

Katharina Weber

Europäische Einwirkungen auf die
Aufgabenerfüllung von
Ordnungsbehörden

ERGON VERLAG

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
A Gegenstand und Ziel der Untersuchung	1
B Gang der Untersuchung.....	2
I. Erster Teil.....	2
II. Zweiter Teil	2
III. Dritter Teil	2
IV. Vierter Teil	3
Kapitel 1 Einführung	5
A Die Struktur des Ordnungsrechts.....	5
I. Entstehung und Inhalt.....	5
1. Die Trennung von Ordnungsrecht und Polizeirecht.....	5
2. Die Ziele des Ordnungsrechts.....	6
a) Gefahrenabwehr	6
aa) Inhalt.....	6
bb) Die verfassungsrechtliche Dimension der Gefahrenabwehr..	7
aaa) Die Schutzpflicht des Staates und das	
"Grundrecht auf Sicherheit"	8
bbb) Der subjektive Schutzanspruch	10
cc) Der Schutz der Sicherheit auf Gemeinschaftsebene	11
b) Sonstige Zielsetzungen des Ordnungsrechts.....	13
aa) Im deutschen Ordnungsrecht	13
bb) Im Gemeinschaftsrecht.....	15
3. Die Einzelbereiche des Ordnungsrechts	15
a) Das allgemeine Ordnungsrecht	15
b) Das besondere Ordnungsrecht	16
aa) Gewerberecht	16
bb) Umweltrecht	17
cc) Lebensmittel-,Gesundheits- und Verbraucherschutzrecht ...	18
dd) Technisches Sicherheitsrecht	20
ee) Asyl- und Ausländerrecht.....	21
ff) Vereins- und Versammlungswesen.....	21
gg) Bauordnungsrecht	22
hh) Verkehrsrecht.....	22
ii) Sonstiges Ordnungsrecht (Waffenrecht und	
Personenordnungsrecht).....	23
c) Der Unterschied zwischen allgemeinem und besonderem	
Ordnungsrecht	24
II. Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen.....	24

III. Die Verteilung der Verwaltungskompetenzen und die Verwaltungsorganisation	26
1. Ordnungsverwaltung auf Landesebene	26
a) Die Systeme in den einzelnen Bundesländern	26
b) Allgemeine Ordnungsbehörden	27
c) Sonderordnungsbehörden	28
2. Ordnungsverwaltung auf Bundesebene	29
IV. Bewertung	30
B Handlungsformen nach den Gemeinschaftsverträgen und nach dem Unionsvertrag	31
I. Die in den Gemeinschaftsverträgen vorgesehenen Rechtsakte	31
1. Verordnung	32
2. Richtlinie	32
3. Entscheidung	34
4. Empfehlung und Stellungnahme	35
5. Austauschbarkeit der Rechtsakte	35
II. Akte sui generis	36
1. Die Unvollständigkeit des Katalogs nach Art. 249 EG	36
2. Fördermaßnahmen	37
3. Entschließungen	38
4. Handlungsformen des Unionsvertrags im Bereich der Polizeilich-Justitiellen Zusammenarbeit (PJZS)	38
5. Akte unter wechselnden Bezeichnungen	39
Kapitel 2 Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Ordnungsrechts	41
A Die Grundprinzipien zur Ermittlung der Kompetenzverteilung	41
I. Das Prinzip der begrenzten Ermächtigung	41
II. Grenzen der Kompetenzausübung für die Gemeinschaft	42
1. Subsidiarität	42
a) Bedeutung	42
b) Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips bei der Ausübung ordnungsrechtlicher Kompetenzen	43
2. Verhältnismäßigkeit	44
a) Bedeutung	44
b) Die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips bei der Ausübung ordnungsrechtlicher Kompetenzen	45
3. Pflicht zur Gemeinschaftstreue	45
a) Bedeutung	45

