



Walter Hallstein-Institut
für Europäisches Verfassungsrecht
Humboldt-Universität zu Berlin

WHI - PAPER 01/2014

Das Recht auf eine gute Verwaltung gemäß Art. 41 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union

Martin Plohmann*

* Die Arbeit entstand im Rahmen des Seminars „Einführung in das wissenschaftliche Arbeiten – die Charta der Grundrechte der EU“ bei Prof. Dr. Dr. h.c. I. Pernice im Wintersemester 2013/2014.

S e m i n a r a r b e i t

Das Recht auf eine gute Verwaltung
gemäß Art. 41 der
Charta der Grundrechte der Europäischen Union

Seminar:
Einführung in das wissenschaftliche Arbeiten –
Die Charta der Grundrechte der EU

Prof. Dr. Dr. h.c. Ingolf Pernice
Lehrstuhl für öffentliches Recht,
Völker- und Europarecht
Humboldt-Universität zu Berlin

Verfasser:
Martin Plohmann

Humboldt-Universität zu Berlin
Wintersemester 2013 / 2014

20. November 2013

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	II
Literaturverzeichnis.....	IV
A. Einführung, Hintergrund, Erkenntnisinteresse	1
B. Die Gewährleistungen des Art. 41 GRC – Überblick	2
C. Entwicklungslinien des Art. 41 GRC – ausgewählte Problemkreise	4
I. Bindungreichweite von Art. 41 GRC	4
II. Recht auf unparteiische Behandlung, Art. 41 I Var. 1 GRC	7
III. Recht auf gerechte Behandlung, Art. 41 I Var. 2 GRC.....	9
IV. Fristangemessenheitsgebot, Art. 41 I Var. 3 GRC.....	13
1. Tatbestand	13
2. Rechtsfolgen.....	15
a. Aufhebung der Verwaltungsentscheidung	15
b. Verrechnung mit Geldbuße	16
V. Recht auf Gehör, Art. 41 II lit. a GRC	17
1. Tatbestand	17
2. Rechtsfolgen.....	20
VI. Recht auf Akteneinsicht, Art. 41 II lit. b GRC	22
VII. Begründungspflicht, Art. 41 II lit. c GRC	24
D. Fazit.....	28

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	-	andere Ansicht
ABl.	-	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	-	Absatz
Art.	-	Artikel (Singular)
Artt.	-	Artikel (Plural)
AEUV	-	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BayVBl.	-	Bayrische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BGBI.	-	Bundesgesetzblatt
BVerwGE	-	Entscheidungssammlung des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	-	beziehungsweise
ders.	-	derselbe
DÖV	-	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DVBl.	-	Deutsche Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
ebd.	-	ebenda
EGV	-	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
ELJ	-	European Law Journal
ELR	-	European Law Reporter (Zeitschrift)
EuGH	-	Europäischer Gerichtshof
EuR	-	Europarecht (Zeitschrift)
EUV	-	Vertrag über die Europäische Union
f. / ff.	-	folgende (Singular / Plural)
Fn.	-	Fußnote
FS	-	Festschrift
GA	-	Generalanwalt/Generalanwältin
GRC	-	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
HER	-	Handbuch Europarecht (von Walter Frenz)
Hrsg.	-	Herausgeber
i.e.	-	id est
insb.	-	insbesondere
Kodex	-	Europäischer Kodex für gute Verwaltungspraxis

lit.	-	litera
Nr.	-	Nummer
Rs.	-	Rechtssache
S.	-	Satz
Slg.	-	Entscheidungssammlung des Gerichtshofs der Europäischen Union
u.a.	-	und andere
UAbs.	-	Unterabsatz
Var.	-	Variante
verb.	-	verbunden
VR	-	Verwaltungsrundschau (Zeitschrift)
VwGO	-	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	-	Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes
WRP	-	Wettbewerb in Recht und Praxis (Zeitschrift)
Ziff.	-	Ziffer

Literaturverzeichnis

Bernsdorff, Norbert / Borowsky, Martin, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Handreichungen und Sitzungsprotokolle, 2002, Nomos, Baden-Baden.

zitiert als: *Bernsdorff/Borowsky*, Sitzungsprotokolle.

Brenner, Tobias, Das Recht auf eine angemessene Verfahrensdauer in Wettbewerbsverfahren vor der Europäischen Kommission und den Europäischen Gerichten, in: WRP 2010, 357.

zitiert als: *Brenner*, WRP 2010.

Bydlinski, Franz, Juristische Methodenlehre und Rechtsbegriff, 2. Auflage, 1991, Springer, Wien.

zitiert als: *Bydlinski*, Juristische Methodenlehre, 1991.

Callies, Christian / Ruffert, Matthias, EUV/AEUV – Kommentar, 4. Auflage, 2011, C.H. Beck, München.

zitiert als: *Bearbeiter*, in: Callies/Ruffert, 2011.

Classen, Kai-Dieter, Gute Verwaltung im Recht der Europäischen Union – eine Untersuchung zu Herkunft, Entstehung und Bedeutung des Art. 41 Abs. 1 und 2 der Europäischen Grundrechtecharta, 2008, Duncker & Humblot, Berlin.

zitiert als: *Classen*, Gute Verwaltung, 2008.

Erbguth, Wilfried, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozess- und Staatshaftungsrecht, 5. Auflage, 2013, Nomos, Baden-Baden.

zitiert als: *Erbguth*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2013.

Fink, Martin, Trendwende beim Schutz der Verteidigungsrechte im EU-Kartellverfahren?, in: ELR 2011, 326.

zitiert als: *Fink*, ELR 2011.

Frenz, Walter, Handbuch Europarecht, Band 4: Europäische Grundrechte, 2009, Springer, Berlin.

zitiert als: *Frenz*, HER, 2009.

Galetta, Diana-Urania, Inhalt und Bedeutung des europäischen Rechts auf eine gute Verwaltung, in: EuR 2007, 57.

zitiert als: *Galetta*, EuR 2007.

Goerlich, Helmut, Good Governance und Gute Verwaltung – Zum europäischen Recht auf gute Verwaltung (Art. 41 EuGrCh und Art. II-101 EuVerfV), in: DÖV 2006, 313.

zitiert als: *Goerlich*, DÖV 2006.

Grzeszick, Bernd, Das Grundrecht auf eine gute Verwaltung – Strukturen und Perspektiven des Charta-Grundrechts auf eine gute Verwaltung, in: EuR 2006, 161.

zitiert als: *Grzeszick*, EuR 2006.

Jarass, Hans, Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Kommentar, 2. Auflage, 2013, C.H. Beck, München.

zitiert als: *Jarass*, GRC, 2013.

Ders., Das Recht auf eine gute Verwaltung, insb. auf ein faires Verwaltungsverfahren, in: Baumeister, Peter / Roth, Wolfgang / Ruthig, Josef (Hrsg.), Staat, Verwaltung und Rechtsschutz – Festschrift für Wolf-Rüdiger Schenke zum 70. Geburtstag, 2011, Duncker & Humblot, Berlin.

zitiert: *Jarass*, FS Schenke 2011.

Kahl, Wolfgang, Lücken und Ineffektivitäten im Europäischen Verfahrensverbund am Beispiel des Rechts auf Anhörung, in: DVBl. 2012, 602.

zitiert als: *Kahl*, DVBl. 2012.

Kańska, Klara, Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights, in: ELJ 2004, S. 296-326.

zitiert als: *Kańska*, ELJ 2004.

Knemeyer, Franz-Ludwig, Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nicht nur bei Großvorhaben, sondern z.B. auch bei Straßenerneuerung, in: BayVBl. 2013, 485.

zitiert als: *Knemeyer*, BayVBl. 2013.

Laubinger, Hans-Werner, Art. 41 GRCh (Recht auf eine gute Verwaltung) im Lichte des deutschen Verwaltungsrechts, in: Mehde, Veith / Ramsauer, Ulrich / Seckelmann, Margrit (Hrsg.), Staat, Verwaltung, Information – Festschrift für Hans Peter Bull zum 75. Geburtstag, 2011, S. 659-682.

zitiert als: *Laubinger*, FS Bull, 2011.

Maurer, Hartmut, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Auflage, 2011, C.H. Beck, München.

zitiert als: *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht.

Meyer, Jürgen (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 3. Auflage 2011, Nomos, Baden-Baden.

zitiert als: *Bearbeiter*, in: Meyer, GRC, 2011.

Müller, Friedrich / Christensen, Ralph, Juristische Methodik, Band 1, Grundlegung für die Arbeitsmethoden der Rechtspraxis, 11. Auflage, 2013, Duncker & Humblot, Berlin.

zitiert als: *Müller/Christensen*, Juristische Methodik.

Nüßen, Marc, Das europäische Grundrecht auf eine gute Verwaltung, in: VR 2012, 260.

zitiert als: *Nüßen*, VR 2012.

Pechstein, Matthias / Drechsler, Carola, § 8, Die Auslegung und Fortbildung des Primärrechts, in: Riesenhuber, Karl (Hrsg.), Europäische Methodenlehre, 2. Auflage 2010, de Gruyter, Berlin.

zitiert als: *Pechstein/Drechsler*, Auslegung des Primärrechts, 2010.

Pernice, Ingolf, Eine Grundrechte-Charta für die Europäische Union, in: DVBl. 2000, 847.

zitiert als: *Pernice*, DVBl. 2000.

Pfeffer, Kristin, Das Recht auf eine gute Verwaltung – Art. II-101 der Grundrechtecharta des Vertrages über eine Verfassung für Europa, 2006, Nomos, Baden-Baden.

zitiert: *Pfeffer*, Recht auf eine gute Verwaltung, 2006.

Rengeling, Hans-Werner / Szczekalla, Peter, Grundrechte in der Europäischen Union – Charta der Grundrechte und Allgemeine Rechtsgrundsätze, 2004, Carl Heymanns, Köln.

zitiert als: *Rengeling/Szczekalla*, Grundrechte in der EU, 2004.

Schwarze, Jürgen (Hrsg.), EU-Kommentar, 3. Auflage, 2012, Nomos, Baden-Baden.

zitiert als: *Bearbeiter*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 2012.

Shirvani, Foroud, Verfahrensgrundrechte in mehrstufigen, das EU-Recht vollziehenden Verwaltungsverfahren – Dargestellt am Beispiel des Arzneimittelzulassungs- und Gentechnikrechts, in: DVBl. 2011, 674.

zitiert als: *Shirvani*, DVBl. 2011.

Streinz, Rudolf, EUV/AEUV – Kommentar, 2. Auflage 2012, C.H. Beck, München.

zitiert als: *Streinz*, EUV/AEUV, 2012.

Ders., Europarecht, 9. Auflage, 2012, C. F. Müller, Heidelberg.

zitiert als: *Streinz*, Europarecht, 2012.

Szczekalla, Peter, § 11 Allgemeine Rechtsgrundsätze, in: Rengeling, Hans-Werner (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Band I, 2. Auflage 2003, Carl Heymanns, Köln.

zitiert als: *Szczekalla*, Allgemeine Rechtsgrundsätze, 2003.

Tettinger, Peter / Stern, Klaus, Europäische Grundrechtecharta, Kölner Gemeinschafts-Kommentar, 2006, C.H. Beck, München.

zitiert als: *Bearbeiter*, in: Tettinger/Stern, GRCh, 2006.

Wakefield, Jill, The Right to Good Administration, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2007.

zitiert als: *Wakefield*, Right to Good Administration, 2007.

Zellenberg, Ulrich, Das Recht auf eine gute Verwaltung, in: Grabenwarter, Christoph / Pöcherstorfer, Winfried / Rosenmayr-Klemenz, Claudia (Hrsg.), Die Grundrechte des Wirtschaftslebens nach dem Vertrag von Lissabon, Jan Sramek Verlag, Wien, 2012, S. 91-121.

zitiert als: *Zellenberg*, Grundrechte des Wirtschaftslebens, 2012.

A. Einführung, Hintergrund, Erkenntnisinteresse

Am 07.12.2000 wurde die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Grundrechte-Charta, GRC) unterzeichnet.¹ Die letzte Stufe des seitdem vertieften Integrationsprozesses stellt nunmehr das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 01.12.2009 dar. Im Zuge dieser Entwicklung hat die vormals unverbindliche Grundrechte-Charta – die zwischenzeitlich zum 12.12.2007 neu formuliert worden war² – nunmehr Primärrechtsrang erlangt und ist gemäß Art. 6 Abs. 1 EUV den Verträgen des EUV und AEUV gleichrangig.

Ein Recht auf eine gute Verwaltung, das die Grundrechte-Charta in ihrem Artikel 41 proklamiert, ist die erste Verankerung eines solchen Rechts in einer internationalen Menschenrechtserklärung³ und wird auch in den nationalen Verfassungen der Mitgliedstaaten kaum erwähnt⁴. In Deutschland finden sich vergleichbare Gewährleistungen im Rechtsstaatsgebot des Art. 20 Abs. 3 GG sowie einfachgesetzlich in den Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes und der Länder.⁵

Es wurde auf Initiative des damaligen Europäischen Bürgerbeauftragten Jacob Södermann aufgenommen⁶ und ist seitdem nicht nur auf Wohlwollen im Schrifttum gestoßen. So wurde ihm vorgeworfen, es erscheine „vage und inhaltsleer“,⁷ löse „bei einem hartgesottenen deutschen Verwaltungsrechtler heftiges Bauchgrimmen aus“⁸ und sei „gesetzestechisch misslungen“⁹.

Die nachfolgende Untersuchung soll daher der Frage nachgehen, inwieweit insbesondere mit Blick auf die Entwicklungslinien der Rechtsprechung in den vergangenen Jahren eine befriedigende Konkretisierung bzw. Fortentwicklung des Rechts auf eine gute Verwaltung gemäß Art. 41 GRC gelungen ist, bzw. zur Klärung offener Fragen geführt hat, sodass in dem Grundrecht auf eine gute Verwaltung

¹ Vgl. auch den Epilog nach Art. 54 GRC.

