

CHRISTOPH KRÖNKE

Die Verfahrensautonomie  
der Mitgliedstaaten  
der Europäischen Union

*Jus Internationale et Europaeum*

77

---

**Mohr Siebeck**

# Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von  
Thilo Marauhn und Christian Walter

77





Christoph Krönke

Die Verfahrensautonomie  
der Mitgliedstaaten  
der Europäischen Union

Mohr Siebeck

*Christoph Krönke*, geboren 1983; 2003–09 Studium der Rechtswissenschaft in Heidelberg und München; 2009–12 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl von Prof. Dr. Dres. h.c. Hans-Jürgen Papier, Präsident des Bundesverfassungsgerichts; 2012 Promotion; seit 2012 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl von Prof. Dr. Jens Kersten und Rechtsreferendar im OLG-Bezirk München.

e-ISBN PDF 978-3-16-152642-8

ISBN 978-3-16-152641-1

ISSN 1861-1893 (Jus Internationale et Europaeum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2013 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohr.de](http://www.mohr.de)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

*Für Lukas, Ursula und Manfred Krönke*



## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München im Sommersemester 2012 als Dissertation angenommen. Vor der Drucklegung konnten Rechtsprechung und Schrifttum bis Ende Februar 2013 berücksichtigt werden.

Mein aufrichtiger Dank gilt zunächst meinem akademischen Lehrer, Herrn Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts a.D. Professor Dr. Dres. h.c. Hans-Jürgen Papier, an dessen Lehrstuhl in München ich promotionsbegleitend von 2009 bis 2012 als wissenschaftlicher Mitarbeiter tätig war, und der mir bis heute eine Ausbildung und eine großzügige Förderung hat zuteil werden lassen, wie man sie sich nur wünschen darf. Für die rasche Erstellung des Zweitgutachtens und seine wertvollen Anmerkungen darf ich außerdem Professor Dr. Jens Kersten danken, der mich nun mit aller Herzlichkeit als Mitarbeiter an seinem Münchener Lehrstuhl aufgenommen hat, und dessen Hilfsbereitschaft und Unterstützung ihresgleichen suchen. Dank gebührt ferner Professor Dr. Christian Walter und Professor Dr. Thilo Marauhn für die freundliche Aufnahme der Arbeit in ihre Schriftenreihe sowie Herrn Dr. Franz-Peter Gillig und Frau Nadine Schwemmreiter-Vetter für die tatkräftige Betreuung von Seiten des Verlages. Das Gedeihen der Arbeit haben schließlich und nicht zuletzt in zahlreichen fachlichen und außerfachlichen Gesprächen während und jenseits der Dienstzeiten auch meine Münchener Kollegen befördert, in deren Kreis ich mich von Beginn an sehr wohl gefühlt habe. Ihnen sei hiermit ebenfalls herzlich gedankt.

Gewidmet ist diese Arbeit meinem Bruder und meiner Mutter, die mich seit jeher in allen Lagen und in jeder Hinsicht unterstützen, sowie dem Gedenken an meinen Vater, der mir alles ermöglichte, was ihm einst versagt geblieben war.

München, im März 2013

Christoph Krönke





# Inhaltsübersicht

Vorwort .....	VII
Inhaltsverzeichnis .....	XIII
Einführung .....	1
A. Problematik .....	1
B. Annäherungen und Eingrenzungen .....	11
I. „Verfahren“ und „Verfahrensrecht“ .....	12
II. „Grundsatz“ der „Autonomie“ .....	18
III. „Durchführung“, „Ausführung“, „Anwendung“ und „Vollzug“ des Unionsrechts .....	20
C. Gang und Ansatz der Untersuchung .....	22
I. Gang der Untersuchung .....	22
II. Rechtsdogmatischer, unionsrechtsfreundlicher Ansatz der Arbeit .....	24
Allgemeiner Teil .....	27
A. Vorüberlegungen: Unionsrechtsanwendung im Einzelfall .....	27
I. Vollzug des Unionsrechts und Recht des Vollzugs .....	28
II. Gerichtlicher Rechtsschutz und verfahrensrechtliche Ausgestaltung .....	34
B. Kompetenzrechtliche Grundlagen .....	37
I. Grundsätze der Kompetenzverteilung .....	40
II. Vollzugs- und Rechtsprechungskompetenzen der Union .....	43

III.	Verbandskompetenz zur Regelung des Verfahrensrechts im Anwendungsbereich des Unionsrechts .....	49
IV.	Bedeutung des Art. 291 AEUV.....	58
V.	Kompetenzausübungsschranken: Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit .....	69
VI.	Wechselbezüglichkeiten der Befugnisse und ihrer Ausübung.....	80
VII.	Rechtsfortbildungsbefugnisse des Europäischen Gerichtshofs .....	84
VIII.	Ergebnis und Grenzen einer kompetenzrechtlichen Betrachtung.....	132
C. Dogmatisch-analytische Grundlagen .....		133
I.	Formen von Normenkonflikten und ihre Auflösung.....	135
II.	Normenkonflikte zwischen Unionsrecht und mitgliedstaatlichem Recht .....	172
III.	Zusammenfassung und Ergebnis .....	239
Besonderer Teil .....		241
A. Endgültige/verbindliche unionsrechtswidrige Einzelakte .....		242
I.	Endgültigkeit und Verbindlichkeit von Rechtsanwendungsakten ....	242
II.	Konfliktpunkte im Zusammenspiel von Unionsrecht und mitgliedstaatlichem Recht .....	245
B. Verfahrensautonomie und Effektivitätsmaßstab.....		246
I.	Autonomiedurchbrechung bei unionsrechtswidrigen Staatsbeihilfen: „Alcan II“ u.a.....	247
II.	Autonomiedurchbrechung bei Verletzungen der Vorlagepflicht: „Kühne & Heitz“ u.a.....	292
III.	Autonomiedurchbrechung in sonstigen Fällen .....	318
C. Verfahrensautonomie und Gleichwertigkeitsmaßstab.....		333
I.	Formale Gleichwertigkeit.....	333
II.	Materielle Gleichwertigkeit.....	335
Schluss.....		345
A. Abschließende Betrachtung .....		345