b) Pflichten aus dem Grundsatz der Gemeinschaftstreue bei der Ausübung ordnungsrechtlicher Kompetenzen	46
B Ordnungsrecht als unmittelbarer Gegenstand von Kompetenznormen.....	47
I. Ausschließliche, konkurrierende und parallele Kompetenzen auf dem Gebiet des Ordnungsrechts.....	47
1. Ordnungsrechtliche Kompetenzen ausschließlicher Natur.....	48
a) Meinungsstand zur Zuordnung der einzelnen Sachbereiche	48
b) Ordnungsrechtliche Aspekte im Rahmen der Gemeinsamen Handelspolitik.....	50
2. Ordnungsrechtliche Kompetenzen konkurrierender Natur	51
a) Eigenschaft	51
b) Umweltpolitik	51
aa) Rechtsetzungskompetenzen nach Titel XIX (Umwelt)	51
bb) Abgrenzung zu Art. 95 EG.....	53
c) Verkehr	54
d) Asyl- und Ausländerrecht	55
aa) Die völkerrechtlichen Zuständigkeitsabkommen von Schengen und Dublin	56
bb) Die institutionelle Einbindung durch den Maastrichter Vertrag.....	57
cc) Die Vergemeinschaftung durch den Amsterdamer Vertrag.....	58
e) Agrarpolitik	59
aa) Grundlagen der Gemeinsamen Agrarpolitik.....	59
bb) Rechtsetzungskompetenzen	60
aaa) Ordnungsrechtliche Aspekte in der Gemeinsamen Agrarpolitik	61
bbb) Änderungen durch den Amsterdamer Vertrag.....	62
3. Ordnungsrechtliche Kompetenzen paralleler Natur.....	63
a) Eigenschaft	63
b) Gesundheitswesen.....	63
aa) Die Zuständigkeit nach Titel XIII EG.....	63
aaa) Vor Amsterdam.....	63
bbb) Nach Amsterdam.....	64
bb) Sonstige gesundheitsrelevante Zuständigkeiten.....	65
c) Verbraucherschutz	66
aa) Entwicklung der Verbraucherschutzpolitik auf Gemeinschaftsebene	66
bb) Rechtsetzungskompetenzen der Gemeinschaft.....	67
II. Bewertung	68

C Die Einwirkung von final strukturierten Kompetenznormen auf das Ordnungsrecht	68
I. Die Finalstruktur des Gemeinschaftsrechts.....	68
1. Ziele und Aufgaben der Gemeinschaft.....	69
2. Auswirkungen der Finalstruktur auf die Kompetenznormen des Gemeinschaftsrechts.....	70
II. Einwirkungen auf das Ordnungsrecht durch Kompetenznormen, die der Verwirklichung des Binnenmarktes dienen	71
1. Spezielle Kompetenzen zur Verwirklichung der Grundfreiheiten.....	71
a) Die privilegierte Stellung des EU-Ausländers im Hinblick auf Reise-, Aufenthalts- und Verbleiberechte.....	71
b) Sonstige Harmonisierung des Ausländerrechts.....	73
c) Anerkennung und Koordinierung im Berufsrecht.....	74
2. Generalkompetenz zur Verwirklichung des Binnenmarktes nach Art. 95 EG.....	75
a) Art. 95 EG als Einfallstor für die Ausweitung der EG-Kompetenzen	76
b) Abhilfe durch spezielle Kompetenzen?	76
c) Die veränderte Bedeutung des Art. 95 EG im Lebensmittelrecht und im technischen Sicherheitsrecht.....	78
III. Einwirkungen auf das Ordnungsrecht durch die ergänzende Rechtsetzungsbefugnis des Art. 308 EG	80
1. Bedeutung der Vorschrift.....	80
2. Tatbestandsvoraussetzungen	80
3. Relevanz für das Ordnungsrecht	82
a) Ergänzende Maßnahmen zur Herstellung der Personenfreizügigkeit sowie Schaffung eines allgemeinen Aufenthaltsrecht im "Europa der Bürger"	82
b) Umweltpolitik vor Kodifizierung in der Einheitlichen Europäischen Akte.....	83
c) Gründung von Gemeinschaftseinrichtungen.....	84
IV. Die dynamische Interpretation der Kompetenztatbestände und der Grundsatz der Effektivität	85
V. Bewertung	86
D Die Bedeutung ungeschriebener Gemeinschaftskompetenzen für das Ordnungsrecht	86
E Das materielle Recht als Kompetenzgrenze für die Mitgliedstaaten.....	87
I. Unterscheidung Kompetenznormen – Sachnormen.....	88
II. Das Verbot von Maßnahmen gleicher Wirkung (Art. 28 EG) als materielle Kompetenzgrenze im Ordnungsrecht	89

