

*Thorsten Siegel*

Europäisierung des Öffentlichen Rechts





Thorsten Siegel

# Europäisierung des Öffentlichen Rechts

Rahmenbedingungen und Schnittstellen  
zwischen dem Europarecht  
und dem nationalen (Verwaltungs-)Recht

Mohr Siebeck

*Thorsten Siegel*, geboren 1967; Studium der Rechtswissenschaften an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg; Rechtsanwalt in Neustadt/Wstr. und Andernach; 2001 Promotion zum Dr. rer. publ.; seit 2001 wissenschaftlicher Referent am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer; 2008/09 Habilitation; 2010 Lehrpreis des Landes Rheinland-Pfalz; Lehrstuhlvertretungen an der Leibniz Universität Hannover, an der Ludwig-Maximilians-Universität München und an der Universität Potsdam.

ISBN 978-3-16-152004-4

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

© 2012 Mohr Siebeck Tübingen.

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

Das Buch wurde von Laupp & Göbel in Nehren gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Nädele in Nehren gebunden.

## Vorwort

Die Europäisierung des Öffentlichen Rechts weist eine Vielzahl unterschiedlicher Facetten und Bestandteile auf. Das Anliegen dieses Buches ist es, diese oftmals sehr verstreuten Elemente der Europäisierung zu identifizieren, zu systematisieren und in möglichst kompakter Form zu vermitteln.

Entstanden ist die Idee zur Erstellung des Werkes während meiner gleichnamigen Vorlesung im Rahmen einer Lehrstuhlvertretung an der Ludwig-Maximilians-Universität München. Herr Ass. iur. Michael Mirschberger hat wertvolle Dienste zur Vorbereitung dieser Vorlesung erbracht. Das Buch knüpft – in komprimierter und aktualisierter Form – teilweise auch an meine Habilitationsschrift über die »Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund« an. Schrifttum und Rechtsprechung befinden sich grundsätzlich auf dem Stand vom 1. Februar 2012, vereinzelt auch darüber hinaus.

Danken möchte ich insbesondere Jan Ziekow. Die langjährige, sehr ertragreiche Zusammenarbeit mit ihm hat diesem Buch zahlreiche wertvolle Impulse verliehen. Frau Ass. iur. Franziska Kruse bin ich für die kritische Durchsicht des Manuskripts verbunden. Dank gebührt schließlich Herrn Dr. Franz-Peter Gillig und seinem Team beim Verlag Mohr Siebeck für die effiziente Fertigstellung des Buches.

Die Europäisierung ist ein Thema, das sicherlich immer wieder neue Fragen und Aspekte aufwirft. Über Anregungen zur Ergänzung oder Erweiterung freue ich mich deshalb.

Speyer, im Februar 2012

*Thorsten Siegel*



# Inhaltsübersicht

<i>A. Für eine Europäisierung relevante Strukturelemente des Europarechts</i>	3
I. Begriff des Europarechts	3
II. Rechtsquellen des Rechts der Europäischen Union	5
III. Vorrang des Unionsrechts vor dem nationalen Recht	11
IV. Vollzug des Unionsrechts	14
V. Grundrechte und vergleichbare Handlungsmaßstäbe	17
VI. Rechtsschutz vor dem Europäischen Gerichtshof	21
<i>B. Begriff der Europäisierung</i>	24
I. Erste begriffliche Annäherung	24
II. Funktionsweise der Europäisierung	25
III. Arten der Europäisierung	28
IV. Gesamtheitliche Europäisierung	31
<i>C. Europäisierung und Verfassungsrecht</i>	33
I. Zulässigkeit und Grenzen der Europäisierung	33
II. Verteilung der Kompetenzen zur Europäisierung im Bundesstaat	37
III. Europäisierung und Staatsorganisationsrecht	38
IV. Europäisierung und Grundrechte	42
<i>D. Europäisierung des Allgemeinen Verwaltungsrechts</i>	52
I. Organisationsrecht	52
II. Handlungsformen	56
III. Verwaltungsverfahren	67
IV. Entscheidungsfindung im Europäischen Verwaltungsverbund	73
V. Subjektive öffentliche Rechte	75
VI. Verwaltungskontrolle	79
VII. Beseitigung von Widersprüchen zum Unionsrecht	81
VIII. Ausgleichsansprüche	83
<i>E. Europäisierung des Besonderen Verwaltungsrechts</i>	86
I. Stoffrecht	86
1. Arzneimittelzulassungsrecht	87

## Inhaltsübersicht

2. Chemikalienrecht . . . . .	96
3. Pflanzenschutzmittelrecht . . . . .	103
4. Novel-Food-Recht . . . . .	107
II. Umwelt- und Planungsrecht . . . . .	109
1. Erlangung von Umweltinformationen . . . . .	110
2. Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung . . . . .	111
3. Öffentlichkeitsbeteiligung . . . . .	113
4. Pläne . . . . .	115
5. Naturschutzrecht: Netz Natura 2000 . . . . .	117
III. Wirtschaftsverwaltungsrecht . . . . .	119
1. Regulierung . . . . .	120
2. Beihilfenrecht . . . . .	124
3. Vergaberecht . . . . .	126
4. Berufszulassungs- und -anerkenntnisrecht . . . . .	129
5. Führerscheine . . . . .	133
<i>F. Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts</i> . . . . .	136
I. Rahmenbedingungen . . . . .	136
II. Rechtswegzuweisung . . . . .	139
III. Rechtsschutzhindernisse . . . . .	141
IV. Rechtsschutzform . . . . .	142
V. Klage-/Antragsbefugnis . . . . .	143
VI. Vorverfahren . . . . .	147
VII. Fristen . . . . .	149
VIII. Vorläufiger Rechtsschutz . . . . .	149
IX. Vorlagen an den Europäischen Gerichtshof . . . . .	151
<i>G. Ausblick</i> . . . . .	154
Literaturverzeichnis . . . . .	157
Stichwortverzeichnis . . . . .	177

# Inhaltsverzeichnis

<i>A. Für eine Europäisierung relevante Strukturelemente des Europarechts</i>	3
I. Begriff des Europarechts . . . . .	3
1. Europarecht im engeren Sinne . . . . .	3
2. Europarecht im weiteren Sinne . . . . .	4
3. Berührungspunkte . . . . .	4
II. Rechtsquellen des Rechts der Europäischen Union . . . . .	5
1. Primärrecht . . . . .	5
2. Sekundärrecht . . . . .	6
a) Begriff des Sekundärrechts . . . . .	6
b) Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung . . . . .	7
c) Subsidiaritätsprinzip und Verhältnismäßigkeitsprinzip . . . . .	8
d) Anwendungsvorrang des Primärrechts vor dem Sekundärrecht . . . . .	9
e) Strukturmerkmale des Sekundärrechts . . . . .	10
3. Tertiärrecht . . . . .	10
III. Vorrang des Unionsrechts vor dem nationalen Recht . . . . .	11
1. Anwendungsvorrang des Unionsrechts . . . . .	11
a) Abgrenzung zum Geltungsvorrang . . . . .	11
b) Arten des Anwendungsvorrangs . . . . .	11
aa) Quantitativer Anwendungsvorrang . . . . .	11
bb) Qualitativer Anwendungsvorrang . . . . .	13
2. Äquivalenzprinzip und Effektivitätsprinzip . . . . .	13
3. Unionsrechtskonforme Auslegung des nationalen Rechts . . . . .	13
IV. Vollzug des Unionsrechts . . . . .	14
1. Vorrang des indirekten Vollzugs vor dem direkten Vollzug . . . . .	14
2. Vollzugsorgane bei Direktvollzug . . . . .	15
a) Die Kommission als zentrales Vollzugsorgan der Union . . . . .	15
b) Ausdifferenzierung und Ausdiversifizierung . . . . .	15
3. Verwaltungsverfahren bei Direktvollzug . . . . .	16
4. Die Komitologie-Verfahren . . . . .	17

## *Inhaltsverzeichnis*

V. Grundrechte und vergleichbare Handlungsmaßstäbe . . . . .	17
1. Rechtsgrundlagen . . . . .	17
a) Rechtslage vor Inkrafttreten der EU-Grundrechte-Charta	17
b) Rechtslage nach Inkrafttreten der EU-Grundrechte-Charta . . . . .	18
2. Kreis der Verpflichteten . . . . .	18
3. Für die Europäisierung des Verwaltungsrechts besonders relevante Grundrechte . . . . .	19
a) Grundrecht auf eine gute Verwaltung . . . . .	19
b) Grundrecht auf Datenschutz . . . . .	19
c) Justizgrundrechte . . . . .	20
VI. Rechtsschutz vor dem Europäischen Gerichtshof . . . . .	21
1. Funktion und Organisation des Gerichtshofs . . . . .	21
2. Ausdiversifizierung des Rechtsschutzes . . . . .	22
a) Keine Statuierung eines »Rechtsprechungsmonopols« . . . . .	22
b) Modelle der Ausdiversifizierung . . . . .	22
aa) Aufsichtsmodell . . . . .	22
bb) Direktklagemodell . . . . .	22
cc) Beschwerdekammermodell . . . . .	23
<i>B. Begriff der Europäisierung . . . . .</i>	<i>24</i>
I. Erste begriffliche Annäherung . . . . .	24
II. Funktionsweise der Europäisierung . . . . .	25
1. Europäisierung im engeren Sinne . . . . .	26
2. Europäisierung im weiteren Sinne . . . . .	26
3. Europäisierung im weitesten Sinne . . . . .	27
4. Wechselseitige Ergänzungen und Verschränkungen . . . . .	27
III. Arten der Europäisierung . . . . .	28
1. Materielle Europäisierung . . . . .	28
a) Zum Begriff der materiellen Europäisierung . . . . .	28
b) Materielle Europäisierung des nationalen materiellen Rechts . . . . .	28
c) Materielle Europäisierung des nationalen Verfahrensrechts . . . . .	29
2. Prozedurale Europäisierung . . . . .	29
a) Zum Begriff der prozeduralen Europäisierung . . . . .	29
b) Prozedurale Europäisierung des nationalen Verfahrensrechts . . . . .	29
c) Prozedurale Europäisierung des nationalen materiellen Rechts . . . . .	30

## Inhaltsverzeichnis

3. Institutionelle Europäisierung . . . . .	30
a) Zum Begriff der institutionellen Europäisierung . . . . .	30
b) Ausdifferenzierung und Ausdiversifizierung . . . . .	30
IV. Gesamtheitliche Europäisierung . . . . .	31
1. Zum Begriff der gesamtheitlichen Europäisierung . . . . .	31
2. Europäisierung der Gewalten . . . . .	31
3. Arten der Zusammenarbeit . . . . .	32
C. <i>Europäisierung und Verfassungsrecht</i> . . . . .	33
I. Zulässigkeit und Grenzen der Europäisierung . . . . .	33
1. Die Integrationsverantwortung des Gesetzgebers als relative Grenze . . . . .	34
2. Die Ultra-vires-Lehre als relative Grenze . . . . .	35
a) Die Ultra-vires-Lehre nach dem Lissabon-Urteil . . . . .	35
b) Rechtsschutz gegen »ausbrechende Rechtsakte« . . . . .	35
3. Wahrung des Kerngehalts des Grundgesetzes als absolute Grenze . . . . .	36
II. Verteilung der Kompetenzen zur Europäisierung im Bundesstaat . . . . .	37
1. Zuordnung der Verbandskompetenz im Bereich der auswärtigen Gewalt im Allgemeinen . . . . .	37
a) Zuweisung der Verbandskompetenz durch Art. 32 Abs. 1 GG . . . . .	37
b) Berührung von Länderinteressen . . . . .	37
c) Das Lindauer Abkommen . . . . .	37
2. Art. 23 GG als Sonderregelung im Verhältnis zur EU . . . . .	38
III. Europäisierung und Staatsorganisationsrecht . . . . .	38
1. Europäisches Verfassungsrecht? . . . . .	39
2. Europäisierung und Staatstrukturprinzipien . . . . .	39
a) Europäisierung und das Bundesstaatsprinzip . . . . .	40
b) Europäisierung und das Demokratieprinzip . . . . .	41
c) Europäisierung und das Rechtsstaatsprinzip . . . . .	41
IV. Europäisierung und Grundrechte . . . . .	42
1. Die »Aufholjagd« des Grundrechtsschutzes auf Unionsebene . . . . .	43
a) Die »Solange«-Rechtsprechung . . . . .	43
b) Intensivierung der »Solange«-Rechtsprechung . . . . .	43
c) Ergänzung durch die »Soweit«-Rechtsprechung . . . . .	44
d) Fortentwicklung durch die »Somit«-Rechtsprechung . . . . .	44

