Deutsche Universität für
Verwaltungswissenschaften
Speyer

Europäisches Verwaltungsrecht

§ 6 Indirekter Vollzug des Unionsrechts I: Organisation und Rechtsgrundlagen

Univ.-Prof. Dr. Ulrich Stelkens

Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
insbesondere deutsches und europäisches
Verwaltungsrecht

§ 6 Indirekter Vollzug des Unionsrechts I: Organisation und Rechtsgrundlagen

Wiederholung von § 2 B des Kurses:

Verwendung des Begriffs des „Vollzugs des Unionsrechts“ ist nicht unproblematisch:

- Der Vollzugsbegriff ist sehr von der (deutschen) legalistischen Verwaltungskultur geprägt, die Verwaltung vor allem als Gesetzesvollzug versteht
- In anderen Mitgliedstaaten und der Union selbst wird Verwaltung dagegen vor allem als Verwirklichung von Politiken verstanden, die von Gesetzgebung und Regierung definiert werden.
- „**Vollzug des Unionsrechts“ ist daher hier als „Verwirklichung der im Unionsrecht konkretisierten Unionspolitiken“ zu verstehen**

§ 6 Indirekter Vollzug des Unionsrechts I: Organisation und Rechtsgrundlagen

Wiederholung von § 2 B des Kurses:

Besondere Missverständnisgefahren beim Begriff des „indirekten Vollzugs *des Unionsrechts*“:

Indirekter Vollzug des „**Unionsrechts**“ meint

- nicht (nur) den **Vollzug unmittelbar anwendbaren Unionsrechts** durch nationale Behörden im Verhältnis zum Bürger,
- sondern auch die **Anwendung solchen nationalen Rechts** im Verhältnis zum Bürger,
  - das der Umsetzung nicht unmittelbar anwendbaren Unionsrechts (insbes. der Umsetzung von Richtlinien) dient;
  - das der Ergänzung unmittelbar anwendbaren Unionsrechts (z. B. ergänzende nationale Ausführungsregelungen zu EU-Verordnungen) dient;
  - bei dessen Anwendung **geschriebenen und ungeschriebenen unionsrechtlichen Vorgaben** Rechnung zu tragen ist

§ 6 Indirekter Vollzug des Unionsrechts I: Organisation und Rechtsgrundlagen

Wiederholung von § 2 B des Kurses:

Die Erscheinungsformen des indirekten „Vollzugs“ des Unionsrechts sind sehr vielfältig, ohne dass diesen Unterscheidungen als solche eine rechtliche Bedeutung etwa im Hinblick auf die Bindungswirkung des Unionsrechts zukommt**:**

- „Echter“ Vollzug des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten (Ob“ und „Wie“ der Aufgabenerfüllung durch die Mitgliedstaaten sind unionsrechtlich geregelt)
- „Respektierender“ Vollzug des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten (nationale Behörden vollziehen nationales Recht, haben hier aber unionsrechtliche Vorgaben zu *beachten*)
- Vollzug des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten im System der geteilten Mittelverwaltung („shared management“)
- Vollzug des EU-Beihilferechts als Sonderfall

§ 6 Indirekter Vollzug des Unionsrechts I: Organisation und Rechtsgrundlagen

A) Art. 4 Abs. 3 EUV als Grundlage der Pflicht der Mitgliedstaaten zum Vollzug des Unionsrechts

B) Vorrang des indirekten Vollzugs des Unionsrechts nach Art. 4 Abs. 2 EUV, des Art. 197 AEUV und des Art. 291 Abs. 1 AEUV?

C) Zuständigkeit für den indirekten Vollzug des Unionsrechts in Deutschland

A) Art. 4 Abs. 3 EUV als Grundlage der Pflicht der Mitgliedstaaten zum Vollzug des Unionsrechts

Kernvorschrift zur Pflicht der Mitgliedstaaten Unionsrecht umzusetzen, durchzusetzen, anzuwenden und zu beachten:

Art. 4 Abs. 3 EUV

Nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit achten und unterstützen sich die Union und die Mitgliedstaaten gegenseitig bei der Erfüllung der Aufgaben, die sich aus den Verträgen ergeben.
Die Mitgliedstaaten ergreifen alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus den Verträgen oder den Handlungen der Organe der Union ergeben.
Die Mitgliedstaaten unterstützen die Union bei der Erfüllung ihrer Aufgabe und unterlassen alle Maßnahmen, die die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden könnten.

Mitgliedstaaten = Gesetzgeber, Gerichte, Verwaltung

Maßnahmen allgemeiner und besonderer Art = Rechtsetzung, Haushaltsmittelzuweisungen, Verwaltungsvorschriften, Gerichtsentscheidungen, Verwaltungsakte, Verträge…

Verpflichtungen aus Handlungen der Organe der Union = Sekundärrecht, Entscheidungen des EuGH, Beschlüsse der Kommission …

Ergreifen zur Erfüllung = Verwirklichung (Umsetzung, Durchsetzung, Anwendung, Beachtung) des Unionsrechts

A) Art. 4 Abs. 3 EUV als Grundlage der Pflicht der Mitgliedstaaten zum Vollzug des Unionsrechts

I. „Deutsche Milchkontor“ – Ein Fall zum Einstieg und zur Klärung der anwendbaren Rechtsgrundlagen für den indirekten Vollzug des Unionsrechts

II. Aus Art. 4 Abs. 3 EUV folgende Pflichten: Transposition – Implementation – Enforcement

I. „Deutsche Milchkontor“ – Ein Fall zum Einstieg und zur Klärung der anwendbaren Rechtsgrundlagen für den indirekten Vollzug des Unionsrechts

Fall nach EuGH, 205/82 v. 21.9.1983 - Deutsche Milchkontor:

VO Nr. 729/70 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik regelte, unter welchen Voraussetzungen die Mitgliedstaaten bestimmte Agrarbeihilfen an bestimmte Wirtschaftsteilnehmer gewähren durften. Art. 8 Abs. 1 VO Nr. 729/70 bestimmte:

„Die Mitgliedstaaten treffen gemäß den einzelstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften die erforderlichen Maßnahmen, um

- sich zu vergewissern, daß die durch den Fonds finanzierten Maßnahmen tatsächlich und ordnungsgemäß durchgeführt worden sind,
- Unregelmässigkeiten zu verhindern und zu verfolgen,
- die infolge von Unregelmässigkeiten oder Versäumnissen abgeflossenen Beträge wiedereinzuziehen.

Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission die zu diesem Zweck getroffenen Maßnahmen, insbesondere den Stand der Verwaltungs- und Gerichtsverfahren, mit.“

Vorlagefrage des VG Frankfurt a. M. nach Art. 267 Abs. 1 AEUV: Auf welcher Rechtsgrundlage können die Mitgliedstaaten bei Unregelmäßigkeiten eine Beihilfe vom Wirtschaftsteilnehmer zurückfordern?

I. „Deutsche Milchkontor“ – Ein Fall zum Einstieg und zur Klärung der anwendbaren Rechtsgrundlagen für den indirekten Vollzug des Unionsrechts

EuGH, 205/82 v. 21.9.1983 - Deutsche Milchkontor (Folie 1 von 3)

„17. Im Einklang mit den **allgemeinen Grundsätzen**, auf denen das institutionelle System der Gemeinschaft beruht und die **die Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten beherrschen, ist es gem**. Art 5 EWGV [= **Art. 4 Abs. 3 EUV**] **Sache der Mitgliedstaaten, in ihrem Hoheitsgebiet für die Durchführung der Gemeinschaftsregelungen**, namentlich im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik, **zu sorgen**. **Soweit das Gemeinschaftsrecht einschließlich der allgemeinen gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze hierfür keine gemeinsamen Vorschriften enthält, gehen die nationalen Behörden bei dieser Durchführung der Gemeinschaftsregelungen nach den formellen und materiellen Bestimmungen ihres nationalen Rechts vor**, wobei dieser Rechtssatz freilich, wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 6. 6. 1972 (Rechtsache 94/71, Schlüter, Slg. S. 307) ausgeführt hat, mit den Erfordernissen der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts in Einklang gebracht werden muß, die notwendig ist, um zu vermeiden, daß die Wirtschaftsteilnehmer ungleich behandelt werden.“

I. „Deutsche Milchkontor“ – Ein Fall zum Einstieg und zur Klärung der anwendbaren Rechtsgrundlagen für den indirekten Vollzug des Unionsrechts

EuGH, 205/82 v. 21.9.1983 - Deutsche Milchkontor (Folie 2 von 3)

„18. […] Den zuständigen nationalen Behörden obliegt somit die Ausübung aller erforderlichen Kontrollfunktionen, um sicherzustellen, daß die Beihilfen nur unter den Bedingungen der Gemeinschaftsregelung gewährt werden und jede Verletzung der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften angemessen geahndet wird. **Beim gegenwärtigen Stand seiner Entwicklung enthält das Gemeinschaftsrecht keine besonderen Bestimmungen über die Ausübung dieser Funktionen durch die zuständigen nationalen Verwaltungen**. […]

20. [Die VO Nr. 729/70] regelt folglich nicht die Beziehungen zwischen den Interventionsstellen und den betroffenen Wirtschaftsteilnehmern […] und stellt insbesondere keine Rechtsgrundlage dar, aufgrund deren die nationalen Behörden befugt wären, zu Unrecht gezahlte Beihilfen von dem Empfängern zurückzufordern; **derartige Ansprüche richten sich nach nationalem Recht**.“

I. „Deutsche Milchkontor“ – Ein Fall zum Einstieg und zur Klärung der anwendbaren Rechtsgrundlagen für den indirekten Vollzug des Unionsrechts

