

Schriften zum Europäischen Recht

---

Band 161

**Zur Rechtsformenwahl  
des europäischen Gesetzgebers  
im Lichte des Verhältnismäßigkeits-  
grundsatzes – Von der Richtlinie  
zur Verordnung**

Von

**Franziska Rösch**



**Duncker & Humblot · Berlin**

FRANZISKA RÖSCH

Zur Rechtsformenwahl des europäischen Gesetzgebers  
im Lichte des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes –  
Von der Richtlinie zur Verordnung

# Schriften zum Europäischen Recht

Herausgegeben von

**Siegfried Magiera · Detlef Merten**

**Matthias Niedobitek · Karl-Peter Sommermann**

Band 161

Zur Rechtsformenwahl  
des europäischen Gesetzgebers  
im Lichte des Verhältnismäßigkeits-  
grundsatzes – Von der Richtlinie  
zur Verordnung

Exemplifiziert anhand des Lebensmittelrechts  
und des Pflanzenschutzmittelrechts

Von

Franziska Rösch



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät  
der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität Würzburg  
hat diese Arbeit im Jahre 2010 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten  
© 2013 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fremddatenübernahme: TextFormA(r)t, Daniela Weiland, Göttingen  
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin  
Printed in Germany

ISSN 0937-6305  
ISBN 978-3-428-13601-8 (Print)  
ISBN 978-3-428-53601-6 (E-Book)  
ISBN 978-3-428-83601-7 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im November 2010 von der Juristischen Fakultät der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität Würzburg als Dissertation angenommen. Aufgrund des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 wurde die Arbeit zur Vorbereitung der Drucklegung an die neue Rechtslage angepasst und umfassend überarbeitet.

Die Arbeit wurde während der Promotionszeit durch die Friedrich-Ebert-Stiftung unterstützt. Die Drucklegung wurde mit Mitteln des Europäischen Rechtszentrums der Universität Würzburg gefördert.

Ich danke meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Eckhard Pache herzlich für die Betreuung des Promotionsverfahrens und für die lange lehrreiche und bereichernde Zusammenarbeit an seinem Lehrstuhl. Er hat die Anfertigung der Arbeit ermöglicht, sie engagiert betreut und war stets für Fragen und Gespräche offen und hat mich dadurch in hohem Maße unterstützt.

Herrn Prof. Dr. Kyrill A. Schwarz danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Wertvolle Anregungen erhielt ich von Herrn Dr. Rudolf Mögele und Herrn Prof. Dr. Gernot Sydow.

Meiner Familie, meinen Kollegen sowie meinen Freunden, und hierbei insbesondere Ralf Nobis, danke ich herzlich für die Begleitung durch die Höhen und Tiefen der Promotionszeit.

Mein abschließender und besonderer Dank gilt Daniel Rucireto, der in den vergangenen Jahren durch sein Verständnis, seine wertvollen Hinweise und seine Unterstützung wesentlich zur Fertigstellung der Dissertation beigetragen hat.

Stuttgart, Oktober 2012

*Franziska Rösch*



# Inhaltsübersicht

<b>Einleitung</b> .....	25
-------------------------	----

## *Teil 1*

### **Grundlagen**

A. Sekundärrechtsakte .....	28
I. Arten der Rechtsetzung und Rechtsakte .....	30
II. Die Rechtsform der Verordnung .....	33
III. Die Rechtsform der Richtlinie .....	51
IV. Zusammenfassung zu A. ....	67
B. Tendenzen in der Rechtsetzungspolitik der Europäischen Union .....	68
I. Auswertung der wichtigsten im Bereich der Rechtsetzung ergangenen Mitteilungen und Berichte .....	69
II. Schlussfolgerungen .....	90
C. Die Europäische Rechtsetzung im Lichte des Art. 5 EUV .....	100
I. Allgemeines .....	100
II. Der Inhalt des Art. 5 EUV (ex-Art. 5 EGV) als Maßstab der Rechtsetzung .....	101
III. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, Art. 5 Abs. 2 EUV (ex-Art. 5 Abs. 1 EGV) .....	113
IV. Das Subsidiaritätsprinzip .....	128
V. Formenwahlermessen bzw. insbesondere der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit .....	136
VI. Ergebnis zum Ordnungsrahmen bezüglich der Wahl der Rechtsaktform im Unionsrecht .....	183

## *Teil 2*

### **Referenzgebiete**

A. Lebensmittelrecht .....	186
I. Einführung in den Bereich des Lebensmittelrechts .....	186
II. BasisVO .....	187

B. Pflanzenschutzmittelrecht .....	278
I. Einführung in den Bereich „Pflanzenschutzmittelrecht“ .....	278
II. Alte Rechtslage .....	279
III. Von der Richtlinie zur Verordnung .....	281

*Teil 3*

**Ergebnis, Konsequenzen und Perspektiven**

A. Ergebnis .....	352
B. Begründungspflichten nach EGV und AEUV .....	357
I. Ziele und Umfang der Begründungspflichten .....	358
II. Rechtslage nach dem EGV .....	360
III. Die Rechtslage nach dem Vertrag von Lissabon .....	362
IV. Problematik Begründungspflicht nach EGV und AEUV .....	364
C. Verbesserungsmöglichkeiten .....	366
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>369</b>
<b>Sachverzeichnis .....</b>	<b>388</b>

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	25
-------------------------	----