2. Überlagerungen grundrechtlicher Wertungen . . . . .	46
a) Tariffreueklauseln . . . . .	46
b) Staatliche Sportwettmonopole . . . . .	47
c) Exklusive Vermarktungsrechte . . . . .	48
d) Nachträgliche Sicherungsverwahrung . . . . .	48
3. »Neue« Grundrechte . . . . .	49
a) Grundrecht auf Datenschutz . . . . .	49
b) Grundrecht auf eine gute Verwaltung . . . . .	51
<i>D. Europäisierung des Allgemeinen Verwaltungsrechts . . . . .</i>	<i>52</i>
I. Organisationsrecht . . . . .	52
1. Der Einheitliche Ansprechpartner . . . . .	52
a) Hintergrund: Die EG-Dienstleistungsrichtlinie . . . . .	52
b) Wesen und Funktionsweise . . . . .	53
c) Umsetzung in das nationale Recht . . . . .	53
2. Regulierungsbehörden im Energiebereich . . . . .	54
a) Unionsrechtliche Pflicht zu Benennung von Regulie- rungsbehörden . . . . .	54
b) Die Bundesnetzagentur und Landesregulierungsbehörden	55
c) Die Europäische Regulierungsagentur (ACER) . . . . .	56
II. Handlungsformen . . . . .	56
1. Der transnationale Verwaltungsakt . . . . .	57
a) Begriff . . . . .	57
b) Rechtmäßigkeitsanforderungen . . . . .	57
2. Die Genehmigungsfiktion . . . . .	58
a) Wesen der Genehmigungsfiktion . . . . .	58
b) Bisherige Verbreitung der Genehmigungsfiktion . . . . .	58
c) Ausweitung durch die EG-Dienstleistungsrichtlinie . . . . .	58
d) Umsetzung in das nationale Recht . . . . .	59
e) Verfahrensrechtliche Folgeprobleme . . . . .	59
aa) Rechtsnatur der Bescheinigung des Genehmigungsg- eintritts . . . . .	59
bb) Rechtsschutz . . . . .	60
cc) Modifizierung der Regelungen zur Aufhebung? . . . . .	61
3. Delegierte Rechtsetzung . . . . .	61
a) Der Erlass von Rechtsverordnungen . . . . .	61
aa) Wesen der Rechtsverordnungen . . . . .	61
bb) Anforderungen an die Ermächtigungsnorm . . . . .	62
cc) Ergänzung durch die Wesentlichkeitslehre . . . . .	62
b) Abgrenzung im Einzelfall . . . . .	62
aa) Rechtsnatur von IT-Standards . . . . .	62
bb) »Formenwechsel« zur Satzung? . . . . .	63

## Inhaltsverzeichnis

c) Unionsrecht . . . . .	64
aa) Rechtsgrundlagen . . . . .	64
bb) (Grund-)Verordnung und delegierte Rechtsakte . . . . .	64
4. Verwaltungsvorschriften . . . . .	65
a) Begriff und Arten der Verwaltungsvorschriften . . . . .	65
b) Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften als ausreichende Umsetzung von Unionsrecht? . . . . .	66
c) Einordnung von »Auslegungsmitteilungen« der Kommission . . . . .	66
III. Verwaltungsverfahren . . . . .	67
1. Verwaltungsverfahren nach nationalem Verwaltungsrechts- verständnis . . . . .	67
a) Begriff des Verwaltungsverfahrens . . . . .	67
b) Arten des Verwaltungsverfahrens . . . . .	68
aa) Verwaltungsverfahren im engsten (formellen und materiellen) Sinne . . . . .	68
bb) Verwaltungsverfahren im weiteren (materiellen) Sinne . . . . .	68
cc) Verwaltungsverfahren im weitesten (formellen) Sinne	68
c) Rechtliche Anforderungen an die Grundtypen . . . . .	69
2. Europäisierte Verwaltungsverfahren . . . . .	69
a) Prozedurale Europäisierung im Allgemeinen . . . . .	69
b) Verfahren vor dem Einheitlichen Ansprechpartner . . . . .	70
3. Insbesondere die Komitologie-Verfahren . . . . .	70
a) Wesen der Komitologie . . . . .	70
b) Verfahren nach bisherigem Recht . . . . .	71
c) Neuausrichtung im Jahre 2011 . . . . .	71
aa) Neuregelung in der Komitologie-Verordnung (EU) Nr. 182/2011 . . . . .	71
bb) Verfahrensarten nach der neuen Komitologie- Verordnung . . . . .	71
cc) Bestimmung der richtigen Verfahrensart . . . . .	72
IV. Entscheidungsfindung im Europäischen Verwaltungsverbund	73
1. Interhorizontale Entscheidungsvernetzung im Europäischen Verwaltungsverbund . . . . .	73
a) Einzelvollzugsmodell . . . . .	74
b) Transnationalitätsmodell . . . . .	74
c) Referenzentscheidungsmodell . . . . .	74
2. Vertikale Entscheidungsabstufungen zwischen Union und Mitgliedstaaten . . . . .	74
a) Intervertikalität und Intravertikalität . . . . .	74
b) Wirkrichtungen der Intervertikalität . . . . .	75

*Inhaltsverzeichnis*

V. Subjektive öffentliche Rechte . . . . .	75
1. Begriff des subjektiven öffentlichen Rechts . . . . .	75
a) Bestimmung nach nationalem Verwaltungsrecht . . . . .	75
b) Europäisierung des subjektiven öffentlichen Rechts . . . . .	76
aa) Erweiterung der Kreises subjektiver öffentlicher Rechte . . . . .	76
bb) Bestimmung subjektiver Rechte im Einzelfall . . . . .	76
cc) Ableitungen aus dem Effektivitätsprinzip . . . . .	77
2. Stärkung absoluter Verfahrensrechte? . . . . .	77
a) Absolute Verfahrensrechte nach nationalem Recht . . . . .	77
b) Stärkung durch Europäisierung? . . . . .	78
VI. Verwaltungskontrolle . . . . .	79
1. Kontrolle beim Vollzug des EU-Rechts . . . . .	79
2. Kontrolldichte . . . . .	79
a) Gestaltungsspielräume nach nationalem Verwaltungsrecht	79
b) Europäisierung der Gestaltungsspielräume? . . . . .	80
VII. Beseitigung von Widersprüchen zum Unionsrecht . . . . .	81
1. Beseitigungsmöglichkeiten nach nationalem Recht . . . . .	81
2. Aufhebung rechtswidriger Beihilfebescheide . . . . .	81
a) Bemessung nach §§ 48 ff. VwVfG . . . . .	81
b) Unionsrechtskonforme Auslegung »flexibler« Bestimmungen . . . . .	82
c) Verdrängung entgegenstehenden Rechts . . . . .	82
3. Anerkennung des Grundsatzes der Rechtsicherheit . . . . .	83
VIII. Ausgleichsansprüche . . . . .	83
1. Ausgleichsansprüche nach nationalem Recht . . . . .	83
2. Der unionsrechtliche Staatshaftungsanspruch . . . . .	83
a) Herleitung . . . . .	83
b) Relevanz . . . . .	84
c) Anforderungen . . . . .	84
d) Rechtsfolge und Durchsetzung . . . . .	85
<i>E. Europäisierung des Besonderen Verwaltungsrechts . . . . .</i>	<i>86</i>
I. Stoffrecht . . . . .	86
1. Arzneimittelzulassungsrecht . . . . .	87
a) Rechtsgrundlagen . . . . .	87
b) Europäisierung der Eröffnungskontrollen . . . . .	88
aa) Grundsatz: Genehmigungsbedürftigkeit für Human- und Tierarzneimittel . . . . .	88

Inhaltsverzeichnis

bb) Sondervorschriften für die Änderung von Human- und Tierarzneimitteln . . . . .	88
cc) Registrierungspflicht für bestimmte homöo- pathische und für traditionelle pflanzliche Arzneimittel . . . . .	89
dd) Genehmigungspflicht für in biotechnologischen Verfahren hergestellte Arzneimittel . . . . .	90
ee) Ergänzende Sondervorschriften für Kinderarznei- mittel . . . . .	90
ff) Ergänzende Sondervorschriften für Arzneimittel für neuartige Therapien . . . . .	91
c) Interhorizontale Entscheidungsvernetzung im Europäischen Verwaltungsverbund . . . . .	92
aa) Die sukzessive Zulassung von Arzneimitteln . . . . .	92
bb) Die parallele Zulassung von Arzneimitteln . . . . .	93
cc) Abgrenzung vom Parallelimport von Arzneimitteln . . . . .	94
d) Gesamtheitliche Europäisierung nach der Kinderarznei- mittel-Verordnung . . . . .	95
aa) Einstufung als vertikale Entscheidungsstufung . . . . .	95
bb) Prüfung von Kinderarzneimitteln nach der Kinder- arzneimittel-Verordnung . . . . .	95
2. Chemikalienrecht . . . . .	96
a) Rechtsgrundlagen . . . . .	96
b) Europäisierung der Stufen des REACH-Systems . . . . .	97
aa) Die Registrierung als Grundbaustein des REACH- Systems . . . . .	97
bb) Die Dossierbewertung . . . . .	98
cc) Die Stoffbewertung . . . . .	99
dd) Die Zulassung besonders besorgniserregender Stoffe . . . . .	101
ee) Die Auferlegung von Beschränkungen . . . . .	102
c) Die Verknüpfung der Stufen des REACH-Systems . . . . .	103
3. Pflanzenschutzmittelrecht . . . . .	103
a) Rechtsgrundlagen . . . . .	103
b) Europäisierung der Eröffnungskontrollen . . . . .	104
aa) Die Wirkstoffgenehmigung als Vorstufe . . . . .	104
bb) Zulassung des Pflanzenschutzmittels durch die Mitgliedstaaten . . . . .	105
c) Interhorizontale Entscheidungsvernetzung im Europäischen Verwaltungsverbund . . . . .	105
aa) Sukzessive Zulassung von Pflanzenschutzmitteln . . . . .	105
bb) Abgrenzung vom Parallelimport von Pflanzen- schutzmitteln . . . . .	106
4. Novel-Food-Recht . . . . .	107
a) Rechtsgrundlagen . . . . .	107

## *Inhaltsverzeichnis*

b) Europäisierung der Eröffnungskontrollen . . . . .	108
aa) Zulassung neuartiger, nicht gentechnisch veränderter Lebensmittel . . . . .	108
bb) Zulassung gentechnisch veränderter neuer Lebensmittel . . . . .	109
II. Umwelt- und Planungsrecht . . . . .	109
1. Erlangung von Umweltinformationen . . . . .	110
a) Rechtsgrundlagen . . . . .	110
b) Elemente einer Europäisierung . . . . .	111
2. Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung . . . . .	111
a) Rechtsgrundlagen . . . . .	111
b) Elemente einer Europäisierung . . . . .	112
c) Abschichtung der Umweltverträglichkeitsprüfung . . . . .	112
3. Öffentlichkeitsbeteiligung . . . . .	113
a) Beteiligungsvorschriften nach nationalem Recht . . . . .	113
b) Elemente einer Europäisierung . . . . .	115
4. Pläne . . . . .	115
a) Planung nach nationalem Verwaltungsrecht . . . . .	115
b) Europäisierung der Planung . . . . .	116
aa) Transeuropäische Netze . . . . .	116
bb) Das Netzausbaubeschleunigungsgesetz . . . . .	116
5. Naturschutzrecht: Netz Natura 2000 . . . . .	117
a) Rechtsgrundlagen . . . . .	117
b) Elemente einer Europäisierung . . . . .	117
aa) Gebietsausweisung . . . . .	117
bb) Schutzregime in ausgewiesenen Gebieten . . . . .	118
cc) Faktische und potenzielle Schutzgebiete . . . . .	118
III. Wirtschaftsverwaltungsrecht . . . . .	119
1. Regulierung . . . . .	120
a) Begriff der Regulierung . . . . .	120
b) Anwendungsgebiete der Regulierung . . . . .	121
c) Rechtsnatur der Regulierung . . . . .	122
aa) Grundsatz: Einordnung als Regulierungs- verfügung . . . . .	122
bb) Einordnung allgemeiner Festlegungen . . . . .	122
cc) Die EU-Netz-Kodizes . . . . .	122
2. Beihilfenrecht . . . . .	124
a) Subventionen nach nationalem Rechtsverständnis . . . . .	124
b) Beihilfen im Sinne des Unionsrechts . . . . .	124
c) Rechtsgrundlagen . . . . .	125
d) Elemente einer Europäisierung . . . . .	125

