

Europarecht

von

Dr. DDr. h. c. Matthias Herdegen

o. Professor an der
Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

19., überarbeitete und erweiterte Auflage 2017

C.H.BECK

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XIX
Literaturhinweise und Internetadressen	XXV

1. Teil. Grundlagen

§ 1	Europarecht als System vernetzter Ordnungen	1
	I. Europarecht im engeren Sinne	1
	II. Europarecht im weiteren Sinne	3
	III. Die unterschiedliche Finalität der europarechtlichen Ordnungen	6
	IV. Begriffliche Klärungen	7
§ 2	Europarat	8
	I. Ziele und Struktur	8
	II. Europaratsabkommen	10
§ 3	Die Europäische Menschenrechtskonvention als gemeineuropäischer Grundrechtsstandard	11
	I. Bedeutung der EMRK	11
	II. Konventionsorgane	16
	III. Verfahren und Urteilswirkungen	17
	IV. Rechtsprechung des EGMR zu einzelnen Konventionsrechten	23
	1. EMRK als „living instrument“ und autonome Auslegung der Konventionsrechte	23
	2. Schutzpflichten aus der Konvention	29
	3. Verbot unmenschlicher Behandlung	29
	4. Schutz der Familie und der Privatsphäre	32
	5. Meinungsfreiheit	34
	6. Eigentumsschutz	34
	7. Diskriminierungsverbote	38
	8. Schranken der Konventionsrechte und „margin of appreciation“	39
	V. Geltung der EMRK im innerstaatlichen Recht	44
	VI. Die Bedeutung der EMRK für den Grundrechtsschutz in der Europäischen Union	49
§ 4	Entwicklung der Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Union	54
	I. Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl	55

II. Die Römischen Verträge: Gründung der Europäischen (Wirtschafts-)Gemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft	57
III. Der weitere Ausbau der Gemeinschaftsordnung	59
IV. Der Vertrag von Maastricht über die Europäische Union ...	60
1. Die Begründung der „Europäischen Union“	61
2. Änderung der Gemeinschaftsverträge	61
3. Abkommen zur Sozialpolitik	62
V. Europäischer Wirtschaftsraum und Beziehungen zur Schweiz	62
VI. Erweiterung der Europäischen Union 1995	64
VII. Sonderentwicklungen (Abkommen von Schengen und Dublin)	64
VIII. Vertrag von Amsterdam	64
IX. Vertrag von Nizza	66
X. Erweiterung der Europäischen Union 2004 und 2007	67
XI. Vom Verfassungsvertrag für Europa zum Vertrag von Lissabon	67
XII. Beitritt weiterer südosteuropäischer Staaten und der Türkei	72
XIII. Möglicher Austritt des Vereinigten Königreichs	73
XIV. Territorialer Geltungsbereich des Rechts der Europäischen Union	73
 § 5 Die Rechtsnatur der Europäischen Union	 76
I. Die Europäische Union als internationale Organisation	76
1. Rechtspersönlichkeit im Völkerrecht	76
2. Die Geltung des allgemeinen Völkerrechts	77
a) Bindung der Europäischen Union	77
b) Unionsrecht und völkerrechtliche Beziehungen unter den Mitgliedstaaten	82
3. Rechtsfähigkeit im innerstaatlichen Rechtsverkehr	83
4. Vorrechte und Immunitäten	83
II. Die Supranationalität der Europäischen Union	83
1. Das Unionsrecht als autonome Rechtsordnung	84
2. „Durchgriffswirkung“ des sekundären Unionsrechts	85
III. Das System der Europäischen Union als „Staatenverbund“	86
 § 6 Das Verhältnis der Europäischen Union zu den Mitgliedstaaten	 90
I. Die Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“	90
II. Beitritt und Ausscheiden einzelner Mitgliedstaaten	92
1. Beitritt eines neuen Mitgliedstaats	92
2. Ausscheiden eines Mitgliedstaats	93
III. Grundwerte und Grundprinzipien im Verhältnis zwischen Union und Mitgliedstaaten	94
1. Grundwerte der Europäischen Union	94

