

Inhaltsverzeichnis

Einführung	1
A. Ausgangspunkt und Fragestellung	1
B. Gegenwärtiger Stand der Diskussion	3
C. Vorgehensweise	5
D. Gang der Untersuchung	7
 1. Teil: Annäherung an den unbestimmten Begriff „gute Verwaltung“	9
A. Zur Schwierigkeit, „gute Verwaltung“ zu bestimmen	9
B. Abhängigkeit vom Verwaltungsverständnis	11
I. Grundlagen des deutschen Verwaltungsverständnisses	11
1. Von subjektiver Interpretation und „guter Policy“ zu rechtsstaatlicher Verwaltung	11
2. Normiertes Verwaltungsrecht als Grundlage guter Verwaltung	15
3. Entwicklung dogmatischer Grundlagen	17
a) Dominanz des materiellen zu Lasten des formellen Verwaltungsrechts ...	18
b) Individualrechtsschutz als Kern des Verwaltungsrechtsschutzes	22
c) Zurückhaltender Schutz überindividueller und dritter Interessen	23
4. Grundrechte als Katalysator einer bürgerzentrierten Verwaltung	27
II. Europäische Verwaltung als hybrides Unikum	29
1. Vom Trennungsprinzip zum europäischen Verwaltungsverbund	29
2. Europäisches Verwaltungsrecht	31
III. Bürokratie und Verwaltung	33
1. Das Grundverständnis bürokratischer Verwaltung	33
2. „Entbürokratisierung“ und „Bürokratieabbau“	37
a) Hintergründe	37
b) Initiativen auf nationaler Ebene und auf Unionsebene	38
3. Fazit: Notwendigkeit einer differenzierenden Begriffsverwendung	42

IV. Verwaltungsmodernisierungsdebatten	44
1. Reformansätze zur Modernisierung der Verwaltung	44
2. Maßnahmen zur Effizienzsteigerung	47
3. Weiterentwicklung der Verwaltungsrechtswissenschaft zur „Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft“	48
V. „Demokratische“ Verwaltung	49
VI. Zur Relevanz von Maßstäben des Verwaltungshandelns	53
1. Grundsätzliches zu Maßstäben	53
2. Maßstäbe im Zusammenhang mit guter Verwaltung	55
C. Fazit: Relativität des Begriffsverständnisses	57

2. Teil: „Subjektivierung“ als Schlüsselbegriff

des modernen Verwaltungsrechts	61
A. Konturierung des Begriffs der „Subjektivierung“	61
I. Das „Subjekt“ als theoretische Grundlage	61
1. Annäherung anhand verwandter Begriffe, insbesondere der des „Menschen“ und der „Person“	62
2. Herausarbeitung eines eigenen Begriffsverständnisses	66
II. Zur zentralen Figur des Bürgers	68
1. Die Herausformung als eigenständige Figur	69
a) Zur Entstehung des „Einheitsbürgers“	69
b) Der Bürger als Citoyen und Bourgeois	73
2. Die Verzahnung und Wechselbezüglichkeit der verschiedenen Rollen in der modernen Demokratie	76
3. Zur Staatsbürgerlichkeit	81
4. Das Leitbild des Bürgers im Grundgesetz	83
5. Zwischenfazit	86
III. Inhaltlicher Blickpunkt: Subjektive öffentliche Rechte	87
1. Das subjektiv-öffentliche Recht in der deutschen Rechtsdogmatik	87
a) Grundlegende Begrifflichkeiten und Unterscheidungen	88
b) Formelle subjektiv-öffentliche Rechte als Motor der „Prozeduralisierung“	92
2. Das subjektiv-öffentliche Recht als Vorbedingung der Klagemöglichkeit	98
3. Zur Multifunktionalität von Rechten	100
4. Mehrpolige Verwaltungsrechtsverhältnisse	103
5. Das europäische Verständnis des subjektiv-öffentlichen Rechts	105