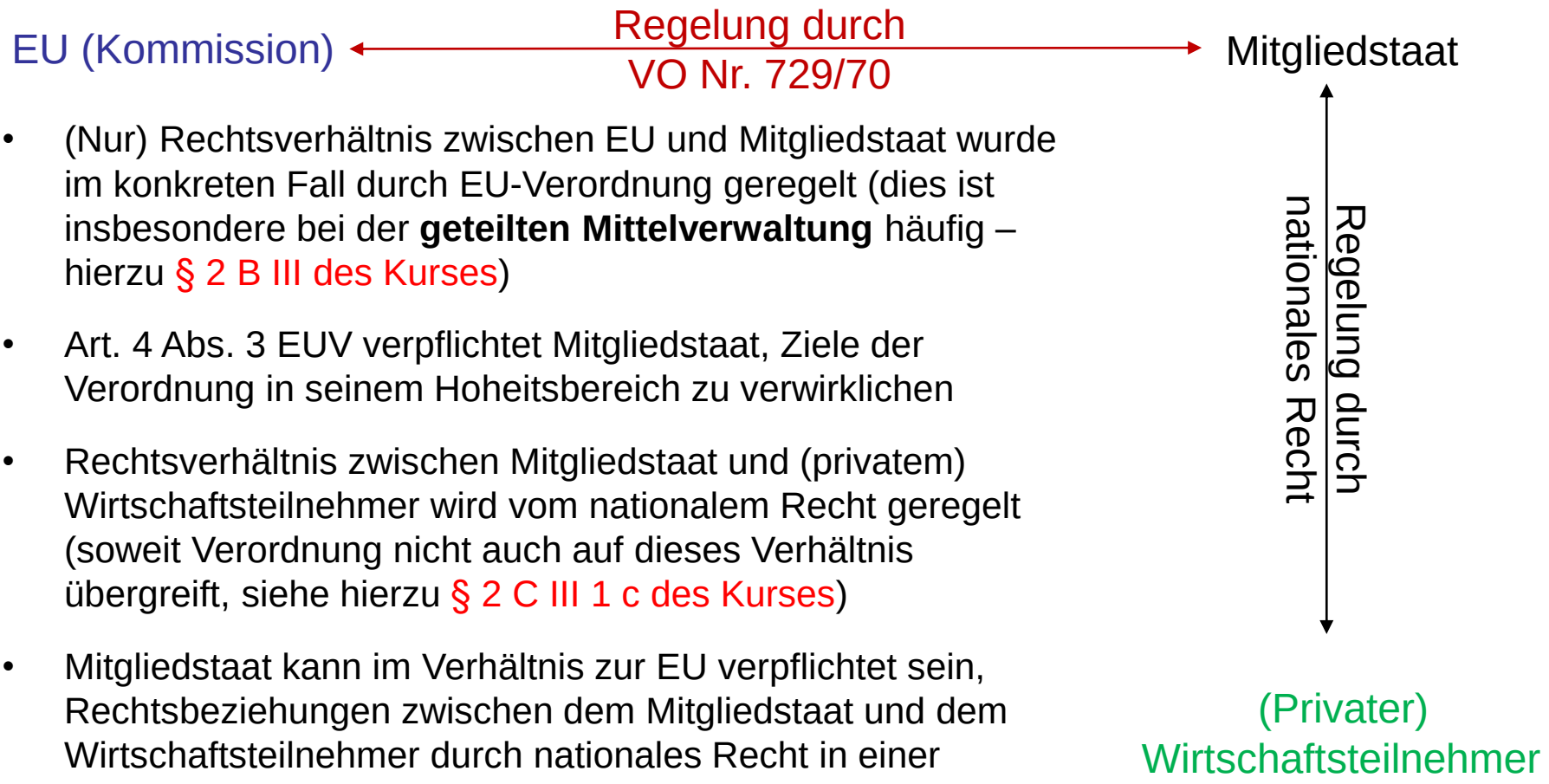
EuGH, 205/82 v. 21.9.1983 - Deutsche Milchkontor (Folie 3 von 3)

„21. Zwar kann diese Verweisung auf das nationale Recht dazu führen, daß die Voraussetzungen für die Rückforderung zu Unrecht gezahlter Beihilfen sich in gewissem Umfang von einem Mitgliedstaat zum anderen unterscheiden. Das Ausmaß solcher, beim gegenwärtigen Entwicklungsstand des Gemeinschaftsrechts übrigens unvermeidlicher Unterschiede wird jedoch durch die Grenzen vermindert, die der Gerichtshof in den zitierten Urteilen der Anwendung nationalen Rechts gezogen hat. [Näher hierzu bei § 6 A II 3 des Kurses]

24. Sollte sich im übrigen herausstellen, daß Verschiedenartigkeiten der nationalen Rechtsvorschriften geeignet sind, die Gleichbehandlung der Wirtschaftsteilnehmer der verschiedenen Mitgliedstaaten zu gefährden, Verzerrungen hervorzurufen oder aus Funktionieren des Gemeinsamen Marktes zu beeinträchtigen, so wäre es Aufgabe der zuständigen Gemeinschaftsorgane, die erforderlichen Bestimmungen zu erlassen, um diese Unterschiede auszuräumen.“

I. „Deutsche Milchkontor“ – Ein Fall zum Einstieg und zur Klärung der anwendbaren Rechtsgrundlagen für den indirekten Vollzug des Unionsrechts

Lehren aus EuGH, 205/82 v. 21.9.1983 - Deutsche Milchkontor



- (Nur) Rechtsverhältnis zwischen EU und Mitgliedstaat wurde im konkreten Fall durch EU-Verordnung geregelt (dies ist insbesondere bei der **geteilten Mittelverwaltung** häufig – hierzu § 2 B III des Kurses)
- Art. 4 Abs. 3 EUV verpflichtet Mitgliedstaat, Ziele der Verordnung in seinem Hoheitsbereich zu verwirklichen
- Rechtsverhältnis zwischen Mitgliedstaat und (privatem) Wirtschaftsteilnehmer wird vom nationalem Recht geregelt (soweit Verordnung nicht auch auf dieses Verhältnis übergreift, siehe hierzu § 2 C III 1 c des Kurses)
- Mitgliedstaat kann im Verhältnis zur EU verpflichtet sein, Rechtsbeziehungen zwischen dem Mitgliedstaat und dem Wirtschaftsteilnehmer durch nationales Recht in einer bestimmten Art und Weise auszugestalten

I. „Deutsche Milchkontor“ – Ein Fall zum Einstieg und zur Klärung der anwendbaren Rechtsgrundlagen für den indirekten Vollzug des Unionsrechts

Verallgemeinerung der Lehren aus EuGH, 205/82 v. 21.9.1983 - Deutsche Milchkontor in Bezug auf die Rechtsgrundlagen des indirekten Vollzugs

- Wenn und soweit das Unionsrecht ***keine*** Regelungen zur Durchsetzung unionsrechtlicher Vorgaben enthält, bestimmt sich diese Durchsetzung nach nationalem Recht: Anwendbar ist insoweit insbesondere das nationale Verwaltungsorganisations-, Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrecht
- Daher ist in Deutschland nach Maßgabe der Art. 83 ff. GG (hierzu § 6 D des Kurses) in der Regel auch für die Durchsetzung unionsrechtlicher Vorgaben auf die einschlägigen Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder (VwVfG, SGB X, AO) sowie die Vorgaben der VwGO, des SGG und der FGO zurück zu greifen, soweit keine fachrechtlichen nationalen Vorschriften greifen.
- **Aber:** Unionsgesetzgeber kann bereichsspezifisches Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrecht auf Grundlage seiner Kompetenz zur Regelung bestimmter Politikbereiche treffen. Art. 197 und Art. 291 Abs. 1 AEUV stehen dem nicht entgegen (hierzu § 6 B des Kurses)

  Hierzu zusammenfassend: *U. Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 10. Aufl 2023, EuR Rn. 141 ff.

II. Aus Art. 4 Abs. 3 EUV folgende Pflichten: Transposition – Implementation – Enforcement

- Was die Mitgliedstaaten „zur Erfüllung der Verpflichtungen“ i. S. des Art. 4 Abs. 3 EUV tun müssen, wird im Deutschen oft als „**Umsetzung**“ unionsrechtlicher Vorgaben bezeichnet.
- Dies soll hier in Anlehnung an französischen („*mis en œuvre*“) Sprachgebrauch als „**Verwirklichung**“ (engl. „realisation“) bezeichnet werden
- Mitgliedstaatliche Verpflichtung Verwirklichung des Unionsrecht aus Art. 4 Abs. 3 EUV lässt sich (bei fließenden Übergängen) in drei Phasen (Dimensionen) unterteilen, die in der Praxis der EU-Institutionen oft plastisch mit dem Dreiklang „**Transposition – Implementation – Enforcement**“ beschrieben werden.

  Siehe hierzu z. B. Europäisches Parlament – Think Tank, Transposition, implementation and enforcement of Union law v. 15.11.2018

- **Übersetzungsvorschlag deutsch**: „Umsetzung (i.e.S.) – Durchführung – Durchsetzung“ - **Übersetzungsvorschlag französisch:** „Transposition – Implémentation – Exécution“

II. Aus Art. 4 Abs. 3 EUV folgende Pflichten: Transposition – Implementation – Enforcement

- **Implementation** und **Enforcement** muss jeder Mitgliedstaat bei jedem zu verwirklichenden Unionsrechtsakt zu gewährleisten
- **Transposition** muss vom Mitgliedstaat nur dann gewährleistet werden, wenn ein Unionsrechtsakt nicht unmittelbar anwendbar ist und das Normprogramm des Unionsrechtsakts vom nationalen Gesetzgeber in die nationale Rechtsordnung zu überführen ist (Standardfall: Rechtsangleichungsrichtlinien)

Anmerkung: Der Dreiklang „Transpostion – Implemenation – Enforcement“ stammt zwar aus der Implementationsforschung zum Unionsrecht ist aber auch im Übrigen als Analyserahmen in Fällen geeignet, in denen ein Staat „fremde“ Rechtskonzepte in nationales Recht (erfolgreich) überführen will oder muss (*U. Stelkens/A. Andrijauskaitė/Y. Marique,* in: U. Stelkens/A. Andrijauskaitė (Hrsg.), Good Administration and the Council of Europe: Law, Principles and Effectiveness, 2020, Rn. 31.76 ff. [für Verwirklichung des Europaratsverwaltungsrechts])

Umsetzung i. e. S. (Transposition)	Durchführung (Implementation)	Durchsetzung (Enforcement)
Überführung des Normprogramms nicht unmittelbar anwendbarer EU-Rechtsakte (insbes. Rechtsangleichungs-Richtlinien) in das nationale Recht in einer Weise, dass die hiermit verfolgten Ziele (*effets*) praktisch wirksam (*utile*) werden	**Erlass von Ausführungs-vorschriften** für unmittel-bar anwendbares EU-Recht (Verordnungen) und nationale (Richtlinien-) Umsetzungsgesetze **Beseitigung von Normwidersprüchen** Anwendung/ Beachtung von Unionsrecht und Umsetzungsgesetzen in Verwaltungs- und Gerichtsverfahren	Gewährung effektiven Rechtsschutzes bei Unionsrechtsverletzungen Effektive Überwachung der Einhaltung und abschreck-ende Sanktionen für Verletzung unionsrecht-licher Pflichten Effektive Folgenbeseitigung bei administrativen Unions-rechtsverletzungen Keine „Diskriminierung“ des Unionsrechts im praktischen Vollzug
<u>Zuständige Stellen:</u> Nationaler Gesetz- und Verordnungsgeber Gerichte/Verwaltung für unionsrechtskonforme Auslegung	<u>Zuständige Stellen:</u> Nationaler Gesetz- und Verordnungsgeber Nationale Verwaltungen Nationale Gerichte	<u>Zuständige Stellen:</u> Nationaler (Haushalts-) Gesetzgeber Nationale Verwaltungen Nationale Gerichte

II. Aus Art. 4 Abs. 3 EUV folgende Pflichten: Transposition – Implementation – Enforcement

Die Verwendung der Begriffe

– „Transposition – Implementation – Enforcement“ (und von „Realisation“ als Oberbegriff) bzw.

– „ Umsetzung i.e.S. – Durchführung – Durchsetzung“ (und von „Verwirklichung“ als Oberbegriff) oder

– „ Transposition – Implémentation – Exécution (und von „Mis en œuvre“ als Oberbegriff“)

im vorliegenden Zusammenhang beinhaltet nicht die Aussage, gleich- oder ähnlich lautende Begriffe im Primärrecht der Europäischen Union, z. B.

