen Vertreter der engeren Auffassung auch im Ergebnis von einem Rückzug des EU-Grundrechtsschutzes aus, so aber wohl – allerdings noch auf der Grundlage des Verfassungsvertrags – *K.-D. Classen* (Fn. 15), S. 86 ff.
- 19 S. erstmals EuGH, Rs. 222/86 (Unectef/Heylens), Slg. 1987, 4097, Rn. 15; in jüngerer Zeit z.B. EuGH, Rs. C-300/11 (ZZ/Home Department), Rn. 50 ff., noch nicht in aml. Slg. m. Anm. *H. Bull*, Erfolgswertgleichheit – eine Fehlkonstruktion im deutschen Wahlrecht, DVBl. 2013, S. 1318 ff. u. Anm. *N. de Boer*, 51 CML-Rev. (2014), S. 1235 ff.
- 20 S. dazu monographisch in jüngerer Zeit *J. König*, Äquivalenz- und Effektivitätsgrundsatz im der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, 2011; *K. Kulms*, Der Effektivitätsgrundsatz, 2013; zum insoweit allerdings ambivalenten Charakter der Gewährleistung, die sich im Interesse eines effektiven Vollzug des EU-Rechts auch gegen die Interessen des Einzelnen wenden kann, s. *J. Gundel*, Justiz- und Verfahrensgrundrechte, in: Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 4. A. 2014, § 27, Rn. 55 ff.; ein deutliches Beispiel bildet hier die Rechtsprechung zur Rückführungsrichtlinie (RL 2008/115/EG des EP und des Rates v. 16.12.2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, ABl. EU 2008 L 348/98), s. insbes. EuGH, Rs. C-383/13 PPU (M.G., N.R.), Rn. 42 ff. m. Anm. *F. Gazin*, Europe 11/2013, S. 26 f.: Ob die Nachholung der unterbliebenen Anhörung eines abzuschiebenden Drittstaaters zulässig ist, ist danach auch unter Beachtung der Ziele der Richtlinie zu beurteilen, die insoweit auf eine tatsächliche Rückführung nicht aufenthaltsberechtigter Drittstaater abzielt, s. auch noch u. Fn. 49.
- 21 S. z.B. *R. Bauer* (Fn. 13), S. 142 f.; *D. Galetta*, Le champ d’application de l’article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne sur le droit à une bonne administration, à propos des arrêts Cicala et M, RTDE 2013, S. 77 (85); *S. Nöhmer* (Fn. 7), S. 49.

wendung der Garantien des Art. 41 GRC auf die Mitgliedstaaten wird in der Literatur auch herangezogen, um einen Harmonisierungsbedarf für das nationale Verwaltungsverfahrenrecht – insbesondere in der Frage der Fehlerfolgen – zu begründen.<sup>22</sup> Insofern bildet der Streit eine Facette einer überraschend breit aufgefächerten Diskussion um die Reichweite der verfahrensrechtlichen Gestaltungsspielräume der Mitgliedstaaten nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon: Auf der einen Seite finden sich Bestrebungen, durch eine extensive Deutung des Art. 291 Abs. 1 AEUV als Garantie der „mitgliedstaatlichen Verfahrensautonomie“ höhere Hürden für die Aufnahme von Verfahrensvorgaben in das Sekundärrecht zu errichten<sup>23</sup>, auf der anderen Seite werden mit der Ausdehnung des Adressatenkreises von Art. 41 GRC schon aus den Regelungen des Primärrechts weitreichende Vorgaben für den nationalen Verwaltungsvollzug abgeleitet.

### III. Die Antwort des EuGH und ihre Konsequenzen

#### 1. Die Entwicklung der Rechtsprechung

Die Rechtsprechung des EuGH ist in dieser Frage über längere Zeit undeutlich geblieben: Nach einer ersten Entscheidung, die eher beiläufig auf den beschränkten Adressatenkreis der Bestimmung hinwies<sup>24</sup>, schien auch der EuGH die beschränkte Formulierung des Art. 41 GRC durch eine erweiternde Sichtweise korrigieren zu wollen: In einer im November 2012 ergangenen Entscheidung<sup>25</sup> findet sich eine kategorisch erscheinende Formulierung, nach der die Verfahrensgarantien des Art. 41 GRC „allgemein anwendbar“ seien, worauf in der Literatur die Debatte aufgrund dieses vermeintlichen Machtworts des Gerichtshofs teils für beendet erklärt wurde.<sup>26</sup> In folgenden Entscheidungen wurde eine eindeutige Stellung-

