

JUS PUBLICUM

17

Thomas von Danwitz

Verwaltungsrechtliches System und Europäische Integration



J. C. B. MOHR (PAUL SIEBECK) TÜBINGEN

JUS PUBLICUM

Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 17

Verwaltungsrechtliches System und Europäische Integration

von

Thomas von Danwitz



J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Danwitz, Thomas von:

Verwaltungsrechtliches System und europäische Integration /

von Thomas von Danwitz. - Tübingen : Mohr, 1996

(Jus publicum ; Bd. 17) 978-3-16-158109-0 Unveränderte eBook-Ausgabe 2019

ISBN 3-16-146629-2

NE: Ius publicum

© 1996 J.C.B. Mohr (Paul 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 Martin Fischer in Tübingen aus der Garamond Antiqua belichtet, von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier der Papierfabrik Weissenstein in Pforzheim gedruckt und von der Großbuchbinderei Heinr. Koch in Tübingen gebunden.

ISSN 0941-0503

Vorwort

Im Verwaltungsrecht ist vieles von dem in Bewegung geraten, was über Jahrzehnte als gesicherte Erkenntnis galt. Anerkannte Strukturprinzipien, überkommene Rechtsinstitute und einhellig akzeptierte Wertungsgrundlagen werden zunehmend in Frage gestellt. Zum Impulsgeber dieser grundlegenden Veränderungen ist das Recht der Europäischen Gemeinschaften und dort namentlich die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs avanciert. Die vorliegende Schrift stellt den Versuch dar, die Einwirkungs- und Reaktionsprozesse zu beschreiben, die zwischen dem Gemeinschaftsrecht und dem deutschen Verwaltungsrecht seit nunmehr einem Jahrzehnt in erheblichem Umfang stattfinden. Aufbauend auf einer Betrachtung der unterschiedlichen Systemgrundlagen und der verschiedenen Einwirkungspotentiale wird der sicherlich kühne Schritt gewagt, Grundlagen für ein Verwaltungsrecht unter den Rahmenbedingungen der Europäischen Integration zu entwickeln.

Mit den Fragestellungen dieser Untersuchung bin ich erstmals während der Stagen am Conseil d'Etat und im Kabinett des französischen Richters am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften konfrontiert worden, die ich 1990 im Rahmen meiner Ausbildung an der Ecole Nationale d'Administration, Paris, absolviert habe. Die vorliegende Arbeit ist im Wintersemester 1995/1996 von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bonn als Habilitationsschrift angenommen worden. Der Bundesminister des Innern hat ihre Veröffentlichung wegen eines besonderen Bundesinteresses durch einen Druckkostenzuschuß gefördert.

Ganz herzlich danke ich meinem akademischen Lehrer, Professor Dr. Fritz Ossenbühl, für die umfassende Förderung, die er mir seit der Studienzeit hat zuteil werden lassen. Vor allem hat mich sein Beispiel gelehrt, den Sinn für die Notwendigkeit staatlicher Ordnung eines freiheitlichen Gemeinwesens zu entwickeln. Die Präzision in der Beherrschung des juristischen Handwerks und die Treffsicherheit in der normativen Diagnose werden mir ebenso wie seine unerschöpfliche Schaffenskraft ein beständiges Vorbild bleiben. Besonders zu Dank verpflichtet bin ich Prof. Dr. Rüdiger Breuer für die Erstattung des Zweitgutachtens im Habilitationsverfahren. Herrn Dr. Klaus Ritgen danke ich herzlich für seinen besonderen Einsatz beim Korrekturlesen der Arbeit und meiner Mitarbeiterin, Frau Assessorin Katja Kollmeier, für die Erstellung des Sachverzeichnisses. In diesen Dank seien auch die Hilfskräfte des Institut für Öffentliches Recht der Universität Bonn für ihren Einsatz bei der Literaturbeschaffung eingeschlossen.

Bochum, im September 1996

Thomas von Danwitz

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	IXX
Einführung	1
I. Problemstellung	1
II. Anlaß, Gegenstand und Grenzen der Untersuchung	8
III. Der Gang der Untersuchung	14
IV. Terminologie	15

Erster Teil

Das System des deutschen allgemeinen Verwaltungsrechts

Erstes Kapitel: Das Verwaltungsrecht als System

I. Die Aufgabe verwaltungsrechtlicher Systembildung	27
II. Historische Wurzeln	30
1. Die Systemgrundlagen bei Otto Mayer	31
2. Öffnung und Fortentwicklung der juristischen Methode	33
III. Funktionen der verwaltungsrechtlichen Systembildung	34
1. Die Stabilisierungsfunktion	35
2. Die Rationalisierungsfunktion	36
3. Die Vermittlungsfunktion	37

Zweites Kapitel: Methodisches Grundverständnis

I. Die Rationalitätsgarantie „diskursiver“ Dogmatik	40
II. Die Stilprägung der Dogmatik	41

*Drittes Kapitel:
Die Systemprägung des allgemeinen Verwaltungsrechts*

I. Faktoren der verwaltungsrechtlichen Systembildung	48
1. Die institutionelle Trägerschaft der Verwaltungsgerichtsbarkeit	48
a) Grundverständnis	50
b) Entscheidungspraktische Konturen	53
2. Die Verfassungskonkretisierung	55
a) Das bisherige Wirkungsspektrum	56
b) Weitere Einwirkungslinien	58
3. Das Besondere Verwaltungsrecht	59
a) Prägung durch Referenzgebiete	60
b) Wandel und Entwicklungs Offenheit des Verwaltungsrechts	62
II. Systemprägende Elemente des Verwaltungsrechts	64
1. Gesetzliche Steuerung der Verwaltung	64
a) Die normative Ebene	65
b) Die legitimatorischen Zusammenhänge	66
2. Handlungsformen	67
a) Unterschiedliche Systemrelevanz	68
b) Systemfunktion der Handlungsformen	69
3. Verfahrensgrundsätze	71
a) Das Gebot unbefangener Amtsführung	72
b) Der Untersuchungsgrundsatz	73
c) Beteiligungsrechte	74
4. Individualrechtsschutz	75
a) Entwicklungslinien	76
b) Wirkungszusammenhänge	77
5. Gerichtliche Kontrolle	80
a) Verfahrensrechtliche Determinanten	80
b) Kontrolldichte	83
III. Folgerungen	85

Zweiter Teil

Die Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaft

*Erstes Kapitel:
Konstitutionsprinzipien der Gemeinschaftsrechtsordnung*

I. Wesen und Finalität der Europäischen Integration	88
II. Das Konzept der funktionellen Integration	95

1. Das Prinzip begrenzter Ermächtigung	96
2. Systematik und Vollständigkeitsanspruch	98
III. Die Autonomie der Gemeinschaftsrechtsordnung	101
1. Das Bild der „autonomen“ Rechtsquelle	101
2. Eigenständigkeit und Interdependenz	102
IV. Die unmittelbare Wirkung des Gemeinschaftsrechts	104
1. Entwicklungslinien und Bedeutung	105
2. Die Stellung des Unionsbürgers im Gemeinschaftsrecht	107
V. Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts	109
1. Der Geltungsgrund der Vorrangregel	109
2. Der normative Gehalt des Vorrangprinzips	112
3. Der Unterschied von Regel und Prinzip	113
4. Unterschiedliche Kollisionslagen	114
a) „Echte“ Kollisionen	115
b) „Unechte“ Kollisionslagen	115
c) Kollisionen mit allgemeinen Rechtsgrundsätzen	116
VI. Die Einheitlichkeit des Gemeinschaftsrechts	118
1. Normativer Gehalt und Bedeutungswandel	119
2. Begrenzungsfaktoren	120

Zweites Kapitel:

Das institutionelle Gefüge der Gemeinschaft

I. Die Organstruktur der Gemeinschaft	123
1. Bauprinzipien und Funktionenordnung im EG-Recht	124
a) Rechtsetzung als Primärfunktion der Gemeinschaft	124
b) Strukturelemente der Rechtsetzung	125
2. Bestand und Entwicklung des Gemeinschaftsrechts	126
a) Das Wächteramt der Kommission	126
b) Der Gerichtshof als Träger des Gemeinschaftsrechts	127
3. Das institutionelle Gleichgewicht	130
4. Kompetenzgrenzen als Elemente der Funktionenordnung	131
II. Mandat und Grenzen der Rechtsfortbildung	132
1. Funktionalrechtliche Grundlagen	133
a) Der normative Ansatzpunkt des Gerichtshofs	133
b) Funktionale Kriterien	136
c) Die Problematik der <i>lourdeur</i>	137
2. Der Gerichtshof als <i>protecteur de l'intégration</i>	140

3. Das methodische Gerüst des Gerichtshofs	143
a) Die Besonderheiten funktionaler Auslegung	144
b) Die Bedeutung der Rechtsvergleichung	147
4. Stilprägung der Rechtsprechung des Gerichtshofs	150
a) Die Art der Urteilsredaktion	151
b) Die Schlußanträge der Generalanwälte	154
c) Kennzeichen internationaler Rechtsprechung?	156
III. Das Integrationsprogramm	158

*Drittes Kapitel:
Systemprägende Elemente des Gemeinschaftsrechts*

I. „Verfassungskonkretisierung“ im Gemeinschaftsrecht	161
1. Entwicklung rechtsstaatlicher Prinzipien	163
2. Weitere Entwicklungslinien	166
II. Systemprägung der Handlungsformen	168
III. Verfahrensgrundsätze	170
1. Untersuchungsgrundsatz	171
2. Beteiligungsrechte	172
3. Begründungspflichten	174
IV. Individualrechtsschutz	175
V. Gerichtliche Kontrolle	178
1. Verfahren der Rechtsschutzgewährung	178
2. Umfang gerichtlicher Kontrolle	181
a) Die Unterschiede in den Verfahrensmaximen	182
b) Die gewährleistete Tatsachenkontrolle	183
3. Kontrolldichte	184

*Viertes Kapitel:
Vergleichende Bilanz der Systemgrundlagen*

Dritter Teil

Das Gemeinschaftsverwaltungsrecht:
 Intersystemare Bedeutung und systemverändernde Wirkung

*Erstes Kapitel:
 Europarechtliche Potentiale
 der verwaltungsrechtlichen Systemveränderung*

I. Verwaltungsorganisation	194
1. Der Begriff öffentlicher Verwaltung	194
2. Vorgaben für die mitgliedstaatliche Personalgewalt	195
3. Gemeinschaftsrechtliche Aufgabenzuweisungen	197
a) Informationspflichten	198
b) Kooperationspflichten	199
4. Vorgaben der mitgliedstaatlichen Organisationsgewalt	200
5. Gemeinschaftsrechtliche Ingerenzbefugnisse	202
II. Rechtsquellenlehre	204
1. Die Gesetzesbindung der Verwaltung	204
a) Bedeutungs- und Steuerungsverluste des Gesetzes	205
b) Gemeinschaftsrechtliche Normverwerfungspflicht	209
aa) Dogmatische Grundlagen im Gemeinschaftsrecht	212
bb) Wirkungsspektrum im deutschen Verwaltungsrecht	215
2. Der Vorbehalt des Gesetzes	220
a) Entwicklungslinien der Rechtsprechung	221
b) Wertungsgrundlagen und -gegensätze	225
aa) Die einseitige Prägung des EG-Rechtssatzvorbehalts	226
bb) Wertungsdivergenzen zum EG-Eigenverwaltungsrecht	228
III. Die subjektiv-öffentlichen Rechte	230
1. Grundlagen subjektiv-öffentlicher Gemeinschaftsrechte	231
a) Das Konzept der invocabilité	231
b) Invocabilité als EG-Normenvollziehungsanspruch der Unionsbürger ..	233
2. Konturen subjektiv-öffentlicher Gemeinschaftsrechte	235
a) Das Kriterienraster der Schutznormtheorie	237
b) Der Individualisierungsmaßstab in Art. 173 Abs. 4 EGV	238
c) Das Integrationsprinzip als Differenzierungskriterium	241
3. Systemveränderung durch subjektive Gemeinschaftsrechte	242
a) Die Problematik adäquater Einpassung der invocabilité	242
b) Vereitelungs- und Diskriminierungsverbot	244
c) Verwaltungsrechtliche Konsequenzen der invocabilité	245
4. Mandat zur Systemveränderung durch Subjektivierung	246

