

# Europarecht

von

**Dr. DDr. h. c. Matthias Herdegen**

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

18., überarbeitete und erweiterte Auflage 2016



# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis .....	XIX
Literaturhinweise und Internetadressen .....	XXV

## 1. Teil. Grundlagen

§ 1	Europarecht als System vernetzter Ordnungen .....	1
	I. Europarecht im engeren Sinne .....	1
	II. Europarecht im weiteren Sinne .....	3
	III. Die unterschiedliche Finalität der europarechtlichen Ordnungen .....	6
	IV. Begriffliche Klärungen .....	7
§ 2	Europarat .....	8
	I. Ziele und Struktur .....	8
	II. Europaratsabkommen .....	10
§ 3	Die Europäische Menschenrechtskonvention als gemeineuropäischer Grundrechtsstandard .....	11
	I. Bedeutung der EMRK .....	11
	II. Konventionsorgane .....	15
	III. Verfahren und Urteilswirkungen .....	16
	IV. Rechtsprechung des EGMR zu einzelnen Konventionsrechten .....	22
	1. EMRK als „living instrument“ und autonome Auslegung der Konventionsrechte .....	22
	2. Schutzpflichten aus der Konvention .....	28
	3. Verbot unmenschlicher Behandlung .....	28
	4. Schutz der Familie und der Privatsphäre .....	31
	5. Meinungsfreiheit .....	33
	6. Eigentumsschutz .....	33
	7. Diskriminierungsverbote .....	37
	8. Schranken der Konventionsrechte und „margin of appreciation“ .....	38
	V. Geltung der EMRK im innerstaatlichen Recht .....	43
	VI. Die Bedeutung der EMRK für den Grundrechtsschutz in der Europäischen Union .....	48
§ 4	Entwicklung der Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Union .....	52
	I. Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl .....	53

II. Die Römischen Verträge: Gründung der Europäischen (Wirtschafts-)Gemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft .....	55
III. Der weitere Ausbau der Gemeinschaftsordnung .....	56
IV. Der Vertrag von Maastricht über die Europäische Union .....	57
1. Die Begründung der „Europäischen Union“ .....	58
2. Änderung der Gemeinschaftsverträge .....	59
3. Abkommen zur Sozialpolitik .....	59
V. Europäischer Wirtschaftsraum und Beziehungen zur Schweiz .....	60
VI. Erweiterung der Europäischen Union 1995 .....	61
VII. Sonderentwicklungen (Abkommen von Schengen und Dublin) .....	62
VIII. Vertrag von Amsterdam .....	62
IX. Vertrag von Nizza .....	63
X. Erweiterung der Europäischen Union 2004 und 2007 .....	64
XI. Vom Verfassungsvertrag für Europa zum Vertrag von Lissabon .....	65
XII. Beitritt weiterer südosteuropäischer Staaten und der Türkei .....	69
XIII. Möglicher Austritt des Vereinigten Königreichs .....	71
XIV. Territorialer Geltungsbereich des Rechts der Europäischen Union .....	71
§ 5 Die Rechtsnatur der Europäischen Union .....	74
I. Die Europäische Union als internationale Organisation .....	74
1. Rechtspersönlichkeit im Völkerrecht .....	74
2. Die Geltung des allgemeinen Völkerrechts .....	75
a) Bindung der Europäischen Union .....	75
b) Unionsrecht und völkerrechtliche Beziehungen unter den Mitgliedstaaten .....	80
3. Rechtsfähigkeit im innerstaatlichen Rechtsverkehr .....	80
4. Vorrechte und Immunitäten .....	81
II. Die Supranationalität der Europäischen Union .....	81
1. Das Unionsrecht als autonome Rechtsordnung .....	82
2. „Durchgriffswirkung“ des sekundären Unionsrechts .....	83
III. Das System der Europäischen Union als „Staatenverbund“ .....	84
§ 6 Das Verhältnis der Europäischen Union zu den Mitgliedstaaten .....	88
I. Die Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“ .....	88
II. Beitritt und Ausscheiden einzelner Mitgliedstaaten .....	90
1. Beitritt eines neuen Mitgliedstaats .....	90
2. Ausscheiden eines Mitgliedstaats .....	91
III. Grundwerte und Grundprinzipien im Verhältnis zwischen Union und Mitgliedstaaten .....	93

