

---

# Das Recht auf eine gute Verwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs

Martina Lais\*

## Inhalt

- A. Einleitung
- B. Die grundrechtliche Verbürgung des Rechts auf eine gute Verwaltung
  - I. Grundlagen und Aufbau
  - II. Entwicklung: Vom Grundsatz ordnungsgemäßer Verwaltung zum Recht auf gute Verwaltung
- C. Der Geltungsbereich des Rechts: Wer ist daran gebunden? Wer kann sich darauf berufen
  - I. Grundrechtsverpflichtung
    - 1. Allgemeines zum Verwaltungsvollzug in der Europäischen Union
    - 2. Organe und Einrichtungen der Union bzw. der Gemeinschaft
    - 3. Mitgliedstaaten
  - II. Grundrechtsberechtigung
- D. Inhaltliche Ausgestaltung: Was verbürgt das Recht auf eine gute Verwaltung?
  - I. Allgemeines zur Interpretation der Bestimmungen der Grundrechtscharta
  - II. Unparteilichkeit und Gerechtigkeit
  - III. Entscheidung innerhalb angemessener Frist
  - IV. Recht auf Gehör
  - V. Recht auf Akteneinsicht

\*

Mag. Martina Lais, Doktorandin am Institut für Europarecht der Universität Graz. Der vorliegende Beitrag ist die überarbeitete Version der Diplomarbeit der Autorin.

- VI. Begründungspflicht
- VII. Außervertragliche Haftung
- VIII. Sprachengarantie
- E. Ausblick: Die Umsetzung des Grundsatzes der guten Verwaltung in die Praxis
  - I. Der Kodex für gute Verwaltungspraxis des Europäischen Bürgerbeauftragten
  - II. Das Weißbuch „European Governance“

## A. Einleitung

Die Europäische Charta der Grundrechte wurde am 7. Dezember 2000 im Rahmen der Regierungskonferenz von Nizza von Vertretern des Europäischen Parlaments, der Kommission und des Rates feierlich unterzeichnet.<sup>1</sup> Die Erarbeitung und Proklamation der Charta geht auf einen Auftrag des Europäischen Rates im Rahmen des Gipfels von Köln am 4. Juni 1999 zurück. Dieser stellte fest, dass es „im gegenwärtigen Entwicklungsstand der Union erforderlich“ sei, eine Grundrechtscharta zu erstellen, „um die überragende Bedeutung der Grundrechte und ihre Tragweite für die Unionsbürger sichtbar zu verankern“.<sup>2</sup> Die Aufgabe bestand konkret also nicht darin, „neue“ Rechte zu formulieren, sondern die in der Union bereits bestehenden grundrechtlichen Gewährleistungen, „wie sie sich insbesondere aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und aus der EMRK als allgemeine Rechtsgrundsätze ergeben“, zusammenzufassen und so für die Bürger sichtbarer zu machen. Das Dokument, das von der im Rahmen des Europäischen Rates von Tampere<sup>3</sup> am 16. Oktober 1999 eingesetzten Arbeitsgruppe<sup>4</sup>, die sich in der Folge als „Konvent“ bezeichnete, erarbeitet wurde, ist in diesem Sinne keine „revolutionäre Neukodifikation“<sup>5</sup>. Gleichwohl enthält sie Verbesserungen des gemeinschaftlichen Grundrechtsstandards oder, um nicht tatsächlich von „Neuheiten“ sprechen zu müssen: Der Konvent hat „neue Gefahren bei alten Rechten berücksichtigt“<sup>6</sup>. Eine solche Besserung stellt das in Art. 41 GRC veran-

<sup>1</sup> *Europäisches Parlament/Kommission/Rat*, Europäische Charta der Grundrechte, ABl. Nr. C 364 v. 18.12.2000, S. 1 (8).

<sup>2</sup> *Europäischer Rat von Köln*, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, BullEU 6-1999, Ziff. I.64.

<sup>3</sup> *Europäischer Rat von Tampere*, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, BullEU 10-1999, Ziff. 1.2.

<sup>4</sup> Das Gremium bestand aus 62, vorwiegend nationalen, Vertretern – zur personellen Besetzung im einzelnen vgl. EuGRZ 2000, S. 570 f.

<sup>5</sup> *Mahlmann*, Die Grundrechtscharta der Europäischen Union, ZEuS 4 (2000), S. 419 (427).

kerte „Recht auf eine gute Verwaltung“ dar. Eine solche Verbürgung hat noch in keine internationale Menschenrechtserklärung als Grundrecht explizit Eingang gefunden.<sup>7</sup> Das Recht befindet sich in Kapitel V der Charta, welches unter dem Titel „Bürgerrechte“ steht. Dazu zählen ebenfalls das allgemeine Recht auf Zugang zu Dokumenten (Art. 42 GRC), das Recht auf Befassung des Bürgerbeauftragten (Art. 43 GRC) und das Recht auf Petition beim Europäischen Parlament (Art. 44 GRC). Im folgenden soll zunächst dargestellt werden, auf welchen Grundlagen im Gemeinschaftsrecht die einzelnen Elemente des Rechtes auf gute Verwaltung beruhen (B.), bevor der Frage nach dem Geltungsbereich des Rechts (C.) sowie der inhaltlichen Ausgestaltung der einzelnen Elemente (D.) nachgegangen wird. Schließlich soll noch aufgezeigt werden, welche Möglichkeiten bzw. konkreten Bemühungen es gibt, den Grundsatz der guten Verwaltung auch in der Praxis anwendbar zu machen (E.).

## B. Die grundrechtliche Verbürgung des Rechts auf eine gute Verwaltung

### I. Grundlagen und Aufbau

Insgesamt besteht Art. 41 GRC aus vier Absätzen, was eine Ausnahme gegenüber allen anderen Artikeln der Grundrechtscharta darstellt, die, zum Zweck der Klarheit und Einprägsamkeit,<sup>8</sup> aus höchstens drei Absätzen bestehen.<sup>9</sup> Die einzelnen Absätze beinhalten jeweils verschiedene Grundsätze des europäischen Verwaltungs-verfahrensrechts<sup>10</sup>. So verbürgt der erste Absatz eine unparteiische und gerechte

<sup>6</sup> *Mombaur*, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union: Ein Bericht in neun Punkten, DÖV 2001, S. 595 (596).

<sup>7</sup> *Söderman*, Gute Verwaltung als Grundrecht in der Europäischen Union, Die Union - Vierteljahresschrift für Integrationsfragen 2001, S. 61 (62). Dazu ist allerdings zu bemerken, dass es bereits Bemühungen des Europarates sowie der OECD dahingehend gab, die dem Anspruch auf „gute Verwaltung“ zwar keine Grundrechtsqualität zuerkennen, aber dennoch die Bedeutung guter Verwaltung für den einzelnen Bürger betonten und daher in zahlreichen Entschlüssen, Empfehlungen und Publikationen Ausdruck fanden, vgl. *Schwarze*, Der Beitrag des Europarates zur Entwicklung von Rechtsschutz und Verfahrensgarantien im Verwaltungsrecht, EuGRZ 1993, S. 377 (381) sowie die Aufzählung des *Europäischen Bürgerbeauftragten* im Sonderbericht an das Europäische Parlament im Anschluss an die Initiativuntersuchung betreffend das Vorhandensein und die öffentliche Zugänglichkeit eines Kodex für gute Verwaltungspraxis in den verschiedenen Gemeinschaftsinstitutionen und -organen (im folgenden zitiert: Sonderbericht), OI/1/98/OV, 11.4.2000, S. 14, <http://www.europarl.eu.int/ombudsman/special/pdf/de/oi980001.pdf>, Fn. 44 (Zugriffsdatum: 31.8.2002).

<sup>8</sup> *Hilf*, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Beilage zu NJW 2000, S. 5 (5).

<sup>9</sup> *Pache*, Die Europäische Grundrechtscharta – ein Rückschritt für den Grundrechtsschutz in Europa?, EuR 2001, S. 475 (478).

<sup>10</sup> Vgl. allgemein zu Grundsätzen des Verwaltungsverfahrensrechts: *Haihach*, Die Rechtsprechung des EuGH zu den Grundsätzen des Verwaltungsverfahrensrechts, NVwZ 1998, S. 456 ff.; *Gornig/Trübe*, Die

Behandlung der Angelegenheiten der Bürger sowie die Verpflichtung, diese Angelegenheiten innerhalb einer angemessenen Frist zu behandeln. Die Elemente des zweiten Absatzes konkretisieren das Recht auf eine unparteiische und gerechte Behandlung („Dieses Recht umfasst insbesondere [...]“).<sup>11</sup> Darin sind im einzelnen ein Recht auf Gehör vor belastenden Entscheidungen, ein Recht auf Zugang zu den die eigene Person betreffenden Akten und die Verpflichtung der Behörde, ihre Entscheidungen ausreichend zu begründen, aufgezählt. Schließlich werden noch das Bestehen eines Entschädigungsanspruches (Abs. 3) und das Recht auf eine Antwort der Behörden in der vom Einzelnen gewählten Vertragssprache (Abs. 4) als Teil des Rechts auf eine gute Verwaltung verbürgt. Die Einhaltung der in diesen vier Absätzen aufgezählten Garantien soll „gute Verwaltung“ für die Bürger sicherstellen. Die einzelnen Grundsätze sind teils im EG-Vertrag verankert, teils wurden sie durch die Rechtsprechung des Gerichtshofes entwickelt bzw. näher konkretisiert. Die Erläuterungen des Konvents<sup>12</sup> geben diesbezüglich wichtige Hinweise, wiewohl sie nicht verbindlich sind<sup>13</sup>.

Die Verpflichtung zu sorgfältiger und unparteiischer Behandlung der Angelegenheiten des Bürgers ergibt sich etwa aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes. Demnach gehört die sorgfältige und unparteiische Untersuchung „aller relevanten Gesichtspunkte des Einzelfalls“ zu den Garantien, die „die Gemeinschaftsrechtsordnung in Verwaltungsverfahren gewährt“.<sup>14</sup> Das Prinzip einer angemessenen Verfahrensdauer stellt ebenfalls einen allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts<sup>15</sup> dar und zählt daher, wie GA *Mischo* dies einmal ausgeführt hat, zum „gemeinschaftlichen Besitzstand“<sup>16</sup>. Die Verpflichtung, rechtliches Gehör zu gewähren, ist sekundärrechtlich lediglich für einzelne Vollzugsbereiche, vor allem im Bereich des Wirtschaftsverwaltungsrechts, niedergelegt.<sup>17</sup> Über diese punktuellen

Rechtsprechung des EuGH und des EuG zum Europäischen Verwaltungsrecht – Teil 1,2,3, JZ 2000, S. 395 ff.; *Schilling*, Bestand und allgemeine Lehren der bürgerschützenden allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts, EuGRZ 2000, S. 3 ff.

<sup>11</sup> *Szczekalla*, Allgemeine Rechtsgrundsätze in: *Rengeling* (Hrsg), Handbuch zum Europäischen und Deutschen Umweltrecht (EUDUR) 1998, „Online-Zwischen-Update“ v. 13.12.2000, [http://www.jura.uos.de/institut/EUR/EUDUR\\_11\\_akt.htm](http://www.jura.uos.de/institut/EUR/EUDUR_11_akt.htm) (Zugriffsdatum: 31.8.2002).

<sup>12</sup> Charte 4487/00, Convent 50, Erläuterungen des Konvents, abgedruckt in: EuGRZ 2000, S. 559 ff.

<sup>13</sup> *Alber/Widmaier*, Die EU-Charta und ihre Auswirkungen auf die Rechtsprechung, EuGRZ 2000, S. 497 (499).

<sup>14</sup> EuGH, Rs. C-269/90, Slg. 1991, I-5496, 5499, Rdnr. 14 (*TU München*); EuG, Rs. T-167/94, Slg. 1995, II-2589, 2618, Rdnr. 73 (*Nölle*).

<sup>15</sup> EuGH, Rs. 223/85, Slg. 1987, S. 4617, 4658, Rdnr. 12 (*RSV/K*).

<sup>16</sup> Schlussantrag v. GA *Mischo* in Rs. C-244/99 P, noch nicht in amlt Slg. veröffentlicht, Rdnr. 83 (*DSM*), im Internet abrufbar unter: <http://www.curia.eu.int>.

<sup>17</sup> So z.B. Art. 19 VO Nr. 17, ABl. Nr. P 13 v. 21.2.1962, S. 204 (210), der ein Recht auf Äußerung von betroffenen Unternehmen normiert, bevor die Kommission eine Entscheidung fällen darf; diese Regelung wird konkretisiert durch die VO (EG) 2842/98 v. 22.12.1998 über die Anhörung in bestimmten Verfahren nach Artikel 85 und 86 EG-Vertrag, ABl. Nr. L 354 v. 30.12.1998, S. 18; Art. 18 VO (EWG)

positivrechtlichen Verbürgungen hinaus, hat der Europäische Gerichtshof den Grundsatz des rechtlichen Gehörs allgemein in ständiger Rechtsprechung als verbindliches Prinzip des gemeinschaftsrechtlichen Verwaltungsverfahrens anerkannt, und zwar auch dann, wenn keine entsprechenden Verfahrensregeln existieren.<sup>18</sup> Auch das Akteneinsichtsrecht ist lediglich für einzelne Vollzugsbereiche sekundärrechtlich kodifiziert.<sup>19</sup> Es zählt jedoch, ebenso wie das Recht auf Gehör, nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Verwaltungsverfahrensrechts.<sup>20</sup> Die Pflicht zur Begründung von Rechtsakten hat ihre normative Grundlage dagegen in Art. 253 EGV. Zusätzlich sind Begründungspflichten jedoch auch in sekundärrechtlichen Vorschriften für einzelne Vollzugsbereiche niedergelegt,<sup>21</sup> und der EuGH hat die Begründungspflicht, über Art. 253 EGV hinausgehend, als allgemeinen Rechtsgrundsatz<sup>22</sup> und als eines der Grundprinzipien des Gemeinschaftsrechts anerkannt<sup>23</sup>. Der Anspruch nach Art. 41 Abs. 3 GRC auf Ersetzung des Schadens, der Einzelnen „durch die Organe und Bediensteten der Gemeinschaft in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursacht“ wurde, entspricht dem in Art. 288 Abs. 2 EGV verankerten Recht auf außervertragliche Haftung. Und die Sprachengarantie hat in Art. 21 Abs. 3 EGV ihre Grundlage. Dort ist das sogenannte Kommunikationsrecht, also das „Recht auf Kommunikation mit den Organen in der eigenen Sprache“<sup>24</sup> primärrechtlich verankert.

Ungeachtet der Kritik an der Länge des Artikels wurde die Anordnung der Prinzipien, die das Recht auf gute Verwaltung ausmachen, in der Lehre gelobt. Art. 41 GRC wird eine „bedeutsame Indizfunktion für die konkrete Gestalt rechtsgemeinschaftlicher Grundrechtsgehalte“ zuerkannt, und vom allem die Konkretisierung

4064/89 regelt das Recht auf Gehör in Fusionskontrollverfahren – auch hier gibt es eine eigene Anhörungsverordnung VO (EG) 447/98 v. 1.3.1998 über die Anmeldungen, über die Fristen sowie über die Anhörung nach der Verordnung (EWG) 4064/89 des Rates über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, ABl. Nr. L 61 v. 2.3.1998, S. 1; Art. 11 VO (EG) 2026/97 über den Schutz gegen subventionierte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Gemeinschaft gehörenden Ländern, ABl. Nr. L 288 v. 21.10.1997, S. 1 (12), der die Anhörung bestimmter Personen im Antidumpingverfahren regelt.

<sup>18</sup> Vgl. dazu näher *Schwarze*, Europäisches Verwaltungsrecht 1988, S. 1275 f.; *Gassner*, Rechtsgrundlagen und Verfahrensgrundsätze des Europäischen Verwaltungsverfahrensrechts, DVBl 1995, S. 18; *Lenaerts/Vanhamme*, Procedural rights of private parties in the community administrative process, CMLR 34 (1997), S. 534; *Gornig/Trübe*, (Fn. 10), S. 404.

<sup>19</sup> Vgl. Art. 11 Abs. 7 VO 2026/97, (Fn. 17), S. 1; Art. 18 Abs. 3 VO 4064/89, ABl. Nr. L 395 v. 30.12.1989, S. 1.

<sup>20</sup> EuGH, Rs. C-319/93 P, Slg. 1995, I-865, 907, Rdnr. 21 (*BPB Industries*); EuG, verb Rs. T-10, 11, 12 u. 15/92, Slg. 1992, II-2667, 2628, Rdnr. 38 (*Cimenteries*).

<sup>21</sup> Vgl. Art. 11 (3), 11 (5) S. 2, 14 (3) VO 17/62, (Fn. 17), S. 204; Art. 24 VO (EG) 2026/97, (Fn. 19), S. 1; Art. 8, 11 (5), 13 (3), 14 (4), 15 (1) VO (EWG) 4064/89, (Fn. 19), S. 1 berichtigt durch ABl. Nr. L 257 v. 21.9.1990, S. 13.

<sup>22</sup> EuGH, verb Rs. 43, 45 u. 48/59, Slg. 1960, S. 965, 989 f. (*Lachmüller*).

