

Öffentliches Wirtschaftsrecht

Kluth

2. Auflage 2026
ISBN 978-3-406-80587-5
C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei
beck-shop.de

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen. beck-shop.de hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird beck-shop.de für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

ihrer Tätigkeit zu ermöglichen.⁴¹⁵ Ein Arbeitnehmer im Sinne von Art. 45 ff. AEUV ist, wer während einer bestimmten Zeit für einen anderen nach dessen Weisung Leistungen erbringt und dafür als Gegenleistung eine Vergütung erhält.⁴¹⁶ Die Arbeitnehmerfreizügigkeit grenzt sich so von der Niederlassungsfreiheit anhand des Kriteriums der Selbständigkeit ab (→ Rn. 110). Nach der Rechtsprechung des EuGH ist der Begriff des Arbeitnehmers im Sinne einer möglichst umfassenden Freizügigkeit weit auszulegen.⁴¹⁷ Das führt dazu, dass sich sogar Familienangehörige auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit berufen können. Im Einzelnen ergeben sich die Rechte von Angehörigen aus der RL 2004/38/EG und aus Art. 10 VO (EU) 492/2011.⁴¹⁸ Keine Anwendung findet die Arbeitnehmerfreizügigkeit aber gem. Art. 45 Abs. 4 AEUV auf die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung; dogmatisch handelt es sich wiederum um eine sog. Bereichsausnahme (→ Rn. 81, 111).

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit enthält ein Diskriminierungs- und seit dem Bosman-Urteil auch ein Beschränkungsverbot.⁴¹⁹ Deshalb greifen nicht nur Diskriminierungen, sondern auch jegliche Behinderungen der Freizügigkeit, die die grenzüberschreitende Mobilität von Arbeitnehmern behindern, in die Grundfreiheit ein.⁴²⁰ Liegt ein Eingriff in die Arbeitnehmerfreizügigkeit vor, so kann dieser aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigt werden (Art. 45 Abs. 3 AEUV). Daneben findet aber auch die Cassis-Rspr. des EuGH auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit Anwendung, um unterschiedslose Beschränkungen rechtfertigen zu können.

c) Kapitalverkehrsfreiheit

Literatur: Scheidler, Die Grundfreiheiten zur Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes – ein Überblick, GewArch 2010, 1; Streinz EuropaR, Rn. 857 ff., 973 ff.

Die Kapitalverkehrsfreiheit (Art. 63 ff. AEUV) regelt zwei Verhaltensweisen: einerseits die Kapitalverkehrsfreiheit und anderer-

⁴¹⁵ Ziekow ÖffWirtschaftsR, § 3 Rn. 68.

⁴¹⁶ StRspr: EuGH 66/85, Slg. 1986, 2121 Rn. 17 – Lawrie-Blum; EuGH Rs. 197/86, Slg. 1988, 3205 Rn. 21 – Brown.

⁴¹⁷ EuGH Rs. 53/81, Slg. 1982, 1035 Rn. 13 – Levin.

⁴¹⁸ Dazu Brechmann in Calliess/Ruffert AEUV Art. 45 Rn. 29 ff.

⁴¹⁹ EuGH Rs. C-415/93, Slg. 1995, I-4921 Rn. 94 ff. – Bosman.

⁴²⁰ Ziekow ÖffWirtschaftsR, § 3 Rn. 69.

seits die Zahlungsverkehrsfreiheit. Bei der **Kapitalverkehrsfreiheit** (Art. 63 Abs. 1 AEUV) geht es um den grenzüberschreitenden Transfer von Geld- und Sachkapital, und das vorwiegend zu Anlage- und Investitionszwecken.⁴²¹ Die Kapitalverkehrsfreiheit nimmt also primär Finanzgeschäfte in den Blick und verwirklicht so einen einheitlichen Kapitalmarkt.