## *Teil 1*

### **Grundlagen**

A. Sekundärrechtsakte .....	28
I. Arten der Rechtsetzung und Rechtsakte .....	30
1. Gesetzgebungsakte .....	31
2. Ordentliches Gesetzgebungsverfahren .....	31
3. Besonderes Verfahren .....	31
4. Rechtsakte ohne Gesetzescharakter .....	32
5. Delegierte Rechtsetzung .....	32
6. Durchführungsrechtsetzung .....	32
7. Zusammenfassung .....	33
II. Die Rechtsform der Verordnung .....	33
1. Allgemeines .....	33
2. Adressaten .....	34
3. Allgemeine Geltung .....	34
4. Verbindlichkeit .....	35
5. Unmittelbare Geltung .....	36
6. Begründungspflicht .....	37
7. Durchführungsverordnungen .....	38
8. Unmittelbare Wirkungsweisen der Rechtsform „Verordnung“ .....	38
a) Unmittelbare Wirkungsweise der Rechtsform „Verordnung“ für die Union .....	39
b) Unmittelbare Wirkungsweise der Rechtsform „Verordnung“ für die Mitgliedstaaten .....	39
c) Unmittelbare Wirkungsweise der Rechtsform „Verordnung“ für den Einzelnen .....	42
9. Mittelbare Wirkungsweisen der Rechtsform „Verordnung“: Rechtsschutz Privater gegenüber Verordnungen .....	42
a) Rechtsschutz auf europäischer Ebene vor dem Vertrag von Lissabon .....	43
aa) Verordnungen mit weiterem Vollzugsakt .....	43
bb) Verordnungen ohne weiteren Vollzugsakt .....	43

b) Rechtsschutz auf nationaler deutscher Ebene .....	47
aa) Verordnungen mit weiterem Vollzugsakt .....	47
bb) Verordnungen ohne weiteren Vollzugsakt .....	48
c) Rechtsschutz nach dem AEUV .....	50
d) Zusammenfassung .....	51
III. Die Rechtsform der Richtlinie .....	51
1. Allgemeines .....	51
2. Einordnung bezüglich des nationalen Rechts .....	52
3. Adressaten .....	52
4. Verbindlichkeit .....	53
5. Umsetzung .....	54
6. Unmittelbare Wirkung .....	55
7. Arten von Richtlinieninhalten .....	56
a) Materielle Richtlinienbestimmungen .....	57
b) Verwaltungsverfahrenrechtliche Richtlinienbestimmungen .....	57
8. Unmittelbare Wirkungsweise von Richtlinien mit materiellen Richtlinieninhalten .....	58
a) Für die Union .....	58
b) Für die Mitgliedstaaten .....	61
c) Für den Einzelnen .....	63
9. Unmittelbare Wirkungsweise von Richtlinien mit verfahrensrechtlichen Bestimmungen .....	63
a) Für die Union .....	64
b) Für die Mitgliedstaaten .....	64
10. Mittelbare Wirkungsweise der Rechtsform „Richtlinie“ .....	65
a) Rechtsschutz auf europäischer Ebene .....	65
b) Rechtsschutz auf nationaler Ebene .....	66
c) Zusammenfassung .....	66
IV. Zusammenfassung zu A. ....	67
B. Tendenzen in der Rechtsetzungspolitik der Europäischen Union .....	68
I. Auswertung der wichtigsten im Bereich der Rechtsetzung ergangenen Mitteilungen und Berichte .....	69
1. Allgemeine Leitlinien der Kommission für die Legislativpolitik 1996 .....	69
2. Bericht der Kommission: Bessere Rechtsetzung 1996 .....	70
3. Bericht der Kommission: Bessere Rechtsetzung 1997 .....	71
4. Mitteilung der Kommission: Weniger Gesetzgebung für besseres Handeln 1998 .....	71
5. Bericht der Kommission: Bessere Rechtsetzung 1998 .....	72
6. Bericht der Kommission: Bessere Rechtsetzung 1999 .....	73

7. Jahresbericht der Kommission: Bessere Rechtsetzung 2000 .....	73
8. Zwischenbericht der Kommission an den Europäischen Rat: Verbesserung und Vereinfachung der Rahmenbedingungen für die Rechtsetzung 2001 .....	74
9. Weißbuch der Kommission: Europäisches Regieren 2001 .....	76
10. Bericht der Kommission: Bessere Rechtsetzung 2001 .....	77
11. Mitteilung der Kommission: Aktionsplan „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfeldes“ 2002 .....	78
12. Mitteilung der Kommission: Europäisches Regieren: Bessere Rechtsetzung 2002 .....	79
13. Bericht der Kommission: Bessere Rechtsetzung 2002 .....	79
14. Mitteilung der Kommission: Aktualisierung des „Acquis communautaire“ 2003 .....	80
15. Bericht der Kommission: Bessere Rechtsetzung 2003 .....	81
16. EP, Rat, Kommission: Interinstitutionelle Vereinbarung „Bessere Rechtsetzung“ 2003 .....	83
17. Mitteilung der Kommission: Bessere Rechtsetzung für Wachstum und Arbeitsplätze in der Europäischen Union 2005 .....	84
18. Bericht der Kommission: Bessere Rechtsetzung 2004 .....	84
19. Mitteilung der Kommission: Umsetzung des Lissabon-Programms der Gemeinschaft 2005 .....	86
20. Bericht der Kommission: Bessere Rechtsetzung 2005 .....	86
21. Strategische Überlegung zur Verbesserung der Rechtsetzung in der Europäischen Union 2006 .....	87
22. Bericht der Kommission: Bessere Rechtsetzung 2006 .....	88
23. Mitteilung der Kommission: Ein Europa der Ergebnisse – Anwendung des Gemeinschaftsrechts 2007 .....	88
24. Mitteilung der Kommission: Zweite strategische Überlegung zur Verbesserung der Rechtsetzung in der Europäischen Union 2008 .....	89
25. Mitteilung der Kommission: Dritte strategische Überlegung zur Verbesserung der Rechtsetzung in der Europäischen Union 2009 .....	90
II. Schlussfolgerungen .....	90
1. Möglichst keine detaillierten Richtlinien .....	91
2. Wandel in der Tendenz der bevorzugten Rechtsetzungspolitik .....	91
3. Hinweise auf die Verhältnismäßigkeitsprüfung und die Folgenabschätzung ..	92
a) Verhältnismäßigkeit der Wahl der Mittel .....	93
b) Geeignetheit .....	93
c) Erforderlichkeit .....	93
d) Zwischenanmerkung .....	94
e) Angemessenheit .....	94
4. Folgenabschätzung .....	94