<sup>23</sup> EuGH, Rs. C-269/90, Slg. 1990, I-5469, 5499, Rdnr. 14.

<sup>24</sup> *Hatje*, in: *Schwarze* (Hrsg.), EU-Kommentar, 2000, 1. Aufl., Art. 21, Rdnr. 1.

des Grundsatzes in Absatz 2 würde „Transparenz und (relative) Rechtssicherheit“ schaffen.<sup>25</sup>

Das Recht auf eine gute Verwaltung war in der ursprünglichen Liste, die das Präsidium als Diskussionsgrundlage festgelegt hatte, noch nicht enthalten, sondern ist erst im Laufe des Konventsverfahrens hinzugekommen<sup>26</sup>. Seine Einbeziehung ist vor allem den Bemühungen des Europäischen Bürgerbeauftragten, *Jacob Söderman*, zu verdanken, der sich in seiner Rede vor dem Konvent dafür aussprach, das Recht des Bürgers auf gute Verwaltung in der Charta als Grundsatz zu verankern.<sup>27</sup> Seiner Ansicht nach ist die Verankerung dieses Rechtes ein wichtiges Zeichen, „um modernen Entwicklungen der Menschenrechtsnormen und der Beziehungen zwischen dem Bürger und der öffentlichen Verwaltung Rechnung zu tragen“<sup>28</sup>. Die Reaktionen auf die Verankerung dieses Grundsatzes waren durchaus unterschiedlich. So wurde der Artikel einerseits beschrieben als „in besonderer Weise den Charme der Unbekümmertheit“<sup>29</sup> versprühend – vermutlich wegen der naiv anmutenden Aneinanderreihung verschiedener „gut klingender“ Verwaltungsrechtsgrundsätze. Überdies wurde er bezeichnet als „von legistisch fragwürdiger Qualität“ mit „Signalwirkung für die Außenwelt“<sup>30</sup>, was wohl Zweifel bezüglich der Sinnhaftigkeit, Verwaltungsrechtsgrundsätze mit Grundrechtsqualität auszustatten, zum Ausdruck bringt. Auf der anderen Seite wurde das Recht auf gute Verwaltung nachdrücklich begrüßt als ein neues Recht, dessen Grundrechtsgehalt trotz seines hohen Schutzniveaus bisher nicht ausreichend gewürdigt worden wäre.<sup>31</sup> Das Recht sei Teil einer wichtigen neuen Dimension von Grundrechten.<sup>32</sup> Inhaltlich besteht jedoch weitgehend Einigkeit darüber, dass der Artikel keine abschließende Aufzählung der zu beachtenden Grundsätze enthält – es wird von „Mindeststandard des modernen Verwaltungsrechts“<sup>33</sup>, „Basisprinzipien einer guten Verwaltung“<sup>34</sup> oder „beispielhafter Konkretisierung“<sup>35</sup> gesprochen. Auf-

<sup>25</sup> *Szczekalla*, in: Rengeling, (Fn. 11).

<sup>26</sup> *Europäische Kommission*, Mitteilung zur Grundrechtscharta der Europäischen Union, KOM (2000) 559 endg v. 13.9.2000, S. 7.

<sup>27</sup> *Europäischer Bürgerbeauftragter*, Rede v. 2.2.2000: Öffentliche Anhörung zu dem Entwurf einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union, <http://www.europarl.eu.int/ombudsman/SPEECHES/de/charter1.htm> (Zugriffsdatum: 31.8.2002).

<sup>28</sup> *Europäischer Bürgerbeauftragter*, Rede v. 2.2.2000, <http://www.europarl.eu.int/ombudsman/SPEECHES/de/charter1.htm> (Zugriffsdatum: 31.8.2002).

<sup>29</sup> *Tettinger*, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, NJW 2001, S. 1010 (1014).

<sup>30</sup> *Dutzler/ Lukaschek/Vranes/Weidel*, Grundrechte für Europa, Die Europäische Union nach Nizza, ZfV 2001, S. 368 (369).

<sup>31</sup> *Europäische Kommission*, Mitteilung, KOM (2000) 559 endg v. 13.9.2000.

<sup>32</sup> *Heringa/Verhey*, The EU-Charter, Text and Structure, MJ 8 (2001), S. 11.

<sup>33</sup> *Hilf*, (Fn. 8), S. 6.

<sup>34</sup> *Europäischer Bürgerbeauftragter*, Rede v. 23.4.2001: What is good administration? The European Ombudsman's Code of Good Administrative Behaviour, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/en/2001-04-23.htm> (Zugriffsdatum: 31.8.2002).

grund dessen wird auch die zukünftige Notwendigkeit „beträchtlicher Konturierungsarbeit in technischer Hinsicht“<sup>36</sup> betont – die einzelnen Elemente des Grundsatzes müssen also noch entsprechend ausgeformt werden.

## II. Entwicklung: Vom Grundsatz ordnungsgemäßer Verwaltung zum Recht auf gute Verwaltung

Ebenso wie es auf Ebene des Europarates, der OECD und der Mitgliedstaaten Bemühungen gegeben hat, gute Verwaltung, vornehmlich durch die Normierung verschiedener Verfahrensgrundsätze, für die Bürger zu gewährleisten,<sup>37</sup> ist auch auf Ebene der Europäischen Union die Gewährleistung bestimmter Standards im Verwaltungsverfahren nicht erst durch die Grundrechtscharta eingeführt worden. Denn der EuGH hat Verfahrensgrundrechte als allgemeine rechtsstaatliche Grundsätze bereits zu einer Zeit entwickelt, als er den Bestand von Gemeinschaftsgrundrechten noch weitgehend ablehnte.<sup>38</sup> Der Gedanke dahinter war, einen angemessenen Ausgleich zwischen der Funktionsfähigkeit der Verwaltung einerseits und den Rechtsschutzansprüchen des Einzelnen andererseits zu finden.<sup>39</sup> Unter den auf diese Weise entwickelten Grundsätzen des Verwaltungsverfahrens von besonderer Bedeutung für die Ausgestaltung des Art. 41 GRC, ist der bereits angesprochene „Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung“. Auch der Konvent nimmt in seinen Erläuterungen zu Art. 41 GRC darauf Bezug.<sup>40</sup> Im Sinne der Methode der wertenden Rechtsvergleichung, bei der eine entsprechende Regelung nicht notwendig in den Rechtsordnungen aller Mitgliedstaaten vorhanden sein muss,<sup>41</sup> stellen das belgische<sup>42</sup> und das niederländische<sup>43</sup> Recht die Grundlage für den Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung dar. In der Lehre ist überwiegend anerkannt, dass es sich dabei nicht um einen einzelnen Verwaltungsrechts-

<sup>35</sup> *Szczekalla*, in: Rengeling, (Fn. 11).

<sup>36</sup> *Tettinger*, (Fn. 29), S. 1014.

<sup>37</sup> Vgl. Anmerkungen in Fn. 7.

<sup>38</sup> *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft – EUV/EGV, 1. Auflage 1999, Art. 6, Rdnr. 166.

<sup>39</sup> *Schwarze*, Der Schutz des Gemeinschaftsbürgers durch allgemeine Verwaltungsrechtsgrundsätze im EG-Recht, NJW 1986, S. 1067 (1068).

<sup>40</sup> Chartre 4487/00 Convent 50, EuGRZ 2000, S. 554 (566).

<sup>41</sup> ARG ist nach der gängigen Formel „was sich bei einer kritischen Analyse der Lösungen, die sich nach einer rechtsvergleichenden Umschau ergeben, als die beste Lösung darstellt, das heißt, maßgebend ist nicht eine übereinstimmende Mehrheit der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten, vgl. dazu näher *Zweigert*, Der Einfluss des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf das Recht der Mitgliedstaaten, *RabelsZ* 28 (1964), S. 601 (611).

<sup>42</sup> Vgl. *Paques*, L'application de la loi fiscale. Actualités du droit 1993, S. 399, zitiert nach *Schilling*, (Fn. 10), S. 7.

<sup>43</sup> *Schwarze*, (Fn. 18), S. 899.

grundsatz handelt, sondern um eine Zusammenfassung mehrerer Prinzipien.<sup>44</sup> So wird er als „Sammelbegriff für alle oder einige Verwaltungsrechtsgrundsätze“<sup>45</sup> oder als „Synonym für die Grundsätze, die im Staat Grundsätze des rechtsstaatlichen Verfahrens sind“<sup>46</sup> bezeichnet. Der Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung gebietet etwa, dass die Behörden Fehler oder Versäumnisse wiedergutmachen müssen<sup>47</sup>, eine unparteiische und objektive Führung des Verfahrens<sup>48</sup> und eine Entscheidung innerhalb angemessener Frist<sup>49</sup>. Daneben beinhaltet er eine umfassende Sorgfalts- und Fürsorgepflicht der Behörde<sup>50</sup> und das Recht auf Gehör, also die Verpflichtung der Beamten, vor einer Entscheidung, betroffenen Personen Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen<sup>51</sup>, sowie die Verpflichtung zur Begründung der Entscheidung<sup>52</sup>. Abgesehen von diesen Verfahrensgarantien zum Schutz des betroffenen Einzelnen verbietet der Grundsatz ordnungsgemäßer Verwaltung auf der anderen Seite die Verursachung eines unangemessenen Verwaltungsaufwandes.<sup>53</sup> Welche Grundsätze tatsächlich unter den Begriff „Grundsatz ordnungsgemäßer Verwaltung“ subsumiert werden, variiert und lässt sich daher nicht exakt bestimmen. Der Grundsatz wird von Klägern oft zitiert, nicht immer jedoch vom EuGH in der Folge auch geprüft.<sup>54</sup> Einzelne der zitierten Prinzipien werden oft auch eigens ohne den Überbegriff „Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung“ erwähnt.<sup>55</sup> Eine Überprüfung der Rechtsprechung zeigt jedoch, dass der Begriff zumindest all jene Garantien umfasst, die in den ersten beiden Absätzen des Art. 41 GRC aufgelistet sind. Er kann daher wohl als eine Art „Vorläufer“ des Rechts auf gute Verwaltung angesehen werden. Wie erwähnt, nimmt schließlich auch der Konvent in seinen Erläuterungen darauf Bezug.

<sup>44</sup> Haibach, (Fn. 10), S. 461; Gornig/Trüe, (Fn. 10), S. 403.

<sup>45</sup> Haibach, (Fn. 10), S. 461.

<sup>46</sup> Gornig/Trüe, (Fn. 10), S. 893.

<sup>47</sup> EuGH, Rs. 55/70, Slg. 1971, S. 379, 386, Rdnrn. 19 u. 21 (*Reinarz*).

<sup>48</sup> EuG, Rs. T-62/98, Slg. 2000, II-2707, 2814, Rdnr. 47 (*Volkswagen*).

<sup>49</sup> Schlussantrag von GA Jacobs, Rs. C-99/98, Slg. 2001, II-1101 (*Österreich/K*).

<sup>50</sup> EuGH, Rs. 321/85, Slg. 1986, 3199, 3213, Rdnr. 18 (*Schwiering*); EuG, verb Rs. T-33/98 und T-34/98, Slg. 1999, II-3837, 3881, Rdnr. 133 (*Petrotub SA*).

<sup>51</sup> EuGH, verb. Rs. 33 u. 75/79, Slg. 1980, 1677, 1798, Rdnr. 25 (*Kubner*).

<sup>52</sup> EuG, Rs. T-167/94, Slg. 1995, II-2859, 2618, Rdnr. 73.

<sup>53</sup> EuG, Rs. T-204/99, Slg. 2001, II-2265, Rdnr. 69 (*Olli Mattila*).

<sup>54</sup> Schilling, (Fn. 10), S. 7.

<sup>55</sup> So etwa das Recht auf Gehör und Akteneinsicht in: EuGH, Rs. 322/81, Slg. 1983, 3461, 3498, Rdnr. 7 (*Michelin*), oder die Begründungspflicht in: EuGH, Rs. 222/86, Slg. 1987, 4097, 4117, Rdnr. 15 (*Heylens*).



## C. Der Geltungsbereich des Rechts: Wer ist daran gebunden? Wer kann sich darauf berufen?

### I. Grundrechtsverpflichtung

#### 1. Allgemeines zum Verwaltungsvollzug in der Europäischen Union<sup>56</sup>

Das Gemeinschaftsrecht kann auf zwei Arten vollzogen werden, entweder direkt, durch die Organe der Gemeinschaft, oder indirekt, durch die Behörden der Mitgliedstaaten. Aufgrund des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung<sup>57</sup> und des Subsidiaritätsprinzips<sup>58</sup> stellt der indirekte gemeinschaftsrechtliche Vollzug den Regelfall dar. Dabei werden der unmittelbare und der mittelbare indirekte Vollzug unterschieden. Voraussetzung für die erste Variante ist, dass das zu vollziehende Gemeinschaftsrecht unmittelbar anwendbar ist. Darunter fallen also der Vollzug von Verordnungen, und ausnahmsweise unmittelbar anwendbaren Richtlinien und Primärrecht. Die zweite Variante besteht im Vollzug von nationalem Recht, das in Umsetzung von Gemeinschaftsrecht, beispielsweise einer Richtlinie, ergangen ist.

Der direkte Vollzug, jener durch die Organe der Gemeinschaft selbst, ist dagegen der Ausnahmefall. Auch dieser wird in zwei Varianten unterteilt. Man unterscheidet den gemeinschaftsinternen und den gemeinschaftsexternen direkten Vollzug. Der gemeinschaftsinterne Bereich umfasst die EG-Eigenverwaltung, also etwa die Personalverwaltung oder Angelegenheiten des Haushalts.<sup>59</sup> Primärrechtlich festgelegte Bereiche gemeinschaftsexternen unmittelbarer Vollziehung sind dagegen etwa das Kartell-, Monopol- und Beihilfenrecht.<sup>60</sup>

Auf der Grundlage dieser Unterscheidung stellt sich nun die Frage, wer beim Vollzug von Gemeinschaftsrecht durch das Recht auf gute Verwaltung verpflichtet wird.

#### 2. Organe und Einrichtungen der Union bzw. der Gemeinschaft

Artikel 41 GRC selbst spricht eigentlich nur von den „Organen und Einrichtungen der Union“ als Verpflichtete des Rechts auf gute Verwaltung. Da diese Formulierung ebenso in der allgemeinen Bestimmung über den Anwendungsbereich

<sup>56</sup> Vgl. dazu näher: *Schweitzer/Hummer*, Europarecht 1996, S. 125 ff.; *Streinz*, Europarecht 1999, S. 174 ff.; *König/Haratsch*, Europarecht 2000, S. 49 ff.; *Gornig/Trüe*, (Fn. 10), 395 ff.; *Stettner*, Der Verwaltungsvollzug in *Dauses* (Hrsg.) Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts (Loseblatt) EL 10, Mai 2000, B.III.1 ff.

<sup>57</sup> Art. 5 EUV; Art. 5 EGV.

<sup>58</sup> Art. 5 EGV.

<sup>59</sup> *Schweitzer/Hummer*, (Fn. 56), S. 125; *König/Haratsch*, (Fn. 56), S. 49.

<sup>60</sup> Art. 81 ff. EGV.

der Grundrechtscharta, Art. 51 GRC, vorkommt, soll die genaue Abgrenzung anhand der Informationen dazu geklärt werden. Explizit wird in Art. 41 GRC nur vom direkten Vollzug des Gemeinschaftsrechts gesprochen, der ja, wie oben bereits ausgeführt, lediglich den Ausnahmefall darstellt. Dabei führt jedoch die Begriffswahl „Union“ zu Missverständnissen, da die Union selbst als Organ eigentlich nur den Rat der Staats- und Regierungschefs hat, und die konkreten Entscheidungen von den Organen der EG getroffen werden. Es ist jedoch weder wahrscheinlich, dass die Geltung des Art. 41 GRC auf den Europäischen Rat beschränkt sein soll, noch ist anzunehmen, dass die Organe der Gemeinschaft bei ihren Tätigkeiten für die Gemeinschaft aus dem Geltungsbereich des Rechts ausgenommen sein sollen. Vielmehr wird angenommen, dass diese Ungenauigkeit in der Formulierung aus dem Streben resultiert, das komplizierte Verhältnis von EU und EG für den Bürger zu vereinfachen.<sup>61</sup> In diesem Zusammenhang, resultierend aus der gewählten Formulierung, drängt sich jedoch noch eine andere bedeutende Frage auf: Sind die Institutionen an das Recht auf gute Verwaltung auch bei ihrer Arbeit in den intergouvernementalen Säulen, der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit (PJZS) gebunden? Diese Frage ist noch nicht beantwortet, wobei jedoch festgehalten werden muss, dass eine allfällige Grundrechtsbindung in diesem Bereich tatsächlich, aufgrund der eingeschränkten Kompetenzen des Europäischen Gerichtshofs<sup>62</sup>, nicht justiziabel wäre.<sup>63</sup> In der Literatur wird davon gesprochen, dass die Grundrechtsverpflichtung in diesen Bereichen den Charakter einer „Naturalobligation“ hat.<sup>64</sup>

Eine Erklärungshilfe dahingehend, welche Institution als „Organ“, welche als „Einrichtung“ gelten soll, ergibt sich aus den Erläuterungen des Konvents zu Art. 51 GRC.<sup>65</sup> Danach bestimmen sich die „Organe“ aus der Aufzählung in Art. 7 EGV, der konkret das Europäische Parlament, den Rat, die Kommission, den Gerichtshof und den Rechnungshof, sowie den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen benennt. Als „Einrichtung“ gelten nach den Erläuterungen, „alle durch die Verträge oder durch sekundäre Rechtsakte geschaffenen Instanzen“<sup>66</sup>, so etwa die Europäische Zentralbank, das Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt, oder das Gemeinschaftliche Sortenschutzamt.

