

Berichte aus der Rechtswissenschaft

Simon Burger

**Verantwortung und Verantwortlichkeit
für die Umsetzung supranationalen Rechts
im Bundesstaat**

Die horizontale und vertikale Zuordnung
der Umsetzungspflichten einschließlich der Haftung

D 38 (Diss. Universität Köln)

Shaker Verlag
Aachen 2010

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Köln, Univ., Diss., 2010

Copyright Shaker Verlag 2010

Alle Rechte, auch das des auszugsweisen Nachdruckes, der auszugsweisen oder vollständigen Wiedergabe, der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen und der Übersetzung, vorbehalten.

Printed in Germany.

ISBN 978-3-8322-9562-2

ISSN 0945-098X

Shaker Verlag GmbH • Postfach 101818 • 52018 Aachen

Telefon: 02407 / 95 96 - 0 • Telefax: 02407 / 95 96 - 9

Internet: www.shaker.de • E-Mail: info@shaker.de

Vorwort

Im Rahmen meiner Beschäftigung beim Umweltministerium Mecklenburg-Vorpommern verfasste ich Ende 2004 eine Ministervorlage zu Fragen der Umsetzung der FFH-Richtlinie (92/43/EWG) im Verantwortungsbereich der Landesverwaltung. Vor dem Hintergrund eines anhängigen Vertragsverletzungsverfahrens der EU-Kommission gegen den Mitgliedstaat Deutschland war auch auf das Risiko einzugehen, dass der Bund im Falle von Sanktionen wegen Umsetzungsdefiziten die insoweit verantwortlichen Länder in Regress nimmt. Die entsprechenden Ausführungen erwiesen sich in der Folge als die Keimzelle, aus der ich eine umfassende Untersuchung der innerstaatlichen Zuordnung supranationaler Umsetzungspflichten einschließlich der Haftung entwickelte. Das vorliegende Ergebnis dieser Untersuchung wurde im November 2009 von der juristischen Fakultät der Universität zu Köln als Dissertation angenommen.

Der genannte Zeitpunkt ist zugleich maßgeblich für die zugrunde gelegte Sach- und Rechtslage. Berücksichtigung finden dementsprechend die Föderalismusreformen 2006 und 2009 sowie die Grundsatzurteile des BVerfG vom 17.10.2006 und des BVerwG vom 26.04.2007. Diese Meilensteine erhöhten im Hinblick auf die föderalen Haftungsbeziehungen die Rechtssicherheit, warfen aber zugleich Anschlussfragen auf, die vorliegend einer Klärung zugeführt werden. Der Reformvertrag von Lissabon ist dahingegen erst nach Fertigstellung der Arbeit in Kraft getreten. Die inhaltlichen Änderungen des europäischen Primärrechts gegenüber dem Vertrag von Nizza werden allerdings, soweit sie für die Aufgabenstellung relevant sind, bereits im jeweils passenden Zusammenhang erörtert. Bezüglich der Zitierweise wird ergänzend auf die im Anhang enthaltene Synopse verwiesen.

Meiner Ehefrau, Dr. Jana Birk, die die Entstehung dieser Arbeit mit verständnisvoller Unterstützung und Ausdauer begleitet hat, bin ich zutiefst dankbar. Katharina Fielenbach und Robert Knapp danke ich für das Lektorat, das die Qualität der Arbeit maßgeblich gesteigert hat. Dank gebührt auch meinen Eltern, Angelika und Ferdinand Burger, die mir bei der Betreuung meiner Kinder, Karla und Jonas Burger, sehr geholfen und mich zuvor während meiner gesamten Ausbildung geduldig gefördert haben. Ihnen widme ich diese Arbeit.