C. Die Europäische Rechtsetzung im Lichte des Art. 5 EUV .....	100
I. Allgemeines .....	100
II. Der Inhalt des Art. 5 EUV (ex-Art. 5 EGV) als Maßstab der Rechtsetzung .....	101
1. Abgrenzung Art. 5 Abs. 3 EUV (ex-Art. 5 Abs. 2 EGV) und Art. 5 Abs. 4 EUV (ex-Art. 5 Abs. 3 EGV) .....	103
a) Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und seine Wirkungsweise bezüglich der Mitgliedstaaten vor dem Vertrag von Lissabon .....	104
aa) Geltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten .....	104
bb) Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als Ausdruck des Rechtsstaatsprinzips .....	105
cc) Prüfungsumfang des Verhältnismäßigkeitsprinzips .....	106
b) Verhältnis von Art. 5 Abs. 3 zu Abs. 4 EUV (ex-Art. 5 Abs. 2 zu Abs. 3 EGV) .....	108
aa) Grammatische Auslegung .....	108
bb) Systematische Auslegung .....	109
cc) Das gemeinsame Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit .....	109
dd) Abgrenzung im Bezug auf die rechtliche Durchsetzbarkeit .....	110
ee) Der Subsidiaritätskontrollmechanismus nach dem Vertrag von Lissabon .....	111
2. Ergebnis und Konsequenz für die weitere Prüfung .....	112
III. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, Art. 5 Abs. 2 EUV (ex-Art. 5 Abs. 1 EGV) .....	113
1. Allgemeines .....	113
a) Kompetenzkatalog .....	115
b) Kompetenzabgrenzung bezüglich Art. 114 AEUV (ex-Art. 95 EGV) .....	116
c) Kompetenzabgrenzung bezüglich Art. 352 AEUV (ex-Art. 308 EGV) .....	118
d) Zwischenergebnis .....	120
2. Bedeutung für die vorliegende Untersuchung .....	121
a) Ermächtigungsgrundlagen mit einer ausdrücklich vorgegebenen Handlungsform .....	121
aa) Grundlegendes .....	121
bb) Abweichungen .....	122
(1) Handlungsformenaustausch von der Verordnung zur Richtlinie .....	122
(2) Handlungsformenaustausch von der Richtlinie zur Verordnung .....	124
cc) Zwischenergebnis .....	125
b) Ermächtigungsgrundlagen ohne ausdrücklich vorgegebene Handlungsformen .....	125
c) Ermächtigungsgrundlagen mit verschiedenen ausdrücklich vorgegebenen Handlungsformen .....	127
d) Konsequenzen .....	127

IV. Das Subsidiaritätsprinzip .....	128
1. Allgemeines .....	128
2. Prüfungsmaßstab des Art. 5 Abs. 3 EUV .....	130
a) Erforderlichkeits- und Effizienz- bzw. Mehrwertkriterium .....	130
b) Leitlinien zur Subsidiarität zum EGV .....	131
c) Leitlinien zur Subsidiarität zum EUV .....	132
d) Der Begriff der Maßnahmen in Art. 5 Abs. 3 EUV .....	133
3. Bedeutung für die vorliegende Untersuchung .....	135
V. Formenwahlermessen bzw. insbesondere der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	136
1. Besonderheiten der Ermessensausübung bezüglich der zwei zu prüfenden Ermächtigungsgrundlagentypen .....	136
a) Ermächtigungsgrundlagen ohne ausdrücklich vorgegebene Handlungsform .....	137
aa) Ermächtigungsgrundlagenimmanente Ermessensgrenzen .....	138
bb) Auslegung der einzelnen Bezeichnungen .....	140
(1) Wortlaut .....	140
(2) Historischer Wille .....	141
(3) Systematische Interpretation .....	142
(4) Teleologische Auslegung .....	142
(5) Ergebnis zur Auslegung .....	143
cc) Tendenzen bei den einzelnen Ermächtigungsgrundlagen bezüglich der Rechtsetzungspraxis .....	143
dd) Zwischenergebnis zu den Ermächtigungsgrundlagen ohne ausdrücklich vorgesehene Handlungsformen .....	144
b) Ermächtigungsgrundlagen mit ausdrücklich vorgesehenen Handlungsformen .....	144
c) Ergebnis .....	145
2. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit .....	146
a) Allgemeines .....	146
b) Der Prüfungsumfang des Verhältnismäßigkeitsprinzips auf europäischer Ebene durch den EuGH .....	147
c) Konkretisierung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes – Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit nach dem EGV .....	148
d) Legitimität des Ziels .....	149
aa) Arten von Zielen .....	150
(1) Ziele nach dem EGV .....	150
(2) Ziele nach dem EUV .....	151
bb) Rechtsakte mit mehreren Ermächtigungsgrundlagen .....	152
cc) Zwischenergebnis .....	152

