

KONSTANTINA-ANTIGONI POULOU

Vertrauensgrundsatz und Rechtsstaatlichkeitskrise in der EU

*Studien zum europäischen und deutschen
Öffentlichen Recht*
47

Mohr Siebeck

Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht

herausgegeben von
Christian Calliess und Matthias Ruffert

47



Konstantina-Antigoni Poulou

Vertrauensgrundsatz
und Rechtsstaatlichkeitskrise
in der EU

Mohr Siebeck

Konstantina-Antigoni Poulou, geboren 1994; Studium der Rechtswissenschaft an der Aristoteles Universität in Thessaloniki und in Heidelberg; 2023 Promotion (Heidelberg); Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht der Universität Heidelberg; Rechtsreferendariat am Staatsrat in Griechenland; Magister Juris an der Universität Oxford; Rechtsanwältin; Rechtsberaterin im Finanzministerium in Griechenland.
orcid.org/0009-0002-4144-3193

Zugleich: Heidelberg, univ., Diss., 2023

ISBN 978-3-16-162692-0 / eISBN 978-3-16-162738-5

DOI 10.1628/978-3-16-162738-5

ISSN 2192-2470 / eISSN 2569-443X

(Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2023 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Beltz Grafische Betriebe in Bad Langensalza auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und dort gebunden.

Printed in Germany.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2022/2023 von der Juristischen Fakultät der Universität Heidelberg als Dissertation angenommen. Sie entstand im Wesentlichen während meiner Tätigkeit als Mitarbeiterin am Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht. Für die Drucklegung konnten Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur bis März 2023 umfassend, spätere Entwicklungen noch bis Juli 2023 punktuell berücksichtigt werden.

Mein herzlicher Dank gilt an erster Stelle meinem Doktorvater, Herrn *Professor Dr. Dr. h.c. Wolfgang Kahl, M.A.* Durch die Annahme als Doktorandin und Mitarbeiterin an seinem Lehrstuhl ging ein lang gehegter Traum in Erfüllung. Seine wertvollen wissenschaftlichen Anregungen und seine weiterführende Kritik haben diese Arbeit wesentlich bereichert. Für seine vorbehaltlose Unterstützung in fachlicher und persönlicher Hinsicht möchte ich ihm nachdrücklich danken. Für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens sowie für wertvolle inhaltliche Anregungen bin ich Herrn *Prof. Dr. Hanno Kube, LL.M. (Cornell)* zu Dank verpflichtet.

Herzlicher Dank gebührt ferner meinem akademischen Lehrer an der Aristoteles Universität Thessaloniki, Herrn *Prof. Dr. Konstantinos Gogos*, der durch seine Ratschläge und Diskussionsbereitschaft meinen wissenschaftlichen Werdegang entscheidend gefördert hat.

Danken möchte ich darüber hinaus meinen früheren Kolleginnen und Kollegen am Lehrstuhl. Sie haben einen wesentlichen Mitanteil daran, dass mir meine Zeit in Heidelberg stets als sehr angenehmer und produktiver Abschnitt meines Lebens in bester Erinnerung bleiben wird. Dies gilt insbesondere für *Prof. Dr. Torben Ellerbok*, *Prof. Dr. Patrick Hilbert* und *Prof. Dr. Jacqueline Lorenzen*, die durch ihre tatkräftige Unterstützung zum Gelingen dieser Arbeit beitrugen. Wegen ihres besonderen Platzes in meinem (Heidelberger) Herzen seien daneben *Dr. Annika Vorfelder*, *Dr. Robert Pracht* und *Dr. Felix Kaiser* für ihre Freundschaft und ständige Ermutigung namentlich genannt. Für ihre Geduld und (teilweise) grenzüberschreitende Unterstützung bin ich daneben allen meinen Freunden, namentlich *Dimitris*, *Angelika*, *Ismi*, *Maria*, *Marilena*, *Marina*, *Nikos*, *Sophia*, *Teo*, *Valia*, *Vassilis*, und meiner UB-Partnerin, *Roza*, sehr dankbar, die gerade während der Pandemie zu einer unschätzbaren Stütze wurden.

Der Konrad-Adenauer-Stiftung bin ich für ihre finanzielle und ideelle Promotionsförderung zu großem Dank verpflichtet.

Für die ehrenvolle Aufnahme meiner Dissertation in die Schriftenreihe „Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht“ möchte ich den Herausgebern, Herrn *Prof. Dr. Christian Calliess* und Herrn *Prof. Dr. Matthias Ruffert*, danken.

