

SVEN MINYOUNG WEDEMEYER

Europäische Verwaltung zwischen Autonomie und Verantwortlichkeit

Beiträge zum Verwaltungsrecht

Mohr Siebeck

Beiträge zum Verwaltungsrecht

herausgegeben von

Wolfgang Kahl, Jens-Peter Schneider
und Ferdinand Wollenschläger

36



Sven Minyoung Wedemeyer

Europäische Verwaltung zwischen Autonomie und Verantwortlichkeit

Die Steuerungsambition der Kommission
gegenüber den Mitgliedstaaten im förderpolitischen
Durchführungsregime aus der Perspektive der
Legitimationsarchitektur der Europäischen Union

Mohr Siebeck

Sven Minyoung Wedemeyer, geboren 1995; Studium der Rechtswissenschaften in Göttingen und Kaliningrad, 2020 Erste Juristische Prüfung; 2020 Dipl.-Jur.; Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Göttinger Institut für Völkerrecht und Europarecht; Forschungsaufenthalt in Florenz; 2024 Promotion (Göttingen); Rechtsreferendariat im Bezirk des Oberlandesgerichts Braunschweig. orcid.org/0009-0004-2741-6433

Diese Veröffentlichung wurde aus Mitteln des Publikationsfonds NiedersachsenOPEN, gefördert aus [zukunft.niedersachsen](https://www.zukunft.niedersachsen.de), unterstützt.

ISBN 978-3-16-163941-8 / eISBN 978-3-16-163942-5

DOI 10.1628/978-3-16-163942-5

ISSN 2509-9272 / eISSN 2569-3859 (Beiträge zum Verwaltungsrecht)

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

Publiziert von Mohr Siebeck Tübingen 2024. www.mohrsiebeck.com

© Sven Minyoung Wedemeyer

Dieses Werk ist lizenziert unter der Lizenz „Creative Commons Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International“ (CC BY-SA 4.0). Eine vollständige Version des Lizenztextes findet sich unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>.

Jede Verwendung, die nicht von der oben genannten Lizenz umfasst ist, ist ohne Zustimmung des Urhebers unzulässig und strafbar.

Das Buch wurde von Martin Fischer aus der Stempel-Garamond gesetzt, von Stückle Druck in Ettenheim auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Printed in Germany.

Vorwort

Möchte man die verwaltungsbezogene Rechtsschicht der Europäischen Union verstehen, könnte die Forschung an ihren Förderpolitiken ansetzen. Von dort, vom Besonderen, entwickelte sie sich zum Allgemeinen. In den Sektoren Landwirtschaft und später Strukturfonds schaffte die Union verfahrensrechtliche Instrumente der Steuerung und Kontrolle, um unionsrechtliche Vorgaben bei der Durchführung in den Mitgliedstaaten sicherzustellen und damit die politischen Ziele der Integration zu erreichen. Diese Vorreitereigenschaft ist kein Relikt aus den Anfängen der Integration. Sie ist jedenfalls Gegenwart und womöglich auch Zukunft. Dieser Tragweite der Förderpolitiken entsprechend zeichnet die vorliegende Arbeit bei einer legitimationsbezogenen Betrachtung den Gestaltungsspielraum der europäischen Ebene gegenüber den Mitgliedstaaten anhand der die Durchführung betreffenden Vorgaben des Primärrechts nach. Anhand der gewonnenen Erkenntnisse möchte sie einen Beitrag zum Europäischen Verwaltungsrecht leisten. Das Manuskript wurde im März 2023 fertiggestellt. Als Dissertation wurde sie im Frühjahr 2024 von der Juristischen Fakultät der Georg-August-Universität angenommen. Jüngere Entwicklungen fanden bis einschließlich Mai 2024 Berücksichtigung.

Mein aufrichtiger Dank gebührt an erster Stelle meinem Doktorvater, Professor Frank Schorkopf. Mit seinem Lehrstuhl hat er eine geschützte Sphäre des lebhaften Diskurses geschaffen. Darin gelang es mir, unter Zugrundelegung meiner Lesart des Europarechts und getragen von meiner Überzeugung, mich auf die Suche nach Wahrheit zu begeben, ohne dabei den selbstkritischen Blick auf die Standfestigkeit der eigenen Sichtweise zu verlieren. Vertrauensvoll hat er mir stets einen weiten wissenschaftlichen Freiraum gewährt. Die Zeit an seinem Lehrstuhl und die dort erworbenen Fähigkeiten sind über die akademische Ausbildung hinaus prägend.

Professor José Martínez hat das Vorhaben zu einem frühen Zeitpunkt begleitet und die Mühen zur Erstellung des Zweitgutachtens auf sich genommen. Professor Florian Meinel danke ich für die Übernahme des Vorsitzes bei der Disputatio am 9. April 2024.

Zum Dank bin ich ferner einem Kreis von Personen aus der Wissenschaft und Praxis verpflichtet. Professor Volkmar Götz hat mir während des Studiums den Zugang zum Institut ermöglicht und meine Begeisterung für das Europarecht geweckt. Er hat entscheidende Weichen für den weiteren Werdegang gestellt.

Professor Nils Grosche hat mich im letzten Jahr durch die finale Phase begleitet. Die gemeinsame Zeit am Institut verbinde ich mit anregenden Gesprächen. Dr. Rudolf Mögele danke ich für verschiedene Brüsseler Werkstattberichte. Sie haben als zentrale Erkenntnisquellen dieser Arbeit gedient. Professorin Deirdre Curtin hat mir den Aufenthalt am EUI ermöglicht. In den fiorentiner Archiven erhielt ich tatkräftige Unterstützung durch Dr. Dieter Schlenker, Ruth Meyer und Gilberto Moggia. Im Zuge der Aktualisierung fanden vertiefte Erkenntnisse des Wettbewerbs-, insbesondere des Beihilfenrechts, Eingang in die Untersuchung. Ihren Gewinn verdanke ich den Kollegen des Brüsseler Büros von Hengeler Mueller. Den Herausgebern danke ich für die Anerkennung dieser Arbeit als Beitrag zum Verwaltungsrecht.

Dem Kollegium des Instituts und der Fakultät sowie meinen Göttinger Freunden danke ich für erkenntnisreiche Gespräche und den familiären Rückhalt. Über den gesamten Zeitraum trugen sie zum Gelingen dieser Arbeit bei. Einen hervorzuhebenden fachlichen Beitrag haben dabei Dr. Anna-Lena Poppe, Dr. Maria Prietz und Jonas Tafel sowie Julian Jansen, Jennifer Reh und Leonard Hoffmann geleistet. Dr. Ferdinand Weber hat als Habilitand des Lehrstuhls ergänzend die Rolle eines Mentors erfüllt. Friederike Prinz, Jakob Wagner-Douglas, Christian Magaard, Christoph Schröder, Katharina Temmeyer, Ronja Juckols, Luca Fynn Duda, Maximilian Mitter und nicht zuletzt Antonia Heußner danke ich für Gespräche über einzelne Bausteine dieser Arbeit. Ihre Früchte fanden auf den folgenden Seiten Niederschlag. Ronja Westermeyer danke ich für die mühevollte Durchsicht des Manuskripts.

Die Unterstützung meiner Familie war die Basis für jeden Meilenstein, den ich erreicht habe. Meine Eltern schenken mir stets das Zutrauen, den eigenen Horizont zu erweitern und große Ziele zu verfolgen. Als fürsorgliche Ratgeber standen sie in jeder Phase an meiner Seite. Die Herzlichkeit und Empathie meines Bruders Marc war ein entscheidender Schlüssel zur Erreichung dieser Ziele. Diese Arbeit wäre ohne sie nicht zustande gekommen. *Nullum enim officium referenda gratia magis necessarium est*; daher ist sie ihnen gewidmet.