IV. Administrative Entscheidungsformen	248
1. Der integrative Gesamtansatz	250
2. Die unterschiedlichen Konzeptionen der administrativen Entscheidungsverantwortung	252
3. Konsequenzen für die verwaltungsrechtliche Einpassung	255
V. Fehlerfolgenlehre	259
1. Die Vorgaben des Gemeinschaftsrechts	260
2. Übertragbarkeit auf die Geltung von Verwaltungsakten?	262
3. Mögliche Konsequenzen für die Fehlerfolgenlehre	264
VI. Verwaltungsverfahren	266
1. Der Untersuchungsgrundsatz	267
a) Die Sachverhaltsaufklärung im EG-Umweltrecht	267
b) Systemveränderungen im deutschen Verwaltungsrecht	269
2. Gemeinschaftsrechtliche Informationsbefugnisse	271
a) Die konzeptionellen Zusammenhänge	272
b) Systematische und funktionale Unterschiede	274
aa) Die Rollenveränderung der Verwaltungsbehörden	275
bb) Die Rechtsstellung der Vorhabenträger	277
VII. Allgemeine Rechtsgrundsätze	279
1. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	280
2. Der Grundsatz des Vertrauensschutzes	281
a) Normative Anknüpfung europäischen Vertrauensschutzes	283
b) Erscheinungsformen der europarechtlichen Einwirkung	287
aa) Grundsätzliche Wertigkeit des Vertrauensschutzes	287
bb) Konkrete Einwirkungslinien EG-rechtlicher Vorgaben	289
c) Wertungsgrundlagen der europarechtlichen Veränderung	292
aa) Die Sanktionsperspektive des Gerichtshofs	293
bb) Strukturelle Veränderungen der Rechtsverhältnisse	294
VIII. Effektiver Verwaltungsrechtsschutz	296
1. Einstweiliger Rechtsschutz	297
a) Entwicklungslinien der Rechtsprechung	298
aa) Zur umfassenden Nachprüfungskompetenz des EuGH	300
bb) Bewertung	303
b) Vergleichende Betrachtung	303
aa) Einstweiliger Rechtsschutz im französischen Verwaltungsrecht	304
bb) Einstweiliger Rechtsschutz im System der EMRK	306
c) Systemfunktion des einstweiligen Rechtsschutzes	308
aa) Die unterschiedlichen Systemgrundlagen	308
bb) Die Schutzrichtung des einstweiligen Rechtsschutzes	309

2. Die gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung	310
a) Dogmatische Grundlagen der Staatshaftung im EG-Recht	313
b) Einpassung in das nationale Staatshaftungsrecht	317
aa) Haftungsausschluß für legislatives Unrecht	318
bb) Der anwendbare Haftungsmaßstab	322
c) Bewertung	325
3. Kontrolldichte gerichtlicher Entscheidungen	326
a) Kontrolldichte im Gemeinschaftsverwaltungsrecht	327
b) Mittelbare Einwirkungen des EG-Eigenverwaltungsrechts	329
c) Konsequenzen für das verwaltungsrechtliche System	330
aa) Divergierende Wertungsgrundlagen	331
bb) Gemeinschaftsrechtliche Verbindungslinien	333

Zweites Kapitel: Gesamtbefund

I. Ein systemveränderndes Einwirkungspotential	334
II. Intensitätsabstufungen im Einwirkungsspektrum	335
III. Die Kompetenzfrage	337
IV. Die Notwendigkeit kooperativer Systemsteuerung	338

Vierter Teil

Strukturen und Funktionsbedingungen des Gemeinschaftsverwaltungsrechts

Erstes Kapitel:

Einwirkungsmechanismen verwaltungsrechtlicher Systemveränderung

I. Das klassische Instrumentarium	341
1. Die korrekte Auslegung des Gemeinschaftsrechts	342
2. Das Diskriminierungs- und das Vereitelungsverbot	345
a) Die spezifische Regelungssystematik	347
b) Normative Ableitungszusammenhänge	347
c) Wertungsgrundlagen	349
d) Die Kehrtwendung der neueren Rechtsprechung	352
II. Weitergehende Geltungsansprüche europäischen Rechts	354
1. Einspeisung gesetzesfremder Interessenwertungen	356
a) Die grundlegende Problematik	357
b) Die Unterschiede zur verfassungskonformen Auslegung	358

2. Auflösung vorgegebener Systemstrukturen	359
3. Funktionsänderung bestehender Rechtsinstitute	364
a) Funktionsveränderung subjektiv-öffentlicher Rechte	364
b) Bedeutungsbeschränkung der Verwaltungsvorschriften	367
4. Verdrängung des nationalen Verwaltungsrechts	368
a) Verfahrensrechtliche Voraussetzungen	369
b) Materiell-rechtliche Verdrängungspotentiale	370
aa) Prinzipielle Bedenken	371
bb) Die Reichweite gemeinschaftsrechtlicher Verdrängungen	371
5. Gemeinschaftliche Neugestaltung und Vereinheitlichung	373

Zweites Kapitel:

Funktionsbedingungen des Gemeinschaftsverwaltungsrechts

I. Wertungsgrundlagen des Gemeinschaftsverwaltungsrechts	374
1. Integrationsziele des Gemeinschaftsverwaltungsrechts	376
2. Durchgriffsorientierung gegenüber den Mitgliedstaaten	377
3. Abwägungsimmunität des Gemeinschaftsverwaltungsrechts	379
II. Systemprägende Wertungsdivergenzen	380
1. Eindimensionalität des Gemeinschaftsverwaltungsrechts	381
2. Prägung der Rechtsinstitute	381
III. Systemsteuerung im Gemeinschaftsverwaltungsrecht	382
1. Allgemeine Rahmenbedingungen	383
2. Steuerungsverluste im Gemeinschaftsverwaltungsrecht	385
a) Systemrelevante Steuerungsdefizite	385
b) Abhilfe durch präventive Anpassungen?	386
3. Konsensbildung im Gemeinschaftsverwaltungsrecht	387
a) Von der Qualitätsorientierung zur Machtfrage?	387
b) Die Prägung des Gemeinschaftsverwaltungsrechts	388
IV. Fortführung oder Konsolidierung der Rechtsprechung?	389
1. Der eingeforderte Paradigmenwechsel	391
2. Anzeichen einsetzender Konsolidierung	392

Fünfter Teil
Zur Grundlegung
eines europaaffenen Verwaltungsrechts

*Erstes Kapitel:
Modellhafte Erfassung
eines europaaffenen Verwaltungsrechts*

I. Der gegenwärtige Dualismus der Systeme	395
1. Die Faktoren einer dynamischen Veränderung	395
2. Konsequenzen für das verwaltungsrechtliche System	397
II. Das Vereinheitlichungsmodell	398
1. Der Umfang „gebotener“ Vereinheitlichung	398
a) Die Ansätze in der Rechtsprechung des EuGH	399
b) Konsequenzen für die Integrationsentwicklung	399
2. Die Beschaffenheit der angestrebten Rechtsgleichheit	401
a) Die maßgebliche Orientierung	401
b) Die Auswirkungen dieser Neuorientierung	402
3. Bundesstaatliche Finalität der Vereinheitlichung	403
a) Die Sanktionsorientierung als maßgeblicher Aspekt	404
b) Rechtseinheit als bundesstaatlicher Integrationsfaktor	405
c) Umfassende Unitarisierung des Verwaltungsrechts	406
III. Das Anerkennungsmodell	407
1. Dogmatische Grundlagen gegenseitiger Anerkennung	408
a) Die Kompetenzgrundlagen gegenseitiger Anerkennung	408
b) Der subsidiaritätsrechtliche Vorrang der Anerkennung	410
2. Die maßgebliche Vergleichsperspektive	412
3. Konsequenzen für die weitere Integrationsentwicklung	413
a) Garantierte Pluralität der Verwaltungsrechtsordnungen	413
b) Wirkungselemente gegenseitiger Anerkennung	414
aa) Die „Ent-Territorialisierung“ des Verwaltungsrechts	414
bb) Das Problem der Inländerdiskriminierung	415
c) Verwirklichungsformen des Anerkennungsprinzips	417
aa) Keine materiell ausgerichtete Anerkennung	418
bb) Die Anerkennung als formales Rechtsprinzip	418
IV. Mischformen der Harmonisierung und Anerkennung	419
1. Die Kombination beider Entwicklungsformen	420
2. Maßstäbe konkreter Handhabung	421
a) Maßstabsbildung	422
b) Kontrolldichte	423

3. Sachbereichsspezifische Unterschiede	424
a) Die unterschiedlichen Bereiche	424
b) Der Umkehrschluß aus Art. 100a Abs. 4 EGV	425
V. Ausblick	426

*Zweites Kapitel:
Die kompetenziellen Rahmenbedingungen
für das Gemeinschaftsverwaltungsrecht*

I. Der Kompetenzrahmen des Gemeinschaftsverwaltungsrechts	430
1. Verwaltungsrechtliche Kompetenzreserven im EG-Vertrag	431
2. Finalprogrammierung der Gemeinschaftskompetenzen	432
a) Die Problematik finaler Kompetenzzuweisungen	433
b) Die Reichweite finaler Gemeinschaftskompetenzen	434
3. Die Gemeinschaftszuständigkeiten zur Rechtsangleichung	435
a) Keine marktspezifische Kompetenzanknüpfung	436
aa) Unzureichende Marktrelevanz	437
bb) Keine Angleichungskompetenz kraft Akzessorietät	437
b) Kompetenzbegründung nach Art. 235 EG-Vertrag?	441
c) Das Mandat des Gerichtshofs zur Rechtswahrung	444
4. Weitere EU-Kompetenzgrenzen im Verwaltungsrecht?	447
a) Verringerte Integrationsintensität der Zusammenarbeit	447
b) Die Zusammenarbeit in der Rechts- und Innenpolitik	448
c) Konsequenzen für die verwaltungsrechtliche Integration	448
5. Konsequenzen für die bisherige Entwicklung	450
II. Die verfassungsrechtlichen Kompetenzgrenzen	453
1. Die Perspektive des Art. 23 Abs. 1 Satz 1 und 3 GG	453
a) Der Schutzstandard des Gemeinschaftsverwaltungsrechts	454
b) Die Letztverantwortung für das Verwaltungsrecht	456
2. Die Perspektive des Integrationsprogramms	458
a) Die verfassungsrechtlichen Grundlagen	458
b) Die Konkretisierung des Integrationsprogramms	460
c) Die verfassungsgerichtliche Kontrollintensität	462
3. Letztverbindliche Entscheidungsbefugnis des BVerfG	463

*Drittes Kapitel:
Gemeinschaftsverwaltungsrecht und Systemneubildung*

I. Die Notwendigkeit einer Systemneubildung	467
1. Die Frage der Maßstabsgewinnung	468

a) Das Fehlen tauglicher Argumentationstopoi	469
b) Verwaltungsrechtliche Maßstabsarmut und Systembildung	470
2. Die Kriterien der EuGH-Rechtsprechung	471
a) Das Fehlen inhaltlicher Determinanten	471
b) Hintergründe der Maßstabsarmut	473
c) Die Notwendigkeit qualitativer Betrachtung	474
II. Orientierungspunkte inhaltlicher Systemneubildung	475
1. Verfahrensrechtliche Rahmenbedingungen	476
a) Der Rechtsprechungsdialog nach Art. 177 EGV	476
b) Neuorientierungen im akademischen Diskurs	479
2. Inhaltliche Orientierungsgrundlagen	481
a) Der notwendige Paradigmenwechsel	481
b) Verwaltungsrechtliche Maßstabsgestaltung	482
aa) Die systematische Vernetzung der Rechtsinstitute	482
bb) Die mitgliedstaatliche Vollzugsverantwortung	484
cc) Die verwaltungsrechtlichen Einwirkungspotentiale des Gemeinschaftsrechts	486
dd) Verwirklichungsmodi im Gemeinschaftsverwaltungsrecht	488
ee) Der Aufgabenbereich der Rechtsetzung	490

Viertes Kapitel:

Grundlagen kooperativer Systemsteuerung im Verwaltungsrecht

I. Kooperationsgrundlage: Das staatliche Verwaltungsrecht	494
1. Europarechtliche Wirkungen als Rechtsangleichung	496
a) Die punktuelle Wirkungsweise des EG-Verwaltungsrechts	496
b) Die staatliche Einpassungsverantwortung	497
2. Das normative Potential des Gemeinschaftsverwaltungsrechts	499
a) Anwendungsbedingungen im nationalen Verwaltungsrecht	499
aa) Geltungsebenen allgemeiner Rechtsgrundsätze	500
bb) Gestufte Verantwortung gebotener Interessenwertungen	501
b) Beurteilungsspielräume als Konkretisierungsinstrument	501
3. Die funktionale Dimension der Verflechtung	502
a) Die primärrechtliche Maßstabsarmut	503
b) Folgerungen für die kooperative Systemsteuerung	503
4. Divergierende Wertungsgrundlagen der innerstaatlichen Rechtsordnungen	505
a) Grundlagen verwaltungsrechtlicher Identität	505
aa) Faktoren verwaltungsrechtlicher Identitätsbildung	506
bb) Konsequenzen für das Gemeinschaftsverwaltungsrecht	506
b) Verschiedene Effektivitäts- und Sanktionsvorstellungen	507

II. Maßstäbe der gerichtlichen Kooperation in Europa	508
1. Die Entwicklung einer europäischen Solange-Judikatur	508
2. Das Diskriminierungs- und Vereitelungsverbot	510
3. Abkehr vom Primat europäischer Zweckverwirklichung	511
Schlußbetrachtung	513
 Literaturverzeichnis	 517
Sachregister	xxx

Abkürzungsverzeichnis

Wegen der im Text und in den Fußnoten verwandten Abkürzungen wird, soweit diese nicht nachfolgend erläutert werden, auf Hildebert Kirchner, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 4. Auflage 1993, verwiesen.