2. Pflicht zur Loyalität und Vertragstreue (Art. 4 Abs. 3 EUV)	95
3. Koordinierung der Wirtschaftspolitik (Art. 119 AEUV)	97
4. Diskriminierungsverbot (Art. 18 AEUV)	97
5. Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 Abs. 3 EUV)	101
6. Schutz- und Notstandsklauseln	103
7. Beziehung zu den nationalen Parlamenten	104

2. Teil. Das Recht der Europäischen Union

§7 Institutionen der Europäischen Union	105
I. Überblick	105
1. Grundlinien der Organstruktur	105
2. Die Organe der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft	105
3. Funktionsteilung im Unionssystem	106
4. Sitz der Organe	107
5. Verwaltungspersonal	108
6. Verhältnis zwischen den Organen	109
II. Europäischer Rat	109
1. Allgemeines	109
2. Zusammensetzung und andere organisatorische Aspekte	110
a) Zusammensetzung	110
b) Der Präsident des Europäischen Rates	110
c) Verfahren der Zusammenkunft	110
3. Beschlussfassung	110
4. Aufgaben	111
III. Rat	111
1. Allgemeines	111
2. Zusammensetzung und andere organisatorische Aspekte	112
a) Zusammensetzung	112
b) Vorsitz sowie Unterstützung durch den Ausschuss der Ständigen Vertreter und das Generalsekretariat	113
c) Geschäftsordnung	114
3. Beschlussfassung	115
a) Qualifizierte Mehrheit	115
b) Einfache Mehrheit	118
c) Einstimmigkeit	118
d) Rücksichtnahme auf Widerstände einzelner Mitglieder	119
4. Aufgaben	120
5. Staatsrechtliche Bindungen des Ratsvertreters	121
a) Die Rücksicht auf Grundrechte und andere verfassungsrechtliche Standards	121
b) Beteiligung des Deutschen Bundestages	126

c) Die deutsche Mitwirkung im Rat und das föderale Kompetenzgefüge	130
IV. Kommission	132
1. Allgemeines	132
2. Zusammensetzung	133
3. Beschlussfassung und Geschäftsordnung	135
4. Aufgaben	136
5. Verwaltungsorganisation	138
V. Europäisches Parlament	140
1. Allgemeines	140
2. Zusammensetzung und Organisation	141
3. Aufgaben	145
4. Exkurs: Politische Parteien	147
VI. Gerichtshof der Europäischen Union	149
1. Allgemeines	149
2. Organisation und Verfahrensregeln des EuGH	149
3. Das Gericht (EuG)	151
4. Fachgerichte	152
5. Die Rechtsprechung des EuGH als Integrationsfaktor ...	152
VII. Rechnungshof	153
VIII. Europäische Zentralbank	153
IX. Nebenorgane	154
1. Wirtschafts- und Sozialausschuss	154
2. Ausschuss der Regionen	154
X. Sonstige Institutionen	155
1. Europäische Investitionsbank	155
2. Weitere rechtlich verselbstständigte und sonstige Institutionen zur Erfüllung der Vertragsziele	156
XI. Institutionelles Gleichgewicht	166
§8 Rechtsquellen des Unionsrechts	167
I. Überblick	167
II. Primäres Unionsrecht	168
1. Die Verträge und ihre zugehörigen Bestandteile als Grundordnung der Union	168
a) Tragende Strukturprinzipien	169
b) Vertragsänderungen	169
c) Unmittelbare Anwendbarkeit von Vertragsbestimmungen	172
2. Allgemeine Rechtsgrundsätze des Unionsrechts	173
3. Charta der Grundrechte der Europäischen Union	178
4. Anwendungsbereich der Grundrechte	186
5. Der Beitritt der Europäischen Union zur EMRK	188
III. Völkerrechtliche Übereinkommen als Bestandteil der Unionsrechtsordnung	189
IV. Sekundäres Unionsrecht	190