Göttingen und Hannover, im August 2024

Sven Wedemeyer

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
<i>1. Kapitel: Einführung</i>	1
A. Gegenstand und Ort der Begegnung	1
B. Gang der Untersuchung	5
I. Legitimationsarchitektur	5
II. Autonomiedurchbrechung	7
III. Verantwortlichkeitslücke	8
IV. Dezentralisierung	8
V. Dogmatischer Vorrang und Akzeptanz	9
C. Ziel der Untersuchung	10
<i>2. Kapitel: Legitimationsarchitektur</i>	11
A. Zwei Elemente unionseigener Legitimationsanforderung	12
I. Repräsentative Demokratie	12
II. Rechtsstaatlichkeit	18
B. Steuerung	21
I. Singularität	21
II. Sektorpolitische Einigung	23
III. Politikgestaltung	25
1. Ausschließliche Kompetenz	27
2. Geteilte Kompetenz	29
3. Legitimation durch Gesetzgebung	31
IV. Durchführung	31
1. Begriffsbestimmung	32
2. Durchführungskompetenz	37
a) Gesamtregelung und Teilregelungen	37
b) Bereichsregelungen	40
3. Kompetenztypus	43
4. Art. 291 AEUV	46
a) Begriffsbestimmung	47
b) Vertikale Kompetenzverteilung	49

5. Verfahrensautonomie	53
a) Standortbestimmung	53
b) Kompetenzrechtlicher Gehalt	54
c) Verfahrensautonomie und Steuerung	58
6. Schranken	62
a) Unmittelbare Anwendbarkeit	63
b) Konfliktlagen	64
aa) Vorrang	64
bb) Verbot der Wirksamkeitsbeeinträchtigung	66
(1) Komplexität und Mehrdimensionalität	68
(2) Äquivalenz und Effektivität	71
(3) Funktionale Identität	73
(4) Freie Handlungsformenwahl	74
(5) Verhältnismäßigkeit	76
cc) Bausteine	80
c) Stufenverhältnis	81
7. Ausnahme der Steuerung	82
V. Unionsinteresse und ausnahmsweise Steuerung	83
C. Kontrolle	86
I. Wechselseitige Interaktion	88
II. Rechtliche Kontrolle	89
III. Problem of many hands	90
IV. Nichtigkeitsklage	91
V. Vertragsverletzungsverfahren	93
1. Statistischer Nachweis effizienter Kontrolle	94
2. Im Vertrag angelegte Schwächen	96
a) Zentralisierte Aktivlegitimation	97
b) Verfahrensgegenständliche Lücke	99
c) Feststellende Urteilswirkung	101
3. Strategischer Umweg	103
VI. Kontrollschwäche	110
D. Differenzierte Legitimationsanforderungen	111
3. Kapitel: Autonomiedurchbrechung	115
A. Förderpolitiken	116
B. Haushaltsrechtsrechtliche Interferenzen	117
I. Kompetenzrechtliche Vorgaben des Haushaltsrechts	118
1. Politikgestaltung	118
2. Durchführung	118
3. Geteilte Mittelverwaltung	122

II. Vorgaben an die Durchführung	122
1. Vorgaben an die Mitgliedstaaten	123
a) Schutz der finanziellen Interessen	124
b) Entwicklungslinien	125
c) Interferenz ohne kompetenzrechtliche Determination	127
2. Vorgaben an die Kommission	128
III. Entwicklung und Zustand des Durchführungsregimes	130
C. Beihilfenrechtliche Interferenzen	132
I. Dichotomie	134
II. Zuordnung	137
1. Öffnungsklausel	137
2. Haushaltsbelastung	139
3. Kofinanzierung	141
4. Strategieplan	145
III. Unionsbeihilfen	151
D. Eingriff in die Verfahrensautonomie	151
I. Sachverhalte	152
II. Tenor	154
III. Kompetenzrechtliche Analyse	156
1. Tenor im Kontext der Unionsbeihilfen	156
2. Tenor im Kontext der staatlichen Beihilfen	157
a) Beihilfenaufsicht	158
aa) Informationsbeschaffung	159
bb) Überprüfung	161
cc) Rechtsdurchsetzung	161
dd) Effektive Aufsicht	164
b) Eingriffsintensität	165
3. Komparative Analyse	166
a) Strukturelle Untauglichkeit	166
b) Beihilfenaufsicht und Autonomiedurchbrechung	169
c) Förderpolitisches Durchführungsregime	172
aa) Organisations- und verfahrensrechtliche Vorgaben	174
bb) Rechnungsabschlussverfahren	175
(1) Informationsbeschaffung	176
(2) Überprüfung	177
(3) Rechtsdurchsetzung	178
(4) Administrative Normenkonkretisierung	182
(5) Repressive Kontrolle und präventive Steuerung	183

cc) Kompetenzrechtliche Auswirkung	184
(1) Vorzeichen der Rechtskonformität	186
(a) Umfassende Bindung	188
(b) Initiativmonopol	194
(2) Unterschiedliche Vorzeichen	200
dd) Mitgliedstaatliche Durchführung und Vertrauensschutz	201
d) Strukturelle Tauglichkeit	202
4. Kompetenzrechtliche Unzulässigkeit	202
IV. Revision	203
1. Agroferm (Rs. C-568/11)	203
2. Schlussanträge der Generalanwältin Kokott	206
3. VNOSW (verb. Rs. C-383 bis 385/06)	207
4. Abkehr	211
V. Pathologischer Zustand	213
E. Perspektivwandel	213
4. Kapitel: Verantwortlichkeitslücke	215
A. Externe Haushaltskontrolle	216
I. Parlamentarisches Entlastungsverfahren	216
II. Zuverlässigkeitserklärung	218
B. Einordnung in die Legitimationsarchitektur	219
I. Defizitär-repräsentativer Kontrollmodus	222
1. Kontrollmodus	222
2. Offenheit der Modalitäten	223
3. Praktikabilitätserwägung und Funktionsgrenze	226
4. Ausblendung sektorpolitischer Zielsetzungen	226
5. Geringe Repräsentanz	228
6. Alternativlosigkeit	231
II. Kontrolladressat	232
C. Verantwortlichkeitslücke	233
I. Faktisch fehlender Zugriff	233
II. Verfahrensautonomie als Antwort	237
III. Arenenwechsel und Verkennung	239
D. Stellung in der Legitimationsarchitektur	243
I. Externe Haushaltskontrolle als causa	243
II. Methodischer Zugriff auf die Verfahrensautonomie	244
III. Legitimationsbezogene Auswirkung	245
IV. Einflussphäre der Kommission	246
V. Dysfunktionalität	247
E. Kompetenz kraft Verantwortlichkeit	257

5. Kapitel: Dezentralisierung	261
A. Zentralität und Dezentralität	261
B. Dezentrale Politikgestaltung (New Delivery Model)	262
I. Rückzug des Rechtmäßigkeitsdenkens	262
II. Entstehungsetappen	266
1. Weißbuch zur Zukunft Europas (2017)	266
2. Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finzen (2017)	268
3. Mitteilung, Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft (2017) ...	269
III. Einordnung in die Legitimationsarchitektur	270
1. Subsidiarität	270
2. Wirtschaftlichkeit	271
3. Resultat akribischer Politikevaluation	272
IV. Niederschlag im förderpolitischen Sekundärrecht	273
1. Verlagerung der Regelungsmasse	273
2. Grobmaschige Kontrolldichte	275
V. Leistungsorientiertes Denken	277
1. Leistungsbericht	278
2. Leistungsindikatoren	278
3. Zusammenspiel der Indikatoren	279
a) Bemessung des Zieles	279
b) Bemessung der Maßnahme	280
4. Trendumkehr	280
VI. Steuerungsambition	281
1. Tatbestand der Finanzkorrekturmechanismen	281
2. Gegenüberstellung	283
3. Verhältnismäßige Steuerungsambition	284
VII. Wiederauflebende Verfahrensautonomie	285
C. Neukonzeption der Subsidiarität	285
6. Kapitel: Dogmatischer Vorrang und Akzeptanz	289
Literaturverzeichnis	295
Entscheidungsregister	327
Historical Archives of the European Union (HAEU)	337
Vorschriften, Rechtsakte	339
Weitere Dokumente der Institutionen	345
Sachverzeichnis	351

1. Kapitel

Einführung

Die Rolle des förderpolitischen Durchführungsregimes besteht darin, eine Diskrepanz zwischen der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten und der Letztverantwortlichkeit der Kommission in der Legitimationsarchitektur der Europäischen Union zu schließen. Diese konzentrierte These liegt der vorliegenden Arbeit zugrunde. Sie geht der Frage nach, eine Erklärung für die Entstehung und den Wandel eines Durchführungsregimes als singuläres Phänomen der unionalen Rechtsetzungspraxis zu liefern.