e)	Die Geeignetheit der gewählten Handlungsform zur Erreichung des in der Vorschrift angestrebten Ziels .....	152
f)	Die Erforderlichkeit der gewählten Handlungsform/Kein milderes Mittel	154
aa)	Allgemeines und Fragestellung .....	154
bb)	Das mildeste Mittel nach dem Subsidiaritätsprotokoll zum EGV ...	155
cc)	Rechtliche Wirkungen im Zusammenhang mit der gewählten Hand- lungsform .....	156
(1)	Rechtliche Wirkungen der Verordnung .....	156
(2)	Rechtliche Wirkungen der Richtlinie .....	157
(3)	Versuch eines Ergebnisses .....	159
dd)	Konkrete Regelungsmethode und -dichte .....	159
(1)	Allgemeines .....	159
(2)	Detaillierte Richtlinie .....	161
(3)	Konsequenz und Lösungsansätze .....	166
ee)	Konkreter Regelungsinhalt .....	169
ff)	Ergebnis zur Erforderlichkeit .....	170
g)	Angemessenheit/Proportionalität .....	171
h)	Ergebnis zur Verhältnismäßigkeit .....	172
i)	Verbesserungsmöglichkeiten .....	173
3.	Rechtsformenwandel .....	174
a)	Grundlegendes .....	174
b)	Tendenz zum Ersetzen von Richtlinien durch Verordnungen .....	175
aa)	Allgemeines .....	175
bb)	Gründe für den Rechtsformenwandel .....	175
cc)	Schwierigkeiten bei der Kontrolle der Umsetzung bzw. des laufenden Vollzugs .....	177
dd)	Im zu regelnden Rechtsgebiet liegende Gründe .....	178
ee)	Schlussfolgerung .....	179
c)	Ermächtigungsgrundlage .....	180
d)	Verhältnismäßigkeitsprinzip .....	180
e)	Ergebnis zum Rechtsformenwandel .....	182
VI.	Ergebnis zum Ordnungsrahmen bezüglich der Wahl der Rechtsaktform im Uni- onsrecht .....	183

*Teil 2***Referenzgebiete**

A. Lebensmittelrecht .....	186
I. Einführung in den Bereich des Lebensmittelrechts .....	186
II. BasisVO .....	187
1. Entwicklung der BasisVO .....	187
a) Das Grünbuch der Kommission .....	188
aa) Allgemeines .....	188
bb) Aussagen über die Wahl der Rechtsform .....	189
b) Das Weißbuch der Kommission .....	190
aa) Allgemeines .....	191
bb) Aussagen über die Wahl der Rechtsform .....	191
2. Rechtmäßigkeit der BasisVO .....	193
3. Die Ermächtigungsgrundlagen der BasisVO .....	193
a) Grundsätzliche Rechtmäßigkeit der Heranziehung mehrerer Ermächti- gungsgrundlagen .....	194
aa) Allgemeines .....	194
bb) Verfahren des „größten gemeinsamen Nenners“ .....	196
cc) Weitere Vorgehensweise .....	196
b) Rechtmäßigkeit im Falle der BasisVO .....	197
c) Ziele der Verordnung und Erwägungsgründe .....	197
aa) Ziele in den Erwägungsgründen .....	197
bb) Ziele in Art. 1 BasisVO .....	199
d) Rangverhältnis der Ziele .....	200
aa) Allgemeines .....	200
bb) Hauptziele und „Nebenziele“ .....	202
cc) Konsequenzen .....	202
e) Art. 37 EGV: Agrarpolitik .....	203
aa) Inhalt der Kompetenznorm .....	203
bb) Übereinstimmung der Verordnung mit den Vorgaben des Art. 37 EGV .....	203
(1) Produktion oder Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeug- nissen .....	204
(2) Der Verwirklichung der Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik die- nende Maßnahme .....	204
(3) Zusammenfassung .....	206
cc) Konkurrenz und Verhältnis des Art. 37 EGV zu anderen Ermächti- gungsgrundlagen .....	206

(1) Verhältnis von Art. 37 Abs. 2 zu Art. 95 EGV .....	207
(2) Verhältnis von Art. 37 Abs. 2 zu Art. 133 EGV .....	207
(3) Verhältnis von Art. 37 Abs. 2 zu Art. 152 Abs. 4 b EGV .....	208
f) Art. 95 EGV: Rechtsangleichung bezüglich des Binnenmarktes .....	208
aa) Inhalt der Kompetenznorm .....	208
bb) Besonderer Rechtfertigungszwang des Art. 95 EGV .....	210
cc) Übereinstimmung der Verordnung mit diesen Vorgaben .....	211
dd) Konkurrenz und Verhältnis des Art. 95 EGV zu anderen Ermäch- tigungsgrundlagen .....	212
(1) Verhältnis von Art. 95 zu Art. 133 EGV .....	212
(2) Verhältnis von Art. 95 zu Art. 152 Abs. 4 b EGV .....	212
(3) Zusammenfassung .....	213
g) Art. 133 EGV: Gemeinsame Handelspolitik .....	213
aa) Inhalt der Kompetenznorm .....	213
bb) Übereinstimmung der Verordnung mit diesen Vorgaben .....	214
cc) Konkurrenz und Verhältnis des Art. 133 EGV zu anderen Ermäch- tigungsgrundlagen .....	214
h) Art. 152 Abs. 4 b EGV Gesundheitsschutz .....	214
aa) Inhalt der Kompetenznorm .....	215
bb) Übereinstimmung der Verordnung mit diesen Vorgaben .....	215
cc) Konkurrenz und Verhältnis des Art. 152 Abs. 4 b EGV zu anderen Er- mächtigungsgrundlagen .....	216
dd) Konkurrenz und Verhältnis zu Art. 153 EGV .....	216
i) Verfahrensanforderungen .....	217
j) Zusammenfassung bezüglich der Ermächtigungsgrundlagen .....	217
4. Die Verhältnismäßigkeit der BasisVO bezüglich der Wahl der Rechtsform ..	218
a) Ziele der BasisVO .....	218
b) Die Geeignetheit der gewählten Rechtsform der Verordnung zur Er- reichung des angestrebten Ziels .....	220
c) Erforderlichkeit einer BasisVO .....	221
aa) Konkrete Regelungsmethode und -dichte .....	222
(1) Kapitel I: Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen .....	223
(a) Inhalt des Kapitels I .....	224
(b) Ordnungscharakter des Kapitels I .....	225
(2) Kapitel II: Allgemeines Lebensmittelrecht .....	228
(a) Inhalt des Kapitels II .....	228
(b) Ordnungscharakter des Kapitels II .....	235
(3) Anwendbarkeit der Kapitel I und II auf den Gemeinschaftsgesetz- geber und die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit ..	236

