

Ulrich Stelkens

Art. 291 AEUV, das Unionsverwaltungsrecht  
und die Verwaltungsautonomie  
der Mitgliedstaaten



FÖV 68  
Discussion Papers

Ulrich Stelkens

Art. 291 AEUV, das Unionsverwaltungsrecht  
und die Verwaltungsautonomie  
der Mitgliedstaaten

FÖV 68  
Discussion Papers

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer

2011

Gefördert durch die Bundesrepublik Deutschland

Nicht im Buchhandel erhältlich

Schutzgebühr: € 5,-

Bezug: Deutsches Forschungsinstitut  
für öffentliche Verwaltung Speyer  
Postfach 14 09  
67324 Speyer

<http://www.foev-speyer.de>

ISSN 1868-971X (Print)

ISSN 1868-9728 (Internet)

Univ.-Prof. Dr. Ulrich Stelkens

Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere deutsches und europäisches Verwaltungsrecht an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer und Ordentliches Mitglied des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung Speyer

## Inhaltsverzeichnis

I.	Einführung – Drei mögliche Lesarten des Art. 291 AEUV .....	1
	1. Art. 291 AEUV als Regelung zur „Durchführungsrechtsetzung“ .....	2
	2. Art. 291 AEUV als Regelung zur Verteilung von Verwaltungskompetenzen .....	6
	3. Art. 291 AEUV als kombinierte Regelung zur Verteilung von Verwaltungskompetenzen und Durchführungs- rechtsetzungskompetenzen .....	8
	4. Art. 291 AEUV als Garant des indirekten Vollzugs des EU-Rechts und der Verwaltungsautonomie der Mitgliedstaaten .....	9
II.	Die Steine des Anstoßes und erste Versuche zu ihrer Beseitigung .....	10
	1. Zunahme sekundärrechtlich begründeter Verwaltungs- zuständigkeiten der EU-Eigenverwaltung .....	10
	2. Das Unionsverwaltungsrecht .....	14
	3. Verwaltungsautonomie der Mitgliedstaaten als ungeschriebene Grenze der Europäisierung des nationalen Verwaltungsrechts .....	21
III.	Verwaltungsautonomie der Mitgliedstaaten und Art. 291 AEUV .....	23
	1. Art. 197 und 291 AEUV als Bestätigung eines „Eigenwerts“ der Verwaltungsautonomie der Mitgliedstaaten? .....	23
	2. Kritik .....	25
IV.	Fazit .....	31
	Literaturverzeichnis .....	33

## I. Einführung – Drei mögliche Lesarten des Art. 291 AEUV

Der Vertrag von Lissabon hat in das EU-Primärrecht erstmals (geschriebene) „Eckpfeiler einer EU-Verwaltungsverfassung“ eingezogen, zu denen neben Art. 17 Abs. 1 EUV, Art. 197 und Art. 298 AEUV sowie Art. 41 der Grundrechte-Charta auch Art. 291 AEUV gezählt wird.<sup>1</sup> Die Zugehörigkeit des Art. 291 AEUV zu diesen Eckpfeilern setzt allerdings voraus, dass er sich (auch) mit der Aufteilung des administrativen, einzelfallbezogenen Vollzugs des EU-Rechts zwischen Union und Mitgliedstaaten befasst. Dies wird tatsächlich durchgehend als selbstverständlich vorausgesetzt.<sup>2</sup> Art. 291 AEUV könnte aber auch nur die Zuständigkeit zur Durchführungsrechtsetzung beim Vollzug von EU-Recht regeln – eine Aufgabe, die der Bestimmung ebenfalls zugewiesen wird: Art. 291 Abs. 2 AEUV soll die Kommission und den Rat (jedenfalls auch) zum Erlass abstrakt-genereller Vorschriften ermächtigen.<sup>3</sup> Was genau nun Art. 291 AEUV regelt, hängt damit da-

- 
- 1 *M. Ruffert*, in C. Calliess/M. Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 2011, Art. 197 AEUV Rn. 1 ff.
  - 2 Art. 291 AEUV wird von der Kommission in Nr. 2.2. ihrer Mitteilung KOM(2009) 673 auch auf Einzelfallentscheidungen bezogen; ebenso *C. Blumann*, Comitologie et administration indirecte, in J. Dutheil de la Rochère (Hrsg.), L'exécution du droit de l'Union, entre mécanismes communautaires et droits nationaux, 2009, S. 139, 155; *P. Craig*, The Role of the European Parliament under the Lisbon Treaty, in S. Griller/J. Ziller (Hrsg.), The Lisbon Treaty, 2008, S. 109, 119 ff.; *H. Hofmann*, Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typologie Meets Reality, ELJ 15 (2009), 488, 495; *Ruffert* (Fn. 1), Art. 291 AEUV Rn. 5; *W. Weiß*, Der Europäische Verwaltungsverbund, 2010, S. 57 f.; unklar zur „Vorbildbestimmung“ des Art. I-37 des Vertrags über eine Verfassung für Europa *P. Cassia*, in L. Bourgorgue-Larsen/A. Levade/F. Picod (Hrsg.), Traité établissant une Constitution pour l'Europe – Tome 1, 2007, Art. I-37 Rn. 2 ff.
  - 3 Mitteilung der Kommission zur Umsetzung von Art. 290 AEUV v. 9. 12. 2009 (KOM[2009] 673 endg.), S. 4; *B. Driessen*, Delegated legislation after the Treaty of Lisbon: An analysis of Article 290 TFEU, ELRev 35 (2010), 837, 845; *P. Ponzano*, 'Executive' and 'delegated' acts: The situation after the Lisbon Treaty, in Griller/Ziller (Fn. 2), S. 135, 140; zweifelnd hinsichtlich der Berechtigung zum Erlass abstrakt-genereller Regelungen *M. P. Chiti*, Forms of European Administrative Action, LContempProbl 68 (2005), 37, 43; *Craig* (Fn. 2), S. 109, 119 ff.; *ders.*, The Lisbon Treaty, 2010, S. 272 ff.

von ab, was genau unter den gemäß Art. 291 Abs. 1 AEUV zu treffenden „Maßnahmen“ („measures“/„mesures“) zu verstehen ist, die die Mitgliedstaaten zur Durchführung der Rechtsakte der Union zu treffen haben, und zu welchen „Durchführungsrechtsakten“ („implementing acts“/„actes d'exécution“) die von Art. 291 Abs. 2 und 3 AEUV angesprochenen „Durchführungsbefugnisse“ („implementing powers“/„compétences d'exécution“) ermächtigen. Insoweit ist in einem ersten Schritt anzunehmen, dass Art. 291 Abs. 2 AEUV eine Kompetenzverlagerung begründet, dass es also im Fall des Art. 291 Abs. 2 AEUV die Kommission ist, die an Stelle der Mitgliedstaaten die von Art. 291 Abs. 1 AEUV angesprochenen „Maßnahmen“ trifft, die „Durchführungsrechtsakte“ der Kommission also an die Stelle dieser „Maßnahmen“ der Mitgliedstaaten treten und diese ersetzen sollen. Vor diesem Hintergrund sind dann drei Lesarten des Art. 291 AEUV denkbar.

### **1. Art. 291 AEUV als Regelung zur „Durchführungsrechtsetzung“**

a) Bei der ersten Lesart werden unter „Maßnahmen“ und „Durchführungsrechtsakten“ nur Maßnahmen mit allgemeiner Geltung (vgl. Art. 290 Abs. 1 AEUV), also der Erlass abstrakt-genereller Regelungen im Sinne von Durchführungsrechtsetzung verstanden. Art. 291 AEUV würde sich dann wie folgt lesen:

(1) Die Mitgliedstaaten erlassen alle zur Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union erforderlichen Rechtsvorschriften nach innerstaatlichem Recht.

(2) Bedarf es einheitlicher Bedingungen für die Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union, so werden mit diesen Rechtsakten der Kommission [...] Rechtsetzungsbefugnisse übertragen.

(3) Für die Zwecke des Absatzes 2 legen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen im Voraus allgemeine Regeln und Grundsätze fest, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Rechtsetzungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren.

(4) In den Titel der Rechtsetzungsakte wird der Wortteil „Durchführungs-“ eingefügt.

Zumeist wird Art. 291 AEUV tatsächlich als Regelung verstanden, die gemeinsam mit Art. 290 AEUV Zulässigkeit und Grenzen abgeleiteter Rechtsetzung (oft als Tertiärrecht bezeichnet)<sup>4</sup> bestimmt, die die „Gesetzgebungsakte“ i. S. des Art. 289 AEUV von Detailregelungen entlasten soll. Bei dieser Lesart unterscheidet der AEUV folglich zwischen zwei Formen abgeleiteter Rechtsetzung:

- Zunächst kann die Kommission gemäß Art. 290 AEUV in einem „Gesetzgebungsakt“ i. S. des Art. 289 AEUV<sup>5</sup> zum Erlass von Rechtsakten „mit allgemeiner Geltung“ (delegierte Rechtsakte) zur Ergänzung oder Änderung nicht wesentlicher Bestimmungen dieses „Gesetzgebungsaktes“ ermächtigt werden, wobei Ziele, Inhalt und Geltungsbereich der Ermächtigung genau festgelegt werden müssen. Der Erlass und die Aufrechterhaltung dieser delegierten Rechtsakte untersteht nach Maßgabe des Art. 290 Abs. 2 AEUV Widerrufs- und Zustimmungsvorbehalten durch das Europäische Parlament.<sup>6</sup>
- Daneben würden eben die „Durchführungsrechtsakte“ i. S. des Art. 291 Abs. 2 AEUV als eine zweite Form abgeleiteter Rechtsetzung treten, die dazu dient, „einheitliche Bedingungen für die Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union“ festzulegen. Auch hier müsste der durchzuführende Rechtsakt (i. d. R.) der Kommission ausdrücklich „Durchführungsbefugnisse“ übertragen haben, wobei als durchzuführende Rechtsakte allerdings sowohl „Gesetzgebungsakte“ als auch delegierte Rechtsak-

---

4 *T. v. Danwitz*, Rechtsetzung und Rechtsangleichung, in M. A. Dausen (Hrsg.), Handbuch des Europäischen Wirtschaftsrechts, Loseblatt, Stand: Oktober 2010, B.II Rn. 72; *W. Frenz*, Handbuch Europarecht – Band V, 2011, Rn. 818, 1227; *D. König*, Gesetzgebung, in R. Schulze/M. Zuleeg/S. Kadelbach (Hrsg.), Europarecht – Handbuch für die deutsche Rechtspraxis, 2. Aufl. 2010, § 2 Rn. 2 und 37; *R. Streinz*, Europarecht, 8. Aufl. 2008, Rn. 521.

5 Zur Problematik dieser Einschränkung *P. Craig*, The Lisbon Treaty, 2010, S. 258 ff.

6 *König* (Fn. 4), § 2 Rn. 102 ff.; *C. Möllers/J. v. Achenbach*, Die Mitwirkung des Europäischen Parlaments an der abgeleiteten Rechtsetzung der Europäischen Kommission nach dem Lissabonner Vertrag, EuR 2011, 39 ff.; ebenso zu Art. I-36 des Vertrags über eine Verfassung für Europa: *D. N. Triantafyllou*, in Bourgorgue-Larsen/Levade/Picod (Fn. 2), Art. I-36 Rn. 5 ff. Zum Rechtsetzungsverfahren s. Mitteilung der Kommission zur Umsetzung von Art. 290 AEUV v. 9. 12. 2009 (KOM[2009] 673 endg.).

te in Betracht kämen.<sup>7</sup> Die Ausübung dieser Durchführungsrechtsetzung durch die Kommission würde nach Maßgabe der nach Art. 291 Abs. 3 AEUV erlassenen Verordnung (EU) Nr. 182/2011<sup>8</sup> durch die Mitgliedstaaten kontrolliert.

b) Folgt man dieser ersten Lesart des Art. 291 AEUV, würde sich Art. 291 Abs. 1 AEUV mit der Pflicht der Mitgliedstaaten zum Erlass von „Ausführungsgesetzen“ und „Ausführungsverwaltungsvorschriften“ befassen, deren Erlass den Vollzug des EU-Rechts erst ermöglicht. So sind i. d. R. selbst EU-Verordnungen auf eine Ergänzung durch mitgliedstaatliches Recht angewiesen, wenn sie von mitgliedstaatlichen Behörden vollzogen werden sollen, weil die Mitgliedstaaten etwa Regelungen über die Zuständigkeit und das Verfahren treffen müssen.<sup>9</sup> Bei dieser Lesart würde Art. 291 Abs. 2 AEUV dann die Voraussetzungen normieren, unter denen der Kommission das Recht übertragen werden kann, derartige Regelungen z. B. als „Durchführungsverordnung“ zu vereinheitlichen. Zu denken wäre z. B. an Regelungen über den Datenaustausch zwischen Mitgliedstaaten<sup>10</sup> oder Regelungen, die der Kommission Aufsichts- oder Mitentscheidungsbefugnisse in Verwaltungsverfahren einräumen, bei denen mitgliedstaatliche Behörden federführend sind. Denkbar wäre bei diesem Verständnis aber auch der Erlass einheitlicher norminterpretierender und ermessenslenkender Regelungen, die in Deutschland i. d. R. in Form von (intersubjektiven) Verwaltungsvorschriften erlassen würden.<sup>11</sup> Die von Art. 291 Abs. 3 AEUV vorgesehene Rückanbindung der Durchführungsrechtsetzung

---

7 *Craig* (Fn. 5), S. 274; *Hofmann* (Fn. 2), 493.

8 VO (EU) Nr. 182/2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren.

9 *v. Danwitz* (Fn. 4), B.II Rn. 36; *O. Dubos*, Les instruments d'exécution au niveau proprement communautaire: l'acte unilatéral et ses déclinaisons, in *Dutheil de la Rochère* (Fn. 2), S. 69, 82; *D. Ritleng*, L'identification de la fonction exécutive dans l'Union, in *Dutheil de la Rochère* (Fn. 2), S. 27, 41 f.; *S. Hölscheidt*, Probleme bei der Durchsetzung des Unionsrechts in den Mitgliedstaaten, *DÖV* 2009, 341, 343; *König* (Fn. 4), § 2 Rn. 43.

10 So zu Art. I-37 des Vertrags über eine Verfassung für Europa: *E. Nieto-Garrido/I. M. Delgado*, *European Administrative Law in the Constitutional Treaty*, 2007, S. 17.

11 So *M. Möstel*, Rechtsetzungen der europäischen und nationalen Verwaltungen, erscheint in *DVBl* Heft 17/2011.



der Kommission an die Mitgliedstaaten würde dann v. a. dazu dienen, die Sachkenntnis der Mitgliedstaaten, die mit dem Vollzug „vor Ort“ betraut sind, für die Durchführungsrechtsetzung fruchtbar zu machen. Die in Art. 291 Abs. 3 AEUV vorgesehenen Mitwirkungsbefugnisse der Mitgliedstaaten wären dann vergleichbar mit den Zustimmungsvorbehalten des deutschen Bundesrats zum Erlass von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften (Art. 80 Abs. 2, Art. 84 Abs. 2, Art. 85 Abs. 2 S. 1 GG) und zu den Bundesgesetzen, die die Verwaltungsorganisation und das Verfahren beim Vollzug von Bundesgesetzen betreffen (Art. 84 Abs. 1, Art. 85 Abs. 1 GG).<sup>12</sup>

c) Deutlich wird dann aber auch das Problem einer solchen Lesart des Art. 291 AEUV: Es bleibt weitgehend unklar, wie die Anwendungsbereiche von Art. 291 Abs. 2 AEUV und Art. 290 AEUV voneinander abzugrenzen wären.<sup>13</sup> Teilweise gehen daher diejenigen, die Art. 291 AEUV (auch) als Regelung zur Durchführungsrechtsetzung verstehen, von einem Wahlrecht des „EU-Gesetzgebers“ hinsichtlich der Form abgeleiteter Rechtsetzung aus.<sup>14</sup> Fest steht jedoch, dass die Erkenntnisse zur abgeleiteten Rechtsetzung von Rat und Kommission unter Geltung des EGV, dem auf Grundlage des ex-Art. 211 Spiegelstrich 4 EGV und ex-Art. 202 Spiegelstrich 3 EGV entwickelten Komitologie-

---

12 *Hofmann* (Fn. 2), 497 f.; so ausdrücklich auch zu vergleichbaren Mitwirkungsrechten der Mitgliedstaaten nach dem früheren Komitologieverfahren: *J.-P. Jacqué*, Pouvoir législatif et pouvoir exécutif dans l'Union européenne, in *J.-B. Auby/J. Dutheil de la Rochère* (Hrsg.), *Droit Administratif Européen*, 2007, S. 25, 35 ff.; *C. Möllers*, Durchführung des Gemeinschaftsrechts, *EuR* 2002, 483, 504; *D. Riedel*, Die Durchführungsrechtsetzung nach Art. 211, 4. Sp. EG – zwei Arten tertiärer Kommissionsakte und ihre dogmatischen Fragestellungen, *EuR* 2006, 512, 528 f.