A. Gegenstand und Ort der Begegnung

Esbjerg (Dänemark), 19.5.2004. Das dänische Biotechnologie-Unternehmen Agroferm beantragte bei der zuständigen dänischen Stelle Erstattungen für die Produktion von Lysinsulfat. Anschließend erhielt das Unternehmen im Zeitraum von 2004 bis 2006 laufend Beihilfen in Höhe von circa 12 Mio. Euro aus dem Haushalt der Union. Die Förderung war in der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker vorgesehen.¹ Später stellte sich jedoch heraus, dass das hergestellte Endprodukt aus einem zu geringen Prozentsatz aus reinem Lysinsulfat bestand. Die Fördervoraussetzungen der Marktorganisation für Zucker lagen nicht vor. Für einen solchen Fall sieht die Verordnung zur Finanzierung der Agrarpolitik eine Pflicht der Mitgliedstaaten zur Rückforderung vor.² Demzufolge teilte die dänische Stelle dem Unternehmen die mangelnde Beihilfefähigkeit mit und forderte es zur Rückzahlung auf. Das Unternehmen wehrt sich gegen diese Aufforderung und ersucht Rechtsschutz vor dem zuständigen dänischen Fachgericht. Im Rahmen dieses Ausgangsverfahrens wird der Gerichtshof angerufen. Zu klären ist die Frage, ob ein Verstoß gegen das Unionsrecht vorliegt, wenn die mitgliedstaatliche Stelle die Rückforderung unterlassen hat, weil der Vertrauens-

¹ Vgl. Art. 7 Abs. 3 Verordnung Nr. 1260/2001.

² „Die Mitgliedstaaten treffen gemäß ihren Rechts- und Verwaltungsvorschriften die erforderlichen Maßnahmen, um [...] die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossenen Beträge wieder einzuziehen“, Art. 8 Abs. 1 lit. c Verordnung Nr. 1258/1999.

schutz als rechtsstaatlicher Grundsatz, wie er im dänischen Recht anerkannt war, im konkreten Fall einer Rückforderung entgegenstand.³

Die Konstellation erinnert an eine bekannte Leitentscheidung. Nach dem Urteil in der Rechtssache Deutsche Milchkontor (1983) war die Rechtslage eindeutig. Es fehlt eine unionsrechtliche Vorschrift, die unmittelbar die mitgliedstaatliche Stelle zur Rückforderung ermächtigt und dabei die konkreten Modalitäten der Rückforderung vorgibt.⁴ Daher sei das Unionsrecht darauf angewiesen, dass mitgliedstaatliche Vorschriften ergänzend Anwendung finden, um seinen sachlichen Vorgaben zur Wirksamkeit zu verhelfen. Zwar gilt bei der Heranziehung mitgliedstaatlicher Vorschriften das Gebot der Effektivität des Unionsrechts zu beachten, dennoch ließ der Gerichtshof im Urteil Deutsche Milchkontor und seinen Folgejudikaten stets die mitgliedstaatliche Rückforderungsvorschrift uneingeschränkt Anwendung finden. Rechtsstaatliche Grundsätze des Vertrauensschutzes oder der Rechtssicherheit konnten anerkannt werden und der vom Unionsrecht geforderten Rückforderung entgegenstehen.⁵

Im Urteil Agroferm (2013), das nur wenig seitens der Rechtswissenschaft rezipiert wurde,⁶ hat der Gerichtshof mithilfe des Effektivitätshebels die mitgliedstaatliche Vorschrift nur eingeschränkt zur Anwendung kommen lassen. Dem Mitgliedstaat wurde vorgegeben, ein Abwägungsergebnis anzunehmen, wonach sich das Interesse an der wirksamen Rückforderung gegen Erwägungen des Vertrauensschutzes uneingeschränkt durchsetzt.⁷ Agroferm ist ein bemerkenswertes Urteil, das nach drei Dekaden von der etablierten Rechtsprechungslinie abgewichen ist. Die knappe Begründung des Urteils wirft Fragen auf. Jene Pflicht zur Rückforderung, die keine weiteren Vorgaben für die Durchführung vorsieht, sei nun der entscheidende Faktor, um von der Abwägungsregel des mitgliedstaatlichen Rechts abzuweichen.⁸ Die Krux dieser Entscheidung besteht darin, dass die Rückforderungspflicht in der jeweils maßgebenden Fassung in den Urteilen sich dem Wortlaut nach nicht verändert hat.⁹ Die ausführliche Analyse dieses Urteils wird im weiteren Verlauf dieser Untersuchung am geeigneten

³ Vereinfachte Darstellung des Sachverhalts in der Rechtssache Agroferm, EuGH, Urt. v. 20.6.2013, Rs. C-568/11, Agroferm, Rn. 17–25, ECLI:EU:C:2013:407.

⁴ EuGH, Urt. v. 21.9.1983, verb. Rs. 205 bis 215/82, Deutsche Milchkontor, Rn. 20, ECLI:EU:C:1983:233.

⁵ EuGH, Urt. v. 21.9.1983, verb. Rs. 205 bis 215/82, Deutsche Milchkontor, Rn. 33, ECLI:EU:C:1983:233.

⁶ Laut der Angabe im EUR-Lex liegen lediglich drei Lehrmeinungen zu diesem Urteil vor, vgl. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:62011CJ0568&qid=1677767909952>, zuletzt abgerufen am 28.4.2024.

⁷ EuGH, Urt. v. 20.6.2013, Rs. C-568/11, Agroferm, Rn. 49 ff., ECLI:EU:C:2013:407.

⁸ EuGH, Urt. v. 20.6.2013, Rs. C-568/11, Agroferm, Rn. 50, ECLI:EU:C:2013:407.

⁹ „Die Mitgliedstaaten treffen gemäß den einzelstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften die erforderlichen Maßnahmen, um [...] die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossenen Beträge wiedereinzuziehen“, Art. 8 Abs. 1, 3. Anstrich Verordnung Nr. 729/70.

Ort angemessen Berücksichtigung finden.¹⁰ Es drängt sich die Frage auf, welche Erwägungen den Gerichtshof verleitet haben, diese Wende herbeizuführen.

Die betroffene Vorschrift ist Bestandteil eines Durchführungsregimes, das in seiner wesentlichen Struktur den verschiedenen Förderpolitiken gemeinsam ist. Es sind Bereiche, in denen mitgliedstaatliche Stellen Gelder aus dem Unionshaushalt anhand von unionsrechtlichen Fördervorschriften verteilen. Dieses Regelwerk ist akzessorisches Recht und es dient dem Zweck, den sachlichen Vorschriften der Politikgestaltung zur Wirksamkeit zu verhelfen. Dazu gestaltet es das interadministrative Verhältnis zwischen der Kommission und den mitgliedstaatlichen Stellen dergestalt, dass der Kommission Instrumente zur Steuerung der mitgliedstaatlichen Durchführung eingeräumt werden. Es ist ein komplexes Regelwerk, das singulär auf dem Gebiet der Förderpolitiken entstanden ist. Sein Ursprung ist auf die Agrarpolitik als erste Förderpolitik der Union zurückzuführen und entwickelte sich von dort aus weiter fort. In seiner wesentlichen Struktur hat es fünf Dekaden der Agrarpolitik (1970–2020) überdauert.¹¹ Die Kontinuität des Sekundärrechts bei sich mehrfach wandelnden primärrechtlichen Vorgaben ist beachtlich, wenn man sich vergegenwärtigt, dass dabei insbesondere die Grenzen für die Zuständigkeitsausübung der Union klarer konturiert und stetig verschärft wurden.

Dieser bewährte Steuerungsmechanismus als fester Bestandteil der wirtschaftlichen Integration der Union wird anhand einer neuen Auslegung einer Dynamik ausgesetzt, die seine weitere Entwicklung offen gestaltet. Der Gerichtshof scheint das Durchführungsregime gewissermaßen als ein *living instrument*¹² zu betrachten und formuliert eine neue Erwartungshaltung gegenüber seiner Rolle, die sich seiner wandelnden Umgebung anpasst, wogegen die Beibehaltung seiner Kontinuität durch den Gesetzgeber diesem Umstand nicht gerecht werden würde.

