

Das Recht auf eine gute Verwaltung

I. Vorbemerkung

Das Recht auf eine gute Verwaltung¹ ist nicht eigentlich ein Grundrecht des Wirtschaftslebens.² Bei ihm handelt es sich, wie sowohl seine Stellung in der Systematik der Grundrechte-Charta – das Recht findet sich in dem mit »Bürgerrechte« überschriebenen Kapitel V der Charta – als auch sein Inhalt zeigen, um ein allgemeines Bürgerrecht. Als solches kommt es aber auch Wirtschaftssubjekten zu, ja, es ist gerade für sie von besonderer Relevanz. Von der Existenz einer weitgehend freien Wirtschaft innerhalb einer durch das Recht konstituierten bloßen Rahmenordnung kann nämlich schon lange nicht mehr die Rede sein. Das Wirtschaftsleben findet heute innerhalb eines nicht nur aufgrund nationaler, sondern insbesondere auch aufgrund unionsrechtlicher Regelungen engmaschigen Netzes von Rechtsvorschriften statt, das allen Bemühungen um Deregulierung und Better Regulation zum Trotz immer dichter wird und zunehmend an Komplexität gewinnt. Konsequenz dieser Entwicklung ist die wachsende Bedeutung der Verwaltung für die Wirtschaft. Die Kontakte zwischen Verwaltung und Wirtschaft

-
- 1 Für umfassende Untersuchungen siehe neben dem Aufsatz von *Martina Lais*, Das Recht auf eine gute Verwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, ZEuS 2002, 447 ff, die Monographien von *Ralf Bauer*, Das Recht auf eine gute Verwaltung im Europäischen Gemeinschaftsrecht (2002); *Kristin Pfeffer*, Das Recht auf eine gute Verwaltung (2006); *Kai-Dieter Classen*, Gute Verwaltung im Recht der Europäischen Union (2008).
 - 2 Wohl auch deshalb wird es von *Alfred Duschanek*, Die Wirtschaftsordnung Österreichs im Lichte der Grundrechte-Charta, in: derselbe/Stefan Griller (Hrsg), Grundrechte für Europa. Die Europäische Union nach Nizza (2002), 55 ff, nicht angesprochen.

nehmen zu. Die Verwaltung kontrolliert und überwacht Unternehmen, sie straft sie mitunter, sie genehmigt Vorhaben und nimmt Meldungen entgegen. Unternehmen tragen Anliegen an die Verwaltung heran und sind – aus deren Perspektive – potentielle Normverletzer, jedenfalls aber Rechtssubjekte, die sich vielfach als Parteien von oder Beteiligte an Verfahren finden, zumindest aber von deren Ausgang betroffen sind. Damit aber wird die Frage, wie sich die Verwaltung einem Unternehmen gegenüber zu verhalten hat und welche Rechte diesem gegenüber der Verwaltung zustehen, virulent, zumal juristische Personen des Privatrechts in Gestalt von Unternehmen zu den Hauptadressaten des Eigenverwaltungsrechts der EU zählen.³ Von daher erweist sich das Grundrecht auf eine gute Verwaltung als ein Grundrecht mit einem eminenten Wirtschaftsbezug.

II. Entstehungsgeschichte

Eine Rechtsvorschrift wie Art 41 GRCh, in dem das Recht auf eine gute Verwaltung verbürgt ist, wirkt vor dem Hintergrund klassischer Grundrechtskataloge eigenartig, jedenfalls aber ungewohnt. Von seinem Namen her ist das Recht auf eine gute Verwaltung nämlich kein Abwehrrecht, sondern ein Recht, das nicht so sehr auf ein bestimmt geartetes Verwaltungshandeln ausgerichtet ist, sondern auf eine bestimmte Ausgestaltung der Verwaltung, auf einen besonderen Zustand derselben abzielt. Es vermittelt zwar, wie die nähere Betrachtung nicht bloß der Überschrift des Rechts, sondern des ganzen Normtextes zeigt, einen Rechtsanspruch auf bestimmte Verhaltensweisen der Verwaltung. Die Überschrift des Grundrechts aber deutet darauf hin, dass dieses noch etwas ganz anderes verbürgen könnte, nämlich einen Anspruch darauf, dass die Verwaltung selbst in einer bestimmten Weise aufgestellt, nämlich »gut« verfasst sei.