<sup>61</sup> Calliess, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Fragen der Konzeption, Kompetenz und Verbindlichkeit, EuZW 2001, S. 261 (266).

<sup>62</sup> Vgl. zu den Kompetenzen des EuGH in den Angelegenheiten der Zweiten und Dritten Säule, Dörr/Mager, Rechtswahrung und Rechtsschutz nach Amsterdam – Zu den neuen Zuständigkeiten des EuGH, AöR 125 (2000), S. 386 ff.

<sup>63</sup> Calliess, (Fn. 61), S. 266.

<sup>64</sup> Mahlmann, (Fn. 5), S. 441.

<sup>65</sup> Charta 4487/00, Convent 50, EuGRZ 2000, S. 554 (568).

<sup>66</sup> Vgl. Art. 286 EGV.

### 3. Mitgliedstaaten

Der Wortlaut des Art. 41 GRC ist eng. Er spricht ausdrücklich, wie bereits festgestellt, nur den direkten Vollzug des Gemeinschaftsrechts an. Was ist aber mit dem Regelfall, dem indirekten Vollzug des Gemeinschaftsrechts durch die Behörden der Mitgliedstaaten? Nachdem Art. 51 GRC über den allgemeinen Anwendungsbereich der Charta neben den „Organen und Einrichtungen der Union“ auch von den „Mitgliedstaaten [...] bei der Durchführung des Rechts der Union“ spricht, wird angenommen, dass dieser weitere Anwendungsbereich auch für das Recht auf gute Verwaltung gilt.<sup>67</sup> Da der Vollzug des Gemeinschaftsrechts durch die Behörden der Mitgliedstaaten die häufigere Variante ist, würde dem Recht auf gute Verwaltung andernfalls auch ein beträchtliches Maß an Effizienz und der Charta die Glaubwürdigkeit fehlen.<sup>68</sup> Die Begriffswahl („Recht der Union“) führt zwar wiederum zu Missverständnissen, jedoch ist auch diese dem Bemühen um Vereinfachung zuzurechnen, sodass das Recht der Gemeinschaft jedenfalls als mitumfasst gelten kann.<sup>69</sup> Weitgehend ungeklärt ist allerdings, was unter „Durchführung des Rechts“ verstanden werden kann. Der Konvent hat damit eine Formulierung aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs<sup>70</sup> übernommen.

Dazu ist zu bemerken, dass ursprünglich mit dem „Anwendungsbereich des Unionsrechts“<sup>71</sup> eine andere Formulierung gewählt worden war, die ihre Grundlage ebenfalls in der Rechtsprechung des Gerichtshofes<sup>72</sup> hat. Der Gerichtshof hat allerdings bislang nicht klar ausgesprochen, ob von dieser Formel neben dem unmittelbaren auch der mittelbare mitgliedstaatliche Vollzug umfasst sein soll. In der Lehre gibt es dazu unterschiedliche Meinungen. Gegen die Grundrechtsbindung bei der mittelbaren indirekten Vollziehung wird vorgebracht, dass das nationale Recht, das in Umsetzung von Gemeinschaftsrecht ergangen ist, nicht vollständig vom Gemeinschaftsrecht determiniert sei, weil den Behörden ein gewisser Auslegungsspielraum bleibt.<sup>73</sup> Auf der anderen Seite ist man der Meinung,

<sup>67</sup> Szczekalla, in: Rengeling (Fn. 11), *Heringa/Verhey*, (Fn. 32), S. 30.

<sup>68</sup> Die Auslassung des Verweises auf die Mitgliedstaaten hat zu großer Kritik geführt: *Heringa/Verhey* (Fn. 32), S. 30; *Die Zeit*, Online-Ausgabe: Charta mit Lücken – Aller Anfang ist schwer: „Europas erster Katalog der Grundrechte, wo davon gesprochen wird, dass sich die Regierungen dadurch selbst „gegen Unbill gewappnet“ hätten, als angenommen wird, dass die Nichtnennung der Mitgliedstaaten in diesem Artikel auch dazu führt, dass sie nicht von seinem Geltungsbereich erfasst sind.“, [http://www.zeit.de/2000/40/Politik/200040\\_eu-charta.html](http://www.zeit.de/2000/40/Politik/200040_eu-charta.html). (Zugriffsdatum: 31.8.2002).

<sup>69</sup> Calliess, (Fn. 61), S. 266.

<sup>70</sup> Vgl. EuGH, Rs. C-292/97, Slg. 2000, I-2737, Rdnr. 37 (*Karlsson*).

<sup>71</sup> Vgl. *Grabenwarter*, Die Charta der Grundrechte für die Europäische Union, DVBl 2001, S. 1 (2), zitiert nach Fn. 7.

<sup>72</sup> EuGH, Rs. 60 u. 61/84, Slg. 1985, S. 2605, Fn. 26 (*Cinéthèque SA*); Rs. C-368/95, Slg. 1997, I-3689, Rdnr. 24 (*Familiapress*).

<sup>73</sup> *Kingreen*, in: *Calliess/Ruffert*, (Fn. 38), Art. 6, Rdnr. 59.

dass bei dieser Variante des Vollzuges zwar in erster Linie die nationalen Grundrechte anwendbar bleiben, sollte der von diesen gewährte Schutz in der Folge allerdings nicht hinreichend sein, besteht eine Bindung an die Gemeinschaftsgrundrechte.<sup>74</sup> Mit dieser Auslegung kann man auch dem Problem der fehlenden Kompetenz zur Gewährleistung eines Grundrechtsschutzes in diesem Bereich ausweichen. Die mitgliedstaatlichen Grundrechtsschutzsysteme verfügen ja über einen gewissen Anwendungsspielraum und nur, wenn der nationale Grundrechtsschutz „versagt“, kommen die Gemeinschaftsgrundrechte als eine Art „Mindeststandard“ zur Anwendung.<sup>75</sup> Demnach sind die Mitgliedstaaten, wenn sie im „Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts“ handeln, auch beim mittelbaren mitgliedstaatlichen Vollzug von der Grundrechtsbindung erfasst.

Letztlich hat sich der Konvent allerdings für eine Formulierung aus der jüngeren Rechtsprechung des Gerichtshofes entschieden, nämlich für „Durchführung des Rechts der Union“. In der Literatur wird überwiegend angenommen, dass diese Formel den Geltungsbereich der Charta, im Vergleich zur ursprünglich intendierten Formel, einengt.<sup>76</sup> Vor diesem Hintergrund erscheint es zweifelhaft, ob die Grundrechtsbindung der Mitgliedstaaten auch beim mittelbaren mitgliedstaatlichen Vollzug gilt.

Die zweite Möglichkeit zur Ausdehnung des Anwendungsbereichs des Art. 41 GRC auf die Mitgliedstaaten besteht in der unmittelbaren Heranziehung des Art. 10 EGV, des allgemeinen Grundsatzes der Rechtsgemeinschaftlichkeit.<sup>77</sup> Dieser Grundsatz soll sicherstellen, dass beim Vollzug des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten gemeinschaftlichen Rechten zur Durchsetzung verholffen wird.<sup>78</sup> Die Mitgliedstaaten werden also zu gemeinschaftsfreundlichem Verhalten verpflichtet, d.h. sie müssen das Gemeinschaftsrecht „unions-bürgerfreundlich“, ohne administrative Missstände, anwenden.<sup>79</sup> Eine Auslegung von Art. 41 GRC ohne Berücksichtigung des Art. 10 EGV erscheint daher nicht leicht möglich.<sup>80</sup>

Ein grundlegendes Problem, das hinsichtlich des Geltungsbereichs der Charta zu berücksichtigen ist, ist deren mangelnde Verbindlichkeit. Zum jetzigen Zeitpunkt ist die Grundrechtscharta lediglich eine „feierliche Erklärung“. Als solche verpflichtet sie jene Organe, die an ihrer Proklamation beteiligt waren, also das

<sup>74</sup> *Temple Lang*, The sphere in which Member States are obliged to comply with general principles of law and community fundamental rights principles, Legal Issues of European Integration 1991, S. 23 (30).

<sup>75</sup> *Ruffert*, Die Mitgliedstaaten als Verpflichtete der Gemeinschaftsgrundrechte, EuGRZ 1995, S. 518 (528).

<sup>76</sup> *Calliess*, (Fn. 61), S. 266.

<sup>77</sup> *Szczekalla* in Rengeling (Fn. 11), Rdnr. 64.

<sup>78</sup> *Hatje*, in: *Schwarze*, (Fn. 24), Art. 10, Rdnr. 38.

<sup>79</sup> Bericht *Bösch*, Jahresbericht des Europäischen Bürgerbeauftragten (2000), A5-0280/2001, 13.7.2001, S. 13.

<sup>80</sup> *Szczekalla*, in: *Rengeling*, (Fn. 11).

Europäische Parlament, die Kommission und den Rat, da diesbezüglich eine politische „Selbstbindung“ bzw. „Selbstverpflichtung“ angenommen wird.<sup>81</sup> Die politische Entscheidung, die Charta nicht in die Verträge aufzunehmen und zunächst unverbindlich zu belassen, beruht wohl auf der Furcht der Mitgliedstaaten, der EuGH könnte auch rein nationale Maßnahmen auf deren Vereinbarkeit mit den Grundrechten der Charta überprüfen.<sup>82</sup> Zwar bestünde ohnehin eine Einschränkung auf mitgliedsstaatliche Vollzugsmaßnahmen von Gemeinschaftsrecht, jedoch lässt sich nicht immer strikt trennen, ob ein Vollzugsakt auf Gemeinschaftsrecht oder auf nationalem Recht beruht. Abgesehen davon, würde eine verbindliche Charta auch die einzelnen Beamten in ihrer täglichen Arbeit vor neue Probleme stellen. Sie müssten jeweils überprüfen, ob sie im konkreten Fall „Recht der Union“ zu vollziehen haben oder nicht, und darauf aufbauend müssten sie unterschiedliche grundrechtliche Verpflichtungen beachten.<sup>83</sup> Bislang verpflichtet die Charta daher die Mitgliedstaaten bzw. deren Verwaltungsbehörden nicht.

## II. Grundrechtsberechtigung

Bereits im Vorfeld der Proklamation der Charta wurde gefordert, dass die Grundrechte grundsätzlich jedermann, also nicht nur Unionsbürgern oder Personen mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaaten zustehen sollten. Es wurde bekräftigt, dass dies „einem liberalen und weltoffenen Grundrechtsverständnis der Union“ entsprechen würde, denn Drittstaatsangehörige könnten in gleichem Umfang von hoheitlichen Akten der Gemeinschaft in ihren Rechten verletzt sein wie Unionsbürger oder Personen mit Wohnsitz in einem Mitgliedsstaat.<sup>84</sup> Die meisten der in der Charta verankerten Rechte wurden schließlich auch als Menschenrechte ausgestaltet, was als „begrüßenswert und zeitgemäß“<sup>85</sup> gewürdigt wurde. Auch das Recht auf gute Verwaltung ist ein Menschenrecht. Dies impliziert bereits die gewählte Formulierung, der zufolge „jede Person ein Anrecht darauf besitzt [...]“. Die Möglichkeit der Eingrenzung der Geltung dieses Rechts nur auf Unionsbürger wurde in der Literatur bereits im Vorfeld ausgeschlossen, und zwar mit der Begründung, dass dieses Grundrecht selbst eine solche Differenzierung ausschließen würde.<sup>86</sup> Es

81 *Schwarze*, Der Grundrechtsschutz für Unternehmen in der Europäischen Union, EuZW 2001, S. 517; *Schmitz*, Die EU-Grundrechtscharta aus grundrechtsdogmatischer und grundrechtstheoretischer Sicht, JZ 2001, S. 836; Hinsichtlich der Gültigkeit einer Selbstbindung des Rates bestehen allerdings Zweifel, vgl. *Alber*, Die Selbstbindung der europäischen Organe an die Europäische Charta der Grundrechte, EuGRZ 2001, S. 349 (350).

82 *Alber*, (Fn. 81), S. 349.

83 *Callies*, (Fn. 61), S. 266.

84 *Weber*, Die Europäische Grundrechtscharta – auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung, NJW 2000, S. 537 (542).

85 *Mahlmann*, (Fn. 5), S. 435.

86 *Pernice*, Eine Grundrechte-Charta für die Europäische Union, DVBl 2000, S. 847 (856).

wurde argumentiert, dass Verfahrensrechte, wie sie auch Art. 41 GRC normiert, ein Recht auf Teilhabe an einem Verfahren, vor allem zum vorbeugenden Schutz vor einer Verletzung materieller Grundrechtspositionen („*status activus processualis*“<sup>87</sup>), gewährleisten würden.<sup>88</sup> Die Geltung dieses Rechts könnte daher nicht „*ratione personae* auf Unionsbürger beschränkt sein“<sup>89</sup>. Wie bereits erwähnt, kann jedermann, nicht nur Unionsbürger oder Personen mit Wohnsitz in einem Mitgliedsstaat, von einem Hoheitsakt der Gemeinschaft in seinen Rechten betroffen sein.<sup>90</sup>

Das Recht auf gute Verwaltung berechtigt also grundsätzlich alle natürlichen Personen. Was ist aber mit juristischen Personen? Eine allgemeine Bestimmung, die den Anwendungsbereich der Chartarechte auch auf juristische Personen erstreckt, enthält die Charta nicht. Ausdrücklich erwähnt werden sie nur in den Art. 42-44 GRC, die das allgemeine Zugangsrecht zu Informationen und das Recht auf Beschwerde beim Bürgerbeauftragten bzw. das Petitionsrecht beim Europäischen Parlament verankern. Man ist sich allerdings weitgehend darüber einig, dass daraus nicht ein Ausschluss der Geltung aller anderen Rechte für juristische Personen gefolgert werden kann.<sup>91</sup> Da nämlich der Zweck der Charta hauptsächlich in einer Zusammenfassung des bestehenden Grundrechtsstandards bestand, ist die Judikatur des Europäischen Gerichtshofes zu dieser Frage mit in Betracht zu ziehen.<sup>92</sup> Dieser hat bereits in vielen Entscheidungen die Grundrechtsträgerschaft juristischer Personen, zumindest jener des Privatrechts,<sup>93</sup> bejaht.<sup>94</sup> In der Lehre besteht daher in bezug auf Art. 41 GRC die Meinung, dass sich Unternehmen durchaus darauf berufen können.<sup>95</sup> Abgesehen davon ist zu beachten, dass juristischen Personen gemäß Art. 43 GRC die Beschwerde beim Europäischen Bürgerbeauftragten, wie oben bereits angesprochen, ausdrücklich erlaubt ist. Da die Hauptaufgabe des Bürgerbeauftragten in der Kontrolle der Verwaltung auf Missstände und in der Untersuchung dementsprechender Beschwerden, also in der praktischen Durchsetzung des Rechts auf gute Verwaltung, besteht, wäre nicht einzusehen, warum sich juristische Personen nicht auf das Recht berufen können sollten. Dies würde zu der, einigermaßen absurden, Situation führen, dass eine Kontrollmöglichkeit für eine Rechtsverletzung bestünde, die Beschränkung des

<sup>87</sup> Vgl. dazu grundlegend: *Häberle*, Grundrechte im Leistungsstaat, VVDStRL 30 (1972), S. 43 (86 ff.).

<sup>88</sup> Allerdings wurde den Verfahrensrechten im Laufe der Zeit immer mehr auch ein eigenständiger Charakter als subjektive Rechtsposition zugesprochen, vgl. dazu *Gassner*, (Fn. 18), S. 17.

<sup>89</sup> *Pernice*, (Fn. 86), S. 856.

<sup>90</sup> *Weber*, (Fn. 84), S. 542.

<sup>91</sup> *Schwarze*, (Fn. 81), S. 518; *Mahlmann*, (Fn. 5), S. 437.

<sup>92</sup> *Schwarze*, (Fn. 81), S. 518.

<sup>93</sup> *Kingreen*, in *Calliess/Ruffert*, (Fn. 38), Art. 6, Rdnr. 53.

<sup>94</sup> Vgl. EuGH, Rs. 265/87, Slg. 1989, S. 2237, 2268, Rdnr. 15 (*Schröder*).

<sup>95</sup> *Schwarze*, (Fn. 81), S. 519.

konkreten Rechts jedoch vom Betroffenen nicht geltend gemacht werden kann – sozusagen der „umgekehrte Fall“ einer Naturalobligation.