Einen weiteren Spin hat die Dynamik im Zuge der Reform der Förderpolitiken für die Förderperiode 2021–2027 erfahren. Im betreffenden Legislativvorschlag stellt die Kommission für die künftige Durchführung der Agrarpolitik einen Paradigmenwechsel in Aussicht und versieht dieses Vorhaben mit einer neuen Bezeichnung *New Delivery Model* (NDM).¹³ Damit einhergehen soll eine Reduktion der Komplexität des Durchführungsregimes. Zudem wird nach fünf Dekaden der Kontinuität eine Neuausrichtung seiner Steuerungswirkung an-

¹⁰ 3. Kapitel, D. IV. Revision.

¹¹ Vgl. Verordnung Nr. 729/70; Verordnung Nr. 1258/1999; Verordnung Nr. 1290/2005; Verordnung Nr. 1306/2013.

¹² Vgl. zur *Living instrument*-Doktrin auf unionsrechtlicher Ebene im Zusammenhang mit der Auslegung der Grundrechtecharta, EuGH, Urt. v. 17.12.2020, Rs. C-336/19, Centraal Israëlitisch Consistorie van België, Rn. 77, ECLI:EU:C:2020:1031.

¹³ Vgl. COM(2018) 392 final v. 1.6.2018; COM(2018) 393 final v. 1.6.2018; COM(2018) 394 final v. 1.6.2018.

gestrebt. Die Steuerung soll sich an der im Rahmen der Durchführung erzielten Leistung orientieren.¹⁴ Dieser Vorschlag hat mit wenigen Modifikationen Eingang in das Sekundärrecht gefunden.¹⁵ Die Grundstruktur des NDM genießt laut seiner Rezeption in der Literatur bereits eine Vorreiterrolle.¹⁶

Die soeben skizzierten Entwicklungsprozesse geben Anlass, dieses Durchführungsregime zum Gegenstand dieser Untersuchung werden zu lassen. Seine praktische Relevanz ist erheblich, denn von seiner Steuerungsambition hängt es maßgebend ab, wie wirksam die über 700 Mrd. Euro an Brüsseler Agrar- und Kohäsionsbeihilfen im Zuge einer siebenjährigen Förderperiode verteilt werden.¹⁷ Die Beobachtung ist, dass dieses Durchführungsregime eine singuläre Erscheinungsform im Bereich der Förderpolitiken ist. Innerhalb dieses Bereichs tritt es sektorübergreifend auf. Es beschränkt sich nicht auf den Agrarbereich, sondern dehnt sich modifiziert unter anderem auf den Bereich der Kohäsionspolitik aus. Seine Grundstruktur ist in der Haushaltsordnung unter dem Regelungsabschnitt zur geteilten Mittelverwaltung angelegt.¹⁸ Die Gründe, die diesem Phänomen zugrunde liegen, können demnach nicht durch den einzelnen betroffenen Politikbereich und seinen spezifischen Zielen bedingt sein. Auffällig ist seine besondere Komplexität, die im horizontalen Vergleich der Durchführungsvorgaben mit anderen Sektoren außerhalb der Förderpolitiken untypisch erscheint.¹⁹ Seiner Steuerungskraft wird aufgrund einer außerordentlichen Wirkmächtigkeit die höchste Intensität nachgesagt.²⁰

Geht man angesichts dieser Entwicklungsstufen der Frage nach der übergeordneten Rolle des Durchführungsregimes nach, die es innerhalb der Unionsrechtsordnung einnimmt, lassen sich drei Abgrenzungen vornehmen. Die erste Phase umfasst das ursprüngliche Durchführungsregime als Kontinuum, das anhand seiner Vorschriften die Rechtsprechungslinie beginnend mit der Leitentcheidung Deutsche Milchkontor initiiert hat. Die Zweite betrifft seinen Rollentausch, infolge der Rechtsprechungswende durch das Urteil Agroferm. Die Dritte schließlich hat seine Rolle unter dem NDM zum Gegenstand.

Das Augenmerk dieser Untersuchung liegt in der Relation dieser Entwicklungsphasen. Anhand eines Vergleichs lassen sich spezifische Elemente als Unterscheidungsmerkmale herauskristallisieren. Der Rollenwechsel innerhalb der Unionsrechtsordnung kann anhand der Auswirkungen, die diese Elemente

¹⁴ COM(2017) 713 final v. 29.11.2017, S. 10 ff.

¹⁵ Vgl. Verordnung Nr. 2021/2115; Verordnung Nr. 2021/2116; Verordnung Nr. 2021/2117.

¹⁶ *Mögele*, EuZW 2022, 729 (730).

¹⁷ Vgl. die Infografik des Rates der Europäischen Union für die Förderperiode 2021–2027 unter <https://www.consilium.europa.eu/de/infographics/mff2021-2027-ngeu-final/>, zuletzt abgerufen am 2.3.2023.

¹⁸ *Röhl*, DVBl. 2006, 1070 (1075).

¹⁹ Vgl. *Meinel*, Die Verwaltung 2018, 153 (172, 184).

²⁰ *Joa. Scherer*, EuR 1986, 52 (73); *Priebe*, Sanktionen, in: Gerven/Zuleeg (Hrsg.), Sanktionen, S. 55 (58); *Röhl*, DVBl. 2006, 1070 (1075).

auslösen, einer Erklärung zugeführt werden. Betrachtet man die ersten beiden Phasen, ist der Unterschied eng begrenzt. Er besteht darin, dass in den Rückforderungskonstellationen zum einen die einschlägige mitgliedstaatliche Vorschrift uneingeschränkt Anwendung findet und zum anderen jene Vorschrift in Ansehung der Effektivität des Unionsrechts modifiziert oder sogar außer Acht gelassen wird. Der unmittelbar spürbare Unterschied ist demnach kompetenzrechtlicher Art, denn es geht um den Zugriff auf die mitgliedstaatliche Durchführungszuständigkeit. Die Gegensätzlichkeit, die die Rechtsprechungswende verursacht hat, stellt ein trennscharfes Ergebnis einer kompetenzrechtlichen Untersuchung in Aussicht. Sollte sich also aus den Anforderungen der kompetenzrechtlichen Umgebung kein Erfordernis zur Einschränkung mitgliedstaatlicher Durchführungszuständigkeit ergeben, kann nicht zeitgleich eine Einschränkung zulässig sein. Von diesem Ergebnis hängt es ab, ob das extensive Auslegungsverständnis einer kompetenzrechtlichen Begründung zugeführt werden kann. Es bestünde gegebenenfalls weitergehend Klärungsbedarf, welche anderen Motive jenseits des Kompetenzzdenkens sich hinter dem Auslegungsverständnis verbergen, die aber mit der Auswirkung einer konkreten Kompetenzausübung einhergehen, sodass sich der Gerichtshof entschloss, anhand der Wirksamkeitserwägungen auf die Ebene der mitgliedstaatlichen Durchführung zuzugreifen.

Anhand der gewonnenen Erkenntnisse hinsichtlich der Anforderungen an das Durchführungsregime wird angesichts der dritten Phase der Frage nachgegangen, welche alternative Rolle das Durchführungsregime einzunehmen in der Lage ist. Die Herstellung der Relation gestaltet sich aufgrund der Neuausrichtung des Durchführungsregimes erheblich komplexer, da eine bloße Gegenüberstellung aufgrund einer veränderten Steuerungsstruktur nicht möglich ist.

B. Gang der Untersuchung

Um den Anspruch an diese Arbeit, dem Durchführungsregime eine Rolle innerhalb der Unionsrechtsordnung zuzuordnen, zu erfüllen, wird die Arbeit in vier Kapitel *Legitimationsarchitektur*, *Autonomiedurchbrechung*, *Verantwortlichkeitslücke* und *Dezentralisierung* gegliedert. Daran schließt sich eine abschließende Betrachtung *Dogmatischer Vorrang und Akzeptanz* an.

