Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Europäisches Verwaltungsrecht

§ 2 Akteure, Rechtsquellen, Wirkungen und Gegenstand des Verwaltungsrechts der Europäischen Union

Univ.-Prof. Dr. Ulrich Stelkens

Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
insbesondere deutsches und europäisches
Verwaltungsrecht

§ 2 Akteure, Rechtsquellen, Wirkungen und Gegenstand des Verwaltungsrechts der Europäischen Union

A) „Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Union“ als EU-Eigenverwaltung

B) Mitgliedstaatliche Verwaltungen und Unionsrecht

C) Rechtsquellen des EU-Verwaltungsrechts

D) Gültigkeitsvermutung und Anwendungsvorrang des Unionsrechts

E) Abgrenzung des EU-Verwaltungsrechts zum EU-Privatrecht und EU-Strafrecht

A) „Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Union“ als Vollzugsorgane

Primärrechtliche Anerkennung der „**Verwaltungsdimension**“ der EU (*Krajewski/ Rösslein*, in: Grabitz/Hilf, Recht der EU, Art. 298 AEUV Rn. 14 [Bearb. 2017]):

Art. 298 AEUV

(1) Zur Ausübung ihrer Aufgaben stützen sich die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union auf eine offene, effiziente und unabhängige europäische Verwaltung.

(2) Die Bestimmungen zu diesem Zweck werden unter Beachtung des Statuts und der Beschäftigungsbedingungen nach Artikel 336 vom Europäischen Parlament und vom Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen erlassen.

- Art. 298 AEUV Setzt voraus, dass Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union Verwaltungsaufgaben erfüllen
- Im Übrigen ist die Bedeutung der Bestimmung noch nicht wirklich geklärt:

  Hierzu: *della Cananea*, in: Kmieciak (Hrsg.), Administrative Proceedings in the Habsburg Succession Countries, 2020, S. 265, 281 ff.; *Gärditz,* DÖV 2010, 453, 461; *Kahl*, NVwZ 2011, 449, 450; *Nieto-Garrido*, EPL 18 (2012), 373 ff.; *Ruffert*, in: Bauer/Calliess (Hrsg.), Verfassungsprinzipien in Europa, 2008, S. 273, 274 ff.

A) „Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Union“ als Vollzugsorgane

I. Unterscheidung zwischen „Organen“ und „Einrichtungen und sonstigen Stellen“ der Union

II. Kommission als „beherrschender Verwaltungsträger“ der EU-Eigenverwaltung

III. Exkurs: Die EU-Bediensteten

IV. Dezentralisierung des direkten Vollzugs: Die Unionsagenturen im Überblick

I. Unterscheidung zwischen „Organen“ und „Einrichtungen und sonstigen Stellen“ der Union

EUV, AEUV und GRCh unterscheiden zwischen

- **„Organen“ der Union** ([engl./franz.: institutions]), die in Art. 13 Abs. 1 EUV abschließend aufgezählt werden. Wenn das Primärrecht von „Organen der Union“ spricht, sind damit **nur** diese gemeint, nicht alle anderen „Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union“ (Ausnahme bei Art. 340 Abs. 2 AEUV)

  Achtung Missverständnisgefahr: Die „Organe“ werden in der englischen und französischen Fassung des Art. 13 EUV als „ institutions“ bezeichnet. Daher findet sich in der englischen und französischen Beiträgen oft die Aussage, dass nicht jedes „Organ“ der EU eine „institution“ sei. Der Begriff „Organ“ wird daher in englischen und französischen Beiträgen oft als Synonym für „Einrichtungen und sonstige Stellen der Union“ benutzt.

- **„Einrichtungen und sonstigen Stellen“ der Union** (z. B. in Art. 228 Abs. 1, Art. 263 Abs. 1, **Art. 298 Abs. 1 AEUV** und Art. 41, Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh)

  Achtung Missverständnisgefahr: Die englische Fassung dieser Artikel spricht hier von „**bodies, offices and agencies of the Union**” die französische Fassung von „**organes et organismes de l'Union**“. Gerade die französische Fassung dieser Artikel im Vergleich zur deutschen Fassung des Art. 13 AEUV führt zu den oben beschriebenen Begriffsverwirrungen bei Art. 13 AEUV.

	Englisch	Französisch	Deutsch
Art. 13 Abs. 1 EUV	The Union shall have an institutional framework which shall aim to promote its values, advance its objectives, serve its interests, those of its citizens and those of the Member States […].	L'Union dispose d'un cadre institutionnel visant à promouvoir ses valeurs, poursuivre ses objectifs, servir ses intérêts, ceux de ses citoyens, et ceux des États membres […].	Die Union verfügt über einen institutionellen Rahmen, der zum Zweck hat, ihren Werten Geltung zu verschaffen, ihre Ziele zu verfolgen, ihren Interessen, denen ihrer […] Bürger und denen der Mitgliedstaaten zu dienen […]
	The **Union's institutions** shall be: – the European Parliament, – the European Council, – the Council, – the European Commission […], – the Court of Justice of the European Union, – the European Central Bank, – the Court of Auditors.	Les **institutions de l'Union** sont: – le Parlement européen, – le Conseil européen, – le Conseil, – la Commission européenne […], – la Cour de justice de l'Union européenne, – la Banque centrale européenne, – la Cour des compte.	Die **Organe der Union** sind – das Europäische Parlament, – der Europäische Rat, – der Rat, – die Europäische Kommission […] , – der Gerichtshof der Europäischen Union, – die Europäische Zentralbank, – der Rechnungshof.

	Englisch	Französisch	Deutsch
Art. 298 Abs. 1 AEUV	In carrying out their missions, the **institutions, bodies, offices and agencies of the Union** shall have the support of an open, efficient and independent European administration.	Dans l'accomplissement de leurs missions, les **institutions, organes et organismes de l'Union** s'appuient sur une administration européenne ouverte, efficace et indépendante..	Zur Ausübung ihrer Aufgaben stützen sich die **Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union** auf eine offene, effiziente und unabhängige europäische Verwaltung.
Art. 41 Abs. 1 GRCh	Every person has the right to have his or her affairs handled impartially, fairly and within a reasonable time by the **institutions, bodies, offices and agencies of the Union**	Toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les **institutions**, **organes et organismes de l'Union**.	Jede Person hat ein Recht darauf, dass ihre Angelegenheiten von den **Organen**, **Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union** unparteiisch, gerecht und innerhalb einer angemessenen Frist behandelt werden..

	Englisch	Französisch	Deutsch
Art. 228 Abs. 1 AEUV	A European Ombudsman […], shall be empowered to receive complaints […] concerning instances of maladministration in the activities of the **Union institutions**, **bodies, offices or agencies** […].	Un médiateur européen […], est habilité à recevoir les plaintes […] relatives à des cas de mauvaise administration dans l'action des **institutions, organes ou organismes de l'Union**. […]	Ein […] Europäischer Bürgerbeauftragter ist befugt, Beschwerden […] über Missstände bei der Tätigkeit der **Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union**, […] entgegenzunehmen. […]
Art. 263 Abs. 1 AEUV	The Court of Justice of the European Union […] shall also review the legality of acts of **bodies, offices or agencies of the Union** intended to produce legal effects vis-à-vis third parties	La Cour de justice de l'Union européenne […] contrôle aussi la légalité des actes des **organes ou organismes de l'Union** destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers.	Der Gerichtshof der Europäischen Union […] überwacht ebenfalls die Rechtmäßigkeit der Handlungen der **Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union** mit Rechtswirkung gegenüber Dritten.

1. „Organe“ ([engl./franz.: institutions]) i. S. des Art. 13 Abs. 1 Satz 2 EUV

„Organe“ ([engl./franz.: institutions]) i. S. des Art. 13 Abs. 1 Satz 2 EUV:

- werden in Art. 13 Abs. 1 Satz 2 EUV abschließend aufgezählt;
- sind ausschließlich gemeint, wenn das Primärrecht von „Organen der Union“ spricht (Ausnahme bei Art. 340 Abs. 2 AEUV)
- haben im Grundsatz einen sich auf alle Politiken der Union beziehenden Auftrag;
- repräsentieren ein bestimmtes Interesse (Unionsbürger [Parlament], Mitgliedstaaten [Rat], Unionsinteresse [Kommission], Gesetzmäßigkeit [EuGH] …);
- sind grundsätzlich Einrichtungen, die in Entscheidungsprozesse der Union allgemein eingebunden sind;
- werden (teilweise) in Art. 14 bis 19 AEUV näher charakterisiert;

  Siehe hierzu (und zu den Abweichungen von diesen Grundsätzen): *Dero-Bugny*, Revue trimestrielle de droit européen 2018, 541 ff.; einführend zu den Organen der EU und zum Reformbedarf: *Gentzsch*, JuS 2024, 836 ff.

1. „Organe“ ([engl./franz.: institutions]) i. S. des Art. 13 Abs. 1 Satz 2 EUV

„Organe“ ([engl./franz.: institutions]) i. S. des Art. 13 Abs. 1 Satz 2 EUV

- haben alle einen eigenes Budget, eine eigene Personalverwaltung, eine eigene Beschaffungsabteilung usw.
- agieren im Verhältnis nach außen daher wie selbständige Verwaltungsträger (mit eigener Rechtspersönlichkeit) ohne dies rechtlich zu sein (vgl. Art. 47 EUV, Art. 335 AEUV)

  S. z. B. zu den Verwaltungsaufgaben des EuGH: *Vogiatzis,* ELRev 47 (2022), 222 ff.; zu den Verwaltungsaufgaben u. a. des Rats und des Parlaments: *Ruffert*, Law of Administrative Organization of the EU, 2020, 83 f.

- Dies gilt aber auch für alle anderen „Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union“, die nach EUV und AEUV bzw. Gründungsrechtsakten keine eigene Rechtspersönlichkeit haben

2. „Einrichtungen und sonstige Stellen“ der Union

„Einrichtungen und sonstige Stellen“ der Union

- werden teilweise bereits durch Primärrecht errichtet (z. B. Bürgerbeauftragter der Union [Art. 228 AEUV], Ausschuss der Regionen [Art. 305 ff. AEUV], Europäische Investitionsbank [Art. 308 f. AEUV], Europol [Art. 88 AEUV], …)

  Siehe für weitere Beispiele: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies_de

- lassen sich teilweise auf **explizite Errichtungsermächtigungen im Primärrecht** zurückführen (z. B. Europäische Verteidigungsagentur [Art. 42 Abs. 3 UAbs. 2 Satz 2, Art. 45 EUV]),

- werden jedoch größtenteils aufgrund **allgemeiner primärrechtlicher Rechtsetzungskompetenzen** durch Sekundärrecht (i.d.R. Verordnungen) errichtet und werden i.d.R. als **Agenturen** bezeichnet.

3. Bedeutung der Unterscheidung zwischen „Organen“ und „Einrichtungen und sonstige Stellen“ der Union

- Unter Geltung des EWGV und des EGV wurden in einzelnen Bestimmungen in der Regel einzelne Organe aufgezählt und die nicht im Primärrecht verankerten „Einrichtungen und Stellen“ gar nicht erwähnt

  Siehe z. B. Art. 249 Abs. 1 EGV: „ Zur Erfüllung ihrer Aufgaben und nach Maßgabe dieses Vertrags erlassen das Europäische Parlament und der Rat gemeinsam, der Rat und die Kommission Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen, sprechen Empfehlungen aus oder geben Stellungnahmen ab.“

- Seit dem Vertrag von Lissabon werden dagegen „Organe“ und „Einrichtungen und Stellen“ als Oberbegriff verwendet.

3. Bedeutung der Unterscheidung zwischen „Organen“ und „Einrichtungen und sonstige Stellen“ der Union

Problem: Was gilt, wenn einzelne Vertragsbestimmungen nur von „Organen“ sprechen? Hierzu (am Beispiel des Art. 341 AEUV [„Der Sitz der Organe der Union wird im Einvernehmen zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten bestimmt“]) in den entscheidenden Passagen gleichlautend:

- EuGH (GK), C-743/19 v. 14.7.2022, Rn. 43 ff. – Parlament ./. Rat
- EuGH (GK), C-106/19 und C-232/19 v. 14.7.2022, Rn. 111 ff. – Italien und Commune de Milano ./. Rat und Parlament
- EuGH (GK), C-59/18 und C-182/18 v. 14.7.2022, Rn. 67 ff. – Italien und Commune de Milano ./. Rat

3. Bedeutung der Unterscheidung zwischen „Organen“ und „Einrichtungen und sonstige Stellen“ der Union

EuGH (GK), C-743/19 v. 14.7.2022, Rn. 43 ff. – Parlament ./. Rat (Folie 1 von 3)

„45. Was erstens den Wortlaut von Art. 341 AEUV betrifft, so bezieht sich dieser nur auf die „Organe der Union“. Nach Art. 13 Abs. 1 EUV verweist der Begriff „Organe“ auf eine genaue Auflistung von Einheiten, die nicht die Einrichtungen und die sonstigen Stellen der Union, insbesondere nicht die Agenturen der Union, umfasst.

46. Was zweitens den Zusammenhang betrifft, in den sich Art. 341 AEUV einfügt, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass [...], eine Reihe von Bestimmungen der Verträge durch den Vertrag von Lissabon geändert wurden, um einen ausdrücklichen Verweis auf die „Einrichtungen und [die] sonstigen Stellen der Union“ aufzunehmen, was zur Folge hatte, dass explizit eine Unterscheidung zwischen den in Art. 13 Abs. 1 EUV ausdrücklich genannten Organen der Union einerseits sowie den Einrichtungen und den sonstigen Stellen der Union andererseits getroffen wurde. Somit beziehen sich einige Bestimmungen des AEU-Vertrags nur auf die Organe der Union, während sich andere Bestimmungen dieses Vertrags, wie die Art. 15, 16, 123, 124, 127, 130, 228, 263, 265, 267, 282, 298 und 325, weiter gehend auf die Organe, die Einrichtungen und die sonstigen Stellen der Union beziehen. Dies ist, was die Zuständigkeit des Gerichtshofs anbelangt, insbesondere bei den Art. 263, 265 und 267 AEUV der Fall.“

3. Bedeutung der Unterscheidung zwischen „Organen“ und „Einrichtungen und sonstige Stellen“ der Union

EuGH (GK), C-743/19 v. 14.7.2022, Rn. 43 ff. – Parlament ./. Rat (Folie 2 von 3)

„47. Es ist jedoch festzustellen, dass der Wortlaut von Art. 341 AEUV, der sich nur auf die „Organe“ bezieht, dem Wortlaut der Vorgängervorschriften dieses Artikels, nämlich Art. 216 EWG-Vertrag (danach Art. 216 EG-Vertrag und dann Art. 289 EG), entspricht.

48. Der vom Rat [...] Umstand, dass in den Bestimmungen des Siebten Teils („Allgemeine und Schlussbestimmungen“) des AEU-Vertrags, in den sich Art. 341 AEUV einfügt, von den „Organen“ die Rede ist, kann daher – obwohl der EU-Vertrag [...] eine klare Unterscheidung zwischen den Organen der Union einerseits und den Einrichtungen und den sonstigen Stellen der Union andererseits trifft – nicht als Ausdruck einer Absicht der Verfasser der Verträge verstanden werden, den Begriff „Organe“ in einem weiten Sinne dahin zu verstehen, dass er nicht nur die in Art. 13 Abs. 1 EUV aufgeführten Einheiten umfasst, sondern auch die Einrichtungen und die sonstigen Stellen der Union, die mit den Verträgen oder kraft der Verträge errichtet wurden und zur Verwirklichung der Ziele der Union beitragen sollen. [...] “

3. Bedeutung der Unterscheidung zwischen „Organen“ und „Einrichtungen und sonstige Stellen“ der Union

EuGH (GK), C-743/19 v. 14.7.2022, Rn. 43 ff. – Parlament ./. Rat (Folie 3 von 3)

„48 [...] Dies gilt umso mehr, als der EU-Vertrag und der AEU-Vertrag gemäß Art. 1 Abs. 3 EUV und Art. 1 Abs. 2 AEUV eine einheitliche Verfassungsgrundlage für die Union bilden, so dass die Definition des Begriffs „Organe“ in Art. 13 Abs. 1 EUV und die Unterscheidung zwischen diesen Organen einerseits und den Einrichtungen und den sonstigen Stellen der Union andererseits in beiden Verträgen übergreifend und einheitlich gelten müssen.“

- Rn. 49 ff.: (Nur) „Organbegriff“ bei Art. 340 Abs. 2 AEUV ist weiter zu verstehen
- Rn. 53: Bei Art. 342 AEUV zur Sprachenfrage ist der Begriff „Organ“ dagegen nicht zwingend weit, sondern eng i.S. des Art. 13 EUV zu verstehen

II. Kommission als „beherrschender Verwaltungsträger“ der EU-Eigenverwaltung

Kommission als „beherrschender Verwaltungsträger“ der EU-Eigenverwaltung (*Ruffert*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 17 EUV Rn. 14)

Art. 17 EUV

(1) Die Kommission fördert die allgemeinen Interessen der Union und ergreift geeignete Initiativen zu diesem Zweck. Sie sorgt für die Anwendung der Verträge sowie der von den Organen kraft der Verträge erlassenen Maßnahmen. **Sie überwacht die Anwendung des Unionsrechts unter der Kontrolle des Gerichtshofs der Europäischen Union. Sie führt den Haushaltsplan aus und verwaltet die Programme. Sie übt nach Maßgabe der Verträge Koordinierungs-, Exekutiv- und Verwaltungsfunktionen aus.** Außer in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und den übrigen in den Verträgen vorgesehenen Fällen nimmt sie die Vertretung der Union nach außen wahr. Sie leitet die jährliche und die mehrjährige Programmplanung der Union mit dem Ziel ein, interinstitutionelle Vereinbarungen zu erreichen.

(2 bis 8) […].

II. Kommission als „beherrschender Verwaltungsträger“ der EU-Eigenverwaltung

Organisation der Kommission: Rechtsgrundlagen:

- Art. 17 und Art. 18 EUV, Art. 244 ff. AEUV
- Geschäftsordnung der Kommission (Rechtsgrundlage Art. 249 AEUV)
- Beschluss der Kommission C(2018)700 final v. 31.1.2018 über einen Verhaltenskodex für die Mitglieder der Europäischen Kommission (zur Vorgeschichte s. *Jacqué*, RTDeur. 2017, 75, 76 ff.)

Allgemein zur Organisation der Kommission: *Groß*, Die Legitimation der polyzentralen EU-Verwaltung, 2015, S. 21 – 43; *Oliver/Martenczuk*, in: Schütz/ Tridimas (Hrsg.), Oxford Principles of European Union Law I, 2018, S. 549 ff.; *Ruffert*, Law of Administrative Organization of the EU, 2020, 70 ff.

Zur „Politisierung“ der Kommission: *Guiot*, CdE 57 (2021), 419 ff.

Folgerungen:

1. **Kommission als „gubernatives“ Kollegialorgan**
2. **Kommission als „monolithische“ Behörde**

1. Kommission als „gubernatives“ Kollegialorgan

- **Kommissionspräsident** (Art. 17 Abs. 6 und 7 EUV): Wahl durch EP auf Vorschlag des Rats, der auf Ergebnisse der EP-Wahl Rücksicht nehmen muss.

  Zur Rolle des EU-Parlaments bei der Bestellung des Kommissionspräsidenten und der Kommission und zum „Spitzenkandidatenmodell“: *Blanc*, ReVUE 2024, 292 ff.; *Brauneck*, DVBl. 2020, 237 ff.; Citino/Lupo, RevUE 2024, 283 ff.; *Costa*, RevUE, 2020, 229 ff.; *Dawson*, MJ 26 (2019), 731 ff.; *Ed. Comment*, CML-Rev 51 (2014), 1571, 1573 ff.; *Holzner*, EuR 2015, 525 ff.; *Jacqué*, RTDeur. 2014, 765, 766 ff.; *Jacqué*, RTDeur. 2020, 659, 661 ff.; *Kocharov*, ZEuS 2014, 443 ff.; *Lehner*, NVwZ 2015, 20 ff; *Nickel*, EuR 2016, 28 ff.; *Roland*, ReVUE 2024, 299, 301 ff.; *Ziller*, RevUE 2024, 276 ff.

- **Hoher Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 18 EUV):** Ernennung durch Rat mit Zustimmung des Kommissionspräsidenten; Einbindung in Kommission *und* Rat: Ständiger Vorsitz des Rates der Außenminister

  Vgl. hierzu *Louis*, CdE 50 (2014), 485, 491 f.

- Andere **Kommissare** werden nach Art 17 Abs. 6 UAbs. 2 und 3 EUV bestellt. Kommissionspräsident legt deren internen Verantwortlichkeiten im Verhältnis zueinander fest (Art 17 Abs. 6 UAbs. 1 EUV)

  Hierzu *Cotter/Butler*, CML Rev. 61 (2024), 593 ff,

1. Kommission als „gubernatives“ Kollegialorgan

- Zur neuen Form der Zuständigkeitsabgrenzung zwischen den Kommissaren seit **„Juncker-Kommission“** (durch Bestellung mehrerer Vizepräsidenten mit „bündelnden Geschäftsbereichen“):

  Guiot, CdE 57 (2021), 419, 436 ff. *Louis*, CdE 50 (2014), 485, 487 ff.; *Jacqué,* RTDeur. 2015, 833 ff.; zu den neuen Vizepräsidenten: *Brauneck*, DÖV 2015, 904 ff.; zu den Auswirkungen auf die interne Machtverteilung *Ophey*, dms 11 (2018), 331 ff.

- Dieses Modell wurde grundsätzlich von der ersten (*Jacqué*, RTDeur. 2020, 659, 664) und der zweiten „von-der-Leyen-Kommission“ übernommen (übernächste Folie).

European Commission

JEAN-CLAUDE JUNCKER

PRESIDENT

FRANS TIMMERMANS

FIRST VICE-PRESIDENT
Better Regulation, Interinstitutional Relations, Rule of Law and the Charter of Fundamental Rights

FEDERICA MOGHERINI

VICE-PRESIDENT
HIGH REPRESENTATIVE
of the Union for Foreign Affairs and Security Policy

ANDRUS ANSIP

VICE-PRESIDENT
Digital Single Market

MAROŠ ŠEFČOVIČ

VICE-PRESIDENT
Energy Union

VALDIS DOMBROVSKIS

VICE-PRESIDENT
Euro and Social Dialogue Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union

JYRKI KATAINEN

VICE-PRESIDENT
Jobs, Growth, Investment and Competitiveness

GÜNTHER OETTINGER

Budget & Human Resources

JOHANNES HAHN

European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations

CECILIA MALMSTRÖM

Trade

NEVEN MIMICA

International Cooperation and Development

MIGUEL ARIAS CAÑETE

Climate Action and Energy

KARMENU VELLA

Environment, Maritime Affairs and Fisheries

VYTENIS ANDRIUKAITIS

Health and Food Safety

DIMITRIS AVRAMOPOULOS

Migration, Home Affairs and Citizenship

MARIANNE THYSSEN

Employment, Social Affairs, Skills and Labour Mobility

PIERRE MOSCOVICI

Economic and Financial Affairs, Taxation and Customs

CHRISTOS STYLIANIDES

Humanitarian Aid and Crisis Management

PHIL HOGAN

Agriculture and Rural Development

VIOLETA BULC

Transport

ELŻBIETA BIEŃKOWSKA

Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs

VĚRA JOUROVÁ

Justice, Consumers and Gender Equality

TIBOR NAVRACSICS

Education, Culture, Youth and Sport

CORINA CREȚU

Regional Policy

MARGRETHE VESTAGER

Competition

CARLOS MOEDAS

Research, Science and Innovation

JULIAN KING

Security Union

MARIYA GABRIEL

Digital Economy and Society

European Commission 2014-19

#teamJunckerEU

NA-05-17-230-EN-N

European Commission

Ursula von der Leyen
President

Teresa Ribera Rodríguez
Executive Vice-President
Clean, Just and Competitive Transition

Maroš Šefčovič
Commissioner
Trade and Economic Security
Interinstitutional Relations and Transparency

Valdis Dombrovskis
Commissioner
Economy and Productivity Implementation and Simplification

Dubravka Šuica
Commissioner
Mediterranean

Henna Virkkunen
Executive Vice-President
Tech Sovereignty, Security and Democracy

Olivér Várhelyi
Commissioner
Health and Animal Welfare

Wopke Hoekstra
Commissioner
Climate, Net Zero and Clean Growth

Andrius Kubilius
Commissioner
Defence and Space

Marta Kos
Commissioner
Enlargement

Stéphane Séjourné
Executive Vice-President
Prosperity and Industrial Strategy

Jozef Síkela
Commissioner
International Partnerships

Costas Kadis
Commissioner
Fisheries and Oceans

Maria Luís Albuquerque
Commissioner
Financial Services and the Savings and Investments Union

Hadja Lahbib
Commissioner
Equality Preparedness and Crisis Management

Kaja Kallas
High Representative/Vice-President
Foreign Affairs and Security Policy

Magnus Brunner
Commissioner
Internal Affairs and Migration

Jessika Roswall
Commissioner
Environment, Water Resilience and a Competitive Circular Economy

Piotr Serafin
Commissioner
Budget, Anti-Fraud and Public Administration

Dan Jørgensen
Commissioner
Energy and Housing

Ekaterina Zaharieva
Commissioner
Startups, Research and Innovation

Michael McGrath
Commissioner
Democracy, Justice, the Rule of Law and Consumer Protection

Apostolos Tzitzikostas
Commissioner
Sustainable Transport and Tourism

Roxana Mînzatu
Executive Vice-President
Social Rights and Skills, Quality Jobs and Preparedness

Raffaele Fitto
Executive Vice-President
Cohesion and Reforms

Christophe Hansen
Commissioner
Agriculture and Food

Glenn Micallef
Commissioner
Intergenerational Fairness, Youth, Culture and Sport

1. Kommission als „gubernatives“ Kollegialorgan

- **Geschäftsverteilung**: Art. 17 Abs. 6 EUV, Art. 1 und Art. 3 Geschäftsordnung der Kommission;
- Beschlussfassung:

Art. 250 AEUV

Die Beschlüsse der Kommission werden mit der Mehrheit ihrer Mitglieder gefasst.

Die Beschlussfähigkeit wird in ihrer Geschäftsordnung festgelegt

- Beschlussfassungsverfahren nach Art. 4 ff. Geschäftsordnung

1. Kommission als „gubernatives“ Kollegialorgan

Aus Kollegialprinzip folgt Problem der nur eingeschränkt möglichen Delegation von Entscheidungsbefugnissen auf einzelne Kommissare und Kommissions-bedienstete. Dies ist nur nach Art. 13 ff. der Geschäftsordnung (eingeschränkt) möglich. Hieraus folgt auch das Fehlen eines „echten“ Ressortprinzips“ für die Kommission

Zu den Voraussetzungen einer Delegation und Rechtsfolgen ihrer Missachtung

- EuGH, 5/85 v. 23.9.1986, Rn. 28 ff. - Akzo Chemie
- EuGH, C-137/92,v. 15.6.1994, Rn. 44 ff., 62 ff. - BASF AG (gegen EuG, T-79/89 v. 27.2.1992, Rn. 54 ff., 66 ff.);
- EuGH, C-249/02 v. 11.11.2004, Rn. 44 ff. – Portugal ./. Kommission
- EuG, T-324/05 v. 2.10.2009, Rn. 65 ff. – Estland ./. Kommission
- EuGH (GK), C-643/15 und C-647/15 v. 6.9.2017, Rn. 182 ff. - Slowakei und Ungarn ./. Rat

Siehe hierzu *Brauneck*, DÖV 2015, 904, 908 ff.; *Hofmann/Rowe/Türk*, Administrative Law and Policy of the European Union, 2011, S. 251 ff.; *de Witte/Tsourdi*, CML Rev. 55 (2018), 1457, 1484 f.

2. Kommission als „monolithische“ Behörde

- Gliederung der Kommission nach Art. 21 ff. der Geschäftsordnung in Dienststellen (Generaldirektionen); s. hierzu http://ec.europa.eu/about/ds_de.htm
- Dienststellen decken sich nicht zwingend mit den Geschäftsbereichen der Kommissare, so dass die Dienststellen eine gewisse faktische Unabhängigkeit (auch auf Grund des Lebenszeitbeamtentums) gegenüber den Kommissaren genießen.
- Der Kommunikation zwischen Dienststellen und Kommissaren dienen die **Kabinette** der Kommissare (Art. 19 f. der Geschäftsordnung).

  Siehe hierzu *Bauer/Kassim/Connoly*, Journal of European Public Policy, 2021, S. 354 ff.

- Untergliederungen berühren weder Kollegialprinzip noch die „Einheitlichkeit“ der Kommission im Verhältnis nach außen.

  Literatur: *Borchardt*, in: FS Scheunig, 2011, 26 ff.; *Mehde,* ZEuS 2001, 403 ff.; *Groß*, Die Legitimation der polyzentralen EU-Verwaltung, 2015, S. 21 ff.; *Harlow/Rawlings*, Process and Procedure in EU Administration, 2014, S. 20 ff.; *Priebe*, Die Verwaltung 33 (2000), S. 379 ff.; *Suvarierol*, West European Politics 2008, S. 701 ff.

III. Exkurs: Die EU-Bediensteten

Grundlagen für das EU-Beamtenrecht:

Art. 336 AEUV

Das Europäische Parlament und der Rat erlassen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen nach Anhörung der anderen betroffenen Organe das Statut der Beamten der Europäischen Union und die Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Union.

Art. 270 AEUV

Der Gerichtshof der Europäischen Union ist für alle Streitsachen zwischen der Union und deren Bediensteten innerhalb der Grenzen und nach Maßgabe der Bedingungen zuständig, die im Statut der Beamten der Union und in den Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Union festgelegt sind.

VO Nr. 31 (EWG) 11 (EAG) über das Statut der Beamten und über die Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft

III. Exkurs: Die EU-Bediensteten

Rechtsgrundlagen (Art. 270, Art. 336 AEUV und VO Nr. 31 [EWG] 11 [EAG])

Hierzu *Niedobitek*, in: Magiera/Sommermann/Ziller (Hrsg.), Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis in nationaler und transnationaler Perspektive - Festschrift für Heinrich Siedentopf, 2008, S. 87, 92 ff.

Auswahlverfahren, Probezeit, Pflichten und Rechte der EU-Beamten

Andreone, RevUE 2019, 232 ff. und 626 ff.; *Ban*, International Review of Administrative Sciences 76 (2010), 5 ff.; *Henrichs,* ZBR 1989, 40 ff.; *Kilb,* NVwZ 2003, 682 ff.; *Mehde,* in: Terhechte (Hrsg.), Verwaltungsrecht der Europäischen Union, 2. Auf. 2022, § 39 Rn. 1 ff.; *Oberdorff*, in: Auby/Dutheil de la Rochère (Hrsg.), Traité de droit administratif européen, 3. Aufl. 2022, S. 229 ff.; *Reithmann*, ZBR 2015, 217 ff.; *Reithmann*, in: v. d. Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 336 AEUV Rn. 4 ff.

