

Schriften zum Europäischen Recht

Band 98

Richtlinienumsetzung durch die Rechtsprechung

Von

Christoph Herrmann



Duncker & Humblot · Berlin

CHRISTOPH HERRMANN

Richtlinienumsetzung durch die Rechtsprechung

Schriften zum Europäischen Recht

Herausgegeben von

Siegfried Magiera und Detlef Merten

Band 98

Richtlinienumsetzung durch die Rechtsprechung

Von

Christoph Herrmann



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
der Universität Bayreuth hat diese Arbeit
im Jahre 2002/2003 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

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

D 703

Alle Rechte vorbehalten
© 2003 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme und Druck:
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0937-6305
ISBN 3-428-11102-8

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

In Memoriam

Dr. Johannes-Friedrich Herrmann

8. Febr. 1940 – 9. Febr. 1982

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bayreuth im WS 2002/2003 als Dissertation angenommen. Sie befindet sich im wesentlichen auf dem Stand Juli 2002. Geänderte Gesetzeslagen wurden bis Februar 2003 eingearbeitet. Wesentliche Literatur und Rechtsprechung wurde ebenfalls, jedoch ohne Anspruch auf Vollständigkeit, bis zu diesem Zeitpunkt berücksichtigt.

Die Anfertigung der Arbeit wäre ohne die vielfältige Unterstützung durch eine Vielzahl von Menschen nicht möglich gewesen, denen ich an dieser Stelle danken möchte.

An erster Stelle möchte ich dabei den Betreuer der Arbeit, Herrn Prof. Dr. Rudolf Streinz nennen, der sie von der ersten Idee bis zu ihrer Veröffentlichung stets hilfreich, aufgeschlossen und unterstützend begleitet hat. Dabei hat er es verstanden, Rat und Unterstützung zu geben, wo sie nötig waren, mir gleichzeitig größtmöglichen Freiraum zur wissenschaftlichen Entfaltung gelassen und sich über die Jahre als „Doktorvater“ im besten Sinne des Wortes erwiesen. Vor dem Hintergrund dieser Erfahrung schaut man ein wenig verständnislos auf Pläne zur Reform des Promotionsstudiums wie sie jüngst in der politischen Diskussion waren. Ebenfalls zu Dank verbunden bin ich Herrn Prof. Dr. Ansgar Ohly, LL.M. für die bereitwillige, aufgeschlossene, intensive und dennoch überaus zügige Beschäftigung mit der Arbeit im Rahmen des Zweitgutachtens. Herrn Prof. Dr. Wolfgang Brehm danke ich für die Übernahme des Prüfungsausschussvorsitzes.

Herrn Prof. Dr. Siegfried Magiera und Herrn Prof. Dr. Dr. Detlef Merten gebührt Dank für die Aufnahme der Arbeit in diese Schriftenreihe.

Eine Reihe von Freunden und Kollegen hat mich bei der Durchsicht des Manuskripts tatkräftig unterstützt und mir eine große Zahl hilfreicher Anmerkungen gegeben. Namentlich möchte ich hierfür Herrn Dr. Johannes Bukow, LL.M., Herrn Dr. Harald Schießl sowie Herrn Rupert Döhner danken. Für die verbliebenen Fehler und Schwächen der Arbeit trage ich selbstverständlich die alleinige Verantwortung.

Ich hatte zudem das seltene Glück, während der Erstellung der Arbeit in einer harmonischen Bürogemeinschaft arbeiten zu können. Die ständige Ansprechbereitschaft meiner Kollegen Dr. Christoph Ohler, LL.M. und Lars Fuchs sowie viele gemeinsame Tassen Espresso haben die Arbeit zum Vergnügen werden lassen. Hierfür bin ich ihnen tief verbunden.

Der Studienstiftung des deutschen Volkes gilt mein Dank für die großzügige materielle wie immaterielle Förderung während Studium und Promotion.

Zuletzt möchte ich meiner Familie für die Liebe und Zuwendung danken, die ich mein Leben lang immer erfahren habe. Ganz besonders danke ich meiner lieben Mutter, Frau Dr. med. Brigitte Herrmann, für ihren aufopferungsvollen Einsatz für meine Geschwister und mich über viele Jahre, der uns den frühen Verlust meines Vaters leichter hat ertragen lassen. Nicht unterschlagen werden soll, daß auch sie sich die Mühe gemacht hat, das Manuskript in orthographischer Hinsicht einer genauen Überprüfung zu unterziehen.

