

Europarecht

von

Dr. DDr. h. c. Matthias Herdegen
o. Professor an der
Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

23., überarbeitete und erweiterte Auflage 2022



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	8
§ 2	Europarat	9
	I. Ziele und Struktur	9
	II. Europaratsabkommen	10
§ 3	Die Europäische Menschenrechtskonvention als gemeineuropäischer Grundrechtsstandard	12
	I. Bedeutung der EMRK	12
	II. Konventionsorgane	17
	III. Verfahren und Urteilswirkungen	18
	IV. Rechtsprechung des EGMR zu einzelnen Konventionsrech- ten	25
	1. EMRK als „living instrument“ und autonome Auslegung der Konventionsrechte	25
	2. Schutzpflichten aus der Konvention	31
	3. Verbot unmenschlicher Behandlung	31
	4. Schutz der Familie und der Privatsphäre	34
	5. Meinungsfreiheit	36
	6. Eigentumsschutz	37
	7. Diskriminierungsverbote	40
	8. Schranken der Konventionsrechte und „margin of appre- ciation“	41
	V. Geltung der EMRK im innerstaatlichen Recht	47
	VI. Die Bedeutung der EMRK für den Grundrechtsschutz in der Europäischen Union	52
§ 4	Entwicklung der Europäischen Gemeinschaften und der Europä- ischen Union	58
	I. Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl	59

II. Die Römischen Verträge: Gründung der Europäischen (Wirtschafts-)Gemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft	61
III. Der weitere Ausbau der Gemeinschaftsordnung	62
IV. Der Vertrag von Maastricht über die Europäische Union ...	63
1. Die Begründung der „Europäischen Union“	64
2. Änderung der Gemeinschaftsverträge	65
3. Abkommen zur Sozialpolitik	65
V. Europäischer Wirtschaftsraum und Beziehungen zur Schweiz	66
VI. Erweiterung der Europäischen Union 1995	67
VII. Sonderentwicklungen (Abkommen von Schengen und Dublin)	68
VIII. Vertrag von Amsterdam	68
IX. Vertrag von Nizza	69
X. Erweiterung der Europäischen Union 2004 und 2007	70
XI. Vom Verfassungsvertrag für Europa zum Vertrag von Lissabon	71
XII. Beitritt weiterer südosteuropäischer Staaten und der Türkei	75
XIII. Austritt des Vereinigten Königreichs	77
XIV. Territorialer Geltungsbereich des Rechts der Europäischen Union	78
§ 5 Die Rechtsnatur der Europäischen Union	80
I. Die Europäische Union als internationale Organisation	80
1. Rechtspersönlichkeit im Völkerrecht	80
2. Die Geltung des allgemeinen Völkerrechts	81
a) Bindung der Europäischen Union	81
b) Unionsrecht und völkerrechtliche Beziehungen unter den Mitgliedstaaten	86
3. Rechtsfähigkeit im innerstaatlichen Rechtsverkehr	87
4. Vorrechte und Immunitäten	87
II. Die Supranationalität der Europäischen Union	87
1. Das Unionsrecht als autonome Rechtsordnung	88
2. „Durchgriffswirkung“ des sekundären Unionsrechts	89
III. Das System der Europäischen Union als „Staatenverbund“	90
§ 6 Das Verhältnis der Europäischen Union zu den Mitgliedstaaten	94
I. Die Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“	94
II. Beitritt und Ausscheiden einzelner Mitgliedstaaten	96
1. Beitritt eines neuen Mitgliedstaats	96
2. Ausscheiden eines Mitgliedstaats	97
III. Grundwerte und Grundprinzipien im Verhältnis zwischen Union und Mitgliedstaaten	99
1. Grundwerte der Europäischen Union	99

2. Pflicht zur Loyalität und Vertragstreue (Art. 4 Abs. 3 EUV)	101
3. Koordinierung der Wirtschaftspolitik (Art. 119 AEUV)	102
4. Diskriminierungsverbot (Art. 18 AEUV)	103
5. Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 Abs. 3 EUV)	107
6. Schutz- und Notstandsklauseln	108
7. Beziehung zu den nationalen Parlamenten	109

