

Benedikt Grünewald

# Die Betonung des Verfahrensgedankens im deutschen Verwaltungsrecht durch das Gemeinschaftsrecht

**Regensburger Beiträge  
zum Staats- und Verwaltungsrecht**

Herausgegeben von Gerrit Manssen



**PETER LANG** Internationaler Verlag der Wissenschaften

## Einleitung

Und es bewegt sich doch!

Nachdem lange Zeit der Komplex „Verwaltungsrecht und Europa“ einbahnig, nämlich im Sinne einer Gestaltung des Gemeinschaftsrechts durch Rezeption der mitgliedstaatlichen Rechtsordnung, begriffen wurde, hat sich in den letzten beiden Dekaden zunehmend ein Verständnis der Wechselwirkung von europäischem und nationalem Recht durchgesetzt.<sup>1</sup> In der rechtswissenschaftlichen Diskussion ist nicht mehr nur davon die Rede, wie das Recht der Europäischen Gemeinschaften durch die Mitgliedsstaaten geprägt wird. Zunehmend wird untersucht, wie das auf Gemeinschaftsebene gesetzte oder gesprochene Recht auf die Rechtsordnungen der Mitgliedsstaaten zurückwirkt. Das nationale Verwaltungsrecht ist durch die mannigfaltigen Einflüsse des Gemeinschaftsrechts in Bewegung geraten.

Ein Unternehmer beispielsweise muss nicht nur auf staatliche Unterstützung in Form einer Subvention, sondern auch darauf hoffen, dass dieselbe denn auch „von Brüssel“ notifiziert wird. Den Gerichten ist nicht mehr nur die Überprüfung der Einhaltung des ohnehin schon ausufernden nationalen Rechts, sondern auch die Aufgabe übertragen, nationales Handeln auf etwaige Kollisionen mit dem Gemeinschaftsrecht hin zu kontrollieren.

Die Behörden wiederum kommen sogar von zwei Seiten unter gemeinschaftsrechtlichen Druck. Zum einen besteht gewissermaßen ein identifikatorisches Problem, weil sich die Exekutive als eine der drei Gewalten naturgemäß dem jeweiligen staatlichen Gemeinwesen zuordnet und sich unter dem Einfluss des Gemeinschaftsrechts nun plötzlich als Diener zweier Herren – des nationalen Staats und gleichzeitig des gemeinschaftsrechtlich geprägten Gemeinwesens – wiederfindet.<sup>2</sup> Zum andern stellen sich für die Behörden aber sehr konkrete Probleme bei der Aufgabenerledigung, da zahlreiche Verfahren durch das Gemeinschaftsrecht erheblich ausgebaut oder gar neu geschaffen wurden.

Gerade die gemeinschaftsrechtlich induzierte Ausgestaltung und Neuschaffung von Verfahren verbindet die Protagonisten in der verwaltungsrechtlichen Wirklichkeit (Bürger – Verwaltung – Gerichte). Der Bürger und die Verwaltung werden bestimmten Verfahrenskautelen unterworfen. Für die Gerichte stellt sich die Frage der Kontrolle bzw. der Kontrolldichte.

Die vorliegende Untersuchung beschäftigt sich demgemäß mit der Frage des Einflusses des Gemeinschaftsrechts auf Verwaltungsverfahren. Dabei ist von der Funktion und Bedeutung des Verwaltungsverfahrens in der klassisch-deutschen

---

1 *Schwarze*, Europäisches Verwaltungsrecht, S. CXII ff.

2 Vgl. *Schmidt-Aßmann*, Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 1/63 ff. und 7/5 f.

Verwaltungsrechtsdogmatik auszugehen. Im Anschluss sind die Veränderungen unter gemeinschaftsrechtlichen Vorzeichen zu untersuchen.

Eine Untersuchung zu dem Thema wäre aber unvollständig, würden nicht auch die neben der Exekutive Beteiligten in die Betrachtung mit einbezogen. Auch den Fragen nach den Möglichkeiten und Grenzen gerichtlicher Kontrolle soll daher nachgegangen werden, so dass sich ein möglichst vollständiges Bild vom Einfluss und den Folgen des Gemeinschaftsrechts auf deutsche Verwaltungsverfahren ergibt.

Der auf Gemeinschaftsebene stattfindende Reformprozess wirkt sich auch auf die vorliegende Arbeit aus. Die Ablehnung durch die irische Bevölkerung verzögert zwar die durch den Vertrag von Lissabon vereinbarten Reformen. Da „Lissabon“ aber den Standard gesetzt haben dürfte und auch der politische Wille erkennbar ist, nicht hinter den darin erzielten Kompromiss zurückzufallen, werden die in der Arbeit genannten Normen des EG-Vertrags mit denen des EU-Vertrags bzw. des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union in deren Fassung nach dem Vertrag von Lissabon<sup>3</sup> in Bezug gesetzt.