I. Legitimationsarchitektur

Das folgende 2. Kapitel *Legitimationsarchitektur* nimmt eine abstrakte Maßstabssetzung für die gesamte Untersuchung vor. Es befasst sich mit dem Legitimationserfordernis, das das Primärrecht nach dem geltenden Stand des Reformvertrages von Lissabon gegenüber dem Durchführungshandeln formuliert. An dessen Anforderungen wird das Durchführungsregime untersucht. Anhand der

repräsentativen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit wurden zwei Prinzipien aus den mitgliedstaatlichen Verfassungsüberlieferungen auf die Unionsrechtsordnung übertragen. Daraus leitet sich eine Architektur ab, wonach sich das Durchführungshandeln anhand von Instrumenten, die auf zwei unterschiedlichen Legitimationsebenen verteilt sind, legitimiert: Steuerung und Kontrolle. Als zentrales Steuerungsinstrument *ex ante* wird sich die Rechtsetzung herausstellen. Sie beginnt beim sektorspezifischen Kompetenztitel im Primärrecht und durchdringt die Rechtsschicht der sekundärrechtlichen Politikgestaltung sowie die Regeln der Durchführung. Das konkrete Durchführungshandeln markiert in zeitlicher Hinsicht eine Zäsur. Vervollständigt werden die Legitimationsanforderungen über die Instrumente der Kontrolle *ex post*. Das Durchführungshandeln wird im Nachhinein am Maßstab der Rechtmäßigkeit überprüft.²¹

Anhand der einschlägigen primärrechtlichen Vorschriften werden in diesem Kapitel die Legitimationsanforderungen aufgezeigt, die den jeweiligen Ebenen zugrunde liegen. Für die Steuerungsebene existiert anhand der Regeln der vertikalen Kompetenzverteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten eine ausdifferenzierte rechtliche Dogmatik. Daraus leitet sich abstrakt die Regelzuständigkeit der Mitgliedstaaten ab. Eine Zuständigkeit der Union besteht dagegen nur ausnahmsweise. Als eine zentrale Herausforderung der Kompetenzordnung wird sich die Definition der Schwelle herausstellen, bei deren Überschreitung die Union ihre Zuständigkeit ausüben kann. Der Gerichtshof verkleidet diese begrifflich mit dem Grundsatz der Effektivität.²²

Die Kompetenzverteilung führt bei der Durchführung des Unionsrechts ein Zusammenspiel verschiedener Akteure herbei. Zugleich stellt sie die Kontrollenebene vor die Aufgabe, die Verantwortlichkeit am Beitrag einzelner Akteure für das Ge- oder Misslingen der Unionsrechtsdurchführung zu klären. Auf dieser Ebene werden die in der Europarechtswissenschaft von *Bovens* geprägten *problem of many hands* und *problem of many eyes* sichtbar.²³ Eine Dogmatik wie auf der Steuerungsebene existiert im Umgang mit den Kontrollinstrumenten nicht. Abstrakt lässt sich jedoch festhalten, dass es dem demokratisch-rechtsstaatlichen Ideal der Unionsrechtsordnung entspricht, keine Verantwortlichkeitslücke zu hinterlassen. Zugleich strebt die Legitimationsarchitektur eine angemessene Verantwortlichkeitsverteilung an, indem an jede agierende Ebene Kontrollinstrumente adressiert werden.²⁴

²¹ 2. Kapitel, A. Zwei Elemente unionseigener Legitimationsanforderung.

²² 2. Kapitel, B. Steuerung.

²³ Vgl. *Bovens*, EurLJ 2007, 447 (455 ff., 457 ff.).

²⁴ 2. Kapitel, C. Kontrolle.

II. Autonomiedurchbrechung

Entlang dieser zwei Legitimationsebenen wird die weitere Untersuchung fortgeführt. Der Titel des 3. Kapitels *Autonomiedurchbrechung* umschreibt einen kompetenzrechtlichen Zustand auf der Steuerungsebene. Sein Bezugspunkt ist die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten als Ausdruck ihrer Regelzuständigkeit bei der Durchführung des Unionsrechts. In diesem Kapitel findet die Darstellung des ursprünglichen Durchführungsregimes im Vorfeld der Entscheidung *Agroferm* statt. Anhand seiner Steuerungswirkung wird das Regime kompetenzrechtlich untersucht. Der Bereich der Förderpolitiken, der sich durch die Eigenschaft auszeichnet, dass dort Gelder aus dem Unionshaushalt zur Verwirklichung sektorpolitischer Ziele verteilt werden,²⁵ unterliegt womöglich Anforderungen aus der Interferenz mit dem Haushalts- und Beihilfenrecht, die zu beachten sind.²⁶ Im Anschluss wird einer zentralen Fragestellung dieser Arbeit nachgegangen, ob die konkrete Kompetenzzusübung der Union anhand der ihr gesetzten Schwelle, die im vorangehenden Kapitel erarbeitet wurde, gerechtfertigt werden kann.

Das kompetenzrechtliche Argument stützt sich auf einen Vergleich des förderpolitischen Durchführungsregimes mit der Beihilfenaufsicht. Im Kontext der Rückforderung rechtswidrig gewährter staatlicher Beihilfen existiert beginnend mit der Rechtssache *Alcan* (1997) eine gefestigte Rechtsprechungslinie. Sie zeichnet sich seit jeher durch eine hohe Eingriffsintensität in die mitgliedstaatliche Durchführungszuständigkeit aus. Angesichts der Wirksamkeit des Beihilfenverbots und seiner flankierenden Vorschriften der Beihilfenaufsicht erkannte der Gerichtshof rechtsstaatliche Erwägungen des mitgliedstaatlichen Durchführungsrechts, die in der konkreten Situation für den Erhalt der rechtswidrig gewährten Begünstigung streiten, nicht an.²⁷ Unter den Entscheidungen *Deutsche Milchkontor* und *Alcan* als Schlagworte hat sich das Verständnis von einer bestehenden Dichotomie in der Rechtsprechung verfestigt.²⁸ Die Unterschiedlichkeiten, die sich bei einer vergleichenden Analyse der Durchführungsregime innerhalb ihres jeweiligen kompetenzrechtlichen Umfeldes offenbaren, können fruchtbar gemacht werden, um die bestehende Dichotomie in der Rechtsprechung einer Begründung zugänglich zu machen. Diese Dichotomie wurde mit dem Urteil *Agroferm* aufgegeben, indem die Rechtsprechung zur Rückforderung fehlerhafter Unionsbeihilfen an jene zur Rückforderung fehlerhafter staatlicher Beihilfen angeglichen wurde. Die Bezeichnung als Durchbrechung der Verfahrensautonomie unterstreicht einen pathologischen Befund dieser Entwicklung.²⁹

²⁵ 3. Kapitel, A. Förderpolitiken.

²⁶ 3. Kapitel, B. Haushaltsrechtliche Interferenzen und C. Beihilfenrechtliche Interferenzen.

²⁷ EuGH, Urt. v. 20.3.1997, Rs. C-24/95, *Alcan*, Rn. 38, 43, 54, ECLI:EU:C:1997:163.

²⁸ GA *Léger*, Schlussanträge v. 4.12.1997, Rs. C-298/96, *Oelmühle Hamburg*, Rn. 36 ff., 46 ff., ECLI:EU:C:1997:586.

²⁹ 3. Kapitel, D. Eingriff in die Verfahrensautonomie.