² *Streinz*, Europarecht, 2012, Rn. 733; siehe auch Epilog nach Art. 54 GRC.

³ *Grzeszick*, EuR, 2006, S. 162; *Galetta*, EuR 2007, S. 58.

⁴ *Rengeling/Szczekalla*, Grundrechte in der EU, 2004, Rn. 1087.

⁵ BVerfGE 101, 397, 404 (subjektives Recht auf ein faires Verwaltungsverfahren aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG, vgl. *Rengeling/Szczekalla*, Grundrechte in der EU, 2004, Rn. 1087); siehe auch *Galetta/Grzeszick*, in: *Tettinger/Stern*, GRCh, 2006, Art. 41, Rn. 4, die auf die deutschen §§ 20, 21, 28 und 39 VwVfG verweisen. Hinzuweisen ist auch auf § 29 VwVfG.

⁶ *Frenz*, HER, 2009, Rn. 4417; *Grzeszick*, EuR 2006, S. 163; *Galetta*, EuR 2007, S. 57.

⁷ *Ruffert*, in: *Callies/Ruffert*, EUV/AEUV, 2011, Art. 41 GRCh, Rn. 3.

⁸ So *Laubinger*, FS Bull, 2011, S. 662.

⁹ *Laubinger*, FS Bull, 2011, S. 682, der hierfür jedoch keine nähere Begründung liefert.

tatsächlich eine Stärkung des europäischen Grundrechtsschutzes gesehen werden könnte. Dabei beschränkt sich die Untersuchung auf ausgewählte Fragen der Absätze 1 und 2 des Art. 41 GRC.

Ausgehend von einem generellen Überblick über die Gewährleistungen des Grundrechts (*unter B.*) wird sodann versucht, die Entwicklungslinien einzelner konkreter Gewährleistungen nachzuzeichnen (*unter C.*), bevor eine Zusammenfassung der gewonnenen Ergebnisse erfolgt (*unter D.*).

B. Die Gewährleistungen des Art. 41 GRC – Überblick

Bereits vor Kodifizierung des Rechts auf eine gute Verwaltung in Art. 41 GRC hat der EuGH Elemente eines solchen Rechts als allgemeine Rechtsgrundsätze entwickelt. Insofern verweisen die Erläuterungen zu Art. 41 GRC¹⁰ auf frühere Entscheidungen der Rechtsprechung, die mithin gemäß Art. 6 Abs. 1 UAbs. 3 EUV sowie Abs. 5 S. 2 der Präambel der GRC im Rahmen der Auslegung von Art. 41 GRC herangezogen werden können.

So hat der EuGH bereits 1991 festgestellt, dass die Verwaltung verpflichtet ist, „sorgfältig und unparteiisch alle relevanten Gesichtspunkte des Einzelfalls zu untersuchen, das Recht des Betroffenen, seinen Standpunkt zu Gehör zu bringen, und das Recht auf eine ausreichende Begründung der Entscheidung“¹¹ zu wahren. Auch in seiner jüngsten Rechtsprechung zählt der EuGH die aufgezählten Verteidigungsrechte zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen.¹² Diese Rechte wurden in der Rechtsprechung bisweilen auch als Grundsätze „ordnungsgemäßer Verwaltung“ bzw. „guter Verwaltungsführung“ bezeichnet,¹³ inzwischen jedoch auch ausdrücklich als „Recht auf eine gute Verwaltung“¹⁴.

Wurde in der ursprünglichen Fassung der Grundrechte-Charta 2000 noch erwogen, den persönlichen Schutzbereich an einen Wohnsitz in einem Mitgliedstaat zu binden, wurde diese Konzeption mittlerweile

¹⁰ ABl. vom 14.12.2007, C 303/02, S. 28.

¹¹ EuGH, Rs. C-269/90, TU München, Slg. 1991, I-5469, Rn. 14.

¹² EuGH, Rs. C-109/10 P, Solvay, Slg. 2011, I-10329, Rn. 52.

¹³ Vgl. Galetta, EuR 2007, S. 59 sowie, mit einer Übersicht, Zellenberg, Grundrechte des Wirtschaftslebens, 2012, S. 94 ff.

¹⁴ EuG, Rs. T-54/99, max.mobil, Slg. 2002, II-313, Rn. 48.

aufgegeben, sodass Art. 41 GRC, wie schon vorab in der Literatur gefordert wurde¹⁵, heutzutage für „jede Person“ gilt.

Sachlich gewährleistet Art. 41 GRC neben dem in Abs. 1 postulierten Recht für jede Person auf unparteiische, gerechte und innerhalb einer angemessenen Frist erfolgenden Behandlung ihrer Angelegenheiten insbesondere spezifische, in Abs. 2 niedergelegte Ausprägungen wie ein Recht auf Gehör (Abs. 2 lit. a), ein Akteneinsichtsrecht (Abs. 2 lit. b) sowie eine Begründungspflicht der Verwaltung (Abs. 2 lit. c), wobei sich Letzteres gemäß den Erläuterungen zu Art. 41 GRC auch aus Art. 296 AEUV ergibt¹⁶. Die beiden ersten Absätze stellen dabei ein gegenüber den Absätzen 3 und 4 des Art. 41 GRC eigenständiges,¹⁷ einheitliches¹⁸ Grundrecht dar. Dessen Inhalte werden von der Rechtsprechung bisweilen auch als „Verteidigungsrechte“ bezeichnet¹⁹, ohne in jedem Fall ausdrücklich auf Art. 41 Abs. 1, 2 GRC Bezug zu nehmen.²⁰ Angesichts seines Wortlauts ist Art. 41 Abs. 2 GRC auch „allgemein anwendbar“.²¹

Schließlich normiert Art. 41 Abs. 3 GRC einen Schadensersatzanspruch bei der außervertraglichen Haftung der Union und ergänzt insoweit Art. 340 AEUV.²²

Der vierte Absatz des Art. 41 GRC enthält demgegenüber eine Sprachengarantie, die es jeder Person ermöglicht, sich in einer der Sprachen der Verträge an die Organe der Union zu wenden und eine Antwort in derselben Sprache zu erhalten; Art. 41 Abs. 4 GRC ist insofern als Ergänzung zu Art. 20 Abs. 2 lit. d sowie Art. 24 Abs. 4 AEUV zu sehen.²³

¹⁵ *Pernice*, DVBl. 2000, S. 856.

¹⁶ ABl. vom 14.12.2007, C 303/02, S. 28.

¹⁷ *Magiera*, in: Meyer, GRC, 2011, Rn. 7; *Grzeszick*, EuR 2006, S. 166.

¹⁸ *Frenz*, HER, 2009, Rn. 4556; *Jarass*, FS Schenke 2011, S. 849 f.

¹⁹ So, mit ausdrücklichem Verweis auf Art. 41 GRC jüngst EuGH, Rs. 27/09, *Mojahedin*, Urteil vom 21.12.2011, noch nicht veröffentlicht, Rn. 66.

²⁰ Vgl. etwa EuGH, Rs. 395/00, *Cipriani*, Slg. 2002, I-11877, Rn. 51.

²¹ So nunmehr ausdrücklich EuGH, C-277/11, *M.M.*, Urteil vom 22.11.2012, noch nicht veröffentlicht, Rn. 84.

²² Die Erläuterungen zu Art. 41 GRC verweisen zwar auf „Art. 349“ AEUV; dabei handelt es sich jedoch offenbar um einen Redaktionsfehler, so wohl auch *Ruffert*, in: *Callies/Ruffert*, 2011, Art. 41 GRC, Rn. 19; *Streinz*, EUV/AEUV, 2012, Art. 41 GRC, Rn. 15; vgl. auch *Goerlich*, DÖV 2006, S. 317; weiterführend *Galetta*, EuR 2007, S. 75 f.

²³ Die Erläuterungen zu Art. 41 GRC verweisen neben Art. 20 Abs. 2 lit. d AEUV zudem auf Art. 25 AEUV, was jedoch ebenfalls als Redaktionsfehler einzustufen sein dürfte, vgl. so offenbar auch *Ruffert*, in: *Callies/Ruffert*, EUV/AEUV, 2011, Art. 41 GRC, Rn. 20 sowie *Streinz*, EUV/AEUV, 2012, Art. 41 GRC, Rn. 16.

C. Entwicklungslinien des Art. 41 GRC – ausgewählte Problemkreise

I. Bindungsreichweite von Art. 41 GRC

Bevor auf einzelne Gewährleistungsgehalte von Art. 41 Abs. 1 und 2 GRC eingegangen wird, soll zunächst die seit jeher als umstritten anzusehende übergreifende Frage untersucht werden, inwieweit die Bindungen des Art. 41 GRC reichen, insbesondere, ob hierdurch auch die Mitgliedsstaaten verpflichtet werden, und inwiefern eine Klärung dieser Frage bereits durch die europäischen Gerichte erfolgt ist.

Die wohl überwiegende Ansicht sowohl im jüngeren als auch älteren Schrifttum sieht, wenn auch teilweise mit Unbehagen²⁴, lediglich die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, nicht aber auch die Mitgliedsstaaten, als von Art. 41 GRC verpflichtet an.²⁵ Dieser Ansicht folgt auch der Europäische Bürgerbeauftragte.²⁶ Verwiesen wird dabei vor allem auf den Wortlaut und die Entstehungsgeschichte von Art. 41 GRC.²⁷

Dem gegenüber finden sich unter Heranziehung verschiedenster Argumentationslinien jedoch ebenso Literaturstimmen, denen zufolge auch die Mitgliedsstaaten durch Art. 41 GRC verpflichtet würden.²⁸

Im Ergebnis kann den zuletzt genannten Stimmen im Schrifttum nicht zugestimmt werden. Vielmehr ist davon auszugehen, dass Art. 41 GRC ausschließlich die Union selbst, nicht jedoch die Mitgliedsstaaten

²⁴ Ruffert, in: Callies/Ruffert, EUV/AEU, 2011, Art. 41 GRC, Rn. 9, der eine Nichtbindung der Mitgliedstaaten als unbefriedigend bezeichnet.

²⁵ Siehe etwa Streinz, EUV/AEU, 2012, Art. 41 GRC, Rn. 14, 11; Kahl, DVBl. 2012, S. 602; Shirvani, DVBl. 2011, S. 675; Zellenberg, Grundrechte des Wirtschaftslebens 2012, S. 99; Classen, Gute Verwaltung, 2008, S. 93 f.; Laubinger, FS Bull, 2011, S. 660; Frenz, HER, 2009, Rn. 4535; Pfeffer, Recht auf eine gute Verwaltung, 2006, S. 102; Magiera, in: Meyer, GRC, 2011, Art. 41, Rn. 9; Kańska, ELJ 2004, S. 309; unklar Goerlich, DÖV 2006, S. 317.

²⁶ Siehe die aktuelle Fassung des Europäischen Kodex für gute Verwaltungspraxis, Einleitung, S. 11, online verfügbar: <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces#/page/1> (02.11.2013).

²⁷ Vgl. jedoch auch Classen, Gute Verwaltung, 2008, der eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten auch mit Verweis auf deren etablierte Verwaltungsrechtsordnungen begründet, sodass kein dringendes Bedürfnis zu einer Lückenfüllung bestehen soll.

²⁸ Rengeling/Szczekalla, Grundrechte in der EU, 2004, Rn. 1094; Jarass, GRC, 2013, Art. 41, Rn. 10; so wohl auch Nüßen, VR 2012, S. 262; offenbar auch Knemeyer, BayVBl. 2013, S. 485; Szczekalla, Allgemeine Rechtsgrundsätze, 2003, Rn. 64; so offenbar auch Wakefield, Right to Good Administration, 2007, S. 67; Galetta, EuR 2007, S. 79; mit Einschränkungen Grzeszick, EuR 2006, S. 167;

verpflichtet. Dies ergibt sich zunächst aus dem insoweit eindeutigen Wortlaut des Art. 41 Abs. 1 GRC.²⁹

Überdies zeigt sich jedoch auch systematisch, dass die Grundrechte-Charta ein differenziertes System hinsichtlich der Bindungsreichweite ihrer einzelnen Bestimmungen vorsieht. Während zuzugeben ist, dass der allgemeine Art. 51 GRC auch die Mitgliedstaaten (bei der Durchführung des Unionsrechts) bindet³⁰ und diese Bestimmung vom EuGH weit ausgelegt wird³¹, lassen sich zahlreiche sonstige Charta-Bestimmungen ausmachen, nach denen ausschließlich die Union gebunden sein soll. Deutlich wird dies insbesondere bei dem wie Art. 41 GRC in Titel V aufgeführten Art. 43 GRC,³² der das Recht garantiert, den Europäischen Bürgerbeauftragten zu befassen, jedoch lediglich hinsichtlich „Missständen bei der Tätigkeit der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union“, was insoweit dem Wortlaut von Art. 41 Abs. 1 GRC entspricht. Da das Mandat des Europäischen Bürgerbeauftragten, wie auch Art. 228 Abs. 2 AEUV ausdrücklich normiert, jedoch lediglich auf Stellen *der Union* bezogen ist, kann auch Art. 43 GRC nicht auf mitgliedstaatliche Behörden ausgedehnt werden. Nimmt man den insoweit identischen Wortlaut der Artt. 43 und 41 GRC ernst, kann im Ergebnis nichts anderes für das Recht auf gute Verwaltung aus Art. 41 GRC gelten.³³

Schließlich belegen in systematischer Hinsicht auch andere Bestimmungen der Charta, dass diese ihrem Wortlaut nach lediglich die „Union“ binden³⁴, was ebenfalls für eine ausdifferenzierte Reichweite der Charta-Bindungen spricht.

In systematischer Hinsicht ist zudem auf Art. 41 Abs. 3 und 4 GRC hinzuweisen, die ebenfalls ihrem Wortlaut nach ausschließlich auf die „Union“ verweisen.³⁵ Insbesondere bei Art. 41 Abs. 4 GRC, der jeder Person das Recht auf Antwort in der von ihr gewählten Sprache der Verträge garantiert, wird deutlich, dass dies schon angesichts praktisch kaum zu überwindender Schwierigkeiten nicht als eine Bestimmung

²⁹ Ebenso *Classen*, Gute Verwaltung, 2008, S. 93 f.; *Frenz*, HER, 2009, Rn. 4535; *Laubinger*, FS Bull 2011, S. 660.