Köln, im Oktober 2010

Simon Burger

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	7
Supranationales Recht	7
Verantwortung und Verantwortlichkeit	8
Umsetzung	10
Aufbau der Untersuchung	12
 Abschnitt A. Die mitgliedstaatlichen Umsetzungspflichten und Haftungsrisiken gegenüber der Gemeinschaft	14
I. Prüfungsmaßstab	14
II. Prüfungsaufbau	15
III. Das primäre Gemeinschaftsrecht	16
1. Der Gründungsvertrag	16
2. Das ungeschriebene Primärrecht und die Rechtsfortbildung durch den Europäischen Gerichtshof	19
a) Die Bedeutung der Judikatur des EuGH für die Umsetzungspflichten der Mitgliedstaaten	19
(A) Methoden der Rechtsgewinnung	20
(B) Akteur im Integrationsprozess	21
(C) Resultierende Anforderungen an die innerstaatliche Umsetzung	23
(D) Ausblick und Zwischenergebnis (Abschnitt A. IV. 2. a))	25
b) Die für die innerstaatliche Umsetzung wichtigsten Grundprinzipien des Gemeinschaftsrechts	26
(A) Der Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts	26
(I) Grundsätze und dogmatische Herleitung durch den EuGH und das BVerfG	26
(II) Rezeption im Schrifttum	27
(III) Schranken der Integrationsermächtigung	28
(IV) Nichtanwendung innerstaatlicher Normen als Rechtsfolge	30
(V) Primärrechtliche Bestätigung	31
(B) Die unmittelbare Wirkung	32
(C) Die gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung	33
c) Das Gewohnheitsrecht und die allgemeinen Rechtsgrundsätze	33
d) Die Gemeinschaftsgrundrechte	36
(A) Anwendungsbereich	36
(B) Auswirkungen auf die nationale Rechtsordnung	38
(C) Spezifische Auswirkungen der primärrechtlichen Kodifikation	39
3. Das intergouvernementale Unionsrecht	42
a) Die unionsrechtlichen Umsetzungspflichten	43
b) Die mittelbare Bedeutung des Unionsrechts für die gemeinschaftsrechtlichen Umsetzungspflichten	46
c) Supranationales und intergouvernementales Recht im Geltungsbereich des Lissabon-Vertrags	46
4. Das Völkerrecht	48
a) Das allgemeine Völkerrecht	48
b) Völkerrechtliche Abkommen der Gemeinschaft	50
c) Völkerrechtliche Abkommen der Mitgliedstaaten	54
d) Gemischte Abkommen	54
5. Zwischenergebnis (Abschnitt A. IV.)	56

IV. Das sekundäre Gemeinschaftsrecht.....	58
1. Die begrenzenden Faktoren der mitgliedstaatlichen Umsetzungspflichten	59
a) Der Grundsatz der beschränkten Einzelermächtigung	59
b) Die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.....	61
(A) Materielle Ausgestaltung und formelle Kontrolle.....	62
(B) Änderungen durch den Reformvertrag von Lissabon	64
c) Die Auswirkungen des Projekts „Bessere Rechtsetzung“	66
(A) Quantitative Aspekte	66
(B) Qualitative Aspekte	68
2. Die erweiternden Faktoren der mitgliedstaatlichen Umsetzungspflichten	70
a) Die Generalermächtigung gemäß Art. 308 EGV	71
b) Die <i>Implied-powers</i> -Lehre	74
c) Der <i>Effet-utile</i> -Grundsatz	75
d) Die Rechtsetzung der Kommission	75
e) Die Kompetenzübertragung auf europäische Agenturen	77
3. Zwischenergebnis (Abschnitt A. V. 1.-2.)	79
4. Die sekundärrechtlichen Handlungsformen	80
a) Die Verordnung	81
b) Die Richtlinie	83
(A) Allgemeine Anforderungen an die Richtlinienumsetzung	83
(I) Anforderungen an die Qualität der Umsetzungsrechtsakte	84
(II) Normstrukturelle Anforderungen	86
(III) Auswirkungen auf den Umsetzungsaufwand	87
(B) Die Vorwirkung.....	89
(C) Die unmittelbare Wirkung.....	90
(I) Grundsätze und dogmatische Herleitung	91
(II) Ausschluss der unmittelbaren Belastung von Unionsbürgern.....	92
(III) Verbot der unmittelbaren horizontalen Wirkung	93
(D) Die richtlinienkonforme Auslegung.....	94
(I) Grundsätze und dogmatische Herleitung	95
(II) Beginn der Auslegungspflicht.....	97
(III) Umgehung des Verbots der horizontalen unmittelbaren Wirkung?.....	100
(IV) Vorlage des BGH zum EuGH trotz fehlender Auslegungsfähigkeit der Umsetzungsnorm - Rechtssache <i>Quelle</i>	101
(V) Grenzen der Konformauslegung	105
(1) Befugnis zur Rechtsfortbildung.....	105
(2) Befugnis zur vollständigen Reduktion?.....	108
(E) Reformüberlegungen	109
c) Die Entscheidung	110
d) Die Empfehlungen und Stellungnahmen.....	111
e) Die Akte <i>sui generis</i>	113
f) Die Änderungen durch den Reformvertrag von Lissabon	114
g) Zwischenergebnis (Abschnitt A. V. 4.)	115
V. Zusammenfassung der Ergebnisse (Abschnitt A.)	116
Abschnitt B. Das Defizit bei der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts.....	118
I. Das Ausmaß des Umsetzungsdefizits	119
II. Die Ursachen des Umsetzungsdefizits	121
1. Allgemeine Umsetzungshindernisse	122
2. Spezifische bundesstaatliche Umsetzungshindernisse	124
III. Zusammenfassung der Ergebnisse (Abschnitt B.)	127