13 S. hierzu Mitteilung der Kommission zur Umsetzung von Art. 290 AEUV v. 9. 12. 2009 (KOM[2009] 673 endg.), S. 3 f.; *L. Azoulai*, Pour un droit de l'exécution de l'Union européenne, in *Dutheil de la Rochère* (Fn. 2), S. 1, 7 f.; *O. Dubos*, Les instruments d'exécution au niveau proprement communautaire: l'acte unilatéral et ses déclinaisons, in *Dutheil de la Rochère* (Fn. 2), S. 69, 79; *Hofmann* (Fn. 2), S. 494 ff.; *König* (Fn. 4), § 2 Rn. 101; *Weiß* (Fn. 2), S. 59 f.; ebenso zu Art. I-36 des Vertrags über eine Verfassung für Europa: *M. Vogt*, Die Entscheidung als Handlungsform des Europäischen Gemeinschaftsrechts, 2005, S. 333 f.

14 *Weiß* (Fn. 2), S. 60; ebenso zu Art. I-36 und I-37 des Vertrags über eine Verfassung für Europa *Triantafyllou* (Fn. 6), Art. I-36 Rn. 18; *C. Vedder*, in *C. Vedder/W. Heintschel v. Heinegg*, Vertrag über eine Verfassung für Europa, 2007, Art. I-37 Rn. 2.

verfahren,<sup>15</sup> auf die neue Rechtslage seit Geltung des Vertrags von Lissabon nicht übertragen werden können.<sup>16</sup> Fest steht auch, dass die vorhandenen „Gesetzesmaterialien“ zu Art. 290 und Art. 291 AEUV bei der Klärung dieser (und aller weiteren) Fragen der Auslegung des Art. 291 AEUV nicht weiterhelfen: Beide Bestimmungen fanden sich weitgehend wortgleich in Art. I-36 und Art. I-37 des Vertrags über eine Verfassung für Europa in einem ganz ähnlichen Gesamtzusammenhang wie Art. 290, Art. 291 AEUV, nämlich in Zusammenhang mit sonstigen Regelungen über die Rechtsakte der Union. Den Konventionsdokumenten lassen sich aber keine brauchbaren Aussagen über die Abgrenzung der Anwendungsbereiche der Bestimmungen entnehmen und insbesondere auch nichts dazu, warum eigentlich zwei verschiedene Formen der Tertiärrechtsetzung eingeführt werden sollten.<sup>17</sup>

## **2. Art. 291 AEUV als Regelung zur Verteilung von Verwaltungskompetenzen**

a) Bei der zweiten Lesart werden unter „Maßnahmen“ und „Durchführungsrechtsakten“ nur Maßnahmen des administrativen, einzelfallbezogenen „Vollzuges“ verstanden. So wird der Vollzugsbegriff etwa in Art. 83 ff. GG verstanden. Art. 291 Abs. 1 und 2 AEUV wäre dann wie folgt zu lesen:

(1) Die Mitgliedstaaten vollziehen die verbindlichen Rechtsakte der Union nach innerstaatlichem Recht.

---

15 S. hierzu den Komitologiebeschluss des Rates Nr. 1999/468/EG i. d. F. des Beschl. 2006/512/EG; *K. St Clair Bradley*, Delegated Legislation and Parliamentary Supervision in the European Community, in A. Epiney/M. Haag/A. Heinemann, Die Herausforderung von Grenzen – Festschrift für Roland Bieber, 2007, S. 286 ff.; *Blumann* (Fn. 2), S. 139 ff.; *K. Caunes*, Et la fonction exécutive européenne créa l'administration à son image, RTD eur. 42 (2007), 297 ff.; *Jacqué* (Fn. 12), S. 25 ff.; *Möllers* (Fn. 12), 483 ff.; *F. Petersen/K. Heß*, Das Komitologieverfahren im Gemeinschaftsrecht – Funktion und Grenzen am Beispiel der Novellierung der EG-Abfallrahmenrichtlinie, ZUR 2007, 567 ff.; *G. Roller*, Stärkung des Europäischen Parlaments durch geänderten Komitologiebeschluss, EurUP 2007, 230 ff.; *B. Scheel*, Die Neuregelungen der Komitologie und das europäische Demokratiedefizit, ZEuS 2006, 521 ff.; *Weiß* (Fn. 2), S. 50 ff.

16 *König* (Fn. 4), § 2 Rn. 100.

17 S. hierzu nur die Analyse von *Hofmann* (Fn. 2), S. 494 ff.

(2) Bedarf es einheitlicher Bedingungen für die Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union, so werden mit diesen Rechtsakten der Kommission [...] Vollzugsbefugnisse übertragen.

(3) Für die Zwecke des Absatzes 2 legen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen im Voraus allgemeine Regeln und Grundsätze fest, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Vollzugsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren.

(4) In den Titel der Vollzugsakte wird der Wortteil „Durchführungs-“ eingefügt.

b) Die Regelung würde dann eindeutig bestimmen, dass für den Vollzug des EU-Rechts in der Regel die Mitgliedstaaten zuständig sind, es würde also ein klarer Vorrang des indirekten Vollzugs des EU-Rechts begründet (Art. 291 Abs. 1 AEUV) – eine Aussage, die der Vorschrift i. d. R. auch entnommen wird.<sup>18</sup> Besteht ein Bedürfnis nach einheitlichem Vollzug, kann der Kommission die Wahrnehmung dieser Vollzugsaufgaben im Wege des direkten Vollzugs übertragen werden. Die auf Grund einer solchen Zuständigkeit zum direkten Vollzug dieses Rechtsakts erlassenen Einzelfallentscheidungen wären nach Art. 291 Abs. 4 AEUV wohl i. d. R. als „Durchführungsbeschlüsse“ i. S. des Art. 288 Abs. 4 S. 2 AEUV zu bezeichnen, deren Erlass nach Maßgabe der nach Art. 291 Abs. 3 AEUV erlassenen Verordnung (EU) Nr. 182/2011 der Kontrolle durch die Mitgliedstaaten unterstehen würde. Auf Europäische Agenturen ließen sich dann keine Entscheidungsbefugnisse (mehr) übertragen,<sup>19</sup> weil eine Kontrolle ihrer Tätigkeit nach der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 weder sinnvoll noch

---

18 So wohl *G. Britz*, Verbundstrukturen in der Mehrebenenverwaltung, *Die Verwaltung – Beiheft 8* (2009), 71, 97; *Cassia* (Fn. 2), Art. I-37 Rn. 7 ff.; *T. v. Danwitz*, *Europäisches Verwaltungsrecht*, 2008, S. 316; *K. F. Gärditz*, Die Verwaltungsdimension des Lissabon-Vertrags, *DÖV* 2010, 453, 461 f.; *Ritleng* (Fn. 9), 49; *R. Schütze*, From Rome to Lisbon: “Executive Federalism” in the (New) European Union, *CMLRev* 47 (2010), 1385, 1415; *Ruffert* (Fn. 1), Art. 291 AEUV Rn. 2; *Weiβ* (Fn. 2), S. 41 f.; in diese Richtung (Vorrang mitgliedstaatlichen Verwaltens) *E. Schmidt-Abmann*, Perspektiven der Europäisierung des Verwaltungsrechts, *Die Verwaltung – Beiheft 10* (2010), 263, 264.

19 In diese Richtung *J. Ziller*, Les autorités administratives indépendantes entre droit interne et droit de l’Union européenne, *RFDA* 2010, 901, 904.

möglich wäre (und auch Art. 291 Abs. 4 AEUV auf Agenturenentscheidungen nicht passt).

### **3. Art. 291 AEUV als kombinierte Regelung zur Verteilung von Verwaltungskompetenzen und Durchführungsrechtsetzungskompetenzen**

Die dritte Lesart besteht schließlich darin, „Maßnahmen“ und „Durchführungsrechtsakte“ i. S. des Art. 291 AEUV doppeldeutig zu verstehen, und damit sowohl im Sinne administrativen Einzelfallvollzugs als auch im Sinne von Durchführungsrechtsetzung. Im Vergleich zum Grundgesetz würde Art. 291 AEUV dann (zusammen mit Art. 290 AEUV) einerseits die Funktion des Art. 80 GG (bzw. der grundgesetzlichen Ermächtigungen der Bundesregierung zum Erlass von Verwaltungsvorschriften) und andererseits die Funktion der Art. 83 ff. GG übernehmen. Die Kommission geht offenbar tatsächlich von einem solchen doppeldeutigen Verständnis des Art. 291 AEUV aus, und auch die Verordnung (EU) Nr. 182/2011 legt sich insoweit nicht eindeutig fest.<sup>20</sup> Für ein Verständnis des Art. 291 AEUV als „doppelfunktionale Norm“ lässt sich zudem anführen, dass der Begriff der „Durchführung“ in ex-Art. 202 UAbs. 3 und ex-Art. 211 UAbs. 4 EGV, die eben weitgehend als Vorläuferregelungen von Art. 290 und Art. 291 AEUV angesehen werden, auch auf den Erlass von Einzelfallentscheidungen durch die Kommission bezogen worden ist. So sieht v. a. das sekundärrechtliche Produktzulassungsrecht vor, dass die Kommission, soweit sie in Produktzulassungsverfahren mitwirkt, Einzelfallentscheidungen im früheren Komitologieverfahren, d. h. nach Maßgabe des Komitologiebeschlusses des Rates Nr. 1999/468/EG i. d. F. des Be-

---

20 Die Erwägungsgründe Nr. 11 und Art. 2 Abs. 2 der Verordnung differenzieren zwar zwischen „Durchführungsrechtsakten von allgemeiner Tragweite“ (nicht wie bei Art. 290 Abs. 1 AEUV: Akte von allgemeiner Geltung) und „sonstigen Durchführungsrechtsakten“ sowie „spezifischen Durchführungsrechtsakten“, jedoch muss diese Differenzierung nicht zwingend mit der Differenzierung zwischen Norm und Einzelakt gleichgesetzt werden. Auch andere Sprachfassungen legen dies nicht zwingend nahe: Für englische Version: „acts of general scope/specific implementing acts/other implementing acts“; für französische Version: „actes de portée générale/actes d'exécution spécifiques/autres actes d'exécution“.

schlusses 2006/512/EG zu treffen hat.<sup>21</sup> Auch der EuGH hat den Begriff der „Durchführungsbefugnisse“ in ex-Art. 202 UAbs. 3 EGV auch auf den Erlass von Einzelfallentscheidungen bezogen.<sup>22</sup> Zutreffend ist auch, dass die in Art. 291 Abs. 3 AEUV vorgesehene Verordnung diesen Komitologiebeschluss ersetzen soll. Angesichts der unterschiedlichen Rechtsgrundlagen in EGV und AEUV in Bezug auf „Durchführungsrechtsakte“ ist dies jedoch kein zwingendes Argument für ein doppeldeutiges Verständnis von Art. 291 AEUV, zumal bereits zu ex-Art. 202 EGV betont worden ist, dass es sich bei abstrakt-generellen und einzelfallbezogenen „Durchführungen“ um wesensmäßig unterschiedliche Maßnahmen handelt, die v. a. im Hinblick auf Verfahrensrechte und Rechtsschutz unterschiedliche Probleme aufwerfen.<sup>23</sup>

#### **4. Art. 291 AEUV als Garant des indirekten Vollzugs des EU-Rechts und der Verwaltungsautonomie der Mitgliedstaaten**

Bisher noch nicht angesprochen wurde schließlich eine weitere – vornehmlich von deutschen Autoren vertretene – Lesart des Art. 291 AEUV, die ihm (aufbauend auf der zweiten oder dritten Lesart) – gemeinsam mit Art. 197 Abs. 2 S. 4 AEUV – eine Grundentscheidung i. S. einer Wertentscheidung gegen die sekundärrechtliche Zuweisung von (weiteren) Vollzugskompetenzen an die Kommission und den sekundärrechtlichen Ausbau einer „mittelbaren Eigenverwaltung“ durch Europäische Agenturen<sup>24</sup> einerseits, sowie gegen eine (zunehmende) Beeinflussung des mitgliedstaatlichen Verwaltungsrechts durch das

---

21 *C.-F. Durand*, Les champs d'intervention du pouvoir d'exécution communautaire, in Dutheil de la Rochère (Fn. 2), S. 53, 59 f.; *A. M. Keessen*, European Administrative Decisions, 2009, S. 30 f.; *M. Klepper*, Vollzugskompetenzen der EG aus abgeleitetem Recht, 2001, S. 31 ff; *Riedel* (Fn. 12), 531 ff.; *T. Siegel*, Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund, 2009, S. 347 f.; *Vogt* (Fn. 13), S. 286 f., 290 ff. (jeweils m. w. N.).

22 *EuGH*, Rs. 16/88 (Kommission/Rat), Slg. 1989, 3457, Rn. 9 ff.; *EuGH*, Rs. C-122/04 (Kommission/Rat), Slg. 2006, I-2001, Rn. 41; *EuGH*, Rs. C-443/05 P (Common Market Fertilizers), Slg. 2007, I-7209, Rn. 115; ausführlich zu diesem „Durchführungsverständnis“: *B. Dubey*, Administration indirecte et fédéralisme d'exécution en Europe, CdE 39 (2003), 87, 104 f.; *Möllers* (Fn. 12), 487; *Riedel* (Fn. 12), 530 ff.

23 *Riedel* (Fn. 12), 541 ff.

24 Begriff nach *v. Danwitz* (Fn. 18), S. 319.

Unionsrecht, insbesondere das vom EuGH entwickelte sog. „Unionsverwaltungsrecht“<sup>25</sup> andererseits entnimmt. Art. 291 AEUV wird dann als Garant des indirekten Vollzugs des EU-Rechts und der Verwaltungsautonomie der Mitgliedstaaten verstanden. Ob diese Auffassung tragfähig ist, soll im Folgenden untersucht werden. Dabei sollen zunächst einerseits die „Steine des Anstoßes“ skizziert werden, die „Geburtshelfer“ dieser Auffassung sind, sowie andererseits deren bereits unter Geltung des EGV vertretene „Vorboten“ (II.). Hierauf aufbauend kann diese Auffassung dann näher analysiert und vor dem Hintergrund der oben beschriebenen denkbaren Lesarten des Art. 291 AEUV gewürdigt werden (III.).

## **II. Die Steine des Anstoßes und erste Versuche zu ihrer Beseitigung**

Zwei Entwicklungen im Europäischen Verwaltungsrecht sind es, die zunehmend misstrauisch und missbilligend betrachtet werden: zum einen der zunehmende Ausbau der EU-Eigenverwaltung, der sekundärrechtlich immer weitere Kompetenzen zugewiesen werden (1.); zum anderen die als zunehmend enger empfundenen Grenzen des Unionsverwaltungsrechts, das die Systematik des nationalen Verwaltungsrechts und dessen Eigenständigkeit zu unterlaufen drohe (2.). Dem wurde bereits unter Geltung des EGV ein Grundsatz der „Verwaltungsautonomie der Mitgliedstaaten“ entgegen gehalten, den der EuGH aber jedenfalls nicht mit einem solchen begrenzenden Inhalt anerkannt hat (3.).

