

Europarecht in der öffentlichen Verwaltung

Eine Einführung
in das Europäische Gemeinschaftsrecht
für Angehörige
der öffentlichen Verwaltung

von
Dr. jur. Hans Georg Fischer

Professor an der Fachhochschule
für öffentliche Verwaltung NW



C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung
München 1994

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XV
---------------------------------	----

Einführung

I. Zur Bedeutung des Europarechts für die öffentliche Verwaltung	1
II. Gang der Darstellung	6
III. Hilfsmittel	7

Erster Teil: Institutionelles Gemeinschaftsrecht

A. Entstehung und Entwicklung der Europäischen Integration

B. Die Europäische Gemeinschaft (EG) als Kernelement der Europäischen Union

I. Die Europäischen Gemeinschaften EGKS, EG und Euratom als „EG“	20
II. Grundsätze, Ziele und Aufgaben der EG	21
1. Die Europäische Gemeinschaft	21
2. Ziele und Aufgaben der EG	22
3. Gemeinsamer Markt und Binnenmarkt	24
4. Die Wirtschafts- und Währungsunion	26
5. Weitere Grundsätze	27
III. Rechtliche Eigenart der Gemeinschaft	28
IV. Die Europäische Union	30
1. Die Entwicklung zur Europäischen Union	30
2. Der Vertrag über die Europäische Union (EUV)	31
3. Das Urteil des BVerfG zum Unionsvertrag	34

C. Institutioneller Aufbau der EG (Organe und Einrichtungen)

I. Überblick	39
II. Der Rat	40
1. Zusammensetzung und Arbeitsweise	40
2. Aufgaben	41
3. Beschlußfassung	42
III. Die Kommission	43
1. Zusammensetzung und Organisation	43
2. Aufgaben	45
IV. Das Europäische Parlament	46
1. Zusammensetzung und Arbeitsweise	46
2. Aufgaben (Befugnisse)	48
3. Stellung des EP nach dem Vertrag über die Europäische Union	51
V. Der Europäische Gerichtshof	52

1. Zusammensetzung und Organisation	52
2. Aufgaben	53
VI. Das institutionelle Gleichgewicht	55
VII. Einrichtungen der EG	56
VIII. Der Europäische Rat	58
IX. Anhang: Die Finanzordnung der Gemeinschaft	58

D. Das Gemeinschaftsrecht (Arten, Zustandekommen)

I. Arten des Gemeinschaftsrechts (Überblick)	64
II. Primäres Gemeinschaftsrecht	64
1. Die Gemeinschaftsverträge als „Verfassung“ der Gemeinschaft	64
2. Geschriebenes Primärrecht	65
3. Ungeschriebenes Primärrecht (Allgemeine Rechtsgrundsätze)	66
a) Grundrechte	67
b) Rechtsstaatliche Prinzipien	69
III. Sekundäres Gemeinschaftsrecht	69
1. Handlungsformen	69
a) Verordnungen	69
b) Richtlinien	70
c) Entscheidungen	71
d) Empfehlungen und Stellungnahmen	72
e) Ungekennzeichnete Rechtshandlungen	72
2. Die Rechtsetzung von sekundärem Gemeinschaftsrecht	72
a) Das Prinzip der begrenzten Ermächtigung	74
b) Verfahren bei der Rechtsetzung	75
c) Das Subsidiaritätsprinzip	77

E. Die innerstaatliche Wirkung des Gemeinschaftsrechts

I. Einführung	81
II. Rechtsnatur des Gemeinschaftsrechts	81
III. Unmittelbare Anwendung von Primärrecht	83
1. Vertragsrecht	83
2. Allgemeine Rechtsgrundsätze	84
a) Auslegung von Gemeinschaftsrecht	85
b) Durchführung von Gemeinschaftsrecht	86
aa) Anwendung im Einzelfall	86
bb) Umsetzung von Richtlinien	86
c) Schutzklauseln	87
IV. Unmittelbare Anwendung von Sekundärrecht	87
1. Verordnungen	87
2. Richtlinien	87
3. Entscheidungen	87
V. Unmittelbare Wirkung von Richtlinien	88
1. Einführung	88
2. Zur unmittelbaren Wirkung im allgemeinen	88
3. Inhaltliche Unbedingtheit und hinreichende Bestimmtheit der Bestimmungen von Richtlinien	90
a) Inhaltliche Unbedingtheit	90
b) Hinreichende Bestimmtheit	91
4. Anwendung zugunsten, nicht zu Lasten des einzelnen	92
a) Allgemeines	92
b) Bestimmungen, die Rechte des einzelnen festlegen	93