AJDA	Actualité juridique, Droit administratif
CDE	Cahiers de Droit Européen
C.M.L.R.	Common Market Law Reports
CMLRev	Common Market Law Review
EAGV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
EGV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EGKS	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
ELR	European Law Review
EP	Europäisches Parlament
EUV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Union
EuGEI	Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EWGV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
FIDE	Fédération Internationale pour le droit Européen
GA	Generalanwalt
GTE	von der Groeben/Thiesing/Ehlermann
IGH	Internationaler Gerichtshof
KOM	Europäische Kommission
RDE	Revue de Droit européen
RDP	Revue du Droit public
RFDA	Revue française de droit administratif
RIDC	Revue Internationale de Droit comparé
RIW	Recht der Internationalen Wirtschaft
RMC	Revue du Marché Commun
RTDE	Revue Trimestrielle de Droit Européen
StIGH	Ständiger Internationaler Gerichtshof
UA	Unterabsatz
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZfSH/SGB	Zeitschrift für Sozialhilfe/Sozialgesetzbuch
ZfZ	Zeitschrift für Zölle und Verbrauchssteuern
ZLR	Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht

Einführung

I. Problemstellung

„Das Verwaltungsrecht gehört zu denjenigen Rechtsmaterien, in denen die nationale Eigenart eines Volkes und Staates sich am stärksten ausprägt. Es weist daher verhältnismäßig geringe internationale Verflechtungen auf“. Mit dieser Feststellung leitete *Ulrich Scheuner* vor dreißig Jahren seine Untersuchung über den Einfluß des französischen Verwaltungsrechts auf die deutsche Rechtsentwicklung ein¹. Übereinstimmend bekannte *Jean Rivero* noch 1978 auf die Frage nach einem einheitlichen Verwaltungsrecht in Europa: „*Les droits administratifs des Etats membres, reflets directs des souverainetés nationales et des particularismes historiques, peuvent, encore moins que d'autres disciplines juridiques, se fonder dans l'uniformité.*“² Dieser deutsch-französische Gleichklang in der Beurteilung des Verwaltungsrechts als einer dem Europäischen Gemeinschaftsrecht fernstehenden, vielleicht sogar integrationsresistenten Materie verdeutlicht mit besonderem Nachdruck, welch kopernikanischem Perspektivenwechsel das Verwaltungsrecht mit den zu Anfang der achtziger Jahre einsetzenden Betrachtungen über das „Europäische Verwaltungsrecht im Werden“³ ausgesetzt wurde, die unter dem Signum „Europäisches Verwaltungsrecht“⁴ schon bald nach Anerkennung als eigenständige Disziplin verlangten. Gleichrangig neben der Beschäftigung mit den verwaltungsrechtlichen Regeln im Primär-⁵ und Sekundär-

¹ *Ulrich Scheuner*, Der Einfluß des französischen Verwaltungsrechts auf die deutsche Rechtsentwicklung, DÖV 1963, S. 714ff.

² *Jean Rivero*, Vers un droit commun européen: Nouvelles perspectives en droit administratif, in: Cappelletti (Hrsg.), Nouvelles Perspectives d'un Droit Commun de L'Europe, 1978, S. 389 (406).

³ *Jürgen Schwarze* (Hrsg.), Europäisches Verwaltungsrecht im Werden, Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V. Bd. 14, 1982; *Ulrich Everling*, Elemente eines europäischen Verwaltungsrechts, DVBl. 1983, S. 649ff.

⁴ Vor allem *Jürgen Schwarze*, Europäisches Verwaltungsrecht, 2 Bde., 1988; *Michael Schweizer* (Hrsg.), Europäisches Verwaltungsrecht, 1991; *Eberhard Grabitz*, Europäisches Verwaltungsrecht – Gemeinschaftsrechtliche Grundsätze des Verwaltungsverfahrens, NJW 1989, S. 1776ff.; *Ulrich Everling*, Auf dem Weg zu einem europäischen Verwaltungsrecht, NVwZ 1987, S. 1ff.; *Hans-Werner Rengeling*, Rechtsgrundsätze beim Verwaltungsvollzug des Europäischen Gemeinschaftsrechts, 1977; *Manfred Zuleeg/Hans-Werner Rengeling*, Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht – Wechselseitige Einwirkungen, VVDStRL 53 (1994), S. 154ff.; 202ff.

⁵ *Schwarze*, Europäisches Verwaltungsrecht im Werden – Einführung und Problemaufriß, in: (Fn. 3), S. 11ff.; *Werner von Simson*, Anforderungen an die Rechtmäßigkeit des Verwal-

recht⁶ der Gemeinschaften wurde schon bald die weitergehende Frage nach „Vereinheitlichung des Verwaltungsrechts im europäischen Integrationsprozeß“⁷ aufgeworfen. Die vielfältigen Wechselwirkungen zwischen dem Verwaltungsrecht der Mitgliedstaaten und dem Gemeinschaftsrecht in unterschiedlichen Einwirkungsrichtungen und -formen aufgespürt zu haben, zeugt zweifelsohne von besonderem wissenschaftlichen Scharfsinn und dogmatischer Sensibilität⁸. Dabei wurde in der Vergangenheit der Feststellung verwaltungsrechtlicher Regelungselemente im Gemeinschaftsrecht und ihre Vernetzung zur Herausbildung eines eigenständigen Verwaltungsrechts der Gemeinschaft besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Auf der Grundlage rechtsvergleichender Studien sind vor allem die nationalen Verwaltungsrechtsgrundsätze als Erkenntnisgrund für diesen Entwicklungsprozeß überzeugend nachgewiesen und sogar schon erste Rückwirkungen auf das Verwaltungsrecht der Mitgliedstaaten ausgemacht worden⁹.

Diese Entwicklung auf dem Weg zu einem Verwaltungsrecht der Gemeinschaft bildet ein sehr bedeutsames Segment in der umfassenden, mit den klassischen juristischen Disziplinen kaum mehr zu erfassenden Herausbildung einer eigenständigen Rechtsordnung, die für den Fortbestand und die Ausgestaltung der Europäischen Gemeinschaft von konstitutiver Bedeutung ist. In seiner Etablierung als eigenständige Verwaltungsrechtsordnung konvergieren drei unterschiedliche Wesenszüge der EG¹⁰: Zunächst spiegelt diese Entwicklung das weitgehende Fehlen von Möglichkeiten der Gemeinschaft, auf das klassische Instrumentarium staatlicher Zwangsgewalt zurückgreifen zu können, und akzentuiert daher die Funktion des Rechts als Ordnungsrahmen der Europäischen Gemeinschaft sogar über das ohnehin für rechtsstaatlich verfaßte Gemeinwesen allgemein geltende Maß hinaus. Diese Besonderheit hat ihr schon frühzeitig das Prädikat einer *Rechtsgemeinschaft*¹¹ eingetragen. Das elementare Angewiesensein der Europäischen Gemeinschaft auf den Bestand und die Beachtung des Gemeinschaftsrechts als eigenständige Rechtsordnung bildet jedoch nicht nur einen

tungshandelns der EG-Behörden – Erfahrungen aus Prozessen vor dem EuGH, in: (Fn. 3), S. 23ff.

⁶ *Jochim Sedemund*, Allgemeine Prinzipien des Verwaltungsverfahrensrechts – dargestellt am Beispiel des europäischen Verwaltungsverfahrensrechts in Kartellsachen, in: (Fn. 3), S. 45ff.

⁷ *Eckart Klein*, Vereinheitlichung des Verwaltungsrechts im europäischen Integrationsprozeß, in: Starck (Hrsg.), Rechtsvereinheitlichung durch Gesetze, Bedingungen, Ziele, Methoden, 1992, S. 117ff.

⁸ Dieses Verdienst kommt vor allem *Otto Bachof*, Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, VVDStRL 30 (1972), S. 193 (236f.), und den in Fn. 3 bis 6 Genannten zu.

⁹ So *Schwarze*, (Fn. 4), Bd. 2, S. 1409.

¹⁰ Vgl. dazu *Siegfried Magiera*, Kompetenzgrenzen und Strukturprinzipien der europäischen Gemeinschaft, in: Bracher u.a. (Hrsg.), Festschrift für Rudolf Morsey, 1992, S. 211 (219ff.).

¹¹ Schon *Walter Hallstein*, Die EWG – Eine Rechtsgemeinschaft, Ansprache am 12.03.1962 aus Anlaß der Ehrenpromotion durch die Universität Padua, in: Oppermann (Hrsg.), Europäische Reden, 1979, S. 341ff.; *EuGH*, Slg. 1986, S. 1339 (1365; Rn. 23) – Les Verts/Parlament; *Thomas Oppermann*, Europarecht, 1991, Rn. 391f.; auch *Zuleeg*, Die Europäische Gemeinschaft als Rechtsgemeinschaft, NJW 1994, S. 545ff.

grundlegenden Wesenszug der Gemeinschaft, sondern fungiert darüber hinaus als weithin sichtbarer Gradmesser für die Unabhängigkeit der Gemeinschaft von den in ihr zusammengeschlossenen Mitgliedstaaten¹². Entscheidende Bedeutung entfaltet jedoch die unmittelbare Funktion des Gemeinschaftsrechts als primäres, mit Vorrang gegenüber den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten versehenes Instrument der EG, um die Mitgliedstaaten miteinander zu verflechten¹³. Die Aufgabenstellung des Rechts, als Integrationsfaktor erster Ordnung zu wirken, ist aus anderen historischen Zusammenhängen bekannt und in ihrer Effektivität eindrucksvoll belegt. Erst jüngst ist diese Funktion des Rechts im Zuge der Wiedervereinigung Deutschlands evident geworden¹⁴. Als klassisches Vorbild für das Modell der Integration durch Rechtseinheit ist schließlich der im Kodifikationsstreit von *Thibaut* formulierte Anspruch zu nennen, einheitliches Recht als Wegbereiter der staatlichen Einheit einzusetzen¹⁵.

Diese wenigen Streiflichter reichen schon aus, um die grundlegende Bedeutung und den Facettenreichtum der Frage zu beleuchten, von welcher Tragweite die Herausbildung eines einheitlichen Rechts in Europa ist und mit welchem Wirkungspotential sie verbunden werden kann. Unabhängig von dem jeweils betroffenen Rechtsbereich ist diese Frage von grundlegendem Interesse für den Fortgang der Europäischen Integration und entfaltet insbesondere für das von den Grundfreiheiten des Gemeinschaftsrechts unmittelbar betroffene Privatrecht besondere Relevanz¹⁶. Auch für das Arbeits- und Sozialrecht¹⁷ sowie das hier behandelte Verwaltungsrecht ergibt sich prinzipiell eine gleichgelagerte Problematik. Diese betrifft allgemeine Fragen nach der grundsätzlichen Notwendigkeit und dem erforderlichen Umfang etwaiger Rechtsvereinheitlichungen, aber auch die ihrer Verwirklichungsmöglichkeit angesichts des noch in vollem Gange befindlichen Aufbaus eines eigenständigen Verwaltungsrechts für die Europäische Gemeinschaft selbst, ohne daß insoweit ein Sättigungsgrad schon erkennbar

¹² Siehe *EuGH*, Slg. 1991, 6079 (6102; Rn. 21) – EWR-Gutachten 1/92.

¹³ So *EuGH*, Slg. 1980, 1575 (1610; Rn. 19) – AM & S; eingehend *Schwarze*, Das Recht als Integrationsinstrument, in: Capotorti/Ehlermann/Frowein/Jacobs/Joliet/Koopmans/Kovar (Hrsg.), *Du droit international au droit de l'intégration*, Liber Amicorum Pierre Pescatore, 1987, S. 637ff.

¹⁴ Siehe *Rolf Grawert*, Rechtseinheit in Deutschland, *Der Staat* 30 (1991), S. 209ff.; nun auch *Bernhard Großfeld/Susanne Lühr*, Deutsche Einigung 1871 und Europäische Integration 1993: Ein Vergleich, *ZVglRWiss* 92 (1993), S. 357ff.

¹⁵ *Anton Friedrich Justus Thibaut*, Über die Notwendigkeit eines allgemeinen bürgerlichen Rechts für Deutschland, in: Hans Hattenhauer (Hrsg.), *Thibaut und Savigny. Ihre Programmatischen Schriften*, 1973, S. 61 (65f.).

