

JOHANNES SAURER

Der Einzelne
im europäischen
Verwaltungsrecht

Jus Publicum

228

Mohr Siebeck

JUS PUBLICUM

Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 228



Johannes Saurer

Der Einzelne im europäischen Verwaltungsrecht

Die institutionelle Ausdifferenzierung
der Verwaltungsorganisation der Europäischen
Union in individueller Perspektive

Mohr Siebeck

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

e-ISBN PDF 978-3-16-152479-0

ISBN 978-3-16-151958-1

ISSN 0941-0503 (Jus Publicum)

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

© 2014 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohr.de

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

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

Vorwort

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

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

Bielefeld, im September 2013

Johannes Saurer

Inhaltsübersicht

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

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

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

Inhaltsverzeichnis

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) Der unionsrechtliche Kerntatbestand	394
b) Komplementäre Voraussetzungen des mitgliedstaatlichen Rechts ..	396
4. Einflussnahme supranationaler Verwaltungsstellen auf den mitgliedstaatlichen Vollzug	397

F. Herausforderungen durch Verbundstrukturen:

Der Einzelne im Planungs-, Regulierungs- und

Informationsverbund	400
---------------------------	-----

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

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

Einleitung

I. Fragestellung: Der Einzelne im europäischen Verwaltungsgefüge

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹² Näher sogleich Einl., III.

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

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

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

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

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

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

II. Analyserahmen: Institutionelle und individuelle Dimensionen des europäischen Verwaltungsrechts

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. Diskussionsverläufe

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Institutionell geprägt ist auch die am Schluss des Werkes hervortretende Kodifikationsperspektive, die letztlich nach Verbands- und Organkompetenzen zur Ausgestaltung des europäischen Verwaltungsrechts fragt.³⁷

Auch nach der Neuordnung der primärrechtlichen Grundlagen durch den Vertrag von Maastricht standen institutionelle Fragen im Fokus, zuvörderst das Verhältnis zwischen der EU und den Mitgliedstaaten im neuartigen Staatenverbund der Europäischen Union.³⁸ Dementsprechend galt im Verwaltungsrecht das Hauptinteresse der intensivierten Integration mitgliedstaatlicher Institutionen in den europäischen Vollzugszusammenhang. Den Schwerpunkt bildete die Analyse von Europäisierungswirkungen im mitgliedstaatlichen Verwaltungsrecht. Die Europäisierung von Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess wurde besonders im Hinblick auf den institutionellen Konflikt zwischen der nationalen Organisations- und Verfahrensautonomie und europäischen Einheitlichkeits- und Effektivitätsanforderungen³⁹ hinterfragt.⁴⁰ Gleichzeitig wurden wachsende Interdependenzen zwischen supranationalen und nationalen Behörden zum Gegenstand einer Forschungslinie, die später im Europäischen Verwaltungsverbund das systematische Gegenstück zum Staaten- bzw. Verfassungsverbund fand.⁴¹

Verwaltungsrecht, 2008, S. 24 f. und passim; V. Götz, in: Europäisierung des Rechts, 2008, S. 191 (192 ff.); J. Massot, in: Comparative Administrative Law, 2010, S. 415 (418 ff., 422 ff.); M. Fromont, in: IPE III, 2010, § 55, Rn. 23 ff., 37 ff., dort auch Rn. 61 ff. zur Abgrenzung zum englischen Verwaltungsrecht.

³⁷ J. Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, Bd. 2, 1988, S. 1409.

³⁸ BVerfGE 89, 155 (184, 190) – Maastricht; P. Kirchhof, in: HStR VII, 1992, § 183, Rn. 50; zum konkurrierenden Leitbild des „Verfassungsverbunds“ I. Pernice, EuR 1996, S. 27 ff.; M. Jestaedt, in: GS Wolfgang Blomeyer, 2004, S. 637 ff.

³⁹ T. v. Danwitz, Verwaltungsrechtliches System und Europäische Integration, 1996, S. 190 ff., 340 ff.; S. Kadelbach, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß, 1999, S. 49 ff., 296 ff.; M. Brenner, Der Gestaltungsauftrag der Verwaltung in der Europäischen Union, 1996, S. 224 ff., 373 ff.; C. D. Classen, Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, 1996, S. 73 ff., 101 ff., 171 ff.; ders., Die Verwaltung 31 (1998), S. 307 ff.; M. Burgi, Verwaltungsprozeß und Europarecht, 1996, S. 59 ff.; E. Klein, Der Staat 33 (1994), S. 39 ff.; Ch. Engel, Die Verwaltung 1992, S. 437 ff.; E. Schmidt-Aßmann, in: FS Peter Lerche, 1993, S. 513 ff.; M. Zuleeg/H.-W. Rengeling, VVDStRL 53 (1994), S. 154 ff./202 ff.; F. Schoch, Die Verwaltung, Beih. 2, 1999, S. 135 ff.; ders., in: Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, 1999, S. 279 ff.; M. Schröder, Die Verwaltung 31 (1998), S. 256 ff.; M. Niedobitek, VerwArch 92 (2001), S. 58 ff.; R. Scholz, DÖV 1998, S. 261 ff.; J. Suerbaum, VerwArch 91 (2000), S. 169 ff.; O. Dörr, Der europäisierte Rechtsschutzauftrag deutscher Gerichte, 2003, S. 175 ff.

⁴⁰ Bei den Autoren, die übergreifend mitgliedstaatlichen Vollzug und Eigenverwaltungsrecht der Gemeinschaftsinstitutionen in den Blick nehmen, trat hingegen die bereits bei Schwarze (1988) gedachte Perspektive eines „ius commune“ deutlicher hervor, vgl. U. Gassner, DVBl. 1995, S. 16 (24); H. P. Nehl, Principles of Administrative Procedure in EC Law, 1999, S. 87 ff.; K.-P. Sommermann, DVBl. 1996, S. 889 (896 ff.); W. Van Gerven, CMLRev. 32 (1995), S. 679 (697 ff.).

⁴¹ Vgl. E. Schmidt-Aßmann, EuR 1996, S. 270 ff.; ders., in: Der Europäische Verwaltungsverbund, 2005, S. 1 ff.

Gleichwohl wurde die Rechtsstellung des Einzelnen im europäischen Verwaltungsrecht in den 1990er Jahren zu einem originären Forschungsgegenstand. Verschiedene Autoren entdeckten einen spezifisch europäischen Zweckbezug in der Ausgestaltung der subjektiven Rechte. In Abgrenzung zur grundrechtsbasierten Individualrechtskonzeption des deutschen Rechts wurde die funktionale Einbeziehung des Einzelnen zu einem Markenzeichen der europäischen Individualrechtsgenese. Große Zustimmung fand die These von der europäischen „Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts“.⁴² Danach setzt das Gemeinschaftsrecht auf die „Wachsamkeit der an der Wahrung ihrer Rechte interessierten Einzelnen“⁴³ und verleiht diesen den Status einer Art „Organ“ der Gemeinschaft.⁴⁴ Im Lichte der eingeschränkten originären Personalkapazitäten der Gemeinschaft werden private Akteure zur „private police force“ der europäischen Rechtsdurchsetzung.⁴⁵ Ihre Wirkung entfaltet diese „funktionale Subjektivierung“⁴⁶ vor allem gegenüber den Mitgliedstaaten, weniger gegenüber der Unionsgewalt.⁴⁷

Nach dem Jahr 2000 veränderte sich der analytische Zugriff auf das europäische Verwaltungsrecht,⁴⁸ perpetuierte im Ausgangspunkt aber die institutionelle Perspektive. Der Blick richtete sich zunehmend auf die verwaltungsorganisatorischen Veränderungen in der EU-Eigenverwaltung und die vielfachen Vollzugsverflechtungen zwischen supranationalen und mitgliedstaatlichen Verwaltungsstellen. Zum einen verbreiterte sich die Phalanx supranationaler Behörden. Die Kommission, aber auch zahlreiche neu gegründete Agenturen und Ämter traten mit gestärktem Aufgaben- und Befugnisprofil nicht nur den Mitgliedstaaten, sondern zunehmend auch unmittelbar den Unionsbürgern und europäischen Unternehmen entgegen.⁴⁹ Zum anderen fand die Union zur modifi-

⁴² J. Masing, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts, 1997, S. 21 ff. und passim.

⁴³ EuGH, Rs. 26/62, Slg. 1963, I, 24 – Van Gend en Loos.

⁴⁴ P.-M. Huber, Konkurrenzschutz im Verwaltungsrecht, 1991, S. 429; ders., in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GGK I, 5. Aufl. 2005, Art. 19, Rn. 345.

⁴⁵ Begriff bei C. Harlow, State Liability, 2004, S. 58.

⁴⁶ M. Ruffert, Subjektive Rechte im Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaft, 1996, S. 163 und passim; B. W. Wegener, in: Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, 1996, S. 148 (157); ablehnend gegenüber der Instrumentalisierungsthese aber C. D. Classen, Verw.-Arch 88 (1997), S. 645 (662 und passim).

⁴⁷ F. Schoch, NVwZ 1999, S. 457 (463); D. Ehlers, Die Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts, 1999, S. 58.

⁴⁸ Zur frühen Entwicklung der neuen Fragestellung nochmals E. Schmidt-Aßmann, EuR 1996, S. 270 ff.; W. Kahl, Die Verwaltung 29 (1996), S. 341 ff.; K.-H. Ladeur, NuR 1997, S. 8 ff.; dann A. v. Bogdandy, Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform, 1999, S. 11; S. Hegels, EG-Eigenverwaltungsrecht und Gemeinschaftsverwaltungsrecht, 2001; H. P. Nehl, Europäisches Verwaltungsverfahren und Gemeinschaftsverfassung, 2002, S. 39 ff.; E. Chiti, ELJ (2004), S. 402 ff.; S. Cassese, LCP 68 (2004), S. 21 ff.; G. Sydow, Verwaltungskooperation in der Europäischen Union, 2004.

⁴⁹ Dazu an dieser Stelle nur E. Chiti, CMLRev. 46 (2009), S. 1395 ff.

zierten Fortentwicklung eines bereits früh etablierten Erfolgsgeheimnisses der europäischen Integration: Im Lichte der schwach ausgebauten originären Verwaltungsressourcen der supranationalen Institutionen macht das Unionsrecht mitgliedstaatliche Verwaltungsstellen zu Agenten der Unionsrechtsdurchsetzung, bindet diese aber in verschiedenartig konstruierte Verwaltungsverbünde ein, in denen Mit- bzw. Letztentscheidungsrechte zugunsten supranationaler Verwaltungsstellen maßgeblichen europäischen Einfluss sichern.⁵⁰ Gleichzeitig trat mit der verstärkten Einbindung supranationaler Verwaltungsstellen in die Vollzugsstrukturen, die zwischen der legislativen europäischen Ebene und den Unionsbürgern und europäischen Unternehmen vermitteln, auch die individuelle Dimension supranationaler Verwaltung deutlicher als bisher hervor. Denn nunmehr gewinnt das Verwaltungshandeln der Kommission, der EU-Agenturen und der weiteren supranationalen Verwaltungsstellen zunehmend eigenständige Eingriffsrelevanz und muss sich insoweit vor den Rechten des Einzelnen rechtfertigen.