- 165 Die **Zahlungsverkehrsfreiheit** (Art. 63 Abs. 2 AEUV) schützt hingegen die rechtsgeschäftliche Erfüllung einer Schuld durch Geldmittel.⁴²² Der Gedanke hinter der Zahlungsverkehrsfreiheit ist folgender: Es ist nur möglich, die Warenverkehrs-, Personen- oder Dienstleistungsfreiheit effektiv auszuüben, wenn hierfür als Gegenleistung eine entsprechende Vergütung in Geld ermöglicht wird; ohne einen entsprechenden Schutz des freien Transfers von Entgelten und Erträgen wären die genannten Marktfreiheiten inhaltlich wirkungslos. Die Zahlungsverkehrsfreiheit steht daher zu diesen Grundfreiheiten in einem engen systematischen Zusammenhang.⁴²³ Wie der Wortlaut des Art. 63 AEUV deutlich macht, schützt die Zahlungs- und Kapitalverkehrsfreiheit nicht nur vor Diskriminierungen, sondern vor allem vor Beschränkungen dieser Freiheiten. So sind nach Art. 63 ff. AEUV alle Beschränkungen des Kapital- und Zahlungsverkehrs verboten. Eingriffe in diese Grundfreiheiten können aber nach Art. 65 AEUV gerechtfertigt werden.

Beispiele: Die Kapitalverkehrsfreiheit ermöglicht also beispielsweise in anderen Mitgliedstaaten Immobilien frei zu erwerben, Finanzgeschäfte durchzuführen oder Darlehensverträge aufzunehmen bzw. zu vergeben. Der freie Zahlungsverkehr wurde in jüngster Zeit mit dem Erlass der RL 2007/64/EG deutlich vorangetrieben. Eingeführt wurde ein Einheitlicher Euro-Zahlungsverkehrsraum (SEPA), der den bargeldlosen Zahlungsverkehr innerhalb der EU, der EWR und der Schweiz ermöglicht.

- 166 Eine Besonderheit der Kapitalverkehrsfreiheit besteht darin, dass sie nicht auf den Binnenmarkt beschränkt ist, sondern auch den Kapital- und Zahlungsverkehr mit **Drittstaaten** einschließt.

⁴²¹ Ruffert JuS 2009, 97 (99).

⁴²² Scheidler GewArch 2010, 1 (7).

⁴²³ Scheidler GewArch 2010, 1 (7); Stober/Korte ÖfWirtschaftsR AT, § 15 II 5.

V. Rechtsstaatsprinzip

Literatur: Grimm, Stufen der Rechtsstaatlichkeit, JZ 2009, 569; Schulze-Fielitz in Dreier GG Art. 20; Schmidt-Aßmann in Isensee/Kirchhof StaatsR-HdB II, § 26: Der Rechtsstaat; Stober WirtschaftsverwaltungsR/UmweltR-HdB, § 10; Stober/Korte ÖffWirtschaftsR AT, § 7.

Das Rechtsstaatsprinzip ist die Grundentscheidung für die Ordnung und die Gestaltung des staatlichen und gesellschaftlichen Lebens nach Maßgabe des Rechts.⁴²⁴ Auch wenn – von Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG einmal abgesehen – das Rechtsstaatsprinzip im Grundgesetz nicht ausdrücklich verfasst ist, so besteht doch Einigkeit, dass das Rechtsstaatsprinzip zu den „elementaren Prinzipien des Grundgesetzes“⁴²⁵ gehört. Dementsprechend wird das Rechtsstaatsprinzip nicht in einer einzelnen Norm verortet, sondern abgeleitet „aus einer Zusammenschau der Bestimmungen des Art. 20 Abs. 3 GG über die Bindung der Einzelgewalten und der Art. 1 Abs. 3, 19 Abs. 4, 28 Abs. 1 Satz 1 GG sowie aus der Gesamtkonzeption des Grundgesetzes“.⁴²⁶ In jüngster Zeit beschränkt sich das BVerfG allerdings darauf, lediglich auf Art. 20 Abs. 3 GG abzustellen.⁴²⁷

Das Rechtsstaatsprinzip folgt aus der Idee der Mäßigung des Staates und der Abwehr absoluter Machtansprüche der Staatsgewalt zugunsten der persönlichen und politischen Freiheit.⁴²⁸ Nach Konrad Hesse können insgesamt fünf Funktionen des Rechtsstaatsprinzips unterschieden werden:

Erstens begründet und festigt der Rechtsstaat politische Einheit sachlich durch seine Legitimität, indem er die staatliche Gewalt an das Recht bindet und Menschenrechte und weitere fundamentale Rechtsgrundsätze sichert (**Legitimationsfunktion**). Zweitens begründet der Rechtsstaat politische Einheit, indem er Funktionen und Kompetenzen schafft und zuordnet. Dadurch werden die Voraussetzungen geregelt, die für die staatliche Tätigkeit von Bedeutung sind (**Ordnungsfunktion**). Indem der Rechtsstaat das Recht begrün-

⁴²⁴ Schmidt-Aßmann in Isensee/Kirchhof StaatsR-HdB II, § 26 Rn. 21; R. Schmidt/Wolensschläger ÖffWirtschaftsR, § 2 Rn. 96.

