

Dr. Marian Klepper

Vollzugskompetenzen der Europäischen Gemeinschaft aus abgeleitetem Recht

Zulässigkeit - Modalitäten - Rechtsfolgen

• Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|--|-------------|-----------|
| Abkürzungs | Verzeichnis | 17 |
| Einführung | | 21 |
| A. Grundlagen | | 21 |
| I. Die Dynamik des Gemeinschaftsrechts | | 21 |
| II. Die Tendenz zur Vergemeinschaftung administrativer Aufgaben | | 21 |
| B. Die Untersuchung | | 23 |
| I. Untersuchungsziel | | 23 |
| II. Untersuchungsgegenstand | | 24 |
| 1. Was heißt „Vollzug“? | | 24 |
| 2. Was ist eine „Kompetenz aus abgeleitetem Recht“ ? | | 24 |
| III. Gang der Untersuchung | | 26 |
| Erster Teil: EG-Vollzugskompetenzen aus abgeleitetem Recht in der Praxis | | 27 |
| A. Vollzugsformen | | 27 |
| I. Direktvollzug ohne nationale Mitwirkung | | 27 |
| 1. Die Grundform | | 27 |
| 2. Vollzug nach Konsultationen | | 28 |
| 3. Eilmaßnahmen | | 28 |
| 4. Ermittlungsmaßnahmen | | 29 |
| II. Vollzug im Ausschußverfahren | | 31 |
| III. Vollzug durch staatengerichtete Entscheidungen | | 33 |
| 1. Direktvollzug gegenüber den Mitgliedstaaten | | 34 |
| 2. Kooperativer Vollzug | | 35 |
| a) Zweistufiger Direktvollzug | | 35 |
| aa) Darstellung | | 35 |
| bb) Einordnung | | 36 |
| b) Mischvollzug | | 38 |
| aa) Darstellung | | 38 |
| bb) Einordnung | | 39 |
| 3. Fördermaßnahmen | | 39 |
| ^V. Vollzug durch vertragsfremde Einrichtungen | | 40 |
| V. Vollzug durch Entscheidungsverordnungen | | 42 |
| yj. Schlichtungsverfahren | | 43 |
| Zusammenfassung des ersten Teils | | 44 |

| | |
|---|----|
| Zweiter Teil: Allgemeine vertragliche Vorgaben | 45 |
| A. Ermächtigungsgrundlagen | 45 |
| I. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung | 45 |
| II. Art. 37 und Art. 133 EGV | 47 |
| 1. Art. 37 EGV | 47 |
| a) Inhalt und Bedeutung von Art. 37 EGV | 47 |
| b) Die Vergemeinschaftung von Vollzugskompetenzen als Maßnahme der gemeinsamen Agrarpolitik | 47 |
| aa) Erlaubt eine „gemeinsame Politik“ administrative Maßnahmen ? | 48 |
| bb) Concisusio | 49 |
| c) Tatbestandliche Voraussetzungen | 50 |
| 2. Art. 133 EGV | 50 |
| a) Inhalt und Bedeutung von Art. 133 EGV | 50 |
| b) Die Vergemeinschaftung von Vollzugskompetenzen als Maßnahme der gemeinsamen Handelspolitik | 51 |
| c) Tatbestandliche Voraussetzungen | 52 |
| 3. Ergebnis der Auslegung von Art. 37 und 133 EGV | 52 |
| III. Art. 95 EGV | 52 |
| 1. Inhalt und Bedeutung von Art. 95 EGV | 52 |
| 2. Die Vergemeinschaftung von Vollzugskompetenzen als Rechtsangleichungsmaßnahme | 53 |
| a) Der Einwand vom Ausschluß der Rechtsvereinheitlichung | 54 |
| aa) Die These | 54 |
| bb) Ablehnung | 55 |
| b) Der Einwand vom Verbot neuartiger Regelungen | 56 |
| c) Der Einwand von der nationalen Regelbarkeit | 57 |
| aa) Die These | 57 |
| bb) Begründung | 57 |
| cc) Gegenargumente | 57 |
| (1) Wortlaut | 58 |
| (2) Verordnungen als Rechtsangleichungsmaßnahme' | 58 |
| (3) Wertungswiderspruch zu Art. 308 EGV | 58 |
| (4) Sinn und Zweck. Die Überwindung der territorialen Abschottungswirkung durch Rechtsangleichung | 58 |
| dd) Concisusio | 61 |
| d) Der Einwand von der generellen Wirkung der Angleichungsmaßnahmen | 61 |
| aa) Die These | 61 |
| bb) Begründung | 62 |
| cc) Ausnahme | 63 |
| (1) Stillschweigende Durchführungskompetenzen in Art. 95 EGV | 63 |
| (2) Die Existenz ungeschriebener Gemeinschaftskompetenzen | 63 |
| (3) Die Voraussetzungen ungeschriebener Gemeinschaftskompetenzen | 66 |
| (4) Das Verhältnis zu sogenannten „Annexkompetenzen“ | 67 |
| (5) Ungeschriebene Durchführungsbefugnisse in Art. 95 EGV | 68 |

