

RUDI LANG

EU-Befugnisnormen für mitgliedstaatliche Behörden

*Studien zum europäischen und deutschen
Öffentlichen Recht*

Mohr Siebeck

Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht

herausgegeben von

Christian Calliess und Matthias Ruffert

56



EU-Befugnisnormen für mitgliedstaatliche Behörden

Durch das Unionsrecht begründete Individual-
Eingriffsermächtigungen der Verwaltung als Heraus-
forderung für nationale Rechtsetzung und -anwendung

Mohr Siebeck

Lang, Rudi: geboren 1994; Studium an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege in Bayern und an der Universität Tallinn (Estland); 2016 Diplom-Verwaltungswirt (FH); Studium der Rechtswissenschaft an der Universität Bayreuth; 2021 Erste Juristische Prüfung; Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Wirtschaftsrecht und an der Forschungsstelle für Deutsches und Europäisches Lebensmittelrecht der Universität Bayreuth; 2024 Promotion; Rechtsreferendariat im Bezirk des OLG Bamberg.

orcid.org/0009-0001-2287-1187

ISBN 978-3-16-164759-8 / eISBN 978-3-16-164760-4

DOI 10.1628/978-3-16-164760-4

ISSN 2192-2470 / eISSN 2569-443X

(Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht)

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

© 2025 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 die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Das Recht einer Nutzung der Inhalte dieses Werkes zum Zwecke des Text- und Data-Mining im Sinne von § 44b UrhG bleibt ausdrücklich vorbehalten.

Gedruckt auf alterungsbeständiges Papier. Satz: Laupp & Göbel, Gomaringen

Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Wilhelmstraße 18, 72074 Tübingen, Deutschland
www.mohrsiebeck.com, info@mohrsiebeck.com

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im April 2024 fertiggestellt und im Wintersemester 2024/2025 von der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bayreuth als Dissertation angenommen. Sie befindet sich grundsätzlich auf dem Rechtsstand von Anfang Dezember 2024; an mehreren Stellen konnten jedoch auch noch jüngere Entwicklungen berücksichtigt werden.

Herzlich danken möchte ich meinem akademischen Lehrer und Doktorvater Professor Dr. Markus Möstl. Ohne seine Initiative und Überzeugungskraft hätte ich eine Promotion – jedenfalls vor Abschluss der Zweiten Juristischen Prüfung – nie in Angriff genommen. Es folgte eine unglaublich lehrreiche und bereichernde Zeit am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Wirtschaftsrecht und an der Forschungsstelle für deutsches und europäisches Lebensmittelrecht der Universität Bayreuth, die ich stets in guter Erinnerung behalten werde. Ich durfte meine wissenschaftliche Freiheit voll ausleben und konnte mich gleichzeitig stets auf hervorragenden fachlichen – aber auch menschlichen – Rat verlassen.

Dank gebührt selbstverständlich auch meinen Freunden, Kollegen und Wegbegleitern, mit denen ich während und abseits des Studiums und der Promotion viele schöne Momente teilen durfte. Besonders hervorzuheben sind meine langjährigen Freunde Kâmil David Benli und David Maus, die die Mühen des Korrekturlesens auf sich genommen haben.

Überdies danke ich Professor Dr. Christoph Krönke für die Erstellung des Zweitgutachtens, Professor Dr. Jörg Gundel für die Übernahme des Prüfungsvorsitzes und den Reihenherausgebern Professor Dr. Christian Calliess und Professor Dr. Matthias Ruffert für die Aufnahme der Arbeit in die „Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht“.

Schließlich möchte ich noch den wichtigsten Personen in meinem Leben meinen Dank für ihre fortwährende Unterstützung aussprechen, und zwar meinen Eltern Alexander und Elena, meiner Ehefrau Linda und meiner Schwester Tatjana. Sie haben stets an mich und das Gelingen dieser Arbeit geglaubt, auch wenn sie mit ihrem Inhalt zugegebenermaßen wenig anfan-

gen konnten. Meiner kleinen Tochter danke ich dafür, dass sie sich nicht vorzeitig vor Fertigstellung dieser Arbeit „auf den Weg gemacht“ hat und mein Leben nun tagtäglich bereichert.

Der einzige Wermutstropfen der Fertigstellung dieser Arbeit ist für mich, dass mein Großvater als prägende Figur meines Lebenswegs ihr Erscheinen nicht miterleben darf. Ihm ist die Arbeit in ewiger Dankbarkeit gewidmet.

Bayreuth, im April 2025

Rudi Lang

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis	XVII
Einführung	1
A. Gegenstand und Zielsetzung der Untersuchung	1
B. Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands	3
C. Forschungsstand	5
D. Gang der Untersuchung	6
Teil 1: Begriffsbestimmung und Abgrenzungen	9
A. Begriff der EU-Befugnisnorm	9
B. Allgemeine Abgrenzungen	17
C. Konkrete Leitlinien zur Identifikation von EU-Befugnisnormen anhand von Beispielen	41
D. Zusammenfassung	62
Teil 2: EU-Befugnisnormen als Gegenstand unionaler Rechtsetzung	63
A. EU-Kompetenz zur Regelung von Befugnisnormen	63
B. Kompetenzausübungsschranken	92
C. Zwischenergebnis zur Kompetenzmäßigkeit von EU-Befugnisnormen	135
Teil 3: EU-Befugnisnormen und nationale Rechtsetzung	137
A. Allgemeines Verhältnis von Unionsrecht und nationalem Recht	139
B. Mitgliedstaatliche Regelungsbefugnisse im Lichte der Sperrwirkung des Unionsrechts	169

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Abkürzungsverzeichnis	XVII
Einführung	1
<i>A. Gegenstand und Zielsetzung der Untersuchung</i>	1
<i>B. Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands</i>	3
<i>C. Forschungsstand</i>	5
<i>D. Gang der Untersuchung</i>	6
Teil 1: Begriffsbestimmung und Abgrenzungen	9
<i>A. Begriff der EU-Befugnisnorm</i>	9
I. Befugnisnorm	9
II. „EU“-Befugnisnorm	12
III. Begriffsverständnis in anderen EU-Mitgliedstaaten	14
IV. Zwischenergebnis	16
<i>B. Allgemeine Abgrenzungen</i>	17
I. Kompetenz- oder Aufgabenzuweisung	17
II. Bloße Rahmenvorgabe	18
1. Begriff der Rahmenvorgabe	18
2. Unmittelbare Wirkung als Wesensbedingung von EU-Befugnisnormen	19
3. Voraussetzungen der unmittelbaren Wirkung im Zusammenhang mit EU-Befugnisnormen	21
a) Keine bloße Normsetzungsermächtigung der Mitgliedstaaten	24
b) Benennung der zuständigen Behörde(n)	28