5. Vertikale Wirkung von Richtlinien	96
a) Zur Reichweite der vertikalen Wirkung	96
b) Anwendungspflicht von Stellen der öffentlichen Verwaltung	97
6. Praktisches Beispiel zur Direkt Wirkung: Die Umwelt-Informationsrichtlinie	98
7. Staatshaftung bei mangelnder Umsetzung von Richtlinien	101
VI. Unmittelbare Wirkung von Entscheidungen	102
VII. Das Verhältnis von Gemeinschaftsrecht und deutschem Recht	102
1. Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts	102
2. Der EuGH zur Rangfrage	103
3. Die Rangfrage in der Rechtsprechung deutscher Gerichte, insbesondere des BVerfG	103
VIII. Gemeinschaftsrecht und deutsche Vereinigung	108

**F. Umsetzung und Vollzug von Gemeinschaftsrecht
in der Bundesrepublik Deutschland**

I. Die Pflicht zur Zusammenarbeit nach Art. 5 EGV	110
II. Normative Umsetzung von Gemeinschaftsrecht	112
1. Zuständigkeit	112
2. Gemeinschaftsrechtliche Anforderungen an die Umsetzung von Richtlinien	113
a) Umsetzung durch Rückgriff auf vorhandene Gesetze	113
b) Umsetzung durch Verwaltungsvorschriften	113
3. Normative Anpassung an die Rechtsprechung des EuGH	116
4. Folgen unterbliebener oder unzureichender Umsetzung	116
III. Der Vollzug von Gemeinschaftsrecht	116
1. Arten des Vollzuges	116
2. Verwaltungsorganisation	117
3. Zuständigkeit	118
4. Die Anwendung von Gemeinschaftsrecht durch Verwaltungsbehörden (Prüfungs- und Verwerfungskompetenz der Verwaltung)	119
a) Unmittelbarer Vollzug	119
b) Mittelbarer Vollzug	121
c) Folgen fehlerhaften Vollzugs	123
5. Verwaltungsverfahren	123
6. Aufsicht über den Verwaltungsvollzug von Gemeinschaftsrecht	125
7. Kooperations-, insbesondere Mitteilungspflichten der Mitgliedstaaten	128
a) Im Verhältnis zur Kommission	128
b) Gegenüber Behörden anderer Mitgliedstaaten	129
IV. Staatliche Haftung bei Verstößen gegen das Gemeinschaftsrecht	130
1. Vorbemerkung	130
2. Der Amtshaftungsanspruch nach § 839 BGB i. V. mit Art. 34 GG	130
3. Staatshaftung nach Gemeinschaftsrecht (das „Francovich“-Urteil des EuGH)	132
a) Zum Grundsatz der Staatshaftung	133
b) Zu den Voraussetzungen der Staatshaftung	134
4. Konsequenzen aus dem „Francovich“-Urteil	135
a) Voraussetzungen der Staatshaftung nach Gemeinschaftsrecht	135
b) Haftungsumfang	136
c) Geltendmachung des Entschädigungsanspruchs	137

G. Gerichtlicher Rechtsschutz bei der Anwendung von Gemeinschaftsrecht	
I. Einführung	140
II. Rechtsschutz durch den EuGH	140
1. Die Nichtigkeitsklage nach Art. 173 Abs. 4 EGV	141
2. Das Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 169 EGV	142
III. Das Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 177 EGV	145
1. Funktion	145
2. Vorlagefragen	145
3. Die Vorlageberechtigung nach Art. 173 Abs. 2 EGV	147
4. Die Vorlagepflicht nach Art. 177 Abs. 3 EGV	148
a) Inhalt der Vorlagepflicht	148
b) Sanktionen bei Verletzung der Vorlagepflicht; der EuGH als gesetzlicher Richter nach Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG	149
5. Die Bindungswirkung von Vorabentscheidungen	150
IV. Der Einfluß des Gemeinschaftsrechts auf den einstweiligen Rechtsschutz	150
 H. Die Rolle der Bundesrepublik Deutschland im Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß der Gemeinschaft	
I. Einleitung	153
II. Das Bund-Länder-Verhältnis in seiner bisherigen Ausgestaltung	154
1. Die Übertragung von Hoheitsrechten	154
2. Wahrnehmung laufender Angelegenheiten	155
III. Das Bund-Länder-Verhältnis auf der Grundlage des Vertrages über die Europäische Union	157
1. Die Mitwirkung von Bundestag und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union	157
a) Mitwirkung des Bundestages	158
b) Die Mitwirkung der Länder durch den Bundesrat	159
2. Weitere Änderungen des Grundgesetzes im Hinblick auf den Unionsvertrag	160
IV. Die Mitwirkung der Länder auf EG-Ebene	161
1. Forderungen aufgrund des „Europas der Regionen“	161
2. Die Mitwirkung der Länder nach dem Unionsvertrag	162
a) Subsidiaritätsprinzip	162
b) Ausschuß der Regionen	163
c) Vertretung der Länder im Rat	163
d) Klagerecht der Länder	163
3. Die Verbindungsbüros der Länder bei den Europäischen Gemein- schaften	164
V. Die Stellung der Kommunen im Europäischen Gemeinschaftsrecht	165
 Zweiter Teil: Materielles Gemeinschaftsrecht	
 A. Die Vollendung des Binnenmarktes	
I. Zielsetzung und Methode	171
II. Verfahren	172
III. Stand der Entwicklung am 1. Januar 1993	173
1. Abbau der Grenzkontrollen	173

