

Law & Order in Europa

Juristisches Miteinander von europäischem und nationalem Recht in der kommunalen Verwaltungspraxis

Univ.-Prof. Dr. Ulrich Stelkens

Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
insbesondere deutsches und europäisches
Verwaltungsrecht

Kommunaljuristisches Forum Lippe

Einführung

Denkbare Haltungen der Kommunen zum EU-Recht:

„Kommunen als Objekte und wehrlose Verwalter Europas?“ (*Hubert Meyer*, geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Niedersächsischen Landkreistages, NVwZ 2007, 20)

Übliche Argumentation: Immer mehr (aufwändige) EU-Vorgaben für kommunales Handeln beeinträchtigen die Erfüllung der eigentlichen Kommunalaufgaben:

- Umweltverträglichkeitsprüfung und Umweltplanung (Luftreinhalteplanung, Umgebungslärmplanung etc.)
- EU-Vergaberecht und EU-Beihilferecht
- Liberalisierungs- und Regulierungsrecht

Einführung

Denkbare Haltungen der Kommunen zum EU-Recht:

„Kommunen als Objekte und wehrlose Verwalter Europas?“ (*Hubert Meyer*, geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Niedersächsischen Landkreistages, NVwZ 2007, 20)

Übliche Abhilfeempfehlung: Bemühung um eine Anerkennung einer Garantie kommunaler Selbstverwaltung auf EU-Ebene oder eine Stärkung des Subsidiaritätsprinzips.

Eigentliches Problem (wohl):

- fehlende „Routine“ bei der Einbringung kommunaler Sichtweisen/Erfahrungen in das EU-Rechtsetzungsverfahren;
- nur beschränkte Vergleichbarkeit der „Kommunaltypen“ innerhalb der EU.

Einführung

Denkbare Haltungen der Kommunen zum EU-Recht:

„Europäisierung als gemeinsame und verbundene (Fort-)Entwicklung der nationalen Rechtsordnungen“ (*Rainer Wahl*, in: Trute/Groß/Röhl/Möllers [Hrsg.], Allgemeines Verwaltungsrecht - zur Tragfähigkeit eines Konzepts, 2008, S. 869, 877 ff.)

- Schaffung eines europäischen Verwaltungsraums
- Effektive Durchsetzung gemeinsam beschlossener Politiken
- Überwindung nationaler politischer Zwänge

Einführung

Juristisches Miteinander von europäischem und nationalem Recht in der kommunalen Verwaltungspraxis

- I. Miteinander im Kopf:** Auslegung des EU-Rechts mit deutschen juristischen Methoden?
- II. Miteinander im Vollzug:** Hinweise für den praktischen Umgang mit EU-Recht

I. Auslegung des EU-Rechts mit deutschen juristischen Methoden?

Ausgangspunkt:

Anerkennung

- des „**principe de légalité**“ (*Azoulai*, in: Auby/Dutheil de la Rochère [Hrsg.], *Traité du Droit Administratif Européen*, 2. Aufl. 2013, S. 543 ff.),
- des „**principle of legality**“ (*Hofmann/Rowe/Türk*, *Administrative Law and Policy of the European Union*, 2011, S. 151 ff.),
- der „**Gesetzmäßigkeit der Verwaltung**“ (*Terhechte*, in: *Terhechte* [Hrsg.], *Verwaltungsrecht der EU*, 2011, § 7 Rn. 25)

als allgemeiner Rechtsgrundsatz des EU-Rechts.

I. Auslegung des EU-Rechts mit deutschen juristischen Methoden?

Gesetzmäßigkeit der Verwaltung bedeutet vor allem:

- „Kein Handeln **gegen** das Gesetz“
 - Bindung der Verwaltung an bestehende Gesetze
 - Handeln entsprechend den Gesetzen
 - Kein Verstoß gegen Gesetz durch Handeln der Verwaltung
- } „Zweiseitige Bindung“
↳ Errungenschaft der Verwaltungsrechtslehre des 19. Jahrhunderts
- Uneingeschränkte Geltung für jedwede Verwaltungstätigkeit
 - *Demokratische Komponente:*
Steuerung der Verwaltung durch Parlament aufgrund der Gesetze
 - *Rechtsstaatliche Komponente:*
Vorhersehbarkeit der Verwaltungsentscheidungen: Rechtssicherheit