## **I. Problemstellung**

Das Gemeinschaftsrecht wirkt in vielen Gebieten auf die Rechtsordnung der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union ein. In den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen ist damit oftmals die Frage aufgeworfen, wie sich gemeinschaftsrechtlich induzierte Neuerungen und das tradierte nationale verwaltungsrechtliche System zueinander verhalten. Dies wird insbesondere aktuell, wenn Anwendungsvorrang beanspruchende gemeinschaftsrechtliche Vorgaben und auf dem Boden mitgliedstaatlicher Autonomie fußende Verfahrensvorschriften aufeinander treffen. Für das deutsche Verwaltungsrecht stellt sich dabei das Problem, dass die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben vom Konzept der Verfahrensrichtigkeit ausgehen, während sich das deutsche verwaltungsrechtliche System in erster Linie der Ergebnisrichtigkeit verpflichtet fühlt. Hieraus erwachsen Konflikte, die ihre Kreise über das Verwaltungsverfahren hinaus in das Verwaltungsprozessrecht ziehen. Die Arbeit will daher zum einen gemeinschaftsrechtliche Einwirkungspfade ins nationale Recht beispielhaft offenlegen. Zum anderen soll gezeigt werden, welchen Änderungsbedarf diese Einwirkungen in verwaltungsverfahren-, aber auch in verwaltungsprozessualer Sicht auslösen.

---

3 Wiedergabe einer konsolidierten Fassung der Verträge in ABl. v. 9.5.2008, C 115, S. 1 ff.

## II. Gang der Untersuchung

Weder Motiv noch Gegenstand der Untersuchung ist es, einem Kompendium gleich jede durch Gemeinschaftsrecht veranlasste Änderung im nationalen Verfahrensrecht nachzuweisen. Stattdessen soll, nach einigen grundsätzlichen Ausführungen zu Verwaltung und Verfahren in Deutschland und Europa, an drei Beispielen der erhebliche Einfluss des Gemeinschaftsrechts auf nationale Verwaltungsverfahren aufgezeigt werden. Ausgewählt wurden das Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung (siehe unter F. I.), das Bauleitplanverfahren (siehe unter F. II.) und das Verfahren der Marktregulierung im Telekommunikationsrecht.

Eine nähere Betrachtung des Umweltrechts lohnt, da es sich um eine Materie handelt, die sich seit jeher unter dem Einfluss des Gemeinschaftsrechts fortentwickelt. Dabei wurden gerade in diesem Bereich neue Verfahren geschaffen bzw. bestehende ausgebaut. Da im Umweltrecht der Schutz von Menschen von besonderer Präeminenz ist, wird dem Individuum an vielen Stellen eine besondere Rolle zubilligt, die sich insbesondere in der verfahrensmäßigen Absicherung des materiellen Schutzguts „Gesundheit“ zeigt. Andererseits spielen die Interessen der Investoren und Betreiber von Anlagen eine erhebliche Rolle. Auch dieser Aspekt wirkt auf das Verfahrensrecht zurück.

Das Bauplanungsrecht wiederum ist ein typisches verfahrensgeprägtes Rechtsgebiet, sei es, dass ein Bürger mit einem Antrag auf Baugenehmigung ein Verfahren selbst einleitet oder – im Zusammenhang mit der vorliegenden Untersuchung von besonderer Bedeutung – dass sein Grundstück durch ein Bauleitplanverfahren betroffen ist.

Das Telekommunikationsrecht schließlich hat als eine seiner wichtigsten Aufgaben die Probleme zu lösen, die die Entwicklung von einer staatlichen Monopolwirtschaft hin zu einem liberalisierten Markt mit sich bringt. Um den Markteintritt und das Behaupten auf demselben zu gewährleisten, bedarf es einerseits der Unterstützung von Marktneulingen und andererseits der Kontrolle des ehemaligen Monopolisten. Dabei hat sich mit dem – stark gemeinschaftsrechtlich geprägten – Regulierungsrecht eine noch junge Rechtsmaterie ergeben, deren Entwicklung keinesfalls abgeschlossen ist und bei der sich daher eine Betrachtung, zumal im Vergleich mit den klassischen Bereichen Umwelt- und Bauplanungsrecht, besonders anbietet.