

Aufsatz ÖR

Dr. Jacqueline Lorenzen*

Grundlagen des Europarechts (Teil IV): Europäische Verwaltung

<https://doi.org/10.1515/jura-2021-2966>

Dieser mehrteilige Beitrag soll den Studierenden eine Wiederholung der Grundlagen des Europarechts ermöglichen. Nachdem sich der vorherige Teil der Europäischen Gesetzgebung widmete (JURA 2021, 745 ff.), befasst sich der folgende Beitrag mit der Europäischen Verwaltung. Näher betrachtet werden der direkte und indirekte Vollzug des Unionsrechts sowie das Phänomen des Europäischen Verwaltungsverbands.

I. Bedeutung der Europäischen Verwaltung in Klausur und Praxis

Die Bedeutung der Europäischen Verwaltung zeigt sich anschaulich in der derzeitigen Pandemiesituation: Das Zulassungsverfahren für die in der Union genutzten Impfstoffe wird zentral von der Europäischen Arzneimittelagentur (EMA) durchgeführt. Nach positiver Stellungnahme ihrerseits ist es schließlich die Europäische Kommission, die die endgültige Zulassungsentscheidung trifft.¹ Die über 32.000 Beschäftigten in den Dienststellen der Kommission² sowie das Bestehen von über 40 Europäischen Agenturen³ belegen ferner die quantitative Dimension der Europäischen Verwaltung. Daneben haben die nationalen Verwaltungen in zunehmendem Maße das Unionsrecht zu vollziehen, welches das nationale Recht in breiten Bereichen überlagert und determiniert, wobei auch das dabei anzuwendende nationale Verfahrensrecht

¹ Näher zum Arzneimittelzulassungsverfahren *Ambrosius/Klement PharmR* 2021, 119 ff.

² Zahlen unter https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/european-commission-hr_key_figures_2021_en.pdf.

³ Vgl. die Aufzählung unter https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies_de.

***Kontaktperson:** Jacqueline Lorenzen, Wissenschaftliche Mitarbeiterin und Habilitandin am Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht an der Universität Heidelberg (Lehrstuhl Prof. Dr. Dr. h. c. Wolfgang Kahl).

von immer deutlicheren Europäisierungsschüben geprägt ist. Hiermit nimmt auch die Prüfungsrelevanz zu. »Klassische« verwaltungsrechtliche Klausuren, etwa im Bereich der Rücknahme von Verwaltungsakten, erhalten ein neues, europarechtlich überformtes Gewand und stellen die Studierenden vor neue Herausforderungen.⁴

II. Überblick über die Formen des Verwaltungsvollzugs in der EU

Ganz generell kann unter den weiten, mehrdimensionalen Begriff der »Europäischen Verwaltung« die Gesamtheit der Einrichtungen gefasst werden, die mit der Anwendung des Unionsrechts bzw. des vom Unionsrecht determinierten nationalen Rechts befasst sind.⁵ Nach wie vor herrscht beim Vollzug des Unionsrechts das sog. *Trennungsprinzip* vor. Unterschieden wird demnach zwischen dem Vollzug durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union selbst (sog. *direkter Vollzug*, s. dazu III.) und dem Vollzug des Unionsrechts durch die jeweiligen Mitgliedstaaten (sog. *indirekter Vollzug*), der den Regelfall bildet (vgl. Art. 291 I AEUV, s. dazu IV.).⁶ Daneben sind in den letzten Jahrzehnten zunehmend Kooperations- und Verbundstrukturen entstanden, für die sich der Begriff des »Europäischen Verwaltungsverbands« etabliert hat (s. dazu V.).⁷

⁴ Zu möglichen Klausurkonstellationen *Bruckert/Gläser/Schwab StudZR Ausbildung* 1/2021, 119 (131 ff.); *Musil/Burchard Klausurenkurs im Europarecht*, 5. Aufl. 2019, Rn. 26 ff. sowie Fälle 14 und 15.

⁵ Grabitz/Hilf/Nettesheim/Krajewski/Rösslein *Das Recht der EU*, 73. EL. 2021, Art. 298 AEUV Rn. 9; Mager in: Trute u. a., *Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, 2008, S. 369 (371).

⁶ *Haratsch/Koenig/Pechstein Europarecht*, 12. Aufl. 2020, Rn. 474 f.; *Schmidt-Aßmann Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidea*, 2. Aufl. 2006, S. 381; grundlegend bereits *Rengeling*, *Rechtsgrundsätze beim Verwaltungsvollzug des Europäischen Gemeinschaftsrechts*, 1977, S. 9 ff.

⁷ Begriffsprägend v. a. *Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold* (Hrsg.) *Der Europäische Verwaltungsverbund*, 2005.

III. EU-Eigenverwaltung

Fall 1:⁸ Aufgrund der Covid-19-Pandemie erließ Dänemark im März 2020 eine Regelung, wonach alle öffentlichen Veranstaltungen mit mehr als 1.000 Teilnehmern abgesagt werden mussten. Gleichzeitig wurden den privaten Veranstaltungsunternehmen für März 2020 Entschädigungen zugesagt, die sowohl Einkommensverluste als auch aufgrund der erforderlichen Absagen zusätzlich entstehende Kosten kompensieren sollten. Die geplanten Entschädigungen notifiziert Dänemark der Kommission gemäß Art. 108 III AEUV. Wird die Kommission die Zahlungen genehmigen?

Der *direkte Vollzug* des Unionsrechts durch die Organe und Einrichtungen der Union wird auch als *EU-Eigenverwaltung* bezeichnet.⁹ Ihre primärrechtliche Rechtfertigung erhält sie durch Art. 298 I AEUV, wonach sich die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union auf eine offene, effiziente und unabhängige europäische Verwaltung stützen.

1. Anwendungsfelder und Rechtsgrundlagen

Innerhalb des direkten Vollzugs wird weiter unterschieden zwischen dem unionsinternen und -externen Vollzug. Der *unionsinterne Vollzug* umfasst Verwaltungsaufgaben, die den Innenbereich der Union betreffen, namentlich interne Organisations- und Personalangelegenheiten, den Haushaltsvollzug (vgl. Art. 317 AEUV) und das Beschaffungswesen. Der *unionsexterne Vollzug* umfasst hingegen alle Maßnahmen, die nach außen direkt gegenüber den Mitgliedstaaten, den einzelnen UnionsbürgerInnen oder den in der Union angesiedelten Unternehmen wirken.¹⁰ Da der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 I 1, II EUV) auch im Bereich der Verwaltung gilt,¹¹ findet ein direkter externer Vollzug des Unionsrechts jedoch nur statt, wenn die Unionsverträge dies vorsehen, entweder mittels expliziter Anordnung (z. B. Art. 105, 106 III AEUV) oder indem die Verträge zum Erlass entsprechenden Sekundär-

rechts ermächtigen.¹² Wichtige Anwendungsfelder des direkten Vollzugs sind das Wettbewerbsrecht (Art. 105, 106 III AEUV), die Beihilfenaufsicht (Art. 108 AEUV), die Fondsverwaltung (z. B. Art. 163 AEUV) sowie die Übernahme bestimmter Genehmigungs- und Zulassungsverfahren (z. B. die Zulassung gewisser Arzneimittel).¹³

2. Akteure

Hauptverwaltungsorgan der Union ist die *Europäische Kommission* (vgl. Art. 17 I 2, 4 und 5 EUV).¹⁴ Unterstützt wird sie durch ihren Verwaltungsunterbau, bestehend aus den *Generaldirektionen* und *Diensten*.¹⁵ Diese »klassische« EU-Eigenverwaltung unterlag in den letzten Jahrzehnten allerdings einer starken Ausdifferenzierung. So sind über 40 rechtlich verselbständigte Europäische Agenturen entstanden.¹⁶ Die sog. *Exekutivagenturen* werden dabei von der Kommission auf Grundlage der VO (EG) Nr. 58/2003¹⁷ durch Beschluss eingerichtet. Ihre Aufgabe besteht – unter der Kontrolle und Verantwortung der Kommission – in der Verwaltung bestimmter EU-Programme (z. B. Erasmus+).¹⁸ Die *dezentralen Agenturen* (Regulierungsagenturen) hingegen nehmen ihre Aufgaben unabhängig von der Kommission wahr, unterstehen insbesondere nicht deren Aufsicht.¹⁹ Sie sind mit der dauerhaften Wahrnehmung unterschiedlicher Sachaufgaben befasst. Während vielen Agenturen Informations-, Beratungs- oder Koordinationsaufgaben zukommen, verfügen einige Agenturen über ei-

¹² v. Danwitz Europ. Verwaltungsrecht, 2008, S. 316; Streinz Europarecht, 11. Aufl. 2019, Rn. 589; näher zu den Verwaltungskompetenzen der EU Bieber/Epiney/Haag/Kotzur, Die EU, 14. Aufl. 2021, § 8 Rn. 4.

¹³ Terhechte/Augsberg Verwaltungsrecht der EU, 2011, § 6 Rn. 34; Streinz Europarecht, 11. Aufl. 2019, Rn. 590 f.

¹⁴ Schulze/Janssen/Kadelbach/Gundel Europarecht, 4. Aufl. 2020, § 3 Rn. 12; Schwarze/Hatje EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 298 AEUV Rn. 8.

¹⁵ Näher Frenz HdB Europarecht, Bd. 6, 2011, Rn. 1242 ff.; Mehde ZEuS 2001, 403 (409 f.); s. dazu auch Art. 21 der Geschäftsordnung der Europäischen Kommission, ABIEG 2000, L 308, 26.

¹⁶ Zur Rechtsnatur Terhechte/Augsberg Verwaltungsrecht der EU, 2011, § 6 Rn. 37 f.; Kment JuS 2011, 211 (212).

¹⁷ ABIEG 2003, L 11, 1.

¹⁸ Näher zu den Exekutivagenturen Leible/Terhechte/Gundel Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht (EnzEur Bd. 3), 2. Aufl. 2021, § 38 Rn. 36 f.; Lorenzen Kontrolle einer sich ausdifferenzierenden EU-Eigenverwaltung, 2019, S. 112 f.; Sydow VerwArch 97 (2006), 1 (5 f.).

¹⁹ Ausführlich hierzu Lorenzen Kontrolle einer sich ausdifferenzierenden EU-Eigenverwaltung, 2019, S. 166 ff.; dies wird aus deutscher Perspektive, wonach die Aufsicht ein wesentliches Element demokratischer Legitimation darstellt, kritisch diskutiert, vgl. z. B. Gärditz AöR 135 (2010), 251 (277); Ohler JZ 2014, 249 (252); weniger streng hingegen Groß JZ 2012, 1087 (1091); Schaefer DVBl 2019, 153 (153, 155 f.).

⁸ Basierend auf Europäische Kommission State Aid SA.56685 (2020/N) – DK – Compensation scheme for cancellation of events related to COVID-19, C (2020)1698 final.

⁹ Vgl. etwa Calliess/Ruffert/Ruffert EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 298 AEUV Rn. 2; Kment JuS 2011, 211 (211); Oppermann/Classen/Nettesheim Europarecht, 9. Aufl. 2021, § 12 Rn. 8.