³⁰ *Szczekalla*, Allgemeine Rechtsgrundsätze, Rn. 65, der Art. 51 GRC auch im Rahmen von Art. 41 GRC anwenden möchte.

³¹ Vgl. jüngst EuGH, Rs. C-617/10, *Akerberg Fransson*, Urteil vom 26.02.2013, noch nicht veröffentlicht, Rn. 17 ff., insb. 21.

³² Vgl. insoweit auch *Classen*, Gute Verwaltung, 2008, S. 82.

³³ Vgl. auch den insoweit ähnlichen Wortlaut des Art. 42 GRC.

³⁴ Siehe etwa Artt. 22, 25, 26, 34, 36, 38 GRC.

³⁵ Vgl. hierzu auch *Frenz*, HER, 2009, Rn. 4536.

angesehen werden kann, an die auch die Mitgliedsstaaten gebunden sein sollten.

Dies alles wird jedoch verkannt, wollte man Artikel 41 GRC auch gegenüber den Mitgliedstaaten „im Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts“³⁶ bzw. im Rahmen des indirekten Vollzugs von Unionsrecht³⁷ zur Anwendung bringen. Eine insoweit vorgeschlagene analoge Anwendung von Art. 41 GRC soweit es um die Durchführung von Unionsrecht geht³⁸, kann jedoch schon aus methodischen Gründen nicht überzeugen, da insoweit anerkanntermaßen eine planwidrige Regelungslücke zu fordern ist.³⁹ Ein Blick auf die Entstehungsgeschichte von Art. 41 GRC zeigt jedoch, dass der Konvent in der Frage der Bindungsreichweite zerstritten war.⁴⁰ Insbesondere konnte sich ein Vorschlag, den heutigen Art. 41 GRC dahingehend zu ändern, dass auch nationale Verwaltungen verpflichtet würden, nicht durchsetzen.⁴¹ Der Konvent war sich der Frage einer möglichen Bindung der Mitgliedsstaaten also durchaus bewusst, sodass mangels Planwidrigkeit eine Analogie ausscheiden muss.

Wünschenswert wäre insofern eine Klärung dieser Frage durch die europäischen Gerichte, die bislang jedoch, soweit ersichtlich, noch aussteht. Sofern der EuGH früher eine Bindung der Mitgliedsstaaten an Elemente des Rechts auf eine gute Verwaltung annahm, geschah dies lediglich unter Bezugnahme auf die allgemeinen Rechtsgrundsätze.⁴² Zwar spricht die neuere Rechtsprechung mittlerweile bisweilen davon, die Pflichten des Art. 41 GRC seien „in allen Verwaltungsverfahren der *Gemeinschaft*“ zu beachten.⁴³ Ebenso hat der EuGH im Zusammenhang mit der Begründungspflicht des Art. 41 Abs. 2 lit. c GRC angeführt, dass

³⁶ So *Rengeling/Szczekalla*, Grundrechte in der EU, 2004, Rn. 1094.

³⁷ Vgl. *Szczekalla*, Allgemeine Rechtsgrundsätze, Rn. 65.

³⁸ So *Jarass*, GRC, 2013, Art. 41, Rn. 10; *Jarass*, FS Schenke 2011, S. 853.

³⁹ Vgl. allgemein *Müller/Christensen*, Juristische Methodik, 2013, Rn. 371 ff.; *Bydlinski*, Juristische Methodenlehre, 1991, S. 473.

⁴⁰ 6. Protokoll der Sechsten Sitzung des Konvents (informelle Tagung am 27.28. März 2000, abgedruckt bei *Bernsdorff/Borowsky*, Sitzungsprotokolle, S. 203; hierauf weist auch *Pfeffer*, Recht auf eine gute Verwaltung, 2006, S. 102 f. hin.

⁴¹ Vgl. *Classen*, Gute Verwaltung, 2008, S. 80 f. sowie *Pfeffer*, Recht auf eine gute Verwaltung, 2006, S. 102 f.

⁴² Vgl. etwa EuGH, Rs. 222/86, Heylens, Slg. 1987, 4097, Rn. 15.

⁴³ EuG, Rs. T-242/02, Sunrider, Slg. 2005, II-2793, Rn. 51 (Hervorhebung nur hier).

sich dieser seinem „Wortlaut nach nicht an die Mitgliedstaaten richte[t], sondern ausschließlich an die Organe und Einrichtungen der Union“.⁴⁴

An anderer Stelle hingegen betont der EuGH im Zusammenhang mit Art. 41 GRC, dass die darin enthaltenen Rechte (hier: Anhörungsrecht) „in vollem Umfang auf das Verfahren (...), das die zuständige nationale Behörde (...) durchführt“, anzuwenden seien.⁴⁵

Zwar ist es zutreffend, dass eine mitgliedstaatliche Bindung an in Art. 41 GRC enthaltene Gewährleistungen auch im Rahmen der allgemeinen Rechtsgrundsätze erfolgt;⁴⁶ zur Steigerung der Rechtssicherheit und angesichts der Entwicklungsoffenheit und einer dementsprechend möglichen materiellen Weiterentwicklung von Art. 41 GRC durch die Rechtsprechung wäre eine eindeutige Abgrenzung der Bindungsreichweite dieser Charta-Bestimmung indes zu begrüßen.

II. Recht auf unparteiische Behandlung, Art. 41 I Var. 1 GRC

Nachdem der allgemeine Rahmen einschließlich der Bindungsreichweite des Art. 41 GRC skizziert wurde, soll nunmehr ausgewählten Einzelfragen dieses Grundrechts nachgegangen werden, um die eingangs gestellte Frage zu beantworten, inwieweit eine Konkretisierung der Einzelgarantien von Art. 41 GRC gelungen ist und damit von einem Mehr an Grundrechtsschutz gesprochen werden kann.

Mit Blick auf das in Art. 41 Abs. 1 Var. 1 GRC postulierte Recht auf unparteiische Behandlung ist argumentiert worden, dass dieses insbesondere mit Blick auf den Gleichheitssatz des Art. 20 GRC keinen eigenen justiziablen Gehalt bzw. Mehrwert aufweise.⁴⁷

Dem ist zumindest insoweit entgegenzutreten, als dass der EuGH bereits frühzeitig festgestellt hat, dass die Verwaltung „sorgfältig und unparteiisch alle relevanten Gesichtspunkte des Einzelfalls zu untersuchen“⁴⁸ hat. Auch in jüngerer Zeit hat die Rechtsprechung diese

⁴⁴ EuGH, Rs. C-482/10, Cicala, Urteil vom 21.12.2011, noch nicht veröffentlicht, Rn. 28.

⁴⁵ EuGH, Rs. C-277/11, M.M., Urteil vom 22.11.2012, noch nicht veröffentlicht, Rn. 89.

⁴⁶ Siehe oben; vgl. hierzu auch *Galetta*, EuR 2007, S. 80 sowie *Magiera*, in: Meyer, GRC, 2011, Art. 41 Rn. 14, die darauf hinweisen, dass Art. 41 GRC nicht hinter das hierdurch erreichte Schutzniveau zurückfallen dürfe und mithin auch die Mitgliedsstaaten verpflichte.

⁴⁷ *Wakefield*, Right to Good Administration, 2007, S. 71.

⁴⁸ EuGH, Rs. C-269/90, TU München, Slg. 1991 I-5469, Rn. 14.

Pflicht bestätigt und als „ständige Rechtsprechung“ bezeichnet.⁴⁹ Insofern ist der Einsicht zuzustimmen, dass Art. 41 GRC insoweit eine Vergleichbarkeit zu dem aus dem deutschen Verwaltungsrecht bekannten Untersuchungsgrundsatz aufweist,⁵⁰ verpflichtet er die Verwaltung doch dazu, alle Informationen zu ermitteln, die Einfluss auf ihre Entscheidung haben könnten und so letztlich diese Entscheidung sorgfältig vorzubereiten⁵¹. In gleicher Weise besteht eine Pflicht für die Verwaltung, die ihr zur Verfügung stehenden Informationen „sorgfältig und unparteiisch“ auf ihre Stichhaltigkeit hin zu überprüfen.⁵² Außerdem unterscheidet der EuGH jüngst zwischen einer subjektiven Unparteilichkeit des einzelnen Mitarbeiters und stellt diese einer objektiven Unparteilichkeit der Behörde, welche Voreingenommenheit ausschließen soll, gegenüber⁵³.

Ob sich darüber hinaus Art. 41 Abs. 1 Var. 1 GRC weitere Gehalte entnehmen lassen können, ist jedoch mehr als zweifelhaft. Eine Konkretisierung durch die Rechtsprechung ist soweit ersichtlich jedenfalls bislang nicht erfolgt. Auch Beschreibungen in der Literatur, die eine Behandlung „ohne Ansehung der Person“⁵⁴ fordern, lassen keinen Mehrwert gegenüber dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 20 GRC erkennen.

Auch der vom Europäischen Bürgerbeauftragten erstellte Europäische Kodex für gute Verwaltungspraxis (im Folgenden: Kodex)⁵⁵ kann hier nicht weiterhelfen. Dieses bereits seit 2002 existierende⁵⁶ nicht rechtsverbindliche⁵⁷ Regelwerk spricht in seinem Art. 8 Abs. 1 zwar ebenfalls von der Pflicht der Beamten, „unparteiisch und unabhängig“ zu handeln sowie sich jeder „willkürlichen Handlung“ zu enthalten. Damit ist freilich wenig gesagt. Auch wenn Art. 8 Abs. 2 des Kodex davon

⁴⁹ EuG, Rs. T-326/07, *Cheminova*, Slg. 2009 II-2685, Rn. 228, der hierbei auf den „Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung“ Bezug nimmt sowie jüngst EuGH, Rs. C-584/10 P u.a., *Kadi*, Urteil vom 18.07.2013, Rn. 114.

⁵⁰ Dazu *Laubinger*, FS Bull, 2011, S. 665, der auf § 24 VwVfG verweist.

⁵¹ *Galetta*, EuR 2007, S. 61 mit weiteren Nachweisen aus der Rechtsprechung; vgl. auch *Zellenberg*, Grundrechte des Wirtschaftslebens, 2012, S. 102.

⁵² So jüngst EuGH, Rs. C-584/10 P u.a., *Kadi*, Urteil vom 18.07.2013, noch nicht veröffentlicht, Rn. 135.

⁵³ EuGH, Rs. C-439/11 P, *Ziegler*, Urteil vom 11.07.2013, noch nicht veröffentlicht, Rn. 155.

⁵⁴ *Laubinger*, FS Bull, 2011, S. 664.

⁵⁵ In aktueller Fassung online verfügbar:

<http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces#/page/1> (02.11.2013).

⁵⁶ Vgl. *Rengeling/Szczekalla*, Grundrechte in der EU, 2004, Rn. 1088.

⁵⁷ Siehe Europäischer Kodex für gute Verwaltungspraxis in der Fassung von 2013, Einleitung, S. 6, online verfügbar unter: <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces#/page/1> (02.11.2013).

spricht, dass das Beamtenverhalten zu keiner Zeit von „persönlichen, familiären oder nationalen Interessen“ bzw. von „politischem Druck“ geleitet werden darf, so sind diese Veranschaulichungen zwar unschädlich; ein dogmatischer Mehrwert gegenüber dem in Art. 21 GRC ausbuchstabierte Diskriminierungsverbot ist darin jedoch nicht auszumachen.⁵⁸ Gleiches gilt für andere Bestimmungen des Kodex, etwa dem im dortigen Art. 5 vorgesehenen Grundsatz der „Nichtdiskriminierung“ bzw. jenem einer „unparteiisch, fair und vernünftig“ zu erfolgenden Behandlung in Art. 11 Kodex, sodass letztlich auch der Kodex keinen Beitrag zu einer Konkretisierung des Art. 41 Abs. 1 Var. 1 GRC zu leisten vermag. Soll Art. 41 GRC diesbezüglich nicht nur eine Kopie des Gleichheitssatzes in Art. 20 GRC bleiben, wäre, sofern die Bestimmung einer weitergehenden Konkretisierung überhaupt zugänglich ist, eine Klärung durch die Rechtsprechung wünschenswert.

III. Recht auf gerechte Behandlung, Art. 41 I Var. 2 GRC

Ähnliche Schwierigkeiten ergeben sich auch mit Blick auf das Recht jeder Person auf gerechte Behandlung ihrer Angelegenheiten im Sinne von Art. 41 Abs. 1 Var. 2 GRC. Vor allem hier stellt sich die Frage, ob dem so vollmundig anmutenden Recht auf eine gute Verwaltung ein tatsächliches Mehr für den Grundrechtsschutz abgerungen werden kann. Hinweise, eine Übersetzung der englischen Fassung („handled (...) fairly“), sei ohnehin nicht völlig möglich, da diese Fassung in der Tradition des Common Law stehe⁵⁹, sind angesichts der autonom vorzunehmenden Auslegung des Unionsrechts⁶⁰ kaum hilfreich. Auch ein Blick in die in den Erläuterungen zu Art. 41 GRC aufgeführte Rechtsprechung hilft nicht weiter, verweist jene doch in keiner Entscheidung auf das Gebot der gerechten Behandlung.⁶¹

In seiner Rechtsprechung spricht das EuG bisweilen von einer „Fairness im Verfahren“ („procedural equity“) und folgert hieraus, dass Verfahrensbeteiligte vorab auf die Absicht hingewiesen werden müssen, bestimmte Tatsachen zu verwerten, damit die Beteiligten beurteilen

⁵⁸ A.A., auch im Hinblick auf Art. 41 GRC, offenbar *Kańska*, ELJ 2004, S. 312.