*Inhaltsverzeichnis*

3. Vergaberecht . . . . .	126
a) Rechtsgrundlagen . . . . .	126
aa) Von der haushaltsrechtlichen zur wettbewerbsrechtlichen Lösung . . . . .	126
bb) Zweiteilung des Vergaberechts . . . . .	127
b) Europäisierung ab Erreichen der Schwellenwerte . . . . .	127
aa) Materielle Europäisierung: das Kaskadenprinzip . . . . .	127
bb) Prozedurale Europäisierung: das Nachprüfungsverfahren . . . . .	128
cc) Institutionelle Europäisierung: die Vergabekammern . . . . .	128
c) Europäisierung unterhalb der Schwellenwerte . . . . .	129
4. Berufszulassungs- und anerkennungsrecht . . . . .	129
a) Rechtsgrundlagen . . . . .	129
aa) Zulassungsanforderungen nach nationalem Verwaltungsrecht . . . . .	129
bb) Rechtsgrundlagen im Unionsrecht . . . . .	130
b) Auswirkungen auf einzelne Berufsfelder . . . . .	131
aa) Juristischer Vorbereitungsdienst . . . . .	131
bb) Notare . . . . .	132
5. Führerscheinrecht . . . . .	133
a) Rechtsgrundlagen . . . . .	133
b) Europäisierung: Referenzentscheidungs- oder Transnationalitätsmodell? . . . . .	133
aa) Grundsatz der Anerkennungspflicht . . . . .	133
bb) Ausnahmen bei nachträglich eintretenden Umständen . . . . .	134
cc) Ausnahmen bei Umgehungsgefahr . . . . .	135
<i>F. Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts . . . . .</i>	<i>136</i>
I. Rahmenbedingungen . . . . .	136
1. Ausweitung des Entscheidungsprogramms . . . . .	136
a) Europarecht im engeren Sinne . . . . .	137
b) Europarecht im weiteren Sinne . . . . .	137
2. Merkmale des ausgeweiteten Entscheidungsprogramms . . . . .	137
3. Verfahrensgrundrechte . . . . .	138
II. Rechtswegzuweisung . . . . .	139
1. Trennungsprinzip . . . . .	139
2. Rechtsweg bei gestuften Entscheidungen im Europäischen Verwaltungsverbund . . . . .	139
a) Vorstufen auf Unionsebene . . . . .	140
b) Vorstufen auf mitgliedstaatlicher Ebene . . . . .	141

## *Inhaltsverzeichnis*

III. Rechtsschutzhindernisse . . . . .	141
1. Bestandskraft als Rechtsschutzhindernis . . . . .	141
2. Rechtsschutz gegen Verfahrensverstöße . . . . .	142
IV. Rechtsschutzform . . . . .	142
1. Akzessorietät zu den (europäisierten) Handlungsformen . . . . .	142
2. Auswirkungen auf die Normenkontrolle nach § 47 VwGO . . . . .	143
V. Klage-/Antragsbefugnis . . . . .	143
1. Grundsatz des Individualrechtsschutzes . . . . .	143
a) Reichweite der Klage-/Antragsbefugnis nach nationalem Verwaltungsprozessrecht . . . . .	143
b) Europäisierung der Zuschneidung . . . . .	144
2. Klagerechte von Naturschutzvereinen . . . . .	144
a) Klagerechte nach dem Naturschutzrecht . . . . .	145
b) Klagerechte nach dem Umwelt-Rechtbehelfsgesetz . . . . .	145
aa) Hintergrund: Die Aarhus-Konvention . . . . .	145
bb) Das Erfordernis der »Schutznormakzessorietät« . . . . .	146
cc) Stimmigkeit nach dem deutschen Rechtsschutz- system? . . . . .	146
dd) Vereinbarkeit mit Unionsrecht? . . . . .	147
VI. Vorverfahren . . . . .	147
1. Das Vorverfahren nach §§ 68 ff. VwGO . . . . .	147
2. Das unionsrechtlich geprägte Nachprüfungsverfahren nach §§ 102 ff. GWB . . . . .	148
3. Vorverfahren auf Unionsebene . . . . .	148
VII. Fristen . . . . .	149
1. Klagefristen . . . . .	149
2. Materielle Präklusionsfristen . . . . .	149
VIII. Vorläufiger Rechtsschutz . . . . .	149
1. Grundsätzliche Aufnahmefähigkeit der Bestimmungen der VwGO . . . . .	149
2. Nachjustierungen . . . . .	150
a) Anordnung des Sofortvollzugs . . . . .	150
b) Gerichtliche Interessenabwägung nach § 80 Abs. 5 VwGO . . . . .	150
c) Einstweilige Anordnung nach § 123 VwGO . . . . .	151
IX. Vorlagen an den Europäischen Gerichtshof . . . . .	151
1. Vorlagerechte nach Art. 267 Abs. 2 AEUV . . . . .	151
2. Vorlagepflichten . . . . .	151

*Inhaltsverzeichnis*

3. Verhältnis zur Richtervorlage nach Art. 100 Abs. 1 GG . . . .	152
4. Vorabentscheidungsverfahren in vorläufigen Rechtsschutz- verfahren . . . . .	152
a) Zweifel der Vereinbarkeit eines nationalen Rechtsakts mit Unionsrecht . . . . .	152
b) Zweifel an der Gültigkeit von sekundärem Unionsrecht	153
<i>G. Ausblick</i> . . . . .	154
Literaturverzeichnis . . . . .	157
Stichwortverzeichnis . . . . .	177



## Einleitung

Das Europarecht und die nationale Rechtsordnung sind mittlerweile nahezu 1 untrennbar miteinander verwoben. Das Anliegen dieses Buches ist es, die Schnittstellenbereiche zwischen beiden Rechtsordnungen zu identifizieren, zu systematisieren und in kompakter Form zu vermitteln. Die zahlreichen Fundstellen ermöglichen jeweils eine weitere Vertiefung. Das Buch richtet sich insbesondere an Studierende in einem fortgeschrittenen Stadium. Darüber hinaus dient es als Einführung in besonders komplexe Rechtsgebiete, die trotz hoher Praxisrelevanz in der juristischen Ausbildung eine eher untergeordnete Rolle spielen. Schließlich sollen aktuelle Entwicklungstendenzen im Bereich der Europäisierung aufgezeigt werden.

Gewählt wird dabei weniger die Perspektive des Europarechts, sondern viel- 2 mehr umgekehrt die Perspektive des nationalen Rechts, insbesondere des Verwaltungsrechts. Hier sollen die vielfältigen Schichten einer Europäisierung des Öffentlichen Rechts sowie Wechselwirkungen zwischen der nationalen und der europäischen Ebene aufgezeigt werden. Auch wenn das Buch nicht das Europarecht als solches zum Gegenstand hat, werden zunächst die für eine Europäisierung relevanten Strukturelemente des Europarechts behandelt.<sup>1</sup> Nach einem Abschnitt zum Begriff der Europäisierung<sup>2</sup> wird sodann das Verhältnis der Europäisierung zum Verfassungsrecht bewertet.<sup>3</sup>

Im Mittelpunkt stehen sodann die für eine Europäisierung besonders rele- 3 vanten Elemente auf den Gebieten des Allgemeinen Verwaltungsrechts<sup>4</sup>, des Besonderen Verwaltungsrechts<sup>5</sup> sowie des Verwaltungsprozessrechts.<sup>6</sup> Dabei werden neben schon als »klassisch« zu bezeichnenden Schnittstellen vor allem Themen aus jüngerer und jüngster Vergangenheit behandelt. Stets wird auf eine Verknüpfung der einzelnen Abschnitte untereinander geachtet, damit das Phänomen der Europäisierung in seiner Gesamtheit erfasst wird. Abschließend erfolgt ein kurzer Ausblick auf die Perspektiven der Europäisierung insbesondere des Verwaltungsrechts.<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> Abschnitt A., s. u. Rn. 4 ff.

<sup>2</sup> Abschnitt B., s. u. Rn. 68 ff.

<sup>3</sup> Abschnitt C., s. u. Rn. 94 ff.

<sup>4</sup> Abschnitt D., s. u. Rn. 150 ff.

<sup>5</sup> Abschnitt E., s. u. Rn. 247 ff.

<sup>6</sup> Abschnitt F., s. u. Rn. 416 ff.

<sup>7</sup> Abschnitt G., s. u. Rn. 476 ff.



## A. Für eine Europäisierung relevante Strukturelemente des Europarechts

Gegenstand dieses Buches ist die Europäisierung des Öffentlichen Rechts, nicht hingegen das Europarecht als solches. Gleichwohl sollen zu Beginn die für eine Europäisierung relevanten Strukturelemente des Europarechts aufgezeigt werden. Deshalb wird zunächst der Begriff des Europarechts dargestellt (u. I.), gefolgt von Abschnitten über die Rechtsquellen des Rechts der Europäischen Union (u. II.), zum Vorrang des Unionsrechts gegenüber dem nationalen Recht (u. III.), zum Vollzug des Unionsrechts (u. IV.), zu den Grundrechten und vergleichbaren Handlungsmaßstäben (u. V.) sowie zum Rechtsschutz vor dem Europäischen Gerichtshof (u. VI.).

### I. Begriff des Europarechts

#### 1. *Europarecht im engeren Sinne*

Europarecht ist im Ausgangspunkt das Recht der europäischen internationalen Organisationen. Unter Europarecht im engeren Sinne versteht man hingegen lediglich das Recht der Europäischen Union (EU), welches auch das (vormalige) Recht der Europäischen Gemeinschaften erfasst.<sup>1</sup> Auch das Recht der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG) wird zum Europarecht im engeren Sinne gerechnet<sup>2</sup>; da die EAG eigenständig fortbesteht, rechtfertigt dies zumindest insoweit den Fortbestand des Begriffs des Gemeinschaftsrechts.<sup>3</sup> Nicht zum Europarecht im engeren Sinne zählt hingegen das Recht der sonstigen europäischen internationalen Einrichtungen, also anderer Organisationen als der EU und der EAG.

Das zentrale Unterscheidungsmerkmal zwischen dem Europarecht im engeren Sinne und demjenigen im weiteren Sinne liegt darin, dass die Europäischen Gemeinschaften beziehungsweise die Europäische Union supranationalen Charakter aufweisen<sup>4</sup> und damit – wenn auch auf vertraglicher Grundlage und zu-

---

<sup>1</sup> *Andreas Haratsch/Christian Koenig/Matthias Pechstein*, Europarecht, 7. Aufl. 2010, Rn. 1 f.; *Matthias Herdegen*, Europarecht, 13. Aufl. 2011, § 1 Rn. 2ff.; *Rudolf Streinz*, Europarecht, 9. Aufl. 2012, Rn. 1. Zur Entwicklung der europäischen Idee *Thomas Oppermann*, in: derselbe/Classen/Nettesheim, Europarecht, 5. Aufl. 2011, § 1 bis § 3.

<sup>2</sup> *Haratsch/Koenig/Pechstein* (Fn. 1), Rn. 2.

<sup>3</sup> *Michael Schweitzer*, Staatsrecht III, 10. Aufl. 2010, Rn. 20c.

<sup>4</sup> *Herdegen* (Fn. 1), § 5 Rn. 9ff.

gleich durch diese beschränkt – einseitig hoheitliche Gewalt ausüben können.<sup>5</sup> Dies gilt insbesondere für die Möglichkeit, durch Richtlinien und Verordnungen für die Mitgliedstaaten verbindliches Recht zu schaffen. Ebenfalls zum Unionsrecht und damit zum Europarecht im engeren Sinne zählt auch das Recht der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) nach Art. 23 ff. EUV; es partizipiert jedoch nicht am supranationalen Charakter des Unionsrechts im Übrigen, sondern weist lediglich intergouvernementalen Charakter auf.<sup>6</sup>

- 7 Durch das Merkmal der Supranationalität unterscheidet sich die Europäische Union von einem Staatenbund als völkerrechtlicher Wirkungseinheit, dessen Maßnahmen von den ihm angehörigen Staaten zur Erlangung von Verbindlichkeit gesondert umgesetzt werden müssen. Andererseits bleibt die Souveränität der Mitgliedstaaten auch im Europarecht im engeren Sinne unberührt. Zum Ausdruck kommt diese Zwischenstellung zwischen einem Staatenbund und einem Bundesstaat in der Umschreibung der Europäischen Union als »Staatenverbund«<sup>7</sup>.