Rechtsschutz der EU-Beamten

- *Mehde,* in: Terhechte (Hrsg.), Verwaltungsrecht der Europäischen Union, 2. Auf. 2022, § 39 Rn. 54 ff.
- Das zwischenzeitlich errichtete Gericht für den öffentlichen Dienst der EU wurde wieder aufgelöst und ist im EuG aufgegangen.

III. Exkurs: Die EU-Bediensteten

Neben den EU-Beamten gibt es noch „sonstige Bedienstete“ der EU

- „Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Union“ nach der VO Nr. 31 (EWG) 11 (EAG) über das Statut der Beamten und über die Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft
- Verträge dieser Bediensteten unterfallen nicht dem nationalem Arbeitsrecht, sondern einem besonderen Arbeits-EU-Recht der „Beschäftigungsbedingungen“

Kennzeichnend für Regime der „sonstigen Bediensteten“ (sog. Vertragsbedienstete) sind

- einfachere Einstellungsverfahren
- in der Regel befristete Verträge
- Einsatz eher für „untergeordnete“ Tätigkeiten

Andreone/Gravier, Revue de l‘Union européenne 2024, 87 ff.

IV. Dezentralisierung des direkten Vollzugs: Die Unionsagenturen im Überblick

„Agenturen“ als „sonstige Einrichtungen und Stellen“ der Union

- werden bei https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/types-institutions-and-bodies_en aufgezählt;
- heißen nicht alle Agenturen („Agency“), sondern tragen teilweise auch Bezeichnungen wie „Amt“ („Authority“), „Ausschuss“ („Board“), „Institut“, „Aufsichtsbehörde“(„Authority“) etc.
- werden i.d.R. aufgrund **allgemeiner vertragsrechtlicher Rechtsetzungs-kompetenzen** durch Sekundärrecht (i.d.R. Verordnungen) errichtet
- sind von der EU und ihren Organen verschiedene „juristische Personen des Unionsrechts“ **mit eigener Rechtspersönlichkeit** (Handeln der Agentur-Organe im Namen der Agentur, eigener Haushalt, eigenes Personal [und eigenes Personalrecht] und eigenes Vermögen)

Zu Sinn und Konsequenzen dieser eigenen Rechtsfähigkeit s. *Uerpmann*, AöR 125 (2000), 551, 566 f

IV. Dezentralisierung des direkten Vollzugs: Die Unionsagenturen im Überblick

- Dezentrale Agenturen
- Agenturen für die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
- Exekutivagenturen
- EURATOM-Agenturen und -Einrichtungen
- Sonstige Stellen

IV. Dezentralisierung des direkten Vollzugs: Die Unionsagenturen im Überblick

Unterschiedliche „Agenturfunktionen“ I

Siehe zur folgenden Klassifizierung: *Andreone*, RevUE, 2017, 221, 228 ff.; *Chiti*, CML Rev. 37 [2000], 309 ff.*; Groß*, EuR 2005, 54 ff.

- Agenturen, die v. a. der Kommission allgemein durch fachliche Stellungnahmen, Forschungen, Erhebungen etc. zuarbeiten (z. B. Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen – EIGE; Europäische Umweltagentur – EEA; Europäische Agentur für Grundrechte - FRA)

- Agenturen, die (auch) der Information/Aufklärung der Öffentlichkeit dienen (z. B. Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht – EMCDDA)
- Agenturen, die (auch) technische Normungen vorantreiben (z. B. Europäische Eisenbahnagentur – ERA; Europäische Agentur für Netz- und Informationssicherheit - ENISA)
- Agenturen, die der Kommission v. a. in Bezug auf bestimmte Verfahren zuarbeiten (z. B. Gutachten der Europäische Arzneimittel-Agentur - EMA)

Fortsetzung nächste Seite

IV. Dezentralisierung des direkten Vollzugs: Die Unionsagenturen im Überblick

Unterschiedliche „Agenturfunktionen“ II

- **Agenturen mit Entscheidungsbefugnissen im Verhältnis zum Bürger** zur Entlastung der Kommission in **fachlich-technischen Feldern** (z. B. Amt der Europäischen Union für geistiges Eigentum - EUIPO; Agentur für Flugsicherheit - EASA)

- **Agenturen mit Entscheidungsbefugnissen im Verhältnis zum Bürger** zur Entlastung der Kommission bei der **Vergabe von Fördermitteln und der Verwaltung von Programmen** (Exekutivagenturen – siehe hierzu hier am Ende)

- „**Netzwerkagenturen**“, die nationale Fachbehörden miteinander und mit der Kommission „verknüpfen“, um so eine aufeinander abgestimmte Vollzugspolitik zu ermöglichen (z. B. Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden – ACER; Europäische Chemikalienagentur – ECHA; Europäische Finanzaufsichtsbehörden - EBA/ESMA/EIOPA)

- Agenturen, die (v. a.) der **Koordination und Unterstützung der Mitgliedstaaten im Sicherheitsbereich** dienen (z. B. EUROPOL/FRONTEX)

B) Mitgliedstaatliche Verwaltungen und Unionsrecht

Begriff des „indirekten *Vollzugs* des Unionsrechts“ ist problematisch:

- Der Vollzugsbegriff ist sehr von der (deutschen) legalistischen Verwaltungskultur geprägt, die Verwaltung vor allem als Gesetzesvollzug versteht (wie es etwa auch in den Art. 83 ff. GG deutlich wird)
- In anderen Mitgliedstaaten und der Union selbst wird Verwaltung dagegen vor allem als Verwirklichung von Politiken verstanden, die von Gesetzgebung und Regierung definiert werden.
- Der englische Sprachgebrauch („***implementing* Union law** “) und der französische Sprachgebrauch („***mettre en œuvre* le droit de l’Union**“) machen insoweit gegenüber dem deutschen Sprachgebrauch deutlicher, dass es beim „Vollzug des Unionsrecht“ primär um die **Verwirklichung der im Unionsrecht konkretisierten Unionspolitiken** geht
- „**Vollzug“ des Unionsrechts** sollte daher nicht in Anlehnung an den Vollzugsbegriff der Art. 83 ff. GG verstanden werden, sondern **ist als „Verwirklichung der im Unionsrecht konkretisierten Unionspolitiken“ zu verstehen.**

B) Mitgliedstaatliche Verwaltungen und Unionsrecht

Besondere Missverständnisgefahren beim Begriff des „indirekten Vollzugs *des Unionsrechts“*:

Vollzug/Verwirklichung des „**Unionsrechts**“ meint im vorliegenden Zusammenhang

- nicht (nur) den **Vollzug unmittelbar anwendbaren Unionsrechts** durch die EU-Eigenverwaltung und nationale Behörden im Verhältnis zum Bürger,
- sondern auch die **Anwendung solchen *nationalen Rechts*** im Verhältnis zum Bürger**,**
  - das der Umsetzung nicht unmittelbar anwendbaren Unionsrechts (insbesondere der Umsetzung von Richtlinien) dient
  - das der Ergänzung unmittelbar anwendbaren Unionsrechts (z. B. ergänzende nationale Ausführungsregelungen zu EU-Verordnungen) dient
  - bei dessen Anwendung **geschriebenen und ungeschriebenen unionsrechtlichen Vorgaben** Rechnung zu tragen ist

Daher wäre es präziser, nicht von „Vollzug des Unionsrechts“, sondern von „Verwirklichung von Unionspolitiken“ zu sprechen

B) Mitgliedstaatliche Verwaltungen und Unionsrecht

Begriff des „indirekten Vollzugs des Unionsrechts“ ist aber so eingebürgert, dass hieran hier festgehalten wird. Jedoch ist zwischen **unterschiedlichen Formen des indirekten Vollzugs des Unionsrechts** zu unterscheiden.

- Diesen Unterscheidungen als solchen kommt jedoch keine rechtliche Bedeutung etwa im Hinblick auf die Bindungswirkung des Unionsrechts zu
- Die Unterscheidungen sind damit rein deskriptiv und dienen allein dazu, die unterschiedliche Formen der Einwirkung des Unionsrechts auf die Arbeit der nationalen Verwaltung zu beschreiben

I. „Echter“ Vollzug des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten

II. „Respektierender“ Vollzug des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten

III. Vollzug des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten im System der geteilten Mittelverwaltung („shared management“)

IV. Besonderheiten beim Vollzug des EU-Beihilferechts

I. „Echter“ Vollzug des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten

Unionsrecht weist nationalen Behörden konkrete Aufgaben zu, die sie auf Grundlage unionsrechtlicher Vorschriften (oder nationalen Umsetzungsgesetzen) auch im Verhältnis zum Bürger zu erfüllen haben – hier liegt eine sog. **Agency-Situation** vor: **Das „Ob“ und „Wie“ der Aufgabenerfüllung durch die Mitgliedstaaten sind unionsrechtlich geregelt**

Beispiele:

- Vollzug des EU-Zollrechts durch die die nationalen Zollbehörden nach der VO (EU) Nr. 952/2013 zur Festlegung des Zollkodexes der Union
- Vollzug des Telekommunikationsrechts durch die nationale Regulierungs-behörden nach Art. 3 ff. RL (EU) 2018/1972 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (Neufassung)

Auch beim „echten Vollzug“ sind Ergänzungen des „Vollzugsprogramms“ durch nationales Recht im Hinblick Zuständigkeitsordnung und Verfahren möglich, soweit es an unionsrechtlichen Spezialvorschriften fehlt,

II. „Respektierender“ Vollzug des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten

Nationale Behörden vollziehen nationales Recht, haben hierbei aber unionsrechtliche Vorgaben zu *beachten.*

- Unionsrecht regelt nicht, „*ob“* bestimmte Verwaltungsaufgaben wahrgenommen werden, sondern nur (mehr oder weniger weitgehend), wie sie zu erfüllen sind, *wenn* sie von den Mitgliedstaaten wahrgenommen werden – und setzt damit mitgliedstaatlichem Verwalten *Grenzen*

- „Respektierender Vollzug“ ist der Regelfall des mitgliedstaatlichen Vollzugs von Unionsrecht (auch wenn das teilweise kontraintuitiv ist)

Beispiele nächste Folie

II. „Respektierender“ Vollzug des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten

Kontraintuitive Beispiele für „respektierenden Vollzug“:

- **Grundfreiheiten** (Art. 28 ff., Art. 45 ff., Art. 49 ff., Art. 56 ff., Art. 63 ff. AEUV): Ob die Mitgliedstaaten die Grundfreiheiten für die Unionsbürger beschränken, ist allein ihre Entscheidung. Wenn sie es tun, müssen sie jedoch die Grenzen beachten, die die Grundfreiheiten nationalen Regelungen ziehen
- VO (EU) 2016/679 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr (**Datenschutz-Grund-verordnung**): Ob die Mitgliedstaaten Daten verarbeiten, ist allein ihre Entscheidung. Wenn sie es tun, müssen sie jedoch die DGVO beachten.
- RL 2011/92/EU über die **Umweltverträglichkeitsprüfung** bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten: Ob die Mitgliedstaaten potentiell umwelt-schädliche Vorhaben zulassen, ist allein ihre Entscheidung. Wenn sie solche Vorhaben genehmigen wollen, müssen sie jedoch vorher eine UVP durchführen.
- RL 2014/24/EU über **die öffentliche Auftragsvergabe:** Ob die Mitgliedstaaten Produkte selbst herstellen oder auf dem Markt einkaufen, ist allein ihre Entschei-dung (deutlich: EuGH, C-285/18 v. 3.10.2019 Rn. 43 ff. - Irgita) . Wenn sie öffentliche Aufträge vergeben, dann jedoch nur unter Beachtung des EU-Vergaberechts.

III. Vollzug des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten im System der geteilten Mittelverwaltung („shared management“)

EU Kommission ⟷ EU-Verordnung regelt Verwaltung von EU Mitteln durch Mitgliedstaaten ⟷ Mitgliedstaat

- EU legt ein Förderprogramm (insbes. im Bereich der Agrarpolitik/der Strukturfonds) auf, das aus EU-Mitteln finanziert werden soll
- Mitgliedstaaten verwalten EU-Mittel im Rahmen des Förderprogramms und finanzieren hieraus Projekte von Privaten oder z. B. Kommunen
- Mitgliedstaaten vergeben Förderungen und sollen die ordnungsgemäße Mittelverwendung durch die Fördermittelempfänger überwachen
- Verhältnis zwischen dem privaten Fördermittelempfänger und Mitgliedstaat kann nach der „Deutsche Milchkontor-Entscheidung“ (EuGH, 205/82 v. 21.9.1983) durch Unionsrecht und/oder nationales Recht geregelt sein.

Unionsrecht oder nationales Recht? ↕

(privater) Fördermittelempfänger

III. Vollzug des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten im System der geteilten Mittelverwaltung („shared management“)

Verfahren bei geteilter Mittelverwaltung (https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/funding-management-mode_en)

- Bei Mitteln, die unter „geteilter Mittelverwaltung“ stehen, betraut die Kommission die Mitgliedstaaten mit der Durchführung der Programme auf nationaler Ebene.
- Die Mitgliedstaaten weisen diese Mittel dann den endgültigen Empfängern zu (z. B. Unternehmen, Landwirten, Gemeinden usw.).
- Die Mitgliedstaaten sind dafür verantwortlich, ein Verwaltungs- und Kontrollsystem einzurichten, das den Anforderungen der Verordnungen entspricht. Außerdem müssen sie sicherstellen, dass dieses System effektiv funktioniert, und Unregelmäßigkeiten verhindern, erkennen und korrigieren.
- Der Kommission kommt eine Aufsichtsfunktion zu, d. h., sie überzeugt sich davon, dass die Regelungen, die für das Verwaltungs- und Kontrollsystem gelten, regelkonform sind
- Siehe hierzu auch *P. Craig*, EU Administrative Law, 3. Aufl. 2018, S. 80 ff., S. 104 ff.; *Ferraris*, E. L. Rev. 44 (2019), 855 ff.; *Fiebelkorn/Petzold*, EuR 2020, 536 ff.

III. Vollzug des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten im System der geteilten Mittelverwaltung („shared management“)

Allgemeine Regelungen zur geteilten Mittelverwaltung:

- VO (EG, Euratom) Nr. 2988/95 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften
- Art. 62 f. VO (EU/EURATOM) 2024/2509 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union

Sektorspezifische Regelungen zur geteilten Mittelverwaltung

- VO (EU) Nr. 2021/2116 über die Finanzierung, die Verwaltung und Überwachung der Gemeinsamen Agrarpolitik
- VO (EU) 2021/1060 mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik

III. Vollzug des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten im System der geteilten Mittelverwaltung („shared management“)

VO (EU/EURATOM) 2024/2509 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union

Art. 63 - Geteilte Mittelverwaltung mit Mitgliedstaaten

(1) Bei geteilter Mittelverwaltung überträgt die Kommission den Mitgliedstaaten Haushaltsvollzugsaufgaben.[…].

(2) Wenn die Mitgliedstaaten Haushaltsvollzugsaufgaben wahrnehmen, ergreifen sie sämtliche zum Schutz der finanziellen Interessen der Union erforderlichen Maßnahmen, einschließlich Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um insbesondere

a) sicherzustellen, dass die aus dem Haushalt der Union finanzierten Maßnahmen korrekt und wirksam gemäß den geltenden sektorspezifischen Vorschriften umgesetzt werden;
b) […];
c) Unregelmäßigkeiten und Betrug zu verhindern und aufzudecken sowie einschlägige Korrekturmaßnahmen zu ergreifen;
d) nach Maßgabe dieser Verordnung und sektorspezifischer Vorschriften mit der Kommission, dem OLAF, dem Rechnungshof und — im Fall der Mitgliedstaaten, die an der verstärkten Zusammenarbeit gemäß der Verordnung (EU) 2017/1939 teilnehmen — auch mit der EUStA zusammenzuarbeiten.

[…].

III. Vollzug des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten im System der geteilten Mittelverwaltung („shared management“)

VO (EU/EURATOM) 2024/2509 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union

Art. 63 - Geteilte Mittelverwaltung mit Mitgliedstaaten

(2) […].

Zum Schutz der finanziellen Interessen der Union führen die Mitgliedstaaten unter Achtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und im Einklang mit diesem Artikel und den einschlägigen sektorspezifischen Vorschriften Ex-ante- und Ex-post-Kontrollen durch, falls angezeigt auch Vor-Ort-Kontrollen anhand repräsentativer bzw. risikogestützter Stichproben von Transaktionen. Außerdem ziehen sie rechtsgrundlos gezahlte Beträge ein und leiten, sofern in dieser Hinsicht erforderlich, rechtliche Schritte ein.

Die Mitgliedstaaten verhängen gegenüber den Empfängern wirksame, abschreckende und verhältnismäßige Strafen, soweit dies in den anwendbaren sektorspezifischen Vorschriften oder in spezifischen Bestimmungen des nationalen Rechts vorgesehen ist.

Als Teil ihrer Risikobewertung und im Einklang mit den sektorspezifischen Vorschriften überwacht die Kommission die in den Mitgliedstaaten eingerichteten Verwaltungs- und Kontrollsysteme. Bei ihrer Prüfungstätigkeit achtet die Kommission den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und berücksichtigt das Ausmaß des bewerteten Risikos im Einklang mit den sektorspezifischen Vorschriften. […].

IV. Besonderheiten beim Vollzug des EU-Beihilferechts

Vollzug des europäischen Beihilferechts (Art. 107 ff. AEUV) erfolgt nach Maßgabe der VO (EU) 2015/1589 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 AEUV - hierzu einführend *Hilbert*, Jura 2017, 1150 ff.

Zwei Sichtweisen denkbar

- Klassische Sichtweise: Nationale Subventionspolitik wird von der Kommission kontrolliert und beschränkt
- Alternative Sichtweise: Mitgliedstaaten haben sich in Art. 107 ff. AEUV wechselseitig verpflichtet, von wettbewerbsverzerrenden Beihilfen abzusehen, soweit das Unionsrecht keine Ausnahmen vorsieht. Die Kommission unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung dieser gemeinsam vereinbarten Politik.

Das EU-Beihilferecht der Art. 107 ff. AEUV bildet in vielerlei Hinsicht einen – praktisch besonders wichtigen – Sonderfall des Vollzugs des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten. Die in diesem Zusammenhang entwickelten Grundsätze sollten nicht unbesehen auf alle Fälle des mitgliedstaatlichen Vollzugs des Unionsrechts übertragen werden.

C) Rechtsquellen des Europäischen Verwaltungsrechts

Unterscheidung der Rechtsquellen nach Anwendungsbereich

- Geltung nur für EU-Eigenverwaltung bzw. direkten Vollzug
- Geltung nur für mitgliedstaatlichen/indirekten Vollzug
- Geltung im gesamten Anwendungsbereich des Unionsrechts
- Geltung für Mitgliedstaaten auch außerhalb des Anwendungsbereichs des Unionsrechts

Unterscheidung der Rechtsquellen nach Bindungswirkung

- „Hard Law“ und „Soft Law“

Unterscheidung der Rechtsquellen nach Regelungsanliegen

- „Fesselung“ der Verwaltung durch Auferlegung rechtsstaatlicher Grundsätze, die unabhängig vom Inhalt der Verwaltungstätigkeit gelten
- Regelung der eigentlichen Verwaltungstätigkeit durch Zuweisung von Kompetenzen und Befugnissen

C) Rechtsquellen des Europäischen Verwaltungsrechts

I. **EUV, AEUV und GRCh und „Europäisches Verfassungsrecht“**

II. **Allgemeine Rechtsgrundsätze des Unionsrechts (vgl. Art. 19 Abs. 1 S. 2 EUV, Art. 340 Abs. 2 AEUV)**

III. **Verordnungen und Richtlinien (Art. 288 Abs. 2 und 3 AEUV)**

IV. **Adressatenunabhängige Beschlüsse (Art. 288 Abs. 4 AEUV)**

V. **Gesetzgebungsakte, delegierte und Durchführungsrechtsakte (Art. 289 bis Art. 291 AEUV)**

VI. **Mitteilungen, Empfehlungen, Stellungnahmen und Leitlinien (Soft Law) der Kommission (und der Agenturen)**

Einführend zu den Rechtsquellen des Unionsrechts: *Ruffert/Grischek/Schramm*, JuS 2020, 1022 ff.

I. EUV, AEUV und GRCh und „Europäisches Verfassungsrecht“

1. Primärrecht als „Europäisches Verfassungsrecht“?
2. Insbesondere: Art. 6 EUV und die GRCh

1. Primärrecht als „Europäisches Verfassungsrecht“?

Genau wie der Begriff des Europäischen Verwaltungsrechts ist natürlich auch der Begriff des „Europäischen Verfassungsrechts“ umstritten (s. etwa *Unger*, EuR – Beiheft 2 – 2018, 191 ff.). Soweit es um das „**Verfassungsrecht“ der Europäischen Union** geht, dürfte hierzu jedenfalls gezählt werden:

- **Grundwerte der EU und ihre Durchsetzung** (Art. 2 und Art. 7 EUV)
- **Institutionelles Europäisches Verfassungsrecht**: Verfassung der Organe der Europäischen Union (Art. 13 AEUV) und ihrer Rechtsbeziehungen zueinander und zu anderen „Einrichtungen und sonstigen Stellender Union“
- **EU-Rechtsetzungsverfahren** nach Art. 289 ff. AEUV (jedenfalls soweit es um den Erlass von Verordnungen und Richtlinien i. S. des Art. 288 Abs. 2 und 3 AEUV geht)
- **Kompetenzaufteilung zwischen Union und EU Mitgliedstaaten** (insbesondere Grundsätze des Art. 4 und 5 EUV)
- **Unionsbürgerschaft und Grundfreiheiten** (Art. 18 ff., Art. 28 ff., Art. 45 ff., Art. 49 ff., Art. 56 ff., Art. 63 ff. AEUV)
- **EU-Grundrechte** (Art. 6 EUV, Charta der Grundrechte der Europäischen Union)

1. Primärrecht als „Europäisches Verfassungsrecht“?

Allerdings sollte das „Verfassungsrecht der Europäischen Union“ nicht mit dem EU-Primärrecht gleichgesetzt werden.

- Das Primärrecht enthält mit **Art. 17 Abs. 1 EUV, Art. 298 AEUV** und **Art. 41 GRCh** nunmehr ausdrückliche Regelungen, die sich mit der „Verwaltungs-dimension“ der EU befassen
- Das Primärrecht enthält zudem zahlreiche Regelungen, die eher „verwaltungsrechtlicher Natur“ sind , weil sie unmittelbar die Organisation, Zuständigkeiten Verfahren und Handlungsformen der EU-Eigenverwaltung regeln (und sich nicht nur darauf beschränken, einen Rahmen für legislative Ausgestaltung durch den Unionsrechtsgesetzgeber treffen). Hierzu zählen solche primärrechtlichen Regelungen,
  - die der EU-Eigenverwaltung unmittelbar Verwaltungskompetenzen und Befugnisse zu ihrer Umsetzung zuweisen (insbesondere Art. 105 ff. AEUV)
  - die das Verwaltungsverfahren und die Handlungsformen der EU-Eigenverwaltung (ansatzweise) regeln (Beispiele nächste Folie)

1. Primärrecht als „Europäisches Verfassungsrecht“?

Beispiele für primärrechtliche Regelungen, die das Verwaltungsverfahren und die Handlungsformen der EU-Eigenverwaltung (ansatzweise) regeln

- Grundrecht auf gute Verwaltung (Art. 41 GRCh)
- Regelung der Handlungsform des „Einzelfall-Beschlusses“ in Art. 288 Abs. 4 AEUV sowie Art. 296 Abs. 2 AEUV (Begründungspflicht), Art. 297 Abs. 3 AEUV (Bekanntgabe), Art. 299 AEUV (Einzelfall-Beschluss als Vollstreckungstitel)
- Anerkennung der Handlungsform des Europäischen Verwaltungsvertrags in Art. 272, 335, 340 Abs. 1 AEUV
- Amtsermittlungs- und Prüfungsrechte (Art. 337 AEUV)
- Gesetzliche Haftung der EU (Art. 340 Abs. 2 AEUV)
- Recht auf Zugang zu Dokumenten (Art. 15 Abs. 3 AEUV, Art. 42 GRCh)
- Regelungen über Klagearten vor dem EuGH mit Rückwirkungen auf das materielle Recht: Art. 263 ff. AEUV
- Regelungen über den Bürgerbeauftragten der Union (Art. 228 AEUV, Art. 43 GRCh)

1. Primärrecht als „Europäisches Verfassungsrecht“?

Im Übrigen stehen Europäisches Verfassungsrecht und Europäisches Verwaltungsrecht nicht in einem Exklusivverhältnis zueinander: Europäisches Verfassungsrecht gibt den generellen Rahmen vor, in dem sich das Europäische Verwaltungsrecht entfaltet

Beispiele:

- Alle Unionsrechtsakte (insbes. Verordnungen und Richtlinien) sind im Lichte der Unionsgrundrechte (insbesondere der der GRCh) auszulegen.
- Art. 4 Abs. 3 EUV bildet den Rahmen für die Pflicht der Mitgliedstaaten, die im Unionsrecht konkretisierten Unionspolitiken effektiv zu verwirklichen
- Die einzelnen Kompetenzzuweisungen des AEUV beinhalten die Befugnis, der Kommission Verwaltungskompetenzen sekundärrechtlich zuzuweisen und Unionsagenturen zu errichten, soweit die Grenzen des Art. 5 EUV beachtet werden
- Die Grundwerte des Art. 2 EUV bestimmen auch den Vollzug des Unionsrechts
- ….

1. Insbesondere: Art. 6 EUV und die GRCh

Einführend zum Grundrechtsschutz in der EU:

- *Knoth/Seyer*, JuS 2021, 928 ff. und 1018 ff.;
- *Ruffert/Grischek/Schramm*, JuS 2022, 1022 ff.;
- *Lorenzen*, Jura 2021, 482 ff.

1. Insbesondere: Art. 6 EUV und die GRCh

Art. 6 Abs. 1 EUV

Die Union erkennt die Rechte, Freiheiten und Grundsätze an, die in der **Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 7. Dezember 2000 in der am 12. Dezember 2007 in Straßburg angepassten Fassung niedergelegt sind; die Charta der Grundrechte und die Verträge sind rechtlich gleichrangig.**

Durch die Bestimmungen der Charta werden die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union in keiner Weise erweitert.

Die in der Charta niedergelegten Rechte, Freiheiten und Grundsätze werden gemäß den allgemeinen Bestimmungen des Titels VII der Charta, der ihre Auslegung und Anwendung regelt, und unter gebührender Berücksichtigung der in der Charta angeführten Erläuterungen, in denen die Quellen dieser Bestimmungen angegeben sind, ausgelegt.

GRCh ist nach Art. 6 Abs. 1 EUV dem EUV und dem AEUV rechtlich gleichrangig und kann daher grundsätzlich auch eine Neu-Auslegung derjenigen Bestimmungen des EUV und des AEUV rechtfertigen, die aus dem EWGV oder EGV übernommen worden sind: vgl. *U. Stelkens*, ZEuS 2005, S. 61, 85 ff.

1. Insbesondere: Art. 6 EUV und die GRCh

Anwendungsbereich der Charta (Folie 1 von 3)**:**

Art. 51 GRCh

Anwendungsbereich

(1) Diese Charta **gilt für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union** unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und **für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union**. Dementsprechend achten sie die Rechte, halten sie sich an die Grundsätze und fördern sie deren Anwendung entsprechend ihren jeweiligen Zuständigkeiten und unter Achtung der Grenzen der Zuständigkeiten, die der Union in den Verträgen übertragen werden.

(2) Diese Charta dehnt den Geltungsbereich des Unionsrechts nicht über die Zuständigkeiten der Union hinaus aus und begründet weder neue Zuständigkeiten noch neue Aufgaben für die Union, noch ändert sie die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten und Aufgaben..

1. Insbesondere: Art. 6 EUV und die GRCh

Anwendungsbereich der Charta (Folie 2 von 3)**:**

- GRCh ist nach Art. 51 Abs. 1 Alt. 1 GRCh Rechtsquelle des Rechts des **direkten Vollzugs**
- GRCh ist auch i.Ü, Rechtsquelle des **indirekten Vollzugs** des Unionsrechts: Art. 51 Abs. 1 Alt. 2 GRCh

  Ausführlich zum „Durchführungsbegriff“ des Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh: *Dougan*, CML Rev. 52 (2015), 1201 ff.; *U.Stelkens*, Zum Verhältnis zwischen deutschen Grundrechten und Unionsgrundrechten und zur Abgrenzung ihrer Anwendungsbereiche, 2020 (bei D) ; *Thym*, DÖV 2014, 941 ff.;

1. Insbesondere: Art. 6 EUV und die GRCh

Anwendungsbereich der Charta (Folie 3 von 3)**:**

- GRCh wird auch (unabhängig von Art. 51 Abs. 1 Alt. 2 GRCh) zur Auslegung der sich aus Richtlinien ergebenden Umsetzungsverpflichtungen herangezogen:

  S. z.B. EuGH (GK), C-176/12 v. 15.1.2014, Rn. 43 - Association de médiation sociale; EuGH, C-175/17 v. 26.9.2018, Rn. 31 ff. - X; EuGH, C-149/17 v. 18.10.2018, Rn. 45 - Bastei-Lübbe; EuGH (GK), C-684/16 v. 6.11.2018, Rn. 50 - Max-Planck-Gesellschaft; EuGH (GK), C-476/17 v. 29.7.2019, Rn. 26 ff. - Pelham u. a.; EuGH (GK), C-511/18 u. a. v. 6.10.2020, Rn. 113 ff. - La Quadrature du Net; EuGH (GK), C-401/19 v. 26.4.2022, Rn. 70 ff. - Polen ./. Parlament und Rat.

- Dies gilt auch, um die Grenzen von Richtlinien belassener mitgliedstaatlicher Umsetzungsspielräume zu bestimmen (und so die Umsetzungsspielräume zu begrenzen)

  S. z.B. EuGH (GK), C-540/03 v. 27.6.2006 – Abs. 84 ff. – Parlament/Rat; EuGH, C-400/10 PPU v. v. 5.10.2010, Rn. 60 ff. – J McB; EuGH, C-329/13 v. 8. Mai 2014, Rn. 30 - Stefan; EuGH, C-558/14 v. 21.4.2016, Rn. 27 ff. – Khachab; EuGH (GK), C-233/18 v. 12.11.2019, Rn. 46 - Zubair Haqbin; EuGH (GK), C-203/15 u. C-698/15 v. 21.12.2016, Rn. 91 ff. – Tele 2 Sverige AB; EuGH (GK), C-746/18 v. 2.3.2021, Rn. 29 ff.– H K.