– in Art. 291 Abs. 1 AEUV oder

– in Art. 51 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh),

käme dieselbe Bedeutung zu bzw. würden exklusiv auf eine bestimmte „Verwirklichungsphase“ Bezug nehmen. **Der Sprachgebrauch im Unionsrecht ist insoweit uneinheitlich. Beispiele nächste Folie:**

	Englisch	Französisch	Deutsch
Art. 51 GRCh	The provisions of this Charter are addressed to the institutions, bodies, offices and agencies of the Union with due regard for the principle of subsidiarity **and to the Member States only when they are *implementing* Union law**.	Les dispositions de la présente Charte s'adressent aux institutions, organes et organismes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, **ainsi qu'aux États membres uniquement lorsqu'ils *mettent en œuvre* le droit de l'Union**.	Diese Charta gilt für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und **für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der *Durchführung* des Rechts der Union**.
Art. 291 AEUV	Member States shall adopt all measures of national law necessary **to *implement* legally binding Union acts**.	Les États membres prennent toutes les mesures de droit interne nécessaires **pour la *mise en œuvre* des actes juridiquement contraignants de l'Union**.	Die Mitgliedstaaten ergreifen alle zur ***Durchführung* der verbindlichen Rechtsakte der Union** erforderlichen Maßnahmen nach innerstaatlichem Recht.

II. Aus Art. 4 Abs. 3 EUV folgende Pflichten: Transposition – Implementation – Enforcement

1. **Transposition (Umsetzung i. e. S.)**

2. **Implementation (Durchführung)**

3. **Enforcement (Durchsetzung) - und das sog. „Unionsverwaltungsrecht“ Zuständigkeit für den indirekten Vollzug des Unionsrechts in Deutschland**

1. Transposition (Umsetzung i. e. S.)

Transposition = **Überführung des Normprogramms nicht unmittelbar anwendbarer Unionsrechtsakte** (insbes. von Rechtsangleichungs-Richtlinien) in das nationale Recht in einer Weise, dass die hiermit verfolgten Ziele (*effets*) praktisch wirksam (*utile*) werden

- Transposition ist vornehmlich Aufgabe des nationalen Gesetzgebers: Er muss ein „fremd-bestimmtes Normprogramm“ in nationales Recht umsetzen (hierzu § 2 C III 2 a des Kurses)
- Transposition ist Aufgabe der nationalen Gerichte und Verwaltungen nur insoweit als sie die nationalen Umsetzungsgesetze ggf. richtlinienkonform auslegen (und damit den Umsetzungsakt des Gesetzgebers „nachbessern“) müssen (hierzu § 2 C III 2 a des Kurses)

2. Implementation (Durchführung)

Implementation = Schaffung rechtlicher und faktischer Rahmenbedingungen, die die tatsächliche Anwendung des zu verwirklichenden Unionsrechtsakts in der täglichen Gerichts- und Verwaltungspraxis grundsätzlich gewährleisten

Aufgabe des Gesetzgebers:

- Erlass von Ausführungsvorschriften für unmittelbar anwendbares Unionsrecht (**Verordnungen** - § 2 C III 1 b des Kurses) und für nationale (**Richtlinien-)Umsetzungsgesetze**, z. B. Schaffung von **Regelungen über Zuständigkeit, Form und Verfahren** beim Vollzug eines Unionsrechtsakts (siehe für Deutschland § 6 B 1 des Kurses)
- Anpassung des nationalen Rechts an unionsrechtliche Vorgaben, um Widersprüche zwischen den Rechtsfolgenanordnungen im nationalen Recht und denen des Unionsrechts aufzulösen

Zahlreiche Probleme des Verhältnisses zwischen nationalem allgemeinen Verwaltungsrecht und Unionsrecht finden ihre Ursache darin, dass für spezielle Unionsrechtsakte kein nationales Fach-Ausführungsrecht geschaffen wird, das auf die besonderen unionsrechtlichen Vorgaben zugeschnitten ist (Beispiele bei § 9 des Kurses)

2. Implementation (Durchführung)

Implementation = Schaffung rechtlicher und faktischer Rahmenbedingungen, die die tatsächliche Anwendung des zu verwirklichenden Unionsrechtsakts in der täglichen Gerichts- und Verwaltungspraxis grundsätzlich gewährleisten

Aufgabe der Verwaltung und Gerichte:

- Selbstverständliche Anwendung und Beachtung von Unionsrecht und Umsetzungsgesetzen in Verwaltungs- und Gerichtsverfahren
- Beachtung der Grundsätze der „unionsrechtskonformen Auslegung“ nationalen Rechts (hierzu § 2 C III 2 a des Kurses)
- Akzeptanz des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts zur Beseitigung von Normwidersprüchen zwischen nationalem Recht und unmittelbar anwendbarem Unionsrecht (näher § 2 D II des Kurses)

2. Implementation (Durchführung)

Selbstverständliche Anwendung und Beachtung von Unionsrecht und Umsetzungsgesetzen in Verwaltungs- und Gerichtsverfahren, bedeutet für deutsche Behörden und Gerichte etwa auch, dass sie **nach Art. 20 Abs. 3 GG auch an Unionsrecht gebunden** sind:

Deutlich BVerwG, 8 B 47/12 v. 17.10.2012, Rn. 13 = NVwZ-RR 2013, 97 Rn. 13

„Seine Rüge, die Berufungsentscheidung verletze das Rechtsstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 3 GG […] übersieht, dass die Bindung an Recht und Gesetz die Bindung an das die Mitgliedstaaten verpflichtende Unionsrecht einschließt. Die gerichtliche Durchsetzung der unionsrechtlichen Grundfreiheiten ist Teil des verfassungsrechtlich gewährleisteten effektiven (Individual-)Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG), steht also nicht im Widerspruch zur Aufgabe der Verwaltungsgerichte, den Schutz subjektiver Rechte zu gewähren.[…].“

2. Implementation (Durchführung)

Selbstverständliche Anwendung und Beachtung von Unionsrecht und Umsetzungsgesetzen in Verwaltungs- und Gerichtsverfahren, bedeutet für deutsche Behörden und Gerichte etwa auch, dass die aus unmittelbar anwendbarem Unionsrecht folgende Ge- und Verbote Gegenstand der „öffentlichen Sicherheit“ i. S. der polizeirechtlichen Generalklausel sein können:

Vgl. VG Berlin, 4 K 135.19. v. 28.1.2020 (hierzu *Payandeh*, JuS 2020, 470 ff.)

„19. Gemäß § 17 Abs. 1 ASOG Bln kann die Polizei die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im Einzelnen bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwehren. Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt. […] Die öffentliche Sicherheit umfasst dabei die Unverletzlichkeit der Normen der Rechtsordnung, die Individualrechtsgüter und den Staat und seine Einrichtungen […] – wie auch die hier maßgebliche VO (EU) 2017/1509 – beanspruchen ab ihrem Inkrafttreten unmittelbare Geltung in der Bundesrepublik Deutschland und sind als europäische Sekundärrechtsakte Teil der in den Schutzbereich des § 17 Abs. 1 ASOG Bln einbezogenen Rechtsordnung. […].“

2. Implementation (Durchführung)

Selbstverständliche Anwendung und Beachtung von Unionsrecht in Verwaltungs- und Gerichtsverfahren, bedeutet für deutsche Behörden und Gerichte die Beachtung des „Verwerfungsmonopols“ des EuGH für Unionsrechtsakte:

Vgl. VGH München, 20 B 16.50000 v. 29.1.2018 = NVwZ-RR 2018, 785 ff.

„23. Der [VGH] teilt allerdings nicht die Auffassung des Verwaltungsgerichts, dass die **Dublin-III-Verordnung** – jedenfalls in Bezug auf bestimmte Mitgliedstaaten wie Ungarn – **funktionslos geworden** sei. […].

24. [...] Unvorhersehbare tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten im Vollzug einer Unionsverordnung sind deshalb nicht durch einseitige Maßnahmen eines betroffenen Mitgliedstaates, sondern im Einvernehmen mit den zuständigen Unionsorganen, insbesondere der Europäischen Kommission zu lösen [...]. Diesen Grundsätzen widerspricht die einseitige Loslösung vom Geltungsanspruch einer Verordnung aufgrund der Annahme, diese sei funktionslos geworden [...].

25. Des Weiteren verbietet auch das Verwerfungsmonopol des [EuGH] hinsichtlich abgeleiteten Unionsrechtes, welches nach allgemeiner Auffassung aus Art. 263 und 267 AEUV folgt und auch die inzidente Verwerfung erfasst [...], die Annahme der Funktionslosigkeit einer solchen Unionsrechtsnorm durch ein nationales Gericht. [...]. “

3. Enforcement (Durchsetzung) - und das sog. „Unionsverwaltungsrecht“

Erneut: „Deutsche Milchkontor“ (EuGH, 205/82 v. 21.9.1983) als Ausgangsfall

- Rn. 17: Nach Art. 5 EWGV [= Art. 4 Abs. 3 EUV] ist es Sache der Mitgliedstaaten, in ihrem Hoheitsgebiet für die Durchführung des Gemeinschaftsrechts zu sorgen;

- Rn. 18: Soweit Gemeinschaftsrecht hierfür keine gemeinsamen Vorschriften enthält, gehen die nationalen Behörden bei der Durchführung des Gemeinschaftsrechts nach den formellen und materiellen Bestimmungen ihres nationalen Rechts vor.

- Rn. 21: Zwar kann diese Verweisung auf das nationale Recht dazu führen, daß die Voraussetzungen für die Rückforderung zu Unrecht gezahlter Beihilfen sich in gewissem Umfang von einem Mitgliedstaat zum anderen unterscheiden. Aber …. (nächste Folie)

3. Enforcement (Durchsetzung) - und das sog. „Unionsverwaltungsrecht“

EuGH, 205/82 v. 21.9.1983 - Deutsche Milchkontor (Folie 1 von 2)

„21. Zwar kann diese Verweisung auf das nationale Recht dazu führen, daß die Voraussetzungen für die Rückforderung zu Unrecht gezahlter Beihilfen sich in gewissem Umfang von einem Mitgliedstaat zum anderen unterscheiden. **Das Ausmaß solcher, beim gegenwärtigen Entwicklungsstand des Gemeinschaftsrechts übrigens unvermeidlicher Unterschiede wird jedoch durch die Grenzen vermindert, die der Gerichtshof in den zitierten Urteilen der Anwendung nationalen Rechts gezogen hat**.