¹⁰ Terhechte/Augsberg Verwaltungsrecht der EU, 2011, § 6 Rn. 33 f.; Haratsch/Koenig/Pechstein Europarecht, 12. Aufl. 2020, Rn. 475.

¹¹ Kahl Der Staat 50 (2011), 353 (353); Geiger/Khan/Kotzur/Kotzur EUV/AEUV, 6. Aufl. 2017, Art. 298 AEUV Rn. 1; zu diesem Prinzip s. bereits Lorenzen JURA 2021, 745 (749).

gene Entscheidungsbefugnisse mit verbindlicher Außenwirkung,²⁰ wie z. B. die Europäische Agentur für Flugsicherheit (EASA), die selbständig über die Zulassung bestimmter Fahrzeugmuster entscheidet.²¹ Daneben gibt es zahlreiche mit Interessenvertretern oder Wissenschaftlern besetzte *Ausschüsse* (Expertengremien), die die Kommission oder die Agenturen bei ihrer Aufgabenerfüllung beraten.²² Schließlich ist eine beträchtliche Anzahl unterschiedlicher *Ämter* eingerichtet worden, wie etwa das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF).²³

3. Handlungsformen

a) Einzelfallbezogene, verbindliche Rechtsakte

Als rechtsverbindliche Handlungsform zur Vollziehung des Unionsrechts im Einzelfall dient der EU-Eigenverwaltung vor allem der – einem Verwaltungsakt ähnelnde²⁴ – *adressatenbezogene Beschluss* i. S. d. Art. 288 IV 2 AEUV, der sich an die einzelnen UnionsbürgerInnen, die mitgliedstaatlichen Unternehmen oder die Mitgliedstaaten richten kann.²⁵ Daneben hat die EU die Möglichkeit, *Verträge* zu schließen (vgl. Art. 272 AEUV), z. B. im Bereich der öffentlichen Aufträge und Konzessionen.²⁶

b) Unverbindliche Handlungsformen

Die EU kann ferner mittels rein tatsächlichen Verwaltungshandelns, z. B. in Gestalt von Warnungen oder Aufklärungen, agieren (*Realakte*).²⁷ Als weitere Formen unver-

bindlichen (Verwaltungs-)Handelns sieht Art. 288 V AEUV *Empfehlungen* vor, die dem Adressaten ein bestimmtes Handeln nahelegen, sowie *Stellungnahmen*, die eine Art sachverständiger Meinungsäußerung darstellen.²⁸ Eine erhebliche Bedeutung aufgrund ihrer zwar nicht rechtlichen, aber faktischen Verbindlichkeit kommt den *Mitteilungen* der Kommission zu, mittels derer diese Hinweise zur Auslegung des Unionsrechts gibt.²⁹

c) Formen exekutiver Rechtssetzung

Schließlich gibt es auch auf Unionsebene Formen exekutiver Rechtssetzung. Zu unterscheiden ist dabei zwischen *delegierten Rechtsakten* (Art. 290 AEUV) und *Durchführungsrechtsakten* (Art. 291 AEUV).³⁰

Im ersteren Fall wird die Kommission in einem im Gesetzgebungsverfahren erlassenen Basisrechtsakt dazu ermächtigt, diesen näher zu *konkretisieren*.³¹ Dabei sind nach Art. 290 I UA 2 S. 1 AEUV Ziele, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer der Befugnisübertragung ausdrücklich im Basisrechtsakt niederzulegen. Wesentliche Aspekte eines Bereichs sind einer Delegation von vornherein entzogen, vgl. Art. 290 I UA 2 S. 2 AEUV, der somit eine »europäische Wesentlichkeitsdoktrin« statuiert, auch wenn deren exakte Voraussetzungen nach wie vor nicht eindeutig geklärt sind. Der EuGH geht jedenfalls davon aus, dass davon sowohl besonders grundrechtseinschränkende Maßnahmen als auch politische Entscheidungen erfasst sind, die in den Zuständigkeitsbereich des Unionsgesetzgebers fallen.³² Im Ergebnis weisen die delegierten Rechtsakte eine gewisse Nähe zu den aus dem nationalen Recht bekannten Rechtsverordnungen und deren Voraussetzungen (Art. 80 GG; Wesentlichkeitslehre) auf.³³

²⁰ Näher Leible/Terhechte/*Gundel* Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht (EnzEur Bd. 3), 2. Aufl. 2021, § 38 Rn. 20 ff.

²¹ Näher zu den Aufgaben der EASA *Schaefer* DVBl 2019, 153 (154).

²² *Kment* JuS 2011, 211 (213); weiterführend *Pilniok* EuR 2014, 62 ff.

²³ Näher Leible/Terhechte/*Gundel* Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht (EnzEur Bd. 3), 2. Aufl. 2021, § 38 Rn. 39 ff.; *Lorenzen* Kontrolle einer sich ausdifferenzierenden EU-Eigenverwaltung, 2019, S. 120 f.

²⁴ *Lenz/Borchardt/Hetmeier* EU-Kommentar, 6. Aufl. 2012, Art. 288 AEUV Rn. 18; *Streinz* Europarecht, 11. Aufl. 2019, Rn. 521.

²⁵ Ausführlich zum adressatenbezogenen Beschluss *Glaser* Die Entwicklung des europäischen Verwaltungsrechts aus der Perspektive der Handlungsformenlehre, 2013, S. 357 ff.; *Schulze/Janssen/Kadelbach/Gundel* Europarecht, 4. Aufl. 2020, § 3 Rn. 71 ff. Zu den Handlungsformen im Bereich der Europäischen Gesetzgebung s. *Lorenzen* JURA 2021, 745 (746 ff.).

²⁶ Typologie der möglichen Verwaltungsverträge bei *Athanasiadou* Der Verwaltungsvertrag im EU-Recht, 2017, S. 117 ff.

²⁷ *Stelkens/Bonk/Sachs/Stelkens* VwVfG, 9. Aufl. 2018, Europäisches Verwaltungsrecht, Europäisierung des Verwaltungsrechts und

Internationales Verwaltungsrecht Rn. 175; näher *Glaser* Die Entwicklung des europäischen Verwaltungsrechts aus der Perspektive der Handlungsformenlehre, 2013, S. 404 ff.

²⁸ *Calliess/Ruffert/Ruffert* EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 288 AEUV Rn. 96; v. der Groeben/Schwarze/Hatje/*Geismann* Europ. Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 288 AEUV Rn. 63.

²⁹ Näher dazu *Schulze/Janssen/Kadelbach/Gundel* Europarecht, 4. Aufl. 2020, § 3 Rn. 86 ff.

³⁰ Ausführlich *Haselmann*, Delegation und Durchführung gemäß Art. 290 und 291 AEUV, 2012; *Lange* JuS 2019, 759 ff.; *Sydow* JZ 2012, 157 ff.

³¹ *Hatje/Müller-Graff/Sydow* Europ. Organisations- und Verfassungsrecht (EnzEur Bd. 1), 2014, § 12 Rn. 32; *Sydow* JZ 2012, 157 (159).

³² EuGH Rs. C-355/10, Parlament/Rat, ECLI:EU:C:2012:516, Rn. 76 f.

³³ *Hatje/Müller-Graff/Sydow* Europ. Organisations- und Verfassungsrecht (EnzEur Bd. 1), 2014, § 12 Rn. 32; *Sydow* JZ 2012, 157 (159); vgl. auch *Lange* JuS 2019, 759 (760).

Im Rahmen der Durchführungsrechtsakte nach Art. 291 AEUV geht es hingegen darum, der Kommission³⁴ Befugnisse zur *Durchführung* eines Basisrechtsakts zu übertragen, sofern dies für den einheitlichen Vollzug des Unionsrechts erforderlich ist (Art. 291 II AEUV). Hiervon umfasst sind nicht nur Befugnisse zum Erlass von Durchführungsvorschriften, sondern auch zum Erlass von Einzelfallentscheidungen.³⁵ Voraussetzung ist aber – in Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip aus Art. 5 I 2, III EUV, dass eine einheitliche Durchführung durch die Mitgliedstaaten nicht hinreichend sichergestellt ist und sich diese auf Unionsebene besser verwirklichen lässt.³⁶ Da es sich dabei um eine Ausnahme vom in Art. 291 I AEUV normierten Grundsatz des Vorrangs des indirekten Vollzugs (s. dazu unten IV. 1.) handelt, stellt Art. 291 III AEUV sicher, dass die Mitgliedstaaten die Kommission bei der Wahrnehmung ihrer Durchführungsbefugnisse kontrollieren können. Näher ausgestaltet ist dies in der sog. Komitologie-VO.³⁷ Die Kontrolle wird durch Ausschüsse vorgenommen, die sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten unter Vorsitz eines nicht stimmberechtigten Vertreters der Kommission zusammensetzen, vgl. Art. 3 Komitologie-VO. Deren jeweilige Kontrollbefugnisse hängen davon ab, ob das Beratungs- (Stellungnahmerecht) oder das Prüfverfahren (Vetorecht) anzuwenden ist, was im Basisrechtsakt unter Berücksichtigung der Art und der Auswirkungen des erforderlichen Durchführungsrechtsakts bestimmt wird (vgl. Art. 2 I Komitologie-VO).³⁸

³⁴ In bestimmten Fällen kann auch der Rat Durchführungsrechtsakte erlassen, vgl. Art. 291 II AEUV.

³⁵ EuGH Rs. C-440/14 P, *National Iranian Oil Company/Rat*, ECLI:EU:C:2016:128, Rn. 36.

³⁶ Calliess/Ruffert/Ruffert EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 291 AEUV Rn. 6; Streinz/Gellermann EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 291 AEUV Rn. 11; anders Vedder/Heintschel v. Heinegg/Vedder Europ. Unionsrecht, 2. Aufl. 2018, Art. 291 AEUV Rn. 11, der auf die Kriterien der Äquivalenz und Effektivität (s. dazu unten IV. 2. b)) abstellt; zum Subsidiaritätsprinzip s. bereits Teil III des Beitrags, Lorenzen JURA 2021, 745 (752).

³⁷ VO Nr. 182/2011 v. 16. 2. 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren, ABIEU 2011, L 55, 13.

³⁸ Hatje/Müller-Graff/Sydow Europ. Organisations- und Verfassungsrecht (EnzEur Bd. 1), 2014, § 53. Näher zur Komitologie-Verordnung und den beiden Verfahrensarten Daiber EuR 2012, 240 (244 ff.).

4. Vollzugsprinzipien

Zunächst war es der EuGH, der die für die EU-Eigenverwaltung geltenden Prinzipien (z. B. Vertrauensschutz³⁹, Rechtssicherheit⁴⁰, Gesetzmäßigkeit der Verwaltung⁴¹, Verhältnismäßigkeit⁴²) im Wege der richterlichen Rechtsfortbildung als allgemeine Rechtsgrundsätze entwickelte.⁴³ Diese und weitere Grundsätze können heute aus dem Bekenntnis der Union zur Rechtsstaatlichkeit (Art. 2 EUV) abgeleitet werden und sind z. T. ausdrücklich primärrechtlich verankert worden (vgl. für die Verhältnismäßigkeit Art. 5 I 2, IV EUV, s. zudem Art. 298 I AEUV [Unabhängigkeit, Transparenz und Effizienz], Art. 15 III AEUV sowie die zahlreichen Gewährleistungen der Art. 41 f. GRC). Eine Kodifizierung des EU-Eigenverwaltungsverfahrensrechts, die sich auf Art. 298 II AEUV als Rechtsgrundlage stützen könnte,⁴⁴ ist bislang nicht erfolgt. Angesichts bestehender Vorschläge für eine solche Kodifizierung⁴⁵ bleibt die weitere Entwicklung abzuwarten.