B. Vielschichtigkeit der Begriffsverwendung der Subjektivierung im deutschen Verwaltungsrecht	107
I. Grundlegende verwaltungsgerichtliche Weichenstellungen	107
II. Wissenschaftliche Annäherungen	110
C. Subjektivierungstendenzen auf europäischer Ebene	112
I. Grundlegende Subjektivierung im Rahmen des fortschreitenden Integrationsprozesses	112
1. Die Anfänge der Subjektivierung in der unionsrechtlichen Rechtsprechung ...	112
a) Wegweisende Konzeptualisierung der europäischen Rechtsordnung	112
b) „Mobilisierung“ und „Subjektivierung“	114
c) Richterliche Herangehensweise	115
2. Normativierung des Subjektivierungsgedankens durch Reformverträge	117
a) Der „Unionsbürger“ als Produkt des europäischen Integrationsprozesses	118
b) Einführung und konkrete Ausgestaltung der Unionsbürgerschaft	120
3. „European Governance“ als Schlüsselbegriff des Subjektivierungsdiskurses ..	123
4. Der Vertrag von Lissabon als Demokratisierungsstrategie	127
a) Demokratie als allgemeiner europäischer Grundsatz	128
b) Konkretisierte Demokratie durch Partizipationselemente	129
c) Aufwertung grundlegender Bürgerrechte	134
5. Der europäische Bürger im gegenwärtigen unionalen Gesamtgefüge	136
II. Subjektivierung im „Unionsverwaltungsrecht“	139
D. Subjektivierung auf nationaler Ebene durch europäische Einflüsse	144
I. Grundlegendes zur Subjektivierung durch Europäisierung	144
II. Umweltrecht als Referenzgebiet im Rahmen der Subjektivierung	146
III. Ausblick unter Berücksichtigung anderer Rechtsgebiete	153
E. Herausarbeitung eines eigenen Begriffsverständnisses	156

3. Teil: Art. 41 GRCh als Inbegriff europäischer Subjektivierungstendenzen ... 159

A. Art. 41 GRCh als Produkt des europäischen Subjektivierungsprozesses	159
I. Grundsätzliches zur Konkretisierung des Subjektivierungs- und Mobilisierungsgedankens	160
II. Einbettung in das System europäischer Grundrechte	163
1. Die Ausformung europäischer Grundrechte	163
2. Zur Entstehung der Charta als rechtsverbindliches Dokument	168

3. Auslegung der Grundrechtecharta	171
4. Komposition der Grundrechtecharta	173
a) Anwendungsbereich	173
b) Strukturelle Konzeption	175
5. Erwartungen an die Grundrechtecharta	177
a) Wirkungen der Kodifizierung	177
b) Funktionalisierung der Charta als Mobilisierungsinstrument	178
III. Entstehung des Art. 41 GRCh	179
1. Ungeschriebene Rechtsgrundsätze „guter Verwaltungspraxis“	179
a) Entwicklung der Grundsätze	179
b) Verwendung der Grundsätze in der richterlichen Spruchpraxis	184
2. Ausarbeitung und Entstehungsprozess im Rahmen des Grundrechtekonvents	186
IV. Konzeption eines doppelunktionalen und mehrdimensionalen Rechts	190
B. Analyse des Art. 41 GRCh	192
I. Bewertung der einzelnen inhaltlichen Vorgaben	193
1. Zur Überschrift „Recht auf eine gute Verwaltung“	193
2. Anwendbarkeit des Rechts	194
3. Systematisierung der einzelnen Gewährleistungen	196
a) Zur grundsätzlichen Systematik des Rechts	196
b) Gehalte des Art. 41 Abs. 1 GRCh	198
aa) Unparteiische Behandlung	199
bb) Gerechte Behandlung	200
cc) Handeln innerhalb angemessener Frist	202
c) Einzelgewährleistungen des Abs. 2	204
aa) Anhörungsrecht	204
bb) Akteneinsichtsrecht	210
cc) Entscheidungsbegründungsrecht	214
d) Recht auf Schadensersatz	218
e) Sprachengarantie	219
4. Weitere Rechte	220
a) Ungeschriebene formelle Rechte	220
b) Ungeschriebene materielle Gewährleistungen guter Verwaltung?	223
II. Konkretisierung durch Verhaltensleitlinien des Öffentlichen Dienstes	225
1. Europäischer Kodex für gute Verwaltungspraxis und Art. 43 GRCh	225
a) Entstehung des Kodex	225
b) Inhalt und Bedeutung des Kodex	226