¹⁶ Siehe *Peter Ulmer*, Vom deutschen zum europäischen Privatrecht?, *JZ* 1992, S. 1ff.; *Marcus Lutter*, Die Auslegung angeglichenen Rechts, *JZ* 1992, S. 593ff.; *Peter Hommelhoff*, Zivilrecht unter dem Einfluß europäischer Rechtsangleichung, *AcP* 192 (1992), S. 72ff.; *Peter-Christian Müller-Graff* (Hrsg.), *Gemeinsames Privatrecht in der Europäischen Gemeinschaft*, 1993; *Rolf Stürmer*, Der europäische Zivilprozeß – Einheit oder Vielfalt?, in: Grunsky u.a. (Hrsg.), *Wege zu einem europäischen Zivilprozeßrecht*, 1992, S. 1ff.

¹⁷ Siehe *Bernd Baron von Maydell/Friedrich E. Schnapp* (Hrsg.), *Auswirkungen des EG-Rechts auf das Arbeits- und Sozialrecht der Bundesrepublik*, 1992.

wäre. Jenseits dieser allgemeinen Überlegungen schließt sich die Frage an, ob und inwieweit eine solche Entwicklung mit der besonderen Aufgabenstellung des Verwaltungsrechts vereinbar ist, so daß sich die besondere Frage nach der spezifischen Eignung und den Konsequenzen einer Integration mit den Mitteln des Verwaltungsrechts erschließt.

Die von den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts der Mitgliedstaaten gespeiste Heranbildung verwaltungsrechtlicher Regeln der Gemeinschaft stellt zwischenzeitlich eine feste Größe in dem von der Aufgabenerweiterung der EG gebildeten Potential der Gemeinschaftsrechtsordnung dar. Demgegenüber sind die Ein- und Rückwirkungen dieser verwaltungsrechtlichen Regeln des Gemeinschaftsrechts auf das jeweilige Verwaltungsrecht der Mitgliedstaaten erst in jüngerer Zeit in den Vordergrund des akademischen Interesses gerückt und haben insbesondere Fragen nach den spezifischen Einwirkungen gemeinschaftsrechtlicher Art auf Struktur und Systematik des Verwaltungsrechts aufgeworfen. Grundanliegen dieser Untersuchung ist eine Analyse dieser unterschiedlichen und bisher nur wenig strukturierten Vorgänge, die in ihrer Vielfalt zutreffend als „Europäisierung des allgemeinen Verwaltungsrechts“¹⁸ bezeichnet worden sind. Diese Akzentverschiebung gegenüber der bisher dominierenden Betrachtungsweise dokumentiert zunächst lediglich die realiter festzustellende Dynamik, die von dem in voller Expansion befindlichen Gemeinschaftsrecht ausgeht und auf die „saturierten“ Verwaltungsrechtsordnungen der Mitgliedstaaten trifft¹⁹. Gleichzeitig ist mit dieser Entwicklungslinie jedoch auch eine Perspektivenverschiebung von nicht zu überschätzender Bedeutung verbunden, die den Gegenstand der wissenschaftlichen Betrachtung in anderem Licht erscheinen läßt. Mit der bislang vom Hochstand des Gemeinschaftsrechts eingenommenen Sicht konzentrierte sich die Betrachtung auf die Strahl- und Wirkkraft, die das Gemeinschaftsrecht auf die in der Hierarchie der Rechtsnormen unterhalb angesiedelten Materien ausübt. Die darin liegende Gefahr, die systematischen Strukturen, sachbereichsspezifischen Besonderheiten und rechtsstaatlichen Errungenschaf-

¹⁸ Eberhard Schmidt-Aßmann, Zur Europäisierung des allgemeinen Verwaltungsrechts, in: Festschrift für Peter Lerche, 1993, S. 513ff.; ders., Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht, DVBl. 1993, S. 924ff.; Rudolf Streinz, Der Vollzug des Europäischen Gemeinschaftsrechts durch deutsche Staatsorgane, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VII, 1993, § 182; Christoph Engel, Die Einwirkungen des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf das deutsche Verwaltungsrecht, DV 25 (1992), S. 437ff.; Hans-Jürgen Papier, Die Einwirkungen des europäischen Gemeinschaftsrechts auf das nationale Verwaltungs- und Verfahrensrecht, in: Die Bedeutung der EG für das deutsche Recht und die deutsche Gerichtsbarkeit, Berlin 1989, S. 51ff.; Stefan Kadelbach, Der Einfluß des EG-Rechts auf das nationale allgemeine Verwaltungsrecht, in: von Danwitz/Heintzen/Korioth/Jestaedt/Reinhardt (Hrsg.), Auf dem Wege zu einer Europäischen Staatlichkeit, 33. Assistententagung Öffentliches Recht, 1993, S. 131ff.; Rupert Stettner, Verwaltungsvollzug, in: Dausen (Hrsg.), Hdb. EG.-Wirtschaftsrecht, 1993, B.II.; Friedrich Schoch, Die Europäisierung des Allgemeinen Verwaltungsrechts, JZ 1995, S. 109ff.; Claus Dieter Classen, Strukturunterschiede zwischen deutschem und europäischem Verwaltungsrecht, NJW 1995, S. 2457ff.

¹⁹ Treffend Fritz Ossenbühl, 40 Jahre Bundesverwaltungsgericht, DVBl. 1993, S. 753 (760), der vom „Wohlstandsverwaltungsrecht“ der Bundesrepublik spricht.

ten des Verwaltungsrechts aus dem Auge zu verlieren²⁰, hat erst die nunmehr nach Beantwortung drängende Frage aufgeworfen, ob und wie es in Zukunft um die Dogmatik des Verwaltungsrechts bestellt sein wird. Unzweifelhaft kann auch eine vom Verwaltungsrecht ausgehende Betrachtung in Versuchung geraten, die Eigengesetzlichkeit bestehender Strukturen des Verwaltungsrechts zu überschätzen und sich daher in den Prämissen des eigenen Modells verfangen²¹.

Gleichwohl läßt sich das Wirkungsspektrum des EG-Rechts auch nur annähernd erfassen, wenn die Strukturveränderungen im verwaltungsrechtlichen Gewebe mit Präzision sichtbar gemacht werden. Die Betrachtung der unterschiedlichen Potentiale, Ebenen und Formen, in denen sich die Einwirkung des Gemeinschaftsrechts auf das Verwaltungsrecht vollzieht, ist besonders geeignet, die *actio* des Gemeinschaftsrechts in ihrer Dynamik zu verdeutlichen. Damit wird jedoch nur eine Untersuchung der grundsätzlicheren Frage vorbereitet, zu welchen Wirkungen diese Entwicklung im System und in der Dogmatik des allgemeinen Verwaltungsrechts führt und inwieweit seine *reactio* bereits feststellbar ist. Auch der nunmehr über vierzig Jahre währende Prozeß objektiv-rechtlicher Ausstrahlung der Grundrechte auf die Generalklauseln und allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsrechts, der die Erfahrung sehr feinnerviger Einwirkungsstränge befördert hat²², belegt die Notwendigkeit einer an Struktur und Funktionen des Verwaltungsrechts orientierten Untersuchung.

Die Doppelfunktionalität des Verwaltungsrechts als rechtliche Ordnung, die einerseits die Erfüllung der Verwaltungsaufgaben ermöglichen und andererseits die Rechtsstellung des Bürgers schützen soll²³, eröffnet einen Spannungsbogen konfligierender Zielvorgaben, der in den verschiedenen Rechtssystemen und Entwicklungsstufen des Verwaltungsrechts unterschiedliche Ausprägungen zuläßt, ja sogar erfordert. Dementsprechend ist dem Verwaltungsrecht eine zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag²⁴ oszillierende Suche nach einer möglichst optimalen Verwirklichung beider Aufgaben immanent. Seine analytische Erfassung kann sich daher nicht mit der Deskription des „So-Seins“ begnügen, sondern erfordert notwendigerweise qualitative Aussagen über das

²⁰ Diese Kritik ist insbesondere an der unspezifischen Anwendung verfassungsrechtlicher Maßstäbe entwickelt worden; zum Übermaßverbot als „Gleich- und Weichmacher“ *Ossenbühl*, VVDStRL 39 (1981), S. 189 – Diskussionsbeitrag –, *ders.*, Maßhalten mit dem Übermaßverbot, in: *Wege und Verfahren des Verfassungslebens*, in: *Festschrift für Peter Lerche*, 1993, S. 151ff.

²¹ Siehe *Everling*, Europäische Integration und Wettbewerb der Rechtsordnungen in der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften, in: *Hopt* (Hrsg.), *Europäische Integration als Herausforderung des Rechts*, 1991, S. 41 (43f.).

²² Siehe zusammenfassend *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Grundrechte als Grundsatznormen, *Der Staat* 29 (1990), S. 1ff.; *Klaus Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III/1, 1988, § 69, S. 890ff.; *ders.*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *HStR* Bd. V, 1992, § 109 Rdnr. 50–63; *Robert Alexy*, Grundrechte als subjektive Rechte und als objektive Normen, *Der Staat* 29 (1990), S. 49ff.

²³ Siehe *Schmidt-Aßmann*, Die Lehre von den Rechtsformen des Verwaltungshandelns, *DVBl.* 1989, S. 533 (535).

²⁴ Siehe *Rainer Wahl/Jost Pietzcker*, *Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag*, VVDStRL 41 (1983), S. 151ff.; 193ff.

Maß des verwirklichten Rechtsschutzstandards bzw. der gewährten Möglichkeit zur Durchsetzung hoheitlichen Handelns. Diese Grundfragen verwaltungsrechtlicher Maßstabsbildung und verwaltungsgerichtlicher Kontrolldichte bilden eine schon systemimmanent schwierig zu beurteilende, ständig aktuelle Aufgabe der Funktionenzuordnung, die das Grundverständnis von der Aufgabe der rechtsprechenden Gewalt im Rechtsstaat bezeugt²⁵ und gleichzeitig als Parameter für den rechtlich garantierten Bürgerstatus eines Gemeinwesens fungiert²⁶. Die Notwendigkeit einer systemübergreifenden Aussage über die Verwirklichung und das Niveau des gewährten Rechtsschutzes verschiedener Ausprägungen des Verwaltungsrechts erfordert neben der Beachtung dieser grundsätzlichen Bestimmungsfaktoren eine möglichst präzise Erfassung der einzelnen Strukturelemente des Verwaltungsrechts, die in ihrer Summe den Standard des gewährten Rechtsschutzes verbürgen. Die offen in Zweifel gezogene Durchsetzbarkeit der „besten“ Rechtsordnung auf Gemeinschaftsebene²⁷ wirft insbesondere die Frage auf, ob mit der Einwirkung des Gemeinschaftsrechts auf das Verwaltungsrecht eine Nivellierung der Rechtsschutzstandards auf mittlerem Niveau unausweichlich und flächendeckend einhergeht²⁸.

Die Untersuchung der Veränderungen struktureller und funktionaler Systemelemente des Verwaltungsrechts aufgrund der Einwirkung gemeinschaftsrechtlicher Regelungen wird vor allem erforderlich, wenn man die Europäisierung des Verwaltungsrechts als Prozeß *wechselseitiger Rezeption* begreift. Für die Herausbildung verwaltungsrechtlicher Regeln im Gemeinschaftsrecht ist die Kennzeichnung als freiwillige Aufnahme überwiegender Bestandteile einer „fremden“ Rechtsordnung²⁹ ohne weiteres einsichtig, wobei im Gegensatz zu historischen Vorbildern nicht lediglich eine bestimmte, sondern die Gesamtheit der Verwaltungsrechtsordnungen der Mitgliedstaaten als Reservoir der Rezeption dient. Aber auch die im Zentrum der hier anzustellenden Überlegungen stehende Rückwirkung der im Gemeinschaftsrecht verankerten Grundsätze des Verwaltungsrechts auf das jeweilige Verwaltungsrecht der Mitgliedstaaten stellt einen Rezeptionsvorgang dar, der durch den – wie auch immer gearteten – Vorrang des Gemeinschaftsrechts von einer besonderen Dynamik getragen wird. Gerade dieser besondere Katalysatorfaktor akzentuiert die Tatsache, daß der Begriff der Rezeption einen eigenständigen Entstehungsvorgang der Assimilation bezeichnet, der aus einem vielschichtigen Wirkungs- und Bedingungsgeflecht unterschiedlicher Elemente der aufeinandertreffenden Rechtssysteme und -vorstellungen eine neue Ordnung formt. Daher erfordert ein solcher Entwicklungsprozeß ein Mindestmaß an dogmatischer und methodischer Rationalität als Grundlage für

²⁵ Ossenbühl, (Fn. 19), DVBl. 1993, S. 753 (759).

²⁶ Siehe Rupert Scholz, *Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit*, VVD-StRL 34 (1976), S. 145 (198).