⁴²⁵ BVerfGE 20, 323 (331).

⁴²⁶ BVerfGE 2, 380 (403); 49, 148 (163 f.).

⁴²⁷ BVerfGE 95, 64 (82); krit. Maurer/Schwarz Staatsrecht I, § 8 Rn. 4.

⁴²⁸ Kloepfer VerfR I, § 10 Rn. 1.

det, stabilisiert es die Rechtsordnung unabhängig von politischen Führungsgruppen und der politischen Gesamtrichtung. Der Rechtsstaat ist deshalb – drittens – auch eine Form der Herstellung von Kontinuität (**Kontinuitätsgewährleistungsfunktion**). Viertens rationalisiert der Rechtsstaat das staatliche Leben, indem das Recht dem staatlichen Leben „Geformtheit, Verstehbarkeit, Übersichtlichkeit und Klarheit“ vermittelt (**Rationalisierungsfunktion**). Und letztendlich ist der Rechtsstaat auch eine Form der Begrenzung staatlicher Macht, indem das Recht den Staat mäßigt und die Freiheit durch eine freiheitliche Gesamtordnung sichert (**Freiheitsgewährleistungsfunktion**).⁴²⁹

- 170 Auch für das öffentliche Wirtschaftsrecht kommt dem Rechtsstaatsprinzip eine grundlegende Bedeutung zu. Eine funktionsfähige Wirtschaft setzt einen funktionsfähigen Rechtsstaat voraus, der die wirtschaftliche Freiheit garantiert und das Wirtschaftsverwaltungsrecht durch die Herrschaft des Gesetzes diszipliniert. Das Rechtsstaatsprinzip lässt sich am besten begreifen, wenn man auf die einzelnen Elemente des Rechtsstaatsprinzips zurückgreift, die das BVerfG und das Schrifttum entwickelt haben.⁴³⁰ Für das öffentliche Wirtschaftsrecht von besonderer Bedeutung sind die Prinzipien der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, der Vorhersehbarkeit und des Vertrauensschutzes sowie die Grundsätze der Bestimmtheit und der Verhältnismäßigkeit.

1. Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns

- 171 „Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.“ Art. 20 Abs. 3 GG begründet für die Verwaltung den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns. Dieser Grundsatz betrifft zwei Anforderungen: Erstens ist die Verwaltung an die Gesetze gebunden; sie darf also nicht gegen bestehende Gesetze verstoßen (**Vorrang des Gesetzes**). Zweitens darf die Verwaltung grundsätzlich nicht ohne eine gesetzliche Ermächtigung tätig werden (**Vorbehalt des Gesetzes**).

⁴²⁹ Hesse Grundzüge VerfassungsR, R.n. 187 ff.

⁴³⁰ Übersicht bei Schulze-Fielitz in Dreier GG Art. 20 R.n. 66 ff.

a) Vorrang des Gesetzes

Literatur: Ehlers/Pünder in Ehlers/Pünder AllgVerwR, § 2 Rn. 98 ff.; Demleitner, Die Normverwerfungskompetenz der Verwaltung bei entgegenstehendem Gemeinschaftsrecht, NVwZ 2009, 1525; Hummel, Die Missachtung des parlamentarischen Gesetzgebers unter dem Deckmantel des Anwendungsvorrangs des europäischen Rechts, NVwZ 2008, 36; Kirchhof, Nationale Grundrechte und Unionsgrundrechte. Die Wiederkehr der Frage eines Anwendungsvorrangs unter anderer Perspektive, NVwZ 2014, 1537; Maurer in FS Stern, 2012, S. 101 ff.: Der Anwendungsvorrang im Normensystem; Polzin, Das Rangverhältnis von Verfassungs- und Unionsrecht nach der neuesten Rechtsprechung des BVerfG, JuS 2012, 1; Streinz EuropaR, Rn. 200 ff.; Streinz/Herrmann, Der Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts und die „Normverwerfung“ durch deutsche Behörden, BayVBl. 2008, 1; Terhechte, Grundwissen – Öffentliches Recht: Der Vorrang des Unionsrechts, JuS 2008, 403.