B. Zusammenfassung.....	347
Schrifttumsverzeichnis.....	357
Sachregister.....	379



# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	VII
Inhaltsübersicht.....	IX
Einführung .....	1
A. Problematik .....	1
B. Annäherungen und Eingrenzungen .....	11
I. „Verfahren“ und „Verfahrensrecht“ .....	12
II. „Grundsatz“ der „Autonomie“ .....	18
III. „Durchführung“, „Ausführung“, „Anwendung“ und „Vollzug“ des Unionsrechts .....	20
C. Gang und Ansatz der Untersuchung.....	22
I. Gang der Untersuchung .....	22
II. Rechtsdogmatischer, unionsrechtsfreundlicher Ansatz der Arbeit.....	24
Allgemeiner Teil .....	27
A. Vorüberlegungen: Unionsrechtsanwendung im Einzelfall .....	27
I. Vollzug des Unionsrechts und Recht des Vollzugs.....	28
1. Klassische Systematisierung nach dem Trennungsprinzip.....	28
a) Direkter und indirekter Vollzug des Unionsrechts .....	28
b) Recht des direkten und des indirekten Vollzugs.....	30
2. Kooperations- und Mischformen und ihre Bedeutung .....	32
II. Gerichtlicher Rechtsschutz und verfahrensrechtliche Ausgestaltung .....	34
1. Rechtsschutz vor mitgliedstaatlichen Gerichten als Regeltypus .....	34
2. Bedeutung des Vorabentscheidungsverfahrens.....	36

B. Kompetenzrechtliche Grundlagen .....	37
I. Grundsätze der Kompetenzverteilung .....	40
1. Grundsatz begrenzter Einzelermächtigung.....	40
2. „Relativierungen“ des Grundsatzes begrenzter Einzelermächtigung .....	41
3. Dilemma der üblichen Begründungen der Verfahrensautonomie..	42
II. Vollzugs- und Rechtsprechungskompetenzen der Union.....	43
1. Vollzugskompetenzen der Union.....	45
2. Rechtsprechungskompetenzen der Union.....	48
3. Zwischenergebnis und Bewertung.....	48
III. Verbandskompetenz zur Regelung des Verfahrensrechts im Anwendungsbereich des Unionsrechts.....	49
1. Bereichs- und Teilregelungen.....	50
2. Gesamtregelungen.....	53
a) Gesamtregelungen auf der Grundlage von Art. 114 AEUV und Art. 352 AEUV.....	53
b) Sekundärrechtliche Konkretisierung allgemeiner Rechtsgrundsätze des Unionsrechts .....	54
c) „Vor-die-Klammer-Ziehen“ bereichsspezifischer Verfahrensregeln .....	56
3. Zwischenergebnis und Bewertung.....	56
IV. Bedeutung des Art. 291 AEUV.....	58
1. Gegenständliche Reichweite der Norm: „Maßnahmen“ zur Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union.....	59
a) „Maßnahmen“ als reine Rechtsetzungsakte.....	59
b) „Maßnahmen“ als Rechtsetzungs- und Rechtsanwendungsakte.....	59
2. Verhältnis des Art. 291 AEUV zu den Kompetenznormen.....	62
a) Art. 291 AEUV als eigenständige Kompetenzverteilungsnorm.....	63
b) Art. 291 AEUV als rein institutionelle Bestimmung .....	63
3. Zwischenergebnis und Bewertung.....	68
V. Kompetenzausübungsschranken: Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit.....	69
1. Anwendungsvoraussetzungen und Norminhalte.....	69
a) Grundsatz der Subsidiarität (im engeren Sinne).....	69
b) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit .....	70
c) Überschneidung der beiden Grundsätze im allgemeinen Subsidiaritätsgedanken .....	71

2.	Begrenzung von Unionsrechtsetzung im Bereich des mitgliedstaatlichen Verfahrensrechts .....	72
a)	Geeignetheit des Subsidiaritätsgedankens zur Begrenzung unionsrechtlicher Ingerenzen .....	72
b)	Verortung der Verfahrensautonomie im Verhältnismäßigkeitsprinzip .....	77
3.	Zwischenergebnis und Bewertung .....	80
VI.	Wechselbezüglichkeiten der Befugnisse und ihrer Ausübung .....	80
1.	Problematisierung: Das Bild von den „kommunizierenden Röhren“ .....	81
2.	Lösung: Getrennte, stufenweise Beurteilung der beiden Ebenen....	82
3.	Zwischenergebnis.....	83
VII.	Rechtsfortbildungsbefugnisse des Europäischen Gerichtshofs .....	84
1.	Rechtsfortbildung im nationalen Recht .....	84
a)	Klassische Definition der Rechtsfortbildung über ihre zulässigen Formen .....	85
b)	Legalisierung durch „Verdoppelung“ des Gegenstandes der Rechtsfindung.....	88
c)	Rechtskonkretisierung als besondere Eigenart von Rechtsfortbildung.....	92
d)	Problematisches Konkurrenzverhältnis von Gesetzesregeln und Grundsatznormen .....	93
aa)	Gesetzesbindung des Richters .....	94
bb)	Konkretisierbarkeit der Grundsatznormen.....	95
cc)	Vorrangige Grundsatznormen .....	96
dd)	Entschärfung des Konkurrenzverhältnisses im nationalen Recht .....	97
2.	Besondere Qualität der Rechtsfortbildungen durch den EuGH.....	98
a)	Bedeutung der formalen Befugnisse und der Stellung des EuGH .....	99
b)	Befugnis zur Konkretisierung unbestimmter Rechtsgrundsätze .....	100
c)	Befugnis zur eigentlichen Rechtsfortbildung im Sinne einer „Lückenschließung“ .....	105
aa)	Konkretisierung von Maßstabnormen für das sekundäre Unionsrecht .....	106
bb)	Konkretisierung von Maßstabs- und Konkurrenz- normen für das mitgliedstaatliche Vefahrensrecht.....	107
d)	Zwischenergebnis: Unitarisierungspotential der Rechtsfortbildungen des EuGH .....	108