1. Grundwerte der Europäischen Union .....	93
2. Pflicht zur Loyalität und Vertragstreue (Art. 4 Abs. 3 EUV) .....	94
3. Koordinierung der Wirtschaftspolitik (Art. 119 AEUV) .....	95
4. Diskriminierungsverbot (Art. 18 AEUV) .....	96
5. Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 Abs. 3 EUV) .....	100
6. Schutz- und Notstandsklauseln .....	101
7. Beziehung zu den nationalen Parlamenten .....	102

## 2. Teil. Das Recht der Europäischen Union

§ 7 Institutionen der Europäischen Union .....	103
I. Überblick .....	103
1. Grundlinien der Organstruktur .....	103
2. Die Organe der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft .....	103
3. Funktionsteilung im Unionssystem .....	104
4. Sitz der Organe .....	105
5. Verwaltungspersonal .....	106
6. Verhältnis zwischen den Organen .....	107
II. Europäischer Rat .....	107
1. Allgemeines .....	107
2. Zusammensetzung und andere organisatorische Aspekte .....	108
a) Zusammensetzung .....	108
b) Der Präsident des Europäischen Rates .....	108
c) Verfahren der Zusammenkunft .....	108
3. Beschlussfassung .....	108
4. Aufgaben .....	109
III. Rat .....	109
1. Allgemeines .....	109
2. Zusammensetzung und andere organisatorische Aspekte .....	110
a) Zusammensetzung .....	110
b) Vorsitz sowie Unterstützung durch den Ausschuss der Ständigen Vertreter und das Generalsekretariat .....	111
c) Geschäftsordnung .....	112
3. Beschlussfassung .....	113
a) Qualifizierte Mehrheit .....	113
b) Einfache Mehrheit .....	116
c) Einstimmigkeit .....	116
d) Rücksichtnahme auf Widerstände einzelner Mitglieder .....	117
4. Aufgaben .....	118
5. Staatsrechtliche Bindungen des Ratsvertreters .....	119
a) Die Rücksicht auf Grundrechte und andere verfassungsrechtliche Standards .....	119
b) Beteiligung des Deutschen Bundestages .....	124

c) Die deutsche Mitwirkung im Rat und das föderale Kompetenzgefüge .....	128
IV. Kommission .....	130
1. Allgemeines .....	130
2. Zusammensetzung .....	131
3. Beschlussfassung und Geschäftsordnung .....	133
4. Aufgaben .....	134
5. Verwaltungsorganisation .....	136
V. Europäisches Parlament .....	138
1. Allgemeines .....	138
2. Zusammensetzung und Organisation .....	139
3. Aufgaben .....	142
4. Exkurs: Politische Parteien .....	145
VI. Gerichtshof der Europäischen Union .....	146
1. Allgemeines .....	146
2. Organisation und Verfahrensregeln des EuGH .....	147
3. Das Gericht (EuG) .....	148
4. Fachgerichte .....	149
5. Die Rechtsprechung des EuGH als Integrationsfaktor ...	150
VII. Rechnungshof .....	150
VIII. Europäische Zentralbank .....	151
IX. Nebenorgane .....	151
1. Wirtschafts- und Sozialausschuss .....	151
2. Ausschuss der Regionen .....	152
X. Sonstige Institutionen .....	152
1. Europäische Investitionsbank .....	152
2. Weitere rechtlich selbstständige und sonstige Institutionen zur Erfüllung der Vertragsziele .....	153
XI. Institutionelles Gleichgewicht .....	163
§ 8 Rechtsquellen des Unionsrechts .....	164
I. Überblick .....	164
II. Primäres Unionsrecht .....	165
1. Die Verträge und ihre zugehörigen Bestandteile als Grundordnung der Union .....	165
a) Tragende Strukturprinzipien .....	166
b) Vertragsänderungen .....	166
c) Unmittelbare Anwendbarkeit von Vertragsbestimmungen .....	169
2. Allgemeine Rechtsgrundsätze des Unionsrechts .....	170
3. Charta der Grundrechte der Europäischen Union .....	175
4. Anwendungsbereich der Grundrechte .....	181
5. Der Beitritt der Europäischen Union zur EMRK .....	184
III. Völkerrechtliche Übereinkommen als Bestandteil der Unionsrechtsordnung .....	185
IV. Sekundäres Unionsrecht .....	185