aa) Allgemeines. Dieser Grundsatz begründet die Bindung der Verwaltung an Gesetz und Recht und sichert so die Rangfunktion der einzelnen Rechtsquellen. Der Vorrang des Gesetzes bedeutet also, dass „die exekutiven Staatsorgane diejenigen Regeln einhalten, welche die legislativen Staatsorgane gesetzt haben.“⁴³¹ Kurz: **Kein Verwaltungshandeln gegen das Gesetz.** Aus dem Grundsatz folgt, dass Handlungen der Verwaltung (etwa Verwaltungsakte oder Satzungen) fehlerhaft sind, sofern sie einem ranghöheren Rechtssatz widersprechen.⁴³² Dabei gilt, dass rechtswidrige Außenrechtssätze (Satzungen, Rechtsverordnungen) grundsätzlich nichtig sind, sofern der Gesetzgeber keine Ausnahme von diesem Grundsatz festgelegt hat. Rechtswidrige Verwaltungsakte bleiben im Übrigen ab dem Zeitpunkt der Bekanntgabe wirksam und sind nur nichtig, wenn ein Nichtigkeitsgrund gem. § 44 VwVfG vorliegt oder der Verwaltungsakt aufgehoben oder erledigt ist (§ 43 Abs. 2 VwVfG).

bb) Anwendungsvorrang des Unionsrechts und Nichtanwendungskompetenz der Verwaltung und der Gerichte. Zum Themenfeld des Vorrangs des Gesetzes gehört auch das Rangverhältnis zwischen Unionsrecht und nationalem Recht. Das Unionsrecht hat Vorrang gegenüber dem nationalen Recht.⁴³³ Hierzu gehört sowohl das Primärrecht (EUV, AEUV) als auch das Sekundärrecht (zB Ver-

⁴³¹ Grimm JZ 2009, 596.

⁴³² Wolff/Bachof/Stober/Kluth VerwR I, § 30 Rn. 5.

⁴³³ Zur Herleitung im Einzelnen: Ehlers/Pünder in Ehlers/Pünder AllgVerwR, § 2 Rn. 98 ff.; Streinz EuropaR, Rn. 203 ff.

ordnung, Richtlinie). Schon sehr früh hat der EuGH in der Leitentscheidung **Costa/E. N. E.L.** im Jahre 1964 diese Vorrangstellung deutlich zum Ausdruck gebracht.⁴³⁴

174 Der Vorrang betrifft einen Anwendungsvorrang, aber keinen Geltungsvorrang.⁴³⁵ Ein Geltungsvorrang beträfe die Nichtigkeit der unterrangigen Norm. So ist etwa in Art. 31 GG festgelegt: „Bundesrecht bricht Landesrecht“. Ist also ein Landesgesetz mit Bundesrecht unvereinbar, ist dieses automatisch nichtig. Von diesem Geltungsvorrang unterscheidet sich der Anwendungsvorrang: Widerspricht das nationale Recht dem Unionsrecht, so ist dieses zwar nicht nichtig, es darf lediglich im konkreten Fall nicht angewendet werden. Daraus folgt, dass außerhalb des Kollisionsbereichs das nationale Recht weiterhin Geltung beansprucht.⁴³⁶

175 Das BVerfG musste sich in mehreren Urteilen bzgl. des Verhältnisses des Grundgesetzes zum Unionsrecht positionieren.⁴³⁷ Das BVerfG hat den Anwendungsvorrang des Unionsrechts im Grundsatz anerkannt. Die unmittelbare Geltung und Wirkung des Unionsrechts ergibt sich aus deutscher Sicht aus dem Rechtsanwendungsfehl des Zustimmungsgesetzes zu den EU-Verträgen, die auf der verfassungsrechtlichen Ermächtigung des Art. 23 GG beruhen.⁴³⁸ Allerdings geht das BVerfG davon aus, dass das Grundgesetz eine Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen nicht schrankenlos zulässt. Die materiellen Schranken einer Kompetenzübertragung ergeben sich vor allem aus Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG. In dem Lissabon-Urteil hat das BVerfG den Prüfungsmaßstab für die Verfassungsmäßigkeit der Übertragung von Hoheitsrechten präzisiert und hierfür auf drei Kategorien Bezug genommen: Die Grundrechtskontrolle, die Ultra-Vires-Kontrolle (sog. ausbrechen der Rechtsakt) und die Identitätskontrolle.⁴³⁹