### 2. Europarecht im weiteren Sinne

- 8 Unter Europarecht im weiteren Sinne ist das Recht aller europäischen internationalen Organisationen zu verstehen. Zum Europarecht im engeren Sinne gesellt sich hier etwa das Recht der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) und des von den Mitgliedstaaten der Union gemeinsam mit den EFTA-Staaten gebildeten Europäischen Wirtschaftsraums (EWR). Ebenfalls lediglich zum Europarecht im weiteren, nicht hingegen auch im engeren Sinne, zählt vor allem auch das Recht des Europarats und der in seinem Rahmen entwickelten Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK).<sup>8</sup> Diejenigen Bereiche, die (lediglich) dem Europarecht im weiteren Sinne, nicht jedoch demjenigen im engeren Sinne zuzuordnen sind, bedürfen grundsätzlich der Umsetzung durch einen Transformationsakt, um in den jeweiligen Staaten Verbindlichkeit zu erlangen.<sup>9</sup>

### 3. Berührungspunkte

- 9 Trotz der im Ausgangspunkt klaren Unterscheidung besteht aber eine Vielzahl von Berührungspunkten zwischen dem Europarecht im engeren und demjenigen im weiteren Sinne: So ist etwa die EMRK nach dem Gesagten zwar dem Europarecht im weiteren Sinne zuzuordnen. Die EMRK ist jedoch schon lange vom Europäischen Gerichtshof als einem Organ auf Unionsebene als Rechtserkenntnisquelle herangezogen worden, etwa bei der Auslegung der Reichweite

<sup>5</sup> BVerfGE 123, 267 (= NJW 2009, S. 2267 ff.), Rn. 229. Zu den verfassungsrechtlichen Grenzen der Europäisierung s. u. Rn. 96 ff.

<sup>6</sup> Haratsch/Koenig/Pechstein (Fn. 1), Rn. 61.

<sup>7</sup> BVerfGE 89, 155 ff.; BVerfGE 123, 267 (= NJW 2009, S. 2267 ff.), Rn. 229.

<sup>8</sup> Haratsch/Koenig/Pechstein (Fn. 1), Rn. 40 ff.

<sup>9</sup> Streinz (Fn. 1), Rn. 77 für die EMRK.

einzelner Grundrechte.<sup>10</sup> Auch das Bundesverfassungsgericht hat oftmals die Grundrechte des Grundgesetzes völkerrechtsfreundlich und damit auch in Einklang mit der EMRK und der hierzu ergangenen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ausgelegt<sup>11</sup> und damit zugleich einen »faktischen Vorrang«<sup>12</sup> der EMRK anerkannt.

Vor allem aber wird im Unionsrecht an mehreren Stellen auf die EMRK 10 Bezug genommen: Nach Art. 6 Abs. 3 EUV sind die Grundrechte der EMRK als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts; und nach Art. 52 Abs. 3 S. 1 der EU-Grundrechte-Charta, welche über Art. 6 Abs. 1 EUV Bestandteil des (primären) Unionsrechts ist<sup>13</sup>, bemessen sich Bedeutung und Tragweite der Grundrechte der EU-Grundrechte-Charta nach den entsprechenden Bestimmungen der EMRK. Damit wird einerseits eine weit reichende Annäherung zwischen den Grundrechten der EMRK und denjenigen auf Unionsebene erreicht, andererseits erkennen Art. 52 Abs. 3 S. 2 und Art. 53 der EU-Grundrechte-Charta mögliche Divergenzen im Schutzniveau an. Eine vollständige Integration der EMRK in das Unionsrecht wird damit erst nach dem in Art. 6 Abs. 2 EUV vorgesehenen Beitritt der Union zur EMRK erfolgen.<sup>14</sup>

## II. Rechtsquellen des Rechts der Europäischen Union

Auch wenn in diesem Buche vereinzelte Bezugnahmen auf das Europarecht im 11 weiteren Sinne erfolgen, konzentriert sich die Abhandlung auf das Europarecht im engeren Sinne. Denn aufgrund des supranationalen Charakters der EU und der damit verbundenen Ausübung staatspezifischer Gewalt ist die Europäisierung hier besonders stark ausgeprägt. Zu unterscheiden ist hier zwischen Primärrecht, Sekundärrecht und Tertiärrecht.

### 1. Primärrecht

Zum Primärrecht als dem die Europäische Union konstituierenden Recht zählen 12 vor allem die beiden Verträge (EUV und AEUV) unter Einbeziehung der jeweiligen Anlagen, Anhänge und Protokolle sowie die in diese über Art. 6 Abs. 1 EUV integrierte EU-Grundrechte-Charta (im Folgenden GRCh), aber auch die ihnen gleichgestellten Rechtsquellen.<sup>15</sup> Die durch die Mitgliedstaaten der Union geschaffenen (Gründungs-)Verträge sind mehrfach grundlegend

<sup>10</sup> Rudolf Strein, in: derselbe (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 6 EUV Rn. 25.

<sup>11</sup> BVerfGE 74, 338 (370); 83, 119 (128), 111, 307 (317).

<sup>12</sup> So die treffende Umschreibung bei Schweitzer (Fn. 3), Rn. 710.

<sup>13</sup> Haratsch/Koenig/Pechstein (Fn. 1), Rn. 662.

<sup>14</sup> Dirk Ehlers, Allgemeine Lehren der Unionsgrundrechte, in: derselbe, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 3. Aufl. 2009, § 14 Rn. 15.

<sup>15</sup> Stephan Hobe, Europarecht, 6. Aufl. 2011, § 10 Rn. 6ff.; Martin Nettesheim, Rechtsquellen des Europäischen Unionsrechts, in: Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, 5. Aufl. 2011, § 9 Rn. 19ff.

reformiert worden und haben durch den Vertrag von Lissabon ihre gegenwärtige Kontur erlangt.<sup>16</sup>

- 13 Auch wenn die Bezeichnung des EUV als »Vertrag über die Europäische Union« im Vergleich zum AEUV als »Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union« auf den ersten Blick ein Stufenverhältnis suggeriert, sind beide Verträge trotz des unterschiedlichen Konkretisierungsgrades gemäß Art. 1 Abs. 3 S. 2 EUV und Art. 1 Abs. 2 S. 2 AEUV rechtlich gleichrangig.<sup>17</sup> Zu den Rechtsquellen, die den Verträgen gleichgestellt sind, gehören insbesondere die vom Europäischen Gerichtshof entwickelten allgemeinen Rechtsgrundsätze. Diese dürfen jedoch nicht frei kreiert werden; vielmehr setzen sie neben dem schon aus dem Begriff ableitbaren Merkmal der Verbreitung in den nationalen Rechtsordnungen eine wesentliche Lücke voraus.<sup>18</sup>

## 2. Sekundärrecht

### a) Begriff des Sekundärrechts

- 14 Unter Sekundärrecht versteht man die von den Unionsorganen nach Maßgabe des primären Unionsrechts erlassenen Rechtsakte.<sup>19</sup> Im Unterschied zum primären Unionsrecht, welches die Union begründet, wird sekundäres Recht damit von der Union selbst geschaffen. Art. 288 AEUV unterscheidet hier zwischen Verordnungen, Richtlinien, Beschlüssen, Empfehlungen und Stellungnahmen.<sup>20</sup> Von besonderer Bedeutung für die Analyse einer Europäisierung ist die Rechtsetzung auf Unionsebene in Form von Verordnungen und Richtlinien, da auf dieser Weise nationale Rechtsvorschriften im Wege des Anwendungsvorrangs überlagert werden können.<sup>21</sup> Verordnungen sind nach Art. 288 Abs. 2 S. 2 AEUV in allen ihren Teilen verbindlich und gelten unmittelbar in den Mitgliedstaaten.
- 15 Im Unterschied dazu sind Richtlinien umsetzungsbedürftig, da sie nach Art. 288 Abs. 3 AEUV lediglich das Ziel verbindlich vorgeben, jedoch die Wahl der Form und der Mittel den Mitgliedstaaten überlassen. Das Umsetzungserfordernis beschränkt sich indessen nicht auf das »Ob« der Umsetzung; vielmehr bedarf es auch einer vollständigen und vor allem auch effektiven Umsetzung der Richtlinie.<sup>22</sup> Aktuell geworden ist das Gebot effektiver Umsetzung etwa bei der Frage, ob eine Umsetzung durch normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften diesen Anforderungen genügt.<sup>23</sup>

<sup>16</sup> Überblick über die Entwicklung bei *Herdegen* (Fn. 1), § 4.

<sup>17</sup> *Christian Callies*, in: derselbe/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 1 EUV Rn. 4; *Matthias Pechstein*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 1 EUV Rn. 16.

<sup>18</sup> Hierzu *Haratsch/Koenig/Pechstein* (Fn. 1), Rn. 370 ff.

<sup>19</sup> *Herdegen* (Fn. 1), § 8 Rn. 34.

<sup>20</sup> Zu diesen Begriffen im Einzelnen *Haratsch/Koenig/Pechstein* (Fn. 1), Rn. 382 ff.

<sup>21</sup> Zur Reichweite des Anwendungsvorrangs s. u. Rn. 30 ff.

<sup>22</sup> EuGH, Urt. v. 30. 5. 1991 – Rs. C-361/88 –, Slg. 1991, I-2567 – Rn. 20 – Kommission/Deutschland.

<sup>23</sup> S. u. Rn. 191 f.

Auch Richtlinien wirken jedoch dann (ausnahmsweise) unmittelbar, wenn – 16  
erstens – die Frist zur Umsetzung der Richtlinie ohne ordnungsgemäße Umset-  
zung verstrichen ist, wenn – zweitens – es sich um eine unbedingte Bestim-  
mung handelt, die den Mitgliedstaaten keinen Umsetzungsspielraum belässt  
und wenn – drittens, dies vor allem – die betreffende Bestimmung der Richt-  
linie hinreichend bestimmt ist.<sup>24</sup> Vor Ablauf der Umsetzungsfrist sind die Mit-  
gliedstaaten nicht verpflichtet, die betreffenden Bestimmungen zu erlassen; sie  
dürfen jedoch auch zuvor keine Maßnahmen ergreifen, die geeignet sind, die  
Ziele der Richtlinie ernstlich in Frage zu stellen.<sup>25</sup> Insoweit entfalten Richtlinien  
eine gewisse »Vorwirkung«.<sup>26</sup>

Die die Figur der unmittelbaren Wirkung von Richtlinien beschränkt sich 17  
indessen auf das vertikale Verhältnis zwischen dem Bürger und dem Staat mit  
der Folge, dass sich ein Bürger unter den genannten Voraussetzungen auf eine  
ihn begünstigende Bestimmung einer Richtlinie berufen kann.<sup>27</sup> Eine umge-  
kehrt vertikale Wirkung ist hingegen abzulehnen: Denn ein Mitgliedstaat darf  
nicht dafür »belohnt« werden, dass er eine den Bürger belastende Bestimmung  
nicht umgesetzt hat.<sup>28</sup> Auch eine horizontale – das Verhältnis zwischen den  
Bürgern betreffende – unmittelbare Richtlinienwirkung ist nicht anzuerken-  
nen; denn Privaten darf nicht die Auslegungslast aufgebürdet werden, obwohl  
sie die ordnungsgemäße Umsetzung nicht beeinflussen können.<sup>29</sup>

#### b) Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung

Der Erlass von (verbindlichen) Rechtsakten ist Ausübung hoheitlicher Gewalt 18  
gegenüber den Mitgliedstaaten. Er ist damit einerseits ein spezifisches Element  
der Europäischen Union als supranationaler Einrichtung; andererseits ist die  
Union durch die Verträge von den Mitgliedstaaten geschaffen worden. Die Set-  
zung von Sekundärrecht ist daher nur zulässig, soweit die Union durch Primär-  
recht dazu ermächtigt worden ist.

Sie besitzt damit keine originäre Allzuständigkeit und auch keine Kompe- 19  
tenz-Kompetenz zur Schaffung einer solchen; vielmehr gilt das Prinzip der be-  
grenzten Einzelermächtigung, welches nunmehr in Art. 5 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2  
S. 1 EUV aufgegriffen worden ist: Danach wird die Union nur innerhalb der  
durch die Verträge auf sie übertragenen Zuständigkeiten tätig.<sup>30</sup> Aufgrund des  
allgemeinen Erfordernisses einer Kompetenzübertragung von den Mitglied-  
staaten auf die Europäische Union als einen von ihnen verschiedenen Verband

<sup>24</sup> EuGH, Urt. v. 6. 10. 1970 – Rs. 9/70 –, Slg. 1970, 825, Rn. 5 ff. – Leberpfennig.

<sup>25</sup> EuGH, Urt. v. 18. 12. 1997 – Rs. C-129/96 –, Slg. 1997, I-7411, Rn. 45 – Inter-Environnement Wallonie.

<sup>26</sup> Haratsch/Koenig/Pechstein (Fn. 1), Rn. 387. Relevant wird dies etwa bei der Ausweisung von Schutzgebieten, s. u. Rn. 353 ff.

<sup>27</sup> Zum Folgenden *Nettesheim* (Fn. 15), § 9 Rn. 100 ff.

<sup>28</sup> EuGH, Urt. v. 8. 10. 1987 – Rs. 80/86 –, Slg. 1987, 3969, Rn. 10 – Kolpinghuis Nijmegen.

<sup>29</sup> EuGH, Urt. v. 26. 2. 1986 – Rs. 152/84 –, Slg. 1986, 723, Rn. 48 – Marshall; Urt. v. 5. 10. 2004 – Rs. C-397/01 –, Slg. 2004, I-8835, Rn. 108 – Pfeiffer.