I. Auslegung des EU-Rechts mit deutschen juristischen Methoden?

Intensität der gerichtlichen
Kontrolle

Verhältnis zwischen Exekutive
und Legislative



Intensität der Rechtsbindung
der Verwaltung

Verhältnis zwischen Exekutive
und Legislative

I. Auslegung des EU-Rechts mit deutschen juristischen Methoden?

Deutschland:

Ideal der **einzig richtigen**, sich aus dem Gesetz ergebenden **Entscheidung**

Dieses Modell setzt voraus:

- Annahme, dass das geltende Recht auf jede Rechtsfrage eine konkrete Antwort gibt, die „gefunden“ werden muss (Verbot der Rechtsverweigerung/Annahme der „Vollständigkeit der Rechtsordnung“)
- Existenz eines Konsenses darüber, wie diese Antwort „methodengerecht“, d. h. juristisch korrekt zu finden ist (sog. „juristische Methodenlehre“)
- Pflicht zur „methodisch-korrekten“ Begründung der getroffenen Entscheidung zur Sicherung der Überprüfbarkeit der „Richtigkeit“ der gefundenen Antwort

I. Auslegung des EU-Rechts mit deutschen juristischen Methoden?

Deutschland:

Ideal der **einzig richtigen**, sich aus dem Gesetz ergebenden **Entscheidung** (nach dem deutschen Modell)

- sichert Einheitlichkeit der Rechtsanwendung im Bundes- bzw. Landesgebiet, da am Ende ggf. die obersten Gerichte über die richtige Begriffsbestimmung (letztverbindlich) entscheiden – und dient damit auch der Rechtssicherheit (Vorhersehbarkeit behördlicher Entscheidungen);
- ermöglicht dem Gesetzgeber, bestimmte Begriffe als „Kurzform“ zur Umschreibung komplexer Sachverhalte gezielt einzusetzen;
- ist dem Rechtsanwender weniger objektiv vorgegeben als subjektiv als „Leitidee der Richtigkeit“ aufgegeben (*Müller-Franken, Maßvolles Verwalten, 2004, S. 46 ff., 57 ff.*);
- ist natürlich nicht unbestritten (Kritik z. B. *Hwang, VerwArch 102 [2011], 185 ff.*; *Seer, Verständigungen in Steuerverfahren, 1996, S. 167 ff.*)

I. Auslegung des EU-Rechts mit deutschen juristischen Methoden?

- **Britisches Modell:** Annahme eines "Vertretbarkeitsspielraums"/"Ultra-Vires-Doktrin": *Kleve/Schirmer*, in: J.-P. Schneider (Hrsg.), *Verwaltungsrecht in Europa I*, 2007, S. 35, 150 ff.
- **Französisches Modell:**
 - Fehlen der „Subsumtionsidee“ in Frankreich (*Autexier*, *Introduction au droit public allemand*, 1997, Rn. 191 f.)
 - „Acte-Clair-Doctrine“ in Frankreich (*Vogenauer*, *Auslegung von Gesetzen in England und auf dem Kontinent I*, 2001, S. 248 ff.)
 - Prinzip des Art. 5 Code Civil:

„Il est défendu aux juges de prononcer par voie de disposition générale et réglementaire sur les causes qui leur sont soumises.“

I. Auslegung des EU-Rechts mit deutschen juristischen Methoden?

- Gibt es das deutsche **Konzept der „gebundenen Verwaltung“** in Frankreich und Großbritannien?
- Kann es sein, dass der EU-Gesetzgeber bei der Formulierung einer Verpflichtung der Verwaltung vielfach einen (gerichtlich nicht überprüfbaren) Entscheidungsspielraum der Verwaltung „mitdenkt“, auch wenn dies im Wortlaut des anzuwendenden EU-Rechts bei „deutscher Lesart“ nicht zum Ausdruck kommt?