c) Inhaltlicher Konkretisierungsgrad	32
d) Entscheidungsspielräume der mitgliedstaatlichen Verwaltung	38
4. Zusammenfassung zur allgemeinen Unterscheidung von EU-Befugnisnorm und Rahmenvorgabe	40
III. Zwischenergebnis	41
<i>C. Konkrete Leitlinien zur Identifikation von EU-Befugnisnormen anhand von Beispielen</i>	41
I. Lebensmittelrecht	42
II. Datenschutzrecht	47
III. Telekommunikationsrecht	48
IV. Marktüberwachungsrecht	50
V. Ausländer-/Aufenthaltsrecht	51
VI. Subventionsrecht	53
VII. Kartellverfahrensrecht	55
VIII. Außenwirtschaftsrecht	57
IX. Sonstige Bereiche	58
X. Rechtsgebietsübergreifende Erwägungen zur Identifikation von EU-Befugnisnormen	60
<i>D. Zusammenfassung</i>	62
 Teil 2: EU-Befugnisnormen als Gegenstand unionaler Rechtsetzung	63
<i>A. EU-Kompetenz zur Regelung von Befugnisnormen</i>	63
I. Grundsätze der Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten	63
II. Rechtsetzungskompetenzen der Union im Bereich der „Durchführung“ des Unionsrechts	71
1. Begriff der „Durchführung“ des Unionsrechts im Rahmen der vertikalen Kompetenzverteilung	72
a) „Durchführung“ als abstrakt-generelles Handeln	74
b) Akzessorietät der „Durchführung“ zum unionalen Basisrechtsakt	77
c) Beschränkung auf mitgliedstaatliches Handeln?	79
d) Zwischenergebnis	81
2. Kompetenzen der Union für die unechte Durchführung des Unionsrechts	81

a) Kompetenz zur Gesamtregelung des Verfahrens- und Organisationsrechts	83
b) Kompetenz für Bereichs- bzw. Teilregelungen des Verfahrens- und Organisationsrechts	86
3. Zwischenergebnis	90
III. Unionale Kompetenzen zum Erlass von EU-Befugnisnormen	90
<i>B. Kompetenzausübungsschranken</i>	<i>92</i>
I. Art. 291 Abs. 1 AEUV	93
1. Art. 291 Abs. 1 AEUV und die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten	93
a) Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten	93
b) Art. 291 Abs. 1 AEUV als primärrechtliche Normierung der Verfahrensautonomie	97
2. Kompetenzieller Gehalt	98
3. Zwischenergebnis	104
II. Achtung der nationalen Identität, Art. 4 Abs. 2 EUV	105
III. Subsidiaritätsprinzip	108
1. Grundlagen des Subsidiaritätsprinzips	109
2. Anwendungsbereich: Keine Bereiche ausschließlicher Zuständigkeit	112
3. Negativkriterium: Keine ausreichende Zielverwirklichung auf mitgliedstaatlicher Ebene	114
a) Ziele von EU-Befugnisnormen	114
b) Ausreichende Zielverwirklichung durch mitgliedstaatliches Handeln?	117
4. Positivkriterium: Bessere Verwirklichungsmöglichkeit auf Unionsebene	121
5. Formelle Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips	122
6. Zwischenergebnis	127
IV. Verhältnismäßigkeit	127
1. Geeignetheit und Erforderlichkeit von EU-Befugnisnormen	131
2. Angemessenheit von EU-Befugnisnormen	133
3. Zwischenergebnis	135
<i>C. Zwischenergebnis zur Kompetenzmäßigkeit von EU-Befugnisnormen</i>	<i>135</i>

Teil 3: EU-Befugnisnormen und nationale Rechtsetzung . .	137
A. Allgemeines Verhältnis von Unionsrecht und nationalem Recht . .	139
I. Unmittelbare Geltung und Wirkung des Unionsrechts in den nationalen Rechtsordnungen	140
II. Umgang mit Normkollisionen zwischen nationalem Recht und Unionsrecht	142
1. Begriff der Normkollision	143
2. Kollisionsvermeidungs- und -entscheidungsnormen	145
a) Kollisionsvermeidungsnormen	147
aa) Kompetenzordnung, insbesondere Sperrwirkung . . .	148
bb) Unionsrechtskonforme Auslegung	154
cc) Normwiederholungsverbot (Art. 288 UAbs. 2 AEUV)	157
b) Kollisionsentscheidungsnormen	158
c) Verhältnis der Kollisionsnormen zueinander	163
III. Zwischenergebnis	168
B. Mitgliedstaatliche Regelungsbefugnisse im Lichte der Sperrwirkung des Unionsrechts	169
I. Anwendungsbereich von Art. 2 Abs. 1, 2 AEUV	169
II. Mitgliedstaatliche Regelungsbefugnisse bei „Nicht-Regelung“ durch die Union im Bereich geteilter Zuständigkeiten	171
1. Voraussetzungen für eine „Nicht-Regelung“	171
2. Umfang und Grenzen mitgliedstaatlicher Regelungsbefugnisse	174
III. „Durchführung“ des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten	177
1. Negativabgrenzung	179
2. Konturen mitgliedstaatlichen „Durchführungsrechts“	182
a) „Durchführung“ von EU-Richtlinien und „hinkenden“ EU-Verordnungen	182
b) „Durchführung“ von sonstigen konkretisierungsoffenen EU-Verordnungen	183
c) Kriterien für die Offenheit von EU-Verordnungen für mitgliedstaatliches Konkretisierungsrecht	186
aa) Mangel an Klarheit und Genauigkeit einzelner Vorschriften	187
bb) Förderlichkeit mitgliedstaatlichen Rechts für die Erreichung der unionalen Ziele	188
cc) Prägung der Funktionsweise einer EU-Verordnung durch mitgliedstaatliche Zielbestimmungen	188
dd) Umkehrschluss aus Ermächtigungen bzw. Öffnungsklauseln	189

ee) Beurteilungsspielraum der Mitgliedstaaten	190
ff) Zusammenfassung und Stellungnahme	190
d) Grenzen mitgliedstaatlichen „Durchführungsrechts“	194
IV. Zusammenfassung	195
<i>C. Möglichkeiten nationaler Rechtsetzung im Zusammenhang mit EU-Befugnisnormen</i>	<i>197</i>
I. EU-Befugnisnormen und nationale Regelungsbedürfnisse	197
II. Nationale Regelungsbedürfnisse im Lichte von Art. 2 Abs. 1, 2 AEUV	200
1. Regelungen des Organisations-, Verfahrens- und Prozessrechts	200
2. Weitergehende bzw. zusätzliche nationale Befugnisse	203
3. Flankierung durch inhaltlich entsprechende nationale Befugnisnormen und begleitende Befugnisse	205
4. Konkretisierung/Präzisierung	208
a) Keine generelle Unzulässigkeit	209
b) Gebundene Entscheidung statt administrativer Entscheidungsspielraum	210
c) Fälle uneindeutiger unionaler Entscheidungsspielräume .	211
d) Nationale „Soll“-Vorschriften	212
e) Regelbeispiele bei Generalklauseln	215
f) Tatbestandliche Konkretisierung bzw. Präzisierung	216
III. Zusammenfassung	216
<i>D. Beispiele</i>	<i>217</i>
I. Lebensmittelrecht	217
1. Organisations-, Verfahrens- und Prozessrecht	218
2. § 39 Abs. 1–4 LFGB	223
3. § 35 Abs. 1 GewO	226
II. Datenschutzrecht	228
III. Telekommunikationsrecht	231
IV. Ausländer-/Aufenthaltsrecht	233
1. Nationales Recht im Kontext des Art. 34 Abs. 1, 2 VK	233
2. Nationales Recht im Kontext des Art. 14 Abs. 1 SGK	235
V. Subventionsrecht	237
VI. Kartellverfahrensrecht	239
VII. Außenwirtschaftsrecht	241
VIII. Sonstige Bereiche	243
<i>E. Zwischenfazit zu nationaler Rechtsetzung im Kontext von EU-Befugnisnormen</i>	<i>243</i>