Mein allergrößter Dank gebührt aber meinen Eltern, *Giorgos Poulos* und *Evriliki Christodoulou*, die sich mit allen Kräften für die Entstehung dieser Arbeit eingesetzt haben sowie meiner Schwester, *Dr. Anastasia Poulou*, die seit Kindes-tagen mein wertvollstes Vorbild war. Ohne ihre stete und großartige Unterstützung hätte dieses Vorhaben nicht gelingen können. Ihnen ist diese Arbeit in Liebe und Dankbarkeit gewidmet.

Athen, im Oktober 2023

Konstantina-Antigoni Poulou

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	XV
Einleitung	1
Erster Teil: Die Genese und Entwicklung des Vertrauensgrundsatzes in unterschiedlichen Referenzgebieten ...	7
1. Kapitel: Vertrauen im Binnenmarkt	9
<i>A. Vertrauen als Grundlage des Rechtsinstituts der gegenseitigen Anerkennung</i>	9
I. Gegenseitige Anerkennung in harmonisierten Bereichen	9
II. Gegenseitige Anerkennung in nicht harmonisierten Bereichen: Die <i>Cassis-de-Dijon-Doktrin</i>	11
III. Weißbuch der Kommission aus dem Jahr 1985	12
IV. Rechtsgrundlage des Anerkennungsgrundsatzes	14
V. Grenzen des Anerkennungsgrundsatzes: Art. 36 AEUV, zwingende Erfordernisse und Misstrauen	15
<i>B. Vertrauen als Hindernis für die Durchsetzung eigener Werte in anderen Mitgliedstaaten</i>	20
<i>C. Vertrauen als Rechtsgrundsatz: Koordinierung der Systeme sozialer Sicherheit</i>	21
<i>D. Vertrauen als Ziel sekundärrechtlicher Maßnahmen</i>	25
<i>E. Zwischenergebnis</i>	31
2. Kapitel: Vertrauen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	33
<i>A. Vertrauen als (stillschweigende) grundlegende Prämisse</i>	33
<i>B. Übertragbarkeit des Anerkennungsprinzips auf den RFSR</i>	36

<i>C. Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen</i>	38
I. Rechtsetzung: Absolutes Nachprüfungsverbot	40
II. EuGH-Rechtsprechung: Ableitung von Kontrollverzichtspflichten	41
III. Stellungnahme	46
IV. Fazit	48
<i>D. Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen</i>	48
I. Entwicklung des Anerkennungsprinzips	49
II. Begriff und Reichweite des Anerkennungsprinzips in Strafsachen	50
III. Grenzen des Anerkennungsprinzips	52
IV. Vertrauen als Grundlage und Voraussetzung gegenseitiger Anerkennung	54
1. Unionsrechtspolitik und Unionsrechtsetzung	54
2. EuGH-Rechtsprechung: <i>Gözütok-und Brügge-Urteil</i>	55
V. Insbesondere: Der Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl	56
1. Grundlagen	56
2. „Justizbehörde“	58
3. Ausstellung des Europäischen Haftbefehls: Zweistufiger Rechtsschutz	62
4. Höherer nationaler Grundrechtsschutz als Grenze des Vertrauens	65
5. Unionaler Grundrechtsschutz als Grenze des Vertrauens	66
VI. Grundsätze der Anerkennung und des Vertrauens in weiteren strafrechtlichen Sekundärrechtsakten	73
VII. Vertrauensstärkung	76
VIII. Fazit	78
<i>E. Gemeinsames Europäisches Asylsystem (GEAS)</i>	80
I. Rechtsrahmen	82
II. Vertrauen als „ <i>raison d'être</i> “ des Dublin-Systems	85
1. Widerlegbarkeit des Vertrauensgrundsatzes: Systemische Mängel im Zielstaat oder fehlerhafte Anwendung der Zuständigkeitskriterien	86
2. Einzelfallprüfung bei drohender Verletzung von Art. 4 GRCh ungeachtet des Vorliegens systemischer Mängel im Zielstaat	89
3. Keine Widerlegung bei Verletzung von Unionsgrundrechten ohne absoluten Charakter	92
III. Vorschlag für ein neues Migrations- und Asylpaket	94
1. Insbesondere: Vorschlag für eine neue Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung	94
2. Vertrauen als Ziel des neuen Pakets	96
IV. Fazit	97