Abschnitt C. Das gemeinschaftsrechtliche Instrumentarium zur Bekämpfung innerstaatlicher Umsetzungsdefizite.....	128
I. Die unmittelbar haftungsrelevanten Instrumente	128
1. Das Vertragsverletzungsverfahren gemäß Art. 226 ff EGV	129
a) Verfahrensauslöser und -gegenstand.....	129
b) Ermessen der Kommission.....	130
c) Vorverfahren	131
d) Erstprozess und Feststellungsurteil	132
e) Zweitprozess und Verhängung von finanziellen Sanktionen	134
(A) Zwangsgeld	134
(B) Pauschalbetrag.....	136
(C) Verfahrenskosten und Vollstreckbarkeit.....	137
f) Ausblick und Zwischenergebnis (Abschnitt C. I. 1.)	138
2. Das Vertragsverletzungsverfahren auf Betreiben eines Mitgliedstaates gemäß Art. 227 EGV	139
3. Die spezialgesetzlichen Sanktionen	140
a) Anlastungen aufgrund eines GAP-Rechnungsabschlussverfahrens.....	140
b) Sanktionen aufgrund eines Defizitverfahrens gemäß Art. 104 Abs. 11 EGV.....	144
4. Das Sanktionssystem gemäß Art. 7 EUV i. V. m. Art. 309 EGV	147
5. Die völkerrechtlichen Sanktionen wegen Gemeinschaftsrechtsverstößen.....	149
6. Die gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung	150
7. Die speziellen Folgenbeseitigungspflichten.....	152
II. Die mittelbar haftungsrelevanten Instrumente	155
1. Das Vorabentscheidungsverfahren gemäß Art. 234 EGV	155
a) Funktion und praktische Bedeutung.....	155
b) Prüfungsumfang des EuGH und Relevanz für die Haftung der Mitgliedstaaten.....	157
c) Effektivierung der Vorlagepflicht durch den EuGH	158
d) Innerstaatliche Kontrolle der Vorlagepflicht.....	160
2. Die Mobilisierung der Unionsbürger	163
a) Begründung subjektiver Rechte	163
b) Öffentlichkeitsarbeit der Kommission	166
III. Die Prävention gegen die Entstehung von Umsetzungsdefiziten.....	167
1. Instrumente der Gemeinschaft	168
2. Innerstaatliche Maßnahmen	170
IV. Die Prävention gegen die Verhängung von Sanktionen.....	171
V. Zusammenfassung der Ergebnisse (Abschnitt C.)	172
 Abschnitt D. Die horizontale Zuordnung der Umsetzungspflichten und die jeweiligen Haftungsgrundsätze	175
I. Die unmittelbare Verpflichtung innerstaatlicher Organe	175
II. Die Pflichten bei der Rechtsanwendung	178
1. Die Pflichten der Judikative	178
a) Berücksichtigung des Anwendungsvorrangs	179
b) Gewährleistung eines effektiven Rechtsschutzes.....	181
c) Relativierung der Rechtskraft gerichtlicher Entscheidungen.....	182
d) Kooperationspflichten gegenüber dem EuGH und der Kommission.....	183
e) Haftung der Mitgliedstaaten für judikative Umsetzungsdefizite	186
(A) Zurechnungsfragen.....	186
(B) Gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung.....	189
(I) Spezifischer Haftungsmaßstab	189
(II) Die Bedeutung der Vorlagepflicht	190