3. Normative Grundlagen der Rechtsfortbildungen des EuGH .....	110
4. Unionsrechtliche Grenzen der Rechtsfortbildungsbefugnisse des EuGH .....	112
a) Vertikale Begrenzungen im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten .....	113
aa) Vertikal begrenzend wirkende Handlungsnormen .....	113
(1) Mandat zur „Wahrung des Rechts“ (Art. 19 Abs. 1 EUV) .....	114
(2) Allgemeine unionale Verbandskompetenzen als Handlungsnormen des EuGH? .....	114
(3) Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Abs. 3 und 4 EUV).....	120
bb) Vertikal begrenzend wirkende Beurteilungsnormen .....	121
(1) Beschränkung der Auslegungsbefugnisse auf das Unionsrecht.....	122
(2) Begrenzung der materiell-primärrechtlichen Grundsatznormen? .....	123
(a) Bewusste Lückenhaftigkeit des Unionsrechts im Bereich des Verfahrensrechts .....	124
(b) Begrenzte Funktion der primärrechtlichen Grundsatznormen .....	127
(3) Inhaltliche Bindung an Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit?.....	129
b) Horizontale Begrenzungen im Verhältnis zu anderen Unionsorganen .....	129
aa) Horizontal begrenzend wirkende Handlungsnormen.....	130
bb) Horizontal begrenzend wirkende Beurteilungsnormen....	130
5. Zwischenergebnis und Bewertung .....	131
VIII. Ergebnis und Grenzen einer kompetenzrechtlichen Betrachtung.....	132
C. Dogmatisch-analytische Grundlagen .....	133
I. Formen von Normenkonflikten und ihre Auflösung .....	135
1. Konfliktsituationen.....	135
a) Normenkollisionen.....	136
aa) Zwei unterschiedliche Kollisionsmodelle .....	136
bb) Herrschender Kollisionsbegriff – eine Mischkonstruktion.....	138
b) Unvereinbarkeit einer Norm mit den Vorgaben einer anderen Norm.....	139

2. Regel- und Prinzipienkonflikte .....	141
a) Unterscheidung von Regeln und Prinzipien .....	142
aa) Prinzipientheoretischer Ansatz Robert Alexys.....	143
bb) Wahl eines prinzipientheoretischen Problemzugangs .....	144
cc) Weitere Deutungsmöglichkeiten von Rechtsregeln und -prinzipien.....	149
(1) Prinzipien als systembildende Gründe für Regeln.....	149
(2) Formale und rechtsquellenorientierte Ansätze .....	151
b) Kritik der Prinzipientheorie vor dem Hintergrund der verfolgten Untersuchungsziele.....	153
aa) Schwierigkeiten bei der Feststellung prinzipieller Normgehalte im Einzelfall .....	153
bb) Gefahr einer Übereffektuiierung .....	155
cc) Entstrukturierung der juristischen Argumentation und „Nullpunkt der Dogmatik“ .....	160
3. Grundzüge der Auflösung von Normenkonflikten bei der Rechtsanwendung .....	163
a) Konflikte von Rechtsregeln.....	163
b) Konflikte von Rechtsprinzipien .....	165
aa) Auflösung von Konflikten zwischen Rechtsnormen mit prinzipiellem Charakter.....	165
bb) Funktionen der Abwägung von Prinzipien .....	168
(1) Vereinbarkeit regelartiger Festsetzungen mit Vorgabennormen prinzipieller Art.....	168
(2) Anwendung „unvollständiger“ Regeln .....	170
II. Normenkonflikte zwischen Unionsrecht und mitgliedstaatlichem Recht .....	172
1. Anwendbarkeit von Unionsrechtsnormen im innerstaatlichen Bereich .....	173
2. Klassische Typologie: Direkte und indirekte Kollisionen .....	175
a) Direkte Kollisionen .....	176
b) Unionsrechtswidrigkeit mitgliedstaatlicher Normen.....	177
c) Indirekte Kollisionen .....	177
aa) Tatbestand der indirekten Kollision.....	178
bb) Indirekte Kollisionen als echte Normkollisionen? .....	179
(1) Verschiedenheit der Regelungsgegenstände .....	180
(2) Unionsrechtliches Regeldefizit .....	180
cc) Verdeckung der eigentlichen Konfliktlage .....	183
d) Zwischenergebnis: Vorzüge und Defizite der klassischen Typologie .....	184
3. Konfliktlage hinter den indirekten Kollisionen .....	185

a)	Grundsatz der einheitlichen Wirksamkeit .....	185
aa)	Begriffe .....	185
bb)	Grundsatz einheitlicher Anwendung .....	187
cc)	Grundsatz praktischer Wirksamkeit .....	191
dd)	Grundsatz einheitlicher Wirksamkeit als unmittelbar anwendbares Rechtsprinzip .....	193
	(1) Auslegungsregel, Argumentationstopos oder eigenständiger Rechtsgrundsatz? .....	194
	(2) Der Grundsatz einheitlicher Wirksamkeit als abwägungsfähiges Optimierungsgebot .....	198
	(a) Abwägungsfähigkeit des Gebots einheitlicher Anwendung .....	199
	(b) Abwägungsfähigkeit des Gebots praktischer Wirksamkeit .....	201
	(3) Unmittelbare Anwendbarkeit des Grundsatzes einheitlicher Wirksamkeit .....	203
b)	Grundfreiheiten, Unionsgrundrechte und allgemeine Rechtsgrundsätze des Unionsrechts .....	206
aa)	Grundfreiheiten .....	206
bb)	Grundrechte und allgemeine rechtsstaatliche Grundsätze des Unionsrechts .....	206
	(1) Bindung der Mitgliedstaaten .....	207
	(2) Rechtsprinzipielle Deutung .....	210
	(3) Maßgebliche rechtsstaatliche Grundsätze .....	210
c)	Begrenzung der materiellen Prinzipien durch kompetenzrechtliche Prinzipien .....	212
aa)	Begrenzung durch die beschränkten Handlungsbefugnisse der Union .....	213
bb)	Begrenzung durch den Subsidiaritäts- und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz .....	217
d)	Grundsatznormen des mitgliedstaatlichen Rechts .....	219
4.	Auflösung der Normenkonflikte zwischen Unionsrecht und mitgliedstaatlichem Recht .....	220
a)	Auflösung direkter Kollisionen .....	221
b)	Behandlung unionsrechtswidriger Normen des nationalen Rechts .....	221
c)	Auflösung der im Rahmen indirekter Kollisionen auftretenden Normenkonflikte .....	222
aa)	Abwägung der kollidierenden Rechtsprinzipien als Mittel zur Auflösung .....	222
bb)	Grundzüge der Abwägung .....	223

