

Thorsten Siegel

# Europäisierung des Öffentlichen Rechts

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

Mohr Siebeck

# Inhaltsverzeichnis

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

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

## Inhaltsverzeichnis

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

## *Inhaltsverzeichnis*

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

*Inhaltsverzeichnis*

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

*Inhaltsverzeichnis*

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

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



## Inhaltsverzeichnis

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

## Inhaltsverzeichnis

3. Vergaberecht . . . . .	.126
a) Rechtsgrundlagen . . . . .	.126
aa) Von der haushaltsrechtlichen zur wettbewerbsrecht- lichen Lösung . . . . .	.126
bb) Zweiteilung des Vergaberechts. . . . .	.127
b) Europäisierung ab Erreichen der Schwellenwerte . . . . .	.127
aa) Materielle Europäisierung: das Kaskadenprinzip . . . . .	.127
bb) Prozedurale Europäisierung: das Nachprüfungs- verfahren. . . . .	.128
cc) Institutionelle Europäisierung: die Vergabekammern . . . . .	.128
c) Europäisierung unterhalb der Schwellenwerte. . . . .	.129
4. Berufszulassungs- und anerkennungsrecht . . . . .	.129
a) Rechtsgrundlagen . . . . .	.129
aa) Zulassungsanforderungen nach nationalem Verwaltungsrecht . . . . .	.129
bb) Rechtsgrundlagen im Unionsrecht . . . . .	.130
b) Auswirkungen auf einzelne Berufsfelder. . . . .	.131
aa) Juristischer Vorbereitungsdienst . . . . .	.131
bb) Notare . . . . .	.132
5. Führerscheinrecht . . . . .	.133
a) Rechtsgrundlagen . . . . .	.133
b) Europäisierung: Referenzentscheidungs- oder Transnationalitätsmodell?. . . . .	.133
aa) Grundsatz der Anerkennungspflicht . . . . .	.133
bb) Ausnahmen bei nachträglich eintretenden Umständen. . . . .	.134
cc) Ausnahmen bei Umgehungsgefahr. . . . .	.135

## F. Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts. . . . .

.136

I. Rahmenbedingungen . . . . .	.136
1. Ausweitung des Entscheidungsprogramms. . . . .	.136
a) Europarecht im engeren Sinne . . . . .	.137
b) Europarecht im weiteren Sinne. . . . .	.137
2. Merkmale des ausgeweiteten Entscheidungsprogramms . . . . .	.137
3. Verfahrensgrundrechte. . . . .	.138
II. Rechtswegzuweisung . . . . .	.139
1. Trennungsprinzip. . . . .	.139
2. Rechtsweg bei gestuften Entscheidungen im Europäischen Verwaltungsverbund. . . . .	.139
a) Vorstufen auf Unionsebene . . . . .	.140
b) Vorstufen auf mitgliedstaatlicher Ebene. . . . .	.141

## Inhaltsverzeichnis

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

*Inhaltsverzeichnis*

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