III. Verantwortlichkeitslücke

Zugleich wird die Untersuchung im 4. Kapitel *Verantwortlichkeitslücke* ebenfalls einem pathologischen Zustand auf der Kontrollebene begegnen. Spezifisch für den Einsatz von finanziellen Mitteln aus dem Unionshaushalt wird auf der Kontrollebene eigens ein Instrument vorgesehen. Es handelt sich um die externe Finanzkontrolle des Parlaments.³⁰ Als zentrale Entscheidungsgrundlage der parlamentarischen Kontrolle agiert die Zuverlässigkeitserklärung des Rechnungshofs. Sie bewertet am Maßstab der Recht- und Ordnungsmäßigkeit die förderpolitische Durchführung.³¹

In der Legitimationsarchitektur lässt sich im Bereich der Förderpolitiken folgendes Phänomen beobachten. Erstens tritt ein weiteres Kontrollinstrument der Rechtmäßigkeit zum bereits bestehenden Gefüge der Kontrollinstrumente hinzu. Das Entlastungsverfahren adressiert die Kommission und lässt die im Grundsatz autonom agierenden Stellen der Mitgliedstaaten außer Acht.³² Zweitens zeigt sich anhand der Kommissionspraxis, dass im Bereich der Förderpolitiken das Vertragsverletzungsverfahren als Kontrollinstrument gegen die mitgliedstaatliche Ebene nicht eingesetzt wird.³³

Das demokratisch-rechtsstaatliche Ideal einer lückenlosen Verantwortlichkeitsbeziehung gerät infolge dieser Umstände ins Wanken. Das Unionsrecht versucht dabei anhand eigener Durchführungsvorschriften eine dadurch losgelöste Interaktion zwischen den Legitimationsebenen wieder einzufangen.³⁴ Unter diesem übergeordneten Blickwinkel ordnet die Untersuchung die Rechtsprechungswende, die sich infolge des Urteils *Agroferm* ereignet hat, ein und analysiert, welche Auswirkungen das Durchführungsregime am Maßstab der legitimationsbezogenen Anforderungen entfaltet.³⁵

IV. Dezentralisierung

Das 5. Kapitel *Dezentralisierung* befasst sich mit einer alternativen Ausgestaltung der förderpolitischen Durchführung. Der Zustand der Autonomiedurchbrechung infolge des *Agroferm* Urteils gibt Anlass, über Alternativen nachzudenken.³⁶ Die Reform zur Förderperiode 2021–2027 hat diesem Bedürfnis Rechnung getragen. Das NDM hat Eingang in die unionale Rechtsetzung gefunden. Dabei wird ein leistungsorientierter Ansatz der Politikgestaltung und -durchführung

³⁰ Art. 319 AEUV.

³¹ Art. 287 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV. 4. Kapitel, A. Externe Haushaltskontrolle.

³² Art. 319 Abs. 1 AEUV. 4. Kapitel, B. Einordnung in die Legitimationsarchitektur.

³³ C/2016/8600 v. 19.1.2017, S. 15.

³⁴ 4. Kapitel, C. Verantwortlichkeitslücke.

³⁵ 4. Kapitel, D. Stellung in der Legitimationsarchitektur und E. Kompetenz kraft Verantwortlichkeit.

³⁶ 5. Kapitel, A. Zentralität und Dezentralität.

verfolgt, den die Kommission vom bisherigen Rechtmäßigkeitsansatz abgrenzt. Mit diesem Wechsel gehen der Einsatz der mitgliedstaatlichen Strategiepläne als Politikgestaltungsinstrumente, die Aufnahme von einer Vielzahl an Indikatoren, die als Bemessungsgrundlage der Leistung der Durchführung dienen und schließlich neue Finanzkorrekturmechanismen einher.³⁷

Die Urheberschaft ist auf die Kommission zurückzuführen. Sie hat erkannt, in welche Sackgasse sich das als hypertroph bezeichnete Durchführungsregime hineinmanövriert hat. Dabei liegt es zunächst auf der Hand, dass sie die Abgrenzung mit Bezug auf den zweifachen Kontrollmaßstab des Rechnungshofs vornimmt. Neben der Recht- und Ordnungsmäßigkeit wird die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsausführung als Maßstab vorgesehen.³⁸ Ob der Kommission der Befreiungsschlag anhand des NDM gelingt, ist zugleich die Frage, ob das NDM sich in das singuläre Legitimationsgefüge zwischen kompetenzrechtlichen Anforderungen einerseits und dem Verlangen nach Herstellung angemessener Verantwortlichkeitsverteilung andererseits fügt. Es ist ein Schachzug der Kommission im interinstitutionellen Kräftemessen mit dem Rechnungshof, der ihr gegenüber im Zuge des parlamentarischen Entlastungsverfahrens den Druck ausübt. Die Steuerungsebene ist dabei der Bereich, auf die die Kommission in ihrer Rolle als legislative Akteurin Einfluss nehmen kann. Bei der Einordnung des NDM in die Legitimationsarchitektur wird es maßgebend auf die Steuerungsambition dieses leistungsorientierten Durchführungsregimes ankommen.³⁹

V. Dogmatischer Vorritt und Akzeptanz

Die Untersuchung schließt mit dem 6. Kapitel *Dogmatischer Vorritt und Akzeptanz*. Rückblickend wird die Entwicklungslinie des förderpolitischen Durchführungsregimes einer Gesamtwürdigung unterzogen. Sie wagt zudem einen Ausblick über die Zukunftsperspektive des NDM. Seine Herausforderung wird es sein, angesichts des weiterhin anhaltenden Zeitalters der Polykrise in der Europäischen Union die Eigenschaft der Krisenresilienz als vielbeschworene Zauberformel greifbar werden zu lassen, um als dogmatischer Vorreiter zur Neuaufstellung unionaler Politiken den durchaus spürbaren Akzeptanzverlust des europäischen Integrationsprojekts zukunftsfähig zu gestalten.⁴⁰

³⁷ 5. Kapitel, B. Dezentrale Politikgestaltung (New Delivery Model).

³⁸ Art. 287 Abs. 2 AEUV.

³⁹ 5. Kapitel, B. Dezentrale Politikgestaltung (New Delivery Model) und C. Neukonzeption der Subsidiarität.

⁴⁰ 6. Kapitel, Dogmatischer Vorritt und Akzeptanz.

C. Ziel der Untersuchung

Am Referenzgebiet der Förderpolitiken befasst sich die Arbeit mit einer übergeordneten, legitimationsbezogenen Fragestellung zur Durchführungsebene der Unionsrechtsordnung. Der Konnex zwischen dem Unionsrecht im Allgemeinen und den Förderpolitiken im Speziellen zieht sich als roter Faden durch die gesamte Untersuchung. Die Erkenntnisse, die in Anbetracht der Förderpolitiken gewonnen wurden, werden auf sektorübergreifende primärrechtliche Grundsätze gestützt.

Diese Grundsätze, die als zentrale Eckpfeiler für die Durchführungsebene des Unionsrechts zu fungieren gedacht sind, gelten zum Teil als inhaltlich unbestimmt und sie haben sich vor allem losgelöst voneinander entwickelt. Die Begriffe Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten und Grundsätze der Effektivität und Äquivalenz stammen aus der Rechtsprechung. Der übergeordnete Subsidiaritätsgedanke und besonders seine Ausprägung als kompetenzrechtliche Verhältnismäßigkeit sind im Zuge primärrechtlicher Reformen ausdrücklich in die Unionsrechtsordnung aufgenommen worden. Eine am Kriterium der Rechtmäßigkeit orientierte Durchführung und eine leistungsorientierte Durchführung sind Bezeichnungen, die sich aus der Praxis der Kommission herausgebildet haben. Es wird der Anschein erweckt, dass es sich hierbei jeweils um eigenständige Grundsätze und Leitprinzipien handelt, die der Durchführung zugrunde liegen und unabhängig voneinander koexistieren. In dieser Untersuchung geht es darum, Relationen herzustellen, um die Durchführungsebene des Unionsrechts besser zu verstehen. Dabei geht es auch um die Interaktion zwischen den Legitimationsebenen der Steuerung und Kontrolle, die sich schließlich auf die Anforderungen an die Durchführung auswirkt. Andersherum wirkt sich eine Veränderung auf der Durchführungsebene auf Anforderungen, die die Kontrollenebene stellt, aus.

In ihrer Gesamtheit beansprucht die Arbeit einen Beitrag zum Verständnis der Durchführung des Unionsrechts zu leisten, die sich als die verwaltungsrechtliche Komponente der Unionsrechtsordnung versteht.