### **1. Zunahme sekundärrechtlich begründeter Verwaltungszuständigkeiten der EU-Eigenverwaltung**

a) Soweit das Primärrecht selbst der EU-Eigenverwaltung ausdrücklich Verwaltungskompetenzen zuweist, ist die Zulässigkeit des direkten

---

25 Zur Begriffsverwendung z. B. Gärditz (Fn. 18), 461; W. Kahl, Die Europäisierung des Verwaltungsrechts als Herausforderung an Systembildung und Kodifikationsidee, Die Verwaltung – Beiheft 10 (2010), 39, 59; Ruffert (Fn. 1), Art. 197 AEUV Rn. 11.

Vollzugs des EU-Rechts durch die Kommission oder andere Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der EU natürlich unproblematisch. Dies gilt unabhängig davon, ob es um den nur indirekt zugelassenen EU-internen Vollzug<sup>26</sup> geht oder ob das Primärrecht auch zum EU-externen Vollzug ermächtigt, bei dem insbesondere die Kommission unmittelbar gegenüber dem Bürger oder den Mitgliedstaaten „verwaltungsmäßig“ tätig wird. Letzteres ist bekanntlich der Fall beim EU-Wettbewerbs- bzw. Kartellrecht (Art. 101 ff. AEUV), aber auch bei Art. 108 AEUV für das Beihilferecht und zahlreichen anderen Vorschriften des AEUV, die der Kommission auch Aufgaben in Zusammenhang mit der Planung und Koordinierung von mitgliedstaatlichen Aktivitäten zuweisen, etwa bei der EU-Fondsverwaltung (Art. 162 ff., Art. 174 ff. AEUV) oder den Transeuropäischen Netzen (Art. 170 ff. AEUV).

b) Kritisch gesehen wird jedoch die Begründung von Verwaltungszuständigkeiten der EU durch Sekundärrecht. Nach der bisherigen Rechtsprechung des EuGH ist es nämlich nicht so, dass ein direkter Vollzug des EU-Rechts einer ausdrücklichen primärrechtlichen Grundlage bedürfte.<sup>27</sup> Unter Geltung des EGV hat der EuGH nicht nur Überlegungen, eine mit den Art. 70 ff. und Art. 83 ff. GG vergleichbare Trennung zwischen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen auf die Auslegung der einzelnen Sachkompetenzen des EGV zu übertragen,<sup>28</sup> ausdrücklich verworfen,<sup>29</sup> sondern auch – die Praxis des Gemeinschaftsgesetzgebers billigend – angenommen, Kompetenzen zum

---

26 Also die Personalverwaltung (vgl. Art. 336 AEUV), den Vollzug des EU-Haushalts (vgl. Art. 17 Abs. 1 S. 4 AEUV) sowie die von Art. 335 AEUV angesprochene Verwaltung der sachlichen „Eigenmittel“ der EU (Grundstücke, Gebäude etc.). Um ihre Aufgaben erfüllen zu können, ist die EU als Organisation tatsächlich darauf angewiesen, dass ihr die erforderlichen Verwaltungsbefugnisse der „Intendanturverwaltung“ zustehen: *M. Kment*, Das Eigenverwaltungsrecht der EU, JuS 2011, 211, 212; *S. Schreiber*, Verwaltungskompetenzen der EG, 1997, S. 22; *R. Stettner*, Verwaltungsvollzug, in Dausen (Fn. 4), B.III Rn. 19.

27 Zumindest missverständlich daher v. *Danwitz* (Fn. 18), S. 316; *S. Hegels*, EG-Eigenverwaltungsrecht und Gemeinschaftsverwaltungsrecht, 2001, S. 28.

28 So *J. Caspar*, Zur Vergemeinschaftung von Verwaltungsverfahren am Beispiel von Gentechnik- und reformiertem Lebensmittelrecht, DVBI 2002, 1437, 1443; *R. Wahl/D. Groß*, Die Europäisierung des Genehmigungsrechts am Beispiel der Novel-Food-Verordnung, DVBI 1998, 2, 10.

29 *EuGH*, Rs. C-359/92 (Deutschland/Rat), Slg. 1994, 3681, Rn. 37 ff.

direkten Vollzug von Gemeinschaftsrecht könnten schon auf Grund der einzelnen Sachkompetenzen des EGV sekundärrechtlich begründet werden;<sup>30</sup> ein Rückgriff auf die sog. „Abrundungskompetenz“ des ex-Art. 308 EGV war demnach in der Regel nicht notwendig. Selbst die Kompetenz zur „Angleichung derjenigen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten, die sich unmittelbar auf das Funktionieren des Binnenmarktes beziehen“ (ex-Art. 95 EGV; heute: Art. 114 AEUV), wurde als mögliche Kompetenzgrundlage für die Anordnung direkten Vollzugs oder jedenfalls von Aufsichts- und Mitwirkungsbefugnissen der Kommission in Verwaltungsverfahren angesehen.<sup>31</sup> Es bestand nach Auffassung des EuGH auch keine über das Subsidiaritätsprinzip und das Verhältnismäßigkeitsprinzip des ex-Art. 5 EGV (heute: Art. 5 EUV) hinausreichende Begrenzung der sekundärrechtlichen Begründung von Verwaltungszuständigkeiten der Gemeinschaft auf Grund der einzelnen Sachkompetenzen.<sup>32</sup>

c) Nach Auffassung des EuGH ermächtigten die verschiedenen Sachkompetenzen der Verträge (und nicht nur die sog. „Abrundungskompetenz“ des ex-Art. 308 EGV)<sup>33</sup> die Gemeinschaft zudem auch dazu,

---

30 *EuGH*, Rs. C-359/92 (Deutschland/Rat), Slg. 1994, 3681, Rn. 37; *EuGH*, Rs. C-66/04 (Vereinigtes Königreich/Parlament und Rat), Slg. 2005, I-10553, Rn. 41 ff.; *EuGH*, Rs. C-217/04 (ENISA), Slg. 2006, I-3771, Rn. 42 ff.; hierzu *R. v. Borries*, Verwaltungskompetenzen der Europäischen Gemeinschaft, in O. Due/M. Lutter/J. Schwarze (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Everling I, 1995, S. 127, 136 ff.; *A. David*, Inspektionen im Europäischen Verwaltungsrecht, 2003, S. 173 ff.; *M. Klepper* (Fn. 21), S. 45 ff.; *E. Pache*, Verantwortung und Effizienz in der Mehrebenenverwaltung, VVDStRL 66 (2007), 106, 119 f.; *Siegel* (Fn. 21), S. 290 ff.; *G. Sydow*, Verwaltungskooperation in der EU, 2004, S. 43 f.; *R. Vetter*, Die Kompetenzen der Gemeinschaft zur Gründung von unabhängigen europäischen Agenturen, DÖV 2005, 721, 723 ff.; *Weiß* (Fn. 2), S. 39.

31 Deutlich *EuGH*, Rs. C-217/04 (ENISA), Slg. 2006, I-3771, Rn. 44; kritisch z. B. *Klepper* (Fn. 21), S. 52 ff.; *D. Nitschke*, Harmonisierung des nationalen Verwaltungsvollzugs von EG-Umweltrecht, 2000, S. 134 ff.; *M. Winkelmüller*, Verwaltungskooperation bei der Wirtschaftsaufsicht im EG-Binnenmarkt, 2002, S. 145 ff.

32 Zur Begrenzungswirkung des Art. 5 Abs. 3 und 4 EUV in diesem Zusammenhang: *M. Eekhoff*, Die Verbundaufsicht, 2006, S. 206 ff.; *Klepper* (Fn. 21), S. 90 ff.; *Schütze* (Fn. 18), 1410 ff.; *Sydow* (Fn. 30), S. 44 ff.

33 So der frühere Ansatz, s. hierzu Mitteilung KOM(2002) 718 endg., S. 8; *M. H. Koch*, Die Externalisierungspolitik der Kommission, 2004, S. 48; ebenso noch *B. Remmert*, Die Gründung von Einrichtungen der mittelbaren Ge-



durch oder auf Grund sekundärrechtlicher Grundlage zur Erfüllung konkreter Verwaltungsaufgaben rechtlich selbständige Agenturen zu errichten und ihnen Verwaltungsaufgaben zu übertragen,<sup>34</sup> solange die allgemeinen Grenzen des ex-Art. 5 EGV (heute: Art. 5 EUV) beachtet wurden.<sup>35</sup> Dies galt ebenfalls für ex-Art. 95 EGV (heute: Art. 114 AEUV).<sup>36</sup> Von dieser Befugnis hat der Gemeinschaftsgesetzgeber vielfach Gebrauch gemacht und verschiedenste Agenturen mit verschiedensten Aufgaben gegründet.<sup>37</sup>

d) Bei der Würdigung der heutigen Bedeutung dieser Rechtsprechung ist zu beachten, dass der Vertrag von Lissabon die Agenturen und damit die Existenz eines Verwaltungsunterbaus der EU mittlerweile anerkannt hat, indem er sie als „Einrichtungen oder sonstige Stellen der Union“ zu Adressaten primärrechtlicher Pflichten erklärt (z. B. in

---

meinschaftsverwaltung, EuR 2003, 134, 137; *R. Uerpmann*, Mittelbare Gemeinschaftsverwaltung durch gemeinschaftsgeschaffene juristische Personen des öffentlichen Rechts, AöR 125 (2000), 551, 557 ff.

34 Vgl. *D. Fischer-Appelt*, Agenturen der Europäischen Gemeinschaft, 1999, S. 86 ff.; *C. Görisch*, Demokratische Verwaltung durch Unionsagenturen, 2009, S. 237 ff.; *Koch* (Fn. 33), S. 48 ff.; *Vetter* (Fn. 30), 723 ff.

35 Zur Begrenzungswirkung des Art. 5 Abs. 3 und 4 EUV bei Agenturerrichtung: *Fischer-Appelt* (Fn. 34), S. 162 ff.; *Görisch* (Fn. 34), S. 248 ff.; *Koch* (Fn. 33), S. 159 ff.; *Vetter* (Fn. 30), S. 725 ff.; *M. Wittinger*, „Europäische Satelliten“, EuR 2008, 609, 616.

36 *EuGH*, Rs. C-217/04 (ENISA), Slg. 2006, I-3771, Rn. 42 ff.; kritisch *K. F. Gärditz*, Europäisches Regulierungsverwaltungsrecht auf Abwegen, AöR 135 (2010), 251, 272 ff.; *Kment* (Fn. 26), 213; *C. Ohler*, Anmerkung zu *EuGH*, Ur. v. 2.5.2006 – C-217/04, EuZW 2006, 369, 373; *Vetter* (Fn. 30), 728 ff.; *Wittinger* (Fn. 35), 609.

37 Zu den verschiedenen Typen/Aufgaben der Agenturen: *M. Chamon*, EU Agencies: does the Meroni Doctrine Make Sense?, MJ 2010, 281, 284 ff.; *E. Chiti*, The Emergence of a Community Administration: The Case of European Agencies, CMLRev 37 (2000), 309 ff.; *T. Groß*, Die Kooperation zwischen europäischen Agenturen und nationalen Behörden, EuR 2005, 54 ff.; *S. Griller/A. Orator*, Everything under control? The “way forward” for European Agencies in the footsteps of the Meroni doctrine, ELRev 35 (2010), 3, 12 ff.; *Fischer-Appelt* (Fn. 34), S. 46 ff.; *G. Sydow*, Externalisierung und institutionelle Ausdifferenzierung – Kritik der Organisationsreformen in der EU-Eigenadministration, VerwArch 97 (2006), 1, 4 ff. Eine Aufzählung der Agenturen mit Kurzbeschreibung ihrer Aufgaben und Rechtsgrundlagen findet sich bei [http://europa.eu/agencies/index\\_de.htm](http://europa.eu/agencies/index_de.htm).

Art. 15 f. EUV, Art. 228, 298 Abs. 1, 263 Abs. 1 und 5 AEUV).<sup>38</sup> Mit Art. 263 Abs. 1 und 5 AEUV ist zudem auch die bisherige Rechtsschutzproblematik gelöst.<sup>39</sup> Als problematisch wird jedoch oft noch die Frage der demokratischen Legitimation der Agenturen erachtet.<sup>40</sup>

## 2. Das Unionsverwaltungsrecht

a) Unabhängig von der zunehmenden Zuweisung von Verwaltungszuständigkeiten auf die EU selbst bzw. die von ihr eingerichteten Agenturen ist die zunehmend kritisch beurteilte Beeinflussung des von den Mitgliedstaaten anzuwendenden nationalen Rechts beim indirekten Vollzug des EU-Rechts zu sehen, insbesondere soweit sie auf die Rechtsfortbildung durch den EuGH zurückzuführen ist. Unbestrittener Ausgangspunkt ist insoweit, dass aus der Anerkennung der Eigenständigkeit der vom Primärrecht geschaffenen Rechtsordnung gegenüber den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten folgt, dass das EU-Recht durch richterliche Rechtsfortbildung fortentwickelt werden muss, um rechtsfreie Räume zu vermeiden.<sup>41</sup> Art. 19 Abs. 1 UAbs. 1 S. 2 EUV (ex-Art. 220 EGV) weist dem EuGH deshalb die Kompetenz zu, bei der Auslegung und Anwendung der Verträge „das Recht zu wahren“, was einen Rechtsfortbildungsauftrag impliziert.<sup>42</sup> Andernfalls bestünde

---

38 Gärditz (Fn. 18), S. 459; Görisch (Fn. 34), S. 232 f.

39 Zum früheren Ansatz der Schließung von Rechtsschutzlücken des Sekundärrechts unter erweiternder Auslegung des ex-Art. 230 EGV: *EuG*, Rs. T-411/06 (Sogelma), Slg. 2008, II-2771, Rn. 33 ff. (hierzu: *J. Gundel*, Der Rechtsschutz gegen Handlungen der EG-Agenturen – endlich geklärt?, *EuR* 2009, 383 ff.; *D. Riedel*, Rechtsschutz gegen Akte Europäischer Agenturen, *EuZW* 2009, 565 ff.; *J. Saurer*, Der Rechtsschutz gegen Entscheidungen und Fachgutachten der Europäischen Agenturen nach dem Sogelma-Urteil des EuG, *DVBl* 2009, 1021 ff.).

40 *Fischer-Appelt* (Fn. 34), S. 184 ff.; *Görisch* (Fn. 34), S. 361 ff.; *Koch* (Fn. 33), S. 124 ff.; *Wittinger* (Fn. 35), 620 ff.

41 *K. Lenaerts/J. Gutiérrez-Fons*, The constitutional allocation of powers and general principles of EU law, *CMLRev* 47 (2010), 1629, 1631 ff.; *P. Szczekalla*, Allgemeine Rechtsgrundsätze, in H.-W. Rengeling (Hrsg.), *Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht*, 1998, § 11 Rn. 1 ff.

42 S. nur *Streinz* (Fn. 4), Rn. 413 f.; *J. Neuner*, Die Rechtsfortbildung, in K. Riesenhuber (Hrsg.), *Europäische Methodenlehre*, 2. Aufl. 2010, § 13 Rn. 7 ff.; selbst das *BVerfG* hat die Befugnis des *EuGH* zur (methodenge-

die Gefahr einer Rechtsverweigerung.<sup>43</sup> Soweit der EuGH von seiner Rechtsfortbildungskompetenz Gebrauch gemacht hat, lassen sich in Zusammenhang mit verwaltungsrechtlichen Fragestellungen zwei Richtungen der Rechtsfortbildung ausmachen: Zunächst wurden bürgerschützende „allgemeine Rechtsgrundsätze“ entwickelt, die von den EU-Organen und den Mitgliedstaaten beim Vollzug des EU-Rechts zu beachten sind. Hierauf soll an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden. Daneben wurden heute oft als „Unionsverwaltungsrecht“ (früher als Gemeinschaftsverwaltungsrecht) bezeichnete<sup>44</sup> Prinzipien entwickelt.<sup>45</sup>

b) Dieses Unionsverwaltungsrecht will gewisse Mindestanforderungen für die Effektivität des indirekten Vollzugs des EU-Rechts durch die Mitgliedstaaten sicherstellen, soweit das von den mitgliedstaatlichen Behörden zu beachtende Verwaltungsverfahren sowie Rechtsschutz- und Staatshaftungsstandards nicht sekundärrechtlich normiert sind und damit „an sich“ den Regeln des mitgliedstaatlichen Rechts folgen.<sup>46</sup> Die zentrale Frage ist dabei, ob und inwieweit sich die Folgen der „Unionsrechtswidrigkeit“ von Entscheidungen mitgliedstaatlicher

---

rechten) richterlichen Rechtsfortbildung zuletzt im Honeywell-Beschluss (erneut) ausdrücklich anerkannt, behält sich aber insoweit eine „ultra-vires“-Kontrolle für den Fall vor, dass der *EuGH* im Wege der Rechtsfortbildung über den Einzelfall hinausreichende politische Grundentscheidungen treffen oder das System der Kompetenzaufteilungen zwischen EU und Mitgliedstaaten strukturell verschieben würde (*BVerfG*, Beschluss v. 6. 7. 2010 – 2 BvR 2661/06 – NJW 2010, 3422, Rn. 62 ff.).