1. Insbesondere: Art. 6 EUV und die GRCh

EU-Grundrechte und EMRK:

Art. 6 Abs. 2 und 3 EUV

(2) Die Union tritt der **Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten** bei. Dieser Beitritt ändert nicht die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union.

(3) Die Grundrechte, wie sie in der **Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten** gewährleistet sind […], sind als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts.

Hierzu und zum Verhältnis der EMRK und dem Grundrechtsschutz in und gegenüber der EU im allgemeinen bereits § 1 E III des Kurses

1. Insbesondere: Art. 6 EUV und die GRCh

Grundrechte aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten (Art. 6 Abs. 3 EUV) :

Art. 6 Abs. 3 EUV

Die **Grundrechte,** […] **wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben**, sind als allgemeine Rechtsgrundsätze Teil des Unionsrechts.

Allgemein zum Verhältnis von Art. 6 Abs. 3 EUV zu Art. 6 Abs. 1 EUV: *Ludwig,* EuR 2011, 715 ff.; *Schulte-Herbrüggen*, ZEuS 2009, 343, 353 ff.

Kandidat für ein „ungeschriebenes Unionsgrundrecht“:

- **Allgemeine Handlungsfreiheit:** Jeder darf tun und lassen, was er will, solange es nicht verboten ist (hierzu *Szczekalla*, DVBl. 2005, 286 ff.)

II. Allgemeine Rechtsgrundsätze des Unionsrechts (vgl. Art. 19 Abs. 1 S. 2 EUV, Art. 340 Abs. 2 AEUV)

Ausgangspunkt: Primärrecht begründet nicht nur punktuelle Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, sondern bildet ein geschlossenes System, eine eigenständige supranationale Rechtsordnung: EuGH, 26/62 v. 5.2.1964 van Gend und Loos

- Art. 19 Abs. 1 S. 2 EUV, Art. 340 Abs. 2 AEUV setzen Rechtsfortbildungskompetenz voraus
- **Methode:** „wertende Rechtsvergleichung“: Methodische Grundsatzentscheidung; EuGH, 7/56 v. 12.7.1957 – Algera (nächste Folien)
- **Inhalt:** Rechtsstaatliche Grundsätze (Art. 2 EUV)
- **Bindungswirkung:** EU-Organe, Mitgliedstaaten beim Vollzug des Rechts der EU, Begrenzung mitgliedstaatlicher Einschränkung von Grundfreiheiten und der Umsetzungsspielräume bei der Richtlinienumsetzung (letzteres str.)
- Gebot der **Parallelisierung** der rechtsstaatlichen Anforderungen im Recht des direkten Vollzugs und des indirekten Vollzugs von Unionsrecht

Zu diesen Eigenheiten der allgemeinen Rechtsgrundsätzen und zu ihrer Abgrenzung zu sonstigen Rechtsfortbildungen durch den EuGH: *Bertrand*, rfda 2013, 1217 ff.; *Tridimas*, REALaw 13 (2020), 5 ff.

II. Allgemeine Rechtsgrundsätze des Unionsrechts (vgl. Art. 19 Abs. 1 S. 2 EUV, Art. 340 Abs. 2 AEUV)

EuGH, 7/56 v. 12.7.1957, S. 117 ff. – Algera (Folie 1 von 4)

„III. Widerruf begünstigender, subjektive Rechte verleihender Verwaltungsakte

[…]. Mit den Erlassen vom 12. Dezember 1955 wurden den Klägern die Rechtsvorteile des Statuts und ein bestimmter Dienstrang („grade") verliehen und ihre Gehaltsstufen festgesetzt.

Sofern diese Erlasse rechtmäßig und rechtswirksam sind, stellen sie begünstigende Verwaltungsakte dar, die subjektive Rechte verleihen.“

118 SAMMLUNG DER RECHTSPRECHUNG DES GERICHTSHOFES

Was die Zulässigkeit des Widerrufs solcher Verwaltungsakte angeht, so handelt es sich hier um eine der Rechtsprechung und der Lehre in allen Ländern der Gemeinschaft wohlvertraute verwaltungsrechtliche Frage, für deren Lösung der Vertrag jedoch keine Vorschriften enthält. Um sich nicht dem Vorwurf einer Rechtsverweigerung auszusetzen, ist der Gerichtshof daher verpflichtet, diese Frage von sich aus unter Berücksichtigung der in Gesetzgebung, Lehre und Rechtsprechung der Mitgliedstaaten anerkannten Regeln zu entscheiden.

II. Allgemeine Rechtsgrundsätze des Unionsrechts (vgl. Art. 19 Abs. 1 S. 2 EUV, Art. 340 Abs. 2 AEUV)

EuGH, 7/56 v. 12.7.1957, S. 117 ff. – Algera (Folie 2 von 4)

Eine rechtsvergleichende Untersuchung läßt erkennen, daß in den sechs Mitgliedstaaten ein Verwaltungsakt, der dem Betroffenen subjektive Rechte verliehen hat, grundsätzlich nicht widerrufen werden kann, sofern er rechtmäßig war; in diesem Falle, in dem das subjektive Recht wirksam erworben worden ist, überwiegt das Bedürfnis, das Vertrauen auf den dauernden Fortbestand der geschaffenen Rechtsstellung zu schützen, gegenüber dem Interesse der Verwaltungsbehörde an einer Rückgängigmachung ihrer Entscheidung. Dies gilt insbesondere für die Ernennung von Beamten.

War der Verwaltungsakt dagegen rechtswidrig, so ist nach dem Recht aller Mitgliedstaaten sein Widerruf zulässig. Der Mangel einer objektiven gesetzlichen Grundlage des Verwaltungsaktes haftet auch dem subjektiven Recht des Betroffenen an und rechtfertigt den Widerruf des betreffenden Verwaltungsaktes. Während dieser Grundsatz allgemein anerkannt ist, sind die Voraussetzungen für die Ausübung des Widerrufsrechts jedoch unterschiedlich geregelt:

II. Allgemeine Rechtsgrundsätze des Unionsrechts (vgl. Art. 19 Abs. 1 S. 2 EUV, Art. 340 Abs. 2 AEUV)

EuGH, 7/56 v. 12.7.1957, S. 117 ff. – Algera (Folie 3 von 4)

Im französischen Recht wird verlangt, daß der Widerruf des rechtswidrigen Verwaltungsaktes vor Ablauf der für die Erhebung der Anfechtungsklage vorgesehenen Frist erfolgt und, falls eine Anfechtungsklage erhoben worden ist, bevor das Urteil ergeht; im belgischen, luxemburgischen und niederländischen Recht scheinen, bis auf gewisse abweichende Einzelheiten, entsprechende Regeln zu gelten.

Dagegen kennt das deutsche Recht keine Frist für die Ausübung des Widerrufs, es sei denn, eine besondere Bestimmung sehe eine solche Frist vor. So gestattet das Bundesbeamtengesetz in seinem Paragraphen 13 die Rücknahme einer Beamtenernennung nur innerhalb einer Frist von sechs Monaten. Ferner ist jedoch allgemein anerkannt, daß einem ungerechtfertigt verspäteten Widerruf, der zu einem sehr viel späteren Zeitpunkt erfolgt, als dies nach den Umständen möglich gewesen wäre, der Grundsatz von Treu und Glauben entgegensteht. Rechtsprechung und Lehre ziehen in diesem Zusammenhang auch die Rechtsbegriffe des Verzichts und der Verwirkung heran.

II. Allgemeine Rechtsgrundsätze des Unionsrechts (vgl. Art. 19 Abs. 1 S. 2 EUV, Art. 340 Abs. 2 AEUV)

EuGH, 7/56 v. 12.7.1957, S. 117 ff. – Algera (Folie 4 von 4)

Besonders eindeutig ist in dieser Frage das italienische Recht. Jeder Verwaltungsakt, der mit Unzuständigkeit, Gesetzesverletzung oder Ermessensüberschreitung („eccesso di potere") behaftet ist, kann von der Verwaltungsbehörde, die ihn erlassen hat, mit rückwirkender Kraft widerrufen werden, ungeachtet der subjektiven Rechte, die er verliehen haben mag. Dieser Widerruf ist jederzeit („in qualsiasi momento") zulässig; es besteht somit keine Frist für die Ausübung des Widerrufs. Nach Lehre und Rechtsprechung kann jedoch eine ungerechtfertigte Verzögerung des Widerrufs eine Ermessensüberschreitung darstellen; vor langer Zeit ergangene Verwaltungsakte („fatti avvenuti da lunga data") sollen aufrechterhalten werden, selbst wenn sie rechtswidrig waren, es sei denn, ihr Widerruf liege aus Gründen höherer Ordnung im öffentlichen Interesse.

Der Widerruf eines infolge Rechtswidrigkeit fehlerhaften Verwaltungsaktes ist somit in allen Mitgliedstaaten zulässig.

In Übereinstimmung mit den Schlußanträgen des Generalanwalts bejaht der Gerichtshof grundsätzlich die Zulässigkeit des Widerrufs rechtswidriger Verwaltungsakte zum mindesten innerhalb einer angemessenen Frist, wie sie bei den im vorliegenden Rechtsstreit angefochtenen Entscheidungen eingehalten worden ist.

II. Allgemeine Rechtsgrundsätze des Unionsrechts (vgl. Art. 19 Abs. 1 S. 2 EUV, Art. 340 Abs. 2 AEUV)

Beispiele für allgemeine Rechtsgrundsätze mit Verwaltungsbezug:

- Grundsatz der Entscheidung in angemessener Zeit, der Transparenz von Verfahren
- Grundsatz des rechtlichen Gehörs im Verwaltungsverfahren (in verschiedenen Ausprägungen)
- Pflicht zur unparteiischen und vollständigen Sachverhaltsermittlung
- Schutz des Vertrauensverhältnisses von Anwalt und Mandant, Schutz von Berufs- und Geschäftsgeheimnissen
- Grundsatz des Vertrauensschutzes (insbesondere in Zusammenhang mit der Rücknahme von Einzelfallentscheidungen), hiermit zusammenhängend der Verwirkung, Treu und Glauben, venire contra factum proprium
- Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit von Maßnahmen in Bezug auf ein legitimes Maßnahmeziel)

Aufzählung m.w.N. bei *Bertrand*, rfda 2013, 1217, 1224 f.; *U. Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2023, EuR Rn. 88 – 95.

II. Allgemeine Rechtsgrundsätze des Unionsrechts (vgl. Art. 19 Abs. 1 S. 2 EUV, Art. 340 Abs. 2 AEUV)

Allgemeine Rechtsgrundsätze können auch belastende Wirkung haben:

EuGH, C-14/23 v. 29.7.2024 - Perle

„37. Nach einem allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts kann man sich jedoch nicht betrügerisch oder missbräuchlich auf das Unionsrecht berufen . […].

38. Daraus folgt, dass ein Mitgliedstaat die Anwendung von Vorschriften des Unionsrechts verweigern muss, wenn diese nicht geltend gemacht werden, um die Ziele der Vorschriften zu verwirklichen, sondern um in den Genuss eines im Unionsrecht vorgesehenen Vorteils zu kommen, obwohl die entsprechenden Voraussetzungen lediglich formal erfüllt sind […].

39. Bei Vorschriften des Unionsrechts, die einen Vorteil vorsehen, kommt der allgemeine Grundsatz des Missbrauchsverbots folglich zum Tragen, wenn sie auf eine Weise geltend gemacht werden, die nicht mit ihrem Zweck in Einklang steht […].“

Ausführlicher: EuGH, C-115/16 , 26.2.2019 Rn. 96 ff. – N Luxembourg 1

III. Verordnungen und Richtlinien (Art. 288 Abs. 2 und 3 AEUV)

Art. 288 AEUV

Für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union nehmen die Organe Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen an.

Die **Verordnung** hat allgemeine Geltung. Sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Die **Richtlinie** ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel.

[…]

- Verordnungen und Richtlinien sind die Hauptrechtsquelle des **Besonderen Verwaltungsrechts** der Union
- Das **Recht der EU-Eigenverwaltung** und ihrer Organisation wird i. Ü. nahezu ausschließlich durch **Verordnungen** geregelt (weil dies nicht von einer Umsetzung durch die Mitgliedstaaten abhängen kann).
- Das **Recht der Kooperation zwischen EU-Eigenverwaltung und den Mitgliedstaaten** kann in Verordnungen und Richtlinien geregelt werden

III. Verordnungen und Richtlinien (Art. 288 Abs. 2 und 3 AEUV)

Verordnungen und Richtlinien

- sind rein formell voneinander abzugrenzen: Ein Unionsrechtsakt, der als Verordnung bezeichnet wird, ist eine Verordnung i. S. des Art. 288 Abs. 2 AEUV; ein Unionsrechtsakt, der als Richtlinie bezeichnet wird, ist eine Richtlinie i. S. des Art. 288 Abs. 3 AEUV
- können sowohl „Gesetzgebungsakte“ i.S. des Art. 289 AEUV als auch „delegierte Rechtsakte“ i. S. des Art. 290 AEUV oder „Durchführungsrechtsakte“ i. S. des Art. 291 Abs. 1 AEUV sein
- können nur von den „Organen der Union“ (Art. 13 AEUV) nach Maßgabe der Art. 289 ff. AEUV erlassen werden.
- stehen als solche nicht in einem Hierarchieverhältnis zueinander: Weder steht eine Verordnung in der EU-internen Normenhierarchie über einer Richtlinie (oder umgekehrt) noch ist es im Lichte des Art. 5 EUV die Regelung eines Sachverhalts durch eine Verordnung immer ein „einschneidenderer“ Eingriff in die Souveränität der Mitgliedstaaten als der Erlass einer Richtlinie

Zur zunehmenden Ersetzung von Richtlinien durch Verordnungen und den unterschiedlichen Regelungsmöglichkeiten: *Křepelka* EPL 27 (2021), 781 ff.

1. Regelungsmöglichkeiten durch Verordnungen (Art. 288 Abs. 2 AEUV)

Art. 288 Abs. 2 AEUV

Die **Verordnung** hat allgemeine Geltung. Sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

EuGH, C-74/22 v. 7.3.2024 – Endemol Shine Finland Oy

„42. [Eine] Verordnung [ist] gemäß Art. 288 Abs. 2 AEUV in allen ihren Teilen verbindlich ist und unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gilt. Daher haben Bestimmungen von Verordnungen aufgrund ihrer Rechtsnatur und ihrer Funktion im Rechtsquellensystem des Unionsrechts im Allgemeinen unmittelbare Wirkung in den nationalen Rechtsordnungen, ohne dass nationale Durchführungsmaßnahmen erforderlich wären. […].

43. Ein nationales Gericht ist daher gehalten, die Anforderungen der DSGVO insgesamt anzuwenden, auch wenn es im anwendbaren nationalen Recht keine spezifische Bestimmung gibt, die es erlaubt, die Interessen der Person, um deren personenbezogene Daten es geht, zu berücksichtigen […].“

1. Regelungsmöglichkeiten durch Verordnungen (Art. 288 Abs. 2 AEUV)

Drei Verordnungstypen im Verwaltungsrecht:

a) Verordnungen zur **Organisation der EU-Eigenverwaltung** (Personal/Haushalt/Transparenz)

b) Verordnungen, die (auch) **unionsweit einheitliche Rechtsgrundlagen und Befugnisse für das Handeln nationaler Behörden gegenüber dem Bürger** in bestimmten Bereichen des Besonderen Verwaltungsrechts schaffen

c) Verordnungen, die (weitgehend) **nur Befugnisse und Pflichten im Verhältnis zwischen EU-Eigenverwaltung und Mitgliedstaaten** vorsehen, ohne die Rechtsbeziehungen und Befugnisse im Verhältnis zwischen nationalen Behörden und dem Bürger zu regeln

a) Verordnungen zur Organisation der EU-Eigenverwaltung

Verordnungen zur Organisation der EU-Eigenverwaltung sind nicht auf Ergänzung durch mitgliedstaatliches Recht angelegt und begründen (weitgehend) keine Pflichten für mitgliedstaatliche Behörden

Beispiele für **personal-, haushalts- und transparenzrechtliche Regelungen**:

- VO Nr. 31 (EWG) 11 (EAG) über das Statut der Beamten und über die Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft
- VO (EU/EURATOM) 2024/2509 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union
  - Art. 62 ff.: Grundlagen der Mittelverwaltung durch die EU
  - Art. 163 ff.: Vergaberecht der EU
  - Art. 183 ff.: Vergabe von Finanzhilfen durch die EU
- Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Rates des Parlaments und der Europäischen Kommission

a) Verordnungen zur Organisation der EU-Eigenverwaltung

- Zu den Verordnungen zur Regelungen der Organisation der EU-Eigenverwaltung gehören auch die Verordnungen, mit denen die europäischen Agenturen errichtet werden

- Die Kooperation zwischen diesen Agenturen und den mitgliedstaatlichen Verwaltungen kann dann aber u. U. wieder eher durch Richtlinien geregelt werden

b) Verordnungen zur Regelung unionsweit einheitlicher Rechtsgrundlagen für das Verwaltungshandeln gegenüber dem Bürger

Verordnungen, die (auch) **unionsweit einheitliche Rechtsgrundlagen und Befugnisse für das Handeln nationaler Behörden gegenüber dem Bürger** in bestimmten Bereichen des Besonderen Verwaltungsrechts schaffen**:**

- VO (EG) Nr. 1/2003 zur Durchführung der in den Art. 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln
- Verordnung (EG) Nr. 810/2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex)
- VO (EU) Nr. 952/2013 zur Festlegung des Zollkodexes der Union
- VO (EG) Nr. 1370/2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße
- VO (EU) 2016/679 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkeh (Datenschutz-Grundverordnung)

Besonderheiten dieser Verordnungen: Nächste Folie

b) Verordnungen zur Regelung unionsweit einheitlicher Rechtsgrundlagen für das Verwaltungshandeln gegenüber dem Bürger

Besonderheiten von Verordnungen, die (auch) unionsweit einheitliche Rechtsgrundlagen und Befugnisse für das Handeln nationaler Behörden gegenüber dem Bürger in bestimmten Bereichen des Besonderen Verwaltungsrechts schaffen:

- Ergänzungen des „Vollzugsprogramms“ durch nationales Recht sind im Hinblick Zuständigkeitsordnung und Verfahren möglich, soweit es an unionsrechtlichen Spezialvorschriften in der Verordnung fehlt

  So wird in Deutschland die Regelungen zum Verwaltungsverfahren und zum Rechtsschutz der VO (EU) Nr. 952/2013 zur Festlegung des Zollkodexes der Union durch die Abgabenordnung und die FGO ergänzt.

- Teilweise ist auch eine Konkretisierung der Verordnung durch nationales Recht möglich, vgl. EuGH, C-541/16 v. 12.4.2018 Rn. 26 ff. – Kommission ./. Dänemark; siehe auch *Král*, E.L. Rev. 45 (2020), 409, 411 ff.

- Verordnung kann den Mitgliedstaaten auch explizit gestatten, im nationalen Recht abweichende Regelungen vorzusehen – so VO (EU) 2016/679 (Datenschutz-Grundverordnung) - hierzu EuGH, C-319/20 v. 28.4.2022, Rn. 57 ff. – Meta Platforms Ireland Ltd; *Kühling/Martini*, EuZW 2016, 448 ff.)

c) Verordnungen zur Regelung des Verhältnisses zwischen EU-Eigenverwaltung und Mitgliedstaaten

Verordnungen, die (weitgehend) **nur Befugnisse und Pflichten im Verhältnis zwischen EU-Eigenverwaltung und Mitgliedstaaten** vorsehen, ohne die Rechtsbeziehungen und Befugnisse im Verhältnis zwischen nationalen Behörden und dem Bürger zu regeln

- VO (EU) 2015/1589 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 AEUV
- VO (EU) 2021/1060 mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik
- VO (EU) Nr. 2021/2116 über die Finanzierung, die Verwaltung und Überwachung der Gemeinsamen Agrarpolitik

c) Verordnungen zur Regelung des Verhältnisses zwischen EU-Eigenverwaltung und Mitgliedstaaten

EU Kommission ⟷ EU-Verordnung regelt wechsel-seitige Rechte und Pflichten ⟷ Mitgliedstaat

- Rechtsbeziehungen zwischen EU-Eigenverwaltung und Mitgliedstaaten sind in Verordnung geregelt
- Umsetzung der sich aus der Verordnung ergebenden Pflichten der Mitgliedstaaten im Verhältnis ergeben sich nach nationalem Recht
- Mitgliedstaaten müssen das nationale Recht so anwenden, dass sie ihren Pflichten aus der Verordnung nachkommen können
- Ggf. ist auch eine Anpassung des nationalen Rechts notwendig, um dies zu ermöglichen

Nationales Recht ↕

Bürger / Unternehmen

c) Verordnungen zur Regelung des Verhältnisses zwischen EU-Eigenverwaltung und Mitgliedstaaten

Besonderheiten von Verordnungen, die (weitgehend) **nur Befugnisse und Pflichten im Verhältnis zwischen EU-Eigenverwaltung und Mitgliedstaaten** vorsehen, ohne die Rechtsbeziehungen und Befugnisse im Verhältnis zwischen nationalen Behörden und dem Bürger zu regeln

- Aus Art. 288 Abs. 2 AEUV folgt nicht, dass die Regelungen eine Verordnung zwingend im Verhältnis zu jedermann verbindlich sind
- Wer Adressat einer Verordnung ist (und aus ihren Regelungen unmittelbar verpflichtet wird), ist durch Auslegung der jeweiligen Verordnungsbestimmungen zu klären
- Wenn eine von den Mitgliedstaaten zu vollziehende Verordnung keine Regelungen für das Rechtsverhältnis zwischen den zuständigen mitgliedstaatlichen Behörden und dem Bürger enthält, richtet sich dies nach nationalem Recht (EuGH, 205/82 v. 21.9.1983, Rn. 17 – Deutsche Milchkontor)
- Es ist möglich, dass durch eine Verordnung die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, die Rechtsbeziehungen zwischen den mitgliedstaatlichen Behörden und dem Bürger in einer bestimmten Art und Weise auszugestalten

c) Verordnungen zur Regelung des Verhältnisses zwischen EU-Eigenverwaltung und Mitgliedstaaten

Generell ist möglich, dass durch eine Verordnung die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, die Rechtsbeziehungen zwischen den mitgliedstaatlichen Behörden und dem Bürger in einer bestimmten Art und Weise auszugestalten. Die Verordnung begrenzt ihre Wirkungen dann letztlich selbst auf die Wirkungen einer Rechtsangleichungsrichtlinie.

Beispiel: VO (EG) Nr. 1889/2005 über die Überwachung von Barmitteln, die in die Gemeinschaft oder aus der Gemeinschaft verbracht werden

Art. 9 - Sanktionen

(1) Jeder Mitgliedstaat legt Sanktionen fest, die bei Verletzung der Anmeldepflicht nach Artikel 3 verhängt werden. Diese Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.

(2) Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission bis zum 15. Juni 2007 die Sanktionen mit, die bei Verletzung der Anmeldepflicht nach Artikel 3 verhängt werden.

Hierzu EuGH, C-255/14 v. 16.7.2015, Rn. 20 ff. – Chmielewski.

2. Regelungsmöglichkeiten durch Richtlinien (Art. 288 Abs. 3 AEUV)

Art. 288 Abs. 3 AEUV

Die **Richtlinie** ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des **zu erreichenden Ziels** verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der **Form** und der **Mittel**.

- Notwendigkeit der Unterscheidung zwischen „Richtlinienziel“ und „Form und Mittel“, mit denen die Mitgliedstaaten das Ziel zu erreichen haben
- „Ziel“ ist nicht (nur) auf die Richtlinie insgesamt zu beziehen, sondern auf jede einzelne Bestimmung einer Richtlinie.
- „Ziel“ muss nicht zwingend der Erlass eines Gesetzes durch die Mitgliedstaaten sein, sondern kann auch ein bestimmter tatsächlicher Erfolg sein, den die Mitgliedstaaten erreichen müssen oder ein bestimmtes Verhalten der Mitgliedstaaten gegenüber der Union oder anderen Mitgliedstaaten
- Den Mitgliedstaaten muss nur eine „Wahlmöglichkeit“ hinsichtlich der „Form und Mittel“ bestehen. Das „Ziel“ kann dagegen sehr „kleinteilig“ vorgegeben werden, so dass hinsichtlich der Zieldefinition keine Spielräume für die Mitgliedstaaten verbleiben müssen.

2. Regelungsmöglichkeiten durch Richtlinien (Art. 288 Abs. 3 AEUV)

Drei Arten von Richtlinien(-bestimmungen) im Verwaltungsrecht:

a) Richtlinien(-bestimmungen), die auf eine Angleichung des nationalen Rechts gerichtet sind und die Mitgliedstaaten verpflichten, ihr nationales Recht an das von der Richtlinie vorgegebene Normprogramm anzupassen bzw. dem Normprogramm entsprechende nationale Gesetze erstmals zu erlassen (**Rechtsangleichungsrichtlinien**)

b) Richtlinien(-bestimmungen), die die Mitgliedstaaten unmittelbar zu bestimmten Verwaltungs- und Regierungshandeln verpflichten (**exekutivverpflichtende Richtlinien**)

c) Richtlinien(bestimmungen), die den Mitgliedstaaten querschnittsartig Deregulierungsvorgaben machen, an deren Maßstab die Mitgliedstaaten ihr gesamtes nationales Recht anzupassen haben (**Deregulierungsrichtlinien**)

Die folgenden Ausführungen beruhen auf: *Payrhuber/Stelkens*, EuR 2019, 190, 196 ff.; *Stelkens/Payrhuber*, NVwZ 2018, 195 ff.; *Stelkens/Seyfarth*, FÖV Discussion Paper Nr 88, 2019, S. 24 ff.; einführend (bezogen auf privatrechtsgestaltende Richtlinien) *Alexander/Jüttner,* JuS 2020, 1137 ff.

a) Rechtsangleichungsrichtlinien

- **Ziel** einer – an alle Mitgliedstaaten gerichteten – Rechtsangleichungs-Richtlinie ist, dass alle Mitgliedstaaten ein in der Richtlinie enthaltenes Normprogramm in ihr jeweiliges nationales Recht überführen. Die Mitgliedstaaten haben nationale Rechtsnormen zu schaffen, die dem Normprogramm (und damit dem rechtlichen Konzept) der Richtlinie entsprechen. Soweit das Normprogramm der Richtlinie – genauer: jeder einzelnen Richtlinienbestimmung – reicht, sollen nach Ablauf der Umsetzungsfrist in allen EU-Mitgliedstaaten einheitliche verbindliche nationale Regelungen bestehen.

- Die den Mitgliedstaaten zustehende „**Wahl der Mittel**“ ist die Entscheidung darüber, welche nach nationalem Recht möglichen Rechtsetzungsformen

  In Deutschland z. B. formelles Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung) zu verwenden sind und ggf. welche Rechtsetzungsebene (in Deutschland: Bund oder Land) tätig werden muss. Zur Frage, wer insoweit für verspätete Richtlinienumsetzungen verantwortlich ist: *Wimmel*, ZG 2024, 352 ff.

- Die den Mitgliedstaaten zustehende „**Wahl der Form**“ bezieht sich darauf, wie das Normprogramm der Richtlinie sprachlich und systematisch in in die nationale Rechtsordnung integriert wird, z. B. im Wege der Änderung bestehender Gesetze, als Sondergesetz, als Reform einer Gesamtkodifikation

a) Rechtsangleichungsrichtlinien

Besonderheiten beim verwaltungsmäßigem Vollzug von nationalem Recht, das der Umsetzung einer Rechtsangleichungsrichtlinie dient:

- Nationale Behörden vollziehen **nationales Recht,** das das Normprogramm einer Richtlinie nach Maßgabe des Verständnisses und den politischen Vorstellungen des **nationalen Gesetzgebers** in die nationale Rechtsordnung integriert
- Nationale Behörden vollziehen zugleich **Unionsrecht**, das der Angleichung der Rechtsordnung der Mitgliedstaaten dient und deshalb in allen Mitgliedstaaten einheitlich zu verstehen ist, und deshalb von den Mitgliedstaaten zu verwirklichen ist, dass seine „**effets“ „utile**“ werden können.

Probleme:

- Gibt es **besondere Auslegungsregeln** für nationales Recht, das der Umsetzung von Richtlinien dient?
- Können und müssen nationale Verwaltungen und Gerichte Defizite bei der nationalen Umsetzung unter gleichzeitiger Beachtung des der Gestaltungspielräume des nationalen Gesetzgebers bei der Richtlinienumsetzung korrigieren?

a) Rechtsangleichungsrichtlinien

Einzelfragen der Umsetzung von Rechtsangleichungsrichtlinien

- Nationale Umsetzungsgesetze weisen **keine geringere demokratische Legitimation** als rein nationales Recht

  Vgl. *Funke* (Umsetzungsrecht, 2010, S. 160 ff.) und *Karpenstein* (in: FS Sellner, 2010, S. 125 ff.) gegenüber der Idee von *Payandeh* (DVBl. 2007, 741 ff.)

- Gegenüber Umsetzungsgesetzen und den auf sie gestützten Maßnahmen nationaler Behörden gelten **nationale Grundrechte** nur und insoweit, wie das Unionsrecht dem nationalen Gesetzgeber (und der das Umsetzungsgesetz vollziehenden Behörde) ein eigenständiger Umsetzungsspielraum zusteht.

  Vgl. *Stelkens*, Zum Verhältnis zwischen deutschen Grundrechten und Unionsgrundrechten und zur Abgrenzung ihrer Anwendungsbereiche, 2020 (bei C II und D)

a) Rechtsangleichungsrichtlinien

Einzelfragen der Umsetzung von Rechtsangleichungsrichtlinien

- **Kein Verbot der „Inländerdiskriminierung“:** Keine Berufung auf Art. 3 Abs. 1 GG bei Nichterstreckung der nationalen Regelung auf von einer Richtlinie nicht erfasste Sachverhalte.

  Vgl. z. B. BVerwG, 1 C 17.09 v. 16.11.2010, Rn. 15 = NVwZ 2011, 495 Abs. 15; BVerwG, 1 C 23.09 v. 11.1.2011, Rn. 16 = NVwZ 2011, 871 Abs. 16; BVerwG 1 C 11.10 v. 22.6.2011 Abs. 11 = NVwZ 2012, 52 Abs. 11; BVerwG, 3 C 20/18 v. 9.7.2020, Rn. 19 ff. = BVerwGE 169, 142 Rn. 19 ff.