Brüssel im Februar 2003

Christoph Herrmann

Inhaltsübersicht

Teil 1

Einführung 25

A. Einleitung	25
B. Problemaufriß	29

Teil 2

Die Einwirkung von Richtlinien der Gemeinschaft auf die nationale Rechtsprechung 31

A. Unmittelbare Wirkungen von Richtlinien	31
B. Das Gebot der richtlinienkonformen Auslegung nationalen Rechts	87
C. Staatshaftungsanspruch wegen fehlerhafter oder unterbliebener Richtlinienumsetzung	173
D. Gebot des effektiven und äquivalenten Rechtsschutzes	182
E. Zwischenergebnis	188

Teil 3

Richtlinienumsetzung durch Richterrecht 190

A. Begriff, Bedeutung und Änderbarkeit von Richterrecht in der deutschen Methodenlehre	191
B. Zulässigkeit der Bildung richtlinienkonformen Richterrechts vor Ablauf der Umsetzungsfrist	195
C. Richterrecht als Richtlinienumsetzung	207

Teil 4

Gesamtergebnis 253

Literaturverzeichnis	255
-----------------------------------	-----

Stichwortverzeichnis	272
-----------------------------------	-----

Inhaltsverzeichnis

Teil 1

Einführung	25
A. Einleitung	25
I. Regelung im EGV – Begriff und Eigenart der Richtlinie	25
II. Bedeutung der Richtlinie als Instrument der europäischen Integration	26
III. Die Richtlinie der EG in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs – Überblick	28
B. Problemaufriß	29

Teil 2

Die Einwirkung von Richtlinien der Gemeinschaft auf die nationale Rechtsprechung	31
A. Unmittelbare Wirkungen von Richtlinien	31
I. Begriff der „unmittelbaren Wirkung“ von Richtlinien	32
1. Theoretische Grundlegung – Unterscheidung zwischen Geltung und Wirkung	32
2. Unterscheidung zwischen positiven und negativen Wirkungen	33
3. Besondere Problematik des Gemeinschaftsrechts – Begriff der Unmittelbarkeit	34
4. Terminologie des EGV	36
5. Sprachgebrauch des EuGH	36
a) Im Hinblick auf Primärrecht und Verordnungen	36
b) Im Hinblick auf Richtlinien	37
6. Schlußfolgerung	39
II. Herleitung der unmittelbaren Wirkung von Richtlinien durch den Gerichtshof und deren Rechtsgrundlage	40
1. Der Ursprung der Rechtsprechung des EuGH	40
2. Ablehnung des <i>e contrario</i> -Schlusses aus Art. 249 Abs. 2 EGV	41

3. Verbindlichkeit der Richtlinie	41
4. <i>Effet Utile</i> des Gemeinschaftsrechts	42
5. <i>Venire contra factum proprium</i> ; estoppel-Prinzip	43
6. Art. 249 Abs. 3 i. V. m Art. 10 EGV	44
7. Zusammenfassung	44
III. Positive Voraussetzungen der unmittelbaren Wirkung einzelner Richtlinienbestimmungen	45
1. Überblick	45
2. Die Voraussetzungen im einzelnen	46
a) Verstoß gegen die Umsetzungsverpflichtung	47
b) Hinreichende Bestimmtheit	48
c) Inhaltliche Unbedingtheit	49
d) Überschreiten des dem Mitgliedstaat eingeräumten Ermessensspielraums als Alternativvoraussetzung	50
e) Bestehen von subjektiven Rechten als zusätzliche Voraussetzung?	54
3. Zusammenfassung der positiven Voraussetzungen	57
IV. Folgen der unmittelbaren Wirkung	58
1. Inhaltliche Wirkungen	58
a) Negative unmittelbare Wirkung: Pflicht zur Nichtanwendung kollidierender nationaler Rechtsakte	58
b) Positive unmittelbare Wirkung: (Alternativ-)Anwendung der Richtlinienbestimmung	60
2. Beachtung der unmittelbaren Wirkung – Berufungsrecht und <i>ex officio</i> -Anwendung	61
V. Begrenzung der unmittelbaren Wirkung durch negative Voraussetzungen – Keine Verpflichtung von einzelnen durch unmittelbar wirkende Richtlinienbestimmungen	61
1. Überblick	61
2. Umgekehrt vertikale Konstellationen	63
3. Horizontale Konstellationen und Begriff des Staates	63
4. Mittelbare Belastungen einzelner – <i>Incidental Direct Effect</i>	64
a) Die Rechtsprechung des Gerichtshofs zu Konstellationen mit belastenden Nebenwirkungen	66
aa) Das Urteil <i>Fratelli Costanzo</i>	66
bb) Die UVP-Urteile – <i>Großkrotzenburg</i> , <i>Kraaijeveld</i> , <i>WWF</i> , <i>Linster</i>	67

