

## Praxis des EU-Rechts

Anwendung und Durchsetzung des EU-Rechts in der Bundesrepublik Deutschland

von  
Dr. Ulrich Karpenstein

2. Auflage

Praxis des EU-Rechts – Karpenstein

schnell und portofrei erhältlich bei [beck-shop.de](http://beck-shop.de) DIE FACHBUCHHANDLUNG

Thematische Gliederung:

Europarecht



Verlag C.H. Beck München 2013

Verlag C.H. Beck im Internet:

[www.beck.de](http://www.beck.de)

ISBN 978 3 406 62986 0

# beck-shop.de

NJW Praxis

Im Einvernehmen mit den Herausgebern der NJW  
herausgegeben von  
Rechtsanwalt Felix Busse

Band 70

**beck-shop.de**

# beck-shop.de

## Praxis des EU-Rechts

Anwendung und Durchsetzung des  
Unionsrechts in der  
Bundesrepublik Deutschland

von

Dr. Ulrich Karpenstein

Rechtsanwalt in Berlin  
und Brüssel



Verlag C. H. Beck München 2013

# beck-shop.de

Zitierweise: Karpenstein, EU-Recht, 2. A.

[www.beck.de](http://www.beck.de)

ISBN 978 3 406 62986 0

© 2013 Verlag C. H. Beck oHG  
Wilhelmstraße 9, 80801 München  
Druck: Druckhaus Nomos  
In den Lissen 12, 76547 Sinzheim

Satz: Druckerei C. H. Beck Nördlingen  
(Adresse wie Verlag)

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier  
(hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)

## Vorwort zur 2. Auflage

Die 2. Auflage behält das Grundkonzept der Voraufgabe bei. Einzuarbeiten waren die durch den Vertrag von Lissabon erfolgten Änderungen des materiellen Rechts und die seit 2006 ergangene Rechtsprechung des EuGH, des BVerfG und weiterer deutscher Bundesgerichte. Umfassend auf den letzten Stand gebracht wurde ferner das Schrifttum zu den prozessualen und materiellen Wirkungen des Unionsrechts. Für wesentliche Unterstützung bei der Aktualisierung danke ich Herrn Ass. iur. Philipp-Lennart Krüger (Berlin).

Berlin, im Oktober 2012

*Ulrich Karpenstein*

## Vorwort zur 1. Auflage

Das vorliegende Buch richtet sich an Juristen in Anwaltschaft, Verwaltung und Justiz. Es basiert auf der Erfahrung, dass es für die Lösung eines vom Gemeinschaftsrecht erfassten Rechtsstreits in erster Linie auf die vom Europäischen Gerichtshof entwickelten Grundsätze, nur sehr selten jedoch auf institutionelle Fragen und „Politiken“ der Europäischen Union ankommt. Für den Praktiker ist regelmäßig nur die innerstaatliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts, insbesondere die Durchsetzung vor Behörden und Gerichten von Interesse. Sie allein ist Gegenstand dieses Buches; auf Ziele und Befugnisse der Gemeinschaftsorgane wird nur insoweit eingegangen, als diese für die innerstaatliche Rechtspraxis bedeutsam sind. Der Alltag des Gemeinschaftsrechts ist geprägt von der Rechtsprechung der Gemeinschaftsgerichte. In ihrer Rezeption durch die innerstaatlichen Gerichte und das Schrifttum bilden die hier entwickelten Grundsätze die eigentliche Grundlage der Europäischen Rechtsgemeinschaft und das Gegengewicht zu einem kaum mehr überschaubaren und sich täglich fortentwickelnden Regelungsdickicht des europäischen Primär- und Sekundärrechts. Das vorliegende Buch ist als Nachschlagewerk für diese Grundsätze konzipiert. Zahlreiche aktuelle Beispielfälle aus der Rechtspraxis – auch aus der Praxis des Verfassers – dienen dem Verständnis und der Vertiefung. Ein Verzeichnis des einschlägigen Schrifttums ist den einzelnen Kapiteln vorangestellt, so dass auf ein Gesamtschrifttumsverzeichnis verzichtet werden konnte.

Zugleich richtet sich das Buch an Referendare zur Vertiefung ihrer Kenntnisse aus dem Studium. Anders als im Ersten Staatsexamen werden im Assessorexamen gemeinschaftsrechtlich geprägte Streitigkeiten aus der deutschen Anwalts- und Gerichtspraxis geprüft. Deshalb wurden für dieses Buch zahlreiche Beispielfälle ausgewählt, die Gegenstand von Referendarsklausuren und Aktenvorträgen sind und waren.