IV. Forschungsfragen und Gang der Untersuchung

Nach der Grundprämisse dieser Arbeit ist das europäische Verwaltungsrecht in der Verschränkung institutioneller und individueller Dimensionen zu konstruieren. Haben seit der Gründungsphase der Europäischen Gemeinschaften organisationsbezogene Fragestellungen dominiert, so bedarf es heute der Durchdringung der supranationalen administrativen Handlungszusammenhänge aus Sicht des Einzelnen. Am Ausgang der folgenden Untersuchung bedarf es gleichwohl einer Herleitung der institutionellen Grundstruktur der Verwaltungsarchitektur Europas. Dabei geht es zuvörderst um eine primärrechtskonforme Deutung der weitreichenden Transformationsprozesse, die das europäische Verwaltungsrecht seit den 1990er Jahren kennzeichnen, aber mit den vielschichtigen Verbund- und Netzwerkphänomenen auch im reformierten Vertragsrecht der Ära von Lissabon kaum verankert sind (dazu Teil A., I.). Auf dieser Grundlage kann die individuelle Dimension des europäischen Verwaltungsrechts in den Blick genommen werden, der das Hauptinteresse dieser Arbeit gilt. Dabei zeigt die Analyse der individualrechtsfundierenden Zwecke des europäischen Verwaltungsrechts zunächst den Aufstieg des Einzelnen zur originären Kategorie. Jedoch ist die Entwicklung der Individualrechte eingewo-

⁵⁰ E. Schmidt-Aßmann, in: Der Europäische Verwaltungsverbund, 2005, S. 1 ff.; zudem K.-H. Ladeur/Cb. Möllers, DVBl. 2005, S. 525 ff.; B. Schöndorf-Haubold, Die Strukturfonds der Europäischen Gemeinschaft, 2005, S. 35 ff.; G. Sydow, DÖV 2006, S. 66 ff.; H. C. H. Hofmann/A. H. Türk, ELJ 13 (2007), S. 253 ff.; M. Ruffert, DÖV 2007, S. 761 ff.; G. Majone, Dilemmas of European Integration, 2005, S. 83 ff. und die Beiträge in H. C. H. Hofmann/A. H. Türk (Hrsg.), EU Administrative Governance, 2006.

ben in die Entwicklungsstränge einer doppelpoligen Zweckstruktur. Funktional-instrumentelle und individuell-autonome Zwecke stehen in einem Komplementärverhältnis. Mit den Normativitätsschüben der Verträge von Maastricht und Lissabon verlagert sich der Schwerpunkt hin zum Pol der individuellen Autonomie (Teil A., II.). Die Beobachtung der vielfältigen Erscheinungsformen des Einzelnen als Bürger und Unternehmer, natürliche und juristische Person, Einzelperson und Personenmehrheit führt zum Verständnis des „Einzelnen“ als normativer Konstruktion (Teil A., III.). Das weitere Interesse gilt den Querverbindungen zwischen dem signifikanten Bedeutungszuwachs der Verbundstrukturen des europäischen Verwaltungsrechts und dem weit fortgeschrittenen Prozess der Konstitutionalisierung des Unionsrechts, die im Aufstieg des Einzelnen sichtbar werden (Teil A., IV.). Auf der gefundenen Grundlage vermag sich die Untersuchung dem zentralen Rechtsparadigma zuzuwenden, das die Beziehung des Einzelnen zur verfassten Hoheitsgewalt der Moderne strukturiert: dem subjektiv-öffentlichen Recht. Hier ist im Lichte der *prima facie* fehlenden begrifflichen Entsprechungen in vielen mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen nach der Leistungsfähigkeit, den Grundstrukturen und Ausprägungen dieser Kategorie im Kontext des europäischen Verwaltungsrechts zu fragen (Teil B.). Subjektiv-öffentliche Rechte wiederum drängen auf ein effektives Instrumentarium der Rechtsdurchsetzung. Dabei geht es um Primär- und Sekundärrechtsschutz, aber auch um außergerichtliche Rechtsschutzmechanismen (Teil C.). Um über den Einzelnen zu lernen, fragt diese Arbeit nach seinem Schicksal in den unterschiedlichen Organisationssphären der europäischen Verwaltungsarchitektur. In diesem Sinne treten in den Teilen D.-F. die eingangs gewonnene institutionelle Grundstruktur und ihre individuelle Dimension in einen besonders engen konzeptionellen Austausch. Mit besonderem Augenmerk auf Verfahrensrechte und Rechtsschutzmechanismen wird die Rechtsposition des Individuums in den drei Grundformen der europäischen Verwaltungsorganisation gespiegelt, also im Eigenverwaltungsrecht (Teil D.), im mitgliedstaatlichen Vollzug (Teil E.) und im Bereich der Verbundstrukturen (Teil F.).

A. Der Einzelne im Mittelpunkt des europäischen Verwaltungsrechts

Nach der einleitenden Problemskizze hat sich die Position des Einzelnen im europäischen Verwaltungsgefüge verschoben: Mit der Etablierung der ungeschriebenen Unionsgrundrechte, der Unionsbürgerschaft, der EU-Grundrechtecharta und der Verpflichtung der Union zum Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention ist er in den normativen Mittelpunkt gerückt.¹ Vor diesem Hintergrund widmet sich das folgende Grundlagenkapitel der Rekonstruktion des europäischen Verwaltungsrechts aus individueller Perspektive. Nach der Grundlegung eines dreidimensionalen Modells der europäischen Verwaltungsarchitektur (dazu A., I.) gilt das Interesse den Konsequenzen der Positionsverschiebung für die bisher funktional dominierte Zweckstruktur der Rechte des Einzelnen (A., II.). Weitere Schwerpunkte betreffen den Einzelnen als normative Konstruktion (A., III.) und die Rückbindung des Aufstiegs des Einzelnen an den Konstitutionalisierungsdiskurs (A., IV.).

I. Strukturen der institutionellen Ausdifferenzierung: Drei Dimensionen der europäischen Verwaltungsarchitektur

Erschließt sich das europäische Verwaltungsrecht in der Verschränkung institutioneller und individueller Perspektiven, so setzt dies die Durchdringung der administrativen Organisationssphären voraus. Denn vom Arrangement der Organisationsstrukturen hängt es ab, welchen hoheitlichen Institutionen sich der Einzelne gegenüber sieht und welcher Institutionen er sich zur Gewährleistung und Durchsetzung seiner subjektiven Rechte bedienen kann. Dabei erweist sich die spezifische institutionelle Komplexität des europäischen Verwaltungsrechts als besondere Herausforderung, die in vielfachen Formen der Vollzugsteilung und Vollzugsverschränkung zwischen europäischen und mitgliedstaatlichen Verwaltungsstellen zum Ausdruck kommt.² Diese Entwick-

¹ Zu diesen Aspekten bereits der Problemaufriss in der Einl., I.

² Im Überblick zur institutionellen Komplexität nur *P. Craig*, EU Administrative Law,

lung wird in der Literatur mit dem Konzept des Verwaltungsverbundes erfasst,³ aber auch als institutionelle Polyzentrik⁴ und als Herausbildung von netzwerkförmigen Mustern der Verwaltungsorganisation beschrieben.⁵ Diese Analysen wiederum stehen wenigstens prima facie in einem nur schwer auflösbaren Spannungsverhältnis zu den verwaltungsbezogenen Organisationsvorgaben der Unionsverträge. Denn EUV und AEUV kennen auf textlicher Ebene zwar Formen der EU-Eigenverwaltung und des mitgliedstaatlichen Vollzugs, sehen Verbundstrukturen aber allenfalls in Andeutungen vor.

Demgegenüber wird im Folgenden der Versuch unternommen, die institutionelle Ausdifferenzierung der europäischen Verwaltungsarchitektur als legitime Organisationsgestaltung zu erklären, gleichzeitig aber den normativen Vorrangstrukturen zu genügen. Das hierzu zu entwickelnde dreidimensionale Modell der Verwaltungsorganisation nimmt seinen Ausgang von der Überlegung, dass jede rechtswissenschaftliche Untersuchung des Unionsrechts die erkenntnisleitende Grundorientierung an den Unionsverträgen zur methodischen Prämisse hat. Aus dieser normorientierten Herangehensweise, die in sich eines reflektierten Umgangs mit dem Richterrecht bedarf,⁶ gewinnt die Rechtswissenschaft ihren methodischen Selbststand⁷ gegenüber den übrigen Disziplinen der Europawissenschaft.⁸ Dies bedeutet zugleich, dass die rechtswissenschaftliche Analyse

2. Aufl. 2012, S. 56 ff.; G. Britz, Die Verwaltung, Beih. 8, 2009, S. 71 ff.; W. Kahl, Die Verwaltung, Beih. 10, 2010, S. 39 ff.; J. Gundel, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach, Europarecht, 2. Aufl. 2010, § 3, Rn. 11 ff.; M. Ruffert, DÖV 2007, S. 761 ff.; M. P. Chiti, Diritto Amministrativo Europeo, 3. Aufl. 2008, S. 343 ff.; J. Ziller, in: Droit administratif européen, 2007, S. 235 (241 ff.); weitere Nachweise nachfolgend unter Teil B., I., 3.

³ Begriffs- und konzeptprägend E. Schmidt-Aßmann, in: Der Europäische Verwaltungsverbund, 2005, S. 1 ff.; ders., in: GVwR I, 2. Aufl. 2012, § 5, Rn. 16 ff.; A. v. Bogdandy, Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform, 1999, S. 11 ff.; zur Rezeption nur T. Groß, WZB-Jahrbuch 2007, S. 141 ff.; W. Weiß, Der Europäische Verwaltungsverbund, 2010, S. 13 ff.

⁴ E. Chiti, in: Legal Challenges in EU Administrative Law, 2009, S. 9 (23); T. Groß, VVDStRL 66 (2007), S. 152 (162).

⁵ C. Harlow/R. Rawlings, ELJ 13 (2007), S. 542 ff.; U. Mager, in: Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts, 2008, S. 369 ff.; U. Schliesky, DÖV 2009, S. 641 ff.; B. Schöndorf-Haubold, in: Netzwerke, 2007, S. 149 ff.

⁶ Zu Charakteristika und Legitimationsproblemen des europäischen Richterrechts E. Stein, AJIL 75 (1981), S. 1 (4 ff.); P. Pescatore, in: VI. Internationaler Kongress für Europarecht (1973), 1976, S. 9 ff.; F. C. Mayer, in: Europäisches Verfassungsrecht, 2. Aufl. 2009, S. 559 (600 ff.); Ch. Calliess, NJW 2005, S. 929 ff.; J. Schwarze, in: FS Günther Hirsch, 2008, S. 165 ff.; T. Stein, in: FS Juristische Fakultät Heidelberg, 1986, S. 619 ff.; M. P. Soares Maduro, We the Court, 1998, S. 7 ff.; A. Stone Sweet, GLJ 8 (2007), S. 915 (924 ff.); F. W. Scharpf, Leviathan 37 (2009), S. 244 (256 ff.); speziell zum Individualschutz als Legitimationsgrund J. Ukrow, Richterliche Rechtsfortbildung durch den EuGH, 1995, S. 127 ff.; U. Everling, in: Unterwegs zur Europäischen Union, 2001, S. 448 (458).

⁷ Dazu O. Lepsius, in: Rechtswissenschaftstheorie, 2008, S. 1 ff.

⁸ Für einen Überblick die Beiträge in G. F. Schuppert/I. Pernice/U. Haltern (Hrsg.), Eu-

und ihre Ergebnisse quer liegen können zur sozialwissenschaftlichen Erfassung der europäischen Verwaltungslandschaft, die in unterschiedlicher Ausprägung mit den Leitbildern administrativer Netzwerke⁹ und Mehr-Ebenen-Systeme,¹⁰ fusionierter europäischer Bürokratien,¹¹ transnationaler Regulierungsregime¹² oder unter der überblendenden Governance-Perspektive¹³ operiert.

Auf der umrissenen methodischen Grundlage werden im Folgenden drei institutionell-organisatorische Dimensionen des europäischen Verwaltungsrechts unterschieden.¹⁴ In Orientierung an den Unionsverträgen zeigt sich dabei zunächst, dass nur die EU-Eigenverwaltung und der mitgliedstaatliche Vollzug über explizite vertragliche Grundlagen verfügen und insoweit als erste und zweite Dimension der Verwaltungsarchitektur primärrechtlich vorgegeben sind. Die dritte Dimension der Verbundstrukturen wird weit überwiegend erst durch den Unionsgesetzgeber hervorgebracht, indem dieser von der ihm eingeräumten Organisationsfreiheit Gebrauch macht.¹⁵ Diese institutionell-organisatorische Dreidimensionalität wird im späteren Verlauf der Arbeit aus der individuellen Perspektive der Unionsbürger und Unternehmen problematisiert werden.¹⁶

ropawissenschaft, 2005; W. Wessels/C. Gläser, Jb. der Europäischen Integration 2010, S. 29 (35 ff.).

⁹ A. Héritier/D. Lehmkuhl, JPP 28 (2008), S. 1 (5 ff.); zur Rezeption in der Rechtswissenschaft D. Curtin, Executive Power of the European Union, 2009, S. 172; S. Augsberg, in: Terhechte, Europäisches Verwaltungsrecht, 2011, § 6, Rn. 54 ff.

¹⁰ Zum Leitbild L. Hooghe, in: Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance, 1996, S. 1 ff.; dies./G. Marks, Multi-Level Governance and European Integration, 2001; zur Übernahme in die deutsche Diskussion nur E. Grande, in: Wie problemlösungsfähig ist die EU?, 2000, S. 11 ff.; für eine Zwischenbilanz M. Egeberg, in: Multilevel Union Administration, 2006, S. 17 ff.

¹¹ Vgl. die Beschreibung der europäischen Verwaltungsintegration als Fusionsprozess bei W. Wessels, JCMS 35 (1997), S. 267 ff.; ders., in: Europäische Integration, 2. Aufl. 2003, S. 353 ff.; J. Trondal, JEI 31 (2009), S. 237 ff.

¹² B. Eberlein/E. Grande, JEPP 12 (2005), S. 89 ff.; G. Majone, Regulating Europe, 1996, S. 9 ff.

¹³ Dazu B. Kohler-Koch/B. Rittberger, JCMS 44 (2006), S. 27 ff.; B. Eberlein/D. Kerwer, JCMS 42 (2004), S. 128 ff.; die Beiträge in Ch. F. Sabel/J. Zeitlin (Hrsg.), Experimentalist Governance in the European Union, 2010; A. Benz, PVS 40 (2007), S. 36 ff.; Ch. Möllers, CMLRev. 43 (2006), S. 313 ff.

¹⁴ Die Prädisposition durch die Gründungsverträge ist auch das maßgebliche systematisierende Element im Organisationsmodell bei M. Hilf, Die Organisationsstruktur der Europäischen Gemeinschaften, 1982, S. 13 ff.; dazu bereits in den Fn. zu Einl., III.