43 Grundlegend *EuGH*, Rs. 7/56 (Algera), Slg. 1957, 83, 118; s. ferner v. *Danwitz* (Fn. 18), S. 491 ff.; *T. Tridimas*, *General Principles of EU Law*, 2. Aufl. 2006, S. 17 ff.; *K. F. Walter*, *Rechtsfortbildung durch den EuGH*, 2009, S. 112 ff., 134 ff., 141 f.

44 S. Fn. 25.

45 Wegen ihrer unterschiedlichen Zielrichtung im Vergleich zu den bürgerschützenden allgemeinen Rechtsgrundsätzen scheint es daher wenig hilfreich, diese Grundsätze als neue „allgemeine Rechtsgrundsätze“ zu deklarieren, so aber *P. Girerd*, *Les principes d'équivalence et d'effectivité: encadrement ou désencadrement de l'autonomie procédurale des Etats membres?*, *RTD eur.* 38 (2002), 75, 85 ff.

46 *J. Reichel*, *Between Supremacy and Autonomy – Applying the Principle of Good Administration in the Member States*, in U. Bernitz/J. Nergelius/C. Cardner (Hrsg.), *General Principles of EC Law in a Process of Development*, 2008, S. 243, 262 ff.

Behörden – einschließlich der Fragen des primären und sekundären Rechtsschutzes – (nur) nach dem (unterschiedlichen) nationalen Recht der Mitgliedstaaten oder (auch) nach (einheitlichen) ungeschriebenen unionsrechtlichen Grundsätzen bestimmen, die die mitgliedstaatlichen Regelungen (teilweise) überlagern. Ausgangspunkt dieser Rechtsprechung ist bekanntlich das Urteil „Deutsche Milchkontor“,<sup>47</sup> dessen Aussagen seither kontinuierlich, wenn auch mit wechselnder „Strenge“ fortgeführt werden.<sup>48</sup> Der EuGH stellte insoweit vier Grundsätze auf:

- aus ex-Art. 10 EGV (heute: Art. 4 Abs. 3 EUV) folge, dass die Mitgliedstaaten für den Vollzug des Gemeinschaftsrechts zuständig seien, soweit das Gemeinschaftsrecht nicht die Kommission für zuständig erkläre;
- soweit das Gemeinschaftsrecht nichts anderes vorsehe, bestimmten sich Verwaltungsverfahren, Zuständigkeit und Rechtsschutz nach innerstaatlichem Recht; das Gemeinschaftsrecht nehme dann Unterschiede im Vollzug der einzelnen Mitgliedstaaten grundsätzlich hin;
- das nationale Recht dürfe jedoch Tragweite und Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts nicht beeinträchtigen, insbesondere dürfe es die Beseitigung gemeinschaftsrechtswidrigen Handelns nicht praktisch unmöglich machen (Effektivitätsgebot, „effet utile“ des Gemeinschaftsrechts);
- die Mitgliedstaaten müssten die von ihnen zu bewältigenden gemeinschaftsrechtlich determinierten Verwaltungsaufgaben genau so behandeln wie entsprechende rein nationalrechtlich determi-

---

47 *EuGH*, verb. Rs. 205 bis 215/1982 (Deutsche Milchkontor), Slg. 1983, 2633, Rn. 15 ff.

48 Hierzu und zum Folgenden *A. Arnall*, The Principle of Effective Judicial Protection in EU law: An Unruly Horse?, *ELRev* 36 (2011), 51, 52 ff.; *P. Craig*, *EU Administrative Law*, 2006, S. 789 ff.; v. *Danwitz* (Fn. 18), S. 476 ff.; *D.-U. Galetta*, Procedural Autonomy of EU Member States: Paradise Lost?, 2010, S. 33 ff.; *Girerd* (Fn. 45), 78 ff.; *Hegels* (Fn. 27), S. 48 ff.; *J. H. Jans/R. de Lange/S. Prechal/R. J. G. M. Widdershoven*, Europeanisation of Public Law, 2007, S. 40 ff.; *S. Kadelbach*, Allgemeines Verwaltungsrecht unter Europäischem Einfluss, 1999, S. 115 ff.; *R. Mehdi*, L'autonomie institutionnelle et procédurale et le droit administratif, in *Auby/Dutheil de la Rochère* (Fn. 12), S. 685, 717 ff.; *Tridimas* (Fn. 43), S. 420 ff.

nierte Verwaltungsaufgaben (Äquivalenzgebot bzw. [ungenauer] Diskriminierungsverbot)<sup>49</sup>, dürften also v. a. keine weniger strengen Rechtsfolgen an einen Gemeinschaftsrechtsverstoß knüpfen als an eine Verletzung nationalen Rechts.

c) Dabei hat bereits unter Geltung des EGV insbesondere das Effektivitätsgebot Kontroversen hervorgerufen,<sup>50</sup> weil es unter Umständen gebieten kann, bei der Anwendung des nationalen Rechts (ungeschriebene) Ausnahmen von sonst allgemein geltenden mitgliedstaatlichen Regelungen zu schaffen. Zumeist hat der EuGH derartiges jedoch (nur) dann gefordert, wenn der nationale Gesetzgeber es versäumt hat, fachrechtliche Sonderregelungen, die Abweichungen von allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsverfahrens- oder Verwaltungsprozessrechts vorsehen, für den nationalen Vollzug bestimmter Sekundärrechtsakte zu erlassen, die er ohne weiteres erlassen hätte, wenn es um den Vollzug nationalen Rechts gegangen wäre (z. B. Versäumnis der Schaffung von Sonderregeln für die Aufhebung bzw. Einschränkung der Bestandskraft von Verwaltungsakten, für den Ausschluss der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 2 Nr. 3 VwGO etc.). Zudem hat der EuGH durchgehend betont, auch das Effektivitätsgebot finde seine Grenzen in den allgemeinen bürgerschützenden Rechtsgrundsätzen.<sup>51</sup>

d) Ergänzt werden diese sich eher auf den Einzelfall beziehenden Grundsätze des Urteils „Deutsche Milchkontor“ durch allgemeine Instrumente der Sicherung des effektiven Vollzugs des Gemeinschaftsrechts, die der EuGH ebenfalls ausgehend von ex-Art. 10 EGV (heute: Art. 4 Abs. 3 EUV) entwickelt hat. Deren Ziel ist es im Wesentlichen, den Bürger zur Durchsetzung des EU-Rechts zu mobilisieren. Dies geschieht zunächst durch Einräumung von Klagemöglichkeiten vor nati-

---

49 *v. Danwitz* (Fn. 18), S. 484 ff.

50 S. etwa die Darstellung bei *v. Danwitz* (Fn. 18), S. 486 ff.; *K.-H. Ladeur*, Die Bedeutung eines Allgemeinen Verwaltungsrechts für ein Europäisches Verwaltungsrecht, in H.-H. Trute/T. Groß/H. C. Röhl/C. Möllers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts, 2008, S. 795, 796 ff.; *S. Neidhardt*, Nationale Rechtsinstitute als Bausteine europäischen Verwaltungsrechts, 2008, S. 219 ff.; *Walter* (Fn. 43), S. 189 ff.; positiv z. B. *M. Potacs*, Effet utile als Auslegungsgrundsatz, EuR 2009, 465, 480.

51 *M. P. Chiti*, Les droits administratifs nationaux entre harmonisation et pluralisme eurocompatible, in Auby/Dutheil de la Rochère (Fn. 12), S. 669, 675.

onalen Gerichten (durch Erweiterung des „Zugangs“ zum Gericht).<sup>52</sup> Für Deutschland hat dies insbesondere Bedeutung im Hinblick auf die Frage der „Europäisierung des subjektiv-öffentlichen Rechts“.<sup>53</sup> In diesem Zusammenhang ist aber auch die Schaffung eines weitgehend einheitlichen Staatshaftungsanspruchs gegenüber den Mitgliedstaaten bei Verletzung von EU-Recht<sup>54</sup> zu sehen, der insbesondere auch bei einem fehlerhaften Vollzug des EU-Rechts durch mitgliedstaatliche Behörden greift und insoweit ebenfalls eine Art „Bürgeraufsicht“ über den ordnungsgemäßen Vollzug des EU-Rechts durch die nationalen Verwaltungen bildet.<sup>55</sup> Dabei ist bemerkenswert, dass auch die Anwendung der im Rahmen der Rechtsprechung „Deutsche Milchkontor“ aufgestellten allgemeinen Sicherungsinstrumente durch nationale Behörden und Gerichte den Anforderungen der Effektivitäts- und Äquivalenzgebote entsprechen muss.<sup>56</sup>

e) Dies zeigt bereits, dass es keinen (abgeschlossenen) Kanon des Unionsverwaltungsrechts gibt. Seine Auswirkungen lassen sich nicht immer vorhersehen<sup>57</sup> und allenfalls beispielhaft aufzählen,<sup>58</sup> wobei sie

---

52 *Galetta* (Fn. 48), S. 19 ff.

53 Hierzu zuletzt z. B. *W. Frenz*, Subjektive Rechte aus Unionsrecht vor den nationalen Verwaltungsgerichten, *VerwArch* 102 (2011), 134 ff.; *W. Kahl/L. Ohlendorf*, Die Europäisierung des subjektiv-öffentlichen Rechts, *JA* 2011, 41 ff.; *M. Nettessheim*, Subjektive Rechte im Unionsrecht, *AöR* 132 (2007), 334 ff.

54 Zusammenfassend *M. Böhm*, Haftung, in *Schulze/Zuleeg/Kadelbach* (Fn. 4), § 12 Rn. 83 ff.; *C. Broyelle*, La responsabilité de l'État pour non-exécution du droit communautaire, in *Auby/Dutheil de la Rochère* (Fn. 12), S. 727 ff.; *Craig* (Fn. 48), S. 815 ff.; v. *Danwitz* (Fn. 18), S. 599 ff.; *W. Frenz/V. Götzkes*, Die gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung, *JA* 2009, 759 ff.; *Jans u. a.* (Fn. 48), S. 321 ff.; *Stettner*, Gemeinschaftsrecht und nationales Recht, in *Dausen* (Fn. 4), A.IV Rn. 45 ff.; *Tridimas* (Fn. 43), S. 498 ff.

55 v. *Danwitz* (Fn. 18), S. 600; *U. Stelkens*, Staatshaftungsreform im Mehrebenenensystem, *DÖV* 2006, 770, 772.

56 S. etwa für die Bedeutung des Äquivalenzgebots bei EU-rechtlichem Staatshaftungsanspruch: *EuGH*, Rs. C-118/08 (*Transportes Urbanos*), *EuGRZ* 2010, 183, Rn. 31 ff.; *EuGH*, verb. Rs. C-145/08, C-149/08 (*Club Hotel Loutraki u. a.*), *NVwZ* 2010, 825, Rn. 74 ff.

57 *M. Ruffert*, Hat die Europäisierung des Verwaltungsrechts Methode?, *Die Verwaltung – Beiheft* 10 (2010), 205, 206.

58 So etwa bei *M. Ruffert* (Fn. 1), Art. 197 Rn. 15, der Modifikationen ausmacht hinsichtlich der Aufhebung bestandskräftiger Verwaltungsakte, bei

sich z. B. auf Fragen der Verwaltungsorganisation,<sup>59</sup> des Verwaltungsverfahrens und der Handlungsformen<sup>60</sup> sowie des Verwaltungsprozess-<sup>61</sup> und Staatshaftungsrechts<sup>62</sup> verteilen. Das Unionsverwaltungsrecht wirkt sich aber v. a. deshalb in den Mitgliedstaaten unterschiedlich aus, weil seine „Sichtbarkeit“ als Mindeststandard bei der Rechtsanwendung sowohl von der nationalen Rechtsordnung abhängt,

---

verwaltungsrechtlichen Erstattungspflichten, bei Sanktionen, der Einrichtung gerichtlicher Rechtsbehelfe, Begründungspflichten, Klagebefugnis, Beweislastregeln, Rechtsbehelfsfristen, Präklusionsfristen, vorläufigem Rechtsschutz und der Staatshaftung.

59 Zu den Auswirkungen auf die Verwaltungsorganisation: *W. Kahl*, Europäisches und nationales Verwaltungsorganisationsrecht. Von der Konfrontation zur Kooperation, *Die Verwaltung* 29 (1996), 341 ff.; *D. Kugelman*, Wirkungen des EU-Rechts auf die Verwaltungsorganisation der Mitgliedstaaten, *VerwArch* 98 (2007), 78 ff.

60 Zu den Auswirkungen auf das Verwaltungsverfahren und Handlungsformen z. B. *C. D. Classen*, Das nationale Verwaltungsverfahren im Kraftfeld des Europäischen Gemeinschaftsrechts, *Die Verwaltung* 31 (1998), 307 ff.; *W. Kahl*, Grundrechtsschutz durch Verfahren in Deutschland und in der EU, *VerwArch* 95 (2004), 1; *M. Ruffert*, Europäisiertes Allgemeines Verwaltungsrecht im Verwaltungsverbund, *Die Verwaltung* 41 (2008), 543, 544 ff.

61 Zu den Auswirkungen auf den Verwaltungsprozess z. B. *O. Dörr*, Europäischer Verwaltungsrechtsschutz, in H. Sodan/J. Ziekow (Hrsg.), *VwGO*, 3. Aufl. 2010, EVR Rn. 213 ff.; ferner: *Arnulf* (Fn. 48), 54 ff.; *T. Dünchheim*, Verwaltungsprozeßrecht unter europäischem Einfluß, 2003, S. 50 ff.; *D. Ehlers*, Die Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts, *DVBl* 2004, 1441 ff.; *K. F. Gärditz*, Europäisches Verwaltungsprozessrecht, *JuS* 2009, 385, 388 ff.; *P. M. Huber*, Die Europäisierung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, *BayVBl* 2001, 577 ff.; *F. Schoch*, Die Europäisierung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, 2000, S. 17 ff.; *J. Schwarze*, Europäische Rahmenbedingungen für die Verwaltungsgerichtsbarkeit, *NVwZ* 2000, 241, 248 ff.; *C. Steinbeiß-Winkelmann*, Europäisierung des Verwaltungsrechtsschutzes – Anmerkungen zu einer „unendlichen Geschichte“, *NJW* 2010, 1233 ff.; zur britischen Sicht z. B. *J. Jowell*, Administrative Justice and Standards of Substantive Judicial Review, in A. Arnulf/P. Eeckhout/T. Tridimas (Hrsg.), *Continuity and Change in EU Law – Essays in Honour of Sir Francis Jacobs*, 2008, S. 172 ff.; rechtsvergleichend (Deutschland/Italien/England) *M. Eliantonio*, *Europeanisation of Administrative Justice?*, 2009.