<sup>30</sup> Herdegen (Rn. 1), § 8 Rn. 59.

würde dieses Prinzip auch ohne die ausdrückliche Regelung in Art. 5 Abs. 1 und 2 EUV gelten.<sup>31</sup>

- 20 Auch wenn das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung seine besondere Bedeutung bei der Zuordnung der Verbandskompetenz zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten entfaltet, erstreckt es sich auch auf die sich anschließende Frage der Organkompetenz innerhalb der Union:<sup>32</sup> Auch die Kompetenz eines Organs auf Unionsebene muss ihre Grundlage im primären Unionsrecht finden, um das durch die Verträge gesteuerte »institutionelle Gleichgewicht« zu wahren.<sup>33</sup>

c) Subsidiaritätsprinzip und Verhältnismäßigkeitsprinzip

- 21 Auch soweit nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung eine Verbandskompetenz der Union besteht, ist die Ausübung der Kompetenz durch das Subsidiaritätsprinzip und das Verhältnismäßigkeitsprinzip begrenzt:<sup>34</sup> Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union gemäß Art. 5 Abs. 3 Uabs. 1 EUV in Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Unionsebene zu verwirklichen sind.<sup>35</sup>
- 22 Das Subsidiaritätsprinzip bezieht sich in erster Linie auf das »Ob« einer Maßnahme.<sup>36</sup> Die Frage des »Wie« ist hingegen grundsätzlich dem in Art. 5 Abs. 4 EUV normierten Verhältnismäßigkeitsprinzip vorbehalten, wonach Maßnahmen der Union sich auf das erforderliche Maß zu beschränken haben.<sup>37</sup> Allerdings enthält auch das Subsidiaritätsprinzip durch die Verwendung des Wortes »soweit« eine zusätzliche quantitative Dimension, so dass ein Rechtsakt gegebenenfalls auf einen Teilbereich einer Materie beschränkt werden kann und auch muss.<sup>38</sup>

<sup>31</sup> So *Haratsch/Koenig/Pechstein* (Fn. 1), Rn. 157, mit einer Bezeichnung als »Niederlegung« und *Streinz* (Fn. 1), Rn. 135, mit einer Umschreibung als »ausdrückliche Verankerung«.

<sup>32</sup> *Haratsch/Koenig/Pechstein* (Fn. 1), Rn. 161.

<sup>33</sup> Zum institutionellen Gleichgewicht s. u. Rn. 121 f.

<sup>34</sup> Zur Relevanz des Subsidiaritätsprinzips im europäisierten Verwaltungsrecht *Ute Mager*, Entwicklungslinien des Europäischen Verwaltungsrechts, Die Verwaltung, Beiheft 10, 2010, S. 11 (15).

<sup>35</sup> Zu diesen Grundprinzipien der Zuständigkeitsordnung *Christian Calliess*, in: derselbe/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 5 EUV Rn. 4f. Zum Erfordernis der kumulativen Erfüllung beider Anforderungen *Rudolf Streinz*, in: derselbe (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 5 EUV Rn. 25. Zur der Sicherung des Subsidiaritätsprinzips dienenden Subsidiaritätsrüge *Marco Buschmann/Birgit Daibler*, Subsidiaritätsrüge und Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, DÖV 2011, S. 504 ff.

<sup>36</sup> *Haratsch/Koenig/Pechstein* (Fn. 1), Rn. 165.

<sup>37</sup> *Calliess* (Fn. 35), Art. 5 EUV Rn. 5.

<sup>38</sup> *Streinz* (Fn. 35), Art. 5 Rn. 41, spricht zu Recht davon, dass mit der Regelungsintensität »auch« das Subsidiaritätsprinzip tangiert wird.

Aus dem Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 Abs. 3 EUV einerseits und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip des Art. 5 Abs. 4 EUV andererseits lässt sich zunächst ein Nachrang individuell-konkreter Rechtshandlungen gegenüber generellen Rechtsakten ableiten; denn in letzterem Falle verbleibt der Vollzug beim Mitgliedstaat. Aber auch der europäische Gesetzgeber wird in seiner Formwahl durch Art. 5 Abs. 3 und 4 EUV – konkretisiert durch Art. 296 Abs. 1 AEUV – eingeschränkt: Unter sonst gleichen Gegebenheiten ist der Erlass einer Richtlinie demjenigen einer Verordnung vorzuziehen, da eine Richtlinie den Mitgliedstaaten Gestaltungsspielräume bei der Umsetzung belässt.<sup>39</sup>

*d) Anwendungsvorrang des Primärrechts vor dem Sekundärrecht*

Aber auch soweit primäres Unionsrecht zum Erlass von sekundärem Recht ermächtigt und soweit das Subsidiaritätsprinzip sowie das Verhältnismäßigkeitsprinzip gewahrt werden, kann im Einzelfall ein Wertungswiderspruch zwischen primärem und sekundärem Unionsrecht bestehen. Das Primärrecht ist jedoch stetiger Prüfungsmaßstab für das Sekundärrecht und genießt deshalb Vorrang vor diesem.<sup>40</sup> Dem Wesen nach handelt es sich dabei – ebenso wie beim Vorrang des Unionsrechts gegenüber demjenigen der Mitgliedstaaten – nicht um einen Geltungsvorrang, sondern um einen Anwendungsvorrang.<sup>41</sup>

Zwar hält sich der Europäische Gerichtshof bei der expliziten Feststellung der Primärrechtswidrigkeit von sekundärrechtlichen Bestimmungen zurück. Es mehren sich jedoch diejenigen Fälle, in denen der Gerichtshof Bestimmungen des Sekundärrechts primärrechtskonform auslegt.<sup>42</sup> Dies gilt etwa für die zulässigen Vertragslaufzeiten im Vergaberecht.<sup>43</sup>

Die Vornahme einer primärrechtskonformen Auslegung impliziert jedoch, dass die Maßnahme des Sekundärrechts bei isolierter Auslegung in Widerspruch zu Vorgaben des Primärrechts stünde. Allerdings werden Verstöße des Sekundärrechts gegen das primäre Unionsrecht sicherlich auch in Zukunft die seltene Ausnahme bilden. Denn auch der europäische Gesetzgeber hat beim Erlass von Maßnahmen des Sekundärrechts einen weit reichenden Gestaltungsspielraum.<sup>44</sup>

<sup>39</sup> Thorsten Siegel, Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund, 2009, S. 255; Streinz (Fn. 1), Rn. 476.

<sup>40</sup> Martin Nettesheim, Normenhierarchien im EU-Recht, EuR 2006, S. 737 (746).

<sup>41</sup> So explizit EuGH, Urt. v. 11. 3. 1999 – Rs. C-100/96 –, Slg. 1999, I-1499, Rn. 31 – British Agrochemicals: »... keine Anwendung.«

<sup>42</sup> Martin Nettesheim, Rang des Unionsrechts, in: Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, 5. Aufl. 2011, § 10 Rn. 43.

<sup>43</sup> EuGH, Urt. v. 9. 3. 2006 – Rs. C-323/03 –, Slg. 2006, I-2161, Rn. 44 ff. – Kommission/Spanien. Hierzu Thorsten Siegel, Zulässige Vertragslaufzeiten im Vergaberecht, ZfBR 2006, S. 554 ff.

<sup>44</sup> Armin von Bogdandy, Grundrechtsgemeinschaft als Integrationsziel – Grundrechte und das Wesen der Europäischen Union, JZ 2001, S. 157 (166).

e) Strukturmerkmale des Sekundärrechts

- 27 Der Anwendungsvorrang auch des sekundären Unionsrechts hat zur Folge, dass auch dessen spezifische Merkmale Berücksichtigung finden müssen. Selbst wenn naturgemäß die jeweiligen sektoralen Besonderheiten beachtet werden müssen, unterscheidet sich das Unionsrecht typischerweise durch zwei Strukturelemente vom nationalen (Verwaltungs-)Recht: Zum einen wird dem Verfahren im Vergleich zum nationalen Verwaltungsrecht ein (erhöhter) Eigenwert zuerkannt; dies hat zur Folge, dass Verfahrensrechte auf Unionsebene eine stärkere Rolle einnehmen.<sup>45</sup> Zum anderen wird das materielle Entscheidungsprogramm im Unterschied zum regelmäßig konditional programmierten nationalen Verwaltungsrecht typischerweise final programmiert.<sup>46</sup>

3. Tertiärrecht

- 28 Zunehmende Bedeutung entfaltet zudem das Tertiärrecht. Im Unterschied zum Primärrecht und zum Sekundärrecht ist der Begriff des Tertiärrechts noch nicht abschließend konturiert worden. Teilweise wird er auf – dem eigentlichen Sekundärrecht nachgelagerte – delegierte Rechtsakte im Sinne des Art. 290 AEUV bezogen.<sup>47</sup> Teilweise wird er aber auch in Bezug auf Auslegungsmittelungen der Kommission, mittels derer sie komplexe Bereiche des Primär- und vor allem des Sekundärrechts »interpretiert«, verwendet.<sup>48</sup>
- 29 Führt man diese beiden Erklärungsansätze zusammen, so lässt sich Tertiärrecht als sonstiges Unionsrecht jenseits des Primär- und Sekundärrechts definieren. Während delegierte Rechtssetzungsakte und Durchführungsrechtsakte das nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung erforderliche primärrechtliche Fundament in Art. 290 und Art. 291 AEUV besitzen, bestehen bei Auslegungsmittelungen jedoch Zweifel an der Verbindlichkeit.<sup>49</sup>

<sup>45</sup> Wolfgang Kahl, 35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz – 35 Jahre Europäisierung des Verwaltungsverfahrensrechts, NVwZ 2011, S. 449 (451); Klaus Ferdinand Gärditz, Europäisches Verwaltungsprozessrecht, JuS 2009, S. 385 (390); Juliane Kokott, Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts, Die Verwaltung 31 (1998), S. 335 (365 ff.). Zur Frage der Reichweite dieser Verfahrensrechte s. u. Rn. 222 ff.

<sup>46</sup> Wolfgang Kahl, Die Europäisierung des Verwaltungsrechts als Herausforderung an Systembildung und Kodifikationsidee, Die Verwaltung, Beiheft 10, 2010, S. 39 (75 f.); Friedrich Schoch, Europäisierung des Allgemeinen Verwaltungsrechts und des Verwaltungsprozessrechts, NordÖR 2002, S. 1 (4). Zur Kontrolldichte s. u. Rn. 231 f.

Allerdings ist hier inzwischen eine Annäherung zu verzeichnen, für die sinnbildhaft das »Regulierungsermessen« steht; hierzu Kahl (Fn. 45), NVwZ 2011, S. 449 (450). Zum Regulierungsermessen s. u. Rn. 365.

<sup>47</sup> Streinz (Fn. 1), Rn. 466 i. V. m. Rn. 562.

<sup>48</sup> Siegel (Fn. 39), S. 255 f.

<sup>49</sup> S. u. Rn. 193 f. Zum Tertiärrecht siehe auch Nettesheim (Fn. 42), § 10 Rn. 44.

### III. Vorrang des Unionsrechts vor dem nationalen Recht

#### 1. Anwendungsvorrang des Unionsrechts

##### a) Abgrenzung zum Geltungsvorrang

Beim Zusammentreffen verschiedener Rechtsebenen erweisen sich Kollisionen als nahezu unvermeidlich. Bei einer direkten Kollision werden vom Unionsrecht und vom mitgliedstaatlichen Recht unterschiedliche Rechtsfolgen angeordnet; bei einer indirekten Kollision wird der Normwiderspruch dadurch erzeugt, dass mitgliedstaatliches Recht einer wirksamen Anwendung des Unionsrechts entgegensteht.<sup>50</sup> Aufgrund des supranationalen Charakters der Union genießt das Unionsrecht Vorrang gegenüber dem nationalen Recht. Sekundäres (und auch Verbindlichkeit gegenüber den Mitgliedstaaten beanspruchendes tertiäres) Unionsrecht muss jedoch in Einklang mit dem primären Unionsrecht stehen – insbesondere mit der Schrankentrias aus Art. 5 EUV<sup>51</sup> –, um zu diesem Vorrang zu gelangen.