Teil 4: EU-Befugnisnormen und nationale Rechtsanwendung	247
<i>A. Die mitgliedstaatliche Verwaltung als Verpflichtungsadressatin des Unionsrechts</i>	248
<i>B. Unionsrechtlicher Rahmen des indirekten Vollzugs</i>	251
I. Kompetenzordnung	252
II. EU-Sekundärrecht	253
III. Grundfreiheiten und Art. 18 AEUV	254
IV. Äquivalenz- und Effektivitätsgrundsatz	255
V. Grundrechte	263
1. Indirekter Vollzug und „Durchführung“ von Unionsrecht	265
2. Spezifische Gewährleistungen betreffend den Verwaltungsvollzug	274
VI. Allgemeine Rechtsgrundsätze	276
VII. Verhältnis der Vorgaben zueinander	278
1. (Kompetenzgemäß erlassene) EU-Verordnungen als Ausgangspunkt	278
2. Allgemeine Rechtsgrundsätze und GRCh	279
a) Weitergeltung allgemeiner Rechtsgrundsätze nach Inkrafttreten der GRCh	280
b) Erweiterung des Anwendungsbereichs des Art. 41 GRCh durch allgemeine Rechtsgrundsätze	283
c) Art. 47 GRCh und die Grundsätze der Äquivalenz und Effektivität	284
3. Allgemeine Rechtsgrundsätze und Äquivalenz-/Effektivitätsgrundsatz	287
VIII. Zusammenfassung	288
<i>C. Maßstäbe für den Vollzug von EU-Befugnisnormen und nationalem „Begleitrecht“</i>	289
I. Unmittelbarer Vollzug von EU-Befugnisnormen	289
1. Gebot unionsrechtsautonomer Auslegung	290
2. Entscheidungsspielräume der Verwaltung	292
a) Administrative Entscheidungsspielräume als globales Problem des Verwaltungsrechts	292
b) Administrative Entscheidungsspielräume in Deutschland	294
c) Administrative Entscheidungsspielräume im Unionsrecht	298
aa) Direkter Vollzug	299
bb) Indirekter Vollzug	305

d) Beispiele administrativer Entscheidungsspielräume	
in EU-Befugnisnormen	313
aa) Permissive language/Entschließungsermessen	313
bb) Auswahlermessen	314
cc) Beurteilungsermessen	316
dd) Zusammenfassung	319
II. Vollzug nationalen „Begleitrechts“	320
1. Organisations-, Verfahrens- und Prozessrecht inkl.	
begleitender Befugnisse	320
2. Weitergehende bzw. zusätzliche Befugnisse	323
3. Flankierung durch inhaltlich entsprechende Befugnisnormen	325
4. Konkretisierung/Präzisierung	326
5. Zwischenergebnis	327
III. Austausch der Rechtsgrundlage?	328
IV. Zwischenergebnis	334
<i>D. Zusammenfassung</i>	335
 Zusammenfassung in Thesen	 337
 Literaturverzeichnis	 351
Stichwortverzeichnis	423

Abkürzungsverzeichnis

Die in dieser Arbeit verwendeten Abkürzungen werden im Folgenden nur aufgeführt, soweit sie in *Duden*, Rechtschreibung, und *Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 10. Auflage, Berlin/Boston 2021 nicht oder anders verzeichnet sind.

AB	AB Rechtspraak Bestuursrecht (Zeitschrift)
Admin. L. Rev.	Administrative Law Review (Zeitschrift)
AFDI	Annuaire français de droit international (Zeitschrift)
ALJ	Austrian Law Journal (Zeitschrift)
Annales – Sectio Iuridica	Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae – Sectio Iuridica (Zeitschrift)
A&C	Revista de Direito Administrativo & Constitucional (Zeitschrift)
BasisVO	Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts [...]
BayZR	Bayreuther Zeitschrift für Rechtswissenschaft
B-VG	Bundesverfassungsgesetz (Österreich)
BVA	Bundesvergabeamt (Österreich)
CDE	Cahiers de droit européen (Zeitschrift)
CEPAR	Central European Public Administration Review (Zeitschrift)
CLJ	Cambridge Law Journal (Zeitschrift)
CML Rev.	Common Market Law Review (Zeitschrift)
CYELS	Cambridge Yearbook of European Legal Studies (Zeitschrift)
DA	Documentación administrativa (Zeitschrift)
DA N.E.	Documentación administrativa. Nueva Época (Zeitschrift)
Ders./dies.	Derselbe/dieselbe
DSGVO	Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung)
DSRITB	Tagungsband Herbstakademie der Deutschen Stiftung für Recht und Informatik
Dual-Use-VO	Verordnung (EU) 2021/821 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2021 über eine Unionsregelung für die Kontrolle der Ausfuhr, der Vermittlung, der technischen Unterstützung der Durchfuhr und der Verbringung betreffend Güter mit doppeltem Verwendungszweck

DULJ	Dublin University Law Journal (Zeitschrift)
E.C.L.R.	European Competition Law Review (Zeitschrift)
E.H.R.L.R.	European Human Rights Law Review (Zeitschrift)
E.L. Rev.	European Law Review (Zeitschrift)
ECLIC	EU and comparative law issues and challenges series (Zeitschrift)
EFFL	European Food and Feed Law Review (Zeitschrift)
EisbG	Eisenbahngesetz (Österreich)
EJIL	The European Journal of International Law (Zeitschrift)
ELJ	European Law Journal (Zeitschrift)
ELO	European Law Open (Zeitschrift)
EPL	European Public Law (Zeitschrift)
ERA Forum	Journal of the Academy of European Law (Zeitschrift)
EU-NNVO	Verordnung (EU) 2015/2120 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Maßnahmen zum Zugang zum offenen Internet und zur Änderung der Richtlinie 2002/22/EG über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten sowie der Verordnung (EU) Nr. 531/2012 über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Union
EUConst	European Constitutional Law Review (Zeitschrift)
EUP	European Union Politics (Zeitschrift)
EWHC (Admin)	High Court of England and Wales Decisions (Administrative Court)
FG	Festgabe
Fordham L. Rev.	Fordham Law Review (Zeitschrift)
Geo. Wash. L. Rev.	George Washington Law Review (Zeitschrift)
HCVO	Verordnung (EG) Nr. 1924/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel
HFSt	Heidelberger Beiträge zum Finanz- und Steuerrecht
HmbSOG	Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Hamburg)
ICLQ	International & Comparative Law Quarterly (Zeitschrift)
IJFS	Italian Journal of Food Safety (Zeitschrift)
IPE	Ius Publicum Europaeum
JCMS	Journal of Common Market Studies (Zeitschrift)
JDI	Journal du droit international (Zeitschrift)
JILI	Journal of the Indian Law Institute (Zeitschrift)
JRP	Journal für Rechtspolitik (Zeitschrift)
KontrollVO	Verordnung (EU) 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 über amtliche Kontrollen und andere amtliche Tätigkeiten zur Gewährleistung der Anwendung des Lebens- und Futtermittelrechts [...]
L.Q.R.	Law Quarterly Review (Zeitschrift)
LMCLQ	Lloyd's Maritime and Commercial Law Quarterly (Zeitschrift)