Lösung Fall 1: Die Kommission wird die dänischen Entschädigungszahlungen genehmigen, wenn sie mit dem Binnenmarkt vereinbar sind. Nach Art. 107 I AEUV sind Beihilfen unzulässig, wenn es sich um selektive Begünstigungen von Unternehmen aus staatlichen Mitteln handelt, die den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen.⁴⁶ Die aus dem dänischen Staatshaushalt fließenden Entschädigungszahlungen gewähren ledig-

³⁹ EuGH Rs. 112/80, *Dürbeck*, ECLI:EU:C:1981:94, Rn. 47 ff.; Rs. 15/85, *Consortio Cooperative d'Abruzzo*, ECLI:EU:C:1987:111, Rn. 17.

⁴⁰ EuGH Rs. 42 u. 49/59, *SNUPAT*, ECLI:EU:C:1961:5, S. 172; Rs. 15/85, *Consortio Cooperative d'Abruzzo*, ECLI:EU:C:1987:111, Rn. 17.

⁴¹ EuGH Rs. 42 u. 49/59, *SNUPAT*, ECLI:EU:C:1961:5, S. 172.

⁴² EuGH Rs. C-331/88, *Fedesa*, ECLI:EU:C:1990:391, Rn. 13; verb. Rs. C-133/93, C-300/93 und C-362/93, *Crispoltoni u. a./Fattoria Autonoma Tabacchi u. a.*, ECLI:EU:C:1994:364, Rn. 41.

⁴³ Näher Terhechte/*Terhechte* Verwaltungsrecht der EU, 2011, § 7 Rn. 19 ff.

⁴⁴ Schulze/Janssen/Kadelbach/*Gundel* Europarecht, 4. Aufl. 2020, § 3 Rn. 100.

⁴⁵ Vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments v. 9. 6. 2016 zu einer offenen, effizienten und unabhängigen Verwaltung der Europäischen Union (2016/2610(RSP)), dazu *Kahl* JuS 2018, 1025 (1030 f.), sowie den wissenschaftlichen Entwurf des Forschungsnetzwerks RE-NEUAL *Schneider/Hofmann/Ziller* (Hrsg.) RE-NEUAL – Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht, 2015, dazu *dies.* JZ 2015, 265 ff.; vgl. ferner *Schneider* DVBl 2021, 761 (763 f.).

⁴⁶ Näher zu den einzelnen Tatbestandsmerkmalen Schmidt/Wollenschläger/*Unger* Kompendium öffentliches Wirtschaftsrecht, 5. Aufl. 2019, § 8 Rn. 14 ff. Überblick über die Grundzüge des Europäischen Beihilferechts bei *Carnap-Bornheim* JuS 2013, 215 ff.; *Rosenau* JURA 2019, 1127 ff.; zu Fragen des Verfahrens und Rechtsschutzes s. Müller-Graff/*Soltész* Binnenmarkt- und Wirtschaftsordnungsrecht (EnzEur Bd. 4), 2. Aufl. 2021, § 15.

lich solchen privaten Unternehmen einen Vorteil, die Großveranstaltungen von mehr als 1.000 Personen veranstalten, weshalb eine selektive Begünstigung bestimmter Unternehmen aus staatlichen Mitteln vorliegt. Die Zahlungen betreffen ferner einen wettbewerbsorientierten Sektor und Unternehmen, die am zwischenstaatlichen Handel beteiligt sind, sodass die Gefahr besteht, dass sie den Wettbewerb verfälschen und den Handel beeinträchtigen. Es liegt damit eine grundsätzlich unzulässige Beihilfe i. S. d. Art. 107 I AEUV vor.⁴⁷ Möglicherweise ist die Beihilfe aber ausnahmsweise nach Art. 107 II oder III AEUV zulässig. In Betracht kommt Art. 107 II⁴⁸ lit. b AEUV, wonach Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind, mit dem Binnenmarkt vereinbar sind. Letzteres liegt vor, wenn das Ereignis unvorhersehbar war, ein erhebliches Ausmaß insb. mit Blick auf die wirtschaftlichen Auswirkungen erreicht hat und zudem außergewöhnlich ist,⁴⁹ d. h., eine Realisierung von Risiken darstellt, die sich kaum sinnvoll versichern lässt.⁵⁰ Aufgrund der unvorhersehbar schnellen Ausbreitung des Coronavirus Anfang 2020 stuft die WHO die Gefahr eines pandemischen Geschehens als sehr hoch ein, das zu schwerwiegenden wirtschaftlichen Störungen führen könne, wenn nicht sofortige Eindämmungsmaßnahmen ergriffen werden. Die Gefahr einer Pandemie mit enormen Risiken für die öffentliche Gesundheit und Auswirkungen auf die Wirtschaft stellt somit ein außergewöhnliches Ereignis i. S. d. Art. 107 II lit. b AEUV dar. Da die Entschädigungszahlungen auf den März 2020 begrenzt waren und lediglich den durch die Eindämmungsmaßnahme entstandenen Schaden kompensieren, sind diese auch verhältnismäßig.⁵¹ Die Kommission wird die Zahlungen daher genehmigen.

IV. Vollzug durch die Mitgliedstaaten

In der Praxis erfolgt der Vollzug des Unionsrechts indes nur im Ausnahmefall durch die Union selbst. Hauptsächlich wird das Unionsrecht durch die mitgliedstaatlichen Verwaltungsbehörden vollzogen, sog. *indirekter Vollzug* des Unionsrechts.⁵²

1. Rechtsgrundlagen

Dieses Regel-Ausnahme-Verhältnis ergibt sich bereits aus dem allgemeinen Grundsatz der begrenzten Einzelmächtigung (Art. 5 I 1, II EUV, s. bereits oben III. 1.) sowie dem Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 I 2, III EUV).⁵³ Darüber hinaus kommt der Regelfall des indirekten Vollzugs in Art. 291 I AEUV (ähnlich: Art. 197 I AEUV) konkret zum Ausdruck, wonach *die Mitgliedstaaten* alle zur Durchführung des Unionsrechts erforderlichen Maßnahmen treffen,⁵⁴ worunter auch dessen administrative Anwendung fällt.⁵⁵ Die mitgliedstaatlichen Verwaltungsbehörden haben folglich die Aufgabe (und nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit aus Art. 4 III EUV und Art. 291 I AEUV sogar die Pflicht⁵⁶) der Vollziehung des unmittelbar anwendbaren Unionsrechts (v. a. Primärrecht, Verordnungen, sog. *unmittelbarer indirekter Vollzug*) sowie (im Fall von Richtlinien) des in Umsetzung des Unionsrechts erlassenen nationalen Rechts (sog. *mittelbarer indirekter Vollzug*).⁵⁷

⁴⁷ *Europäische Kommission* State Aid SA.56685 (2020/N) – DK – Compensation scheme for cancellation of events related to COVID-19, C (2020)1698 final, Rn. 18 ff.

⁴⁸ Während Art. 107 II AEUV – eng auszulegende – Ausnahmetatbestände enthält, bei denen die Beihilfe von Gesetzes wegen mit dem Binnenmarkt vereinbar ist, handelt es sich bei einer Genehmigung nach Art. 107 III AEUV um eine Ermessensentscheidung der Kommission, Grabitz/Hilf/Nettesheim/v. Wallenberg/Schütte Das Recht der EU, 73. EL. 2021, Art. 107 AEUV Rn. 137; Schmidt/Wollenschläger/Unger Kompendium öffentliches Wirtschaftsrecht, 5. Aufl. 2019, § 8 Rn. 28.

⁴⁹ *Europäische Kommission* State Aid SA.56685 (2020/N) – DK – Compensation scheme for cancellation of events related to COVID-19, C (2020)1698 final, Rn. 25.

⁵⁰ Streinz/Kühling EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 107 AEUV Rn. 117.

⁵¹ *Europäische Kommission* State Aid SA.56685 (2020/N) – DK – Compensation scheme for cancellation of events related to COVID-19, C (2020)1698 final, Rn. 26 ff. Näher zur Beihilfenaufsicht im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie Giesberts/Gayger/Weyand NVwZ 2020, 417 (421 f.); Soltész EuZW 2021, 5 (8 ff.).

⁵² Herrmann Examens-Repetitorium Europarecht. Staatsrecht III, 7. Aufl. 2021, Rn. 110; Oppermann/Classen/Nettesheim Europarecht, 9. Aufl. 2021, § 12 Rn. 23.

⁵³ Vgl. Calliess/Ruffert/Ruffert EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 291 AEUV Rn. 2; Dausers/Ludwigs/Gröpl HdB des EU-Wirtschaftsrechts, 52. EL. 2021, J Rn. 655; Pechstein/Nowak/Häde/Frenz Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, Bd. III, 2017, Art. 197 AEUV Rn. 4.

⁵⁴ Calliess/Ruffert/Ruffert EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 291 AEUV Rn. 2; v. der Groeben/Schwarze/Hatje/Schmidt Europ. Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 291 AEUV Rn. 7; Schwarze/Schoo EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 291 AEUV Rn. 2; a. A. Niedobitek/Schroeder Europarecht, 2. Aufl. 2020, § 8 Rn. 23.

⁵⁵ Ludwigs NVwZ 2018, 1417 (1419); Streinz/Gellermann EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 291 AEUV Rn. 8.

⁵⁶ Hobe/Fremuth Europarecht, 10. Aufl. 2020, § 10 Rn. 116, 127; Niedobitek/Schroeder Europarecht, 2. Aufl. 2020, § 8 Rn. 56; Schroeder Grundkurs Europarecht, 6. Aufl. 2019, § 8 Rn. 12.

⁵⁷ Vgl. Bieber/Epiney/Haag/Kotzur, Die EU, 14. Aufl. 2021, § 8 Rn. 3; Hobe/Fremuth Europarecht, 10. Aufl. 2020, § 10 Rn. 116.