1. Verordnungen .....	186
2. Richtlinien .....	186
a) Gebot effektiver Umsetzung .....	187
b) Richtlinienkonforme Auslegung .....	189
c) Unmittelbare Wirkung von Richtlinien .....	193
3. Delegierte Rechtsetzung .....	198
4. Beschlüsse .....	198
5. Empfehlungen und Stellungnahmen .....	199
6. Erlass von Durchführungsvorschriften .....	199
7. Sonstige Rechtsakte .....	200
V. Die Kompetenzen der Union und der Grundsatz der be- grenzten Einzelermächtigung .....	201
1. Erfordernis einer vertraglichen Grundlage für die Ver- bands- und Organkompetenz .....	201
2. Ungeschriebene Unionskompetenzen .....	202
3. Die „Generalermächtigung“ des Art. 352 AEUV .....	203
4. Typologie der Unionskompetenzen .....	204
VI. Verfahren der Rechtsetzung .....	205
1. Allgemeines .....	205
2. Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren .....	206
a) Erste Lesung .....	206
b) Zweite Lesung .....	206
c) Vermittlung .....	206
d) Dritte Lesung .....	207
3. Die besonderen Gesetzgebungsverfahren .....	209
4. Verfahren bei Rechtsakten ohne Gesetzescharakter .....	209
5. Begründungspflicht, Unterzeichnung, Veröffentlichung, Inkrafttreten von Rechtsakten .....	210
VII. Auslegung des Unionsrechts und richterliche Rechtsfortbil- dung .....	210
VIII. Gültigkeitsvermutung für Rechtsakte der Unionsorgane ....	213
§ 9 System des Rechtsschutzes in der Europäischen Union .....	214
I. Der EuGH als Garant des Rechtsschutzes .....	214
II. Vertragsverletzungsverfahren .....	215
1. Klage der Kommission .....	215
2. Klage eines Mitgliedstaates .....	216
3. Ausschließliche Zuständigkeit des EuGH in Streitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich der Verträge .....	216
III. Nichtigkeitsklage .....	217
1. Allgemeines .....	217
2. „Organstreit“ .....	219
3. Nichtigkeitsklage Einzelner .....	220
a) Klage bei unmittelbarer und individueller Betroffen- heit .....	220

b) Klage gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter ...	221
4. Die Subsidiaritätsklage der nationalen Parlamente .....	222
IV. Untätigkeitsklage .....	223
V. Vorabentscheidungsverfahren .....	223
1. Gegenstand und Bedeutung .....	223
2. Vorlageberechtigung und Vorlagepflicht .....	224
3. Zweifel an der Gültigkeit des sekundären Unionsrechts: das „Verwerfungsmonopol“ des EuGH .....	225
4. Einstweiliger Rechtsschutz .....	226
5. Bindungswirkung von Vorabentscheidungen .....	228
6. Der EuGH als gesetzlicher Richter .....	228
VI. Schadensersatzklage und Haftung der Union .....	228
VII. Das Maß richterlicher Ermessenskontrolle .....	230
§ 10 Unionsrecht und nationales Recht .....	232
I. Vorrang des Unionsrechts .....	232
II. Haftung der Mitgliedstaaten für die Verletzung von Unionsrecht .....	237
1. Richterrechtliche Haftungsgrundsätze .....	237
2. Staatshaftung für Nichtumsetzung von Richtlinien .....	238
3. Haftung für Gesetzgebungsakte und für Verwaltungs- handeln .....	240
4. Haftung für rechtsprechende Tätigkeit .....	242
5. Ausgestaltung der Staatshaftung durch das nationale Recht .....	243
III. Unionsrecht und Grundgesetz .....	244
1. Die verfassungsrechtliche Integrationsermächtigung und ihre Schranken .....	244
2. Die verfassungsgerichtliche Kontrolle .....	251
a) Ultra vires-Kontrolle und Identitätskontrolle .....	251
b) Kontrolle am Maßstab der deutschen Grundrechte ...	254
c) Verfassungsbeschwerde .....	256
d) Perspektive des Europäischen Parlamentes .....	257
IV. Bundesverfassungsgericht und Europäischer Gerichtshof .....	257
V. Nationaler Vollzug des Unionsrechts .....	259
VI. Unionsrechtliche Einwirkungen auf die Dogmatik des Verwaltungsrechts .....	265
VII. Rechtsschutz gegen transnationale Verwaltungsakte .....	267
§ 11 Die Finanzverfassung der Europäischen Union .....	268
I. Haushaltsplan .....	268
II. Einnahmen und Ausgaben .....	270
1. Haushaltseinnahmen .....	270
2. Haushaltsausgaben .....	271