LMIV	Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel [...]
LVwG NÖ	Landesverwaltungsgericht Niederösterreich
MiCAR	Verordnung (EU) 2023/1114 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. Mai 2023 über Märkte für Kryptowerte [...]
Mich. L. Rev.	Michigan Law Review (Zeitschrift)
MJ	Maastricht Journal of European and Comparative Law (Zeitschrift)
MüG	Gesetz zur Marktüberwachung und zur Sicherstellung der Konformität von Produkten (Marktüberwachungsgesetz)
MÜ-VO	Verordnung (EU) 2019/1020 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über Marktüberwachung und die Konformität von Produkten sowie zur Änderung der Richtlinie 2004/42/EG und der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 und (EU) Nr. 305/2011
N.E.L. Rev.	North East Law Review (Zeitschrift)
N.Y.U. Ann. Surv. Am. L.	NYU Annual Survey of American Law (Zeitschrift)
NTB	Nederlands tijdschrift voor bestuursrecht (Zeitschrift)
NYU J.L. & Liberty	NYU Journal of Law & Liberty (Zeitschrift)
Ottawa L. Rev.	Ottawa Law Review/Revue de Droit d'Ottawa (Zeitschrift)
P.L.	Public Law (Zeitschrift)
R.A.E. – L.E.A.	Revue des Affaires Européennes = Law & European Affairs (Zeitschrift)
R. Fac. Dir. Univ. São Paulo	Revista da Faculdade de Direito, Universidade São Paulo (Zeitschrift)
RAP	Revista de Administración Pública (Zeitschrift)
RDDA	Revista Digital de Derecho Administrativo (Zeitschrift)
REALaw	Review of European Administrative Law (Zeitschrift)
RECIEL	Review of European, Comparative & International Environmental Law (Zeitschrift)
REDAP	Revista de Direito da Administração Pública (Zeitschrift)
Rev.	Review
RevUE	Revue de l'Union Européenne (Zeitschrift)
RFDA	Revue française de droit administratif (Zeitschrift)
SGK	Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex)
SPG	Sicherheitspolizeigesetz (Österreich)
SSM-VO	Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank
SZIER/RSDIE	Schweizer Zeitschrift für Internationales und Europäisches Recht/Revue suisse de droit international et européen
U.S.	United States Reports

XX

Abkürzungsverzeichnis

ULB	Université libre de Bruxelles
Va. L. Rev.	Virginia Law Review
verb. Rs.	verbundene Rechtssachen
VfSlg.	Ausgewählte Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes (Österreich)
VK	Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex)
VNGA	Verordnung (EG) Nr. 1924/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel
VO	Verordnung
VwGH	Verwaltungsgerichtshof (Österreich)
VwSlg.	Sammlung der Erkenntnisse und wichtigen Beschlüsse des Verwaltungsgerichtshofs (Österreich)
ZASA	Zeitschrift für das Recht der Außenwirtschaft, Sanktionen und Auslandsinvestitionen
ZfPC	Zeitschrift für Product Compliance

Einführung¹

A. Gegenstand und Zielsetzung der Untersuchung

Befugnisnormen sind weder eine unbekannte noch eine neue Kategorie von Rechtsvorschriften. Sie bestimmen das Verwaltungshandeln in Deutschland schon seit dem Durchdringen der aus heutiger Sicht banal erscheinenden – historisch mühsam errungenen – Erkenntnis, dass es für hoheitliches, belastendes Einschreiten gegenüber Einzelnen einer gesetzlichen Grundlage bedarf.² Auch das Hinzutreten einer supranationalen Rechtsebene im Zuge der europäischen Integration stellt die unveränderte Gültigkeit des Grundsatzes des Vorbehalts des Gesetzes nicht grundsätzlich in Frage (vgl. Art. 52 Abs. 1 Satz 1 GRCh).³

Neue, bislang nur wenig erörterte Probleme ergeben sich jedoch, wenn das Unionsrecht selbst die „gesetzliche Grundlage“ für das administrative Einschreiten enthält. Ein Blick in das EU-Sekundärrecht legt nahe, dass dies immer häufiger der Fall ist. So enthalten inzwischen zahlreiche EU-Verordnungen Regelungen, die – wären sie wortgleich im deutschen Recht normiert – ohne Weiteres als Befugnisnormen der Verwaltung aufgefasst würden.⁴ Gleichwohl bestehen häufig Unsicherheiten darüber, inwiefern entsprechende unionsrechtliche Normen tatsächlich als unmittelbar heran-

¹ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet und das generische Maskulinum verwendet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten selbstverständlich für alle Geschlechter.

² Grundlegend hierzu (mit Darstellung der historischen Entwicklung) *Jesch*, Gesetz und Verwaltung, S. 102–170.

³ Siehe zum Vorbehalt des Gesetzes im Unionsrecht EuGH Urt. v. 21.9.1989 – 46/87, 227/88, Slg. 1989, 2859 Rn. 19 (Hoechst/Kommission); *Verhoeven/Widdershoven*, in: Besselink/Pennings/Prechal, Legality Principle, 55 (56 f.); *Gaitanides*, in: v. der Groeben/Schwarze/Hatje, EUV Art. 19 Rn. 23; *Kahl*, in: ders./Ludwigs, HdbVerwR III, § 66 Rn. 28.

⁴ Siehe – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – Art. 137 Abs. 2, 3, Art. 138 Abs. 1, 2 KontrollVO; Art. 58 Abs. 1–3 DSGVO; Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 2 EU-NNVO; Art. 34 Abs. 1, 2 VK; Art. 14 Abs. 1 SGK; Art. 5 Sätze 2 und 3 der VO (EG) Nr. 1/2003; Art. 7 Abs. 1 Dual-Use-VO; Art. 31 Abs. 1 Satz 2 der VO (EU) 2021/782; Art. 95 Abs. 4 der VO (EU) 2017/745.

ziehbare Befugnisnormen angesehen werden können oder noch weiterer normativer Konkretisierung bedürfen. Dies gilt vor allem dann, wenn die jeweiligen Normen durch mitgliedstaatliche Behörden und nicht durch Unionsbehörden vollzogen werden. Perpetuiert werden diese Unsicherheiten durch den nationalen Gesetzgeber, der nicht selten ohne Rücksichtnahme auf das Unionsrecht eigene, mitunter nahezu wortgleiche nationale Befugnisnormen schafft und damit dem Instinkt nationaler Amtswalter, sich für ihr Handeln möglichst ausschließlich in den gewohnten Gefilden des nationalen Rechts zu bewegen, Vorschub leistet. Neben den Schwierigkeiten bzgl. ihrer Identifikation werfen EU-Befugnisnormen noch zahlreiche weitere, an dieser Stelle nur exemplarisch angerissene Fragen auf: Steht der Europäischen Union eine Gesetzgebungskompetenz zum Erlass derartiger Normen zu oder widerspricht dies der sog. Verfahrenautonomie der Mitgliedstaaten? Welche Regelungskompetenzen verbleiben den Mitgliedstaaten im und außerhalb des Anwendungsbereichs von EU-Befugnisnormen? Wie sind EU-Befugnisnormen auszulegen? Unter welchen Bedingungen räumen sie den handelnden Behörden Ermessensspielräume ein? Welchen Grenzen unterliegen diese Spielräume?

In der (deutschen) Rechtswissenschaft und Rechtspraxis scheint ein Verständnis vorzuherrschen, das Befugnisnormen und deren Vollzug als Domäne des mitgliedstaatlichen Rechts betrachtet und möglichst von unionsrechtlichen Einflüssen abschirmen will. Dies beginnt schon mit der These, dass die Europäische Union Befugnisnormen für den mitgliedstaatlichen Vollzug aus kompetenziellen Gründen gar nicht erlassen dürfe.⁵ Selbst bei Anerkennung der Existenz von EU-Befugnisnormen werden häufig umsetzende, weitergehende oder zumindest flankierende Vorschriften im nationalen Recht als notwendig erachtet.⁶ Auch die Betrachtung administrativer Entscheidungsspielräume in der Rechtsanwendung klammert sich überwiegend an national-rechtlichen Kategorien und Lehren fest.⁷

Es fragt sich, ob ein derartiger national-rechtlicher „Protektionismus“ mit dem Unionsrecht vereinbar sein kann. Dies zumal deswegen, da EU-Befugnisnormen nahezu ausnahmslos in EU-Verordnungen gem. Art. 288 UAbs. 2 AEUV geregelt sind.⁸ Ist es nicht gerade Sinn und Zweck des zunehmenden Trends hin zur unionsgesetzgeberischen Handlungsform der EU-Verord-

⁵ Busse, ZLR 2015, 302 (303 f.).