²⁷ So Everling, (Fn. 21), S. 41 (49).

²⁸ Dies befürchtet Ossenbühl, (Fn. 19), S. 753 (761).

²⁹ So der Rezeptionsbegriff von Franz Wieacker, *Privatrechtsgeschichte der Neuzeit*, 2. Auflage 1967, S. 127.

die Vereinbarkeit der sich treffenden Rechtsordnungen, denn nur auf einer derartigen Grundlage ist es möglich, die zur Rezeption notwendige Fähigkeit und Bereitschaft auszubilden, „fremdes“ Recht zum Element des eigenen Denkens zu machen³⁰.

Im Rahmen der Europäischen Integration stellt schließlich der in der Geschichte unlösbar mit der Rezeption einer Rechtsordnung verbundene Machtanspruch³¹ politischer, kultureller oder zivilisatorischer Art keine maßgebliche Vorbedingung für die Finalität dar, mit der der gegenwärtig stattfindende Rezeptionsvorgang abläuft. Ohne die Bedeutung wirtschaftlicher, sozio-kultureller und sprachlicher Bedingungsfaktoren vernachlässigen zu wollen, wird die Qualität einer Rechtsordnung³² doch zur Gretchenfrage der Europäisierung des Verwaltungsrechts und stellt insbesondere eine entscheidende Größe im Rahmen argumentativer Auseinandersetzung und gegenseitiger Überzeugungsbildung dar. Diese prinzipielle Ergebnisoffenheit des Integrationsprozesses im Sinne eines *Wettbewerbs der Rechtsordnungen* macht es erforderlich, Klarheit über die dogmatischen Grundlagen einer jeweiligen Verwaltungsrechtsordnung zu schaffen, praktisch-konstruktive Elemente von essentiellen Bestandteilen zu trennen und auf diese Weise Grundbedingungen und -strukturen für den Prozeß der Europäisierung des Verwaltungsrechts herauszuarbeiten³³.

Schließlich läßt sich auch die perspektivische Frage nach der Zukunft des Verwaltungsrechts im Rahmen der fortschreitenden europäischen Integration nur betrachten, wenn man den Grad und die Art der Strukturveränderungen des Verwaltungsrechts festhält. Erst auf der Grundlage einer solchen Bestandsaufnahme kann beurteilt werden, ob der Einfluß des Gemeinschaftsrechts über die inzwischen offenkundig gewordenen Veränderungen der verwaltungsrechtlichen Systematik durch konturverändernde und strukturauflösende Wirkungen hinausgeht. Von besonderem Interesse ist daher die Frage, ob und inwieweit dem Gemeinschaftsrecht Ansätze einer eigenständigen verwaltungsrechtlichen Systembildung zu entnehmen sind, die einen Verständniswandel des Verwaltungsrechts hin zum „konkretisierten Europarecht“³⁴ einleiten könnten. Unter dieser

³⁰ Zum Ganzen *Wieacker*, (Fn. 29), S. 128ff.

³¹ Siehe *Paul Koschaker*, Europa und das römische Recht, 4. Auflage 1966, S. 136ff., für den die Rezeption eines Rechtssystems eine „Machtfrage“ darstellt. Diese These dürfte durch die zeitgenössischen Rezeptionsprozesse zugunsten der „Qualitätsfrage“ widerlegt sein, so *Léontin-Jean Constantinesco*, Rechtsvergleichung, Bd. II – Die rechtsvergleichende Methode, 1972, S. 414f. m. Fn. 348, der beispielhaft auf die türkische Rezeption des schweizerischen ZGB verweist.

³² Schon für die Rezeption des Code civil, *Konrad Zweigert/Hein Kötz*, Einführung in die Rechtsvergleichung, 3. Auflage 1996, S. 98; ebenso *Gustav Böhm*, Der Einfluß des Code civil auf die Rechtentwicklung in Deutschland, AcP 151 (1951/52), S. 289 (297ff.).

³³ Siehe *Schmidt-Aßmann*, (Fn. 18), S. 513 (517ff.; 527); *ders.*, Zur Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Schuppert (Hrsg.), Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 1993, S. 11 (13, 25f., 49f.).

³⁴ In Weiterführung von *Fritz Werner*, Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht, DVBl. 1959, S. 527ff.

Voraussetzung ließe sich die gegenwärtige Entwicklung als Auf- und Umbruchphase des allgemeinen Verwaltungsrechts deuten, die auf die Ablösung des bisherigen Systems durch eine EG-rechtliche Neuordnung des Verwaltungsrechts im Sinne eines *Jus Commune Europae*³⁵ gerichtet ist. Andernfalls stellt sich die weniger ambitionierte Aufgabe, Systembrüchen möglichst entgegenzutreten und ein Modell verwaltungsrechtlicher Kollisionsnormen zu entwerfen, das Rechtssicherheit und -klarheit bei der Anwendung unterschiedlicher Rechtsmassen zum Ziel hat und die Möglichkeit bietet, gemeinsame Rechtsgrundlagen in einem diskursiven Prozeß herauszuarbeiten, um auf diese Weise einen Ideen- und Systemwettbewerb der Rechtsordnungen effektiv zu ermöglichen³⁶. Auch die Tendenz der „Europäisierung“ stellt das Verwaltungsrecht und seine Wissenschaft mithin vor die ewige, von *Fritz Fleiner* so trefflich formulierte Aufgabe, „das Neue organisch mit den bewährten Grundsätzen des Deutschen Verwaltungsrechts zu verbinden“³⁷.

II. Anlaß, Gegenstand und Grenzen der Untersuchung

Der Anlaß der vorliegenden Untersuchung liegt weniger in der erst kürzlich getroffenen Feststellung begründet, daß mit einer Studie über die Auswirkungen des „Europäischen Verwaltungsrechts im Werden“ auf das Verwaltungsrecht der Mitgliedstaaten noch wissenschaftliches Neuland beschritten werden könne³⁸. Vielmehr basiert das Interesse an einer Beschäftigung mit dieser Fragestellung auf dem ungewöhnlichen Umstand, daß das Europäische Verwaltungsrecht als eine selbst noch im Werden befindliche, von den verwaltungsrechtlichen Grundsätzen der Mitgliedstaaten gespeiste Rechtsordnung schon auf diese zurückwirkt und auf diese Weise Veränderungen seiner eigenen Erkenntnisgrundlagen³⁹ herbeiführt. Mit dieser doppelten Rezeption ist zugleich die faszinierende Frage aufgeworfen, ob und in welchem Umfang das entstehende Gemeinschaftsverwaltungsrecht eine Vereinheitlichung der nationalen Verwaltungsrechte zur Folge hat⁴⁰. Der Besonderheit dieser Entwicklung entsprechend differieren auch die ersten Reaktionen im Schrifttum besonders heftig zwischen beifälliger Aufnahme der „Europäisierung“⁴¹ grundlegender Elemente des Verwaltungsrechts, wie der Schaffung einer zusätzlichen Sanktionskategorie für Verstöße gegen Gemein-

³⁵ Vgl. zum *Jus Commune* als Orientierungspunkt von *Helmut Coing*, *Europäisierung der Rechtswissenschaft*, NJW 1990, S. 937ff.; *Lutter*, (Fn. 16), JZ 1992, S. 593ff.

³⁶ Siehe für das Privatrecht *Ulmer*, (Fn. 16), JZ 1992, S. 1ff.

³⁷ *Fritz Fleiner*, *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts*, 8. Auflage 1928, Vorwort.

³⁸ So *Schweitzer*, in: ders. (Fn. 4), S. 23.

³⁹ *Rengeling*, *Quellen des Verwaltungsrechts*, in: *Schweitzer* (Fn. 4), S. 29 (30; 40ff.).

⁴⁰ So *Klein*, (Fn. 7), S. 117 (121).

⁴¹ *Dimitri Triantafyllou*, *Zur Europäisierung des vorläufigen Rechtsschutzes*, NVwZ 1992, S. 129ff.; *ders.*, *Zur „Europäisierung“ des Vertrauensschutzes* (insbesondere § 48 VwVfG) – am Beispiel der Rückforderung staatlicher Beihilfen, NVwZ 1992, S. 436ff.

schaftsrecht⁴² und dem möglichst einheitlichen Vollzug des Gemeinschaftsrechts⁴³ einerseits sowie der Warnung vor Rechtsschutzbeschränkungen⁴⁴ andererseits, die auf einer mit Methodensynkretismus betriebenen Rechtsfortbildung⁴⁵ beruhen und Anlaß geben, der „rechtsmißbräuchlichen und besatzungsrechtsähnlichen Intervention in gewachsene und allein vollzugeffiziente Normstrukturen des nationalen Rechts Einhalt“⁴⁶ zu gebieten. Dieser Spannungsbogen unterschiedlicher Bewertungen der gegenwärtig stattfindenden Einwirkung des Gemeinschaftsrechts auf das Verwaltungsrecht wird jedoch durch die allgemeine Einschätzung von der systemverändernden Kraft und der Bedeutung getragen, die das Europarecht für die Zukunft des Verwaltungsrechts entfalten wird⁴⁷. Gerade in dieser Charakterisierung der Einwirkungen des Europarechts auf das Verwaltungsrecht als systemverändernde Entwicklung liegt also der spezifische Anlaß für die vorliegende Untersuchung.

Demzufolge bilden die vielfältigen Einwirkungen, die vom Gemeinschaftsrecht in unterschiedlicher Art und Intensität auf das Verwaltungsrecht einstrahlen, in ihrer Gesamtheit lediglich den äußeren Bezugsrahmen dessen, was den Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ausmacht. Das Einwirkungsspektrum des Gemeinschaftsrechts reicht von den Langzeitwirkungen, die ohnehin aus dem Bekenntnis zu einer offenen Staatlichkeit folgen, bis zu punktuellen Veränderungen, die sich aufgrund einzelner Bestimmungen des Sekundärrechts und ihrer Anwendung bzw. Beachtung durch die Mitgliedstaaten zwangsläufig ergeben müssen. Insbesondere die Öffnung der nationalen Rechtsordnungen für Einflüsse und Modifikationen durch die Rechtssysteme und -vorstellungen der übrigen Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft selbst, stellt einen wesentlichen Bestandteil der verfassungsrechtlichen Grundentscheidung zur Integration dar⁴⁸ und markiert eine langfristig zwar sehr bedeutsame, gleichwohl aber wenig spektakulär verlaufende Entwicklung. Ebenso wenig stellt die Möglichkeit, daß eine lediglich einzelfallbezogene und rein gemeinschaftsspezifisch wirkende Rege-

⁴² Vgl. *Magiera*, Rückforderung gemeinschaftsrechtswidriger staatlicher Beihilfen, in: Festschrift für Bodo Börner, 1992, S. 213 (230).

⁴³ *Schwarze*, Vorläufiger Rechtsschutz im Widerstreit von Gemeinschaftsrecht und nationalem Verwaltungsverfahrens- und Prozeßrecht, in: Festschrift für Bodo Börner, 1992, S. 389 (401).

⁴⁴ *Wolfgang Dänzer-Vanotti*, Der Gerichtshof der europäischen Gemeinschaften beschränkt vorläufigen Rechtsschutz, BB 1991, S. 1015ff.

⁴⁵ *Schoch*, Vorläufiger Rechtsschutz zwischen Vorrang des EG-Rechts, Letztentscheidungsbefugnis des EuGH und Rechtsschutzeffektivität, SGB. 1992, S. 118 (121); *Sabine Schlemmer-Schulte*, Gemeinschaftsrechtlicher vorläufiger Rechtsschutz und Vorlagepflicht, EuZW 1991, S. 307 (309f.); *Peter Clever*, Grundsätzliche Bemerkungen zur Rechtsprechung des EuGH, DAngVers 1993, S. 71ff.

⁴⁶ *Jürgen Salzwedel/Michael Reinhardt*, Neuere Tendenzen im Wasserrecht, NVwZ 1991, S. 946 (947).

⁴⁷ Siehe *Hans-Uwe Erichsen*, Das Recht auf Zugang zu Informationen über die Umwelt, NVwZ 1992, S. 409 (419); allgemein *Ossenbühl*, (Fn. 19), S. 753 (761).