(III)	Implikationen hinsichtlich der Haftung der Mitgliedstaaten.....	191
(C)	Vertragsverletzungsverfahren	193
(I)	Das Verfahren in der Rechtssache C-129/00 gegen Italien.....	194
(II)	Ansätze zur Erklärung der Gemeinschaftsstrategie	195
(III)	Implikationen hinsichtlich der Haftung der Mitgliedstaaten.....	196
(IV)	Optionen der Mitgliedstaaten	197
f)	Zusammenfassung der Ergebnisse (Abschnitt D. I. - II. 1.).....	198
2.	Die Pflichten der Administrative.....	200
a)	Der gemeinschaftsrechtliche Staatsbegriff.....	200
b)	Die Europäisierung des Verwaltungsrechts	203
(A)	Grenzen der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten.....	204
(B)	Wechselwirkungen zwischen gemeinschaftlichem und nationalem Recht am Beispiel der Bestandskraft von Verwaltungsakten	204
c)	Die Nichtanwendung gemeinschaftsrechtswidriger nationaler Normen.....	207
(A)	Missachtung des gesetzgeberischen Willens?.....	208
(B)	Effektive Umsetzung des Anwendungsvorrangs	208
(C)	Drohende Rechtsunsicherheit?.....	210
(I)	Auslegungsmonopol des EuGH	210
(II)	Beschränkung der Nichtanwendungspflicht auf evident gemein- schaftsrechtswidrige Normen?	211
(1)	Kriterien zur Konkretisierung des Evidenzmaßstabs	211
(2)	Dogmatische Erwägungen gegen den Evidenzmaßstab	212
(3)	Überforderung der Amtswalter?	214
(a)	Spezifische gemeinschaftsrechtliche Herausforderungen	215
(b)	Verwaltungsorganisatorische Vorkehrungen	216
(c)	Verwaltungspraxis	218
(d)	Administrative Vorlagebefugnis zum EuGH <i>de lege ferenda</i>	218
(III)	Weisungsgebundenheit der Beamten	219
(D)	Zwischenergebnis (Abschnitt D. II. 2. c).....	221
d)	Nichtanwendung primärrechtswidriger Sekundärrechtsakte?.....	221
e)	Haftungsgrundsätze	222
f)	Zusammenfassung der Ergebnisse (Abschnitt D. II. 2.)	224
III.	Die Pflichten der Legislative.....	227
1.	Die Wechselwirkungen mit den Pflichten der anderen Staatsgewalten	227
2.	Erfüllung legislativer Umsetzungspflichten im Rahmen der Rechtsanwendung?	228
a)	Die Beachtung der unmittelbaren Wirkung und des Anwendungsvorrangs	229
b)	Die gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung.....	230
(A)	Erfüllung legislativer Umsetzungspflichten durch Verwaltungspraxis oder interne Verwaltungsvorschriften?	230
(B)	Erfüllung legislativer Umsetzungspflichten durch Richterrecht?	231
(I)	Rechtsfortbildung	232
(II)	Konkretisierung von unbestimmten Rechtsbegriffen und General- klauseln.....	233
(1)	Aussagen des Gerichtshofs	234
(2)	Reichweite der EuGH-Rechtsprechung.....	236
(3)	Weitergehende Überlegungen	238
(a)	Schutzbedürftigkeit nationaler Regelungsstrukturen?	239
(b)	Verbindlichkeit der normativen Umsetzung	240
(c)	Transparenz der normativen Umsetzung	241

(d) Erleichterung der Umsetzungskontrolle	244
(e) Kriterien zur Beurteilung der Umsetzungstauglichkeit des Richterrechts	245
(f) Streitentscheidung	247
(4) Reichweite des gefundenen Ergebnisses - normative Umsetzung objektiver Behördenpflichten durch Richterrecht?	249
(5) Zwischenergebnis (Abschnitt D. III. 2. b) (B) (II))	251
3. Die Begründung legislativer Umsetzungspflichten durch Verstöße im Rahmen der Rechtsanwendung	251
a) Legislative Korrektur der Rechtsprechung	253
b) Legislative Korrektur der Verwaltung?	255
4. Haftungsgrundsätze	256
5. Zusammenfassung der Ergebnisse (Abschnitt D. III.)	257

Abschnitt E. Die vertikale Zuordnung der Umsetzungsverantwortung und -verantwortlichkeit 259