<i>F. EGMR und Vertrauensgrundsatz</i>	99
I. <i>Bosphorus</i> -Vermutung	100
II. Vermutung konventionskonformen Handelns	106
III. Fazit	108
<i>G. Unionsrechtlicher Grundrechtsschutz als Grenze des Vertrauensgrundsatzes im RFSR</i>	109
I. Unionsgrundrechte mit absolutem Charakter	110
II. Unionsgrundrechte ohne absoluten Charakter	111
III. Horizontaler <i>Solange</i> -Vorbehalt	112
<i>H. Zwischenergebnis</i>	113
3. Kapitel: Vertrauen im Bereich der Finanzaufsicht	117
<i>A. Finanzaufsicht vor der Finanzkrise</i>	117
I. Vertrauen als Grundlage des Europäischen Passes	118
II. Das <i>Lamfalussy</i> -Verfahren	121
III. Der <i>De Larosière</i> -Bericht	122
<i>B. Finanzaufsicht nach der Finanzkrise: Das Europäische System der Finanzaufsicht (ESFS)</i>	123
I. Europäische Aufsichtsbehörden	124
1. Institutionelle Struktur	125
2. Aufgaben und Regulierungsbefugnisse	126
II. Nationale Aufsichtsbehörden als Hauptakteure	128
1. Europäischer Pass und Vertrauen	129
2. Vertrauensstärkung durch Kooperation	131
III. Fazit	132
<i>C. Bankenaufsicht als Sondergebiet der Finanzaufsicht</i>	133
I. Einheitlicher Aufsichtsmechanismus (SSM)	134
1. Zentralisierung der Aufsicht bei der EZB	136
2. Zuständigkeit der Mitgliedstaaten	138
II. Markteintritt und Zulassungserteilung	140
III. Europäischer Pass	141
IV. Verteilung der Aufsichtsbefugnisse	143
V. Vertrauensstärkung durch Kooperation	145
1. ESFS	145
2. SSM	146
VI. Umgekehrter Vollzug und vertikale Aufhebungsentscheidungen im SSM	149
VII. Verhältnis zwischen EZB und EBA	152
<i>D. Inhalt des Vertrauensgrundsatzes</i>	154

<i>E. Grenzen des Vertrauensgrundsatzes im Rahmen des Europäischen Passes</i>	155
<i>F. Zwischenergebnis</i>	159
Zweiter Teil: Gegenseitiges Vertrauen als Strukturprinzip und Ausdruck föderaler Verfasstheit der EU	163
4. Kapitel: Gegenseitiges Vertrauen als (Verfassungs-) Rechtsbegriff	165
<i>A. Vertrauen im Unionsrecht: eine interdisziplinäre Annäherung</i>	165
I. Dreigliedrige Struktur: Akteure und Bezugspunkte Vertrauens	166
II. Kooperation und Komplexitätsreduktion	168
III. Inhärentes Wagnis und Vertrauenswürdigkeit	168
IV. Widerlegbarkeit	171
V. Gegenseitigkeit	172
<i>B. Vertrauen und Recht: Wechselseitige Bedingtheit</i>	173
<i>C. Vertrauen als Recht</i>	175
<i>D. Definition</i>	176
<i>E. Vertrauen, Anerkennung und Gleichwertigkeit</i>	177
I. Gleichwertigkeit der nationalen Vorschriften und Anerkennungsgrundsatz	177
II. Gleichwertigkeit der Rechtsordnungen und Vertrauensgrundsatz	179
III. Der transnationale Verwaltungsakt	180
IV. Vertrauen und Anerkennung	181
<i>F. Zwischenergebnis</i>	183
5. Kapitel: Gegenseitiges Vertrauen als Strukturprinzip der EU	185
<i>A. Primärrechtliche Verankerung</i>	186
I. Werte der EU	186
II. Grundsatz der Gleichheit der Mitgliedstaaten	187
III. Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit	189
1. Adressaten	189
a) Horizontalverhältnis	190
b) Vertikalverhältnis	191
2. Vertragsakzessorietät	194
<i>B. Funktionen</i>	195
I. Praktische Wirksamkeit (<i>effet utile</i>) des Unionsrechts bzw. der einzelnen Kooperationspflichten	196