In seiner konkreten, einen Rechtsanspruch vermittelnden Gestalt ist ein »Recht auf eine gute Verwaltung«, soweit ersichtlich, ein Unikum. Das Völkerrecht kennt weder einen entsprechenden Grundsatz noch

3 Klara Kaňska, Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights, ELJ 2004, 296 ff (299); Matthias Ruffert, Art 41, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert (Hrsg), EUV/EGV (32007), 2682 ff, Rz 6.

ein subjektives Recht dieser Art.⁴ Einzelne Verfassungen enthalten aber als Gesetzgebungsaufträge formulierte Vorschriften, die eine gute Verwaltung zum Gegenstand haben, ohne allerdings Personen ein subjektives Recht auf eine so geartete Verwaltung einzuräumen.⁵ So sieht etwa § 21 der finnischen Verfassung vor, dass »Garantien für ein rechtmäßiges Verfahren und gute Verwaltung« – von »good governance« spricht die englische Übersetzung, von »bonne administration« die französische⁶ – »durch Gesetz gewährleistet« werden.⁷ Und Art 97 Abs 1 der italienischen Verfassung zufolge ist die Organisation der Behörden so zu regeln, dass »ein guter Geschäftsgang« gesichert ist.⁸

Auch gab es auf sowohl geschriebene als auch ungeschriebene Maßstäbe des Verwaltungshandelns Bezug nehmende einfachgesetzliche Vorbilder in Belgien und in den Niederlanden.⁹ Sich an diesen orientierend¹⁰ haben EuGH und EuG aufgrund des ursprünglichen völligen Fehlens von Vorgaben für Verwaltungsverfahren im Gemeinschaftsrecht in einer bis ins Jahr 1957 zurückreichenden Reihe von Entscheidungen die Existenz von »Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Verwaltung«¹¹ einerseits und von »Grundsätzen einer guten Verwaltungsführung«¹² andererseits angenommen. Von ordnungsgemäßer Verwaltung und der guten Verwaltungsführung ist aber nur in den deutschen Übersetzungen der Urteile die Rede. In den französischen Textfassungen wird von den Prinzipien einer »bonne« oder »saine« administration, in den englischen von »good« und »sound« administration gesprochen. Der Gedanke einer gesunden oder guten Verwaltung ist damit auf europä-

4 Sebastian M. Heselhaus, § 57 Recht auf eine gute Verwaltung, in: derselbe/Carsten Nowak (Hrsg), Handbuch der europäischen Grundrechte (2006), 1552 ff, Rz 15 ff.

5 Classen (FN 1), 177 ff.

6 Vgl Hans-Werner Rengeling/Peter Szczekalla, Grundrechte in der Europäischen Union (2004), 890, Rz 1087, FN 14.

7 Rengeling/Szczekalla (FN 6), Rz 1087, FN 14. Siehe auch Heselhaus (FN 4), Rz 6.

8 »I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.« Vgl Rengeling/Szczekalla (FN 6), Rz 1087; Heselhaus (FN 4), Rz 7.

9 Heselhaus (FN 4), Rz 8.

10 So Pavlos-Michael Efstratiou, Der Grundsatz der guten Verwaltung als Herausforderung an die Dogmatik des nationalen und europäischen Verwaltungsrechts, in: Hans Heinrich Trute/Thomas Groß/Hans Christian Röhl/Christoph Möllers (Hrsg), Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts, (2008), 281 ff (285).

11 In EuGH, 10. 12. 1957, verb Rs 1–57 u 14–57 (Société des usines à tubes de la Sarre), Slg 1957, I-00215, ist von den »Grundsätzen einer ordnungsmäßigen Verwaltung« die Rede.

12 EuGH 13. 7. 1966, verb Rs 56 u 58–64 (Consten), Slg 1966, I-00322, LS 12.

ischer Ebene nichts schlechthin Neues, sondern vielmehr eine dem europarechtlichen Denken seit Jahrzehnten bekannte Größe.

Das heutige Recht auf eine gute Verwaltung kann daher auf eine lange Entstehungsgeschichte zurückblicken, denn das, was Art 41 GRCh gewährt, ist im Kern nichts anderes als eine Kodifikation von für die Verwaltung maßgeblichen Prinzipien, die seitens der Gerichte in einem über 40 Jahre währenden Prozess in ihrer Judikatur als bestehend angenommen wurden. Art 41 kann von daher als Krönung eines langen Prozesses der Konstitutionalisierung von grundlegenden Rechten gegenüber der Verwaltung verstanden werden.¹³