¹⁵ Zu den wenigen Ausnahmen vertragstextlich angelegter Verbundstrukturen vgl. Art. 33 AEUV für die Zusammenarbeit im Zollwesen zwischen Mitgliedstaaten und der Kommission sowie Art. 87 f. AEUV für die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedschaften unter Einschluss von Europol.

¹⁶ Dazu die Teile D.-F. dieser Arbeit.

*1. Primärrechtliche Ausgangskonfiguration
der Verwaltungsorganisation:
Zweidimensionalität von EU-Eigenverwaltung
und mitgliedstaatlichem Vollzug*

Traditionell treffen die Europäischen Verträge nur wenige textliche Aussagen zur Verwaltungsorganisation. Auch nach der Vertragsreform von Lissabon leisten sie wenig mehr als in knappen Sätzen mit der EU-Eigenverwaltung und dem mitgliedstaatlichen Vollzug zwei Dimensionen der Verwaltungsarchitektur zu etablieren. Eine systematisch eigenständige Grundlage für die Abgrenzung der Vollzugskompetenzen zwischen Unionsebene und Mitgliedstaaten findet sich bis heute nicht.

a) Rechtsgrundlagen für den mitgliedstaatlichen Vollzug

Als Regelmodus des Verwaltungsvollzugs weisen die Unionsverträge den indirekten Vollzug durch mitgliedstaatliche Behörden aus.¹⁷ Besonders deutlich ist insoweit Artikel 291 Abs. 1 AEUV. Danach [ergreifen] „(d)ie Mitgliedstaaten ... alle zur Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union erforderlichen Maßnahmen nach innerstaatlichem Recht“. Auch Artikel 197 Abs. 1 AEUV – eine weitere Neuerung des Vertrags von Lissabon – stellt die Bedeutung des mitgliedstaatlichen Vollzugs explizit heraus und betont die „für das ordnungsgemäße Funktionieren der Union entscheidende effektive Durchführung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten.“¹⁸ Korrespondierend hierzu verpflichtet Artikel 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV n.F. die Mitgliedstaaten zur Schaffung der „erforderlichen Rechtsbehelfe, damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist“. In Anknüpfung an die bisherige Rechtsschutzkonzeption des Gerichtshofs¹⁹ tragen die Mitgliedstaaten demnach nicht nur die Hauptlast des Verwaltungsvollzugs, sondern sind auch die Hauptverpflichteten für die Sicherung der gerichtlichen Rechtsdurchsetzung durch die Bereitstellung einer tragfähigen Rechtsschutzinfrastruktur.²⁰

¹⁷ Vgl. nur R. Streinz, in: HStR VII, 1992, § 182, Rn. 19 ff.; W. Pühs, Der Vollzug von Gemeinschaftsrecht, 1997, S. 73 ff.; J. Suerbaum, Die Kompetenzverteilung beim Verwaltungsvollzug des Europäischen Gemeinschaftsrechts in Deutschland, 1998, S. 113 ff.; J. Gundel, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach, Europarecht, 2. Aufl. 2010, § 3, Rn. 101.

¹⁸ Zur Auslegung der Vorschrift W. Frenz, DÖV 2010, S. 66 ff.; K. F. Gärditz, DÖV 2010, S. 453 (462 f.).

¹⁹ Bereits vor Einfügung des Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV n.F. zu dieser Weichenstellung in der Rechtsschutzorganisation EuGH, Rs. C-50/00, Slg. 2002, I-6677, Rn. 41 – UPA: „Es ist [...] Sache der Mitgliedstaaten, ein System von Rechtsbehelfen und Verfahren vorzusehen, mit dem die Einhaltung des Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz gewährleistet werden kann.“; dazu noch näher im Teil C., I. u. II.

²⁰ Näher noch Teil C., IV.

Die Gestaltungshoheit über den mitgliedstaatlichen Vollzug liegt zunächst bei den Mitgliedstaaten selbst. Jedoch wird der maßgebliche Grundsatz der mitgliedstaatlichen Verfahrensautonomie²¹ wiederum auf verschiedene Weise durch das Unionsrecht überlagert: Durch die richterrechtliche Vollzugskontrolle am Maßstab von Äquivalenz und Effektivität ebenso wie durch Vorgaben des Unionsgesetzgebers.²²

b) Rechtsgrundlagen für die EU-Eigenverwaltung

Vertragliche Grundlagen für die EU-Eigenverwaltung finden sich über die Unionsverträge hinweg an verschiedenen Stellen. In ihrer übergeordneten Bedeutung wird die Eigenverwaltung am deutlichsten in Artikel 298 Abs. 1 AEUV angesprochen, wonach sich die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union zur Ausübung ihrer Aufgaben auf eine „offene, effiziente und unabhängige europäische Verwaltung“ stützen. Die mit dem Vertrag von Lissabon neu aufgenommene Norm ist in ihrer Genese Ausdruck des gewachsenen Bewusstseins der Mitgliedstaaten für die Bedeutung supranationaler Verwaltung und ihre rechtliche Einhegung. Die maßgeblich auf skandinavische Einflüsse im Reformprozess zurückgehende Rechtsgrundlage²³ gewinnt ihre perspektivisch große Bedeutung vor allem aus Artikel 298 Abs. 2 AEUV,²⁴ der eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für die zukünftige EU-Verwaltungsgesetzgebung im Verfahren der ordentlichen Gesetzgebung bereitstellt.²⁵

Unter den Organen der Union mit Verwaltungsfunktionen hat die Kommission die deutlichste Verankerung auf Ebene der Vertragstexte. Nach Artikel 17 Abs. 1 EUV n.F. führt sie „den Haushaltsplan aus und verwaltet die Programme“. Sie ist das Hauptverwaltungsorgan der Union²⁶ mit „Koordinierungs-, Exekutiv- und Verwaltungsfunktionen“ (Artikel 17 Abs. 8 S. 1 EUV

²¹ Vgl. Teil E., I., 1.

²² Auch zur Überlagerung durch Richterrecht und Unionsgesetzgeber noch Teil E., I., 2.

²³ Dazu die schwedische Studie *Statskontoret*, Principles of Good Administration, 2005, S. 9; weitere Nachweise bei Teil D., IV., 3.; dort auch zu den Bezügen zum Konzept der „guten Verwaltung“.

²⁴ Art. 298 Abs. 2 AEUV lautet: „Die Bestimmungen [zu dem Zweck des Artikel 298 Abs. 1 AEUV] werden [...] vom Europäischen Parlament und vom Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen erlassen.“

²⁵ Näher zur Konzeption des Art. 298 AEUV und den hieraus erwachsenden Regelungsperspektiven C. *Ladenburger*, in: Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts, 2008, S. 107 ff.; V. *Epping*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg, Europäisches Unionsrecht, 2012, Art. 298 AEUV, Rn. 3; H. *Wißmann*, in: GVwR I, 2. Aufl. 2012, § 15, Rn. 22; außerdem noch Teil D., IV., 3.

²⁶ Dazu J. *Gundel*, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach, Europarecht, 2. Aufl. 2010, § 3, Rn. 11 ff., auch zur inneren Organisation der Kommission; J. P. *Terhechte*, in: ders., Europäisches Verwaltungsrecht, 2011, § 7, Rn. 37; R. *Uerpman-Witzack*, in: Europäisierung des Rechts, 2010, S. 277 ff.; A. *Garcia Ureta*, in: Droit administratif européen, 2007, S. 81 (93 ff.).

n.F.).²⁷ Verschiedene Vorschriften verknüpfen die Verwaltungsfunktion der Kommission mit konkreten Aufgaben, so etwa die Handlungsermächtigungen für den Vollzug des Kartellverbots und des Missbrauchstatbestands in Artikel 105 AEUV, des Beihilfenrechts in Artikel 108 AEUV, des Außenwirtschaftsrechts in Artikel 207 AEUV²⁸ und zur Verwaltung der europäischen Struktur- und Kohäsionsfonds in Artikel 175 Abs. 1 AEUV.²⁹ Deutlicher als früher konstituiert der Vertrag von Lissabon die Befugnisse der Kommission zur administrativen Rechtsetzung. Vorgesehen sind „Delegierte Rechtsakte“ (Artikel 290 Abs. 1 AEUV) und „Durchführungsrechtsakte“ (Artikel 291 Abs. 2 AEUV).³⁰ Demgegenüber verfügen die zahlreichen und zunehmend kompetenzstarken EU-Agenturen, die in schneller Folge seit den 1990er Jahren entstanden sind,³¹ bis heute über nur dünne vertragstextliche Grundlagen. In allgemeiner Form finden sie als „Einrichtungen und sonstige Stellen der Union“ (Artikel 298 Abs. 1 AEUV; Artikel 263 Abs. 1 S. 2, Abs. 5 AEUV) Erwähnung.³² Die vertraglichen Grundlagen der EU-Eigenverwaltung werden in weitreichendem Umfang durch den Unionsgesetzgeber ausgestaltet. Dieser konkretisiert zum einen die Organisationsformen und Aufgabenzuweisungen des AEUV: So verwirklicht der Unionsgesetzgeber die ausdrückliche Organisationsermächtigung des heutigen Artikel 103 Abs. 1 AEUV durch den Erlass der Kartellverfahrensverordnung 1/2003/EG für das Handeln der Kommission als Wettbewerbsaufsichtsbehörde.³³ Jedoch macht die gesetzgeberische Organisationsentwicklung bei den expliziten Kompetenztiteln des AEUV nicht Halt. Auch jenseits des Vertragstexts vermag der Organisationsgesetzgeber supranationale Verwaltungsaufgaben auszuweisen und neuartige Organisationsarrangements zu entwickeln.³⁴

²⁷ Speziell zu den Änderungen durch den Vertrag von Lissabon *B. Schima*, in: Rechtsfragen der Implementierung des Vertrags von Lissabon, 2011, S. 251 ff.

²⁸ Zu diesen Verwaltungskompetenzen nachfolgend Teil D., I. u. II.

²⁹ Dazu etwa *B. Schöndorf-Haubold*, in: Der Europäische Verwaltungsverbund, 2005, S. 25 ff.; *W. Schenk*, Strukturen und Rechtsfragen der gemeinschaftlichen Leistungsverwaltung, 2006, S. 288 ff.

³⁰ Näher *H. Hofmann*, ELJ 15 (2009), S. 482 ff.; *T. Kröll*, in: Rechtsfragen der Implementierung des Vertrags von Lissabon, 2011, S. 313 ff.; *U. Stelkens*, VVDStRL 71 (2012), S. 369 (384 ff., 399) und nachfolgend im Teil D., III.

³¹ Dazu nur *G. Sydow*, VerwArch 97 (2006), S. 1 ff.; *J. Saurer*, EuR 2010, S. 51 ff. und genauer Teil D., II., 4.

³² Vgl. etwa *M. Ruffert*, EuR 2009, Beih. 1, S. 31 (44 f.); näher noch sogleich Teil A., I., 2. und nachfolgend Teil D., II., 4.

³³ S. noch Teil D., II., 2.

³⁴ Vgl. die Untersuchung der variantenreichen Vollzugsstrukturen im europäischen Produktzulassungsrecht bei *G. Sydow*, Verwaltungskooperation in der Europäischen Union, 2004, S. 118 ff.; dazu *Ruffert*, DÖV 2007, S. 761 (762 f.); näher sogleich im Haupttext.

2. Verbundstrukturen als dritte Dimension europäischer Verwaltung

Wie gesehen zeichnen die Unionsverträge auf ihrer textlichen Oberfläche das Bild einer zweidimensionalen Organisationsstruktur der Unionsverwaltung: Der regelmäßige Vollzugsmodus des Tätigwerdens mitgliedstaatlicher Behörden wird in bestimmten Sachbereichen durch den unmittelbaren Vollzug durch die Kommission verdrängt. Dass dieses Bild höchst unvollständig ist, hat sich im bisherigen Argumentationsverlauf bereits angedeutet. Tatsächlich steht in der Rechtspraxis oft eine dritte Dimension europäischer Verwaltungstätigkeit im Vordergrund: Vielfältige Verbundstrukturen umspannen horizontal, vertikal und diagonal integrierte administrative Handlungsbeiträge der mitgliedstaatlichen und der supranationalen Behörden.³⁵

a) Sachkompetenzen als Grundlagen sekundärrechtlicher Organisationsentwicklung

Wie lässt sich das Phänomen der verwaltungspraktisch dominierenden Verbundstrukturen mit dem methodischen Ideal der normativen Orientierung an den Unionsverträgen vereinbaren? Am Ausgang steht das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung. Nach der Festschreibung des Vertrags von Lissabon in Artikel 5 Abs. 2 S. 1 EUV n.F. wird die „Union nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben“. Danach setzt jeder legislative, aber ebenso jeder administrative Handlungsbeitrag der Union eine kompetenzielle Grundlage in den Unionsverträgen voraus, auch wenn dieses Handeln in eine Verbundstruktur einbezogen ist.³⁶ Ein naheliegender, jedoch kaum weiterführender Anknüpfungspunkt ist Artikel 197 AEUV. Diese mit dem Vertrag von Lissabon eingefügte Vorschrift steht zwar unter der amtlichen Überschrift der „Verwaltungszusammenarbeit“ und stellt in der Sache auf „Unterstützungsmaßnahmen“ der Union zugunsten der Mitgliedstaaten ab. Jedoch vermag Artikel 197 AEUV allenfalls als Hinweis auf die extensiven Verbundformen der europäischen Verwaltungswirklichkeit zu dienen, nicht aber als eigenständige normative Grundlage. Denn ausweislich Artikel 197 Abs. 2 S. 1 AEUV zielt die Vorschrift auf freiwillige Kooperationsformen („Die Mitgliedstaaten müssen diese Unterstützung nicht in Anspruch nehmen“).³⁷

³⁵ Näher zu den Transformationsprozessen sogleich Teil A., I., 3., zudem Teil D., II. und passim.