(1) Materiell-prinzipieller Konflikt: Einheitliche Wirksamkeit vs. Rechtsstaatsgrundsatz ...	223
(2) Formell-prinzipielle Steuerung der normativen Spielräume.....	226
(3) Gleichwertigkeits-, Effektivitäts- und „Soweit“- Formeln als Vorrangrelationen .....	228
cc) Abwägungsfunktionen und mitgliedstaatliche Rezeption unionsrechtlicher Vorgaben .....	233
(1) Vollständige Rücknahme der Vorgaben – Wahrung der Verfahrensautonomie .....	233
(2) Durchgriff der Vorgaben – Rezeption des Abwägungsergebnisses .....	234
(a) Rezeption im Anwendungsbereich „unvollständiger“ Regelungen .....	235
(b) Rezeption im Anwendungsbereich definitiver Regeln des nationalen Rechts .....	236
(c) Mehrheit von Rezeptionsmöglichkeiten – Rezeptionelle Verfahrensautonomie .....	237
III. Zusammenfassung und Ergebnis .....	239
Besonderer Teil .....	241
A. Endgültige/verbindliche unionsrechtswidrige Einzelakte .....	242
I.    Endgültigkeit und Verbindlichkeit von Rechtsanwendungsakten.....	242
II.   Konfliktpunkte im Zusammenspiel von Unionsrecht und mitgliedstaatlichem Recht .....	245
B. Verfahrensautonomie und Effektivitätsmaßstab.....	246
I.    Autonomiedurchbrechung bei unionsrechtswidrigen Staatsbeihilfen: „Alcan II“ u.a. ....	247
1. Unterscheidung von Unionsbeihilfen und staatlichen Beihilfen ...	248
2. Ausgangspunkt: Rechtsprechung des EuGH zu den Unionsbeihilfen.....	249
a) Sachverhalt und Entscheidung des EuGH in der Rechtssache „Deutsche Milchkontor“ .....	249
b) Beurteilung der Entscheidung vor dem Hintergrund der Verfahrensautonomie .....	252

aa)	Ausgleich der widerstreitenden Grundsätze nach den Regeln des nationalen Rechts.....	253
bb)	Prinzipielle Rücknahme unionsrechtlicher Vorgaben .....	256
cc)	Mögliche Einschränkungen der Verfahrensautonomie .....	257
	(1) Unionsrechtliche Vorgaben für die Schutzwürdigkeit des Vertrauens in die Rechtmäßigkeit der Beihilfengewährung.....	258
	(2) Autonomieverengung zur „vollen Berücksichtigung des Unionsinteresses“?.....	263
	(3) Ausschluss eines Ermessens bezüglich der Zweckmäßigkeit der Rückforderung?.....	265
dd)	Zwischenergebnis .....	267
3.	Die „Alcan“-Rechtsprechung des EuGH.....	267
a)	Sachverhalt und Entscheidung des EuGH in der Rechtssache „Alcan II“ .....	267
b)	Beurteilung der Entscheidung vor dem Hintergrund der Verfahrensautonomie .....	270
aa)	Besonderheiten des vertraglichen Beihilfenregimes (Art. 107 ff. AEUV) .....	271
bb)	Ausgleich der widerstreitenden Grundsätze nach den Regeln des nationalen Rechts.....	274
	(1) Rechtswidrigkeit des Beihilfebescheids i.S.v. § 48 Abs. 1 S. 1 VwVfG .....	274
	(2) Tatbestandliche Abwägungsentscheidung nach § 48 Abs. 2 VwVfG .....	276
	(3) Rücknahmeermessen nach § 48 Abs. 1 S. 1 VwVfG ...	277
	(4) Jahresfrist des § 48 Abs. 4 S. 1 VwVfG.....	278
	(5) Rückforderung der Beihilfe nach § 49a VwVfG.....	278
cc)	Rechtfertigung der Autonomiedurchbrechung in den Alcan-Konstellationen.....	279
	(1) Herausragende Bedeutung des materiellen Beihilfenrechts .....	280
	(2) Besondere Zuständigkeitsverteilung im Beihilfenrecht nach Art. 108 AEUV .....	282
	(3) Gefahr kollusiven Zusammenwirkens von Mitgliedstaat und Beihilfenempfänger.....	284
	(4) Mehrpoligkeit des öffentlichen Interesses.....	285
	(5) Offenkundige Unionsrechtswidrigkeit bei Verstößen gegen das Beihilfenregime .....	286
	(6) Beurteilung der angebotenen Argumente .....	286

dd) Fundamentalkritik der Alcan-Rechtsprechung im Schrifttum.....	290
4. Zwischenergebnis.....	291
II. Autonomiedurchbrechung bei Verletzungen der Vorlagepflicht: „Kühne & Heitz“ u.a.....	292
1. Sachverhalt und Entscheidung des EuGH in der Rechtssache „Kühne & Heitz“ .....	292
2. Beurteilung der Entscheidung vor dem Hintergrund der Verfahrensautonomie.....	295
a) Ausgleich der widerstreitenden Grundsätze nach den Regeln des nationalen Rechts .....	296
aa) Rücknahme des Verwaltungsakts nach § 48 Abs. 1 S. 1 VwVfG .....	296
bb) Wiederaufgreifen im engeren Sinne nach § 51 Abs. 1 VwVfG .....	297
cc) Wiederaufgreifen im weiteren Sinne nach § 51 Abs. 5 i.V.m. §§ 48, 49 VwVfG.....	298
b) Tragweite des Urteils mit Blick auf die Gleichwertigkeits- und Effektivitätsformel .....	300
c) Rechtfertigung der Autonomiebeschränkung.....	303
aa) Erschöpfung des nationalen Rechtswegs als entscheidender Gesichtspunkt? .....	304
bb) Vorlagepflichtverletzung als tragender Grund für die Autonomiedurchbrechung.....	307
(1) Bedeutung des Vorabentscheidungsverfahrens im Rechtsschutzsystem der Union .....	308
(2) Vorabentscheidungsverfahren als der Parteiherrschaft entzogener „Gerichtsdialog“ .....	310
cc) „Befugnis“ der Behörde zur Rücknahme: Rezeptionelle Verfahrensautonomie.....	312
3. Zwischenergebnis.....	318
III. Autonomiedurchbrechung in sonstigen Fällen.....	318
1. „Ciola“ und „Stadt Papenburg“: Nachträgliche Ingeltungsetzung von Unionsrecht.....	319
a) Sachverhalt und Entscheidung des EuGH in der Rechtssache „Ciola“ .....	319
b) Sachverhalt und Entscheidung des EuGH in der Rechtssache „Stadt Papenburg“ .....	320
c) Beurteilung der Entscheidungen vor dem Hintergrund der Verfahrensautonomie.....	322

aa) Einordnung und Zusammenhang der beiden Entscheidungen .....	322
bb) Ausgleich der widerstreitenden Grundsätze nach den Regeln des nationalen Rechts .....	325
cc) Rechtfertigung der Autonomiebeschränkung .....	326
2. „Fallimento Olimpiclub“: Versagung der Verfahrensautonomie bei atypischen Regeln .....	328
a) Sachverhalt und Entscheidung des EuGH in der Rechtssache „Fallimento Olimpiclub“ .....	329
b) Atypische Ausgestaltung der Rechtskraft im italienischen Zivilprozessrecht .....	330
c) Rechtfertigung der Autonomiebeschränkung .....	331
3. Zwischenergebnis .....	332
 C. Verfahrensautonomie und Gleichwertigkeitsmaßstab .....	333
I. Formale Gleichwertigkeit .....	333
II. Materielle Gleichwertigkeit .....	335
1. Verstöße gegen den ordre public: „Asturcom“ u.a. ....	335
2. Offensichtliche Rechtsverstöße: „i-21 Germany und Arcor“ .....	338
3. Beurteilung der Entscheidungen vor dem Hintergrund der Verfahrensautonomie .....	340
 Schluss .....	345
A. Abschließende Betrachtung .....	345
B. Zusammenfassung .....	347
 Schrifttumsverzeichnis .....	357
Sachregister .....	379