| | |
|--|--------|
| (a) Die „vollständige und wirksame Ausführung“ des Art. 95 EGV | 68 |
| (b) Normalfall: Vollständige Rechtsangleichung durch normative Maßnahmen gem. Art. 95 EGV | 68 |
| (c) Sonderfall: Bedürfnis nach administrativen Ergänzungsmaßnahmen | 69 |
| (d) Voraussetzungen administrativer Annexkompetenzen zu Art. 95 EGV | 71 |
| (6) Schlußfolgerungen | 71 |
| 3. Ergebnis der Auslegung von Art. 95 EGV | 72 |
| IV. Art. 308 EGV | 73 |
| 1. Inhalt und Bedeutung von Art. 308 EGV | 73 |
| 2. Die Vergemeinschaftung von Vollzugskompetenzen als Maßnahme nach Art. 308 EGV | 74 |
| 3. Tatbestandliche Voraussetzungen | 75 |
| a) Verwirklichung von Gemeinschaftszielen | 75 |
| b) „Im Rahmen des Gemeinsamen Marktes“ | 75 |
| c) Erforderlichkeit eines gemeinschaftlichen Tätigwerdens | 76 |
| aa) Erste Auslegungsvariante. Die Lehre vom Interventionsminimum | 76 |
| bb) Zweite Auslegungsvariante. Die Diskrepanztheorie | 77 |
| cc) Dritte Auslegungsvariante. Vergleich zu nationalen Regelungen | 78 |
| dd) Einschätzungsspielraum der Gemeinschaftsorgane | 80 |
| ee) Schlußfolgerungen | 80 |
| d) Fehlen der „hierfür“ erforderlichen Befugnisse | 81 |
| aa) „Hierfür erforderlich“ | 81 |
| bb) „Nicht vorgesehen“ | 83 |
| (1) Anwendbarkeit nur bei vollständigen Vertragslücken ? | 83 |
| (2) Anwendbarkeit auch bei unzulänglichen Rechtsfolgen bestehender Befugnisse ? | 84 |
| (3) Conciusio | 85 |
| 4. Reichweite der Ermächtigung aus Art. 308 EGV | 86 |
| a) Die Abgrenzung zur Vertragsänderung | 86 |
| b) Konsequenzen | 88 |
| 5. Ergebnis der Auslegung von Art. 308 EGV | 89 |
| V. Zusammenfassung. Das administrative Kompetenzpotential der EG | 89 |
| B. Kompetenzausübungsschranken | 90 |
| Der Grundsatz der Subsidiarität | 90 |
| 1. Der Inhalt des Subsidiaritätsprinzips | 91 |
| 2. Der Anwendungsbereich des Subsidiaritätsprinzips | 92 |
| 3. Bedeutung für die Vergemeinschaftung von Vollzugskompetenzen | 94 |
| a) Negatiworaussetzung | 94 |
| aa) Die maßgeblichen „Ziele“ | 94 |
| (1) Einheitlichkeit des Rechtsvollzugs als Ziel i.S.d. Art. 5 II EGV ? | 95 |
| (2) Entgegenstehender Sinn und Zweck des Art. 3 II EGV | 95 |
| (3) Beschränkung auf Vertragsziele | 96 |