1. Verordnungen	190
2. Richtlinien	190
a) Gebot effektiver Umsetzung	192
b) Richtlinienkonforme Auslegung	193
c) Unmittelbare Wirkung von Richtlinien	197
3. Delegierte Rechtsetzung	202
4. Beschlüsse	203
5. Empfehlungen und Stellungnahmen	203
6. Erlass von Durchführungsvorschriften	203
7. Sonstige Rechtsakte	205
V. Die Kompetenzen der Union und der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung	205
1. Erfordernis einer vertraglichen Grundlage für die Verbands- und Organkompetenz	205
2. Ungeschriebene Unionskompetenzen	206
3. Die „Generalermächtigung“ des Art. 352 AEUV	207
4. Typologie der Unionskompetenzen	208
VI. Verfahren der Rechtsetzung	209
1. Allgemeines	209
2. Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren	210
a) Erste Lesung	210
b) Zweite Lesung	210
c) Vermittlung	211
d) Dritte Lesung	211
3. Die besonderen Gesetzgebungsverfahren	213
4. Verfahren bei Rechtsakten ohne Gesetzescharakter	213
5. Begründungspflicht, Unterzeichnung, Veröffentlichung, Inkrafttreten von Rechtsakten	214
VII. Auslegung des Unionsrechts und richterliche Rechtsfortbildung	214
VIII. Gültigkeitsvermutung für Rechtsakte der Unionsorgane	217
§9 System des Rechtsschutzes in der Europäischen Union	218
I. Der EuGH als Garant des Rechtsschutzes	218
II. Vertragsverletzungsverfahren	219
1. Klage der Kommission	219
2. Klage eines Mitgliedstaates	220
3. Ausschließliche Zuständigkeit des EuGH in Streitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich der Verträge	220
III. Nichtigkeitsklage	221
1. Allgemeines	221
2. „Organstreit“	222
3. Nichtigkeitsklage Einzelner	224
a) Klage bei unmittelbarer und individueller Betroffenheit	224

b) Klage gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter ...	225
4. Die Subsidiaritätsklage der nationalen Parlamente	226
IV. Untätigkeitsklage	227
V. Vorabentscheidungsverfahren	227
1. Gegenstand und Bedeutung	227
2. Vorlageberechtigung und Vorlagepflicht	228
3. Zweifel an der Gültigkeit des sekundären Unionsrechts: das „Verwerfungsmonopol“ des EuGH	229
4. Einstweiliger Rechtsschutz	230
5. Bindungswirkung von Vorabentscheidungen	232
6. Der EuGH als gesetzlicher Richter	232
VI. Schadensersatzklage und Haftung der Union	232
VII. Das Maß richterlicher Ermessenskontrolle	234
§10 Unionsrecht und nationales Recht	236
I. Vorrang des Unionsrechts	236
II. Haftung der Mitgliedstaaten für die Verletzung von Unionsrecht	241
1. Richterrechtliche Haftungsgrundsätze	241
2. Staatshaftung für NichtUmsetzung von Richtlinien	242
3. Haftung für Gesetzgebungsakte und für Verwaltungs- handeln	244
4. Haftung für rechtsprechende Tätigkeit	246
5. Ausgestaltung der Staatshaftung durch das nationale Recht	247
III. Unionsrecht und Grundgesetz	248
1. Die verfassungsrechtliche Integrationsermächtigung und ihre Schranken	248
2. Die verfassungsgerichtliche Kontrolle	255
a) Ultra vires-Kontrolle und Identitätskontrolle	255
b) Kontrolle am Maßstab der deutschen Grundrechte ...	258
c) Verfassungsbeschwerde	260
d) Perspektive des Europäischen Parlamentes	261
IV. Bundesverfassungsgericht und Europäischer Gerichtshof ...	262
V. Nationaler Vollzug des Unionsrechts	263
VI. Unionsrechtliche Einwirkungen auf die Dogmatik des Ver- waltungsrechts	269
VII. Rechtsschutz gegen transnationale Verwaltungsakte	271
§11 Die Finanzverfassung der Europäischen Union	272
I. Haushaltsplan	272
II. Einnahmen und Ausgaben	274
1. Haushaltseinnahmen	274
2. Haushaltsausgaben	275
III. Finanzielle Aktivitäten außerhalb des Haushaltes der Uni- on	276