1. Anwendungsbereich des Verbots.....	89
2. Ordnungsrechtliche Vorschriften als Maßnahmen gleicher Wirkung.....	90
F Bewertung.....	92
Kapitel 3 Gemeinschaftsrechtliche Einwirkungen auf den nationalen Vollzug des Ordnungsrechts.....	95
A Die Verteilung der Verwaltungskompetenzen zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Ordnungsrechts.....	95
I. Der Verwaltungsbegriff im Gemeinschaftsrecht.....	95
II. Direkter und indirekter Verwaltungsvollzug.....	96
1. Indirekter Verwaltungsvollzug als Regelfall.....	96
2. Der Grundsatz der institutionellen und verfahrensmäßigen Autonomie beim indirekten Verwaltungsvollzug.....	97
3. Weisungsrechte der Gemeinschaft beim indirekten Verwaltungsvollzug?.....	97
4. Folgen.....	98
III. Verwaltungskompetenzen der Gemeinschaft auf Gebieten des Ordnungsrechts.....	99
1. Die am direkten Verwaltungsvollzug beteiligten Organe und Einrichtungen.....	99
a) Kommission.....	99
aa) Unmittelbar zugewiesene Vollzugsbefugnisse.....	99
bb) Vom Rat übertragene Durchführungsbefugnisse (Art. 202 Spiegelstrich 3 EG).....	100
b) Rat.....	101
c) Vertragsfremde Einrichtungen der Gemeinschaft.....	102
aa) Beispiele.....	102
bb) Funktionen.....	103
cc) Die geplante Errichtung der Europäischen Lebensmittelbehörde.....	104
d) Ergebnis.....	105
2. Die Bedeutung der Grundprinzipien des Gemeinschaftsrechts bei der Ermittlung der Verwaltungskompetenzen.....	105
a) Das Prinzip der begrenzten Ermächtigung und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.....	106
b) Das Subsidiaritätsprinzip.....	106
c) Der Grundsatz der Gemeinschaftstreue.....	108
3. Ausdrückliche vertragliche Vollzugskompetenzen.....	108

a)	Durchführungsbefugnisse der Kommission nach Art. 202, 211 EG	109
b)	Auskunfts- und Ermittlungsrechte der Kommission nach Art. 284 EG	109
aa)	Bedeutung	109
bb)	Relevanz als ordnungsrechtliches Instrument	110
c)	Sonstige ausdrückliche Verwaltungskompetenzen	112
d)	Bewertung	112
4.	Vollzugskompetenzen durch Herleitung aus anderen Vertragsbestimmungen	112
a)	Die Notwendigkeit ordnungsrechtlicher Vollzugskompetenzen der Gemeinschaft	112
b)	Implizite Herleitung aus Art. 95 EG	113
aa)	Die Produktsicherheits-Richtlinie	113
aaa)	Verwaltungskompetenz der Kommission in Art. 9 der Produktsicherheits-Richtlinie	113
bbb)	Urteil des EuGH zur Produktsicherheits-Richtlinie	114
ccc)	Reaktionen auf das Urteil	115
1)	Art. 95 EG als alleinige Rechtsgrundlage	115
2)	Art. 95 EG in Verbindung mit implied powers als Rechtsgrundlage	117
bb)	Die Novel Food-Verordnung	119
aaa)	Inhalt	119
bbb)	Art. 95 EG als zulässige Rechtsgrundlage der gemeinschaftlichen Verwaltungskompetenzen	121
cc)	Die Freisetzung-Richtlinie	122
aaa)	Inhalt	122
bbb)	Art. 95 EG als zulässige Rechtsgrundlage der gemeinschaftlichen Verwaltungskompetenzen	123
dd)	Die Arzneimittel-Richtlinie	124
aaa)	Inhalt	124
bbb)	Art. 95 als zulässige Rechtsgrundlage der gemeinschaftlichen Verwaltungskompetenzen	125
ee)	Bewertung	125
c)	Implizite ordnungsrechtliche Verwaltungskompetenzen im Bereich der Gemeinschaftspolitiken	126
aa)	Verkehrspolitik	127
bb)	Handelspolitik	128
cc)	Umweltpolitik	129
dd)	Agrarpolitik	129