Sachverzeichnis

- Ableitungszusammenhang 21, 232–234, 245
- Accountability studies 87
- Acte clair 106–110
- Acte éclairé 106, 110
- Administrative agency nach Lindseth 84–85, 92
- AETR (Rs. 22/70) 92
- Agrarbeihilfe 117, 134, 137–141, 143, 145, 151–152, 178, 183, 188–189, 193, 240, 253–255, 269, 271
- Agrarpolitik, Gemeinsame 116–117, 131–134, 137, 146, 151, 173, 177, 188, 193, 203–204, 211, 230, 233, 240, 250–251, 258, 269–270, 273
- Agroferm (Rs. C-568/11) 1–3, 203–213, 285, 289
- Akzeptanz 210–211, 228, 293–294
- Alcan (Rs. C-24/95) 157, 165, 204
- Algera (Rs. 7/56) 23
- Amsterdam-Vertrag 47, 74
- Anhörungsverfahren, s. Gesetzgebungsverfahren
- Anlastung 176, 179–185, 264, 275–277, 281, 285
- Anwendbarkeit, unmittelbare 62–64
- Äquivalenz 36, 58, 62, 71, 80, 125, 154–155, 157, 209, 211
- Association Kokopelli (Rs. C-59/11) 192–194
- Aufbau- und Resilienzfähigkeit „Next-GenerationEU“ 290
- Autonomedurchbrechung 7, 165–166, 169, 172, 204–205, 209, 211, 243, 247, 258, 262, 265, 285, 289
- Balkan-Import-Export (Rs. 5/73) 190
- Basisrechtsakt 118, 121, 127, 130, 221
- Beihilfe, staatliche 132, 135–137, 139–141, 143, 150–152, 157–164, 166, 186, 200
- Beihilfenaufsicht 158–165, 169–171, 173, 176, 184–186, 203, 209, 213, 289
- Beihilfenrecht 132, 134, 139–141, 143–144, 149–151, 158–165, 169–171, 186–187, 189, 194, 200, 203
- Belle-Reform 176
- Bereichsregelung, s. Durchführungs-kompetenz
- Blaupause 290
- Brexit 253, 266
- Brüssel-Vertrag 223
- Carey-Bericht 227–228, 242
- Cerafel (Rs. 218/85) 64
- CILFIT (Rs. 283/81) 106–110
- Cohn-Bendit (Conseil d'État 1978) 107
- Comet (Rs. 45/76), s. Rewe (Rs. 33/76)
- Costa/Enel (Rs. 6/64) 25, 64
- Darlegungs- und Beweislast 179–181, 183
- Demokratie, repräsentative 12–14, 83
- Demokratiedefizit 15–16
- Deutsche Milchkontor (verb. Rs. 205 bis 215/82) 36, 46, 49, 58, 152, 156, 202–206, 209–210, 212
- Dezentralisierung 262–265, 267–269, 273–277
- Differenzierung 266–267, 270
- Direktwirkung der Richtlinie 75
- Donckerwolke (Rs. 41/76) 27
- Durchführung
- administrative 32–34, 96–97, 101, 105, 215, 233
 - Begriff 31–32, 47–48
 - förderpolitische 118–119, 122, 129–130, 137, 172, 178, 185, 203–206, 209, 230, 232–234, 236, 275

- judikative 34–35, 104
- legislative 34, 96, 101
- Durchführungskompetenz
- Bereichsregelung 40–42
- Gesamtregelung und Teilregelungen 37–39
- implied powers 42–43
- mitgliedstaatliche 46, 50–52, 85, 111, 113, 115, 122, 154–155, 172, 176, 180, 201–206, 208–209, 211–212, 215, 225–226, 232–233, 235, 237, 243, 246–247, 290
- Durchführungsregime
- förderpolitisches 115, 122, 131, 151, 172–175, 177–186, 201–203, 209, 213, 216, 238, 243–248, 250–251, 253, 257–258, 262, 275, 289–290, 294
- Begriff 82
- Dysfunktionalität 247, 253–259, 262, 268, 283, 287, 290

- Effektivität 36, 58, 62, 73, 77–78, 80–81, 112, 124, 154–158, 166–167, 202–206, 209, 211–213
- Effektuierung 266–268
- Eigenmittelbeschluss 141–142
- Einheitliche Europäische Akte 44, 116–117, 146
- Einzelermächtigung, Prinzip der begrenzten, s. Kompetenz
- Entlastungsverfahren, parlamentarisches 216–217, 228, 232–234, 237, 241, 243, 246, 258, 261, 271, 289
- Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) 117, 143, 145–146, 269
- Ergebnisindikator, s. Leistungsindikator
- Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) 117, 137–139, 145, 240, 253–255, 269–271
- European added value, s. Mehrwert, europäischer
- Ever closer union 63, 266

- Finanzkontrolle, s. Haushaltskontrolle
- Fischler-Reform 254
- Förderperiode 116, 259, 292–293
- Förderpolitik 115–116, 118, 128, 130, 132, 215–216, 222–223, 233, 248, 293–294
- Gegenentwurf, s. Trendumkehr
- Gesamtregelung und Teilregelungen, s. Durchführungskompetenz
- Gesetzgebungsverfahren
- Anhörungsverfahren 19–20
- besonderes 19, 118
- ordentliches 19, 118, 196–201
- Gestion financière, s. Leistungsorientierung
- Gleichheit 177, 189–195
- Grundsatz, rechtsstaatlicher
- allgemein 60, 68–70, 76–77
- Rechtssicherheit 60, 79, 140, 144, 151–152, 155, 158, 167, 170–171, 202–203, 208, 210
- Vertrauensschutz 60, 151–152, 155, 158, 167, 170–171, 185–186, 202–204, 208, 210, 212
- Wegfall der Bereicherung 60, 151–152, 157–158

- Handlungsformenwahl 74–75
- Haushalt, nationaler 118, 135, 141, 143–144
- Haushaltskontrolle, s. Kontrolle
- Haushaltsordnung 119–120, 123–124, 128, 173, 236, 248, 258, 261, 278, 290
- Haushaltsrecht, uniaxiales 118, 121, 128, 130, 223, 268
- Heterogenität 68–70, 73, 79–81
- Hierarchie 61, 234–237, 244–245

- Initiativrecht 188, 194–201, 247, 263, 272
- Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) 126, 174–175, 180
- Interessenabwägung 68–70, 77–80

- Jahresbericht 226, 228, 250, 258
- Jährlichkeit 237
- Juglandwirteförderung 279–280, 291–292

- Kofinanzierung 137, 140–141, 143, 148, 151, 207, 240, 270
- Kohäsionspolitik 116, 146, 148, 173, 207, 209, 211, 237, 240, 250–251, 264, 269, 277