⁶ Siehe exemplarisch § 39 LFGB; § 202–204 TKG; §§ 32–32e GWB; § 15 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG.

⁷ Sinnbildhaft BVerwG NVwZ 2016, 161 Rn. 24: „[Es ist] offenkundig, dass die gerichtlichen Kontrollmaßstäbe dem innerstaatlichen Recht zu entnehmen sind.“

⁸ Siehe zur dahingehenden Eingrenzung dieser Untersuchung nachfolgend B.

nung statt der EU-Richtlinie⁹, eine möglichst umfassende Rechtsharmonisierung, ohne verbleibende mitgliedstaatliche Regelungsspielräume zu bewirken? Andererseits kann nicht geleugnet werden, dass Befugnisnormen – auch im rein nationalen Recht – nie alleinstehend angewendet werden können, sondern stets in einen vollzugsrechtlichen Rahmen eingebettet werden müssen, der z. B. aus Vorschriften zur Zuständigkeit, zum Verwaltungsverfahren und zum gerichtlichen Rechtsschutz besteht. Aufgrund der Tatsache, dass das nationale Recht entsprechende Begleitregelungen ohnehin für die Anwendung „eigener“ Befugnisnormen vorhält, ist es durchaus sinnvoll, diesen bestehenden vollzugsrechtlichen Rahmen auch für eine möglichst effektive Anwendung von EU-Befugnisnormen zu nutzen, jedenfalls, soweit es an eigenständigen unionsrechtlichen Regelungen auch dieser Aspekte – etwa in Form eines (*de lege ferenda* aktuell in weiter Ferne befindlichen)¹⁰ einheitlichen allgemeinen „EU-Verwaltungsverfahrensgesetzes“ – fehlt.¹¹

Diese Untersuchung macht es sich zur Aufgabe, das Phänomen der EU-Befugnisnormen – deren Handhabung in der Literatur als nichts weniger als eine „Kernfrage der Durchführung von EU-Recht überhaupt“ angesehen wird¹² – vor dem Hintergrund des aufgezeigten Spannungsfelds zwischen unionsrechtlichem Harmonisierungsanspruch und mitgliedstaatlichen Regelungsbedürfnissen in seinen zahlreichen Facetten rechtswissenschaftlich auszuleuchten. Damit gibt sie zugleich dem nationalen Gesetzgeber und Rechtsanwender eine Anleitung zum Umgang mit EU-Befugnisnormen an die Hand.

B. Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands

Wie sich bereits aus dem Titel ergibt, beschränkt sich die nachfolgende Darstellung auf die Behandlung von EU-Befugnisnormen für *mitgliedstaatliche* Behörden. In der klassischen Dichotomie des Europäischen Verwaltungs-

⁹ Siehe zu dieser Beobachtung auch *Basedow*, EuZW 2018, S. 1 f.; *A. Engel*, The Choice of Legal Basis, S. 55; *Glaser*, in: Kahl/Ludwigs, HdbVerwR II, § 39 Rn. 15; *Gundel*, in: Schulze/Janssen/Kadelbach, Hdb Europarecht, § 3 Rn. 69; *Rösch*, Rechtsformenwahl, S. 91 f.; *Schulze Velmede*, Europäisches Verordnungsrecht, S. 1; *Wedemeyer*, Europäische Verwaltung, S. 75.

¹⁰ Vgl. *Hummer*, in: FS Streinz, 147 (156–158); *Kahl*, JuS 2018, 1025 (1032); *Schneider*, in: Kahl/Ludwigs, HdbVerwR II, § 56 Rn. 40–43; *Schoch*, in: ders./Schneider, VwVfG, Einleitung Rn. 740.

¹¹ *Möstl*, in: ders., Rechtsdurchsetzung im Lebensmittelrecht, 47 (57 f.).

¹² *Busse*, ZLR 2015, 302 (303); im Anschluss hieran auch *Möstl*, in: ders., Rechtsdurchsetzung im Lebensmittelrecht, 47 (48).

rechts, die zwischen dem direkten (unionseigenen) Vollzug und dem indirekten (mitgliedstaatlichen) Vollzug trennt¹³, nimmt sie allein die Perspektive des indirekten Vollzugs ein, der nach wie vor als (jedenfalls empirischer) Regelfall gelten kann¹⁴. Nur insoweit stellen sich nämlich die bei EU-Befugnisnormen besonders interessierenden Fragen der vertikalen Kompetenz- und Maßstabsabgrenzung zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten. Was dürfen die Mitgliedstaaten bei Bestehen von EU-Befugnisnormen noch regeln? Inwieweit unterliegt das Handeln mitgliedstaatlicher Behörden unionsrechtlichen Vorgaben? Die hier eingenommene Perspektive schließt indes einen vergleichenden Blick auf das EU-Eigenverwaltungsrecht an vereinzelt, geeigneten Stellen – etwa bei der Betrachtung der anzuwendenden Ermessensfehlerlehre¹⁵ – nicht aus.

Auch sonstige, in neuerer Zeit in der wissenschaftlichen Durchdringung des Europäischen Verwaltungsrechts thematisierte Sonderformen des Vollzugs, wie der Vollzug im Verwaltungsverbund¹⁶ oder der umgekehrte Vollzug (Vollzug nationalen Rechts durch Unionsorgane)¹⁷ finden in der hiesigen Untersuchung keine eigenständige Berücksichtigung.

Innerhalb des indirekten Vollzugs beschränkt sich die Arbeit auf den Vollzug unionsrechtlicher Vorschriften des EU-*Sekundärrechts*, und zwar solcher in EU-*Verordnungen*. Mit EU-Befugnisnormen sind also von vornherein nur Vorschriften gemeint, die in EU-Verordnungen geregelt sind und nicht etwa im Primärrecht oder in EU-Richtlinien.¹⁸ Zudem wird vorwiegend der indirekte Vollzug durch *deutsche* Behörden behandelt. Die vorgefundenen Ergebnisse lassen sich jedoch regelmäßig für alle mitgliedstaatliche Rechtsordnungen verallgemeinern, soweit es um Aussagen zur Reichweite des Unionsrechts in den Mitgliedstaaten geht. Ungeachtet dessen enthält diese Untersuchung an geeigneten Stellen auch rechtsvergleichende Kontrastierungen.¹⁹

Mit der Formulierung der Themenstellung „EU-Befugnisnormen für mitgliedstaatliche *Behörden*“ ist bereits eine weitere Eingrenzung der Untersuchung angedeutet. Die *Rechtsprechung* als neben der Verwaltung ste-

¹³ Grundlegend Rengeling, Rechtsgrundsätze, S. 9–11.

¹⁴ Hindelang, in: Leible/Terhechte, Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht, § 39 Rn. 9; Terhechte, in: ders., EU-VerwR, § 1 Rn. 20.

¹⁵ Siehe Teil 4, C. I. 2. c) aa).

¹⁶ Siehe hierzu umfassend etwa Ludwigs, in: Kahl/Ludwigs, HdbVerwR II, § 36; Siegel, Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund; Weiß, Der Europäische Verwaltungsverbund.

¹⁷ Hierzu monografisch jüngst Pascher, Umgekehrter Vollzug.

¹⁸ Siehe dazu auch noch nachfolgend Teil 1, B. II. 2.