(4) Kapitel III: Errichtung einer Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit .....	238
(a) Inhalt des Kapitels III .....	238
(b) Verordnungscharakter des Kapitels III .....	240
(5) Kapitel IV: Zusammenarbeit Gemeinschaft und Mitgliedstaaten .....	242
(a) Inhalt des Kapitels IV .....	242
(b) Verordnungscharakter des Kapitels IV .....	243
(6) Kapitel V .....	244
(a) Inhalt des Kapitels V: Verfahren und Schlussbestimmungen .....	244
(b) Verordnungscharakter des Kapitels V .....	245
(7) Zusammenfassung und Zwischenergebnis .....	245
bb) Grundsätzliche rechtliche Wirkung der Verordnung und Konkretisierung bezüglich der BasisVO .....	246
(1) Die Vorteile der Verordnung im Bereich des Lebensmittelrechts nach dem Grünbuch .....	246
(2) Die Mitgliedstaaten und deren Gesetzgeber .....	247
(a) Allgemeines .....	247
(b) Auswirkungen der Rechtsform der BasisVO speziell auf das deutsche Lebensmittelrecht bzw. den deutschen Gesetzgeber .....	252
(c) Zusammenfassung .....	255
(3) Die anderen Rechtsanwender .....	256
(4) Rechtliche Vorteile der Verordnung, insbesondere hinsichtlich des zu regelnden Rechtsgebietes .....	257
(5) Einfluss des Einschätzungsspielraums des Gemeinschaftsgesetzgebers auf die Erforderlichkeit .....	260
cc) Schlussfolgerung .....	263
(1) Wahl der Rechtsform der so genannten „hinkenden Verordnung“ für die BasisVO .....	263
(2) Pro einheitliche Verordnung .....	265
(a) Bedürfnis aufgrund der Anwendung der Grundsätze durch die Gemeinschaftsorgane .....	265
(b) Effizienzgewinn durch die Regelung mit einer Verordnung ..	266
(3) Möglichkeit der Aufspaltung der BasisVO als milderes Mittel ..	267
(a) Grundsätzliche Möglichkeit und Probleme .....	268
(b) Die Möglichkeit der Aufspaltung unter Berücksichtigung der Rechtsprechung zur ENISA .....	270
(c) Überprüfung der Vorteile einer Aufspaltung der Verordnung in Bezug auf die Regelungsinhalte der BasisVO mit Richtliniencharakter .....	273
dd) Ergebnis zur Prüfung der Erforderlichkeit .....	276

d) Ergebnis zur Verhältnismäßigkeit .....	277
5. Untersuchungsergebnis zur Wahl der Verordnungsform bezüglich der BasisVO	277
B. Pflanzenschutzmittelrecht .....	278
I. Einführung in den Bereich „Pflanzenschutzmittelrecht“ .....	278
II. Alte Rechtslage .....	279
III. Von der Richtlinie zur Verordnung .....	281
1. Entwicklung .....	281
a) Erster Verordnungsvorschlag .....	283
aa) Allgemeines .....	283
bb) Begründung des Vorschlags hinsichtlich des Subsidiaritätsprinzips ..	285
cc) Begründung des Vorschlags hinsichtlich des Verhältnismäßigkeits-	285
prinzips .....	
dd) Begründung des Vorschlags im Hinblick auf die gewandelte Rechts-	286
form .....	
ee) Stellungnahmen und Kritik bezüglich des ersten Verordnungsvor-	287
schlags hinsichtlich der Wahl der Rechtsform „Verordnung“ .....	
b) Zweiter Verordnungsvorschlag .....	288
c) Endgültige Verordnung (PflSchVO) .....	289
2. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung .....	289
a) Ziele der PflSchVO und Erwägungsgründe .....	289
b) Art. 37 Abs. 2 UAbs. 3 EGV .....	291
aa) Inhalt der Kompetenznorm .....	291
bb) Übereinstimmung der PflSchVO mit diesen Vorgaben .....	292
cc) Konkurrenz und Verhältnis des Art. 37 EGV zu anderen Ermächti-	292
gungsgrundlagen .....	
(1) Verhältnis von Art. 37 EGV zu Art. 95 EGV .....	292
(2) Verhältnis von Art. 37 Abs. 2 zu Art. 152 Abs. 4 b EGV .....	293
c) Art. 95 EGV .....	294
aa) Inhalt der Kompetenznorm .....	294
bb) Übereinstimmung der PflSchVO mit diesen Vorgaben .....	295
cc) Verhältnis von Art. 95 zu Art. 152 Abs. 4 b EGV .....	295
d) Art. 152 Abs. 4 b EGV .....	296
aa) Inhalt der Kompetenznorm .....	296
bb) Übereinstimmung der PflSchVO mit diesen Vorgaben .....	296
e) Vorschlag des Art. 175 Abs. 1 EGV als Rechtsgrundlage neben Art. 152	297
Abs. 4 b EGV .....	
aa) Inhalt der Kompetenznorm .....	297
bb) Übereinstimmung des Vorschlags mit diesen Vorgaben .....	298
cc) Konkurrenz und Verhältnis des Art. 175 Abs. 1 EGV zu Art. 37 EGV	298