aaa)	Die Verteilung der Verwaltungskompetenzen zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten.....	129
bbb)	Kontrollen und Schutzmaßnahmen im gemeinschaftlichen Veterinär- und Lebensmittelrecht.....	130
ccc)	Speziell: Schutzmaßnahmen der Kommission bei der BSE-Krise	133
ee)	Gesundheitspolitik.....	135
ff)	Verbraucherschutz.....	135
gg)	Asyl und Einwanderung.....	136
d)	Bewertung.....	137
5.	Art. 308 EG als Rechtsgrundlage für ordnungsrechtliche Verwaltungskompetenzen	138
a)	Die Arzneimittel-Verordnung	138
aa)	Inhalt.....	138
bb)	Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 308 EG.....	139
b)	Grenzen der Übertragungsbefugnis durch das Subsidiaritätsprinzip	141
IV.	Bewertung	142
B	Verwaltungskooperation im Ordnungsrecht.....	144
I.	Allgemeines.....	144
II.	Grundlagen im Primärrecht.....	145
1.	Spezielle ordnungsrechtliche Kooperationspflichten	145
2.	Allgemeine Kooperationspflichten.....	145
a)	Art. 284 EG	145
b)	Art. 28, 30 S. 2 EG i.V.m. dem Verhältnismäßigkeitsprinzip.....	146
c)	Art. 10 EG (Grundsatz der Gemeinschaftstreue).....	147
III.	Grundregeln der Verwaltungskooperation.....	147
IV.	Ausgestaltung durch das Sekundärrecht	148
1.	Vertikale Verwaltungskooperation im Ordnungsrecht	148
a)	Kooperation zum Zweck der Implementationskontrolle	148
b)	Kooperation zum Zweck der technischen Anpassung.....	149
2.	Horizontale Verwaltungskooperation im Ordnungsrecht	150
3.	Verschänkungen.....	151
a)	Informationssysteme bei Notfällen	151
b)	Die Kommission als Schaltstelle für Informationen	152
c)	Zusammenarbeit in den Verwaltungsausschüssen	152
V.	Bewertung	153