2. Teil. Das Recht der Europäischen Union

§ 7 Institutionen der Europäischen Union	111
I. Überblick	111
1. Grundlinien der Organstruktur	111
2. Die Organe der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft	111
3. Funktionsteilung im Unionssystem	112
4. Sitz der Organe	113
5. Verwaltungspersonal	114
6. Verhältnis zwischen den Organen	115
II. Europäischer Rat	115
1. Allgemeines	115
2. Zusammensetzung und andere organisatorische Aspekte	116
a) Zusammensetzung	116
b) Der Präsident des Europäischen Rates	116
c) Verfahren der Zusammenkunft	116
3. Beschlussfassung	116
4. Aufgaben	117
III. Rat	117
1. Allgemeines	117
2. Zusammensetzung und andere organisatorische Aspekte	118
a) Zusammensetzung	118
b) Vorsitz sowie Unterstützung durch den Ausschuss der Ständigen Vertreter und das Generalsekretariat	119
c) Geschäftsordnung	120
3. Beschlussfassung	121
a) Qualifizierte Mehrheit	121
b) Einfache Mehrheit	125
c) Einstimmigkeit	125
d) Rücksichtnahme auf Widerstände einzelner Mitglieder	126
4. Aufgaben	127
5. Staatsrechtliche Bindungen des Ratsvertreters	128
a) Die Rücksicht auf Grundrechte und andere verfassungsrechtliche Standards	128
b) Beteiligung des Deutschen Bundestages	133
c) Die deutsche Mitwirkung im Rat und das föderale Kompetenzgefüge	137

IV. Kommission	139
1. Allgemeines	139
2. Zusammensetzung	140
3. Beschlussfassung und Geschäftsordnung	142
4. Aufgaben	143
5. Verwaltungsorganisation	145
V. Europäisches Parlament	147
1. Allgemeines	147
2. Zusammensetzung und Organisation	148
3. Aufgaben	152
4. Exkurs: Politische Parteien	154
VI. Gerichtshof der Europäischen Union	156
1. Allgemeines	156
2. Organisation und Verfahrensregeln des EuGH	156
3. Das Gericht (EuG)	158
4. Fachgerichte	159
5. Die Rechtsprechung des EuGH als Integrationsfaktor ...	159
VII. Rechnungshof	160
VIII. Europäische Zentralbank	160
IX. Nebenorgane	161
1. Wirtschafts- und Sozialausschuss	161
2. Ausschuss der Regionen	161
X. Sonstige Institutionen	162
1. Europäische Investitionsbank	162
2. Weitere rechtlich verselbstständigte und sonstige Institu- tionen zur Erfüllung der Vertragsziele	163
XI. Institutionelles Gleichgewicht	174
§ 8 Rechtsquellen des Unionsrechts	175
I. Überblick	175
II. Primäres Unionsrecht	176
1. Die Verträge und ihre zugehörigen Bestandteile als Grundordnung der Union	176
a) Tragende Strukturprinzipien	177
b) Vertragsänderungen	177
c) Unmittelbare Anwendbarkeit von Vertragsbestim- mungen	180
2. Allgemeine Rechtsgrundsätze des Unionsrechts	181
3. Charta der Grundrechte der Europäischen Union	186
a) Entstehungsgeschichte	186
b) Freiheiten des ersten Kapitels	186
c) Freiheiten des zweiten Kapitels	187
d) Achtung der Privatsphäre und Datenschutz	187
e) Grundrechte des dritten Kapitels	192
f) Soziale Grundrechte des vierten Kapitels	193
g) „Bürgerrechte“ des fünften Kapitels	194