Dem Wesen nach handelt es sich jedoch nicht um einen Geltungsvorrang, sondern lediglich um einen Anwendungsvorrang.<sup>52</sup> Dieser Vorranganspruch beschränkt sich naturgemäß auf das unmittelbar geltende und auch unmittelbar anwendbare Unionsrecht<sup>53</sup>; soweit diese Voraussetzungen erfüllt sind, erstreckt sich der Anwendungsvorrang auf das Primärrecht, das Sekundärrecht<sup>54</sup> sowie – sofern ihm verbindliche Wirkung zukommt<sup>55</sup> – auch auf das Tertiärrecht. Zentraler Anwendungsbereich des Anwendungsvorrangs sind die Fälle direkter Normenkollision.<sup>56</sup>

##### b) Arten des Anwendungsvorrangs

###### aa) Quantitativer Anwendungsvorrang

Bei genauerer Betrachtung sind zwei Arten des Anwendungsvorrangs zu unterscheiden. Zunächst bildet der quantitative Anwendungsvorrang die Regelungsbereichsweite des Unionsrechts ab. Auf Ebene des Primärrechts ist ein solcher quantitativer Anwendungsvorrang etwa anzutreffen, wenn die Bindung an die Grundrechte der EU-Grundrechte-Charta auf die Stellen der Union beschränkt ist, also nicht auch die Stellen der Mitgliedstaaten erfasst.<sup>57</sup>

<sup>50</sup> Zu dieser Unterscheidung *Matthias Niedobitek*, Kollisionen zwischen EG-Recht und nationalem Recht, 2000, S. 1 (22 ff.); *Matthias Ruffert*, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Kommentar, 4. Aufl. 2011, Art. 1 AEUV Rn. 22.

<sup>51</sup> S. o. Rn. 18 ff.

<sup>52</sup> *Nettesheim* (Fn. 42), § 10 Rn. 32 ff.

<sup>53</sup> Zu dieser Unterscheidung *Haratsch/Koenig/Pechstein* (Fn. 1), Rn. 184.

<sup>54</sup> *Ruffert* (Fn. 50), Art. 1 AEUV Rn. 20.

<sup>55</sup> Auch dabei handelt es sich um eine begriffsnotwendige Beschränkung des Vorranganspruchs.

<sup>56</sup> *Friedrich Schoch*, Die Europäisierung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, 2000, S. 19; *derselbe* (Fn. 46), NordÖR 2002, S. 1 (3).

<sup>57</sup> Dies gilt etwa für das Grundrecht auf gute Verwaltung nach Art. 41 Abs. 1 GRCh s. u. Rn. 149.

- 33 Auf Ebene des Sekundärrechts kann von einem quantitativen Anwendungsvorrang gesprochen werden, wenn der Anwendungsbereich – sei es, um dem Subsidiaritätsprinzip und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip Rechnung zu tragen<sup>58</sup>, sei es »freiwillig« – auf bestimmte Teilbereiche beschränkt ist. So beschränken sich etwa die europäischen Vergaberichtlinien auf Vergaben ab Erreichen der so genannten Schwellenwerte und damit der geschätzten Auftragssummen.<sup>59</sup> Der nationale Gesetzgeber kann jedoch solche unionsrechtlichen Regelungen ausweiten und auf nicht unionsrechtlich vorgegebene Sachverhalte erstrecken.<sup>60</sup>
- 34 Eine solche Ausweitung steht jedoch im Ermessen des jeweiligen nationalen Gesetzgebers.<sup>61</sup> Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG engt diesen Gestaltungsspielraum zumindest grundsätzlich nicht ein, da er anderenfalls zu einem »Harmonisierungshebel« für unionsrechtliche Differenzierungen würde.<sup>62</sup> Eine mögliche Folge des quantitativen Anwendungsvorrangs bildet die so genannte Inländerdiskriminierung. Bei dieser werden Inländer schlechter gestellt als Angehörige anderer Mitgliedstaaten, da unionsrechtlich vorgegebene Begünstigungen vom nationalen Gesetzgeber nicht auf inländische Staatsangehörige übertragen werden.<sup>63</sup>
- 35 Eine solche Inländerdiskriminierung steht jedoch in Einklang mit dem Unionsrecht, da dieses – insbesondere über das allgemeine Diskriminierungsverbot des Art. 18 AEUV<sup>64</sup>, daneben als Bestandteil der Grundfreiheiten<sup>65</sup> – lediglich einer Schlechterstellung der Angehörigen anderer Mitgliedstaaten entgegensteht, nicht jedoch einer solchen der eigenen Staatsangehörigen. Zu bemessen ist eine solche Inländerdiskriminierung lediglich am nationalen (Verfassungs-)Recht.<sup>66</sup> Auch hier ist – ebenso wie beim quantitativen Anwendungsvorrang im Allgemeinen – zu bedenken, dass der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG bei unterschiedlichen Gesetzgebern nicht als »Harmonisierungshebel« fungieren darf.<sup>67</sup>

<sup>58</sup> S. o. Rn. 21 ff.

<sup>59</sup> S. u. Rn. 383 f. Hierzu *Jan Ziekow*, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2. Aufl. 2010, § 9 Rn. 3.

<sup>60</sup> So etwa durch die Ausweitung des Anwendungsbereichs des Einheitlichen Ansprechpartners auf rein innerstaatliche Vorgänge, s. u. Rn. 155.

<sup>61</sup> So etwa zum Einheitlichen Ansprechpartner *Jan Ziekow*, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 2. Aufl. 2010, § 71a Rn. 11.

<sup>62</sup> BVerfGE 116, 135 (159 ff.). Hierzu *Thorsten Siegel*, *Effektiver Rechtsschutz und der Vorrang des Primärrechtsschutzes*, DÖV 2007, S. 237 (238).

<sup>63</sup> So etwa die Regelungen zum Einheitlichen Ansprechpartner nach der Dienstleistungsrichtlinie, s. u. Rn. 155.

<sup>64</sup> Hierzu *Astrid Epiney*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 4. Aufl. 2011, Art. 18 AEUV Rn. 1f.

<sup>65</sup> Hierzu *Dirk Ehlers*, *Die Grundfreiheiten der Europäischen Gemeinschaften*, in: derselbe (Hrsg.), *Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten*, 3. Aufl. 2009, § 7 Rn. 22.

<sup>66</sup> *Ziekow* (Fn. 59), § 3 Rn. 42f.

<sup>67</sup> *Claus Dieter Classen*, *Binnenmarkt – Freier Warenverkehr*, in: *Oppermann/Classen/Nettesheim*, *Europarecht*, 5. Aufl. 2011, § 22 Rn. 13.

*bb) Qualitativer Anwendungsvorrang*

Zum quantitativen Anwendungsvorrang gesellt sich ein qualitativer, welcher die Regelungsdichte umschreibt. Der qualitative Anwendungsvorrang äußert sich zum einen darin, dass das Unionsrecht bestimmte qualitative Merkmale aufweist und diese Merkmale konsequenterweise am Anwendungsvorrang teilhaben. Dies gilt auf Ebene des Sekundärrechts insbesondere für dessen Strukturmerkmal der Finalität.<sup>68</sup> Der qualitative Anwendungsvorrang kann sich zum anderen aber auch darin äußern, dass der Vorrang erst bei Erreichen bestimmter qualitativer Merkmale eingreift. So dienen die Grundfreiheiten der Verwirklichung des Binnenmarktes und sind deshalb lediglich bei einem grenzüberschreitenden Bezug einschlägig.<sup>69</sup> 36

*2. Äquivalenzprinzip und Effektivitätsprinzip*

Seine rechtsdogmatisch konsequente Fortentwicklung<sup>70</sup> findet der Anwendungsvorrang im Äquivalenzprinzip und im Effektivitätsprinzip.<sup>71</sup> Diese beiden Prinzipien sind an die Stelle der bereits zuvor vom Europäischen Gerichtshof entwickelten Verbote der Diskriminierung und der Vereitelung getreten und bringen im Vergleich zu diesen die Tendenz zum Ausdruck, für eine positive Ausgestaltung der Aufnahmebedingungen des Unionsrechts zu sorgen.<sup>72</sup> 37

Nach dem vergleichsweise unproblematischen Äquivalenzprinzip dürfen unionsrechtlich gegründete oder zumindest angereicherte Sachverhalte nicht weniger günstig als rein innerstaatlich determinierte behandelt werden. Das – für die Europäisierung des Verwaltungsrechts höchst bedeutsame – Effektivitätsprinzip verlangt, dass das von der Union geschaffene Recht bei seiner Anwendung nicht praktisch unmöglich gemacht oder erheblich erschwert werden darf. Erfasst werden von diesen beiden Prinzipien die Fälle der indirekten Normenkollision.<sup>73</sup> 38

*3. Unionsrechtskonforme Auslegung des nationalen Rechts*

Der Anwendungsvorrang des Unionsrechts im Allgemeinen sowie das Effektivitätsprinzip im Besonderen finden schließlich ihre Abrundung im Gebot unionsrechtskonformer Auslegung<sup>74</sup>: Bei diesem aus dem Grundsatz der loyalen Zu- 39

<sup>68</sup> S. o. Rn. 27.

<sup>69</sup> Zur Auslegung des grenzüberschreitenden Bezugs *Ziekow* (Fn. 59), § 9 Rn. 5. Zur Relevanz bei öffentlichen Ausschreibungen s. u. Rn. 391 ff.

<sup>70</sup> So auch die dogmatische Einordnung bei *Ruffert* (Fn. 50), Art. 1 AEUV Rn. 22.

<sup>71</sup> EuGH, Urt. v. 15. 9. 1998 – Rs. C-231/96 –, Slg. 1998, I-4951, Rn. 35 f. – Edis.

<sup>72</sup> Zu dieser Entwicklung *Thorsten Siegel*, Die Verfahrensbeteiligung von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange, 2001, S. 194 f. m. w. N.

<sup>73</sup> *Nettesheim* (Fn. 42), § 10 Rn. 36; *Schoch* (Fn. 56), Europäisierung, S. 20; *derselbe* (Fn. 46), NordÖR 2002, S. 1 (4). Zum Begriff und zur Abgrenzung von der direkten Normenkollision s. o. Rn. 30.

<sup>74</sup> Zur Ableitung des Gebots unionsrechtskonformer Auslegung aus dem Anwendungsvorrang *Schoch* (Fn. 56), Europäisierung, S. 21; *derselbe* (Fn. 46), NordÖR 2001, S. 1 (4).

sammenarbeit zwischen der Union und den Mitgliedstaaten nach Art. 4 Abs. 3 Uabs. 1 EUV abgeleiteten Grundsatz ist bei der Auslegung nationaler Vorschriften zwingend einer in Einklang mit dem Unionsrecht befindlichen Auslegung der Vorrang einzuräumen gegenüber nicht in Einklang mit dem Unionsrecht stehenden.<sup>75</sup> Dass im Wege der unionsrechtlichen Auslegung auch – vermeintlich – dem Wortlaut nach unüberwindbare Hindernisse ausgeräumt werden können, verdeutlicht zugleich die Zugehörigkeit des Gebots zum Anwendungsvorrang.<sup>76</sup>

#### IV. Vollzug des Unionsrechts

##### 1. Vorrang des indirekten Vollzugs vor dem direkten Vollzug

- 40 Den Ausgangspunkt einer Europäisierung des Verwaltungsrechts bildet das Organisationsrecht. Die Organisationshoheit als zentraler Bestandteil der Verwaltungsautonomie der Mitgliedstaaten zählt im Ausgangspunkt zu den staatlichen Kernkompetenzen.<sup>77</sup> Vor dem Hintergrund des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung nach Art. 5 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 EUV<sup>78</sup> ist daher auch Unionsrecht grundsätzlich durch die Verwaltungen der Mitgliedstaaten zu vollziehen. Es besteht damit ein Vorrang des indirekten Vollzugs vor dem direkten Vollzug durch die Unionsorgane. Die Ausnahmen von diesem Grundsatz müssen zudem auf europäisches Primärrecht zurückzuführen sein.<sup>79</sup>
- 41 Eine Begründung ungeschriebener Vollzugskompetenzen nach der »Implied-Powers-Lehre« steht naturgemäß in einem Spannungsverhältnis zum Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung.<sup>80</sup> Da Letzteres eine Kompetenzgrundlage im Primärrecht erfordert, kann die Implied-Powers-Lehre nicht zur Kompetenzbegründung, sondern allenfalls zur Kompetenzauslegung herangezogen werden.<sup>81</sup>
- 42 Allerdings werden die Vorschriften des Primärrechts, welche eine entsprechende Kompetenz begründen können, in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs weit ausgelegt.<sup>82</sup> Dies gilt insbesondere für die vormalige

<sup>75</sup> Matthias Ruffert, Hat die Europäisierung des Verwaltungsrechts Methode?, Die Verwaltung, Beiheft 10, 2010, S. 205 (212f.).

<sup>76</sup> Hans D. Jarass/Saša Beljin, Die Bedeutung von Vorrang und Durchführung des EG-Rechts für die nationale Rechtsetzung und Rechtsanwendung, NVwZ 2004, S. 1 (2f.), mit einer treffenden Bezeichnung als »Anwendungsvorrang im weiteren Sinne«.