# Einführung

Der Grundsatz der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beschreibt einen *normativen Spielraum* der Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Unionsrechts<sup>1</sup>, der primärrechtlich durch das den allgemeinen Subsidiaritätsgedanken ausbildende *Verhältnismäßigkeitsprinzip* abgesichert ist. Diese verdichtete Feststellung wird sich als die zentrale These der vorliegenden Arbeit erweisen. Es gilt, ihre Voraussetzungen zu entwickeln und zu begründen und ihre wesentlichen rechtlichen Implikationen aufzuzeigen.

## A. Problematik

Gegenstand der Untersuchung ist der Grundsatz der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Sein Gehalt, aber auch die Grenzen, die ihm insbesondere durch das Erfordernis der einheitlichen Wirksamkeit des Unionsrechts gezogen werden, sind entscheidend für die Erfassung der unionsrechtlichen Einwirkungen auf die (Verfahrens-)Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten und dürften, dementsprechend, zu den „meisterörterten Fragen“<sup>2</sup>, ja zu den „Grundfragen des Europäischen Verwaltungsrechts“<sup>3</sup> zählen. Jede Untersuchung zu einem derart vielbeschriebenen Thema muss sich zunächst die Frage gefallen lassen: „Ist noch Fleisch am abgenagten Knochen?“<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurde die Europäische Gemeinschaft durch die Europäische Union abgelöst. Die zuvor notwendige Unterscheidung von Gemeinschaftsrecht und Unionsrecht ist damit hinfällig geworden; das Gemeinschaftsrecht ist im Unionsrecht aufgegangen. Abgesehen von wörtlichen Zitaten aus der früheren Rechtsprechung und dem Schrifttum sowie aus Rechtsakten soll daher im Folgenden der Begriff des Unionsrechts verwendet werden.

<sup>2</sup> C. F. Germelmann, Die Rechtskraft von Gerichtsentscheidungen in der Europäischen Union, 2009, S. 259.

<sup>3</sup> T. von Danwitz, Europäisches Verwaltungsrecht, 2008, S. 302.

<sup>4</sup> So H. Meyer, JZ 2011, 602 (602), mit Blick auf den staatsrechtlichen Klassiker der Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten.



Ein erster Blick auf die Rechtsprechung des EuGH nährt die Zweifel. Mit dem Grundsatz der mitgliedstaatlichen Verfahrensautonomie wird eine augenscheinlich kontinuierliche Entscheidungspraxis des Gerichtshofs seit den frühen 1970er Jahren thematisiert. Was gemeinhin mit diesem Grundsatz auf den Begriff gebracht wird,<sup>5</sup> hatte der EuGH bereits in seinen Entscheidungen in den Rechtssachen *Salgoil*<sup>6</sup> und *Fleischkontor*<sup>7</sup> aus den Jahren 1968 und 1971 angesprochen und in seinen grundlegenden Entscheidungen in den Rechtssachen *Rewe* und *Comet* aus dem Jahr 1976 dann in folgende, noch heute für gültig befundene Worte gefasst:

„Die Aufgabe, den Rechtsschutz zu gewährleisten, der sich für die Bürger aus der unmittelbaren Wirkung des Gemeinschaftsrechts ergibt, obliegt entsprechend dem

---

<sup>5</sup> Im europarechtlichen Schrifttum sprach man bereits zu Beginn der 1970er Jahre von dem „*principe de l'autonomie institutionnelle*“ – vgl. etwa *J. Rideau*, AFDI 18 (1972), 864 (884 ff.) – und von dem „*principe de l'autonomie procédurale*“ – vgl. insbesondere den einflussreichen Beitrag von *R. Kovar*, in: Institut d'études européennes, ULB (Hrsg.), *Les recours des individus devant les instances nationales en cas de violation du droit européen*, 1978, S. 245 (248 ff.). Den Anstoß dazu lieferte offensichtlich eine Formulierung aus der Entscheidung *EuGH*, Rs. 6/71, Slg. 1971, 823 (Nr. 3 des Tenors) – Rheinmühlen Düsseldorf, in der französischen Sprachfassung: „*Il appartenait aux États membres de régler de manière autonome les moyens de preuve tendant à établir qu'il y avait exportation vers un pays tiers (...)*.“ Vgl. zu dieser Herkunft des Begriffs auch *C. N. Kakouris*, CMLRev 34 (1997), 1389 (1405, Fn. 35); *W. Schroeder*, AÖR 129 (2004), 3 (22 f.). Der EuGH selbst verwendet den Begriff der „Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten“ ausdrücklich erst seit der Entscheidung *EuGH*, Rs. C-201/02, Slg. 2004, I-723 (Rn. 65 ff.) – Delena Wells. Vgl. mittlerweile etwa auch *EuGH*, Rs. C-378/07, Slg. 2009, I-3071 (Rn. 174) – Angelidaki u.a.; Rs. C-2/08, Slg. 2009, I-7501 (Rn. 24) – Fallimento Olimpiclub; Rs. C-40/08, Slg. 2009, I-9579 (Rn. 38) – Asturcom; verb. Rs. C-128 bis C-131/09, C-134 u. C-135/09, Urt. v. 18.10.2011 (Rn. 52) – Boxus u.a. (noch nicht in der Slg.); Rs. C-94/10, Urt. v. 20.10.2011 (Rn. 25) – Danfoss (noch nicht in der Slg.).