h) Justizielle Rechte des sechsten Kapitels	194
i) Einschränkungen	195
j) Verhältnis der Charta zu anderen Rechtsvorschriften und Fragen der Auslegung	195
4. Anwendungsbereich der Grundrechte	197
5. Der Beitritt der Europäischen Union zur EMRK	200
III. Völkerrechtliche Übereinkommen als Bestandteil der Uni- onsrechtsordnung	201
IV. Sekundäres Unionsrecht	201
1. Verordnungen	202
2. Richtlinien	202
a) Gebot effektiver Umsetzung	203
b) Richtlinienkonforme Auslegung	205
c) Unmittelbare Wirkung von Richtlinien	209
3. Delegierte Rechtsetzung	214
4. Beschlüsse	215
5. Empfehlungen und Stellungnahmen	215
6. Erlass von Durchführungsvorschriften	215
7. Sonstige Rechtsakte	216
V. Die Kompetenzen der Union und der Grundsatz der be- grenzten Einzelermächtigung	217
1. Erfordernis einer vertraglichen Grundlage für die Ver- bands- und Organkompetenz	217
2. Ungeschriebene Unionskompetenzen	218
3. Die „Generalermächtigung“ des Art. 352 AEUV	219
4. Typologie der Unionskompetenzen	220
5. Verstärkte Zusammenarbeit	221
VI. Verfahren der Rechtsetzung	222
1. Allgemeines	222
2. Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren	222
a) Erste Lesung	222
b) Zweite Lesung	223
c) Vermittlung	223
d) Dritte Lesung	223
3. Die besonderen Gesetzgebungsverfahren	225
4. Verfahren bei Rechtsakten ohne Gesetzescharakter	225
5. Begründungspflicht, Unterzeichnung, Veröffentlichung, Inkrafttreten von Rechtsakten	226
VII. Auslegung des Unionsrechts und richterliche Rechtsfortbil- dung	226
VIII. Gültigkeitsvermutung für Rechtsakte der Unionsorgane ...	229
§ 9 System des Rechtsschutzes in der Europäischen Union	229
I. Der EuGH als Garant des Rechtsschutzes	229
II. Vertragsverletzungsverfahren	231
1. Klage der Kommission	231

2. Klage eines Mitgliedstaates	232
3. Ausschließliche Zuständigkeit des EuGH in Streitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich der Verträge	232
III. Nichtigkeitsklage	232
1. Allgemeines	232
2. „Organstreit“	234
3. Nichtigkeitsklage Einzelner	235
a) Klage bei unmittelbarer und individueller Betroffen- heit	236
b) Klage gegen Rechtsakte mit Ordnungscharakter ...	237
4. Die Subsidiaritätsklage der nationalen Parlamente	238
IV. Untätigkeitsklage	239
V. Vorabentscheidungsverfahren	239
1. Gegenstand und Bedeutung	239
2. Vorlageberechtigung und Vorlagepflicht	241
3. Zweifel an der Gültigkeit des sekundären Unionsrechts: das „Verwerfungsmonopol“ des EuGH	242
4. Einstweiliger Rechtsschutz	243
5. Bindungswirkung von Vorabentscheidungen	244
6. Der EuGH als gesetzlicher Richter	245
VI. Schadensersatzklage und Haftung der Union	245
VII. Das Maß richterlicher Ermessenskontrolle	247
§ 10 Unionsrecht und nationales Recht	249
I. Vorrang des Unionsrechts	249
II. Haftung der Mitgliedstaaten für die Verletzung von Unionsrecht	254
1. Richterrechtliche Haftungsgrundsätze	254
2. Staatshaftung für Nichtumsetzung von Richtlinien	255
3. Haftung für Gesetzgebungsakte und für Verwaltungs- handeln	257
4. Haftung für rechtsprechende Tätigkeit	259
5. Ausgestaltung der Staatshaftung durch das nationale Recht	260
III. Unionsrecht und Grundgesetz	261
1. Die verfassungsrechtliche Integrationsermächtigung und ihre Schranken	261
2. Die verfassungsgerichtliche Kontrolle	269
a) <i>Ultra vires</i>	269
b) Identitätskontrolle	272
c) Kontrolle am Maßstab der deutschen Grundrechte ...	273
d) Überprüfung deutscher Hoheitsakte am Maßstab der Unionsgrundrechte	275
e) Verfassungsbeschwerde und Organstreit	276
f) Perspektive des Europäischen Parlamentes	277