  Allg. *Bösch*, Jura 2009, 91 ff.; *Brockhaus/Gerdemann/Thönnes*, NVwZ 2021, 204 ff.; *Gundel*, DVBl 2007, 269, 271 ff.; *Heber*, EuZW 2022, 53 ff. und 107 ff.; *Riese/Noll,* NVwZ 2007, 516, 520 ff.

a) Rechtsangleichungsrichtlinien

Existenz besonderer Auslegungsregelungen für nationales Recht, das der Umsetzung von Richtlinien dient?

- An sich: Anwendung „normalen“, wenn auch teilweise „fremdbestimmten“ nationalen Rechts, das „an sich“ wie nationales Recht auszulegen und anzuwenden ist (deutlich: BVerfG [K], 2 BvR 2216/06 u. a. v. 26.9.2011 Rn. 44 ff. = NJW 2012, 669), **aber**
- Besonderheiten bei der Auslegung von Richtlinienumsetzungsgesetzen auf Grund des Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 Abs. 1 lit. b AEUV : BVerfG, 1 BvL 3/08 v. 4. 10. 2011, Rn. 46 = BVerfGE 129, 186, 199
- **Gebot richtlinienkonformer Auslegung nach Maßgabe der nationalen Methodenlehren**

  Ausführlich hierzu *Wietfeld*, JZ 2020, 485 ff.
- Richtlinienkonforme Auslegung kann insbesondere dazu führen, dass Begriffen in einem Richtlinienumsetzungsgesetz eine andere Bedeutung zukommt als sonst in der nationalen Rechtssprache. Begründung der Richtlinie kann Hinweise zur teleologischen Auslegung auch des Umsetzungsgesetzes dienen.

a) Rechtsangleichungsrichtlinien

Existenz besonderer Auslegungsregelungen für nationales Recht, das der Umsetzung von Richtlinien dient?

- **Keine Meta-Regel**, dass der nationale Gesetzgeber Richtlinien **nur „1:1“ umsetzt** und sog. „Gold Plating“ vermeidet oder vermeiden muss.
- **Zweifelhaftigkeit „gespaltener“ Auslegung** bei überschießender Umsetzung (zur Diskussion z. B. *Hoffmann*, NJW 2024, 537 ff.; *Kuhn*, EuR 2015, 216 ff.)
- **„Verbot“** richtlinienkonformer Auslegung vor Ablauf der Umsetzungsfrist?
- **Keine „Analogieunfähigkeit“ von Umsetzungsgesetzen:** Grundsatz der vollständigen Integration der Umsetzungsgesetze in den nationalen „Rechtskorpus“
- **Kein „selbstzweckhaftes“ Verständnis des Richtlinienzwecks** und der Beachtung des Umsetzungsgesetzes
- Notwendigkeit sorgfältiger Bestimmung des mit dem Normprogramm einer Richtlinie verfolgten Regelungsziels, um „ungewolltes Gold-Plating“ durch Überschätzung der Richtlinienanforderungen zu vermeiden

a) Rechtsangleichungsrichtlinien

Richtlinie (EU) 2024/1760 über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit (sog. Lieferkettensorgfalts-RL)

Art. 1 Gegenstand. (1). […].

(2) Diese Richtlinie darf nicht als Rechtfertigung für eine Senkung des in den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten oder in zum Zeitpunkt der Annahme dieser Richtlinie geltenden Tarifverträgen vorgesehenen Niveaus des Schutzes der Menschenrechte, Beschäftigungs- und sozialen Rechte oder des Umwelt- oder Klimaschutzes dienen.

(3). […].

Welche Bedeutung hat ein solches „Verschlechterungsverbot“?

- „Echte“ Regressionsverbote = Versteinerungsgebote?
- Nur Ausschluss fehlerhafter Gesetzesbegründungen?

Für Regressionsverbote als Instrument zum Schutz der EU vor Fehlinformationen im nationalen Gesetzgebungsverfahren*: Dürr/Stark*, EuZW 2025, 156 ff. ;*Kerwer,* EuZA 2010, 253, 257 ff.; *Ruttloff/Wagner/Hahn* NJW 2024, 3401, 3404 ff.; *Schneider/Brouwer*, EuZW 2024, 890 f.)?

b) Richtlinien, die unmittelbar die Exekutive verpflichten

Richtlinien können auch dazu eingesetzt werden, den Mitgliedstaaten unmittelbar ein bestimmtes Verwaltungs- bzw. Regierungshandeln vorzuschreiben.

Derartige Pflichten müssen nach Art. 288 Abs. 3 AEUV letztlich nur (tatsächlich) erfüllt werden, so dass geeignete – nicht zwingend gesetzgeberische – Maßnahmen zu treffen sind (der Erlass gesetzgeberischer Maßnahmen reicht insbesondere auch nicht aus, um diese Pflichten zu erfüllen)

Solche Richtlinien betreffen

- Berichts- und Kooperationspflichten der Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission und anderen „Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union“
- Pflichten zur Kooperation mit anderen Mitgliedstaaten, soweit diese Kooperationspflichten nicht bereits in Grundrechte Dritter eingreifen
- Pflichten zu rein tatsächlichem Verwaltungshandeln ohne (Grundrechts-)Eingriffscharakter

b) Richtlinien, die unmittelbar die Exekutive verpflichten

EuGH, C-72/02 v. 24.6.2003, Rn. 18 ff. – Kommission ./. Portugal

„18. Nach ständiger Rechtsprechung hat jeder Mitgliedstaat […] die Verpflichtung, in seiner nationalen Rechtsordnung alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die volle Wirksamkeit der Richtlinie gemäß ihrer Zielsetzung zu gewährleisten […].

19. Gemäß [Art 12 RL 79/409] sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, alle drei Jahre einen Bericht über die Anwendung der aufgrund der Richtlinie erlassenen nationalen Vorschriften zu erstellen und an die Kommission zu richten, damit diese die Einhaltung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten kontrollieren kann. **Diese Vorschrift betrifft also nur das Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission**.

20. Hier hat die Kommission nicht nachgewiesen, dass die Erfüllung dieser Verpflichtung den Erlass spezifischer Maßnahmen zur Umsetzung in die nationale Rechtsordnung erforderlich macht.

21. Im Übrigen hat die Kommission […] mitgeteilt, dass [Portugal] in der Vergangenheit die in [Art 12 RL 79/409] vorgesehenen Berichte […] erstellt und übermittelt habe.

22. Daher ist die Rüge der Nichtumsetzung von [Art 12 RL 79/409] zurückzuweisen.“

b) Richtlinien, die unmittelbar die Exekutive verpflichten

EuGH (GK), C-533/13 v. 17.3.2015 – Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry
(Folie 1 von 2)

„28. […] Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2008/104 [ist] in Verbindung mit den anderen Absätzen dieses Artikels nur an die zuständigen Behörden des Mitgliedstaats gerichtet […, indem ihnen auferlegt wird, ihre nationalen Regelungen zu überprüfen, damit sie sicherstellen, dass die Verbote oder Einschränkungen des Einsatzes von Leiharbeit aus Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind, und die Kommission über die Ergebnisse dieser Überprüfung zu informieren. Solche Verpflichtungen können von den nationalen Gerichten nicht erfüllt werden.

29. Entsprechend dem Ergebnis dieser Überprüfung […] waren die Mitgliedstaaten, die ihren Verpflichtungen aus Art. 4 Abs. 1 dieser Richtlinie vollständig nachkommen müssen, möglicherweise veranlasst, ihre nationalen Regelungen über Leiharbeit zu ändern.

30. Jedoch steht es den Mitgliedstaaten nichtsdestoweniger frei, zu diesem Zweck entweder die Verbote oder die Einschränkungen, die nach Art. 4 Abs. 1 dieser Richtlinie nicht gerechtfertigt werden können, aufzuheben oder sie anzupassen, damit sie nach dieser Bestimmung gegebenenfalls gerechtfertigt werden können.“

b) Richtlinien, die unmittelbar die Exekutive verpflichten

EuGH (GK), C-533/13 v. 17.3.2015 – Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry
(Folie 2 von 2)

„31. Folglich ist Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2008/104 in seinem Kontext betrachtet dahin zu verstehen, dass er den Rahmen festlegt, in dem sich die Regelungstätigkeit der Mitgliedstaaten in Bezug auf Verbote und Einschränkungen des Einsatzes von Leiharbeit abspielen darf, und nicht den Erlass einer bestimmten Regelung in diesem Bereich vorschreibt.

32. Auf die erste Frage ist daher zu antworten, dass Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2008/104 dahin auszulegen ist,

- dass er nur an die zuständigen Behörden des Mitgliedstaats gerichtet ist, indem ihnen eine Überprüfungsverpflichtung auferlegt wird, damit sie sicherstellen, dass etwaige Verbote und Einschränkungen des Einsatzes von Leiharbeit gerechtfertigt sind, und
- dass er daher die nationalen Gerichte nicht verpflichtet, alle Bestimmungen des nationalen Rechts unangewendet zu lassen, die Verbote oder Einschränkungen des Einsatzes von Leiharbeit enthalten, die nicht aus Gründen des Allgemeininteresses im Sinne von Art. 4 Abs. 1 gerechtfertigt sind.“

b) Richtlinien, die unmittelbar die Exekutive verpflichten

Richtlinien können insbesondere umfassende Berichts- und Informationspflichten gegenüber der Kommission vorsehen

Beispiel 1: **Richtlinie 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt** (Folie 1 von 3)

Art. 39 – Gegenseitige Evaluierung

(1) Die Mitgliedstaaten legen der Kommission bis zum 28. Dezember 2009 einen Bericht vor, der die folgenden Angaben enthält::

a) Informationen gemäß Artikel 15 Absatz 5 über die zu prüfenden Anforderungen;

b) Informationen gemäß Artikel 9 Absatz 2 über die Genehmigungsregelungen;;

c) Informationen gemäß Artikel 25 Absatz 3 über die multidisziplinären Tätigkeiten.

(2) Die Kommission leitet die in Absatz 1 genannten Berichte an die anderen Mitgliedstaaten weiter, die binnen sechs Monaten nach Erhalt zu jedem dieser Berichte ihre Stellungnahme übermitteln. Gleichzeitig konsultiert die Kommission die betroffenen Interessengruppen zu diesen Berichten.

(3) Die Kommission legt die Berichte und Anmerkungen der Mitgliedstaaten dem in Artikel 40 Absatz 1 genannten Ausschuss vor, der dazu Stellung nehmen kann.

(4) und (5) […]

b) Richtlinien, die unmittelbar die Exekutive verpflichten

Richtlinien können insbesondere umfassende Berichts- und Informationspflichten gegenüber der Kommission vorsehen:

Beispiel 1: **Richtlinie 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt** (Folie 2 von 3)

Art. 39 – Gegenseitige Evaluierung

(1) bis (3) […].

(4) Unter Berücksichtigung der in den Absätzen 2 und 3 genannten Stellungnahme legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat spätestens bis zum 28. Dezember 2010 einen zusammenfassenden Bericht vor; diesem fügt sie gegebenenfalls Vorschläge für ergänzende Initiativen bei.

(5) Die Mitgliedstaaten legen der Kommission spätestens bis zum 28. Dezember 2009 einen Bericht über die nationalen Anforderungen vor, deren Anwendung unter Artikel 16 Absatz 1 Unterabsatz 3 und Absatz 3 Satz 1 fallen könnte; in diesem Bericht legen sie die Gründe dar, aus denen die betreffenden Anforderungen ihres Erachtens mit den Kriterien nach Artikel 16 Absatz 1 Unterabsatz 3 und Artikel 16 Absatz 3 Satz 1 vereinbar sind.

[…]

b) Richtlinien, die unmittelbar die Exekutive verpflichten

Richtlinien können insbesondere umfassende Berichts- und Informationspflichten gegenüber der Kommission vorsehen:

Beispiel 1: **Richtlinie 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt** (Folie 3 von 3)

Art. 39 – Gegenseitige Evaluierung

(1) bis (4) […].

(5) […]

Danach übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission alle Änderungen der vorstehend genannten Anforderungen einschließlich neuer Anforderungen und begründen dies. […]

Die Kommission setzt die anderen Mitgliedstaaten von den übermittelten Anforderungen in Kenntnis. Diese Übermittlung steht dem Erlass der betreffenden Vorschriften durch den jeweiligen Mitgliedstaat nicht entgegen. Die Kommission legt danach jährlich Analysen und Orientierungshinweise in Bezug auf die Anwendung derartiger Vorschriften im Rahmen dieser Richtlinie vor.

b) Richtlinien, die unmittelbar die Exekutive verpflichten

Richtlinien können insbesondere umfassende Berichts- und Informationspflichten gegenüber der Kommission vorsehen:

Beispiel 2: **RL 2005/36 EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen** (Folie 1 von 4)

Art. 59 – Transparenz

(1) Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission bis zum 18. Januar 2016 ein Verzeichnis der derzeit reglementierten Berufe mit Angabe der Tätigkeiten, die durch die einzelnen Berufe abgedeckt werden, sowie ein Verzeichnis der in ihrem Hoheits-gebiet reglementierten Ausbildungsgänge und der besonders strukturierten Berufs-ausbildungen im Sinne von Artikel 11 Buchstabe c Ziffer ii. Auch jede Änderung die-ser Verzeichnisse wird der Kommission unverzüglich mitgeteilt. Die Kommission richtet eine öffentlich verfügbare Datenbank der reglementierten Berufe, einschließ-lich einer allgemeinen Beschreibung der Tätigkeiten, die durch die einzelnen Berufe abgedeckt werden, ein und unterhält sie.

(2) Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission bis zum 18. Januar 2016 das Verzeichnis der Berufe, bei denen eine Nachprüfung der Qualifikationen gemäß Artikel 7 Absatz 4 erforderlich ist. Die Mitgliedstaaten rechtfertigen gegenüber der Kommission gesondert die Aufnahme jedes einzelnen Berufs in dieses Verzeichnis.

(3) bis (9) […].

b) Richtlinien, die unmittelbar die Exekutive verpflichten

Richtlinien können insbesondere umfassende Berichts- und Informationspflichten gegenüber der Kommission vorsehen:

Beispiel 2: **RL 2005/36 EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen** (Folie 2 von 4)

Art. 59 – Transparenz

(1) und (2) […].

(3) [Deregulierungsvorgabe].

(4) Absatz 1 gilt auch für Berufe, die in einem Mitgliedstaat durch einen Verband oder eine Organisation im Sinne des Artikels 3 Absatz 2 reglementiert sind, sowie für alle Anforderungen in Verbindung mit der Mitgliedschaft dieser Verbände oder Organisationen.

(5) Bis zum 18. Januar 2016 geben die Mitgliedstaaten der Kommission bekannt, welche Anforderungen sie aufrechterhalten wollen und aus welchen Gründen die Anforderungen ihrer Ansicht nach mit Absatz 3 konform sind. Zudem machen die Mitgliedstaaten binnen sechs Monaten nach ihrer Annahme Angaben dazu, welche Anforderungen sie zu einem späteren Zeitpunkt eingeführt haben und aus welchen Gründen die Anforderungen ihrer Ansicht nach mit Absatz 3 konform sind.

(6) bis (9) […].

b) Richtlinien, die unmittelbar die Exekutive verpflichten

Richtlinien können insbesondere umfassende Berichts- und Informationspflichten gegenüber der Kommission vorsehen:

Beispiel 2: **RL 2005/36 EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen** (Folie 3 von 4)

Art. 59 – Transparenz

(1) bis (5) […].

(6) Bis zum 18. Januar 2016 und danach alle zwei Jahre erstatten die Mitgliedstaaten der Kommission außerdem Bericht über die Anforderungen, die aufgehoben oder gelockert wurden..

(7) Die Kommission leitet die in Absatz 6 genannten Berichte an die anderen Mitgliedstaaten weiter, die binnen sechs Monaten ihre Anmerkungen dazu vorlegen. Innerhalb desselben Zeitraums konsultiert die Kommission interessierte Parteien einschließlich der Angehörigen der betreffenden Berufe.

(8) Die Kommission erstellt auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten vorgelegten Angaben einen zusammenfassenden Bericht für die durch den Beschluss 2007/172/EG der Kommission […] eingesetzte Koordinatorengruppe, die dazu Stellung nehmen kann

(6) bis (9) […].

b) Richtlinien, die unmittelbar die Exekutive verpflichten

Richtlinien können insbesondere umfassende Berichts- und Informationspflichten gegenüber der Kommission vorsehen:

Beispiel 2: **RL 2005/36 EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen** (Folie 4 von 4)

Art. 59 – Transparenz

(1) bis (8) […].

(9) Unter Berücksichtigung der in den Absätzen 7 und 8 genannten Stellungnahme legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 18. Januar 2017 einen zusammenfassenden Bericht vor; diesem fügt sie gegebenenfalls Vorschläge für ergänzende Initiativen bei..

Zu Art. 59 Berufsanerkennungsrichtlinie

- *Stelkens/Seyfarth*, FÖV Discussion Paper Nr. 88, 2019, S. 7 ff. , 17 ff.. 24 ff.
- *Seyfarth*, EuZW 2019, 1005 ff.
- *Stephan*, DVBl 2022, 820, 825 ff.

b) Richtlinien, die unmittelbar die Exekutive verpflichten

Richtlinien können auch **„Meldepflichten“ für nationale Gesetzesvorhaben** vorsehen

- Dies betrifft insbes. die (sehr weitreichende) RL (EU) 2015/1535 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (kodifizierter Text)
- EuGH nimmt hier an, dass die nationale Rechtsvorschrift bei unterlassener Mitteilung an einem wesentlicher Verfahrensmangel leiden und deshalb unanwendbar ist. Sie kann dann dem Einzelnen nicht entgegen gehalten werden

  So etwa EuGH, C-194/94 v. 30.4.1996, Rn. 54 – CIA Security International; EuGH, C-20/05 v. 8.11.2007, Rn. 44 – Schwibbert; EuGH, C-336/14 v. 4.2.2016, Rn. 67 – Ince; EuGH, C-144/16 v. 1.10.2017, Rn. 34 ff. – Município de Palmela; EuGH, C-275/19 v. 22.10.2020, Rn. 52 ff. – Sportingbet PLC u.a.
- Ob dies auch auf andere ähnliche Richtlinien übertragen werden kann, scheint ungeklärt.

b) Richtlinien, die unmittelbar die Exekutive verpflichten

Richtlinien können die nationale Exekutive auch unmittelbar zu einem **tatsächlichen Verhalten mit „Außenwirkung“** verpflichten:

Beispiel: Pflicht zur Beurteilung der Luftqualität und zur Errichtung von Messstellen nach Art. 4 ff. RL 2008/50/EG über Luftqualität und saubere Luft für Europa

- Mitgliedstaaten sollen die Luftqualität in Ballungsräumen auf Grundlage von Luftprobeentnahmen feststellen, wobei Art. 7 und 10 i. V. mit Anhang III B und C der RL 2008/50/EG relativ präzise Kriterien aufstellt, wie engmaschig und an welchen Stellen Probeentnahmestellen zu errichten sind.
- EuGH, C-723/17 v. 26.6.2019, Rn. 34 ff. – Craeynest u. a.: Mitgliedstaaten müssen die Standorte der Probeentnahmestellen entsprechend den Kriterien tatsächlich auswählen – dies kann auch gerichtlich überprüft werden.
- Nicht angesprochen (und offenbar auch nicht verlangt) wird dagegen, dass die Kriterien der Art. 7 und 10 i. V. mit Anhang III B und C der RL 2008/50/EG selbst im nationalen Recht festgesetzt werden (in Deutschland ist dies jedoch in der 39. BImSchV geschehen)

b) Richtlinien, die unmittelbar die Exekutive verpflichten

Richtlinien können die Mitgliedstaaten auch **zu einer Gesetzesevaluierung und zur Schaffung eines „Rechtsetzungsverfahrensrechts**“ verpflichten:

Beispiel: RL (EU) 2018/958 über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen:

- Begründet für Rechtsvorschriften, die im Anwendungsbereich der RL 2005/36/ EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen fallen, spezifische formelle und materielle Begründungsanforderungen für Gesetzgebungsvorhaben der Mitgliedstaaten, die neue Berufsreglementierungen enthalten.
- Mitgliedstaaten dürfen generell nur noch solche Berufsreglementierungen neu einführen, die zuvor formell und materiell ordnungsgemäß ein „Verhältnismäßigkeitsprüfverfahren“ durchlaufen haben (*Stelkens/Seyfarth*, FÖV Discussion Paper Nr 88, 2019, S. 21 und 37 ff.; krit. *Zimmermann*, GewArch 2020, 430 ff.)
- Bundesregierung hält (zu Recht) ein gesetzgeberisches Handeln der Mitgliedstaaten zur Umsetzung der RL (EU) 2018/958 allenfalls insoweit erforderlich als dieses Rechtsetzungsverfahrensrecht auch für den Erlass von berufsreglementierenden Satzungen der Wirtschaftskammern verpflichtend eingeführt werden muss (vgl. BT-Drs. 19/17288, S. 11 ff.)

c) Deregulierungsrichtlinien

Deregulierungsrichtlinien enthalten querschnittsartig wirkende Regulierungsverbote, die nationale Regulierungen in einem bestimmten Politikbereich nur bei Vorliegen bestimmter, durch die Richtlinie selbst bestimmter Rechtfertigungsgründe zulassen.

Beispiel 1: Art. 59 Abs. 3 RL 2005/36 EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen

(3) Die Mitgliedstaaten prüfen, ob nach ihrer Rechtsordnung geltende Anforderungen zur Beschränkung der Aufnahme oder Ausübung eines Berufs durch die Inhaber einer bestimmten Berufsqualifikation, einschließlich des Führens der Berufsbezeichnung und der im Rahmen dieser Berufsbezeichnung erlaubten beruflichen Tätigkeiten, die in diesem Artikel als „Anforderungen“ bezeichnet werden, mit folgenden Grundsätzen vereinbar sind:

a) Die Anforderungen dürfen weder eine direkte noch eine indirekte Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit oder des Wohnsitzes darstellen;
b) die Anforderungen müssen durch übergeordnete Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein;
c) die Anforderungen müssen zur Verwirklichung des mit ihnen verfolgten Ziels geeignet sein und dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.

c) Deregulierungsrichtlinien

Deregulierungsrichtlinien enthalten querschnittsartig wirkende Regulierungsverbote, die nationale Regulierungen in einem bestimmten Politikbereich nur bei Vorliegen bestimmter durch die Richtlinie selbst bestimmter Rechtfertigungsgründe zulassen.

Beispiel 2: RL 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt

Art. 9 – Genehmigungsregelungen

(1) Die Mitgliedstaaten dürfen die Aufnahme und die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit nur dann Genehmigungsregelungen unterwerfen, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

a) die Genehmigungsregelungen sind für den betreffenden Dienstleistungserbringer nicht diskriminierend;
b) die Genehmigungsregelungen sind durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt;
c) das angestrebte Ziel kann nicht durch ein milderes Mittel erreicht werden, insbesondere weil eine nachträgliche Kontrolle zu spät erfolgen würde, um wirksam zu sein.

(2) und (3) […].

c) Deregulierungsrichtlinien

Deregulierungsrichtlinien enthalten querschnittsartig wirkende Regulierungsverbote, die nationale Regulierungen in einem bestimmten Politikbereich nur bei Vorliegen bestimmter durch die Richtlinie selbst bestimmter Rechtfertigungsgründe zulassen.

Beispiel 2: RL 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt

Art. 15 Zu prüfende Anforderungen

(1) Die Mitgliedstaaten prüfen, ob ihre Rechtsordnungen die in Absatz 2 aufgeführten Anforderungen vorsehen, und stellen sicher, dass diese Anforderungen die Bedingungen des Absatzes 3 erfüllen. Die Mitgliedstaaten ändern ihre Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um sie diesen Bedingungen anzupassen.

(2) Die Mitgliedstaaten prüfen, ob ihre Rechtsordnung die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit von folgenden nicht diskriminierenden Anforderungen abhängig macht:

a) bis h) […].

(3) Die Mitgliedstaaten prüfen, ob die in Absatz 2 genannten Anforderungen folgende Bedingungen erfüllen:

a) bis c) [Nicht-Diskriminierung, Erforderlichkeit, Verhältnismäßigkeit].

(4) bis (7) […].

c) Deregulierungsrichtlinien

Zu den Wirkungen von Deregulierungsrichtlinien:

EuGH (GK), C-360/15 und C-31/16 v. 30.1.2018, - X und Visser (zu Art. 15 RL 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt)

„(129) Allerdings sind die Mitgliedstaaten nach Art. 15 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie 2006/123 verpflichtet, zu prüfen, ob ihre Rechtsordnungen eine oder mehrere der in Art. 15 Abs. 2 dieser Richtlinie aufgeführten Anforderungen vorsehen, und gegebenenfalls sicherzustellen, dass diese Anforderungen die in Art. 15 Abs. 3 der Richtlinie genannten Bedingungen der Nicht-Diskriminierung, der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit erfüllen. Nach Art. 15 Abs. 1 Satz 2 der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten ihre Rechts- und Verwaltungsvorschriften ändern, um sie diesen Bedingungen anzupassen.

(130) Dieser Art. 15 entfaltet insoweit unmittelbare Wirkung, als er in Abs. 1 Satz 2 den Mitgliedstaaten die unbedingte, hinreichend präzise Verpflichtung auferlegt, ihre Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu ändern, um sie den in Abs. 3 genannten Bedingungen anzupassen.“

Zu den Wirkungen von Deregulierungsrichtlinien:

EuGH (GK), C-724/18 und C-727/18 v. 22.9.2020, Rn. 54 ff. – Cali Apartment (zu **Art. 9 und 10 RL 2006/123/EG**)

„(58) Bei der Prüfung der Frage, ob eine Regelung eines Mitgliedstaats, mit der eine solche Genehmigungsregelung eingeführt wird, mit den Art. 9 und 10 der Richtlinie 2006/123 vereinbar ist, die klare, bestimmte und unbedingte Verpflichtungen enthalten und somit unmittelbare Wirkung haben (vgl. […] zu Art. 15 der Richtlinie 2006/123, Urteil vom 30. Januar 2018, X und Visser, C-360/15 und C-31/16 […], Rn. 130), ist daher getrennt und nacheinander zu prüfen, ob die Einführung der Regelung als solche gerechtfertigt ist und ob die für die Erteilung der Genehmigungen gemäß der Regelung maßgeblichen Kriterien die entsprechenden Anforderungen erfüllen.

Bei einer Regelung eines Mitgliedstaats, mit der der nationale Gesetzgeber bestimmte örtliche Behörden damit betraut, eine „Genehmigungsregelung“ […] durchzuführen, indem sie die Voraussetzungen für die Erteilung der entsprechenden Genehmigungen festlegen, ist es Sache der nationalen Gerichte, zu beurteilen, ob der Rückgriff des nationalen Gesetzgebers auf eine solche Regelung mit Art. 9 der Richtlinie in Einklang steht und ob die vom nationalen Gesetzgeber festgelegten Kriterien, die für die Erteilung der Genehmigungen durch die örtlichen Behörden maßgeblich sind, und die Anwendung dieser Kriterien durch die örtlichen Behörden, deren Maßnahmen angegriffen werden, den Anforderungen gemäß Art. 10 der Richtlinie entsprechen.“

c) Deregulierungsrichtlinien

Deregulierungsrichtlinien(-bestimmungen)

- sind nicht darauf ausgerichtet, wortgleich in das nationale Recht übernommen zu werden,
- sondern bilden materielle Vorgaben für nationales Recht, das in den Anwendungsbereich der jeweiligen Richtlinie fällt
- sind damit darauf ausgelegt, unmittelbar nach Ablauf der Umsetzungsfrist unmittelbar anwendbar zu werden, um so als Prüfmaßstab für nationale Gerichte und Behörden zu dienen, die nationales Recht, das den Deregulierungsvorgaben nicht entspricht, unangewendet lassen zu können
- begründen damit letztlich eine Regulierungs*unterlassungspflicht*
- wirken aber auch bei deregulierungsrichtlinienwidrigem nationalem Recht nicht unmittelbar zu Lasten von Privaten bzw. im Verhältnis zwischen Privaten: EuGH (GK), C-261/20 v. 18.1.2022, Rn. 34 ff. – Thelen Technopark.

c) Deregulierungsrichtlinien

Siehe zu den **Wirkungen der Art. 9 ff. der RL 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt**:

- zu **Art. 9 bis 11**: EFTA-Gerichtshof, E-19/15 v. 10.5.2016, Rn. 46 ff. – ESA. /. Liechtenstein; EuGH, C-340/14 und C-341/14 v. 1.10.2015, Rn. 60 ff. und 67 ff. – Trijber und Harmsen; EuGH, C-293/14 v. 23.12.2015, Rn. 50 – Hiebler; EuGH GK), C-724/18 und C-727/18 v. 22.9.2020, Rn. 54 ff. – Cali Apartment; EuGH, C-55/20 - Urt. v. 13.1.2022, Rn. 95 ff. – Minister Sprawiedliwości
- zu **Art. 14**: EuGH (GK), C-593/13 v. 16. Juni 2015, Rn. 26, 39 f. – Rhina Services; EuGH, C-325/20 v. 15.7.2021, Rn.18 ff. – BEMH
- zu **Art. 15 Abs. 1 bis 3**: EuGH, C-293/14 v. 23.12.2015, Rn. 54 ff. – Hiebler; EuGH (GK), C-360/15 und C-31/16 v. 30.1.2018, Rn. 129 f - X und Visser Vastgoed Beleggingen; EuGH, C-377/17 v. 4.7.2019 Rn. 67 ff. – Kommission./. Deutschland; EuGH, C-292/21 v.19.1.2023, Rn 54 ff. – CNAE u.a.; EuGH (GK), C-295/23 v. 19.12.2024, Rn. 61 ff. – Halmer Rechtsanwaltsgesellschaft

Siehe hierzu und zur Abgrenzung derartiger materieller Deregulierungsrichtlinien zu Richtlinien(-bestimmungen) die „nur“ formelle Evaluationsverfahren anordnen: *Stelkens/Seyfarth*, FÖV Discussion Paper Nr. 88, 2019, S. 28 ff

IV. Adressatenunabhängige Beschlüsse

Art. 288 Abs. 4 AEUV

Für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union **nehmen die Organe** […] Beschlüsse […] an.

Beschlüsse sind in allen ihren Teilen verbindlich. Sind sie an bestimmte Adressaten gerichtet, so sind sie nur für diese verbindlich.