| | |
|---|-----|
| (4) Entgegenstehende Erklärungen der Vertragsstaaten | 97 |
| (5) Ergebnis | 99 |
| bb) Nicht ausreichende Fähigkeiten der Mitgliedstaaten | 99 |
| (1) Transnationale Aspekte | 100 |
| (2) Vertragliche Anforderungen oder sonstige mitgliedstaatliche Interessen | 102 |
| (a) Innerstaatliche Vollzugsdisparitäten | 102 |
| (b) Zwischenstaatliche Vollzugsdisparitäten | 103 |
| cc) Ergebnis | 105 |
| b) Positivoraussetzung | 105 |
| 4. Die praktische Steuerungskraft des Subsidiaritätsprinzips | 106 |
| 5. Zusammenfassung und Ausblick | 109 |
| II. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit | 110 |
| 1. Der Inhalt des Verhältnismäßigkeitsprinzips | 110 |
| 2. Anwendbarkeit und Verhältnis zum Subsidiaritätsprinzip | 110 |
| 3. Bedeutung für die Vergemeinschaftung von Vollzugskompetenzen | 111 |
| a) Erste Voraussetzung. Die Geeignetheit | 112 |
| b) Zweite Voraussetzung. Die Erforderlichkeit | 112 |
| aa) Vorrang von Durchführungsverordnungen | 113 |
| bb) Vorrang von „schlummernden“ Vollzugskompetenzen | 113 |
| cc) Vorrang von staatterichteten Entscheidungen | 114 |
| c) Dritte Voraussetzung. Die Angemessenheit | 115 |
| 4. Die praktische Steuerungskraft des Verhältnismäßigkeitsprinzips | 116 |
| 5. Zusammenfassung | 117 |
| III. Das Gebot der gegenseitigen Rücksichtnahme | 117 |
| 1. Der Inhalt des Rücksichtnahmegebots | 117 |
| 2. Die Anwendbarkeit des Rücksichtnahmegebots | 118 |
| 3. Bedeutung für die Vergemeinschaftung von Vollzugskompetenzen | 118 |
| a) Verbot einer schrittweisen Vergemeinschaftung des Gemeinschaftsrechtvollzugs | 118 |
| b) Verpflichtung zur schonenden Kompetenzzusübung | 119 |
| 4. Zusammenfassung | 120 |
| IV. Das Prinzip des institutionellen Gleichgewichts | 120 |
| 1. Der Inhalt des Prinzips | 121 |
| 2. Anknüpfung und Normativität des Prinzips | 121 |
| 3. Anwendungsbereich des Prinzips | 123 |
| a) Anwendbarkeit auf Rechtsetzung und Rechtsvollzug | 123 |
| b) Schutz von horizontaler und vertikaler Zuständigkeitsordnung | 123 |
| 4. Bedeutung für die Vergemeinschaftung von Vollzugskompetenzen | 124 |
| a) Das „Ob“ der Vergemeinschaftungen | 124 |
| aa) Ein administrativer Gewaltenteilungsgrundsatz ? | 124 |
| bb) Schlußfolgerung | 126 |
| b) Das „Wie“ der Vergemeinschaftungen | 126 |
| aa) Keine Errichtung eines gemeinschaftlichen Verwaltungsunterbaus | 126 |
| bb) Vollzug im Ausschußverfahren | 127 |
| 5. Zusammenfassung | 129 |

| | |
|---|-----|
| C. Abschließende Würdigung des zweiten Teils | 130 |
| Dritter Teil: Besondere Modalitäten und Folgeprobleme | 132 |
| A. Die Übertragung von Vollzugskompetenzen durch Richtlinien | 132 |
| I. Das Prinzip sachgerechten Formengebrauchs | 132 |
| II. Inhaltlich abschließende Regelungen durch Richtlinien | 133 |
| III. Die Bindungswirkung von Richtlinien | 133 |
| 1. Zweistufige Rechtsetzung gegenüber dem Bürger | 133 |
| 2. Unmittelbare Bindung der Mitgliedstaaten | 134 |
| IV. Ergebnis | 136 |
| B. Vollzug durch vertragsfremde Einrichtungen | 136 |
| I. Vorbemerkung | 136 |
| II. Die Errichtung vertragsfremder Vollzugseinrichtungen | 137 |
| 1. Rechtsgrundlage | 137 |
| a) Die Grenzen der gemeinschaftlichen Organisationsgewalt | 137 |
| b) Erforderlichkeit einer ausdrücklichen Ermächtigung | 138 |
| c) Gegenansicht | 138 |
| d) Stellungnahme | 139 |
| e) Keine Beschränkung auf Art. 308 EGV | 139 |
| 2. Vereinbarkeit mit Art. 7 I EGV | 140 |
| a) Der Inhalt von Art. 7 I EGV | 140 |
| b) Numerus clausus der Zuständigkeitsträger oder der Organe ? | 141 |
| c) Stellungnahme | 141 |
| d) Ergebnis | 142 |
| III. Die organisatorische Ausgestaltung vertragsfremder Vollzugseinrichtungen | 143 |
| 1. Die gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit und ihre Grenzen | 143 |
| 2. Primärrechtliche Regelungsvorbilder | 144 |
| 3. Ergebnis | 144 |
| IV. Die Übertragung von Vollzugskompetenzen auf vertragsfremde Einrichtungen | 145 |
| 1. Delegationsmöglichkeit | 145 |
| a) nemo plus iuris transferre potest | 145 |
| b) Vereinbarkeit mit Art. 202, 3. Spstr., Art. 211,4. Spstr. EGV | 145 |
| c) Ergebnis | 147 |
| 2. Delegationsvoraussetzungen | 147 |
| •• a) Schranken durch das Prinzip des institutionellen Gleichgewichts | 147 |
| *• b) Ältere Deutung der Meroni-Rechtsprechung | 147 |
| <• c) Jüngere Deutung der Meroni-Rechtsprechung | 149 |
| d) Konsequenzen der jüngeren Deutung | 150 |
| <•* e) Stellungnahme | 150 |
| <• f) Ergebnis | 151 |
| V. Gewährleistung des Rechtsschutzes | 152 |
| fc ^r 1. Erste Variante. Indirekter Rechtsschutz | 152 |
| f<•* a) Mittelbare und unmittelbare Zurechnungsregelungen | 152 |