III. Finanzielle Aktivitäten außerhalb des Haushaltes der Uni- on .....	272
§ 12 Unionsbürgerschaft .....	273
I. Bedeutung .....	273
II. Freizügigkeit als Unionsbürgerrecht .....	274
III. Politische Mitwirkungsrechte .....	282
1. Kommunalwahlrecht .....	282
2. Wahl zum Europäischen Parlament .....	283
IV. Diplomatischer Schutz .....	284
§ 13 Europäische Wirtschaftsverfassung und die Verwirklichung des Binnenmarkts .....	284
I. Der Binnenmarkt als Leitziel wirtschaftlicher Integration ..	284
II. Instrumentarien zur Verwirklichung des Binnenmarktes ....	286
III. Die Bedeutung der „Generalmächtigung“ des Art. 352 AEUV .....	286
§ 14 Die Marktfreiheiten .....	287
I. Die Marktfreiheiten als Pfeiler des Binnenmarktes .....	287
II. Die gemeinsame Struktur: die Marktfreiheiten als Diskrimi- nierungs- und Beschränkungsverbot .....	288
III. Das Zusammenspiel von Grundrechten und Marktfreihei- ten .....	293
IV. Schutzrichtung .....	295
1. Bindung der Mitgliedstaaten und der Unionsorgane .....	295
2. „Drittwirkung der Marktfreiheiten“ .....	295
§ 15 Freier Warenverkehr .....	298
I. Abschaffung der Binnenzölle und Abgaben gleicher Wir- kung .....	298
II. Verbot mengenmäßiger Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung .....	299
1. Bedeutung für den Binnenmarkt .....	299
2. Maßnahmen gleicher Wirkung: die „Dassonville-For- mel“ .....	300
3. Die Ausgrenzung bestimmter Waren .....	302
4. Die Ausgrenzung nichtdiskriminierender Verkaufsbe- schränkungen vom Verbot des Art. 34 AEUV: die „Keck- Formel“ .....	302
5. Nutzungsbeschränkungen .....	305
6. Drittwirkung .....	306
III. Rechtfertigungen für Handelsbeschränkungen .....	307
1. Immanente Schranken des Art. 34 AEUV: die „Cassis de Dijon-Formel“ .....	307
2. Rechtfertigung nach Art. 36 AEUV .....	309
3. Verhältnismäßigkeitsprüfung .....	310



4. Der Schutz des gewerblichen und kommerziellen Eigentums .....	315
IV. Die rationalitätsstiftende Wirkung der Rechtsprechung des EuGH .....	319
V. Handelsmonopole .....	320
§ 16 Freiheiten des Personenverkehrs .....	320
I. Freizügigkeit der Arbeitnehmer .....	321
1. Gegenstand der Freizügigkeit der Arbeitnehmer .....	321
2. Drittwirkung .....	323
3. Schranken und Ausnahmen .....	324
4. Sekundärrecht .....	325
II. Niederlassungsfreiheit .....	329
1. Inhalt .....	329
2. Schranken und Ausnahmen .....	335
3. Sekundärrecht .....	336
III. Umgekehrte Diskriminierung .....	338
§ 17 Dienstleistungsfreiheit .....	339
I. Gegenstand der Dienstleistungsfreiheit .....	339
II. Zulässige Beschränkungen .....	341
III. Sekundärrecht .....	343
§ 18 Freiheit des Kapital- und Zahlungsverkehrs .....	347
§ 19 Rechtsangleichung .....	352
I. Sekundäres Unionsrecht .....	352
II. Völkervertragliche Rechtsangleichung .....	358
§ 20 Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts .....	359
I. Politik des freien Personenverkehrs, Asyl und Einwanderung .....	360
II. Das Regime von Schengen .....	365
III. Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen .....	368
IV. Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen .....	369
V. Polizeiliche Zusammenarbeit .....	372
§ 21 Landwirtschaft .....	373
§ 22 Wettbewerbsordnung .....	376
I. Allgemeines .....	376
II. Das Kartellverbot des Art. 101 AEUV .....	379
1. Verbot wettbewerbsbeschränkender Verhaltensformen (Art. 101 Abs. 1 AEUV) .....	379
2. Nichtigkeit verbotener Absprachen und Schadensersatz .....	384
3. Freistellung (Art. 101 Abs. 3 AEUV) .....	385
III. Missbrauchsverbot des Art. 102 AEUV .....	387
IV. Zuständigkeit und Verwaltungsvfahren .....	391