I. Die vertikale Zuordnung der Umsetzungspflichten	259
1. Die grundsätzliche Maßgeblichkeit der nationalen Kompetenzordnung	259
2. Spezifische innerstaatliche Kompetenzregeln für die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts?	261
a) Spezifische Umsetzungskompetenzen des Bundes?	263
b) Spezifische Umsetzungskompetenzen der Länder?	266
3. Die Anwendung der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung auf die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts	266
4. Vollzug des unmittelbar wirksamen Gemeinschaftsrechts wie Bundesrecht?	269
5. Zusammenfassung der Ergebnisse (Abschnitt E. I.)	271
II. Die vertikale Zuordnung der Haftung am Beispiel des Vertragsverletzungs- verfahrens gem. Art. 226 ff EGV	272
1. Die praktische Bedeutung der Sanktionen gemäß Art. 228 EGV für die vertikale Haftungszuordnung	272
2. Ersturteil: Umsetzungspflicht der Länder im eigenen Kompetenzbereich	274
3. Zweiturteil: Generelle Haftung des Bundes im Außenverhältnis	275
4. Der innerstaatliche Regress	279
a) Innerstaatliche und gemeinschaftliche Interessen an einer verursacher- gerechten Haftungszuordnung im föderalen Innenverhältnis	280
(A) Die demokratische Kontrolle der Umsetzung	280
(B) Die Beteiligung der Länder an der gemeinschaftlichen Rechtsetzung	281
(C) Die Umsetzungsverpflichtung der Länder gegenüber dem Bund	282
(D) Die Ingerenzrechte des Bundes gegenüber den Ländern	283
(I) Grenzen der vorhandenen Ingerenzrechte	283
(II) Bedürfnis für weitergehende Ingerenzrechte?	284
(III) Ausschöpfung der Ingerenzrechte als Voraussetzung des Regress- interesses?	287
(E) Die föderale Struktur der Umsetzungskompetenz in Verbindung mit dem <i>effet utile</i>	288
b) Mögliche Anspruchsgrundlagen für den innerstaatlichen Regress	290
(A) Rechtslage seit der Föderalismusreform 2006 - Art. 104a Abs. 6 GG als Anspruchsgrundlage	290
(B) <i>Ex-post</i> -Beurteilung der Rechtslage vor der Föderalismusreform 2006 - Rückwirkung des Art. 104a Abs. 6 GG	291

(C)	<i>Ex-ante</i> -Beurteilung der Rechtslage vor der Föderalismusreform 2006 - Art. 104a Abs. 5 S. 1 HS 2 GG als Anspruchsgrundlage.....	292
(I)	Anwendbarkeit auf die Verletzung gemeinschaftsrechtlicher Um- setzungspflichten.....	293
(II)	Entbehrlichkeit eines Ausführungsgesetzes gemäß Art. 104a Abs. 5 S. 2 GG.....	295
(III)	Übertragbarkeit auf legislative und judikative Umsetzungsdefizite	297
(IV)	Anwendbarkeit weiterer Anspruchsgrundlagen?	299
c)	Die Zuordnung der Haftung in Fällen der Mitverursachung.....	301
(A)	Horizontale Mitverursachung.....	302
(B)	Vertikale Mitverursachung.....	303
(I)	Grundsätze der Haftungszuordnung.....	303
(II)	Zuordnungsprobleme aufgrund föderaler Verflechtungen.....	305
(1)	Föderale Interaktion bei der Gesetzgebung	306
(2)	Sonstige Zuordnungsfälle.....	308
d)	Die weitere Ausdifferenzierung der innerstaatlichen Regressbeziehungen.....	310
5.	Zusammenfassung der Ergebnisse (Abschnitt E. II.).....	312
III.	Die vertikale Zuordnung sonstiger gemeinschaftsrechtlicher Sanktionen.....	314
1.	Sanktionen aufgrund eines Defizitverfahrens gemäß Art. 104 Abs. 11 EGV.....	314
a)	Meinungsstand im Schrifttum	314
b)	Eigener Lösungsansatz.....	316
(A)	Verpflichtung der Länder	316
(B)	Bestimmbarkeit der Pflichten der Länder	317
(C)	Zuordnung der spezifischen Sanktionen	320
(D)	Bewertung der normativen Umsetzung durch die Föderalismusreformen 2006 und 2009.....	324
2.	Die gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung.....	326
a)	Die passivlegitimierte föderale Ebene.....	327
b)	Die kumulative Haftung der föderalen Ebenen.....	329
(A)	Grundsätze der Bewertung horizontaler Mitverursachungsbeiträge.....	329
(B)	Verstoß gegen die Pflicht zur applikativen Korrektur normativer Gemeinschaftsrechtsverstöße	330
(I)	Zurechnungskriterien	331
(II)	Differenzierung zwischen Verordnungen und Richtlinien?	332
(III)	Gefährdung der Effektivität des Staatshaftungsanspruchs?	333
(C)	Verstoß gegen die Pflicht zur legislativen Korrektur applikativer Gemeinschaftsrechtsverstöße	334
(D)	Vertikale Mitverursachung.....	335
c)	Der Haftungsausgleich im föderalen Innenverhältnis	336
3.	Die speziellen Folgenbeseitigungspflichten.....	336
4.	Zusammenfassung der Ergebnisse (Abschnitt E. III.).....	337
	Literaturverzeichnis.....	339
	Abkürzungsverzeichnis.....	359
	Synopse EUV, EGV - EUV n. F., AEUV.....	365