Unterscheidung zwischen adressatenabhängigen und adressatenunabhängigen Beschlüssen. Adressatenabhängige Beschlüsse sind (weitgehend) Individualentscheidungen

Adressatenunabhängige Beschlüsse iSd Art. 288 Abs. 4 AEUV

- Jedenfalls Handlungsform des „Binnenbereichs“ der EU mit der Funktion von „Verfassungsakten“
- Unklar, ob adressatenunabhängige Beschlüsse auch unmittelbare Rechtswirkungen gegenüber Bürger entfalten können (im Gegensatz zu Art. 288 Abs. 3 AEUV fehlt Merkmal „und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat)
- Denkbar: Adressatenunabhängige Beschlüsse als „EU-Allgemeinverfügung“

IV. Adressatenunabhängige Beschlüsse

Beispiele für Beschlüsse mit „Regierungs-“ bzw. „Verfassungsaktcharakter

- ***Inter*institutionelle „Beschlüsse“:** Beschluss der Kommission, Rechtsetzungsvorschläge zurück zu ziehen (EuGH (GK), C-409/13 v. 14.4.2015, Rn. 77 ff. – Rat ./.Kommission)
- ***Intra*institutionelle „Beschlüsse:**
  - Beschluss des Präsidiums des Parlaments über die Festsetzung von Fraktionszuschüssen (EuGH, 294/83 v. 23.4.1986 – „Les Verts“ ./. Europäisches Parlament)
  - Einsetzung eines Untersuchungsausschusses im Europäischen Parlament (EuGH, Rs 78/85 v. 4.6.1986, Rn. 10 - Groupes des Droites Européenes. /. Europäisches Parlament)
  - Anerkennung einer Gruppe als Fraktion im Europäischen Parlament (EuG, Rs- T-222/99 v. 2.10.2011, Rn. 48 ff. – Martinez u. a. ./. Europäisches Parlament)
  - Ausschluss eines Abgeordneten aus Fraktion (EuG, T-336/13 v. 17.7.2013, Rn. 25 ff. – Borghezio ./. Europäisches Parlament)

IV. Adressatenunabhängige Beschlüsse

Beispiele für Beschlüsse mit „Regierungs-“ bzw. „Verfassungsaktcharakter“

- **Staatengerichtete Beschlüsse** mit „interföderalem“ **(Verfassungs-)Charakter:** Beschlüsse, mit denen die Kommission zu Lasten der Mitgliedstaaten finanzwirksame Maßnahmen bei geteilter Mittelverwaltung für Fehlverwendungen festsetzt (**Anlastungen und Finanzkorrekturen**)
- **„Quasi-legislative staatengerichtete, an alle Mitgliedstaaten gerichtete Beschlüsse?**

  Zu deren Wirkungen: EuGH, 7/90 v. 6.10.1970 - Grad ./. Finanzamt Traustein und - mit ganz unterschiedlichen Ansätzen - *v. Bogandy/Bast/Arndt*, ZaÖRV 62 (2002), S. 77, 96 ff.; *Greaves*, E. L. Rev. 21 (1996), 3, 11 ff.; *Mager*, EuR 2001, 661, 670 ff.; *Scherzberg*, in: Siedentopf (Hrsg.), Europäische Integration und nationalstaatliche Verwaltung, 1991, S. 17, 28 ff.; *Vogt*, Entscheidung als Handlungsform des EG-Rechts, 2005, S. 152 ff.

V. Gesetzgebungsakte, delegierte und Durchführungs-rechtsakte (Art. 289 bis Art. 291 AEUV)

Vertrag von Lissabon unterscheidet bezüglich den von den *Organen der Union* (Art. 13 EUV) erlassenen Rechtsakten

- in **Art. 288 AEUV** nach ihren **Wirkungen** (Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse)
- in **Art. 289 bis Art. 291 AEUV** nach dem **Rechtsetzungsverfahren** zwischen „Gesetzgebungsakten“ (Art. 289 AEUV), delegierten Rechtsakten (Art. 290 AEUV) und Durchführungsrechtsakten (Art. 291 AEUV)
- Delegierte und Durchführungsrechtsakte werden teilw. als „**Tertiärrecht**“ bezeichnet
- Qualifizierung eines Unionsrechtsakts als VO, RL oder Beschluss sagt nichts zum Rechtsetzungsverfahren

Hinzu treten in einzelnen Bestimmungen des AEUV (die i.d.R. aus der Zeit des EWG bzw. EG-Vertrages stammen) „originäre“ Rechtssetzungskompetenzen von Kommission oder Rat, die weder Gesetzgebungsakte noch Akte i.S. von Art. 290, Art. 291 AEUV sind

V. Gesetzgebungsakte, delegierte und Durchführungsrechtsakte (Art. 289 bis Art. 291 AEUV)

Art. 289 AEUV

(1) Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren besteht in der gemeinsamen Annahme einer Verordnung, einer Richtlinie oder eines Beschlusses **durch das Europäische Parlament** und den Rat auf Vorschlag der Kommission. Dieses Verfahren ist in Artikel 294 festgelegt .

(2) In bestimmten, in den Verträgen vorgesehenen Fällen erfolgt als besonderes Gesetzgebungsverfahren die Annahme einer Verordnung, einer Richtlinie oder eines Beschlusses **durch das Europäische Parlament** mit Beteiligung des Rates oder durch den Rat mit Beteiligung des Europäischen Parlaments.

(3) Rechtsakte, die gemäß einem Gesetzgebungsverfahren angenommen werden, sind Gesetzgebungsakte.

(4) […]

Zu den Grundlagen des EU-Gesetzgebungsverfahrens: *Bauerschmidt*, JuS 2022, 626 ff.; *Schiffbauer/Schweyer*, JuS 2024, 1097 ff.

V. Gesetzgebungsakte, delegierte und Durchführungsrechtsakte (Art. 289 bis Art. 291 AEUV)

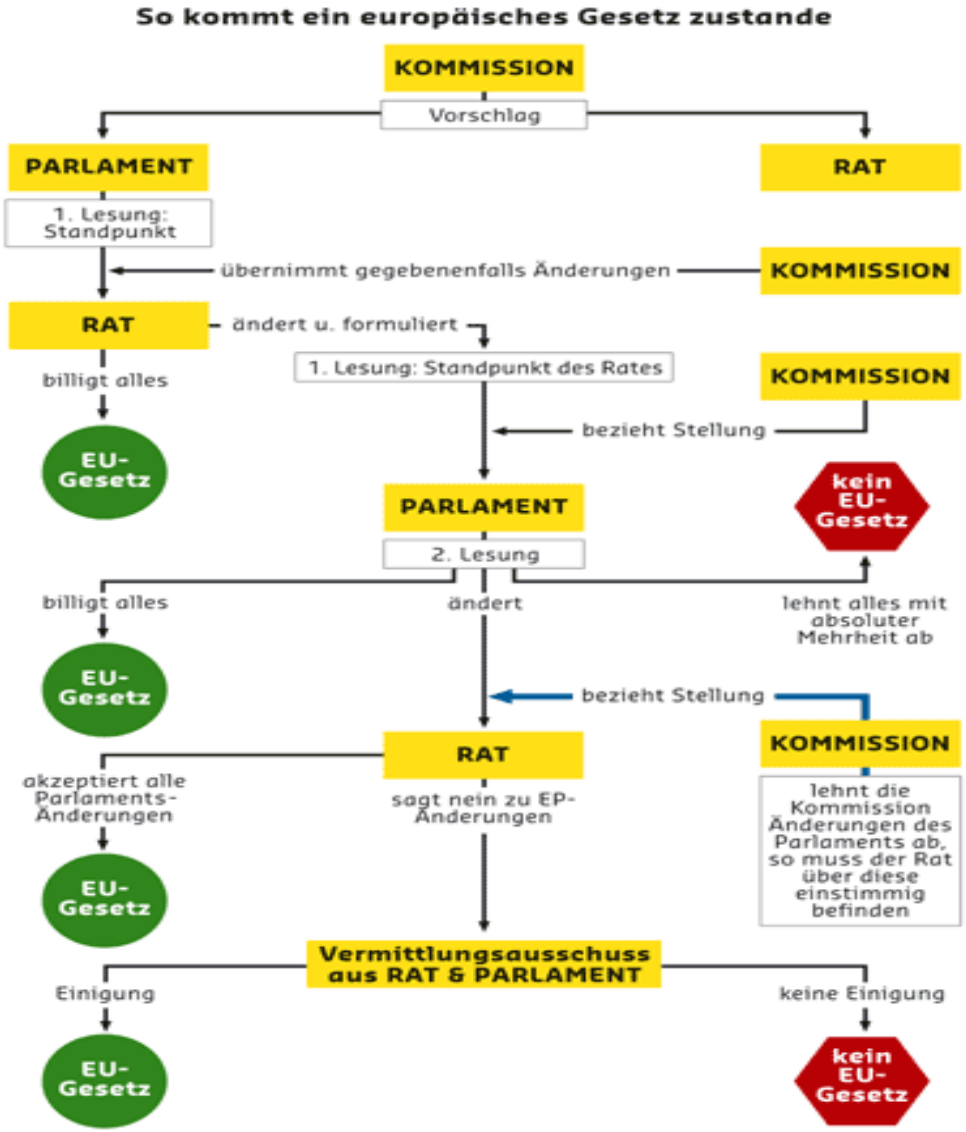

Abbildung Flußdiagramm "Ordentliches Gesetzgebungsverfahren" (Infochart: Peter Diehl, München)

https://www.europarl.europa.eu germany/de/europ%C3%A4isches-parlament/ordentliches-gesetzgebungsverfahren

V. Gesetzgebungsakte, delegierte und Durchführungsrechtsakte (Art. 289 bis Art. 291 AEUV)

Art. 290 AEUV

(1) In Gesetzgebungsakten kann der Kommission die Befugnis übertragen werden, **Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsaktes zu erlassen**.

In den betreffenden Gesetzgebungsakten werden Ziele, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer der Befugnisübertragung ausdrücklich festgelegt. Die wesentlichen Aspekte eines Bereichs sind dem Gesetzgebungsakt vorbehalten und eine Befugnisübertragung ist für sie deshalb ausgeschlossen.

(2) Die Bedingungen, unter denen die Übertragung erfolgt, werden in Gesetzgebungsakten ausdrücklich festgelegt, wobei folgende Möglichkeiten bestehen:

a) Das Europäische Parlament oder der Rat kann beschließen, die Übertragung zu widerrufen.

b) Der delegierte Rechtsakt kann nur in Kraft treten, wenn das Europäische Parlament oder der Rat innerhalb der im Gesetzgebungsakt festgelegten Frist keine Einwände erhebt.

Für die Zwecke der Buchstaben a und b beschließt das Europäische Parlament mit der Mehrheit seiner Mitglieder und der Rat mit qualifizierter Mehrheit.

(3) In den **Titel der delegierten Rechtsakte wird das Wort "delegiert" eingefügt**.

V. Gesetzgebungsakte, delegierte und Durchführungsrechtsakte (Art. 289 bis Art. 291 AEUV)

Art. 291 AEUV

(1) Die Mitgliedstaaten ergreifen alle zur Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union erforderlichen Maßnahmen nach innerstaatlichem Recht.

(2) Bedarf es einheitlicher Bedingungen für die Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union, so werden mit diesen Rechtsakten der Kommission oder, in entsprechend begründeten Sonderfällen und in den in den Artikeln 11 und 13 des Vertrags über die Europäische Union vorgesehenen Fällen, dem Rat Durchführungsbefugnisse übertragen.

(3) Für die Zwecke des Absatzes 2 legen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen im Voraus allgemeine Regeln und Grundsätze fest, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren.

(4) In den **Titel der Durchführungsrechtsakte wird der Wortteil „Durchführungs-“ eingefügt**.

VO (EU) Nr. 182/2011 zur Festlegung der allg. Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren = VO i.S. des Art. 291 Abs. 2 AEUV

V. Gesetzgebungsakte, delegierte und Durchführungsrechtsakte (Art. 289 bis Art. 291 AEUV)

Gemeinsamkeiten von delegierten und Durchführungsrechtsakten

- **Keine originäre Rechtssetzungskompetenz der Kommission** (im Fall des Art. 291 Abs. 2 AUV ggf. auch des Rats) , sondern Herleitung aus einem „Basisrechtsakt“ (bei delegierten Rechtsakten zwingend ein Gesetzgebungsakt i. S. des Art. 289)
- Erkenntnisse aus der Zeit der Geltung des EGV insbes. zum sog. „Komitologieverfahren“ sind nicht hilfreich
- Ob ein delegierter Rechtsakt oder ein Durchführungsrechtsakt vorliegt, bestimmt sich ausschließlich nach der Bezeichnung (Art. 290 Abs. 3, Art. 291 Abs. 4 AEUV): EuGH, C-65/13 v. 15.10.2014, Rn. 39 ff. – Parlament ./. Kommission
- Ob der Kommission (im Fall des Art. 291 Abs. 2 AUV ggf. auch der Rat) die Kompetenz zur delegierten bzw. zur Durchführungsrechtssetzung zugesprochen wird, ist zwingend im „Basisrechtsakt“ zu entscheiden
- Art. 290 AEUV ermächtigt nur, Art. 291 Abs. 2 AEUV jedenfalls auch zum Erlass von **Rechtsakten mit allgemeiner Geltung**

V. Gesetzgebungsakte, delegierte und Durchführungsrechtsakte (Art. 289 bis Art. 291 AEUV)

EuGH räumt den Rechtsetzungsorganen bei Erlass des Basisrechtsakts insoweit grundsätzlich ein **Wahlrecht** ein und nimmt an, dass sich der Anwendungsbereich beider Rechtsetzungsformen sehr weitgehend überschneidet

- EuGH (GK), C-427/12 v. 16.7.2015 Rn. 21 ff. – Kommission ./.Parlament und Rat; EuGH (GK), C-88/14 v. 16.7.2015 , Rn. 28 ff. - Kommission ./.Parlament und Rat.
- Aber auch EuGH (GK), C-521/15 v. 20.12.2017, Rn. 43 ff. – Spanien ./. Rat: Art. 291 AEUV betrifft (wohl) insgesamt nur den Fall, dass der „Basisrechtsakt“ von den Mitgliedstaaten vollzogen wird (ist zwar richtig, passt aber nicht zur sonstigen Rechtsprechung des EuGH zu Art. 291 AEUV – s. *Chamon*, CML Rev. 55 [2018], 1495, 1506 ff.; *Gundel*, EuZW 2018, 297 f.)
- EuGH, C-440/14 P v. 1.3.2016, Rn. 36 – NIOC: „Durchführung“ i.S. des Art. 291 Abs. 2 AEUV kann auch den Erlass von Einzelfallmaßnahmen erfassen
- EuGH, C-695/20 v. 28.2.2023, Rn. 36 ff. – Fenix International: Befugnis nach Art. 291 Abs. 2 AEUV umfasst auch Konkretisierung (nicht Änderung) nicht-wesentlicher Tatbestände.

Siehe zum Ganzen auch *U. Stelkens*, EuR 2012, 511, 536 ff.

V. Gesetzgebungsakte, delegierte und Durchführungsrechtsakte (Art. 289 bis Art. 291 AEUV)

EuG, T-628/22 v. 21.6.2023, Rn.23 ff. – Repasi

- Ein delegierter Rechtsakt kann nicht von EP-Abgeordneten mittels der Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV mit der Begründung angefochten werden, er überschreite die Ermächtigung des Basisrechtsakts
- EuG behandelt Klage wie „normale“ Nichtigkeitsklage eines Bürgers.

EuGH, C-137/21 v. 5.9.2023, Rn. 54 ff. – Parlament/Kommission (Visumbefreiung für Staatsangehörige der USA)

- Es besteht grundsätzlich keine Pflicht der Kommission, auf Antrag des Parlaments einen delegierten Rechtsakt zu erlassen (hierzu *Volpato* CMLRev. 61 (2024), 767 ff.)

V. Gesetzgebungsakte, delegierte und Durchführungsrechtsakte (Art. 289 bis Art. 291 AEUV)

Neuere Literatur zur Abgrenzung der Anwendungsbereiche von Art. 290 und Art. 291 und zur entsprechenden Rechtsetzungspraxis:

Einführend

- *Lange*, JuS 2019, 759 ff.

Ferner

- *Buchet,* CdE 54 (2018), 205 ff.;
- *Englisch,* Yearbook of European Law 40 (2021), 1 ff.
- *Jaqué,* RTDeur 2018, 427 (441 ff.)
- *Tauschinsky/Weiß* (Hrsg.), The Legislative Choice Between Delegated and Implementing Acts in EU Law, 2018
- *Tovo*,ELRev 42 (2017), 677 ff.
- *Vosa,* ELRev 42 (2017), 737 ff.
- *Weiß,* ELRev 44 (2019), 337 (348 ff.).

VI. Mitteilungen, Empfehlungen, Stellungnahmen und Leitlinien (Soft Law) der Kommission (und der Agenturen)

Art. 288 AEUV

(1) Für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union nehmen die Organe Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, **Empfehlungen und Stellungnahmen** an.

(2) bis (4) […]

(5) Die **Empfehlungen und Stellungnahmen sind nicht verbindlich**.

Art. 263 AEUV

(1) Der Gerichtshof der Europäischen Union überwacht die Rechtmäßigkeit der Gesetzgebungsakte sowie der Handlungen des Rates, der Kommission und der Europäischen Zentralbank, **soweit es sich nicht um Empfehlungen oder Stellungnahmen handelt**, und der Handlungen des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates mit Rechtswirkung gegenüber Dritten. Er überwacht ebenfalls die Rechtmäßigkeit der Handlungen der Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union mit Rechtswirkung gegenüber Dritten.

(2) bis (5) […].

VI. Mitteilungen, Empfehlungen, Stellungnahmen und Leitlinien (Soft Law) der Kommission (und der Agenturen)

Verschiedene Gegenstände von „Kommissions-Soft Law“

Erläuterungen, wie die Kommission in Zukunft selbst zu handeln gedenkt, soweit ihr Ermessens- und Entscheidungsspielräume zustehen

Beispiel: Bekanntmachung der Kommission über bewährte Vorgehensweisen in Verfahren nach Artikel 101 und 102 AEUV (2011/C 308/06)

Erläuterungen, wie sie das geltende EU-Recht versteht (so dass sich die Mitgliedstaaten beim Vollzug des EU-Rechts und die Bürger darauf einrichten können)

Beispiel: Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht, das für die Vergabe öffentlicher Aufträge gilt, die nicht oder nur teilweise unter die Vergaberichtlinien fallen (2006/C179/02)

Formulierung von Erwartungen an die Mitgliedstaaten durch Empfehlungen, Leitlinien usw.

VI. Mitteilungen, Empfehlungen, Stellungnahmen und Leitlinien (Soft Law) der Kommission (und der Agenturen)

Rechtsgrundlagen für „Kommissions-Soft Law“ :

- *Früher:* Art. 211 EGV : „Um das ordnungsgemäße Funktionieren und die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes zu gewährleisten, erfüllt die Kommission folgende Aufgaben: […] *Empfehlungen oder Stellungnahmen auf den in diesem Vertrag bezeichneten Gebieten abzugeben, soweit der Vertrag dies ausdrücklich vorsieht oder soweit sie es für notwendig erachtet.*“

Heute:

- **Art. 17 Abs. 1 EUV** enthält diese ausdrückliche „Ermächtigung“ nicht mehr, ohne dass deshalb eine „Koordinierung“ mittels Soft Law ausgeschlossen würde
- **Art. 292 AEUV**: „Der Rat gibt Empfehlungen ab. Er beschließt auf Vorschlag der Kommission in allen Fällen, in denen er nach Maßgabe der Verträge Rechtsakte auf Vorschlag der Kommission erlässt. In den Bereichen, in denen für den Erlass eines Rechtsakts der Union Einstimmigkeit vorgesehen ist, beschließt er einstimmig. **Die Kommission und, in bestimmten in den Verträgen vorgesehenen Fällen, die Europäische Zentralbank geben Empfehlungen ab**.“

VI. Mitteilungen, Empfehlungen, Stellungnahmen und Leitlinien (Soft Law) der Kommission (und der Agenturen)

Wirkungen von „Kommissions-Soft Law“, das das eigene Verhalten der Kommission steuern soll:

- *Selbstbindung* der Kommission durch Mitteilungen im „Ermessensbereich“ der EU-Eigenverwaltung
- So dass sie gegenüber dem Einzelnen unter Berücksichtigung des **Gleichheitssatzes** des **Art. 20 GRCh** und unter **Vertrauensschutzaspekten** mittelbar Rechte begründen können.

  EuGH, 40/73 u.a. v. 16.12.1975, Rn. 555 f. – Suiker Unie; EuGH, C-75/05 und 80/05 v. 11.9.2008, Rn. 60 f. – Kronofrance; EuGH, C-470/20 v. 15.12.2022, Rn. 30 ff. - Veejaam und Espo;hierzu z. B. *Kallmayer*, in: Calliess (Hrsg.), Herausforderungen an Staat und Verfassung – Liber Amicorum Torsten Stein, 2015, S. 662, 672 ff.

- Aber: EuGH, C-313/90 v. 14.3.1993 Rn. 45 – CIRFS

„[D]ie Wiederholung einer unzutreffenden Auslegung eines Aktes [kann] weder unter Berufung auf den Grundsatz der Gleichbehandlung noch unter Hinweis auf den Schutz berechtigten Vertrauens gerechtfertigt werden“

VI. Mitteilungen, Empfehlungen, Stellungnahmen und Leitlinien (Soft Law) der Kommission (und der Agenturen)

Wirkungen von „Kommissions-Soft Law“, das „Erwartungen“ an die Bürger und die Mitgliedstaaten formuliert (Folie 1 von 2) **:**

- **Keine rechtlich verbindlichen Regelungen und Auslegungen durch Soft Law:** „Für die verbindliche Auslegung der Rechtsakte der Union ist […] nur der Gerichtshof zuständig (EuGH, C-124/20 v. 21.12.2021, Rn. 61 - Bank Melli Iran).

- **Faktische Bindungswirkung** jeder Form von Soft Law der Kommission für Bürger und Mitgliedstaaten, weil Mitgliedstaaten und Bürger ihr Verhalten an einer solchen Mitteilung ausrichten werden, um Nachteile, Sanktionen, Vertragsverletzungsverfahren u. ä. zu vermeiden.

  Berrod, RevUE 2015, 283 ff.; *Bertrand,* RevUE 2014, 73 ff.; *Bouveresse*, RevUE 2015, 291 ff.; *Brohm*, Mitteilungen der Kommission, 2012, S. 75 ff.; *Kallmayer*, in: Calliess (Hrsg.), Herausforderungen an Staat und Verfassung – Liber Amicorum Torsten Stein, 2015, S. 662 ff.; *Knauff*, Der Regelungsverbund, 2010, S. 323 ff.; *Möstl*, DVBl. 2011, 1076, 1082; *Senden*, Soft Law in European Community Law, 2004, S. 143 ff. und 220; *U. Stelkens*, VVDStRL 71 [2012], 369, 408; *Turgis,* SIPE 7 (2012), 51, 59 ff.

VI. Mitteilungen, Empfehlungen, Stellungnahmen und Leitlinien (Soft Law) der Kommission (und der Agenturen)

Wirkungen von „Kommissions-Soft Law“, das „Erwartungen“ an die Bürger und die Mitgliedstaaten formuliert (Folie 2 von 2)

- Für **Bürger und Mitgliedstaaten**: Soft Law der Kommission als **nützliche Interpretationshilfen** zur Auslegung des Unionsrechts: „*Éxecution doctrinale*“ des EU-Rechts

  Sirinelli , Les transformations du droit administratif par le droit de l’Union européenne, 2011, Rn. 133 ff. („soft law didactique“); ähnl. *Berrod*, RevUE 2015, 283, 285; *Emane Meyo*, RevUE 2014, 94, 98 f.; *Rossi* ZG 2020, 1, 10; *Weiss*, REALaw 15:1 (2022), 7, 11 ff.

- **Gegenüber Mitgliedstaaten: Unterschiedliche Verbindlichkeits-Grade des Soft Law der Kommission** (lesenswert: *Láncos*, EPL 24 [2018], 755 ff.; s. a. *Liguori*, REALaw 16:3 (2023), 37 ff.; *van Dam,* REALaw 10:2 [2017], 75 ff.; *Weiss*, REALaw 15:1 (2022), 7, 13)
  - „Empfehlungen“ und „Stellungnahmen“ i. S. des Art. 288 Abs. 1 AEUV
  - Mitteilungen (Communications) mit informierenden Charakter
  - „Guidelines“, „Leitlinien“, „Bekanntmachungen“ auf Grundlage von sekundärrechtlichen Ermächtigungen

VI. Mitteilungen, Empfehlungen, Stellungnahmen und Leitlinien (Soft Law) der Kommission (und der Agenturen)

Geltung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung für Soft Law der Kommission?

So etwa *Henke*, FS Steiner, 2009, S. 287 f.; allgemein *Senden*, Soft Law in European Community Law, 2004, S. 275, 312 ff.; gegen derartige Überlegungen: *Knauff,* Der Regelungsverbund, 2010, S. 402 ff.; *Polak/Verslouis* ELRev 47 (2022), 52 ff. ; *Rossi*, ZG 2020, 1, 15 f.; *Weiss*, REALaw 15:1 (2022), 7, 17 ff.

Vorrang verbindlicher Rechtsetzung nach Art. 290, Art. 291 AEUV?

In diese Richtung *Weiß,* Der Europäische Verwaltungsverbund, 2010, S. 149 f.; *ders.,* EWS 2010, 257, 259 ff.; ferner *Schwarze,* EuR 2011, 3, 10 ff.

EuGH (GK), C-16/16 P v. 20.2.2018 - Belgien ./. Kommission

„26. Durch die Schaffung von Empfehlungen als besondere Kategorie von Unionshandlungen, die ausdrücklich als „nicht verbindlich“ bezeichnet werden, in Art. 288 AEUV sollte den zu ihrer Annahme berechtigten Organen die Befugnis, Anstöße zu geben und Überzeugungsarbeit zu leisten, verliehen werden, die sich von der Befugnis zum Erlass verbindlicher Handlungen unterscheidet.“

VI. Mitteilungen, Empfehlungen, Stellungnahmen und Leitlinien (Soft Law) der Kommission (und der Agenturen)

Soft Law der EU Agenturen?

- Soft Law wird vermehrt auch von EU Agenturen „produziert“, insbesondere auch zur Koordination mit ihr „verknüpfter“ nationaler Fachbehörden (z. B. im im Rahmen des Europäischen Finanzaufsichtssystems

- Konsequenz der sog. „Meroni Doktrin“, nach der Agenturen grundsätzlich keine Kompetenzen zur Setzung von „EU Hard Law“ übertragen werden darf (hierzu § 4 D I des Kurses)

- Im Grundsatz stellen sich insoweit dieselben Probleme wie bei „Kommissions-Soft Law“ kombiniert mit den besonderen Problemen der Delegation von Entscheidungsbefugnissen auf EU Agenturen (zur Bedeutung für „Soft-Law-Aktivitäten“ der Agenturen: *Chamon/de Arriba-Sellier*, EuConst 18 (2022), 286, 299 ff.; *Marjosola/van Rijsbergen/Scholten*, CML Rev 59 (2022), 1523, 1533 ff.

VI. Mitteilungen, Empfehlungen, Stellungnahmen und Leitlinien (Soft Law) der Kommission (und der Agenturen)

Exkurs: Individualrechtsschutz gegenüber rechtswidrigem „Soft Law“ nach Art. 263 AEUV wegen „faktischer Bindungswirkung“?

- Rechtsschutz nach Art. 263 AEUV ist nur gegen rechtsverbindliche „Handlungen“ der EU-Organe gegeben (hierzu § 4 C I 1 des Kurses)
- Individualklagen nach Art. 263 Abs. 4 AEUV sind daher selbst dann unzulässig, wenn eine Empfehlung von den nationalen Behörden und Gerichten nach Maßgabe des Sekundärrechts „weitgehend Rechnung zu tragen ist“ (EuGH, C-689/19 P v. 25.2.2021, Rn. 28 ff. - VodafoneZiggo Group ./. Kommission)
- Aber: **Vorlagen nach Art. 267 Abs. 1 lit b) AEUV über die „Gültigkeit“** jedenfalls solcher **„Soft-Law-Akte“ zu,** die auf sekundärrechtlicher Ermächtigung beruhen und für mitgliedstaatliche Behörden eine eingeschränkte Bindungswirkung i.S. eines „Comply-or-explain“-Ansatzes entfalten (EuGH, C-501/18 v. 25.3.2021. Rn. 82 ff. – Balgarska Narodna Banka; EuGH (GK), C-911/19 v. 15.7.2021, Rn. 58 ff. – FBF)

  Hierzu *Chamon/de Arriba-Sellier*, EuConst 18 (2022), 286 ff.; *Geiger*, EuR 2022, 407 ff.; *Gundel* EWS 2021, 317 ff.; *Hubkova*, EPL 29 (2023), 181 (193 ff.); *Marjosola/van Rijsbergen/Scholten*, CML Rev 59 (2022), 1523 ff.;*Scholz,* EuZW 2022, 453 ff.

VI. Mitteilungen, Empfehlungen, Stellungnahmen und Leitlinien (Soft Law) der Kommission (und der Agenturen)

Exkurs: Rechtsschutz der Mitgliedstaaten gegenüber rechtswidrigem „Soft Law“ nach Art. 263 AEUV ?

- Für den Rechtsschutz der Mitgliedstaaten hat EuGH „Trick“ entwickelt (hierzu zuletzt EuGH (GK), C-16/16 P v. 20.2.2018 , Rn. 25 ff. – Belgien/Kommission): Soweit zutreffende Rechtsansichten geäußert werden, gelten „Soft-Law-Akte“ als „unverbindlich“, da nur das bestehende Recht wiedergegeben werde. Wird der Inhalt des Unionsrechts jedoch unzutreffend „mitgeteilt“, wird dies als Kompetenzanmaßung gesehen. So gesetztes „Recht“ sei nach Art. 263 AEUV **von den Mitgliedstaaten** anfechtbar. Damit indiziert die Zulässigkeit der Anfechtbarkeit eines „Soft-Law-Akts“ die Begründetheit der Klage.

  Parallele zur früheren französischen Praxis des Rechtsschutzes gegen „circulaires“ mit dem „recours pour excès de pouvoir“ (*Gundel* EuR 1998, 90, 96 ff.; *Lefevre,* E.L.Rev. 29 [2004], 808, 815; zu neueren Entwicklung: *Gundel*, EuR 2018, 593, 599 ff.; *Hubkova*, EPL 29 (2023), 181 (188 ff.)

- Rechtsschutz für Mitgliedstaaten ist in dieser Form kaum geboten: *U. Stelkens,* VVDStRL 71 (2012), 369, 406 ff.

VI. Mitteilungen, Empfehlungen, Stellungnahmen und Leitlinien (Soft Law) der Kommission (und der Agenturen)

Exkurs: Rechtsschutz der Mitgliedstaaten gegenüber rechtswidrigem „Soft Law“ nach Art. 263 AEUV ?

