

ARBEITEN AUS DEM IURISTISCHEN SEMINAR
DER UNIVERSITÄT FREIBURG SCHWEIZ

Herausgegeben von Peter Gauch

335

YVONNE SCHLEISS

Zur Durchführung des EU-Rechts in Bundesstaaten

Ausgewählte Aspekte der Umsetzung
der Dienstleistungsrichtlinie in Deutschland
und Österreich

Schulthess § 2014

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Inhaltsverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis	XIX
Literaturverzeichnis	XXV
Materialienverzeichnis	LXXVII
Verzeichnis der Rechtsprechung des EuGH und des EuG	LXXXIII
Einleitung	1
Teil 1: Grundlagen	7
I. Zum Begriff „Durchführung des Unionsrechts“	7
1. Begriffliches	7
A. Anhaltspunkte im Primärrecht	8
a) Bestätigung des Trennungsprinzips	8
b) Unterschiedliche Sprachversionen	11
B. Begriffsverwendung durch den EuGH	13
C. Begriffsverwendung in der Literatur	13
2. Durchführung durch die Mitgliedstaaten	15
A. Durchführung als Oberbegriff	16
B. Formen der Durchführung durch die Mitgliedstaaten	18
II. Die Zuständigkeiten bei der Durchführung des Unionsrechts	23
1. Kompetenzen der Union	24
A. Unionskompetenzen als Rechtsetzungskompetenzen	24
B. Kompetenzen der Union zur Regelung der Durchführung	29
a) Mögliche Grundlagen	29
aa) Ausgangspunkt: Grundsatz der begrenzten Einzelmächtigung	29

bb)	„Annexkompetenz“ der EU zur Regelung der Durchführung des von ihr gesetzten Rechts?	35
cc)	Art. 114 AEUV: Binnenmarktkompetenz	43
dd)	Art. 352 AEUV: Kompetenzergänzungsklausel	46
ee)	Verhältnis zu Art. 197 Abs. 2 AEUV	49
ff)	Verhältnis zu Art. 291 Abs. 2 AEUV	51
b)	Vorgaben des Art. 291 Abs. 2 AEUV für die Regelung der Durchführung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten	54
aa)	Abgrenzung von Art. 290 AEUV	54
bb)	Erfordernis eines Basisrechtsakts	58
cc)	Durchführungsrechtsakte	62
c)	Grenzen der Regelungszuständigkeit der Union bei der Durchführung	64
aa)	Subsidiaritätsprinzip	65
bb)	Verhältnismäßigkeitsprinzip	70
cc)	Nationale Identität	72
2.	Grundsätzliche Durchführungszuständigkeit der Mitgliedstaaten	80
A.	Grundlagen der Durchführungszuständigkeit der Mitgliedstaaten	80
a)	Die Durchführung als „Zuständigkeit“	80
b)	Zur Begründung der mitgliedstaatlichen Durchführungszuständigkeit	83
aa)	Struktur der Union	84
bb)	Primärrechtliche Bestimmungen	86
cc)	Praktische Gründe	90
B.	Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Durchführung des Unionsrechts	90
C.	Organisations- und Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten	93
a)	Grundsatz der Organisations- und Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten	93
b)	Primärrechtliche Absicherung	97
c)	Entwicklung in der Rechtsprechung des EuGH	98
d)	Grenzen der Organisations- und Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten	101

III.	Die Anforderungen des Unionsrechts an seine Durchführung	102
1.	Allgemeine Anforderungen an die Durchführung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten	103
A.	Zum Geltungsanspruch des Unionsrechts in den Mitgliedstaaten	104
a)	Zur Geltung des Unionsrechts	105
b)	Unmittelbare Anwendbarkeit	110
c)	Vorrang	113
aa)	Begründung	113
bb)	Pflichten der Behörden der Mitgliedstaaten	115
cc)	Exkurs: Vorrang des EU-Rechts aus Sicht des nationalen Verfassungsrechts	118
B.	Effektive Durchführung: Die Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität	120
a)	Spannungsverhältnis zur Organisations- und Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten	121
b)	Inhalt der Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität	124
aa)	Einheitliche Anwendung: Äquivalenzprinzip	126
bb)	Praktische Wirksamkeit: Effektivitätsprinzip	127
C.	Leistungsfähigkeit der nationalen Verwaltungen	129
2.	Anforderungen an die Umsetzung von Richtlinien im Besonderen	130
A.	Verpflichtung hinsichtlich des Ziels bei freier Wahl der Form und Mittel	130
B.	Anforderungen an die gesetzgeberische Umsetzung von Richtlinien	132
a)	Grundlage der Umsetzungspflicht	132
b)	Umsetzungsbedürftigkeit	133
c)	Schaffung einer bestimmten, klaren und transparenten Rechtslage	135
d)	Gewährleistung der tatsächlichen und vollständigen Anwendung der Richtlinie	136
e)	Fristgemässe Umsetzung	138
C.	Weitere Pflichten	140