f)	Einhaltung der Verfahrensanforderungen	300
g)	Die Ermächtigungsgrundlage zum Erlass der Richtlinie 91/414/EWG – Art. 43 EWG	300
h)	Zusammenfassung bezüglich der Ermächtigungsgrundlagen	301
3.	Die Verhältnismäßigkeit der PflSchVO bezüglich der Wahl der Rechtsform	302
a)	Ziele der PflSchVO	304
b)	Die Geeignetheit der gewählten Rechtsform der Verordnung zur Erreichung des angestrebten Ziels	304
c)	Erforderlichkeit der gewandelten Rechtsform „Verordnung“	305
aa)	Konkrete Regelungsmethode und -dichte	306
(1)	Kapitel I: Allgemeine Bestimmungen	307
(a)	Inhalt des Kapitels I	307
(b)	Verordnungscharakter des Kapitels I/Übereinstimmung mit der Richtlinie	308
(2)	Kapitel II: Wirkstoffe, Safener, Synergisten und Beistoffe	309
(a)	Inhalt des Kapitel II	309
(aa)	Abschnitt 1: Wirkstoffe	309
(bb)	Abschnitt 2: Safener und Synergisten	312
(cc)	Abschnitt 3: Unzulässige Beistoffe	312
(b)	Verordnungscharakter des Kapitels II/Übereinstimmung mit der Richtlinie	312
(aa)	Abschnitt 1: Wirkstoffe	312
(bb)	Abschnitt 2: Safener und Synergisten	318
(cc)	Abschnitt 3: Unzulässige Beistoffe	318
(3)	Kapitel III: Pflanzenschutzmittel	318
(a)	Inhalt des Kapitels III	319
(aa)	Abschnitt 1	319
(bb)	Abschnitt 2	324
(b)	Verordnungscharakter des Kapitels III/Übereinstimmung mit der Richtlinie	324
(aa)	Abschnitt 1	324
(bb)	Abschnitt 2	333
(4)	Kapitel IV: Hilfsstoffe	333
(a)	Inhalt des Kapitels IV	333
(b)	Verordnungscharakter des Kapitels IV/Übereinstimmung mit der Richtlinie	333
(5)	Kapitel V: Datenschutz und gemeinsame Datennutzung	334
(a)	Inhalt des Kapitels V	334
(b)	Verordnungscharakter des Kapitels V/Übereinstimmung mit der Richtlinie	334

(6)	Kapitel VI: Öffentlicher Zugang zu Informationen	335
	(a) Inhalt des Kapitels VI	335
	(b) Ordnungscharakter des Kapitels VI/Übereinstimmung mit der Richtlinie	335
(7)	Kapitel VII: Verpackung und Kennzeichnung von Pflanzenschutzmitteln und Hilfsstoffen und Werbung dafür	336
	(a) Inhalt des Kapitels VII	336
	(b) Ordnungscharakter des Kapitels VII/Übereinstimmung mit der Richtlinie	336
(8)	Kapitel VIII: Kontrollen	337
	(a) Inhalt des Kapitels VIII	337
	(b) Ordnungscharakter des Kapitels VIII/Übereinstimmung mit der Richtlinie	337
(9)	Kapitel IX: Notfälle	338
	(a) Inhalt des Kapitels IX	338
	(b) Ordnungscharakter des Kapitels IX/Übereinstimmung mit der Richtlinie	339
(10)	Kapitel X: Verwaltungs- und Finanzbestimmungen	339
	(a) Inhalt des Kapitels X	339
	(b) Ordnungscharakter des Kapitels X/Übereinstimmung mit der Richtlinie	340
(11)	Kapitel XI: Übergangs- und Schlussbestimmungen	341
	(a) Inhalt des Kapitels XI	341
	(b) Ordnungscharakter des Kapitels XI/Übereinstimmung mit der Richtlinie	341
(12)	Anhänge der Verordnung	342
	(a) Anhang I: Über die Festlegung von Zonen für die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln gemäß Art. 3 Abs. 15	342
	(b) Anhang II: Verfahren und Kriterien für die Genehmigung von Wirkstoffen, Safenern und Synergisten gemäß Kapitel II	342
	(c) Anhang III: Liste der Beistoffe, deren Verwendung in Pflanzenschutzmitteln gemäß Art. 27 nicht zulässig ist	342
	(d) Anhang IV: Vergleichende Bewertung gemäß Art. 50	343
	(e) Anhang V: Aufgehobene Richtlinien und ihre Änderungen gemäß Art. 83	343
(13)	Anhänge der PflSchRL	343
(14)	Zusammenfassung und Ergebnis	344
	(a) Detaillierung der Vorschriften der PflSchVO	344
	(b) Detaillierung der PflSchRL	345
	(c) Regelungsinhalt der PflSchRL	345

(d) Adressaten Behörde/Kommission .....	347
(e) Keine Möglichkeit der Aufspaltung wie bei der BasisVO ...	348
bb) Überprüfung der Erforderlichkeit anhand der Begründung der Kom- mission in KOM (2006) 388 endg., Begründung Nr. 3 .....	348
d) Ergebnis zur Erforderlichkeit .....	349
e) Angemessenheit .....	350
f) Ergebnis zur Verhältnismäßigkeit .....	350