22 In diesem Sinne *D. Galetta* (Fn. 13), EuR 2007, S. 57 (80); *dies.*, Recht auf eine gute Verwaltung und Fehlerfolgenlehre nach dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages: Der Fall Deutschlands und Italiens, in: FS Stern, 2012, S. 1051 (1058 ff.); umgekehrt versteht *B. Grzeszick* (Fn. 15), EuR 2006, S. 161 (167 f.) die Beschränkung der Adressaten des Art. 41 GRC als Weichenstellung zur Wahrung des mitgliedstaatlichen Gestaltungsspielraums; s. auch noch u. III. 3.

23 Dazu m.w.N. - und im Ergebnis zu Recht ablehnend – *C. Krönke*, Die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, 2013, S. 63 ff.; *U. Stelkens*, Art. 291 AEUV, das Unionsverwaltungsrecht und die Verwaltungsautonomie der Mitgliedstaaten, EuR 2012, S. 511 (527 ff.).

24 EuGH, 21.12.2011 Rs. C-482/10 (*Cicala*), Slg. 2011, I-14139, Rn. 28; ablehnend zu einer solchen Interpretation der Entscheidung *D. Galetta* (Fn. 21), RTDE 2013, S. 77 (81 ff.).

25 S. EuGH, Rs. C-277/11 (*M.*), in digit. Slg., Rn. 82 ff., insbes. Rn. 84: „Diese Bestimmung ist, wie sich bereits aus ihrem Wortlaut ergibt, allgemein anwendbar.“ Die Formulierung kann tatsächlich als auf den Kreis der Verpflichteten gemünzt verstanden werden, jedoch wäre das allein angeführte Wortlautargument bei dieser Deutung völlig unverständlich, weil der Wortlaut gerade in Gegenrichtung weist (so jetzt ja auch das Zitat in Fn. 29); tatsächlich legt der Argumentationszusammenhang eher nahe, dass die Aussage sich auf Verwaltungsverfahren in allen denkbaren Sachgebieten bezieht.

26 So *D. Galetta* (Fn. 21), RTDE 2013, S. 77 (83 ff.); auch von den Generalanwälten ist die Entscheidung teils in diesem Sinn verstanden worden, s. Rn. 36 der Schlussanträge von GA *Bot* v. 7.11.2013 zur Rs. C-604/12 (N.), ebenso von der Kommission, s. Rn. 36 der Schlussanträge von GA *Wathelet* v. 25.6.2014 zur Rs. C-249/13 (*Boudjlida*) und von nationalen Gerichten, s. zB. CAA Nancy, 9.12.2013 – M. O., AJDA 2014, S. 45 m. Anm. *M. Wiernasz* S. 42 ff.

nahme allerdings entweder vermieden<sup>27</sup> oder Art. 41 GRC zwar in Bezug auf mitgliedstaatliches Verwaltungshandeln angesprochen, eine direkte Anwendung aber schon aus zeitlichen Gründen verneint, weil der betroffene Sachverhalt aus der Zeit vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon stammte.<sup>28</sup>

## 2. Die ausdrückliche Entscheidung der Frage zugunsten der Maßgeblichkeit des Wortlauts

Wie sich nun zeigt, war der Eindruck einer abschließenden und zugleich expansiven Entscheidung des Gerichtshofs voreilig: In der hier kommentierten Entscheidung hält der EuGH nun ausdrücklich fest, dass Art. 41 GRC sich nach dem eindeutigen Wortlaut der Bestimmung ausschließlich an die EU-Organe richte;<sup>29</sup> parallel dazu bestehe zwar ein entsprechender allgemeiner Rechtsgrundsatz<sup>30</sup>, doch hätten die vorlegenden Gerichte nach dessen Auslegung nicht gefragt.<sup>31</sup> Das Urteil bestätigt damit zugleich beiläufig, dass die durch den engen Adressatenkreis des Art. 41 GRC gelassene Lücke tatsächlich zwanglos durch das Instrument der allgemeinen Rechtsgrundsätze geschlossen wird, die damit jedenfalls im Bereich der Verfahrensgrundrechte erhebliche Bedeutung behalten<sup>32</sup>.