⁴³⁴ EuGH Rs. 6/64, Slg. 1964, 1253 (1269 ff.) – Costa/ENEL.

⁴³⁵ EuGH verb. Rs. C-10-22/97, Slg. 1998, I-6307 Rn. 21 – IN.CO.GE.90; Maurer/Waldhoff AllgVerwR, § 4 Rn. 78; Maurer in FS Stern, 2012 S. 101 ff.: Der Anwendungsvorrang im Normensystem; Oppermann/Classen/Nettesheim EuropaR, § 7 Rn. 4 ff.

⁴³⁶ BVerfGE 123, 267 (398) – Lissabon; Oppermann/Classen/Nettesheim EuropaR, § 7 Rn. 33.

⁴³⁷ Zu den Einzelheiten Streinz EuropaR, Rn. 229.

⁴³⁸ BVerfGE 73, 339 (375) – Solange II. Zum Zeitpunkt der Entscheidung ergab sich die Übertragung hoheitlicher Kompetenzen noch aus Art. 24 GG.

⁴³⁹ Vgl. dazu BVerfGE 123, 267 (357 ff.) – Lissabon. Zur Ultra-vires-Rspr.: BVerfGE 128, 286 – Honeywell; BVerfGE 142, 123 – OMT-Urteil; BVerfGE 154, 17 – PSPP.

Für alle sonstigen Fälle gilt uneingeschränkt der **Anwendungsvorrang des Unionsrechts**. Er verpflichtet die Verwaltung und die Gerichte zu prüfen, ob entscheidungserhebliche deutsche Normen mit dem Unionsrecht vereinbar sind. Gegebenenfalls muss das nationale Recht unionsrechtskonform ausgelegt werden.⁴⁴⁰ Ist eine unionsrechtskonforme Auslegung nicht möglich und widerspricht das nationale Recht tatsächlich dem Unionsrecht, so dürfen die unionsrechtswidrigen Rechtsvorschriften nicht angewendet werden.⁴⁴¹ Im Ergebnis folgt daraus für die Verwaltung eine begrenzte, im Sinne des Anwendungsvorrangs zu verstehende Nichtanwendungskompetenz; dabei handelt es sich um eine Befugnis, die dem deutschen Rechtssystem fremd ist und die Stellung der Verwaltung innerhalb der Funktionenordnung aufwertet.⁴⁴² Diese Nichtanwendungskompetenz ist aber alles andere als unproblematisch: Darf etwa die Verwaltung eine wirksame Norm des deutschen Rechts schon dann nicht anwenden, wenn sie die Unionsrechtswidrigkeit lediglich bezweifelt, diese aber nicht eindeutig feststeht? Der EuGH hat hierzu noch keine Kriterien entwickeln können.⁴⁴³ Insgesamt erscheint es vorzugswürdig, im Interesse der Rechtssicherheit eine besonders sorgfältige Prüfung der Nichtanwendung nationalen Rechts zu verlangen. Danach ist es jedenfalls dann geboten, das nationale Recht außer Acht zu lassen, wenn sich der Verstoß gegen Unionsrecht bereits zwingend aus der Rechtsprechung des EuGH ergibt.⁴⁴⁴ Im Übrigen steht auch den Gerichten eine solche Nichtanwendungskompetenz zu. Dabei ist zu beachten, dass eine konkrete Normenkontrolle gem. Art. 100 Abs. 1 GG regelmäßig nicht zulässig ist, da das BVerfG im Rahmen der Normenkontrolle nur die Vereinbarkeit eines Gesetzes mit der Verfassung überprüfen darf.