§ 12 Unionsbürgerschaft	277
I. Bedeutung	277
II. Freizügigkeit als Unionsbürgerrecht	278
III. Politische Mitwirkungsrechte	286
1. Kommunalwahlrecht	286
2. Wahl zum Europäischen Parlament	287
IV. Diplomatischer Schutz	288
§ 13 Europäische Wirtschaftsverfassung und die Verwirklichung des Binnenmarkts	289
I. Der Binnenmarkt als Leitziel wirtschaftlicher Integration ..	289
II. Instrumentarien zur Verwirklichung des Binnenmarktes	290
III. Die Bedeutung der „Generalmächtigung“ des Art. 352 AEUV	291
§ 14 Die Marktfreiheiten	292
I. Die Marktfreiheiten als Pfeiler des Binnenmarktes	292
II. Die gemeinsame Struktur: die Marktfreiheiten als Diskriminierungs- und Beschränkungsverbot	292
III. Das Zusammenspiel von Grundrechten und Marktfreiheiten	297
IV. Schutzrichtung	299
1. Bindung der Mitgliedstaaten und der Unionsorgane	299
2. „Drittwirkung der Marktfreiheiten“	300
§ 15 Freier Warenverkehr	303
I. Abschaffung der Binnenzölle und Abgaben gleicher Wirkung	303
II. Verbot mengenmäßiger Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung	303
1. Bedeutung für den Binnenmarkt	303
2. Maßnahmen gleicher Wirkung in Art. 34 AEUV: die „Dassonville-Formel“	305
3. Die Ausgrenzung bestimmter Waren	307
4. Die Ausgrenzung nichtdiskriminierender Verkaufsbeschränkungen vom Verbot des Art. 34 AEUV: die „Keck-Formel“	307
5. Nutzungsbeschränkungen	310
6. Drittwirkung	311
7. Ausfuhrfreiheit	311
III. Rechtfertigungen für Handelsbeschränkungen	312
1. Immanente Schranken des Art. 34 AEUV: die „Cassis de Dijon-Formel“	312
2. Rechtfertigung nach Art. 36 AEUV	315
3. Verhältnismäßigkeitsprüfung	316
4. Der Schutz des gewerblichen und kommerziellen Eigentums	321

IV. Die rationalitätsstiftende Wirkung der Rechtsprechung des EuGH	325
V. Handelsmonopole	326
§ 16 Freiheiten des Personenverkehrs	326
I. Freizügigkeit der Arbeitnehmer	327
1. Gegenstand der Freizügigkeit der Arbeitnehmer	327
2. Drittwirkung	329
3. Schranken und Ausnahmen	330
4. Sekundärrecht	332
II. Niederlassungsfreiheit	335
1. Inhalt	335
2. Schranken und Ausnahmen	341
3. Sekundärrecht	342
III. Umgekehrte Diskriminierung	344
§ 17 Dienstleistungsfreiheit	345
I. Gegenstand der Dienstleistungsfreiheit	345
II. Zulässige Beschränkungen	347
III. Sekundärrecht	349
§ 18 Freiheit des Kapital- und Zahlungsverkehrs	353
§ 19 Rechtsangleichung	358
I. Sekundäres Unionsrecht	358
II. Völkervertragliche Rechtsangleichung	364
§ 20 Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	365
I. Politik des freien Personenverkehrs, Asyl und Einwanderung	366
II. Das Regime von Schengen	372
III. Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen	374
IV. Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen	375
V. Polizeiliche Zusammenarbeit	379
§ 21 Landwirtschaft	380
§ 22 Wettbewerbsordnung	383
I. Allgemeines	383
II. Das Kartellverbot des Art. 101 AEUV	386
1. Verbot wettbewerbsbeschränkender Verhaltensformen (Art. 101 Abs. 1 AEUV)	386
2. Nichtigkeit verbotener Absprachen und Schadensersatz	391
3. Freistellung (Art. 101 Abs. 3 AEUV)	392
III. Missbrauchsverbot des Art. 102 AEUV	394
IV. Zuständigkeit und Verwaltungsverfahren	398
V. Fusionskontrolle	400
VI. Extraterritoriale Geltung des Wettbewerbsrechts	403