2. Beseitigung der technischen Schranken 174
 3. Beseitigung der steuerlichen Schranken 174
 IV. Überblick über die zu behandelnden Themen 176

B. Das Diskriminierungsverbot

I. Das allgemeine Diskriminierungsverbot nach Art. 6 EGV 177
 II. Spezielle Diskriminierungsverbote 180
 III. Die Inländerdiskriminierung 180

C. Der freie Warenverkehr

I. Allgemeine Grundlagen 183
 1. Zum Begriff der Ware 183
 2. Die Beseitigung mengenmäßiger Beschränkungen
 (Art. 30, 34 EGV) 184
 3. Die immanenten Schranken von Art. 30 EGV und die Recht-
 fertigungsgründe nach Art. 36 EGV 186
 a) Die immanenten Schranken von Art. 30 EGV (die sog.
 „Cassis“-Formel) 187
 b) Art. 36 EGV 190
 II. Richtlinien nach der „Neuen Konzeption“, dargestellt am Beispiel
 der Bauproduktenrichtlinie 194
 1. Die „Neue Konzeption“ auf dem Gebiet der technischen Harmo-
 nisierung und Normung 194
 2. Die Bauproduktenrichtlinie 196
 III. Der freie Warenverkehr auf dem Gebiet der Lebensmittel 201
 1. Rechtslage bei Fehlen gemeinschaftsrechtlicher Regelungen 201
 a) Schutz der Verbraucher vor Irreführung 202
 b) Gesundheitsschutz 205
 2. Gemeinschaftsrechtliche Vorschriften 206

**D. Der freie Personen- und Dienstleistungsverkehr
 (Gemeinsame Regeln)**

I. Das Recht auf Einreise, Aufenthalt und Verbleib 210
 1. Rechtsgrundlagen 210
 2. Begünstigter Personenkreis 211
 3. Das Recht auf Einreise und Aufenthalt 212
 a) Einreise 213
 b) Aufenthalt 213
 4. Verbleiberecht 215
 5. Familienangehörige 215
 II. Die Beschränkung der Freizügigkeit aus Gründen der öffentlichen
 Ordnung, Sicherheit und Gesundheit 218
 1. Der Begriff der öffentlichen Ordnung und Sicherheit 218
 a) Unzulässige Begründungen 219
 b) Tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung 220
 c) Zulässige Maßnahmen 222
 2. öffentliche Gesundheit 223
 III. Die Erweiterung der Freizügigkeit 223
 IV. Freizügigkeit von türkischen Staatsangehörigen 224
 V. Der Abbau der Kontrollen von Personen an den Binnengrenzen
 (Schengener Abkommen) 226

1. Das Abkommen von Schengen	226
2. Inhalt des Schengener Abkommens.	227
VI. Die Unionsbürgerschaft	229
1. Zur Einführung der Unionsbürgerschaft im allgemeinen.	229
2. Der Unionsbürger.	230
3. Die mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Rechte.	230
a) Allgemeines Aufenthaltsrecht	230
b) Kommunalwahlrecht	231
c) Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament	232
d) Weitere Rechte der Unionsbürger.	232

E. Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer

I. Einführung	234
II. Zum Begriff des Arbeitnehmers.	235
III. Rechte der Arbeitnehmer.	238
1. Zugang zur Beschäftigung.	238
2. Der Grundsatz der Gleichbehandlung	238
a) Allgemeiner Inhalt	238
b) Konkrete Ausgestaltung durch die VO 1612/68.	240
IV. Rechte der Familienangehörigen.	243
V. Zugang zu Beschäftigungen in der öffentlichen Verwaltung.	245
1. Zum Anwendungsbereich von Art. 48 Abs. 4 EGV.	245
2. Zur Beschäftigung von Lehrern an öffentlichen Schulen.	248
VI. Soziale Sicherheit der Arbeitnehmer.	250
VII. Anhang: Freizügigkeit im Bildungsbereich.	252
1. Zugang zu Bildungseinrichtungen	252
2. Förderung der beruflichen Mobilität in der Gemeinschaft	253
3. Bildung und Berufsausbildung im Vertrag über die Europäische Union	254

