

§ 1 Begriff des Völkerrechts und des Unionsrechts

A. Völkerrecht

Der Begriff des Völkerrechts bestimmt sich durch die beteiligten **Rechtssubjekte**. VölkerR ist das Recht, das im Verhältnis der Völkerrechtssubjekte zueinander gilt.

Völkerrechtssubjektivität genießen (siehe im Einzelnen §§ 4, 5):

- **Staaten;**
- **Internationale Organisationen;**
- atypische Völkerrechtssubjekte (Heiliger Stuhl, IKRK, Malteser-Orden).

Keine Völkerrechtssubjekte sind grundsätzlich Individuen, die vom VölkerR grundsätzlich nur über die Staaten **mediatisiert** (sprich: mittelbar) erfasst werden.

Völkerrecht entsteht durch **konsensuales Zusammenwirken** der genannten Subjekte. Es wirkt daher nur relativ und kann einzelnen Mitgliedstaaten (jedenfalls grundsätzlich) nicht einseitig aufgezwungen werden:

- Eine **übergeordnete Normsetzungsinstanz**, die unabhängig vom Staatenwillen (also ohne staatlichen Übertragungsakt) Recht setzen könnte, existiert nicht.
- Auch die **Vereinten Nationen** (UN) sind ein vertragliches Gebilde (UN-Charta); es gibt auch Staaten, die nicht Mitglied sind.
- Es gibt keine **obligatorische Gerichtsbarkeit**; Streitschlichtung beruht auf Zustimmung der Streitparteien, und zwar entweder abstrakt-generell durch Vertrag oder im Einzelfall.
- Es gibt **keine zentrale Rechtsdurchsetzungsinstanz**; Völkerrecht wird dezentral durchgesetzt. Mittel hierzu sind vor allem die **Retorsion** (= völkerrechtskonformer, aber unfreundlicher Akt) und die **Repressalie** (= völkerrechtswidriger Akt, der jedoch auf Grund der Rechtsverletzung der anderen Partei gerechtfertigt ist).

Das **Grundgesetz** gebraucht den Begriff des Völkerrechts lediglich in Art. 25 und Art. 100 II GG, also in einem sehr spezifischen Kontext.

B. Begriff des Rechts der Europäischen Union

Unspezifischer Begriff des **Europarechts** ist meist deckungsgleich mit dem Recht der Europäischen Union, wird aber bisweilen auch weiter verstanden und erfasst das Recht anderer europäischer Organisationen, also **Regionalvölkerrecht**, wie z. B. EFTA, Europarat (→ EMRK) oder OSZE.

Gemeinschaftsrecht ist die Bezeichnung für das Recht der Europäischen Gemeinschaft (EG), die bis zum Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages im Dezember 2009 die sog. „Erste Säule“ der EG bildete. Der Lissabon-Vertrag hat die alte Säulenstruktur aufgelöst und unter das einheitliche Dach der Europäischen Union integriert.

Unionsrecht (Europarecht im engeren Sinne) ist das Recht der Europäischen Union.

- **Primärrecht:** Die Gründungsverträge, die die EU konstituieren. Dies sind der EUV und der AEUV sowie die Protokolle zum Vertrag von Lissabon. Auch die EU-Grundrechtecharta gilt seit dem Lissabon-Vertrag im Rang des Primärrechts (Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Halbsatz 2 EUV).
- **Sekundärrecht:** Recht, das die Unionsorgane auf der Grundlage des Primärrechts gesetzt haben. Sekundärrecht muss vereinbar mit Primärrecht sein.

Organe der EU (siehe Art. 13 EUV):

- Europäisches Parlament (EP)
- Europäischer Rat
- Rat
- Europäische Kommission (Kommission)
- Gerichtshof der Europäischen Union (zu dessen Besetzung und Binnenstruktur siehe Art. 251 ff. AEUV).
- Europäische Zentralbank
- Rechnungshof

§ 2 Das Verhältnis von nationalem Recht und Völkerrecht

Zum Verhältnis von nationalem Recht und Völkerrecht werden bzw. wurden verschiedene theoretische Ansätze vertreten, und zwar (siehe *Schweitzer*, Rn. 26 ff.):