<sup>77</sup> Mager (Fn. 34), Die Verwaltung, Beiheft 10, 2010, S. 11 (15). Zur Europäisierung des Organisationsrechts s. u. Rn. 150 ff.

<sup>78</sup> Hierzu Haratsch/Koenig/Pechstein (Fn. 1), Rn. 156 ff.

<sup>79</sup> Siegel (Fn. 39), S. 290 ff.

<sup>80</sup> Hierzu Herdegen (Fn. 1), § 8 Rn. 61 ff.

<sup>81</sup> BVerfGE 123, 267 (= NJW 2009, S. 2267 ff.), Rn. 237. Ebenso bereits Wolfgang Kahl, Hat die EG die Kompetenz zur Regelung des Allgemeinen Verwaltungsrechts?, NVwZ 1996, S. 865 (867).

<sup>82</sup> EuGH, Urt. v. 12. 12. 2006 – Rs. C-380/03 –, Slg. 2006, I-11573, Rn. 80 – Bundesrepublik Deutschland/Parlament und Rat.

Bestimmung des Art. 95 EGV, nunmehr Art. 114 AEUV. So hat der Gerichtshof etwa judiziert, dass Art. 95 EGV eine tragfähige Rechtsgrundlage für die Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung<sup>83</sup> darstellt.<sup>84</sup>

## 2. Vollzugsorgane bei Direktvollzug

### a) Die Kommission als zentrales Vollzugsorgan der Union

So weit danach ein Direktvollzug des Unionsrechts zulässig ist, bildet gemäß Art. 17 Abs. 1 S. 5 EUV die Europäische Kommission das zentrale Vollzugsorgan.<sup>85</sup> So erfolgt ihr gegenüber die Notifizierung von Beihilfen nach Art. 108 Abs. 3 AEUV.<sup>86</sup> Aber auch soweit durch Sekundärrecht ein Direktvollzug statuiert wird, ist typischerweise die Europäische Kommission zuständig. Dies gilt etwa für die Zulassung besonders gefährlicher Chemikalien.<sup>87</sup> Zur Vorbereitung und Durchführung ihrer Aufgaben verfügt die Kommission über einen hierarchisch gegliederten Verwaltungsapparat, der in Generaldirektionen und sonstige Dienststellen unterteilt ist.<sup>88</sup> 43

### b) Ausdifferenzierung und Ausdiversifizierung

Allerdings ist in jüngerer Zeit eine zunehmende Ausweitung des Direktvollzugs zu beobachten. Zentrale Schritte in diesem Ausdifferenzierungsprozess sind die Bildung der Kommission nachgeordneter Exekutivagenturen<sup>89</sup>, die Gründung selbstständiger Fachagenturen<sup>90</sup> sowie die Einrichtung von Ausschüssen innerhalb der Agenturen.<sup>91</sup> Im Hinblick auf die damit verbundene Herausbildung einer Typenvielfalt kann dieser Prozess auch als Ausdiversifizierung bezeichnet werden.<sup>92</sup> 44

<sup>83</sup> Richtlinie 2006/24/EG der Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über die Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder öffentlicher Kommunikationsnetze erzeugt oder verarbeitet werden, und zur Änderung der Richtlinie 2002/58/EG, Abl. Nr. L 105 v. 13. 4. 2006, S. 54 ff.

<sup>84</sup> EuGH, Urt. v. 10. 2. 2009 – Rs. C-301/06 –, Slg. 2009, I-593, Rn. 74 ff. – Irland/Europäisches Parlament. Hierzu *Jörg Gundel*, Vorratsdatenspeicherung und Binnenmarktcompetenz: Die ungebrochene Anziehungskraft des Art. 95 EGV, EuR 2009, S. 536 ff.; *Wolfgang Kahl*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEUV – Kommentar, 4. Aufl. 2011, Art. 114 AEUV Rn. 93.

<sup>85</sup> *Martin Kment*, Das Eigenverwaltungsrecht der Europäischen Union, JuS 2011, S. 211 (212). Eingehend *Steffen Augsburg*, Europäisches Verwaltungsorganisationsrecht und Vollzugsformen, in: *Terhechte* (Hrsg.), Verwaltungsrecht der Europäischen Union, 2011, § 6.

<sup>86</sup> Zum Beihilfenrecht s. u. Rn. 234 ff. und Rn. 374 ff.

<sup>87</sup> Art. 60 ff. der REACH-Verordnung; zum Chemikalienrecht s. u. Rn. 281 ff.

<sup>88</sup> Aktueller Überblick unter [http://ec.europa.eu/about/ds\\_de.htm](http://ec.europa.eu/about/ds_de.htm) (zuletzt aufgerufen am 1. 2. 2012).

<sup>89</sup> Aktueller Überblick unter [http://europa.eu/agencies/executive\\_agencies/index\\_de.htm](http://europa.eu/agencies/executive_agencies/index_de.htm) (zuletzt aufgerufen am 1. 2. 2012).

<sup>90</sup> Aktueller Überblick unter [http://europa.eu/agencies/regulatory\\_agencies\\_bodies/policy\\_agencies/index\\_de.htm](http://europa.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/index_de.htm) (zuletzt aufgerufen am 1. 2. 2012).

<sup>91</sup> Überblick bei *Kment* (Fn. 85), JuS 2011, S. 211 (212 ff.). Zu den Agenturen als Bauformen des Europäischen Verwaltungsrechts *Eberhard Schmidt-Aßmann*, Perspektiven der Europäisierung des Verwaltungsrechts, *Die Verwaltung*, Beiheft 10, 2010, S. 263 (273 ff.).

<sup>92</sup> Zu diesem Prozess *Siegel* (Fn. 39), S. 290 ff.

## Stichwortverzeichnis (nach Randnummern)

- Absolute Verfahrensrechte 222 ff.
  - Begriff 222
  - Europäisierung 224 ff.
  - gerichtliche Durchsetzung 436 f.
  - Wesen 223
- Anwendungsvorrang
  - des Unionsrechts 30 ff.
  - des primären Unionsrechts gegenüber dem sekundären 24 ff.
  - qualitativer Anwendungsvorrang 36
  - quantitativer Anwendungsvorrang 32 ff.
  - unionsrechtskonforme Auslegung 39
- Äquivalenzprinzip 37 f., 246
- Aarhus-Konvention 333 ff., 347, 448 ff.
- Arzneimittelrecht 252 ff.
  - Änderung von Human- und Tierarzneimitteln 255
  - biotechnologische Verfahren 260 f.
  - Europäisierung der Eröffnungskontrollen 252 ff.
  - Europäische Arzneimittelagentur (EMA) 260 f., 263, 278
  - Genehmigungserfordernis für Human- und Tierarzneimittel 254
  - homöopathische Arzneimittel 257 ff.
  - Kinderarzneimittel 262 f., 276 ff.
  - neuartige Therapien 264
  - parallele Zulassung 269 ff.
  - Parallelimport 272 ff.
  - Referenzentscheidungsmodell 267 ff.
  - sukzessive Zulassung 267 f.
  - traditionelle pflanzliche Arzneimittel 257 ff.
- Aufhebung von Verwaltungsakten 234 ff.
- Ausbrechende Rechtsakte 101 ff., 467
- Ausdiversifizierung
  - Begriff 44 f.
  - des Direktvollzugs 44 ff.
  - des Rechtsschutzes 63 ff.
- Auslegungsmittelungen der Kommission 193 f.
- Bananenmarktverordnungs-Beschluss 127
- Beihilfe 234 ff., 376 ff.
  - Aufhebung von Beihilfebescheiden 234 ff.
  - Begriff 376 f.
  - Europäisierung 379 f.
  - Rechtsgrundlagen 378
  - Rückforderung 234 ff., 380
- Berufsanerkennung 394 ff.
  - Grundfreiheiten 399
  - Juristischer Vorbereitungsdienst 400 ff.
  - Notare 403 ff.
  - Rechtsgrundlagen im Unionsrecht 395 ff.
  - Referenzentscheidungsmodell 397
- Beschwerdekammermodell 67, 459 ff.
- Chemikalienrecht 281 ff., 459 f.
  - Beschränkungen 304 ff.
  - Dossierbewertung 289 ff.
  - Europäische Chemikalienagentur (ECHA) 282 f.
  - Registrierung 285 ff.
  - Stoffbewertung 294 ff.
  - Widerspruchskammer 67, 459 f.
  - Zulassung besonders besorgniserregender Stoffe 299 ff.
- Delegierte Rechtsetzung 177 ff.
  - Erlass von Rechtsverordnungen 177 ff.
  - IT-Standards als Rechtsverordnungen? 181 ff.
  - Satzungen 178
  - Unionsebene 185 ff.
- Dienstleistungsrichtlinie
  - Einheitlicher Ansprechpartner 151 ff., 201
  - Europäische Verwaltungszusammenarbeit 200
  - Genehmigungsfiktion 166 ff.

- Direktivvollzug des Unionsrechts 43 ff.
  - Verfahren 46 ff.
  - Vorrang des indirekten Vollzugs 40 ff.
  - Vollzugsorgane 43
- Effektivitätsprinzip 37 f.
  - Aufhebung von Verwaltungsakten 234 ff.
  - Begriff 37 f.
  - Klagebefugnis 443 f.
  - Klagefrist 461
  - Rechtsschutz gegen Verfahrensverstöße 436 f.
  - Subjektive Rechte 221 ff., 443 f.
  - Umweltverträglichkeitsprüfung 340 ff.
  - Verwaltungskontrolle 227
  - vorläufiger Rechtsschutz 463 ff.
- Eigenverwaltungsrecht der Union 43 ff.
- Einheitlicher Ansprechpartner 151 ff., 201
- Einzelvollzugsmodell 212
- Energierecht 156 ff., 363 ff.
  - EU-Netz-Kodizes 371 ff.
  - Europäische Regulierungsagentur (ACER) 159
  - Festlegungen 370
  - Regulierung 363 ff. (siehe auch dort)
  - Regulierungsbehörden 156 ff.
- Entscheidungsfindung 93, 210 ff.
  - horizontale Vernetzung 93, 211 ff., 265 ff., 317 ff., 397, 409 f.
  - vertikale Stufung 93, 215 f., 276 f., 312 ff., 327 ff.
- Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) 8, 54, 58 ff., 419
- Europäischer Gerichtshof 61 ff.
  - Beschwerdekammermodell 67
  - Direktklagemodell 66
  - Funktion und Organisation 61 ff.
  - Trennungsprinzip 425 ff.
  - Verfassungsgerichtsverbund 92
  - Verwaltungsgerichtsverbund 92, 426
  - Vorlage 469 ff.
- Europäischer Rechtsetzungsverbund 92
- Europäischer Verfassungsgerichtsverbund 92
- Europäischer Verwaltungsverbund 89 f., 210 ff.
  - Arten der Zusammenarbeit 93, 210 ff.
  - Entscheidungsfindung 210 ff.
  - gesamtheitliche Europäisierung 89 ff. (siehe auch dort)
  - horizontale Entscheidungsvernetzung 211 ff. (siehe auch dort)
  - vertikale Entscheidungsstufung 215 f. (siehe auch dort)
- Europäisierung (allgemein)
  - Arten 76 ff.
  - direkte und indirekte 71
  - Funktionsweise 71 ff.
  - gesamtheitliche Europäisierung 89 ff. (siehe auch dort)
  - im engeren, weiteren und weitesten Sinne 71 ff.
  - Grundrechte 123 ff.
  - institutionelle Europäisierung 87 ff. (siehe auch dort)
  - Kompetenzverteilung im Bundesstaat 106 ff.
  - materielle Europäisierung 77 ff. (siehe auch dort)
  - Perspektiven 476 ff.
  - prozedurale Europäisierung 83 ff. (siehe auch dort)
  - Staatsorganisationsrecht 112 ff.
  - verfassungsrechtliche Grenzen 95 ff.
- Europäisierung (gesamtheitlich)
  - Arzneimittelrecht 276 ff.
  - Begriff 89 ff.
  - Chemikalienrecht 307 ff.
  - Regulierungsrecht 159
  - und Europäischer Verwaltungsverbund 89 f.
- Europäisierung (institutionell)
  - Begriff 87
  - Beschwerdekammern 67, 459 f.
  - Einheitlicher Ansprechpartner 151 ff.
  - Regulierungsbehörden 156 ff.
  - Vergabekammern 389 f.
- Europäisierung (materiell)
  - Arzneimittelrecht 252 ff. (siehe auch dort)
  - Begriff 77 ff.
  - Beihilfenrecht 379 (siehe auch dort)
  - Berufszulassungsrecht 395 ff. (siehe auch dort)
  - Chemikalienrecht 284 ff. (siehe auch dort)
  - Führerscheinentrecht 407 ff. (siehe auch dort)