D.	Unmittelbare Wirkung von Richtlinien bei nicht fristgerechter Umsetzung	142
a)	Begründung	142
b)	Voraussetzungen	142
aa)	Ablauf der Umsetzungsfrist	143
bb)	Fehlende oder mangelhafte Umsetzung	143
cc)	Eignung der Bestimmung zur unmittelbaren Anwendbarkeit	143
c)	Rechtsfolgen	145
3.	Besonderheiten der Durchführung des Unionsrechts in Bundesstaaten	148
A.	Ausgangspunkt: Grundsätzliche „Landesblindheit“ der EU	148
B.	Entwicklung und Umfang der Verpflichtung der unteren Staatsstufen durch das Unionsrecht	152
C.	Mögliche Konsequenzen für das innerstaatliche Kompetenzgefüge	157
	Teil 2: Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie in Bundesstaaten	159
I.	Die Dienstleistungsrichtlinie	159
1.	Allgemeines	159
2.	Zielsetzung und Inhalt der Richtlinie	162
A.	Die mittelbare und die unmittelbare Zielsetzung der Richtlinie	162
B.	Der wesentliche Inhalt der Richtlinie	166
a)	Übersicht	166
b)	Verwaltungsvereinfachung	168
aa)	Vereinfachung der Verfahren	169
bb)	Einheitliche Ansprechpartner	171
c)	Verfahrens- und genehmigungsbezogene Vorgaben	172
d)	Verwaltungszusammenarbeit	173
3.	Der Anwendungsbereich der Richtlinie	173
A.	Grundsätzlich umfassender Anwendungsbereich	173
B.	Ausnahmen vom Anwendungsbereich	174
C.	Erfasste Dienstleistungssektoren	176
D.	Massnahmen der Mitgliedstaaten	177
E.	Niederlassungsfreiheit und Dienstleistungsverkehr	178

F.	Frage der Anwendung auf innerstaatliche Sachverhalte	180
4.	Das Verhältnis der Richtlinie zu geltendem Unionsrecht	185
A.	Verhältnis zum Primärrecht	185
B.	Verhältnis zu spezifischen Regelungen des Sekundärrechts	188
5.	Die Unionskompetenz zum Erlass der Richtlinie	190
A.	Kompetenzgrundlage(n)	192
B.	Umfang der Unionskompetenz	194
a)	Kritik in der Literatur	194
b)	Eigene Beurteilung	197
aa)	Subsidiaritätsgrundsatz	197
bb)	Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	198
cc)	Schlussfolgerung	201
C.	Befugnisse der Kommission	201
a)	Vorschläge für zusätzliche Massnahmen und zur Anpassung der Richtlinie	201
b)	Durchführungsbefugnisse	202
D.	Kompetenzrechtliche Beurteilung der Richtlinie nach dem Vertrag von Lissabon	205
6.	Die Pflichten der Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Dienstleistungsrichtlinie	208
A.	Versuch einer Einordnung	208
B.	Gesetzgeberische Umsetzung der Richtlinie	211
a)	Frist	211
b)	Form	212
C.	Anwendung durch die nationalen Behörden	214
a)	Anwendung des nationalen Rechts	214
b)	Anwendung von unmittelbar anwendbaren Richtlinienbestimmungen	215
II.	Die Vorgaben der Richtlinie mit besonderer Relevanz für Bundesstaaten	216
1.	Einleitung und Übersicht	216
2.	Organisatorische Vorgaben: einheitliche Ansprechpartner	218
A.	Verpflichtung zur Schaffung einheitlicher Ansprechpartner	218
B.	Anforderungsprofil für einheitliche Ansprechpartner	219
a)	Personelle Zuständigkeit: für „Dienstleistungserbringer“	219

b)	Sachliche Zuständigkeit: „alle Verfahren und Formalitäten abwickeln“	221
aa)	Verfahrenskoordination	221
bb)	Rechtsgültige Entgegennahme von Anträgen	223
cc)	Unterstützungspflicht	224
dd)	Informationspflichten	225
C.	Einheitlichkeit	227
D.	„Berührung“ der innerstaatlichen Zuständigkeitsverteilung	229
3.	Verfahrens- und genehmigungsbezogene Vorgaben	230
A.	Genehmigungsfiktion	230
a)	Vorgaben der Richtlinie	230
b)	Frage des Fristbeginns	231
c)	Kompetenzrechtliche Fragestellungen in Bundesstaaten	232
B.	Elektronische Verfahrensabwicklung	234
C.	Gesamtstaatliche Geltung von Genehmigungen	235
a)	Vorgaben der Richtlinie	235
b)	Kompetenzrechtliche Fragestellungen in Bundesstaaten	236
4.	Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit	238
III.	Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie in Deutschland und Österreich	242
1.	Allgemeines	242
2.	Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie in Deutschland	243
A.	Die Zuständigkeit zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie	243
B.	Gesetzgeberische Umsetzung	246
a)	Bundesebene	247
b)	Länderebene	249
C.	Regelung der einheitlichen Ansprechpartner	250
a)	Ansiedlung	250
b)	Kompetenzen und Ausgestaltung	251
aa)	Sachliche Zuständigkeit	251
bb)	Funktion und Befugnisse	253
cc)	Regelung der (insbesondere länderübergreifenden) Zusammenarbeit	255
D.	Verfahrens- und genehmigungsbezogene Aspekte	257