62 S. Fn. 54.

die „europäisiert“ wird,<sup>63</sup> als auch vom fachrechtlichen Kontext, in dem eine „europäisierte“ Verwaltungsentscheidung angesiedelt ist.

f) Generell erscheinen die (ungeschriebenen) Grundsätze des Unionsverwaltungsrechts damit als an die nationalen Behörden und Gerichte adressierte „Segelanweisungen“ des EuGH, die das Ziel vorgeben, das eben diese Behörden und Gerichte in Auslegung und Anwendung des nationalen Rechts zu erreichen haben, wollen sie den Anforderungen des ex-Art. 10 EGV/Art. 4 Abs. 3 EUV entsprechen. Nur ausnahmsweise (so teilweise beim unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruch) handelt es sich um unmittelbar anwendbare Rechtsgrundsätze.<sup>64</sup> Dies kommt zum Ausdruck, wenn die Rechtsfolgen der Grundsätze des Unionsverwaltungsrechts mit „Europäisierung des (nationalen) allgemeinen Verwaltungsrechts“ beschrieben werden, das durch EU-Recht „überformt“ werde.<sup>65</sup> Die (ungeschriebenen) Grundsätze des Unionsverwaltungsrechts haben damit eine gewisse Ähnlichkeit mit (querschnittsartigen, nur teilweise unmittelbar anwendbar gewordenen) Richtlinien.<sup>66</sup> Ihre Umsetzung durch nationale Behörden und Gerichte

---

63 Vgl. etwa die unterschiedlichen Schwerpunkte bei *v. Danwitz* (Fn. 18), S. 495 ff. (für Deutschland); *Jans u. a.* (Fn. 48), S. 199 ff. (für Niederlande); *Tridimas* (Fn. 43), S. 427 ff. (für Vereinigtes Königreich) und der Beiträge bei *Auby/Dutheil de la Rochère* (Fn. 12), S. 669 ff. und 839 ff. Für das Verwaltungsprozessrecht s. die rechtsvergleichende Arbeit von *Eliantonio* (Fn. 61); für das Staatshaftungsrecht die rechtsvergleichende Arbeit von *P. Nacimiento*, *Gemeinschaftsrechtliche und nationale Staatshaftung in Deutschland, Italien und Frankreich*, 2006.

64 Ähnlich *D. Ehlers*, *Verhältnis des Unionsrechts zum Recht der Mitgliedstaaten*, in *Schulze/Zuleeg/Kadelbach* (Fn. 4), § 11 Rn. 47; *Kadelbach* (Fn. 48), S. 64 f.; *Nitschke* (Fn. 31), S. 47 ff.; *Mehdi* (Fn. 48), S. 708 ff.; *H.-W. Rengeling*, *Deutsches und europäisches Verwaltungsrecht – Wechselseitige Einwirkungen*, *VVDStRL* 53 (1994), 202, 225; *R. Streinz*, *Der Vollzug des Europäischen Gemeinschaftsrechts durch deutsche Staatsorgane*, in *J. Isensee/P. Kirchhof* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts VII*, 1. Aufl. 1992, § 182 Rn. 28.

65 Vgl. z. B. *U. Mager*, *Entwicklungslinien des Europäischen Verwaltungsrechts*, *Die Verwaltung – Beiheft* 10 (2010), 11, 15; *Ruffert* (Fn. 60), 543; *Schmidt-Abmann* (Fn. 18), 264; *K.-P. Sommermann*, *Europäisches Verwaltungsrecht oder Europäisierung des Verwaltungsrechts?*, *DVBl* 1996, 889, 891.

66 *Galetta* (Fn. 48), S. 18 f.



ähnelt damit oft der richtlinienkonformen Auslegung des nationalen Rechts.<sup>67</sup>

### **3. Verwaltungsautonomie der Mitgliedstaaten als ungeschriebene Grenze der Europäisierung des nationalen Verwaltungsrechts**

a) Der zunehmenden „Verdichtung“ des Unionsverwaltungsrechts ist bereits unter Geltung des EGV in der Literatur das Konzept der „institutionellen und verfahrensrechtlichen Autonomie“ oder „Verwaltungsautonomie“ der Mitgliedstaaten entgegen gehalten worden. Hiermit sollte beschrieben werden, dass das nationale Allgemeine Verwaltungsrecht (und das Verwaltungsprozessrecht) von gemeinschaftsrechtlichen Einflüssen möglichst unberührt bleiben sollte, da ihm ein besonderer Eigenwert zukomme. Insoweit wurde also eine über ex-Art. 5 EGV hinausgehende Rechtfertigung für einen Eingriff der Gemeinschaft in diese Autonomie gefordert, und auch ein Zusammenhang mit der Garantie der nationalen Identität der Mitgliedstaaten des ex-Art. 6 Abs. 3 EUV (heute: Art. 4 Abs. 2 EUV) hergestellt.<sup>68</sup> Die Verwaltungsautonomie wurde so als „Grundrecht der Mitgliedstaaten“<sup>69</sup> bzw. als Grundentscheidung für den indirekten Vollzug nach Maßgabe des nationalen Rechts verstanden.<sup>70</sup>

b) Andere Autoren haben dagegen den Begriff der Verwaltungsautonomie nur zur Umschreibung einer Kompetenzvermutung zu Gunsten der Mitgliedstaaten bzw. zur Umschreibung eines Regel-Ausnahmeverhältnisses verwendet (in der Regel gelte nationales Recht, soweit Gemeinschaftsrecht nichts anderes bestimme) und damit einen „Grundrechtscharakter“ bzw. „Eigenwert“ der „Verwaltungsautonomie“

---

67 Vgl. (für EU-Staatshaftungsanspruch): *U. Stelkens* (Fn. 55), 777.

68 *F. Becker*, Application of Community Law by Member States' Public Authorities: between Autonomy and Effectiveness, CMLRev 44 (2007), 1035, 1036 f.; *T. v. Danwitz*, Die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten für die Durchführung von Gemeinschaftsrecht, DVBl 1998, 421, 428 ff.; *M. Le Barbier-Le Bris*, Les principes d'autonomie institutionnelle et procédurale et de coopération loyale, in Collectif Apogée (Hrsg.), Le droit de l'Union européenne en principes – Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux, 2006, S. 419, 422; ähnlich *Ladeur* (Fn. 50), S. 804 f.

69 *Mehdi* (Fn. 48), S. 687.

70 So *v. Danwitz* (Fn. 68), 430 ff.

der Mitgliedstaaten bestritten.<sup>71</sup> Der Begriff sei nur eine leere Hülse, der dem Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip als Grenze gemeinschaftsrechtlicher Rechtsetzung nichts hinzufüge.<sup>72</sup>

c) Auch der EuGH hat den Begriff „Verfahrensautonomie“ seit 2004 zwar mehrfach verwendet, jedoch in anderen Zusammenhängen: Ausgehend von der Feststellung, ein Mitgliedstaat habe gegen Gemeinschaftsrecht verstoßen, und der Betonung der gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtung, diesen Verstoß bzw. seine Folgen rückgängig zu machen, wurde es z. B. der „Verfahrensautonomie“ des betroffenen Mitgliedstaates überlassen, wie dies erfolgt, etwa durch Aufhebung eines Verwaltungsakts oder schadensersatzrechtliche Naturalrestitution.<sup>73</sup> Andere Fälle betrafen die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, effektiven Rechtsschutz gegen Gemeinschaftsrechtsverletzungen zu gewähren, ohne dass das „Wie“ dieses Rechtsschutzes entsprechend „dem Grundsatz der Verfahrensautonomie“ ausdrücklich vorgeschrie-

---

71 *M. Brenner*, Der Gestaltungsauftrag der Verwaltung in der Europäischen Union, 1996, S. 266 f.; *Chiti* (Fn. 51), S. 675; *G. della Cananea*, I procedimenti amministrativi dell'Unione europea, in *M. P. Chiti/G. Greco* (Hrsg.), Trattato di diritto amministrativo europeo I, 2. Aufl. 2007, S. 497, 532 ff.; *David* (Fn. 30), S. 157 f.; *J. Gundel*, Verwaltung, in *Schulze/Zuleeg/Kadelbach* (Fn. 4), § 3 Rn. 109; *G. C. Rodríguez Iglesias*, Zu den Grenzen der verfahrensrechtlichen Autonomie der Mitgliedstaaten bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts, *EuGRZ* 1997, 289 ff.; *Kadelbach* (Fn. 48), S. 113; *C. N. Kakouris*, Do the Member States possess judicial procedural “autonomy”?, *CMLRev* 34 (1997), 1389, 1405 ff.; *Klepper* (Fn. 21), S. 165 f.; *R. Kovar*, L'intégrité de l'effet direct du droit communautaire selon la jurisprudence de la Cour de Justice de la Communauté, in *R. Bieber/A. Bleckmann/F. Capotorti* (Hrsg.), Das Europa der zweiten Generation, Gedächtnisschrift für Christoph Sasse I, 1981, S. 151, 164 ff.; *Kugelmann* (Fn. 59), S. 81 ff.; *S. Magiera*, Rechtsschutz, in *Schulze/Zuleeg/Kadelbach* (Fn. 4), § 13 Rn. 34; *Möllers* (Fn. 12), 499 f.; *Reichel* (Fn. 46), S. 255 ff.; *W. Schroeder*, Nationale Maßnahmen zur Durchführung von EG-Recht und das Gebot der einheitlichen Wirkung, *AöR* 129 (2004), 1, 22 ff.; *Stettner* (Fn. 26), B.III Rn. 9.

72 *O. Mir Puigpelat*, Die Kodifikation des Verwaltungsverfahrensrechts im Europäischen Verwaltungsverbund, *Die Verwaltung – Beiheft* 8 (2009), 177, 184.

73 *EuGH*, Rs. C-201/02 (Wells), Slg. 2004, I-723, Rn. 64 ff.; *EuGH*, Rs. C-392/04 (i-21 Germany GmbH und Arcor), Slg. 2006, I-8559, Rn. 56 ff.

ben wurde.<sup>74</sup> Der Begriff der Verfahrensautonomie wurde daher vom EuGH eher im Sinne einer Entlastung des Gemeinschaftsrechts von Detailfragen verwendet: das Gemeinschaftsrecht gibt nur das Ziel (Fehlerfolgenbeseitigung, Gewährung effektiven Rechtsschutzes) vor, nicht aber den Weg, den das nationale Recht mit Rücksicht auf seine Besonderheiten zur Erreichung dieses Ziels vorzuschreiben hat.<sup>75</sup> Ein „Eigenwert“ wird der Anwendbarkeit nationalen Rechts damit offenbar nicht zugewiesen.

### **III. Verwaltungsautonomie der Mitgliedstaaten und Art. 291 AEUV**

Die unter Geltung des EGV weitgehend erfolglos gebliebenen Versuche der Literatur, sowohl der zunehmenden Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf die Kommission und der Neugründung von Agenturen, als auch der zunehmenden Verdichtung des Gemeinschafts- bzw. Unionsverwaltungsrechts entgegen zu treten, haben jedoch durch Art. 291 und Art. 197 AEUV neuen Auftrieb erfahren. Die Auffassung, die der Verwaltungsautonomie der Mitgliedstaaten einen „Eigenwert“ zuspricht, sieht sich nämlich hierin durch Art. 197 und Art. 291 AEUV bestätigt (1.). Zu Unrecht (2.).

#### **1. Art. 197 und 291 AEUV als Bestätigung eines „Eigenwerts“ der Verwaltungsautonomie der Mitgliedstaaten?**

a) Soweit die Literatur in Art. 197 und 291 AEUV eine primärrechtliche Anerkennung der Verwaltungsautonomie der Mitgliedstaaten als „Eigenwert“ sieht, ist Ausgangspunkt jedenfalls, dass Art. 291 Abs. 1 AEUV (entsprechend seiner oben bei I. 2. geschilderten zweiten Lesart) als Grundentscheidung für den indirekten Vollzug verstanden wird, die die sekundärrechtliche Begründung von Vollzugszuständigkeiten

---

74 *EuGH*, Rs. C-212/04 (Adeneler u. a.), Slg. 2006, I-6057, Rn. 94 f.; *EuGH*, Rs. C-53/04 (Marrosu), Slg. 2006, I-7213, Rn. 49 ff.; *EuGH*, Rs. C-180/04 (Vassallo), Slg. 2006, I-7252, Rn. 34 ff.; *EuGH*, Rs. C-55/06 (Arcor AG), Slg. 2008, I-2931, Rn. 170.

75 So wohl auch *Galetta* (Fn. 48), S. 12 f.

der EU-Eigenverwaltung nur unter den Voraussetzungen des Art. 291 Abs. 2 AEUV (die über Art. 5 EUV hinausgingen) zulasse.<sup>76</sup> Es ist bereits erwähnt worden (s. o. I. 2. b), dass bei dieser Sichtweise in Zukunft ausgeschlossen wäre, auf Europäische Agenturen (weitere) Verwaltungsaufgaben mit Entscheidungsbefugnissen zu übertragen, da Träger mittelbarer Eigenverwaltung im System des Art. 291 AEUV (und auch in der zur Ausführung des Art. 291 Abs. 3 AEUV ergangenen Verordnung [EU] Nr. 182/2011) nicht vorgesehen sind.

b) Zusätzlich wird angenommen, aus Art. 291 AEUV ergebe sich insgesamt eine Grundentscheidung der „Herren der Verträge“ gegen die ungeschriebenen Grundsätze des Unionsverwaltungsrechts.<sup>77</sup> Aus Art. 291 Abs. 2 AEUV folge, dass einheitliche Regeln für die Durchführung des EU-Rechts in Abweichung vom Grundsatz des Art. 291 Abs. 1 AEUV nur durch Recht vorgeschrieben werden dürften, das nach Maßgabe des Art. 291 Abs. 2 AEUV erlassen worden sei und dessen Erlass nach Maßgabe der nach Art. 291 Abs. 3 AEUV zu erlassenden Verordnung der Kontrolle der Mitgliedstaaten obliege. Auch Art. 197 Abs. 2 AEUV wird genannt, der der EU zwar die Kompetenz zuweise, die Mitgliedstaaten bei der Verbesserung der Fähigkeit ihrer Verwaltungen zur Durchführung des EU-Rechts zu unterstützen, jedoch zugleich klarstelle, dass dies nicht durch Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten geschehen dürfe.<sup>78</sup>

c) Zusätzliche Brisanz bekommt diese Auffassung, wenn man sie mit der v. a. von der Kommission vertretenen Ansicht kombiniert, im Falle des Art. 291 Abs. 2 AEUV müssten der Kommission Durchführungsbefugnisse übertragen werden, so dass weder Gesetzgebungsakte noch delegierte Rechtsakte derartige „einheitliche Regelungen zur Durchführung verbindlicher Rechtsakte der EU“ enthalten dürften.<sup>79</sup> Regelungen über das Verwaltungsverfahren, wie sie z. B. im (Moder-

---

76 So die bei Fn. 18 genannten Beiträge.

77 So wohl (wenn auch nicht deutlich) v. *Danwitz* (Fn. 27), S. 302 ff.; *C. Ladenburger*, Evolution oder Kodifikation eines allgemeinen Verwaltungsrechts in der EU, in *Trute u. a.* (Fn. 50), S. 107, 121.

78 *Schütze* (Fn. 18), 1407 f.

79 Etwas unklar aber wohl in diese Richtung die Kommission in Nr. 2.2. ihrer Mitteilung KOM(2009) 673. Ebenso Nr. 1 der Begründung des Vorschlags für eine VO nach Art. 291 Abs. 3 AEUV (KOM[2010] 83); hierzu *Craig* (Fn. 5), S. 281.

nisierten) Zollkodex, aber auch den UVP-Richtlinien oder der Dienstleistungsrichtlinie enthalten sind, dürften dann durch die Kommission nur noch nach Maßgabe des Art. 291 Abs. 2 und 3 AEUV erlassen werden – wenn sie nicht bereits schlechthin durch das „Harmonisierungsverbot“ des Art. 197 Abs. 2 S. 4 AEUV ausgeschlossen wären.