cc) Nichtanwendung nationaler richtlinienwidriger technischer Vorschriften in Streitigkeiten zwischen Privaten – <i>Piageme, CIA Security</i> und <i>Unilever Italia</i>	69
dd) Unwirksamkeit staatlicher Maßnahmen mit privatrechtlichen Folgen bei Verstoß gegen Richtlinienbestimmungen – Die Urteile <i>Panagis Pafitis</i> und <i>Ruiz Bernáldez</i>	71
b) Systematisierungsversuche in der Literatur	73
aa) Richtlinienvorschriften als Konkretisierung von Vertragsnormen	73
bb) Rechtsakte mit Doppelwirkung	73
cc) <i>Public Law-Element</i>	75
dd) <i>Fundamental Rights</i> -Überlegungen	76
ee) Beschränkung auf schützenswertes Vertrauen	77
ff) Unbeschränkte Zulassung der negativen unmittelbaren Wirkung	77
c) Stellungnahme	78
VI. Kritik an der Rechtsprechung des Gerichtshofs zur unmittelbaren Wirkung in der Literatur	84
VII. Zusammenfassende Stellungnahme zur unmittelbaren Wirkung	84
B. Das Gebot der richtlinienkonformen Auslegung nationalen Rechts	87
I. Überblick	87
II. Begriff des „Gebots der richtlinienkonformen Auslegung“	89
1. Theoretische Grundlegung – Begriff der „Auslegung“	90
a) Nationale Begrifflichkeit – Unterscheidung zwischen Auslegung und Rechtsfortbildung	90
b) Gemeinschaftsrechtliche Begrifflichkeit – Auslegung und unmittelbare Wirkung	92
2. Besonderheit bei Richtlinien der EG – Begriff der „Richtlinienkonformität“	94
a) Begriff der „Konformität“	94
b) Strukturvergleich der richtlinienkonformen Auslegung mit ähnlichen Instituten	96
aa) Verfassungskonforme Auslegung	96
bb) Völkerrechtsfreundliche Auslegung	100
cc) Auslegung internationalen Einheitsrechts	102
dd) Gemeinschaftskonforme Auslegung	102
3. Erweiterung des Methodenkanons oder Interpretationsmaxime mit normativer Verbindlichkeit? – Begriff des „Gebots“	104

III. Herleitung und gemeinschaftsrechtliche Grundlage des Gebots der richtlinienkonformen Auslegung	105
1. Vorrang des Gemeinschaftsrechts	105
2. Umsetzungsverpflichtung der Mitgliedstaaten	108
3. Einschub: Parallele innerstaatliche Grundlage des Gebots der richtlinienkonformen Auslegung?	111
IV. Voraussetzungen des Gebots der richtlinienkonformen Auslegung	112
1. Im Hinblick auf die Richtlinie	113
a) Keine qualitativen Voraussetzungen	113
aa) Keine Beschränkung auf unmittelbar wirkende Richtlinien	113
bb) Beschränkung auf den sachlichen Regelungsbereich der Richtlinie	114
cc) In Richtlinien enthaltene Generalklauseln und unbestimmte Rechtsbegriffe	114
b) Formale Voraussetzung: Ablauf der Umsetzungsfrist?	115
aa) Rechtsprechung des Gerichtshofs	116
bb) Bedeutung der Rechtsprechung für die richtlinienkonforme Auslegung	117
(1) Bereits erfolgte Legislativumsetzung	120
(2) Bewußter Verzicht auf Legislativumsetzung	120
(3) Schlichte Untätigkeit des Gesetzgebers	123
cc) Zusammenfassung	123
2. Im Hinblick auf das nationale Recht	124
a) Keine Beschränkung auf ausdrückliche Umsetzungsakte	124
b) Keine Beschränkung auf positive Rechtsnormen	125
c) Überschießende Umsetzung	127
V. Vorrang und Inhalt des Gebots der richtlinienkonformen Auslegung	128
1. Vorrang des Gebots der richtlinienkonformen Auslegung vor nationalen Auslegungsmethoden	128
2. Inhaltliche Reichweite der Konformitätsverpflichtung	128
a) Rechtsprechung des Gerichtshofs	129
b) Begriff der „möglichen Auslegung“	131
aa) Richtlinienkonforme Auslegung als Vorzugsregel	131
bb) Richtlinienkonformer Auslegungsvorgang	132
VI. Die Grenzen des Gebots der richtlinienkonformen Auslegung	134
1. Nationale Grenzen	134
a) Grenzen der Auslegung nach traditionellem Methodenverständnis	135