22. Die Anwendung des nationalen Rechts **darf erstens die Tragweite und die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts nicht beeinträchtigen**. Das wäre vor allem dann der Fall, wenn diese Anwendung die Wiedereinziehung von zu Unrecht geleisteten Zahlungen praktisch unmöglich machen würde. Außerdem wäre die Ausübung eines Ermessens hinsichtlich der Frage, ob die Rückforderung der zu Unrecht oder vorschriftswidrig gewährten Gemeinschaftsmittel zweckmäßig ist, damit unvereinbar, daß Art. 8 Abs. 1 der Verordnung Nr. 729/70 die nationalen Behörden verpflichtet, die zu Unrecht oder vorschriftswidrig ausgezahlten Beträge wiedereinzuziehen.“

3. Enforcement (Durchsetzung) - und das sog. „Unionsverwaltungsrecht“

EuGH, 205/82 v. 21.9.1983 - Deutsche Milchkontor (Folie 2 von 2)

„23. Bei der **Anwendung nationalen Rechts dürfen zweitens keine Unterschiede im Vergleich zu Verfahren gemacht werden, in denen über gleichartige, aber rein nationale Rechtsstreitigkeiten entschieden wird**. Zum einen müssen die nationalen Behörden auf diesem Gebiet ebenso sorgfältig vorgehen wie in vergleichbaren Fällen, in denen sie ausschließlich entsprechende nationale Rechtsvorschriften anzuwenden haben, und sie müssen nach Modalitäten verfahren, die die Wiedereinziehung der fraglichen Beträge nicht schwieriger gestalten als in diesen Fällen. Zum anderen dürfen ungeachtet des vorerwähnten Ausschlusses einer Ermessensentscheidung über die Zweckmäßigkeit der Rückforderung die Pflichten, die das nationale Recht denjenigen Unternehmen auferlegt, denen auf dem Gemeinschaftsrecht beruhende finanzielle Vorteile zu Unrecht gewährt wurden, nicht weiter gehen als die Pflichten derjenigen Unternehmen, die gleichartige, auf nationalem Recht beruhende Vorteile zu Unrecht erhalten haben, vorausgesetzt, beide Gruppen von Leistungsempfängern befinden sich in vergleichbarer Lage, so daß eine unterschiedliche Behandlung objektiv nicht zu rechtfertigen ist.“

3. Enforcement (Durchsetzung) - und das sog. „Unionsverwaltungsrecht“

Lehren aus EuGH, 205/82 v. 21.9.1983 - Deutsche Milchkontor

Soweit Unionsrecht keine Regelungen hinsichtlich der Art und Weise enthält, wie sein „Normprogramm“ von den Mitgliedstaaten im Verhältnis zum Bürger umzusetzen ist, gilt zwar nationales Recht, aber:

- die Anwendung nationalen Rechts darf die Verwirklichung einer unionsrechtlichen Regelung nicht „praktisch unmöglich machen“, also faktisch ausschließen, dass das mit ihr beabsichtigte Ziel („effet“) nicht erreicht (und damit nicht „utile“) werden kann („**Effektivitätsprinzip**“)

- die nationalen Gerichte und Behörden dürfen bei der Verwirklichung des Unionsrechts nach Maßgabe des nationalen Rechts bei der Anwendung dieses nationalen Rechts keine Unterschiede im Vergleich zu Fällen machen, in denen es um die Verwirklichungen rein nationalen Rechts geht (**„Diskriminierungsverbot“ / „Äquivalenzgebot“**)

3. Enforcement (Durchsetzung) - und das sog. „Unionsverwaltungsrecht“

Beispiele für die Wirkungsweise von „Enforcement-Pflichten“

- EuGH, 205/82 v. 21.9.1983, Rn. 17 ff. - Deutsche Milchkontor: Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass zweckwidrig verwendete, unionsfinanzierte Beihilfen zurück gezahlt werden. Auf welcher nationalen Rechtsgrundlage sie dies tun, ist unionsrechtlich irrelevant.
- EuGH, 217/88 v. 10.7.1990 – Kommission ./. Deutschland (Tafelwein): Die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage nach § 80 Abs. 1 VwGO darf nicht dazu führen, dass eine unionsrechtliche Pflicht, die sich mit Zeitablauf erledigt („ins Leere geht“), durch Einlegung eines Rechtsbehelfs umgangen werden kann. Wie dies nach mitgliedstaatlichem Recht erreicht werden kann (spezialgesetzlicher Ausschluss des § 80 Abs. 1 VwGO, schematische Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO), ist keine Frage des Unionsrechts.
- EuGH, C-201/02 v. 25.9.2003, Rn. 64 ff. - Wells: Wenn die Mitgliedstaaten eine Genehmigung für ein Vorhaben erteilen, ohne zuvor die unionsrechtliche vorgeschriebene Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchzuführen, müssen sie die Folgen dieses Rechtsverstoßes – etwa durch Aufhebung der Genehmigung oder Nachholung der UVP – nach nationalem Recht zu beheben.

3. Enforcement (Durchsetzung) - und das sog. „Unionsverwaltungsrecht“

Die aus Art. 4 Abs. 3 EUV folgenden Pflichten der „Enforcement-Phase“

- sollen für eine **unionsrechtskonforme, einheitliche und effektive Anwendung** des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten auch dann Sorge tragen, wenn konkrete unionsrechtliche Vorgaben von diesen *auch* nach Maßgabe des nationalen Rechts verwirklich werden sollen (wie im „Deutsche-Milchkontor-Fall“ - § 6 A I 1 des Kurses)
- lassen sich nicht abschließend aufzählen und mit konkreten Inhalten versehen, wirken sich in Mitgliedstaaten unterschiedlich aus und sind auch vom fachrechtlichen Kontext abhängig
- bestehen aus allenfalls losen – allgemeinen und i.d.R. ungeschriebenen – unionsrechtlichen Vorgaben für die Mitgliedstaaten, die dazu dienen sollen, dass die durchzusetzende unionsrechtlichen Regelungen von den mitgliedstaatlichen Behörden und Gerichten auch tatsächlich verwirklicht und damit **praktisch wirksam** werden (einen **effet utile** haben) können
- haben eine gewisse Ähnlichkeit mit (querschnittartigen, nur teilweise unmittelbar anwendbar gewordenen) Richtlinien; ihre Umsetzung durch nationale Behörden und Gerichte ähnelt oft der richtlinienkonformen Auslegung des nationalen Rechts

3. Enforcement (Durchsetzung) - und das sog. „Unionsverwaltungsrecht“

Die aus Art. 4 Abs. 3 EUV folgenden Pflichten der „Enforcement-Phase“

- umfassen eine Pflicht zur angemessenen Personal- und Sachausstattung der mit dem Vollzug des Unionsrechts betrauten Behörden (vgl. Art. 197 Abs. 1 AEUV) – hierzu § 8 B I des Kurses
- umfassen eine Pflicht zur Gewährung wirksamen Rechtsschutzes in den von Unionsrecht umfassten Bereichen (Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV i.V. mit Art. 47 GRCh) – hierzu § 10 A II des Kurses
- werden dadurch begrenzt, dass die Mitgliedstaaten auch in der „Enforcement-Phase“ an Charta der Grundrechte der EU gebunden sind (**Art. 51 Abs. 1 GRCh**) – **Art. 4 Abs. 3 EUV verlangt kein unionsgrundrechtswidriges „enforcement“**:

  Ausführlich hierzu m. w. N. bei D III 2 dieses „Hinweises zum Verhältnis zwischen deutschen Grundrechten und Unionsgrundrechten und zur Abgrenzung ihrer Anwendungsbereiche“

  Allgemein (und sehr lesenswert) zur Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte bei der Verwirklichung des Unionsrechts: *Dougan*, CML Rev. 52 (2015), 1201 ff.

3. Enforcement (Durchsetzung) - und das sog. „Unionsverwaltungsrecht“

Die aus Art. 4 Abs. 3 EUV folgenden Pflichten der „Enforcement-Phase“

- können auch eine Verpflichtung zur **strafrechtlichen Sanktionierung** und **effektiven strafrechtlichen Verfolgung** von Personen beinhalten, die gegen (unmittelbar anwendbare) unionsrechtliche Pflichten verstoßen (vgl. Art. 325 AEUV [als Spezialausprägung des Art. 4 Abs. 3 EUV]) – siehe hierzu § 2 E II 2 und 3 des Kurses)
- können aber auch Auswirkungen auf die nationale Verwaltungsorganisation, das nationale Verwaltungsverfahren, das nationale Verwaltungsprozessrecht und das nationale Staatshaftungsrecht haben und werden dann (in Deutschland) unter dem (missverständlichen) **Sammelbegriff des „Unionsverwaltungs-rechts“** gefasst (hierzu sogleich)
- können nicht nur vom EuGH im Wege richterlicher Rechtsfortbildung geschaffen werden, sondern können auch Gegenstand von Sekundärrechtsakten (insbesondere Richtlinien) sein, die auf dieselbe Kompetenz gestützt werden können, wie die Regelungen, die „enforced“ werden sollen (so bei RL (EU) 2019/1 zur Stärkung der Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine wirksamere Durchsetzung der Wettbewerbsvorschriften: nächste Folien)

3. Enforcement (Durchsetzung) - und das sog. „Unionsverwaltungsrecht“

Beispiel für eine Richtlinie, die schwerpunktmäßig die Durchsetzung anderweitig geregelten Unionsrechts durch nationale Behörden betrifft (und damit Art. 4 Abs. 3 EUV konkretisiert):

Richtlinie (EU) 2019/1 zur Stärkung der Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine wirksamere Durchsetzung der Wettbewerbsvorschriften und zur Gewährleistung des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts

Art. 1 – Gegenstand und Geltungsbereich

(1) In dieser Richtlinie sind bestimmte Vorschriften festgelegt, mit denen gewährleistet werden soll, dass die nationalen Wettbewerbsbehörden über die Garantien im Hinblick auf die Unabhängigkeit, über die Ressourcen und die Befugnisse im Bereich der Durchsetzung der Wettbewerbsvorschriften und der Verhängung von Geldbußen verfügen, die sie benötigen, um die Artikel 101 und 102 AEUV wirksam anzuwenden, sodass der Wettbewerb im Binnenmarkt nicht verfälscht wird und den Verbrauchern und Unternehmen keine Nachteile entstehen durch nationale Gesetze und Maßnahmen, die die wirksame Durchsetzung der Wettbewerbsvorschriften durch die nationalen Wettbewerbsbehörden verhindern.

(2) und (3) […].

3. Enforcement (Durchsetzung) - und das sog. „Unionsverwaltungsrecht“

RL (EU) 2019/1 zur Stärkung der Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine wirksamere Durchsetzung der Wettbewerbsvorschriften

Art. 5 – Ressourcen

(1) **Die Mitgliedstaaten stellen mindestens sicher, dass die nationalen Wettbewerbsbehörden über eine ausreichende Zahl qualifizierter Mitarbeiter und ausreichende finanzielle, technische und technologische Ressourcen verfügen, die sie für die wirksame Erfüllung ihrer Aufgaben und für die wirksame Ausübung ihrer Befugnisse im Zusammenhang mit der Anwendung der Artikel 101 und 102 AEUV nach Absatz 2 dieses Artikels benötigen**.

(2) Für die Zwecke von Absatz 1 müssen die nationalen Wettbewerbsbehörden mindestens in der Lage sein, Untersuchungen im Hinblick auf die Anwendung der Artikel 101 und 102 AEUV durchzuführen, Entscheidungen zur Anwendung dieser Artikel auf der Grundlage des Artikels 5 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 zu erlassen und im Rahmen des Europäischen Wettbewerbsnetzes eng zusammenzuarbeiten, um die wirksame und einheitliche Anwendung der Artikel 101 und 102 AEUV zu gewährleisten. […].