¹⁹ Siehe etwa Teil 1, A. III.

hender Akteur der mitgliedstaatlichen Rechtsanwendung wird hier nicht gesondert im Hinblick auf ihre Rolle bei dem Vollzug von EU-Befugnisnormen beleuchtet. Vielmehr werden Fragen des gerichtlichen Rechtsschutzes an den relevanten Stellen lediglich „mitbehandelt“. Dies liegt darin begründet, dass die rechtlichen Maßstäbe der gerichtlichen Kontrolle in weiten Teilen mit denen der behördlichen Rechtsanwendung kongruent sind, so dass eine gänzlich eigenständige Betrachtung entbehrlich erscheint.

C. Forschungsstand

Mit dieser Untersuchung wird – trotz ihrer soeben aufgezeigten inhaltlichen Begrenzungen – eine bedeutsame Forschungslücke geschlossen. Zwar ist die im Allgemeinen zunehmende Verflechtung bzw. Verschränkung von unionalem Recht und nationalem Verwaltungsrecht („Europäisierung“) im Schrifttum bereits erkannt²⁰ und speziell im Hinblick auf das Zusammenspiel von EU-Verordnungen und nationalen Normen schon von *Clara Schulze Velmede* ausführlich untersucht worden.²¹ Auch existieren bereits zahlreiche Untersuchungen zur vertikalen Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten²², zur sog. Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten²³ – inklusive der im indirekten Vollzug des Unionsrechts zu beachtenden Grundsätze der Äquivalenz und Effektivität²⁴ – oder zur unionsrechtlichen Lehre administrativer Entscheidungs-

²⁰ Siehe pointiert *Prechal*, in: Jans/Prechal/Widdershoven, Europeanisation of Public Law, 39: „Union law and national administrative law are becoming increasingly intertwined.“ Vgl. auch *Suerbaum*, VerwArch 91 (2000), 169 ff.; *Scheuing*, Die Verwaltung 34 (2001), 107 ff.; *Schoch*, in: FG 50 Jahre BVerwG, 507 ff.; *Ruffert*, DÖV 2007, 761 ff.; *Kahl*, in: Axer u. a., Konsolidierungsphase, 39 ff.; *Vincze*, Unionsrecht und Verwaltungsrecht; *T. Müller*, Europäisierung der Verwaltungsverfahrensgesetze; *Knickmeier*, Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts; *Ludwigs*, in: Kahl/Ludwigs, HdbVerwR I, § 8.

²¹ *Schulze Velmede*, Europäisches Verordnungsrecht.

²² *Boeck*, Die Abgrenzung der Rechtsetzungskompetenzen von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten in der Europäischen Union; *Czuczai u. a.* (Hrsg.), Division of Competences and Regulatory Powers between the EU and the Member States; *Jürgens*, Kompetenzabgrenzung; *Garben/Govaere* (Hrsg.), The Division of Competences between the EU and the Member States; *Götz/Martínez Soria* (Hrsg.), Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten; *Ritzer*, Europäische Kompetenzordnung.

²³ *Galetta*, Procedural Autonomy; *Krönke*, Verfahrensautonomie; *Couronne*, La compétence procédurale; *Grashof*, National Procedural Autonomy Revisited.

²⁴ *Galetta*, in: Kahl/Ludwigs, HdbVerwR II, § 46; *J. König*, Der Äquivalenz- und Effektivitätsgrundsatz; *Kulms*, Der Effektivitätsgrundsatz.

spielräume²⁵. All diese Arbeiten betreffen jedoch nur einzelne Teilaspekte des Erkenntnisinteresses dieser Arbeit und ändern nichts daran, dass es an einer ganzheitlichen Darstellung fehlt, die gerade *EU-Befugnisnormen* und deren Auswirkungen auf das nationale Recht und den nationalen Verwaltungsvollzug in den Blick nimmt.²⁶ Eine solche Darstellung erschöpft sich angesichts der Partikularitäten von Befugnisnormen – vor allem dem ihrem Vollzug immanenten Zusammenspiel einer Vielzahl rechtlicher Vorschriften unterschiedlicher Ebenen mitsamt der zu berücksichtigenden Verwaltungstraditionen – auch nicht in einer schlichten Subsumtion bereits ausgearbeiteter Maßstäbe.

Angeknüpft werden kann an einige wenige Abhandlungen in der deutschen Literatur, die – erstaunlicherweise bislang allein am Beispiel des Lebensmittelrechts als Referenzgebiet – erste Versuche unternahmen, das Phänomen der EU-Befugnisnormen und seine Auswirkungen auf die deutsche Rechtsordnung zu erfassen.²⁷ Die hiesige Untersuchung geht jedoch deutlich über diese Ansätze hinaus. Sie vereinheitlicht nicht nur die bislang vor allem rechtsgebietsspezifisch geführten Diskussionen einzelner Teilaspekte in der rechtlichen Handhabung von EU-Befugnisnormen (ohne dabei den Blick für die Bewältigung praktischer Beispielfälle zu verlieren). Es werden auch die Grundprämissen des (spärlichen) bereits existenten Schrifttums hinterfragt und mitunter im Ergebnis nicht geteilt.²⁸

D. Gang der Untersuchung

Diese Arbeit besteht aus vier Teilen. Da mit „EU-Befugnisnormen“ ein neuer Begriff in den rechtswissenschaftlichen Diskurs eingebracht wird, widmet sich der *erste Teil* als notwendige Grundlegung für die gesamte Untersuchung der Definition dieses Begriffs. Dabei werden nicht nur notwendige allgemeine Abgrenzungen vorgenommen, sondern aufgrund zahlreicher Beispiele aus unterschiedlichen Referenzrechtsgebieten auch konkrete Leitlinien zur Identifikation von EU-Befugnisnormen entwickelt.

²⁵ Wendel, Verwaltungsermessen als Mehrebenenproblem; Kegel, „Europäisches Ermessen“; Rbib, Beurteilungsspielräume im Europäischen Verwaltungsrecht.

²⁶ Siehe in Ansätzen die in niederländischer Sprache abgefasste Untersuchung von Molendijk, De opmars van de Unierechtelijke bevoegdheidsgrondslag.

²⁷ Busse, ZLR 2015, 302 ff.; Möstl, in: ders., Rechtsdurchsetzung im Lebensmittelrecht, 47 ff.; ders., ZLR 2019, 770 ff.

²⁸ Siehe zur kritischen Auseinandersetzung mit Busse, ZLR 2015, 302 ff. etwa ausführlich Teil 2, B. III.

Der *zweite Teil* behandelt die Kompetenzmäßigkeit von EU-Befugnisnormen und damit die Frage, inwiefern derartige Normen überhaupt Gegenstand unionaler Rechtsetzung (in Form von EU-Verordnungen) sein können. Denn nur bei positiver Beantwortung dieser kompetenziellen „Vorfrage“ können die erlassenen Vorschriften das Handeln der nationalen Rechtsetzung und Rechtsanwendung wirksam steuern. Neben der Suche nach einschlägigen Kompetenztiteln geht die Darstellung vertieft auf mögliche Kompetenzausübungsschranken – insbesondere den in Art. 291 Abs. 1 AEUV verbrieften Grundsatz der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten und die allgemeinen Schranken der Subsidiarität (Art. 5 Abs. 3 EUV) und Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Abs. 4 EUV) – ein.