Die Diskrepanz zur vorangehenden Entscheidung vom November 2012 ist auf den ersten Blick beachtlich; die Generalanwältin versucht sie damit zu erklären, daß die erste Entscheidung nur auf den materiellen Gehalt der Gewährleistung abgestellt habe<sup>33</sup>, der im Fall des dort betroffenen rechtlichen Gehörs unabhängig von der Verankerung in Art. 41 GRC oder in den allgemeinen Rechtsgrundsätzen identisch sei. Unabhängig davon, ob diese Annahme eines fehlenden „Erklärungsbewusstseins“ des Gerichtshofs in der damaligen Entscheidung vollständig überzeugen kann, hat der EuGH jedenfalls im hier kommentierten Urteil offensicht-

27 S. zuletzt EuGH, Rs. C-604/12 (N.), Rn. 49, noch nicht in aml. Slg.: „Hinsichtlich des in Art. 41 der Charta niedergelegten Rechts auf eine gute Verwaltung ist darauf hinzuweisen, dass dieses Recht einen allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts widerspiegelt.“ EuGH, Rs. C-383/13 PPU (M.G., N.R.), Rn. 32, noch nicht in aml. Slg.; anders dort die Schlussanträge von GA *Wathelet* v. 23.8.2013, Rn. 52: „Es ist offensichtlich, dass Art. 41 Abs. 2 Buchst. a der Charta nach Art. 51 der Charta auf die zuständigen nationalen Behörden Anwendung findet, wenn sie die Rückführungsrichtlinie umsetzen.“

28 So für das Recht auf Anhörung EuGH, 3.7.2014 verb. Rs. C-129/13 und C-130/13 (Kamino International Logistics u.a.), Rn. 29 ff., noch nicht in aml. Slg.

29 Rn. 67: „Somit ergibt sich eindeutig aus dem Wortlaut von Art. 41 der Charta, dass dieser sich nicht an die Mitgliedstaaten, sondern ausschließlich an die Organe, Einrichtungen und Stellen der Union richtet (...).“

30 Rn. 68 mit Verweis auf EuGH, 8.5.2014 Rs. C-604/12 (N.), Rn. 49 (s. Fn. 27).

31 Rn. 68: „Die vorlegenden Gerichte begehren jedoch mit ihren Fragen (...) keine Auslegung dieses allgemeinen Grundsatzes, sondern vielmehr Aufschluss über die Frage, ob Art. 41 der Charta als solcher für die Mitgliedstaaten der Union gilt.“

32 Dass die verwaltungsverfahrensrechtlichen Garantien in ihrer Ausformung als allgemeine Rechtsgrundsätze weiterhin auch auf mitgliedstaatliches Handeln anwendbar sind, zeigt der Verweis der Entscheidung auf die Rs. C-604/12 (Fn. 30); ein in weiterer durch Art. 41 GRC nicht abgedeckter Bereich sind die Verfahrensrechte der Mitgliedstaaten, da diese nicht als Grundrechtsträger im Sinn der GRC eingeordnet werden können; auch insoweit werden weiter die parallelen allgemeinen Rechtsgrundsätze zur Anwendung kommen, dazu *J. Gundel*, Grundrechtsberechtigte, in: Grabenwarter (Hrsg.), Europäischer Grundrechtsschutz, 2014, § 2, Rn. 37 mit Nachweisen zur Gegenauffassung.

33 Rn. 90 der Schlussanträge von GAin *Sharpston* zu den verb. Rs. C-141/2 u. C-372/12.

lich bewusst und gezielt eine Unterscheidung zwischen den Rechtsquellen – einerseits Art. 41 GRC, andererseits den allgemeinen Rechtsgrundsätzen – vorgenommen und ihnen einen unterschiedlichen Adressatenkreis zugewiesen. Die Frage dürfte aus Sicht der Rechtsprechung nun auch bewusst und abschließend entschieden sein, nachdem der Gerichtshof die Weichenstellung in einer weiteren, im November 2014 ergangenen Entscheidung nochmals ausdrücklich – und gegen die Schlussanträge des Generalanwalts in dieser Rechtssache<sup>34</sup> – bestätigt hat.<sup>35</sup>