<sup>6</sup> Siehe dazu *EuGH*, Rs. 13/68, Slg. 1968, 679 (693) – *Salgoil*: „Die Vorschriften der Artikel 31 und 32 Absatz 1 verpflichten die Behörden und insbesondere die zuständigen Gerichte der Mitgliedstaaten dazu, die Interessen der durch eine etwaige Verletzung der genannten Vorschriften betroffenen Einzelnen zu wahren, indem sie diesen einen unmittelbaren und sofortigen Schutz gewähren. (...) Dagegen ist es Sache der staatlichen Rechtsordnung, zu bestimmen, welches Gericht dafür zuständig ist, diesen Schutz zu gewähren, und wie die so geschützte individuelle Rechtsstellung rechtlich zu qualifizieren ist.“

<sup>7</sup> Siehe dazu *EuGH*, Rs. 39/70, Slg. 1971, 49 (Rn. 4) – *Fleischkontor*: „Obliegt der Vollzug einer Gemeinschaftsverordnung den nationalen Behörden, so ist davon auszugehen, dass er grundsätzlich nach den Form- und Verfahrensvorschriften des nationalen Rechts zu geschehen hat. Um der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts willen ist jedoch der Rückgriff auf innerstaatliche Rechtsvorschriften nur in dem zum Vollzug notwendigen Umfang zulässig.“

in Artikel 5 EWG-Vertrag ausgesprochenen Grundsatz der Mitwirkungspflicht den Mitgliedstaaten. Mangels einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung auf diesem Gebiet sind deshalb die Bestimmung der zuständigen Gerichte und die Ausgestaltung des Verfahrens für die Klagen, die den Schutz der dem Bürger aus der unmittelbaren Wirkung des Gemeinschaftsrechts erwachsenden Rechte gewährleisten sollen, Sache der innerstaatlichen Rechtsordnung der einzelnen Mitgliedstaaten; (...).<sup>8</sup>

Auch zu den „*Schranken* der verfahrensrechtlichen Befugnisse der Mitgliedstaaten“<sup>9</sup> hatte sich der Gerichtshof dabei grundlegend geäußert:

„(...) dabei dürfen freilich diese Grundbedingungen nicht ungünstiger gestaltet werden als für gleichartige Klagen, die das innerstaatliche Recht betreffen. Die Artikel 100 bis 102 und Artikel 135 des EWG-Vertrages gestatten es gegebenenfalls, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um die Unterschiede in den Rechts- oder Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten in diesem Bereich auszuräumen, wenn sich erweisen sollte, dass sie Verzerrungen hervorzurufen oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes zu beeinträchtigen geeignet sind. In Ermangelung solcher Harmonisierungsmaßnahmen müssen die durch das Gemeinschaftsrecht gewährten Rechte vor den innerstaatlichen Gerichten nach den Verfahrensregeln des innerstaatlichen Rechts verfolgt werden. Anders wäre es nur, wenn diese Verfahrensregeln und Fristen die Verfolgung von Rechten, die die innerstaatlichen Gerichte zu schützen verpflichtet sind, praktisch unmöglich machten.“<sup>10</sup>

Ergänzen lassen sich diese Vorgaben um die vom Gerichtshof nur unwesentlich später, nämlich in der Entscheidung *Deutsche Milchkontor* aus dem Jahr 1983 entwickelte „Soweit“-Formel<sup>11</sup>, wonach die Anwendung der Vorschriften des nationalen Verfahrensrechts bei der Durchführung des Unionsrechts nur erfolge,

---

<sup>8</sup> *EuGH*, Rs. 33/76, Slg. 1976, 1989 (Rn. 5) – Rewe Zentralfinanz. Vgl. wortgleich Rs. 45/76, Slg. 1976, 2043 (Rn. 11/18) – Comet.

<sup>9</sup> So *EuGH*, Rs. C-234/04, Slg. 2006, I-2585 (Rn. 22) – Kapferer (ohne Hervorhebung im Original).

<sup>10</sup> *EuGH*, Rs. 33/76, Slg. 1976, 1989 (Rn. 5) – Rewe Zentralfinanz. Vgl. wortgleich Rs. 45/76, Slg. 1976, 2043 (Rn. 11/18) – Comet.

<sup>11</sup> Vgl. zu dieser Bezeichnung etwa *T. von Danwitz*, Verwaltungsrechtliches System und europäische Integration, 1996, S. 375; *H.-W. Rengeling*, VVDStRL 53 (1994), 202 (225 mit Fn. 116); *A. von Bogdandy/S. Schill*, in: E. Grabitz/M. Hilf/M. Nettesheim (Hrsg.), EUV/AEUUV, 46. EL 2011, Art. 4 Rn. 79. Gelegentlich ist in diesem Kontext auch von der „Solange“-Rechtsprechung des Gerichtshofs die Rede, vgl. dazu bereits *M. Hilf*, in: J. Schwarze (Hrsg.), Europäisches Verwaltungsrecht im Werden, 1982, S. 62 (79 f.); *H.-W. Rengeling*, in: FS H. U. Scupin, 1983, S. 475 (484 f.); *A. Weber*, EuR 1986, 1 (13).

„[s]oweit das Gemeinschaftsrecht einschließlich der allgemeinen gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze hierfür keine gemeinsamen Vorschriften enthält“.<sup>12</sup>

Es drängt sich damit schnell der Eindruck auf, als bewegten sich die Einwirkungen des Unionsrechts auf das nationale Verfahrensrecht in der Sache seit je her auf festen und klar umrissenen Bahnen, nämlich im Spannungsfeld zwischen mitgliedstaatlicher Verfahrensautonomie einerseits und den Prinzipien der Effektivität und der Gleichwertigkeit sowie den sachlich einschlägigen allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Unionsrechts andererseits. Man könnte daraus den Schluss ziehen, dass diese Fragen keiner grundsätzlichen Betrachtung mehr bedürfen, zumal der EuGH den Grundsatz der Verfahrensautonomie mit der Entscheidung *Delena Wells* aus dem Jahre 2004 nun ausdrücklich aufgegriffen und in seine Rechtsprechung auch begrifflich eingeführt hat.<sup>13</sup>

Eine solche Wahrnehmung lässt indes zwei wesentliche Rahmenbedingungen des Verhältnisses zwischen materiellem Unionsrecht und mitgliedstaatlichem Verfahrensrecht unberücksichtigt, die – erst recht zusammen genommen, aber auch je für sich – ein ungemindertes Bedürfnis nach einer Klärung des Inhalts und der Grenzen des Grundsatzes mitgliedstaatlicher Verfahrensautonomie zu begründen vermögen. Zum einen ist jenes Verhältnis zwischen Unionsrecht und nationalem Verfahrensrecht durch eine besonders stark „kasuistische Rechtsprechung“ des Europäischen Gerichtshofs geprägt, die in diesem Bereich – von den bereits genannten wenigen Leitmotiven einmal abgesehen – im Einzelnen eine auffällige „Maßstabsarmut“ und wohl auch eine gewisse „Ergebnislastigkeit“ aufweist.<sup>14</sup> Zum anderen lassen sich die Einwirkungen des Unionsrechts auf das nationale (Verfahrens-)Recht als ein prozesshaftes Phänomen begreifen, als eine jener zahlreichen „Europäisierungen“, mit denen die Veränderungen der politischen und sozialen Systeme sowie der Rechts- und Wirtschaftsordnungen der Mitgliedstaaten unter dem Eindruck der fortschreitenden europäischen Integration begrifflich erfasst zu

---

<sup>12</sup> *EuGH*, verb. Rs. 205 bis 215/82, Slg. 1983, 2633 (Rn. 17) – Deutsche Milchkontor.