⁵⁹ *Pfeffer*, Recht auf eine gute Verwaltung, 2006, S. 113 f.

⁶⁰ Vgl. hierzu *Pechstein/Drechsler*, Auslegung des Primärrechts, 2010, Rn. 19 ff.

⁶¹ So auch *Galetta/Grzeszick*, in: *Tettinger/Stern*, GRCh, 2006, Art. 41, Rn. 5.

können, ob es zweckmäßig ist, zu dieser Tatsache Stellung zu nehmen.⁶² Diese so verstandene Gewährleistung erinnert jedoch allzu stark an das bereits in Art. 41 Abs. 2 lit. a GRC normierte Recht auf Gehör. Auch jene Bestimmung hat den Zweck, den Betroffenen eine Mitwirkung im Verwaltungsverfahren zu garantieren um sich „zu den Unterlagen in sachdienlicher Weise zu äußern, auf die das Gemeinschaftsorgan zurückgreift“⁶³. So spricht das EuG den Grundsatz der „Fairness im Verfahren“ denn auch unter dem Klagegrund des „rechtlichen Gehörs“ an.⁶⁴ Ein genuiner Eigenwert des Gebots der gerechten Behandlung ist dieser Rechtsprechung daher nicht zu entnehmen.

Im Schrifttum gehen die Ansichten darüber, was unter gerechter Behandlung im Rahmen von Art. 41 Abs. 1 Var. 2 GRC zu verstehen ist, weit auseinander. Während teilweise davon ausgegangen wird, die Bestimmung habe keine eigene Bedeutung⁶⁵, wird andernorts davor gewarnt, Art. 41 GRC diesbezüglich mit materiellen Gehalten wie der Rechtmäßigkeit oder Verhältnismäßigkeit des Verwaltungshandelns aufzuladen – was im Konvent vorgeschlagen wurde⁶⁶ – da es sonst jegliche Konturen verlöre und zu einem Supergrundrecht mutiere⁶⁷.

Auch wird eine Ausfüllung durch Art. 11 Kodex⁶⁸ bzw. durch die Beschwerdepraxis des Europäischen Bürgerbeauftragten⁶⁹ propagiert. Dies kann jedoch, wie bereits in ähnlicher Weise für das Gebot der „unparteiischen“ Behandlung im Rahmen von Art. 41 Abs. 1 Var. 1 GRC gezeigt, allenfalls zu einer Problemverlagerung führen, spricht Art. 11 Kodex doch lediglich in unbestimmter Weise von einer Behandlung, die „unparteiisch, fair und vernünftig“ zu erfolgen habe, wodurch gleichfalls keine Konkretisierung erreicht werden kann.

⁶² EuG, Rs. T-174/01, *Silk Cocoon*, Slg. 2003 II-789, Rn. 51; hierauf verweist *Pfeffer*, *Recht auf eine gute Verwaltung*, 2006, S. 115.

⁶³ So bereits EuGH, Rs. C-269/90, *TU München*, Slg. 1991, I-5469, Rn. 25.

⁶⁴ EuG, Rs. T-174/01, *Silk Cocoon*, Slg. 2003 II-789, vor Rn. 43.

⁶⁵ So *Frenz*, *HER*, 2009, Rn. 4550.

⁶⁶ Vgl. 6. Protokoll der Sechsten Sitzung des Konvents (informelle Tagung) am 27.28. März 2000, abgedruckt bei *Bernsdorff/Borowsky*, *Sitzungsprotokolle*, S. 203

⁶⁷ *Jarass*, *FS Schenke* 2011, S. 855, der auf eine angeblich gegenteilige Ansicht *Streinz*' Bezug nimmt. Der Grund hierfür bleibt jedoch unklar, verweist *Streinz* doch lediglich auf die Möglichkeit einer Übernahme des Europäischen Kodex für gute Verwaltungspraxis in eine Verordnung, wodurch Grundsätze wie Rechtmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit ausdrücklich vorgeschrieben werden könnten (vgl. *Streinz*, *EUV/AEU*, 2012, Art. 41 GRC, Rn. 12).

⁶⁸ *Voet van Vormizeele*, in: *Schwarze*, *EUV/AEU*, 2012, Art. 41 GRC, Rn. 6.

⁶⁹ *Galetta/Grzeszick*, in: *Tettinger/Stern*, *GRCh*, Art. 41, Rn. 41, die jedoch nicht ausführen, welche konkreten Gewährleistungen damit verbunden sein könnten.

Schließlich wird vorgeschlagen, über das Instrument der Selbstbindung der Verwaltung, die Einhaltung konkretisierender Vorschriften des Verwaltungsverfahrens durch das Gebot der Fairness in Art. 41 GRC abzusichern und damit eine Bindung an die bestehende Verwaltungspraxis sicherzustellen.⁷⁰ Hiergegen streitet jedoch erneut der bereits in Art. 20 GRC verankerte allgemeine Gleichheitssatz.⁷¹ Ziel einer Auslegung kann nicht sein, die gleiche grundrechtliche Gewährleistung auf eine doppelte Grundlage, d.h. verschiedene Bestimmungen der Charta, zu stellen. Ein Mehrwert des „neuen“ Art. 41 GRC wäre darin jedenfalls nicht zu erblicken.

Schließlich wird befürwortet, unter „gerechter“ Behandlung im Sinne von Art. 41 Abs. 1 Var. 2 GRC „sachangemessenes“ bzw. „sachgerechtes“ Handeln zu fassen, wodurch sich „festerer Boden unter den Füßen gewinnen“ lasse⁷². Auch hierin verbirgt sich jedoch letztlich kein erkennbarer Fortschritt bei dem Bemühen um eine Konkretisierung von Art. 41 GRC, lässt sich doch angesichts der Leerformelhaftigkeit nicht herausarbeiten, was eine „sachgerechte“ Behandlung im Einzelfall erfordert.

Abgrenzungsschwierigkeiten zu anderen Charta-Bestimmungen ergeben sich auch dann, wenn man durch das Gerechtigkeitsgebot des Art. 41 GRC die Verwaltung in der Pflicht sieht, den Sachverhalt umfassend zu ergründen bzw. alle relevanten Umstände zu untersuchen⁷³. Hier verschwimmt insbesondere die Grenze gegenüber der Pflicht zur unparteiischen Behandlung im Sinne von Art. 41 Abs. 1 Var. 1 GRC.

Auch erscheint es angesichts der systematischen Stellung des Gerechtigkeitsgebots im Rahmen von Art. 41 GRC sowie dessen Wortlauts zweifelhaft, in dieser Bestimmung lediglich einen Grundsatz im Sinne von Art. 52 GRC erblicken zu wollen, der kein unmittelbares subjektives Recht enthält⁷⁴.

In der Rechtsprechung ist bisweilen auf die „Grundsätze der Gerechtigkeit und guten Verwaltungsführung“ hingewiesen worden, wobei in diesem Zusammenhang notwendig sei, dass die Verwaltung

⁷⁰ *Grzeszick*, EuR 2006, S. 178 sowie *Galetta*, EuR 2007, S. 62.

⁷¹ So auch *Jarass*, FS Schenke, 2011, S. 852, der ebenfalls Art. 20 GRC als Grundlage der Selbstbindung der Verwaltung ansieht.

⁷² So *Zellenberg*, Grundrechte des Wirtschaftslebens, 2012, S. 106.

⁷³ So aber der Vorschlag von *Nißen*, VR 2012, S. 261 sowie *Zellenberg*, Grundrechte des Wirtschaftslebens, 2012, S. 107; vgl. auch *Jarass*, GRC, 2013, Art. 41, Rn. 15.

⁷⁴ So aber *Laubinger*, FS Bull 2011, S. 667.

„alle zweckdienlichen Maßnahmen ergreift, um festzustellen, ob die Anschuldigungen [gegenüber einem Beamten] begründet sind“.⁷⁵ Letztlich führt auch dieser Weg jedoch zu einer Dopplung mit dem bereits ausgeführten Gehalt des Art. 41 Abs. 1 Var. 1 GRC, ist darin doch eine Ausprägung des Untersuchungsgrundsatzes zu erkennen.⁷⁶

Denkbar erschiene es indes, Art. 41 Abs. 1 Var. 2 GRC als Auffangtatbestand zu begreifen. So könnte sich Art. 41 GRC dazu eignen, die ausweislich der Überschrift des Titels VI („Justizielle Rechte“) nur im Rahmen eines gerichtlichen Verfahrens gewährten Rechte aus Art. 47 und 48 GRC, die bislang nicht ausdrücklich in Art. 41 Abs. 1, 2 GRC verankert sind, zumindest teilweise auf das Verwaltungsverfahren und damit Art. 41 GRC zu übertragen.⁷⁷ Hierfür spricht zum einen die gleiche Zielrichtung der Artikel 41 einerseits sowie 47 und 48 andererseits, die den Verteidigungsmöglichkeiten der Betroffenen dienen.⁷⁸

Außerdem ist Art. 41 Abs. 1 GRC ausdrücklich nicht abschließend, wie sich systematisch angesichts des Absatzes 2 ergibt, wonach „insbesondere“ die dort genannten Garantien von Art. 41 GRC umfasst sind.⁷⁹ So wurde im Konvent die Kürze des heutigen Art. 41 Abs. 2 GRC denn auch insbesondere im Interesse der Lesbarkeit begründet.⁸⁰ Schließlich spricht auch der denkbar weite Wortlaut der Bestimmung „gerecht“ für eine solche Lücken füllende Funktion.

Zu denken ist in diesem Zusammenhang etwa an Elemente des Gebots der Selbstbelastungsfreiheit, d.h. die Unzulässigkeit einer Verpflichtung seitens der Verwaltung, „Antworten zu erteilen, durch die es [= das Unternehmen] das Vorliegen einer Zuwiderhandlung eingestehen müßte“, von der der EuGH im Urteil *Orkem* spricht, auf das auch die

⁷⁵ EuGH, Rs. 53/72, Guilloit, Slg. 1974, 791, 803, Rn. 3 u 5 sowie EuGH, verb. Rs. 33 und 75/79, Kuhner, Slg. 1980, 1677, 1697, Rn. 23; hierauf verweist *Classen*, Gute Verwaltung, 2008, S. 344.

⁷⁶ Siehe oben C. II.

⁷⁷ A.A. *Frenz*, HER, 2009, Rn. 4589, der vielmehr Art. 47 bzw. 48 GRC auf das Verwaltungsverfahren anwenden möchte.

⁷⁸ Zu Sinn und Zweck von Art. 41 GRC vgl. auch *Magiera*, in: Meyer, GRC, 2011, Art. 41, Rn. 11.

⁷⁹ Der Einschluss des Wortes „insbesondere“ war im Konvent umstritten, konnte sich, wie die heutige Textfassung zeigt, jedoch letztlich durchsetzen, vgl. 14. Protokoll der Vierzehnten Sitzung des Konvents (informelle Tagung) am 10.11. Juli 2000, abgedruckt bei *Bernsdorff/Borowsky*, Sitzungsprotokolle, S. 315.

⁸⁰ Vgl. 6. Protokoll der Sechsten Sitzung des Konvents (informelle Tagung) am 27./28. März 2000, abgedruckt bei *Bernsdorff/Borowsky*, Sitzungsprotokolle, S. 203.

Erläuterungen zu Art. 41 GRC ausdrücklich Bezug nehmen.⁸¹ In ähnlicher Weise hat das EuG (ohne jedoch auf Art. 41 GRC Bezug zu nehmen) auf einen „Anspruch auf einen fairen Prozess“ abgestellt, der es dem Adressaten von Auskunftsverlangen der Kommission gestatte, „nur Fragen nach rein tatsächlichen Gegebenheiten zu beantworten und nur die vorhandenen angeforderten Unterlagen zu übermitteln“.⁸²

So verstanden, scheint eine Konkretisierung des Rechts auf gerechte Behandlung in der Tat denkbar und würde es ermöglichen, zu einem starken Grundrechtsschutz im Verwaltungsverfahren beizutragen.

IV. Fristangemessenheitsgebot, Art. 41 I Var. 3 GRC

Die Rechtsprechung, auf welche die Erläuterungen des Konvents zu Art. 41 GRC verweisen, enthält keine nähere Ausbuchstabierung des Rechts auf eine Behandlung in angemessener Frist.⁸³ Gleichwohl hat die Rechtsprechung dieses Recht bereits seit Längerem anerkannt.⁸⁴

Zu unterscheiden sind hierbei im Wesentlichen zwei Fragestellungen: Zum einen, unter welchen Voraussetzungen gegen das Gebot der Behandlung in angemessener Frist auf Tatbestandsebene verstoßen wird und zum anderen, welche Rechtsfolgen damit verbunden sind.

1. Tatbestand

So ist bereits das Tatbestandsmerkmal einer „angemessenen“ Frist erklärungsbedürftig. Ansichten im Schrifttum, eine Dauer von 2 Monaten nach Eingang der Angelegenheit bei der Verwaltung sei hierfür grundsätzlich maßgeblich⁸⁵, kann nicht gefolgt werden. Zwar benennt auch Art. 17 Abs. 1 Kodex diese Frist bei Ersuchen bzw. Beschwerden

⁸¹ EuGH, Rs. 374/87, Orkem, Slg. 1989, 3283, Rn. 35; unzulässig sind danach (im Kartellrecht) etwa Fragen nach dem Zweck von Zusammenkünften verschiedener Unternehmen oder nach Methoden zur Überprüfung der Einhaltung von abgestimmten Verkaufsquoten, vgl. ebd., Rn. 38 f. Für eine Anwendung des nemo-tenetur-Grundsatzes im Rahmen von Art. 41 GRC (jedoch ohne Bezugnahme auf das Gebot gerechter Behandlung) auch Jarass, FS Schenke, 2011, S. 857; Pfeiffer, Recht auf eine gute Verwaltung, 2006, S. 192 sowie (im Rahmen des Anhörungsrechts) Kańska, ELJ 2004, S. 316.