### 3. Konsequenzen insbesondere für die Frage des Fehlerfolgenregimes

Wie schon erwähnt, erscheinen die Konsequenzen der Entscheidung für den eingeschränkten Adressatenkreis des Art. 41 GRC zwar zunächst als begrenzt; zumindest mittelbare Auswirkungen bestehen aber in Bezug auf die seit längerem umstrittene Frage der Vorgaben des EU-Rechts für Fehlerfolgenregelungen beim nationalen Verwaltungsvollzug<sup>36</sup>, also etwa der Vereinbarkeit der Heilungs- und Unbeachtlichkeitsvorschriften der §§ 45, 46 VwVfG und ähnlicher Bestimmungen in anderen Mitgliedstaaten<sup>37</sup> mit den Vorgaben des EU-Rechts. Hierzu lag bislang nur Rechtsprechung zum Eigenverwaltungsrecht der EU vor<sup>38</sup>; der EuGH hatte bis in jüngere Zeit auch bei sich bietender Gelegenheit keinen Eifer gezeigt, zur EU-Konformität nationaler Fehlerfolgenregelungen Stellung zu nehmen.<sup>39</sup> Die Diskussion kreist damit weiter um die Frage, ob die festzustellende restriktive

- 34 Rn. 51 ff. der Schlussanträge von GA *Wathelet* v. 25.6.2014 in der Rs. C-166/13 (Sophie Mukarubega) plädieren angesichts der divergierenden Aussagen von Art. 41 Abs. 1 und 51 Abs. 1 GRC für einen Vorrang der allgemeinen Regelung; im Ergebnis schlägt der Generalanwalt dort eine Mischformel vor, die sowohl Art. 41 GRC als auch die allgemeinen Rechtsgrundsätze erwähnt; weitergehend zuvor noch seine Schlussanträge in der Rs. M. G., s.o. Fn. 27.
- 35 So EuGH, 5.11.2014 Rs. C-166/13 (Sophie Mukarubega), Rn. 44 mit Verweis auf die entsprechende Aussage in der Rs. Y.S. (Fn. 29) und der Schlussfolgerung in Rn. 45, das Anhörungsrecht sei in Bezug auf die mitgliedstaatliche Verwaltung nicht Teil der Grundrechtecharta, sondern „vielmehr integraler Bestandteil der Achtung der Verteidigungsrechte, die einen allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts darstellt.“ Ebenso nochmals EuGH, 11.12.2014 Rs. C-249/13 (Boudjlida), Rn. 32 ff.
- 36 Dazu z.B. *P. Baumeister*, Der Beseitigungsanspruch als Fehlerfolge des rechtswidrigen Verwaltungsakts, 2006, S. 275 ff., 358 ff.; *E. Bülow*, Die Relativierung von Verfahrensfehlern im Europäischen Verwaltungsverfahren und nach §§ 45, 46 VwVfG, 2007, S. 396 ff., 426; *W. Kahl*, Grundrechtsschutz durch Verfahren in Deutschland und der EU, *VerwArch* 95 (2004), S. 1 ff.; *S. Nöhmer* (Fn. 7), S. 284 ff.
- 37 Zum Fall Italiens s. die Nachweise in Fn. 39 sowie *D. Galetta* (Fn. 22), S. 1058 f.
- 38 S. dazu z.B. *S. Nöhmer* (Fn. 7), S. 292; *T. v. Danwitz* (Fn. 13), S. 541 ff.; *E. Bülow* (Fn. 36), S. 426; s. auch noch Fn. 40; zu den Folgen nationaler Verfahrensfehler lag bisher allenfalls punktuell Rechtsprechung vor, s. z.B. zur Herleitung von Beweisverwertungsverböten aus dem Verstoß gegen behördliche Informationspflichten EuGH, Rs. C-276/01 (Steffensen), Slg. 2003, I-3735, Rn. 72 ff = *EuZW* 2003, S. 666 m. Anm. *W. Schaller*; Anm. *F. Mariatte*, *Europe* 6/2003, S. 14 f.; bestätigend EuGH, Rs. C-166/08 (Guido Weber), Slg. 2009, I-4253 = *ZLR* 2009, S. 600 m. Anm. *G. Dannecker*; grundsätzlichere Stellungnahmen finden sich nur im Umweltbereich etwa zu Verstößen gegen die UVP-Pflicht, dazu z.B. *U. Stelkens*, Der Eigenwert des Verfahrens im Verwaltungsrecht, DVBl. 2010, S. 1078 (1081 f.).
- 39 S. EuGH, Rs. C-482/10 (Cicala), Slg. 2011, I-14139, Rn. 21 ff. m. Anm. *A. Rigaux*, *Europe* 2/2012, S. 18 f. zum Fall eines nach nationalem Recht unschädlichen Fehlens einer Begründung; nochmals zur gleichen Frage EuGH, Rs. C-313/12 (Giuseppe Romeo), NVwZ 2013, S. 1600, Rn. 23 ff.; dazu Anm. *A. Rigaux*, *Europe* 1/2014, S. 23 f. Der EuGH hat in beiden Fällen den allgemeinen Hinweis des nationalen Verwaltungsverfahrensgesetzes auf die Grundsätze des Unionsrechts nicht als hinreichend konkreten Verweis angesehen, der auch bei einem im Übrigen rein innerstaatlichen Sachverhalt eine Antwort zur Auslegung des EU-Rechts erlaubt hätte.