*Teil 3*

**Ergebnis, Konsequenzen und Perspektiven**

A. Ergebnis .....	352
B. Begründungspflichten nach EGV und AEUV .....	357
I. Ziele und Umfang der Begründungspflichten .....	358
1. Ziele der Begründung .....	358
2. Inhalt und Umfang der Begründungspflicht .....	359
a) Inhalt der Begründungspflicht .....	359
b) Umfang der Begründungspflicht .....	359
II. Rechtslage nach dem EGV .....	360
1. Verstoß gegen die Begründungspflicht .....	360
2. Begründungspflicht hinsichtlich des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes – Vor- gaben .....	361
III. Die Rechtslage nach dem Vertrag von Lissabon .....	362
IV. Problematik Begründungspflicht nach EGV und AEUV .....	364
C. Verbesserungsmöglichkeiten .....	366
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	369
<b>Sachverzeichnis</b> .....	388

## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	alte Fassung
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BasisVO	Lebensmittel-Basisverordnung
Bd.	Band
BT-Dr.	Bundestagsdrucksache
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heißt
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVBf.	Deutsche Verwaltungsblätter
EBLS	Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit
ECHA	Europäische Agentur für chemische Stoffe
EFSA	European Food Safety Agency (Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit)
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
endg.	endgültig
Erwgr.	Erwägungsgrund
EUDUR	Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht
EuG	Europäisches Gericht 1. Instanz
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Europarecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
f.	folgende
ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
GFA	Gesetzesfolgenabschätzung
GG	Grundgesetz
grds.	grundsätzlich
GRURInt.	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht International
h. M.	herrschende Meinung

Hrsg.	Herausgeber
i. S. d.	im Sinne des
JA	Juristische Ausbildung
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JZ	Juristenzeitung
KOM	Kommission
LFGB	Lebens- und Futtermittelgesetzbuch
lit.	litera
LS	Leitsatz
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
n. F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
REACH	Registration, Evaluation, Authorization of Chemicals
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Seite
Sek.	Dokumente des Sekretariats der Kommission
Slg.	Sammlung
str.	strittig
u. a.	unter anderem
UAbs.	Unterabsatz
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VR	Verwaltungsrundschau
VV	Verfassungsvertrag
VvL	Vertrag von Lissabon
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZLR	Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik



## Einleitung

Die Rechtsetzung der Europäischen Union vollzieht gegenwärtig – bislang politisch kaum diskutiert und rechtswissenschaftlich nicht einmal ansatzweise aufgearbeitet oder abgesichert – einen grundlegenden Wandel: Immer mehr Sekundärrechtsakte, insbesondere im Umwelt-, Technik- und Verbraucherschutzrecht, werden nicht mehr wie ihre unionsrechtlichen Vorgänger in der Rechtsform der Richtlinie erlassen, die durch die Mitgliedstaaten in nationales Recht umzusetzen ist und den Mitgliedstaaten hierbei typischerweise Umsetzungs- und Gestaltungsspielräume bietet, sondern als Verordnungen, die unmittelbar in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten Geltung beanspruchen und dort mit Vorrang vor eventuell entgegenstehendem nationalem Recht gelten. Aber auch bei erstmaligem Erlass einer unionsrechtlichen Regelung greift der Unionsgesetzgeber vermehrt auf die Rechtsform der Verordnung zurück.

Dieser Wandel in der Art der Gesetzgebung des Unionsgesetzgebers bringt verschiedene Probleme mit sich: Zum einen stellt sich die Frage der Rechtmäßigkeit des Handelns der Europäischen Union unter dem Gesichtspunkt der Kompetenz und der im Europäischen Unionsrecht verankerten Grundprinzipien der begrenzten Einzelmächtigung, des Subsidiaritätsprinzips und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Zum anderen muss beachtet werden, dass mit den unterschiedlichen Handlungsinstrumenten auch unterschiedliche Rechtsschutzmöglichkeiten einhergehen, die sich auf die Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes auswirken können.

Zunächst soll als europarechtlicher Kernbestandteil der Arbeit nach einer Darstellung der beiden in Frage stehenden Rechtsaktformen die Einordnung und Bewertung des Problems der Entscheidung des Unionsgesetzgebers zwischen der Rechtsetzung durch Verordnung oder durch Richtlinie anhand der relevanten Bestimmungen und Grundsätze der Unionsverfassung erfolgen.

Hier wird zu untersuchen sein, inwieweit sich aus allgemeinen Grundsätzen wie dem Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung, dem Subsidiaritätsprinzip, dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, dem Grundsatz der Unionstreue in seiner konkreten Ausprägung als Pflicht des Unionsgesetzgebers zu Rücksichtnahme auf die fortbestehende Autonomie der Mitgliedstaaten oder aus weiteren Bestimmungen des EU-Vertrags, des AEU-Vertrags oder aus allgemeinen Grundsätzen der Unionsrechtsordnung einerseits und aus den konkreten Kompetenzbestimmungen des AEUV, auf die Rechtsakte im Umwelt-, Technik- und Verbraucherschutzrecht gestützt werden können andererseits, primärrechtliche Vorgaben für die Wahl der Rechtsaktform ergeben, die den Unionsgesetzgeber bei der Entscheidung

zwischen Verordnung und Richtlinie binden. Auch wird zu untersuchen sein, inwieweit das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon<sup>1</sup> mit seiner Schärfung des Subsidiaritätsprinzips und der Stärkung nationaler Kontrolle der Einhaltung entsprechender europarechtlicher Vorgaben hier zu Veränderungen geführt hat.

Diese für die konkrete Fragestellung des Einsatzes der Handlungsform der Verordnung oder der Richtlinie maßgeblichen unionsverfassungsrechtlichen Grundsätze werden mit Blick auf die konkreten Gründe und Umstände anzuwenden sein, die der Unionsgesetzgeber für seine Wahl der Handlungsform der Verordnung angeführt hat.