Auch bezüglich der Grundrechtsberechtigung gilt allerdings die Einschränkung der mangelnden Verbindlichkeit der Charta. Theoretisch sieht die Charta eine Berufungsmöglichkeit sowohl natürlicher als auch juristischer Personen auf Art. 41 GRC vor. Praktisch stellt sie jedoch (noch) eine bloße „Erklärung“ dar, auf deren Verbürgungen sich die Bürger nicht berufen können, und die die nationalen Gerichte nicht über ein Vorabentscheidungsverfahren gemäß Art. 234 EGV vom Gerichtshof interpretieren lassen können.<sup>96</sup>

## D. Inhaltliche Ausgestaltung: Was verbürgt das Recht auf eine gute Verwaltung?

### I. Allgemeines zur Interpretation der Bestimmungen der Grundrechtscharta

Eine Auslegungshilfe in bezug auf die Bestimmungen der Grundrechtscharta bieten die – nicht bindenden<sup>97</sup> – Erläuterungen des Konvents.<sup>98</sup> Der Konvent verweist in seinen Erläuterungen zu Art. 41 GRC auf den Vertrag sowie auf die Judikatur des Gerichtshofes.<sup>99</sup>

Wie jedes Grundrecht kann auch das Recht auf eine gute Verwaltung eingeschränkt werden. Die Charta sieht diesbezüglich, anders als etwa die EMRK, eine allgemeine Schrankenbestimmung vor, die grundsätzlich für alle in der Charta verankerten Rechte die Voraussetzungen einer zulässigen Einschränkung vorsieht.<sup>100</sup> Daneben ist allerdings Art. 52 Abs. 2 GRC zu beachten. Diese als „Meistbegünstigungsklausel“<sup>101</sup> bezeichnete Bestimmung legt fest, dass „für diejenigen Rechte, die in den Gemeinschaftsverträgen oder im EU-Vertrag begründet sind, wiederum die dort festgelegten Bedingungen und Grenzen gelten“. In bezug auf das Recht auf eine gute Verwaltung bzw. die einzelnen Elemente, aus denen sich dieses zusammensetzt, gelten daher in erster Linie die in der Folge näher erläuterten durch den Europäischen Gerichtshof entwickelten Grenzen und Schranken bzw. der durch den Gerichtshof ausformulierte Inhalt.

<sup>96</sup> Schmitz, (Fn. 81), S. 835.

<sup>97</sup> Alber/Widmaier, (Fn. 13), S. 499.

<sup>98</sup> Charta 4487/00, Convent 50, EuGRZ 2000, S. 554 ff.

<sup>99</sup> Vgl. die obigen Ausführungen zu den Grundlagen der einzelnen Elemente des Rechts auf gute Verwaltung.

<sup>100</sup> Art. 52 Abs. 1 GRC, wonach eine Einschränkung gesetzlich vorgesehen sein, den Wesensgehalt des Grundrechts achten, sowie einer Verhältnismäßigkeitsprüfung standhalten muss.

<sup>101</sup> Calliess, (Fn. 61), S. 264.

## II. Unparteilichkeit und Gerechtigkeit

Im ersten Absatz des Art. 41 GRC wird unter anderem festgelegt, dass jede Person ein Recht auf eine unparteiische und gerechte Entscheidung durch die Verwaltungsbehörden hat. Der Konvent verweist diesbezüglich auf die Rechtsprechung des EuGH. Voraussetzung für eine unparteiische Entscheidung ist demnach die sorgfältige Vorbereitung einer Entscheidung<sup>102</sup> sowie die genaue Ermittlung aller Informationen, die von Einfluss auf die Endentscheidung sein könnten<sup>103</sup>. Das bedeutet, dass die Ermittlungen gegebenenfalls auch zu einer Entlastung des Gegners führen müssen<sup>104</sup>, vor allem dann, wenn für die Sachverhaltsermittlung und die abschließende Entscheidung ein und dieselbe Stelle zuständig ist<sup>105</sup>.

In keinem der Urteile, auf die der Konvent zur Interpretation der Elemente des ersten Absatzes des Art. 41 GRC verwiesen hat, ist das Erfordernis einer „gerechten“ Entscheidung verankert oder der Begriff „gerecht“ auch nur erwähnt. Man könnte die Verpflichtung zur Fällung einer gerechten Entscheidung als Teil des Erfordernisses der Unparteilichkeit ansehen.<sup>106</sup> Schließlich impliziert eine „gerechte“ Entscheidung doch auch, dass das Vorbringen der gegnerischen Partei angemessen berücksichtigt werden muss. Wo liegt dann aber der Sinn, neben der Verpflichtung zur Unparteilichkeit ausdrücklich noch jene zur Gerechtigkeit zu verankern, wenn doch ohnehin beide dasselbe bedeuten? Eine Analyse der Beschwerden, die der Europäische Bürgerbeauftragte unter den Begriff „Fairness“ subsumiert, soll Klarheit schaffen. Zwar haben Entscheidungen des Bürgerbeauftragten nicht die gleiche Wirkung wie Urteile des Europäischen Gerichtshofes hinsichtlich der Frage, was Recht ist. Aber, wie erwähnt, war der Bürgerbeauftragte maßgeblich an der Einbeziehung des Rechts auf gute Verwaltung, und vor allem seines ersten Absatzes, beteiligt, indem er forderte, dass alle Bürger ein Recht darauf haben sollten, dass ihre Angelegenheiten „angemessen, fair und rasch“ behandelt werden<sup>107</sup>. Neben der schon durch die Verpflichtung zur Unparteilichkeit abgedeckten Verpflichtung zu ausreichender Bezugnahme auf das Vorbringen der Parteien wird auch diskriminierende Behandlung, also ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz, als Verstoß gegen das Gebot der Fairness bzw. der Gerechtigkeit gewertet. Dieser Grundsatz gilt nach ständiger Rechtsprechung des EuGH sowohl im Hinblick auf die Rechtsetzung als auch auf die Rechtsanwendung als

<sup>102</sup> EuG, Rs. T-231/97, Slg. 1999, II-2403, 2418, Rdnr. 41 (*New Europe Consulting*).

<sup>103</sup> EuGH, Rs. C-255/90, Slg. 1992, I-2253, 2271, Rdnr. 7 (*Burban*); EuG, Rs. T-231/97, Slg. 1999, II-2403, 2418, Rdnr. 41.

<sup>104</sup> EuG, Rs. T-15/89, Slg. 1992, II-1275, 1299, Rdnr. 36 (*Chemie Linz*).

<sup>105</sup> EuG, Rs. T-11/89, Slg. 1992, II-757, 781, Rdnr. 39 (*Shell*).

<sup>106</sup> So auch die Parteien in der Rs. *Volkswagen AG*, die einen Verstoß gegen das Gebot der „Fairness“ geltend gemacht hatten, weil sie der Behörde vorwarfen, parteiisch entschieden zu haben, EuG, Rs. T-62/98, Slg. 2000, II-2707, 2814, Rdnr. 269.

<sup>107</sup> Vgl. *Europäischer Bürgerbeauftragter*, Rede v. 2.2.2000 (Fn. 27).



allgemeiner Rechtsgrundsatz.<sup>108</sup> Für das Verwaltungsverfahren gilt, als besondere Ausprägung des allgemeinen Gleichheitssatzes, das sogenannte „Gebot der Rechtsanwendungsgleichheit“. Das bedeutet, dass die Behörde an ihre Praxis bei Auslegung und allgemeiner Verwaltungstätigkeit gebunden ist und nicht willkürlich davon abweichen darf. Ein Abweichen von der Entscheidungspraxis kann nur durch objektive Umstände gerechtfertigt werden.<sup>109</sup>

### III. Entscheidung innerhalb angemessener Frist

Ebenso wie zum Prinzip der gerechten Entscheidung finden sich in den Urteilen, die der Konvent zur Konkretisierung der Elemente des Art. 41 GRC angegeben hat, auch keine Hinweise auf das Prinzip der Sachbehandlung innerhalb angemessener Frist. Gleichwohl gilt es als Teil des Grundsatzes der ordnungsgemäßen Verwaltung, dass „die Gemeinschaftsbehörden in allen Verfahren, in denen es zum Erlass einer die Interessen einer oder mehrerer Personen beeinträchtigenden Maßnahme kommen kann, eine übermäßig lange Verfahrensdauer vermeiden und sicherstellen, dass jede Verfahrensmaßnahme innerhalb einer Frist erfolgt, die gegenüber der vorhergehenden Maßnahme angemessen ist“<sup>110</sup>. Auch der Bürgerbeauftragte versteht vermeidbare Verzögerungen in der Sachbehandlung als Verstoß gegen die Grundsätze der guten Verwaltung.<sup>111</sup> Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes kann jedoch die Aufhebung einer Entscheidung nicht allein durch einen Verstoß gegen diesen Grundsatz gerechtfertigt werden. Eine aus diesem Grund angefochtene Entscheidung ist nur ungültig, wenn durch die Verfahrensverzögerung eine Einschränkung der Grundsätze der Rechtssicherheit oder des berechtigten Vertrauens erfolgt ist<sup>112</sup>, oder wenn dem Betroffenen ein wirk-samer Rechtsschutz nicht gewährleistet war<sup>113</sup>.

Die Angemessenheit der Frist bestimmt sich nicht nach einer festgelegten Norm, sondern ist von Fall zu Fall zu beurteilen. Andernfalls könnte auf die Unterschiede in den Verfahren nicht ausreichend Rücksicht genommen werden.<sup>114</sup> In

<sup>108</sup> EuGH, verb Rs. 117/76 u. 17/77, Slg. 1977, 1753, 1770, Rdnr. 7 (*Ruckdeschl*); vgl. *Gornig/Trübe*, Die Rechtsprechung des EuGH zum europäischen allgemeinen Verwaltungsrecht, JZ 1993, S. 888; *Schilling*, (Fn. 10), S. 14.

<sup>109</sup> *Haibach*, (Fn. 10), S. 460 f.

<sup>110</sup> Schlussantrag von GA *Jacobs* in Rs. C-270/99, noch nicht in amtl Slg. Veröffentlicht, Rdnr. 40 (*Z/EP*), im Internet abrufbar unter: <http://www.curia.eu.int>.

<sup>111</sup> Vgl. Entscheidungen des Bürgerbeauftragten unter dem Titel „avoidable delay“, <http://www.europarl.eu.int/ombudsman/decision/en/avo.htm> (Zugriffsdatum: 31.8.2002).

<sup>112</sup> Schlussantrag von GA *Jacobs* in Rs. C-244/99, noch nicht in amtl Slg., Rdnr. 45; Schlussantrag von GA *Mischo*, Rs. C-244/99 P, noch nicht in amtl Slg., Rdnr. 83 (*DSM u. DSM Kunststoffen/Kommission u.a.*), abrufbar unter: <http://www.curia.eu.int>.

<sup>113</sup> EuG, verb Rs. T-213/95, T-18/96, Slg. 1997, II-1739, 1764, Rdnr. 55 (*SCK u. FNK/K*).

<sup>114</sup> Schlussantrag von GA *Mischo* in Rs. C-244/99 P, (Fn. 112), Rdnr. 158.

die Beurteilung der Dauer des Verfahrens müssen also insbesondere die besonderen Umstände des Einzelfalls, dessen Kontext, die verschiedenen Verfahrensabschnitte, die die Kommission bereits abgeschlossen hat, das Verhalten der Beteiligten im Laufe des Verfahrens, die Komplexität der Angelegenheit und ihre Bedeutung für die verschiedenen Beteiligten miteinbezogen werden.<sup>115</sup> Nur, wenn die Rechtssicherheit es im Einzelfall erfordert, werden klare, zeitliche Grenzen vorgegeben.<sup>116</sup>

#### IV. Recht auf Gehör

Entsprechend der Rechtsprechung des Gerichts in der Rechtssache *Lisrestal*, verlangt Art. 41 Abs. 2, 1. Spiegelstrich, dass eine Person „das Recht hat, gehört zu werden, bevor ihr gegenüber eine nachteilige individuelle Maßnahme getroffen wird“. Zunächst gewährleistet der Grundsatz des rechtlichen Gehörs also ein umfassendes Recht auf Äußerung zu allen tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkten eines Verfahrens, das zu einer beschwerenden Verwaltungsentscheidung führen könnte.<sup>117</sup> Verfahren, die auf eine Maßnahme hinauslaufen, die die Partei beschwert, sind dabei all jene, die im Ergebnis der Partei einen Verlust verursachen. Ein solcher Verlust kann etwa in der Verpflichtung zur Bezahlung einer Geldstrafe, oder auch in einer Verpflichtung zur Leistung von Wiedergutmachung bestehen.<sup>118</sup> Zusätzlich muss es sich um eine Entscheidung handeln, die den Einzelnen unmittelbar und individuell betrifft.<sup>119</sup> Dies sind zunächst die Adressaten der späteren Verwaltungsentscheidung,<sup>120</sup> in bestimmten Fällen können jedoch auch Dritte ein Anhörungsrecht haben.<sup>121</sup> Die Betroffenen müssen auf jeden Fall während des Verfahrens in der Lage sein, „ihren Standpunkt zu Richtigkeit und Erheblichkeit der behaupteten Tatsachen, sowie zu den Beweisen, auf die die Kommission ihren Vorwurf [...] stützt, sachgerecht zu vertreten“.<sup>122</sup>

Voraussetzung für die Ausübung dieses Rechts ist allerdings zunächst einmal Information über die Verfahrenseröffnung. Schließlich muss der Betroffene erst wissen, mit welchen Vorwürfen er konfrontiert ist, um sich in der Folge sinnvoll

<sup>115</sup> EuG, verb Rs. T-213/95, T-18/96, Slg. 1997, II-1739, 1765, Rdnr. 57.

<sup>116</sup> Schlussantrag von GA *Jacobs* in Rs. C-99/98, Slg. 2001, I-1101, Rdnr. 77.

<sup>117</sup> EuG, Rs. T-450/93, Slg. 1994, II-1177, 1194, Rdnr. 42 (*Lisrestal*).

<sup>118</sup> *Lenaerts/Vanhamme*, (Fn. 18), S. 535.

<sup>119</sup> Vgl. dazu näher *Gornig/Trüe*, (Fn. 10), S. 404.

<sup>120</sup> *Schwarze*, (Fn. 18), S. 1276 f.

<sup>121</sup> Vgl. Art. 18 VO 4064/89, (Fn. 19), S. 1; Art. 19 VO Nr. 17/62, (Fn. 17), S. 204, wobei Voraussetzung für die Geltendmachung des Rechts die Glaubhaftmachung eines „hinreichenden“ bzw. „ausreichenden“ Interesses ist; weiter ist der Kreis der Anhörungsberechtigten nach Art. 11 Abs. 5 VO 2026/97, (Fn. 17), S. 1.

<sup>122</sup> EuGH, Rs. C-49/88, Slg. 1991, I-3187, 3241, Rdnr. 17 (*Al Jubail*).

dazu äußern zu können.<sup>123</sup> Der Anspruch auf rechtliches Gehör setzt also grundlegend eine ausreichende und umfassende Aufklärung über den Verfahrensgegenstand voraus. Dem Betroffenen müssen „Sinn und Hintergrund der Vorwürfe deutlich gemacht werden“<sup>124</sup>. Neben dem Recht auf Äußerung gilt also die Informationspflicht der Behörde bzw. das Recht auf Information der betroffenen Partei als ein weiterer Teilaspekt des Grundsatzes des rechtlichen Gehörs. In der Endentscheidung darf die Behörde nur jene Informationen berücksichtigen, zu denen sich die Betroffenen äußern konnten.<sup>125</sup> Teilt sie dem Betroffenen das Bestehen bestimmter Schriftstücke, die sie berücksichtigen möchte, nicht mit, können diese nicht als gültige Beweismittel angesehen werden.<sup>126</sup> Insbesondere muss dem Betroffenen Einsicht in jene Akten gewährt werden, die Grundlage für die Entscheidung der Verwaltungsbehörde sein sollen. Das Recht auf Akteneinsicht gilt demnach als dritte besondere Ausprägung des rechtlichen Gehörs und hat auch in Art. 41 Abs. 2, 3. Spiegelstrich als eigenständiges Element des Rechts auf gute Verwaltung Niederschlag gefunden.

Der konkrete Umfang der Pflicht zur Gewährung des Äußerungsrechts ist nicht in jedem Fall gleich, bzw. die Pflicht kann unter Umständen auch ganz entfallen. Dies ist nach der Rechtsprechung von verschiedenen Faktoren abhängig.<sup>127</sup> Zunächst ist die Rechtsnatur der beabsichtigten Maßnahme zu berücksichtigen. Denn, wird eine Rechtsnorm erlassen, ist eine Anhörung nur erforderlich, wenn sich der Einzelne gerichtlich dagegen wehren kann. Daneben können die „Erfordernisse einer leistungsfähigen Verwaltung“<sup>128</sup> das Äußerungsrecht einschränken bzw. gänzlich aufheben, so etwa, wenn der Verwaltungsakt im Einzelfall unaufschiebbar ist, oder wenn die betroffene Partei nicht erreicht werden kann oder selbst den Zugang von Mitteilungen unmöglich macht.<sup>129</sup> Ausnahmeregelungen dieser Art (etwa auch eine Berufung auf das Erfordernis einer „funktionsfähigen Gemeinschaft“ oder des *effet utile*) wurden jedoch in der Literatur als „zumindest zweifelhaft“ bezeichnet, und auch GA Warner hat sich dafür ausgesprochen, davon „nur in angemessenen Grenzen Gebrauch“ zu machen bzw. deren Anwendung auf „schwerwiegende Ausnahmefälle“ zu beschränken.<sup>130</sup> Weiters kann die Intensität des Eingriffs der Behörde den Umfang der Anhörung modifizieren. So verlangen „unwe-

<sup>123</sup> Schwarze, (Fn. 18), S. 1285.