U. Stelkens, DVBl. 2010, 1078, 1085

I. Auslegung des EU-Rechts mit deutschen juristischen Methoden?

„Gesetzesbindung wird in einem strengen Sinne nur gelingen, wenn Methodenbindung gelingt“ (*Hassemer*, ZRP 2007, 213, 216).“

Gleiche Anwendung und Durchsetzung des EU-Rechts ist Forderung der Gleichheit der Unionsbürger (*Hatje*, EuR – Beiheft 1 – 1998, 7; *Vogenaier*, ZEuP 2005, 234 ff.)

I. Auslegung des EU-Rechts mit deutschen juristischen Methoden?

Aber:

Unterschiedliche Methodenkulturen in den Mitgliedstaaten (*Wahl*, in: Trute u. a. [Hrsg.], Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts, 2008, S. 869, 890 ff.; *ders.*, JZ 2012, 861, 866 ff.)

- Derselbe Text wird von Juristen unterschiedlicher Herkunft unterschiedlich ausgelegt werden.
- Nicht überall: Ideal der einzig richtigen Entscheidung
- Nicht überall: Strikte Trennung von Tatbestand und Rechtsfolge
- Unterschiedliches Verständnis des Verhältnisses von Auslegung zur Rechtsfortbildung
- Noch nicht sehr enge grenzüberschreitende rechtswissenschaftliche Zusammenarbeit in der EU – auch sehr unterschiedliches Verständnis von den Aufgaben der Rechtswissenschaft

I. Auslegung des EU-Rechts mit deutschen juristischen Methoden?

Besteht die Gefahr nationaler Unionsrechte?

(Armin Hatje/Peter Mankowski, EuR 2014, 155 ff.)

II. Hinweise für den praktischen Umgang mit EU-Recht

- 1. Wann müssen Kommunen EU-Recht anwenden? Die unterschiedlichen Vollzugsformen**
- 2. Zugang zum EU-Recht**
- 3. Hilfestellungen zur Auslegung und Anwendung des EU-Rechts**

1. Unterschiedliche Vollzugsformen

„Echter mitgliedstaatlicher Vollzug“:

- EU-Recht weist nationalen Behörden konkrete Aufgaben zu, die sie auf Grundlage EU-rechtlicher Vorschriften auch im Verhältnis zum Bürger zu erfüllen haben (Agency-Situation).
- „Ob“ und „Wie“ der Aufgabenerfüllung durch die Mitgliedstaaten sind EU-rechtlich geregelt.
- Auch beim „echten Vollzug“: Ergänzung des „Vollzugsprogramms“ durch nationales Recht im Hinblick auf Zuständigkeitsordnung und Verfahren, soweit es an EU-rechtlichen Spezialvorschriften fehlt.
- „Echter Vollzug“ ist eher selten. Beispiele: Zollrecht, aber auch: Verpflichtungen zur Aufstellung von Umweltplänen.

1. Unterschiedliche Vollzugsformen

„Respektierender Vollzug“:

- Nationale Behörden vollziehen nationales Recht, haben hier aber EU-rechtliche Vorgaben zu beachten.
- EU-Recht setzt damit mitgliedstaatlichem Verwalten Grenzen, regelt aber nicht, „ob“ bestimmte Verwaltungsaufgaben wahrgenommen werden, u. U. aber (mehr oder weniger weitgehend), wie sie zu erfüllen sind, wenn sie von den Mitgliedstaaten wahrgenommen werden.
- Beispiele: „Vollzug“ der Grundfreiheiten, des UVP-Rechts, des EU-Vergaberechts oder des EU-Datenschutzrechts durch die Mitgliedstaaten
- Wenn Kommunen EU-Recht anwenden, handelt es sich zumeist um „respektierenden Vollzug“.

1. Unterschiedliche Vollzugsformen

Vollzugsformen zwischen „echtem“ und „respektierendem“ Vollzug

- *EU-rechtlich determinierter Vollzug nationalen Rechts*: EU-Recht regelt ausschließlich das Verhältnis zwischen EU-Organen und Mitgliedstaaten, Verhältnis zum Bürger regelt mitgliedstaatliches Recht

Beispiel: EU-Agrarmarktförderung, EU-Fondsverwaltung

- *Erfüllung nationaler Aufgaben unter „strenger EU-Aufsicht“*

Beispiel: Vollzug des europäischen Beihilferechts (Art. 107 ff. AEUV) nach Maßgabe der VO (EG) Nr. 659/1999 über besondere Vorschriften zur Anwendung von Art. 93 des EG-Vertrages

Art. 51 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) [...].