V. Fusionskontrolle .....	393
VI. Extraterritoriale Geltung des Wettbewerbsrechts .....	396
VII. Öffentliche Unternehmen (Art. 106 AEUV) .....	397
VIII. Verhältnis des EU-Wettbewerbsrechts zum nationalen Wettbewerbsrecht .....	401
IX. Staatliche Beihilfen .....	401
X. Internationale Wettbewerbsordnung .....	406
XI. Offener Netzzugang und Entflechtung .....	407
§ 23 Wirtschafts- und Währungspolitik: die Wirtschafts- und Währungsunion .....	410
I. Wirtschaftspolitik .....	411
1. Grundzüge .....	411
2. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt .....	412
3. Koordinierung der Wirtschaftspolitik: Vertragliche Grundlagen .....	416
4. Die Alleinhaftung der Mitgliedstaaten und der Beistand für überschuldete Mitgliedstaaten .....	419
5. Verpflichtung zur Haushaltsdisziplin und vertragliche Sanktionen .....	426
II. Währungspolitik .....	435
III. Die Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft .....	436
IV. Institutionelles System der Währungsunion .....	437
V. Die Wirtschafts- und Währungsunion .....	442
1. Das Europäische Währungssystem als Vorstufe der ge- meinsamen Währung .....	442
2. Die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion .....	443
3. Die Konvergenzkriterien .....	444
4. Verfahren zur Einführung des Euro in den Mitgliedstaa- ten .....	447
5. Ursprüngliche und spätere Teilnehmerstaaten .....	448
6. Mitgliedstaaten mit Ausnahme- oder Sonderstatus .....	449
7. Bindungen nach deutschem Staatsrecht .....	450
8. Nachträgliches Ausscheiden eines Teilnehmerstaates .....	452
9. Durchführung der Währungsumstellung .....	453
10. Europäische Bankenunion .....	454
11. Der Euro als gesetzliches Zahlungsmittel außerhalb der Europäischen Union .....	456
§ 24 Umweltpolitik .....	457
§ 25 Sozialpolitik .....	462
I. Allgemeines .....	462
II. Spezielle Mechanismen der Rechtsetzung .....	466
III. Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Arbeitsle- ben .....	467

IV. Europäischer Sozialfonds .....	473
§ 26 Sonstige Politikbereiche .....	474
I. Beschäftigungspolitik .....	474
II. Verkehrspolitik .....	475
III. Bildungs- und Kulturpolitik .....	476
IV. Gesundheitspolitik .....	478
V. Verbraucherschutz .....	478
VI. Energiepolitik .....	479
VII. Industriepolitik .....	480
VIII. Regionalpolitik .....	481
IX. Forschungs- und Raumfahrtspolitik .....	481
X. Tourismuspolitik .....	482
XI. Katastrophenschutz .....	483
XII. Verwaltungszusammenarbeit .....	483
§ 27 Auswärtiges Handeln der Union .....	483
I. Außenkompetenzen .....	484
1. Allgemeines .....	484
2. Gemeinsame Handelspolitik .....	484
a) Handelspolitische Kompetenzen der Europäischen Union .....	484
b) Gemeinsamer Zolltarif .....	486
3. Restriktive Maßnahmen .....	487
II. Internationale Übereinkünfte .....	489
1. Vertragsabschlusskompetenz .....	489
a) Ausschließliche Zuständigkeit .....	489
b) Geteilte Zuständigkeit .....	489
c) Gemischte Abkommen .....	490
d) Neue Abschlusskompetenzen der Union im Bereich der Handelspolitik .....	490
2. Vertragsabschlußverfahren .....	490
III. Die Europäische Union und die Welthandelsordnung (GATT/WTO) .....	492
1. Völkerrechtliche Bindung der Europäischen Union .....	492
2. Anwendbarkeit der WTO-Vorschriften im Unionsrecht .....	493
IV. Assoziierungs- und Partnerschaftsabkommen .....	497
V. Europäischer Wirtschaftsraum .....	501
VI. Union für das Mittelmeer .....	501
VII. Transatlantische Wirtschaftsbeziehungen .....	502
VIII. Wirtschaftsbeziehungen mit Lateinamerika und Asien .....	504
IX. Solidarität .....	504
§ 28 Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik .....	505
I. Gemeinsame Bestimmungen .....	505
II. Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik .....	508

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

§ 29	Westeuropäische Union (WEU) und der Übergang ihrer Aufgaben auf die Europäische Union .....	513
§ 30	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) .....	514
	I. Entwicklung des KSZE-Prozesses bis hin zur OSZE .....	514
	II. Institutionen .....	518
	Sachverzeichnis .....	523