<sup>124</sup> Schwarze, (Fn. 18), S. 1290.

<sup>125</sup> EuGH, Rs. 45/69, Slg. 1970, S. 769, 799, Rdnr. 9 (*Boehringer*).

<sup>126</sup> EuG, Rs. T-9/89, Slg. 1992, II-499, 524, Rdnr. 38 (*Hüls*).

<sup>127</sup> Vgl. Schwarze, (Fn. 18), S. 1297 ff.; Gassner, (Fn. 18), S. 18.

<sup>128</sup> Schlussantrag von GA Warner in Rs. 113/77, Slg. 1979, S. 1185, 1262 (*NTN Toyo Bearing*).

<sup>129</sup> Schwarze, (Fn. 18), S. 1285.

<sup>130</sup> Gassner, (Fn. 18), S. 19; Schlussantrag von GA Warner in Rs. 113/77, Slg. 1979, S. 1185, 1262.

sentliche Eingriffe“<sup>131</sup>, wie etwa bloße Maßnahmen zur Beweiserhebung<sup>132</sup>, im allgemeinen lediglich ein eingeschränktes bzw. kein Anhörungsrecht. Schließlich kann die Anhörung entfallen, wenn andernfalls der Entscheidungszweck vereitelt würde. Ein Nachprüfungsverfahren darf demnach ohne vorherige Information und Äußerungsmöglichkeit durchgeführt werden, wenn dies notwendig ist, um die Vernichtung von Beweismitteln zu verhindern.<sup>133</sup> Andererseits hat der Gerichtshof jedoch festgestellt, dass der Beachtung der Verfahrensgarantien, und dabei insbesondere dem Recht auf Anhörung besondere Bedeutung zukommt, wenn die Behörde über einen gewissen Ermessensspielraum verfügt.<sup>134</sup>

## V. Recht auf Akteneinsicht

Das in Art. 41 Abs. 2, 2. Spiegelstrich verankerte „Recht einer jeden Person auf Zugang zu den sie betreffenden Akten“ ist zu unterscheiden von dem allgemeinen Recht der Bürger auf Zugang zu Informationen, welches ebenfalls in der Grundrechtscharta verankert ist<sup>135</sup>. Es schränkt die Gewährleistung nach Art. 42 GRC ein, indem bezüglich Dokumenten der Verwaltung nur Zugang zu bestimmten, für die Person wichtigen Akten gewährt wird. Die Grundrechtscharta enthält also keinen allgemeinen „*freedom of information act*“ für Gemeinschaftsangelegenheiten.<sup>136</sup> Die Berechtigung nach Art. 41 Abs. 2, 2. Spiegelstrich gilt, wie schon erwähnt, als besondere Ausprägung des Grundsatzes des rechtlichen Gehörs bzw. als Voraussetzung für eine effektive Durchführung dieses Prinzips.<sup>137</sup>

Die Anerkennung eines vollen Akteneinsichtsrechts wurde vom EuGH unter Berufung darauf, dass einem Verwaltungsverfahren kein justizförmiger oder quasi-judizieller Charakter innewohnt, abgelehnt.<sup>138</sup> Zwar wurde für einzelne Vollzugsbereiche das Recht auf Einsicht in die Gesamtkte festgelegt, so etwa im Fusionskontrollverfahren<sup>139</sup>, grundsätzlich genießen die Betroffenen dieses Recht jedoch lediglich insoweit, als es zu einer ordnungsgemäßen Verteidigung notwendig ist.<sup>140</sup>

<sup>131</sup> EuGH, verb RS. 33 u. 75/79, Slg. 1980, S. 1677, 1698 Rdnr. 25.

<sup>132</sup> EuGH, Rs. 136/79, Slg. 1980, S. 2033, 2058, Rdnr. 21 (*National Panasonic*).

<sup>133</sup> Schlussantrag von GA Warner in Rs. 136/79, Slg. 1980, S. 2033, 2068 (*National Panasonic*).

<sup>134</sup> EuGH, Rs. C-269/90, Slg. 1990, I-5469, 5499, Rdnr. 14.

<sup>135</sup> Art. 42 GRC.

<sup>136</sup> *Mahlmann*, (Fn. 5), S. 431; vgl. dazu weiters *Calliess*, (Fn. 61), S. 263.

<sup>137</sup> Vgl. *Gassner*, (Fn. 18), S. 20 f.; *Lenaerts/Vanhamme*, (Fn. 18), S. 541; *Haibach* (Fn. 10), S. 457; *Gornig/Trüe*, (Fn. 10), S. 405.

<sup>138</sup> EuGH, verb Rs. 56 u. 58/64, Slg. 1966, S. 322, 385 (*Consten & Grundig*).

<sup>139</sup> Art. 13 Abs. 3 VO 447/98, (Fn. 17), S. 1 (7).

<sup>140</sup> EuGH, Rs. 322/81, Slg. 1983, S. 3461, 3498, Rdnr. 7; EuG, Rs. T-7/89, Slg. 1991, II-1711, 1738, Rdnr. 51.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das Akteneinsichtsrecht dem Betroffenen die Gelegenheit gibt, zu prüfen, ob die von der Kommission vorgebrachten Beschwerdepunkte überhaupt berechtigt und begründet sind, und darüber hinaus auf dieser Grundlage eine sinnvolle Verteidigung zu erstellen.<sup>141</sup> Unterlagen und Beweise, in die der Betroffene nicht Einsicht nehmen konnte, dürfen nicht verwertet, also nicht als Grundlage für eine Entscheidung zu seinen Lasten herangezogen werden.<sup>142</sup>

Ein Problem dabei ist allerdings die Frage, wer entscheidet, welche Unterlagen dem Betroffenen zur Verteidigung dienlich sind, und welche nicht. Schließlich können die Akten auch entlastendes Material enthalten. Ob der Betroffene dann die Möglichkeit erhält, davon Kenntnis zu nehmen, hängt unter Umständen einzig und allein vom „good-will“ der Behörde ab. Und selbst wenn der Betroffene von entlastenden Unterlagen weiß, könnte ihm die Behörde den Zugang verweigern, unter Berufung darauf, dass sie nicht vorhat, diese für ihre Entscheidung zu verwerten.<sup>143</sup> Das EuG hat in einem wettbewerbsrechtlichen Fall zu diesem Problem Stellung genommen.<sup>144</sup> Nach einem „allgemeinen Grundsatz der Waffengleichheit“ müsse sichergestellt werden, dass „das betroffene Unternehmen die im Verfahren herangezogenen Unterlagen in gleicher Weise (kennt), wie die Kommission“. Der Grundsatz der Waffengleichheit sei insofern als „Grundsatz der Gleichheit des Informationsstandes“ zu verstehen.<sup>145</sup>

Wie das Recht auf Gehör gilt jedoch auch das Akteneinsichtsrecht nicht unbeschränkt – und in diesem Fall ergeben sich die Grenzen bereits aus Art. 41 Abs. 2, 2. Spiegelstrich GRC. Danach müssen bei der Gewährung des Akteneinsichtsrechts das „legitime Interesse der Vertraulichkeit sowie das Berufs- und Geschäftsgeheimnis“ gewahrt bleiben. Die Verpflichtung zur Geheimhaltung vertraulicher Informationen ergibt sich unmittelbar aus dem Primärrecht. Artikel 287 EGV statuiert die Pflicht der Gemeinschaftsbehörden zur Geheimhaltung von „Auskünften, die ihrem Wesen nach unter das Berufsgeheimnis fallen“. Dieses Prinzip findet in der Folge in zahlreichen Bestimmungen des Sekundärrechts seinen Niederschlag, wobei hier neben dem „Berufsgeheimnis“<sup>146</sup>, ebenso wie in Art. 41

<sup>141</sup> Lenz/Grill, Zum Recht auf Akteneinsicht im EG-Kartellverfahren in: Everling/Narjes/Sedemund (Hrsg.), Europarecht, Kartellrecht, Wirtschaftsrecht. Deringer-Fs. 1993, S. 310 (317).

<sup>142</sup> EuGH, Rs. 85/76, Slg. 1979, S. 461, 512, Rdnr. 14.

<sup>143</sup> Lenaerts/Vanhamme, (Fn. 18), S. 546.

<sup>144</sup> EuG, Rs. T-30/91, Slg. 1995, II-1775, 1812, Rdnr. 83 (Solway).

<sup>145</sup> Vgl. dazu für das Wettbewerbsverfahren die Mitteilung der Europäischen Kommission über interne Verfahrensvorschriften für die Behandlung von Anträgen auf Akteneinsicht in Fällen einer Anwendung der Art. 85 und 86 EGV, der Art. 65 und 66 EGKS-Vertrag und der VO (EWG) Nr. 4064/89 des Rates, ABl. Nr. C 23 v. 23.1.1997, S. 3; Dazu näher De Bronett, Akteneinsicht im Wettbewerbsverfahren der Europäischen Kommission, WuW 1997, S. 383 ff.

<sup>146</sup> Art. 20 VO 17/62, (Fn. 17), S. 204.

Abs. 2, 2. Spiegelstrich, von „Geschäftsgeheimnis“<sup>147</sup> bzw. „vertraulicher Information“<sup>148</sup> die Rede ist. Die Bedeutungen dieser Begriffe bzw. die allfällig zwischen ihnen bestehenden Unterschiede, werden nicht näher spezifiziert. In jedem Fall handelt es sich um Informationen, die geheimhaltungsbedürftig und nicht allgemein zugänglich sind. Das Kriterium der Geheimhaltungsbedürftigkeit sollte sich dabei nach objektiven Kriterien bestimmen.<sup>149</sup>

Das Erfordernis des Schutzes dieser vertraulichen Informationen darf jedoch nicht in einer Weise ausgelegt werden, die dem Recht auf Aktenzugang seinen „wesentlichen Inhalt“ nimmt.<sup>150</sup> Es ist also eine Abwägung mit dem Grundsatz der Wahrung der Verteidigungsrechte notwendig.<sup>151</sup> Grundsätzlich kann also auch Einsicht in vertrauliche Schriftstücke gewährt werden. Dies ist möglich durch die Erstellung einer nichtvertraulichen Zusammenfassung der Akten, also unter Weglassung oder Herausstreichen der sensiblen Stellen. Erweist sich dies, etwa bei sehr umfangreichen Akten, als zu schwierig, kann dem betroffenen Unternehmen ein Verzeichnis aller Schriftstücke übersendet werden. Dieses hat dann die Möglichkeit, festzustellen, ob und welche der Unterlagen seiner Verteidigung dienlich sein könnten und es kann in der Folge einen dementsprechenden Antrag auf Einsicht in diese Unterlagen stellen. Die Behörde entscheidet dann gemeinsam mit dem Unternehmen, von dem die vertraulichen Unterlagen stammen, ob die vom betroffenen Unternehmen angeforderten Akten geheimhaltungsbedürftig sind, oder ob Einsicht gestattet werden kann.

Neben dem Erfordernis der Wahrung der Vertraulichkeit bestimmter Dokumente wird das Recht auf Akteneinsicht noch durch das Effizienzprinzip begrenzt.<sup>152</sup> Die Verpflichtung zur Erstellung entsprechender Verzeichnisse der Akten und der erforderliche Schutz der Geschäftsgeheimnisse bedeuten einen gewissen Verwaltungsaufwand. Das EuG hat diesbezüglich klargestellt, dass der Schutz der Verteidigungsrechte „nicht an praktischen und rechtlichen Schwierigkeiten scheitern (darf), die eine leistungsfähige Verwaltung überwinden kann und muss“.<sup>153</sup> Grundsätzlich kann ein solcher, wenn auch erheblicher, Verwaltungsaufwand eine Einschränkung des Rechts auf Akteneinsicht also nicht rechtfertigen. Vom Akteneinsichtsrecht darf erst abgesehen werden, wenn dadurch eine Gefährdung der Ermittlungen befürchtet werden muss.<sup>154</sup>

<sup>147</sup> Art. 4 Abs. 3 VO 4064/89, (Fn. 19), S. 1.

<sup>148</sup> Art. 29 VO 2026/97, (Fn. 17), S. 1.

<sup>149</sup> *Grunwald*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 1997, 5. Auflage, Art. 214, Rdnrn. 14-17,

<sup>150</sup> EuGH, Rs. 264/82, Slg. 1985, S. 849, 870, Rdnr. 29 (*Timex*); vgl. *Lenaerts/Vanhamme*, (Fn. 18), S. 544.

<sup>151</sup> EuG, Rs. T-30/91, Slg. 1995, II-1775, 1814, Rdnr. 88.

<sup>152</sup> *Gornig/Trüe*, (Fn. 10), S. 448.

<sup>153</sup> EuG, Rs. T-30/91, Slg. 1995, II-1775, 1819, Rdnr. 102.

<sup>154</sup> *Gornig/Trüe*, (Fn. 10), S. 448.

## VI. Begründungspflicht

Der Vertrag, und insbesondere Art. 253 EGV, enthält selbst keine Anforderungen hinsichtlich Inhalt und Umfang der Begründungspflicht. Der EuGH hat jedoch in zahlreichen Entscheidungen allgemeine Anforderungen dafür aufgestellt.<sup>155</sup> So reicht es aus, dass die Behörde in dem Rechtsakt „die wichtigsten tatsächlichen und rechtlichen Erwägungen“ anführt, auf denen der Rechtsakt basiert, und die für das Verständnis der Überlegungen der Behörde notwendig sind.<sup>156</sup> Die Erläuterung dieser Erwägungen muss „klar und unzweideutig“ erfolgen, kann jedoch durchaus in knapper Form geschehen. Das heißt, sind Klarheit und Unmissverständlichkeit gewahrt, ist nicht erforderlich, dass „alle tatsächlich oder rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt werden“.<sup>157</sup> Maßgebend ist die „logische Vereinbarkeit“ der Begründung mit der getroffenen Entscheidung.<sup>158</sup> Zusammenfassend lässt sich also feststellen, dass eine ausreichende Begründung eine nachvollziehbare Erläuterung der Sach- und Rechtslage enthalten und darüber hinaus klar ausführen muss, warum auf dieser Basis der konkrete Rechtsakt erlassen wird.<sup>159</sup> Grundlegend dabei ist, dass die erfolgte Prüfung nach den Umständen des Einzelfalls klar erkennbar wird. Die Begründung darf also nicht „allgemeingültig und formelhaft“ sein.<sup>160</sup> Allerdings ist die Behörde nur verpflichtet, ihre eigene Auffassung darzulegen,<sup>161</sup> sie muss sich nicht mit anderen denkbaren Lösungen oder Einwendungen auseinandersetzen oder diese widerlegen.<sup>162</sup> Trotzdem sollte die Einordnung bestimmter Fakten und Argumente als irrelevant ebenfalls Gegenstand richterlicher Nachprüfung sein. Es wird daher eine Verpflichtung der Behörde auch zur Darlegung dieser negativen Erwägungen gefordert.<sup>163</sup> Nach Erlassung des Rechtsakts ist eine Ergänzung der Begründung nicht mehr möglich, ein „Nachschieben von Gründen“ ist also grundsätzlich ausgeschlossen. Zulässig sind lediglich nachträgliche orthographische oder grammatikalische Berichtigungen.<sup>164</sup>

<sup>155</sup> Vgl. *Grabitz*, in: *Grabitz/Hilf* (Hrsg.), *Kommentar zur Europäischen Union* (Loseblatt), Mai 1995, Art. 190, Rdnr. 4; *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, (Fn. 38), Art. 253, Rdnr. 9.

<sup>156</sup> EuGH, Rs. 2/56, Slg. 1957, S. 7, 37 (*Geitling/Hobe Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*); EuG, Rs. T-24/90, Slg. 1992, II-2223, 2227, Rdnr. 85 (*Automec*).

<sup>157</sup> EuGH, Rs. 203/85, Slg. 1986, S. 2049, 2058, Rdnr. 10 (*Nicolet Instruments*); EuG, Rs. T-66/89, Slg. 1992, II-1995, 2024, Rdnr. 75.

<sup>158</sup> EuGH, Rs. 2/56, (Fn. 156), S. 7, 38.

<sup>159</sup> *Calliess*, in *Calliess/Ruffert*, (Fn. 38), Art. 253, Rdnr. 8.

<sup>160</sup> *Haibach*, (Fn. 10), S. 457.

<sup>161</sup> EuGH, Rs. 142/82, Slg. 1987, S. 4487, 4585, Rdnr. 72 (*BAT und Reynolds*).

<sup>162</sup> EuGH, Rs. 14/81, Slg. 1982, S. 749, 766, Rdnr. 18 (*Alpha Steel*).

<sup>163</sup> *Lenaerts/Vanhamme*, (Fn. 18), S. 566.

<sup>164</sup> EuGH, Rs. 131/86, Slg. 1988, S. 905, 934, Rdnr. 34 (*Vereinigtes Königreich/Rat*).