- Für **enges Verständnis** des Durchführungsbegriffs, z. B. *Cremer* NVwZ 2003, 1452 ff.; *Huber* EuR 2008, 190, 197; *ders.* NJW 2011, 2385, 2387; *Ludwigs* EuR 2011, 715, 720 ff.
- Für **weites Verständnis** des Durchführungsbegriffs, z. B. *Bergmann* VBIBW 2011, 169, 171 f.; *Calliess* JZ 2009, 113, 115; *Craig*, CML Rev. 48 (2011), 395, 429 ff.; *Hoffmann/Rudolphi*, DÖV 2012, 597 ff.; *Jarass*, NVwZ 2012, 457 ff.; *Kokott/Sobotta* EuGRZ 2010, 265, 268 f.; ausf. Begründung auch bei *Nieto-Garrido/Delgado*, *European Administrative Law in the Constitutional Treaty*, 2007, S. 73 ff.
- Für **weites Verständnis jetzt ausdrücklich**: [EuGH, Rs. C-617/10, Rn. 16 ff.](#) – Fransson (hierzu *Dannecker*, JZ 2013, 616 ff.; *Gstrein/Zeitzmann*, ZEuS 2013, 239 ff.; *Hoffmann/Kollmar*, DVBl. 2013, 717 ff.; *Ritleng*, RTD Eur 2013, 267 ff.; *Weiß* EuZW 2013, 287, 288 f.)
- „**Ausbrechender Rechtsakt**“?: [BVerfG, 1 BvR 1215/07 v. 24.4.2013, Rn. 88 ff.](#) = NJW 2013, 1499 ff. (hierzu *Gärditz*, JZ 2013, 633, 635 ff.; *Kingreen*, JZ 2013, 801 ff.; *Ohler*, NVwZ 2013, 1433 ff.; *Thym*, NVwZ 2013, 889 ff.)

1. Unterschiedliche Vollzugsformen

Abgrenzung zwischen „echtem“ und „respektierendem Vollzug“

- ist letztlich unmöglich
- ist ungeeignet, als Anknüpfungspunkt rechtlich relevanter Aussagen zu dienen
- spielt damit für den Umfang der Bindung mitgliedstaatlicher Behörden an das EU-Recht keine Rolle

1. Unterschiedliche Vollzugsformen

Mittelbarer und unmittelbarer mitgliedstaatlicher Vollzug des EU-Rechts

- **Unmittelbarer mitgliedstaatlicher Vollzug:** Nationale Behörden wenden unmittelbar anwendbares EU-Recht an – in der Regel **EU-Verordnungen** (für Kommunalverwaltungen eher selten).
- **Mittelbarer mitgliedstaatlicher Vollzug:** Nationale Behörden wenden nationales Recht an, das der Umsetzung von EU-Richtlinien dient.
 - Hier: Anwendung „normalen“, wenn auch teilweise „fremdbestimmten“ nationalen Rechts, das „an sich“ wie nationales Recht auszulegen und anzuwenden ist.
 - Im Idealfall: Richtlinie wird durch Umsetzungsgesetz in das nationale Rechtssystem so eingepasst, dass für den Anwender die „Fremdbestimmtheit“ nicht relevant ist.
 - Leider oft: Missratene Umsetzung, z. B. wegen gewollter „Eins-zu-Eins-Umsetzung“, ohne echte Einpassung in nationale Systematik. Folge: Notwendigkeit richtlinienkonformer Auslegung.