Monismus (Vorrang des Völkerrechts)	Monismus (Vorrang des nationalen Rechts)	Dualismus
<p>Monistische Ansätze gründen auf der rechtstheoretischen Annahme, dass das Völkerrecht und nationales Recht eine Einheit bilden und daher in ein hierarchisches System zueinander gebracht werden könnten. Eine Hierarchisierung (Vorrangfrage) lässt sich sowohl zugunsten des nationalen als auch des Völkerrechts konstruieren.</p>		<p>Dualistische Ansätze gehen davon aus, dass nationales Recht und Völkerrecht zwei verschiedene Rechtsordnungen sind, die sich hinsichtlich ihrer Rechtssubjekte, ihres Geltungsgrundes und ihrer Normstruktur unterscheiden.</p> <p>Verknüpfungen beider Rechtsordnungen erfolgen daher allein über entsprechende Einfallstore, die die jeweilige Rechtsordnung (autonom) zur Verfügung stellt.</p>
<p>Monismus in Reinform: Staatliche Rechtsakte, die gegen Völkerrecht verstoßen seien <i>nichtig</i>. Dies wird heute nicht mehr ernsthaft vertreten und entspricht auch nicht dem positiven Verfassungsrecht der meisten Staaten (vgl. für Deutschland Art. 25, 59 GG).</p>	<p>Vorrang des nationalen Rechts Dieser extreme Gegenpol räumt dem nationalen Recht den Vorrang vor dem Völkerrecht ein.</p>	<p>Dualismus in Reinform Beide Rechtsordnungen bestehen nebeneinander; Normenkonflikte seien mangels Überschneidung der beiden Rechtskreise nicht zu konstruieren. Vielmehr bleiben im Fall von Widersprüchen beide Rechtsakte nebeneinander gültig.</p>
<p>Gemäßigter Monismus: Völkerrechtsverstoß führt nicht zur Nichtigkeit, kann aber sanktioniert werden:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ein internationales Gericht entscheidet allein nach Völkerrecht. Innerstaatliches Recht bleibt also für die Frage der Völkerrechtsverletzung unbeachtlich. • Der Staat hat durch entsprechende Korrektur die Völkerrechtskonformität seiner innerstaatlichen Rechtsordnung wiederherzustellen. 		<p>Gemäßigter Dualismus Der gemäßigte Dualismus hebt sich von seiner Reinform vor allem im Umgang mit Normenkonflikten ab, deren Existenz anerkannt wird. Verstöße gegen Völkerrecht berühren die Wirksamkeit der nationalen Rechtsakte nicht, können aber Rechtsfolgen im völkerrechtlichen Außenverhältnis begründen (Haftung wegen Bruch des Völkerrechts)</p>

Das **Grundgesetz** hat sich nicht auf eine der bezeichneten Auffassungen festgelegt, was nur konsequent ist, da es sich bei der Vorrangfrage letztlich um ein rechtstheoretisches Problem handelt, das dann keiner positiven Regelung zugänglich ist.

Das **BVerfG** geht jedenfalls von einer verfassungsrechtlichen Pflicht aus, Konflikte von nationalem Recht und Völkerrecht durch geeignete Auslegung zu vermeiden, soweit dies möglich ist. Siehe stellvertretend BVerfGE 111, 307 (317 f.):

„Diese verfassungsrechtliche Bedeutung eines völkerrechtlichen Vertrages, der auf regionalen Menschenrechtsschutz zielt, ist Ausdruck der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes, das die Betätigung staatlicher Souveränität durch Völkervertragsrecht und internationale Zusammenarbeit sowie die Einbeziehung der allgemeinen Regeln des Völkerrechts fördert und deshalb nach Möglichkeit so auszulegen ist, dass ein Konflikt mit völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland nicht entsteht.“

Das Gericht hat sich in seiner jüngeren Rechtsprechung in der Sache zu einem **dualistischen Modell** bekannt (siehe BVerfGE 111, 307 [318]):