Für ihre Mitwirkung bei der Zusammenstellung von Rechtsprechung und Literatur danke ich insbesondere den Herren Dr. Thilo Richter, Uli Witting und Dr. Raphael Oen, sowie Frau Kathrin Kuhnert. Mein ganz besonderer Dank gilt jedoch Herrn Prof. Dr. Konrad Redeker, der das Werk nicht nur angeregt und konzeptionell begleitet, sondern mit zahlreichen Ermunterungen und Ratschlägen zu seinem Gelingen beigetragen hat. Kritik und Anregungen erreichen den Verfasser unter [karpenstein@redeker.de](mailto:karpenstein@redeker.de).

Berlin/Brüssel, im Januar 2006

*Ulrich Karpenstein*

**beck-shop.de**

## Inhaltsübersicht

Vorwort zur 2. Auflage .....	V
Inhaltsverzeichnis .....	IX
Abkürzungsverzeichnis .....	XIII
Einleitung .....	1
§ 1 Unionsrecht in der Praxis .....	1
<b>1. Teil. Die innerstaatlichen Wirkungen des Unionsrechts</b> .....	11
§ 2 Wozu verpflichtet das Unionsrecht? .....	11
§ 3 Wen verpflichtet das Unionsrecht? .....	52
§ 4 Wer kann sich auf Unionsrecht berufen? .....	57
§ 5 Wozu berechtigt das EU-Recht? – Diskriminierungsverbote und Grundfreiheiten ..	62
<b>2. Teil. Unionsrecht vor Behörden und Gerichten</b> .....	101
§ 1 Wie ist das Unionsrecht zu vollziehen? .....	101
§ 2 Welche Besonderheiten gelten im Verwaltungsprozess? .....	128
§ 3 Wie verläuft und wie erzwingt man ein Vorabentscheidungsverfahren? .....	145
§ 4 Wie wehrt man sich gegen Unionsrechtsverstöße? .....	162
Sachverzeichnis .....	179

**beck-shop.de**

## Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
§ 1 Unionsrecht in der Praxis	1
I. Streitigkeiten mit unionsrechtlichem Hintergrund	1
II. Die Suche nach Rechtstexten und Judikaten	3
III. Überblick über die Rechtswirkungen des Unionsrechts	4
IV. Das Unionsrecht als autonome Rechtsordnung	6
V. Der taktisch sinnvolle Einsatz des Unionsrechts	9
<b>1. Teil. Die innerstaatlichen Wirkungen des Unionsrechts</b>	<b>11</b>
§ 2 Wozu verpflichtet das Unionsrecht?	11
I. Die fünf leitenden Pflichten des Unionsrechts	12
II. Die Pflicht zur effektiven und einheitlichen Durchsetzung des Unionsrechts	13
III. Die Pflicht zur unmittelbaren Anwendung des Unionsrechts	15
1. Allgemeine Voraussetzungen und Folgen der unmittelbaren Wirkung	15
a) Definition der unmittelbaren Anwendung	15
b) Unbedingtheit der unionsrechtlichen Vorschrift	16
c) Hinreichende Genauigkeit der unionsrechtlichen Vorschrift	17
d) „Subjektive“ unmittelbare Wirkung	18
e) „Objektive“ unmittelbare Wirkung	19
f) Verdrängungswirkung des nicht unmittelbar anwendbaren EU-Rechts?	20
2. Unmittelbare Wirkungen des Primärrechts	21
3. Unmittelbare Wirkungen von Verordnungen	22
4. Unmittelbare Wirkungen von Richtlinien	24
a) Verstoß gegen die Umsetzungspflicht	25
b) Inhaltliche Unbedingtheit und hinreichende Bestimmtheit	28
c) Keine Begründung von Verpflichtungen zu Lasten des Einzelnen	28
d) Ablauf der Umsetzungsfrist	31
5. Unmittelbare Wirkungen von Beschlüssen	32
6. Unmittelbare Wirkungen völkerrechtlicher Verträge der EU	33
IV. Die Pflicht zur unionsrechtskonformen Auslegung	35
1. Voraussetzungen und Grenzen der unionsrechtskonformen Auslegung	35
a) Vorrang der unionsrechtskonformen Auslegung	35
b) Zweck der unionsrechtskonformen Auslegung	36
c) Grenzen der unionsrechtskonformen Auslegung	36
2. Unionsrechtskonformität als Auslegungsmethode des deutschen Rechts	38
V. Die Pflicht zur Außerachtlassung des nationalen Rechts (sog. Anwendungsvorrang)	39
1. Grundsatz	39
2. Voraussetzungen und Grenzen des Anwendungsvorrangs	41
3. Folgen des Anwendungsvorrangs	43
4. Adressaten des Anwendungsvorrangs	45
VI. Die Pflicht zur autonomen Auslegung des Unionsrechts	46
1. Praktische Bedeutung	46
2. Wortlautinterpretation und verschiedene Sprachfassungen	47
3. Systematik und enge Auslegung von Ausnahmen	47
4. Auslegung nach dem Willen des Unionsgesetzgebers	48
5. Teleologische Auslegung und „effet utile“	49
6. Primärrechts- und völkerrechtskonforme Auslegung	50
7. Allgemeine Rechtsfindungsmethoden	52
§ 3 Wen verpflichtet das Unionsrecht?	52
I. Mitgliedstaaten	53
II. Private	55
III. Die Unionsorgane	56

