

WALTER FRENZ

HANDBUCH
EUROPA-
RECHT

BAND **5 Wirkungen
und
Rechtsschutz**

 Springer

Handbuch Europarecht

Band 5

Wirkungen und Rechtsschutz

Walter Frenz

Handbuch Europarecht

Band 5

Wirkungen und Rechtsschutz

 Springer

Professor Dr. jur. Walter Frenz
Maître en Droit Public
RWTH Aachen
Wüllnerstraße 2
52062 Aachen
frenz@bur.rwth-aachen.de
www.rwth-aachen.de/bur

ISBN 978-3-540-31118-8 e-ISBN 978-3-540-31119-5
DOI 10.1007/978-3-540-31119-5
Springer Heidelberg Dordrecht London New York

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

© Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2010

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 9. September 1965 in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtsgesetzes.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Einbandentwurf: WMXDesign GmbH, Heidelberg

Gedruckt auf säurefreiem Papier

Springer ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media (www.springer.com)

Für Edelgard, Hannah und Christian

Vorwort

Band 5 des Handbuchs zum Europarecht steht stark unter dem Einfluss des am 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon und des dazu ergangenen Urteils des BVerfG vom 30.6.2009. Die Darstellung erfolgt bereits auf der Basis des neuen Vertragstextes, der einige wichtige Änderungen brachte. Das gilt sowohl für die Handlungsformen als auch für den Rechtsschutz. Wie sind die neu aufgenommenen adressatenunabhängigen Beschlüsse einzuordnen? In welchem Verhältnis stehen dazu die bisherigen „atypischen“ Rechtsakte, Mitteilungen, Leitlinien und innerdienstlichen Richtlinien? Für diese Handlungsformen stellt sich unabhängig davon immer wieder die Frage der Bindungswirkung. Die Individualnichtigkeitsklage ist nunmehr handlungsformunabhängig formuliert und setzt bei Handlungen mit Verordnungscharakter nur noch eine unmittelbare, aber keine individuelle Betroffenheit mehr voraus. Im Übrigen ergeben sich fortlaufend rechtsprechungsbedingte Akzentuierungen für sämtliche Verfahren vor dem Gerichtshof der EU, so zur Kontrolldichte (Urteile zum Fremdbesitzerverbot von Apotheken, aber auch zum Wettbewerbsrecht zumal vor dem Hintergrund des more economic approach) und zu Vermutungswirkungen (Urteil *T-Mobile Netherlands*).

Tiefgreifende Wirkungen sind im *Lissabon*-Urteil des BVerfG angelegt. Welche Konsequenzen ergeben sich daraus für die Verwaltungspraxis sowie für Kontrollmöglichkeiten vor dem BVerfG (Ultra-vires- und Identitätskontrolle) konkret? Kann dieses sogar Urteile des EuGH „kassieren“ (z.B. das vielumstrittene Urteil *Mangold*), oder muss es umgekehrt selbst dem EuGH vorlegen? Wie steht der EuGH dazu, wie aber auch das GG? Ist die Fortentwicklung des Europarechts damit ausgeschlossen („Endstation Lissabon“)?

Diese Verzahnung von nationalem und Unionsrecht ist eine der zentralen Fragen der Wirkungen von Unionsrecht sowie des Rechtsschutzes dagegen. Das gilt nicht nur für die Verwaltungsbehörden und -gerichte, sondern auch für die Zivilgerichte (BGH-Urteil *Quelle*) und selbst die Strafgerichte. Dabei geht es namentlich um die Identifikation subjektiver Rechte (etwa auf Luftreinhaltung, Fall *Janecek*) und die Wirkungen von Richtlinien: für die Interpretation nationalen Rechts (richtlinienkonforme Auslegung bzw. gar Rechtsfortbildung), die unmittelbare Wirkung, die Vorwirkung vor Ablauf der Umsetzungsfrist (z.B. bei der neuen Abfallrahmenrichtlinie) etc.