Nach anderer Ansicht ist ein Nachschieben von Gründen für den Fall zulässig, dass die Gründe vorher „zumindest ansatzweise vorhanden“ waren.<sup>165</sup>

Der Umfang der Pflicht zur Begründung ist jeweils „nach den Umständen des Einzelfalls“ zu beurteilen.<sup>166</sup> Dabei ist nicht allein vom Wortlaut der Entscheidung, sondern darüber hinaus von ihrem gesamten „Zusammenhang sowie sämtlichen Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet“ auszugehen.<sup>167</sup> Einer dieser „zu berücksichtigenden Umstände“ ist insbesondere die Rechtsnatur der Maßnahme.<sup>168</sup> Es entspricht der ständigen Rechtsprechung, dass die Begründung individueller Rechtsakte höheren Anforderungen genügen muss als die Begründung normativer Rechtshandlungen, etwa Verordnungen oder Richtlinien. Abgesehen davon besteht zusätzlich eine Pflicht zu besonders genauer Begründung, wenn die Entscheidung den Einzelnen, über ein gewisses Ausmaß hinaus, belastet.<sup>169</sup> War der Einzelne jedoch an dem Verfahren, das zum Erlass der Entscheidung geführt hat, beteiligt, muss die Behörde Erwägungen, die ihm bereits bekannt sind, nicht darlegen.<sup>170</sup> Die Möglichkeit, eine Verletzung der Begründungspflicht erfolgreich geltend zu machen, ist so in Wettbewerbs- und Antidumpingverfahren erheblich reduziert, da diese weitgehend auf der Mitarbeit der beteiligten Unternehmen basieren.<sup>171</sup> Ebenso hängt der konkrete Umfang der Begründungspflicht vom Gesamtzusammenhang der einzelnen Maßnahmen ab. Das heißt, sind die Begründungserwägungen aus früheren Maßnahmen, die dem Betroffenen bekannt sind, klar erkennbar, so müssen sie nicht noch einmal angeführt werden, sofern ein gewisser zeitlicher und sachlicher Zusammenhang zur neuen Entscheidung besteht.<sup>172</sup> Erhöhte Anforderungen ergeben sich jedoch dann, wenn das Gemeinschaftsorgan von seiner bisherigen Entscheidungspraxis abweichen will. Die Behörde muss dann ihre Erwägungen im einzelnen ausführlich darlegen.<sup>173</sup> Praktische Gesichtspunkte, wie zum Beispiel Eilbedürftigkeit oder das Ausmaß der zu bearbeitenden Materialien,<sup>174</sup> können ebenfalls von Bedeutung für den konkreten Umfang der Begründungspflicht sein. Es geht also um den Zeitraum, über den die Behörde zum Erlass der Maßnahme verfügt und um die Anzahl der sonstigen Rechtsakte, die sie zu bearbeiten hat.<sup>175</sup> Schließlich wird

<sup>165</sup> Grabitz, in: Grabitz/Hilf, (Fn. 155), Art. 190, Rdnr. 8.

<sup>166</sup> EuG, Rs. T-16/91, Slg. 1996, II-1827, 1843, Rdnr. 44 (*Rendo*).

<sup>167</sup> EuGH, Rs. 203/85, Slg. 1986, S. 2049, 2058, Rdnr. 10.

<sup>168</sup> EuG, Rs. T-183/97, Slg. 1997, II-1473, 1496, Rdnr. 56 (*Micheli*).

<sup>169</sup> EuGH, verb Rs. 33 u. 75/79, Slg. 1980, S. 1677, 1695, Rdnr. 14.

<sup>170</sup> EuG, Rs. T-504/93, Slg. 1997, II-923, 951, Rdnr. 74 (*Tiercé Ladbroke*).

<sup>171</sup> *Lenaerts/Vanhamme*, (Fn. 18), S. 565.

<sup>172</sup> EuGH, Rs. C-69/89, Slg. 1991, I-2069, 2184, Rdnr. 53 (*Nakajima*).

<sup>173</sup> EuGH, verb Rs. 142 u. 156/84, Slg. 1987, S. 4487, 4585, Rdnr. 71.

<sup>174</sup> *Schmidt* in: GTE, (Fn. 151), Art. 190, Rdnr. 13.

<sup>175</sup> *Schmidt*, in: GTE, (Fn. 151), Art. 190, Rdnr. 14.



die Begründungspflicht durch legitime Interessen Dritter eingeschränkt. Das bedeutet, dass die Gründe nichts enthalten dürfen, das möglicherweise Geheimhaltungsinteressen zuwiderlaufen könnte. Die Begründungspflicht ist also „mit der Wahrung der Geheimhaltung in Einklang zu bringen“.<sup>176</sup> Andererseits darf sie jedoch nicht „durch eine extensive Auslegung“ einer Verschwiegenheitspflicht „ausgehöhlt werden“.<sup>177</sup>

Eine Verstoß gegen die Begründungspflicht liegt nicht nur vor bei völligem Fehlen der Begründung, sondern auch, wenn diese quantitativ oder qualitativ unzureichend ist. Quantitativ fehlerhaft ist die Begründung, wenn sie Lücken aufweist, also wichtige Erwägungen, die Grundlage für die Rechtshandlung waren, fehlen.<sup>178</sup> Dagegen liegt bei innerer Widersprüchlichkeit der einzelnen Begründungserwägungen oder, wenn die Erwägungen nicht klar erkennbar sind und verschiedene Deutungen zulassen, qualitative Fehlerhaftigkeit vor.<sup>179</sup> Dabei ist jedoch zu beachten, dass ein Rechtsakt nicht automatisch fehlerhaft wird, wenn Sinn und Zweck der Maßnahme nicht auf den ersten Blick erkennbar sind. Denn das EuG steht auf dem Standpunkt, dass den Betroffenen eines Rechtsakts „durchaus gewisse Bemühungen bei der Auslegung“ zugemutet werden können.<sup>180</sup>

## VII. Außervertragliche Haftung

Ebenso wie Art. 41 Abs. 3 GRC spricht auch Art. 288 Absatz 2 EGV von der Ersetzung des Schadens „nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen [...], die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind“. Diese Formulierung wird als Auftrag an den Gerichtshof angesehen, im Wege richterlicher Rechtsfortbildung Kriterien für das Bestehen eines Haftungsanspruches zu entwickeln.<sup>181</sup> Der Gerichtshof hat also in ständiger Rechtsprechung als haftungsbegründende Kriterien anerkannt, „dass ein Tatbestand erfüllt ist, dessen Merkmale das Vorliegen eines Schadens, das Bestehen eines Kausalzusammenhangs zwischen dem geltend gemachten Schaden und dem den Organen zur Last gelegten Verhalten und die Rechtswidrigkeit dieses Verhaltens sind“.<sup>182</sup> Er hat diese haftungsbegründenden Kriterien in weiterer Folge durch seine Rechtsprechung auch inhaltlich ausgeformt.

<sup>176</sup> EuGH, Rs. C-254/95 P, Slg. 1996, I-3423, 3450, Rdnr. 24 (*EP/Angelo Innamorati*).

<sup>177</sup> EuGH, Rs. 296 u. 318/82, Slg. 1985, S. 809, 825. Rdnr. 27 (*Niederlande/Kommission*).

<sup>178</sup> EuGH, Rs. 18/57, Slg. 1958/59, S. 89, 115 (*Nold/Hobe Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Koble und Stahl*).

<sup>179</sup> EuGH, Rs. 2/56, (Fn. 156), S. 9, 38.

<sup>180</sup> EuG, Rs. T-16/91, (Fn. 166), 1844, Rdnr. 46.

<sup>181</sup> *von Bogdandy*, in: Grabitz/Hilf, (Fn. 157), Art. 215, Rdnr. 29.

<sup>182</sup> Erstmals EuGH, Rs. 4/69, Slg. 1971, S. 325, 337, Rdnr. 10 (*Lütticke*).

Rechtswidriges Verhalten der Gemeinschaftsorgane und -bediensteten liegt demnach nicht bei einem bloßen Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht vor. Erforderlich ist vielmehr, dass die Beamten im konkreten Fall eine sogenannte Schutznorm verletzt haben.<sup>183</sup> Eine solche Schutznorm dient dem Schutz individueller Interessen. Es reicht jedoch aus, wenn sie diesen Zweck neben anderen, auch allgemeinen Zwecken, erfüllt.<sup>184</sup> Der Gerichtshof und das Gericht Erster Instanz haben als Schutznormen etwa die gemeinschaftsrechtlichen Grundrechte<sup>185</sup>, oder das Sorgfaltsprinzip<sup>186</sup> sowie die Grundsätze ordentlicher Verwaltung<sup>187</sup> anerkannt. Schutznormen können demnach sowohl im geschriebenen bzw. ungeschriebenen als auch im Primär- und Sekundärrecht verankert sein können.<sup>188</sup> Die Anforderungen hinsichtlich der Rechtswidrigkeit unterscheiden sich allerdings, je nachdem, ob es um einen Akt administrativer Tätigkeit der Behörde<sup>189</sup> oder um normatives Handeln<sup>190</sup> geht, durch das die Schutznormverletzung ausgelöst wird.<sup>191</sup> Während bei administrativem Handeln die bloße Schutznormverletzung ausreicht, ohne dass der Rang der Norm noch zusätzlich von Bedeutung wäre, reicht diese bei normativem Unrecht nicht aus.<sup>192</sup> Denn, der Gerichtshof hat in bezug auf Rechtssetzungsakte, die wirtschaftspolitische Entscheidungen voraussetzen, festgelegt, dass die Haftung der Gemeinschaft nur ausgelöst wird, wenn eine „hinreichend qualifizierte Verletzung einer höherrangigen, dem Schutz des Einzelnen dienende Rechtsnorm“ vorliegt.<sup>193</sup> Der Begriff der „wirtschaftspolitischen Entscheidung“ wird dabei vom EuGH sehr weit ausgelegt, denn er erfasst auch bloß politische Rechtsakte ohne Bezug zu einem wirtschaftlichen Bereich und es ist anzunehmen,

<sup>183</sup> EuGH, verb. Rs. 5, 7 u. 13 bis 24/66, Slg. 1967, S. 331, 355 (*Kampffmeyer I*).

<sup>184</sup> EuGH, verb. Rs. 5, 7 u. 13 bis 24/66, Slg. 1967, S. 331, 355; vgl. *Berg*, in: Schwarze, (Fn. 24), Art. 288, Rdnr. 37.

<sup>185</sup> Vgl. Nachweise in *von Bogdandy*, in: Grabitz/Hilf, (Fn. 157), Art. 215, Rdnr. 72; *Berg*, in: Schwarze, (Fn. 24), Art. 288, Rdnr. 39.

<sup>186</sup> EuG, Rs. T-167/94, Slg. 1995, II-2589, Rdnr. 73 ff.

<sup>187</sup> EuG, Rs. T-575/93, Slg. 1996, II-1, 35, Rdnr. 85 ff. (*Koelman*).

<sup>188</sup> *von Bogdandy*, in: Grabitz/Hilf, (Fn. 157), Art. 215, Rdnr. 70; *Berg*, in: Schwarze, (Fn. 24), Art. 288, Rdnr. 38.

<sup>189</sup> Vgl. Begriffsbeschreibung von *von Bogdandy*, in: Grabitz/Hilf, (Fn. 157), Art. 215, Rdnr. 77, wonach administratives Handeln nicht nur rein hoheitliche Tätigkeiten umfasst, sondern grundsätzlich „jedes Handeln, das nicht im Erlass genereller Akte oder richterlicher Tätigkeit besteht“.

<sup>190</sup> Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes umfasst normatives Handeln dagegen jede Art legislativer Tätigkeit im materiellen Sinne, vgl. EuGH, Rs. C-199/88, Slg. 1990, I-2190, 2211, Rdnr. 17 (*AERPO*), also den Erlass von Verordnungen, Richtlinien oder auch Entscheidungen an Mitgliedstaaten, unter der Bedingung, dass diese „generell-abstrakte Regelungsinhalte“ aufweisen, dazu: *Ossenbühl*, Die außervertragliche Haftung der Gemeinschaft in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum Europäischen und Deutschen Umweltrecht 1998, S. 1401 (1422).

<sup>191</sup> Vgl. *Berg*, in: Schwarze, (Fn. 24), Art. 288, Rdnr. 42 ff.; *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 38), Art. 288, Rdnr. 8 ff.

<sup>192</sup> *Borchardt*, Schadenersatzklage, in: Dausen (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts P.I. 51 (56).

<sup>193</sup> EuGH, Rs. 5/71, Slg. 1971, S. 975, 984 f., Rdnr. 11 (*Schöppenstedt*).

dass lediglich Maßnahmen ohne jegliches politisches Ermessen von der gemeinschaftlichen Haftung ausgenommen sind.<sup>194</sup> Eine „hinreichend qualifizierte Verletzung“ liegt nach der Rechtsprechung vor, wenn der Beamte „die Grenzen seiner Befugnisse offenkundig und erheblich überschritten hat“.<sup>195</sup> Ein solcher Befugnismissbrauch liegt vor, wenn der Schaden „eine klar abgrenzbare Gruppe“<sup>196</sup> von Personen trifft und „über die Grenze der wirtschaftlichen Risiken hinausgeht, die eine Betätigung in dem betroffenen Wirtschaftszweig mit sich bringt“.<sup>197,198</sup>

Haftungsbegründend ist nur ein bestimmtes Verhalten der Gemeinschaftsorgane und -bediensteten. Der Begriff „Gemeinschaftsorgane“ reicht dabei weiter als jener gemäß Art. 7 EGV. Denn er umfasst alle Einrichtungen, die berechtigt sind, „im Namen und für Rechnung“ der Gemeinschaft zu handeln. Die außervertragliche Haftung der Gemeinschaft beruht also auf einem „materiellen“ Organbegriff.<sup>199</sup> Der Begriff „Bedienstete“ umfasst nicht nur die Beamten der EG, sondern all jene Personen, die „in einem Beschäftigungsverhältnis zur EG stehen“<sup>200</sup> bzw. derer sich die EG „zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedient“<sup>201</sup>.

Das rechtswidrige Verhalten der Gemeinschaftsorgane und -bediensteten muss gemäß Art. 288 Abs. 2 EGV überdies „in Ausübung ihrer Amtstätigkeit“ gesetzt worden sein. Der Gerichtshof hat dazu festgelegt, dass unter Amtstätigkeit jedes Verhalten zu verstehen ist, dass sich „aufgrund einer unmittelbaren inneren Beziehung notwendig aus den Aufgaben der Organe (ergibt)“<sup>202</sup>. Dieses Verhalten kann sowohl in einem Tun als auch in einem Unterlassen bestehen, sofern für den Beamten eine entsprechende Pflicht zum Tätigwerden bestand.<sup>203</sup> Jedenfalls muss die betreffende Amtshandlung nach außen wirksam sein, sodass interne oder bloß vorbereitende Akte nicht haftungsbegründend sein können.<sup>204</sup>

Das zweite haftungsbegründende Kriterium, neben der Rechtswidrigkeit des Verhaltens der Gemeinschaftsorgane und -bediensteten, besteht in der Kausalität dieses rechtswidrigen Verhaltens für den Eintritt des Schadens. Der Gerichtshof verlangt dabei das Bestehen eines unmittelbaren ursächlichen Zusammenhangs. Kein An-

<sup>194</sup> Gilsdorf/Oliver, in: GTE, (Fn. 149), Art. 215, Rdnr. 66.

<sup>195</sup> EuGH, verb Rs. 83 u. 84/76, 4, 15 u. 40/77, Slg. 1978, S. 1209, 1224 f., Rdnr. 6 (HNL).

<sup>196</sup> EuGH, verb Rs. C-104/89 u. C-37/90, Slg. 1992, I-3061, 3132, Rdnr. 16 (Mulder).

<sup>197</sup> EuGH, Rs. 237/78, Slg. 1979, S. 2955, 2973, Rdnr. 11 (Ireks-Arkady).

<sup>198</sup> Deterbeck, Haftung der Europäischen Gemeinschaft und gemeinschaftsrechtlicher Staatshaftungsanspruch, AöR 125 (2000), S. 202 (215).

<sup>199</sup> Ossenbühl, in: Rengeling, (Fn. 190), S. 1418.

<sup>200</sup> Berg, in: Schwarze, (Fn. 24), Art. 288, Rdnr. 34.

<sup>201</sup> Gilsdorf/Oliver, in: GTE, (Fn. 151), Art. 215, Rdnr. 27.

<sup>202</sup> EuGH, Rs. 9/69, Slg. 1969, S. 329, 336, Rdnr. 5/11 (Sayag).

<sup>203</sup> EuGH, Rs. 145/83, Slg. 1985, S. 3539, 3590, Rdnr. 44 (Stanley Adams).