Den *dritten Teil* – und einen Schwerpunkt der Arbeit – bildet die auf der hier vertretenen These der grundsätzlichen kompetenziellen Zulässigkeit der unionalen Normierung von EU-Befugnisnormen aufbauende Untersuchung verbleibender nationaler Rechtsetzungskompetenzen. Dabei wird dargelegt, dass der Vorschrift des Art. 2 AEUV – die im bisherigen rechtswissenschaftlichen Diskurs wenig Beachtung gefunden hat – insoweit eine zentrale Rolle einzuräumen ist. Die nähere Beschäftigung mit Art. 2 Abs. 1, 2 AEUV fördert ein – zuerst (in etwas abweichender Form) von *Merlin Gömann* beschriebenes²⁹ – Drei-Stufen-Modell mitgliedstaatlicher Regelungsbefugnisse zutage. Dieses Stufenmodell wird auf die im Kontext von EU-Befugnisnormen bestehenden nationalen Regelungsbedürfnisse übertragen; zunächst abstrakt und im Anschluss anhand zahlreicher Beispiele in unterschiedlichen Referenzrechtsgebieten. Im Ergebnis lässt sich eine regelmäßig zulässige Koexistenz von EU-Befugnisnormen und nationalem „Begleitrecht“ konstatieren.

Im *vierten Teil* – der einen weiteren Schwerpunkt der Untersuchung darstellt – findet ein Perspektivwechsel weg von der Ebene der *Rechtsetzung* hin zur *Rechtsanwendung* statt. Es wird beleuchtet, was aus der Koexistenz von EU-Befugnisnormen und nationalem „Begleitrecht“ für den nationalen Rechtsanwender folgt. Hierzu wird zunächst der vielfältige allgemeine unionsrechtliche Rahmen des indirekten Vollzugs dargestellt, bevor dieser für den Vollzug von EU-Befugnisnormen selbst und auch für den Vollzug nationalen „Begleitrechts“ konkretisiert wird. Ein besonderes Augenmerk wird insoweit auf die vom nationalen Rechtsanwender zugrunde zu legende Lehre administrativer Entscheidungsspielräume gelegt.

Den Abschluss der Untersuchung bildet eine thesenförmige Zusammenfassung der gewonnenen Erkenntnisse.

²⁹ *Gömann*, Binnenkollisionsrecht der DS-GVO, S. 56–74.

Teil 1

Begriffsbestimmung und Abgrenzungen

Um sich der rechtlichen Einordnung und Behandlung von EU-Befugnisnormen zu nähern, ist zunächst der Begriff der EU-Befugnisnorm zu konturieren (dazu A.) und von anderen zusammenhängenden Begriffen zu unterscheiden (dazu B.). Hierzu werden anhand zahlreicher Beispiele einige Kriterien herausgearbeitet, die ausschlaggebend für die Einstufung einer Norm als EU-Befugnisnorm sind (dazu C.).

A. Begriff der EU-Befugnisnorm

Eine Suche nach dem Begriff „EU-Befugnisnorm“ führt in den üblichen juristischen Datenbanken „beck-online“ und „juris“ (Stand: 13.4.2025) zu keinem einzigen Suchergebnis. Dieser Befund macht die Begriffsverwendung in dieser Untersuchung in besonderem Maße erläuterungsbedürftig. Als Ausgangspunkt wird der Bedeutungsgehalt des Begriffs der „Befugnisnorm“ im deutschen Recht herausgearbeitet (dazu I.), um anschließend Rekurs auf den „EU“-Zusatz zu nehmen (dazu II.), komplettiert durch einen vergleichenden Blick in andere EU-Mitgliedstaaten (dazu III.).

I. Befugnisnorm

Wird in der deutschen Rechtsprechung und Literatur von „Befugnisnormen“ gesprochen, so erfolgt dies regelmäßig in Zusammenhang mit dem allgemeinen rechtsstaatlich-demokratischen bzw. grundrechtlichen¹ Vorbehalt des Gesetzes als zwar in seiner Allgemeinheit ungeschriebener², aber dennoch alternativloser³ „gesicherte[r] Prinzipienbestand des deutschen

¹ Zu unterschiedlichen Herleitungsmöglichkeiten des Vorbehalts des Gesetzes v. *Arnould*, Die Freiheitsrechte und ihre Schranken, S. 145–152; *E.-W. Böckenförde*, Gesetz und gesetzgebende Gewalt, S. 382–385.

² Einige Landesverfassungen sehen den Vorbehalt des Gesetzes explizit vor, siehe z. B. Art. 58 BWVerf., Art. 70 Abs. 1 BayVerf.

³ *Lerche*, in: Merten/Papier, HdbGR III, § 62 Rn. 4.

Verfassungsrechts“⁴. Nach dessen ursprünglicher, unverändert gültiger Mindestausprägung bedarf staatliches Handeln, das in die Freiheitssphäre („Freiheit und Eigentum“⁵) von Grundrechtsträgern eingreift, einer gesetzlichen Grundlage.⁶ Der Begriff der Befugnisnorm wird in diesem Kontext als Synonym für die „gesetzliche Grundlage“ im Sinne dieser Definition des Vorbehalts des Gesetzes verwendet.⁷ Befugnisnormen wird mithin die Funktion zugeschrieben, dem Vorbehalt des Gesetzes gerecht zu werden⁸, ihn also gewissermaßen „auszufüllen“⁹. Speziell im Polizeirecht¹⁰ werden Befugnisnormen explizit den sog. Aufgaben(zuweisungs-)normen gegenübergestellt.¹¹ Während Aufgabennormen dem Hoheitsträger (z. B. der Polizei) lediglich einen bestimmten Tätigkeitsbereich zuweisen – also die sachliche Zuständigkeit und damit die formelle Rechtmäßigkeit hoheitlichen

⁴ Ohler, AöR 131 (2006), 336 (341); ähnlich Hoffmann-Riem, AöR 130 (2005), 5 (7): „Basisinstitution des Rechtsstaats“.

⁵ Zur Entwicklung des Verständnisses der Begriffe „Freiheit“ und „Eigentum“ hin zu einem allgemeinen Eingriffsvorbehalt Jesch, Gesetz und Verwaltung, S. 130–132. Siehe auch Jouannaud, Der Gesetzesvorbehalt im Privatrecht, S. 43 f.; H. A. Wolff, in: Stern/Sodan/Möstl, StaatsR I, § 15 Rn. 123.

⁶ BVerfGE 8, 155 (166 f.); 116, 69 (80); BVerwGE 170, 319 Rn. 22; Degenhart, StaatsR I, Rn. 313 f.; Gusy, JA 2002, 610 (612); Knemeyer, LKV 1991, 321 (324); Zippelius/Würtenberger, Deutsches StaatsR, § 12 Rn. 39. Siehe auch Maurer/Waldhoff, Allg. VerwR, § 6 Rn. 16, die dies als „Urform“ des Vorbehalts des Gesetzes bezeichnen. Zur – überwiegend kritisch betrachteten – Erweiterung dieses eingriffsorientierten Vorbehalts des Gesetzes auch auf die Leistungsverwaltung (sog. Lehre vom Totalvorbehalt) siehe nur Degenhart, StaatsR I, Rn. 317; Ossenhühl, in: Isensee/Kirchhof, HdbStR V, § 101 Rn. 23–28, jeweils m. w. N. Zum institutionell-organisatorischen Vorbehalt des Gesetzes siehe Ohler, AöR 131 (2006), 336 ff. m. w. N.