II.	Wertesicherung im föderalen Verfassungsverbund	198
1.	Vertikale Ebene: Kompetenzsicherung	199
a)	Nationale Verwaltungsbehörden als funktionale europäische Verwaltungsstellen	200
b)	EuGH als Hüter der Werteunion	201
2.	Horizontale Ebene: Zuständigkeitszuordnung	202
III.	Vielfalt in der Einheit	204
IV.	Einheit in der Vielfalt	206
C.	<i>Grenzen</i>	206
I.	Feststellungsbeschluss des Rates nach dem Art. 7 Abs. 2 EUV- Verfahren	207
II.	Unionsrechtlicher <i>Ordre-public</i> -Vorbehalt geknüpft an Art. 2 EUV	208
III.	Identitätswahrung der Mitgliedstaaten	209
1.	Abwehrrecht gegen den Vorrang des Unionsrechts	210
2.	Tauglichkeit als Grenze des Vertrauens	212
IV.	Sekundärrechtliche Ausnahmen	214
D.	<i>Trias der Vertrauensgenerierung, Vertrauensförderung und Vertrauenssicherung</i>	215
I.	Vertrauensgenerierung durch Harmonisierung	216
II.	Vertrauensförderung durch Informationsaustausch	217
III.	Vertrauenssicherung durch Kontrolle	219
E.	<i>Zwischenergebnis</i>	220
Dritter Teil: Der Vertrauensgrundsatz und die EU- Rechtsstaatlichkeitskrise		223
6. Kapitel: Rechtsstaatlichkeit als Wert und Strukturprinzip der EU		225
A.	<i>Die Europäische Union als Werteunion</i>	225
B.	<i>Europäische Rechtsstaatlichkeit: Ein über den Wertekatalog hinausgehendes Prinzip</i>	228
I.	Zusammenhang zwischen Rechtsstaatlichkeit und Vertrauen	232
II.	Das Kopenhagener Kriterium der Rechtsstaatlichkeit im Beitrittsverfahren	233
C.	<i>Rückschrittsverbot</i>	236
D.	<i>Richterliche Unabhängigkeit als primärrechtliche Verpflichtung und Grenze der mitgliedstaatlichen Verfahrensautonomie</i>	238
I.	Unabhängigkeit der Gerichte als konstituierender Bestandteil der Rechtsstaatlichkeit	238

II. Das bahnbrechende <i>ASJP</i> -Urteil	240
III. Weiterentwicklung des Grundsatzes der richterlichen Unabhängigkeit	243
1. Ernennung der Richter	243
2. Grundsatz der Unabsetzbarkeit	245
3. Disziplinarmaßnahmen	247
<i>E. Unmittelbare Wirkung von Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV und Vorrang des Unionsrechts</i>	251
I. Insbesondere: Bindungswirkung verfassungsrechtlicher Entscheidungen	253
II. Selbstermächtigung des EuGH jenseits seiner Kompetenzen	254
<i>F. Zwischenergebnis</i>	256
7. Kapitel: Rechtsstaatlichkeitskrise als Riss im Vertrauensfundament	259
<i>A. Rechtsstaatlichkeitskrise als Vertrauenskrise</i>	259
<i>B. Die Systemische-Mängel-Doktrin</i>	260
I. Systemischer Mangel als Rechtsbegriff	260
II. Ansätze in der EuGH-Rechtsprechung	263
1. Asylrecht	263
2. Europäischer Haftbefehl	265
III. Systemische Mängel und Vertrauensgrundsatz	267
1. Insbesondere: „Justizbehörden“ im Mechanismus des Europäischen Haftbefehls und richterliche Unabhängigkeit	267
2. Umkehr der Beweislast	270
<i>C. Zwischenergebnis</i>	271
8. Kapitel: Vertrauensförderung und Vertrauenssicherung durch Maßnahmen gegen die Rechtsstaatlichkeitskrise	273
<i>A. Begrenzte Wirkung der politischen Initiativen</i>	273
I. Art. 7 EUV-Verfahren	274
1. Der Präventionsmechanismus	275
2. Der Sanktionsmechanismus	276
3. Politische Natur und (Un-)Wirksamkeit des Art. 7 EUV- Verfahrens	277
II. EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips	278
III. Verbesserungsvorschläge	281
IV. EU-Justizbarometer	283
V. Rechtsstaatsdialog im Rat	283
VI. Mitteilung der Kommission vom Juli 2019	284