## 2. Kritik

a) Die Auswirkungen eines solchen „mitgliedstaatsverwaltungsfreundlichen“ Verständnisses des Art. 291 AEUV (und des Art. 197 Abs. 2 S. 4 AEUV) wären somit erheblich. Der Vertrag von Lissabon hätte – letztlich wohl unbemerkt von der Kommission, aber auch von den Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“ – die Vollzugsstruktur gegenüber der Rechtslage unter Geltung des EGV und dem bisher insoweit erreichten *Acquis Communautaire* ganz grundlegend geändert. Angesichts der systematischen Stellung der Art. 197, 291 AEUV ist jedoch nicht selbstverständlich, dass derartig weitreichende Änderungen der „Vollzugsstruktur“ an derartig versteckten Stellen des AEUV vorgenommen werden sollten.<sup>80</sup> Es ist daher schon deshalb wenig wahrscheinlich, dass diese Bestimmungen derartig weitreichende Änderungen herbeigeführt haben. Zuzugeben ist jedoch, dass die genannten Folgen tatsächlich kaum vermeidbar sind, wenn der zweiten oder dritten Lesart des Art. 291 AEUV zu folgen sein sollte, nach der die Bestimmung mit „Maßnahmen“ i. S. des Art. 291 Abs. 1 AEUV und „Durchführungsrechtsakten“ (jedenfalls auch) Maßnahmen der administrativen Durchführung im Einzelfall meint (s. o. I. 2. und 3.) und (nicht nur) die Durchführungsrechtsetzung (s. o. I. 1.) betrifft.

b) Die Hauptfrage ist damit zunächst, ob sich Art. 291 AEUV tatsächlich eine Aussage zur Aufteilung der Verwaltungskompetenzen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten entnehmen lässt, wie dies die zweite und die dritte Lesart der Bestimmung voraussetzen, und wie es auch der Auffassung der Kommission und der wohl herrschenden Meinung in der Literatur entspricht.<sup>81</sup> Wie bereits erwähnt, lässt sich dies nicht unter Rückgriff auf die Entstehungsgeschichte der Vorschrift klären, da den maßgeblichen Akteuren wohl selbst nicht klar

---

80 Ähnlich *J.-P. Schneider*, Strukturen des Europäischen Verwaltungsverbunds, Die Verwaltung – Beiheft 8 (2009), 9, 16.

81 S. die Nachw. in Fn. 2.

war, was sie warum mit Art. 291 AEUV (auch im Verhältnis zu Art. 290 AEUV) eigentlich regeln wollten (s. o. I. 1. c). Für die zweite und dritte Lesart des Art. 291 AEUV lässt sich jedoch v. a. anführen, dass unter „Durchführungsbefugnissen“ in ex-Art. 202 UAbs. 3 EGV (auch) Befugnisse zum administrativen Einzelfallvollzug verstanden worden sind und auch das Sekundärrecht vielfach voraussetzt, dass der Kommission als „Durchführungsbefugnisse“ solche des administrativen Einzelfallvollzugs übertragen werden (s. o. I. 3.). Jedoch ist ebenfalls bereits gesagt worden, dass die Erkenntnisse zum früheren, auf ex-Art. 202 UAbs. 3 und ex-Art. 211 UAbs. 4 EGV gestützten Komitologieverfahren nicht unbesehen auf die neuen Art. 290, 291 AEUV übertragen werden können – eben weil dort die Frage der Tertiärrechtsetzung grundsätzlich anders geregelt ist als unter Geltung des EGV.

c) Insoweit gilt es zunächst ein „argumentum ad absurdum“ auszuräumen: Eine Auslegung, die die „Durchführungsbefugnisse“ i. S. des Art. 291 Abs. 2 AEUV auch mit Befugnissen zum Erlass von Einzelmaßnahmen gleichsetzt, ist nicht zwingend, um die Möglichkeit des bewährten Komitologieverfahrens auch bei Erlass von Einzelfallentscheidungen durch die Kommission beizubehalten, wie sie vielfach im Produktzulassungsrecht vorgesehen sind. Versteht man Art. 291 Abs. 2 AEUV nur als Regelung zur Durchführungsrechtsetzung, so können zwar tatsächlich auf Grundlage des Art. 291 Abs. 2 AEUV erlassene „Durchführungsrechtsakte“, die in Ausübung der „Durchführungsbefugnisse“ erlassen werden, ebenfalls nur solche mit allgemeiner Geltung sein,<sup>82</sup> so dass Art. 291 AEUV nicht als Regelung verstanden werden kann, die der Übertragung von Einzelfallentscheidungsbefugnissen auf die Kommission (durch Gesetzgebungsakt oder delegierten Rechtsakt) Grenzen setzt. Sollte sich Art. 291 AEUV aber gar nicht mit dem administrativen Einzelfallvollzug befassen, so könnte auch nicht ausgeschlossen werden, dass die Kommission in einem Gesetzgebungsakt (Art. 289 AEUV), einem delegierten Rechtsakt (Art. 290 AEUV) oder auch einem Durchführungsrechtsakt<sup>83</sup> (Art. 291 Abs. 2 bis 4 AEUV) zum Erlass von Einzelfallentscheidungen nur in

---

82 So zu Art. I-37 VVE *Vedder* (Fn. 14), Art. I-37 Rn. 8.

83 *Weiß* (Fn. 2), S. 41. Die Wahrnehmung derartiger Einzelfallentscheidungskompetenzen durch die Kommission aus einem Durchführungsrechtsakt stellt dann aber nicht selbst einen Durchführungsrechtsakt, sondern dessen Anwendung/Vollzug dar.

der Form ermächtigt wird, dass die in Art. 291 Abs. 3 AEUV i. V. m. der VO (EU) Nr. 182/2011 vorgesehenen Kontrollinstrumente entsprechend gelten (oder dass den Mitgliedstaaten [ggf. auch dem Europäischen Parlament] auch andere Kontrollformen zugewiesen werden). Diese Form der Übertragung von Verwaltungszuständigkeiten auf die Kommission würde dann allerdings nicht von Art. 291 AEUV umfasst, sondern ließe sich – wie alle Formen der Begründung von Zuständigkeiten der EU-Eigenverwaltung zum direkten Vollzug – entsprechend der bisherigen Rechtsprechung des EuGH auf die einzelnen Sachkompetenzen von EUV und AEUV stützen (s. o. II. 1.).

d) Damit ist aber auch schon gesagt, dass Art. 291 AEUV durchaus auch Sinn gibt, wenn er sich ausschließlich mit dem Fall des indirekten Vollzugs des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten befassen sollte. Er griffe dann nur ein, wenn die Mitgliedstaaten das Unionsrecht vollziehen, ohne der sekundärrechtlichen Begründung von (ausschließlichen) Verwaltungszuständigkeiten der EU (gegenüber den allgemeinen Grenzen des Art. 5 EUV) zusätzliche Grenzen zu setzen.<sup>84</sup> Art. 291 AEUV befasst sich bei diesem Verständnis dann gar nicht mit der Aufteilung der Kompetenzen zum administrativen einzelfallbezogenen Vollzug des EU-Rechts im Verhältnis zwischen der Union und den Mitgliedstaaten. Dementsprechend hat der EuGH auch bereits unter Geltung des Art. 291 AEUV deutlich gemacht, dass der Grundsatz der Verfahrensautonomie den EU-Gesetzgeber jedenfalls nicht darin beschränke, Verwaltungsaufgaben auf die Kommission zu übertragen und so dem Anwendungsbereich nationalen Rechts zu entziehen.<sup>85</sup> Folglich würde Art. 291 AEUV auch die Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf Europäische Agenturen nicht ausschließen. Tatsächlich wäre es kaum nachvollziehbar, weshalb der Vertrag von Lissabon gleichzeitig z. B. die Frage des Rechtsschutzes gegen außenwirksame Agenturenentscheidungen klarstellend regeln (s. o. II. 1. d) und zugleich mit Art. 291 AEUV die Existenz derartiger Agenturenentscheidungen ausschließen sollte.

e) Wird Art. 291 AEUV nicht als Regelung zur Aufteilung von administrativen einzelfallbezogenen Vollzugskompetenzen verstanden, bedeutet dies auch, dass die Bestimmung entgegen der oben dargestellten Auffassung der Kommission (s. o. III. 1. c) den EU-Gesetzgeber

---

84 So deutlich zu Art. I-37 VVE *Vedder* (Fn. 14), Art. I-37 Rn. 4.

85 *EuGH*, Rs. C-550/07 P (Akzo und Akcros), Rn. 109 ff.

auch im Fall des Art. 291 Abs. 2 AEUV nicht dazu verpflichtet, der Kommission Durchführungsbefugnisse (im Sinne von: Befugnisse zur Durchführungsrechtsetzung) zu übertragen. Wenn die Art. 289 bis 291 AEUV „nur“ eine Normenhierarchie innerhalb des Sekundärrechts begründen sollen, kann aus Art. 291 Abs. 2 AEUV keine primärrechtliche Pflicht folgen, Regelungen über „einheitliche Bindungen bei der Durchführung“ durch die Mitgliedstaaten i. S. des Art. 291 Abs. 2 AEUV in Gesetzgebungsakten i. S. des Art. 289 AEUV zu unterlassen.<sup>86</sup> Art. 291 Abs. 2 AEUV begründet folglich keine „Sperrwirkung“ gegenüber Gesetzgebungsakten nach Art. 289 AEUV, die daher nach wie vor auch (fachspezifische) vereinheitlichende Regelungen über das von den Mitgliedstaaten in bestimmten Bereichen zu beachtende Verwaltungsverfahren und die zu errichtende Verwaltungsorganisation enthalten dürfen. Ob sich die Ermächtigungen nach Art. 290 AEUV und Art. 291 AEUV wechselseitig ausschließen oder ob insoweit dem EU-Gesetzgeber ein Wahlrecht zusteht (s. o. I. 1. b), ist eine hiervon zu unterscheidende Frage.

f) Wenn dem so ist, kann aus Art. 291 Abs. 2 AEUV aber auch keine Grundentscheidung gegen die ungeschriebenen Grundsätze des Unionsverwaltungsrechts, keine primärrechtliche „Abschaffung“ des ungeschriebenen Unionsverwaltungsrechts folgen. Wie jedes durch Rechtsfortbildung geschaffene Recht ist dieses nicht an die Regelungen über das Gesetzgebungsverfahren gebunden, sondern muss sich nur in kompetenzieller Hinsicht an den allgemeinen Grenzen des Art. 5 EUV messen lassen.<sup>87</sup> Dementsprechend ist auch nicht vertreten worden, das „Auffinden“ allgemeiner Rechtsgrundsätze des Verwaltungsverfahrensrechts durch das BVerwG sei auf Grund des Zustimmungsvorbehalts des Bundesrates nach Art. 84 Abs. 1, Art. 85 Abs. 2 GG ausgeschlossen. Folglich wird zumeist selbstverständlich von der Fortgeltung dieses Unionsverwaltungsrechts trotz Art. 291

---

86 Zumal die Mitgliedstaaten (natürlich) bereits über den Rat im Gesetzgebungsverfahren nach Art. 289 AEUV beteiligt sind; wie hier auch *H. Hofmann* (Fn. 2), S. 488.

87 Vgl. hierzu *Walter* (Fn. 43), S. 261 ff.



AEUV ausgegangen.<sup>88</sup> Auch der EuGH nimmt dies weiterhin als selbstverständlich an.<sup>89</sup>

g) Aus dem Harmonisierungsverbot des Art. 197 Abs. 2 S. 4 AEUV ergibt sich nichts anderes: Es geht hier v. a. um Maßnahmen der Aus- und Weiterbildung und des Beamtenaustausches sowie der Förderung der transnationalen Koordinierung, die auf Grundlage dieser Bestimmung eben nicht durch Harmonisierungsmaßnahmen, sondern durch (sekundärrechtlich gesteuerte) finanzielle Fördermaßnahmen erfolgen soll.<sup>90</sup> Eine Harmonisierung auch des Verwaltungsrechts der Mitgliedstaaten auf Grund anderer Kompetenzen wird hierdurch nicht ausgeschlossen. Warum sollten etwa bereichsspezifische, von den Mitgliedstaaten beim Vollzug des EU-Rechts zu beachtende Verfahrensregelungen – wie die des (Modernisierten) Zollkodexes, der UVP-Richtlinien oder der Dienstleistungsrichtlinie – nicht mehr erlassen werden können? Dies würde einen ganz erheblichen Rückschritt gegenüber der Rechtslage unter dem EGV bedeuten, nach der unstrittig (geworden) war, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber jedenfalls in Ausfüllung seiner bereichsspezifischen Sachkompetenzen auch Anforderungen an die Organisation der mitgliedstaatlichen Behörden und das von ihnen zu beachtende Verwaltungsverfahren regeln konnte,<sup>91</sup> und zwar unabhängig davon, ob es sich um einen „echten“ oder „respektierenden“ mitgliedstaatlichen Vollzug von Gemeinschaftsrecht<sup>92</sup> handelte.<sup>93</sup> Die

---

88 *Magiera* (Fn. 71), § 13 Rn. 35 f.; *Ruffert* (Fn. 1), Art. 197 AEUV Rn. 14 ff.; *Vedder* (Fn. 14), Art. I-37 Rn. 7.

89 So für den vergaberechtlichen Fall *EuGH*, Rs. C-91/08 (Wall AG), NZBau 2010, 382, Rn. 63 ff.

90 *Gärditz* (Fn. 38), S. 463; s. auch *Ladenburger* (Fn. 77), S. 119; *Mager* (Fn. 65), S. 28; *M. Schröder*, Effektiver Vollzug des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten als „Frage von gemeinsamem Interesse“ – Bemerkungen zu Art. 197 AEUV, DVBl 2011, 671 ff.

91 Ausf. hierzu *David* (Fn. 30), S. 159 ff.; *C. Engel*, Einwirkungen des EG-Rechts auf das deutsche Verwaltungsrecht, *Die Verwaltung* 25 (1992), 437, 460 f.; *Gundel* (Fn. 71), § 3 Rn. 111 ff.; *A. Hatje*, Die gemeinschaftsrechtliche Steuerung der Wirtschaftsverwaltung, 1998, S. 102 f.; *Kadelbach* (Fn. 48), S. 41 f.; *Nitschke* (Fn. 31), S. 105 ff.; *Reichel* (Fn. 46), S. 267 ff.; *Sommermann* (Fn. 65), 896.

92 Zu dieser Unterscheidung z. B. *Hegels* (Fn. 27), S. 27 f.

93 Zu solchen Bereichskodifikationen *Ladenburger* (Fn. 77), S. 109 ff. und 124.

allgemeinen Grundsätze des Unionsverwaltungsrechts bleiben von Art. 197 Abs. 2 S. 4 AEUV damit ebenfalls unberührt.<sup>94</sup>

h) Insgesamt spricht damit vor dem Hintergrund der bisherigen Entwicklung des Unionsrechts kaum etwas dafür, Art. 291 AEUV (und Art. 197 Abs. 2 S. 4 AEUV) als primärrechtliche Anerkennung eines Primats des mitgliedstaatlichen Vollzugs des Unionsrechts nach Maßgabe eines möglichst unberührten nationalen Verwaltungsrechts zu verstehen. Es ist vielmehr umgekehrt die Frage aufzuwerfen, worin eigentlich der Sinn einer derartigen „Aufladung“ dieser Bestimmungen als Anerkennung eines spezifischen Eigenwerts der Anwendbarkeit gerade des nationalen Rechts beim indirekten Vollzug des EU-Rechts bestehen soll. Diesen zu finden fällt bei näherer Betrachtung schwer: Den überkommenen Strukturen des nationalen Verwaltungsrechts in den jeweiligen Mitgliedstaaten kann (anders als den dahinter stehenden rechtsstaatlichen Grundgedanken) in einer Demokratie kein Eigenwert „an sich“ zukommen, der vor „fremden“ Einflüssen zu schützen sei.<sup>95</sup> Dies zeigt sich schon daran, dass auch der nationale Gesetzgeber sie im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen umformen kann und umformt und sich dabei auch an (vermeintlichen) ausländischen Vorbildern orientiert. Es scheint ein grundsätzliches Fehlverständnis von der „nationalen Identität“ der Mitgliedstaaten (Art. 4 Abs. 2 EUV) zu sein, wenn diese bemüht wird, um überkommene verwaltungsrechtliche Strukturen, die oft eher historisch zufällig gewachsen sind und teilweise nur eine reine Ordnungsfunktion haben, gegenüber einer Europäisierung zu schützen. Ausdruck nationaler Identität können nur rechtsstaatliche Grundstrukturen des Verwaltungsrechts und die hierin gespiegelten historischen Erfahrungen sein, nicht aber deren einfachrechtliche Ausformungen, die – wie z. B. bei den §§ 48 ff. VwVfG – oft nur eine denkbare Lösung des Ausgleichs widerstreitender Interessen darstellen<sup>96</sup> und die in der Bevölkerung i. d. R. unbekannt

---

94 So auch Art. III-285 VVE: *Vedder* (Fn. 14), Art. III-285 Rn. 3 ff.

95 So zutr. *M. Zuleeg*, Deutsches und europäisches Verwaltungsrecht – Wechselseitige Einwirkungen, *VVDStRL* 53 (1994), 154, 176; nuancierend *Möllers* (Fn. 12), 501; *Hatje* (Fn. 91), S. 422.