³⁶ Dazu G. Britz, EuR 2006, S. 46 (49); M. Kotzur, in: Die Unionsgrundordnung, 2010, S. 421 (423); K. F. Gärditz, AöR 135 (2010), S. 251 (274); W. Frenz, DÖV 2010, S. 66 (73) und bereits W. Kahl, NVwZ 1996, S. 865 (866).

³⁷ Ch. Ohler, in: Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 197 AEUV, Rn. 3; näher W.

Auch wenn EUV und AEUV mithin keine expliziten Vorgaben für administrative Verbundstrukturen enthalten, so gilt doch umgekehrt, dass sie Formen der Mischverwaltung nicht explizit verbieten.³⁸ Vielmehr werden die Sachkompetenzen der Unionsverträge zu Ankerpunkten für die sekundärrechtliche Organisationsentwicklung. Die im Vergleich zu den Organisationsvorgaben der Artikel 83 ff. Grundgesetz ungleich offenere Fassung der Unionsverträge lässt es zu, dass der Unionsgesetzgeber einzelne thematische Ermächtigungen zugleich zur materiellen Gesetzgebung, für Verfahrensregelungen und zur Festlegung der Vollzugsorganisation heranzieht. Damit ist die Auffassung zurückzuweisen, nach welcher das Verwaltungshandeln supranationaler Behörden nur in den ausdrücklich in den Unionsverträgen genannten Fällen zulässig sei.³⁹

Jedoch hat der Unionsgesetzgeber die spezifischen Voraussetzungen der einzelnen Kompetenztitel zu beachten. Einige wenige Normen des AEUV lassen sich als ausdrückliche Organisationsgesetzgebungsaufträge verstehen, so etwa Artikel 33 AEUV zur Zusammenarbeit im Zollwesen.⁴⁰ Die weit überwiegende Zahl der Kompetenztitel gewinnt im Wege der Ermächtigung zum Erlass von „Vorschriften“ (vgl. etwa Artikel 100 Abs. 2, 352 AEUV)⁴¹ und „Maßnahmen“ (vgl. etwa Artikel 180, 189 Abs. 2, 194 Abs. 2, AEUV) oder zur Regelung des „Tätigwerdens der Union“ (vgl. etwa Artikel 21 Abs. 2, 77 Abs. 3, 192 Abs. 1 AEUV) eine organisationsrechtliche Dimension.⁴² So errichtete der Unionsgesetzgeber aufgrund der Vorläufernorm des letztgenannten Kompetenztitels⁴³ den Planungsverbund des Schutzgebietsnetzes „Natura 2000“.⁴⁴ Besondere Be-

Frenz, DÖV 2010, S. 66 ff.; Betonung der Stärkung des Kooperationsgedankens bei mitgliedstaatlichen Entscheidungen mit transnationaler Wirkung bei *M. Schröder*, DVBl. 2011, S. 671 (673).

³⁸ *T. Groß*, VVDStRL 66 (2007), S. 152 (162).

³⁹ Vertreter dieser Ansicht zählen insgesamt sechs Sachbereiche, die eine hinreichend klare textliche Grundlage für eine „uneingeschränkte Verwaltungszuständigkeit“ der Kommission aufweisen, nämlich den unionsinternen Bereich mit Personalangelegenheiten und öffentliche Auftragsangelegenheiten, das Wettbewerbsrecht, die Verwaltung von Fonds der Europäischen Union, das Beihilferecht, das Verkehrsrecht und die Ein- und Ausfuhrkontrolle im Handelsrecht, vgl. *O. Mader*, Verteidigungsrechte im europäischen Gemeinschaftsverwaltungsverfahren, 2006, S. 42 m. Nw. zu den speziellen vertraglichen Grundlagen in der Kompetenzordnung des Vertrages von Nizza; außerdem *J. Caspar*, DVBl. 2002, S. 1437 (1443 ff.); *R. Wahl/D. Groß*, DVBl. 1998, S. 2 (10 ff.).

⁴⁰ Daneben betont v.a. Titel V des AEUV zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Art. 67 ff. AEUV mehrfach die Bedeutung der Verwaltungszusammenarbeit.

⁴¹ Zu Art. 100 Abs. 2 AEUV als Grundlage der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA) mit Blick auf die Vorgängernorm *D. Riedel*, Die Gemeinschaftszulassung für Luftfahrtgerät, 2006, S. 250 ff.

⁴² *Ch. Görisch*, Demokratische Verwaltung durch Unionsagenturen, 2009, S. 238 f.

⁴³ Die mit der Einheitlichen Europäischen Akte eingefügte Vorläufervorschrift (Art. 130s Abs. 1 EWG) hatte gelautet: „Der Rat beschließt auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses einstimmig über das Tätigwerden der Gemeinschaft [im Bereich der Umweltpolitik].“

⁴⁴ Dazu genauer im Teil F., II.

deutung hat der Kompetenztitel zur Binnenmarktharmonisierung in Artikel 114 AEUV. Dieser wird aufgrund der spezifischen Weite der Bezugsgröße des Binnenmarktes häufig zur Organisationsentwicklung herangezogen, so etwa bei den Verbundstrukturen im Arzneimittelzulassungsrecht⁴⁵ oder beim Regulierungsverbund des Telekommunikationsrechts.⁴⁶ Zugleich ist Artikel 114 AEUV mit Blick auf die Eröffnung von Verwaltungskompetenzen aber auch in seinen Voraussetzungen besonders klärungsbedürftig.⁴⁷ Im Unterschied zu anderen Kompetenztiteln ist der Anwendungsbereich auf Maßnahmen zur „Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten“ bezogen. Dies verlangt auch bei Rechtsakten mit organisationsrechtlichem Gehalt einen Mindestbezug zur Harmonisierung des mitgliedstaatlichen Rechts.⁴⁸ Verwaltungsorganisatorische Vorgaben müssen „flankierenden“ Charakter haben.⁴⁹ Schließlich bietet auch die Abrundungskompetenz des Artikel 352 AEUV eine grundsätzlich taugliche Rechtsgrundlage zur Errichtung von Verbundstrukturen.⁵⁰ Allerdings wird deren rechtspraktischer Anwendungsbereich mit zunehmender Ausdifferenzierung der primärrechtlichen Sachkompetenzen geringer, zumal die Vorschrift mit ihrem tradierten Einstimmigkeitsprinzip im Lichte der Erweiterungsrounden der EU zunehmend schwer zu erfüllende formale Anforderungen stellt.⁵¹

Jenseits der Restriktionen der spezifischen Kompetenztitel erheben sich die allgemeinen Schranken des Unionsverfassungsrechts.⁵² Unter diesen ist für die Begründung von Verwaltungskompetenzen vor allem Art. 5 Abs. 1 S. 2 EUV n.F. zu beachten, der die Ausübung der Zuständigkeiten der Union dem Verhältnismäßigkeitsprinzip und dem Subsidiaritätsprinzip⁵³ unterwirft. Während die konkreten Anforderungen der Verhältnismäßigkeit für das Verhältnis von

⁴⁵ VO 726/2004/EG, Präambel.

⁴⁶ RL 2002/21/EG (TK-Rahmenrichtlinie), Präambel; VO 1211/2009/EG, Präambel.

⁴⁷ M. Möstl, EuR 2002, S. 318 ff.; W. Kahl, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 114 AEUV, Rn. 1 ff.; zu den Auslegungskontroversen betreffend den Tatbestand S. Leibele/M. Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Rn. 38 ff.

⁴⁸ Vgl. die weite Auslegung der Binnenmarktkompetenz des Art. 114 AEUV (ex-Art. 95 EGV) als Rechtsgrundlage für die Verfahrensgesetzgebung im Lebensmittelrecht bei EuGH, Rs. C-66/04, Slg. 2005, I-10553, Rn. 41 ff. – Raucharomen.

⁴⁹ W. Kahl, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 114 AEUV, Rn. 25, Rn. 7; näher M. Ludwigs, Rechtsangleichung nach Art. 94, 95 EG-Vertrag, 2004, S. 236 ff.

⁵⁰ Zuletzt herangezogen zur Errichtung der EU-Grundrechteagentur, vgl. VO 168/2007/EG, Präambel.

⁵¹ Näher zur Vorgängernorm D. Winkler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Recht der EU, EL 34 (2008), Art. 308 EGV, Rn. 112 ff.

⁵² J. Gundel, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach, Europarecht, 2. Aufl. 2010, Rn. 109; W. Schroeder, in: Paradigmenwechsel im Europarecht, 2004, S. 231 (236 f.); A. Hatje, Die gemeinschaftsrechtliche Steuerung der Wirtschaftsverwaltung, 1998, S. 102 f.

⁵³ Die Geltung beider Prinzipien für das föderale Verhältnis erläutert das Protokoll Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

Mitgliedstaaten und Union bislang kaum entfaltet sind,⁵⁴ verlangt das Subsidiaritätsprinzip, dass die jeweilige Verwaltungskompetenz wegen andernfalls drohender Disparitäten des Vollzugs zur einheitlichen Durchsetzung des Unionsrechts geboten ist.⁵⁵ Neben die Vorgaben des Artikel 5 EUV n.F. tritt als weiterer unionsrechtlicher Maßstab das Prinzip des institutionellen Gleichgewichts, das der Gerichtshof bereits in der frühen Rechtsprechung zum EGKS-Vertrag zu einem zentralen Maßstab für die Einrichtung von Verwaltungskompetenzen entwickelt hat.⁵⁶ Damit sind die wesentlichen Grenzen benannt, innerhalb derer der Unionsgesetzgeber die Voraussetzungen für den Vollzug des Unionsrechts durch oder unter Beteiligung supranationaler Verwaltungsstellen zu schaffen vermag.

b) Bestätigung durch die neuere Rechtsprechung

Die neuere Rechtsprechung des Gerichtshofs bestätigt die hier gefundene Position. Besonders aussagekräftig wie auch umstritten ist insoweit das Urteil des EuGH zur Rechtmäßigkeit der Gründung der Europäischen Agentur für Netz- und Informationssicherheit (ENISA).⁵⁷ Das Aufgabenprofil der Agentur betrifft vorwiegend die Koordination und Unterstützung des informationstechnischen Verwaltungshandelns auf unionaler und mitgliedstaatlicher Ebene. Die Organisationssphären der EU-Eigenverwaltung und der Verbundstrukturen

⁵⁴ M. Leschke/M. Möstl, in: Zentralität und Dezentralität von Regulierung in Europa, 2007, S. 77 ff.; außerdem zum Verhältnismäßigkeitsprinzip als Maßstab für die administrative Kompetenzverteilung G. Winter, EuR 2005, S. 255 (262).

⁵⁵ J. Gundel, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach, Europarecht, 2. Aufl. 2010, § 3, Rn. 111; außerdem zum Subsidiaritätsprinzip in der europäischen Verwaltungsorganisation D. Ehlers, in: Erichsen/ders., Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl. 2010, § 5, Rn. 36; Ch. Görisch, Demokratische Verwaltung durch Unionsagenturen, 2009, S. 209 ff.; H. Wißmann, in: GVwR I, 2. Aufl. 2012, § 15, Rn. 23; mit skeptischer Einschätzung zur Wirksamkeit als Schranke der Verwaltungsorganisationsentwicklung E. Schmidt-Aßmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl. 2004, Kap. 7, Rn. 8; ähnlich mit übergreifendem Blick auf die Unionsgesetzgebung A. Hatje, in: Europäisches Verfassungsrecht, 2. Aufl. 2009, S. 801 (838 f.); M. Möstl, CMLRev. 47 (2010), S. 405 (414 f.); H.-J. Koch, Das Subsidiaritätsprinzip im europäischen Umweltrecht, 2004, S. 29, 38 f.; ergänzend aus der allgemeinen Literatur zum Subsidiaritätsprinzip im Unionsrecht T. v. Danwitz, in: FS Dieter Sellner, 2010, S. 37 ff.; M. Kumm, ELJ 12 (2006), S. 503 ff.; V. Skouris, in: Liber Amicorum Luzius Wildhaber, 2007, S. 1547 ff.

⁵⁶ EuGH, Rs. 9/56 u. 10/56, Slg. 1958, 11/53 – Meroni I/II; zeitgenössische Kommentierung bei S. A. Scheingold, The Rule of Law in European Integration, 1965, S. 114 ff.; näher zum institutionellen Gleichgewicht als Maßstab der Verwaltungsorganisation G. Sydow, VerwArch 97 (2006), S. 1 (13); H. Goeters, Das institutionelle Gleichgewicht – seine Funktion und Ausgestaltung im Europäischen Gemeinschaftsrecht, 2008, S. 206 ff.; P. Craig, in: The Evolution of EU Law, 2. Aufl. 2011, S. 41 (77 ff.).