2. Grundsätze des indirekten Vollzugs

Fall 2:⁵⁸ Aufgrund fehlender europäischer Verfahrensvorgaben unterscheidet das in Umsetzung der Europäischen Flüchtlings-RL ergangene irische Flüchtlingsrecht bei der Gewährung internationalen Schutzes zwischen einem Antrag auf Asyl und, falls dieser abgelehnt wird, einem Antrag auf subsidiären Schutz. Beide Anträge sind Gegenstand eines eigenen Verwaltungsverfahrens, wobei das Verfahren auf subsidiären Schutz erst durchgeführt werden darf, wenn der Antrag auf Asyl abgelehnt worden ist. Hierdurch kommt es zu erheblichen Verzögerungen bis zur Entscheidung über den subsidiären Schutzstatus. N, ein pakistanischer Staatsangehöriger, beantragte bei der zuständigen irischen Stelle subsidiären Schutz. Der Antrag wurde mit der Begründung abgelehnt, N müsse erst einen Asylantrag stellen. Gegen diese Entscheidung legte N Klage ein mit der Begründung, das irische Recht verstoße gegen das Effektivitätsgebot sowie die unionsrechtlich garantierten Grundsätze einer guten Verwaltung. Zu Recht?

a) Organisations- und Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten

Art. 291 I AEUV bestimmt, dass die Mitgliedstaaten alle Maßnahmen, die zur Durchführung des Unionsrechts erforderlich sind, nach *innerstaatlichem Recht* treffen. Daraus lässt sich der *Grundsatz der Organisations- und Verfahrensautonomie* der Mitgliedstaaten herleiten,⁵⁹ wonach die Mitgliedstaaten das Unionsrecht auf Grundlage des nationalen Organisations- und Verwaltungsverfahrensrechts vollziehen, dessen Gestaltung den Mitgliedstaaten grundsätzlich freisteht.⁶⁰ In der Rechtsprechung des EuGH ist der Grundsatz der Verfahrensautonomie bereits vor der Einführung des Art. 291 AEUV durch den Vertrag von Lisabon anerkannt worden.⁶¹ Die Autonomie der Mitgliedstaaten wird tatsächlich aber stark eingeschränkt: So können die Mitgliedstaaten von ihrer Gestaltungsfreiheit nur insoweit Gebrauch machen, als der EU-Gesetzgeber im Rahmen der Ausübung seiner ihm durch die Verträge zugewiesenen Sachkompetenzen und unter Berücksichtigung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsgrund-

satzes keine expliziten Regelungen betreffend das Verfahren oder die Behördenorganisation erlassen hat.⁶²

Explizite Vorgaben des EU-Gesetzgebers im Bereich der Behördenorganisation finden sich z. B. im Regulierungs- und Datenschutzrecht, wo die Errichtung unabhängiger Verwaltungsbehörden gefordert wird.⁶³ Verfahrensrechtliche Vorgaben statuieren u. a. die UVP-RL⁶⁴ sowie die Dienstleistungs-RL.⁶⁵

b) Grundsätze der Effektivität und Äquivalenz

Der Grundsatz der Organisations- und Verfahrensautonomie darf zudem nicht dazu führen, dass die Einheitlichkeit und praktische Wirksamkeit der Anwendung des Unionsrechts aufgrund nationaler Bestimmungen beeinträchtigt wird. Die sich aus dem in Art. 4 III EUV verankerten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit ergebenden⁶⁶ Prinzipien der Äquivalenz und Effektivität bilden daher *Grenzen* der mitgliedstaatlichen Autonomie.⁶⁷ So dürfen Verfahrensvorschriften, die auf einen unionsrechtlich geprägten Sachverhalt anzuwenden sind, nicht weniger günstig ausgestaltet sein als diejenigen Vorschriften, die auf einen rein nationalen Sachverhalt angewendet werden (*Äquivalenzgrundsatz*).⁶⁸ Dies wäre z. B. der Fall, wenn für einen unionsrechtlichen Sachverhalt kürzere Beteiligungsfristen

⁵⁸ Fall angelehnt an EuGH Rs. C-604/12, H. N., ECLI:EU:C:2014:302.

⁵⁹ *Haltem* Europarecht, Bd. I, 3. Aufl. 2017, Rn. 527; *Ludwigs NVwZ* 2018, 1417 (1419); *Schoch/Schneider/Schoch VwVfG*, 2020, Einleitung Rn. 381.

⁶⁰ *Herrmann* Examensrepetitorium Europarecht. Staatsrecht III, 7. Aufl. 2019, Rn. 110; vgl. auch EuGH verb. Rs. 205/82 bis 215/82, Deutsche Milchkontor GmbH, ECLI:EU:C:1983:233, Rn. 17 f.; Rs. C-234/17, XC u. a., ECLI:EU:C:2018:853, Rn. 21.

⁶¹ S. nur EuGH verb. Rs. 205/82 bis 215/82, Deutsche Milchkontor GmbH, ECLI:EU:C:1983:233, Rn. 17 f.; Rs. C-336/00, Huber, ECLI:EU:C:2002:509, Rn. 61.

⁶² *Dauses/Ludwigs/Stettner* HdB des EU-Wirtschaftsrechts, 52. EL. 2021, B. III. Rn. 9 f.; *Niedobitek/Schroeder* Europarecht, 2. Aufl. 2020, § 8 Rn. 62 f.; auch der EuGH betont den Vorrang unionsrechtlicher Regelungen, vgl. etwa EuGH verb. Rs. 205/82 bis 215/82, Deutsche Milchkontor GmbH, ECLI:EU:C:1983:233, Rn. 17 f.; Rs. C-572/16, INEOS, ECLI:EU:C:2018:100, Rn. 42.

⁶³ Vgl. z. B. Art. 51 I, 52 VO (EU) 2016/679 v. 27. 4. 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten (Datenschutz-Grundverordnung), ABIEU 2016, L 119, 1; Art. 39 IV RL 2009/73/EG v. 13. 7. 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt, ABIEU 2009, L 211, 94.

⁶⁴ Art. 3 ff. RL 2011/92/EU v. 13. 12. 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABIEU 2012, L 26, 1.

⁶⁵ Vgl. RL 2006/123/EG v. 12. 12. 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABIEU 2006, L 376, 36; zu deren Umsetzung ins nationale Recht s. *Maurer/Waldhoff* Allg. Verwaltungsrecht, 20. Aufl. 2020, § 19 Rn. 6.

⁶⁶ S. nur EuGH Rs. C-234/17, XC u. a., ECLI:EU:C:2018:853, Rn. 22; *Herdegen* Europarecht, 22. Aufl. 2020, § 10 Rn. 51.

⁶⁷ Früh bereits EuGH verb. Rs. 205/82 bis 215/82, Deutsche Milchkontor GmbH, ECLI:EU:C:1983:233, Rn. 19; aus neuerer Zeit etwa EuGH Rs. C-234/17, XC u. a., ECLI:EU:C:2018:853, Rn. 21; näher zur Rechtsprechungsentwicklung *Haltem* Europarecht, Bd. II, 3. Aufl. 2017, Rn. 848 ff.

⁶⁸ EuGH Rs. C-572/16, INEOS, ECLI:EU:C:2018, Rn. 42; *Hobe/Fremuth* Europarecht, 10. Aufl. 2020, § 10 Rn. 121.

vorgesehen wären als für rein nationale Sachverhalte. Ferner dürfen die nationalen Vorschriften die Ausübung der Rechte, die dem Einzelnen durch die Unionsrechtsordnung verliehen werden, nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren (*Effektivitätsgrundsatz*).⁶⁹

c) Allgemeine Rechtsgrundsätze und Unionsgrundrechte

Daneben können die vom EuGH entwickelten und das Verwaltungsverfahren betreffenden *allgemeinen Rechtsgrundsätze* (z. B. rechtliches Gehör, Vertrauensschutz, Rechtssicherheit, s. dazu bereits III. 4.) die Gestaltungsfreiheit der Mitgliedstaaten einengen, die diese Grundsätze bei der Durchführung des Unionsrechts zu beachten haben.⁷⁰

Weiterhin haben die Mitgliedstaaten gemäß Art. 51 I 1 2. Var. GRC beim indirekten Vollzug, der unter den Begriff der »Durchführung« des Unionsrechts fällt, die *Europäischen Grundrechte* zu beachten.⁷¹ Die Grundrechtsbindung gilt nach dem EuGH⁷² sowie der neueren Rechtsprechung des BVerfG nicht nur in vollharmonisierten Bereichen, sondern auch für den Fall, dass das Unionsrecht den nationalen Behörden einen Ermessensspielraum belässt. Das BVerfG geht insofern nicht mehr von einer strikten Trennung von nationalen und europäischen Grundrechten (Trennungsthese), sondern von einer grundsätzlich parallelen Anwendbarkeit der Grundrechtsschichten (Koope-rationsthese) aus.⁷³

Lösung Fall 2: Fraglich ist, ob die irischen Verfahrensregelungen gegen Unionsrecht verstoßen. Das europäische Flüchtlingsrecht selbst enthält keine ausdrücklichen Vorgaben für das Verwaltungsverfahren, sodass die Mitgliedstaaten dieses aufgrund ihrer *Verfahrensautonomie* (vgl. Art. 291 I AEUV) selbst gestalten können. Dabei unterliegen sie allerdings Grenzen. So haben sie bei der Durchführung von Unionsrecht die *Achtung der Europäischen Grundrechte und der allgemeinen Rechtsgrundsätze* zu ge-

währleisten. Zudem ist die *volle Wirksamkeit des Unionsrechts* sicherzustellen; die Wahrnehmung unionsrechtlich garantierter Rechte darf nicht übermäßig erschwert werden (*Effektivitätsgrundsatz*).⁷⁴ Das nationale Verfahrensrecht hat somit den Zugang zum Recht auf subsidiären Schutz, der Betroffenen nach der Flüchtlings-RL zu gewähren ist, sicherzustellen. Dieses Recht wird behindert, wenn ein Antrag auf subsidiären Schutz nicht gleichzeitig, sondern erst nach einem abgelehnten Asyl-antrag gestellt werden kann, sodass das irische Recht gegen den Effektivitätsgrundsatz verstößt.⁷⁵ Zudem könnte die irische Regelung gegen den Grundsatz der Behandlung von Verwaltungsangelegenheiten in angemessener Frist als Ausprägung des Rechts auf gute Verwaltung verstoßen. Zwar ist der dieses Recht verankernde Art. 41 I GRC ausweislich seines Wortlauts, der sich allein an die Stellen der Union richtet, nicht auf die Mitgliedstaaten anwendbar.⁷⁶ Allerdings spiegelt das in Art. 41 GRC verankerte Recht auf eine gute Verwaltung einen allgemeinen Rechtsgrundsatz des Unionsrechts wider,⁷⁷ sodass auch die Mitgliedstaaten auf eine rasche Verfahrenserledigung hinzuwirken haben. Laut Sachverhalt kommt es durch die Aufspaltung der Schutzgewährung in zwei unterschiedliche, nacheinander durchzuführende Verfahren zu erheblichen Verzögerungen, sodass auch ein Verstoß gegen einen allgemeinen Rechtsgrundsatz des Unionsrechts vorliegt.

3. Europäisierung des nationalen Verwaltungsrechts

Vor diesem Hintergrund ist zu konstatieren, dass sich das nationale Organisations- und Verfahrensrecht einer zunehmenden unionsrechtlichen Überformung gegenüber sieht. Man spricht insofern vom »*Unionsverwaltungsrecht*«⁷⁸ bzw. von der »*Europäisierung des nationalen Verwaltungsrechts*«⁷⁹. Einige der bedeutendsten und klausur-relevantesten Einwirkungsfelder sollen im Folgenden exemplarisch dargestellt werden.

⁶⁹ EuGH Rs. C-572/16, INEOS, ECLI:EU:C:2018, Rn. 42; *Vofskuhle/Semmel* JuS 2019, 347 (348).