b)	Mögliche Problembereiche für die richtlinienkonforme Auslegung	136
c)	Modifikation der Grenzen im Einwirkungsbereich von Richtlinien	136
aa)	Beachtlichkeit des gesetzgeberischen Regelungszwecks	138
bb)	Beachtlichkeit der Wortlautgrenze – Verpflichtung zur richtlinienkonformen Rechtsfortbildung	143
(1)	Richtlinienkonforme Reduktion	145
(2)	Richtlinienkonforme Analogiebildung	146
(3)	Richtlinienkonforme Extension	148
(4)	Richtlinienkonforme gesetzesübersteigende Rechtsfortbildung	148
(5)	Wortlaut und Gesetzeszweck als gemeinsame unübersteigbare Grenze der richtlinienkonformen Rechtsfortbildung	150
cc)	Verfassungsrechtliche Begrenzung der richtlinienkonformen Rechtsfortbildung	151
2.	Gemeinschaftsrechtliche Grenzen	152
a)	Grenzziehung zwischen unmittelbarer Wirkung und richtlinienkonformer Auslegung – Umgehung des Verbots der horizontalen unmittelbaren Wirkung?	152
aa)	Negative Konformauslegung und negative unmittelbare Wirkung	153
(1)	Rechtsprechung des Gerichtshofs	153
(2)	Bewertung – Keine Widerlegung der These von der horizontalen negativen unmittelbaren Wirkung	155
bb)	Positive Konformauslegung und positive unmittelbare Wirkung	158
(1)	Rechtsprechung des Gerichtshofs	158
(2)	Bewertung	160
b)	Begrenzung der richtlinienkonformen Auslegung durch allgemeine Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts	161
c)	Begrenzung der richtlinienkonformen Auslegung durch die Umsetzungsverpflichtung der Mitgliedstaaten?	165
VII.	Fallbeispiel zum Gebot zur richtlinienkonformen Auslegung: Die „Heininger“-Urteile von EuGH und BGH	166
1.	Hintergrund des Verfahrens und Urteil des EuGH	166
2.	Das Urteil des BGH v. 9. 4. 2002: „Heininger II“	168
3.	Stellungnahmen in der Literatur.	169
4.	Bewertung	169
VIII.	Zusammenfassende Stellungnahme zum Gebot der richtlinienkonformen Auslegung	171

C. Staatshaftungsanspruch wegen fehlerhafter oder unterbliebener Richtlinienumsetzung	173
I. Überblick	173
II. Entwicklung und Rechtsgrundlage der gemeinschaftsrechtlichen Staatshaftung	174
III. Problematik der Staatshaftung bei mangelhafter oder unterbliebener Richtlinienumsetzung	176
IV. Voraussetzungen des Staatshaftungsanspruchs	176
1. Überblick	176
2. Voraussetzungen bei Verstoß gegen die Umsetzungsverpflichtung im einzelnen	177
a) Handlung eines mitgliedstaatlichen Organs	177
b) Verletzung einer individualschützenden Norm	178
c) Hinreichend qualifizierter Verstoß	178
d) Unmittelbarer Kausalzusammenhang zwischen Verstoß und Schaden ..	179
V. Rechtsfolgen des Anspruchs	180
VI. Zusammenfassung	181
D. Gebot des effektiven und äquivalenten Rechtsschutzes	182
I. Überblick	182
II. Grundsatz der verfahrensmäßigen Autonomie der Mitgliedstaaten	183
III. Grundsatz der Gleichwertigkeit	184
IV. Grundsatz der Effektivität	185
V. Zusammenfassung	187
E. Zwischenergebnis	188

Teil 3

Richtlinienumsetzung durch Richterrecht	190
A. Begriff, Bedeutung und Änderbarkeit von Richterrecht in der deutschen Methodenlehre	191
I. Richterrecht und Präjudizienbindung	191
II. Das Rückwirkungsproblem	193
B. Zulässigkeit der Bildung richtlinienkonformen Richterrechts vor Ablauf der Umsetzungsfrist	195
I. Überblick	195