Diese Fragestellungen und Entwicklungen wurden bis August 2009, teilweise auch darüber hinaus, umfassend eingearbeitet. Dabei wurde zwar schon der Rechtszustand nach dem Vertrag von Lissabon zugrunde gelegt, aber auch die bisherige Rechtslage beschrieben, insbesondere soweit sie noch Altfälle betrifft. Band 5 dieses Handbuchs rundet damit die bisher erschienenen Bände zu den

Grundfreiheiten (Band 1), zum Kartellrecht (Band 2), zum Beihilfe- und Vergaberecht (Band 3) sowie zu den Grundrechten (Band 4) ab. Da in diesen Bänden ebenfalls der durch eine Vertragsrevision absehbare Rechtszustand behandelt ist, liegt damit für die grundlegenden und wirtschaftsrelevanten Fragen eine aktuelle Gesamtdarstellung des primären Europarechts vor. Band 6 wird die einzelnen Unionspolitiken und Zuständigkeiten der Unionsorgane darstellen.

Das Erscheinen von Band 5 ein gutes Jahr nach dem sehr ausführlichen Band zu den europäischen Grundrechten wäre ohne die sehr engagierte und sachkundige Mitwirkung meiner derzeitigen und ehemaligen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht möglich gewesen. Hierfür danke ich Erika Casimir-van den Broek, Anna-Maria Distelrath, Christian Ehlenz, Sibylle Féaux de Lacroix, Katrin Fritz, Vera Götzkes, Anna-Miriam Kane, Dr. jur. Andrea Kühl, Kristina Wimmers M.A. sowie Hendrik J. C. Wübbenhorst sehr herzlich. Einen zusätzlichen Impuls erhielt dieser Band durch unsere Beteiligung an der Exzellenzinitiative im Projekthaus HumTec (Human Technology) der RWTH Aachen, Teilprojekt Law & Technology, Arbeitsfeld „Unsicherheiten im Recht“. Dr. jur. Brigitte Reschke vom Springer-Verlag begleitete die Arbeiten wie auch bei den vorherigen Bänden mit großer Anteilnahme.

Nicht zu unterschätzen ist die formale Gestaltung, Überwachung und Koordination des Manuskripts in seinen verschiedenen Entstehungsphasen. Insoweit danke ich sehr herzlich Ellen Rennen M.A. sowie den studentischen Hilfskräften Lisa Bähr, Alina Piwowarski und Sara Vogelsang.

Auch zu diesem Band würde ich mich über Rückmeldungen sehr freuen, und zwar an:

Univ.-Prof. Dr. Walter Frenz
RWTH Aachen
Wüllnerstr. 2
52062 Aachen
0241/8096591
e-mail: frenz@bur.rwth-aachen.de

Aachen, den 3. November 2009
(Tag der Ratifikation des Vertrages von
Lissabon durch den letzten EU-Staat)

Walter Frenz

Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis	XV
Abkürzungsverzeichnis	LXXXI
Teil I Rechtswirkungen	1
Kapitel 1 Wirkungsweise und Stellung	3
§ 1 Europäisches Recht als eigene Rechtsordnung.....	3
§ 2 Verhältnis zum Völkerrecht	15
§ 3 Verhältnis zu den Mitgliedstaaten und zu deren Recht	23
Kapitel 2 Anwendungsvorrang des europäischen Rechts	35
§ 1 Umfassender Anspruch.....	35
§ 2 Herleitung.....	36
§ 3 Kein Geltungsvorrang.....	44
§ 4 Konsequenzen und Reichweite	48
Kapitel 3 Kompetenzüberschreitungen und Verfassungsidentität	65
§ 1 Konzeption des BVerfG.....	65
§ 2 Fallgruppen	71
§ 3 Ausdruck der Europarechtsfreundlichkeit des GG?.....	74
§ 4 EU als gewöhnliche völkerrechtliche Organisation?.....	75
§ 5 Vereinbarkeit mit Art. 23 GG	80
§ 6 Nur scheinbare Maßgeblichkeit der Souveränitätsfrage.....	81
§ 7 Bedeutung des Übertragungsakts.....	86
§ 8 Demokratiebegündete nationale Mitwirkungsrechte und Aufgabenreservate	93
§ 9 Demokratischer Solange-Vorbehalt für Europa?	105
Kapitel 4 Auslegung	117
§ 1 Bedeutung.....	117
§ 2 Wortlaut.....	122
§ 3 Entstehungsgeschichte	127
§ 4 Systematik.....	132
§ 5 Sinn und Zweck.....	138
§ 6 Übertreffende Bedeutung des effet utile.....	141
§ 7 Europarechtskonforme Auslegung	147