1. Zyklus zur Überprüfung der Rechtsstaatlichkeit	285
2. Parteienfinanzierung	287
VII. Fazit	287
<i>B. Gesetzgebungsinitiativen</i>	288
I. Konditionalitätsmechanismus	289
1. Vorschlag der Kommission	290
2. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 10.–11. Dezember 2020	291
3. Rechtsstaatsverordnung 2021	294
4. Stellungnahme	296
II. ESIF-Dachverordnungen 2013 und 2021	300
III. Fazit	302
<i>C. Gerichtliche Initiativen</i>	303
I. Vertragsverletzungsverfahren	304
1. Justiziabilität der Rechtsstaatlichkeit	304
2. Vereinbarkeit mit Art. 7 EUV	306
3. Erfolgsaussichten	307
a) Zulässigkeit	307
b) Begründetheit	309
aa) Art. 2 S. 1 EUV	310
bb) Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV und Art. 47 GRCh	312
c) Kreative Ermessensausübung durch die Kommission	315
4. Einziehung durch Verrechnung als effektive Durchsetzungsmaßnahme	316
II. Vorabentscheidungsverfahren	318
1. Die Unabhängigkeit des vorlegenden Gerichts im Lichte der frühen EuGH-Rechtsprechung	320
2. Die Weiterentwicklung des Unabhängigkeitskriteriums	320
3. Das <i>Banco de Santander</i> -Urteil: Entkontextualisierung des Begriffs der Unabhängigkeit?	321
4. Das Kriterium der Unabhängigkeit im Rahmen von Art. 267 AEUV einerseits und Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV andererseits	322
a) Das <i>Torres</i> -Urteil als Ausgangspunkt	322
b) Kontextualisierung	323
III. Fazit	326
<i>D. Zwischenergebnis</i>	327
Resümee	329

Literaturverzeichnis	335
Sachregister	373

Abkürzungsverzeichnis

a.E.	auf Englisch
a.A.	anderer Ansicht
ABl. EG/EU	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften/der Europäischen Union
AdmLRev.	Administrative Law Review
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a.F.	alte Fassung
AL	Ad Legendum
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Az.	Aktenzeichen
Bd.	Bank
BKR	Zeitschrift für Bank- und Kapitalmarktrecht
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
CETA	Comprehensive Economic and Trade Agreement
CJEL	Columbia Journal of European Law
CJEU	Court of Justice of the European Union
CMLRev.	Common Market Law Review
CMS	Comparative Migration Studies
CLJ	Cambridge Law Journal
CYELP	Croatian Yearbook of European Law and Policy
CYELS	Cambridge Yearbook of European Legal Studies
DAR	Deutsches Autorecht
ders.	derselbe
d.F.	deutsche Fassung
dies.	dieselbe(n)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EBA	European Banking Authority
EBLR	European Business Law Review
ECB	European Central Bank
ECJ	European Court of Justice
ECLIC	EU and Comparative Law Issues and Challenges Series
ECOFIN	Economic and Financial Affairs Council
EEA	Einheitliche Europäische Akte/Europäische Ermittlungsanordnung
EG	Europäische Gemeinschaft(en)

EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EJC	European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice
EJHR	European Journal of Human Rights
EJIR	European Journal of International Relations
EJLS	European Journal of Legal Studies Articles
EJRR	European Journal of Risk Regulation
EIOPA	European Insurance and Occupational Pensions Authority
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ELRev.	European Law Review
ELJ	European Law Journal
endg.	endgültig
EnzEuR	Enzyklopädie Europarecht
EP	European Papers
EPA	European Policy Analysis
EPL	European Public Law
ERA Forum	Journal of the Academy of European Law
Erwägungsggr.	Erwägungsgrund/Erwägungsgründe
ESFS	European System of Financial Supervision
ESIF	European Structural and Investment Funds
ESMA	European Securities and Markets Authority
ESRB	European Systemic Risk Board
EuCLR	European Criminal Law Review
EuConst	European Constitutional Law Review
eucrim	European criminal law and human rights
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EuGHVfO	Verfahrensordnung des Gerichtshofs der Europäischen Union
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuHb	Europäischer Haftbefehl
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EUZ	Zeitschrift für Europarecht
EuZA	Europäische Zeitschrift für Arbeitsrecht
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
EZB	Europäische Zentralbank
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
Fn.	Fußnote
Fordham ILJ	Fordham International Law Journal
FS	Festschrift
GA	Generalanwalt am EuGH
GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem
GewA	Gewerbearchiv
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GG	Grundgesetz

GLJ	German Law Journal
Gov. Oppos.	Government and Opposition
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
HdB	Handbuch
HFR	Humboldt Forum Recht
HILJ	Harvard International Law Journal
HJLRev.	Hague Journal on the Rule of Law
HVwR	Handbuch des Verwaltungsrechts
ICLQ	The International and Comparative Law Quarterly
ICON	International Journal of Constitutional Law
i.d.n.F.	in der neuen Fassung
IJRL	International Journal of Refugee Law
IPRax	Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrecht
i.V.m.	in Verbindung mit
JCMS	Journal of Common Market Studies
JECL & Pract.	Journal of European Competition Law & Practice
JEPP	Journal of European Public Policy
JEurIntegr.	Journal of European Integration
JIBLR	Journal of International Banking Law and Regulation
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JPIL	Journal of Private International Law
JRP	Journal für Rechtspolitik
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
lit.	littera
LQR	Law Quarterly Review
MJ	Maastricht Journal of European and Comparative Law
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
n.F.	neue Fassung
NILRev.	Netherlands International Law Review
NJECL	New Journal of European Criminal Law
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
No.	number
Nr.	Nummer
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NuR	Zeitschrift für das gesamte Recht zum Schutze der natürlichen Lebensgrundlagen und der Umwelt
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OLG	Oberlandesgericht
PELJ	Potchefstroom Electronic Law Journal
PSPP	Public Sector Purchase Programme
PYIL	Polish Yearbook of International Law
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
REALaw	Review of European Administrative Law
RFSR	Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
RIW	Recht der Internationalen Wirtschaft
RL	Richtlinie

Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
RTDEur.	Revue trimestrielle de droit européen
RuP	Recht und Politik
S.	Satz/Seite(n)/siehe
Slg.	Amtliche Sammlung des Gerichtshofes der Europäischen Union
sog.	sogenannte(r)
SRM	Single Resolution Mechanism
SSM	Single Supervisory Mechanism
StV	Strafverteidiger
TILJ	Texas International Law Journal
UAbs.	Unterabsatz
ULRev.	Utrecht Law Review
verb. Rs.	verbundene Rechtssachen
VerfBlog	Verfassungsblog
VerwArch	Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik
VO	Verordnung
VuR	Verbraucher und Recht
WM	Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankenrecht
YEL	Yearbook of European Law
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht- und Ausländerpolitik
ZBB	Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft
ZEuP	Zeitschrift für Europäisches Privatrecht
ZEuS	Zeitschrift für europarechtliche Studien
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
ZfPW	Zeitschrift für die gesamte Privatrechtswissenschaft
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht
ZIS	Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft
ZVglRWiss	Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaft

Einleitung

Vertrauen ist gut, ist Kontrolle besser?¹ Ein zentraler aktueller Diskurs im EU-Recht kreist um das Verhältnis zwischen der Vertrauenswürdigkeit der Mitgliedstaaten in Bezug auf die rechtmäßige Umsetzung und Anwendung des Unionsrechts einerseits und der Notwendigkeit von Eingriffsmaßnahmen auf EU-Ebene zur Verteidigung der Unionswerte andererseits.² Die Entwicklung von „Vertrauen“ zum Kernbegriff des Unionsrechts zeigte sich bereits eindrücklich anhand des EMRK-Beitrittsgutachtens des EuGH aus dem Jahr 2014, in welchem der Gerichtshof aus dem Vertrauensgrundsatz folgerte, dass die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Unionsrechts

„weder die Möglichkeit haben, von einem anderen Mitgliedstaat ein höheres nationales Schutzniveau der Grundrechte zu verlangen als das durch das Unionsrecht gewährleistetete, noch – von Ausnahmefällen abgesehen – prüfen können, ob dieser andere Mitgliedstaat in einem konkreten Fall die durch die Union gewährleisteten Grundrechte tatsächlich beachtet hat“.³

Demzufolge wird die Unionsrechtstreue der Mitgliedstaaten bei unionsrechtlichen Kooperationsbeziehungen grundsätzlich nicht in Zweifel gezogen bzw. geprüft. Vertrauen stellt somit nicht *eine* – unter mehreren – Voraussetzung(en) für die horizontale Verwaltungskooperation zwischen den Mitgliedstaaten dar, sondern *die* einzige Voraussetzung, auf der zudem das zentrale Rechtsinstitut der gegenseitigen Anerkennung basiert.⁴ Aufgrund der fehlenden primärrechtlichen Verankerung herrscht allerdings keine Einigkeit über die Rechtsgrundlage des Vertrauensgrundsatzes, dessen (genauen) normativen Gehalt, die Bezugspunkte des Vertrauens sowie die daraus resultierenden Rechtsfolgen für die Mitgliedstaaten und gegebenenfalls die Unionsorgane.

¹ Vgl. die Beitragstitel von *K. Müller*, ZEuS 2016, 345 (345 ff.); *A. K. Weilert*, in: M. A. Weingardt (Hrsg.), *Vertrauen in der Krise*, 2011, S. 105 (105 ff.).

² *S. A. von Bogdandy*, ZaöRV 79 (2019), 503 (508 ff.); *J.-W. Müller*, ELJ 21 (2015), 141 (144 ff.).

³ EuGH, Gutachten 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454, Rn.192 – Beitritt der Union zur EMRK.