II. Das „Testpreis-Angebot“-Urteil des Bundesgerichtshofs	195
1. Ausgangslage	195
2. Die Urteilsbegründung	197
III. Reaktionen in der Literatur	199
IV. Stellungnahme	201
1. Kein Verbot der vorrangigen Berücksichtigung von Richtlinien vor Ablauf der Umsetzungsfrist	201
a) Beginn der gemeinschaftsrechtlichen Pflicht zur richtlinienkonformen Auslegung	201
b) Wahlfreiheit der innerstaatlichen Stellen	202
c) Vorauseilende Umsetzung	202
d) Zwischenergebnis	204
2. Umfang der richtlinienkonformen Auslegung vor Ablauf der Umsetzungs- frist	204
a) Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe und Generalklauseln	204
b) Richtlinienkonforme Rechtsfortbildung	205
c) Zwischenergebnis	206
3. Zusammenfassung	206
C. Richterrecht als Richtlinienumsetzung	207
I. Anforderungen des EuGH an die hinreichende Umsetzung von Richtlinien ...	208
1. Allgemeine Anforderungen an Umsetzungsakte	209
a) Grundsatz der Effektivität, Rechtssicherheit und Rechtsklarheit	209
b) Formale Anforderungen an den Umsetzungsakt	209
c) Inhaltliche Anforderungen an den Umsetzungsakt	210
2. Ungeeignete Umsetzungstechniken	212
3. Stellungnahmen des Gerichtshofs zur Richtlinienumsetzung durch Richter- recht	212
a) Urteil <i>Dillenkofer</i>	213
b) Urteil Kommission / Griechenland	214
c) Urteil „Klauselrichtlinie“	215
aa) Ausgangssachverhalt	215
bb) Schlußanträge des Generalanwalts <i>Tizzano</i>	216
cc) Entscheidungsgründe	218
dd) Reaktionen in der Literatur	218
d) Urteil Klauselrichtlinienanhang	219

II. Frühere Stellungnahmen der Generalanwälte zur Richtlinienumsetzung durch Richterrecht	220
III. Stellungnahmen in der Literatur zur Richtlinienumsetzung durch Richterrecht	222
1. Argumente der Gegner einer Richtlinienumsetzung durch Richterrecht	223
2. Argumente der Befürworter einer Richtlinienumsetzung durch Richterrecht	224
3. Vermittelnde Positionen	226
IV. Eigene Untersuchung: Zulässigkeit und Reichweite einer Richtlinienumsetzung durch Richterrecht	228
1. Ausgangsfrage	228
2. Strukturüberlegungen zur Richtlinienumsetzung	229
a) Richtlinienumsetzung als zweistufiger Vorgang	229
b) Multifunktionalität der nationalen Gerichte im Prozeß der Richtlinienumsetzung	229
c) Richtlinienumsetzung als Bewertungs- und Kompetenzproblem für Kommission und EuGH	230
3. Maßstab des Gerichtshofs für die Beurteilung der Klarheit, Bestimmtheit und Publizität der Richtlinienumsetzung	231
4. Normativer Rahmen und Richterrecht	232
a) Rechtsfortbildung zur Schließung verdeckter Lücken	232
b) Rechtsfortbildung zur Füllung offener Lücken	233
c) Konkretisierung von Generalklauseln und unbestimmten Rechtsbegriffen	234
aa) Begriffsklärung	235
bb) Formelle Anforderungen an nationale Umsetzungsakte	236
cc) Inhaltliche Anforderungen an nationale Umsetzungsakte	237
(1) Hinreichende Klarheit, Bestimmtheit und Transparenz von Generalklauseln und unbestimmten Rechtsbegriffen	238
(2) Hinreichende Klarheit, Bestimmtheit und Transparenz von Generalklauseln unter Berücksichtigung höchstrichterlicher Rechtsprechung	240
α) Zulässigkeit des Abstellens auf eine höchstrichterliche Rechtsprechung	240
β) Verbleibende Bestimmtheitsprobleme	242
(3) Gesamt abwägung	242
d) Zwischenergebnis: Umfang gemeinschaftsrechtlicher Zulässigkeit einer Richtlinienumsetzung durch Richterrecht	244

5. Methodenrechtliche und verfassungsrechtliche Hinterfragung „richtlinienkonformen Richterrechts“	245
a) Der methodologische Widerspruch zwischen generalklauselkonkretisierendem Richterrecht und Richtlinienkonformität	246
aa) Die Vorzüge von Generalklauseln	246
bb) Besonderheiten der Entstehung und Fortbildung generalklauselkonkretisierenden Richterrechts	246
cc) Funktionale Entleerung des Richterrechts durch die Pflicht zur richtlinienkonformen Auslegung	246
b) Verfassungsrechtliche Unzulässigkeit „richtlinienkonformen Richterrechts“?	247
aa) Zulässigkeit von Generalklauseln nach dem GG	248
bb) Entfall der Zulässigkeitsvoraussetzungen durch den Erlass einer Richtlinie	249
V. Zusammenfassung	250