⁷⁰ EuGH Rs. C-604/12, H. N., ECLI:EU:C:2014:302, Rn. 49 f.; *Schroeder* Grundkurs Europarecht, 6. Aufl. 2019, § 8 Rn. 16; *Jarass/Jarass* GRC, 4. Aufl. 2021, Art. 41 Rn. 11.

⁷¹ *Niedobitek/Schroeder* Europarecht, 2. Aufl. 2020, § 8 Rn. 69; vgl. auch EuGH Rs. C-604/12, H. N., ECLI:EU:C:2014:302, Rn. 41.

⁷² Vgl. nur EuGH Rs. 5/88, Wachauf, ECLI:EU:C:1989:321, Rn. 22; Rs. C-2/92, Bostock, ECLI:EU:C:1994:116, Rn. 14, zu Ermessensspielräumen bei der Anwendung von Verordnungen; zur weiten Auslegung des Art. 51 I 1 2. Var. GRC durch den EuGH s. bereits *Lorenzen JURA* 2021, 482 (485 ff.).

⁷³ BVerfGE 152, 152 (169 ff.), Recht auf Vergessen I; s. dazu *Kahl/Lorenzen* StudZR Ausbildung 1/2021, 153 (157); *Lorenzen JURA* 2021, 482 (487); näher dazu und zu den prozessualen Konsequenzen Teil V des Beitrags.

⁷⁴ EuGH Rs. C-604/12, H. N., ECLI:EU:C:2014:302, Rn. 41, 50.

⁷⁵ Vgl. EuGH Rs. C-604/12, H. N., ECLI:EU:C:2014:302, Rn. 44 f.

⁷⁶ EuGH Rs. C-496/18, HUNGEOD u. a., ECLI:EU:C:2020:240, Rn. 63 m. w. N.; *Jarass/Jarass* GRC, 4. Aufl. 2021, Art. 41 Rn. 10; Meyer/Hölscheidt/Magiera GRC, 5. Aufl. 2019, Art. 41 Rn. 9; a. A. v. der Groeben/Schwarze/Hatje/Klatt Europ. Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 41 GRC Rn. 6.

⁷⁷ EuGH Rs. C-604/12, H. N., ECLI:EU:C:2014:302, Rn. 49; *Jarass/Jarass* GRC, 4. Aufl. 2021, Art. 41 Rn. 10.

⁷⁸ Vgl. etwa v. *Danwitz* Europ. Verwaltungsrecht, 2008, S. 6; *Grabitz/Hilf/Nettesheim/Schill/Krenn* Das Recht der EU, 73. EL. 2021, Art. 4 EUV Rn. 88 f.; *Terhechte/Augsberg* Verwaltungsrecht der EU, 2011, § 6 Rn. 14.

⁷⁹ Vgl. z. B. *Hobe/Fremuth* Europarecht, 10. Aufl. 2020, § 10 Rn. 130; *Kahl NVwZ* 2011, 449 (449); *Vofskuhle/Semmel* JuS 2019, 347 (347); instruktive Übersicht dazu bei *Maurer/Waldhoff* Allg. Verwaltungsrecht, 20. Aufl. 2020, § 2 Rn. 24.

Fall 3:⁸⁰ Die A-GmbH erhielt eine staatliche Beihilfe, welche der Kommission von der zuständigen deutschen Behörde nicht nach Art. 108 III AEUV notifiziert wurde. Zwei Jahre später stellte die Kommission nach Art. 108 II AEUV fest, dass es sich um eine mit Art. 107 I AEUV unvereinbare Beihilfe handelte, und forderte die nationale Behörde auf, die Beihilfe zurückzufordern. Erst zwei Jahre später kam diese der Aufforderung der Kommission nach. Die A-GmbH, die die Beihilfe bereits ausgegeben hat, wendet sich nun im Wege der Anfechtungsklage gegen die – formell rechtmäßige – Rücknahmeentscheidung. Ist die Klage begründet?

Fall 4:⁸¹ Die VO über die gemeinsame Marktordnung für Wein ermächtigt die Kommission im Fall eines drohenden Preisverfalls, die verpflichtende Destillation von Wein anzuordnen. Die Kommission erlässt einen entsprechenden Beschluss, wonach die deutschen Winzer eine Gesamtmenge von 70.000 Hektoliter zu destillieren haben. Anschließend erlassen die zuständigen deutschen Behörden Bescheide gegenüber den einzelnen Winzern, in denen sie die jeweils zu destillierende Menge festsetzen. Deren sofortige Vollziehung wird nicht angeordnet. Die Kommission erhebt deswegen ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland (Art. 258 AEUV). Ist dieses begründet?

a) Aufhebung bestandskräftiger Verwaltungsakte

Deutliche Modifikationen des nationalen Verfahrensrechts betreffen die mögliche Aufhebung bestandskräftiger Verwaltungsakte.⁸² Aufgrund der Verfahrenautonomie der Mitgliedstaaten gelten grundsätzlich die §§ 48 ff. VwVfG. Da allerdings der Äquivalenz- und Effektivitätsgrundsatz zu beachten sind, werden diese Regelungen aufgrund der Rechtsprechung des EuGH (insb. der *Alcan*-Entscheidung) tiefgreifenden Änderungen unterworfen,⁸³ wengleich auch das Unionsrecht die diesen Bestimmungen zugrundeliegenden Grundsätze des berechtigten Vertrauens und der Rechtssicherheit als allgemeine Rechtsgrundsätze anerkennt und insofern stets eine Abwägung der widerstreitenden Interessen im Einzelfall vorzunehmen ist.⁸⁴

⁸⁰ Fall nach EuGH Rs. C-24/95, *Alcan*, ECLI:EU:C:1997:163.

⁸¹ Fall nach EuGH Rs. 217/88, *Kommission/Deutschland* (Tafelwein), ECLI:EU:C:1990:290.

⁸² Vgl. auch *Herdegen* Europarecht, 22. Aufl. 2020, § 10 Rn. 53 ff.; *Rengeling/Middeke/Gellermann/Gärditz* HdB des Rechtsschutzes in der EU, 3. Aufl. 2014, § 35 Rn. 40 ff. Für eine Zusammenfassung möglicher Klausurkonstellationen in diesem Bereich s. *Bruckert/Gläser/Schwab* StudZR Ausbildung 1/2021, 119 (132 ff., 139 f.).

⁸³ *Rengeling/Middeke/Gellermann/Gärditz* HdB des Rechtsschutzes in der EU, 3. Aufl. 2014, § 35 Rn. 40.

⁸⁴ Vgl. *Hobe/Fremuth* Europarecht, 10. Aufl. 2020, § 10 Rn. 122; *Streinz* Europarecht, 11. Aufl. 2019, Rn. 615; vgl. auch EuGH Rs. C-2/06, *Kempter*, ECLI:EU:C:2008:78, Rn. 37.

Lösung Fall 3:⁸⁵ Die Anfechtungsklage der A-GmbH ist nach § 113 I 1 VwGO begründet, wenn die Aufhebungsentscheidung rechtswidrig und die A-GmbH hierdurch in ihren Rechten verletzt ist. Sowohl aufgrund der Verletzung der Notifikationsverpflichtung aus Art. 108 III AEUV als auch wegen der Unvereinbarkeit der Beihilfe mit Art. 107 I AEUV liegen Verstöße gegen das Unionsrecht vor, sodass es sich um eine rechtswidrige Beihilfe handelt. Ermächtigungsgrundlage für deren Rücknahme ist daher § 48 VwVfG. Da die Beihilfe einen begünstigenden Verwaltungsakt darstellt, sind für die materielle Rechtmäßigkeit der (formell rechtmäßigen) Rücknahmeentscheidung nach § 48 I 2 VwVfG die Anforderungen des § 48 II-IV VwVfG zu beachten. Die A-GmbH hat die Beihilfe verbraucht, weshalb die Rückforderung nach § 48 II 1, 2 VwVfG unzulässig gewesen sein könnte. Der Grundsatz des berechtigten Vertrauensschutzes ist auch dem Unionsrecht nicht fremd. Allerdings muss das Interesse der Union an der Rückforderung einer unionsrechtswidrigen Beihilfe ebenfalls berücksichtigt werden. Die praktische Wirksamkeit des Unionsrechts darf durch das mitgliedstaatliche Recht nicht unmöglich gemacht werden (Art. 4 III EUV). Dies erfordert zwingend die Rücknahme rechtswidriger nationaler Subventionsentscheidungen, um die Integrität des Beihilfenkontrollsystems zu schützen und einer Verfestigung von Wettbewerbsverzerrungen entgegenzuwirken.⁸⁶ Die A-GmbH kann sich daher nicht auf einen entgegenstehenden Vertrauensschutz berufen.⁸⁷ Aus denselben Gründen muss die Subvention auch noch nach Ablauf der Jahresfrist aus § 48 IV VwVfG zurückgenommen werden können. § 48 IV VwVfG muss insofern unangewendet bleiben. Hinsichtlich der Rechtsfolge stellt § 48 I VwVfG die Rücknahme in das Ermessen der Behörde. Da jedoch die praktische Wirksamkeit des Unionsrechts sicherzustellen ist, ist das Ermessen der Behörde im konkreten Fall auf Null reduziert. Sie musste die unionsrechtswidrige Beihilfe zurücknehmen. Die Rücknahmeentscheidung war rechtmäßig. Die Anfechtungsklage ist folglich unbegründet.

Darüber hinaus kann sich nach der sog. *Kühne & Heitz*-Rechtsprechung des EuGH auch ein Anspruch des Einzelnen auf erneute Überprüfung und ggf. Rücknahme eines

⁸⁵ S. zum Ganzen EuGH Rs. C-24/95, *Alcan*, ECLI:EU:C:1997:163, Rn. 24 f., 34 ff. (dort auch zum Wegfall des Einwands der Entreichung, Rn. 44 ff.); *Detterbeck* Allg. Verwaltungsrecht, 19. Aufl. 2021, § 10 Rn. 753 ff.; *Maurer/Waldhoff* Allg. Verwaltungsrecht, 20. Aufl. 2020, § 11 Rn. 53 ff. Ausführliche Falllösung bei *Faßbender* JuS 2016, 538 (545 f.); *Gurlit* ZJS 2011, 368 ff.; allg. zum Subventionsrecht *Korte JURA* 2017, 656 ff.

⁸⁶ *Rengeling/Middeke/Gellermann/Gärditz* HdB des Rechtsschutzes in der EU, 3. Aufl. 2014, § 35 Rn. 41.