Die Materialien zum Grundrecht machen in Ansätzen deutlich, dass die Judikatur zu den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Verwaltung und einer guten Verwaltungsführung reichhaltig ist, ohne allerdings deren ganze Fülle offen zu legen.¹⁴ Sie weisen implizit, nämlich durch die bloße Auflistung einzelner Entscheidungen des EuGH und des EuG, auf einzelne aus dem Titel allgemeiner Grundsätze des Gemeinschaftsrechts schon statuiert gewesene Pflichten der Verwaltung und die diesen korrespondierenden Rechte der Bürger hin. In der verwiesenen Judikatur angesprochen werden die Pflichten der Verwaltung,

- ▷ alle relevanten Gesichtspunkte des Einzelfalles sorgfältig und unparteiisch zu untersuchen,¹⁵
- ▷ alle Informationen zu prüfen, die sich auf das Ergebnis auswirken können,¹⁶
- ▷ rechtskonform vorzugehen,¹⁷
- ▷ ablehnende Entscheidungen zu begründen¹⁸ und
- ▷ Parteigehör zu gewähren.¹⁹

Tatsächlich ist die Judikatur aber reichhaltiger. Auch die richtige Ermessensübung und die Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit wurden geprüft.²⁰ Anerkannt wurden in ihr überdies die Pflichten,

13 *Kaňska* (FN 3), 297 ff, 303 ff.

14 CHARTE 4473/00 CONVENT 49, EuGRZ 2000, 559 ff (566).

15 EuG 18. 9. 1995, Rs T-167/94 (Nölle), Slg 1995, II-02589, Rz 73.

16 EuG 9. 7. 1999, Rs T-231/97 (New Europe Consulting), Slg 1999, II-02403, Rz 39 ff.

17 EuGH 31. 3. 1992, Rs C-255/90 P (Burban), Slg 1992, I-02253, Rz 12.

18 EuGH 15. 10. 1987, Rs 222/86 (Heylens), Slg 1987, I-04097, Rz 15.

19 EuGH 13. 2. 1979, Rs 85/76 (Hoffman – La Roche), Slg 1979, I-00461, Rz 9; EuGH 18. 10. 1989, Rs 374/87 (Orkem), Slg 1989, I-03283, Rz 33; EuG 6. 12. 1994, Rs T-450/93 (Lisrestal), Slg II-01177, Rz 42.

20 EuG 6. 7. 1995, Rs T-572/93 (Odigitria), Slg 1995, II-2025.

Verwaltungsverfahren innerhalb einer angemessenen Frist zu führen,²¹ Stellungnahmen innerhalb einer angemessenen Frist abzugeben, allgemeinen Zugang zu Dokumenten der Gemeinschaftsorgane zu eröffnen, individuell Betroffenen rechtliches Gehör und Akteneinsicht zu gewähren, die Sachlage zu ermitteln und vorgesehene förmliche Entscheidungen sowohl zu erlassen als auch zu begründen.²² Bezogen auf diese in der Judikatur näher entfalteten Grundsätze oder Prinzipien, die allesamt Determinanten für das Verwaltungshandeln sind, lässt sich konstatieren, dass in der Judikatur insgesamt Elemente verschiedener Verwaltungsrechtsgrundsätze zu einer gerichtlich überprüfbaren umfassenden Sorgfalts- und Untersuchungspflicht der Verwaltung verbunden wurden.²³

Dass diese ungeschriebenen Grundsätze im Wege der Schaffung eines einschlägigen Grundrechts positiviert wurden, ist wesentlich auf den Einsatz des damals amtierenden Europäischen Bürgerbeauftragten *Söderman* zurückzuführen, der sich schon früh für die Annahme eines Kodex guten administrativen Verhaltens aller Institutionen und Stellen der EU eingesetzt hat.²⁴ Seine Bemühungen um eine Kodifikation des Europäischen Verwaltungsrechts²⁵ und schließlich sein konkreter Vorschlag zur Schaffung eines entsprechenden Grundrechts²⁶ haben letztlich in der konkreten Gestalt des Art 41 GRCh ihren Niederschlag gefunden.²⁷

21 EuG 8. 7. 2008, Rs T-48/05 (Franchet/Byk), Rz 273 f.

22 *Gilbert Gornig/Christiane Trüe*, Die Rechtsprechung des EuGH und des EuG zum Europäischen Verwaltungsrecht, JZ 2000, 395 ff (403 ff), 446 ff; *Classen* (FN 1), 29 ff.