## Inhaltsverzeichnis

§ 4 Wer kann sich auf Unionsrecht berufen? . . . . .	57
I. Subjektive Rechte kraft Unionsrecht . . . . .	57
II. Voraussetzungen subjektiver Unionsrechte . . . . .	60
1. Hinreichende Bestimmtheit und inhaltliche Unbedingtheit der Unionsvorschrift . . . . .	60
2. Begünstigende Rechtsreflexe . . . . .	60
§ 5 Wozu berechtigt das EU-Recht? – Diskriminierungsverbote und Grundfreiheiten . . . . .	62
I. Übersicht und Bedeutung . . . . .	63
II. Allgemeiner Anwendungsbereich . . . . .	64
1. Keine Bereichsausnahmen . . . . .	64
2. Vorrang des Sekundärrechts . . . . .	65
3. Grenzüberschreitender Bezug . . . . .	65
4. Umgehungsgeschäfte und Rechtsmissbrauch . . . . .	66
5. Inländerdiskriminierungen und Unionsbürgerschaft . . . . .	67
III. Die Grundfreiheiten und das Diskriminierungsverbot . . . . .	69
1. Der freie Warenverkehr . . . . .	69
2. Der freie Dienstleistungsverkehr . . . . .	74
3. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit . . . . .	77
4. Die Niederlassungsfreiheit . . . . .	82
5. Die Freiheit des Kapital- und Zahlungsverkehrs . . . . .	86
6. Allgemeines Diskriminierungsverbot . . . . .	87
IV. Rechtfertigung von Beschränkungen und Diskriminierungen . . . . .	89
1. Spezielle Rechtfertigungsgründe . . . . .	89
2. Rechtfertigung aus zwingenden Gründen des Gemeinwohls . . . . .	90
3. Daseinsvorsorge . . . . .	93
4. Grenzen der Rechtfertigung . . . . .	94
a) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit . . . . .	94
b) Bestimmtheitsgrundsatz und sonstige allgemeine Rechtsgrundsätze . . . . .	98
<b>2. Teil. Unionsrecht vor Behörden und Gerichten . . . . .</b>	<b>101</b>
§ 1 Wie ist das Unionsrecht zu vollziehen? . . . . .	101
I. Formen des Verwaltungsvollzugs von Unionsrecht . . . . .	102
II. Verwaltungsgrundsätze beim Vollzug durch Unionsorgane („Direkter Vollzug“) . . . . .	102
III. Verwaltungsgrundsätze beim indirekten Vollzug durch die deutschen Behörden . . . . .	108
1. Allgemeine Grenzen der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten . . . . .	108
2. Formelle Verwaltungsgrundsätze beim Vollzug des Unionsrechts durch deutsche Behörden . . . . .	109
a) Institutionelle Autonomie der Mitgliedstaaten . . . . .	109
b) Antrags- und Mitwirkungsbefugnisse beim Vollzug von Unionsrecht . . . . .	110
c) Antrags- und Widerspruchsbefugnis . . . . .	112
d) Antrags-, Präklusions- und Rechtsbehelfsfristen (sog. „Emmott’sche Fristenhemmung“) . . . . .	112
e) Verpflichtung zur Anordnung der sofortigen Vollziehung . . . . .	113
f) Bekanntgabe- und Begründungspflicht . . . . .	114
3. Materielle Verwaltungsgrundsätze beim Vollzug des Unionsrechts durch deutsche Behörden . . . . .	115
a) Grundrechte bei der Durchführung des Unionsrechts . . . . .	115
b) Beurteilungs- und Ermessensspielräume beim innerstaatlichen Vollzug von Unionsrecht . . . . .	121
c) Fehlerfolgen und Bestandskraft von Verwaltungsakten . . . . .	122
aa) Nichtigkeit bei offensichtlicher Unionsrechtswidrigkeit . . . . .	122
bb) Fallgestaltungen . . . . .	122
cc) Bestandskraft begünstigender Entscheidungen . . . . .	122
dd) Rücknahme belastender Entscheidungen . . . . .	124
IV. Verwaltungsgrundsätze beim „gemischten Vollzug“ durch deutsche und europäische Behörden . . . . .	126
§ 2 Welche Besonderheiten gelten im Verwaltungsprozess? . . . . .	128
I. Allgemeine unionsrechtliche Anforderungen an das Prozessrecht . . . . .	129
II. Eröffnung des deutschen Verwaltungsrechtswegs . . . . .	130
III. Modifikationen der statthaften Klagearten . . . . .	131