„Das Grundgesetz ist jedoch nicht die weitesten Schritte der Öffnung für völkerrechtliche Bindungen gegangen. Das Völkervertragsrecht ist innerstaatlich nicht unmittelbar, das heißt ohne Zustimmungsgesetz nach Art. 59 Abs. 2 GG, als geltendes Recht zu behandeln und – wie auch das Völkergewohnheitsrecht (vgl. Art. 25 GG) – nicht mit dem Rang des Verfassungsrechts ausgestattet. Dem Grundgesetz liegt deutlich die klassische Vorstellung zu Grunde, dass es sich bei dem Verhältnis des Völkerrechts zum nationalen Recht um ein Verhältnis zweier unterschiedlicher Rechtskreise handelt und dass die Natur dieses Verhältnisses aus der Sicht des nationalen Rechts nur durch das nationale Recht selbst bestimmt werden kann; dies zeigen die Existenz und der Wortlaut von Art. 25 und Art. 59 Abs. 2 GG. Die Völkerrechtsfreundlichkeit entfaltet Wirkung nur im Rahmen des demokratischen und rechtsstaatlichen Systems des Grundgesetzes.“

Allgemeinen Regeln des Völkerrechts (zum Begriff unten → § 9) gehen nach **Art. 25 Satz 2 GG** den Gesetzen vor. Allgemeine Regeln des Völkerrechts stehen nach hM im Rang unterhalb der Verfassung, aber über den formellen Bundesgesetzen. Art. 25 Satz 2 GG ist eine reine Kollisionsregel. Allgemeine Regeln des Völkerrechts beanspruchen daher zwar nur Anwendungsvorrang, nicht Geltungsvorrang, binden aber auch insoweit den Gesetzgeber. Es ist umstritten, ob Art. 25 Satz 1 GG eine automatische Transformation in innerstaatliches Recht bewirkt oder nur Völkerrecht *als Völkerrecht* innerstaatlich vollziehbar macht. Dieser Streit ist von geringer praktischer Bedeutung, da auch im Falle der Transformation weiterhin die völkerrechtlichen Rang- und Auslegungsregeln gelten.

Vgl. BVerfGE 46, 342 (403).

Dass dem Völkerrecht ein innerstaatlicher Rang zugewiesen wird (Satz 2), spricht wohl eher für eine Transformation. Jedenfalls lässt sich Art. 25 GG sowohl als Bekenntnis zum

Monismus als auch zum Dualismus verstehen. Gleiches gilt dann auch für die korrespondierende Verfahrensnorm des Art. 100 Abs. 2 GG.

Exkurs Verfassungsprozess:

Ist in einem Rechtsstreite zweifelhaft, ob eine Regel des Völkerrechtes Bestandteil des Bundesrechtes ist und ob sie unmittelbar Rechte und Pflichten für den Einzelnen erzeugt (Art. 25 GG), so hat nach Art. 100 Abs. 2 GG das Gericht die Entscheidung des BVerfG einzuholen (sog. Normverifikationsverfahren).

Voraussetzung der Vorlagepflicht ist zunächst, dass eine Regel des Völkerrechts im Sinne des Art. 25 GG im konkreten Fall **entscheidungserheblich** ist.¹ Gegenstände einer insoweit obligatorischen Normverifikation sind

- der Bestand,
- die Allgemeinheit iSd Art. 25 GG sowie
- die konkrete inhaltliche Tragweite einer Regel.²

Ob das erkennende Fachgericht den Bestand oder den Inhalt einer Regel *subjektiv* für zweifelhaft erachtet, ist verfassungsrechtlich *unerheblich*. Eine Vorlagepflicht an das BVerfG besteht bereits dann, wenn das Gericht im Hinblick auf die Rechtsfrage **auf ernstzunehmende Zweifel in Rechtsprechung und Literatur** trifft.³ Zweifel über den Norminhalt sind zudem auch dann objektiv gegeben, wenn zur Entscheidung der einschlägigen Rechtsfrage keine hinreichende höchstrichterliche Rechtsprechung internationaler Gerichte zur Verfügung steht.⁴

Eine willkürliche Nichtvorlage verletzt die Garantie des gesetzlichen Richters (Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG).⁵ Nicht jede schlicht fehlerhafte Anwendung des Verfahrensrechts soll zugleich einen Verfassungsverstoß begründen. Das BVerfG beschränkt sich vielmehr auf die Kontrolle, ob die Bejahung der Zuständigkeit durch ein Fachgericht als *willkürlich* zu qualifizieren ist.⁶ Willkür im Sinne des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG liegt vor, wenn eine Anwendung des die konkrete Zuständigkeit bestimmenden Rechts bei verständiger Würdigung und unter Berücksichtigung der besonderen Umstände des Einzelfalls⁷ nicht mehr verständlich bzw. unhaltbar erscheint⁸ bzw. auf einer Auslegung beruht, die objektiv unter keinem Gesichtspunkt vertretbar⁹ bzw. „nicht mehr zu rechtfertigen“¹⁰ ist.