<sup>204</sup> Vgl. Deterbeck, (Fn. 198), S. 211.

spruch auf Schadenersatz besteht dann, wenn der „Schaden zu entfernt“ ist.<sup>205</sup> Dabei kommt es im wesentlichen darauf an, ob der Eintritt des Schadens objektiv vorhersehbar war.<sup>206</sup> Allerdings kann der Kausalzusammenhang durch ein bestimmtes Verhalten des Geschädigten selbst, oder auch eines Dritten, etwa eines Mitgliedstaates, unterbrochen werden.<sup>207</sup> So beispielsweise, wenn der Kläger bewusst ein wirtschaftliches Risiko auf sich genommen hat. Abgesehen davon besteht jedenfalls kein Kausalzusammenhang, wenn der Schaden in gleicher Weise ohne das Handeln der Gemeinschaftsorgane eingetreten wäre.<sup>208</sup>

Schließlich muss naturgemäß noch ein Schaden des Betroffenen vorliegen. Grundsätzlich stellt jeder Nachteil, den der Betroffene an seinem Vermögen oder seinen sonstigen rechtlich geschützten Gütern erleidet, einen ersatzfähigen Schaden dar. Auch immaterielle Schäden<sup>209</sup> sowie entgangener Gewinn<sup>210</sup> sind erfasst. Der genaue Umfang des Schadens wird nach der sogenannten „Differenzhypothese“<sup>211</sup> ermittelt. Danach ergeben sich die genaue Höhe bzw. das Ausmaß des Schadens aus einem Vergleich zwischen der Situation, wie sie durch das schädigende Ereignis besteht, und jener Situation, wie sie sich ohne das schädigende Ereignis darstellen würde.<sup>212</sup> Der Schaden muss dabei grundsätzlich tatsächlich eingetreten sein, oder zumindest „unmittelbar bevorstehen“ und „mit hinreichender Sicherheit vorhersehbar“<sup>213</sup> sein. Der Nachweis des Schadens obliegt dem Kläger, wobei in der Regel strenge Anforderungen gelten.<sup>214</sup> Ein Mitverschulden des Klägers wirkt anspruchsmindernd.<sup>215</sup> Er hat darüber hinaus die Pflicht, sofern es ihm möglich ist, den Eintritt des Schadens durch die Erhebung gemeinschaftsrechtlicher, oder wenn möglich nationaler Rechtsbehelfe zu verhindern.<sup>216</sup>

<sup>205</sup> EuGH, verb. Rs. 64 u. 113/76, 167 u. 239/78, 27, 28 u. 45/79, Slg. 1979, S. 3091, 3117, Rdnr. 21 (*Dumortier frères*).

<sup>206</sup> *Ossenbübl*, in: Rengeling, (Fn. 192), S. 1437.

<sup>207</sup> Vgl. dazu näher *Borchardt*, in: Dausen, (Fn. 192), P.I. 60 f.

<sup>208</sup> EuGH, Rs. C-358/90, Slg. 1992, I-2457, 2505, Rdnr. 47 (*Compagnia Italiana*).

<sup>209</sup> Vgl. EuGH, Rs. 145/83, Slg. 1985, S. 3539, 3592, Rdnr. 53.

<sup>210</sup> EuGH, verb. Rs. C-104/89 u. C-37/90, Slg. 1992, I-3061, 3135, Rdnr. 26 (*Mulder*).

<sup>211</sup> *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 38), Art. 288, Rdnr. 19.

<sup>212</sup> EuGH, verb. Rs. C-104/89 u. C-37/90, Slg. 1992, I-3094, 3135, Rdnr. 26.

<sup>213</sup> EuGH, Rs. 44/76, Slg. 1977, S. 393, 407, Rdnr. 8 (*Eierkontor*).

<sup>214</sup> Vgl. *von Bogdandy*, in: Grabitz/Hilf, (Fn. 155), Art. 215, Rdnr. 105; *Berg* in: Schwarze, (Fn. 24), Art. 288, Rdnr. 61.

<sup>215</sup> *von Bogdandy*, in: Grabitz/Hilf (Fn. 155), Art. 215, Rdnr. 46; *Detterbeck*, (Fn. 198), S. 217.

<sup>216</sup> *Detterbeck*, (Fn. 198), S. 217.

## VIII. Sprachengarantie

In Art. 41 Abs. 4 GRC ist schließlich das Recht eines jeden Bürgers verankert, „sich in einer der Sprachen der Verträge an die Organe der Union (zu) wenden und eine Antwort in derselben Sprache (zu) erhalten“. Bevor dieses Recht auf Kommunikation mit den Gemeinschaftsorganen in der eigenen Sprache Eingang in den Vertrag fand<sup>217</sup>, war es bereits in Art. 2 der Verordnung Nr. 1 zur Regelung der Sprachenfrage<sup>218</sup> festgeschrieben. Diese Verordnung wurde erlassen, um, neben dem Grundsatz der Gleichberechtigung der Vertragssprachen<sup>219</sup>, die Egalität der Amts- und Arbeitssprachen abzusichern. Danach gelten deutsch, französisch, englisch und italienisch, sowie dänisch, niederländisch, finnisch, griechisch, portugiesisch, schwedisch und spanisch als verbindliche Amtssprachen der Gemeinschaftsinstitutionen und -organe; also alle Vertragssprachen, bis auf Gälisch/Irisch. Nach Art. 2 VO Nr. 1 haben die Bürger das Recht, Schriftstücke „nach Wahl des Absenders in einer der Amtssprachen“ zu verfassen. Für die Organe besteht demgemäß die Pflicht, „die Antwort in derselben Sprache zu erteilen“, wobei die Rechtsunterworfenen nicht zwingend die Amtssprache „ihres“ Mitgliedsstaats wählen müssen.<sup>220</sup> Durch die Verankerung in Art. 21 Abs. 3 des Vertrages wurde der Grundsatz, im Vergleich zur Berechtigung nach der Verordnung, in zweifacher Hinsicht erweitert.<sup>221</sup> Einerseits fand eine Erweiterung hinsichtlich des Kreises der durch diese Regelung Verpflichteten, über die in Art. 7 EGV genannten Organe hinaus, auf den Europäischen Bürgerbeauftragten statt. Und zum anderen wurde auch das Irische einbezogen, das, wie erwähnt, Vertragssprache, allerdings nicht Amts- oder Arbeitssprache ist. Der genaue Umfang der Berechtigung wird durch Art. 21 Abs. 3 EGV allerdings nicht festgelegt. Aus der Formulierung „Der Bürger kann sich [...] an jedes Organ und jede Einrichtung wenden“<sup>222</sup>, ergibt sich jedoch, dass die Gewährleistung über ein bloßes Auskunftsrecht hinausgeht. Es werden daher wohl, neben bloßen Auskunftsverlangen, „auch sonstige Anliegen, wie formlose Anträge oder Stellungnahmen zu beliebigen Themen“, erfasst. Die Institutionen sind dann im Gegenzug zu einer Antwort in der vom Bürger gewählten Sprache verpflichtet. Es finden sich jedoch auch keine Hinweise darauf, wie diese Erwiderung inhaltlich ausgestaltet sein muss.<sup>223</sup>

<sup>217</sup> Art. 21 Abs. 3 EG, vgl. die obigen Ausführungen zur rechtlichen Grundlage der Sprachengarantie.

<sup>218</sup> Verordnung (EWG) Nr. 1 zur Regelung der Sprachenfrage, ABl. Nr. B 17 v. 6.10.1958, S. 385.

<sup>219</sup> Vgl. Art. 53 EGV, Art. 314 EGV.

<sup>220</sup> *Priebe*, in: Schwarze, (Fn. 24), Art. 290, Rdnr. 7.

<sup>221</sup> *Wichard*, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 38), Art. 290, Rdnr. 7.

<sup>222</sup> Art. 41 Abs. 4 enthält eine gekürzte Version, jedoch, entsprechend den Ausführungen zum Geltungsbereich des Rechts, mit demselben Inhalt: „Jede Person kann sich [...] an die Organe der Union wenden [...]“.

<sup>223</sup> *Hatje*, in: Schwarze, (Fn. 24), Art. 21, Rdnr. 3.

## E. Ausblick: Die Umsetzung des Grundsatzes der guten Verwaltung in die Praxis

### I. Der Kodex für gute Verwaltungspraxis des Europäischen Bürgerbeauftragten

Der Europäische Bürgerbeauftragte hat in seiner Rede vor dem Konvent, in der er sich für die Einbeziehung des Rechts auf gute Verwaltung eingesetzt hat, bereits betont, dass dieses Prinzip in der Folge durch die Erlassung einer Vorschrift zur Sicherung guter Verwaltungspraxis umgesetzt werden sollte bzw. müsse.<sup>224</sup> Wie bereits erwähnt, wird die Aufzählung der einzuhaltenden Grundsätze nicht als abschließend erachtet.<sup>225</sup> Der Bürgerbeauftragte hat daher festgestellt, dass „eine ganze Reihe von Grundsätzen, ein Gesetz oder ein Kodex für gute Verwaltungspraxis benötigt [wird], damit die Institutionen und Organe der Gemeinschaft bzw. deren Bedienstete den Anforderungen der Charta an eine gute Verwaltung gerecht werden können“<sup>226</sup>. Ebenso wurde im Bericht des Europäischen Parlaments über die Lage der Grundrechte in der Europäischen Union darauf aufmerksam gemacht, dass zur Umsetzung des Art. 41 der Charta in die Praxis, die Verabschiedung eines Kodex für gute Verwaltungspraxis unerlässlich ist.<sup>227</sup> Obwohl der Versuch einer Kodifizierung des europäischen Verwaltungsrechts als „noch wegenger“ angesehen wird, „als derjenige, eine Gemeinschaftsverfassung zu entwerfen“,<sup>228</sup> hat es der Bürgerbeauftragte mit seiner, in weiterer Folge näher erläuterten Initiative geschafft, einen großen Bereich des Verwaltungsverfahren, nämlich die Beziehungen der Bürger zu den Gemeinschaftsinstitutionen und -organen, einer Regelung zu unterwerfen.

Die Idee eines solchen Gesetzes bzw. Kodex für Verwaltungsethik hat zwar durch die Einführung des Grundrechts auf gute Verwaltung neuen Aufwind bekommen, sie ist jedoch nicht neu.<sup>229</sup> So hat der Bürgerbeauftragte bereits im Jahre 1998 eine diesbezügliche Initiative gestartet, mit der Begründung, dass viele der Missstände in der Verwaltungstätigkeit, mit denen er in seiner täglichen Arbeit konfrontiert ist, vermieden werden könnten, wenn den Beamten klare Vorschriften hinsichtlich ihrer Pflichten gegenüber den Bürgern vorliegen würden.<sup>230</sup> Nach einer Anfrage<sup>231</sup>

<sup>224</sup> *Europäischer Bürgerbeauftragter*, Rede v. 2.2.2000, <http://www.europarl.eu.int/ombudsman/SPEECHES/de/charter1.htm> (Zugriffsdatum: 31.8.2002).

<sup>225</sup> Siehe oben: II. Entwicklung in B. Das Recht auf eine gute Verwaltung – eine Premiere.

<sup>226</sup> *Europäischer Bürgerbeauftragter*, Jahresbericht 2000, ABl. Nr. C 218 v. 3.8.2001, S. 3 (11).

<sup>227</sup> Bericht *Cornillet*, Lage der Grundrechte in der Europäischen Union, A5-0223/2001, 21.6.2001, S. 113 f.

<sup>228</sup> Vgl. *Ipsen*, in: Schwarze (Hrsg.), *Europäisches Verwaltungsrecht im Werden* 1982, S. 123; *Rengeling*, Diskussionsbeitrag, VVDStRL 53 (1994), S. 285.

<sup>229</sup> *Europäischer Bürgerbeauftragter*, Sonderbericht, OI/1/98/OV, (Fn. 7), S. 2.

<sup>230</sup> Den Anstoß für diese Initiative gab allerdings ein Bericht des Petitionsausschusses über seine Beratungen in der Sitzungsperiode 1996-1997, mit dem der Petitionsausschuss die Kommission auffor-

bei allen Gemeinschaftsinstitutionen und -organen stellte sich heraus, dass keine entsprechenden Regeln vorhanden waren. Daher erstellte der Bürgerbeauftragte in weiterer Folge einen Musterkodex für gute Verwaltungspraxis und übersandte diesen an die Behörden mit der Empfehlung, entsprechende Verfahrensvorschriften zu erlassen. Sie sollten sich dabei gegebenenfalls von seinem Vorschlag leiten lassen. Diese Regeln sollten in Form von Entscheidungen im Amtsblatt der EU veröffentlicht werden.<sup>232</sup> Das Europäische Parlament betonte hierzu, dass die in dieser Form angenommenen Verhaltensregeln möglichst für alle Gemeinschaftsbehörden identisch sein sollten.<sup>233</sup> In ihren Antworten auf diese Empfehlungen begrüßten sämtliche Gemeinschaftsinstitutionen und -organe den Vorschlag einheitlicher Verhaltensanforderungen und erklärten sich auch zu einer Erlassung solcher Regeln bereit. Unterschiedlich fielen jedoch in Folge die Antworten auf die Frage nach der konkreten Verabschiedung eines Kodex aus.<sup>234</sup>

Zum jetzigen Zeitpunkt haben zwar alle dezentralen Agenturen den Musterkodex angenommen, nachlässiger zeigten sich allerdings bisher die Organe. Die Kommission veröffentlichte Verfahrensvorschriften, die unter dem Titel „Kodex für gute Verwaltungspraxis“ stehen, jedoch selbst nicht als Entscheidung, sondern lediglich im Anhang zu ihrer Geschäftsordnung ergangen sind.<sup>235</sup> Der dazugehörige Beschluss zur Änderung der Geschäftsordnung enthält lediglich einen Artikel, der festlegt, dass die Kommission „in Bezug auf ihre Arbeitsweise (...) weitere Maßnahmen ergreifen wird, die im Anhang zur derzeitigen Verordnung beigefügt werden“.<sup>236</sup> Darüber hinaus erweckt die Begriffswahl in diesem Kodex den Eindruck, dass es den Beamten weitgehend freisteht, ob sie dessen Vorgaben

derte, Richtlinien für die Qualität der Dienstleistungen der Gemeinschaftsinstitutionen und -organe auszuarbeiten, damit die Bürger wissen, was sie erwarten können bzw. auf was sie Anspruch haben. Da dem Bürgerbeauftragten gemäß Art. 195 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 1 EG das Recht zusteht, „von Amts wegen tätig zu werden“ und so „von sich aus Untersuchungen durchführen“ kann, kam er der Aufforderung des Petitionsausschusses, eben aus eigener Initiative, nach. – Vgl. dazu *Soria*, Die Kodizes für gute Verwaltungspraxis – ein Beitrag zur Kodifikation des Verwaltungsverfahrenrechts der EG, EuR 2001, S. 682 (682 f.).

<sup>231</sup> *Europäischer Bürgerbeauftragter*, Pressemitteilung v. 23.11.1998: Qualitative Verbesserungen in der Europäischen Verwaltung – Der Europäische Bürgerbeauftragte strebt Kodifizierung für Verwaltungsethik an, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/release/de/conduct1.htm> (Zugriffsdatum: 31.8.2002).

<sup>232</sup> *Europäischer Bürgerbeauftragter*, Pressemitteilung v. 29.7.1999: Europa von seiner besten Seite: Der Bürgerbeauftragte schließt seinen Kodex für gute Verwaltungspraxis ab, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/release/de/code1.htm> (Zugriffsdatum: 31.8.2002).

<sup>233</sup> *Europäisches Parlament*, Entschließung zum jährlichen Tätigkeitsbericht des Europäischen Bürgerbeauftragten (1998), ABl. Nr. C 219 v. 30.7.1999, S. 456.

<sup>234</sup> *Europäischer Bürgerbeauftragter*, Rede v. 23.4.2001: What is good administration? The European Ombudsman's Code of Good Administrative Behaviour, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/en/2001-04-23.htm> (Zugriffsdatum: 31.8.2002).

<sup>235</sup> *Europäische Kommission*, Geschäftsordnung, ABl. Nr. L 308 v. 2000, S. 23.

<sup>236</sup> *Europäische Kommission*, Beschluss der Kommission v. 17.10.2000 zur Änderung ihrer Geschäftsordnung, ABl. Nr. L 267 v. 20.10.2000, S. 63.

erfüllen, oder nicht.<sup>237</sup> Es wird von „Leitlinien“ gesprochen, und davon, dass die Kommission „erwartet“, dass die Beamten diese Leitlinien auch erfüllen. Dies hat auch zu Kritik vom Bürgerbeauftragten geführt, der meint, dass dieser Kodex, „eher den Charakter einer nichtbindenden Leitlinie als einer bindenden Entscheidung“ hat.<sup>238</sup> Von anderer Seite wurde Kritik an der „mangelnden Außenwirkung“ des Kodex geübt. Denn, „der Geschäftsordnung eines Organs sowie ihrer Anhänge kommen [...] in der Regel keine Außenwirkung zu“ – „sie dienen (daher) allein der Funktionsfähigkeit des Organs“ und verleihen dem Bürger keine subjektiven Rechte. Insbesondere ist daher, aufgrund der Stellung dieses Kodex als Teil des organinternen Dienstrechts der Kommission, anzunehmen, dass sich der Bürger „bei der rechtlichen Überprüfung von Maßnahmen der Kommission“ nicht darauf berufen darf.<sup>239</sup>

Das Europäische Parlament publizierte einen sogenannten „Leitfaden für die Pflichten der Beamten und Bediensteten des Europäischen Parlaments“<sup>240</sup>, der dem Organ lediglich die Interpretation seiner Verpflichtungen aufgrund des Beamtenstatuts erleichtern soll. Er stellt also eine Art „Gebrauchsanweisung für die einschlägigen Bestimmungen“ dar. Die Vorschriften des EP zählen ebenso lediglich zur Kategorie der „Dienstvorschriften an die Beamten ohne Außenwirkung“ und räumen den Bürgern keine subjektiven Rechte ein.<sup>241</sup> Dabei ist zu beachten und zu beanstanden, dass sich das EP selbst seiner eigenen Forderung zuwider verhält, nach der die Kodizes möglichst für alle Gemeinschaftsinstitutionen und -organe identisch sein sollten.