Kapitel 4 Die Veränderungen im System der ordnungsrechtlichen Instrumente	155
A Gefahrenabwehr durch behördliche Kontrollinstrumente.....	155
B Eröffnungskontrolle.....	156
I. Der Konflikt zwischen nationalem Zulassungsrecht und dem Binnenmarkt	156
II. Veränderungen bei den Eröffnungskontrollen auf nationaler Ebene.....	157
1. Formen der nationalen Eröffnungskontrolle	157
2. Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung.....	158
a) Die Cassis de Dijon"-Rechtsprechung	158
b) Die "Neue Konzeption" der Kommission	159
aa) Die Strategie bis 1985.....	159
bb) Die Strategie ab 1985.....	160
3. Gegenseitige Anerkennung im Zulassungsverfahren.....	161
a) Transnationalität als Folge der gegenseitigen Anerkennung	161
b) Transnationale Wirkung im Gemeinschaftsrecht	162
aa) Im Bereich der Warenverkehrsfreiheit.....	162
bb) Im Bereich der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit	163
cc) Die abgeschwächte Form der transnationalen Wirkung	164
4. Auswirkungen auf das nationale Ordnungsrecht.....	165
a) Lebensmittelrecht.....	165
b) Technisches Sicherheitsrecht.....	167
c) Reglementierte Berufe.....	167
5. Auswirkungen auf das Allgemeine Verwaltungsrecht: Der transnationale Verwaltungsakt.....	168
6. Probleme.....	169
a) Die Umkehrdiskriminierung.....	169
b) Die Abhängigkeit von der Einzelfallrechtsprechung.....	170
7. Bewertung.....	171
III. Verlagerung von Eröffnungskontrollen auf Gemeinschaftsebene	172
1. Beispiele.....	172
a) Die Novel Food-Verordnung	172
b) Die Freisetzung-Richtlinie.....	172
c) Die Arzneimittel-Richtlinie	173
d) Die Arzneimittel-Verordnung über technologisch hochwertige Arzneimittel	173
2. Rolle der nationalen Behörden.....	173
3. Gründe für die Verlagerung auf Gemeinschaftsebene	174

IV. Materielle Änderungen: Die Einführung von Eröffnungskontrollen im Lebensmittelrecht.....	175
1. Das Missbrauchsprinzip im Lebensmittelrecht.....	175
2. Das Genehmigungserfordernis in der Novel Food-Verordnung ...	176
3. Rechtfertigung	177
V. Bewertung	177
C Überwachung	178
I. Allgemeines.....	178
II. Überwachung auf nationaler Ebene.....	178
1. Durchführung durch die Mitgliedstaaten als Regelfall	178
2. Abbau mehrfacher nationaler Kontrollen und Beschränkung auf Kontrollen im Herkunftsland	179
III. Überwachung auf Gemeinschaftsebene.....	180
1. Die Funktion gemeinschaftlicher Kontrollen	180
2. Tätigkeit der geplanten Europäischen Lebensmittelbehörde	181
IV. "Selbstüberwachung" der Betriebe	182
V. Bewertung	183
D Öffentliche Warnung.....	184
I. Öffentliche Warnungen im deutschen Recht.....	184
1. Einordnung.....	185
a) Abgrenzung von sonstigem Informationshandeln	185
b) Rechtsnatur	186
2. Öffentliche Warnungen als Grundrechtseingriffe.....	186
a) Betroffene Grundrechtspositionen.....	186
b) Eingriffsbestimmung.....	188
3. Rechtsgrundlagen vor Inkrafttreten des Produktsicherheitsgesetzes	189
a) Warnungsbefugnisse unterhalb der Bundesebene	189
b) Warnungsbefugnisse auf Bundesebene	190
II. Gemeinschaftsrechtliche Harmonisierung durch die Produktsicherheits-Richtlinie	191
1. Inhalt.....	192
2. Warnung auf Gemeinschaftsebene?	192
3. Umsetzung ins deutsche Recht durch das Produktsicherheitsgesetz	193
a) Der Auffangcharakter des § 8 S. 2 ProdSG.....	193
b) Die Zuständigkeitsverteilung	194
III. Bewertung	194
E Zertifizierung.....	195
I. Begriff.....	195
II. Entwicklung	196

1. Die "Neue Konzeption" im technischen Sicherheitsrecht	196
2. Zertifizierung als Mittel der Konformitätsbewertung	197
III. Anwendungsbereiche der Zertifizierungsverfahren	199
1. Technische Produkte	199
2. Lebensmittel	200
IV. Bewertung	201
1. Rückzug des Staates aus der Produktüberwachung	201
2. Kritikpunkte	202
a) Im Hinblick auf Zertifizierungsverfahren und CE-Kennzeichnung	202
b) Im Hinblick auf die Europäische Normung	203
F Bewertung	204
Fazit	207
Literaturverzeichnis	211
Stichwortverzeichnis	225