⁵⁷ EuGH, Rs. C-217/04, Slg. 2006, I-3771, Rn. 44, 56 f., 63 – ENISA; dem Fall lag eine Nichtigkeitsklage Großbritanniens zugrunde, die im Wesentlichen die Wahl der falschen Rechtsgrundlage geltend machte.

sind mithin gleichermaßen berührt. Europäisches Parlament und Rat hatten die entsprechende Gründungsverordnung⁵⁸ auf die allgemeine Binnenmarktkompetenz des Artikel 114 AEUV gestützt.⁵⁹ Besonders umstritten war die Frage, ob die Agentur der „Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten“ dient, wie es der Wortlaut des Art. 114 Abs. 1 AEUV vorgibt. Dieses Tatbestandsmerkmal verlangt, dass die jeweilige Regelung bzw. Organisationsmaßnahme auf eine materielle Veränderung in den nationalen Rechts- oder Verwaltungsvorschriften gerichtet ist.⁶⁰ Diese Qualität wurde dem Rechtsakt zur Errichtung der Agentur noch in den Schlussanträgen der Generalanwältin Kokott abgesprochen.⁶¹ Demgegenüber bejahte der Gerichtshof den hinreichenden materiellen Bezug zum mitgliedstaatlichen Recht und verwies auf die koordinierende und unterstützende Funktion der Agentur mit Blick auf ein ganzes Bündel vorausgegangener sachspezifischer Richtlinien.⁶²

Die Bedeutung der ENISA-Rechtsprechung für die hier verhandelte These des prinzipiellen Gleichlaufs legislativer und exekutiver Kompetenzen liegt jenseits der spezifischen Auslegungsprobleme des Merkmals der „Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten“ (Artikel 114 Abs. 1 AEUV). Entscheidend ist, dass der Gerichtshof mit Heranziehung der Binnenmarktharmonisierungskompetenz implizit die Eignung von Sachkompetenzen als Grundlage für verwaltungsorganisatorische Festlegungen des Unionsgesetzgebers bestätigt. Damit eröffnet der Gerichtshof zugleich die Möglichkeit einer primärrechtlichen Fundierung von bedeutenden Teilen der Vollzugspraxis, die sich mit einer Beschränkung auf explizite Kompetenztitel nicht hätten erklären lassen. Dies gilt für die ungeschriebenen Vollzugskompetenzen der Kommission im Lebensmittelrecht oder im Arzneimittelzulassungsrecht,⁶³

⁵⁸ VO 460/2004/EG; VO 1007/2008/EG zur Verlängerung der Bestehensdauer der Agentur.

⁵⁹ Dies ist Ausdruck eines Trends zur Lösung der Gründung von Unionsagenturen aus der Vertragsabrundungskompetenz des Art. 352 AEUV (ex-Art. 308 EGV) zugunsten der Verankerung in den bereichsspezifischen Sachkompetenzen, näher dazu *D. Winkler*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Recht der EU, EL 34 (2008), Art. 308 EGV, Rn. 112 ff.; vgl. außerdem die weite Auslegung der Binnenmarktkompetenz des Art. 114 AEUV (ex-Art. 95 EGV) als Rechtsgrundlage für die Verfahrensgesetzgebung im Lebensmittelrecht bei EuGH, Rs. C-66/04, Slg. 2005, I-10553, Rn. 41 ff. – Raucharomen.

⁶⁰ GA Kokott, Schlussanträge v. 22.9.2005, Rs. C-217/04, Slg. 2006, I-3771, Rn. 22 – ENISA; *R. Vetter*, DÖV 2005, S. 721 (729).

⁶¹ Die Generalanwältin verneint deshalb die Anwendbarkeit von Artikel 114 AEUV (ex-Art. 95 EG) als einschlägige Rechtsgrundlage; GA Kokott, Schlussanträge v. 22.9.2005, Rs. C-217/04, Slg. 2006, I-3771, Rn. 21 ff. – ENISA; verneinend auch die Urteilsanmerkung von *Ch. Ohler*, EuZW 2006, S. 372 (373); kritisch außerdem *R. Vetter*, DÖV 2005, S. 721 (728 f.); *M. Wittinger*, EuR 2008, S. 609 ff.; *M. Brenner*, in: FS Hans-Werner Rengeling, 2008, S. 193 ff.

⁶² Dazu *S. Griller/S. Orator*, ELR 35 (2010), S. 3 (11).

⁶³ Näher noch sogleich Teil A., I., 3., b).

aber auch für die vielfältigen Tätigkeitsfelder der EU-Agenturen mit ihren insgesamt nur dünnen vertragstextlichen Grundlagen.⁶⁴

3. Transformationsprozesse in der europäischen Verwaltungsorganisation

Der Unionsgesetzgeber macht von seiner Organisationsfreiheit variantenreichen Gebrauch. In der Folge setzt unterhalb der Unionsverträge ein weitreichender Wandel in der europäischen Verwaltungsorganisation ein, der sich in vielfachen Formen der Vollzugsstufung und Vollzugsverflechtung, der Etablierung von administrativen Netzwerken und der Gründung von Unionsagenturen manifestiert.⁶⁵ Die europäische Verwaltungsorganisation durchläuft eine Abfolge tiefgreifender Transformationsprozesse. Die ehemals klar erscheinende Unterscheidung zwischen EU-Eigenverwaltung und mitgliedstaatlichem Vollzug ist in der Verwaltungswirklichkeit immer weniger erkennbar.

a) Überspielung der klassischen Aufgabenteilung von direktem und indirektem Vollzug

Augenfälliger Ausdruck des verwaltungsorganisatorischen Wandels ist die Überspielung der tradierten Dichotomie von direktem und indirektem Vollzug. Diese Unterscheidung – mit der wesentlichen Qualifikation des Vorrangs des indirekten Vollzugs – war in den 1970er und 1980er Jahren der vorherrschende Systematisierungsansatz. Nach der grundlegenden Ausarbeitung durch Rengeling⁶⁶ beruhte auch die bahnbrechende Doppelmonografie von Schwarze auf

⁶⁴ Eine interessante Pointe im Fall ENISA ist, dass Subsidiaritätsprinzip und Verhältnismäßigkeitsprinzip hier nicht nur als Grenzen europäischer Verwaltungsorganisationsbefugnisse, sondern umgekehrt sogar zu deren Rechtfertigung herangezogen werden. Die Gründung der europäischen Agentur für Netzsicherheit als koordinierende und informierende Verwaltungsstelle soll ein milderes Mittel gegenüber der substantiellen Vereinheitlichung des entsprechenden Rechtsgebiets durch den Unionsgesetzgeber sein, vgl. EuGH, Rs. C-217/04, Slg. 2006, I-3771, Rn. 25 – ENISA zum betreffenden Vortrag des Europäischen Parlaments: Errichtung von ENISA als „Angleichung geringerer Intensität“ gegenüber einer Vollharmonisierung.

⁶⁵ Für eine Gesamteinschätzung dieses Prozesses nur M. Ruffert, in: *The Transformation of Administrative Law in Europe*, 2007, S. 3 ff.; H. Schulze-Fielitz, in: *Verwaltung unter dem Einfluss des Europarechts*, 2006, S. 91 ff.; T. Groß, *WZB-Jahrbuch* 2007, S. 141 ff.; W. Weiß, *Der Europäische Verwaltungsverbund*, 2010, S. 20 ff.; genauer zu einzelnen Aspekten sogleich Teil B., I., 3., b).

⁶⁶ H.-W. Rengeling, *Rechtsgrundsätze beim Verwaltungsvollzug des Europäischen Gemeinschaftsrechts*, 1977, S. 9 ff. und passim; innerhalb des indirekten Vollzugs differenziert ders., a.a.O., S. 10 f. zwischen unmittelbarem und mittelbarem Vollzug, wobei die letztgenannte Kategorie die Anwendung des nationalen Durchführungsrechts durch nationale Behörden betrifft.

der Unterscheidung von direktem und indirektem Vollzug, ohne diese in ihrem normativen oder rechtspraktischen Gestaltungsanspruch gefährdet zu sehen.⁶⁷ Mit der verwaltungsorganisatorischen Neugestaltung durch den Gemeinschafts- bzw. Unionsgesetzgeber verlor die klassische Unterscheidung an intuitiver Überzeugungskraft, ebenso ihre implizite Prämisse einer prinzipiellen Trennung der Verwaltungssphären von Europäischer Union und Mitgliedstaaten. Die vielfältigen Verbundstrukturen mit ihren vertikalen, horizontalen und diagonalen Arbeitsverbindungen zwischen supranationalen und nationalen Behörden sind im klassischen organisationspolitischen Zweiklang kaum mehr abbildbar. Für die Rechtsstellung des Einzelnen bringt die Destabilisierung des dichotomen Vollzugsmodells neue Gefahren mit sich. Diese erwachsen daraus, dass die Organisation der Verfahrensrechte und der justizförmigen Kontrollen eine weitaus höhere institutionelle Festigkeit aufweist als die in ständigem Fluss befindliche Aufgabenteilung zwischen nationalen und supranationalen Verwaltungsstellen. Während die Verwaltungsorganisation einen Transformationsprozess durchläuft, folgt die Rechtsschutz- und Verfahrensgestaltung beharrlich der traditionellen zweispurigen Bahn.⁶⁸ Rechtsschutzlücken im Bereich der Verbundstrukturen sind die Folge.⁶⁹

b) Herausbildung von Verbund- und Netzwerkstrukturen – Expansion der EU-Eigenverwaltung

Im Zentrum der gegenwärtigen Transformation der europäischen Verwaltungsorganisation stehen zwei Entwicklungslinien, die eng aufeinander bezogen sind. Zum einen bilden sich zwischen der EU-Eigenverwaltung und dem mitgliedstaatlichen Vollzug vielfältige Kooperations- und Mischformen heraus. Immer deutlicher kommt die Prägung der europäischen Verwaltungsstrukturen durch ebenenübergreifende Phänomene der Kooperation, aber auch der Hierarchisierung zum Vorschein.⁷⁰ Zum anderen erlebt die EU-Eigenverwaltung selbst eine beständige Ausdifferenzierung und Expansion, deren augenfälligstes Kennzeichen die Entstehung der EU-Agenturen ist. Dabei stehen die EU-Agenturen wiederum nicht für sich, sondern werden eingebunden in die supranatio-

⁶⁷ J. Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Bd. 1, 1988, S. 25 und passim.

⁶⁸ Vgl. die Beschränkung des Anwendungsbereichs auf supranationale Verwaltungsstellen bei der Begründungspflicht für unionale Rechtsakte, Art. 296 Abs. 2 AEUV und beim Recht auf eine gute Verwaltung, Art. 41 GrCh, zudem Ausgestaltung und Zusammenspiel der Nichtigkeitsklage, Art. 263 AEUV und des Vorabentscheidungsverfahrens, Art. 267 AEUV.

⁶⁹ Zu den Problemen bei spezifisch aufgabenbezogenen Verbundstrukturen noch Teil F, II.-IV.

⁷⁰ E. Schmidt-Aßmann, *EuR* 1996, S. 270 ff.; E. Chiti, *ELJ* 10 (2004), S. 402: „intégration décentralisée“; L. Azoulay, in: *EUI WP LAW* 2005/10, S. 43 (44): „décentralisation intégrée“; M. A. Glaser, *Internationale Verwaltungsbeziehungen*, 2010, S. 263 ff. zur theoretisch angeleiteten Verwendung des Netzwerkbegriffs.

nenalen Verwaltungsnetzwerke. In unterschiedlicher sektoraler Ausprägung entwickelten sich verschiedene Formen der „gestuften Verwaltungsverfahren“.⁷¹ Die vormals für prägend erachtete Freiheit des mitgliedstaatlichen Vollzugs von Weisungen⁷² wurde vielfach durch die sekundärrechtliche Ausgestaltung der Vollzugskonstellationen überholt. Die Qualität des europäischen Verwaltungsverbunds als „Informations-, Entscheidungs- und Kontrollverbund“⁷³ manifestiert sich in vielfältigen Verfahrensbausteinen mit Informations-, Berichts- und Beratungspflichten bis hin zu Vetopositionen oder Selbsteintrittsrechten im Verhältnis von Kommission und Mitgliedstaaten.⁷⁴ Rechtspraktische Beispiele für diesen verwaltungsorganisatorischen Wandel finden sich etwa bei der Verwaltung der Strukturfonds mit ihrer Kennzeichnung durch die Schaffung „punktuellder bereichsspezifischer aufsichtsähnlicher Strukturen“⁷⁵, aber auch in der Organisation des europäischen „Netzwerks“ der Kartellbehörden.⁷⁶ Auf den Ebenen der (tertiären) Rechtsetzung wie der Rechtsanwendung arbeiten zahlreiche Komitologieausschüsse, die durch ihre Besetzung mit Vertretern der Mitgliedstaaten ein besonders eindrucksvolles Beispiel der Organisationsverschränkung zwischen europäischer und mitgliedstaatlicher Ebene darstellen.⁷⁷ Zusammenfassend können als zentrale Merkmale des organisationsbezogenen Transformationsprozesses gelten:

- die Verkopplung des Verwaltungshandelns supranationaler und mitgliedstaatlicher Behörden in Verschränkung von Mechanismen der Kooperation und Hierarchie unter differenzierter Perpetuierung der Vollzugssteuerung durch die Kommission,⁷⁸

⁷¹ Mit Fokus auf die Mehrstufigkeit europäischer Verwaltungsverfahren etwa *H. P. Nehl*, Europäisches Verwaltungsverfahren und Gemeinschaftsverfassung, 2002, S. 39 ff.; *G. Sydow*, Die Verwaltung 34 (2001), S. 517 ff.; außerdem *G. della Cananea*, LCP 68 (2004), S. 197 ff.; *S. Cassese*, LCP 68 (2004), S. 21 ff.