⁸⁷ Dogmatisch kann dies, insb. wenn nur eine formelle Unionsrechtswidrigkeit aufgrund eines Verstoßes gegen Art. 108 III AEUV im Raum steht, über eine unionsrechtskonforme Auslegung des § 48 II 3 Nr. 3 VwVfG erreicht werden, s. etwa *Gurlit* ZJS 2011, 368 (370); wenn eine materielle Unionsrechtswidrigkeit wegen Verstoßes gegen Art. 107 I AEUV vorliegt, ist § 48 II 2 VwVfG unangewendet zu lassen bzw. teleologisch zu reduzieren, vgl. BVerwGE 92, 81 (83 ff.); zu den dogmatischen Möglichkeiten s. auch *Bruckert/Gläser/Schwab* StudZR Ausbildung 1/2021, 119 (134).

bestandskräftigen, aber unionsrechtswidrigen Verwaltungsakts ergeben. Dies setzt allerdings voraus, dass

- die Behörde nach nationalem Recht dazu befugt ist, die Entscheidung zurückzunehmen (in Deutschland aufgrund von § 51 V i. V. m. § 48 VwVfG der Fall);
- ein nationales Gericht über die Ausgangsentscheidung der Behörde rechtskräftig entschieden hat;
- das nationale Urteil auf einer unionsrechtswidrigen Auslegung beruht und der EuGH trotz bestehender Vorlagepflicht nach Art. 267 III AEUV nicht im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens beteiligt worden ist;
- sich der Betroffene unmittelbar nach Kenntnis der EuGH-Entscheidung, aus der sich die Unionsrechtswidrigkeit des nationalen Verwaltungsakts ergibt, an die Behörde gewandt hat und
- Belange Dritter durch die Aufhebung nicht verletzt werden.⁸⁸

b) Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit

Die aus Art. 4 III EUV folgenden Grundsätze der Äquivalenz und Effektivität haben ebenso Auswirkungen auf die Entscheidung über die Anordnung der sofortigen Vollziehung von Verwaltungsakten, die zur Durchführung des Unionsrechts erlassen werden. Das Unionsinteresse an einer wirksamen und einheitlichen Anwendung des Unionsrechts ist dabei bei der Ermittlung des öffentlichen Interesses i. S. v. § 80 II Nr. 4 VwGO zu berücksichtigen.⁸⁹ Das Ermessen, das den Behörden bei der Entscheidung über die Anordnung der sofortigen Vollziehung zukommt, kann sich dann im Einzelfall auf Null reduzieren.⁹⁰

Lösung Fall 4:⁹¹ Das Vertragsverletzungsverfahren ist nach Art. 258 I AEUV begründet, wenn das Unterlassen der Anordnung der sofortigen Vollziehung nach § 80 II Nr. 4 VwGO einen Verstoß gegen die Verpflichtung aus den Verträgen darstellt, wobei dieses Merkmal weit auszulegen ist und auch Verstöße gegen sekundärrechtliche Bestimmungen erfasst.⁹² Vorliegend kommt ein Verstoß gegen die VO über die gemeinsame Marktordnung für Wein i. V. m. der Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit aus Art. 4 III EUV in Betracht. Danach haben die Mitgliedstaaten alle Maßnahmen zu treffen, die zur tatsächlichen Durchführung des Unionsrechts und dessen praktischer Wirksamkeit erforderlich sind (Effektivitätsgebot). Die EU-VO will einen Preisverfall für Wein verhindern. Dies kann nur erreicht werden, wenn die angeordneten Destillationen innerhalb einer bestimmten Frist vollzogen werden, da die Winzer andernfalls durch einen weiteren Weinverkauf den Preisverfall weiter forcieren.⁹³ Dies hätten die deutschen Behörden im Rahmen der Prüfung, ob ein nach § 80 II Nr. 4 VwGO erforderliches besonderes öffentliches Interesse für eine sofortige Vollziehung vorlag, berücksichtigen müssen. Da sie dies nicht taten, ist der Effektivitätsgrundsatz verletzt und das Vertragsverletzungsverfahren wegen Verstoßes gegen die VO über die gemeinsame Marktordnung für Wein i. V. m. Art. 4 III EUV begründet.

c) Verfahrensfehlerfolgen

Dem Verwaltungsverfahren wird im deutschen Recht traditionell eine dienende Funktion zugeschrieben (vgl. insb. §§ 45 f. VwVfG, die Verfahrensfehler in vielen Fällen für unbeachtlich erklären). Im Unionsrecht kommt dem Verfahrensrecht hingegen eine größere Bedeutung zu.⁹⁴ Im Kontext der UVP-RL zeigte sich dies besonders deutlich in der sog. *Altrip*-Entscheidung des EuGH. So rügte der Gerichtshof den Umstand, dass nach § 4 I UmwRG a. F. allein das Fehlen einer Umweltverträglichkeitsprüfung einen absoluten Verfahrensfehler darstellte, d. h. einen Fehler, der unabhängig von seinem Einfluss auf das Verfahrensergebnis und der Verletzung einer materiellen Rechtsposition

⁸⁸ EuGH Rs. C-453/00, Kühne & Heitz, ECLI:EU:C:2004:17, Rn. 27 f.; konkretisierend EuGH Rs. C-2/06, Kempter, ECLI:EU:C:2008:78, Rn. 40 ff., 54 ff.; s. dazu Schoch/Schneider/Schoch VwVfG, 2020, § 51 Rn. 11 f.; diff. Detterbeck Allg. Verwaltungsrecht, 19. Aufl. 2021, § 10 Rn. 763 ff.; Falllösung bei Ludwigs JURA 2009, 226 ff.; Musil/Burchard Klausurenkurs im Europarecht, 5. Aufl. 2019, Fall 14.

⁸⁹ Calliess/Ruffert/Kahl EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 4 EUV Rn. 71; Herdegen Europarecht, 22. Aufl. 2020, § 10 Rn. 52.

⁹⁰ Streinz/Streinz EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 4 EUV Rn. 56.

⁹¹ Ausführliche Falllösung bei Musil/Burchard Klausurenkurs im Europarecht, 5. Aufl. 2019, Fall 15, Teil I.

⁹² Geiger/Khan/Kotzur EUV/AEUV, 6. Aufl. 2017, Art. 258 AEUV Rn. 4; v. der Groeben/Schwarze/Hatje/Wunderlich Europ. Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 258 AEUV Rn. 5.

⁹³ EuGH Rs. 217/88, Kommission/Deutschland (Tafelwein), ECLI:EU:C:1990:290, Rn. 16, 25; s. auch Bruckert/Gläser/Schwab StudZR Ausbildung 1/2021, 119 (137 f.).

⁹⁴ Vgl. Kahl NVwZ 2011, 449 (451); Kopp/Ramsauer/Ramsauer VwVfG, 21. Aufl. 2021, § 46 Rn. 5 c; Ludwigs NVwZ 2018, 1417 (1420); zur Behandlung von Verfahrensfehlern im EU-Eigenverwaltungsrecht s. Hering Der Staat 57 (2018), 601 ff.

zur Aufhebung der Entscheidung führt.⁹⁵ Um den Bestimmungen der UVP-RL über die Öffentlichkeitsbeteiligung ihre praktische Wirksamkeit nicht zu nehmen, müssten auch andere – schwerwiegende – Verfahrensfehler zu einer Aufhebung der Verwaltungsentscheidung führen können.⁹⁶ Auf der anderen Seite gelte dies nicht für jegliche Verfahrensfehler, sodass eine Bestimmung wie § 46 VwVfG, wonach eine Entscheidungsaufhebung ausgeschlossen ist, wenn der Verfahrensfehler die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat, nicht schlechthin unionsrechtswidrig ist.⁹⁷ Allerdings dürfe aufgrund des Effektivitätsgrundsatzes die Beweislast hierfür nicht beim Bürger liegen.⁹⁸ Im Bereich des indirekten Vollzugs hat somit die Verwaltungsbehörde zu beweisen, dass der Verfahrensfehler keinen Einfluss auf die letztliche Verwaltungsentscheidung hatte.

d) Präklusionsvorschriften

Im Bereich des Fachplanungs- und Umweltrechts sah das nationale Verfahrensrecht zahlreiche materielle Präklusionsvorschriften vor. Danach können Einzelne, die von ihren Beteiligungsrechten im Verwaltungsverfahren keinen (fristgerechten) Gebrauch gemacht haben, ihre Einwendungen in einem anschließenden gerichtlichen Verfahren nicht mehr geltend machen.⁹⁹ Eine solche materielle Präklusionsregelung findet sich etwa in § 73 IV 3 VwVfG. Die Bestimmung soll der Rechtssicherheit sowie der Verfahrensbeschleunigung dienen.¹⁰⁰ Diese grundsätzlich auch im Unionsrecht anerkannten Ziele ließ der EuGH allerdings nicht gelten und erklärte die Bestimmung wegen

Verstoßes gegen Art. 11 UVP-RL, wonach der betroffenen Öffentlichkeit ein möglichst weiter und effektiver Zugang zu Gericht zu gewähren ist, für unionsrechtswidrig.¹⁰¹ Der Gesetzgeber hat hierauf mit einzelnen Änderungen des umweltbezogenen Fachplanungsrechts sowie der Einführung des § 7 IV UmwRG reagiert, wonach § 73 IV 3 VwVfG auf UVP-pflichtige Vorhaben keine Anwendung findet.¹⁰² Infolge des EuGH-Urteils hob der deutsche Gesetzgeber darüber hinaus zahlreiche weitere materielle Präklusionsregelungen auf,¹⁰³ sodass auch in diesem Bereich eine weitgehende Europäisierung des Verwaltungsrechts zu konstatieren ist.

V. Verbundverwaltung

Fall 5:¹⁰⁴ A, einer deutschen Staatsangehörigen, wurde im Jahr 2010 die deutsche Fahrerlaubnis entzogen. 2015 erwarb sie eine tschechische Fahrerlaubnis der Klasse B, wobei im Führerschein eine deutsche Adresse als Wohnort der A angegeben war. Nachdem A bei einer innerdeutschen Verkehrskontrolle ihren tschechischen Führerschein vorgelegt hatte, wurde sie vom zuständigen Landratsamt (LRA) darauf hingewiesen, dass sie wegen eines sich unmittelbar aus dem Führerschein ergebenden Verstoßes gegen das Wohnsitzerfordernis von dieser Fahrerlaubnis keinen Gebrauch machen dürfe. Daraufhin tauschte A ihren tschechischen Führerschein in einen gültigen französischen Führerschein um, in dem ein französischer Wohnsitz der A eingetragen ist. Mit Schreiben vom 3. 7. 2020 beantragte A beim LRA, die Inlandsgültigkeit des durch Umschreibung erlangten französischen Führerscheins anzuerkennen. Nachdem das LRA nicht antwortete, erhob A im Januar 2021 vor dem zuständigen Verwaltungsgericht Klage auf Feststellung der Inlandsgültigkeit ihres französischen Führerscheins. Ist die zulässige Feststellungsklage begründet?

⁹⁵ Pünder *JURA* 2015, 1307 (1315); Schoch/Schneider/Schneider *VwVfG*, 2020, § 46 Rn. 38; näher dazu Mann/Sennekamp/Uechtritz/*Emmenegger VwVfG*, 2. Aufl. 2019, § 46 Rn. 37, 111 ff.

⁹⁶ EuGH Rs. C-72/12, *Altrip*, ECLI:EU:C:2013:712, Rn. 37; im Anschluss EuGH Rs. C-137/14, *Kommission/Deutschland*, ECLI:EU:C:2015:683, Rn. 48 ff. Der Gesetzgeber reagierte hierauf mit einer Neufassung des § 4 I UmwRG unter Zugrundelegung einer deutlichen Erweiterung an absoluten Verfahrensfehlern, s. zum Ganzen Mann/Sennekamp/Uechtritz/*Emmenegger VwVfG*, 2. Aufl. 2019, § 46 Rn. 26 ff.