96 Deutlich für die Rücknahme von Verwaltungsakten jetzt wieder *BVerfG* (K), *Beschl. v. 10. 6. 2009 – 1 BvR 571/07 – NVwZ-RR* 2009, 705 Rn. 24 ff. Völlig verkannt wird dies etwa in dem Beitrag von *R. Scholz*, Zum Verhältnis von europäischem Gemeinschaftsrecht und nationalem Verwaltungsverfahrenrecht, *DÖV* 1998, 261, 264 ff.; krit. hierzu zu Recht *R. Winkler*, Das

und damit auch nicht verankert sind.<sup>97</sup> Die Annahme, die Bürger eines Staates würden sich mit bestimmten nationalen Instituten des Verwaltungsrechts identifizieren,<sup>98</sup> ist schlicht Fiktion. Selbst das Bundesverfassungsgericht hat im Lissabon-Urteil<sup>99</sup> das Allgemeine Verwaltungsrecht nicht zu den Rechtsgebieten gezählt, deren nationale „Selbstgestaltung“ für einen demokratischen Verfassungsstaat besonders sensibel und die daher einer „Europäisierung“ weitgehend entzogen seien.<sup>100</sup> Wenn aber selbst das BVerfG anerkennt, dass Einzelfragen des Vollzugs des materiellen Rechts nicht zur nationalen Identität der Mitgliedstaaten gehören, besteht kein Anlass, „souveränitätsfreundlicher“ als der „Souveränitätshüter“ zu sein. Man kann es auch anders formulieren: Möchte man wirklich in einer Nation leben, deren Identität maßgeblich von den überkommenen Strukturen des Verwaltungsverfahrensrechts, des Verwaltungsorganisationsrechts, des Verwaltungsprozessrechts und des Staatshaftungsrechts (unabhängig von deren rechtsstaatlichem Grundanliegen) definiert wird? War da nicht noch mehr?

#### IV. Fazit

Der Vertrag von Lissabon hat damit die Auffassung von einem spezifischen Eigenwert der Anwendbarkeit gerade des nationalen Rechts beim indirekten Vollzug des EU-Rechts weder durch Art. 291 AEUV noch durch Art. 197 AEUV bestätigt oder gar klargestellt. Die gefundenen Ergebnisse lassen sich vielmehr in folgenden Thesen zusammenfassen:

---

„Alcan“-Urteil des EuGH – eine Katastrophe für den Rechtsstaat?, DÖV 1999, 148 ff.

97 In der Tendenz wie hier *Craig* (Fn. 48), S. 815; *O. Lepsius*, Hat die Europäisierung des Verwaltungsrechts Methode?, Die Verwaltung – Beiheft 10 (2010), 179, 184 ff.

98 So *G. della Cananea*, Beyond the State: the Europeanization and Globalization of Procedural Administrative Law, EPL 9 (2003), 563, 572; *Neidhardt* (Fn. 50), S. 189, 199 ff.

99 *BVerfG*, Ur. v. 30. 6. 2009 – 2 BvE 2, 5/08, 2 BvR 1010, 1022, 1259/08, 182/09 – BVerfGE 123, 267, 359 ff. (Rn. 252 ff.).

100 *Schmidt-Abmann* (Fn. 18), 267.

1. „Durchführungsbefugnisse“ im Sinne des Art. 291 Abs. 2 AEUV können nur zur „Durchführungsrechtsetzung“, nicht auch zur administrativen „Durchführung“ von EU-Recht im Einzelfall ermächtigen.
2. Art. 291 AEUV und Art. 197 AEUV befassen sich nicht mit der Frage, unter welchen Voraussetzungen der Kommission oder bereits bestehenden oder neu zu gründenden Europäischen Agenturen Aufgaben des direkten administrativen Einzelfall-Vollzugs übertragen werden können. Die Befugnis hierzu ergibt sich nach wie vor aus den einzelnen Sachkompetenzen von EUV und AEUV und wird nur durch das Subsidiaritätsprinzip und das Verhältnismäßigkeitsprinzip des Art. 5 EUV begrenzt.
3. Art. 291 Abs. 2 AEUV schränkt nicht die Befugnis des EU-Gesetzgebers ein, in einem Gesetzgebungsakt (Art. 289 AEUV) bereichsspezifisch auf Grundlage der jeweiligen Sachkompetenzen auch Fragen des Verwaltungsverfahrens und der Verwaltungsorganisation beim indirekten Vollzug zu regeln. Derartige Regelungen werden auch durch das Harmonisierungsverbot des Art. 197 Abs. 2 S. 4 AEUV nicht ausgeschlossen, das sich nur auf Maßnahmen nach diesem Kompetenztitel, nicht aber auf Maßnahmen auf Grundlage anderer Kompetenzen bezieht.
4. Art. 291 Abs. 1 AEUV lässt sich keine Wertentscheidung gegen die vom EuGH entwickelten Grundsätze des Unionsverwaltungsrechts entnehmen.

Versteht man somit Art. 291 Abs. 2 AEUV „nur“ als – neben Art. 290 AEUV stehende – zweite Form der Tertiärrechtsetzung, stellt sich allerdings die hier nicht behandelte Frage, wie beide Rechtsetzungsformen voneinander abgegrenzt werden können oder ob insoweit ein (freies?) Wahlrecht des Unionsgesetzgebers besteht. Die Antwort auf diese Frage muss weiteren Untersuchungen vorbehalten bleiben.

## Literaturverzeichnis

- Arnull, Anthony*, The Principle of Effective Judicial Protection in EU law: An Unruly Horse?, *ELRev* 36 (2011), S. 51-70
- Auby, Jean-Bernard/Dutheil de la Rochère, Jacqueline* (Hrsg.), *Droit Administratif Européen*, Bruylant, Brüssel, 2007
- Azoulai, Loïc*, Pour un droit de l'exécution de l'Union européenne, in: Dutheil de la Rochère, Jacqueline (Hrsg.), *L'exécution du droit de l'Union, entre mécanismes communautaires et droits nationaux*, Bruylant, Brüssel, 2009, S. 1-23
- Becker, Florian*, Application of Community Law by Member States' Public Authorities: between Autonomy and Effectiveness, *CMLRev* 44 (2007), S. 1035-1056
- Blumann, Claude*, Comitologie et administration indirecte, in: Dutheil de la Rochère, Jacqueline (Hrsg.), *L'exécution du droit de l'Union, entre mécanismes communautaires et droits nationaux*, Bruylant, Brüssel, 2009, S. 139-158
- Böhm, Monika*, Haftung, in: Schulze, Reiner/Zuleeg, Manfred/Kadelbach, Stefan (Hrsg.), *Europarecht, Handbuch für die deutsche Rechtspraxis*, Nomos, Baden-Baden, 2. Aufl. 2010, § 12
- von Borries, Reimer*, Verwaltungskompetenzen der Europäischen Gemeinschaft, in: Due, Ole/Lutter, Marcus/Schwarze, Jürgen (Hrsg.), *Festschrift für Ulrich Everling I*, Nomos, Baden-Baden, 1995, S. 127-147
- Bourgogue-Larsen, Laurence/Levade, Anne/Picod, Fabrice* (Hrsg.), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe – Tome 1*, Bruylant, Brüssel, 2007
- Brenner, Michael*, *Der Gestaltungsauftrag der Verwaltung in der Europäischen Union*, Mohr Siebeck, Tübingen, 1996
- Britz, Gabriele*, Verbundstrukturen in der Mehrebenenverwaltung, *Die Verwaltung – Beiheft* 8 (2009), S. 71-100
- Broyelle, Camille*, La responsabilité de l'État pour non-exécution du droit communautaire, in: Auby, Jean-Bernard/Dutheil de la Ro-

chère, Jacqueline (Hrsg.), *Droit Administratif Européen*, Bruylant, Brüssel, 2007, S. 727-741

*Calliess, Christian/Ruffert, Matthias* (Hrsg.), *EUV/AEUV*, C. H. Beck, München, 2011

*della Cananea, Giacinto*, *Beyond the State: the Europeanization and Globalization of Procedural Administrative Law*, *EPL* 9 (2003), S. 563-578

*della Cananea, Giacinto*, *I procedimenti amministrativi dell'Unione europea*, in: *Chiti, Mario P./Greco, Guido* (Hrsg.), *Trattato di diritto amministrativo europeo I*, Giuffrè Editore, Mailand, 2. Aufl. 2007, S. 497-537

*Caspar, Johannes*, *Zur Vergemeinschaftung von Verwaltungsverfahren am Beispiel von Gentechnik- und reformiertem Lebensmittelrecht*, *DVBI* 2002, S. 1437-1446

*Caunes, Karine*, *Et la fonction exécutive européenne créa l'administration à son image*, *RTD eur.* 42 (2007), S. 297-346

*Chamon, Merjin*, *EU Agencies: does the Meroni Doctrine Make Sense?*, *MJ* 2010, S. 281-305

*Chiti, Edoardo*, *The Emergence of a Community Administration: The Case of European Agencies*, *CMLRev* 37 (2000), S. 309-343

*Chiti, Mario P.*, *Les droits administratifs nationaux entre harmonisation et pluralisme eurocompatible*, in: *Auby, Jean-Bernard/Dutheil de la Rochère, Jacqueline* (Hrsg.), *Droit Administratif Européen*, Bruylant, Brüssel, 2007, S. 669-684

*Chiti, Mario P.*, *Forms of European Administrative Action*, *LContemp-Probl* 68 (2005), S. 37-57

*Classen, Claus Dieter*, *Das nationale Verwaltungsverfahren im Kraftfeld des Europäischen Gemeinschaftsrechts*, *Die Verwaltung* 31 (1998), S. 307-334

*Craig, Paul P.*, *The Lisbon Treaty*, Oxford University Press, Oxford, 2010

*Craig, Paul P.*, *The Role of the European Parliament under the Lisbon Treaty*, in: *Griller, Stefan/Ziller, Jacques* (Hrsg.), *The Lisbon Treaty*, Springer, Wien, 2008, S. 109-134

- Craig, Paul P.*, EU Administrative Law, Oxford University Press, Oxford, 2006
- Dauses, Manfred A.* (Hrsg.), Handbuch des Europäischen Wirtschaftsrechts, C. H. Beck, München, Loseblatt, Stand: Oktober 2010
- von Danwitz, Thomas*, Die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten für die Durchführung von Gemeinschaftsrecht, DVBl 1998, S. 421-432
- von Danwitz, Thomas*, Europäisches Verwaltungsrecht, Springer, Berlin, 2008
- von Danwitz, Thomas*, Rechtsetzung und Rechtsangleichung, in: Dauses, Manfred A. (Hrsg.), Handbuch des Europäischen Wirtschaftsrechts, C. H. Beck, München, Loseblatt, Stand: Oktober 2010, B. II
- David, Antje*, Inspektionen im Europäischen Verwaltungsrecht, Duncker und Humblot, Berlin, 2003
- Dörr, Oliver*, Europäischer Verwaltungsrechtsschutz, in: Sodan, Helge/Ziekow, Jan (Hrsg.), VwGO, Nomos, Baden-Baden, 3. Aufl. 2010, S. 33-111
- Driessen, Bart*, Delegated legislation after the Treaty of Lisbon: An analysis of Article 290 TFEU, ELRev 35 (2010), S. 837-848
- Dubey, Bernard*, Administration indirecte et fédéralisme d'exécution en Europe, CdE 39 (2003), S. 87-133
- Dubos, Olivier*, Les instruments d'exécution au niveau proprement communautaire: l'acte unilatéral et ses déclinaisons, in: Dutheil de la Rochère, Jacqueline (Hrsg.), L'exécution du droit de l'Union, entre mécanismes communautaires et droits nationaux, Bruylant, Brüssel, 2009, S. 69-87
- Dünchheim, Thomas*, Verwaltungsprozeßrecht unter europäischem Einfluß, Duncker und Humblot, Berlin, 2003
- Durand, Claire-Françoise*, Les champs d'intervention du pouvoir d'exécution communautaire, in: Dutheil de la Rochère, Jacqueline (Hrsg.), L'exécution du droit de l'Union, entre mécanismes communautaires et droits nationaux, Bruylant, Brüssel, 2009, S. 53-67

- Dutheil de la Rochère, Jacqueline* (Hrsg.), *L'exécution du droit de l'Union, entre mécanismes communautaires et droits nationaux*, Bruylant, Brüssel, 2009
- Eekhoff, Meike*, *Die Verbundaufsicht*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2006
- Ehlers, Dirk*, *Die Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts*, DVBl 2004, S. 1441-1451
- Ehlers, Dirk*, *Verhältnis des Unionsrechts zum Recht der Mitgliedstaaten*, in: Schulze, Reiner/Zuleeg, Manfred/Kadelbach, Stefan (Hrsg.), *Europarecht, Handbuch für die deutsche Rechtspraxis*, Nomos, Baden-Baden, 2. Aufl. 2010, § 11
- Eliantonio, Mariolina*, *Europeanisation of Administrative Justice?*, Europa Law Publishing, Groningen, 2009
- Engel, Christoph*, *Einwirkungen des EG-Rechts auf das deutsche Verwaltungsrecht*, *Die Verwaltung* 25 (1992), S. 437-476
- Fischer-Appelt, Dorothee*, *Agenturen der Europäischen Gemeinschaft*, Duncker und Humblot, Berlin, 1999
- Frenz, Walter*, *Handbuch Europarecht – Band V*, Springer, Berlin, 2011
- Frenz, Walter/Götzkes Vera*, *Die gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung*, JA 2009, S. 759-769
- Frenz, Walter*, *Subjektive Rechte aus Unionsrecht vor den nationalen Verwaltungsgerichten*, *VerwArch* 102 (2011), S. 134-157
- Gärditz, Klaus Ferdinand*, *Die Verwaltungsdimension des Lissabon-Vertrags*, DÖV 2010, S. 453-465
- Gärditz, Klaus Ferdinand*, *Europäisches Regulierungsverwaltungsrecht auf Abwegen*, AöR 135 (2010), S. 251-288
- Gärditz, Klaus Ferdinand*, *Europäisches Verwaltungsprozessrecht*, JuS 2009, S. 385-393
- Galetta, Diana-Urania*, *Procedural Autonomy of EU-Member-States: A Paradise Lost?*, Springer, Berlin, 2010



- Girerd, Pascal*, Les principes d'équivalence et d'effectivité: encadrement ou désencadrement de l'autonomie procédurale des Etats membres?, *RTD eur.* 38 (2002), S. 75-102
- Görisch, Christoph*, Demokratische Verwaltung durch Unionsagenturen, Mohr Siebeck, Tübingen, 2009
- Griller, Stefan/Orator, Andreas*, Everything under control? The "way forward" for European Agencies in the footsteps of the Meroni doctrine, *ELRev* 35 (2010), S. 3-35
- Groß, Thomas*, Die Kooperation zwischen europäischen Agenturen und nationalen Behörden, *EuR* 2005, S. 54-68
- Gundel, Jörg*, Der Rechtsschutz gegen Handlungen der EG-Agenturen – endlich geklärt?, *EuR* 2009, S. 383-393
- Gundel, Jörg*, Verwaltung, in: Schulze, Reiner/Zuleeg, Manfred/Kadelbach, Stefan (Hrsg.), *Europarecht, Handbuch für die deutsche Rechtspraxis*, Nomos, Baden-Baden, 2. Aufl. 2010, § 3
- Hatje, Armin*, Die gemeinschaftsrechtliche Steuerung der Wirtschaftsverwaltung, Nomos, Baden-Baden, 1998
- Hegels, Susanne*, EG-Eigenverwaltungsrecht und Gemeinschaftsverwaltungsrecht, Nomos, Baden-Baden, 2001
- Hofmann, Herwig*, Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typologie Meets Reality, *ELJ* 15 (2009), S. 482-505
- Hölscheidt, Sven*, Probleme bei der Durchsetzung des Unionsrechts in den Mitgliedstaaten, *DÖV* 2009, S. 341-348
- Huber, Peter M.*, Die Europäisierung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, *BayVBI* 2001, S. 577-585
- Jacqué, Jean-Paul*, Pouvoir législatif et pouvoir exécutif dans l'Union européenne, in: Auby, Jean-Bernard/Dutheil de la Rochère, Jacqueline (Hrsg.), *Droit Administratif Européen*, Bruylant, Brüssel, 2007, S. 25-48
- Jans, Jan H./de Lange, Roel/Prechal, Sacha/Widdershoven, Rob J. G. M.*, *Europeanisation of Public Law*, Europa Law Publishing, Groningen, 2007