⁷² Vgl. *H. P. Ipsen*, Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1972, S. 220; *M. Zuleeg*, Das Recht der Europäischen Gemeinschaften im innerstaatlichen Bereich, 1969, S. 218 f.; *A. Klösters*, Kompetenzen der EG-Kommission im innerstaatlichen Vollzug von Gemeinschaftsrecht, 1994, S. 29 f.; *A. Weber*, Rechtsfragen der Durchführung des Gemeinschaftsrechts in der Bundesrepublik, 1987, S. 64 ff., insbes. S. 66.

⁷³ *E. Schmidt-Aßmann*, in: Der Europäische Verwaltungsverbund, 2005, S. 1 (2); *E. Pache*, VVDStRL 66 (2007), S. 106 (111); *W. Kahl*, in: FS Ulrich Spellenberg, 2010, S. 697 (702 f.).

⁷⁴ *W. Weiß*, Der Europäische Verwaltungsverbund, 2010, S. 16 f.

⁷⁵ *B. Schönendorf-Haubold*, in: Der Europäische Verwaltungsverbund, S. 25 (34, 46); *A. Benz*, in: Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, 1999, S. 45 ff.

⁷⁶ Dazu unten im Teil D., II., 2.

⁷⁷ Dazu nur *S. Kadelbach*, VVDStRL 66 (2007), S. 9 (31); *G. Sydow*, JZ 2012, S. 157 ff.

⁷⁸ Zur Pluralisierung der Vollzugssteuerung durch verschiedene Varianten der Selbsteintritts-, Zwischen-, Letztentscheidungs- und Weisungsrechte der Kommission *J. Gundel*, in: *Zuleeg/Schulze/Kadelbach*, Europarecht, 2. Aufl. 2010, § 3, Rn. 11 ff., 119 ff.; zum Modell verschiedener Vollzugstypen mit gestufter Beteiligungsintensität mitgliedstaatlicher Behörden am Beispiel des Produktzulassungsrechts *G. Sydow*, Verwaltungskooperation in der Europäischen Union, 2004, S. 118 ff.; *ders.*, DÖV 2006, S. 66 (67 ff.); dazu noch näher in Teil F.,

- die Externalisierung und Institutionalisierung von Verwaltungsaufgaben durch die Verselbständigung von Verwaltungseinheiten, namentlich der Ämter und Agenturen der Europäischen Union⁷⁹ und
- die Ausweitung und Formalisierung der Komitologieverfahren und ihre Einordnung in das System der Delegations- und Durchführungsrechtsetzung nach Artikel 290, 291 AEUV.⁸⁰

Der skizzierte Organisationswandel⁸¹ wird im weiteren Verlauf der Arbeit jeweils dort in seinen Einzelheiten vertieft, wo dies zum besseren Verständnis der individualrechtlichen Probleme erforderlich wird – so mit Blick auf die gestuften Vollzugsstrukturen (dazu D., II.), die Ausdifferenzierung der EU-Eigenverwaltung (D., III.) und die Durchführungs- und Delegationsrechtsetzung (D., IV.). In quantitativer Hinsicht bleibt zu vermerken, dass die supranationale Verwaltung trotz der neuen Vollzugssteuerungsaufgaben der Kommission und der Gründung einer Vielzahl verselbständigter Verwaltungseinheiten (EU-Agenturen) kaum expandiert hat. Der Personalbestand der supranationalen Verwaltungsstellen wurde kaum ausgeweitet. Mit insgesamt etwa 50.000 Beschäftigten verbleiben die personalen Ressourcen der europäischen Institutionen auch unter dem Vertrag von Lissabon auf einem im Lichte des Aufgabenprofils niedrigen Niveau.⁸²

I., 2., zur starken Stellung der Kommission im kartellrechtlichen Netzwerk der europäischen Wettbewerbsbehörden nachfolgend Teil D., II., 2., b).

⁷⁹ E. Chiti, CMLRev. 46 (2009), S. 1395 ff.; P. Craig, EU Administrative Law, 2. Aufl. 2012, S. 140 ff.; J. Gundel, in: Zuleeg/Schulze/Kadelbach, Europarecht, 2. Aufl. 2010, § 3, Rn. 25 ff.; monographisch M. H. Koch, Die Externalisierungspolitik der Kommission, 2004; Ch. Görtsch, Demokratische Verwaltung durch Unionsagenturen, 2009; ausführlich nachfolgend in Teil D., II., 4.

⁸⁰ Im Überblick M. Szapiro, in: Legal Challenges in EU Administrative Law, 2009, S. 89 (114); speziell zum Rechtsregime unter dem Vertrag von Lissabon H. Hofmann, ELJ 15 (2009), S. 482 ff.; U. Stelkens, EuR 2012, S. 511 ff.; weitere Nachweise unter Teil D., III., 1. u. 2.

⁸¹ Aus kompetenzrechtlicher Perspektive ergibt sich ein ambivalentes Bild: Während die vorstehend beschriebenen Verbund- und Netzwerkstrukturen in vielen Facetten als strukturelle Schonung der mitgliedstaatlichen Verfahrens- und Organisationsautonomie erscheinen, erweist sich die vielschichtige Aufgabenerweiterung der EU-Eigenverwaltung (in tendenziell gegenläufiger Richtung) als erhebliche Beschränkung nationaler Verwaltungsbefugnisse. Dies gilt in organisatorischer wie in materieller Hinsicht. Denn die Verwaltungsbefugnisse, die den supranationalen Institutionen zugewachsen sind, waren zuvor regelmäßig auf nationaler Ebene angesiedelt. Die wenigen bekannt gewordenen Beispiele einer (Rück-)Verlagerung von Vollzugsaufgaben von der europäischen auf die mitgliedstaatliche Ebene verdichten sich nicht zu einer gegenläufigen Entwicklung, dazu näher im Kontext der Organisationsreform in der Wettbewerbsaufsicht Teil D., II., 2.

⁸² Vgl. zu genaueren Zahlen und zum Vergleich mit der Beschäftigtenzahl der Stadt München nachfolgend bei Teil D., II., 1.

II. Der Aufstieg des Einzelnen zur originären Kategorie – Ein neues Leitbild für das europäische Verwaltungsrecht

Die rechtliche Gestalt des Einzelnen im europäischen Verwaltungsrecht changiert zwischen funktionaler Subjektivierung und individueller Autonomie. In der Ausformung der Rechtsstellung begegnen sich Fremdzweck und Selbstzweck, instrumentelle und intrinsische Motive.⁸³ Diese Ausgangshypothese eines basalen Spannungsverhältnisses in der Zweckstruktur der Individualrechtsbegründung ist Gegenstand des folgenden Abschnitts. Dieser ergründet die Wurzeln der doppelpoligen Zweckstruktur in der Frühphase der rechtlichen Integration Europas (dazu A., II., 1.) und skizziert die verschiedenartige Ausprägung im weiteren Verlauf. Nach langer Dominanz funktional-instrumenteller Motive sichern erst die Normativitätsschübe der Verträge von Maastricht und Lissabon den Aufstieg des Einzelnen zur originären Kategorie (A., II., 2. und 3.). Verwaltungsrechtsvergleichende, rechtsstrukturelle und interdisziplinäre Überlegungen schließen sich an (A., II., 4. und 5.).

1. Die frühe Entdeckung von Fremdzweck und Selbstzweck

Den Beginn der doppelpoligen Zwecksetzung in der Individualrechtsbegründung des europäischen Verwaltungsrechts markiert das Urteil Van Gend en Loos vom 5. Februar 1963,⁸⁴ eine der wichtigsten Entscheidungen des EuGH überhaupt.⁸⁵ Hier verschränkt der Gerichtshof den Anwendungsvorrang und die unmittelbare Wirkung des Gemeinschaftsrechts in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten mit der Verortung des Einzelnen im neuartigen Gefüge des supranationalen Rechts. Die Konzeption einer unmittelbaren Rechtsbeziehung zwischen Gemeinschaftsgewalt und Individuum geht Hand in Hand mit der

⁸³ Die Beobachtung von „dignitary“ und „instrumental rationale“ in der Individualrechtsgestaltung des EuGH bei *H. P. Nehl*, *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, 1999, S. 167 f.; *ders.*, *Europäisches Verwaltungsverfahren und Gemeinschaftsverfassung*, 2002, S. 184 ff. zur Abgrenzung von „instrumentell“ und „autonom“ individualschützenden Verfahrenszwecken; dazu *F. Bignami*, *ColJEL* 11 (2005), S. 241 (253); sinnähnliche Begriffsbildung bei *E. Barbier de La Serre*, *EPL* 12 (2006), S. 225 (228); außerdem *C. Harlow*, *EJIL* 17 (2006), S. 187 (206).

⁸⁴ EuGH, Rs. 26/62, Slg. 1963, 1 – Van Gend en Loos.

⁸⁵ Zum kanonischen Rang des Urteils nur *E. Stein*, *AJIL* 75 (1981), S. 1 (3 f.); *J. Weiler*, *Yale L. J.* 100 (1991), S. 2403 (2413 ff., 2426, 2429); *W. Van Gerven*, in: *European Law and the Individual*, 1976, S. 1 (5); *F. C. Mayer*, in: *The Past and Future of EU Law*, 2010, S. 16 ff.; *M. P. Chiti*, *Diritto Amministrativo Europeo*, 3. Aufl. 2008, S. 59 f.

Begründung des „von der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten unabhängige[n] Gemeinschaftsrecht[s]“, ⁸⁶ dem entscheidenden Argumentationsschritt hin zum Selbststand der europäischen Rechtsgemeinschaft und zur Emanzipation vom klassischen Völkerrecht.

a) Der Einzelne als maßgeblicher Akteur bei der Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts ...

Der EuGH beleuchtet die Rechtsstellung des Einzelnen in *Van Gend en Loos* von zwei Seiten. Einerseits schreibt der Gerichtshof der im Ausgangsfall klagenden niederländischen Firma stellvertretend für die privaten Akteure des Gemeinsamen Markts eine maßgebliche Rolle im Prozess der Rechtsdurchsetzung zu. Die fallentscheidende Zuordnung eines subjektiven Rechts aus Artikel 12 EWG-Vertrag⁸⁷ erfolgt im Interesse der praktischen Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts und damit letztlich der Integrationsziele der Gründungsverträge. Der Einzelne ist nicht nur als Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats dazu berufen, durch das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss zum „Funktionieren dieser Gemeinschaft beizutragen“. ⁸⁸ Vielmehr sollen sich Bürger und Unternehmen auch gerichtlich auf die gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen eines Staates berufen können. ⁸⁹ Das funktional-instrumentelle Grundverständnis kommt explizit zum Ausdruck, wenn es heißt: „Die Wachsamkeit der an der Wahrung ihrer Rechte interessierten Einzelnen stellt eine wirksame Kontrolle dar, welche die durch die Kommission und die Mitgliedstaaten [...] ausgeübte Kontrolle ergänzt.“ ⁹⁰ Die hierin liegende Inanspruchnahme des Individuums für den übergeordneten Fremdzweck der rechtlichen Integration Europas war schon Gegenstand der zeitgenössischen Diskussion. ⁹¹

b) ... und als Entität um seiner Selbst willen

Andererseits findet der EuGH bereits im Urteil *Van Gend en Loos* zur Anerkennung des Individuums als Selbstzweck. Hierfür steht die Einordnung des Gemeinschaftsrechts als „Rechtsordnung [...], deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Einzelnen sind“. ⁹² In dieser Perspektive

⁸⁶ EuGH, Rs. 26/62, Slg. 1963, 1, 25 – *Van Gend en Loos*.

⁸⁷ Artikel 12 EWG-Vertrag lautete: „Die Mitgliedstaaten werden untereinander weder neue Einfuhr- oder Ausfuhrzölle oder Abgaben gleicher Wirkung einführen, noch die in ihren gegenseitigen Handelsbeziehungen angewandten erhöhen.“

⁸⁸ EuGH, Rs. 26/62, Slg. 1963, 1, 24 – *Van Gend en Loos*.

⁸⁹ EuGH, Rs. 26/62, Slg. 1963, 1, 24 – *Van Gend en Loos*.

⁹⁰ EuGH, Rs. 26/62, Slg. 1963, 1, 24 – *Van Gend en Loos*.

⁹¹ *H. P. Ipsen*, EuR 1966, S. 356 (359).