Spektakuläres Beispiel für ein „Eigentor“ eines Mitgliedstaates mit einer gegen „Soft Law“ gerichteten Nichtigkeitsklage:

- Deutschland wollte die Nichtigkeitserklärung einer Auslegungsmitteilung zum Vergaberecht erreichen, erreichte aber Feststellung ihrer Rechtmäßigkeit (und damit eine Gerichtsentscheidung, die den Inhalt der Mitteilung als zutreffende deklaratorische Auslegung des Unionsrecht bestätigte : EuG, T-258/06 v. 29.4.2009, Rn. 24 ff. - Deutschland ./. Kommission

- hierzu *André,* NZBau 2010, 611 ff.; *Bouveresse*, RevUE 2015, 291, 294 f.; *Braun*, VergabeR 2010, 614 ff.; *Herz*, EWS 2010, 261 ff.; *Knauf/Schwensfeier,* EuZW 2010, 611 ff.

D) Gültigkeitsvermutung und Anwendungsvorrang des Unionsrechts

I. Gültigkeitsvermutung und Verwerfungskompetenz für Unionsrechtsakte

II. Anwendungsvorrang des Unionsrechts gegenüber nationalem Recht

I. Gültigkeitsvermutung und Verwerfungskompetenz für Unionsrechtsakte

Art. 267 EUV

Der Gerichtshof der Europäischen Union entscheidet im Wege der Vorabentscheidung

a) über die Auslegung der Verträge,
b) über die **Gültigkeit** und die Auslegung **der Handlungen der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union**.

Wird eine derartige Frage einem Gericht eines Mitgliedstaats gestellt und hält dieses Gericht eine Entscheidung darüber zum Erlass seines Urteils für erforderlich, so kann es diese Frage dem Gerichtshof zur Entscheidung vorlegen.

Wird eine derartige Frage in einem schwebenden Verfahren bei einem einzelstaatlichen Gericht gestellt, dessen Entscheidungen selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können, so ist dieses Gericht zur Anrufung des Gerichtshofs verpflichtet.

Wird eine derartige Frage in einem schwebenden Verfahren, das eine inhaftierte Person betrifft, bei einem einzelstaatlichen Gericht gestellt, so entscheidet der Gerichtshof innerhalb kürzester Zeit..

I. Gültigkeitsvermutung und Verwerfungskompetenz für Unionsrechtsakte

- EuGH, 314/84 v. 22. 10. 1987, Rn. 11 ff. – Foto Frost: Nationale Gerichte können Gültigkeit von Unionsrechtsakten prüfen, Verwerfungsmonopol bleibt aber nach Art. 267 Abs. 1 lit. b AEUV beim EuGH. Daher ergibt sich eine Pflicht zur Vorlage auch nicht-letztinstanzlicher Gerichte, wenn sie einen Unionsrechtsakt für unvereinbar mit höherrangigem Unionsrecht handeln (**Verwerfungsmonopol des EuGH**)
- EuGH, C-143/88 und C-92/89 v. 21.2.1991, Rn. 14 ff. - Zuckerfabrik Süderdithmarschen: Bürger hat das Recht, die Vereinbarkeit von Unionsrechtsakten mit höherrangigem Unionsrecht überprüfen zu lassen. In den Fällen, in denen die Durchführung von Unionsrechtsakten nationalen Stellen obliegt, hat er das Recht die Rechtmäßigkeit dieser Unionsrechtsakte vor dem nationalen Gericht inzident zu bestreiten und dieses zur Befassung des EuGH mit Vorlagefragen zu veranlassen
- Erklärt der EuGH im Vorabentscheidungsverfahren einen Unionsrechtsakt für ungültig, wirkt dies grundsätzlich *erga omnes* und *ex tunc*: Nationale Gerichte dürfen Unionsrechtsakt als ungültig behandeln (EuGH, 66/80 v. 13.5.1981, Rn. 13 - International Chemical Corporation).

I. Gültigkeitsvermutung und Verwerfungskompetenz für Unionsrechtsakte

Art. 277 AEUV

Ungeachtet des Ablaufs der in Artikel 263 Absatz 6 genannten Frist kann jede Partei in einem Rechtsstreit, bei dem die Rechtmäßigkeit eines von einem Organ, einer Einrichtung oder einer sonstigen Stelle der Union **erlassenen Rechtsakts mit allgemeiner Geltung** angefochten wird, vor dem Gerichtshof der Europäischen Union die Unanwendbarkeit dieses **Rechtsakts** aus den in Artikel 263 Absatz 2 genannten Gründen geltend machen.

bezieht sich auf

Art. 267 AEUV

Der Gerichtshof der Europäischen Union entscheidet im Wege der Vorabentscheidung

a) über die Auslegung der Verträge,
b) über die **Gültigkeit** und die Auslegung **der Handlungen** der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union.

Wird eine derartige Frage einem Gericht eines Mitgliedstaats gestellt und hält dieses Gericht eine Entscheidung darüber zum Erlass seines Urteils für erforderlich, so kann es diese Frage dem Gerichtshof zur Entscheidung vorlegen.
[…].

Umkehrschluss aus Art. 277 AEUV: Einzelfall-maßnahmen werden nach Ablauf der Frist nach Art. 263 Abs. 6 AEUV *gegenüber Klagebefugten* bestandskräftig

I. Gültigkeitsvermutung und Verwerfungskompetenz für Unionsrechtsakte

Aus Art. 277 AEUV folgt:

- Gültigkeitsvorlagen sind bei Unionsrechtsakten mit allgemeiner Geltung immer zulässig, unabhängig davon ob es sich um Richtlinien, Verordnungen oder um Gesetzgebungsakte, delegierte Rechtsakte oder Durchführungsrechtsakte handelt
- EuGH lässt mittlerweile auch **Vorlagen nach Art. 267 Abs. 1 lit b) AEUV über die „Gültigkeit“** jedenfalls solcher **„Soft-Law-Akte“ zu,** die auf sekundärrechtlicher Ermächtigung beruhen und für mitgliedstaatliche Behörden eine eingeschränkte Bindungswirkung i.S. eines „Comply-or-explain“-Ansatzes entfalten: EuGH, C-501/18 v. 25.3.2021. Rn. 82 ff. – Balgarska Narodna Banka. EuGH (GK), C-911/19 v. 15.7.2021, Rn. 58 ff. – FBF (hierzu § 2 C VI des Kurses)
- Die Gültigkeit von Einzelfallentscheidungen der EU-Eigenverwaltung können nach Ablauf der Klagefrist des Art. 263 Abs. 6 AEUV in Gerichtsverfahren unter Beteiligung von Personen, gegenüber denen die Entscheidung bestandskräftig geworden ist, nicht mehr Gegenstand einer Vorlage nach Art. 267 Abs. 1 lit b AEUV sein (EuGH, 188/92 v. 9.3.1994 - Textilwerke Deggendorf hierzu § 5 B I des Kurses)

I. Gültigkeitsvermutung und Verwerfungskompetenz für Unionsrechtsakte

- EuGH, C-143/88 und C-92/89 v. 21.2.1991, Rn. 14 ff., 22 ff. - Zuckerfabrik Süderdithmarschen: Nationales Gericht kann Bürgern vorläufigen Rechtsschutz in der Form gewähren, dass es die Vollziehbarkeit eines Verwaltungsakts einer nationalen Behörde bis zur Entscheidung des EuGH über eine Gültigkeitsvorlage mit der Begründung aussetzt, dass die unionsrechtliche Rechtsgrundlage (mit allgemeiner Geltung) ungültig ist
- EuGH, C-465/93 v. 9.11.1995, Rn. 19 ff., 31 ff, – Atlanta Fruchthandelsgesellschaft: Nationales Gericht kann dem Bürger vorläufigen Rechtsschutz auch in der Form zu gewähren, dass es eine einstweilige Anordnung trifft., nach der ein Unionsrechtsakt bis zur Entscheidung des EuGH über seine Ungültigkeit mit der Begründung aussetzt, dass dieser Unionsrechtsakt (mit allgemeiner Geltung) ungültig ist
- Beides ist nach dieser Rechtsprechung nur möglich, wenn das nationale Gericht **(1.)** erhebliche Zweifel an der Gültigkeit des Unionsrechtsakts (mit allgemeiner Geltung) hat und diese Gültigkeitsfrage, sofern der EuGH mit ihr noch nicht befasst ist, **(2.)** dem EuGH selbst vorlegt, wenn **(3.)** die Entscheidung dringlich ist und **(4.)** dem Antragsteller ein schwerer und nicht wiedergutzumachender Schaden droht und wenn das Gericht das Unionsinteresse angemessen berücksichtigt

II. Anwendungsvorrang des Unionsrechts gegenüber nationalem Recht

- Der EuGH nimmt in st. Rspr. (seit EuGH, 6/64 v. 15.7.1964, Slg. 1964, 1251, 1269 f. - Costa/E.N.E.L.) einen unbedingten **Vorrang des Unionsrechts vor dem nationalen Recht** an
- Hiernach führt ein Verstoß von innerstaatlichem Recht gegen Unionsrecht dazu, dass die nationale Norm "**ohne weiteres unanwendbar**" ist (grundlegend: EuGH, 106/77 v. 6.3.1978, Rn. 17 - Simmentahl II). Die unionsrechtswidrige nationale Norm wird somit von entgegenstehendem Unionsrecht „verdrängt“. Sie ist jedoch nicht nichtig, sondern könnte in dem Fall des Außerkrafttretens der ihr entgegenstehenden Norm des Unionsrechts wieder "aufleben".
- Siehe zur heutigen Grundlage des "Anwendungsvorrangs" nach der Rechtsprechung des EuGH: EuGH (GK), C-357/19 v. 21.12.2021, Rn. 244 ff. – Euro Box Promotion u.a; EuGH (GK), C-430/21 v. 22.2.2022, Rn. 48 ff. – RS; EuGH (GK), C-204/21 v. 5.6.2023, Rn. 75 ff. - Kommission / Polen (Unabhängigkeit und Privatleben von Richtern)

  Hierzu *Skouris* EuR 2021, 3 ff.; hiergegen (mit sachlichen Argumenten): *Preßlein*, EuR 2022, 688, 693 ff.; *Weber*, JZ 2022, 292 ff.

II. Anwendungsvorrang des Unionsrechts gegenüber nationalem Recht

EuGH (GK), C-357/19 v. 21.12.2021 – Euro Box Promotion u.a (Folie 1 von 3)

„ 244. Die vorlegenden Gerichte weisen darauf hin, dass die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs aus den in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden Urteilen, deren Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht sie anzweifeln, nach […] der Verfassung Rumäniens verbindlich sei und von den nationalen Gerichten beachtet werden müsse […]. Unter diesen Umständen möchten sie wissen, ob der Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts einer solchen nationalen Regelung oder Praxis entgegensteht und es einem nationalen Gericht erlaubt, eine Rechtsprechung dieser Art unangewendet zu lassen, ohne dass seine Mitglieder Gefahr laufen, disziplinarrechtlich sanktioniert zu werden. […]

245. [Der EuGH hat entschieden], dass mit den Gemeinschaftsverträgen im Unterschied zu gewöhnlichen völkerrechtlichen Verträgen eine neue eigene Rechtsordnung geschaffen wurde, die bei Inkrafttreten der Verträge in die Rechtsordungen der Mitgliedstaaten aufgenommen wurde und von ihren Gerichten anzuwenden ist. Diese neue Rechtsordnung, zu deren Gunsten die Mitgliedstaaten in den durch die Verträge festgelegten Bereichen ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben und deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch deren Bürger sind, ist mit eigenen Organen ausgestattet (vgl. […], van Gend & Loos, 26/62, EU:C:1963:1, S. 25, und […] Costa, 6/64, EU:C:1964:66, S. 1269).“

II. Anwendungsvorrang des Unionsrechts gegenüber nationalem Recht

EuGH (GK), C-357/19 v. 21.12.2021 – Euro Box Promotion u.a (Folie 2 von 3)

„ 246. Somit hat der Gerichtshof im Urteil vom 15. Juli 1964, Costa (6/64, EU:C:1964:66, S. 1269 bis 1271), den Grundsatz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts entwickelt, der den Vorrang dieses Rechts vor dem Recht der Mitgliedstaaten begründet. Hierzu hat er festgestellt, dass die Schaffung einer eigenen Rechtsordnung durch den EWG-Vertrag, die von den **Mitgliedstaaten auf der Grundlage der Gegenseitigkeit angenommen wurde**, zur Folge hat, dass die Mitgliedstaaten weder gegen diese Rechtsordnung nachträgliche einseitige Maßnahmen geltend machen können noch dem aus dem EWG-Vertrag hervorgegangenen Recht Vorschriften des nationalen Rechts gleich welcher Art entgegensetzen können. Andernfalls würde diesem Recht sein Gemeinschaftscharakter aberkannt und die Rechtsgrundlage der Gemeinschaft selbst in Frage gestellt. Außerdem würde es eine Gefahr für die Verwirklichung der Ziele des EWG-Vertrags bedeuten und hätte es eine nach diesem Vertrag verbotene Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit zur Folge, wenn das Gemeinschaftsrecht je nach der nachträglichen innerstaatlichen Gesetzgebung von einem Staat zum anderen verschiedene Geltung haben könnte. […]“

II. Anwendungsvorrang des Unionsrechts gegenüber nationalem Recht

EuGH (GK), C-357/19 v. 21.12.2021 – Euro Box Promotion u.a (Folie 3 von 3)

„ 248. Diese wesentlichen Merkmale der Rechtsordnung der Union und die Bedeutung der ihr geschuldeten Achtung wurden im Übrigen durch die vorbehaltlose Ratifizierung der Verträge zur Änderung des EWG-Vertrags und insbesondere des Vertrags von Lissabon bestätigt. Bei der Annahme dieses Vertrags hat die Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten nämlich in ihrer Erklärung Nr. 17 zum Vorrang, die der Schlussakte der Regierungskonferenz, die den Vertrag von Lissabon angenommen hat, beigefügt ist (ABl. 2012, C 326, S. 346), ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Verträge und das von der Union auf der Grundlage der Verträge gesetzte Recht im Einklang mit der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs unter den in dieser Rechtsprechung festgelegten Bedingungen Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten haben.

249. **Hinzuzufügen ist, dass die Union nach Art. 4 Abs. 2 EUV die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen achtet. Die Union kann diese Gleichheit aber nur achten, wenn es den Mitgliedstaaten nach dem Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts unmöglich ist, eine einseitige Maßnahme welcher Art auch immer gegen die Unionsrechtsordnung durchzusetzen.**“

II. Anwendungsvorrang des Unionsrechts gegenüber nationalem Recht

- Anwendungsvorrang des Unionrechts gilt nach EuGH uneingeschränkt gegenüber **nationalem Verfassungsrecht**, einschließlich der nationalen Grundrechte

  EuGH, 11/70 v. 17.12.1970, Rn. 3 f. - Internationale Handelsgesellschaft; EuGH (GK), C-409/06 v. 8.9.2010, Rn. 60 f. - Winner Wetten-GmbH; EuGH (GK), C-399/11 v. 26.2.2013, Rn. 59 – Melloni; EuGH (GK), C-378/17 v. 4.12.2018, Rn. 49 – Minister for Justice and Equality and Commissioner of the Garda Síochána

- Dies wurde nach dem PSPP-Urteil des BVerfG (BVerfG, 2 BvR 859/15 u. a. v. 5.5.2020, Abs. 154 ff. = BVerfGE 154, 17, 117 ff.) mehrfach besonders deutlich hervorgehoben:

  EuGH (GK), C-311/18 v. 16.7.2020, Rn. 100 - Schrems II; EuGH (GK), C-83/19 u. a. v. 18.5.2021, Rn. 242 ff. – Asociaţia „Forumul Judecătorilor din România“ u. a; EuGH (GK), C-564/19 v. 23.11.2021, Rn. 79 – IS; EuGH (GK), C-357/19 v. 21.12.2021, Rn. 251 – Euro Box Promotion u.a; EuGH (GK), C-430/21 v. 22.2.2022, Rn. 51 ff. – RS; EuGH (GK), C-439/19 v. 22.6.2021, Rn. 135 - Latvijas Republikas Saeima (Strafpunkte); EuGH (GK), C-204/21 v. 5.6.2023, Rn. 77 - Kommission / Polen (Unabhängigkeit und Privatleben von Richtern); EuGH (GK), C-107/23 PPU v. 24.7.2023, Rn. 98 – Lin

- Entgegenstehende Rechtsprechung des BVerfG und anderer nationaler Verfassungsgerichte verstößt gegen Unionsrecht und kann Nichtanwendung des Unionsrechts nicht legitimieren (s. § 4 C III des Kurses).

II. Anwendungsvorrang des Unionsrechts gegenüber nationalem Recht

Es lassen sich nicht alle Konflikte zwischen nationalem Recht und Unionsrecht mit dem Anwendungsvorrang des Unionsrechts lösen

Ausführlich (und absolut lesenswert) zum Anwendungsvorrang des Unionsrechts (engl.: Primacy of Union law) und seinen rechtlichen Konsequenzen:

- *Dougan*, CML Rev. 56 (2019), 1459 ff. (insbes. 1460 ff. und 1479 ff.)
- *Leloup/Spieker* CML Rev. 61 (2024), 913 ff.

II. Anwendungsvorrang des Unionsrechts gegenüber nationalem Recht

Verhältnis von abstrakt-generellem Unionsrecht zu behördlicher Konkretisierung im Einzelfall wird vom Anwendungsvorrang des Unionsrechts nicht erfasst

- Unionsrechtswidrige behördliche Einzelfallentscheidungen und Verwaltungs-verträge nationaler Behörden können wirksam und von Behörden und Gerichten als gültig zu behandeln und durchzuführen sind.
- Eine andere Frage ist, ob derartige Einzelfallmaßnahmen bei Unionsrechtswidrigkeit wirksam erlassen werden können oder ob sie zwar wirksam sein können, aber aufgehoben oder abgeändert werden müssen.

In der Diskussion zu

- EuGH, C-202/18, C-238/18 v. 26.2.2019 – Rn. 64 ff. – Rimšēvičs (zur Absetzung eines Chefs der nationalen Zentralbank) und
- EuGH (GK), C-487/19 v. 6.10.2021 Rn. 155 - W. Ż (Beschluss eines Nicht-Gerichts)

wird dies oft übersehen, siehe z. B. *Dougan*, CMLRev 59 (2022), 1301 (1314 ff.); *Leloup/Spieker*, CMLRev 61 (2024), 913 (920 ff.); *Weinzierl,* EuR 2019, 434 (440 ff.).

II. Anwendungsvorrang des Unionsrechts gegenüber nationalem Recht

Merke aber auch:

- **Es lassen sich nicht alle Konflikte zwischen nationalem Recht und Unionsrecht mit dem Anwendungsvorrang des Unionsrechts lösen**: Ausführlich (und absolut lesenswert) zum Anwendungsvorrang des Unionsrechts (engl.: Primacy of Union law) und seinen rechtlichen Konsequenzen: *Dougan*, CML Rev. 56 (2019), 1459 ff. (insbes. 1460 ff. und 1479 ff.); ferner *Leloup/Spieker* CML Rev. 61 (2024), 913 ff.
- **Verhältnis von abstrakt-generellem Unionsrecht zu behördlicher Konkretisierung im Einzelfall wird vom Anwendungsvorrang des Unionsrechts nicht erfasst**
- Der Anwendungsvorrang des Unionsrechts schließt nicht aus, dass unionsrechtswidrige behördliche Einzelfallentscheidungen und Verwaltungsverträge nationaler Behörden wirksam und von Behörden und Gerichten als gültig zu behandeln und durchzuführen sind.
- Eine andere Frage ist, ob derartige Einzelfallmaßnahmen bei EU-Rechtswidrigkeit wirksam erlassen werden können oder ob sie zwar wirksam sein können, aber aufgehoben oder abgeändert werden müssen.
- Hierzu § 9 A des Kurses

II. Anwendungsvorrang des Unionsrechts gegenüber nationalem Recht

Anwendungsvorrang des Unionrechts **gilt** jedoch **nur für unmittelbar anwendbares Unionsrecht** (insbes. *nicht* für Richtlinien [soweit sie nicht unmittelbar anwendbar werden können]).

Nicht unmittelbar anwendbares Unionsrecht kann nationales Recht nicht „verdrängen“, weil es nicht an die Stelle des nationalen Rechts treten kann:

Diese wurde klargestellt von EuGH (GK), C-573/17 v. 24.6.2019, Rn. 59 ff. – Poplawski

> Zur Bedeutung von EuGH (GK), C-573/17 v. 24.6.2019 – Poplawski (Klarstellung oder Rechtsprechungsänderung?): *Benlolo Carabot/Beauvais*, RTDeur 2020, 427 ff.; *Bonneville/Cassagnabère/Gänser/Markarian,* AJDA 2019, 1633 ff.; *Epiney*, NVwZ 2020, 995, 998 ff.; *Germelmann/Gundel*, BayVBl. 2020, 613, 617; *Haket*, REALaw 13:1 [2020], 155 ff.

II. Anwendungsvorrang des Unionsrechts gegenüber nationalem Recht

EuGH (GK), C-573/17 v. 24.6.2019 – Poplawski (Folie 1 von 7)

„50. Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob der Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts dahin auszulegen ist, dass er ein Gericht eines Mitgliedstaats verpflichtet, eine Bestimmung des Rechts dieses Staates, die mit einem [nicht unmittelbar anwendbaren Unionsrechtsakt] unvereinbar ist, unangewandt zu lassen. […]

52. Zur Beantwortung dieser Frage ist erstens darauf hinzuweisen, dass das Unionsrecht dadurch gekennzeichnet ist, dass es einer autonomen Quelle, den Verträgen, entspringt und Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten hat, sowie durch die unmit-telbare Wirkung einer ganzen Reihe für ihre Staatsangehörigen und für sie selbst geltender Bestimmungen. Diese wesentlichen Merkmale des Unionsrechts haben zu einem strukturierten Netz miteinander verflochtener Grundätze, Regeln und Rechts-beziehungen geführt, das die Union selbst und ihre Mitgliedstaaten wechselseitig sowie die Mitgliedstaaten untereinander bindet […].“

II. Anwendungsvorrang des Unionsrechts gegenüber nationalem Recht

EuGH (GK), C-573/17 v. 24.6.2019 – Poplawski (Folie 2 von 7)

„53. Der Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts besagt, dass das Unionsrecht dem Recht der Mitgliedstaaten vorgeht […].

54. Dieser Grundsatz verpflichtet **daher alle mitgliedstaatlichen Stellen, den verschiedenen unionsrechtlichen Vorschriften volle Wirksamkeit zu verschaffen, wobei das Recht der Mitgliedstaaten die diesen verschiedenen Vorschriften zuerkannte Wirkung im Hoheitsgebiet dieser Staaten nicht beeinträchtigen darf** […].

55. Hierzu ist festzustellen, dass der Grundsatz der **unionsrechtskonformen Auslegung des innerstaatlichen Rechts**, wonach es dem nationalen Gericht obliegt, das nationale Recht so weit wie möglich in Übereinstimmung mit dem Unionsrecht auszulegen, dem System der Verträge immanent ist, da dem nationalen Gericht dadurch ermöglicht wird, im Rahmen seiner Zuständigkeit die volle Wirksamkeit des Unionsrechts sicherzustellen, wenn es über den bei ihm anhängigen Rechtsstreit entscheidet […].“

II. Anwendungsvorrang des Unionsrechts gegenüber nationalem Recht

EuGH (GK), C-573/17 v. 24.6.2019 – Poplawski (Folie 3 von 7)

„56. Ebenso wäre die volle Wirksamkeit der unionsrechtlichen Bestimmungen beeinträchtigt und der Schutz der durch sie begründeten Rechte gemindert, wenn der Einzelne nicht die Möglichkeit hätte, für den Fall eine Entschädigung zu erlangen, dass seine Rechte durch einen Verstoß gegen das Unionsrecht verletzt werden, der einem Mitgliedstaat zuzurechnen ist (Urteil vom 19. November 1991, Francovich u. a., C-6/90 und C-9/90, EU:C:1991:428, Rn. 33).

57. Aus dem Vorstehenden folgt, dass der Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts zur Gewährleistung der Wirksamkeit sämtlicher Bestimmungen des Unionsrechts u. a. den nationalen Gerichten auferlegt, ihr nationales Recht so weit wie möglich unionsrechtskonform auszulegen und dem Einzelnen die Möglichkeit zuzuerkennen, für den Fall eine Entschädigung zu erlangen, dass seine Rechte durch einen Verstoß gegen das Unionsrecht verletzt worden sind, der einem Mitgliedstaat zuzurechnen ist.“

II. Anwendungsvorrang des Unionsrechts gegenüber nationalem Recht

EuGH (GK), C-573/17 v. 24.6.2019 – Poplawski (Folie 4 von 7)

„58. Ebenfalls nach dem Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts ist das nationale Gericht […], verpflichtet, dann, wenn es eine nationale Regelung nicht den Anforderungen des Unionsrechts entsprechend auslegen kann, für die volle Wirksamkeit dieser Bestimmungen Sorge zu tragen, indem es erforderlichenfalls **jede** – auch spätere – **entgegenstehende Bestimmung des nationalen Rechts aus eigener Entscheidungsbefugnis unangewandt lässt, ohne dass es die vorherige Beseitigung dieser Bestimmung auf gesetzgeberischem Weg oder durch irgendein anderes verfassungsrechtliches Verfahren beantragen oder abwarten müsste** […].

59. Allerdings sind auch die anderen wesentlichen Merkmale des Unionsrechts, insbesondere die **Anerkennung einer unmittelbaren Wirkung nur eines Teils der Bestimmungen dieses Rechts**, zu berücksichtigen.

60. Der **Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts kann daher nicht dazu führen, dass der wesentliche Unterschied zwischen den Bestimmungen des Unionsrechts, die unmittelbare Wirkung haben, und denen, die diese Wirkung nicht haben, in Frage gestellt wird**, und folglich auch nicht dazu, dass eine einheitliche Regelung für die Anwendung sämtlicher Bestimmungen des Unionsrechts durch die nationalen Gerichte eingeführt wird.“

II. Anwendungsvorrang des Unionsrechts gegenüber nationalem Recht

EuGH (GK), C-573/17 v. 24.6.2019 – Poplawski (Folie 5 von 7)

„61. Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass jedes im Rahmen seiner Zuständigkeit angerufene nationale Gericht als Organ eines Mitgliedstaats verpflichtet ist, jede nationale Bestimmung, die einer Bestimmung des Unionsrechts, die in dem bei ihm anhängigen Rechtsstreit unmittelbare Wirkung hat, entgegensteht, unangewandt zu lassen […].

62. **Hingegen kann eine Bestimmung des Unionsrechts, die keine unmittelbare Wirkung hat, als solche im Rahmen eines dem Unionsrecht unterliegenden Rechtsstreits nicht geltend gemacht werden, um die Anwendung einer ihr entgegenstehenden Bestimmung des nationalen Rechts auszuschließen.**

63. So ist das nationale Gericht nicht allein aufgrund des Unionsrechts verpflichtet, eine Bestimmung des nationalen Rechts, die mit einer Bestimmung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die, wie ihr Art. 27, keine unmittelbare Wirkung hat, unangewandt zu lassen […].

„64. Ebenso wenig kann die Geltendmachung einer **Bestimmung einer Richtlinie**, die nicht so klar, genau und unbedingt ist, dass ihr eine unmittelbare Wirkung zuerkannt wird, allein aufgrund des Unionsrechts dazu führen, dass die Anwendung einer nationalen Vorschrift […] ausgeschlossen wird.“

II. Anwendungsvorrang des Unionsrechts gegenüber nationalem Recht

EuGH (GK), C-573/17 v. 24.6.2019 – Poplawski (Folie 6 von 7)

„65. Zudem kann eine Richtlinie nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht selbst Verpflichtungen für einen Einzelnen begründen, so dass ihm gegenüber eine Berufung auf die Richtlinie als solche vor dem nationalen Gericht nicht möglich ist […]..

66. Denn zum einen besteht gemäß Art. 288 Abs. 3 AEUV die Verbindlichkeit einer Richtlinie, aufgrund deren eine Berufung auf sie möglich ist, nur in Bezug auf „jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird“, und zum anderen ist die Union nur dort befugt, mit unmittelbarer Wirkung allgemein und abstrakt Verpflichtungen zulasten der Einzelnen anzuordnen, wo ihr die Befugnis zum Erlass von Verordnungen zugewiesen ist […].

67. **Aus dem Vorstehenden folgt, dass eine Bestimmung einer Richtlinie, selbst wenn sie klar, genau und unbedingt ist, es dem nationalen Gericht nicht gestattet, eine dieser Bestimmung entgegenstehende Bestimmung seines innerstaatlichen Rechts auszuschließen, wenn aufgrund dessen einer Privatperson eine zusätzliche Verpflichtung auferlegt würde**“

II. Anwendungsvorrang des Unionsrechts gegenüber nationalem Recht

EuGH (GK), C-573/17 v. 24.6.2019 – Poplawski (Folie 7 von 7)

„68. Wie die in den Rn. 64 bis 67 des vorliegenden Urteils angeführte Rechtsprechung bestätigt, ist die Verpflichtung eines nationalen Gerichts, eine Bestimmung seines innerstaatlichen Rechts, die mit einer Bestimmung des Unionsrechts in Widerspruch steht, unangewandt zu lassen, dann, wenn sie sich aus dem der letztgenannten Bestimmung zuerkannten Vorrang ergibt, jedoch dadurch bedingt, dass diese Bestimmung in dem bei diesem Gericht anhängigen Rechtsstreit unmittelbare Wirkung hat. **Daher ist ein nationales Gericht nicht allein aufgrund des Unionsrechts verpflichtet, eine Bestimmung seines nationalen Rechts, die mit einer Bestimmung des Unionsrechts in Widerspruch steht, unangewandt zu lassen, wenn die letztgenannte Bestimmung keine unmittelbare Wirkung hat**.“

“

II. Anwendungsvorrang des Unionsrechts gegenüber nationalem Recht

- Für **nationale Behörden und Gerichte** bedeutet Anwendungsvorrang des Unionsrechts **Pflicht zur Nichtanwendung der „nachrangigen“ nationalen Norm**, ohne dass nationales Recht ein vorheriges Durchlaufen von Vorlagepflichten oder an eine „Offensichtlichkeit“ u. ä. vorsehen dürfte.

  EuGH (GK), C-409/06 v. 8.9.2010, Rn. 55 ff. - Winner Wetten-GmbH; EuGH (GK), C-188/10 und C-189/10 v. 22.6.2010, Rn. 40 ff. - Melki und Abdeli; EuGH, C-5/14 v. 4.6.2015, Rn. 32. - Kernkraftwerke Lippe-Ems GmbH; EuGH (GK), C-689/13 v. 5.4.2016, Rn. 40 – PFE; EuGH (GK), C-378/17 v. 4.12.2018, Rn. 33 ff. – Minister for Justice and Equality and Commissioner of the Garda Síochána; EuGH (GK), C-511/18 u. a. v. 6.10.2020, Rn. 215 - La Quadrature du Net.