## Stichwortverzeichnis

- Naturschutzrecht 356 ff. (siehe auch dort)
- Novel-Food-Recht 327 ff. (siehe auch dort)
- Pflanzenschutzmittelrecht 315 ff. (siehe auch dort)
- Umweltverträglichkeitsprüfung 339 (siehe auch dort)
- Vergaberecht 385 ff. (siehe auch dort)
- Europäisierung (prozedural)
  - absolute Verfahrensrechte 224 f.
  - Arzneimittelrecht 254 ff. (siehe auch dort)
  - Begriff 83 ff.
  - Beihilfenrecht 234 ff., 379 ff. (siehe auch dort)
  - Berufszulassungsrecht 395 ff. (siehe auch dort)
  - Chemikalienrecht 284 ff. (siehe auch dort)
  - Einheitlicher Ansprechpartner 201
  - Führerscheinrecht 409 ff. (siehe auch dort)
  - Grundrechte 123 ff., 422 ff. (siehe auch dort)
  - Entscheidungsfindung 210 ff. (siehe auch dort)
  - Handlungsformen 156 ff. (siehe auch dort)
  - Komitologie 202 ff. (siehe auch dort)
  - Naturschutzrecht 354 ff.
  - Novel-Food-Recht 327 ff. (siehe auch dort)
  - Öffentlichkeitsbeteiligung 347
  - Pflanzenschutzmittelrecht 312 ff. (siehe auch dort)
  - Planungsrecht 350 ff. (siehe auch dort)
  - Regulierung 363 ff. (siehe auch dort)
  - Umweltinformationen 333 ff.
  - Umweltverträglichkeitsprüfung 339 ff.
  - Vergaberecht 387 ff.
  - Verwaltungskontrolle 231 ff. (siehe auch dort)
  - Verwaltungsprozessrecht 416 ff. (siehe auch dort)
  - Verwaltungsverfahren 200 ff. (siehe auch dort)
- Europarecht 5 ff.
  - im engeren Sinne 5 ff.
  - im weiteren Sinne 8
- Primärrecht 12 f.
- Sekundärrecht 14 ff.
- Tertiärrecht 28 f.
- EURO-Rettungsschirm 95 ff.
- EU-Grundrechtecharta 12, 50 ff., 143 ff.
- Ewigkeitsklausel 104 f.
- Fahrerlaubnisrecht: siehe Führerscheinrecht
- Führerscheinrecht 407 ff.
  - Anerkennungspflicht 409 f.
  - nachträglich eintretende Umstände 411 ff.
  - Rechtsgrundlagen 407 f.
  - Referenzentscheidungsmodell 409 ff.
  - Umgehungsgefahr 414 f.
- Genehmigungsfiktion 166 ff.
- Grundfreiheiten
  - Arzneimittelrecht 272 ff.
  - Begriff und Wesen 51
  - Berufsankennung 399
  - exklusive Übertragungsrechte 139
  - Parallelimport 272 ff.; 321 ff.
  - Pflanzenschutzmittelrecht 321 ff.
  - Tariftreueklauseln 135
  - Vergaberecht 391 ff.
  - Wettmonopole 137
- Grundrechte
  - effektiver Rechtsschutz 58, 422
  - EMRK (siehe dort)
  - EU-Grundrechte-Charta (siehe dort)
  - faires Verfahren 59, 423
  - Grundrecht auf Datenschutz 57, 144 ff.
  - Grundrecht auf eine gute Verwaltung 56, 147 ff.
  - Grundrechtsverpflichtete 55
  - Sicherungsverwahrung 141 f.
  - »Solange«-Rechtsprechung 125 ff.
  - »Somit«-Rechtsprechung 129 ff.
  - »Soweit«-Rechtsprechung 128
  - Verwaltungsprozess 422 ff.
  - Vorratsdatenspeicherung 129 ff.
  - wirksame Beschwerde 424
- Grundrechte-Charta: siehe EU-Grundrechte-Charta
- Handlungsformen 160 ff.
  - Auslegungsmittelungen der Kommission 193 f.

- Genehmigungsfiktion 166 ff.
- IT-Standards 181 ff.
- Rechtsverordnungen 177 ff.
- Satzungen 178
- supranationaler Verwaltungsakt 162
- transnationaler Verwaltungsakt 162 ff.
- Verwaltungsvorschriften 189 ff.
  
- Informationstechnologie 181 ff.
- Inländerdiskriminierung 34 f.
- Integrationsverantwortung 96 ff.
- IT-Standards 181 ff.
  
- Klagebefugnis 441 ff.
  - Begriff 441 f.
  - Europäisierung 443 ff.
  - Naturschutzvereine 445 ff.
  - Umweltrechtsbehelfsgesetz 448 ff.
- Klagefrist 461
- Komitologie 49, 202 ff.
  - Beratungsverfahren 205
  - Bestimmung der Verfahrensart 208 f.
  - Prüfverfahren 206 f.
  - Verfahren nach bisherigem Recht 203
  - Verfahren nach neuem Recht 204 ff.
  - Wesen 202
  
- Lissabon-Urteil 95 ff.
  
- Materielle Präklusion 462
  
- Naturschutzrecht 353 ff.
- Naturschutzvereine 445 ff.
- Netzausbaubeschleunigungsgesetz 351 f.
- Netz Natura 2000 353 ff.
- Normenkollision 30 ff., 38, 72 f.
- Novel-Food-Recht 324 ff.
  - Europäisierung der Eröffnungskontrollen 327 ff.
  - Zulassung gentechnisch veränderter (neuer) Lebensmittel 330 f.
  - Zulassung nicht gentechnisch veränderter (neuer) Lebensmittel 327 ff.
  
- Öffentlichkeitsbeteiligung 344 ff.
  
- Parallelimport
  - von Arzneimitteln 272 ff.
  - von Pflanzenschutzmitteln 319 ff.
  
- Pflanzenschutzmittelrecht 310 ff.
  - Europäisierung der Eröffnungskontrollen 312 ff.
  - interhorizontale Entscheidungsvernetzung 317 ff.
  - Parallelimport 319 ff.
  - Rechtsgrundlagen 310 f.
  - Referenzentscheidungsmodell 318 ff.
  - sukzessive Zulassung 318
  - Wirkstoffgenehmigung 312 ff.
  - Zulassung von Pflanzenschutzmitteln 315 ff.
- Planungsrecht 348 ff.
  - Begriff der Planung 348 f.
  - Netzausbaubeschleunigungsgesetz 351 f.
  - Öffentlichkeitsbeteiligung 344 ff.
  - Transeuropäische Netze 350
  - Umweltverträglichkeitsprüfung 337 ff.
- Primärrechtskonforme Auslegung des Sekundärrechts 24 ff.
- Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung 18 ff.
  
- REACH-System (siehe Chemikalienrecht)
- Rechtsquellen des Unionsrechts 11 ff.
  - allgemeine Rechtsgrundsätze 13, 48, 50, 58 f., 241
  - Grundrechte 10, 50 ff., 133 ff.
  - Primärrecht 12 f.
  - Sekundärrecht 14 ff.
  - Tertiärrecht 28 f.
- Rechtsverordnungen 177 ff.
- Referenzentscheidungsmodell
  - Arzneimittelrecht 267 ff.
  - Begriff 214
  - Berufsanerkennung 396 ff.
  - Führerscheinrecht 409 ff.
  - Pflanzenschutzmittelrecht 318
- Regulierung 363 ff.
  - allgemeine Festlegungen 370
  - Anwendungsgebiete 366 f.
  - Begriff 363 ff.
  - EU-Netzkodizes 371 ff.
  - Rechtsnatur 368 f.
  - Regulierungsbehörden 156 ff.
  
- Sicherungsverwahrung 140 ff.
- Solange-Rechtsprechung 125 ff.

- Staatshaftungsanspruch 239 ff.
- Amtshaftungsanspruch 239 f.
- unionsrechtlicher Staatshaftungsanspruch 241 ff.
- Stoffrecht 248 ff.
- Arzneimittelrecht 252 ff. (siehe auch dort)
- Chemikalienrecht 281 ff. (siehe auch dort)
- Novel-Food-Recht 324 ff. (siehe auch dort)
- Pflanzenschutzmittelrecht 310 ff. (siehe auch dort)
- Subjektives Recht 217 ff.
- Begriff 217 ff.
- Effektivitätsprinzip 221
- Europäisierung 219 f.
- Klagebefugnis 441 ff.
- Schutznormlehre 217 ff.
- Subsidiaritätsprinzip 21 ff.
- Subventionen 374 f. (siehe auch Beihilfen)
- Supranationaler Verwaltungsakt 162
- Tariftreueklauseln 134 f.
- Transnationaler Verwaltungsakt 162 ff.
- Transnationalitätsmodell 213
- Trennungsprinzip 425 ff.
- Begriff 425 ff
- Verwaltungsrechtsprechungsbund 426
- Vorstufen auf mitgliedstaatlicher Ebene 432 f.
- Vorstufen auf Unionsebene 428 ff.
- Ultra-vires-Lehre 100 ff.
- Umweltrecht 332 ff.
- Aarhus-Konvention 333 ff., 347, 448 f.
- Naturschutzrecht 353 ff.
- Öffentlichkeitsbeteiligung 344 ff.
- Pläne 348 ff. (siehe auch dort)
- Umweltinformationen 333 ff.
- Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz 448 ff.
- Umweltverträglichkeitsprüfung 337 ff.
- Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz 448 ff.
- Umweltverträglichkeitsprüfung 337 ff.
- Vergaberecht 134 f., 381 ff.
- Begriff 381
- Grundfreiheiten 391 ff.
- Kaskadenprinzip 385 f.
- Nachprüfungsverfahren 387 f.
- Rechtsgrundlagen 381 ff.
- Tariftreueklauseln 134 f.
- Vergabekammern 389 ff., 457 ff.
- Zweiteilung 383 f.
- Verhältnismäßigkeitsprinzip 22
- Vermarktungsrechte 138 f.
- Verwaltungskontrolle 226 ff., 416 ff.
- Akteure 227
- Europäisierung 227 ff.
- Kontrolldichte 228 ff.
- Verwaltungsprozessrecht (siehe dort)
- Verwaltungsprozessrecht 416 ff.
- Bestandskraft 435
- Europarecht als Prüfungsmaßstab 417 ff.
- gestufte Entscheidungen 427 ff.
- Grundrechte 422 ff.
- Klagebefugnis 441 ff.
- Klagefrist 461
- materielle Präklusion 462
- Rechtsschutz bei Verfahrensverstößen 436 ff.
- Rechtsschutzformen 438 ff.
- Rechtswegzuweisung 425 ff.
- Trennungsprinzip 425 ff.
- Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz 448 ff.
- Verbandsklage 445 ff.
- Vorlage an den europäischen Gerichtshof 469 ff.
- vorläufiger Rechtsschutz 463 ff.
- Vorverfahren 456 ff.
- Verwaltungsverfahren 195 ff.
- Arten 196 ff.
- Begriff 195
- Einheitlicher Ansprechpartner 201
- Europäisierung 200 ff.
- Komitologieverfahren 202 ff. (siehe auch dort)
- Verwaltungsvorschriften 189 ff.
- Arten 189 f.
- Auslegungsmittelungen der Kommission 193 f.
- normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften 191 f.
- Verzögerungsrüge 424
- Vollzug des Unionsrechts 40 ff.
- Komitologie 202 ff. (siehe auch dort)
- Verfahren bei Direktvollzug 46 ff.

### Stichwortverzeichnis

- Vorrang des indirekten Vollzugs 40 ff.
- Vollzugsorgane bei Direktvollzug 43 ff.
- Vorlage an den Europäischen Gerichtshof 469 ff.
- Verfahren vorläufigen Rechtsschutzes 473 f.
- Verhältnis zur Vorlage an das BVerfG 471 ff.
- Vorlagepflichten 470 ff.
- Vorlagerecht 469
- Vorläufiger Rechtsschutz 463 ff.
- Abwägung nach § 80 Abs. 5 VwGO 465 ff.
- Anordnung des Sofortvollzugs 464
- einstweilige Anordnung 468
- Vorrang des Unionsrechts 30 ff.
- Anwendungsvorrang 30 ff.
- (kein) Geltungsvorrang 30 f.
- qualitativer Anwendungsvorrang 36
- quantitativer Anwendungsvorrang 32 ff.
- Vorratsdatenspeicherung 42, 57, 129 ff.
- Vorverfahren 456 ff.
- Wesentlichkeitslehre 180
- Wettmonopole 136 f.
- Wirtschaftsverwaltungsrecht 362 ff.
- Beihilfen 374 ff. (siehe auch dort)
- Berufszulassungsrecht 394 ff. (siehe auch dort)
- Führerscheinrecht 407 ff. (siehe auch dort)
- Regulierung 363 ff. (siehe auch dort)
- Stoffrecht 248 ff. (siehe auch dort)
- Vergaberecht 381 ff. (siehe auch dort)