Kapitel 5 Geltungsreichweite.....	149
§ 1 Räumlicher Geltungsbereich	149
§ 2 Personeller Geltungsbereich	165
§ 3 Zeitlicher Geltungsbereich	167
Teil II Rechtsquellen	177
Kapitel 6 System der Rechtsquellen und Handlungsformen	179
§ 1 Primärrecht.....	179
§ 2 Völkerrecht	192
§ 3 Sekundärrecht.....	197
§ 4 Bedeutung der Handlungsformen	241
§ 5 Richterrecht.....	249
Kapitel 7 Verordnungen	251
§ 1 Materieller Gesetzescharakter	251
§ 2 Unmittelbare Geltung und Wirkung	258
Kapitel 8 Richtlinien.....	269
§ 1 Wirkungsweise von Richtlinien	269
§ 2 Anforderungen an die Umsetzung von Richtlinien	274
§ 3 Bedeutung der Richtlinien bei erfolgter Umsetzung	292
§ 4 Unmittelbare Wirkung von Richtlinien	316
§ 5 Staatshaftung bei Richtlinien.....	342
§ 6 Vorwirkung von Richtlinien?.....	343
§ 7 Subjektive Rechte und Rechtsschutz aus Richtlinien.....	358
Kapitel 9 Beschlüsse	365
§ 1 Von Entscheidungen zu Beschlüssen	365
§ 2 Geltung auch im Bereich von GASP und PJZS.....	374
§ 3 Adressatenbezogene Beschlüsse	381
§ 4 Adressatenunabhängige Beschlüsse	404
§ 5 Rückbezug zu den bisherigen Beschlüssen.....	412
Kapitel 10 Sonstige Rechtsakte	439
§ 1 Empfehlungen und Stellungnahmen	439
§ 2 Numerus clausus der Rechtsformen?	447
§ 3 Mitteilungen, Bekanntmachungen, Leitlinien	453
§ 4 Innerdienstliche Richtlinien.....	476
§ 5 Verwaltungspraxis	480
§ 6 Unionsrahmen	484
§ 7 Erklärungen und Protokolle.....	484
§ 8 Entschließungen	495
§ 9 Informationen, Warnungen und Empfehlungen.....	496
§ 10 Verwaltungshandeln und -unterlassen	498
§ 11 Organinterne Maßnahmen, insbesondere Geschäftsordnungen.....	502