¹ BVerfGE 117, 141 (147 f.); 118, 124 (133 f.).

² *Wieland*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. III, 2. Aufl. (2008), Art. 100, Rn. 2.

³ BVerfGE 23, 288 (319); 64, 1 (15); *Wieland*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. III, 2. Aufl. (2008), Art. 100, Rn. 33.

⁴ BVerfGE 118, 124 (133).

⁵ Vgl. allgemein BVerfGE 64, 1 (21); *Wieland*, in: Dreier (Hrsg.), GG III, 2. Aufl. (2008), Art. 100, Rn. 42.

⁶ BVerfGE 29, 45 (49); 29, 198 (207); 58, 1 (45); 82, 159 (194); 82, 286 (299); 87, 282 (284 f.); 95, 322 (330); 96, 68 (77); 126, 286 (315 f.).

⁷ BVerfG-K, NVwZ 2005, 1304 (1307 f.).

⁸ BVerfGE 29, 45 (49); 29, 198 (207); 82, 159 (194); 82, 286 (299), 126, 286 (316).

⁹ BVerfGE 29, 45 (49); 198 (207); 42, 237 (242); 82, 286 (299).

¹⁰ BVerfG-K, NJW 2005, 2685 (2687); NJW-RR 2006, 1653; NStZ 2007, 40.

§ 3 Das Verhältnis von nationalem Recht und dem Recht der Europäischen Union

1. Hintergrund

Die Gründungsverträge der EU sind zwar völkerrechtlicher Natur. Sie haben jedoch nach heute schon lange etablierter Auffassung eine Rechtsordnung eigener Art geschaffen, deren Rechtsnatur sich entscheidend vom Völkerrecht abhebt. → **Rechtsordnung sui generis**

Die Rechtsprechung des EuGH hat frühzeitig – beginnend mit der bahnbrechenden Entscheidung in der Sache **Costa/ENEL** (Urt. v. 15. 7. 1964 – 6/64 [Costa/ENEL], Slg. 1964, 1251) – den besonderen **Vorrang des Unionsrechts** herausgearbeitet und dessen Wirkungsweise, namentlich die unmittelbare Anwendbarkeit bzw. Durchgriffswirkung, sukzessive näher konkretisiert.

2. Grundzüge der Vorrangsdogmatik

Zusammenfassend ergibt sich folgendes Gesamtbild:

Nach Art. 23 Abs. 1 GG ist der Gesetzgeber befugt, im Rahmen des rechtsstaatlich und demokratisch umhегten Integrationsprogramms Hoheitsrechte auf die EU zu übertragen. Von der EU erzeugtes Recht ist insoweit Recht im Sinne des Art. 20 Abs. 3 GG. Die Rechtsbindung wird auf weitere Rechtsquellen erstreckt, deren Rangverhältnis gegenüber dem nationalen Recht sich dann grundsätzlich nach Unionsrecht bestimmt. Das Unionsrecht beansprucht Vorrang gegenüber staatlichem Recht gleich welchen Ranges, also auch gegenüber nationalem Verfassungsrecht.

Zu den staatsrechtlichen Grenzen → § 12

Unionsrecht hat **Anwendungsvorrang** gegenüber nationalem Recht, d. h. es verdrängt das nationale Recht innerhalb des jeweiligen Anwendungsbereiches der Unionsrechtsnorm, vernichtet es aber nicht; die Geltung bleibt also unberührt und lebt wieder auf, wenn die nationale Norm auf unionsrechtlich nicht erfasste Sachverhalte Anwendung finden soll. Ein **Geltungsvorrang** ist hiermit demgegenüber **nicht** verbunden. Auch der EuGH beansprucht nicht die Kompetenz, im Kollisionsfall die Nichtigkeit des entgegenstehenden nationalen Rechts festzustellen.