23 *Georg Haibach*, Die Rechtsprechung des EuGH zu den Grundsätzen des Verwaltungsverfahrens, NVwZ 1998, 456 ff (462); ihm folgend *Theodor Schilling*, Bestand und allgemeine Lehren der bürgerschützenden allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts, EuGRZ 2000, 3 ff (22 f).

24 *Bernd Grzeszick*, Das Grundrecht auf eine gute Verwaltung – Strukturen und Perspektiven des Charta-Grundrechts auf eine gute Verwaltung, EuR 2006, 161 ff (163 f); *Kańska* (FN 3), 306 f.

25 *Classen* (FN 1), 55 f; *Walter Frenz*, Handbuch Europarecht, Bd 4. Europäische Grundrechte (2009), Rz 4519. Konkret zum Wirken des Bürgerbeauftragten siehe *José Martínez Soria*, Die Kodizes für gute Verwaltungspraxis – ein Beitrag zur Kodifikation des Verwaltungsverfahrensrechts in der EG, EuR 2001, 682 ff. (683 f); *Diana-Urania Galetta*, Inhalt und Bedeutung des europäischen Rechts auf eine gute Verwaltung, EuR 2007, 57.

26 *Classen* (FN 1), 55 f. Siehe auch *Jacob Söderman*, Gute Verwaltung als Grundrecht in der Europäischen Union, Die Union Nr 1/01, 2001, 60 ff (62).

27 *Classen* (FN 1), 56 ff, zu den einzelnen Textfassungen.

Art 41, »der eine Reihe formell-prozeduraler Positionen bündelt«,²⁸ ist aber mehr als eine Positivierung richterrechtlich entwickelter Garantien. Er fasst darüber hinaus auch Rechte zusammen, die das Primärrecht der Gemeinschaft schon kannte und die weiterhin im Unionsrecht verankert sind, nämlich das der Pflicht zur Begründung von Entscheidungen (Art 253 EG/296 Abs 2 AEUV), den Anspruch auf Schadenersatz (Art 288 Abs 2 EG/340 Abs 2 AEUV) und die Sprachengarantie (Art 21 Abs 3 EG/Art 24 Abs 4 AEUV).²⁹

Was ist nun aber eine »gute Verwaltung«? Wie sieht eine solche aus? Nach den Bekundungen des für die Schaffung des so bezeichneten Rechts ursächlichen Europäischen Bürgerbeauftragten *Jacob Söderman* sind drei Schritte zur Förderung einer guten Verwaltung in der Europäischen Union erforderlich: Es bedarf eines Mehr an Transparenz, d.h. an nachvollziehbaren Entscheidungsprozessen, begründeten Beschlüssen, der – weitestgehenden – Eröffnung des Zugangs der Öffentlichkeit zu Informationen, die Begründungen zugrundeliegen, sowie der öffentlichen Abhaltung von Sitzungen öffentlicher Institutionen zu Angelegenheiten, die direkte Auswirkungen auf die Bürger haben. Erforderlich sind weiters Regeln für eine gute Verwaltungspraxis. Ein europäisches Verwaltungsrecht soll das Grundrecht verwirklichen. Und schließlich muss für das Vorliegen einer guten Verwaltung die Achtung der Rechtsstaatlichkeit gesichert werden, wofür ein Verfahrenskodex ein sinnvolles Mittel sein kann.³⁰ Rechtskonformität ist also ein zentrales Element einer guten Verwaltung. Demnach »zeichnet sich eine gute Verwaltung durch Beachtung aller ihr intern wie extern obliegenden Pflichten aus«³¹. Die Verbürgung einer guten Verwaltung ist damit ganz offenkundig eine verfahrensbezogene. Es fragt sich aber und ist im Folgenden zu untersuchen, ob die gewährleistete gute Verwaltung mehr ist als ein Ensemble prozeduraler Garantien, die dem Einzelnen im Zusammenhang mit der Vorbereitung und der Erlassung einer administrativen Entscheidung zukommen.³²

28 Ruffert (FN 3), Rz 4 unter Berufung auf *Kańska* (FN 3), 301.

29 Siehe dazu zB *Heselhaus* (FN 4), Rz 21ff.

30 *Söderman* (FN 26), 63ff.

31 *Siegfried Magiera*, § 161 Bürgerrechte und justitielle Grundrechte, in: Detlef Merzen/Hans-Jürgen Papier (Hrsg), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, Bd VI/1 (2010), 1031ff, Rz 28.

32 Vgl *Marie-Clotilde Runavot*, La »bonne administration«: consolidation d'un droit sous influence européenne, *Revue française de droit administratif* 2010, 395ff (396).