⁹² EuGH, Rs. 26/62, Slg. 1963, 3, 25 – *Van Gend en Loos*.

werden die Individuen durch die Schaffung des Gemeinsamen Marktes unmittelbar „betroffen“, sollen im Gegenzug aber als intrinsische Entitäten anerkannt werden und über eine entsprechende Ausstattung an Rechten verfügen. Deshalb folgert der Gerichtshof: „Das von der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten unabhängige Gemeinschaftsrecht soll daher den Einzelnen, ebenso wie es ihnen Pflichten auferlegt, auch Rechte verleihen.“⁹³ Der Gerichtshof konstruiert eine triadische Grundstruktur, die den Einzelnen als eigenständigen, dritten Akteur neben Mitgliedstaaten und europäische Ebene treten lässt. In Umkehr der ursprünglichen Normstruktur wird der Einzelne in der Van Gend-Rechtsprechung zur „Zentralstelle des Vertrages“.⁹⁴ Die Aufwertung des Individuums erweist sich wiederum als notwendiger Baustein im Argumentationsgang hin zur oben erörterten Funktionalisierung. Denn erst die Einordnung als originäres Rechtssubjekt bringt es mit sich („daher“), dass eine unmittelbare Rechte- und Pflichtenrelation zwischen supranationaler Hoheitsgewalt und Individuum entsteht. Bedenkt man, dass die Subjektivierung der Zollfreiheit (Art. 12 EWG) in Van Gend en Loos bei den beteiligten Mitgliedstaaten zunächst auf völlige Ablehnung gestoßen war,⁹⁵ so zeigt sich zudem die gewaltige intuitive Überzeugungskraft des Individualbezugs in der richterlichen Rechtsfindung. Im Auslegungstreit gewinnt hier – wie noch so oft in der späteren Rechtsprechung – jene Position die Oberhand, die die größeren individualschützenden Effekte darzulegen vermag, während Wortlaut und Entstehungsgeschichte zurücktreten.⁹⁶

2. Dominanz funktional-instrumenteller Zwecke in der Ära des Marktbürgers

Während das Urteil Van Gend en Loos in seinen zentralen materiellen Ergebnissen – Anwendungsvorrang und unmittelbare Wirkung des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten – zur unangefochtenen Leitentscheidung der supranationalen Integrationsordnung avancierte,⁹⁷ verblassten die Aussagen zur dualen Konturierung der Zweckstruktur individueller Rechte allzu rasch. Viel-

⁹³ EuGH, Rs. 26/62, Slg. 1963, 3, 24 – Van Gend en Loos.

⁹⁴ U. Haltern, SZPW 11 (2005), S. 87 (89 f.); außerdem zur zentralen Rolle des Individuums im Handlungsrahmen von Van Gend B. de Witte, in: The Evolution of EU Law, 2. Aufl. 2011, S. 323 (358 f.).

⁹⁵ Zur Begründung hatten die Mitgliedstaaten auf den objektiv gefassten Wortlaut des Art. 12 EWG verwiesen: Ausweislich des Vertragstexts sei die Geltendmachung mitgliedstaatlicher Verpflichtungen vor dem EuGH der Kommission und den Mitgliedstaaten vorbehalten und mithin dem Einzelnen verwehrt, vgl. EuGH, Rs. 26/62, Slg. 1963, 1, 2 – Van Gend en Loos.

⁹⁶ Kritisch zu diesem über die Rechtsordnungen hinweg zu verzeichnenden Phänomen C. Harlow, EJIL 17 (2006), S. 187 (206 f.).

⁹⁷ Dazu nochmals E. Stein, AJIL 75 (1981), S. 1 (3 f.); F. C. Mayer, in: The Past and Future

mehr entwickelte sich die doppelpolige Zweckstruktur mit deutlichem Schwerpunkt auf der instrumentell-funktionalen Seite des Spektrums. Auch der Gerichtshof selbst unternahm nach Van Gend en Loos zunächst wenig, um die individuell-autonome Dimension zu stärken. Folgerichtig wurde das Porträt des Einzelnen als „Marktbürger“⁹⁸ zum Sinnbild für das „funktionalistisch reduzierte Personenkonzept“⁹⁹ des Rechts der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Der Begriff des Marktbürgers vermochte die spezifische Stellung des Individuums in der neuartigen supranationalen Wirtschaftsgemeinschaft mit konkurrenzloser Überzeugungskraft einzufangen und fand schnell allgemeine Anerkennung. Einerseits erfährt der Einzelne in Freiheit und Gleichheit eine im überstaatlichen Bereich bis dato nicht gekannte Aufwertung, lässt seine traditionelle völkerrechtliche Nachordnung gegenüber den Staaten weit hinter sich. Andererseits bleibt die funktionsbezogene Rechtsstellung auf den Bereich ökonomischer Aktivitäten beschränkt.¹⁰⁰ Dabei erweist sich der Marktbürgerstatus als „entindividualisierte“ Kategorie, die Einzelpersonen, Personenmehrheiten und juristische Personen gleichermaßen erfasst. Zu einer rechtlichen Verselbstständigung soll es nicht kommen.¹⁰¹ Einen Höhepunkt der Begriffskarriere markiert der Kloppenburg-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1987. Hier verwendet das Gericht die Kategorie des „Marktbürgers“ gleich mehrfach – mit und ohne Anführungszeichen¹⁰² – und indiziert damit die Vorzugswürdigkeit gegenüber begrifflichen Alternativen wie „Einzelner“, „Individuum“, „Wirtschaftsteilnehmer“ oder „Rechtsunterworfener“.¹⁰³

of EU Law, 2010, S. 16 ff. und D. Thym, Ungleichzeitigkeit und europäisches Verfassungsrecht, 2004, S. 325 f.

⁹⁸ Entwicklung des Begriffs des Marktbürgers bei H. P. Ipsen/G. Nicolaysen, NJW 1964, S. 339 (340 mit Fn. 2); H. P. Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1972, S. 250 ff.; bereits darüber hinausweisend E. Grabitz, Europäisches Bürgerrecht zwischen Marktbürgerschaft und Staatsbürgerschaft, 1970, S. 88 ff.

⁹⁹ J. Habermas, Die postnationale Konstellation, 1998, S. 91, 142; dazu bereits Einl., I.; zustimmende Rezeption bei T. Kingreen, EuR 2007, Beih. 1, S. 43 (45); S. Kadelbach, in: Europäisches Verfassungsrecht, 2. Aufl. 2009, S. 611 (614).

¹⁰⁰ E. Grabitz, Europäisches Bürgerrecht zwischen Marktbürgerschaft und Staatsbürgerschaft, 1970, S. 68: Gewährleistung individueller Freiheit und Gleichheit zur Erfüllung der ökonomischen Ziele der Gemeinschaften; M. Nettesheim, Grundrechte und Grundfreiheiten in der Europäischen Union – Auf dem Weg zur Verschmelzung?, 2006, S. 9 f.

¹⁰¹ H. P. Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1972, S. 251.

¹⁰² BVerfGE 75, 223 (236, 237, 240, 241, 243) – Kloppenburg.

¹⁰³ Die spätere Verfassungsrechtsprechung nimmt Abstand vom Marktbürgerbegriff. Zwar greift die Entscheidung zum Nachtarbeitsverbot BVerfGE 85, 191 (205) Anfang der 1990er Jahre die Begriffsbildung in einem Zitat des Kloppenburg-Beschlusses noch einmal auf. Die Leitentscheidungen BVerfGE 89, 155 – Maastricht, BVerfGE 113, 273 – Europäischer Haftbefehl und BVerfGE 123, 267 – Lissabon verwenden den Begriff des Marktbürgers aber nicht mehr.

Das Norm- und Fallmaterial zur Fundierung des „Marktbürger“-Theorems entstammte zunächst der Rechtsprechung zu den Grundfreiheiten. Die vertragstextlich objektiv formulierten Marktbeeinträchtigungsverbote hatte der Gerichtshof mit dem Motiv der „Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts“¹⁰⁴ nach und nach subjektiviert und in diesem Sinne erst zu „Grundfreiheiten“ gemacht.¹⁰⁵ Wie gerade die Kloppenburg-Rechtsprechung zeigt, vermochte die marktbürgerliche Perspektive zudem auch die Zuordnung subjektiver Rechte im Problemfeld der Richtlinienumsetzung zu erklären. Mit der Subjektivierung des Rechtsdurchsetzungsprozesses durch Unionsgesetzgeber und EuGH wird der Marktbürger zu einer „Art ‚Organ‘ der Gemeinschaft“,¹⁰⁶ das Fehler und Verzögerungen bei der Umsetzungsrechtsetzung vor die Gerichte bringen soll.¹⁰⁷

Dieses Analyseraster bereitete den Grund für die Erneuerung der funktional-instrumentellen Lesart individueller Rechte in den 1990er Jahren. Zu dieser Zeit hatte der Begriff des funktionalisierten „Marktbürgers“ an Erklärungskraft verloren.¹⁰⁸ Denn mit dem Vertrag von Maastricht hatte sich der substantielle Integrationsanspruch weit über einen konkretisierten Marktbezug hinaus beträchtlich erweitert, wofür etwa die Etablierung der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) und der Unionsbürgerschaft steht. Zudem setzte das immer wichtig werdende europäische Umweltrecht mit besonderem Nachdruck auf die funktional-instrumentelle Inanspruchnahme privater Akteure. Auch hier überzeugte der Begriffsapparat der Marktbürgerschaft nicht mehr. Vor diesem Hintergrund brachte der im Umweltrecht entwickelte Erklärungsansatz der „funktionalen Subjektivierung“¹⁰⁹ eine zeitgemäße Modernisierung der vorhergehenden Marktbürger-Konzeption. Die eu-

¹⁰⁴ Vgl. den Leitgedanken bei *J. Masing*, Die Mobilisierung des Bürgers zur Durchsetzung des Rechts, 1997, passim.

¹⁰⁵ *W. Pfeil*, Historische Vorbilder und Entwicklung des Rechtsbegriffs der „Vier Grundfreiheiten“ im Europäischen Gemeinschaftsrecht, 1998, S. 233 ff.; näher noch Teil B., II., 1., d).

¹⁰⁶ *P.-M. Huber*, Konkurrenzschutz im Verwaltungsrecht, 1991, S. 429; *ders.*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GGK I, 5. Aufl. 2005, Art. 19, Rn. 345.

¹⁰⁷ Ähnliche Beobachtung für die Rechtsprechung zum Staatshaftungsrecht bei *C. Harlow*, State Liability, 2004, S. 58: Der EuGH verstehe Bürger und Wirtschaftsunternehmen als „private police force“ mit einer zentralen Rolle in der Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts; *M. Morlok*, in: GVwR III, 2009, § 52, Rn. 20 spricht mit Blick auf staatliche Einstandspflichtigen vom Bürger als „Wächter aus Eigennutz“, dem ein „status procuratoris“ zukomme.

¹⁰⁸ Die parallel zu verzeichnende begriffliche Neuorientierung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. in den vorhergehenden Fn.) erscheint deshalb als nur konsequent.

¹⁰⁹ Die Begriffsprägung der „funktionalen Subjektivierung“ geht zurück auf *M. Ruffert*, Subjektive Rechte im Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaften, 1996, S. 163 und passim; vgl. außerdem *E. Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs-idee, 2. Aufl. 2004, Kap. 1, Rn. 59; *F. Schoch*, in: FG 50 Jahre BVerwG, 2003, S. 507 (517); *S. Neidhardt*, Nationale Rechtsinstitute als Bausteine europäischen Verwaltungsrechts, 2008, S. 175; vgl. bereits Einl., I.

ropäische Gesetzgebung zu den Umweltstandards lieferte zahlreiche Beispiele für die funktional-instrumentelle Schaffung von Individualrechten als „Strukturprinzip“ des europäischen Rechts.¹¹⁰

3. Die Normativitätsschübe von Maastricht und Lissabon: Konstitutive Ausrichtung auf den Einzelnen

Das Übergewicht funktional-instrumenteller Motive in der Individualrechtsbegründung behauptete sich bis in die 1990er Jahre hinein. Intrinsische Motive kamen bis dorthin am ehesten in der graduellen, richterrechtlichen Adaption der Gemeinschaftsgrundrechte zum Tragen. Als der EuGH auf Druck des Bundesverfassungsgerichts ungeschriebene Gemeinschaftsgrundrechte etablierte,¹¹¹ spiegelte sich hierin zu einem Mindestanteil der individuell-autonome Telos der Grundrechte des Grundgesetzes.¹¹² Gleichwohl waren in der frühen Grundrechtsrechtsprechung des EuGH instrumentelle Zwecke unübersehbar. Ebenso sehr wie eine Hinwendung zur Person des Grundrechtsträgers war die richterrechtliche Grundrechtsfindung im Medium der allgemeinen Rechtsgrundsätze ein funktional motivierter Schritt zur Sicherung des Anwendungsvorrangs des Gemeinschaftsrechts.¹¹³

Erst die vertragstextliche Fundierung der Grund- und Menschenrechte als Maßstäbe des unionalen Handelns mit den Verträgen von Maastricht und Lissabon sicherte der individuellen Autonomie auf Dauer ihren zentralen Platz im Rechtsbegründungsspektrum. Zunächst bringt der Vertrag von Maastricht

¹¹⁰ M. Ruffert, in: GVwR I, 2. Aufl. 2012, § 17, Rn. 126; F. Schoch, NVwZ 1999, S. 457 (463 f.); M. Rossi, in: Internationales Verwaltungsrecht, 2007, S. 165 (175).