⁹⁷ EuGH Rs. C-72/12, *Altrip*, ECLI:EU:C:2013:712, Rn. 49 ff.

⁹⁸ EuGH Rs. C-72/12, *Altrip*, ECLI:EU:C:2013:712, Rn. 52 f.; im Anschluss daran ebenso Rs. C-137/14, *Kommission/Deutschland*, ECLI:EU:C:2015:683, Rn. 59 f.

⁹⁹ Bader/Ronellenfitch/*Kämper BeckOK VwVfG*, 52. Ed. 2021, § 73 Rn. 55; *Mager EurUP* 2018, 50 (51); *Siegel NVwZ* 2016, 337 (338). Bei *formellen* Präklusionsvorschriften sind die Betroffenen lediglich im weiteren Verwaltungsverfahren mit ihren Einwendungen ausgeschlossen, *Siegel a. a. O.*, S. 338.

¹⁰⁰ BVerwG *NVwZ* 1997, 171 (172); *Kopp/Ramsauer/Wysk VwVfG*, 21. Aufl. 2020, § 73 Rn. 88.

1. Allgemeines

Mit den Kategorien von direktem und indirektem Verwaltungsvollzug kann die Grundstruktur der Europäischen Verwaltung nach wie vor sehr gut nachgezeichnet werden. Indes reichen sie nicht aus, um die Europäische Verwaltung in ihren heutigen Erscheinungsformen adäquat zu erfassen. Diese zeichnet sich vielmehr durch zahlreiche Einschränkungen und Kooperationen zwischen den einzel-

¹⁰¹ EuGH Rs. C-137/14, *Kommission/Deutschland*, ECLI:EU:C:2015:683, Rn. 75 ff.; s. dazu *Mager EurUP* 2018, 50 (51 f.); *Siegel NVwZ* 2016, 337 (339 ff.).

¹⁰² *Schlacke NVwZ* 2017, 905 (909).

¹⁰³ S. die Aufzählung bei *Schlacke NVwZ* 2017, 905 (909).

¹⁰⁴ Fall nach BVerwG *NJW* 2020, 1609 ff.

nen Verwaltungsebenen aus, weshalb sich zu deren Beschreibung der Begriff des »Europäischen Verwaltungsverbands« etabliert hat (s. bereits II.). Formen der Verwaltungskooperation und -verschränkung finden sich zwischen der Union und den Mitgliedstaaten (*vertikale* Verbundstrukturen) wie auch zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten (*horizontale* Verbundstrukturen).¹⁰⁵ Damit soll die Verwaltung im EU-Rechtsraum noch effektiver gestaltet und der einheitliche Vollzug des Unionsrechts gewährleistet werden.¹⁰⁶ Trotz dieser Vorteile, die der Europäische Verwaltungsverbund mit sich bringt, darf nicht übersehen werden, dass damit auch zahlreiche Probleme einhergehen. Zu nennen sind hierbei insbesondere Fragen der demokratischen Legitimation, rechtsstaatlicher Verantwortungsklarheit und Transparenz, die sich oftmals in schwierigen Rechtsschutz- und Haftungsfragen niederschlagen.¹⁰⁷

2. Rechtsgrundlagen

Eine übergreifende Kodifikation eines »Verbund- bzw. Kooperationsverwaltungsrechts« gibt es ebenso wenig wie im EU-Eigenverwaltungsrecht (s. o. III. 4.). Als primärrechtliche Kernbestimmung lässt sich aber Art. 4 III EUV und das dort verankerte Prinzip der loyalen Zusammenarbeit ausmachen, aus dem wiederum das *Kooperationsprinzip*, mithin die Pflicht zur gegenseitigen Kooperation und Unterstützung (vgl. Art. 4 III EUV: »unterstützen«), als eines seiner wichtigsten Subprinzipien fließt.¹⁰⁸ Die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit ist dabei multidimensional, sie gilt nicht nur im Verhältnis der Mitgliedstaaten gegenüber der Union, sondern ebenso umgekehrt sowie zwischen den Mitgliedstaaten.¹⁰⁹ Das Kooperationsprinzip kommt daneben in zahlreichen Spezialregelungen zum Ausdruck, die sich der Verwaltungszusammenarbeit wid-

men, wie etwa Art. 87 ff., 147 AEUV.¹¹⁰ Die mit dem Titel »Verwaltungszusammenarbeit« überschriebene Vorschrift des Art. 197 AEUV, die durch den Vertrag von Lissabon in den AEUV Eingang gefunden hat, erscheint *prima facie* ebenfalls unmittelbar einschlägig. Bei näherem Hinsehen ist ihr kooperationsrechtlicher Aussagegehalt aber eher gering:¹¹¹ Sie begründet keine Kooperationsverpflichtungen, sondern verweist diesbezüglich auf die anderweitig bestehenden primärrechtlichen Bestimmungen zur Zusammenarbeit (Art. 197 III 2 AEUV).¹¹² Ansonsten normiert sie eine Unterstützungskompetenz der Union in – nicht abschließend genannten (vgl. »insbesondere«) – Bereichen wie der Aus- und Weiterbildung von Beamten (Art. 197 II AEUV).¹¹³

Letztlich ist es hauptsächlich das Sekundärrecht, welches der Verbundverwaltung konkretere Formen gibt, etwa in Gestalt von gegenseitigen Kooperations-, Berichts- und Informationspflichten oder der Einrichtung von (institutionellen) Verbundstrukturen.¹¹⁴

3. Erscheinungsformen der Verbundverwaltung

Die Verschränkungen und Kooperationen, welche den Europäischen Verwaltungsverbund ausmachen, sind vielfältig. Im Folgenden kann daher nur ein kurzer Überblick über dessen Erscheinungsformen gegeben werden.

a) Organisationsrechtliche Ausprägungen

Zum Ausdruck kommt der Verwaltungsverbund zum einen in organisationsrechtlicher Hinsicht, indem neue, mitunter sogar *institutionell verfestigte Formen der Zusam-*

¹⁰⁵ Vgl. v. Danwitz Europ. Verwaltungsrecht, 2008, S. 609; v. Mangold/Klein/Starck/Trute GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 83 Rn. 68.

¹⁰⁶ Vgl. Calliess/Ruffert/Ruffert EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 197 AEUV Rn. 21; Schmidt-Aßmann Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl. 2006, S. 383.

¹⁰⁷ Näher dazu Kahl/Waldhoff/Walter/Gärditz Bonner Kommentar GG, 212. EL. 2021, Vor Art. 83 ff. Rn. 212 ff.; Leible/Terhechte/Nowak Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht (EnzEur Bd. 3), 2. Aufl. 2021, § 40 Rn. 50 ff.

¹⁰⁸ Calliess/Ruffert/Kahl EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 4 EUV Rn. 39; vgl. auch Pechstein/Nowak/Häde/Frenz Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, Bd. III, 2017, Art. 197 AEUV Rn. 3.

¹⁰⁹ Calliess/Ruffert/Kahl EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 4 EUV Rn. 46; Schwarze/Hatje EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 4 EUV Rn. 28.

¹¹⁰ Zahlreiche weitere Beispiele bei Calliess/Ruffert/Kahl EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 4 EUV Rn. 39.

¹¹¹ Leible/Terhechte/Nowak Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht (EnzEur Bd. 3), 2. Aufl. 2021, § 40 Rn. 10; ähnlich Grabitz/Hilf/Nettesheim/Classen Das Recht der EU, 73. EL. 2021, Art. 197 AEUV Rn. 53.

¹¹² Pechstein/Nowak/Häde/Frenz Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, Bd. III, 2017, Art. 197 AEUV Rn. 2 f., 13.

¹¹³ Näher dazu v. der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte Europ. Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 197 AEUV Rn. 10 ff. Zu den unterschiedlichen Kompetenzarten der Union s. bereits Lorenzen JURA 2021, 745 (750 f.).

¹¹⁴ v. Danwitz Europ. Verwaltungsrecht, 2008, S. 614; Leible/Terhechte/Nowak Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht (EnzEur Bd. 3), 2. Aufl. 2021, § 40 Rn. 13. S. dazu sogleich unter 3. a) und b).

menarbeit entstehen.¹¹⁵ Als Beispiele lassen sich etwa die bereits erwähnten Komitologieausschüsse (s. o. III. 3. c)) und die dezentralen Agenturen (s. o. III. 2.) anführen, in denen Vertreter der Union und der Mitgliedstaaten zusammenwirken. Daneben ist das Entstehen unterschiedlicher *Netzwerkstrukturen* zu beobachten,¹¹⁶ wie z. B. das SOLVIT-Netzwerk zur außergerichtlichen Streitbeilegung bei Problemen der Anwendung der Binnenmarktvorschriften¹¹⁷ oder das Netzwerk europäischer Datenschutzaufsichtsbehörden¹¹⁸.

b) Prozedurale Ausprägungen

Zum anderen zeichnet sich die Kooperation im Europäischen Verwaltungsverbund durch verfahrensrechtliche Regelungen aus. Wichtige Bereiche bilden dabei die *Amtshilfe* sowie der *gegenseitige Informationsaustausch*. Sekundärrechtlich statuierte Amtshilfeverpflichtungen zwischen den Mitgliedstaaten (*horizontale Amtshilfe*¹¹⁹) gibt es etwa im Bereich des Verbraucherschutzes.¹²⁰ Gegenseitige Amtshilfepflichten finden sich daneben im Verhältnis der mitgliedstaatlichen Behörden und der Akteure der EU-Verwaltung (*vertikale Amtshilfe*). So hat die Kommission in wettbewerbsrechtlichen Verfahren wirtschaftliche und rechtliche Auskünfte zu erteilen,¹²¹ während die mitgliedstaatlichen Behörden Nachprüfungen bei nationalen Unternehmen anzustellen und die gewonnenen Erkenntnisse

an die Kommission weiterzuleiten haben.¹²² Aber auch darüber hinaus bildet der gegenseitige Austausch von Informationen einen Grundpfeiler des Europäischen Verwaltungsverbunds, der insoweit auch als »Informationsverbund« bezeichnet wird.¹²³ Zur Umsetzung dienen neben der Einrichtung zahlreicher Informationssysteme und -netzwerke¹²⁴ diverse sekundärrechtlich normierte Informations-, Berichts- und Mitteilungspflichten.¹²⁵

c) Materiell-rechtliche Ausprägungen

Materiell-rechtliche Wirkungen des Europäischen Verwaltungsverbunds ergeben sich vor allem durch das Institut des sog. *transnationalen Verwaltungsakts*. Dabei handelt es sich um Entscheidungen mitgliedstaatlicher Behörden, die nicht nur im Gebiet des Ausstellerstaats, sondern auch in den anderen Mitgliedstaaten Wirkung entfalten.¹²⁶ Dies kann etwa dadurch geschehen, dass Verwaltungsentscheidungen aufgrund sekundärrechtlicher Anordnung *ipso iure* Wirkung entfalten, ohne dass es noch irgendeiner Anerkennungsentscheidung der anderen Mitgliedstaaten bedarf (sog. Transnationalitätsmodell).¹²⁷ Als Beispiel lassen sich etwa transnationale Genehmigungen zur Ausfuhr von Kulturgütern aus der EU anführen.¹²⁸ Daneben gibt es aber auch Modelle, wonach Mitgliedstaaten die Gleichwertigkeit der ausländischen Verwaltungsentscheidung in einem Anerkennungsverfahren prüfen dürfen, etwa im Be-

115 Leible/Terhechte/Nowak Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht (EnzEur Bd. 3), 2. Aufl. 2021, § 40 Rn. 14; Terhechte/Augsberg Verwaltungsrecht der EU, 2011, § 6 Rn. 50, der insoweit auf den Terminus des »Organisationsverbundes« hinweist.