§ 12 Vereinbarungen zwischen Organen	503
§ 13 Verträge	505
§ 14 Selbstverpflichtungen	518
Teil III Vollzug und Haftung	521
Kapitel 11 Vollzug des Europarechts	523
§ 1 Mitgliedstaatlicher Vollzug	523
§ 2 Verwaltungskooperation	564
§ 3 Europäische Eigenverwaltung	580
Kapitel 12 Haftung	589
§ 1 Haftung der EU	589
§ 2 Haftung der Mitgliedstaaten	601
Teil IV Gerichtliche Kontrolle	651
Kapitel 13 Judikative: Trägerschaft und Beteiligte	653
§ 1 Rechtsschutz durch den Gerichtshof der EU	653
§ 2 Aufgabenverteilung innerhalb des Gerichtshofs der EU	672
§ 3 Verhältnis des Gerichtshofs der EU zu den nationalen Gerichten	684
§ 4 Die Rolle der nationalen Gerichte	687
§ 5 Die Rolle der klageberechtigten Individuen	692
Kapitel 14 Grundstruktur des EU-Rechtsschutzes	695
§ 1 System des Rechtsschutzes vor dem Gerichtshof der EU	695
§ 2 Allgemeine Wesensmerkmale des Verfahrens	702
§ 3 Verfahrensablauf vor dem Gerichtshof der EU	711
§ 4 Besonderheiten im Verfahrensablauf	731
Kapitel 15 Vertragsverletzungsverfahren	739
§ 1 Grundlagen und Bedeutung	739
§ 2 Aufsichtsklage der Kommission	741
§ 3 Staatenklage nach Art. 259 AEUV (Art. 227 EG)	779
§ 4 Änderungen durch den Vertrag von Lissabon	785
§ 5 Prüfungsschema und praktische Hinweise	787
Kapitel 16 Nichtigkeitsklage	793
§ 1 Grundlagen und Bedeutung der Nichtigkeitsklage	793
§ 2 Zulässigkeit der Nichtigkeitsklage	796
§ 3 Begründetheit	817
§ 4 Nichtigkeitsurteil nach Art. 264 AEUV (Art. 231 EG)	827
§ 5 Änderungen durch den Vertrag von Lissabon	830
§ 6 Subsidiaritätsklage	831
§ 7 Prüfungsschema	835
§ 8 Schema einer Klageschrift	837
§ 9 Besonderheiten bei Individualnichtigkeitsklagen	839

Kapitel 17 Untätigkeitsklage	851
§ 1 Grundlagen	851
§ 2 Zulässigkeit der Untätigkeitsklage	853
§ 3 Begründetheit	863
§ 4 Abschließende Entscheidung	864
§ 5 Vorläufiger Rechtsschutz	864
§ 6 Änderungen durch den Vertrag von Lissabon	864
§ 7 Prüfungsschema	866
§ 8 Schema einer Klageschrift	868
§ 9 Besonderheiten bei Individualuntätigkeitsklagen	869
Kapitel 18 Schadensersatzklage	875
§ 1 Zulässigkeit	875
§ 2 Begründetheit	885
§ 3 Das Urteil	886
§ 4 Prüfungsschema	887
§ 5 Schema einer Klageschrift	888
Kapitel 19 Spezielle Verfahren	891
§ 1 Bedienstetenstreitsachen	891
§ 2 Streitsachen bzgl. EIB und EZB	900
§ 3 Schiedsklauseln und Schiedsverträge	916
§ 4 Völkerrechtsbezogene Gutachten	925
Kapitel 20 Vorabentscheidungsverfahren	935
§ 1 Funktion und Bedeutung	935
§ 2 Gegenstände des Vorabentscheidungsverfahrens	942
§ 3 Recht zur Vorlage	954
§ 4 Pflicht zur Vorlage	961
§ 5 Verfahren	978
§ 6 Die Wirkungen des Vorabentscheidungsurteils	987
§ 7 Die Sonderregelungen des Art. 35 EU und Art. 68 EG	999
§ 8 Prüfungsschema	1011
§ 9 Schema eines Vorlagebeschlusses	1013
Kapitel 21 Kontrollmaßstäbe der Rechtsprechung	1015
§ 1 Bedeutung	1015
§ 2 Gleichheitsgrundsatz am Beispiel des Klimaschutzes	1021
§ 3 Freiheitsgrundrechte	1024
§ 4 Grundfreiheiten	1026
§ 5 Wettbewerbsfreiheit	1031
§ 6 Kompetenzabgrenzung	1047
§ 7 Rechte der Betroffenen im Verwaltungsverfahren	1048