Der Rat war bisher gänzlich säumig: Er hat, auch nach Drängen des Bürgerbeauftragten<sup>242</sup>, noch keine entsprechenden Vorschriften erlassen. Allerdings intendiert auch er, einen Kodex nach dem Vorbild der Kommission anzunehmen.<sup>243</sup>

Der Bürgerbeauftragte hat daher in der Zwischenzeit einen Sonderbericht an das Europäische Parlament gerichtet, in dem er zu dem Schluss kommt, dass auf andere Weise, nämlich in Form eines gemeinschaftlichen Rechtsakts für das gesamte europäische Verwaltungsrecht<sup>244</sup>, einheitliche Vorschriften für gute Verwaltungs-

<sup>237</sup> Anderer Ansicht insoweit *Soria*, (Fn. 230), S. 698, der darauf verweist, dass die Kommission „in sämtlichen Regelungen den verbindlichen Charakter der Bestimmungen“ betont.

<sup>238</sup> *Europäischer Bürgerbeauftragter*, Sonderbericht, OI/1/98/OV, (Fn. 7), S. 12.

<sup>239</sup> *Soria*, (Fn. 230), S. 699.

<sup>240</sup> *Europäisches Parlament*, Leitfaden: Die Pflichten der Beamten und Bediensteten des Europäischen Parlaments, <http://www.europarl.eu.int/codex/default-de.htm> (Zugriffsdatum: 3.7.2002).

<sup>241</sup> *Soria*, (Fn. 230), S. 699 f.

<sup>242</sup> *Europäischer Bürgerbeauftragter*, Pressemitteilung v. 23.4.2001: Bürgerbeauftragter setzt Rat unter Druck, einen Kodex für gute Verwaltungspraxis anzunehmen, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/release/de/2001-04-23.htm> (Zugriffsdatum: 31.8.2002).

<sup>243</sup> Vgl. *Soria*, (Fn. 230), „Schreiben an den Verfasser v. 16.11.2000“ in Fn. 11.



praxis erlassen werden müssen.<sup>245</sup> Er selbst hält die Verordnung für die geeignete Rechtsform; als Rechtsgrundlage schlägt er die Lückenschließungsklausel (also Art. 308 EGV) vor. In diesem Sonderbericht forderte er daher das Europäische Parlament auf, von seinem Initiativrecht gemäß Art. 192 Abs. 2 EGV Gebrauch zu machen. Artikel 192 Abs. 2 EGV ermächtigt das Europäische Parlament, der Kommission Vorschläge für Rechtsakte in Angelegenheiten zu unterbreiten, „die nach seiner Auffassung die Ausarbeitung eines Gemeinschaftsrechtsakts zur Durchführung dieses Vertrages erfordern“. Im Bericht des EP<sup>246</sup> zu diesem Sonderbericht wurden Änderungen einiger Formulierungen der Artikel des Musterkodex ange-regt. In seiner Entschließung zum Sonderbericht ist das EP schließlich der Anregung des Bürgerbeauftragten gefolgt, und hat die Kommission aufgefordert, einen geeigneten Vorschlag für eine entsprechende Verordnung auf Grundlage von Art. 308 EGV zu übermitteln.<sup>247</sup>

Der Bürgerbeauftragte veröffentlichte vor kurzem den nach den Vorschlägen des Parlaments geänderten Kodex.<sup>248</sup> Darin finden sich, jedoch ohne genaue Unter-teilung, „Verhaltenspflichten der Beamten für den Umgang mit der Öffentlich-keit“, „allgemeine Grundsätze des Verwaltungsverfahrens“ und „spezifische Aus-prägungen dieser Grundsätze“.<sup>249</sup> Der Kodex enthält zunächst all jene Verfahrens-verpflichtungen, die auch in Art. 41 GRC normiert sind. So ist etwa die Verpflich-tung zu unparteilicher und fairer Entscheidung in den Art. 8 und 11 des Kodex, das Recht auf Gehör in Art. 16, die Verpflichtung zu einer Entscheidung inner-halb angemessener Frist in Art. 17, oder die Begründungspflicht in Art. 18 veran-kert. Daneben finden sich darin Vorschriften, die auch der EuGH als in einem Verwaltungsverfahren einzuhaltende Normen anerkannt hat, wie der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung<sup>250</sup> (Art. 4 des Kodex) oder der Grundsatz der

<sup>244</sup> Der Begriff „Europäisches Verwaltungsrecht“ umfasst in diesem Zusammenhang allerdings lediglich das Recht des direkten Vollzugs von Gemeinschaftsrecht durch die Gemeinschaftsorgane, vgl. dazu: *Soria*, (Fn. 230), S. 688 f.

<sup>245</sup> *Europäischer Bürgerbeauftragter*, Sonderbericht, OI/1/98/O, S. 12, <http://www.europarl.eu.int/ombudsman/special/pdf/de/oi980001.pdf> (Zugriffsdatum: 31.8.2002).

<sup>246</sup> Bericht *Perry*, Sonderbericht des Europäischen Bürgerbeauftragten an das Europäische Parlament auf-grund der Untersuchung des Bürgerbeauftragten aus eigener Initiative über das Bestehen und die öffentliche Zugänglichkeit eines Kodex für gute Verwaltungspraxis in den verschiedenen Institutionen und Organen der Gemeinschaft (im folgenden zitiert: Bericht über den Sonderbericht), A5-0245/2001, 27.6.2001, S. 5 ff.

<sup>247</sup> *Europäisches Parlament*, Entschließung v. 6.9.2001 zum Sonderbericht an das EP im Anschluss an die Initiativuntersuchung betreffend das Vorhandensein und die öffentliche Zugänglichkeit eines Kodex für gute Verwaltungspraxis in den verschiedenen Gemeinschaftsinstitutionen und -organen, C5-0438/2000 – 2000/2212(COS), <http://www.europarl.eu.int/plenary/default.htm> (Zugriffsdatum: 3.7.2002).

<sup>248</sup> *Europäischer Bürgerbeauftragter*, Kodex für gute Verwaltungspraxis, [www.europarl.eu.int/ombudsman/code/pdf/de/code-de.pdf](http://www.europarl.eu.int/ombudsman/code/pdf/de/code-de.pdf), [http://www.euro-ombudsman.eu.int/recommen/pdf/de/code1\\_de.pdf](http://www.euro-ombudsman.eu.int/recommen/pdf/de/code1_de.pdf) (Zugriffsdatum: 31.8.2002).

<sup>249</sup> *Soria*, (Fn. 230), S. 690.

<sup>250</sup> Vgl. *Gornig/Trübe*, (Fn. 10), S. 457.

Verhältnismäßigkeit<sup>251</sup> (Art. 6 des Kodex). Auf der anderen Seite enthält der Kodex Bestimmungen, die inhaltlich nur schwer exakt bestimmbar sind, wie etwa Art. 12 Kodex. Dieser Artikel steht unter dem Titel „Höflichkeit“ und verlangt von den Beamten bei ihrem Umgang mit den Bürgern „ein dienstleistungsorientiertes, korrektes, höfliches und zugängliches Verhalten“. Auch in der Diskussion vor dem Parlament über den Kodex wurden Zweifel bezüglich dieses Artikels laut, wohl wegen der Ansammlung unbestimmter Rechtsbegriffe (was versteht man unter „zugänglichem Verhalten“?). Der Bürgerbeauftragte sieht jedoch kein Problem in der Ausgestaltung der Bestimmung. Er ist der Ansicht, wenn es einem Richter möglich ist, einen geeigneten Standard für das Verhalten von Prozessbeteiligten in seinem Gerichtssaal festzulegen, dürfte er auch ohne Probleme in der Lage sein, festzustellen, ob sich ein Beamter unhöflich benommen hat oder nicht.<sup>252</sup>

Der konkrete Inhalt des Kodex oder die Möglichkeiten, seine Bestimmungen zu interpretieren, sind aber im Moment noch gar nicht das Problem. Eher lässt sich an der Bereitschaft der Kommission zweifeln, tatsächlich einen entsprechenden Verordnungsvorschlag zu übermitteln. Sie war schließlich nicht einmal gewillt, den Empfehlungen des Bürgerbeauftragten hinsichtlich seines ersten Kodexvorschlages zu entsprechen. Die tatsächliche Erlassung eines verbindlichen „europäischen Verwaltungsrechts“ würde allerdings unzweifelhaft maßgeblich zur Verwirklichung des Grundsatzes der guten Verwaltung beitragen,<sup>253</sup> den Rechtsschutz des Bürgers stärken, und so wohl auch die Beziehungen der Öffentlichkeit zu den Gemeinschaftsbehörden verbessern.

Der Kodex für gute Verwaltungspraxis ist ein wesentliches Element für die effektive Umsetzung des Rechts auf gute Verwaltung in die Praxis. Und er ist auch notwendig dafür, da Art. 41 GRC, wie erwähnt, keine abschließende Aufzählung der einzuhaltenden Grundsätze enthält. Eine solche wirksame und für den Bürger spürbare Durchsetzung des Art. 41 GRC ist auch bedeutsam für die Verbesserung der Beziehungen zwischen der EU-Verwaltung und den Bürgern. Dafür sind allerdings, nach dem Ansatz des Europäischen Bürgerbeauftragten auch noch andere Maßnahmen erforderlich. So auf der einen Seite die Schaffung von mehr Transparenz (die sich insbesondere nicht auf den Zugang zu bestimmten Akten der Institutionen beschränkt) sowie auf der anderen Seite, die Sicherung der Achtung der Rechtsstaatlichkeit (durch die Bildung unabhängiger und effizienter Rechtsschutzeinrichtungen).<sup>254</sup> Die Einbeziehung des Rechtes auf gute Verwaltung in die Europäische Charta der Grundrechte wird so als Anlass und als Bekräftigung

<sup>251</sup> Vgl. *Gornig/Trüe*, (Fn. 10), S. 501.

<sup>252</sup> *Europäischer Bürgerbeauftragter*, Rede v. 21.11.2001: Ceremony for the Alexis de Tocqueville Price 2001, <http://www.europarl.eu.int/ombudsman/speeches/en/2001-11-21.htm> (Zugriffsdatum: 31.8.2002).

<sup>253</sup> *Söderman*, (Fn. 7), S. 65.

<sup>254</sup> *Söderman*, (Fn. 7), S. 63 ff.

dafür gesehen, gute Verwaltung in einem umfassenderen Sinn als nur durch die Gewährleistung von Verfahrensrechten zu schaffen: gute Verwaltung im Sinne der Herstellung von mehr Bürgernähe. Die Bürger sollen sich auf die Gemeinschaftsinstitutionen und -organe verlassen können und Vertrauen in deren Tätigkeit haben. Das herzustellen, ist auch eines der Ziele des Weißbuchs der Kommission über die Reform der Kommission, wenn davon gesprochen wird, dass die Kommission „eine öffentliche Verwaltung werden [will], die höchsten Ansprüchen genügt“ und die „in den Köpfen der Bürger mit höchster Qualität, Ehrlichkeit, Offenheit und Integrität gleichgesetzt“<sup>255</sup> wird.

## II. Das Weißbuch „European Governance“

Parallel zu den Bemühungen um ein Recht auf gute Verwaltung in der Europäischen Grundrechtscharta startete Kommissionspräsident Prodi mit seinem Weißbuch „European Governance“<sup>256</sup> eine Initiative zur „Revision der Funktionstüchtigkeit“<sup>257</sup> der europäischen Institutionen. Zwar wird die Formulierung „Good Governance“ vereinzelt mit „Gute Verwaltung“ gleichgesetzt,<sup>258</sup> aus dem Titel der deutschen Fassung des Weißbuchs ergibt sich jedoch eine andere Bedeutung: „European Governance“ wird mit „Europäisches Regieren“ übersetzt. Nach der Definition im Weißbuch bezeichnet „Governance“, „die Regeln, Verfahren und Verhaltensweisen, die die Art und Weise, wie auf europäischer Ebene Befugnisse ausgeübt werden, kennzeichnen, und zwar insbesondere in Bezug auf Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Wirksamkeit und Kohärenz“.<sup>259</sup> Dies sind, nach dem Weißbuch, jene Grundsätze, auf die die Arbeitsweise der europäischen Institutionen ausgerichtet sein sollte. In dem Abschnitt „Vorschläge für einen Wandel“ zählt das Weißbuch schließlich vier Themenbereiche auf, die durch die Anwendung dieser fünf Grundsätze reformiert werden sollen.<sup>260</sup> So soll der Gestaltungs- und Entscheidungsprozess offener und leichter nachvollziehbar („Bessere Einbindung aller Akteure und größere Offenheit“) und die Qualität des Rechtsetzungsprozesses, also der Gesetzgebung, erhöht werden („Eine bessere Politik, bessere Regeln und bessere Ergebnisse“). Des weiteren will die Kommission die Grundsätze guten Regierens auch in ihrer Tätigkeit auf globaler Ebene befolgen und so in den internationalen Organisationen anwendbar machen („Global Govern-

<sup>255</sup> Europäische Kommission, Weißbuch zur Reform der Kommission, KOM (2000) 200.

<sup>256</sup> Europäische Kommission, Weißbuch „Europäisches Regieren“, KOM (2001) 428 endg., ABl. Nr. C 287 v. 12.10.2001, S. 1.

<sup>257</sup> Hayder, Das Weißbuch „Europäisches Regieren“ der EU-Kommission – Die Union dem Bürger näher bringen, ZG 2002, S. 49 (49).

<sup>258</sup> Vgl. *Europäischer Bürgerbeauftragter*, Rede v. 17.3.2001: Rechtsstaatlichkeit für die europäischen Bürger, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/de/2001-03-17.htm> (Zugriffsdatum: 31.8.2002).

<sup>259</sup> Europäische Kommission, Weißbuch (Fn. 256), S. 10.

<sup>260</sup> Europäische Kommission, Weißbuch (Fn. 256), S. 17.

ance“). Schließlich befasst sie sich mit der Rolle der Institutionen und spricht sich für eine Umstellung ihrer Arbeitsweisen und für verstärkte Kohärenz der Arbeit untereinander aus („Neuausrichtung der Institutionen“). Das Ziel, das mit dem Weißbuch verfolgt wird, deckt sich mit dem Anliegen, das den Bemühungen um eine effiziente Umsetzung des Art. 41 GRC und der Reform der Kommission zugrunde liegt: Die Beziehungen der europäischen Institutionen zu den Bürgern sollen verbessert, mit anderen Worten „die Kluft zwischen der Union und ihren Bürgern [soll] überbrückt“ werden.<sup>261</sup> Eine „gute Verwaltung“ ist dabei wohl ein wesentlicher Teilbereich des „Guten Europäischen Regierens“. Diesbezüglich wurde das Weißbuch jedoch vom Europäischen Parlament und vom Europäischen Bürgerbeauftragten kritisiert. So „bedauert“ das Parlament in der 24. Begründungserwägung seiner Entschließung<sup>262</sup> zu dem Weißbuch, „dass die Kommission, obwohl das Weißbuch sich in erster Linie mit Fragen der guten Verwaltungspraxis befasst, dennoch nicht in der Lage war, zu der Initiative des Europäischen Parlaments und des Europäischen Bürgerbeauftragten betreffend eine gute Verwaltungspraxis Stellung zu nehmen“. Und in der 25. Begründungserwägung äußert es noch seine Enttäuschung darüber, dass „der Entwurf des Kodex für gute Verwaltungspraxis nicht als Grundlage dient, wenn die Kommission konkrete Maßnahmen zur Weiterverfolgung des Weißbuchs ausarbeitet“. Der Europäische Bürgerbeauftragte wiederum beschuldigt die Kommission, die Institution der Unionsbürgerschaft zu wenig berücksichtigt zu haben und stellt fest, dass es dem Weißbuch an konkreten Aktionsvorschlägen zum Wohl der Bürger mangelt.<sup>263</sup>

<sup>261</sup> *Europäische Kommission*, Weißbuch (Fn. 256), S. 3.

<sup>262</sup> *Europäisches Parlament*, Entschließung des Europäischen Parlaments zum Weißbuch der Kommission „Europäisches Regieren“, C5-0454/2001 – 2001/ 2181(COS), [http://www.europarl.eu.int/plenary/default\\_de.htm](http://www.europarl.eu.int/plenary/default_de.htm) (Zugriffsdatum: 31.8.2002).

<sup>263</sup> *Europäischer Bürgerbeauftragter*, Rede zum Europäischen Parlament v. 6.9.2001, <http://www.europarl.eu.int/ombudsman/speeches/en/2001-09-06.htm> (Zugriffsdatum: 31.8.2002).