⁸² EuG, Rs. T-112/98, Mannesmannröhrenwerke, Slg. 2001, II-729, Rn. 77. Hierauf verweist Pfeiffer, Recht auf eine gute Verwaltung, 2006, S. 116.

⁸³ So auch Galetta, EuR 2007, S. 62 f.

⁸⁴ Vgl. EuG, Rs. T-213/95, T-18/96, SCK und FNK, Slg. 1997, II-1739, Rn. 56; hierauf verweist Pfeiffer, Recht auf eine gute Verwaltung, 2006, S. 133.

⁸⁵ Galetta/Grzeszick, in: Tettinger/Stern, GRCh, Art. 41, Rn. 37.

gegenüber der Verwaltung⁸⁶; indes ist dieser schon nicht rechtsverbindlich.⁸⁷ Auch sollte angesichts der Vielschichtigkeit und Unterschiede von Verwaltungsverfahren nicht darauf abgezielt werden, eine allgemeine Frist zu benennen, innerhalb derer die Behandlung der Angelegenheiten der Betroffenen zu erfolgen habe.⁸⁸ Schließlich dient ein hohes Maß an Sachrichtigkeit, das sich auch durch eine längere Ermittlung seitens der Verwaltung gewährleisten lässt, letztlich auch dem Bürger.⁸⁹

So folgt denn auch die jüngste Rechtsprechung einem flexibleren Verständnis von Art. 41 Abs. 1 Var. 3 GRC, indem sie betont, dass sich die Angemessenheit der Dauer des Verfahrens „nach den besonderen Umständen des Einzelfalls und insbesondere dessen Kontext, den verschiedenen abgeschlossenen Verfahrensabschnitten, der Komplexität der Angelegenheit und ihrer Bedeutung für die verschiedenen Beteiligten“ beurteilt.⁹⁰ Damit steht die aktuelle Rechtsprechung im Einklang mit den Grundsätzen, die das EuG bereits seit längerem entwickelt hat.⁹¹

Mit der Frage der Angemessenheit der Verfahrensdauer verbunden ist die Frage, ob bisweilen auch von einer absoluten Überlänge des Verfahrens gesprochen werden kann. Angesichts der bereits dargelegten Umstände ist dies zwar eher zu verneinen. Allerdings ist zu beobachten, dass die Rechtsprechung bei einer ungewöhnlich langen Dauer des Verfahrens⁹² die Rechtfertigungslast zuungunsten der Verwaltung verschiebt, was einer „Vermutung“ für einen Verstoß gegen den Grundsatz der

⁸⁶ Hierauf sowie auf die Frist des heutigen Art. 265 Abs. 2 AEUV im Rahmen der Untätigkeitsklage verweisen auch *Galetta/Grzeszick*, in: Tettinger/Stern, GRCh., 2006, Art. 41, Rn. 37.

⁸⁷ Vgl. den Kodex selbst: Europäischer Kodex für gute Verwaltungspraxis, Einleitung, S. 6, online verfügbar: <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces#/page/1> (02.11.2013).

⁸⁸ Vgl. auch *Brenner*, WRP 2010, S. 359, der für Kartellverfahren faustformelartig von einer angemessenen Frist von 4-5 Jahren spricht.

⁸⁹ Vgl. dazu auch *Nißen*, VR 2012, S. 261; für einzelfallbezogene Handhabung auch *Frenz*, HER, 2009, Rn. 4552; *Voet van Vormizeele*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 2012, Art. 41 GRC, Rn. 6.

⁹⁰ EuG, Rs. T-267/07, Italien/Kommission, Urteil vom 07.06.2013, noch nicht veröffentlicht, Rn. 62.

⁹¹ Siehe schon EuG, verb. Rs. T-213/95 und T-18/96, SCK und FNK, Slg. 1997, II-1739, Rn. 57.

⁹² Hier: 65 Monate zwischen der Zustellung einer Nachprüfungsentscheidung und der tatsächlichen Mitteilung von Beschwerdepunkten.

angemessenen Frist nahe kommt.⁹³ Insoweit kann von einer Stärkung des Grundrechtsschutzes auf Tatbestandsseite gesprochen werden.

2. Rechtsfolgen

Ist eine unangemessene Dauer des Verwaltungsverfahrens festgestellt, stellt sich die Frage nach den Rechtsfolgen eines solchen Verstoßes. Jedenfalls ist nach ständiger Rechtsprechung nicht automatisch von einer Nichtigkeit der angefochtenen Entscheidung auszugehen.⁹⁴ Vielmehr stellt auch die aktuelle Rechtsprechung heraus, dass eine Nichtigkeitsklärung der Entscheidung der Verwaltung nur dann vorgenommen wird, „wenn die Verfahrensdauer Auswirkungen auf den Ausgang des Verfahrens gehabt hat“.⁹⁵

a. Aufhebung der Verwaltungsentscheidung

Insgesamt lassen sich bei einem Verstoß gegen das Gebot der angemessenen Verfahrensdauer zwei Tendenzen in der Rechtsprechung erkennen.

Zum einen kann die Entscheidung aufgehoben werden. Dies nach heutiger Rechtsprechung jedoch nur dann, wenn damit auch die Verteidigungsrechte des Betroffenen „verletzt“ worden sind,⁹⁶ d.h., der Betroffene aufgrund der Verfahrensdauer in der Möglichkeit, Vorwürfe der Kommission zurückzuweisen, beschränkt war⁹⁷. Eine Aufhebung in Fällen, in denen die Verzögerung zu einer Einschränkung der Rechtssicherheit bzw. des Vertrauensschutzes führte, wird in der neueren Rechtsprechung, anders als früher⁹⁸, offenbar nicht mehr aufgegriffen.

Diese Rechtsprechung führt im Ergebnis zu einer Verengung des Rechts auf eine Behandlung in angemessener Frist. Erkennt man in Art.

⁹³ Siehe dazu EuG, Rs. T-235/07, *Bavaria*, Slg. 2011, II-3229, Rn. 320, 322: „(...) 65 Monate gedauert hat. (...) Daher ist die Dauer (...) in Ermangelung ergänzender Angaben oder einer ergänzenden Rechtfertigung der Kommission (...) als übermäßig lang anzusehen“.

⁹⁴ So EuG, Rs. T-242/02, *Sunrider*, Slg. 2005, II-2793, Rn. 53; so schon EuG, Rs. T-63/89, *Latham*, Slg. 1998, II-19, Rn. 15.

⁹⁵ EuG, Rs. T-235/07, *Bavaria*, Slg. 2011, II-3229, Rn. 325.

⁹⁶ So EuG, Rs. T-67/01, *JCB Service*, Slg. 2004, II-49, Rn. 40; vgl. auch *Jarass*, FS Schenke, 2011; *Brenner*, WRP 2010, 357; *Pfeffer*, *Recht auf eine gute Verwaltung*, 2006, S. 134.

⁹⁷ EuG, Rs. T-60/05, *UFEX u.a.*, Slg. 2007, II-3397, Rn. 56.

⁹⁸ Vgl. (zur Rückforderung einer Beihilfe) EuGH, Rs. 223/85, *RSV*, Slg. 1987, 4617, insb. Rn. 17.

41 Abs. 1 Var. 3 GRC neben dem Schutz der Verteidigungsrechte auch den Zweck, den Einzelnen vor einem überlangen Verfahren aus Gründen der Rechtssicherheit bzw. des Rechtsfriedens zu schützen, so dürfte eine Aufhebung der Verwaltungsentscheidung nicht auf die Fälle begrenzt werden, in denen nachgewiesenermaßen ein Betroffener sich nicht mehr effektiv verteidigen kann. Zu berücksichtigen ist insbesondere, dass ein langes Verwaltungsverfahren auch unabhängig von der konkreten Beeinträchtigung der Verteidigungsrechte mit unangenehmen Nebeneffekten verbunden sein kann, nicht zuletzt möglichen Ansehensverlusten, internen Kosten sowie Planungsunsicherheit, was dem Bild einer „effizienten“ europäischen Verwaltung, wie sie Art. 298 Abs. 2 AEUV sowie der Europäische Bürgerbeauftragte⁹⁹ postulieren, widerspricht. Eine entsprechende Berücksichtigung könnte Art. 41 Abs. 1 Var. 3 GRC daher gegenüber der Verwaltung eine höhere Durchschlagskraft verleihen.

b. Verrechnung mit Geldbuße

Eine zweite mögliche Rechtsfolge eines überlangen Verwaltungsverfahrens besteht darin, den Schaden, den ein Betroffener angesichts der Verfahrensdauer erlitten hat, mit der gegen ihn festgesetzten Geldbuße zu verrechnen, sodass die Geldbuße herabgesetzt wird. Gesah eine solche Herabsetzung zunächst nur bei überlangen *Gerichtsverfahren*¹⁰⁰, erfolgt diese mittlerweile auch im Zusammenhang mit *Verwaltungsverfahren*¹⁰¹. Diese zweite Tendenz ist zu begrüßen, obgleich nicht am Ende jedes Verwaltungsverfahrens eine zu berücksichtigende Geldbuße steht¹⁰².

Diese Handhabung ermöglicht im Einzelfall einen besseren Interessenausgleich als bei einer Verkürzung auf die Frage, ob eine Verwaltungsentscheidung aufzuheben ist oder nicht. Dies, da es

⁹⁹ Vgl. den Europäischen Kodex für gute Verwaltungspraxis, Einleitung, S. 4, online verfügbar: <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces#/page/1> (02.11.2013).

¹⁰⁰ Vgl. *Brenner*, WRP 2010, S. 359.

¹⁰¹ Vgl. EuG, Rs. T-235/07, *Bavaria*, Slg. 2011, II-3229, Rn. 341, 343 (eine Herabsetzung um 100 000 € bei einer Geldbuße von fast 23 Millionen € befand das Gericht als zu niedrig, vgl. Rn. 341).

¹⁰² Zu dieser Kritik für *Verwaltungsverfahren* schon *Pfeffer*, *Recht auf eine gute Verwaltung*, 2006, S. 137. Klarzustellen ist jedoch, dass die ihrerseits zitierte Rechtsprechung sich auf überlange *Gerichtsverfahren* bezieht. Eine solche Differenzierung erfolgt an angegebener Stelle indes nicht.

insbesondere im Wettbewerbsrecht andernfalls unbillig erschiene, wenn ein Unternehmen im Falle einer Kartellabsprache oder des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung trotz erwiesenermaßen begangenen Unrechts gänzlich nicht zur Verantwortung gezogen werden könnte und damit das Allgemeininteresse an der Durchsetzung der Wettbewerbsregeln in Frage gestellt würde.¹⁰³

Das mit dieser Rechtsprechung freilich verbundene Maß an Rechtsunsicherheit hinsichtlich des Ausmaßes einer möglichen Herabsetzung der Geldbuße ist im geschilderten Interesse an der Sanktionierung eines Unionsrechtsverstößes hinzunehmen und kann im Rahmen einer zu entwickelnden Kasuistik eingehegt werden. So hat das EuG etwa eine Herabsetzung um 5% des Betrags einer Geldbuße als eine angemessene Wiedergutmachung eingestuft, was auch vom EuGH nicht beanstandet wurde.¹⁰⁴

Der diesbezügliche sich offenbar vollziehende Rechtsprechungswandel sollte daher von den europäischen Gerichten fortgesetzt werden.¹⁰⁵

V. Recht auf Gehör, Art. 41 II lit. a GRC

1. Tatbestand

Art. 41 GRC enthält auch das Recht einer jeden Person, gehört zu werden, bevor ihr gegenüber eine für sie nachteilige individuelle Maßnahme getroffen wird. Ausgehend von den in den Erläuterungen zu Art. 41 GRC benannten Entscheidungen, hat die Rechtsprechung bereits frühzeitig klargestellt, dass die Verwaltung „nur die Beschwerdepunkte berücksichtigen [darf], zu denen sich das Unternehmen [bzw. ein anderer Betroffener] äußern können“.¹⁰⁶

¹⁰³ Vgl. auch GA Kokott in EuGH, Rs. C-109/10 P, Solvay, Slg. 2011, I-10329, Rn. 261 f.

¹⁰⁴ Vgl. EuG, Rs. T-235/07, Bavaria, Slg. 2011, II-3229, Rn. 343; EuGH, Rs. C-445/11 P, Bavaria, Urteil vom 19.12.2012, noch nicht veröffentlicht, Rn. 80 ff.

¹⁰⁵ Vgl. noch *Brenner*, WRP 2010, S. 359, demzufolge bis dato noch keine Herabsetzung einer Geldbuße wegen eines überlangen *Verwaltungsverfahren* erfolgt sei

¹⁰⁶ EuGH, Rs. 374/87, Orkem, Slg. 1989, 3283, Rn. 25.; EuGH, Rs. C-269/90, TU München, Slg. 1991, I-5469, Rn. 25. EuG, Rs. T-450/93, Lisrestal, Slg. 1994, II-1177, Rn. 42. Auf diese Entscheidungen verweisen die Erläuterungen zu Art. 41 GRC.

Ursprünglich wandte die Rechtsprechung dieses Recht nur in Verfahren an, die zu einem Zwangsgeld oder einer Geldbuße führen konnten.¹⁰⁷ Mittlerweile ist das Anhörungsrecht jedoch ausgedehnt worden¹⁰⁸ und ist inzwischen „in allen Verwaltungsverfahren“ zu beachten, die zu einer belastenden Entscheidung führen können, wie der EuGH jüngst bestätigt hat.¹⁰⁹ Diese jüngere Rechtsprechung entspricht insofern den Erläuterungen zu Art. 41 GRC, die lediglich auf Entscheidungen verweisen, die keine Einschränkungen hinsichtlich der Verfahrensart annehmen.¹¹⁰

Inhaltlich umfasst das Anhörungsrecht die Information über die Verfahrenseröffnung¹¹¹, die Möglichkeit der Betroffenen, „sachdienlich und wirksam“ Stellung zu beziehen¹¹² sowie einen Anspruch auf Berücksichtigung der Stellungnahme bei der Verwaltungsentscheidung¹¹³. Eine Anhörung ist auch dann notwendig, wenn die Verwaltung einen Antrag ablehnen möchte, sodass Art. 41 GRC über den in der deutschen Rechtspraxis gewährten Schutz hinausgeht.¹¹⁴

Das Anhörungsrecht wird indes nicht unbegrenzt gewährt.¹¹⁵ So ist eine Einschränkung insbesondere möglich, wenn der Zweck einer Verwaltungsentscheidung durch eine Anhörung vereitelt würde.¹¹⁶

Begrüßenswert ist dabei das insbesondere in jüngerer Zeit erkennbare Bemühen der Rechtsprechung, dem Anhörungsrecht, jedenfalls auf

¹⁰⁷ Vgl. EuGH, Rs. 85/76, Hoffmann-La-Roche, Slg. 1979, 461, Rn. 9; hierauf verweisen *Galetta*, EuR 2007, S. 65; *Frenz*, HER, 2009, Rn. 4560.