- Jowell, Jeffrey*, Administrative Justice and Standards of Substantive Judicial Review, in: Arnull, Anthony/Eeckhout, Piet/Tridimas, Takis (Hrsg.), Continuity and Change in EU Law – Essays in Honour of Sir Francis Jacobs, Oxford University Press, Oxford, 2008, S. 172-186
- Kadelbach, Stefan*, Allgemeines Verwaltungsrecht unter Europäischem Einfluss, Mohr Siebeck, Tübingen, 1999
- Kahl, Wolfgang*, Die Europäisierung des Verwaltungsrechts als Herausforderung an Systembildung und Kodifikationsidee, Die Verwaltung – Beiheft 10 (2010), S. 39-94
- Kahl, Wolfgang*, Europäisches und nationales Verwaltungsorganisationsrecht. Von der Konfrontation zur Kooperation, Die Verwaltung 29 (1996), S. 341-384
- Kahl, Wolfgang/Ohlendorf, Lutz*, Die Europäisierung des subjektiv-öffentlichen Rechts, JA 2011, S. 41-48
- Kahl, Wolfgang*, Grundrechtsschutz durch Verfahren in Deutschland und in der EU, VerwArch 95 (2004), S. 1-37
- Kakouris, Constantinos N.*, Do the Member States possess judicial procedural “autonomy”?, CMLRev 34 (1997), S. 1389-1412
- Keessen, Andrea M.*, European Administrative Decisions, Europa Law Publishing, Groningen, 2009
- Klepper, Marian*, Vollzugskompetenzen der EG aus abgeleitetem Recht, Nomos, Baden-Baden, 2001
- Kment, Martin*, Das Eigenverwaltungsrecht der EU, JuS 2011, S. 211-215
- Koch, Michael H.*, Die Externalisierungspolitik der Kommission, Nomos, Baden-Baden, 2004
- König, Doris*, Gesetzgebung, in: Schulze, Reiner/Zuleeg, Manfred/Kadelbach, Stefan (Hrsg.), Europarecht, Handbuch für die deutsche Rechtspraxis, Nomos, Baden-Baden, 2. Aufl. 2010, § 2
- Kovar, Robert*, L'intégrité de l'effet direct du droit communautaire selon la jurisprudence de la Cour de Justice de la Communauté, in: Bieber, Roland/Bleckmann, Albert/Capotorti, Francesco

(Hrsg.), Das Europa der zweiten Generation, Gedächtnisschrift für Christoph Sasse I, 1981, S. 151-169

*Kugelman, Dieter*, Wirkungen des EU-Rechts auf die Verwaltungsorganisation der Mitgliedstaaten, *VerwArch* 98 (2007), S. 78-100

*Ladenburger, Clemens*, Evolution oder Kodifikation eines allgemeinen Verwaltungsrechts in der EU, in: Trute, Hans-Heinrich/Groß, Thomas/Röhl, Hans Christian/Möllers, Christoph (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2008, S. 107-133

*Ladeur, Karl-Heinz*, Die Bedeutung eines Allgemeinen Verwaltungsrechts für ein Europäisches Verwaltungsrecht, in: Trute, Hans-Heinrich/Groß, Thomas/Röhl, Hans Christian/Möllers, Christoph (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2008, S. 795-820

*Le Barbier-Le Bris, Muriel*, Les principes d'autonomie institutionnelle et procédurale et de coopération loyale, in: Collectif Apogée (Hrsg.), *Le droit de l'Union européenne en principes – Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, Éditions Apogée, Rennes, 2006, S. 419-457

*Lenaerts, Koen/Gutiérrez-Fons, José*, The constitutional allocation of powers and general principles of EU law, *CMLRev* 47 (2010), S. 1629-1669

*Lepsius, Oliver*, Hat die Europäisierung des Verwaltungsrechts Methode?, *Die Verwaltung – Beiheft* 10 (2010), S. 179-204

*Mager, Ute*, Entwicklungslinien des Europäischen Verwaltungsrechts, *Die Verwaltung – Beiheft* 10 (2010), S. 11-38

*Magiera, Siegfried*, Rechtsschutz, in: Schulze, Reiner/Zuleeg, Manfred/Kadelbach, Stefan (Hrsg.), *Europarecht, Handbuch für die deutsche Rechtspraxis*, Nomos, Baden-Baden, 2. Aufl. 2010, § 13

*Mehdi, Rostane*, L'autonomie institutionnelle et procédurale et le droit administratif, in: Auby, Jean-Bernard/Dutheil de la Rochère, Jacqueline (Hrsg.), *Droit Administratif Européen*, Bruylant, Brüssel, 2007, S. 685-726

- Mir Puigpelat, Oriol*, Die Kodifikation des Verwaltungsverfahrenrechts im Europäischen Verwaltungsverbund, Die Verwaltung – Beiheft 8 (2009), S. 177-210
- Möllers, Christoph*, Durchführung des Gemeinschaftsrechts, EuR 2002, S. 483-516
- Möllers, Christoph/von Achenbach, Jelena*, Die Mitwirkung des Europäischen Parlaments an der abgeleiteten Rechtsetzung der Europäischen Kommission nach dem Lissabonner Vertrag, EuR 2011, S. 39-61
- Möstel, Markus*, Rechtsetzungen der europäischen und nationalen Verwaltungen, erscheint in DVBl Heft 17/2011.
- Nacimienta, Patricia*, Gemeinschaftsrechtliche und nationale Staatshaftung in Deutschland, Italien und Frankreich, Nomos, Baden-Baden, 2006
- Neidhardt, Stephan*, Nationale Rechtsinstitute als Bausteine europäischen Verwaltungsrechts, Mohr Siebeck, Tübingen, 2008
- Nettesheim, Martin*, Subjektive Rechte im Unionsrecht, AöR 132 (2007), S. 334-392
- Neuner, Jörg*, Die Rechtsfortbildung, in: Riesenhuber, Karl (Hrsg.), Europäische Methodenlehre, de Gruyter, Berlin, 2. Aufl. 2010, S. 373-392
- Nieto-Garrido, Eva/Delgado, Isaac M.*, European Administrative Law in the Constitutional Treaty, Hart Publishing, Oxford, 2007
- Nitschke, Dorothee*, Harmonisierung des nationalen Verwaltungsvollzugs von EG-Umweltrecht, Duncker und Humblot, Berlin, 2000
- Ohler, Christoph*, Anmerkung zu EuGH, Urt. v. 2.5.2006 – C-217/04, EuZW 2006, S. 369-374
- Pache, Eckhard*, Verantwortung und Effizienz in der Mehrebenenverwaltung, VVDStRL 66 (2007), S. 106-151
- Ponzano, Paolo*, 'Executive' and 'delegated' acts: The situation after the Lisbon Treaty, in: Griller, Stefan/Ziller, Jacques (Hrsg.), The Lisbon Treaty, Springer, Wien, 2008, S. 135-141

- Petersen, Frank/Heß, Karoline*, Das Komitologieverfahren im Gemeinschaftsrecht – Funktion und Grenzen am Beispiel der Novellierung der EG-Abfallrahmenrichtlinie, ZUR 2007, S. 567-574
- Potacs, Michael*, Effet utile als Auslegungsgrundsatz, EuR 2009, S. 465-487
- Reichel, Jane*, Between Supremacy and Autonomy – Applying the Principle of Good Administration in the Member States, in: Bernitz, Ulf/Nergelius, Joakim/Cardner, Cecilia (Hrsg.), General Principles of EC Law in a Process of Development, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2008, S. 243-271
- Remmert, Barbara*, Die Gründung von Einrichtungen der mittelbaren Gemeinschaftsverwaltung, EuR 2003, S. 134-145
- Rengeling, Hans-Werner*, Deutsches und europäisches Verwaltungsrecht – Wechselseitige Einwirkungen, VVDStRL 53 (1994), S. 202-239
- Riedel, Daniel*, Die Durchführungsrechtsetzung nach Art. 211, 4. Sp. EG – zwei Arten tertiärer Kommissionsakte und ihre dogmatischen Fragestellungen, EuR 2006, S. 512-543
- Riedel, Daniel*, Rechtsschutz gegen Akte Europäischer Agenturen, EuZW 2009, S. 565-568
- Ritleng, Dominique*, L'identification de la fonction exécutive dans l'Union, in: Dutheil de la Rochère, Jacqueline (Hrsg.), L'exécution du droit de l'Union, entre mécanismes communautaires et droits nationaux, Bruylant, Brüssel, 2009, S. 27-51
- Rodríguez Iglesias, Gil Carlos*, Zu den Grenzen der verfahrensrechtlichen Autonomie der Mitgliedstaaten bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts, EuGRZ 1997, S. 289-295
- Roller, Gerhard*, Stärkung des Europäischen Parlaments durch geänderten Komitologiebeschluss, EurUP 2007, S. 230-234
- Ruffert, Matthias*, Europäisiertes Allgemeines Verwaltungsrecht im Verwaltungsverbund, Die Verwaltung 41 (2008), S. 543-570
- Ruffert, Matthias*, Hat die Europäisierung des Verwaltungsrechts Methode?, Die Verwaltung – Beiheft 10 (2010), S. 205-219

- Saurer, Johannes*, Der Rechtsschutz gegen Entscheidungen und Fachgutachten der Europäischen Agenturen nach dem Sogelma-Urteil des EuG, DVBI 2009, S. 1021-1027
- Scheel, Benedikt*, Die Neuregelungen der Komitologie und das europäische Demokratiedefizit, ZEuS 2006, S. 521-554
- Schmidt-Abmann, Eberhard*, Perspektiven der Europäisierung des Verwaltungsrechts, Die Verwaltung – Beiheft 10 (2010), S. 263-283
- Schneider, Jens-Peter*, Strukturen des Europäischen Verwaltungsverbands, Die Verwaltung – Beiheft 8 (2009), S. 9-28
- Schoch, Friedrich*, Die Europäisierung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, de Gruyter, Berlin, 2000
- Scholz, Rupert*, Zum Verhältnis von europäischem Gemeinschaftsrecht und nationalem Verwaltungsverfahrensrecht, DÖV 1998, S. 261-268
- Schreiber, Stefanie*, Verwaltungskompetenzen der EG, Nomos, Baden-Baden, 1997
- Schröder, Meinhard*, Effektiver Vollzug des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten als „Frage von gemeinsamem Interesse“ – Bemerkungen zu Art. 197 AEUV, DVBI 2011, S. 671-673
- Schroeder, Werner*, Nationale Maßnahmen zur Durchführung von EG-Recht und das Gebot der einheitlichen Wirkung, AöR 129 (2004), S. 1-38
- Schütze, Robert*, From Rome to Lisbon: “Executive Federalism” in the (New) European Union, CMLRev 47 (2010), S. 1385-1427
- Schwarze, Jürgen*, Europäische Rahmenbedingungen für die Verwaltungsgerichtsbarkeit, NVwZ 2000, S. 241-252
- Siegel, Thorsten*, Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund, Mohr Siebeck, Tübingen, 2009
- Sommermann, Karl-Peter*, Europäisches Verwaltungsrecht oder Europäisierung des Verwaltungsrechts?, DVBI 1996, S. 889-898
- St Clair Bradley, Kieran*, Delegated Legislation and Parliamentary Supervision in the European Community, in: Epiney, Astrid/Haag,

- Marcel/Heinemann, Andreas (Hrsg.), Die Herausforderung von Grenzen – Festschrift für Roland Bieber, Nomos, Baden-Baden, 2007, S. 286-301
- Steinbeiß-Winkelmann, Christine*, Europäisierung des Verwaltungsrechtsschutzes – Anmerkungen zu einer „unendlichen Geschichte“, NJW 2010, S. 1233-1238
- Stelkens, Ulrich*, Staatshaftungsreform im Mehrebenensystem, DÖV 2006, S. 770-779
- Stettner, Rupert*, Gemeinschaftsrecht und nationales Recht, in: Dausen, Manfred A. (Hrsg.), Handbuch des Europäischen Wirtschaftsrechts, C. H. Beck, München, Loseblatt, Stand: Oktober 2010, A. IV
- Stettner, Rupert*, Verwaltungsvollzug, in: Dausen, Manfred A. (Hrsg.), Handbuch des Europäischen Wirtschaftsrechts, C. H. Beck, München, Loseblatt, Stand: Oktober 2010, B. II
- Streinz, Rudolf*, Der Vollzug des Europäischen Gemeinschaftsrechts durch deutsche Staatsorgane, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts VII, C. F. Müller, Heidelberg, 1. Aufl. 1992, S. 817-854
- Streinz, Rudolf*, Europarecht, C.F. Müller, Heidelberg, 8. Aufl. 2008
- Sydow, Gernot*, Verwaltungskooperation in der EU, Mohr Siebeck, Tübingen, 2004
- Sydow, Gernot*, Externalisierung und institutionelle Ausdifferenzierung – Kritik der Organisationsreformen in der EU-Eigenadministration, VerwArch 97 (2006), S. 1-22
- Szczekalla, Peter*, Allgemeine Rechtsgrundsätze, in: Rengeling, Hans-Werner (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht – Band I, Heymanns, Köln, 1998, S. 294-337
- Tridimas, Takis*, General Principles of EU Law, Oxford University Press, Oxford, 2. Aufl. 2006
- Uerpmann, Robert*, Mittelbare Gemeinschaftsverwaltung durch gemeinschaftsgeschaffene juristische Personen des öffentlichen Rechts, AöR 125 (2000), S. 551-585

- Vedder, Christoph/Heintschel von Heinegg Wolff* (Hrsg.), Vertrag über eine Verfassung für Europa, Nomos, Baden-Baden, 2007
- Vetter, Rainer*, Die Kompetenzen der Gemeinschaft zur Gründung von unabhängigen europäischen Agenturen, DÖV 2005, S. 721-731
- Vogt, Matthias*, Die Entscheidung als Handlungsform des EG-Rechts, Mohr Siebeck, Tübingen, 2005
- Wahl, Rainer/Groß, Detlef*, Die Europäisierung des Genehmigungsrechts am Beispiel der Novel-Food-Verordnung, DVBl 1998, S. 2-13
- Walter, Konrad F.*, Rechtsfortbildung durch den EuGH, Duncker und Humblot, Berlin, 2009
- Weiß, Wolfgang*, Der Europäische Verwaltungsverbund, Duncker und Humblot, Berlin, 2010
- Winkelmüller, Michael*, Verwaltungskooperation bei der Wirtschaftsaufsicht im EG-Binnenmarkt, C. H. Beck, München, 2002
- Winkler, Roland*, Das „Alcan“-Urteil des EuGH – eine Katastrophe für den Rechtsstaat?, DÖV 1999, S. 148-152
- Wittinger, Michaela*, „Europäische Satelliten“, EuR 2008, S. 609-626
- Ziller, Jacques*, Les autorités administratives indépendantes entre droit interne et droit de l'Union européenne, RFDA 2010, S. 901-906
- Zuleeg, Manfred*, Deutsches und europäisches Verwaltungsrecht – Wechselseitige Einwirkungen, VVDStRL 53 (1994), S. 154-201



ISSN 1868-971X (Print)  
ISSN 1868-9728 (Internet)