IV. Bundesverfassungsgericht und Europäischer Gerichtshof ...	278
V. Nationaler Vollzug des Unionsrechts	279
VI. Unionsrechtliche Einwirkungen auf die Dogmatik des Verwaltungsrechts	286
VII. Rechtsschutz gegen transnationale Verwaltungsakte	288
§ 11 Die Finanzverfassung der Europäischen Union	288
I. Haushaltsplan	288
II. Einnahmen und Ausgaben	291
1. Haushaltseinnahmen	291
2. Haushaltsausgaben	293
III. Finanzielle Aktivitäten außerhalb des Haushaltes der Union	296
§ 12 Unionsbürgerschaft	297
I. Bedeutung	297
II. Diskriminierungsverbot (Art. 18 AEUV)	299
III. Freizügigkeit als Unionsbürgerrecht	300
IV. Politische Mitwirkungsrechte	307
1. Kommunalwahlrecht	307
2. Wahl zum Europäischen Parlament	308
V. Diplomatischer Schutz	309
§ 13 Europäische Wirtschaftsverfassung und die Verwirklichung des Binnenmarkts	310
I. Der Binnenmarkt als Leitziel wirtschaftlicher Integration ..	310
II. Instrumentarien zur Verwirklichung des Binnenmarktes	311
III. Die Bedeutung der „Generalermächtigung“ des Art. 352 AEUV	312
§ 14 Die Marktfreiheiten	313
I. Die Marktfreiheiten als Pfeiler des Binnenmarktes	313
II. Die gemeinsame Struktur: die Marktfreiheiten als Diskriminierungs- und Beschränkungsverbot	313
III. Das Zusammenspiel von Grundrechten und Marktfreiheiten	318
IV. Schutzrichtung	321
1. Bindung der Mitgliedstaaten und der Unionsorgane	321
2. „Drittwirkung der Marktfreiheiten“	321
§ 15 Freier Warenverkehr	324
I. Abschaffung der Binnenzölle und Abgaben gleicher Wirkung	324
II. Verbot mengenmäßiger Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung	325
1. Bedeutung für den Binnenmarkt	325

2. Maßnahmen gleicher Wirkung in Art. 34 AEUV: die „Dassonville-Formel“	326
3. Die Ausgrenzung bestimmter Waren	328
4. Die Ausgrenzung nichtdiskriminierender Verkaufsbeschränkungen vom Verbot des Art. 34 AEUV: die „Keck-Formel“	328
5. Nutzungsbeschränkungen	331
6. Drittwirkung	332
7. Ausfuhrfreiheit	333
III. Rechtfertigungen für Handelsbeschränkungen	334
1. Immanente Schranken des Art. 34 AEUV: die „Cassis de Dijon-Formel“	334
2. Rechtfertigung nach Art. 36 AEUV	336
3. Verhältnismäßigkeitsprüfung	338
4. Der Schutz des gewerblichen und kommerziellen Eigentums	342
IV. Die rationalitätsstiftende Wirkung der Rechtsprechung des EuGH	347
V. Handelsmonopole	347
§ 16 Freiheiten des Personenverkehrs	348
I. Freizügigkeit der Arbeitnehmer	348
1. Gegenstand der Freizügigkeit der Arbeitnehmer	348
2. Drittwirkung	351
3. Schranken und Ausnahmen	352
4. Sekundärrecht	353
II. Niederlassungsfreiheit	357
1. Inhalt	357
2. Schranken und Ausnahmen	364
3. Sekundärrecht	365
III. Umgekehrte Diskriminierung	366
§ 17 Dienstleistungsfreiheit	367
I. Gegenstand der Dienstleistungsfreiheit	367
II. Zulässige Beschränkungen	370
III. Sekundärrecht	372
§ 18 Freiheit des Kapital- und Zahlungsverkehrs	376
§ 19 Rechtsangleichung	382
I. Sekundäres Unionsrecht	382
II. Völkervertragliche Rechtsangleichung	388
§ 20 Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	388
I. Politik des freien Personenverkehrs, Asyl und Einwanderung	389