F. Die Niederlassungsfreiheit

I. Allgemeine Grundsätze.	257
1. Inhalt der Niederlassungsfreiheit	257
2. Der Grundsatz der Inländergleichbehandlung nach Art. 52 EGV	258
II. Die Beseitigung von Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit durch die Gemeinschaft.	263
1. Das Allgemeine Programm	263
2. Übergangsmaßnahmen	263
3. Anerkennungs- und Koordinierungsrichtlinien in speziellen Bereichen.	265
4. Allgemeine Regelungen zur Anerkennung der Hochschuldiplome und sonstigen Befähigungsnachweise.	267

G. Der freie Dienstleistungsverkehr

I. Allgemeine Grundsätze.	270
1. Zum Begriff der Dienstleistung	270
2. Das Beschränkungsverbot nach den Art. 59 und 60 EGV.	272
3. Zur Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs.	275
II. öffentliches Auftragswesen.	277
1. Rechtsgrundlagen.	277

2. Die Vergabe öffentlicher Bauaufträge nach der Baukoordinierungs-Richtlinie (BKR)	278
a) Die öffentlichen Auftraggeber	279
b) Von der BKR erfaßte Bauaufträge	280
c) Schwellenwert	281
d) Arten der Vergabe	281
e) Teilnehmer am Wettbewerb	282
f) Vergabeunterlagen	283
g) Veröffentlichung im Amtsblatt der EG	284
h) Wertung der Angebote	286
i) Informationspflichten, Vergabevermerk	286
3. Die Vergabe öffentlicher Aufträge nach der Lieferkoordinierungs-, Sektoren- und Dienstleistungsrichtlinie	288
a) Lieferkoordinierungs-Richtlinie (LKR)	288
b) Sektoren-Richtlinie (SKR)	289
c) Dienstleistungsrichtlinie	290
4. Nachprüfung der Vergabeverfahren	290

H. Der freie Kapital- und Zahlungsverkehr

I. Der freie Kapitalverkehr	295
II. Der freie Zahlungsverkehr	296

J. Die Aufsicht über staatliche Beihilfen (Art. 92ff. EGV)

I. Einführung	298
II. Das Beihilfeverbot nach Art. 92 Abs. 1 EGV und seine Ausnahmen nach den Abs. 2 und 3	299
1. Art. 92 Abs. 1 EGV	299
a) Begriff der Beihilfe	299
b) Staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen	300
c) Empfänger der Beihilfe	301
d) Verfälschung des Wettbewerbs	301
e) Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten	302
2. Die Ausnahmen vom Beihilfeverbot nach Art. 92 Abs. 2 und 3 EGV	302
a) Legalausnahmen (Art. 92 Abs. 2 EGV)	302
b) Befreiungsmöglichkeiten (Art. 92 Abs. 3 EGV)	303
3. Einzelfälle	305
III. Das Aufsichtsverfahren nach Art. 93 EGV	305
1. Das Überwachungsverfahren nach Art. 93 Abs. 3 EGV	306
2. Maßnahmen zur Durchsetzung des Beihilfeverbots und der Beihilfenaufsicht	307
IV. Die Rückforderung gemeinschaftsrechtswidrig gewährter staatlicher Beihilfen	309
1. Allgemeine Grundsätze	309
2. Die Rücknahme von Beihilfebescheiden nach § 48 VwVfG	310
a) Vertrauensschutz des Leistungsempfängers	311
b) Die Rücknahmefrist nach § 48 Abs. 4 VwVfG	312

K. Die Gleichbehandlung von Mann und Frau im Arbeitsleben

I. Der Grundsatz des gleichen Entgelts nach Art. 119 EGV	315
II. Gemeinschaftsrechtliche Regelungen zur Gleichbehandlung	319

L. Umweltpolitik

I. Allgemeine Grundlagen	320
1. Die Umweltpolitik nach den Art. 130r bis 130t EWGV.	320
a) Ziele der Umweltpolitik	320
b) Grundsätze der Umweltpolitik	321
c) Finanzierung und Durchführung von umweltpolitischen Maßnahmen	322
d) Rechtssetzungsbefugnis im Umweltbereich	322
e) Schutzmaßnahmen der Mitgliedstaaten	323
2. Die Umweltpolitik der Gemeinschaft im Vertrag über die Euro- päische Union	323
3. Die Rechtsprechung des EuGH auf dem Gebiet des Umweltschutzes	324
II. Gemeinschaftsrechtliche Regelungen im Umweltbereich	326
1. Allgemeine „horizontale“ Regelungen.	327
a) Umweltverträglichkeitsprüfung	327
b) Freier Zugang zu Informationen über die Umwelt	327
c) Europäisches Umweltzeichen.	328
d) Europäische Umweltagentur.	328
2. Einzelbereiche	328
a) Gewässerschutz	328
b) Abfallentsorgung.	330
aa) Regelungen über die Bewirtschaftung von Abfall.	331
bb) Regelungen über den grenzüberschreitenden Transport von Abfällen.	332
Sachverzeichnis.	337