Teil 4

Gesamtergebnis	253
-----------------------------	-----

Literaturverzeichnis	255
-----------------------------------	-----

Stichwortverzeichnis	272
-----------------------------------	-----

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Abs.	Absatz
AcP	Archiv für die civilistische Praxis
AJP	Aktuelle juristische Praxis
AllER	All England Law Reports
AnwBl.	Anwaltsblatt
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
Bd.	Band
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des BGH in Zivilsachen
BKR	Zeitschrift für Bank- und Kapitalmarktrecht
BMJ	Bundesministerium der Justiz
CLJ	Cambridge Law Journal
CMLRev.	Common Market Law Review
DB	Der Betrieb
d. h.	das heißt
Diss.	Dissertation
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DVBl.	Deutsche Verwaltungsblätter
DZWiR	Deutsche Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EC	European Community
EEC	European Economic Community
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
ELF	European Legal Forum
ELRev.	European Law Review
EPL	European Public Law
ERPL	European Review of Private Law
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union

EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWiR	Entscheidungen zum Wirtschaftsrecht
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
f.	folgend
ff.	folgende
FIDE	Fédération International de Droit Européen
FS	Festschrift / Liber amicorum
GA	Generalanwalt
GAe	Generalanwältin
GG	Grundgesetz
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht
GRUR Int.	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht – Internationaler Teil
GS	Gedächtnisschrift / Gedenkschrift
HdbStR	Handbuch des Staatsrechts
Hrsg.	Herausgeber
hrsg.	herausgegeben
ICQL	International and Comparative Law Quarterly
IJEL	Irish Journal of European Law
ILJ	Industrial Law Journal
i.V.m.	in Verbindung mit
JBl.	Juristische Blätter
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JR	Juristische Rundschau
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
LQR	The Law Quarterly Review
MDR	Monatsschrift für deutsches Recht
MLR	The Modern Law Review
m. Nachw.	mit Nachweisen
m. w. Nachw.	mit weiteren Nachweisen
NILQ	Northern Ireland Legal Quarterly
NILR	Netherlands International Law Review
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OJLS	Oxford Journal of Legal Studies
ÖJZ	Österreichische Juristenzeitung
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
RIW	Recht der internationalen Wirtschaft
Rn.	Randnummer(n).
Rs.	Rechtssache

Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des EuGH
StGB	Strafgesetzbuch
Univ.	Universität
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
v.	vom
VerfOEU GH	Verfahrensordnung des EuGH
VerwA	Verwaltungsarchiv
vgl.	vergleiche
VuR	Verbraucher und Recht
WiVerw.	Wirtschaft und Verwaltung
WM	Wertpapiermitteilungen
WRP	Wettbewerb in Recht und Praxis
YEL	Yearbook of European Law
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZAU	Zeitschrift für angewandte Umweltforschung
z. B.	zum Beispiel
ZBB	Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft
ZEuP	Zeitschrift für Europäisches Privatrecht
ZEuS	Zeitschrift für europarechtliche Studien
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZGR	Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht
ZIP	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
ZÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Teil I

Einführung

A. Einleitung

I. Regelung im EGV – Begriff und Eigenart der Richtlinie

Richtlinien¹ werden in Art. 249 Abs. 1 EGV² neben Verordnungen und Entscheidungen als eine mögliche Form des sekundären Gemeinschaftsrechts³ genannt. Art. 249 Abs. 3 EGV spricht ihnen eine verbindliche Wirkung gegenüber jedem Mitgliedstaat, an den sie gerichtet sind, hinsichtlich des zu erreichenden Zieles zu. Die Wahl der Form und Mittel (zur Erreichung eben jenes Zieles, bzw. Ergebnisses⁴) bleibt jedoch den innerstaatlichen Stellen überlassen. Der Erlaß einer Richtlinie ist somit lediglich der erste Teil eines zweistufigen Rechtssetzungsverfahrens, auf den in der zweiten Stufe im Regelfall ein mitgliedersstaatlicher Umsetzungsakt folgt.⁵ Die Richtlinie erzeugt damit dem Grundsatz nach

¹ Art. 161 Abs. 3 EAGV ist mit Art. 249 Abs. 3 EGV wortgleich. Der Richtlinie des EGV und EAGV entspricht im EGKSV die Empfehlung in Art. 14 Abs. 3, auf welche die Richtlinie im übrigen zurückgeht, vgl. *Dendrinos*, Direktwirkung, 5. Die Empfehlung ist in ihren Rechtswirkungen mit der Richtlinie identisch, kann allerdings auch an einzelne gerichtet sein. Soweit eine Empfehlung an Mitgliedstaaten gerichtet ist, ist sie das genaue Gegenstück der Richtlinie, EuGH, Rs. C-221/88, Slg. 1990, I-495, Rn. 21; Schlußanträge GA *Mischo* zur Rs. C-221/88, Slg. 1990, I-495, Nr. 34 ff.; *Grabitz*, in *Grabitz/Hilf* (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Art. 189, Rn. 53. Aufgrund der geringen Bedeutung der EAG-Richtlinie und der EGKS-Empfehlung behandelt diese Arbeit allein die Richtlinie der EG. Die Ergebnisse sind aber aufgrund der Parallelität der Rechtswirkungen auf die anderen Instrumente übertragbar. Siehe zur Richtlinie der EG und ihren Rechtswirkungen allgemein insbesondere: *Barav*, Rapport Général, XVIII. FIDE Kongress, 1998; *Gellermann*, Beeinflussung; *Prechal*, Directives; *N. Weber*, Richtlinie.