(3) und 4 […].

3. Enforcement (Durchsetzung) - und das sog. „Unionsverwaltungsrecht“

RL (EU) 2019/1 zur Stärkung der Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine wirksamere Durchsetzung der Wettbewerbsvorschriften

Art. 10 – Feststellung und Abstellung von Zuwiderhandlungen

(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die nationalen Wettbewerbsbehörden bei Feststellung einer Zuwiderhandlung gegen Artikel 101 oder Artikel 102 AEUV die beteiligten Unternehmen und Unternehmensvereinigungen durch Entscheidung verpflichten können, die festgestellte Zuwiderhandlung abzustellen. Sie können hierzu alle Abhilfemaßnahmen verhaltensorientierter oder struktureller Art vorschreiben, die gegenüber der festgestellten Zuwiderhandlung verhältnismäßig und für eine wirksame Abstellung der Zuwiderhandlung erforderlich sind. Hat eine nationale Wettbewerbsbehörde die Wahl zwischen zwei gleichermaßen wirksamen Abhilfemaßnahmen, so entscheidet sie sich im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit für die Abhilfemaßnahme, die für das Unternehmen mit dem geringsten Aufwand verbunden ist.

[…].

(2) […].

3. Enforcement (Durchsetzung) - und das sog. „Unionsverwaltungsrecht“

RL (EU) 2019/1 zur Stärkung der Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine wirksamere Durchsetzung der Wettbewerbsvorschriften

Art. 11 – Einstweilige Maßnahmen

(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass nationale Wettbewerbsbehörden zumindest in dringenden Fällen, in denen die Gefahr eines ernsten, nicht wieder gutzumachenden Schadens für den Wettbewerb besteht, auf der Grundlage einer prima facie festgestellten Zuwiderhandlung gegen Artikel 101 oder Artikel 102 AEUV von Amts wegen durch Entscheidung anordnen können, dass Unternehmen und Unternehmensvereinigungen einstweilige Maßnahmen auferlegt werden. Eine solche Entscheidung hat verhältnismäßig zu sein und entweder für eine bestimmte Dauer, die — sofern erforderlich und angemessen — verlängerbar ist, oder bis eine rechtkräftige Entscheidung getroffen wird, zu gelten. Die nationalen Wettbewerbsbehörden unterrichten das Europäische Wettbewerbsnetz über die Verhängung dieser einstweiligen Maßnahmen.

(2) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Rechtmäßigkeit, einschließlich der Verhältnismäßigkeit, der einstweiligen Maßnahmen gemäß Absatz 1 im Rahmen eines beschleunigten Rechtsbehelfsverfahrens überprüft werden kann.

3. Enforcement (Durchsetzung) - und das sog. „Unionsverwaltungsrecht“

RL (EU) 2019/1 zur Stärkung der Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine wirksamere Durchsetzung der Wettbewerbsvorschriften

Art. 13 – Geldbußen für Unternehmen und Unternehmensvereinigungen

(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die für Wettbewerb zuständigen nationalen Verwaltungsbehörden entweder durch Entscheidung in den von ihnen selbst geführten Durchsetzungsverfahren wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Geldbußen gegen Unternehmen und Unternehmensvereinigungen verhängen können, oder die Möglichkeit haben, die Verhängung derartiger Geldbußen in nichtstrafrechtlichen Gerichtsverfahren zu beantragen, wenn die Unternehmen oder Unternehmensvereinigungen vorsätzlich oder fahrlässig gegen Artikel 101 oder Artikel 102 AEUV verstoßen..

(2) bis (5) […].

3. Enforcement (Durchsetzung) - und das sog. „Unionsverwaltungsrecht“

Anerkennung der Begrenzungsfunktion der GRCh gegenüber Enforcement-Pflichten in RL (EU) 2019/1 zur Stärkung der Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine wirksamere Durchsetzung der Wettbewerbsvorschriften

Art. 3 – Garantien

(1) Verfahren, die Zuwiderhandlungen gegen Artikel 101 oder Artikel 102 AEUV betreffen, einschließlich der Ausübung der in dieser Richtlinie genannten Befugnisse durch die nationalen Wettbewerbsbehörden, müssen die allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union einhalten.

(2) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass bei der Ausübung der Befugnisse nach Absatz 1 angemessene Garantien gelten, damit die Verteidigungsrechte der Unternehmen gewahrt sind, darunter das Recht auf rechtliches Gehör und das Recht, bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen.

(3) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Durchsetzungsverfahren der nationalen Wettbewerbsbehörden innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens durchgeführt werden. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die nationalen Wettbewerbsbehörden eine Mitteilung der Beschwerdepunkte veranlassen, bevor sie eine Entscheidung gemäß Artikel 10 treffen.

3. Enforcement (Durchsetzung) - und das sog. „Unionsverwaltungsrecht“

Enforcement-Pflichten und „Unionsverwaltungsrecht“:

- **Unionsverwaltungsrecht (früher Gemeinschaftsverwaltungsrecht**): (*Unge-schriebene*) Grundsätze des Unionsrechts, die für eine unionsrechts-konforme und einheitliche Anwendung des EU-Rechts durch die Mitgliedstaaten auch dann Sorge tragen, soweit der Vollzug auch nach Maßgabe des nationalen Rechts erfolgt.
- Deutsche **Bezeichnung als „Unionsverwaltungsrecht“ ist missverständlich**: Es handelt sich nicht um ein „Bündel“ von Rechtsgrundsätzen mit einem konkreten Inhalt, sondern um einen **Ausschnitt aus der aus Art. 4 Abs. 3 EUV folgenden „Enforcement-Pflichten“,** die daher deren Eigenheiten (teilen.
- **Hauptfrage des Unionsverwaltungsrechts:** Bestimmen sich die Folgen der „Unionsrechtswidrigkeit“ einer mitgliedstaatlichen Verwaltungsmaßnahme nach (unterschiedlichem) Recht der Mitgliedstaaten oder nach (einheitlichen) ***unge-schriebenen*** EU-rechtlichen Grundsätzen, die die mitgliedstaatlichen Rege-lungen (teilweise) überlagern?

  Hierzu zusammenfassend: *U. Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 10. Aufl 2023, EuR Rn. 96 ff

3. Enforcement (Durchsetzung) - und das sog. „Unionsverwaltungsrecht“

„Unionsverwaltungsrecht“ hat (teilweise eher subtile) Auswirkungen auf

- Verwaltungsorganisation - hierzu § 8 des Kurses
- Verwaltungsverfahren- und Handlungsformen (Wirksamkeit und Aufhebung von Verwaltungsakten und Verwaltungsverträgen) – hierzu § 9 A und B des Kurses
- Staatshaftungsrecht – hierzu § 9 C des Kurses
- Verwaltungsprozessrecht – hierzu § 10 C des Kurses

3. Enforcement (Durchsetzung) - und das sog. „Unionsverwaltungsrecht“

„Beliebte“ Fehler bei der Analyse von EuGH-Entscheidungen zum „Unionsverwaltungsrecht“

- Annahme, dass Entscheidungen des EuGH so zu verstehen sind, wie Entscheidungen deutscher Höchstgerichte, so dass ihren Formulierungen (selbstverständlich) als verallgemeinerungsfähig angesehen werden (zum gebotenem Problembewusstsein § 3 B III des Kurses)
- **Hiermit verbunden:** Vorschnelle Ableitung allgemeiner Grundsätze aus Entscheidungen des EuGH, die sich eigentlich nur auf ein bestimmtes (spezielles) fachrechtliches Problem beziehen

B) Vorrang des indirekten Vollzugs des Unionsrechts nach Art. 4 Abs. 2 EUV, des Art. 197 AEUV und des Art. 291 Abs. 1 AEUV?

Achtung:

1. Ziel dieses Abschnittes (§ 6 B) ist zunächst (bei § 6 B I) die Behauptung des BVerfG und weiter Teile der deutschen Literatur darzustellen, aus Art. 4 Abs. 2 EUV i.V. mit Art. 197, Art. 291 Abs. 1 AEUV und einem ungeschriebenen (auch vom EuGH anerkannten) „Grundsatz der institutionellen und verfahrensrechtlichen Autonomie der Mitgliedstaaten“ würden bestimmte Vorgaben für die Vollzugsarchitektur der Europäischen Union folgen
2. Anschließend (bei § 6 B II bis V) wird dargestellt, dass sich diese Auffassung weder auf Art. 4 Abs. 2 EUV, Art. 197 und Art. 291 Abs. 1 AEUV noch auf den „Grundsatz der institutionellen und verfahrensrechtlichen Autonomie der Mitgliedstaaten“ stützen lässt, weil diesen Bestimmungen und Grundsätzen nach der Rechtsprechung des EuGH ganz andere Funktionen zukommen. Die bei § 6 B I dargestellte Auffassung beruht auf einem Fehlverständnis des Unionsrechts.
3. Hieraus folgt: Die Ausführungen in diesem Abschnitt darzustellenden Phänomene sind (nur) aus juristischer Perspektive notwendig, weil es eben diese juristische Diskussion gibt: **Wer die Aussage Nr. 2 dieser Folie als „rechtlich wahr“ unterstellt, kann sogleich zu den § 6 C des Kurses übergehen**.

B) Vorrang des indirekten Vollzugs des Unionsrechts nach Art. 4 Abs. 2 EUV, des Art. 197 AEUV und des Art. 291 Abs. 1 AEUV?

Wie gesagt: Die folgende Darstellung versucht zu zeigen, dass sich eine (bei § 6 B I dargestellte) sehr prominente Rechtsauffassung aus bestimmten unionsrechtlichen Vorschriften – entgegen der Behauptung derjenigen, die sie vertreten – ***nicht*** herleiten lässt (§ 6 B II bis V) und damit „rechtsirrig“ ist.

Das wird für die Nicht-Juristen unter den Kursteilnehmern wenig interessant sein, so dass sich insoweit ein Überspringen dieses Abschnitts nahe liegen kann

I. Auffassung des BVerfG zur Bedeutung des Art. 4 Abs. 2 EUV für Organisation und Verfahren des Unionsrechtsvollzugs

II. Art. 197 AEUV und nationale Identität der Mitgliedstaaten

III. Art. 291 Abs. 1 AEUV und nationale Identität der Mitgliedstaaten

IV. Grundsatz der institutionellen und verfahrensrechtlichen Autonomie der Mitgliedstaaten und nationale Identität der Mitgliedstaaten

V. Gibt es eine nationale „Verwaltungs(rechts)identität“ i. S. des Art. 4 Abs. 2 EUV?

I. Auffassung des BVerfG zur Bedeutung des Art. 4 Abs. 2 EUV für Organisation und Verfahren des Unionsrechtsvollzugs

Ausgangspunkt der Argumentation des BVerfG (und weiter Teile der [deutschen] Literatur):

Art. 4 EUV

(1) Alle der Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten verbleiben gemäß Artikel 5 bei den Mitgliedstaaten.