II. Das Regime von Schengen	396
III. Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen	398
IV. Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen	399
V. Polizeiliche Zusammenarbeit	403
§ 21 Landwirtschaft	404
§ 22 Wettbewerbsordnung	407
I. Allgemeines	407
II. Das Kartellverbot des Art. 101 AEUV	410
1. Verbot wettbewerbsbeschränkender Verhaltensformen (Art. 101 Abs. 1 AEUV)	410
2. Nichtigkeit verbotener Absprachen und Schadensersatz	415
3. Freistellung (Art. 101 Abs. 3 AEUV)	416
III. Missbrauchsverbot des Art. 102 AEUV	418
IV. Zuständigkeit und Verwaltungsverfahren	422
V. Fusionskontrolle	424
VI. Extraterritoriale Geltung des Wettbewerbsrechts	427
VII. Öffentliche Unternehmen (Art. 106 AEUV)	428
VIII. Verhältnis des EU-Wettbewerbsrechts zum nationalen Wettbewerbsrecht	432
IX. Staatliche Beihilfen	432
X. Internationale Wettbewerbsordnung	437
XI. Offener Netzzugang und Entflechtung	438
§ 23 Wirtschafts- und Währungspolitik: die Wirtschafts- und Wäh- rungsunion	441
I. Wirtschaftspolitik	442
1. Grundzüge	442
2. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt	444
3. Haushaltsüberwachung	448
4. Die Alleinhaftung der Mitgliedstaaten und der Beistand für überschuldete Mitgliedstaaten	450
5. Verpflichtung zur Haushaltsdisziplin und vertragliche Sanktionen	461
II. Währungspolitik	470
III. Die Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft	473
IV. Institutionelles System der Währungsunion	476
V. Die Wirtschafts- und Währungsunion	481
1. Das Europäische Währungssystem als Vorstufe der ge- meinsamen Währung	481
2. Die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion	482
3. Die Konvergenzkriterien	483
4. Verfahren zur Einführung des Euro in den Mitgliedstaa- ten	486

5. Ursprüngliche und spätere Teilnehmerstaaten	486
6. Mitgliedstaaten mit Ausnahme- oder Sonderstatus	487
7. Bindungen nach deutschem Staatsrecht	489
8. Nachträgliches Ausscheiden eines Teilnehmerstaates	490
9. Durchführung der Währungsumstellung	491
10. Europäische Bankenunion	493
11. Vorschläge zu einer weiteren Stabilisierung der Europäischen Währungsunion	495
12. Der Euro als gesetzliches Zahlungsmittel außerhalb der Europäischen Union	496
§ 24 Umweltpolitik	497
§ 25 Sozialpolitik	502
I. Allgemeines	502
II. Spezielle Mechanismen der Rechtsetzung	506
III. Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Arbeitsleben	507
IV. Europäischer Sozialfonds	513
§ 26 Sonstige Politikbereiche	514
I. Beschäftigungspolitik	514
II. Verkehrspolitik	515
III. Bildungs- und Kulturpolitik	517
IV. Gesundheitspolitik	518
V. Verbraucherschutz	519
VI. Energiepolitik	519
VII. Industriepolitik	521
VIII. Regionalpolitik	521
IX. Forschungs- und Raumfahrtspolitik	522
X. Tourismuspolitik	523
XI. Katastrophenschutz	523
XII. Verwaltungszusammenarbeit	523
§ 27 Auswärtiges Handeln der Union	523
I. Außenkompetenzen	524
1. Allgemeines	524
2. Gemeinsame Handelspolitik	524
a) Handelspolitische Kompetenzen der Europäischen Union	524
b) Gemeinsamer Zolltarif	526
3. Restriktive Maßnahmen	527
II. Internationale Übereinkünfte	529
1. Vertragsabschlusskompetenz	529
a) Ausschließliche Zuständigkeit	530
b) Geteilte Zuständigkeit	530

c) Gemischte Abkommen	531
d) Neue Abschlusskompetenzen der Union im Bereich der Handelspolitik	531
2. Vertragsabschlussverfahren	532
III. Die Europäische Union und die Welthandelsordnung (GATT/WTO)	533
1. Völkerrechtliche Bindung der Europäischen Union	533
2. Anwendbarkeit der WTO-Vorschriften im Unionsrecht	535
IV. Assoziierungs- und Partnerschaftsabkommen	538
V. Europäischer Wirtschaftsraum	542
VI. Union für das Mittelmeer	543
VII. Transatlantische Wirtschaftsbeziehungen	543
VIII. Wirtschaftsbeziehungen mit Lateinamerika und Asien	546
IX. Solidarität	547
§ 28 Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik	547
I. Gemeinsame Bestimmungen	547
II. Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik	550
3. Teil. Sonstige Formen der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik	
§ 29 Westeuropäische Union (WEU) und der Übergang ihrer Aufga- ben auf die Europäische Union	557
§ 30 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)	558
I. Entwicklung des KSZE-Prozesses bis hin zur OSZE	558
II. Institutionen	562
Sachverzeichnis	567