² In der vorliegenden Arbeit wird grundsätzlich die Numerierung des EGV in der Fassung des Amsterdamer Vertrages verwandt.

³ Vgl. zur Unterscheidung zwischen primärem und sekundärem Gemeinschaftsrecht beispielsweise *Koenig/Haratsch*, Europarecht, Rn. 225 ff.; *Ruffert*, in: *Callies/Ruffert* (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 249, Rn. 2 ff.; *Streinz*, Europarecht, Rn. 2 ff.

⁴ *Ipsen*, FS Ophüls, 67 (72 ff.) hat bereits sehr früh durch einen Rechtssprachenvergleich nachgewiesen, daß der Begriff „Ziel“ in der deutschen Fassung nicht ganz frei von Einwänden ist, und es besser „Ergebnis“ heißen sollte.

⁵ EuGH, Rs. C-298/89, Slg. 1993, I-3605, Gibraltar/Rat, Rn. 16; *Geiger*, EUV/EGV, Art. 249, Rn. 8, *Grabitz*, in: *Grabitz/Hilf* (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Art. 189, Rn. 51; *Biervert*, in: *Schwarze* (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 249, Rn. 23.

allein Rechtswirkungen im Verhältnis zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten als Rechtssubjekten des europäischen Gemeinschaftsrechts in seiner im Völkerrecht wurzelnden Ausprägung einer zwischenstaatlichen Rechtsordnung.⁶ Den innerstaatlichen Stellen bleibt es überlassen, wie diese zwischenstaatlichen Verpflichtungen in die innerstaatliche Rechtsordnung übersetzt und dadurch Rechte und Pflichten von Individuen begründet werden.⁷ Die Richtlinie steht somit in einer Art „Grenzzone“ zwischen Gemeinschaftsrecht und staatlicher Rechtsordnung.⁸

Die Gemeinschaft ist nur im Rahmen der ihr im EGV zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele zum Erlaß von Rechtsakten berechtigt, Art. 5 Abs. 1 EGV (Prinzip der begrenzten Ermächtigung).⁹ Art. 249 EGV beinhaltet selber keine solche Kompetenzzuweisung, sondern beschreibt lediglich die möglichen Handlungsformen und deren jeweilige Rechtsfolgen.¹⁰ Es bedarf zum Erlaß einer Richtlinie also immer einer besonderen Kompetenzgrundlage. Welches Verfahren beim Erlaß einer Richtlinie zu beachten ist, richtet sich nach der jeweiligen Kompetenznorm in Verbindung mit den Art. 250 bis 252 EGV. Nach Art. 253 EGV sind Richtlinien mit Gründen zu versehen und müssen auf die nach dem Vertrag vorgesehenen Vorschläge und Stellungnahmen Bezug nehmen. Sofern Richtlinien nach dem Verfahren des Art. 251 EGV verabschiedet werden oder an alle Mitgliedsstaaten gerichtet sind, sind sie seit der Änderung des EGV durch den Vertrag von Maastricht im Amtsblatt der EG zu veröffentlichen, Art. 254 Abs. 1 und 2 EGV.¹¹

II. Bedeutung der Richtlinie als Instrument der europäischen Integration

Wesentliches Element der europäischen Integration als rechtlichem Prozeß ist die Harmonisierung der nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedsstaaten, insofern sich deren Unterschiedlichkeit auf das Funktionieren des gemeinsamen Mark-

⁶ Mit *Jarass*, NJW 1990, 2420 kann zwischen an die Mitgliedstaaten, an Organe und Institutionen der Gemeinschaften sowie an Gemeinschaftsbürger und innerstaatliche Stellen gerichtete Normen des Gemeinschaftsrecht unterschieden werden. Richtlinien enthalten dabei prinzipiell allein an die Mitgliedstaaten gerichtete Normen, was in der Formulierung „Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet“ deutlich wird.

⁷ Mit *Ipsen*, Gemeinschaftsrecht, 458 kann man dies als „gestufte Verbindlichkeit“ bezeichnen.

⁸ *Ophüls*, FS Riese, 19.