(2) Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und *ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt*. Sie achtet die grundlegenden Funktionen des Staates, insbesondere die Wahrung der territorialen Unversehrtheit, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der nationalen Sicherheit. Insbesondere die nationale Sicherheit fällt weiterhin in die alleinige Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten.

(3) […]

I. Auffassung des BVerfG zur Bedeutung des Art. 4 Abs. 2 EUV für Organisation und Verfahren des Unionsrechtsvollzugs

BVerfG, 2 BvR 1685/14 und 2 BvR 2631/14 v. 30.7.2019 = BVerfGE 151, 202, 303 ff. – Bankenunion

„243. Zu berücksichtigen ist ferner, dass die Europäische Union ein Verwaltungsverbund ist, dessen Aufgaben vorwiegend in den Händen der nationalen Verwaltung liegen. **Ihr Aufbau und ihre Organisation wurzeln in den politischen und sozialen Traditionen der Mitgliedstaaten** (vgl. della Cananea, in: v. Bogdandy/Cassese/Huber <Hrsg.>, IPE III, 2010, § 52 Rn. 8) und **prägen vielfach deren nationale Identität im Sinne von Art. 4 Abs. 2 EUV**. Die nationalen Verwaltungen bilden die Basis des Verwaltungsverbunds, weil ihnen nicht nur der Vollzug nationalen Rechts aufgegeben ist, sondern – **durch Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 EUV, Art. 197 und Art. 291 Abs. 1 AEUV abgesichert** – grundsätzlich auch der Vollzug des Unionsrechts (vgl. Schmidt-Aßmann, in: Hoffmann-Riem/ders./Voßkuhle <Hrsg.>, GVwR I, 2. Aufl. 2012, § 5 Rn. 16, 19). **Vor diesem Hintergrund stellt der direkte Vollzug durch Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union eine Ausnahme dar** (vgl. Michel, Institutionelles Gleichgewicht und EU-Agenturen, 2015, S. 93).“

Hierzu: *Ludwigs/Pache/Sikora*, EWS 2020, 1, 4: BVerfG habe die „nationale Verwaltung als Teil der nationalen Identität“ anerkannt

I. Auffassung des BVerfG zur Bedeutung des Art. 4 Abs. 2 EUV für Organisation und Verfahren des Unionsrechtsvollzugs

Kernfrage der Argumentation des BVerfG (und weiter Teile der [deutschen] Literatur):

Steht die Achtung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten unionsrechtlichen Regelungen

- auch in den Bereichen **entgegen**, in denen die Union über Zuständigkeiten nach Art. 5 EUV verfügt,
- sofern diese Regelungen die Grundstrukturen des nationalen Verwaltungsaufbaus und die Grundmodi der nationalen Verwaltungsaufgaben-erfüllung verändern oder beeinflussen (hierzu § 8 und § 9 des Kurses)

und/oder

- zu viele Verwaltungsaufgaben auf die Organe und Einrichtungen der Union übertragen werden (hierzu § 4 A II des Kurses)?

I. Auffassung des BVerfG zur Bedeutung des Art. 4 Abs. 2 EUV für Organisation und Verfahren des Unionsrechtsvollzugs

Kernfrage der Argumentation des BVerfG (und weiter Teile der [deutschen] Literatur) beinhaltet zwei konkretere Fragen:

- Gibt es einen **allgemeinen Vorrang des mitgliedstaatlichen Vollzugs des Unionsrechts** als Grundentscheidung der Verträge, der der Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf Organe und Einrichtung der Union über Art. 5 EUV hinaus (zur Sicherung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten) Grenzen setzt?
- Gibt es einen **Grundsatz der institutionellen und verfahrensrechtlichen Autonomie der Mitgliedstaaten** in dem Sinne, dass die Anwendung des nationalen Verwaltungsverfahrens- und Organisationsrechts bei Anwendung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten besonders geschützt ist, so dass dieser Grundsatz unionsrechtlichen Regelungen in diesem Bereich über Art. 5 EUV hinaus (zur Sicherung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten) Grenzen setzt?

I. Auffassung des BVerfG zur Bedeutung des Art. 4 Abs. 2 EUV für Organisation und Verfahren des Unionsrechtsvollzugs

Ansatz des BVerfG deckt sich mit Auffassung vieler (deutscher) Autoren:

Grundthese I dieser Autoren: Der EuGH hat einen „**Grundsatz der institutionellen und verfahrensrechtlichen Autonomie der Mitgliedstaaten“** mit dem Inhalt anerkannt, dass die Anwendung des nationalen Verwaltungsverfahrens- und Organisationsrechts bei Anwendung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten besonders geschützt, so dass Eingriffe hierin besonders rechtfertigungsbedürftig sind (so z. B. *v. Danwitz* DVBl 1998, 421, 430 ff.; *Ludwigs*, NVwZ 2018, 1417 ff.; *Ludwigs/Pascher*, JuS 2022, 409 f.).

> Anders als die Gegenauffassung (hierzu [m.w.N.]: *U. Stelkens*, EuR 2012, 511, 527 ff.) annehme, könne der „Grundsatz der institutionellen und verfahrensrechtlichen Autonomie der Mitgliedstaaten“ nicht nur als eine Regel verstanden werden, nach der der mitgliedstaatliche Vollzug des Unionsrechts nach Maßgabe des nationalen Organisations- und Verfahrensrechts immer (nur) bei Fehlen unionsrechtlicher Vorgaben gilt, jedoch den Erlass einheitlicher Organisations- und Verfahrensregeln durch den Unionsgesetzgeber (bei Beachtung der Grenzen des Art. 5 EUV) nicht entgegensteht

Grundthese II dieser Autoren: Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon bestätigen **Art. 197**, **Art. 291 Abs. 1 AEUV** dieses Verständnis des „Grundsatz der institutionellen und verfahrensrechtlichen Autonomie der Mitgliedstaaten“

II. Art. 197 Abs. 1 AEUV und nationale Identität der Mitgliedstaaten

Art. 197 AEUV

(1) Die für das ordnungsgemäße Funktionieren der Union entscheidende effektive Durchführung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten ist als Frage von gemeinsamem Interesse anzusehen.

(2) Die Union kann die Mitgliedstaaten in ihren Bemühungen um eine Verbesserung der Fähigkeit ihrer Verwaltung zur Durchführung des Unionsrechts unterstützen. Dies kann insbesondere die Erleichterung des Austauschs von Informationen und von Beamten sowie die Unterstützung von Aus- und Weiterbildungsprogrammen beinhalten. Die Mitgliedstaaten müssen diese Unterstützung nicht in Anspruch nehmen. Das Europäische Parlament und der Rat erlassen die erforderlichen Maßnahmen **unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten durch Verordnungen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren**.

(3) Dieser Artikel berührt weder die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, das Unionsrecht durchzuführen, noch die Befugnisse und Pflichten der Kommission. Er berührt auch nicht die übrigen Bestimmungen der Verträge, in denen eine Verwaltungszusammenarbeit unter den Mitgliedstaaten sowie zwischen diesen und der Union vorgesehen ist.

II. Art. 197 Abs. 1 AEUV und nationale Identität der Mitgliedstaaten

- **Art. 197 Abs. 1 i.V. mit Abs. 2 Satz 1 AEUV** begründet eine Kompetenz der Union, die Befähigung der mitgliedstaatlichen Verwaltungen zu fördern, Unionsrecht i. S. des Art. 4 Abs. 3 AEUV effektiv zu verwirklichen

- **Art. 197 Abs. 2 Satz 2 und 3 AEUV** regelt die Frage, auf welche Weise die Förderung der Bemühungen der Mitgliedstaaten, die Fähigkeit ihrer jeweiligen Verwaltung zur Durchführung des Unionsrechts von der Union unterstütz werden kann (insbesondere die Erleichterung des Austauschs von Informationen und von Beamten sowie die Unterstützung von Aus- und Weiterbildungsprogrammen)

- **Art. 197 Abs. 2 Satz 4 AEUV** begründet einer Kompetenz der Union zur Ausgestaltung der Förderprogramme durch Verordnungen. Klargestellt wird, dass ***diese*** Kompetenz nicht die Kompetenz begründet, etwa das nationale Beamtenrecht, den nationalen Behördenaufbau oder das nationale Verwaltungsverfahrensrecht durch Verordnungen zu harmonisieren.

- **Art. 197 Abs. 3 AEUV** stellt klar, dass die Begrenzungen des Art. 197 Abs. 2 AEUV nicht über den Anwendungsbereich des Art. 197 Abs. 1 AEUV hinaus gehen.

II. Art. 197 Abs. 1 AEUV und nationale Identität der Mitgliedstaaten

Art. 197 AEUV sagt damit nichts dazu aus, ob Regelungen zur Organisation oder Verfahren der nationalen Verwaltungen auf andere EU-Kompetenzen gestützt werden können.

- Art. 197 Abs. 2 S. 4 AEUV schließt z. B. unionsrechtliche Bereichskodifikationen des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsorganisationsrechts, gestützt auf bereichsspezifische Ermächtigungen des EUV/AEUV nicht aus (*Classen* in Grabitz/Hilf, Recht der EU, Art. 197 AEUV Rn. 82 [Bearbeitung 2021]; *U. Stelkens*, EuR 2012, 511, 534 ff.)

  Dies war unter Geltung des EGV bereits nicht mehr bestritten worden: *David,* Inspektionen im Europäischen Verwaltungsrecht, 2003, S. 159 ff. Beispiele hierfür sind etwa die VO (EU) Nr. 952/2013 zur Festlegung des Zollkodexes der Union und die RL 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt oder RL (EU) 2019/1 zur Stärkung der Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine wirksamere Durchsetzung der Wettbewerbsvorschriften

- Art. 197 AEUV kann - entgegen BVerfG - nicht als unionsrechtliche Absicherung eines Vorrangs des mitgliedstaatlichen Vollzugs von Unionsrechts gegenüber dem Vollzug des Unionsrechts durch Unionsorgane und Einrichtungen verstanden werden.

III. Art. 291 Abs. 1 AEUV und nationale Identität der Mitgliedstaaten

Begründet Art. 291 AEUV eine Wertentscheidung zu Gunsten des mitgliedstaatlichen Vollzugs des Unionsrechts nach Maßgabe des nationalen Rechts?

Art. 291 AEUV

(1) **Die Mitgliedstaaten** ergreifen alle zur Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union erforderlichen Maßnahmen **nach innerstaatlichem Recht**.

(2) Bedarf es einheitlicher Bedingungen für die Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union, so werden mit diesen Rechtsakten der Kommission oder, in entsprechend begründeten Sonderfällen und in den in den Artikeln 11 und 13 des Vertrags über die Europäische Union vorgesehenen Fällen, dem Rat Durchführungsbefugnisse 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 Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren.

(4) […].