⁴⁸ Grundlegend *Klaus Vogel*, Die Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für eine internationale Zusammenarbeit, 1964, S. 24ff.; *Hans Peter Ipsen*, Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1972, S. 70ff.

lung auf lange Sicht auch Wirkungen außerhalb ihres ursprünglichen Anwendungsbereichs im Verwaltungsrecht der Mitgliedstaaten hervorbringen kann, einen Untersuchungsgegenstand von vorrangigem Interesse dar. Prinzipiell gesehen kann zwar jede Form der Rechtserzeugung und -anwendung auf eine sekundäre Wirkungsebene durchschlagen, wenn sie in einer vorgegebenen historischen Situation über den institutionellen Rahmen verfügt, der die rechtliche Wirkkraft der jeweiligen Norm zur Geltung bringt und auf Akzeptanz im gesellschaftlichen Rechtsbewußtsein trifft⁴⁹. Eine solche Sichtweise steht durchaus in der Tradition der bisher im Gemeinschaftsrecht dominierenden Untersuchungsperspektive anhand seiner vom Anwendungsvorrang und der unmittelbaren Anwendbarkeit geprägten Wirkkraft⁵⁰ und der Rolle seiner institutionellen Träger⁵¹. Angesichts offenkundig werdender Vollzugsdefizite⁵² bedarf eine solche Betrachtungsweise gleichwohl der notwendigen Ergänzung durch die Frage, ob und wie das Gemeinschaftsrecht innerhalb der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten angewandt und beachtet wird⁵³. Insbesondere im vorliegenden Zusammenhang ermöglicht selbst eine präzise Zusammenstellung der Einwirkungspotentiale und -ebenen für sich genommen noch keine Aussage über die Finalität und die Struktur des zwischen dem entstehenden Verwaltungsrecht der EG und den Verwaltungsrechtsordnungen der Mitgliedstaaten stattfindenden Rezeptionsprozesses⁵⁴. Vielmehr bedarf es zur Beantwortung dieser weitergehenden Frage einer Betrachtung, die die Verzahnung der Rechtsordnungen im Sinne der Interdependenz⁵⁵ und des wechselseitigen Angewiesenseins⁵⁶ in den Mittelpunkt stellt.

⁴⁹ Vgl. zu diesen Kriterien als Bedingungsfaktoren der Rechtserzeugung im allgemeinen *Hermann Heller*, Der Begriff des Gesetzes in der Reichsverfassung, VVDStRL 4 (1928), S. 98 (116f.).

⁵⁰ So *Albrecht Weber*, Rechtsfragen der Durchführung des Gemeinschaftsrechts in der Bundesrepublik, 1987, S. 1; auch *Heinrich Siedentopf/Christoph Hauschild*, The implementation of community legislation by the member states, in: Siedentopf/Ziller (Ed.), Making European Policies work, 1988, S. 1.

⁵¹ Als Beispiel für die Bedeutung der institutionellen Komponente siehe die Beiträge sub I. in: *Rengeling/von Borries* (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen in der europäischen Gemeinschaft, 1992; *Everling*, Zur Funktion des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaft als Verwaltungsgericht, in: Festschrift für Konrad Redeker, 1993, S. 293ff.; *Schwarze* (Hrsg.), Der Europäische Gerichtshof als Verfassungsgericht und Rechtsschutzzinstanz, 1983.

⁵² Siehe z.B. *Ute Sacksosky*, Europarechtliche Antworten auf Defizite bei der Umsetzung von EG-Richtlinien, in: von Danwitz u.a. (Hrsg.), Auf dem Weg zu einer Europäischen Staatlichkeit, S. 91ff.

⁵³ Grundlegend *Zuleeg*, Das Recht der europäischen Gemeinschaften im innerstaatlichen Bereich, 1969; *Everling*, Europäisches Gemeinschaftsrecht und nationales Recht in der praktischen Rechtsanwendung, NJW 1967, S. 465ff.; *Pescatore*, Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der europäischen Gemeinschaften, NJW 1969, S. 2065ff.

⁵⁴ Siehe *Schmidt-Aßmann*, (Fn. 33), S. 11 (13, 25).

⁵⁵ Schon *Dietrich Ehle*, Interdependenz zwischen Gemeinschaftsordnung und nationaler Rechtsordnung, NJW 1965, S. 2231ff.

⁵⁶ Siehe schon *Pescatore*, Das Zusammenwirken der Gemeinschaftsrechtsordnung mit den nationalen Rechtsordnungen, in: Gemeinschaftsrecht und nationale Rechte, KSE 13, S. S 2; *Streinz*, Der Einfluß des Europäischen Verwaltungsrechts auf das Verwaltungsrecht der Mitgliedstaaten, in: Schweitzer (Fn. 4), S. 241 (254).

Sachverzeichnis

- acte-clair-Doktrin 153, 213, 317, 327
- AETR – Urteil 145
- Agrarrecht 138, 179, 193, 198, 200f., 202f., 424f., 431
 - Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft, siehe dort
 - Kontrollstelle für Rohtabak 201, 202
 - landwirtschaftliche Buchführung 198, 200
- Akteneinsicht 57, 74, 165, 172, 173, 274ff., 369
- Eigenverwaltungsrecht 277f.
- Umweltinformationsanspruch 274ff., 369
- allgemeine Rechtsgrundsätze, siehe Rechtsgrundsätze, allgemeine
- Allgemeinverfügung 240, 249, 323
- Amtsführung, Gebot unbefangener 72
- Amtshilfe 199, 266
 - allgemeine Amtshilfepflicht 199
 - direkte und indirekte Besteuerung 199, 266
- Anerkennung, gegenseitige 121f., 408ff.
 - Anerkennungsrichtlinien beruflicher Befähigung 418
 - Beschlußfassung über die Gleichwertigkeit nichtharmonisierter Vorschriften 418
 - Cassis de Dijon-Entscheidung, siehe dort
 - „Ent-Territorialisierung“ des Verwaltungsrechts 414f.
 - formales Rechtsprinzip 418f.
 - Inländerdiskriminierung 415ff.
 - Integrationsperspektive 413ff.
 - Kompetenzgrundlagen 408f.
 - materielles Verständnis 418
 - Pluralität der Verwaltungsrechtsordnungen 413f.
 - reduzierter Integrationsanspruch 412f.
 - subsidiaritätsrechtlicher Vorrang 410f.
 - Verwirklichungsformen 417ff.
- Anerkennungsmodell 407ff., 419ff.
 - Integrationsperspektive 413ff.
 - Kombination mit dem Vereinheitlichungsmodell 419ff.
 - – Maßstäbe konkreter Handhabung 421ff.
 - – sachbereichsspezifische Unterschiede 424ff.
- Anhörung 57, 74, 165, 172
- Anstaltsrecht 60
- Antidumpingrecht 171
- Arbeitsrecht 3, 191, 480
- Armenverwaltung 60
- arrêt de règlement, siehe Verbot der „arrêts de règlement“
- Attendu-Stil 151f.
- Aufenthaltsrecht 266, 298
- Aufsichtsklage der Kommission 127, 180, 322, 324
- Auftragswesen, öffentliches 431
- Auslegung 143ff., 342ff.
 - des Gemeinschaftsrechts 143ff., 342ff.
 - – Rechtsvergleichung 147ff.
 - – teleologische oder funktionale 144ff.
 - des nationalen Rechts 344f.
- Außenkompetenzen, gemeinschaftliche 393
- Autonomie des Gemeinschaftsrechts, siehe Eigenständigkeit
- autonomie institutionelle et procédurale 296f., 326, 366, 375f., 450, 503f.
- Bananenmarktorganisation 456
- Baurecht 60
- Beamtenrecht 60, 195ff., 287
- Beeinträchtigungsverbot, siehe Vereitelungsverbot
- Begründungspflichten 40f., 43ff., 74, 152ff., 174ff.
 - im Gemeinschaftsrecht 174ff.
 - Urteilsabfassung 43ff., 152ff.
 - Wesensmerkmal „diskursiver“ Dogmatik 40f.
- Beihilferecht 16, 17f, 116f., 177, 193, 198, 229, 259ff., 262ff., 264f., 283ff., 288ff., 293, 294f., 425
 - Heilungsverbot bei formeller Illegalität 259ff.
 - integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem 198
 - Klagebefugnis 177
 - Vertrauensschutz 116f., 283ff., 288ff., 293, 294f.
- Besonderes Verwaltungsrecht 59ff.

- Bestandskraft 57, 70, 281ff., 310, 400, 504
- Bestimmtheitsgebot 65, 67, 225f., 460
- Beteiligungsrechte 74f., 165f., 172f., 177
 - im deutschen Verwaltungsrecht 74f.
 - im Gemeinschaftsrecht 165f., 172f., 177
- Beurteilungsspielraum, administrativer 73, 79, 84f., 174, 184ff., 326ff., 362, 487f.
- Beweislast 73, 83, 173, 182
- Bildungswesen 195
- Binnenmarkt 408f., 420ff., 427
 - Funktionsfähigkeit und Rechtsangleichung 408f., 420ff.
 - – „Neue Strategie“ der Kommission 420f., 427
- Binnenmarktprogramm 90, 436
- Biotoprichtlinie 266f.
- Bundesstaat 20, 88f., 93ff., 112, 122, 403ff.
 - bundesstaatliche Finalität der Europäischen Integration 20, 88f., 93ff., 122, 403ff.
 - Modell bundesstaatlichen Geltungsvorrangs 112
- Bundesverfassungsgericht 458ff., 462f., 463ff.
 - Kompetenzprüfung 458ff., 462f., 463ff.
 - Solange-Rechtsprechung, siehe dort
- case law 55, 384
- Cassis de Dijon-Entscheidung 122, 407
- Commissaire du Gouvernement 150f., 155
- Conseil d'Etat 43, 44, 53, 81, 110, 150ff., 155
- Costanzo-Urteil 370
- Datenschutz 483f.
- Demokratieprinzip 58, 166ff.
- déni de justice, siehe Verbot des „déni de justice“
- Deutsche Milchkontor GmbH 352, 389f.
- Dienst, öffentlicher 195ff.
- Direktklage 177, 179ff.
- Diskriminierungs- und Vereitelungsverbot 244f., 256, 290, 297, 299, 336, 339, 345ff., 390, 487, 510f.
 - dogmatische Herleitung 347ff.
 - Eignung für die kooperative Systemsteuerung 510f.
 - Regelungssystematik 347
 - Umorientierung der Rechtsprechung 352ff.
 - Wertungsgrundlagen 349ff.
- Dualismus der Systeme 395ff.
- effektiver Rechtsschutz 56ff., 74f., 165f., 288, 296ff., 371, 454ff.
- effet utile 144ff., 158, 188, 189, 370, 377ff., 460f.
 - abwägungsresistente Anwendung 379f.
 - Auslegungsgrundsatz 144ff.
 - Durchgriffsinstrument 377ff.
 - Rechtsprinzip 146
 - Verdrängungspotential 370
- Effizienzgebot, siehe Vereitelungsverbot
- Eigenhaftung der Gemeinschaft 319
- Eigenständigkeit des Gemeinschaftsrechts 101ff.
- Eigenverwaltungsrecht der Gemeinschaft 15f., 21f., 190f., 193, 228ff., 238ff., 263, 277f., 380ff., 365, 451f., 505
 - Akteneinsicht 277f.
 - Begriff 21f.
 - Einwirkungslinien auf das Recht der Mitgliedstaaten 190f.
 - Heilung und Unbeachtlichkeit von Verfahrensfehlern 263
 - Identitätsbildung 505
 - subjektiv-öffentliches Recht 238ff., 365
 - Vorbehalt des Gesetzes 228ff.
 - Wertungsdivergenzen zum Gemeinschaftsverwaltungsrecht 228ff., 238ff., 380ff., 451f.
- Eingriffsverwaltung 60f.
- Einheitliche Europäische Akte (EEA) 90, 208
- Einheitlichkeit des Gemeinschaftsrechts 118ff., 189, 211
 - Begrenzungsfaktoren 120ff.
 - normativer Gehalt 119f.
- Einstimmigkeitserfordernis 99, 137, 337, 454
- einstweiliger Rechtsschutz 57f., 70, 80f., 170, 297ff., 455f.
 - im deutschen Verwaltungsrecht 57f., 70, 80f.
 - im französischen Verwaltungsrecht 81, 304ff.
 - im Gemeinschaftsrecht 170, 297ff.
 - im System der EMRK 306f.
 - Systemfunktion 308ff.
 - – Schutzrichtung 309f.
 - – Systemgrundlagen 308f.
- Entscheidung (EGV) 169f.
- Ermächtigung, Prinzip der begrenzten 96ff., 135f., 147, 159, 439
 - Systematik 98ff.
 - – Vollständigkeitsanspruch 100
- Ermessen 57, 73, 84f., 184ff., 253f., 327ff., 360ff., 488
- erreur manifeste d'appréciation 251, 328
- établissements classés 252
- Europäische Gemeinschaft 87ff.
 - institutionelles Gefüge 123ff.
 - Konstitutionsprinzipien, siehe dort
 - systemprägende Elemente 161ff.