Zutreffenderweise handelt es sich bei dem Anwendungsvorrang nicht um eine Rangregel, sondern um eine bloße **Kollisionsregel**,¹¹ sprich: das mitgliedstaatliche Recht wird mangels einer zur autoritativen Kassation befugten Instanz nicht kraft Hierarchie derogiert, sondern lediglich kraft vorrangigen Anwendungsbefehls im Einzelfall verdrängt. Die Mitgliedstaaten sind im Rahmen der loyalen Zusammenarbeit respektive Unionstreue (Art. 4 Abs. 3 AEUV) dazu verpflichtet, das Unionsrecht anzuwenden und ihm in der Rechtsanwendung zur praktischen Wirksamkeit zu verhelfen. Diese Anwendungspflicht trifft alle dem jeweiligen

¹¹ *Funke*, DÖV 2007, 733 (735 ff.); *Jestaedt*, in: FS Wolfgang Blomeyer, 2004, S. 637 (664); *Sauer*, Jurisdiktionskonflikte in Mehrebenensystemen, 2008, S. 158; *Scherzberg*, Jura 1993, 225 (229); *Zuleeg*, DÖV 1973, 361 (364); VVDStRL 53 (1994), 154 (161). Hiervon scheint auch das BVerfG auszugehen, vgl. BVerfGE 123, 267 (402).

Mitgliedstaat zurechenbaren Stellen, namentlich **Gerichte** und **Verwaltungsbehörden**.

FALL 1: Die zuständige Landesbehörde in NRW erlässt gegenüber dem Winzer W eine (für sofort vollziehbar erklärte) Untersagungsverfügung, die verbietet, bestimmten Wein unter der Bezeichnung „Q.b.A.“ in den Verkehr zu bringen. Die Behörde beruft sich hierzu auf die (fiktive) EU-Weinkennzeichnungsverordnung (VO), die Anfang 2017 erlassen wurde. W klagt hiergegen und beanstandet unter anderem, dass die Verordnung auf eine falsche Kompetenzgrundlage gestützt worden sei, nämlich auf Art. 114 AEUV (Binnenmarkt) statt auf Art. 40 AEUV (Marktorganisation Landwirtschaft). Zugleich stellt A einen Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung (§ 80 Abs. 5 VwGO).

Unterstellt die VO leidet unter dem bezeichneten Mangel: Wie kann das zuständige VG Köln entscheiden?

Anwendungsvorrang des Sekundärrechts setzt die **Vereinbarkeit mit EU-Primärrecht** voraus. Der EuGH beansprucht allerdings ein **Verwerfungsmonopol**, also die ausschließliche Kompetenz, die Unvereinbarkeit von abgeleitetem Unionsrecht mit dem Primärrecht festzustellen.

EuGH, Urt. v. 22. 10. 1987 – 314/85 (Foto-Frost), Slg. 1987, 4199, Rn. 19; Urt. v. 21. 2. 1991 – Verb. C-143/88 und C-92/89 (Zuckerfabrik Süderdithmarschen), Slg. 1991, I-415, Rn. 23.

Begründet wird dies mit

- der Einheitlichkeit der Unionsrechtsanwendung und
- der Kohärenz des Rechtsschutzsystems.

Die Mitgliedstaaten sind daher verpflichtet, europäisches Sekundärrecht anzuwenden, solange es nicht vom EuGH für ungültig erklärt worden ist. Der EuGH erkennt allerdings unter sehr rigide gefassten Voraussetzungen Möglichkeiten an, im Wege des **vorläufigen Rechtsschutzes** die Anwendung des Unionsrechts vorübergehend auszusetzen.

Siehe EuGH, Verb. Rs. C-143/88 und C-92/89 (Zuckerfabrik Süderdithmarschen), Slg. 1991, I-415, Rn. 23 ff.; Rs. C-465/93 (Atlanta Fruchthandelsgesellschaft), Slg. 1995, I-3781, Rn. 32 ff., 51; Rs. C-68/95 (T. Port), Slg. 1996, I-6065, Rn. 48.