a)	Genehmigungsfiktion	257
aa)	Regelung auf Bundesebene	257
bb)	Regelung auf Länderebene	259
b)	Elektronische Verfahrensabwicklung	260
c)	Bundesweite Geltung von Genehmigungen	260
aa)	Gesetzgeberische Umsetzung	260
bb)	Zuständigkeiten	261
cc)	Regelungstechnik	261
E.	Frage der Anwendung auf innerstaatliche Sachverhalte	262
3.	Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie in Österreich	264
A.	Die Zuständigkeit zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie	264
B.	Gesetzgeberische Umsetzung	265
a)	Bundesebene	266
b)	Länderebene	267
C.	Regelung der einheitlichen Ansprechpartner	268
a)	Ansiedlung	268
b)	Kompetenzen und Ausgestaltung	268
aa)	Sachliche Zuständigkeit	268
bb)	Funktion und Befugnisse	269
cc)	Regelung der (insbesondere länderübergreifenden Zusammenarbeit)	270
D.	Verfahrens- und genehmigungsbezogene Aspekte	271
a)	Genehmigungsfiktion	271
b)	Elektronische Verfahrensabwicklung	272
c)	Bundesweite Geltung von Genehmigungen	273
E.	Frage der Anwendung auf innerstaatliche Sachverhalte	274
IV.	Erfahrungen, Kritik und Auswirkungen auf Bundesstaaten	275
1.	Erfahrungen und Kritik	275
A.	Aus unionsrechtlicher Sicht	275
B.	Aus mitgliedstaatlicher Sicht	277
a)	Deutschland	277
b)	Österreich	280
2.	Auswirkungen auf die Organisations- und Verfahrensautonomie von Bundesstaaten	281

Teil 3: Mögliche Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie in der Schweiz	285
I. Vorbemerkungen	285
1. Zur hypothetischen Natur der Fragestellung	285
2. Zur Bedeutung des Föderalismus im Zusammenhang mit der europäischen Integration der Schweiz	286
3. Zu einer möglichen Verbindlichkeit der Dienstleistungsrichtlinie für die Schweiz	289
A. Hypothesen	289
B. Zur Bedeutung des Geltungsgrundes für die Durchführung in der Schweiz	291
a) Für Bindungswirkung und Durchführungspflichten	291
aa) In der unmittelbaren Anwendung durch die Kantone	292
bb) Bei der gesetzgeberischen Ausführung durch die Kantone	294
b) Für die Überwachung	295
c) Fazit: beschränkte Bedeutung des Geltungsgrundes	296
II. Zur Zuständigkeit für die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie in der Schweiz	297
1. Die Zuständigkeitsordnung bei der Durchführung von Staatvertragsrecht im Allgemeinen	297
A. Grundsätzliche Zuständigkeit der Kantone	297
B. Organisationsautonomie der Kantone	300
C. Umsetzungsvorgaben des Bundes	303
D. Weitere Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes	305
2. Die Zuständigkeit zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie	307
A. Allgemeines	307
B. Zum Vorliegen einer Bundeskompetenz zur Regelung der Durchführung	309
a) Mögliche Kompetenzgrundlage: Art. 95 BV	309
b) Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit einer Bundesregelung	311
aa) Einheitliche Ansprechpartner	312
bb) Genehmigungsfristen und -fiktion	315

cc)	Elektronische Verfahrensabwicklung	317
dd)	Bundesweite Geltung von Genehmigungen	319
c)	Frage des Anwendungsbereichs der Verfahrenserleichterungen	320
C.	Bedürfnis nach Zusammenarbeit	322
III.	Möglichkeiten des Zusammenwirkens von Bund und Kantonen	324
1.	Horizontale Zusammenarbeit	324
A.	Interkantonale Vereinbarungen	324
a)	Allgemeines	324
b)	Geeignetheit interkantonalen Vereinbarungen zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie	326
B.	Zusammenarbeit in interkantonalen Organisationen	328
2.	Vertikale Zusammenarbeit	331
A.	Programmvereinbarungen	331
B.	Beteiligung des Bundes an Verträgen der Kantone	331
C.	Vereinbarung des Bundes mit den Kantonen über die Umsetzung	332
IV.	Fazit: in erster Linie horizontale Zusammenarbeit	334
	Schlusswort	335
	Stichwortverzeichnis	337