VII. Öffentliche Unternehmen (Art. 106 AEUV)	404
VIII. Verhältnis des EU-Wettbewerbsrechts zum nationalen Wettbewerbsrecht	408
IX. Staatliche Beihilfen	408
X. Internationale Wettbewerbsordnung	413
XI. Offener Netzzugang und Entflechtung	414
§ 23 Wirtschafts- und Währungspolitik: die Wirtschafts- und Währungsunion	417
I. Wirtschaftspolitik	418
1. Grundzüge	418
2. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt	419
3. Koordinierung der Wirtschaftspolitik: Vertragliche Grundlagen	423
4. Die Alleinhaftung der Mitgliedstaaten und der Beistand für überschuldete Mitgliedstaaten	426
5. Verpflichtung zur Haushaltsdisziplin und vertragliche Sanktionen	433
II. Währungspolitik	442
III. Die Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft	443
IV. Institutionelles System der Währungsunion	444
V. Die Wirtschafts- und Währungsunion	449
1. Das Europäische Währungssystem als Vorstufe der gemeinsamen Währung	449
2. Die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion	450
3. Die Konvergenzkriterien	451
4. Verfahren zur Einführung des Euro in den Mitgliedstaaten	454
5. Ursprüngliche und spätere Teilnehmerstaaten	455
6. Mitgliedstaaten mit Ausnahme- oder Sonderstatus	456
7. Bindungen nach deutschem Staatsrecht	457
8. Nachträgliches Ausscheiden eines Teilnehmerstaates	459
9. Durchführung der Währungsumstellung	460
10. Europäische Bankenunion	461
11. Der Euro als gesetzliches Zahlungsmittel außerhalb der Europäischen Union	463
§ 24 Umweltpolitik	464
§ 25 Sozialpolitik	469
I. Allgemeines	469
II. Spezielle Mechanismen der Rechtsetzung	473
III. Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Arbeitsleben	474
IV. Europäischer Sozialfonds	480

§26 Sonstige Politikbereiche	481
I. Beschäftigungspolitik	481
II. Verkehrspolitik	482
III. Bildungs- und Kulturpolitik	483
IV. Gesundheitspolitik	485
V. Verbraucherschutz	485
VI. Energiepolitik	486
VII. Industriepolitik	487
VIII. Regionalpolitik	488
IX. Forschungs- und Raumfahrtspolitik	488
X. Tourismuspolitik	489
XI. Katastrophenschutz	489
XII. Verwaltungszusammenarbeit	490
§ 27 Auswärtiges Handeln der Union	490
I. Außenkompetenzen	490
1. Allgemeines	490
2. Gemeinsame Handelspolitik	491
a) Handelspolitische Kompetenzen der Europäischen Union	491
b) Gemeinsamer Zolllarif	493
3. Restriktive Maßnahmen	494
II. Internationale Übereinkünfte	496
1. Vertragsabschlusskompetenz	496
a) Ausschließliche Zuständigkeit	496
b) Geteilte Zuständigkeit	497
c) Gemischte Abkommen	497
d) Neue Abschlusskompetenzen der Union im Bereich der Handelspolitik	498
2. Vertragsabschlussverfahren	498
III. Die Europäische Union und die Welthandelsordnung (GATT/WTO)	499
1. Völkerrechtliche Bindung der Europäischen Union	499
2. Anwendbarkeit der WTO-Vorschriften im Unionsrecht	501
IV. Assoziierungs- und Partnerschaftsabkommen	504
V. Europäischer Wirtschaftsraum	508
VI. Union für das Mittelmeer	509
VII. Transatlantische Wirtschaftsbeziehungen	509
VIII. Wirtschaftsbeziehungen mit Lateinamerika und Asien	511
IX. Solidarität	512
§28 Gemeinsame Außen-und Sicherheitspolitik	513
I. Gemeinsame Bestimmungen	513
II. Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik	516

**3. Teil. Sonstige Formen der Zusammenarbeit auf dem
Gebiet der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik**

§ 29 Westeuropäische Union (WEU) und der Übergang ihrer Aufgaben auf die Europäische Union	521
§ 30 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)	522
I. Entwicklung des KSZE-Prozesses bis hin zur OSZE	522
II. Institutionen	526
Sachverzeichnis	531