Grundhaltung des Gerichtshofs gegenüber Heilungs- und Unbeachtlichkeitsregeln im Eigenverwaltungsrecht<sup>40</sup> auf den Verwaltungsvollzug durch die Mitgliedstaaten vollständig, eingeschränkt oder gar nicht<sup>41</sup> zu übertragen ist.

Mit der Frage des Anwendungsbereichs von Art. 41 GRC besteht hier kein zwingender logischer Zusammenhang; sofern das nationale Verfahrensrecht unmittelbar durch Art. 41 GRC determiniert würde, läge es aber wohl tatsächlich näher, auch für die Fehlerfolgen das Regime des Eigenverwaltungsrechts zu übernehmen und so zu einer „Einheitslösung“ zu kommen.<sup>42</sup> Bei der nun geltenden Lage – also der Zuordnung der Verfahrensrechte im mitgliedstaatlichen Verwaltungsvollzug zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen – wäre eine Übertragung zwar ebenfalls nicht ausgeschlossen, doch erscheint der Schritt nun weniger selbstverständlich, sondern bedürfte einer positiven Begründung. Dabei wären auch die besonderen Rahmenbedingungen der restriktiven Rechtsprechung zum Eigenverwaltungsrecht zu berücksichtigen, die gegen eine schematische Übernahme sprechen: So hatte der Gerichtshof dort regelmäßig nicht über eine differenziert ausgestaltete Regelung des Sekundärrechts zu urteilen, sondern musste in Ermangelung einer ausdrücklichen Regelung<sup>43</sup> eigenständig richterrechtlich über die Relevanz und Heilbarkeit von Fehlern entscheiden. Auch die bei Vergleichen mit der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit regelmäßig hervorgehobene geringere inhaltliche Kontrolldichte bei der Prüfung von Rechtsakten der EU-Organe,<sup>44</sup> mit der zugleich die striktere Sanktionierung von Verfahrensfehlern erklärt wird, spricht eher gegen als für eine Übertragung des Fehlerfolgenregimes. Hinzu kommt, dass dem EuGH im Fall des EU-Eigenverwaltungsrechts als zusätzliches Korrektiv die Beschränkung der zeitlichen Wirkung gemäß Art. 264 Abs. 2 AEUV zur Verfügung steht, die zur faktischen Heilung durch fehlerfreien erneuten Erlass während

40 S. z.B. ausführlich *M. Kment*, Die Stellung nationaler Unbeachtlichkeits-, Heilungs- und Präklusionsvorschriften im europäischen Recht, EuR 2006, S. 201 (223 ff.): Die Darstellung kann in Bezug auf Klage- und Präklusionsfristen auf eine reiche Rechtsprechung zu nationalen Regelungen verweisen, in Bezug auf Unbeachtlichkeit und Heilung von Verfahrensfehlern wird dagegen fast ausschließlich Rechtsprechung zum Eigenverwaltungsrecht angeführt.