- gerichtliche Kontrolle 178ff.
- Handlungsformen 168ff.
- Individualrechtsschutz 175ff.
- Verfahrensgrundsätze 170ff.
- „Verfassungskonkretisierung“ 161ff.
- Europäische Integration 88ff., 95ff., 469f.
- Lehre von der „funktionellen Integration“ 95ff.
- Prozeßhaftigkeit 469f.
- Wesen und Finalität 88ff.
- Europäische Umweltagentur 193
- Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft (EAGFL) 202
- Europäischer Gerichtshof (EuGH) 90f., 127ff., 130ff., 132ff., 140ff., 143ff., 150ff., 159ff., 178ff., 181ff., 210, 213f., 246ff., 293f., 297f., 301f., 305f., 326, 337, 409, 444ff., 452, 508
- allgemeine Rahmenkontrolle 508
- Auslegungspraxis 143ff.
- institutionelles Gleichgewicht 130f.
- Mandat und Grenzen der Rechtsfortbildung 132ff., 246ff., 305f., 326, 337, 452
- Mandat zur Rechtswahrung 444ff.
- protecteur de l'intégration 90f., 140ff., 293f.
- Stilprägung der Rechtsprechung 150ff.
- – Schlußanträge der Generalanwälte, siehe Generalanwälte
- – Urteilsredaktion 151ff.
- Träger des Gemeinschaftsrechts 127ff.
- Umfang gerichtlicher Kontrolle 181ff.
- Verfahrensarten 178ff.
- Verwerfungsmonopol für Europarecht 210, 213f., 297f., 301f., 451
- Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) 157f., 383
- Abwägungslehre 383
- einstweiliger Rechtsschutz, siehe dort
- Schrankenziehungskonzeption 383
- Schutzbereichsdogmatik 383
- Stilprägung der Rechtsprechung 157f.
- Europäisches Gericht erster Instanz, siehe Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften
- Europäisches Parlament 99, 123, 126, 130, 166ff.
- Beteiligung 99, 123, 126, 130, 166ff.
- – Verfahren zur Mitentscheidung, siehe dort
- Klagerecht 166
- Europäisches System der Zentralbanken 16
- Europäisches Verwaltungsrecht 22
- Begriff 22
- Europäisches Währungsinstitut (EWI) 16, 193
- Europarat 11
- Empfehlungen 11
- Fehlerfolgenlehre 173, 259ff.
- Vorgaben des Gemeinschaftsrechts 260ff.
- – Heilung und Unbeachtlichkeit im EG-Eigenverwaltungsrecht 263
- – Konsequenzen für das deutsche Recht 264ff.
- Francovich-Entscheidung 107, 311f., 322, 326, 390f.
- Frankreich 43ff., 54, 81, 93, 110, 133f., 150ff., 170, 182ff., 190, 236, 328
- Einfluß auf das Gemeinschaftsrecht 133f., 150ff., 170, 182ff., 190, 236, 328
- und Europäische Integration 93
- Stilprägung des allgemeinen Verwaltungsrechts 43ff.
- Freizügigkeit, Arbeitnehmer 194ff.
- funktionelle Integration 95ff.
- Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft 95, 112f., 146, 512
- gebundene Entscheidung 252ff.
- Gehör, rechtliches 173, 274
- Gemeinschaftstreue 146f., 314f., 344, 370ff.
- Gemeinschaftsverwaltungsrecht 22, 190ff., 340ff., 374ff., 398ff., 407ff., 419ff., 427ff., 444ff., 454ff., 471ff.
- Begriff 22, 191f.
- Einwirkungsmechanismen verwaltungsrechtlicher Systemveränderung 340ff.
- – Auflösung von Systemstrukturen 359ff.
- – Diskriminierungs- und Vereitelungsverbot, siehe dort
- – Einspeisung gesetzesfremder Interessenwertungen 356ff.
- – Funktionsänderung bestehender Rechtsinstitute 364ff.
- – Neugestaltung und Vereinheitlichung 373f.
- – Normbefehlsermittlung durch Auslegung 342ff.
- – Verdrängung nationalen Rechts 368ff.
- Entwicklungsoptionen 398ff., 407ff., 419ff.
- – Anerkennungsmodell 407ff.
- – Kombination von Anerkennungs- und Vereinheitlichungsmodell 419ff.
- – kooperative Systemsteuerung, siehe Systemsteuerung, kooperative
- – Vereinheitlichungsmodell 398ff.
- Funktionsbedingungen 374ff.
- – systemprägende Wertungsdivergenzen 380ff.

- – Systemsteuerung 382ff.
- – Wertungsgrundlagen 374ff.
- intersystemare Bedeutung 190ff.
- – administrative Entscheidungsformen 248ff.
- – allgemeine Rechtsgrundsätze 279ff.
- – effektiver Rechtsschutz 296ff.
- – Gesamtbefund 334ff.
- – Fehlerfolgenlehre 259ff.
- – Rechtsquellenlehre 204ff.
- – subjektiv-öffentliche Rechte 230ff.
- – Verwaltungsorganisation 194ff.
- – Verwaltungsverfahren 266ff.
- Jurisdiktionskompetenz des EuGH 444ff.
- kompetenzielle Rahmenbedingungen 427ff.
- Maßstabsarmut 471ff.
- Schutzstandard 454ff.
- Verbandskompetenz der Gemeinschaft, siehe dort
- Generalanwälte 154ff.
- Schlußanträge 154ff.
- Generalklausel, verwaltungsgerichtliche 53f., 78
- Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften (EuGEI) 154, 180, 183
- Direktklagen 180
- gerichtliche Kontrolle 183
- Urteilsredaktion 154
- Gesamtansatz, integrativer 250ff., 363
- Gesetzesbindung der Verwaltung 64ff., 204ff.
- Gesetzessteuerung der Verwaltung 64ff., 205ff.
- Steuerungsverluste 205ff.
- Gewaltenteilung 47, 51ff., 130f., 220f., 308f.
- institutionelles Gleichgewicht, siehe dort
- Vorbehalt des Gesetzes, siehe dort
- Gleichstellungsgebot 342, 345ff.
- Grundfreiheiten 108, 114, 122, 175, 422
- Gutachtererstattung 179
- Haftung für legislatives Unrecht 179, 240, 318ff.
- Handlungsformen 67ff., 168ff., 248ff.
- im deutschen Verwaltungsrecht 67ff.
- – Lehre von den Handlungsformen 63
- – Systemfunktion 67, 69ff.
- – Systemrelevanz 68f.
- im Gemeinschaftsrecht 168ff.
- Systemveränderung 248ff.
- Harmonisierung des nationalen Rechts, siehe Vereinheitlichung
- Heilung von Verfahrensfehlern, siehe Fehlerfolgenlehre
- Implied-Powers 144, 202, 307, 432, 437ff., 441ff., 460f.
- Individualrechtsschutz 54, 75ff., 128, 172f., 175ff.
- im deutschen Verwaltungsrecht 75ff.
- – Entwicklungslinien 76f.
- – Faktor der verwaltungsrechtlichen Systembildung 54
- – Systemfunktion 77ff.
- im Gemeinschaftsrecht 128, 172f., 175ff.
- informales Verwaltungshandeln 62
- Information, administrative Aufgabenerfüllung durch 68, 198, 271ff.
- gemeinschaftsrechtliche Informationsbefugnisse 271ff.
- gemeinschaftsrechtliche Informationspflichten 198
- Ingerenzbefugnisse, gemeinschaftsrechtliche 202ff., 404f.
- Inländerdiskriminierung 366, 402f., 415ff.
- institutionelles Gleichgewicht 99, 130f., 167, 228, 452
- Integrationsprogramm 158ff., 458ff.
- Intendanturverwaltung 15, 169
- intérêt à agir 176, 236, 365
- donnant qualité d'agir 236
- interstate-commerce der USA 120, 416f., 423
- invocabilité 176, 231ff., 233ff., 236, 242ff., 364ff., 400, 463
- allgemeiner EG-Normenvollziehungsanspruch 233ff.
- inhärente Angleichungszwänge 400
- Konzept der 231ff.
- Problematik der adäquaten Einpassung 242ff., 364ff.
- utilité publique 236
- verwaltungsrechtliche Konsequenzen 245f., 365f.
- Ioannina, Kompromiß von 90
- IPPC-Richtlinie 257f., 269, 270f.
- juristische Methode 30ff.
- Öffnung und Fortentwicklung 33f.
- Systemgrundlagen bei Otto Mayer 31ff.
- Jus Commune 8, 335, 382, 398, 406, 481, 493, 514
- Kartellrecht 169, 171, 193, 424f., 431
- Kautionsverfall 165
- Kohäsionsfonds 193
- Kommission 99, 103, 124, 126f., 228
- Initiativrecht 126
- Kontrollfunktion 126f.
- Rechtsetzungsbefugnisse 124

- – „Notgeschäftsführung“ 228
- Kommunalrecht 60
- Kompetenzen für das Gemeinschaftsverwaltungsrecht, siehe Verbandskompetenz der Gemeinschaft
- Kompetenzverteilung 438ff., 445f., 453ff.
 - im deutschen Verfassungsrecht 439f.
 - – Problem der sog. ambivalenten Zuständigkeiten 439
 - – Schwerpunkttheorien 439
 - im Gemeinschaftsrecht 438ff.
 - – horizontale 438f.
 - – Prinzip der begrenzten Ermächtigung, siehe Ermächtigung, Prinzip der begrenzten
 - – verfassungsrechtliche Kompetenzgrenzen 453ff.
 - – vertikale 438ff., 445f.
- Konkurrenzverhältnis, verwaltungsrechtliches 22
- Konstitutionsprinzipien des Gemeinschaftsrechts 88ff., 95ff., 101ff., 104ff., 109ff., 118ff.
 - Eigenständigkeit 101ff.
 - Einheitlichkeit 118ff.
 - Europäische Integration 88ff.
 - Konzept der funktionellen Integration 95ff.
 - unmittelbare Wirkung 104ff.
 - Vorrang 109ff.
- Kontrolldichte, siehe Kontrolle, gerichtliche Kontrolle, gerichtliche 80ff., 178ff., 326ff.
 - im deutschen Verwaltungsrecht 80ff., 332
 - – Kontrolldichte 83ff., 332
 - – verfahrensrechtliche Determinanten 80ff.
 - im Gemeinschaftsrecht 178ff., 326ff.
 - – Kontrolldichte 184ff., 326ff.
 - – Umfang und Intensität 181ff.
 - – Veränderungspotential 330ff.
 - – Verfahrensarten 178ff.
- Kooperationspflichten, gemeinschaftsrechtliche 199f.
- kooperative Systemsteuerung, siehe Systemsteuerung, kooperative
- kooperatives oder konsensuales Verwaltungshandeln 62
- Lebensmittelrecht 416
- Leistungsverwaltung 24, 60, 62
- Lieferaufträge, Vergabe öffentlicher Bau- und 234f.
- lourdeur, Problematik der 137ff.
- Luxemburger Kompromiß 89f.
- Maastrichter Unionsvertrag, siehe Vertrag über die Europäische Union
- Mitentscheidung, Verfahren zur 126
- Monopolrecht 193
- moyens 172, 182f.
- Naßauskiesungsbeschluß 82
- Nichtigkeitsklage (EGV) 160, 166, 177f., 179, 217, 230, 236, 238ff., 243
- Normenparallelität, Grundsatz der 223
- Normverwerfung, administrative 209ff., 369f.
 - dogmatische Grundlagen 212ff.
 - Wirkungsspektrum im deutschen Verwaltungsrecht 215ff.
- obiter dictum 44, 393
- öffentlich-rechtlicher Vertrag 61, 68f., 86, 170
- öffentliche Verwaltung, siehe Verwaltung, öffentliche
- Öko-Audit-Verordnung 268f.
- opting-out 425f.
 - Umkehrschluß 425f.
- Ordnungsrecht 169
- Organisationsgewalt 194, 200ff.
 - gemeinschaftsrechtliche Vorgaben 200ff.
- Personalgewalt 195ff.
- Planungsrecht 62, 68, 251, 254f., 270, 360
- Polizeirecht 60, 71, 78
- Preußische Verwaltungsrechtspflege 42, 76, 78
- Primärrechtsschutz 82f.
- qualification juridique des faits 79, 183f., 331, 333
- Rat 99, 103, 125f., 130f., 136, 167f.
- Rechtsangleichung, siehe Vereinheitlichung
- Rechtssetzung 124ff., 207ff.
 - Primärfunktion der Gemeinschaft 124f.
 - Strukturelemente gemeinschaftsrechtlicher 125f.
 - zweistufiges Rechtsetzungsverfahren der Richtlinien 207f.
 - – Inkorporations- und Legitimationsfunktion nationaler Rechtssetzung 208
- Rechtsfortbildung 132ff.
 - funktional-rechtliche Grundlagen 133ff.
 - Grenzen 132ff.
 - – Einstimmigkeitserfordernis 137
 - – Prinzip der begrenzten Ermächtigung 135
 - – Verbot der „arrêts de règlement“, siehe dort
 - – Verbot des „déní de justice“, siehe dort