| | |
|---|-----|
| b) Keine automatische Zurechnung | 153 |
| c) Ergebnis | 154 |
| 2. Zweite Variante. Direkter Rechtsschutz | 154 |
| a) Rechtsgrundlage für direkte Rechtsschutzregelungen | 155 |
| aa) Implizites Recht zur Rechtswegeröffnung | 155 |
| bb) Erweiternde Auslegung von Art. 230 EGV ? | 155 |
| cc) Ergebnis | 156 |
| b) Die Ausgestaltung des direkten Rechtsschutzes | 156 |
| aa) Der Primat des Gerichtshofs | 157 |
| bb) Zum Umfang der richterlichen Kontrolle | 157 |
| cc) Ergebnis | 159 |
| 3. Zusammenfassung | 159 |
| VI. Abschließende Würdigung des Vollzugs durch vertragsfremde Einrichtungen | 160 |
| | |
| C. Kooperativer Vollzug | 161 |
| | |
| I. Vorbemerkung | 161 |
| II. Kompetenzrechtliche Zulässigkeit | 162 |
| 1. Vereinbarkeit mit dem föderalen Prinzip | 162 |
| 2. Die Unzulässigkeit gemeinschaftlicher Einzelweisungen | 163 |
| 3. Der Grundsatz der institutionellen und verfahrensmäßigen Autonomie der Mitgliedstaaten | 164 |
| 4. Vereinbarkeit mit Art. 226 EGV | 166 |
| 5. Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit | 167 |
| a) Verhältnismäßigkeit des kooperativen Vollzugs | 167 |
| aa) Milderes Mittel Vertragsverletzungsverfahren ? | 168 |
| bb) Milderes Mittel „Faktische Weisungen" ? | 169 |
| b) Verhältnismäßigkeit der kooperativen Vollzugsformen im Vergleich | 170 |
| c) Ergebnis | 170 |
| 6. Primärrechtliche Regelungsvorbilder des kooperativen Vollzugs | 171 |
| a) Art. 88 III EGV als Regelungsvorbild des Mischvollzugs | 171 |
| b) Art. 86III EGV als Regelungsvorbild des zweistufigen Direktvollzugs | 171 |
| c) Ergebnis | 172 |
| 7. Zusammenfassung. Die kompetenzrechtliche Zulässigkeit des kooperativen Vollzugs | 172 |
| III. Kooperativer Vollzug und Individualrechtsschutz | 173 |
| 1. Die Rechtsschutzproblematik | 173 |
| 2. Verwaltungsverfahrenrechtlicher Rechtsschutz | 174 |
| a) Rechtsschutz durch nationales Verwaltungsverfahrenrecht | 174 |
| aa) Uneinheitlichkeit der nationalen Verwaltungsverfahrenrechte | 174 |
| bb) Begrenzte Reichweite der nationalen Verwaltungsverfahrenrechte | 175 |
| cc) Beschränkte Anwendbarkeit der nationalen Verwaltungsverfahrenrechte | 175 |
| dd) Ergebnis | 176 |
| b) Rechtsschutz durch gemeinschaftliches Verwaltungsverfahrenrecht | 177 |
| c) Zusammenfassung | 178 |
| 3. Gerichtlicher Rechtsschutz | 178 |