- Kompetenz
- Einzelermächtigung, Prinzip der begrenzten 22–25, 84, 249
 - ausschließliche 27–29, 44–45, 66, 258
 - geteilte 29–31, 66, 258
 - Kompetenzordnung 257, 262–263, 294
 - Kompetenztyp 26
 - Kompetenzverteilung, vertikale 23–24, 49, 83–84, 115, 121, 123, 131, 168–169, 204–205, 207–211, 234–236, 248–249, 258, 264, 270–271, 284–286, 290
 - Sperrwirkung 24, 26, 29, 50, 65–66, 161, 194, 221–222
 - Subsidiarität 44–45, 50, 57, 73, 83–84, 115, 118, 121, 127, 130, 132, 249, 265, 270–271, 285–288, 290, 294
- Kompetenzordnung, s. Kompetenz
- Kompetenztyp, s. Kompetenz
- Kompetenzverteilung, vertikale, s. Kompetenz
- Kontrolle
- dezentrale 105, 108, 238–239
 - ex post 87, 131, 215–216, 227, 233, 235–236, 246–247, 249, 258, 261, 272, 277, 289, 293–294
 - Haushaltskontrolle 215–216, 223, 226–227, 229, 234, 237, 245, 265, 271–272, 287
 - Kontrollleistung 87–88, 91, 93, 97, 102–103, 110–111, 226–228, 230–231, 262
 - Kontrollschwäche 110, 226–228, 230–231, 233, 237–238, 247
 - politische 89, 217, 232–233, 261
 - Problem of many eyes 221–222
 - Problem of many hands 90
 - rechtliche 89–90, 218
 - systemische 224–225, 228–229
 - zentrale 97–98, 225–226, 233, 237
- Kontrollleistung, s. Kontrolle
- Kontrollschwäche, s. Kontrolle
- Krisenresilienz 267, 290, 293
- Legitimationsarchitektur 86–88, 111, 131, 215–216, 232, 234–236, 245–246, 257, 261, 270, 272–273, 289, 293
- Legitimationserfordernis 12, 293–294
- Legitimationsinstrument 31, 215, 223, 226, 289
- Legitimationsniveau 87–88, 93, 97, 103, 105, 110–113, 213, 227–228, 231–232, 234, 241, 246, 262
- Legitimationsquellen 17–18, 24, 31, 82–83, 286
- Leistungsbericht 220–221, 252–253, 255, 263, 278, 282–283, 291
- Leistungsindikator
- Ergebnisindikator 252–253, 274, 277–281, 283, 291–292
 - Outputindikator 253, 273–275, 277–281, 283, 291–292
 - Wirkungsindikator 277–281, 283, 291–292
- Leistungsorientierung 173, 219–220, 223–225, 251–257, 263, 270–273, 275, 277–288, 290–293
- Les Verts (Rs. 294/83) 221
- Letztverantwortlichkeit 235–237, 246–247, 250, 258, 261, 264–265
- Lissabon-Vertrag 46, 48, 101–102, 259
- Lorenz (Rs. 120/73) 170
- Lück (Rs. 34/67) 32–33
- Maastricht-Vertrag 74, 102, 124, 131, 223, 225, 227, 246, 248, 258
- MacSharry-Reform 117, 126, 130, 253, 259
- Mehrwert, europäischer 45, 50, 77, 156, 168, 202, 236, 249, 256, 265, 271, 283, 285–286, 290–291, 293
- Milk Marque (Rs. C-137/00) 133, 194
- Mitteilung, Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft 269–270
- Mittelverwaltung
- geteilte 122–125, 180, 225, 232, 234–236, 243–244, 248, 258
 - zentrale 123
- Monetary Unit Sampling 225–226, 229, 231, 233–234
- New Delivery Model (NDM) 3, 131, 262–294
- Nichtigkeitsklage 91–93, 111, 181, 196, 201

- Normenhierarchie 11
 Normenkonkretisierung, administrative
 182–185, 244–245, 285
- Oelmühle Hamburg (Rs. C-298/96) 152,
 156–157, 173, 186
- Outputindikator, s. Leistungsindikator
- Paradigmenwechsel, s. Trendumkehr
 Polykrise 266
- Problem of many eyes, s. Kontrolle
 Problem of many hands, s. Kontrolle
 Prodi-Kinnock-Reform 128, 248, 258,
 261
- Rechnungsabschlussverfahren 129, 173,
 175–181, 185, 243, 264, 275–277, 281
- Rechtmäßigkeitsdenken 173, 175–179,
 182–183, 185–186, 216, 218–224, 228,
 238, 240–245, 247, 252–253, 255–258,
 263–265, 271–273, 275–277, 280–281,
 283–284, 286–287, 293
- Rechtsakt, delegierter 47–48
- Rechtssicherheit, s. Grundsatz, rechts-
 staatlicher
- Rechtsstaatlichkeit 18–21, 83
- Reflexionspapier über die Zukunft der
 EU-Finzen 268
- Renationalisierung 115, 267, 269–271
- Ressourcenmangel 237–242, 264, 268
- Rewe (Rs. 33/76) 34–35, 53, 58
- Rheinmühlen (Rs. 6/71) 54–55
- Römische Verträge 23, 40, 63, 131, 224,
 248
- Ruckdeschel (verb. Rs. 117/76 und 16/77)
 189–190
- Rückforderung
 – rechtswidriger Unionsbeihilfen
 59–61, 82, 125–126, 151–154, 155–156,
 166–167, 173, 184–185, 202–209,
 211–213, 215, 245
 – rechtswidriger staatlicher Beihilfen
 59–60, 152, 157, 162, 164, 167–172,
 202–204, 209, 213
- Sachwaltereigenschaft 28
- Santer-Kommission, Rücktritt 218
- Schichtenmodell nach Pescatore 11–12
- Schutz der finanziellen Interessen der
 Union 124–128, 130, 175, 187, 247–248,
 258, 275, 293
- Single-audit-System 237–239
- Solman Neptun (verb. Rs. C-72/91 und
 C-73/91) 143
- Sonderbericht 220, 251, 257, 271
- Sound financial management, s. Leistungs-
 orientierung
- Sperrwirkung, s. Kompetenz
- Stardust Marine (Rs. C-482/99) 144
- Steuerung 21, 25, 58, 82–83, 112, 117,
 131, 145, 151, 164, 178, 183, 201, 213,
 216–217, 223, 227, 233–236, 241,
 243–247, 249–250, 257–258, 261–262,
 264–265, 272, 275–277, 281–283,
 285–287, 289, 293–294
- Stichprobenkontrolle 180–181, 222, 225,
 228–231
- Strategieplan 140, 145, 147–151, 201, 207,
 263, 269–277
- Strukturfonds, s. Kohäsionspolitik
- Subsidiarität, s. Kompetenz
- Supranationalität 63, 113, 159, 164–165,
 172–174, 184, 186, 195, 202, 213, 281,
 289
- Trendumkehr 266–267, 280–281, 287, 290
- Trilog 199
- Unionsbeihilfe 115–118, 132, 134,
 136–142, 151–152, 166, 183, 186–187,
 200–201, 207, 213, 216, 240
- Unionshaushalt 117, 128, 141–142, 148,
 178–179, 215–216, 228, 247, 293
- Unrecht, judikatives 108–109
- Value for money, s. Leistungsorientierung
- Van Gend en Loos (Rs. 26/62) 63–64, 103
- Verantwortlichkeit
 – allgemein 86, 232, 236, 248, 257, 261
 – dezentrale 261
 – finanzielle 216, 223, 275
 – Verantwortlichkeitslücke 215, 233–234,
 236, 242–244, 246–247, 257, 261–262,
 289
 – Verantwortlichkeitsverteilung 90, 216,
 234, 245, 257–258, 264, 272, 289

- Verantwortungsklarheit 90, 216, 234
- Verantwortlichkeitslücke, s. Verantwortlichkeit
- Verantwortlichkeitsverteilung, s. Verantwortlichkeit
- Verantwortungsklarheit, s. Verantwortlichkeit
- Verbot der Wirksamkeitsbeeinträchtigung 62, 66, 71–72, 81, 112, 151–152, 156, 166, 202
- Verfahrensautonomie 53–58, 60–61, 80, 112, 121–122, 124, 128, 130, 151–152, 154–156, 165–166, 172–173, 175, 177, 183–184, 202, 208–213, 232, 234, 236, 239, 242–247, 258, 265, 281, 284–285, 289, 294
- Verhältnismäßigkeit
 - allgemeine 134, 191–194
 - kompetenzielle 50, 57, 73, 76, 78–79, 115, 118, 121, 127, 130, 152, 156, 202, 213, 249, 265, 284–285, 287–288, 294
- Vertragsverletzungsverfahren 93–103, 111, 163–165, 180, 215, 226, 233, 235–237, 246–247
- Vertrauensschutz, s. Grundsatz, rechtsstaatlicher
- VNOSW (verb. Rs. C-383 bis 385/06) 206–211
- Vodafone (Rs. C-58/08) 73–74
- Vorabentscheidungsverfahren 103–111, 210
- Vorrang 62, 64–66, 72, 81, 154, 202, 207
- Wagenknecht (Rs. T-715/19) 187
- Wegfall der Bereicherung, s. Grundsatz, rechtsstaatlicher
- Weißbuch zur Zukunft Europas 266–267, 290
- Weisung, s. Hierarchie
- Wells (Rs. C-201/02) 53
- Wesentlichkeitsschwelle 222, 226–228, 230, 232, 239–244, 247, 250, 257, 265, 268, 287
- Wettbewerbsrecht 32, 59, 132–134, 193, 200
- Wirkungsindikator, s. Leistungsindikator
- Wirtschaftlichkeit, s. Leistungsorientierung
- Zuverlässigkeitserklärung 218–219, 221–223, 226–230, 232, 237, 241–244, 248, 250, 253, 258, 261, 271, 287