- vertragliche Kompetenz- und Funktionenordnung 136f.
- Mandat des Europäischen Gerichtshofs 133ff., 140ff.
- Rechtsgrundsätze, allgemeine 2, 13, 94f., 114, 116ff., 131f., 147ff., 161ff., 279ff., 352ff., 370ff., 451f., 499ff.
- im Gemeinschaftsrecht 161ff.
- Instrument zur Lückenschließung 451f.
- Maßstabsnormen für nationales Verwaltungshandeln 279ff., 352ff., 370ff., 451f.
- Rechtsvergleichung 147ff.
- Rechtsklarheit 225
- Rechtssicherheit 34, 69f., 163f., 225f., 378
- Rechtsstaat 32f., 50ff.
- rechtsstaatliche Prinzipien im Gemeinschaftsrecht 163ff.
- Rechtsstaatsprinzip 56ff.
- Recht, subjektiv-öffentliches 75ff., 105ff., 175ff., 230ff., 364ff.
- im deutschen Verwaltungsrecht 75ff.
- – Entwicklungslinien 76f.
- – Wirkungszusammenhänge 77ff.
- im Gemeinschaftsrecht 105ff., 175ff., 230ff., 364ff.
- – dogmatische Grundlagen 231ff.
- – Integrationsprinzip als Kriterium 241f.
- – invocabilité, siehe dort
- – Konturen 235ff.
- – Kriterien der Schutznormtheorie 237
- – unmittelbare und individuelle Betroffenheit 238ff., 365
- – systemverändernde Wirkung 242ff., 364ff.
- Rechtsvergleichung 147ff.
- Rechtsverordnung 68
- Rechtsweggarantie 57f.
- recours de pleine juridiction 79
- recours pour excès de pouvoir 79, 176, 231, 236, 243
- repressiver Rechtsschutz 80f.
- Rheingold-Entscheidung 328
- Richtlinie 175ff., 207ff., 221ff., 230, 335ff.
- Individualrechtsschutz 175ff.
- Inkorporations- und Legitimationsfunktion 208
- invocabilité, siehe dort
- als systemgerechtes Anpassungsinstrument 335ff.
- Umsetzungsanforderungen 221ff.
- – allgemeiner Rechtssatzvorbehalt 224
- – Normenparallelität 223
- Umsetzungsbedürftigkeit und Vorrang des Gesetzes 207ff.
- unmittelbare Wirkung, siehe dort
- Veröffentlichung 230
- Rückwirkungsverbot 281
- rule of remoteness 408
- Satzung 68
- Schadensersatzklage gegen die Gemeinschaft 179
- Schlußanträge der Generalanwälte, siehe Generalanwälte
- Schöppenstedt-Urteil 318
- Schrankenziehungsformel, siehe Diskriminierungs- und Vereitelungsverbot
- Schutznormtheorie 176, 237
- Slots 201
- Solange-Rechtsprechung des BVerfG 453, 456, 457f., 508ff.
- als Maßstab einer gerichtlichen Kooperation im Gemeinschaftsverwaltungsrecht 508ff.
- Sondervotum 157f.
- Soweit-Rechtsprechung des EuGH 345f., 354, 390, 402, 408, 450
- Sozialrecht 3, 26, 191, 480
- Sozialstaatsprinzip 58
- Spaak-Bericht 436
- Staatshaftung der Mitgliedstaaten 91, 106, 116f., 132, 141, 149, 208, 310ff.
- dogmatische Grundlagen 313ff.
- Einpassung in das nationale Recht 317ff.
- – Haftung für legislatives Unrecht 318ff.
- – Haftungsmaßstab 322ff.
- Francovich-Entscheidung, siehe dort
- Voraussetzungen 316
- staatswissenschaftliche Methode 30
- Steuerrecht 60, 199, 344
- Amtshilfe 199
- Strukturfonds, Verwaltung der 16, 193
- Struktursicherungsklausel 453
- subjektiv-öffentliches Recht, siehe Recht, subjektiv-öffentliches
- Subsidiaritätsgrundsatz 98, 122, 208, 337, 410f., 423, 427
- Kontrolle 410, 423
- Rangverhältnis gemeinschaftlicher Handlungs- und Regelungsformen 410
- Vorrang der Anerkennung 410f.
- Subventionen, siehe Beihilferecht
- Suspensiv-effekt, siehe einstweiliger Rechtsschutz
- Systembildung, verwaltungsrechtliche 27ff., 30ff., 34ff.
- Aufgabe 27ff.
- Funktionen 34ff.

- Rationalisierungsfunktion 36f.
- Stabilisierungsfunktion 35f.
- Vermittlungsfunktion 37ff.
- historische Wurzeln 30ff.
- Systemneubildung 466ff.
- Notwendigkeit 467ff.
- Orientierungspunkte 475ff.
- inhaltliche 481ff.
- verfahrensrechtliche 476ff.
- Systemsteuerung 338f., 382ff., 457, 493ff.
- im deutschen Verwaltungsrecht 457
- im Gemeinschaftsverwaltungsrecht 382ff.
- allgemeine Rahmenbedingungen 383f.
- Steuerungsverluste 385ff.
- kooperative 338f., 383, 385, 493ff.
- Kooperationsgrundlage 494ff.
- Maßstäbe 508ff.
- Notwendigkeit 338f.

- TA Luft 222, 223, 225
- Treuepflicht, siehe Gemeinschaftstreue
- TU München-Entscheidung 329

- Übermaßverbot 57, 70f., 163, 165, 280f.
- Umweltinformationsgesetz 271
- Umweltinformationsrichtlinie 271ff., 343, 432
- Rechtsstellung der Vorhabenträger 277f.
- Rollenveränderung der Verwaltungsbehörden 275f.
- Umweltrecht 26, 62, 77, 221, 224, 225, 248, 250ff., 267ff., 360, 425
- Umweltverträglichkeitsprüfung 248ff., 255ff., 267ff., 343, 363
- Unionsbürgerschaft 107ff., 175
- unmittelbare Wirkung 104ff., 141, 176f., 393
- invocabilité, siehe dort
- Untersuchungsgrundsatz 73, 171f., 182f., 267ff.

- van Gend & Loos-Entscheidung 105
- Verbandsklage 76
- Verbandskompetenz der Gemeinschaft 131f., 337, 427ff.
- bereichsspezifische Kompetenzen 431f.
- Finalkompetenzen 432ff.
- Reichweite 434f.
- Rechtsangleichung 435ff.
- Generalermächtigung 441ff.
- marktspezifische Anknüpfung 436ff.
- übersteigende Organkompetenz des EuGH 444ff.
- Unionsvertrag 447f.
- verfassungsrechtliche Grenzen 453ff.
- Verbot der „arrêts de règlement“ 134f.
- Verbot des „déní de justice“ 134f.
- Verbot praktischer Undurchführbarkeit, siehe Vereitelungsverbot
- Vereinheitlichung des nationalen Rechts 8f., 190ff., 349ff., 352ff., 373f., 399ff., 474f.
- Beschaffenheit der angestrebten Rechtsgleichheit 401ff.
- Auswirkungen 402f.
- maßgebliche Orientierung 401f.
- bundesstaatliche Finalität 403ff.
- Rechtseinheit als Integrationsfaktor 405f.
- Sanktionsorientierung des EuGH 404f.
- Unitarisierung des Verwaltungsrechts 406f.
- Rechtsprechung des EuGH 399
- inhärente Angleichungszwänge 400
- Vereinheitlichungsmodell 398ff., 427ff., 448ff.,
- Kombination mit dem Anerkennungsmodell, siehe Anerkennungsmodell
- kompetenzielle Zulässigkeit 427ff., 448ff.
- Vereitelungsverbot, siehe Diskriminierungs- und Vereitelungsverbot
- Verfahrensgrundsätze 71ff., 170ff.
- im deutschen Verwaltungsrecht 71ff.
- im Gemeinschaftsrecht 170ff.
- Verfassungsrecht 29, 55ff., 453ff.
- Kompetenzgrenzen des Gemeinschaftsverwaltungsrechts 453ff.
- Konkretisierung im Verwaltungsrecht 55ff.
- Verhältnismäßigkeitsgrundsatz 70f., 165, 170, 280f., 422f.
- als Maßstab der Rechtsangleichung 422f.
- Verkehrspolitik 193
- Verordnung (EGV) 124, 207f., 410
- Vertrag über die Europäische Union 16, 67, 90, 122, 123, 133, 139, 159, 193, 230, 391f., 447ff., 459
- Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts 67, 90, 159, 459
- Konzept der abgestuften Sozialintegration 122
- verwaltungsrechtliche Kompetenzen 447ff.
- Zusammenarbeit in der Rechts- und Innenpolitik 448
- Vertragsverletzungsverfahren, siehe Aufsichtsklage der Kommission
- Vertrauensschutz 57, 70, 116f., 141, 164, 170, 281ff., 357
- im Gemeinschaftsrecht 281ff., 357
- normative Anknüpfung 283ff.
- Veränderungspotential 289ff.
- Wertigkeit 287ff.
- Wertungsgrundlagen 292ff.

- Verwaltung, öffentliche 194f.
- Begriff 194f.
- Verwaltungsakt 31, 32, 53, 57, 68, 69ff., 248ff.
- Bestandskraft 57, 70
- Funktionen 69f.
- Gegenprinzipien 70
- gemeinschaftsverwaltungsrechtliche Normierung 248f.
- Verwaltungsgerichtsbarkeit 48ff.
- Verwaltungsorganisation 194ff.
- gemeinschaftsrechtliche Vorgaben 194ff.
- Verwaltungsrecht, deutsches allgemeines 23ff.
- Bewirkungs- und Rechtsschutzauftrag 45ff.
- gerichtliche Kontrolle 80ff.
- gesetzliche Steuerung der Verwaltung 64ff.
- Handlungsformen 67ff.
- historische Wurzeln 30ff.
- Individualrechtsschutz 75ff.
- methodisches Grundverständnis 40ff.
- Verfahrensgrundsätze 71ff.
- Verfassungskonkretisierung 55ff.
- Verwaltungsgerichtsbarkeit 48ff.
- systembildende Faktoren 48ff.
- systemprägende Elemente 64ff.
- Verwaltungsvertrag, siehe öffentlich-rechtlicher Vertrag
- Verwaltungsvorschrift 68, 80, 170, 221ff., 367f.
- gemeinschaftsrechtliche Funktions-einschränkungen 367f.
- normkonkretisierende 221ff.
- Tauglichkeit für die Richtlinienumsetzung 221ff.
- Visa-Technik 151
- Völkerrecht 105
- Vogelschutzrichtlinie 183
- Vollzug 15ff., 169f., 484ff.
- des Gemeinschaftsrechts 15ff., 169f., 484ff.
- – direkter 15f., 169
- – indirekter 16f., 484ff.
- Vollzugsdefizit 10, 36
- Vollzugsverantwortung, mitgliedstaatliche 484ff.
- Vorabentscheidungsverfahren 128f., 179, 180, 212f., 370, 476ff.
- Vorbehalt des Gesetzes 51f., 64ff., 167f., 220ff.
- im deutschen Verwaltungsrecht 51f., 64ff.
- im Gemeinschaftsrecht 167f., 220ff.
- – allgemeiner Rechtssatzvorbehalt bei der Richtlinienumsetzung 224
- – Formalkriterien der Rechtsklarheit und Rechtsgewißheit 226f.
- – Wertungsdivergenzen zum EG-Eigenverwaltungsrecht 228ff.
- vorbeugender Rechtsschutz 80
- Vorlageverfahren, siehe Vorabentscheidungsverfahren
- vorläufiger Rechtsschutz, siehe einstweiliger Rechtsschutz
- Vorrang des Gemeinschaftsrechts 109ff., 209ff.
- administrative Normverwerfungspflicht 209ff.
- Geltungsgrund 109ff.
- Kollisionslagen 114ff.
- – „echte“ 115
- – mit allgemeinen Rechtsgrundsätzen 116ff.
- – „unechte“ 115f.
- normativer Gehalt 112f.
- Regel und/oder Prinzip 113ff.
- Vorrang des Gesetzes 51f., 64ff., 167, 204ff.
- Steuerungsverluste durch das Gemeinschaftsverwaltungsrecht 205ff.
- gemeinschaftsrechtliche Normverwerfungspflicht 209ff.
- Währungspolitik 16, 193
- Warenverkehr, freier 216, 392f., 408f., 422
- rule of remoteness, siehe dort
- Reduktion des Schutzbereichs 392f., 408f.
- Wettbewerbsrecht 16, 216
- Wettbewerbsverzerrungen 351, 408f.
- Wirtschaftsverwaltungsrecht 26, 415, 437
- „Ent-Territorialisierung“ 415
- Zeitnischen auf Flughäfen, siehe slots
- Zollrecht 249, 282f., 303, 424f., 431
- einstweiliger Rechtsschutz 303
- zollrechtliche Entscheidung 249
- – Rücknahme und Widerruf 282f.
- Zuständigkeiten, siehe Kompetenzen
- Zustimmungsgesetz 459, 464