¹⁰⁸ Vgl. etwa EuG, Rs. T-450/93, Lisrestal, Slg. 1994, II-1177, Rn. 42.

¹⁰⁹ EuGH, Rs. C-277/11, M.M., Urteil vom 22.11.2012, noch nicht veröffentlicht, Rn. 85.

¹¹⁰ Vgl. EuGH, Rs. 374/87, Orkem, Slg. 1989, 3283, Rn. 25; EuGH, Rs. C-269/90, TU München, Slg. 1991, I-5469, Rn. 25; EuG, Rs. T-450/93, Lisrestal, Slg. 1994, II-1177, Rn. 42.

¹¹¹ Vgl. dazu *Frenz*, HER, 2009, Rn. 4558; *Nüßen*, VR 2012, S. 262; *Galetta*, EuR 2007, S. 66.

¹¹² So jüngst EuGH, Rs. C-277/11, M.M., Urteil vom 22.11.2012, noch nicht veröffentlicht, Rn. 87.

¹¹³ Vgl. dazu *Magiera*, in: Meyer, GRC, 2011, Art. 41, Rn. 12; *Jarass*, FS Schenke, 2011, S. 859; *Pfeffer*, Recht auf eine gute Verwaltung, 2006, S. 138.

¹¹⁴ Vgl. schon EuGH, Rs. C-269/90, TU München, Slg. 1991, I-5469, Rn. 23 ff.; hierauf weist auch *Shirvani*, DVBl. 2011, S. 675 hin unter Verweis auf BVerwGE 66, 184, 186.; vgl. auch *Erbguth*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2013, § 14, Rn. 20.

¹¹⁵ Zu den Voraussetzungen an eine Beschränkung (insb. Verhältnismäßigkeit und Wahrung des Wesensgehalts) vgl. jüngst EuGH, Rs. C-383/13 PPU, Urteil vom 10.09.2013, noch nicht veröffentlicht, Rn. 33.

¹¹⁶ EuGH, Rs. 27/09, Mojahedin, Urteil vom 21.12.2011, noch nicht veröffentlicht, Rn. 61; vgl. auch *Galetta*, EuR 2007, S. 67, die auf das Nachprüfungsverfahren verweist, bei dem verhindert werden soll, dass eine Information der Betroffenen zur Vernichtung von Beweismitteln führt; vgl. ebd. für weitere Einschränkungsgründe, etwa wenn die Entscheidung unaufschiebbar oder der Betroffene unerreichbar ist; vgl. auch *Frenz*, HER, 2009, Rn. 4563 f.

Tatbestandsebene, mehr Bedeutung zu verleihen und damit den Grundrechtsschutz zu stärken. So ist eine Einschränkung des Anhörungsrechts zwar aus „zwingenden Erwägungen der Sicherheit oder der Gestaltung der internationalen Beziehungen der Union“ möglich,¹¹⁷ was der aus dem deutschen Verwaltungsrecht bekannten Ausnahme von der Anhörungspflicht in § 28 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG¹¹⁸ aus Gründen des öffentlichen Interesses nahe kommt. Allerdings ist hierbei ein Ausgleich der konfligierenden Interessen herzustellen, etwa durch Übermittlung einer Zusammenfassung von Informationen an den Betroffenen, sodass es dem Betroffenen weitestgehend ermöglicht werden muss, sachdienlich Stellung zu nehmen.¹¹⁹ Eine solche strenge Verhältnismäßigkeitsprüfung zeigt sich etwa auch daran, dass klar zwischen verschiedenen Maßnahmen der Verwaltung unterschieden wird: ist beispielsweise bei einem *Ausgangsbeschluss* über das Einfrieren von Geldern eine vorherige Anhörung des Betroffenen entbehrlich, da andernfalls mangels Überraschungseffekts die Maßnahme ihrer Wirksamkeit beraubt würde, so ist eine solche Einschränkung der Verteidigungsrechte nicht mehr geboten, wenn es sich um einen Folgebeschluss handelt, der lediglich die Aufrechterhaltung der belastenden Maßnahme anordnet. In letzterem Falle muss der betroffenen Person Gelegenheit zur Anhörung gegeben werden.¹²⁰

Eine Stärkung des Anhörungsrechts des Art. 41 Abs. 2 lit. a GRC ist neben den dargelegten Anforderungen an die Rechtfertigung einer Beschränkung schließlich auch darin zu sehen, dass bisweilen eine erneute Anhörung notwendig ist, obgleich der Betroffene bereits in einem vergleichbaren Kontext gehört wurde,¹²¹ sodass von einer „doppelten“ Anhörung gesprochen werden kann.¹²² In ähnlicher Weise ist eine erneute Anhörung auch notwendig, wenn eine frühere, mittlerweile für nichtig erklärte Verwaltungsentscheidung mit einem

¹¹⁷ So jüngst EuGH, Rs. C-584/10 P u.a., Kadi, Urteil vom 18.07.2013, noch nicht veröffentlicht, Rn. 125; EuGH, Rs. 27/09, Mojahedin, Urteil vom 21.12.2011, noch nicht veröffentlicht, Rn. 67.

¹¹⁸ BGBl. 2003, I S. 102, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 25.07.2013 (BGBl. I, S. 2749).

¹¹⁹ Vgl. EuGH, Rs. C-584/10 P u.a., Kadi, Urteil vom 18.07.2013, noch nicht veröffentlicht, Rn. 129, 135.

¹²⁰ EuGH, Rs. 27/09, Mojahedin, Urteil vom 21.12.2011, noch nicht veröffentlicht, Rn. 61 f., 75.

¹²¹ Hier: Anhörung bei einem Antrag auf Asyl einerseits sowie einem Antrag auf subsidiären Schutz andererseits, was in Irland in zwei getrennten, aufeinander folgenden Verfahren durchgeführt wird, vgl. Fn. 122.

¹²² Vgl. EuGH, Rs. C-277/11, M.M., Urteil vom 22.11.2012, noch nicht veröffentlicht, Rn. 90-92.

Mangel¹²³ behaftet war, wobei es keine Rolle spielt, dass die neuere Verwaltungsentscheidung einen im Wesentlichen identischen Inhalt hat.¹²⁴

Außerdem wird die Wirksamkeit des Anhörungsrechts auf Tatbestandsebene dadurch gewährleistet, dass eine Nachholung der Anhörung nach erfolgter Entscheidung der Verwaltung nicht möglich ist.¹²⁵ Hierhinter steht die Erkenntnis, dass das Organ vor der endgültigen Festlegung seines Standpunkts eher bereit ist, Bemerkungen zu entsprechen, als nach dessen Veröffentlichung.¹²⁶ Andernfalls wäre auch der Zweck des Anhörungsrechts¹²⁷ schwerlich erreichbar. Insofern geht Art. 41 GRC daher über den verfahrensrechtlichen Schutz im deutschen Verwaltungsverfahren hinaus, bei dem eine Heilung gemäß dem heutigen § 45 Abs. 2 VwVfG, anders als in dessen ursprünglicher Fassung¹²⁸, noch bis zum Abschluss der letzten Tatsacheninstanz eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens möglich ist.

Insgesamt lässt sich daher eine Entwicklung in der Rechtsprechung feststellen, die jedenfalls auf Tatbestandsebene den Schutz des Anhörungsrechts stärkt.

2. Rechtsfolgen

Ähnlich wie im Rahmen der Fristangemessenheit (Art. 41 Abs. 1 Var. 3 GRC) gilt auch mit Blick auf das Anhörungsrecht, dass nicht jeder Verstoß hiergegen die Aufhebung der Verwaltungsentscheidung zur Folge hat, wobei verschiedene Handhabungsweisen bestehen.

Im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens stellt der EuGH mitunter keine klaren Vorgaben an mögliche Fehlerfolgen, sondern überlässt die Entscheidung vielmehr den nationalen Gerichten, die die „gebotenen

¹²³ Hier: in Bezug auf das Akteneinsichtsrecht, vgl. Fn. 124 .

¹²⁴ EuGH, Rs. C-109/10 P, Solvay, Slg. 2011, I-10329, Rn. 68, 71; vgl. aber auch ebd., Rn. 67, wonach eine erneute Anhörung nicht notwendig ist, wenn eine frühere, nunmehr nichtige Entscheidung einen Verfahrensfehler hinsichtlich der Modalitäten der endgültigen Annahme einer Entscheidung durch die Kommission aufwies.

¹²⁵ EuGH, Rs. C-315/99 P, Imeri Europa, Slg. 2001, I-5281, Rn. 31.

¹²⁶ EuGH, Rs. C-315/99 P, Imeri Europa, Slg. 2001, I-5281, Rn. 31.

¹²⁷ Die Behörde soll, „alle maßgeblichen Gesichtspunkte angemessen (...) berücksichtigen“, EuGH, Rs. 27/09, Mojahedin, Urteil vom 21.12.2001, noch nicht veröffentlicht, Rn. 65.

¹²⁸ Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2011, § 10, Rn. 39.

Konsequenzen“ aus einem Verstoß gegen das Anhörungsrecht zu ziehen hätten.¹²⁹

Demgegenüber verlangt jedenfalls die ältere Rechtsprechung in anderen Verfahrensarten für eine Aufhebung, dass, läge kein Verstoß gegen das Anhörungsrecht vor, das Verfahren zu einem anderen Ergebnis „hätte führen können“, der Fehler mithin (potentiell) kausal für das Ergebnis der Verwaltungsentscheidung war.¹³⁰ Kritik an einer solchen Nachweisanforderung ist jedenfalls insoweit zuzustimmen, als bisweilen auch ein konkreter Einfluss des Verfahrensfehlers auf die Verwaltungsentscheidung gefordert wird, kann ein solcher doch hauptsächlich durch interne Vorgänge der Verwaltung nachvollzogen werden, was dem außen stehenden Betroffenen kaum gelingen dürfte.¹³¹ Andererseits ist auch darauf hingewiesen worden, dass die jüngere Rechtsprechung diese Kausalitätsanforderungen gesenkt habe.¹³²

Dieser Behauptung kann nicht uneingeschränkt gefolgt werden. Vielmehr ist von einer weitgehend uneinheitlichen Linie der Rechtsprechung auszugehen. So erklärte das EuG zwar bisweilen eine Entscheidung der Verwaltung, die unter Missachtung des Anhörungsrechts getroffen wurde, für nichtig, obwohl der Einfluss des Verfahrensfehlers auf die Entscheidung „nicht eindeutig ermittelt werden kann“¹³³, sodass davon ausgegangen werden könnte, es seien für eine Entscheidungsaufhebung keine hohen Kausalitätsnachweise notwendig.¹³⁴

Auch geht die Rechtsprechung bisweilen davon aus, dass aus einer Verletzung der Verteidigungsrechte die Nichtigkeit einer Kommissionsentscheidung folge, ohne hierbei Angaben zu notwendigen Kausalitätsnachweisen zu benennen.¹³⁵

¹²⁹ EuGH, Rs. C-277/11, M.M., Urteil vom 22.11.2012, noch nicht veröffentlicht, Rn. 94; EuGH, Rs. C-383/13 PPU, G. und R., Urteil vom 10.09.2013, noch nicht veröffentlicht, Rn. 40 f.

¹³⁰ EuGH, Rs. C-301/87, Frankreich/Kommission, Slg. 1990, I-307, Rn. 31; vgl. auch *Fink*, ELR 2011, S. 334; *Frenz*, HER, 2009, Rn. 4565; *Jarass*, GRC, 2013, Art. 41, Rn. 6.

¹³¹ Vgl. hierzu *Fink*, ELR 2011, S. 335.

¹³² So *Fink*, ELR 2011, S. 335 unter Verweis auf EuGH, Rs. C-322/07 u.a., Bolloré, Slg. 2009 I-7191, Rn. 40 ff., wobei offenbar übersehen wird, dass der EuGH auch hier eine potentielle Kausalität feststellt, vgl. ebd., Rn. 44.

¹³³ So EuG, Rs. T-170/06, Alrosa, Slg. 2007, II-2601, Rn. 203, 205.

¹³⁴ Auch der EuGH beanstandete diese Vorgehensweise nicht (wohl aber andere Aspekte des EuG-Urteils), vgl. EuGH, Rs. C-441/07 P, Alrosa, Slg. 2010, I-5949, Rn. 85 ff.

¹³⁵ Vgl. (für das Anhörungsrecht) EuGH, Rs. C-109/10 P, Solvay, Slg. 2011, I-10329, Rn. 71 f.