III. Art. 291 Abs. 1 AEUV und nationale Identität der Mitgliedstaaten

EuGH (GK), C-270/12 v. 22.1.2014, Rn. 69 ff. – Vereinigtes Königreich ./. EP und Rat (ESMA)

- Art. 291 AEUV wird nicht als Grenze einer sich aus Art. 114 AEUV ergebenden Kompetenz der EU gesehen, zur Verwirklichung des Binnenmarktes auch Agenturen zu errichten

- Art. 291 AEUV und Art. 290 AEUV stehen einer Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen auf Agenturen nicht grundsätzlich entgegen (hierzu § 4 D I des Kurses)

Weitere Rechtsprechung des EuGH zu Art. 291 AEUV betrifft ausschließlich das Verhältnis der Durchführungsbefugnisse nach Art. 291 Abs. 2 AEUV zur delegierten Rechtsetzung nach Art. 290 AEUV (hierzu § 2 B V des Kurses)

III. Art. 291 Abs. 1 AEUV und nationale Identität der Mitgliedstaaten

Rechtsprechung des EuGH zu Art. 291 Abs. 1 AEUV befasst sich damit

- ausschließlich mit der Frage der Abgrenzung der verschiedenen Rechtsetzungsverfahren (Art. 289 bis Art. 291 AEUV) zum Erlass von Rechtsakten nach Art. 288 AEUV (und damit mit Fragen der Verteilung der Kompetenzen zwischen Kommission, Rat und Europäischen Parlament) .
- nicht mit Fragen, bei denen es um die Abgrenzung von Zuständigkeiten im Verhältnis zwischen Union und Mitgliedstaaten geht

Im Lichte der Rechtsprechung des EuGH kann Art. 291 Abs. 1 AEUV (auf Grund seiner systematischen Stellung) daher

- entgegen BVerfG ***nicht*** als unionsrechtliche Absicherung eines Vorrangs des mitgliedstaatlichen Vollzugs von Unionsrechts gegenüber dem Vollzug des Unionsrechts durch Unionsorgane und Einrichtungen verstanden werden;
- ***nicht*** als Recht der Mitgliedstaaten verstanden werden, nach dem Unionsrecht grundsätzlich nach Maßgabe des nationalen Verwaltungsrechts zu vollziehen ist
- BVerfG hat daher auch zu Art. 291 Abs. 1 AEUV eine Art „**alternatives Europarecht Karlsruher Lesart**“ entwickelt (Begriff nach *Karpenstein/Kottmann*, EuZW 2020, 185).

III. Art. 291 Abs. 1 AEUV und nationale Identität der Mitgliedstaaten

Fehlverständnis des Art. 291 Abs. 1 AEUV als Regelung zur Kompetenzaufteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten (und als Ausdruck eines „Exekutivföderalismus“) schwappt allerdings auch zunehmend in die nicht-deutsche Europarechtswissenschaft über

- *Schütze,* CML Rev. 47 (2010), 1385, 1391 ff.
- *Volpato*, REALaw 12:1 (2019), 75 ff.

IV. Grundsatz der institutionellen und verfahrens-rechtlichen Autonomie der Mitgliedstaaten und nationale Identität der Mitgliedstaaten

Wie gesagt: Ansatz des BVerfG wird von vielen (deutschen) Autoren geteilt:

- Grundthese ist insoweit, dass ein **Grundsatz der institutionellen und verfahrensrechtlichen Autonomie der Mitgliedstaaten** mit dem Inhalt existiert, dass die Anwendung des nationalen Verwaltungsverfahrens- und Organisationsrechts bei Anwendung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten besonders geschützt, so dass unionsrechtliche Eingriffe hierin besonders rechtfertigungsbedürftig sind (so z. B. *v. Danwitz* DVBl 1998, 421, 430 ff.; *Ludwigs*, NVwZ 2018, 1417 ff.); *Ludwigs/Pasc*her, JuS 2022, 409 f.).

- **Aber:** Teilweise wird die Anwendung des nationalen Verfahrensrechts und die „Integrität“ nationaler Verwaltungsorganisation auch nur als eine Regel verstanden, die bei Fehlen unionsrechtlicher Vorgaben gilt, die den Erlass einheitlicher Regelungen durch den Unionsgesetzgeber (bei Beachtung der Grenzen des Art. 5 EUV) nicht entgegenstehen (hierzu zusammenfassend [m.w.N.]: *U. Stelkens*, EuR 2012, 511, 527 ff.)

- Fest steht nach dem bisher Gesagtem: **Art. 197, Art. 291 Abs. 1 AEUV sichern einen Grundsatz der institutionellen und verfahrensrechtlichen Autonomie der Mitgliedstaaten i.S. der zuerst genannten Auffassung nicht ab!**

IV. Grundsatz der institutionellen und verfahrensrechtlichen Autonomie der Mitgliedstaaten und nationale Identität der Mitgliedstaaten

Tatsächlich verwendet der EuGH den Begriff der „Verwaltungsautonomie“ seit 2004, aber:

- EuGH, C-201/02 v. 25.9.2003, Rn. 64 ff. - Wells: Wie unionsrechtmäßige Zustände hergestellt werden, bleibt der Verwaltungsautonomie der Mitgliedstaaten überlassen.

- EuGH, C-55/09 v. 24.4.2008, Rn. 170 – Arcor: Wie effektiver Rechtsschutz gegen Unionsrechtsverletzungen gewährt wird, bleibt der Verwaltungsautonomie der Mitgliedstaaten überlassen.

Festhalten an dieser Rspr. auch nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon:

- EuGH (GK), C-416/10 v. 15.1.2013, Rn. 87 ff. – Križan: In welcher Instanz eine versäumte UVP nachgeholt wird, obliegt Verwaltungsautonomie der Mitgliedstaaten; Nachholung muss jedoch effektiv sein.

IV. Grundsatz der institutionellen und verfahrens-rechtlichen Autonomie der Mitgliedstaaten und nationale Identität der Mitgliedstaaten

Wenn EuGH auf die institutionelle und verfahrensrechtliche Autonomie der Mitgliedstaaten der Mitgliedstaaten verweist, geschieht dies i.d.R.

- in Anschluss an die Feststellung, ein Mitgliedstaat habe gegen Unionsrecht verstoßen und sei unionsrechtlich verpflichtet, diesen Verstoß bzw. seine Folgen rückgängig zu machen. Es wird den Mitgliedstaaten – entsprechend dem „Grundsatz der institutionellen und verfahrensrechtliche Autonomie“ des Mitgliedstaats - überlassen, wie und durch welche Behörde dies erfolgt, etwa durch Aufhebung eines Verwaltungsakts oder schadensersatzrechtliche Naturalrestitution

- Andere Fälle betrafen die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, effektiven Rechtsschutz gegen Unionsrechtsverletzungen (Art. 47 GRCh) zu gewähren, ohne dass das „Wie“ dieses Rechtsschutzes entsprechend dem „Grundsatz der institutionellen und verfahrensrechtliche Autonomie“ des Mitgliedstaats ausdrücklich vorgeschrieben wird

IV. Grundsatz der institutionellen und verfahrens-rechtlichen Autonomie der Mitgliedstaaten und nationale Identität der Mitgliedstaaten

Grundsatz der institutionellen und verfahrensrechtliche Autonomie“ des Mitgliedstaats wird vom EuGH daher eher i. S. einer Entlastung des Unionsrechts von Detailfragen verstanden:

- Unionsrecht 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 habe.

- Ein „Eigenwert“ wird der Anwendbarkeit nationalen Rechts damit offenbar nicht zugewiesen.

- Rechtsprechung des EuGH zum „Grundsatz der institutionellen und verfahrensrechtliche Autonomie“ der Mitgliedstaaten kann daher ***nicht*** als Anerkennung eines unionsrechtlichen Grundsatzes gedeutet werden, nach dem Unionsrecht grundsätzlich nach Maßgabe des nationalen Verwaltungsrechts zu vollziehen ist

V. Gibt es eine „nationale Verwaltungs(rechts)identität“ i. S. des Art. 4 Abs. 2 EUV?

Ist das (Allgemeine) Verwaltungsrecht eines Mitgliedstaates Ausdruck seiner „nationalen Identität“ i. S. des Art. 4 Abs. 2 EUV?

Identifizieren sich die Bürger eines Staates mit bestimmten nationalen Instituten des Verwaltungsrechts?

- so z. B. *della Cananea,* EPL 9 (2003), 563, 572 f.;
- so z. B. *Harlow,* in: Beaumont/Lyons/Walker (Hrsg.), Convergence and Divergence in European Public Law, 2002, S. 199, 208 ff.
- so z. B. *Neidhardt*, Nationale Rechtsinstitute als Bausteine europäischen Verwaltungsrechts, 2008, S. 189, 199 ff.

V. Gibt es eine „nationale Verwaltungs(rechts)identität“ i. S. des Art. 4 Abs. 2 EUV?

Ist das (Allgemeine) Verwaltungsrecht eines Mitgliedstaates Ausdruck seiner „nationalen Identität“ i. S. des Art. 4 Abs. 2 EUV?

T. Barczak, JZ 2020, 1125, 1127 (zur Forderung nach einer Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft)

„1. Justizverfassungsrecht als Teil nationaler Identität

Die Justizorganisation ist Ausdruck gewachsener, von rechtskulturellen Prämissen abhängiger, in nationalen Verfassungstraditionen wurzelnder Staatsbilder. Die Gerichtsverfassung stellt einen tragenden Bestandteil der nationalen Verfassungsstruktur dar, deren Vielfalt und Eigenart von der Europäischen Union als Teil nationaler Identität (Art. 4 Abs. 2 Satz 1 EUV) zu respektieren sind. […].“

- Ist ein so weitgehendes Verständnis „nationaler Identität“ plausibel?
- Geht es nicht eher um gewisse Rechtstraditionen, die der nationale Gesetzgeber aber ohne weiteres ändern könnte?

V. Gibt es eine „nationale Verwaltungs(rechts)identität“ i. S. des Art. 4 Abs. 2 EUV?

Zum Folgenden *U. Stelkens*, EuR 2012, 511, 535 f.

- Wenn zur Garantie der nationalen Identität der Mitgliedstaaten (Art. 4 Abs. 2 AEUV) auch Anerkennung eines Primats des mitgliedstaatlichen Vollzugs des Unionsrechts nach Maßgabe eines möglichst unberührten nationalen Verwaltungsrechts gehören sollte – worin läge der Sinn einer derartigen „nationalen Verwaltungs(rechts)identität“?

- Den überkommenen Strukturen des nationalen Verwaltungsrechts in den jeweiligen Mitgliedstaaten kann (anders als den dahinter stehenden demokratischen und rechtsstaatlichen Grundgedanken) in einer Demokratie kein Eigenwert „an sich“ zukommen, der vor „fremden“ Einflüssen zu schützen ist.

- 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.

V. Gibt es eine „nationale Verwaltungs(rechts)identität“ i. S. des Art. 4 Abs. 2 EUV?

Zum Folgenden *U. Stelkens*, EuR 2012, 511, 535 f.