⁹ *Grabitz*, in: *Grabitz/Hilf* (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, Art. 189, Rn. 4; *Krauß*, *Prinzip begrenzter Ermächtigung*; *Oppermann*, *Europarecht*, Rn. 513, 656; *Biervert*, in: *Schwarze* (Hrsg.), *EU-Kommentar*, Art. 249, Rn. 12.

¹⁰ *Hetmeier*, in: *Lenz*, EGV, Art. 249 Rn. 2.

¹¹ Vgl. zu den Verfahrensfragen *Kluth*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 250 bis 252; *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 253; *Streinz*, *Europarecht*, Rn. 438 ff.

tes auswirkt.¹² Da die Richtlinie grundsätzlich von den Mitgliedsstaaten allein verlangt, ihr nationales Recht den Zielen der Richtlinie entsprechend anzupassen, dieses jedoch nicht ersetzt, ist sie als Regelungsinstrument in den Bereichen von besonderer Bedeutung, bei denen eine Rechtsangleichung oder –Harmonisierung zur Verwirklichung der Ziele der Gemeinschaft hinreichend ist, und in denen es nicht auf eine völlige Rechtsvereinheitlichung ankommt,¹³ die im Unterschied zur Richtlinie nur durch eine Verordnung erreicht werden kann.¹⁴ Die Auswahlfreiheit im Hinblick auf Formen und Mittel der Umsetzung von Richtlinien erlaubt zumindest teilweise die Erhaltung der dogmatischen Struktur der nationalen Rechtsordnungen.¹⁵ Ungeachtet dessen weisen Richtlinien mitunter eine sehr hohe Regelungsintensität auf, wenn der Vereinheitlichungsbedarf besonders hoch ist.¹⁶ Trotzdem kann die Richtlinie auch hier als Regelungsinstrument geeignet sein, wenn nicht Rechtseinheitlichkeit im Sinne einer einzigen, grenzüberschreitenden Rechtsordnung erforderlich ist, sondern sich Zuordnungsprobleme bei grenzüberschreitenden Sachverhalten entweder nicht stellen, oder diese mit den Regeln des internationalen Privat- oder Verwaltungsrechts zufriedenstellend gelöst werden können.¹⁷ Dann genügt die materielle Gleichheit oder Ähnlichkeit des rechtlichen Ordnungsrahmens den Anforderungen des gemeinsamen Marktes, ohne daß es auch einer formellen Identität bedarf. In Fällen, in denen eine solche Konstellation typischerweise gegeben ist, sieht die jeweilige Kompetenzvorschrift häufig allein den Erlaß von Richtlinien vor.¹⁸ Bei den Vorschriften, bei denen ein Wahlrecht der Gemeinschaftsorgane im Hinblick auf die Handlungsform besteht, sind nach einer Erklärung des Europäischen Rates zu Art. 5 Abs. 3 EGV Richtlinien gegenüber Verordnungen, und Rahmenrichtlinien gegenüber Detailregelungen, bevorzugt zu verwenden.¹⁹ Daraus folgt die in der Rechtssetzungspraxis der Gemeinschaftsorgane überragende Bedeutung der Richtlinie im Vergleich mit den anderen Handlungsformen des Art. 249 EGV.²⁰

¹² Vgl. Art. 3 h), 94 EGV.

¹³ *Dendrinós*, Direktwirkung, 20 ff.; *Grabitz*, in: *Grabitz/Hilf* (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, Art. 189, Rn. 51; *Prechal*, *Directives*, 3; *Scherzberg*, *Jura* 1992, 572 (575 f.); *Schuster*, EWG-Richtlinie, 56 ff.

¹⁴ Vgl. etwa *Leible*, *Wege*, 264.

¹⁵ *Ipsen*, *Gemeinschaftsrecht*, 455.

¹⁶ *Ipsen*, *Gemeinschaftsrecht*, 459. *Ruffert*, in *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 249, Rn. 45.

¹⁷ In solchen Fällen kommt einer Richtlinie dann der Charakter eines Modellgesetzes zu.

¹⁸ Siehe beispielsweise Art. 46 Abs. 2, 47 Abs. 2, 52 Abs. 1, 94 EGV.

¹⁹ Vgl. Erklärung zu Artikel 100a des EWG-Vertrages, Schlußakte der Einheitlichen Europäischen Akte, *ABl.* 1987 L 169/24; Nr. 6 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zum Vertrag über die Europäische Gemeinschaft sowie Edinburgh Europäischer Rat, *Bulletin der EG*, 12/1992, 15. Vgl. zudem *Calliess* in *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 5, Rn. 50 zur Ansicht der Kommission.

²⁰ *Götz*, *NJW* 1992, 1849.