Kapitel 22 Vorläufiger Rechtsschutz	1051
§ 1 Formen und Bedeutung.....	1051
§ 2 Elementare Funktion des einstweiligen Rechtsschutzes.....	1053
§ 3 Zulässigkeit	1054
§ 4 Begründetheit	1063
§ 5 Verfahren und gerichtliche Entscheidung.....	1069
Kapitel 23 Rechtsfolgen	1073
§ 1 Allgemeine Rechtsfolgen von Urteilen des Gerichtshofs der EU.....	1073
§ 2 Zwangsvollstreckung.....	1082
Teil V Nationale Gerichtsverfahren	1085
Kapitel 24 Verfahren vor dem BVerfG.....	1087
§ 1 Ansätze für Verfahren gegen europäische Rechtsakte	1087
§ 2 Einzelne Verfahren.....	1097
§ 3 Nationale Umsetzung und Anwendung von Europarecht	1114
§ 4 Durchsetzung von Europarecht.....	1119
§ 5 Gesamtbild	1137
Kapitel 25 Verfahren vor den Verwaltungs-, Finanz- und Sozialgerichten	1139
§ 1 Verwaltungsgericht.....	1139
§ 2 Finanzgericht.....	1187
§ 3 Sozialgericht.....	1187
Kapitel 26 Verfahren vor den Zivil-, Arbeits- und Strafgerichten....	1189
§ 1 Zivilgericht	1189
§ 2 Arbeitsgericht	1203
§ 3 Strafgericht.....	1204
Literaturverzeichnis.....	1217
Rechtsprechungsverzeichnis (EuGH und EuG).....	1265
Sachwortverzeichnis	1297

Inhaltsverzeichnis

- Abkürzungsverzeichnis..... LXXXI**
- Teil I Rechtswirkungen..... 1**
- Kapitel 1 Wirkungsweise und Stellung 3**
- § 1 Europäisches Recht als eigene Rechtsordnung 3**
- A. Grundlagen 3
 - I. Eigenständige Einwirkung nach dem Gerichtshof der EU 3
 - II. Gefilterte Einwirkung nach dem BVerfG 4
 - III. Übereinstimmender Anwendungsvorrang 4
 - IV. Subjektive Einforderbarkeit..... 4
 - V. Umfassende Bindung 5
- B. Unmittelbare Geltung 5
- C. Unmittelbare Wirkung/Anwendbarkeit 7
 - I. Begriff und Bedeutung 7
 - II. Primärrecht 8
 - 1. Vertragsrecht und allgemeine Rechtsgrundsätze 8
 - 2. Unmittelbare Wirkung des herkömmlichen Primärrechts..... 8
 - 3. Unionsrecht..... 9
 - a) Bisherig grundsätzlich keine unmittelbare Wirkung 9
 - b) Beachtlichkeit über die rahmenbeschlusskonforme Auslegung 10
 - 4. Vertrag von Lissabon..... 11
 - III. Sekundärrecht 11
 - 1. Verordnungen 11
 - 2. Beschlüsse 11
 - 3. Richtlinien 12
 - a) Grundsätzlich keine unmittelbare Wirkung..... 12
 - b) Unmittelbare Wirkung nicht (hinreichend) umgesetzter Richtlinien: von der Ausnahme zur Regel..... 12
 - c) Grenzen 13
 - d) Jüngere Entwicklung: Urteile Mangold und Quelle 14

§ 2 Verhältnis zum Völkerrecht 15

- A. Stellung und Bedeutung des Unionsrechts 15
 - I. Einordnung 15
 - II. Völkerrechtssubjektivität der EU 16
 - III. Begrenzter Nachrang 17
 - IV. Konsequenzen für die Prüfung von Völkerrecht 17
- B. Rechtswirkungen des Völkerrechts in der Union 18
 - I. Ansatz 18
 - II. Bindungswirkung 19
 - III. Rechtsschutz 19
 - IV. Unmittelbare Rechtswirkungen 20
 - V. WTO/GATT 21
 - VI. Altverträge 21
 - VII. Subsidiarität 22