- Es ist ein grundsätzliches Fehlverständnis von Art. 4 Abs. 2 EUV, wenn dieser 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. Die Annahme, die Bürger eines Staates würden sich mit bestimmten nationalen Instituten des Verwaltungsrechts identifizieren, ist schlicht Fiktion (jeder, der schon einmal Studierenden der Rechtswissenschaft im 3. oder 4. Semester Grundzüge des nationalen Verwaltungsrechts vermitteln musste, weiß das: Selbst bei diesen Personen, sind die Grundzüge vollständig unbekannt).
- Kann sich die nationale Identität eines Mitgliedstaates wirklich maßgeblich von den überkommenen Strukturen des Verwaltungsverfahrensrechts, des Verwaltungsorganisationsrechts, des Verwaltungsprozessrechts und des Staatshaftungsrechts (unabhängig von deren demokratischem und rechtsstaatlichem Grundanliegen) definieren?

V. Gibt es eine „nationale Verwaltungs(rechts)identität“ i. S. des Art. 4 Abs. 2 EUV?

Spezielles Problem in Deutschland

- Wer bestimmte Institute des deutschen Allgemeinen Verwaltungsrechts zum Ausdruck der „nationalen Identität Deutschlands“ i. S. des Art. 4 Abs. 2 EUV erhebt, läuft in Gefahr, sie auch als Ausdruck der in **Art. 79 Abs. 3 i. V. mit Art. 1 und 20 GG** niedergelegten Grundsätze zu verstehen.

- Damit besteht die Gefahr, dass einzelne Regelungen des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts *bis ins Detail* als konkretisiertes – von der „Ewigkeitsgarantie“ des Art. 79 Abs. 3 GG umfasstes – Verfassungsrecht und nicht nur als Ergebnis einer gesetzgeberischen Abwägung zwischen gegenläufigen Interessen (unter Beachtung verfassungsrechtlicher Vorgaben) verstanden werden, ohne dass dies wirklich geboten ist

  So z. B. für § 48 VwVfG: *Scholz*, DÖV 1998, 261, 264 ff.; krit. hierzu zu Recht *Winkler*, DÖV 1999, 148 ff. (hierzu § 9 A III 2 des Kurses)

  Allgemein hierzu: *U. Stelkens*, in: Hill/Sommermann/Stelkens/Ziekow (Hrsg.), 35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz, 2011, S. 271, 293 f.

C) Zuständigkeit und Rechtsgrundlagen für den indirekten Vollzug des Unionsrechts in Deutschland

Indirekter Vollzug des „**Unionsrechts**“ meint (hierzu § 2 B des Kurses)

- nicht (nur) den **Vollzug unmittelbar anwendbaren** (geschriebenen oder ungeschriebenen) **Unionsrechts** durch nationale Behörden im Verhältnis zum Bürger,
- sondern auch die **Anwendung solchen nationalen Rechts** im Verhältnis zum Bürger**,**
  - das der Umsetzung nicht unmittelbar anwendbaren Unionsrechts (insbes. der Umsetzung von Rechtsangleichungsrichtlinien) dient;
  - das der Ergänzung unmittelbar anwendbaren Unionsrechts (z. B. ergänzende nationale Ausführungsregelungen zu EU-Verordnungen) dient;
  - bei dessen Anwendung **geschriebenen und ungeschriebenen unionsrechtlichen Vorgaben** (insbesondere den aus **Art. 4 Abs. 3 EUV folgenden Verwirklichungspflichten** – hierzu § 6 A II und III des Kurses) Rechnung zu tragen ist

D) Zuständigkeit und Rechtsgrundlagen für den indirekten Vollzug des Unionsrechts in Deutschland

I. Innerstaatliche Zuständigkeitsverteilung für den „echten“ Vollzug des Unionsrechts

II. Innerstaatliche Zuständigkeitsverteilung für den „respektierenden“ Vollzug des Unionsrechts

III. Innerstaatliche Zuständigkeitsverteilung bei der geteilten Mittelverwaltung

IV. Innerstaatliche Zuständigkeitsverteilung in Zusammenhang mit dem EU-Beihilferecht

I. Innerstaatliche Zuständigkeitsverteilung für den „echten“ Vollzug des Unionsrechts

„Ob“ und „Wie“ der Aufgabenerfüllung durch die Mitgliedstaaten ist unionsrechtlich geregelt (§ 2 B I des Kurses)

Verwaltungskompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern bestimmt sich in analoger Anwendung der Art. 83 ff. GG über die „Ausführung“ der Bundesgesetze auch dann, wenn zu vollziehender Unionsrechtsakt unmittelbar anwendbar ist (und daher keiner Umsetzung durch ein Bundesgesetz bedarf)

Hieraus folgt:

- **Bundesvollzugskompetenzen** bestehen nur und soweit, wie sie sich aus den Art. 86 ff. GG herleiten lassen (z. B. für Bundeszollverwaltung Art. 108 Abs. 1 Satz 1 GG)
- **Länder** führen Unionsrecht nach **Art. 83 GG (analog)** als „eigene Angelegenheit“ aus, soweit für den zu vollziehenden Unionsrechtsakt eine Bundesgesetz-gebungskompetenz bestünde *und* kein Fall der Art. 86 ff. GG vorliegt
- Soweit für den vollziehenden Unionsrechtsakt keine Gesetzgebungskompetenz des Bundes bestünde, sind die **Länder nach Art. 30 GG** für den Vollzug dieses „landesrechtsersetzenden“ Unionsrechtsakt zuständig; Art. 83 ff. GG sind *nicht* analog anzuwenden

I. Innerstaatliche Zuständigkeitsverteilung für den „echten“ Vollzug des Unionsrechts

Bei „Ausführung“ des Unionsrechts durch die Länder nach Art. 83 ff. GG

- richtet sich die Gesetzgebungszuständigkeit für die „Einrichtung der Behörden“ und das „Verwaltungsverfahren“ nach Art. 84 Abs. 1 GG
- so dass die Landesbehörden i.d.R. die Landes-VwVfG und das Landesorganisationsrecht anzuwenden haben (der Bund aber ggf. entsprechende Regelungen insbesondere im Fachrecht treffen kann)
- bestehen **keine besonderen Weisungsbefugnisse des Bundes in Bezug auf die „Ausführung“ des Unionsrechts durch die Länder**

Im Fall des Art. 30 GG und bei analoger Anwendbarkeit der Art. 83 ff. GG

- muss der Bund dennoch für das Verhalten der Länder im Vertragsverletzungs-verfahren nach Art. 258 ff. AEUV gegebenenfalls einstehen (hierzu § 7 A III des Kurses)
- ist der Bund im Verhältnis zur Union für das Verhalten der Länder ggf. finanziell einstandspflichtig (hierzu § 7 D des Kurses)

II. Innerstaatliche Zuständigkeitsverteilung für den „respektierenden“ Vollzug des Unionsrechts

Nationale Behörden vollziehen nationales Recht, haben hierbei aber unionsrechtliche Vorgaben zu *beachten* - **Unionsrecht regelt nicht, „*ob*“ bestimmte Verwaltungsaufgaben wahrgenommen werden, sondern nur (mehr oder weniger weitgehend), wie sie zu erfüllen sind, *wenn* sie von den Mitgliedstaaten wahrgenommen werden** (§ 2 B II des Kurses)

Art. 83 ff. GG sind hier im Bund-Länder-Verhältnis *nicht* (analog) anwendbar:

- Art. 83 ff. GG erfassen nur Fälle, in denen ein Bundesgesetz einer Behörde konkrete Aufgaben und Befugnisse überträgt.
- Art. 83 ff. GG sagen nichts zu der Frage, ob und inwieweit eine Bundesbehörde bei der Wahrnehmung von ihr durch Bundesgesetz zugewiesenen Aufgaben landesrechtliche Vorgaben zu beachten hat (vgl. BVerwG, I A 1/67 v. 16.1.1968 = BVerwGE 29, 52 ff.
- Art. 83 ff. GG sagen nichts zu der Frage, ob und inwieweit eine Landesbehörde bei der Wahrnehmung ihr durch Landesgesetz zugewiesener Aufgaben an bundesrechtliche Vorgaben gebunden ist (vgl. BVerfG, 2 BvG 1/58 v. 30.7.1958 = BVerfGE 8, 122 [131]).

II. Innerstaatliche Zuständigkeitsverteilung für den „respektierenden“ Vollzug des Unionsrechts

Im Fall des „respektierenden“ Vollzugs des Unionsrechtsakts,

- bestimmt sich die Verpflichtung zur „Beachtung“ des Unionsrechtsakts durch deutsche Behörden somit allein danach, ob die jeweilige Tätigkeit der Behörde in den Anwendungsbereich des Unionsrechtsakts fällt
- richtet sich das Verwaltungsverfahrens- und Organisationsrecht in der Regel nach dem Recht, das für die Wahrnehmung der Aufgabe gilt, bei der der Unionsrechtsakt zu beachten ist …
- … soweit nicht nach Art. 70 ff. GG der Bund spezielle allgemeine Verfahrensregelungen für alle von dem Unionsrechtsakt betroffenen Behörden erlassen kann, wie z. B. im (auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) gestützten Vergaberecht

III. Innerstaatliche Zuständigkeitsverteilung bei der geteilten Mittelverwaltung

EU Kommission ⟷ EU-Verordnung regelt Verwaltung von EU Mitteln durch Mitgliedstaaten ⟷ Mitgliedstaat

Unionsrecht oder nationales Recht? ↕

(privater) Fördermittelempfänger

- Zuständigkeit für die Mittelverwaltung im Bund-Länder-Verhältnis richtet sich nach Art. 83 ff. GG (analog): I.d.R. führen die Länder die EU-Verordnung als „eigene Angelegenheit´“ aus
- Teilweise hat Bund nach Art. 84 Abs. 1 GG von den Ländern zu beachtendes Verfahrens- und Organisationsrecht geschaffen, soweit er für den jeweiligen Förderbereich eine Gesetzgebungskompetenz besitzt (z. B. für GAP das Gesetz zur Durchführung der gemeinsamen Marktorganisationen und der Direktzahlungen [Marktorganisationsgesetz – MOG])
- Im Übrigen gilt das für die jeweilige Behörde geltende Verwaltungsverfahrensrecht

IV. Innerstaatliche Zuständigkeitsverteilung in Zusammenhang mit dem EU-Beihilferecht

Vollzug des europäischen Beihilferechts (Art. 107 ff. AEUV) nach Maßgabe der VO (EU) 2015/1589 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 AEUV

- Zuständig für die Beachtung der unionsrechtlichen Vorgaben ist die Behörde, die eine Beihilfe i.S. der Art. 107 ff. AEUV (nach Maßgabe des für sie geltenden Verwaltungsverfahrens- und Haushaltsrechts) gewährt
- Entsprechendes gilt für etwaige Rückforderungen: Anwendbar ist das für den Beihilfegeber anwendbare Verwaltungsverfahrensrecht.
- Bund hat gegenüber Ländern und Kommunen keine besonderen Weisungsbefugnisse, obwohl er für das Verhalten der Länder im Vertragsverletzungs-verfahren nach Art. 258 ff. AEUV gegebenenfalls einstehen muss (hierzu § 7 A III des Kurses)