⁴⁴⁰ Canaris in FS Bydlinski, 2001, S. 47 ff. Die richtlinienkonforme Auslegung und Rechtsfortbildung im System der juristischen Methodenlehre.

⁴⁴¹ BVerwGE 31, 145 (174).

⁴⁴² Wolff/Bachof/Stober/Kluth VerwR I, § 26 Rn. 10.

⁴⁴³ Kriterien sollten eine Vorlagefrage des VG des Saarlandes im Fall Apothekerkammer des Saarlandes ua (Doc Morris II) liefern: EuGH verb. Rs. C-171/07 und 172/07, Slg. 2009, I-4171 Rn. 62 – Apothekerkammer ua; dazu Streinz/Herrmann BayVBl. 2008, 1 ff. Die Frage war aber nicht entscheidungserheblich, da der EuGH im konkreten Fall keinen Unionsrechtsverstoß sah.

⁴⁴⁴ Streinz EuropaR, Rn. 270; Streinz/Herrmann BayVBl. 2008, 1 (7 f.). Vgl. auch Oppermann/Classen/Nettesheim EuropaR, § 7 Rn. 8, die auf die „Offensichtlichkeit“ der Europarechtswidrigkeit abstellen.

- 177 Hinsichtlich des Anwendungsvorrangs muss noch zwischen der direkten und indirekten Kollision unterschieden werden. Im Falle der direkten Kollision ordnet das nationale Recht eine Rechtsfolge an, die dem europäischen Recht widerspricht. Aus der Kollision folgt dann die Unanwendbarkeit des nationalen Rechts. In den Fällen der indirekten Kollision behindert vor allem das nationale Organisations-, Verfahrens- oder Prozessrecht die wirksame Anwendung des Unionsrechts. Hier hilft ein Rückgriff auf das in Art. 4 Abs. 3 EUV verankerte Äquivalenz- und Effektivitätsprinzip.⁴⁴⁵ Allerdings ist die Unterscheidung von direkter und indirekter Kollision nur von dogmatischem Interesse, denn auch im Falle der indirekten Kollision gilt uneingeschränkt der Vorrang des Unionsrechts.⁴⁴⁶
- 178 Hinzuweisen ist aber noch auf Folgendes: Die Nichtanwendungskompetenz gilt grundsätzlich nur gegenüber abstrakt-generellen Normen. Sollten konkret-individuelle Maßnahmen (etwa Verwaltungsakte) dem Unionsrecht widersprechen, sind diese nach den Grundsätzen der §§ 44, 48, 49 VwVfG entweder nichtig oder aufzuheben.⁴⁴⁷ Verstößt etwa eine Subvention gegen die Beihilfevorschriften der Art. 107, 108 AEUV, so ist die Subvention rechtswidrig und muss daher nach § 48 VwVfG zurückgenommen werden (→ § 11 Rn. 49 ff.).

b) Vorbehalt des Gesetzes. aa) Allgemeines

Literatur: Maurer/Waldhoff AllgVerwR, § 6; Ossenbühl in Isensee/Kirchhof StaatsR-HdB V, § 101: Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes; Voßkuhle, Grundwissen – Öffentliches Recht: Der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes, JuS 2007, 118.

- 179 Um tätig zu werden, muss sich die Verwaltung grundsätzlich auf eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage berufen; auf eine Kurzformel gebracht: **Kein Verwaltungshandeln ohne Gesetz**. Der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes wird einerseits aus dem Rechtsstaatsprinzip, andererseits aber auch aus den konkret betroffenen Grundrechten und aus dem Demokratieprinzip hergeleitet, das für jedes Verwaltungshandeln eine demokratische Legitimation fordert. Der Grundsatz gilt unzweifelhaft für die Eingriffsverwaltung. Wenn

⁴⁴⁵ Oppermann/Classen/Nettesheim EuropaR, § 7 Rn. 35; Zu dem Effektivitäts- und Äquivalenzprinzip Schill/Krenn in Grabitz/Hilf/Nettesheim EUV Art. 4 Rn. 92 ff.

⁴⁴⁶ Ehlers/Eggert JZ 2008, 585 (586); Ehlers/Pünder in Ehlers/Pünder AllgVerwR, § 2 Rn. 106.

⁴⁴⁷ Pielow in Landmann/Rohmer GewO, Einl. EU Rn. 21.