116 Schulze/Janssen/Kadelbach/Gundel Europarecht, 4. Aufl. 2020, § 3 Rn. 153 ff.; Terhechte/Augsberg Verwaltungsrecht der EU, 2011, § 6 Rn. 53 ff. Ausführlich Schwind Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht, 2017.

117 Empfehlung 2013/461/EU der Kommission v. 17. 9. 2013 zu den Grundsätzen für SOLVIT, ABIEU 2013, L 249, 10; näher dazu Gundel EuR 2013, 466 ff.

118 Art. 60 ff. VO 2016/679/EU v. 27. 4. 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), ABIEU 2016, L 119, 1; s. dazu Kugelmann ZD 2020, 76 ff.; Kühling/Martini EuZW 2016, 448 (452 f.).

119 Begriff bei Calliess/Ruffert/Kahl EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 4 EUV Rn. 118; Leible/Terhechte/Nowak Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht (EnzEur Bd. 3), 2. Aufl. 2021, § 40 Rn. 16.

120 Vgl. Art. 11 ff. VO (EU) 2017/2394 v. 12. 12. 2017 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004, ABIEU 2017, L 345, 1.

121 Calliess/Ruffert/Kahl EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 4 EUV Rn. 112.

122 Streinz/Streinz EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 4 EUV Rn. 51. Umfassend zum Ganzen Wettner Die Amtshilfe im Europäischen Verwaltungsrecht, 2005.

123 Schmidt-Aßmann Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl. 2006, S. 280.

124 Aufzählung bei Leible/Terhechte/Nowak Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht (EnzEur Bd. 3), 2. Aufl. 2021, § 40 Rn. 24 ff.

125 Beispiele bei v. Danwitz Europäisches Verwaltungsrecht, 2008, S. 618 f.

126 Knack/Henneke/Henneke/Berger VwVfG, 11. Aufl. 2020, § 35 Rn. 17; Stelkens/Bonk/Sachs/Stelkens VwVfG, 9. Aufl. 2018, Europäisches Verwaltungsrecht, Europäisierung des Verwaltungsrechts und Internationales Verwaltungsrecht Rn. 179. Näher zum Institut des transnationalen Verwaltungsakts Schulze/Janssen/Kadelbach/Gundel Europarecht, 4. Aufl. 2020, § 3 Rn. 160 ff.

127 Stelkens/Bonk/Sachs/Stelkens VwVfG, 9. Aufl. 2018, Europäisches Verwaltungsrecht, Europäisierung des Verwaltungsrechts und Internationales Verwaltungsrecht Rn. 180; begriffsprägend Sydow Verwaltungskooperation in der EU, 2004, S. 123; vertiefend Buchholtz NVwZ 2016, 1353 (1356 f.).

128 Art. 2 III VO (EG) Nr. 116/2009 v. 18. 12. 2008 über die Ausfuhr von Kulturgütern, ABIEU 2009, L 39, 1: »Die Ausfuhrgenehmigung gilt in der gesamten Gemeinschaft«. Weitere Beispiele bei Schulze/Janssen/Kadelbach/Gundel Europarecht, 4. Aufl. 2020, § 3 Rn. 167 f.

reich der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen¹²⁹ (sog. Referenzentscheidungsmodell).¹³⁰ Dahinter steht der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung, den der EuGH im Bereich der Grundfreiheiten aus Art. 4 III EUV i.V.m. der einschlägigen Grundfreiheit abgeleitet hat,¹³¹ sowie der diesem zugrundeliegende¹³² Grundsatz gegenseitigen Vertrauens, wonach eine Vermutung dahingehend besteht, dass die Behörden des anderen Staates das einschlägige Unionsrecht richtig angewendet haben, bzw. – in nicht unionsrechtlich harmonisierten Bereichen – hinsichtlich der Äquivalenz und der Einhaltung der jeweiligen nationalen Regeln.¹³³

Lösung Fall 4: Die Feststellungsklage ist begründet, wenn das in Streit stehende Rechtsverhältnis besteht, d.h., der französische Führerschein der A vom LRA anzuerkennen ist. Gemäß Art. 2 I RL 2006/126/EG¹³⁴ werden Führerscheine, die von einem Mitgliedstaat ausgestellt worden sind, gegenseitig anerkannt. Diese Bestimmung wird in Deutschland durch § 28 I 1 FeV umgesetzt, wonach Inhaber einer gültigen EU-Fahrerlaubnis im Umfang ihrer Berechtigung Kraftfahrzeuge im Inland führen dürfen, was bei A, die eine gültige französische Fahrerlaubnis besaß, der Fall war. Allerdings darf ein Mitgliedstaat eine Fahrerlaubnis nur ausstellen, wenn der Antragsteller seinen Wohnsitz im Ausstellerstaat hat (sog. Wohnsitzprinzip).¹³⁵ Daher re-

gelt § 28 IV 1 Nr. 2 FeV, dass die Berechtigung aus § 28 I FeV nicht gilt, wenn der Betreffende ausweislich des Führerscheins zum Zeitpunkt der Erteilung seinen ordentlichen Wohnsitz in Deutschland und nicht im Ausstellerstaat hatte. Hinsichtlich A ergab sich zwar unmittelbar aus dem tschechischen Führerschein, dass sie zum Zeitpunkt der Erteilung ihren Wohnsitz nicht in Tschechien, sondern in Deutschland hatte, nicht aber aus dem gültigen französischen Führerschein, sodass § 28 IV 1 Nr. 2 FeV nicht unmittelbar anwendbar ist. Es kommt aber eine analoge Anwendung in Betracht.¹³⁶ Die Fallgestaltung, in der sich der Verstoß gegen das Wohnsitzerfordernis zum Zeitpunkt der Erteilung der EU-Fahrerlaubnis wegen des späteren Umtauschs in einem anderen Mitgliedstaat nicht mehr unmittelbar aus dem aktuellen (umgetauschten) Führerschein ergibt, ist vom Wortlaut der Bestimmung nicht erfasst. Der Verordnungsgeber wollte aber einen missbräuchlichen Führerscheintourismus umfassend bekämpfen, sodass eine planwidrige Regelungslücke besteht. Die Interessenlage ist auch vergleichbar: Im Fall des späteren Umtauschs beruht der Führerschein ebenfalls auf einem Verstoß gegen die zwingende Voraussetzung eines ordentlichen Wohnsitzes im Ausstellerstaat im Zeitpunkt der Fahrerlaubniserteilung. A ist daher aufgrund ihres französischen Führerscheins nicht berechtigt, Kraftfahrzeuge in der Bundesrepublik zu führen, § 28 IV 1 Nr. 2 FeV analog. Die Klage der A ist daher unbegründet.

Dies steht auch in Einklang mit dem unionsrechtlichen Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung,¹³⁷ der gewissen Grenzen unterliegt. So kann einem transnationalen Verwaltungsakt die Anerkennung versagt werden, wenn er *offensichtlich* rechtswidrig ist.¹³⁸ Im Europäischen Fahrerlaubnisrecht ist dies zur Bekämpfung von unzulässigem Führerscheintourismus nach der Rechtsprechung des EuGH u. a. der Fall, wenn offensichtlich feststeht, dass die unionsrechtlich vorgesehene Voraussetzung eines ordentlichen Wohnsitzes im Gebiet des ausstellenden Mitgliedstaats zum Zeitpunkt der Führerscheinausstellung nicht beachtet wurde.¹³⁹

¹²⁹ S. die RL 2005/36/EG v. 7. 9. 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen, ABIEU 2005, L 255, 22, zuletzt geändert durch Delegierter Beschluss (EU) 2020/548 v. 23. 1. 2020, ABIEU 2020, L 131, 1.

¹³⁰ Stelkens/Bonk/Sachs/*Stelkens* VwVfG, 9. Aufl. 2018, Europäisches Verwaltungsrecht, Europäisierung des Verwaltungsrechts und Internationales Verwaltungsrecht Rn. 181; *Sydow* Verwaltungskooperation in der EU, 2004, S. 123.

¹³¹ Grundlegend EuGH Rs. 120/78, *Cassis de Dijon*, ECLI:EU:C:1979:42, Rn. 14; näher dazu *Buchholtz* NVwZ 2016, 1353 (1355 f.); v. *Danwitz* EuR 2020, 61 (66 ff.).

¹³² Vgl. etwa EuGH Rs. C-270/17 PPU, *Tupikas*, ECLI:EU:C:2017:628, Rn. 49; v. *Danwitz* EuR 2020, 61 (65); *Stelkens/Bonk/Sachs/Stelkens* VwVfG, 9. Aufl. 2018, Europäisches Verwaltungsrecht, Europäisierung des Verwaltungsrechts und Internationales Verwaltungsrecht Rn. 185.

¹³³ v. *Danwitz* EuR 2020, 61 (67); vgl. auch EuGH Gutachten 1/17, CE-TA, ECLI:EU:C:2019:341, Rn. 128.

¹³⁴ RL 2006/126/EG v. 20. 12. 2006 über den Führerschein, ABIEU 2006, L 403, 18, zuletzt geändert durch RL (EU) 2020/612 v. 4. 5. 2020, ABIEU 2020, L 141, 9 (im Folgenden: Führerschein-RL). Näher zur diesbezüglichen Pflicht der gegenseitigen Anerkennung EuGH verb. Rs. C-329/06 und C-343/06, *Wiedemann und Funk*, ECLI:EU:C:2008:366, Rn. 49 ff. m. w. N.

¹³⁵ Art. 7 I lit. e i. V. m. Art. 12 Führerschein-RL. S. dazu *Kenntner* NJW 2020, 1556 (1557 f.).

¹³⁶ Zum Folgenden BVerwG NJW 2020, 1609 Rn. 15.

¹³⁷ BVerwG NJW 2020, 1609 Rn. 17, mit Verweis auf BVerwGE 162, 308 Rn. 27 ff.

¹³⁸ *Bruckert/Gläser/Schwab* StudZR Ausbildung 1/2021, 119 (140); *Stelkens/Bonk/Sachs/Stelkens* VwVfG, 9. Aufl. 2018, Europäisches Verwaltungsrecht, Europäisierung des Verwaltungsrechts und Internationales Verwaltungsrecht Rn. 184.

¹³⁹ EuGH verb. Rs. C-329/06 und C-343/06, *Wiedemann und Funk*, ECLI:EU:C:2008:366, Rn. 67 ff.; Rs. C-224/10, *Apelt*, ECLI:EU:C:2011:655, Rn. 35; Rs. C-590/10, *Köppel*, ECLI:EU:C:2011:765, Rn. 33; ausführlich zum Ganzen *Kenntner* NJW 2020, 1556 ff.; *Terning* NZV 2021, 397 ff.