- Dies gilt auch, wenn die Unionsrechtskonformität nationalen Rechts durch ein nationales Höchstgericht bestätigt worden ist und es deshalb von einer ständigen höchstrichterlichen Rechtsprechung abweichen muss:

  EuGH, C-107/19 v. 9.9.2021, Rn. 45 ff. – Dopravní podnik hl. m. Prahy; EuGH (GK), C-430/21 v. 22.2.2022, Rn. 45 ff. – RS; ggf. müssen Instanzgerichte nationales Gerichtsverfahrensrecht, das sie an derartige höchstrichterliche Entscheidungen bindet, ebenfalls unangewendet lassen, v.a. wenn das Höchstgericht von einer Vorlage nach Art. 267 AEUV abgesehen hatte: EuGH, C-920/19 v. 18.5.2021, Rn. 54 ff. – Fluctus u.a.

II. Anwendungsvorrang des Unionsrechts gegenüber nationalem Recht

EuGH (GK), C-511/18 u. a. v. 6.10.2020 - La Quadrature du Net (Folie 1 von 2)

„214. Der Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts besagt, dass das Unionsrecht dem Recht der Mitgliedstaaten vorgeht. Dieser Grundsatz verpflichtet daher alle mitgliedstaatlichen Stellen, den verschiedenen unionsrechtlichen Vorschriften volle Wirksamkeit zu verschaffen, wobei das Recht der Mitgliedstaaten die diesen verschiedenen Vorschriften zuerkannte Wirkung in ihrem Hoheitsgebiet nicht beeinträchtigen darf […].

215. Nach dem Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts ist ein nationales Gericht, das im Rahmen seiner Zuständigkeit die Bestimmungen des Unionsrechts anzuwenden hat und eine nationale Regelung nicht im Einklang mit den Anforderungen des Unionsrechts auslegen kann, verpflichtet, für die volle Wirksamkeit dieser Bestimmungen Sorge zu tragen, indem es erforderlichenfalls jede – auch spätere – entgegenstehende Bestimmung des nationalen Rechts aus eigener Entscheidungsbefugnis unangewendet lässt, **ohne dass es ihre vorherige Beseitigung auf gesetzgeberischem Weg oder durch irgendein anderes verfassungsrechtliches Verfahren beantragen oder abwarten müsste** […].“

II. Anwendungsvorrang des Unionsrechts gegenüber nationalem Recht

EuGH (GK), C-511/18 u. a. v. 6.10.2020 - La Quadrature du Net (Folie 2 von 2)

„216. Nur der Gerichtshof kann in Ausnahmefällen und aus zwingenden Erwägungen der Rechtssicherheit eine vorübergehende Aussetzung der Verdrängungswirkung herbeiführen, die eine unionsrechtliche Vorschrift gegenüber mit ihr unvereinbarem nationalem Recht ausübt. Eine solche zeitliche Beschränkung der Wirkungen einer Auslegung des Unionsrechts durch den Gerichtshof kann nur in dem Urteil vorgenommen werden, in dem über die begehrte Auslegung entschieden wird […].

217. **Der Vorrang und die einheitliche Anwendung des Unionsrechts würden beeinträchtigt, wenn nationale Gerichte befugt wären, nationalen Bestimmungen, sei es auch nur vorübergehend, Vorrang vor dem Unionsrecht einzuräumen, gegen das sie verstoßen** […].“

II. Anwendungsvorrang des Unionsrechts gegenüber nationalem Recht

EuGH (GK), C-378/17 v. 4.12.2018 – Minister for Justice and Equality and Commissioner of the Garda Síochána (Folie 1 von 3)

„31. Mit seiner Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob das Unionsrecht, insbesondere der Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts, dahin auszulegen ist, dass es einer nationalen Regelung […] entgegensteht, nach der eine nationale Stelle, die durch Gesetz eingerichtet wurde, um die Durchsetzung des Unionsrechts in einem bestimmten Bereich zu gewährleisten, keine Zuständigkeit besitzt, eine unionsrechtswidrige Vorschrift des nationalen Rechts unangewendet zu lassen. […]

33. Insoweit ist zunächst darauf hinzuweisen, dass […] **zwischen der Befugnis, in einem bestimmten Fall eine unionsrechtswidrige Vorschrift des nationalen Rechts unangewendet zu lassen, und jener, eine solche Vorschrift mit der weiteren Wirkung zu beseitigen, dass diese Vorschrift für keinen Zweck mehr rechtsgültig ist, zu unterscheiden** ist.

34. Es obliegt nämlich den Mitgliedstaaten, die zur Überprüfung der Gültigkeit einer nationalen Bestimmung zuständigen Gerichte und/oder Stellen zu bestimmen und die Rechtsbehelfe und Verfahren vorzusehen, die es ermöglichen, diese Gültigkeit zu bestreiten sowie, im Fall der Begründetheit des Rechtsbehelfs, die betreffende Bestimmung für nichtig zu erklären und gegebenenfalls die Wirkungen dieser Nichtigerklärung zu bestimmen.

II. Anwendungsvorrang des Unionsrechts gegenüber nationalem Recht

EuGH (GK), C-378/17 v. 4.12.2018 – Minister for Justice and Equality and Commissioner of the Garda Síochána (Folie 2 von 3)

„35. Allerdings gebietet es nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs der Vorrang des Unionsrechts, dass die nationalen Gerichte, die im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Bestimmungen des Unionsrechts anzuwenden haben, für die volle Wirksamkeit dieser Bestimmungen Sorge tragen, **indem sie erforderlichenfalls jede entgegenstehende nationale Bestimmung aus eigener Entscheidungsbefugnis unangewendet lassen, ohne die vorherige Beseitigung dieser Bestimmung auf gesetzgeberischem Weg oder durch irgendein anderes verfassungsrechtliches Verfahren zu beantragen oder abzuwarten** […]

36. Demnach ist jede Bestimmung einer nationalen Rechtsordnung oder jede Gesetzgebungs-, Verwaltungs- oder Gerichtspraxis, die dadurch zu einer Abschwächung der Wirksamkeit des Unionsrechts führen würde, dass dem für die Anwendung dieses Rechts zuständigen Gericht die Befugnis abgesprochen wird, bereits zum Zeitpunkt dieser Anwendung alles Erforderliche zu tun, um diejenigen innerstaatlichen Rechtsvorschriften beiseite zu lassen, die unter Umständen ein Hindernis für die volle Wirksamkeit der unmittelbar geltenden Normen des Unionsrechts bilden, mit den in der Natur des Unionsrechts liegenden Erfordernissen unvereinbar [...] .“

II. Anwendungsvorrang des Unionsrechts gegenüber nationalem Recht

EuGH (GK), C-378/17 v. 4.12.2018 – Minister for Justice and Equality and Commissioner of the Garda Síochána (Folie 3 von 3)

„38. Wie der Gerichtshof wiederholt entschieden hat, obliegt diese Pflicht, dem Unionsrecht entgegenstehende nationale Rechtsvorschriften unangewendet zu lassen, **nicht nur den nationalen Gerichten, sondern allen staatlichen Stellen einschließlich der Verwaltungsbehörden, die im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten das Unionsrecht anzuwenden haben.“**

Zur von EuGH (GK), C-378/17 v. 4.12.2018, Rn. 34 ff. – Minister for Justice and Equality and Commissioner of the Garda Síochána vorgenommenen Unterscheidung zwischen

- Nichtigkeitserklärung einer nationalen Norm wegen Unionsrechtswidrigkeit (die nach nationalem Recht z. B. Verfassungsgerichten vorbehalten bleiben kann)

und

- Nichtanwendung einer unionsrechtswidrigen nationalen Norm (die nach Unionsrecht allen mit deren Vollzug betrauten Behörden und Gerichten zustehen muss)

siehe *Drake*, CML Rev. 57 (2020), 557, 565 ff.

II. Anwendungsvorrang des Unionsrechts gegenüber nationalem Recht

Bindung der nationalen Behörden und Gerichte an das Unionsrecht (in Deutschland nach Art. 20 Abs. 3 GG) schließt auch die **Anerkennung des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts gegenüber entgegenstehenden nationalen Recht** ein.

Deutlich: OVG Münster, 13 B 762/17 v. 25.8.2017 Rn. 39 = NVwZ-RR 2018, 54 Rn. 21:

„Die durch Art. 20 Abs. 3 GG angeordnete Bindung von Verwaltungsbehörden und Gerichten an Recht und Gesetz schließt mithin die vorrangige Anwendung des Unionsrechts gegenüber entgegenstehenden mitgliedstaatlichen Regelungen ein, ebenso wie sich der Bürger trotz entgegenstehender mitgliedstaatlicher Regelungen auf vorrangig anwendbares Unionsrecht berufen kann, soweit sich für ihn hieraus unmittelbar Rechte ergeben.“

II. Anwendungsvorrang des Unionsrechts gegenüber nationalem Recht

Beispiele einer **Nichtanwendung deutscher Gesetze durch deutsche Behörden und Gerichte wegen (angenommener) Unionsrechtswidrigkeit**

- BVerwG, 4 CN 3.22 v. 18.7.2023 Rn. 7 ff. = NVwZ 2023, 1652 ff.: „Verwerfung“ des § 13b a. F. BauGB, wegen Unvereinbarkeit mit Art. 3 RL 2001/142/EG
- OVG Münster, 13 B 238/17 v. 22.6.2017 = NVwZ-RR 2018, 43 ff.: „Verwerfung“ gesetzlich angeordneter Vorratsdatenspeicherung wegen Unvereinbarkeit mit Unionsrecht, das seinerseits im Lichte EU-Grundrechte-Charta auszulegen sei
- OVG Saarlouis, 3 W 14/06 v. 22.1.2007 = NVwZ-RR 2008, 95, 98 ff.: Grundsätzliche Pflicht auch deutscher Behörden, deutsches Recht, das nach Auffassung der deutschen Behörde die EU-Grundfreiheiten in unionsrechtswidriger Weise einschränkt, jedenfalls in Fällen mit grenzüberschreitendem Bezug unangewendet zu lassen
- Fallbeispiel bei *Ludwigs/Pascher*, JuS 2022, 410, 411 f.
- Zu den insoweit entstehenden Rechtssicherheitsproblemen: *Burger*, DVBl 2011, 985 ff.; *Demleitner*, NVwZ 2009, 1525 ff.

E) Abgrenzung des EU-Verwaltungsrechts zum EU-Privatrecht und EU-Strafrecht

I. EU-Verwaltungsrecht und EU-Privatrecht

II. EU-Verwaltungsrecht und EU-Strafrecht

I. EU-Verwaltungsrecht und EU-Privatrecht

Das **Unionsrecht kennt keine** (mit entsprechenden Unterscheidungen auf der nationalen Ebene vergleichbare) **Unterscheidung zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht**:

- EU-Rechtsetzungskompetenzen knüpfen nicht an die Unterscheidung zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht, sondern an einzelne Politikbereiche an.
- Soweit der EU für einen Politikbereich die Rechtsetzungskompetenz zusteht, kann sie die jeweilige Materie umfassend und unabhängig davon regeln, ob die entsprechenden Regelungen nach nationalem Recht öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Natur wären bzw. sind
- Allerdings kann Unionsrecht auch besondere Pflichten für mitgliedstaatliche Behörden begründen oder auch mitgliedstaatliche Behörden vom Anwendungsbereich bestimmter Regelungen, die auf das Verhältnis zwischen Privaten zugeschnitten sind, freistellen und insoweit dann unterschiedliche Regelungen für Rechtsbeziehungen zwischen Privaten und Rechtsbeziehungen im Staats-Bürger-Verhältnis aufstellen

Siehe hierzu *Cherednychenko*, ELJ 26 (2020), 27 ff.; *Skouris*, EuR 1998, 111 ff.

I. EU-Verwaltungsrecht und EU-Privatrecht

- Daher entspricht es ständiger Praxis der Unionsrechtsetzung unionsrechtliche Regelungen, die jedenfalls auch die Rechtsverhältnisse zwischen Privaten erfassen sollen, auch auf für (nach nationalem Recht) als öffentlich-rechtlich zu qualifizierenden Rechtsverhältnisse für anwendbar zu erklären, so dass ein „gemeinsames Recht“ (common law / droit commun) entsteht; dies gilt **auch** und gerade im **Wettbewerbs-, Arbeits-, Verbraucher- und Daten(schutz)recht** und auch bei der vorgeschlagenen KI-Verordnung
- Umgekehrt stellt die Verwendung (nach nationalem Recht) privatrechtlicher Handlungs- und Organisationsformen die Verwaltung nicht von unionsrechtlichen Bindungen frei, die nur für mitgliedstaatliche Behörden gelten

I. EU-Verwaltungsrecht und EU-Privatrecht

1. **Gemeinsame unionsrechtliche Regelung öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rechtsverhältnisse**
2. **Bindung der mitgliedstaatlichen Behörden an unionsrechtliche Verpflichtungen ungeachtet der Verwendung privatrechtlicher Handlungsformen**
3. **Herausnahme „hoheitlichen“ Handelns aus dem Anwendungsbereich des „Unionsprivatrechts“**
4. **Besonderheiten für das Recht der privatrechtlich organisierten Verwaltungsträger (Eigengesellschaften und gemischtwirtschaftliche Unternehmen)**

1. Gemeinsame unionsrechtliche Regelung öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rechtsverhältnisse

Beispiel für „gemeinsames Recht“ im EU-Verbraucherschutzrecht:

Art. 2 lit. c RL 93/13/EWG über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen

„Im Sinne dieser Richtlinie bedeuten: […]
Gewerbetreibender: eine natürliche oder juristische Person, die bei Verträgen, die unter diese Richtlinie fallen, im Rahmen ihrer gewerblichen oder beruflichen Tätigkeit handelt, **auch wenn diese dem öffentlich-rechtlichen Bereich zuzurechnen ist“.**

Dementsprechend erfasst die RL 93/13/EWG (mindestens) auch (**öffentlich-rechtliche) städtebauliche Verträge** i. S. des § 11 BauGB (vgl. *Grziwotz*, NVwZ 2002, 391, 394)

Inwieweit RL 93/13/EWG darüber hinaus in Deutschland durch Satzung oder Verwaltungsakt begründete verwaltungsrechtliche Schuldverhältnisse anwendbar sind (z. B. Nutzungsverhältnisse bei öffentlichen Einrichtungen), ist wohl nicht wirklich klar.

1. Gemeinsame unionsrechtliche Regelung öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rechtsverhältnisse

Beispiel für unionsrechtliches „gemeinsames Recht“ im Arbeits- und öffentliches Dienstrecht:

Art. 1 RL 2003/88/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung

(1) Diese Richtlinie enthält Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeitszeitgestaltung.

(2) […].

(3) Diese Richtlinie gilt […] **für alle privaten oder öffentlichen Tätigkeitsbereiche** im Sinne des **Artikels 2 der Richtlinie 89/391/EWG** […].

Art. 2 RL 89/391/EWG über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer

- schließt alle privaten oder öffentlichen Tätigkeitsbereiche ein,
- findet jedoch keine Anwendung soweit dem Besonderheiten bestimmter spezifischer Tätigkeiten im öffentlichen Dienst zwingend entgegenstehen, z. B. bei den Streitkräften oder der Polizei

1. Gemeinsame unionsrechtliche Regelung öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rechtsverhältnisse

Folgen des unionsrechtlichen „gemeinsamen Rechts“ im Arbeits- und öffentliches Dienstrecht:

- In Deutschland sind arbeitsrechtliche Richtlinien i.d.R. auch für das Beamtenrecht umzusetzen. **Beispiel:** BVerwG, 2 C 40/17 v. 19.4.2018, Rn. 18 ff. = BVerwGE 161, 377 Abs. 18 ff.
- Auch das *Landes*beamtenrecht muss den Vorgaben der RL 2003/88/EG Rechnung tragen, was eine gesonderte beamtenrechtliche Umsetzung erforderlich macht
- Unter Umständen große Probleme der Anpassung (auch) der Vorgaben der „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ an „normales Arbeitsrecht“

  Ausführlich: *Schwarz* NVwZ 2021, 1662 ff. (insbes. zu den Auswirkungen unionsrechtlicher Probezeitbegrenzungen auf den Status von „Beamten auf Probe).

1. Gemeinsame unionsrechtliche Regelung öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rechtsverhältnisse

Beispiel für unionsrechtliches „gemeinsames Recht“ im Datenschutzrecht:

VO (EU) 2016/679 (Datenschutz-Grundverordnung)

Art. 2 – Sachlicher Anwendungsbereich

(1) Diese Verordnung gilt für die ganz oder teilweise automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten sowie für die nichtautomatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten, die in einem Dateisystem gespeichert sind oder gespeichert werden sollen.

(2) Diese Verordnung findet keine Anwendung auf die Verarbeitung personenbezogener Daten

a) im Rahmen einer Tätigkeit, die nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt,

b) durch die Mitgliedstaaten im Rahmen von Tätigkeiten, die in den Anwendungsbereich von Titel V Kapitel 2 EUV fallen,

c) […]

d) durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung, einschließ-lich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit.

(3) und (4) […].

1. Gemeinsame unionsrechtliche Regelung öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rechtsverhältnisse

Beispiel für unionsrechtliches „gemeinsames Recht“ im Datenschutzrecht:

VO (EU) 2016/679 (Datenschutz-Grundverordnung)

Art. 15 - Auskunftsrecht der betroffenen Person

(1) Die betroffene Person hat das Recht, von dem Verantwortlichen eine Bestätigung darüber zu verlangen, ob sie betreffende personenbezogene Daten verarbeitet werden; ist dies der Fall, so hat sie ein Recht auf Auskunft über diese personenbezogenen Daten und auf folgende Informationen:

a) die Verarbeitungszwecke;,
b) die Kategorien personenbezogener Daten, die verarbeitet werden;,
c) bis h) […]

(2) [...]

(3) Der Verantwortliche stellt eine Kopie der personenbezogenen Daten, die Gegenstand der Verarbeitung sind, zur Verfügung. Für alle weiteren Kopien, die die betroffene Person beantragt, kann der Verantwortliche ein angemessenes Entgelt auf der Grundlage der Verwaltungskosten verlangen. Stellt die betroffene Person den Antrag elektronisch, so sind die Informationen in einem gängigen elektronischen Format zur Verfügung zu stellen, sofern sie nichts anderes angibt.

(4) Das Recht auf Erhalt einer Kopie gemäß Absatz 1b darf die Rechte und Freiheiten anderer Personen nicht beeinträchtigen.

1. Gemeinsame unionsrechtliche Regelung öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rechtsverhältnisse

EU-Datenschutzrecht ist nach **Art. 2 Abs. 2 VO (EU) 2016/679 (Datenschutz-Grundverordnung)** damit in weiten Teilen „gemeinsames Recht“:

- Datenschutz-Grundverordnung gilt für Datenverarbeitung durch öffentliche Stellen genau so wie für private Unternehmen, soweit keine Ausnahme nach Art. 2 Abs. 2 lit. a), b) oder d) vorliegt.
- Deutlich auch die Definitionen der Begriffe „Verantwortlicher“, „Auftragsverarbeiter“, „Empfänger“ und „Dritter“ in Art. 4 Nr. 7 bis 10 DGVO jeweils mit „**natürliche oder juristische Person, Behörde, Einrichtung oder andere Stelle**“

In Deutschland erfolgt die Trennung zwischen dem öffentlich-rechtlichen Datenschutz für die öffentlichen Stellen und dem privatrechtlichen Datenschutzrecht, die (auch) in Rechtsbeziehungen zwischen Privaten gelten, dann erst wieder auf der Ebene der Gesetzgebung :

- Das Bundesdatenschutzgesetz enthält Datenschutzbestimmungen für private Stellen, für Bundesbehörden und für Landesbehörden bei Ausführung des Bundesrechts (§ 1 BDSG)
- Landesdatenschutzgesetze regeln jeweils nur den Datenschutz für Landesbehörden

1. Gemeinsame unionsrechtliche Regelung öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rechtsverhältnisse

BVerwG 6 C 10.21 v. 30.11.2022 = NJW 2023, 1079 ff.

„1. Statthafte Klageart für die gerichtliche Geltendmachung des gegen eine Behörde gerichteten Anspruchs eines Bürgers aus Art. 15 Abs. 1 und Abs. 3 Satz 1 i. V. m. Art. 12 Abs. 5 Satz 1 der Verordnung (EU) 2016/679 [...] (Datenschutz-Grundverordnung[...]) - DSGVO - auf unentgeltliche Zurverfügung-stellung einer Datenkopie, wie ihn der Kläger gegenüber dem für den Beklagten handelnden Landesjustizprüfungsamt erhebt, ist die Verpflichtungsklage. **Denn über diesen Anspruch hat die Behörde auf der Grundlage eines gesetzlichen Prüfprogramms, welches sich insbesondere auf mögliche Ausschluss- oder Beschränkungstatbestände - etwa nach Art. 15 Abs. 4, Art. 12 Abs. 5 Satz 2 oder Art. 23 DSGVO - bezieht, durch Verwaltungsakt zu entscheiden** (vgl. entsprechend für den isolierten Anspruch auf Erteilung einer Auskunft nach Art. 15 Abs. 1 DSGVO: [BVerwG, 6 C 10.19 v. 16.9. 2020 Rn. 12] sowie für den Anspruch auf Berichtigung des Melderegisters nach Art. 16 Satz 1 DSGVO: BVerwG, 6 C 7.20 v. 2.3,2022 Rn. 19 f,]).“

Ist die Aufspaltung des Entscheidungsverfahrens nach deutschem Recht zulässig? – s. a. *Schwanengel*, ThürVBl. 2023, 221 ff. (der Art. 15 DSGVO klar auch als nach öffentlich-rechtlichen Grundsätzen zu behandelnden Anspruch sieht)

2. Bindung der mitgliedstaatlichen Behörden an unionsrechtliche Verpflichtungen ungeachtet der Verwendung privatrechtlicher Handlungsformen

Unionsrecht kennt keine unterschiedlichen Rechtsbindungen nationaler Behörden bei der Verwendung öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Handlungsformen – auch weil die Grenze zwischen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Handeln der nationalen Behörden in den Mitgliedstaaten unterschiedlich gezogen wird

Beispiele

- Vorgaben des EU-Vergaberechts gelten für alle „öffentlichen Aufträge“ ungeachtet dessen, ob sie nach nationalem Recht öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Charakter haben (vgl. etwa rechtsnaturneutrale Legaldefinition des Art. 2 Abs. 1 Nr. 5 RL 2014/24/EU über die öffentliche Auftragsvergabe)

  In Deutschland können daher die §§ 97 ff. GWB auch für öffentlich-rechtliche Verträge, gelten, obwohl Beschaffungsverträge nach deutschem Recht i.d.R. privatrechtliche Verwaltungsverträge sind siehe hierzu *U. Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 54 Rn. 197 ff. m. w. N.; ferner EuGH, C-399/98 v. 12.7.1991, Rn. 73 - Ordine degli Architetti delle province Milano

- Vorgaben der Art. 107 ff. AEUV gelten ungeachtet der Frage, ob eine Beihilfe auf öffentlich-rechtlicher Grundlage oder auf Grund eines privatrechtlichen Vertrages gewährt wird

3. Herausnahme „hoheitlichen“ Handelns aus dem Anwendungsbereich des „Unionsprivatrechts“

Teilweise wird „hoheitliches“ Handeln mitgliedstaatlicher Behörden bzw. die „Ausübung öffentlicher Gewalt“ durch mitgliedstaatliche Behörden explizit aus dem Anwendungsbereich „privatrechtlicher“ Sekundärrechtsakte herausgenommen.

Dann sind die Begriffe „hoheitlich“, „öffentliche Gewalt“ etc. jedoch unionsrechtlich autonom (und damit unabhängig vom nationalen Recht) auszulegen

Beispiel: VO (EU) Nr. 1215/2012 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (sog. *Brüssel Ia-VO*) kann auf Streitigkeiten anwendbar sein, in denen sich eine Behörde und ein Privater gegenüberstehen. Art. 1 Abs. 1 Satz 2 bestimmt jedoch: „*[Die VO] gilt insbesondere nicht für Steuer- und Zollsachen sowie verwaltungs-rechtliche Angelegenheiten oder die Haftung des Staates für Handlungen oder Unterlassungen im Rahmen der Ausübung hoheitlicher Rechte (acta iure imperii).*“

Zur autonomen Auslegung dieser Begriffe etwa: EuGH, C-645/11 v. 11.4.2013, Rn. 33 ff. – Sapir; EuGH, C-49/12 v. 12.9.2015, Rn. 33 ff. – Sunico; EuGH, C-302/13 v. 23.10.2014, Rn. 27 ff. – flyLAL-Lithuanian Airlines; EuGH, C-421/18 v. 5.12.2019, Rn. 22 ff. – Ordre des avocats du barreau de Dinant; EuGH, C-641/18 v 7.5.2020, Rn. 27 ff. – LG ua; EuGH, C-73/19 v. 16.7.2020, Rn. 31 ff. – Movic ua; EuGH, C-307/19 25.3.2021, Rn. 59 ff. – Obala; EuGH, C-30/21 v. 21.9.2021, Rn.- 24 ff. - Nemzeti Útdíjfizetési Szolgáltató; EuGH, C-581/20 v. 6.10.2021, Rn. 26 ff. – Toto; EuGH, C-98/22 v. 22.12.2022, Rn. 20 ff. – Eurelec Trading

4. Besonderheiten für das Recht der privatrechtlich organisierten Verwaltungsträger (Eigengesellschaften und gemischtwirtschaftliche Unternehmen)

Die Vielgestaltigkeit des nationalen Organisationsrechts führt dazu, dass Unionsrecht vielfach Eigengesellschaften und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen in Privatrechtsform unmittelbar bestimmten „an sich“ für mitgliedstaatliche Behörden zugeschnittene Regelungen unterwirft (näher zu den hiermit verbundenen Problemen in Deutschland *U. Stelkens*, Jura 2016, 1260, 1268 f.)

Beispiele

- Richtlinien können zu Lasten öffentlicher Unternehmen in Privatrechtsform unmittelbar anwendbar werden (s. z. B. EuGH, C-157/02 v. 5.2.2004, Rn. 22 ff. - Rieser Internationale Transporte; einschränkend [wohl unzutreffend] BGH, VIII ZR 80/18 v. 29.1.2020, Rn. 21 ff. = NVwZ-RR 2020, 436 Abs. 21 ff.)
- Gewährung von Beihilfen durch öffentliche Unternehmen in Privatrechtsform können „staatliche Beihilfen“ i. S. der Art. 107 f. AEUV sein (s. z. B. EuGH, C-242/13 v. 17.9.2014, Rn. 31 ff. – Commerz Niederland)
- Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 4 RL 2014/24/EU über die öffentliche Auftragsvergabe: Einbeziehung öffentlicher Unternehmen in Privatrechtsform ins Vergaberecht
- Art. 2 Nr. 2 RL 2003/4/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen: Einbeziehung öffentlicher Unternehmen in Privatrechtsform ins Umweltinformationsrecht

I. EU-Verwaltungsrecht und EU-Strafrecht

Aus deutscher Sicht wirkt fremd, dass das Unionsrecht Strafrecht und strafähnliche Sanktionen in einen engen Zusammenhangs zwischen den einzelnen Unionspolitiken bzw. dem Unions-Fachverwaltungsrecht und seiner effektiven Durchsetzung stellt, indem es

a) selbst strafähnliche Sanktionen für die Verletzung verwaltungsrechtlicher Pflichten vorsieht, die jedoch nicht im „regulären Strafverfahren“ zu verhängen sind

b) spezifische unionsrechtliche Verpflichtungen der Mitgliedstaaten und Instrumente zur Bekämpfung solcher rechtswidriger Handlungen vorsieht, die gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtet sind

c) die Mitgliedstaaten zur (abschreckenden) strafrechtlichen Bewehrung der Verletzung unionsrechtlicher Pflichten verpflichten kann bzw. dies als Ausdruck der effektiven Durchsetzung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten versteht

d) den Mitgliedstaaten verwehren kann, Verstöße gegen nationales Recht strafrechtlich zu sanktionieren, wenn der Vollzug derartiger Sanktionen entweder der Durchsetzung unionsrechtlich gewährter Rechte entgegen steht oder die Durchführung von Strafverfahren und Strafvollstreckung die effektive Durchsetzung unionsrechtlicher Pflichten erschwert oder verzögert

I. EU-Verwaltungsrecht und EU-Strafrecht

1. **Strafähnliche Sanktionen als Verwaltungsinstrument**
2. **Unionsrechtliche Pflichten und Instrumente zur Bekämpfung rechtswidriger Handlungen, die gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtet sind**
3. **Strafrecht als generell möglicher Bestandteil des Unionsfach(verwaltungs)rechts**
4. **Nationale Strafverfolgung als Hindernis für eine effektive Durchsetzung des Unionsrechts**

1. Strafähnliche Sanktionen als Verwaltungsinstrument

Sanktion: Zufügung eines „Übels“ für rechtswidriges Verhalten mit „Abschreckungsfunktion“ (Präventivfunktion) und „repressiv-punitiver“ Funktion (nicht nur Abschöpfung unrechtmäßig erlangter Vorteile)

Grundsatz: Ermächtigungen für derartige Sanktionen ergibt sich i.d.R. als Annex zu den jeweiligen Sachregelungen: EuGH, C-240/90 v. 27.10.1992, Rn. 11 f. – Deutschland ./. Kommission (Folie 1 von 2)

„11. Der Gerichtshof hat der Gemeinschaft wiederholt die Befugnis zugebilligt, alle Sanktionen einzuführen, die für die wirksame Anwendung der Regelungen auf dem Gebiet der gemeinsamen Agrarpolitik erforderlich sind. Diese Befugnis beruht auf Artikel 40 Absatz 3 und Artikel 43 Absatz 2 EWG-Vertrag [= Art. 40 Abs. 2 und Art. 43 Abs. 1 AEUV].