Andererseits begründete die jüngere Rechtsprechung die Nichtaufhebung einer Verwaltungsentscheidung damit, dass die Wahrung des Anhörungsrechts¹³⁶ nicht „zu einer anderen Entscheidung geführt hätte“. ¹³⁷ So entschied auch der EuGH, dass eine Nichtigerklärung nur dann in Betracht komme, wenn die Verteidigungsrechte der Betroffenen konkret beeinträchtigt wurden, der Verfahrensfehler also zu einem anderen Ergebnis hätte führen können ¹³⁸, was letztlich den Anforderungen der bereits dargelegten älteren Rechtsprechung ¹³⁹ entspricht. Nur bei einem Verstoß gegen das Akteneinsichtsrecht (Art. 41 Abs. 2 lit. b GRC) senkt der EuGH die Kausalitätserfordernisse und erachtet es für ausreichend, dass nicht übermittelte Unterlagen der „Verteidigung [des Betroffenen] hätten dienlich sein können“. ¹⁴⁰ Angesichts dieser Uneinheitlichkeit wäre eine Klärung bzw. Präzisierung seitens der Rechtsprechung hinsichtlich der von den Betroffenen zu erbringenden Anforderungen an einen Kausalitätsnachweis wünschenswert.

Damit ergibt sich mit Blick auf die Entwicklung des Anhörungsrechts in Art. 41 Abs. 2 lit. a GRC ein ambivalentes Bild: während einerseits auf Tatbestandsebene durch eine weite, grundrechtsfreundliche Auslegung der Anhörungspflicht, dem Grundrecht vermeintlich zum Durchbruch verholfen werden soll, stößt dies auf Rechtsfolgenseite jedoch auf Wirksamkeitshindernisse, wenn die Voraussetzungen für eine Aufhebung einer Verwaltungsentscheidung zu hoch oder unklar bemessen sind. Eine Vereinheitlichung der Rechtsprechung könnte dies beheben und so durch Art. 41 Abs. 1 lit. a GRC zu einer Stärkung des europäischen Grundrechtsschutzes beizutragen.

VI. Recht auf Akteneinsicht, Art. 41 II lit. b GRC

Das durch Art. 41 Abs. 2 lit. b GRC gewährleistete Recht jeder Person auf Zugang zu den sie betreffenden Akten stellt, wie die Rechtsprechung

¹³⁶ Hier: hinsichtlich der Berücksichtigung des Vortrags des Betroffenen.

¹³⁷ So EuG, Rs. T-326/07, *Cheminova*, Slg. 2009, II-2685, Rn. 249.

¹³⁸ So jüngst EuGH, Rs. C-383/13 PPU, G. und R., Urteil vom 10.09.2013, noch nicht veröffentlicht, Rn. 38; EuGH, Rs. C-141/08 P, *Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware*, Slg. 2009, I-9147, Rn. 81.

¹³⁹ Vgl. EuGH, Rs. C-301/87, *Frankreich/Kommission*, Slg. 1990, I-307, Rn. 31.

¹⁴⁰ EuGH, Rs. C-109/10 P, *Solvay*, Slg. 2011, I-10329, Rn. 57.

jüngst bestätigt hat, eine besondere Ausformung des Rechts auf rechtliches Gehör dar.¹⁴¹ Es dient dabei der Herstellung von Informations- und damit letztlich Waffengleichheit zwischen den Beteiligten eines Verwaltungsverfahrens, sodass im Ergebnis eine sinnvolle Verteidigung für die Betroffenen ermöglicht werden soll.¹⁴² Abzugrenzen ist das Akteneinsichtsrecht insbesondere vom Recht auf Dokumentenzugang gemäß Art. 42 GRC, da Erstgenanntes einen spezifischen Bezug zu den Unterlagen erfordert,¹⁴³ wie schon aus dem Wortlaut des Art. 41 GRC hervorgeht („sie betreffenden Akten“). Insofern muss bezweifelt werden, ob Art. 23 Kodex, der, wie bisweilen behauptet wird, die Unterschiede zwischen Art. 42 und Art. 41 Abs. 2 lit. b GRC zu überwinden versucht, als Fortschritt bezeichnet werden kann,¹⁴⁴ zumal Art. 41 Abs. 1 lit. b GRC, anders als Art. 42 GRC, ausdrücklich den Schutz der Vertraulichkeit sowie des Berufs- und Geschäftsgeheimnisses als Grenzen des Grundrechts benennt. Im Übrigen gewährt das Akteneinsichtsrecht keinen Zugang zu interner behördlicher Korrespondenz, wie die Rechtsprechung neueren Datums bestätigt hat.¹⁴⁵

Allerdings hat auch die aktuelle Rechtsprechung anerkannt, dass Zugang sowohl zu belastenden als auch zu möglicherweise entlastenden bzw. den Betroffenen begünstigenden Unterlagen zu gewähren ist,¹⁴⁶ was angesichts des Umstands, dass auch und gerade entlastendes Material eine sinnvolle Verteidigung ermöglicht, zu begrüßen ist.

Hinsichtlich der Voraussetzungen an die Aufhebung einer gegen das Akteneinsichtsrecht verstoßenden Verwaltungsentscheidung kann bisweilen in der neueren Rechtsprechung eine Entwicklungslinie ausgemacht werden, die zwischen be- und entlastenden Akten differenziert. Bei der Nichtübermittlung von belastenden Beweismitteln muss der Betroffene dartun, dass das Ergebnis der Verwaltungsentscheidung anders ausgefallen wäre, hätte die Verwaltung

¹⁴¹ EuG, Rs. T-161/05, Hoechst, Slg. 2009, II-3555, Rn. 160; vgl. auch *Galetta*, EuR 2007, S. 66.

¹⁴² Vgl. allgemein zu Sinn und Zweck auch *Frenz*, HER, 2009, Rn. 4567; *Pfeffer*, Recht auf eine gute Verwaltung, 2006, S. 157 f.; *Galetta*, EuR 2007, S. 68; *Laubinger*, FS Bull, 2011, S. 675.

¹⁴³ *Frenz*, HER, 2009, Rn. 4566; vgl. auch *Nüßen*, VR 2012, S. 262.

¹⁴⁴ So aber *Galetta*, EuR 2007, S. 70.

¹⁴⁵ EuGH, Rs. C-109/10 P, Solvay, Slg. 2011, I-10329, Rn. 54; ebenso bereits EuGH, Rs. C-204/00 u.a., Aalborg Portland, Slg. 2004, I-123, Rn. 68.

¹⁴⁶ EuGH, Rs. C-204/00 P u.a., Aalborg Portland, Slg. 2004, I-123, Rn. 68; jüngst auch EuG, Rs. T-161/05, Hoechst, Slg. 2009, II-3555, Rn. 161.

ihre Entscheidung nicht auf das nicht übermittelte Schriftstück stützen können.¹⁴⁷ Entscheidungen neueren Datums, die es ihrem Wortlaut nach genügen lassen, wenn die Verwaltungsentscheidung „möglicherweise“ anders ausgefallen wäre, scheinen diese Rechtsprechungslinie gleichwohl nicht verändern zu wollen.¹⁴⁸

Demgegenüber genügt bei *entlastenden* Akten der Nachweis, dass die Nichtübermittlung den Verfahrensablauf und den Inhalt der Entscheidung zu Ungunsten des Betroffenen „beeinflussen konnte“.¹⁴⁹ Jüngst hat der EuGH diese Nachweisschwelle offenbar, wie teilweise bereits in älteren Entscheidungen¹⁵⁰, wieder derart gesenkt, dass er es ausreichen lässt, dass die Unterlagen „für die Verteidigung dienlich sein können“,¹⁵¹ ein konkreter Bezug des Verfahrensfehlers zu der Entscheidung der Verwaltung mithin nicht erforderlich ist. Dabei kann der Verstoß gegen das Akteneinsichtsrecht auch nicht dadurch geheilt werden, dass die Einsicht im späteren Gerichtsverfahren gewährt worden ist.¹⁵²

Angesichts dieser Entwicklungen kann von einer Stärkung des Rechts auf Akteneinsicht ausgegangen werden, ermöglichen sie es einem Unternehmen doch etwa, durch den Hinweis darauf, dass bestimmte entlastende Schriftstücke für die Verteidigung hätten dienlich sein können, die Schwere des eigenen Fehlverhaltens, etwa im Wettbewerbsrecht, gegebenenfalls zu mildern und damit auf die Senkung einer potentiellen Geldbuße hinwirken zu können.¹⁵³

VII. Begründungspflicht, Art. 41 II lit. c GRC

Eine Pflicht der Verwaltung, ihre Entscheidungen zu begründen, wie sie auch Art. 41 Abs. 2 lit. c GRC normiert, hatte der EuGH bereits in seiner früheren Rechtsprechung angenommen, auf die auch die Erläuterungen

¹⁴⁷ EuGH, Rs. C-204/00 P u.a., Aalborg Portland, Slg. 2004, I-123, Rn. 73 und 71.

¹⁴⁸ So verwendet EuG, Rs. T-161/05, Hoechst, Slg. 2009, II-3555, Rn. 165 zwar diese, von der Entscheidung des EuGH im Fall Aalborg Portland abweichende Formulierung, stützt sich jedoch gleichwohl ausdrücklich auf jenes ältere Urteil.

¹⁴⁹ So jüngst EuG, Rs. T-161/05, Hoechst, Slg. 2009, II-3555, Rn. 166.

¹⁵⁰ Diese unterschieden jedoch nicht zwischen be- und entlastenden Akten, vgl. EuGH, Rs. C-238/99, Limburgse Vinyl Maatschappij, Slg. 2002, I-8375, Rn. 318; EuG, Rs. 67/01, JCB, Slg. 2004, II-49, Rn. 64.

¹⁵¹ EuGH, Rs. C-109/10 P, Solvay, Slg. 2011, I-10329, Rn. 57.

¹⁵² EuGH, Rs. C-238/99 P, Limburgse Vinyl Maatschappij, Slg. 2002, I-8375, Rn. 318 sowie jüngst EuGH, Rs. C-109/10 P, Solvay, Slg. 2011, I-10329, Rn. 55.

¹⁵³ Auf diesen Aspekt weist auch der EuGH selbst hin, vgl. EuGH, Rs. C-204/00 P u.a., Aalborg Portland, Slg. 2004, I-123, Rn. 75.

zu Art. 41 GRC verweisen.¹⁵⁴ So soll mit einer Begründungspflicht einerseits die richterliche Nachprüfung ermöglicht und dadurch die Wirksamkeit der gerichtlichen Kontrolle gegenüber der Verwaltung sichergestellt werden¹⁵⁵. Andererseits dient die Begründungspflicht auch dazu, der betroffenen Person „klar und unzweideutig“ die Gründe einer Verwaltungsentscheidung mitzuteilen¹⁵⁶, damit diese entscheiden kann, „ob es für sie von Nutzen ist, vor Gericht zu gehen“¹⁵⁷.

Diese Zwecke hat die Rechtsprechung auch nach Unterzeichnung der Grundrechte-Charta aktuell ausdrücklich bestätigt.¹⁵⁸ Hieraus ergibt sich in folgerichtiger Weise, dass die Begründungspflicht lediglich für endgültige Entscheidungen, nicht jedoch für vorbereitende Handlungen, etwa in der Sachermittlungsphase gilt.¹⁵⁹

Inhaltlich ist es zwar einerseits nicht erforderlich, dass die Verwaltung in ihrer Begründung auf alle von den Beteiligten im Verfahren vorgetragene sachlichen und rechtlichen Gesichtspunkte eingeht.¹⁶⁰ Andererseits hat auch die jüngere Rechtsprechung betont, dass eine einzelfallbezogene Erläuterung vorzunehmen ist, die die „spezifischen und konkreten Gründe“ einer Entscheidung benennt¹⁶¹ und im Übrigen „keine inneren Widersprüche“ aufweisen darf¹⁶². Auch der Europäische Bürgerbeauftragte geht in Art. 18 Abs. 2 des Kodex davon aus, dass eine „individuelle Argumentation“ erforderlich ist.¹⁶³ Angesichts der eingehend geschilderten Ratio der Begründungspflicht ist dieser Vorgehensweise zuzustimmen, lässt sich mit einer verallgemeinernden,

¹⁵⁴ Eine solche Begründungspflicht gilt, *mutatis mutandis*, auch für Rechtsakte, vgl. Art. 296 Abs. 2 AEUV.

¹⁵⁵ Vgl. EuGH, Rs. 222/86, Heylens, Slg. 1987, 4097, Rn. 15 (hierauf verweisen auch die Erläuterungen zu Art. 41 GRC).

¹⁵⁶ EuGH, Rs. C-269/90, TU München, Slg. 1991, I-5469, Rn. 25.

¹⁵⁷ EuGH, Rs. 222/86, Heylens, Slg. 1987, 4097, Rn. 15.

¹⁵⁸ Vgl. EuG, Rs. T-347/09, Deutschland/Kommission, Urteil vom 12.09.2013, noch nicht veröffentlicht, Rn. 94 (indes bezüglich Art. 253 EGV (heute: Art. 296 AEUV)); EuG, Rs. T-314/06, Whirlpool Europe, Slg. 2010, II-5005, Rn. 111; EuGH, Rs. T-54/99, max.mobil, Slg. 2002, II-313, Rn. 78; vgl. ferner EuGH, Rs. C-584/10 P u.a., Kadi, Urteil vom 18.07.2013, noch nicht veröffentlicht, Rn. 135.

¹⁵⁹ Vgl. bereits EuGH, Rs. 222/86, Heylens, Slg. 1987, 4097, Rn. 16.

¹⁶⁰ EuG, Rs. T-48/05, Franchet und Byk, Slg. 2008, II-1585, Rn. 244. Die Entscheidung erging zwar im Rahmen von Art. 253 EGV (jetzt: Art. 296 AEUV), indes dürfte diese Aussage auch auf Art. 41 Abs. 2 lit. c GRC übertragbar sein. Zu beachten ist gleichwohl, dass ein individueller Rechtsakt eine gesteigerte Begründungslast mit sich bringt als normative Rechtshandlungen wie Verordnungen oder Richtlinien, s. Pfeffer, Recht auf eine gute Verwaltung, 2006, S. 167 mit Rechtsprechungsnachweisen.

¹⁶¹ Jüngst (zu Art. 296 AEUV): EuGH, Rs. C-584/10 P u.a., Kadi, Urteil vom 18.07.2013, noch nicht veröffentlicht, Rn. 116; vgl. auch EuG, T-314/06, Whirlpool Europe, Slg. 2010, II-5005, Rn. 112.