41 In der Literatur werden hier teils nur zwei Lager – volle Übernahme und vollständige Autonomie – einander gegenübergestellt, so z.B. *W. Kahl* (Fn. 36), *VerwArch* 95 (2004), S. 1 (13 ff.); ihm folgend *S. Nöhmer* (Fn. 7), S. 260 ff.; tatsächlich dürfte die Wahrheit in der Mitte liegen, so im Ergebnis wohl auch *W. Kahl*, S. 31 ff.; s. auch noch die Nachw. Fn. 50 f.

42 Vorausgesetzt wird dieser Zusammenhang z.B. bei *D. Galetta* (Fn. 22), S. 1060; s. weiter die Schlussanträge von *GA Wathelet* zur Rs. C-383/13 PPU (M.G., N.R.), die zum einen für die Anwendbarkeit von Art. 41 GRC (s. Fn. 27) und zum anderen für den Ausschluss der Heilung von Verfahrensfehlern plädieren; der EuGH hat im ersten Punkt eine Positionierung vermieden (s.o. Fn. 27) und im zweiten eine abweichende Entscheidung getroffen (u. Fn. 49).

43 Auch die derzeit diskutierten Entwürfe für eine Kodifikation des EU-Eigenverwaltungsrechts sehen hier keine Regelung vor, s. dazu kritisch *A. Guckelberger/F. Geber*, Allgemeines Europäisches Verwaltungsrecht vor seiner unionsrechtlichen Kodifikation, 2013, S. 212 f.; zur „Kodifikationsreife“ der EuGH-Rechtsprechung zum Eigenverwaltungsrecht s. auch *T. v. Danwitz* (Fn. 13), S. 394.

44 S. z.B. *U. Stelkens* (Fn. 38), *DVBl.* 2010, S. 1078 (1083 ff.); *M. Fehling*, Eigenwert des Verfahrens im Verwaltungsrecht, *VVDStRL* 70 (2011), S. 278 (296 f.); *T. v. Danwitz* (Fn. 13), S. 362 ff.; *W. Kahl* (Fn. 36), *VerwArch* 95 (2004), S. 1 (10 ff.).

der Zeit der Fortgeltung genutzt werden kann<sup>45</sup> und im nationalen Recht nicht notwendig eine Entsprechung findet<sup>46</sup>.

In der jüngsten Rechtsprechung finden sich allerdings tatsächlich – zeitlich in etwa parallel zur Klärung des Anwendungsbereichs von Art. 41 GRC – die bisher vermissten Aussagen des Gerichtshofs zu den unionsrechtlichen Vorgaben für die Verfahrensfehlerfolgen beim Vollzug von EU-Recht durch die Mitgliedstaaten: Sie vermeiden den direkten Bezug auf die Rechtsprechung zum Eigenverwaltungsrecht, sondern verweisen auf das nationale Recht in den Grenzen von Äquivalenz- und Effektivitätsgrundsatz<sup>47</sup>. Das wird teils verbunden mit dem Verweis darauf, dass auch im Bereich der EU-Eigenverwaltung Verfahrensfehler nicht notwendig zur Aufhebung der getroffenen Entscheidung führen,<sup>48</sup> teils führt das Effektivitätsgebot sogar in Gegenrichtung zum Ausschluss einer Aufhebung, wenn der Verfahrensfehler keinen Einfluss auf das Ergebnis hatte<sup>49</sup>. Insgesamt erscheint damit der von der EuGH-Rechtsprechung ausgehende Harmonisierungsdruck auf das mitgliedstaatliche Verwaltungsverfahrensrecht deutlich geringer, als dies in der Literatur teils wahrgenommen wird. Die Heranziehung der Lösungen des EU-Eigenverwaltungsrechts und damit auch des Art. 41 GRC als „Benchmark“<sup>50</sup> im Rahmen der Bewertung nationaler Lösungen am Maßstab des Art. 4 Abs. 3 EUV wird dadurch nicht ausgeschlossen, solange darunter nicht doch eine mehr oder weniger strikte Verpflichtung zur Ergebnisübertragung verstanden wird<sup>51</sup>.