aa) Grundsätzliche Struktur	226
bb) Zusammenspiel mit Art. 41 und Art. 43 GRCh	227
cc) Rechtbehelfsmöglichkeiten im Kontext des Kodex	231
c) Kodizes anderer europäischer Organe und Dienststellen	232
d) Systematische Bewertung des Kodex für gute Verwaltungspraxis	238
2. Grundsätze des Öffentlichen Dienstes für EU-Beamte	241
III. Ergänzung durch parallele Vorschriften	242
1. Weitere Gewährleistungen der Grundrechtecharta	242
2. Parallelität zu Art. 47 GRCh	243
3. Art. 6 EMRK als Anknüpfungspunkt in der EMRK	244
C. Bestrebungen zur Schaffung einer Verwaltungsverfahrensverordnung auf Sekundärrechtsebene	247
I. Allgemeines Potential einer Kodifizierung auf sekundärrechtlicher Ebene	248
II. EntschlieBungen des Europäischen Parlaments	249
1. EntschlieBung aus dem Jahr 2013	249
2. EntschlieBung aus dem Jahr 2016	251
III. Der ReNEUAL-Musterentwurf	253
1. Einführende Darstellung des Projekts und des Musterentwurfs	253
2. Fokus: Buch III als Konkretisierung des Rechts auf eine gute Verwaltung	255
3. Weitere Ausprägungen des Subjektivierungsgedankens im ReNEUAL- Musterentwurf	261
4. Auswertung des ReNEUAL-Entwurfs	263
D. Gesamtbewertung des Art. 41 GRCh	269
I. Kritische Würdigung	269
1. Verhältnis zum richterrechtlichen Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung	269
2. Pluralität der Auslegungsquellen	270
3. Rechtsprechungspositivismus	271
4. Rezeptionsschwierigkeiten	273
a) Deutungsprobleme der Betroffenen	273
b) Initiativen der Europäischen Union	274
5. Alternative der Beschwerdeeinreichung beim Europäischen Bürgerbeauftragten	275
6. Zum Mobilisierungsgedanken in Art. 41 GRCh	278
II. Resümee zu Art. 41 GRCh	279

4. Teil: Sinnhaftigkeit eines nationalen Rechts auf eine gute Verwaltung	..... 283
A. Grundüberlegung: Sichtbarmachung eines subjektivierten Verwaltungsrechtsverständnisses	..... 284
B. Ausgangsvergleich: Kodifizierungen in anderen Mitgliedstaaten und einzelnen Bundesländern	..... 285
I. Verfassungsrechtliche Gewährleistungen in anderen Mitgliedstaaten	..... 285
II. Bestehen eines Rechts auf eine gute Verwaltung in einzelnen deutschen Landesverfassungen	..... 291
C. Europäische und nationale Vorgaben	..... 294
I. Die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten	..... 294
II. Anregungen des Europarats	..... 295
III. Aussagen des deutschen Verfassungsrechts	..... 297
IV. Zwischenfazit zur fehlenden Anpassungspflicht	..... 299
D. Analyse der deutschen Rechtslage in Bezug auf Art. 41 GRCh	..... 300
I. Gewährleistungen des Art. 41 GRCh im deutschen Recht	..... 300
1. Gerechtigkeit und Fairness als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips	..... 300
2. Konkrete Verwaltungsverfahrensrechte	..... 302
3. Recht auf Schadenersatz	..... 306
II. Ombudswesen in Deutschland	..... 307
III. Zwischenergebnis	..... 312
E. Konzeptionelle Unterschiede zwischen dem deutschen und dem europäischen Verwaltungsrechtsverständnis	..... 314
I. Wechselbezüglichkeit von Verwaltungsverfahrensrecht und materiellem Verwaltungsrecht	..... 314
II. Unterschiedliche Verwaltungsrechtsverständnisse	..... 315
III. Die Rolle subjektiver Rechte im Verwaltungsrecht	..... 316
IV. Gerichtliche Verwaltungskontrolle	..... 317
F. Nachteile einer Rezeption	..... 320
I. Gefahr einseitiger Festlegungen	..... 320
II. Verhinderung offener Auslegung	..... 322
G. Notwendigkeit einer Diskussion über „gute Verwaltung“	..... 323

5. Teil: Schluss	327
Literaturverzeichnis	333