§ 3 Verhältnis zu den Mitgliedstaaten und zu deren Recht 23

- A. Die EU als supranationaler Beinahe-Staat 23
 - I. Keine „normale“ internationale Organisation 23
 - II. Durchgriff auf den Einzelnen 23
 - III. Eigenständige öffentliche Gewalt ohne Staatsqualität 24
- B. Nebeneinander von EU und Mitgliedstaaten 25
 - I. Zwei öffentliche Gewalten und Rechtsordnungen 25
 - II. Verbindung über das Zustimmungsgesetz? 26
 - 1. Als Rechtsanwendungsbefehl 26
 - 2. Direkte europarechtliche Implantation 26
 - 3. Begrenzte Bedeutung des nationalen Zustimmungsgesetzes 27
 - 4. Getrennte Rechtsordnungen 27
- C. Grundsätzliches Rangverhältnis 28
 - I. In den übertragenen Bereichen 28
 - II. In betroffenen nationalen Materien: Europarecht als Querschnittsrecht 29
 - III. Grundsatz der Nichtdiskriminierung als Beispiel: Urteil *Mangold* 31

Kapitel 2 Anwendungsvorrang des europäischen Rechts 35

§ 1 Umfassender Anspruch 35

§ 2 Herleitung 36

- A. Europarechtlich 36
 - I. Gerichtshof der EU 36
 - II. Vertragliche Grundlagen? 37
- B. Grundgesetzlich 38

I.	Begrenzte Akzeptanz durch das BVerfG	39
II.	Auch limitierende Funktion?	39
III.	Keine praktische Relevanz im Bereich der Grundrechte	40
IV.	Offene Zukunft der Rüge einer Verletzung der Verfassungsidentität oder einer Kompetenzüberschreitung	41
V.	Verfassungsrechtliche Grenzen?	41
	1. Grundsätzliche Anerkennung des Vorrangs	41
	2. Fortlaufende Überwachung der Grenzen von Art. 23 Abs. 1 GG?	41
	3. Austausch des Rechtsmaßstabs	43
	4. Europarechtliche Bestimmung auch der Öffnungsgrenzen	43
§ 3	Kein Geltungsvorrang	44
A.	Keine Notwendigkeit und Schonung nationaler Regelungsbereiche	44
B.	Klarstellung durch den EuGH	45
C.	Rückbezug auf das Zustimmungsgesetz durch das BVerfG	46
D.	Praktische Folgen	46
	I. Inländerdiskriminierung	46
	II. Wiederaufleben nationalen Rechts	47
	III. Schärfere Wirkung als Geltungsvorrang	47
§ 4	Konsequenzen und Reichweite	48
A.	Einzelheiten zum Anwendungsvorrang	48
	I. Verhältnis zur unmittelbaren Geltung und Anwendbarkeit	48
	II. Voraussetzungen des Anwendungsvorrangs	49
	1. Wirksamkeit	49
	2. Unmittelbare Anwendbarkeit	50
	3. Direkte oder indirekte Kollision	50
	III. Wirkungsweise des Anwendungsvorrangs	50
	1. Umfassend	50
	2. Bei bestandskräftigen Verwaltungsakten	51
	3. Ohne Lex-posterior-Regel	52
	4. Verpflichtung aller staatlichen Stellen	52
	5. Bundespräsident	52
B.	Anwendung europäischen Rechts durch Behörden und Gerichte	53
	I. Nachrangigkeit gegenüber europarechtskonformer Auslegung	53
	II. Verwerfungskompetenz	54
	1. Gerichte	54
	2. Verwaltung	55
	a) Verwerfung nationaler Normen	55
	b) Verwerfung unionsrechtlicher Normen	56
	III. Eingeschränkte Verwerfungskompetenz bei Umsetzungsakten	56
	1. Unionsvertrag und Verordnungen	56