<sup>13</sup> Vgl. erstmals *EuGH*, Rs. C-201/02, Slg. 2004, I-723 (Rn. 65 ff.) – *Delena Wells*, sowie mittlerweile auch *EuGH*, Rs. C-378/07, Slg. 2009, I-3071 (Rn. 174) – *Angelidaki u.a.*; Rs. C-2/08, Slg. 2009, I-7501 (Rn. 24) – *Fallimento Olimpiclub*; Rs. C-40/08, Slg. 2009, I-9579 (Rn. 38) – *Asturcom*; verb. Rs. C-128 bis C-131/09, C-134 u. C-135/09, Urt. v. 18.10.2011 (Rn. 52) – *Boxus u.a.* (noch nicht in der Slg.); Rs. C-94/10, Urt. v. 20.10.2011 (Rn. 25) – *Danfoss* (noch nicht in der Slg.).

<sup>14</sup> *T. von Danwitz*, Verwaltungsrechtliches System und Europäische Integration, 1996, S. 466 ff. (466, 470, 473), der dieses Defizit allerdings nicht als alleinige Erklärung für den unbefriedigenden systematischen Gesamtbefund gelten lassen möchte.

werden pflegen;<sup>15</sup> es liegt daher nahe, anzunehmen, dass die Europäisierung des mitgliedstaatlichen Verfahrensrechts ebensowenig im Wege eines geradlinigen Vorgangs erfolgt wie der europäische Integrationsprozess insgesamt, sondern dass sie vielmehr wie dieser als durchweg wechselvolle und dynamische Entwicklung zu begreifen ist.

Phänomenologisch wird die Europäisierung des Verfahrensrechts der Mitgliedstaaten dementsprechend in drei Phasen aufgeteilt, die sich durch die zumindest augenscheinlich je unterschiedliche Intensität der – maßgeblich durch den EuGH formulierten – unionsrechtlichen Einflüsse auf das nationale Recht auszeichnen und daher ein teils sehr unterschiedliches Bild von dem Verhältnis zwischen der mitgliedstaatlichen Verfahrenautonomie einerseits und ihren unionsrechtlichen Schranken andererseits vermitteln:<sup>16</sup>

Die erste Phase der Europäisierung des Verfahrensrechts war geprägt von der „allmählichen Ausbildung allgemeiner Rechtsgrundsätze“<sup>17</sup> durch die europäischen Gerichte<sup>18</sup> sowie von einer zunächst nur sehr zurückhaltenden Anwendung unionsrechtlicher Maßstabnormen auf das mitgliedstaatliche Verfahrensrecht.<sup>19</sup> Das Verhältnis von Unionsrecht und nationalem Verfahrensrecht wurde in erster Linie als ein Zusammenspiel, als ein „Ineinandergreifen“<sup>20</sup> von Rechtsnormen mit unterschiedlichen Regelungsgegenständen begriffen. Die Verfahrenautonomie der Mitgliedstaaten schien in jener Zeit klar im Vordergrund zu stehen.

---

<sup>15</sup> Vgl. zu diesem Begriff die eingehende Darstellung bei *A.-K. Mangold*, *Gemeinschaftsrecht und deutsches Recht*, 2011, S. 21 ff. Vgl. zur Verwendung im Kontext mit den vielfältigen Einwirkungen des Unionsrechts auf das nationale Verfahrensrecht erstmals *E. Schmidt-Aßmann*, in: FS P. Lerche, 1993, S. 513 (513); ebenso etwa *ders.*, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), *HbdStR*, Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 109 Rn. 38 ff.; *D. H. Scheuing*, in: W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann (Hrsg.), *Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns*, 1994, S. 279 (289 ff.).

<sup>16</sup> Vgl. zu dieser Einteilung *T. von Danwitz*, *Europäisches Verwaltungsrecht*, 2008, S. 477 ff.; *U. Mager*, in: P. Axer/B. Grzeszick/W. Kahl/U. Mager/E. Reimer (Hrsg.), *Das Europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase, Die Verwaltung*, Beiheft 10/2011, S. 11 (12); *W. Kahl*, *NVwZ* 2011, 449 (449); *J. König*, *Der Äquivalenz- und Effektivitätsgrundsatz in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs*, 2011, S. 84 ff.

<sup>17</sup> *U. Mager*, in: P. Axer/B. Grzeszick/W. Kahl/U. Mager/E. Reimer (Hrsg.), *Das Europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase, Die Verwaltung*, Beiheft 10/2011, S. 11 (12).

<sup>18</sup> Vgl. dazu grundlegend *H.-W. Rengeling*, *Rechtsgrundsätze beim Verwaltungsvollzug des Europäischen Gemeinschaftsrechts*, 1977.

<sup>19</sup> So auch die damalige Einschätzung von *H.-W. Rengeling*, *EuR* 1984, 349 (357).

<sup>20</sup> *H. P. Ipsen*, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, 1972, S. 277.