12. Nach der Rechtsprechung können diese Sanktionen verschiedene Formen haben. So hat der Gerichtshof beispielsweise die Rechtmäßigkeit von Maßnahmen anerkannt, kraft deren ein Wirtschaftsteilnehmer zur Erstattung eines zu Unrecht empfangenen Vorteils nebst Zinsen verpflichtet wurde (Urteil vom 5. Februar 1987 in der Rechtssache 288/85, Plange Kraftfutterwerke, Slg. 1987, 611) oder seine Kaution in Höhe dieses Vorteils verlor (siehe insbesondere das Urteil vom 27. November 1991 in der Rechtssache C-199/90, Italtrade, Slg. 1991, I-5545). […].“

1. Strafähnliche Sanktionen als Verwaltungsinstrument

EuGH, C-240/90 v. 27.10. 1992, Rn. 11 f. – Deutschland ./. Kommission (Folie 2 von 2):

„12. […]. Desgleichen hat der Gerichtshof festgestellt, daß der Verfall einer Kaution in denjenigen Fällen eine mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbare Sanktion darstellt, in denen diese Kaution nur die Sicherheit für die Erfuellung einer von den Betroffenen freiwillig übernommenen Verpflichtung ist und in denen diese von der Gemeinschaft keinen finanziellen Vorteil erhalten hatten (siehe die Urteile vom 17. Dezember 1970 in der Rechtssache 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Slg. 1970, 1125, und vom 18. November 1987 in der Rechtssache 137/85, Maizena, Slg. 1987, 4587).

13. Zu der Befugnis, Sanktionen zu verhängen, gehört, daß die Gemeinschaft im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik ermächtigt ist, Sanktionen vorzusehen, die von den nationalen Behörden gegen Wirtschaftsteilnehmer verhängt werden können, die sich betrügerischer Handlungen schuldig gemacht haben.“

Zu dieser Rechtsprechung *Heitzer*, Punitive Sanktionen im Europäischen Gemeinschaftsrecht, 1997, S. 47 ff.; *Sieber*, in: v. Gerven/Zuleeg (Hrsg.), Sanktionen als Mittel zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts, 1996, S. 71, 78.

1. Strafähnliche Sanktionen als Verwaltungsinstrument

Siehe zu den von den Mitgliedstaaten zu verhängende Verwaltungssanktionen im **Agrarbereich** auch

- EuGH (GK), C-489/10 v. 5.6.2012, Rn. 26 ff. – Bonda: Ausschluss von weiterer Förderung im Agrarbereich ist eine spezifische Verwaltungssanktion ohne Strafrechtscharakter, auf die der Grundsatz *ne bis in idem* keine Anwendung findet
- EuGH, C-670/11 v. 13.12.2012, Rn. 41 ff. – FranceAgriMer: VO (EG, Euratom) Nr. 2988/95 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften ist keine ausreichende Rechtsgrundlage für Verwaltungssanktionen, vielmehr muss eine sektorspezifische Regelung vorliegen, die die Verhängung einer verwaltungsrechtlichen Sanktion vorsieht
- BVerwG, 3 C 18/18 v. 21.4.2020 Abs. 9 ff. = BVerwGE 168, 55 Abs. 9 ff.: Zusammenfassende Darstellung der bei Verwaltungssanktionen nach der VO (EG, Euratom) Nr. 2988/95 geltenden rechtsstaatlichen Grundsätze

Generell zu verwaltungsrechtlichen Sanktionen im Agrar-Beihilferecht: *Bitter*, Sanktionen im Recht der Europäischen Union, 2010, S. 130 ff.; *Hækkerup*, Controls and Sanctions in the EU Law, 2001, S. 144 ff.; *Heitzer*, Punitive Sanktionen im Europäischen Gemeinschaftsrecht, 1997, S. 121 ff.

1. Strafähnliche Sanktionen als Verwaltungsinstrument

RL 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union

Art. 16 - Sanktionen

(1) und (2) […].

(3) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Betreibern oder Luftfahrzeugbetreibern, die nicht bis zum 30. April jeden Jahres eine ausreichende Anzahl von Zertifikaten zur Abdeckung ihrer Emissionen im Vorjahr abgeben, eine Sanktion wegen Emissionsüberschreitung auferlegt wird. Die Sanktion wegen Emissionsüberschreitung beträgt für jede ausgestoßene Tonne Kohlendioxid-äquivalent, für die der Betreiber oder Luftfahrzeugbetreiber keine Zertifikate abgegeben hat, 100 EUR. Die Zahlung der Sanktion entbindet den Betreiber nicht von der Verpflichtung, Zertifikate in Höhe dieser Emissionsüberschreitung abzugeben, wenn er die Zertifikate für das folgende Kalenderjahr abgibt.

(4) bis (12) […]

Zur Verhältnismäßigkeit der Regelung und zum Schuldgrundsatz:

- EuGH, C 203/12 v. 17.10.2013, Rn. 21 ff. – Billerud
- BVerwG, 7 C 6/12 v. 20.2.2014, Rn. 16 ff. = NVwZ 2014, 939 Abs. 16 ff.

1. Strafähnliche Sanktionen als Verwaltungsinstrument

Kartellrecht: Art. 23, 24 Verordnung (EG) Nr. 1/2003 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln

- hierzu *Biermann*, in Immenga/Mestmäcker (Hrsg.), EU-Wettbewerbsrecht, 6. Aufl. 2019, Art. 23 VO (EG) 1/2003 Rn. 328 ff.; ferner BGH, KZR 15/12 v. 18.11.2014 Rn. 43 ff. = BGHZ 203, 193 Rn. 43 ff. (Vergleichbarkeit mit Schadensersatzpflicht für schuldhaftes Handeln).

- Zur Geltung **strafverfahrensähnlicher Verfahrensgarantien in Kartellbußverfahren** s. etwa *Botta/Harsdorf/Frewein*, E.L.Rev. 39 (2014), 553 ff.; *Brammer*, EuZW 2013, 617 ff.; *Bueren,* EWS 2012, 363 ff.; *Freund,* EuZW 2009, 839 ff.; *Reinhalter,* ZEUS 2009, 53 ff.; *Seitz,* EuR Beih. 2/2011, 71 ff.; *Spilker,* in Debus u. a. (Hrsg.), Verwaltungsrechtsraum Europa, 2011,S. 121, 131 ff.; *Völcker*, CML Rev. 51 (2014), 1497 ff.

- Zur Trennung zwischen Verwaltungsverfahren und Ordnungswidrigkeitsverfahren bei deutschen Kartellbußen: *Kallfaß*, EuR 2018, 175, 186 ff.

2. Unionsrechtliche Pflichten und Instrumente zur Bekämpfung rechtswidriger Handlungen, die gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtet sind

Art. 325 AEUV

(1) Die Union und die Mitgliedstaaten bekämpfen Betrügereien und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete rechtswidrige Handlungen mit Maßnahmen nach diesem Artikel, die abschreckend sind und in den Mitgliedstaaten sowie in den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union einen effektiven Schutz bewirken.

(2) Zur Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Union richten, ergreifen die Mitgliedstaaten die gleichen Maßnahmen, die sie auch zur Bekämpfung von Betrügereien ergreifen, die sich gegen ihre eigenen finanziellen Interessen richten.

(3) Die Mitgliedstaaten koordinieren unbeschadet der sonstigen Bestimmungen der Verträge ihre Tätigkeit zum Schutz der finanziellen Interessen der Union vor Betrügereien. Sie sorgen zu diesem Zweck zusammen mit der Kommission für eine enge, regelmäßige Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden.

(4) [Kompetenz zur Regelung der Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Union richten]

(5) [Jährliche Berichtspflichten der Kommission]

2. Unionsrechtliche Pflichten und Instrumente zur Bekämpfung rechtswidriger Handlungen, die gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtet sind

- **Art. 325 Abs. 1 AEUV** ist eine unmittelbar anwendbare Vorschrift, die die nationalen Gerichte verpflichten kann, nationale Vorschriften unangewendet zu lassen, „die im Rahmen eines Verfahrens wegen schwerer Betrugsdelikte zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union einer Verhängung effektiver und abschreckender Sanktionen zur Bekämpfung solcher Straftaten entgegenstehen“ (EuGH [GK], C-107/23 PPU v. 24.7.2023, Rn. 95 ff. – Lin)
- Pflichten, die denen der heutigen Art. 325 Abs. 1 und 2 AEUV entsprechen, sind früher unmittelbar aus der Art. 4 Abs. 3 EUV entsprechenden Bestimmung hergeleitet worden: EuGH, 68/88 v. 21.9.1989, Rn. 22 ff. – Kommission ./. Griechenland

2. Unionsrechtliche Pflichten und Instrumente zur Bekämpfung rechtswidriger Handlungen, die gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtet sind

- **Art. 325 Abs. 2 AEUV** ist **Spezialausprägung des Art. 4 Abs. 3 EUV:** EuGH (GK), C-213/19 v. 8.3.2022, Rn. 261 – Kommission/Vereinigtes Königreich
- Zu den aus Art. 4 Abs. 3 EUV Pflichten der Mitgliedstaaten zur effektiven Verwirklichung des Unionsrechts, das finanzielle Interessen der Union berührt, gehört damit grundsätzlich auch der Erlass von Strafrechtsnormen zum Schutz der finanziellen Interessen der Union
- Erlass und die Vollstreckung derartiger Maßnahmen ist i.d. R. „Durchführung des Rechts der Union“ durch die Mitgliedstaaten i. S. des Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh, so dass die Mitgliedstaaten insoweit an die Unionsgrundrechte gebunden sind
- Siehe hierzu auch RL (EU) 2017/1371 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug (hierzu *Bruzzese/Romanò*, RevUE 2023, 544 ff.; *Weber,* DÖV 2020, 62 ff.)

2. Unionsrechtliche Pflichten und Instrumente zur Bekämpfung rechtswidriger Handlungen, die gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtet sind

Pflichten der Mitgliedstaaten aus Art. 325 Abs. 2 AEUV und ihre Grenzen aus Art. 48 bis 50 GRCh:

Die „Taricco-Saga“

- EuGH (GK), C-105/14 v. 8.9.2015, Rn. 49 ff. – Taricco I; hierzu *Lochmann*, EuR 2019, 61 ff.; *Timmermann*, CML 53 (2016), 779, 787 ff.
- EuGH (GK), C-42/17 v. 5.12.2017 – M.A.S. und M. B. („Taricco II“); hierzu *Arlettaz*, AJDA 2018, 615 ff.; *Bonelli*, MJ 25 (2018) 357 ff.; *Burchardt*, EuR 2018, 248 ff.; *Labayle*, RFDA 2018, 521 ff.

Als Ergebnis des etwas verschlungenen Verfahrens lässt sich festhalten, dass der EuGH hier die Pflichten der Mitgliedstaaten nach Art. 325 Abs. 1 und 2 AEUV durch die Unionsgrundrechte (aber auch die nationalen Grundrechte) vor allem *begrenzt*.

2. Unionsrechtliche Pflichten und Instrumente zur Bekämpfung rechtswidriger Handlungen, die gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtet sind

Ermittlungsverfahren des Europäischen Amts für Betrugsbekämpfung (OLAF)

OLAF-Ermittlungsverfahren dienen der Sicherung von Rückforderungs-ansprüchen der EU, der Vorbereitung von Disziplinarverfahren gegenüber EU-Bediensteten und der Vorbereitung von Strafverfahren durch die Mitgliedstaaten

Rechtsgrundlage für OLAF

- war zunächst die VO (EG) Nr. 1073/1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung,
- die durch die (2016 uns 2021 geänderte) VO (EU, EURATOM) Nr. 883/2013 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) ersetzt worden ist

Ausführlich: *Bellacosa/De Bellis*, CML Rev. 60 (2023), 15, 20 ff. und 31 ff.; *Met-Domestici*, RevUE 2023, 231 ff.

2. Unionsrechtliche Pflichten und Instrumente zur Bekämpfung rechtswidriger Handlungen, die gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtet sind

Ermittlungsverfahren des Europäischen Amts für Betrugsbekämpfung (OLAF)

Mittlerweile gewährleistet Art. 9 VO (EU, EURATOM) Nr. 883/2013 umfangreiche strafverfahrensähnliche Verfahrensgarantien für die Betroffenen von OLAF-Ermittlungen

> Zum Regelungsanlass siehe etwa EuG, T-48/05 v. 3.10.2007, Rn. 116 ff. – Franchet und Byl; hierzu *Braum* JZ 2009, 298 ff.; *Niestedt/Boeckmann* EuZW 2009, 70 ff.

Rechtsschutz vor den Unionsgerichten gegenüber OLAF-Maßnahmen ist jedoch mangels abschließender Verfahrenshandlungen von OLAF nur schwer zu erreichen (hierzu *Bellacosa/De Bellis*, CML Rev. 60 (2023), 15, 41 ff.; *Partsch*, EuZW 2017, 878 ff.; *Silberzahn*, JA 2016, 205 ff.)

Aufgaben von OLAF wurden teilweise durch Europäische Staatsanwaltschaft ersetzt. Siehe hierzu nächste Folien und *Met-Doimestici*, Revue de l‘Union européenne 2023, 231 ff.

2. Unionsrechtliche Pflichten und Instrumente zur Bekämpfung rechtswidriger Handlungen, die gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtet sind

Exkurs: Europäische Staatsanwaltschaft

Art. 86 AEUV

(1) Zur Bekämpfung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union kann der Rat gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen ausgehend von Eurojust eine Europäische Staatsanwaltschaft einsetzen. Der Rat beschließt einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments.

[Möglichkeit einer Verstärkten Zusammenarbeit einer Gruppe von mindestens neun Mitgliedstaaten, wenn im Rat keine Einstimmigkeit erzielt werden kann]

(2) Die Europäische Staatsanwaltschaft ist, gegebenenfalls in Verbindung mit Europol, zuständig für die strafrechtliche Untersuchung und Verfolgung sowie die Anklageerhebung in Bezug auf Personen, die als Täter oder Teilnehmer Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union begangen haben, die in der Verordnung nach Absatz 1 festgelegt sind. Die Europäische Staatsanwaltschaft nimmt bei diesen Straftaten vor den zuständigen Gerichten der Mitgliedstaaten die Aufgaben der Staatsanwaltschaft wahr.

(3) und (4) [...].

2. Unionsrechtliche Pflichten und Instrumente zur Bekämpfung rechtswidriger Handlungen, die gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtet sind

Exkurs: Europäische Staatsanwaltschaft

- Rechtsgrundlage für Errichtung: Verordnung (EU) 2017/1939 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUStA)
- Dänemark, Irland, Polen, Schweden, Ungarn nehmen nicht an EUStA teil
- EuStA soll Funktionen der nationalen Staatsanwaltschaften im Rahmen ihrer Zuständigkeit wahrnehmen – wird im strafrechtlichen Bereich die Aufgaben von OLAF übernehmen
- EUStA wird eine Unionseinrichtung mit eigener Rechtspersönlichkeit sein, an deren Spitze ein Europäischer Generalstaatsanwalt steht, der von den Mitgliedstaaten abgeordneten Staatsanwälten (Europäische Delegierte Staatsanwaltschaften) unterstützt wird. EUStA hat Arbeit im Juni 2021 aufgenommen

Hierzu: *Bellacosa/De Bellis*, CML Rev. 60 (2023), 15, 23 ff. und 37 ff.; *Duesberg*, NJW 2021, 1207 ff.; *Heger*, ZRP 2020, 115 ff.; *Herran*, RevUE 2023, 537 ff.; *Mitsilegas,* MJ 28 (2021), 245 ff.; *Öberg,* MJ 28 (2021), 164 ff.; *Strauch*, ZEuS 2021, 683 ff. – zu den Auswirkungen auf die Strafverteidigung: *Duesberg*, NJW 2022, 596 ff.

2. Unionsrechtliche Pflichten und Instrumente zur Bekämpfung rechtswidriger Handlungen, die gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtet sind

Exkurs: Europäische Staatsanwaltschaft

EuGH (GK), C-281/22 v. 21.12.2023 - C-281/22 - G. K. u. a.:

- EuGH zieht Kontrolle grenzüberschreitender Ermittlungsmaßnahmen nach Art. 31 VO (EU) 2017/1939 die Grundsätze heran, die für sonstige grenzüberschreitende Zusammenarbeit gelten:
- Grundsatz gegenseitigen Vertrauens schließt aus, das Gericht des Mitgliedstaats des ersuchten delegierten Staatsanwalts die Rechtmäßigkeit des Ersuchens des ersuchenden delegierten Staatsanwalts hinterfragt
- Ggf. Notwendigkeit des Betroffenen Rechtsschutz gegen das Ersuchen und die aufgrund des Ersuchens getroffenen Maßnahmen in zwei Verfahren vor Gerichten unterschiedlicher Mitgliedstaaten anzufechten.

3. Strafrecht als generell möglicher Bestandteil des Unionsfach(verwaltungs)rechts

Bis 2005 war weitgehend angenommen worden, dass EG-Sekundärrecht keine strafrechtlichen Vorschriften vorsehen darf (weshalb nur strafähnliche Sanktionen vorgesehen wurden (hierzu *Kärner,* EuCLR 11 [2021], 156, 160 ff.). Durch

- EuGH (GK), C-176/03 v. 13.9. 2005, Rn. 38 ff. – Kommission ./. Rat (betreffend Umweltstrafrecht)
- EuGH (GK), C-440/05 v. 23.10,2007, Rn. 66 ff. – Kommission ./. Rat. (betreffend Meeresverschmutzung)

wurde jedoch klargestellt, dass etwa die Kompetenz der EG zum Erlass umweltrechtlicher Vorschriften auch dazu berechtigt, die Mitgliedstaaten zur strafrechtlichen Sanktionierung bestimmter Umweltpflichten zu verpflichten.

Hierzu: *Calliess,* ZEuS 2008, 3, 19 ff.; *Dawes/Lynskey*, CML Rev. 45 (2008), S. 133 ff.; *Eisele,* JZ 2008, 251 ff.; *Peers*, E. L. Rev. 33 (2008), S. 399 ff.; *Suhr*, ZEuS 2008, 45 ff.

Siehe etwa die auf Art. 175 Abs. 1 EGV (= Art. 192 Abs. 1 AEUV) gestützte RL 2008/99/EG über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt (hierzu z. B. *Schnichels/Seyderhelm*, EuZW 2020, 829 ff.)

Seit dem Vertrag von Lissabon: Sonderregelung über „Annexstrafrecht“ in Art. 83 Abs. 2 EUV (nächste Folie)

3. Strafrecht als generell möglicher Bestandteil des Unionsfach(verwaltungs)rechts

Art. 83 Abs. 2 AEUV

Erweist sich die Angleichung der strafrechtlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten als unerlässlich für die wirksame Durchführung der Politik der Union auf einem Gebiet, auf dem Harmonisierungsmaßnahmen erfolgt sind, so können durch Richtlinien Mindestvorschriften für die Festlegung von Straftaten und Strafen auf dem betreffenden Gebiet festgelegt werden. Diese Richtlinien werden unbeschadet des Artikels 76 gemäß dem gleichen ordentlichen oder besonderen Gesetzgebungsverfahren wie die betreffenden Harmonisierungsmaßnahmen erlassen.

Für (angebliche) verfassungsrechtliche Notwendigkeit einer restriktiven Handhabung: BVerfG, 2 BvE 2/08 u. a. v. 30. 6. 2009, Rn. 361 ff. = BVerfGE 123, 267, 411 - Lissabon – hierzu *Suhr*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 83 AEUV Rn. 27 ff.

3. Strafrecht als generell möglicher Bestandteil des Unionsfach(verwaltungs)rechts

Soweit die Mitgliedstaaten die Verletzung unionsrechtlicher Pflichten strafrechtlich sanktionieren wird dies

- auch jenseits des Anwendungsbereichs des Art. 325 AEUV (also auch, wenn es nicht um Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der Union geht) und
- unabhängig von der Existenz auf Grundlage des Art. 83 Abs. 2 AEUV erlassener Harmonisierungs-Richtlinien

als Maßnahmen des Mitgliedstaates zur Verwirklichung der effektiven Durchsetzung des Unionsrechts i. S. des Art. 4 Abs. 3 EUV gesehen (nächste Folie).

Soweit durch Richtlinien und Verordnungen bestimmte Rechtspflichten begründet werden, wird die strafrechtliche Sanktionierung dieser Pflichten durch die Mitgliedstaaten und eine effektive Strafverfolgung in diesem Bereich durchaus auch als Element der „praktischen Wirksamkeit“ dieser Pflichten gesehen, auch wenn dies im fraglichen Sekundärrechtsakt nicht ausdrücklich angesprochen wird.

Dies hat auch Folgen für das Verständnis des Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh (hierzu a. E. dieses Abschnitts)

3. Strafrecht als generell möglicher Bestandteil des Unionsfach(verwaltungs)rechts

EuGH, C-303/20 v. 10.6. 2021 – Ultimo Portfolio Investment

„30. Art. 23 [RL 2008/48] sieht zum einen vor, dass die Sanktionen für Verstöße gegen die nach Art. 8 [RL 2008/48] innerstaatlichen Vorschriften so gestaltet sein müssen, dass die Sanktionen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind, und zum anderen, dass die Mitgliedstaaten die zu ihrer Anwendung erforderlichen Maßnahmen treffen. Innerhalb dieser Grenzen steht die Wahl der Sanktionsregelung im Ermessen der Mitgliedstaaten […]..

32. Erstens kann eine **Geldbuße zwar eine abschreckende Sanktion darstellen, jedoch kann die geringe Höhe dieser Sanktion zu ihrer Unzulänglichkeit führen**. Ebenso kann der Umstand, dass nur natürliche Personen mit einer solchen Sanktion belegt werden können, auf Schwachstellen der betreffenden Rechtsvorschriften hindeuten […]. **Damit eine Sanktion wirksam und abschreckend ist, sind den Verantwortlichen die wirtschaftlichen Gewinne aus den begangenen Verstößen zu entziehen** […]. Schließlich und vor allem kann eine solche Sanktion den mit der [RL 2008/48] angestrebten Schutz der Verbraucher vor den Risiken der Überschuldung und der Zahlungsunfähigkeit nicht in ausreichend effektiver Weise gewährleisten, wenn sie keine Auswirkung auf die Lage eines Verbrauchers hat, dem unter Verstoß gegen Art. 8 [RL 2008/48] ein Kredit gewährt wurde […].“

3. Strafrecht als generell möglicher Bestandteil des Unionsfach(verwaltungs)rechts

EuGH, C-308/19 v. 21.1. 2021 – Whiteland (Folie 1 von 2)

„45. [In] Ermangelung einer verbindlichen unionsrechtlichen Regelung in diesem Bereich [ist es] Sache der Mitgliedstaaten, die nationalen Verjährungsvorschriften für die Verhängung von Sanktionen durch die nationalen Wettbewerbsbehörden, einschließlich der Modalitäten der Hemmung und/oder Unterbrechung, zu erlassen und anzuwenden.

46. [Die Mitgliedstaaten müssen] jedoch, auch wenn Erlass und Anwendung dieser Vorschriften in ihrer Zuständigkeit liegen, bei deren Ausübung das Unionsrecht und insbesondere den Grundsatz der Effektivität beachten. Daher dürfen sie die Verwirklichung des Unionsrechts nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren und müssen, **speziell im Bereich des Wettbwerbsrechts, dafür sorgen, dass die Vorschriften, die sie erlassen oder anwenden, die wirksame Anwendung der Art. 101 und 102 AEUV nicht beeinträchtigen.** […].

47. Zudem sind die Mitgliedstaaten nach Art. 4 Abs. 3 EUV verpflichtet, durch ihre nationalen Rechtsvorschriften nicht die uneingeschränkte und einheitliche Anwendung des Unionsrechts zu beeinträchtigen und keine Maßnahmen zu ergreifen oder beizubehalten, die die praktische Wirksamkeit der für die Unternehmen geltenden Wettbewerbsregeln ausschalten könnten […].“

.

3. Strafrecht als generell möglicher Bestandteil des Unionsfach(verwaltungs)rechts

EuGH, C-308/19 v. 21.1. 2021,– Whiteland (Folie 2 von 2)

„48. Allerdings ist die Festlegung angemessener Verjährungsfristen für die Festsetzung von Sanktionen durch die nationalen Wettbewerbsbehörden im Interesse der Rechtssicherheit, die zugleich die betroffenen Unternehmen und diese Behörden schützt, mit dem Unionsrecht vereinbar. Solche Fristen sind nämlich nicht geeignet, die Durchsetzung des Unionsrechts praktisch unmöglich zu machen oder übermäßig zu erschweren […].

49. Daher sind die nationalen Vorschriften, mit denen die Verjährungsfristen festgelegt werden, so auszugestalten, dass sie **ein Gleichgewicht zwischen den Zielen, die Rechtssicherheit zu gewährleisten und die Behandlung der Rechtssachen innerhalb angemessener Frist sicherzustellen, die allgemeine Grundsätze des Unionsrechts darstellen, auf der einen Seite und der tatsächlichen und wirksamen Durchsetzung der Art. 101 und 102 AEUV auf der anderen Seite herstellen** […].“

3. Strafrecht als generell möglicher Bestandteil des Unionsfach(verwaltungs)rechts

- Strafrechtliche Maßnahmen der Mitgliedstaaten, die die Verletzung unionsrechtlicher Pflichten sanktionieren, gelten als mitgliedstaatliche Maßnahme zur Umsetzung der unionsrechtlichen Pflichten aus Art. 4 Abs. 3 EUV auch dann, wenn der pflichtenbegründende Unionsrechtsakt keine (ausdrückliche) Verpflichtung zur Strafbewehrung der Pflicht vorsieht.

- Die Mitgliedstaaten „**führen**“ insoweit i. S. des **Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh** Unionsrecht „**durch** “ und dürfen damit die strafrechtlichen Sanktionierung der unionsrechtlichen Pflicht nicht „effektiver“ ausgestalten als dies insbesondere die Art. 48 bis 50 GRCh zulassen

  EuGH (GK), C-617/10 v. 26.2.2013, Rn. 16 ff. - Åkerberg Fransson; EuGH, C-418/11 v. 26.9.2013, Rn. 71 ff. - Texdata; EuGH (GK), C-685/15 v. 16.5.2017, Rn. 38 ff. – Berlioz; EuGH (GK), C-42/17 v. 5.12.2017, Rn. 44 ff. - Taricco II ; EuGH (GK), C-612/15 v. 5.6.2018, Rn. 49 ff. – Kolev u.a.; EuGH (GK), C-596/16, C-597/16 v. 20.3.2016, Rn. 24 ff. – Di Puma; EuGH (GK), C-882/19 v. 6.10.2021, Rn. 53 – Sumal SL

3. Strafrecht als generell möglicher Bestandteil des Unionsfach(verwaltungs)rechts

Weites „Durchführungsverständnis“ des EuGH zu **Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh**

- Führte zu einem Konflikt zwischen dem EuGH und dem BVerfG über den Anwendungsbereich der GRCh mit dem BVerfG: *U.Stelkens*, Zum Verhältnis zwischen deutschen Grundrechten und Unionsgrundrechten und zur Abgrenzung ihrer Anwendungsbereiche, 2020 (bei D)

- Anders als das BVerfG versteht der EuGH die strafrechtliche Sanktionierung nicht als von den unionsrechtlichen Pflichten völlig unabhängige „autonome“ Maßnahme der Mitgliedstaaten, sondern letztlich als deren Durchsetzung

3. Strafrecht als generell möglicher Bestandteil des Unionsfach(verwaltungs)rechts

EuGH, C-255/14 v. 16.7.2015 – Chmielewski

„20. Nach Art. 9 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1889/2005 muss jeder Mitgliedstaat Sanktionen vorsehen, die bei Nichtbeachtung dieser Anmeldepflicht verhängt werden. Dieser Vorschrift zufolge müssen diese Sanktionen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein..

21. Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs die Mitgliedstaaten in Ermangelung einer Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Union auf dem Gebiet der Sanktionen bei Nichtbeachtung der Voraussetzungen, die eine nach dem Unionsrecht geschaffene Regelung vorsieht, befugt sind, die Sanktionen zu wählen, die ihnen sachgerecht erscheinen. Sie sind allerdings verpflichtet, bei der Ausübung ihrer Befugnis das Unionsrecht und seine allgemeinen Grundsätze, also auch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, zu beachten […].

22. Insbesondere dürfen die administrativen oder repressiven Maßnahmen, die nach den nationalen Rechtsvorschriften gestattet sind, nicht die Grenzen dessen überschreiten, was zur Erreichung der mit diesen Rechtsvorschriften zulässigerweise verfolgten Ziele erforderlich ist […].“

4. Nationale Strafverfolgung als Hindernis für eine effektive Durchsetzung des Unionsrechts

Aus unionsrechtlicher Perspektive sind Strafrecht und Strafverfahren einerseits und Verwaltungsrecht und Verwaltungsverfahren keine „Parallelwelten“, sondern sind aufeinander abzustimmen. Strafverfahren nach nationalem Recht dürfen den Vollzug des Unionsrechts nicht faktisch konterkarieren (Folie 1 von 2)

Beispiel 1: Unionsrecht kann daher das strafrechtlichen Sanktionierung der Verletzung nationalen Rechts und nationaler behördlicher Anordnungen entgegen stehen, wenn die verletzte nationale Rechtsvorschrift/Anordnung gegen Unionsrecht verstößt. Strafrechtliche „Rechtswidrigkeitsbegriffe“ o. ä. werden nicht anerkannt: Es gibt kein legitimes mitgliedstaatliches Interesse die Missachtung unionsrechtswidrigen nationalen Handelns strafrechtlich zu ahnden.

Siehe etwa EuGH (GK), C-338/04 v. 8.3.2007, Rn. 68 ff. – Placanica; BGH, I ZR 207/05 v. 14.2.2008, Rn. 24 = BGHZ 175, 238 Abs. 24; BGH, 3 StR 327/19 v. 27.2.2020, Rn. 34 ff. = NJW 2020, 2282 Abs. 34 ff.

4. Nationale Strafverfolgung als Hindernis für eine effektive Durchsetzung des Unionsrechts

Aus unionsrechtlicher Perspektive sind Strafrecht und Strafverfahren einerseits und Verwaltungsrecht und Verwaltungsverfahren andererseits keine „Parallelwelten“, sondern sind aufeinander abzustimmen. Strafverfahren nach nationalem Recht dürfen den Vollzug des Unionsrechts nicht faktisch konterkarieren (Folie 2 von 2)

Beispiel 2: Die Durchführung von Strafverfahren kann gegenüber bestimmten Personen mit sekundärrechtlichen Pflichten der Mitgliedstaaten, bestimmte Verwaltungsmaßnahmen zu ergreifen, unvereinbar sein:

Wenn die RL 2008/115/EG über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger eine schnelle Rückführung illegaler Einwanderer vorsieht, steht dem die Durchführung von Strafverfahren nach § 95 Abs. 1 AufenthG entgegen, wenn Strafverfahren und Strafvollstreckung den illegalen AufenthG in Deutschland verlängern

Hierzu: EuGH, C-61/11 v. 8.4.2011, Rn. 32 ff. – El Dridi; EuGH (GK), C-329/11 v. 6.12.2009, Rn. 33 ff. – Achughbabian; BGH, 5 StR 671/19 v. 24.6.2020, Rn. 24 ff. = NJW 2020, 2816 Rn. 24 ff.; *Hörich/Bergmann*, NJW 2012, 3339 ff.