¹¹¹ Dazu genauer Teil B., II., 2.

¹¹² Klassisch zur intrinsischen Fundierung der Grundrechte die Bemerkung des Abgeordneten Carlo Schmid, abgedruckt in JöR NF 1 (1951), S. 47: „Das Grundgesetz selbst beginnt mit dem Abschnitt über die Grundrechte. Diese Grundrechte wurden im Gegensatz zur Weimarer Reichsverfassung an den Anfang des Ganzen gestellt, weil klar zum Ausdruck kommen sollte, dass die Rechte, derer der Einzelmensch bedarf, wenn [...] er in Würde und Selbstachtung soll leben können, die Verfassungswirklichkeit bestimmen müssen. Letztlich ist der Staat dazu da, die äußere Ordnung zu schaffen, derer die Menschen zu einem auf der Freiheit des Einzelnen beruhenden Zusammenleben bedürfen. Aus diesem Auftrag allein stammt letztlich die Legitimität seiner Machtausübung“; für die Gegenwart D. v. d. Pfordten, JZ 2005, S. 1069 (1071 ff.).

¹¹³ Deutlich J. H. H. Weiler, Washington L. Rev. 61 (1986), S. 1103 (1119): „The ‚surface language‘ of the Court in Stauder and its progeny is the language of human rights. The ‚deep structure‘ is all about supremacy [...]“; skeptisch zur intrinsischen Fundierung der Grundrechtsprechung auch J. Coppel/A. O’Neill, CMLRev. 29 (1992), S. 669 ff.; dazu wiederum die Entgegnung von J. H. H. Weiler/N. J. S. Lockhart, CMLRev. 32 (1995), S. 51 ff./579 ff.; näher noch Teil B., II., 3.

eine Festigung der Grundrechte im EU-Vertrag¹¹⁴ ebenso wie die Einführung der Unionsbürgerschaft.¹¹⁵ Von hier an spiegelt auch das geschriebene Verfassungsrecht, dass die Rechtssubjekte der Union „nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch deren Bürger sind“.¹¹⁶ Mit dem Normativitätsschub von Lissabon schließlich bezieht sich das europäische Verfassungsrecht in der Grundrechtecharta konstitutiv auf das Individuum als originäre Kategorie. Die Verankerung des Menschen im „Mittelpunkt“ des Handelns der Union (Präambel der Grundrechtecharta) wird verwirklicht durch die Garantie der Unantastbarkeit der Menschenwürde in Artikel 1 GrCh, aber auch durch die Verpflichtung der Union zum Beitritt zur EMRK (Artikel 6 EUV n.F.) mit Unterwerfung unter die im Wege der Individualbeschwerde adressierbare Gerichtsbarkeit des EGMR.¹¹⁷ Spätestens mit dieser normativen Neuausrichtung ist die individuell-autonome Dimension in der unionalen Individualrechtsbegründung nicht mehr hintergebar.

4. Funktionale Subjektivierung und individuelle Autonomie: Rechtsvergleichende und rechtsstrukturelle Aspekte

Die oben formulierte Ausgangshypothese hat sich bestätigt. Der Rechtsstatus des Einzelnen changiert mit einer doppelpoligen Zweckstruktur zwischen funktionaler Subjektivierung und individueller Autonomie.

a) Parallelen im Verwaltungsrechtsvergleich

Ein Alleinstellungsmerkmal gewinnt der Einzelne im europäischen Verwaltungsrecht aus dem gezeigten dualen Grundmuster gleichwohl nicht. Vielmehr teilt er die Erfahrung der doppelpoligen Individualrechtsbegründung mit den Rechtsträgern zahlreicher nationaler Verwaltungsrechtsordnungen.¹¹⁸ So liegt nach US-amerikanischem Verständnis die Rechtsposition des Einzelnen im Verwaltungsrecht in einem stets auf das Neue geladenen Spannungsfeld zwischen Effizienzgewinnen in der Verfahrensgestaltung und dem Selbststand des Individuums.¹¹⁹ Dabei werden die konkurrierenden Pole – in Parallele zu den oben

¹¹⁴ Vgl. Art. F EUV/Art. 6 EUV i.d.F. v. Maastricht/Amsterdam, dazu noch Teil B., II., 3.

¹¹⁵ Dazu nur *D. Kostakopoulou*, MLR 68 (2005), S. 233 ff.; näher nachfolgend in diesem Abschnitt und Teil B., II., 4.

¹¹⁶ EuGH, Gutachten 1/91, Slg. 1991, I-6079, Rn. 21 – EWR I.

¹¹⁷ Zur Grundrechtecharta insbes. Teil B., III., 3., zur EMRK als Maßstab des Unionsrechts Teil B., III., 2.

¹¹⁸ Weiterführend *H. P. Nebl*, in: *Legal Challenges in EU Administrative Law*, 2009, S. 322 (347 ff.).

¹¹⁹ Gegenüberstellung von Verwaltungseffizienz und individueller Autonomie im Verwaltungsrecht der USA bei *M. Shapiro*, in: *Univ. Chicago L. F.* 1992, S. 179 ff.

gefundenen Ergebnissen – im Zeitverlauf mit unterschiedlichem Gewicht ausgebildet: Auch im Verwaltungsrecht der USA erobert sich die individuelle Autonomie erst nach und nach einen eigenständigen Entwicklungspfad.¹²⁰ Sogar das deutsche Verwaltungsrecht mit seiner traditionellen Skepsis gegenüber der Begründung subjektiver Rechte jenseits einer eng verstandenen Individualsphäre¹²¹ bestätigt die Parallelbeobachtung.¹²² Auch hier kommt es – zumal in den ihrerseits europäisch beeinflussten Bereichen – zur Verschränkung intrinsischer und externer Motive, wie etwa die Funktionalisierung des Umweltrechts zeigt.¹²³

b) Zur Relation der Zwecksetzungen. Primär- und Sekundärzwecke

Individuell autonome und funktional subjektive Zwecksetzungen stehen in der Praxis des europäischen Verwaltungsrechts in einem komplementären, verschränkten Verhältnis. Gleichwohl wird hinter dem verwaltungspraktischen Gleichlauf, in welchem sich die divergierenden Rationalitäten auf das geteilte (Zwischen-)Ziel der Begründung und Stabilisierung der Rechtsposition des Einzelnen hin ergänzen, eine gestufte Ordnung erkennbar. Individuelle Autonomie und funktionale Subjektivierung besetzen unterschiedliche Zweckstufen. Das maßgebliche Abgrenzungskriterium zwischen diesen Stufen ist die Universalität bzw. Partikularität der jeweiligen Zwecksetzung.¹²⁴ Die individuelle Autonomie ist als Motiv der Rechtsbegründung ein universeller Zweck, da letztlich alle grundrechtsfundierten Rechtsordnungen auf den Einzelnen als Grund und Grenze öffentlicher Gewalt zurückverweisen. Insoweit gilt für die Europäische

¹²⁰ J. Mashaw, *Due Process in the Administrative State*, 1985, S. 102 ff., 158 ff., 189 ff.

¹²¹ Dazu an dieser Stelle nur E. Schmidt-Aßmann, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, 2. Aufl. 2004, Kap. 7, Rn. 55 ff.; näher noch Teil B., I.; mit Blick auf den Systemgedanken die Kritik von K.-H. Ladeur, in: *Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, 2008, S. 795 (800 mit Fn. 25) an der „diffuse[n] Erweiterung subjektiver Rechte für Zwecke der Kompensation von Gemeinschaftsaufsicht“; die bloße „Instrumentalisierung für die ‚Gemeinschaftsaufsicht‘ zerstöre die dogmatische Rationalität der Konstruktion der einzelnen Begriffe im Kontext zueinander“.

¹²² Zum Zweckbegriff als analytischer Kategorie des deutschen Verwaltungsrechts G. Haverkate, *Rechtsfragen des Leistungsstaats*, 1983, S. 117 ff. und passim; zuletzt mit Blick auf die zweckbezogenen Rechtsbegriffe des Umweltrechts und mit der Beobachtung einer Trendwende hin zur verstärkten Relevanz von Zwecken K. Schober, *Der Zweck im Verwaltungsrecht*, 2007, S. 27 ff. und passim.

¹²³ Vgl. zuletzt umfassend J. Krüper, *Gemeinwohl im Prozess*, 2009, S. 212 ff. und passim.

¹²⁴ Diese Definition liegt quer zur andernorts gebräuchlichen Identifikation von Primär- und Sekundärzwecken mit den Haupt- und Nebenzwecken eines spezifischen Rechtsbegründungsprozesses, vgl. etwa mit Blick auf das privatrechtliche Rechtsgeschäft H. Ehmann, in: FS Volker Beuthien, 2009, S. 3 ff.; anders auch das öffentliche Wirtschaftsrecht, das die Unterscheidung auf die Ausdifferenzierung politischer Zielsetzungen bezieht, ohne dass individuelle Rechte in den Vordergrund treten, vgl. für das Beihilfen- bzw. Subventionsrecht M. Rodi, *Die Subventionsrechtsordnung*, 2000, S. 51; G. Haverkate, *Rechtsfragen des Leistungsstaats*, 1983, S. 176 ff.; für das Vergaberecht Ch. Benedict, *Sekundärzwecke im Vergabeverfahren*, 2000, S. 20 f.

Union nichts anderes als für die nationalen Verfassungsstaaten.¹²⁵ In diesem Sinne markiert die individuelle Autonomie einen Primärzweck aller subjektiven Rechte des europäischen Verwaltungsrechts. Diese These hat auch Bestand, soweit es um die Zuordnung subjektiver Rechte zu Personenmehrheiten und juristischen Personen geht. Denn auch diese Rechtspositionen sind rückführbar auf ein individuell-autonomes Substrat.¹²⁶ Demgegenüber ist die funktionale Subjektivierung ein Vorgang der partikularen Zwecksetzung, bei dem es um die rechtliche Verwirklichung konkreter politischer Ziele geht. Die situative, auf Diskontinuität und Reflexivität ausgerichtete Individualrechtsbegründung markiert im Modell der Zweckstufen mithin die Stufe der Sekundärzwecke. Die funktionale Subjektivierung erweist sich als Zuordnungsmechanismus, der die Sekundärzwecke zuordnet und bündelt. Beispielhaft lässt sich auf die Etablierung individueller Rechte zur Erreichung von Zielen des Umweltschutzes oder der effizienten Vergabe öffentlicher Aufträge verweisen.¹²⁷

5. Die doppelpolige Zweckstruktur als Herausforderung an das interdisziplinäre Orientierungswissen

Die Rekonstruktion der Zweckstruktur der Rechtsstellung des Einzelnen lädt ein zur Verortung dieser Fragestellung in einem größeren Theorierahmen. Denn in der Theoriegeschichte der Rechtswissenschaft und ihrer Nachbarwissenschaften ist der „Zweck“ ein Schlüsselbegriff, der immer wieder zur Diffusion disziplinärer Erkenntnisse und zur Erschließung interdisziplinären Orientierungswissens herausgefordert hat.¹²⁸ In diesem Sinne beleuchten die folgenden Überlegungen die umrissene doppelpolige Zweckstruktur aus der Perspektive der rechtswissenschaftlichen Tradition des Zweckdenkens und interdisziplinärer Deutungsangebote für die konkurrierenden Entwicklungspfade der funktionalen Subjektivierung und der individuellen Autonomie.

¹²⁵ Dazu die These von J. Habermas, Zur Verfassung Europas, 2011, S. 67 von der Gleichsprünglichkeit von Mitgliedstaaten und Unionsbürgern als Legitimationsquellen der Union.

¹²⁶ Vgl. zu juristischen Personen als Berechtigten der Unionsgrundrechte D. Ehlers, in: Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 3. Aufl. 2009, § 14, Rn. 43; M. Hilf/S. Hörmann, NJW 2003, S. 1 ff.; zum Problem im Geltungsbereich der EMRK M. Emberland, The Human Rights of Companies, 2006, S. 65 ff.

¹²⁷ Dazu ausführlich nachfolgend Teil E., II., 3., a) und b).

¹²⁸ Vgl. zum Stichwort „Zweck“ M. Forscher, in: Görres-Gesellschaft, Staatslexikon, Bd. 5, 7. Aufl. 1989, Sp. 1182 ff.; H. Brockard, in: Handbuch Philosophischer Grundbegriffe, Bd. 3, 1974, S. 1818 ff.; N. Luhmann, Zweckbegriff und Systemrationalität, 1968; klassisch zur Differenz von Fremdzweck und Selbstzweck I. Kant, Grundlegung zur Metaphysik der Sitten (1785), 1968, S. 61: „Handle so, dass du die Menschheit, sowohl in deiner Person, als in der Person eines jeden anderen, jederzeit zugleich als Zweck, niemals bloß als Mittel brauchest.“