⁷ BVerfGE 134, 141 Rn. 133–135 (zu § 8 BVerfSchG); BayVGhUrt. v. 1.7.2021 – 14 BV 19.1075, BeckRS 2021, 17486 Rn. 43 (abrufbar in beck-online); Götz/Geis, PolR, § 7 Rn. 8; Gusy/Eichenhofer, PolR, Rn. 168; Hornmann, HBO, § 61 Rn. 78; Kube, in: Kahl/Ludwigs, HdbVerwR III, § 80 Rn. 3; Möstl, in: BeckOK PolR Bayern, Systematische und begriffliche Vorbemerkungen Rn. 97; Schoch/Kießling, in: Schoch/Eifert, BesVerwR, Kap. 1 Rn. 190; Schucht, in: Klindt, ProdSG § 26 Rn. 32; Worms/Gusy, in: BeckOK PolR NRW, § 8 PolG NRW Rn. 7 f.; Zähle, JuS 2014, 315.

⁸ Worms/Gusy, in: BeckOK PolR NRW, § 8 PolG NRW Rn. 7.

⁹ Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, S. 37, die jedoch statt „Befugnisnormen“ gleichbedeutend von „gesetzlichen Handlungsvollmachten“ sprechen.

¹⁰ Aber auch in anderen Rechtsgebieten, siehe z. B. Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG Art. 28 Rn. 338; Schoch, NVwZ 2011, 193 (196); Schucht, NVwZ 2018, 538 (540).

¹¹ Barczak, in: Kahl/Ludwigs, HdbVerwR V, § 133 Rn. 25; Knemeyer, DÖV 1978, 11 ff.; ders., LKV 1991, 321 (324); F. Reimer, in: FS Würtenberger, 1047 ff.; W.-R. Schenke, PolR, Rn. 35 f.; Schoch/Kießling, in: Schoch/Eifert, BesVerwR, Kap. 1 Rn. 189 f.; Schucht, Generalklausel und Standardmaßnahme, S. 69 f. Diese Unterscheidung hat sich auch in den Landepolizeigesetzen niedergeschlagen, vgl. z. B. Art. 2; 11 ff. BayPAG.

Stichwortverzeichnis

- Administrative Entscheidungsspielräume 292 ff.
- Auslegung 306 f., 309, 313 ff.
 - Austausch der Rechtsgrundlage 331, 333
 - Beurteilungsermessen 316
 - Entschließungs- und Auswahlermessen 313 ff.
 - im direkten Vollzug 299 ff.
 - im indirekten Vollzug 305 ff.
 - im Unionsrecht 298 ff.
 - in Deutschland 294 ff.
 - Kontrolldichte (Deutschland) 295
 - Kontrolldichte (Unionsrecht) 299 f., 306, 308
 - Kumulation 327
 - normative Ermächtigungslehre 295, 298
 - Soll-Vorschriften 212 ff.
- Allgemeine Rechtsgrundsätze 276 ff.
- Anwendungsvorrang 158 ff.
- unmittelbare Wirkung 160
 - Verhältnis zur Sperrwirkung 164 ff.
- Äquivalenz- und Effektivitätsgrundsatz 255 ff.
- Äquivalenzgrundsatz *Siehe* Äquivalenz- und Effektivitätsgrundsatz
- Auskunfts- und Betretungsrechte 208, 222, 230
- Auskunftsverweigerungsrecht 222, 231, 321
- Ausländer-/Aufenthaltsrecht 51 ff., 233 ff.
- Außenwirtschaftsrecht 57 f., 241 ff.
- Austausch der Rechtsgrundlage 328 ff.
- Beurteilungsspielraum *Siehe* Administrative Entscheidungsspielräume
- Datenschutzrecht 47 f., 228 ff.
- Durchführung 71 ff.
- abstrakt-generelle Rechtsetzung 74 ff.
 - Akzessorietät 77 ff.
 - Begriff 72 ff.
 - echte 72 ff.
 - unechte 81 ff.
- Durchführungskompetenz
- Bereichs- und Teilregelung 86 ff.
 - Europäische Union 71 ff.
 - EU-Verordnungen 182 ff.
 - Gesamtregelung 83 ff.
 - im Rahmen der vertikalen Kompetenzverteilung 71 ff.
 - Mitgliedstaaten 177 ff.
- Effektivitätsgrundsatz *Siehe* Äquivalenz- und Effektivitätsgrundsatz
- Einschätzungsprärogative
- Subsidiaritätsprinzip 118, 121
 - Verhältnismäßigkeit 133
- Ermessen *Siehe* Administrative Entscheidungsspielräume
- EU-Befugnisnorm
- Abgrenzung zur Kompetenz- und Aufgabenzuweisung 17 f.
 - Abgrenzung zur Rahmenvorgabe 18 ff.
 - als Generalklausel 32 ff.
 - Begriff 9 ff.
 - Beispiele 42 ff.
 - Entscheidungsspielräume 38 ff.
 - Identifikation 41 ff.
 - Kompetenzmäßigkeit *Siehe* Kompetenz
 - unmittelbare Wirkung 19 ff.
 - Vollzug *Siehe* Vollzug
- EU-Grundrechte
- agency-Situation 266
 - Anwendungsbereich 265 ff.

- Anwendungsbereich des Unionsrechts 268 ff.
 - gute Verwaltung 274
 - Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf 275 ff.
 - Verhältnis zu allgemeinen Rechtsgrundsätzen 279 ff.
- Grundfreiheiten 254 f.
- Hinkende Verordnung 19, 182
- Kartellverfahrensrecht 55 ff., 239 ff.
- Kompetenz
- ausschließliche 69 ff.
 - funktionale Kompetenzzuweisung 66
 - geteilte 70
 - Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung 64
 - Mitgliedstaaten *Siehe* Mitgliedstaatliche Regelungsbefugnisse
 - Sperrwirkung 69
 - Subsidiarität 108 ff.
 - Verhältnismäßigkeit 127 ff.
- Kompetenzverteilung *Siehe* Kompetenz
- Kontrolldichte *Siehe* Administrative Entscheidungsspielräume
- Lebensmittelrecht 42 ff., 217 ff.
- Marktüberwachungsrecht 50
- Mitgliedstaatliche Regelungsbefugnisse
- bei Nicht-Regelung 171 ff.
 - Durchführung 177 ff.
 - Konkretisierung/Präzisierung 208 ff.
 - Normwiederholung 205 ff.
 - Organisations-, Verfahrens- und Prozessrecht 200 ff.
- weitergehende bzw. zusätzliche Befugnisse 203 ff.
- Normkollision
- Anwendungsvorrang *Siehe* Anwendungsvorrang
 - Begriff 143 ff.
 - direkte und indirekte 143 ff.
 - Kollisionsentscheidungsnormen 158 ff.
 - Kollisionsvermeidungsnormen 147 ff.
- Normwiederholungsverbot 157 f., 206 ff.
- Öffnungsklausel 172, 173, 176, 189, 201, 202, 203, 218, 228, 233, 235, 239
- Sperrwirkung 69 ff., 149 ff., 150 ff.
- bei ausschließlichen Kompetenzen 69
 - bei geteilten Kompetenzen 70
 - Rechtsfolgen 151 ff., 164 ff.
- Subsidiaritätsprotokoll 122 ff.
- Subventionsrecht 53 ff., 237 ff.
- Telekommunikationsrecht 48 ff., 231 f.
- Unionsrechtsautonome Auslegung 290 ff.
- Unionsrechtskonforme Auslegung 154 ff.
- Verfahrensautonomie
- Kompetenzieller Gehalt 98 ff.
 - Ursprünge und Gegenstand 93 ff.
 - Verhältnis zu Art. 291 Abs. 1 AEUV 97 ff.
- Vollzug
- Begriff 76
 - nationalen Begleitrechts 320 ff.
 - unionsrechtlicher Rahmen 251 ff.
 - unmittelbarer 289 ff.