| | |
|--|-----|
| a) Nationaler Rechtsschutz gegen kooperative Vollzugsakte | 179 |
| aa) Zulässigkeit einer innerstaatlichen Klage | 179 |
| bb) Begründetheit einer innerstaatlichen Klage | 180 |
| (1) Das Verwerfungsmonopol des EuGH | 180 |
| (2) Konsequenzen für die Effektivität des innerstaatlichen Rechtsschutzes | 181 |
| (a) Die „Schwäche der Vorlagepflicht“ | 181 |
| (b) Die objektive Ausgestaltung des Vorabentscheidungsverfahrens | 182 |
| (c) Die Dauer des Vorlageverfahrens | 182 |
| (3) Ergebnis | 183 |
| cc) Eil verfahren auf nationaler Ebene | 183 |
| (1) Aussetzungs- und Anordnungsbefugnis nationaler Gerichte | 183 |
| (2) Voraussetzungen für die einstweilige Anordnung oder - Aussetzung | 185 |
| (a) Inhalt der Voraussetzungen | 185 |
| (b) Bedeutung der Voraussetzungen | 185 |
| (aa) Dringlichkeit | 185 |
| (bb) Angemessene Berücksichtigung des Gemeinschaftsinteresses | 186 |
| (3) Ergebnis | 187 |
| b) Gemeinschaftlicher Rechtsschutz gegen kooperative Vollzugsakte | 188 |
| aa) Die Nichtigkeitsklage nach Art. 230 IV EGV. Das Problem der Klagebefugnis | 188 |
| (1) Die unmittelbare und individuelle Betroffenheit von privaten „Adressaten“ | 189 |
| (a) Betroffenheit | 189 |
| (b) Unmittelbarkeit | 189 |
| (c) Individualität | 190 |
| (aa) Zustimmung zu oder Genehmigung von Einzelmaßnahmen | 191 |
| (bb) Namentliche Nennung | 191 |
| (cc) Bezug auf gestellte Anträge | 192 |
| (d) Ergebnis. | 193 |
| (2) Die unmittelbare und individuelle Betroffenheit von privaten „Nichtadressaten“ | 193 |
| (a) Unmittelbarkeit | 193 |
| (b) Individualität | 194 |
| (aa) Stellung des Betroffenen im vorgelagerten Verwaltungsverfahren | 194 |
| (bb) Einschlägigkeit einer spezifischen Schutzvorschrift | 196 |
| (cc) Ansätze zu weiteren Fallgruppen ? | 198 |
| (c) Ergebnis | 200 |
| bb) Eilverfahren nach Art. 242, 243 EGV | 200 |
| c) Das Verhältnis von nationalem und gemeinschaftlichem Rechtsschutz | 201 |
| aa) Das Nebeneinander der beiden Rechtsschutzmöglichkeiten | 202 |
| bb) Die Unabhängigkeit der beiden Rechtsschutzmöglichkeiten | 202 |

| | |
|--|-----|
| (1) Der Grundsatz. Keine Wechselwirkungen zwischen europäischen und innerstaatlichen Verfahren | 202 |
| (2) Die Ausnahme. Vorlagepräklusion wegen Fristversäumnis im Parallelverfahren | 203 |
| (3) Konsequenzen | 205 |
| cc) Ergebnis | 205 |
| d) Rechtsschutz gegen Untätigkeit im kooperativen Vollzug | 206 |
| aa) Kein Rechtsschutz durch nationale Gerichte | 206 |
| bb) Rechtsschutz durch den EuGH | 207 |
| (1) Die Untätigkeitsklage nach Art. 232 III EGV | 207 |
| (2) Keine Untätigkeitsklage bei staatengerichteten Entscheidungen | 207 |
| cc) Ergebnis | 208 |
| dd) Eilverfahren | 208 |
| 4. Zusammenfassung und Ausblick | 209 |
| a) Die Auswirkungen des kooperativen Vollzugs auf den Individualrechtsschutz | 209 |
| b) Verbesserungsmöglichkeiten | 210 |
| IV. Abschließende Würdigung des kooperativen Vollzugs | 211 |
| Schlußbetrachtung | 213 |
| A. Untersuchungsergebnisse | 213 |
| B. Praktische Konsequenzen | 214 |
| C. Lösungsmöglichkeiten | 215 |
| D. Ausblick | 217 |
| Literaturverzeichnis | 219 |