2. Zugang zum EU-Recht

- Alle Rechtstexte und Rechtsakte der EU und ihrer Vorgänger, alle Entscheidungen des EuGH (seit 1951) und vieles mehr sind in der frei zugänglichen und kostenfreien Datenbank **EuR-Lex** enthalten: Hier auch Verknüpfungen der einzelnen Dokumente untereinander (z. B. welche EuGH-Entscheidungen gibt es zu einer bestimmten Richtlinie)
- Seit längerem bestehen erhebliche (erfolgreiche) Bemühungen um **Konsolidierung des EU-Rechts** (Rechtsbereinigung und Kodifizierung von Einzel-Richtlinien und Verordnungen). Frühere Rechtszersplitterung von einzelnen Aspekten eines Rechtsbereichs in verschiedene Einzelrechtsakte entspricht nicht mehr heutiger Rechtssetzungspraxis.
- Einheitliche Begriffsverwendung durch **Legaldefinitionen** verhindert zu großes Auseinanderfallen der Texte in ihren verschiedenen Sprachversionen.

2. Zugang zum EU-Recht

- Webseiten der Europäischen Kommission (<http://ec.europa.eu/>) und der EU insgesamt (<http://europa.eu/>) bieten zahlreiche nützliche Informationen zur Orientierung und Einarbeitung in einzelne Politikbereiche und die insoweit geltenden Rechtsgrundlagen an.
- Jährliche Generalberichte der Kommission zur Umsetzung des EU-Rechts in einzelnen Politikfeldern durch die Mitgliedstaaten bieten Hinweise auf nationale Spielräume.
- Mitteilungen der Kommission zur Auslegung einzelner EU-Rechtsakte übernehmen teilweise die Funktion von Rechtsliteratur oder Verwaltungsvorschriften.

3. Auslegung und Anwendung des EU-Rechts

- **Hintergrund verstehen:** EU-Recht soll i.d.R. nach wie v. a. der Freizügigkeit in Europa dienen, d. h. die Mobilität von Personen, Gütern, Dienstleistungen und Kapital ermöglichen. Nationale Behinderungen dieser Freiheiten müssen rechtfertigungsfähig sein. Das Gebrauchmachen dieser Freiheiten ist keine „Umgehung“ nationaler Regelungen, sondern eben Freiheitsgebrauch.
- **Quod licet iovi non licet bovi:** Auch wenn das BVerfG zunehmend für sich in Anspruch nimmt, die Verbindlichkeit von EU-Rechtsakten in Deutschland wegen Kompetenzüberschreitung in Frage zu stellen oder sie „verfassungskonform“ auszulegen: Für die Verwaltung ist eine solche Vorgehensweise nicht zu empfehlen.
- **Bindungswirkung respektieren:** Die deutsche Verwaltung ist nicht „nur“ EU-rechtlich zum Vollzug des EU-Rechts verpflichtet, sondern auch nach Art. 20 Abs. 3 GG: Eine Verletzung des EU-Rechts ist genauso eine Rechtsverletzung wie eine Verletzung nationalen Rechts.

3. Auslegung und Anwendung des EU-Rechts

- **Keine vorschnelle Verallgemeinerung von EuGH-Entscheidungen:** EuGH-Urteile sollten nicht wie Urteile deutscher Gerichte gelesen werden. Sie sind wesentlich mehr auf den konkreten Einzelfall bezogen.
- **Keine Vermutung sinnloser Regelung:** Auch bei Auslegung des EU-Rechts ist bei verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten nicht zu vermuten, dass die sinnloseste, bürokratischste und lebensfremdeste Variante die „richtige“ Variante ist.
- **Umgehung EU-rechtlicher Vorgaben kein „Wert an sich“:** Beispiel: Nicht-Anwendbarkeit des EU-Vergaberechts ist kein sinnvolles Ziel der Vertragsgestaltung.
- **Abgucken erlaubt / Kontakte nutzen:** Warum nicht Städtepartnerschaften und ähnliche Kontakte nutzen, um sich zu erkundigen, wie ein bestimmtes Problem bei der Auslegung des EU-Rechts in einem anderen Mitgliedstaat gesehen wird oder ob es überhaupt besteht.

Fazit

„Europäische Rechtsanwendung der Kommunen ist also auch immer zugleich gelebtes Europa für die Menschen“ (*Friedel Heuwinkel*, Einladung zum EU-Kommunaljuristischen Forum Lippe).