¹⁶² EuGH, Rs. C-413/06 P, Bertelsmann und Sony, Slg. 2008, I-4951, Rn. 169.

¹⁶³ Europäischer Kodex für gute Verwaltungspraxis, online verfügbar: <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces#/page/1> (02.11.2013).

formelhaften Aufzählung von Gründen doch weder eine gerichtliche Überprüfung ermöglichen, noch wird der Betroffene hinreichend in die Lage versetzt abzuwägen, ob es sich lohnt, im Einzelfall Rechtsschutz zu suchen. Der hierbei von der Rechtsprechung eingeschlagene Weg kann daher zu einer Stärkung des Grundrechtsschutzes beitragen.

Gleiches gilt für die aus anderen Gewährleistungen des Art. 41 GRC bekannte ablehnende Haltung der neueren Rechtsprechung gegenüber der Möglichkeit der Heilung eines Verstoßes bzw. dem Nachschieben von Gründen nach Erlass der Entscheidung, etwa im Rahmen des Gerichtsverfahrens,¹⁶⁴ womit die europäische Rechtsprechung über den Schutzgehalt im deutschen Verwaltungsverfahren hinausgeht, etwa mit Blick auf § 45 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG oder § 114 S. 2 VwGO¹⁶⁵.

Entbehrlich ist eine Begründung hingegen etwa dann, wenn der Einzelne am Verfahren schon beteiligt war¹⁶⁶ bzw. die Behördenansicht dem Bürger bereits bekannt ist¹⁶⁷. Damit teilt die Rechtsprechung die Wertungen, die in einer vergleichbaren Lage auch der deutsche Gesetzgeber in § 39 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG getroffen hat. Mit Blick auf die Zielrichtung der Begründungspflicht in Art. 41 Abs. 2 lit. c GRC ist auch diese Herangehensweise im Interesse einer Schonung der Ressourcen der Verwaltung zu begrüßen.

Schwieriger mutet die Frage an, ob die Begründungspflicht der Grundrechte-Charta lediglich bei beschwerenden Entscheidungen der Verwaltung oder aber auch bei begünstigenden Akten eingreifen soll. Teilweise wird eine diesbezüglich umfassende Begründungspflicht angenommen.¹⁶⁸

Eine Begründungspflicht für begünstigende Verwaltungsentscheidungen vermag indes – außer mit Blick auf Verwaltungsentscheidungen „mit Doppelwirkung“, die sich nachteilig auf Dritte auswirken können – wenig zu überzeugen. Leitet man eine solche umfassende

¹⁶⁴ Vgl. etwa EuG, Rs. T-613/97, Ufex u.a., Slg. 2006, II-1531, Rn. 67 f.; vgl. auch *Galetta*, EuR 2007, S. 73; *Frenz*, HER 2009, Rn. 4582.

¹⁶⁵ BGBl. 1991, I, S. 686, zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 10.10.2013 (BGBl. I, S. 3786).

¹⁶⁶ EuG, Rs. T-46/92, *Scottish Football Association*, Slg. 1994, II-1039, Rn. 20.

¹⁶⁷ EuG, Rs. T-54/99, *max.mobil*, Slg. 2002, II-313, Rn. 79. Auf diese Entscheidung verweist *Laubinger*, FS Bull, 2011, S. 680.

¹⁶⁸ So ohne Einschränkungen *Jarass*, GRC, 2013, Art. 41, Rn. 28 bzw. *Jarass*, FS Schenke, 2011, S. 860 mit Verweis auf GA Kokott in Rs. 413/06 P, Bertelsmann und Sony, Slg. 2008, I-4951, Rn. 98. Hinzuweisen ist jedoch darauf, dass es GA Kokott im entsprechenden Fall insbesondere um Rechtsakte „mit Doppelwirkung“, d.h. zulasten eines Dritten, gegangen sein dürfte.

Begründungspflicht aus den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit und der „guten Verwaltung“ ab¹⁶⁹, so mutet dies zirkulös an. Geht man vom Wortlaut des Art. 41 Abs. 2 lit. c GRC aus, so gibt dieser zwar insoweit keine Einschränkungen vor. Systematisch zeigt sich mit Blick auf Art. 41 Abs. 2 lit. a GRC auch, dass das Anhörungsrecht nur dann Anwendung findet, wenn eine für den Beteiligten *nachteilige* individuelle Maßnahme getroffen wird, sodass, einem *argumentum e contrario* folgend, davon ausgegangen werden könnte, die Begründungspflicht des Art. 41 Abs. 2 lit. c GRC greife bei sämtlichen Akten der Verwaltung. Schließlich bietet auch die Entstehungsgeschichte keine klare Antwort, da die Frage im Konvent umstritten war.¹⁷⁰ Gegen eine umfassende Begründungspflicht streitet im Ergebnis jedoch der eingangs aufgeführte Telos dieser Gewährleistung, da bei einer begünstigenden Entscheidung die Frage des Rechtsschutzes für die Betroffenen kaum Bedeutung erlangen dürfte. Da es einer Schutzbedürftigkeit von Einzelpersonen insoweit entbehrt, würde eine allzu extensive Auslegung der Begründungspflicht auch mit dem Gebot des Art. 298 Abs. 1 AEUV kollidieren, das eine „effiziente“ Verwaltung fordert.

Auch die Herleitung einer umfassenden Begründungspflicht aus dem Überprüfungsrecht der Mitgliedstaaten aus Art. 263 AEUV¹⁷¹ kann nicht überzeugen. Dies, da die Mitgliedstaaten nur in besonderen Fällen aus Art. 41 Abs. 1, 2 GRC berechtigt sind¹⁷²: zwar hat die Rechtsprechung bisweilen den Grundsatz der Wahrung der Verteidigungsrechte auch zugunsten der Mitgliedstaaten angewandt; allerdings geschah dies lediglich im Zusammenhang mit Verfahren, die die Kommission gegen Mitgliedstaaten eingeleitet hatte,¹⁷³ sodass eventuelle Kommissionsentscheidungen jedenfalls belastenden Charakter haben dürften. Zudem nahm die Rechtsprechung hierbei nicht Bezug auf Art. 41 GRC.¹⁷⁴ Der Zweck des Art. 41 Abs. 2 lit. c GRC umfasst daher nicht in allgemeiner Weise den Schutz der Mitgliedsstaaten. Daher kann die

¹⁶⁹ So GA Kokott in Rs. C-413/06 P, Bertelsmann und Sony, Slg. 2008, I-4951, Rn. 98.

¹⁷⁰ Vgl. 14. Protokoll der Vierzehnten Sitzung des Konvents (informelle Tagung) am 10.11. Juli 2000, abgedruckt bei *Bernsdorff/Borowsky*, Sitzungsprotokolle, S. 315.

¹⁷¹ So *Pfeffer*, Recht auf eine gute Verwaltung, 2006, S. 168, die auf den seinerzeit geltenden Art. 230 EGV verweist.

¹⁷² Nach *Ruffert*, in: *Callies/Ruffert*, EUV/AEUV, 2011, Art. 41 GRCh, Rn. 6 scheidet eine Berechtigung der Mitgliedsstaaten sogar gänzlich aus.

¹⁷³ EuGH, Rs. 3/00, Dänemark/Kommission, Slg. 2003, I-2643, Rn. 46.

¹⁷⁴ Vgl. EuG, Rs. T-347/09, Deutschland/Kommission, Urteil vom 12.09.2013, noch nicht veröffentlicht, Rn. 94 ff.; EuGH, Rs. 3/00, Dänemark/Kommission, Slg. 2003, I-2643, Rn. 46.

Begründungspflicht auch nicht mit Blick auf Art. 263 AEUV ausgeweitet werden.

Im Ergebnis kann daher gefolgert werden, dass die Begründungspflicht nur bei belastenden Verwaltungsentscheidungen (bzw. solche mit Wirkung zulasten eines Dritten) eingreift. Diese Lesart bestätigt auch Art. 18 Abs. 1 des Kodex;¹⁷⁵ auch die insofern noch uneindeutige Rechtsprechung scheint in diese Richtung zu tendieren.¹⁷⁶ Insofern kommt Art. 41 Abs. 2 lit. c GRC daher der Wertung des deutschen § 39 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG nahe.

Insgesamt stellt die Begründungspflicht somit keine übermäßigen Anforderungen an die Verwaltung. Der Befürchtung, Art. 41 GRC könne zu einem „Supergrundrecht“ mutieren¹⁷⁷, kann insofern mit Blick auf Art. 41 Abs. 2 lit. c GRC entgegengetreten werden.

D. Fazit

Die vorstehende Untersuchung führt letztlich zu einem ambivalenten Ergebnis. Teilweise steht, zulasten der Rechtssicherheit sowie einer kohärenten Dogmatik, eine genaue Ausbuchstabierung des Rechts auf eine gute Verwaltung aus Art. 41 GRC noch aus, wie das Beispiel der seitens der Rechtsprechung noch nicht eindeutig beantworteten Frage, ob auch die Mitgliedsstaaten von Art. 41 GRC verpflichtet werden, offenbart. Dies zeigt sich in ähnlicher Weise für die von der Rechtsprechung auf Rechtsfolgenseite geforderten Kausalitätsnachweise bei Verstößen gegen Art. 41 Abs. 1 lit. a GRC (Anhörungsrecht), wobei auch hier eine Präzisierung durch die europäischen Gerichte wünschenswert wäre.

Auch sind einzelne Gewährleistungen, etwa Art. 41 Abs. 1 Var. 1 GRC („unparteiisch“) bislang kaum mit Leben erfüllt worden, sodass ein nennenswerter Mehrwert gegenüber anderen Bestimmungen der Charta, insbesondere dem Gleichheitssatz des Art. 20 GRC, in Frage gestellt werden kann. Diese Gefahr der Leerformelhaftigkeit zeigt sich auch mit

¹⁷⁵ Online verfügbar: <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces#/page/1> (02.11.2013).

¹⁷⁶ Vgl. (allerdings ohne Hinweis auf Art. 41 GRC) EuGH, Rs. C-353/01 P, Mattila, Slg. 2004, I-1073, Rn.32; EuGH, Rs. C-189/02 P, Dansk Rorindustri u.a., Slg. 2005, I-5425, Rn. 463; EuG, Rs. T-613/97, Ufex u.a., Slg. 2006, II-1531, Rn. 67.

¹⁷⁷ Vgl. Jarass, GRC, 2013, Art. 41, Rn. 14 (allerdings vornehmlich mit Blick auf Art. 41 Abs. 1 Var. 2 GRC).

Blick auf Art. 41 Abs. 1 Var. 2 GRC („gerechte Behandlung“), da der insoweit überaus weite Wortlaut sich aus sich selbst heraus kaum befriedigend konkretisieren lässt. Andererseits kann diese Bestimmung jedoch auch als Chance gesehen werden, der Entwicklungsoffenheit des Rechts auf eine gute Verwaltung¹⁷⁸ Rechnung zu tragen.

Im Rahmen der bislang durch die Rechtsprechung erfolgten Konkretisierung der Gewährleistungen von Art. 41 GRC ist festzuhalten, dass mitunter sowohl auf Tatbestands- als auch auf Rechtsfolgenseite ein effektiver Grundrechtsschutz gewährleistet wird, wie ein Blick auf Art. 41 Abs. 1 Var. 3 GRC und die in der neueren Rechtsprechung anzutreffende Verrechnung eines Verfahrensverstößes mit dem von den Betroffenen begangenen Unrecht zeigt, die einen angemessenen Ausgleich im Einzelfall ermöglicht. Was die Stärkung des Grundrechtsschutzes auf Tatbestandsebene anbelangt, so kann auf Art. 41 Abs. 2 lit. a GRC und die seitens der Rechtsprechung angewandte strenge Verhältnismäßigkeitsprüfung bei Beeinträchtigungen des Anhörungsrechts sowie – anders als nach deutschem Verwaltungsverfahrenrecht¹⁷⁹ – die restriktive Handhabung von Heilungsmöglichkeiten verwiesen werden. Letzteres ist auch im Rahmen des Akteneinsichtsrechts aus Art. 41 Abs. 2 lit. b GRC positiv hervorzuheben.

Angesichts dieser für den Grundrechtsschutz positiven Entwicklungen kann jedoch gleichwohl nicht davon gesprochen werden, dass Art. 41 GRC den Grundrechtsschutz übermäßig zulasten einer effizienten Verwaltung ausdehnt, wie ein Blick auf die Begründungspflicht des Art. 41 Abs. 2 lit. c GRC zeigt.

Insgesamt kann dem Recht auf eine gute Verwaltung aus Art. 41 GRC daher weder vorgeworfen werden, es sei „vage und inhaltsleer“,¹⁸⁰ noch, dass es „gesetzestechnisch misslungen“¹⁸¹ sei. Vielmehr kann die Bestimmung, zumal durch entsprechende Weiterentwicklung durch die Rechtsprechung, wie bereits im Konvent als Ziel formuliert, zu einer „wirksame[n] Begrenzung von Verwaltungswillkür“¹⁸² führen und damit zum Grundrechtsschutz in Europa beitragen.

¹⁷⁸ Vgl. nur den Wortlaut des Art. 41 Abs. 2 GRC („insbesondere“).

¹⁷⁹ Vgl. § 45 Abs. 2 VwVfG.

¹⁸⁰ Vgl. Ruffert, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 2011, Art. 41 GRC, Rn. 3.

¹⁸¹ Laubinger, FS Bull, S. 682, der hierfür jedoch keine nähere Begründung liefert.

¹⁸² Vgl. 14. Protokoll der Vierzehnten Sitzung des Konvents (informelle Tagung) am 10.11. Juli 2000, abgedruckt bei Bernsdorff/Borowsky, Sitzungsprotokolle, S. 316.

Hiermit versichere ich, dass ich die Arbeit ohne fremde Hilfe und nur mit den angegebenen Hilfsmitteln angefertigt habe.

Berlin, den 20.11.2013

Martin Plohmann