## Inhaltsverzeichnis

1. Feststellungsklagen zur Überprüfung des Unionsrechts	131
2. Feststellungsklagen gegen die Unanwendbarkeit innerstaatlichen Rechts	133
3. Normerlassklagen zur Durchsetzung des Unionsrechts	134
4. Normenkontrollen zur Durchsetzung des Anwendungsvorrangs	134
IV. Isolierte Geltendmachung von Verfahrensfehlern	134
V. Klagebefugnis	135
VI. Rechtsschutzfristen und Präklusionsvorschriften	135
VII. Vorgaben für die Verfahrensdauer	137
VIII. Unionsrechtliche Modifikationen der Kontrolldichte	137
IX. Vorläufiger Rechtsschutz	140
X. Rechtsmittel vor nationalen Gerichten	144
§ 3 Wie verläuft und wie erzwingt man ein Vorabentscheidungsverfahren?	145
I. Ziele des Vorabentscheidungsverfahrens	146
II. Zulässigkeit und Inhalt des Vorabentscheidungsverfahrens	147
1. Gegenstand der Vorabentscheidungsfragen	147
2. Vorlageberechtigte Gerichte	148
3. Entscheidungserheblichkeit	149
4. Form und Inhalt der Vorlageentscheidung	150
III. Vorlagepflicht	152
1. Vorlagepflicht letztinstanzlicher Gerichte	152
2. Vorlagepflicht der Instanzgerichte	154
3. Durchsetzung der Vorlagepflicht	155
IV. Verfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union	156
1. Schriftliches Verfahren	156
2. Die mündliche Verhandlung	157
3. Die Entscheidung des EuGH	158
V. Wirkungen des Vorabentscheidungsurteils	159
VI. Beschleunigtes Verfahren	161
§ 4 Wie wehrt man sich gegen Unionsrechtsverstöße?	162
I. Keine unmittelbare Anrufung des EuGH	163
II. Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz	163
III. Beschwerde bei der EU-Kommission	164
1. Zweck der Kommissionsbeschwerde	164
2. Anforderungen an eine Kommissionsbeschwerde	164
3. Verfahren nach Einreichung der Kommissionsbeschwerde	165
IV. Staatshaftung für Verletzungen des Unionsrechts	166
1. Anspruchsgrundlage	166
2. Unionsrechtlich vorgegebene Haftungsvoraussetzungen	167
a) Verleihung von Rechten an Einzelne	168
b) Hinreichend qualifizierter Verstoß	169
c) Unmittelbarer Kausalzusammenhang zwischen Schaden und Unionsrechtsverletzung	172
3. Zusätzliche Haftungsvoraussetzungen und -folgen nach deutschem Staatshaftungsrecht	172
a) Ersatzfähige Schäden	172
b) Vorrang des Primärrechtsschutzes	173
c) Mitverschulden	174
d) Verjährung	175
4. Durchsetzung vor den ordentlichen Gerichten	176
a) Zuständige Gerichte	176
b) Richtiger Beklagter	176
5. Verhältnis zu innerstaatlichen Staatshaftungsansprüchen	177
Sachverzeichnis	179

**beck-shop.de**