#### IV. Ergebnisse

Nach der vorliegenden Entscheidung, in der erstmals die Abgrenzung des Anwendungsbereichs des Art. 41 GRC als entscheidungserheblich hervorgehoben wurde,

- 45 S. statt vieler EuGH, verb. Rs. C-402/05 P u. C-415/05 P (Kadi u. Al Bakaraat/Rat und Kommission), Slg. 2008, I-6351, Rn. 373 ff., insbes. Rn. 375: Die Wirkungen der beanstandeten Verordnung seien „während eines kurzen Zeitraums aufrechtzuerhalten, der so zu bemessen ist, dass es dem Rat möglich ist, die festgestellten Verstöße zu heilen (...)“ (Hervorhebung durch Verf.); weiter z.B. EuGH, Rs. C-333/07 (Régie Networks), Slg. 2008, I-10807, Rn. 118 ff. = EWS 2009, 363 m. Anm. *J. Gundel*, S. 350 ff.
- 46 Zu diesem Aspekt s. z.B. Rn. 82 ff. der Schlussanträge von GA *Wathelet* v. 23.8.2013 zur Rs. C-383/13 PPU (M.G., N.R.).
- 47 So für die Folgen von Gehörverstößen der mitgliedstaatlichen Behörden EuGH, verb. Rs. C-29/13 u. 30/13 (Global Trans Lodzhistik OOD u.a.), Rn 57 ff., noch nicht in amlt. Slg.; dazu Anm. *M. Meister*, *Europe* 5/2014, S. 26 f.; EuGH, verb. Rs. C-129/13 und C-130/13 (Kamino International Logistics u.a.), Rn. 75 ff., noch nicht in amlt. Slg.; EuGH, 5.11.2014 Rs. C-166/13 (Sophie Mukarubega), Rn. 51 ff., noch nicht in amlt. Slg.
- 48 So EuGH, verb. Rs. C-129/13 und C-130/13 (Kamino International Logistics u.a.), Rn. 79 f., noch nicht in amlt. Slg.; s. auch *J. Gundel*, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Fn. 4), § 3, Rn. 178.
- 49 So EuGH, Rs. C-383/13 PPU (M.G., N.R.), Rn. 45, wonach das Gericht eine unter Verstoß gegen das Anhörungsrecht getroffene Verwaltungsentscheidung zum Vollzug einer Richtlinie „nur dann aufheben darf, wenn es (...) der Ansicht ist, dass dieser Verstoß demjenigen, der sich darauf beruft, tatsächlich die Möglichkeit genommen hat, sich in einem solchen Maße besser zu verteidigen, dass dieses Verwaltungsverfahren zu einem anderen Ergebnis hätte führen können.“ (Hervorhebung durch Verf.); zur Ambivalenz des Effektivitätsprinzips, das sich auch gegen den Einzelnen wenden kann, s. bereits o. Fn. 20.
- 50 Dafür *M. Fehling*, *Europäisches Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozessrecht*, in: Terhechte (Hrsg.), *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, 2011, § 12, Rn. 9, 20.
- 51 S. auch *J. Gundel*, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Fn. 4), § 3, Rn. 176 ff.

ist jedenfalls geklärt, dass die Formulierung der Grundrechtecharta ernst zu nehmen ist: Art. 41 GRC richtet sich nicht an die Mitgliedstaaten, sondern ausschließlich an die Organe und Stellen der EU. Wirkliche Schutzlücken entstehen dadurch nicht, weil die Mitgliedstaaten wie vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Anwendungsbereich des EU-Rechts durch die EU-Grundrechte in der Ausprägung als allgemeine Rechtsgrundsätze gebunden sind und darüber hinaus parallel dazu die Verpflichtungen aus Art. 4 Abs. 3 EUV eingreifen.

Konsequenzen ergeben sich aus dieser Weichenstellung in zwei Richtungen: Zum einen wird deutlich, dass der Rechtsfigur der allgemeinen Rechtsgrundsätze auch nach dem Inkrafttreten der Grundrechtecharta immer noch erhebliche eigenständige Bedeutung für den EU-Grundrechtsschutz zukommt; zum anderen zeichnet sich ab, dass der normative Druck zur Erzielung einheitlicher Ergebnisse für die Felder von EU-Eigenverwaltung und mitgliedstaatlichem Vollzug geringer ist, als dies in der Literatur häufig angenommen wird.