⁴ So etwa *E. Schmidt-Aßmann*, *Die Verwaltung* 2010, Beiheft 10, 263 (269 f.); ähnlich *M. Hartmann*, *Europäisierung und Verbundvertrauen*, 2015, S. 15; *E. Schmidt-Aßmann/A.-K. Kaufhold*, in: A. Voßkuhle/M. Eifert/C. Möllers (Hrsg.), *GVwR*, Bd. II, 3. Aufl. 2022, § 27, Rn. 18.

Die Verrechtlichung des herkömmlichen sozialen⁵ Vertrauensbegriffs basiert weitgehend auf den in Art. 2 EUV proklamierten Unionswerten, die alle Mitgliedstaaten teilen und bei der Durchführung des Unionsrechts stets achten müssen.⁶ Die Annahme, dass die Unionswerte in den Mitgliedstaaten zum Ausdruck kommen und in ihrem Inhalt mit den grundlegenden nationalen Wertentscheidungen übereinstimmen, bildet dabei den Kern der Vertrauensvermutung.⁷ Die in mehreren Mitgliedstaaten ausgebrochene Rechtsstaatlichkeitskrise,⁸ d.h. die Erosion der Rechtsstaatlichkeit (Art. 2 S. 1 EUV) durch mitgliedstaatliche Maßnahmen, rückt allerdings die Frage nach den Grenzen des diesen Mitgliedstaaten entgegenzubringenden Vertrauens in den Vordergrund. Dies nicht zuletzt angesichts der Tatsache, dass „Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union keine Option [ist]. Sie ist Pflicht.“⁹ Wo endet die Autonomie der Mitgliedstaaten, über die Durchsetzung der Unionswerte – insbesondere der Rechtsstaatlichkeit – souverän zu entscheiden und wann ist eine zentrale Reaktion durch die EU angezeigt? Hier offenbart sich ein Spannungsverhältnis zwischen nationalem und unionsrechtlichem Tätigwerden, dessen schonender Ausgleich eine komplexe Aufgabe ist.

Vor diesem Hintergrund möchte diese Arbeit zu dem juristischen Vertrauensdiskurs beitragen, indem sie die Entwicklung des Vertrauensbegriffs in der EuGH-Rechtsprechung nachzeichnet, die Rechtsnatur des gegenseitigen Vertrauens anhand des Primärrechts untersucht und dessen Zusammenhang zur Rechtsstaatlichkeit(skrise) darlegt. Sie setzt sich zum Ziel, die Funktionsweise des Vertrauensgrundsatzes anhand verschiedener Referenzgebiete des Unionsrechts aufzuzeigen. In den Blick genommen werden hierbei die Grundfreiheiten, der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie der Bereich der Finanz- und Bankenaufsicht. Die Analyse zeigt die bislang zum Teil inkohärente Handhabung des Vertrauensgrundsatzes in Rechtsetzung und Rechtsprechung, wo dieser als Grundlage des Anerkennungsprinzips, als Ziel von Sekundärrechtsakten und zugleich als eigenständiger Rechtsgrundsatz aufgefasst wird. Uni-

⁵ M. Hartmann, *Europäisierung und Verbundvertrauen*, 2015, S. 26 ff.; N. Luhmann, *Vertrauen*, 5. Aufl. 2014, S. 27 ff.

⁶ EuGH, Gutachten 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454, Rn. 168 – Beitritt der Union zur EMRK.

⁷ I. Pernice, in: J. Krüper/M. Payandeh/H. Sauer (Hrsg.), *Konrad Hesses normative Kraft der Verfassung*, 2019, S. 165 (170, 177); ferner unter 6. Kap., A., S. 191 ff.

⁸ Vgl. A. von Bogdandy, in: S. Kadelbach (Hrsg.), *Verfassungskrisen in der EU*, 2018, S. 23 (24 ff.); C. Rizcallah, *Le principe de confiance mutuelle en droit de l'Union européenne*, 2020, S. 312 ff., Rn. 493 ff. Die Rechtsstaatlichkeitskrise stellt wiederum eine Ausprägung der Polykrise dar, in der sich die EU derzeit befindet, vgl. J.-C. Juncker, Rede im Bayerischen Landtag vom 14. Juni 2018, SPEECH/18/4166; M. Knodt/M. Große Hüttmann/A. Kobusch, in: A. Grimmel (Hrsg.), *Die neue Europäische Union*, 2020, S. 119 (119); M. Ludwigs/S. Schmahl, in: dies. (Hrsg.), *Die EU zwischen Niedergang und Neugründung*, 2020, S. 19 (19).