Lösung Fall 1: Das VG darf nach der zitierten Rechtsprechung die VO, die nach Art. 288 AEUV unmittelbar anwendbar ist, nicht selbst inzident für unwirksam erklären. Das Gericht kann lediglich dem EuGH die Frage nach der Wirksamkeit gemäß Art. 267 AEUV vorlegen. Da ein Vorlageverfahren etwa zwei Jahre in Anspruch nimmt, käme Rechtsschutz für den betroffenen W wohl zu spät. Möglicherweise ist es aber zur Gewährung von Eilrechtsschutz befugt, kann also die aufschiebende Wirkung wiederherstellen. Hierzu müsste es jedoch den Vollzug des Gemeinschaftsrechts vorläufig aussetzen. Der EuGH lässt dies unter bestimmten Voraussetzungen zu. Dazu muss

- das angerufene Gericht **erhebliche** und ggf. anhand der einschlägigen Rechtsprechung der Unionsgerichte begründbare **Zweifel an der Rechtmäßigkeit** eines Unionsrechtsaktes haben,
- das **Vollzugsinteresse der Union** vom Gericht angemessen berücksichtigt worden sein und
- die Gewährung von Eilrechtsschutz zur **Abwehr schwerer und irreparabler Schäden erforderlich** sein;
- das aussetzende Gericht die betreffende Rechtsfrage dem *EuGH parallel nach Art. 267 AEUV zur Entscheidung vorlegen*.

Ob die Gültigkeitszweifel aufgrund der falschen Kompetenzgrundlage hier ein entsprechendes Gewicht haben, soll an dieser Stelle mangels weitergehender Informationen offen bleiben,

FALL 2: Verwaltungsbeamter M der BaFin [Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht] hat über die Gewährung einer Erlaubnis nach § 32 KWG [Kreditwesengesetz] zu entscheiden, die eine polnische Bank für eine selbstständige Niederlassung in Siegburg beantragt. Er sieht nach deutschem Recht die Voraussetzungen für die Erteilung einer Erlaubnis gemessen am KWG grundsätzlich nicht als erfüllt an, kommt aber nach näherer Überprüfung zu der Auffassung, eine Versagung des Aufenthaltstitels verstoße gegen die Niederlassungsfreiheit der Bank nach Art. 49 AEUV.

Was kann M tun?

Aus Anwendungsvorrang und Anwendungspflicht ergibt sich nach ständiger Rechtsprechung des EuGH

- eine Pflicht zur **unionsrechtskonformen Auslegung** des nationalen Rechts und
- eine **Verwerfungspflicht**, falls nationales Recht gegen Unionsrecht verstößt; diese Pflicht trifft nach hM alle staatlichen Stellen, sprich: Gerichte und Verwaltungsbehörden. Dies ist freilich streitig, weil eine Verwerfungskompetenz die Gefahr der Uneinheitlichkeit der Rechtsanwendung befördert.

Die **institutionelle Verklammerung** der Anwendung von nationalem Recht und Unionsrecht erfolgt über das **Vorlageverfahren zum EuGH** nach Art. 267 AEUV.

Diese Bestimmung setzt jedoch ein Gericht voraus, wozu zwar unter bestimmten Voraussetzungen auch eine unabhängige Kontrollstelle innerhalb der Verwaltung zählen kann, nicht aber (wie hier) eine normale, hierarchisch eingebundene Behörde.

Lösung Fall 2: M muss sich zunächst darum bemühen, das KWG unionsrechtskonform auszulegen, um entsprechende Konflikte zu vermeiden. Gelingt dies nicht, hat er ggf. das entgegenstehende nationale Recht unangewendet zu lassen, sofern das Unionsrecht unmittelbar anwendbar ist. Letzteres ist jedenfalls für die Grundfreiheiten, hier die Niederlassungsfreiheit nach Art. 49 AEUV, zu bejahen. Eine Vorlage zum EuGH nach Art. 267 AEUV kommt hingegen nicht in Betracht, da eine normale Verwaltungsbehörde kein vorlageberechtigtes Gericht ist.

Literaturhinweis: *H. D. Jarass/S. Beljin*, Die Bedeutung von Vorrang und Durchführung des EG-Rechts für die nationale Rechtsetzung und Rechtsanwendung, NVwZ 2004, S. 1 ff.