Die Voraussetzungen für die Wahl der Art der Rechtsetzung im Unionsrecht sollen dann in zwei Sachbereichen des Unionsrechts näher untersucht werden.

Erstes Referenzgebiet soll das Lebensmittelrecht sein, in dem der europäische Gesetzgeber im Jahr 2002 die zuvor teilweise vorhandenen Richtlinienbestimmungen durch die sog. lebensmittelrechtliche Basis-Verordnung<sup>2</sup> ersetzt bzw. Teilbereiche des Lebensmittelrechts komplett neugeordnet hat. Hier wird insbesondere der Frage nachzugehen sein, ob der europäische Gesetzgeber nicht auch in Form der Richtlinie hätte handeln können bzw. im Hinblick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz hätte handeln müssen oder ob es daneben die Möglichkeit gegeben hätte, die Basis-Verordnung nach Inhalten in eine Basis-Richtlinie und einen Verordnungsteil aufzuspalten.

Als zweites Referenzgebiet soll das Pflanzenschutzmittelrecht dienen, in dem im Jahr 2009 eine Verordnung zum Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln<sup>3</sup> erlassen worden ist, durch die die bisherige Pflanzenschutzmittelzulassungsrichtlinie<sup>4</sup> ersetzt wurde.

Die vorstehend skizzierten Überlegungen sollen abschließend zu verallgemeinerungsfähigen Aussagen darüber führen, wie weit der Unionsgesetzgeber über einen gesetzgeberischen Spielraum oder über Beurteilungs- und Einschätzungsspielräume nicht nur hinsichtlich des Inhalts seiner gesetzgeberischen Entscheidungen, sondern auch im Hinblick auf die zu wählende Rechtsaktform verfügt. Ziel der Untersuchung ist es hierbei, die begrenzende Funktion der Unionsver-

---

<sup>1</sup> Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13.12.2007, ABl. 2007, Nr. C 306, in Kraft getreten am 01.12.2009.

<sup>2</sup> Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit vom 28.01.2002, ABl. 2002, Nr. L 31, S. 1 ff.

<sup>3</sup> Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Aufhebung der Richtlinien 79/117/EWG und 91/414/EWG des Rates vom 21.10.2009, ABl. 2009, Nr. L 309, S. 1 ff.

<sup>4</sup> Richtlinie 91/414/EWG des Rates über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln vom 15.07.1991, ABl. 1991, Nr. L 230, S. 1 ff.

fassung auch hinsichtlich der Einschätzungsspielräume des Gesetzgebers bei der Wahl der Rechtsaktform herauszuarbeiten und die möglicherweise bestehende grundsätzliche rechtliche Präferenz der Unionsverfassung für die Handlungsform der Richtlinie gegenüber der Verordnung zum Schutz der fortbestehenden Autonomie und Eigenständigkeit der Mitgliedstaaten innerhalb der EU normativ herauszuarbeiten.

## Teil 1

# Grundlagen

Zunächst müssen bezüglich der Problematik des Wandels der Unionsgesetzgebung die Grundlagen und Voraussetzungen für diese Gesetzgebung und hier insbesondere für die Wahl der Rechtsaktform betrachtet werden.

## A. Sekundärrechtsakte

Als Grundlage für eine Untersuchung des Rechtsetzungswandels der Unionsgesetzgebung sollen zunächst die unterschiedlichen Rechtsakte der Union, also die Sekundärrechtsakte und hierbei vor allem die Verordnung und die Richtlinie, im Hinblick auf ihre unterschiedlichen Wirkungsweisen untersucht werden.

Unter Sekundärrechtsakten<sup>1</sup> bzw. sekundärem Unionsrecht ist das von den Organen der Union nach Maßgabe bzw. aufgrund von Kompetenzzuweisungen des AEUV geschaffene Recht<sup>2</sup> zu verstehen. Sekundärrecht steht in der Normhierarchie der Unionsrechtsordnung im Rang unter dem primären Recht und den Unionsabkommen.<sup>3</sup>

In Art. 288 AEUV (ex-Art. 249 EGV), der „Kernnorm der unionsrechtlichen Rechtsquellenlehre“<sup>4</sup>, werden hierbei die primärrechtlich vorgesehenen Handlungsformen in Katalogform aufgelistet und ihre jeweiligen Wirkungen beschrieben: Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen. Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse sind verbindliche<sup>5</sup>, Empfehlungen und Stellungnahmen unverbindliche Handlungsformen der Union.

---

<sup>1</sup> Einen kurzen Überblick über die wichtigsten Handlungsformen der Gemeinschaftsorgane bietet *Magiera*, JURA 1989, S. 597 ff.; siehe weiter hierzu *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, 5. Aufl. 2009, § 9, Rn. 64 ff.; *Streinz*, Europarecht, 8. Aufl. 2008, Rn. 423 ff.; *Nicolaysen*, Europarecht I, Die Europäische Integrationsverfassung, 2. Aufl. 2002, S. 325 ff.; *Hahn/Oberrath*, BayVBl. 1998, S. 353 ff.

<sup>2</sup> Zum Umfang der Rechtsetzung der Europäischen Gemeinschaft vgl. nur *Rabe*, NJW 1993, S. 1 f.

<sup>3</sup> Siehe hierzu *Schroeder*, in: *Streinz* (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 288 AEUV, Rn. 20; zum Rangverhältnis zwischen Primär- und Sekundärrecht siehe auch *Ruffert*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 288 AEUV, Rn. 8 f.

<sup>4</sup> *Ruffert*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 288 AEUV, Rn. 6.

<sup>5</sup> Zur Trias der verbindlichen Handlungsformen siehe *von Bogdandy/Bast/Arndt*, ZaöRv 2002, S. 91 ff.