In Fahrt gebracht wurde die Europäisierung des mitgliedstaatlichen Verfahrensrechts dann in einer zweiten Phase, die im Laufe der 1980er einsetzte und bis in die 1990er Jahre hinein andauerte. Nachdem die in den Urteilen *Rewe* und *Comet* noch als Diskriminierungs- und Vereitelungsverbot firmierenden „Schranken“ der mitgliedstaatlichen Verfahrensaautonomie zumindest begrifflich zu einem Effektivitäts-<sup>21</sup> und einem Gleichwertigkeitsgebot<sup>22</sup> ausgeweitet wurden, sah man das mitgliedstaatliche Verfahrensrecht unter dem Eindruck der Rechtsprechung des EuGH insbesondere zur Rückforderung gemeinschaftsrechtswidriger staatlicher Beihilfen<sup>23</sup>, zum einstweiligen Rechtsschutz<sup>24</sup> sowie zur Staatshaftung<sup>25</sup> auch in der Sache mehr und mehr dem Zugriff des Gerichtshofs ausgeliefert. Die Vorgaben des Europarechts für die gewachsenen mitgliedstaatlichen Strukturen des Verfahrensrechts wurden in jener Zeit zuweilen mit dem Bilde eines „weiten Meeres“ beschrieben, welches „allmählich das an sich festgezimmerte, in vielen Stürmen bewährte Schiff mit dem Namen ‚Deutsches Verwaltungsrecht [und Verfahrensrecht]‘“ gleichsam „umspült“.<sup>26</sup> Die Regelungen des deutschen Verfahrensrechts schienen im Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts zumindest potenziell derart von Modifikationen überlagert, dass diese Regelungen, zugespitzt formuliert, nur noch „einen Torso und einen ‚Schatten ihrer selbst‘ darstellt[en]“<sup>27</sup>, dass sie „voll ausgehebelt“, „entrechtlicht“, „zu einer bloßen

---

<sup>21</sup> Vgl. *EuGH*, Rs. 199/82, Slg. 1983, 3595 (Rn. 14) – San Giorgio: „Dagegen sind Beweisvorschriften mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar, die es praktisch unmöglich oder übermäßig schwierig machen, die Erstattung von unter Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht erhobenen Abgaben zu erreichen.“ (ohne Hervorhebung im Original).

<sup>22</sup> Seit *EuGH*, Rs. C-231/96, Slg. 1998, I-4951 (Rn. 34) – Edis spricht der EuGH vom „Äquivalenzprinzip“.

<sup>23</sup> Vgl. insb. *EuGH*, Rs. 310/85, Slg. 1987, 901 – Deufil/Kommission; Rs. C-24/95, Slg. 1997, I-1591 – Alcan II.

<sup>24</sup> Vgl. insb. *EuGH*, Rs. C-213/89, Slg. 1990, I-2433 (2474) – Factortame; verb. Rs. C-143/88 u. C-92/89, Slg. 1991, I-415 (452 ff.) – Zuckerfabrik Süderdithmarschen.

<sup>25</sup> Vgl. insb. *EuGH*, verb. Rs. C-6/90 u. C-9/90, Slg. 1991, I-5357 – Francovich.

<sup>26</sup> So noch *M. Pagenkopf*, NVwZ 1993, 216. Dabei wurde freilich oftmals vernachlässigt, dass gerade die §§ 48 ff. VwVfG (und die entsprechenden Vorschriften auf Landesebene) erst im Jahre 1977 in Kraft getreten und damit deutlich jünger als das Recht der Europäischen Gemeinschaften sind. Das Gemeinschaftsrecht stand daher von Anfang an neben den §§ 48 ff. VwVfG und hatte somit stets einen Einfluss auf die Ausformung jener Vorschriften durch die Rechtsprechung. Vgl. dazu *H. Müller*, Die Aufhebung von Verwaltungsakten unter dem Einfluss des Europarechts, 2000, S. 297.

<sup>27</sup> *D. Ehlers*, DVBl. 1991, 605 (612).

(,nackten‘) Rechtsgrundlage (...) verkürzt und denaturiert<sup>28</sup> würden. Das „bewährte Schiff“ des mitgliedstaatlichen Verwaltungs- und Verfahrensrechts drohte hinfort gespült zu werden, und die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten wurde zunehmend als bloße Zustandsbeschreibung verstanden, die zwar mangels entsprechender positiver unionsrechtlicher Bestimmungen von der Anwendbarkeit des nationalen Verfahrensrechts ausging, ihr aber keinen besonderen rechtlichen Schutz bot und sie unter einem umfassenden Vorbehalt zugunsten der einheitlichen Wirksamkeit des Unionsrechts sah.<sup>29</sup>

Derartige Bilder und Vorstellungen werden dem heute, also in der dritten und vorerst letzten Europäisierungsphase vorherrschenden Verständnis des europäisierten mitgliedstaatlichen Verfahrensrechts kaum mehr gerecht. Dies mag zum einen daran liegen, dass das Gefüge der Unionsrechtsordnung und der mitgliedstaatlichen Rechte seit dem Ende der 1990er Jahre eher als „ein zwischen zwei verschiedenen Arten von Rechtsordnung etablierte[s] föderale[s] System“ begriffen wird,<sup>30</sup> deren Komponenten „in enger und fruchtbarer Wechselwirkung stehen“, und in deren Rahmen die an der Verwirklichung des Unionsrechts beteiligten mitgliedstaatlichen Behörden und Gerichte eng zusammenarbeiten.<sup>31</sup> Die Aufmerksamkeit der wissenschaftlichen Diskussion scheint sich insofern von der Frage nach der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten abzuwenden und sich auf neue Aspekte jener Wechselwirkungen zwischen den Rechtsordnungen zu verlagern,<sup>32</sup> die überkommenen „Europäisierungs-

---

<sup>28</sup> So die drastischen Formulierungen bei R. Scholz, DÖV 1998, 261 (265).

<sup>29</sup> Vgl. insbesondere M. Blanquet, L'Article 5 du Traité C.E.E., 1994, S. 77 f., der von einer „*compétence par défaut*“ spricht. Auch H. Scheuing, Die Verwaltung 34 (2001), 107 (110) meint, „der Redeweise von der mitgliedstaatlichen Autonomie“ könne „keine präskriptive, sondern nur deskriptive Bedeutung beigemessen werden“.

<sup>30</sup> So schon S. Kadelbach, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss, 1999, S. 13.

<sup>31</sup> T. Oppermann/C. D. Classen/M. Nettesheim, Europarecht, 5. Aufl. 2011, § 12 Rn. 3. Vgl. auch M. Ruffert, DÖV 2007, 761 (762 f. und 769 f.). Für den Bereich des Verwaltungsrechts ist insofern die Rede vom europäischen „Verwaltungsraum“ bzw. „Verwaltungsverbund“. Siehe dazu grundlegend E. Schmidt-Aßmann, in: ders./B. Schöndorf-Haubold (Hrsg.), Der Europäische Verwaltungsverbund, 2005, S. 1 ff.

<sup>32</sup> Vgl. statt vieler etwa M. Ruffert, Die Verwaltung 41 (2008), 543 (543): „Ging es ursprünglich um die Erfassung, Beschreibung und kritische Würdigung eines mit gewisser Unschärfe als ‚Europäisierung‘ bezeichneten Prozesses, steht nunmehr die Idee eines europäischen Verwaltungsverbundes im Mittelpunkt.“