⁹ J.-C. Juncker, Rede zur Lage der Union 2017 vom 13. September 2017, SPEECH/17/3165.

onsgesetzgeber und EuGH setzen dem Vertrauensgrundsatz dabei je nach Referenzgebiet unterschiedliche Grenzen, weshalb es bislang weder eine allgemeine Definition des Vertrauensgrundsatzes gibt noch Klarheit vor allem hinsichtlich seiner Reichweite besteht.¹⁰ Im Mittelpunkt der nachfolgenden Untersuchung steht insbesondere die Frage, ob sämtliche oder ausschließlich die absolut gewährleisteten Unionsgrundrechte als Grenze des Vertrauens herangezogen werden können. Dabei wird deutlich werden, dass die EGMR-Rechtsprechung einen wertvollen Beitrag zur Klärung dieser Fragestellung leisten kann. Als gemeinsame Topoi der betrachteten Referenzgebiete wird sich die Gleichwertigkeit der nationalen Rechtsordnungen sowie ihre Fähigkeit, das Unionsrecht gleichermaßen zu achten und durchzusetzen, erweisen.

Nachdem Vertrauen mittels eines interdisziplinären Zugriffs als Rechtsbegriff definiert und seine Kernmerkmale bestimmt wurden, widmet sich der zweite Teil der Arbeit der Darstellung des Vertrauens als Strukturprinzip der EU. Aufgrund seiner primärrechtlichen Verankerung in Art. 4 Abs. 3 EUV beinhaltet der Vertrauensgrundsatz sowohl eine horizontale Dimension, die das Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten betrifft, als auch eine vertikale Dimension, die sich auf das Verhältnis zwischen der EU und den Mitgliedstaaten bezieht. Somit verkörpert er einen föderalen Grundsatz, der der praktischen Wirksamkeit des Unionsrechts und der Wertesicherung im Europäischen Verfassungs- und Verwaltungsverbund dient, wobei die „Vielfalt in der Einheit“ bzw. die „Einheit in der Vielfalt“¹¹ gewahrt werden.¹² Im Weiteren werden sodann die primärrechtlichen Grenzen des Vertrauensgrundsatzes untersucht. Hierbei wird auf Art. 2 EUV, Art. 4 Abs. 2 EUV und Art. 7 Abs. 2 EUV eingegangen. Insgesamt nähert sich die Arbeit dem Vertrauensbegriff somit vorrangig aus einer normativen bzw. dogmatischen Perspektive an unter Ausgrenzung der Frage nach der faktischen Existenz von Vertrauen in der Beziehung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten¹³ bzw. den Mitgliedstaaten untereinander.¹⁴

Die gravierende Verletzung der Rechtsstaatlichkeit in einigen Mitgliedstaaten drängt in diesem Kontext ferner die Frage auf, wie sich die Rechtsstaatlichkeitskrise auf den Vertrauensgrundsatz auswirkt.¹⁵ Im dritten Teil der Arbeit werden daher die Rechtsstaatlichkeit als Unionswert sowie ihr enger Zusammenhang

¹⁰ Kritisch *M. Nettesheim*, EUZ 2018, 4 (17).

¹¹ So lautet auch das Motto der Europäischen Union, abrufbar unter european-union.europa.eu/principles-countries-history/symbols/eu-motto_de.

¹² Vgl. *M. Hartmann*, Europäisierung und Verbundvertrauen, 2015, S. 23: die EU unterliegt „einer identitätsstiftenden Fiktion rechtlicher Einheit in einer Realität rechtlicher Vielfalt“.

¹³ *K. Drakos/C. Kallandranis/S. Karidis*, JCMS 57 (2019), 1228 (1231 ff.); *K. Lenaerts*, CMLRev. 41 (2004), 317 (318 ff.); vgl. auch die Pressemitteilung IP/21/1867 der Kommission vom 23. April 2021.

¹⁴ Vgl. im Bereich des Europäischen Haftbefehlsrechts *A. Efrat*, JEPP 26 (2019), 656 (658 ff.); *P. Popelier/G. Gentile/E. van Zimmeren*, ELJ 28 (2022), 167 (172 ff.).

¹⁵ Vgl. *A. Kulick*, JZ 75 (2020), 223 (223 ff.).

zum Vertrauensgrundsatz dargestellt. Einen Schwerpunkt legt die Arbeit dabei auf die richterliche Unabhängigkeit im Sinne des Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV als konstituierender Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips und wesentliche Funktionsbedingung für den Vertrauensgrundsatz, indem sie die einschlägige EuGH-Rechtsprechung aufarbeitet und kritisch bewertet.¹⁶ Eine nicht unabhängige Gerichtsbarkeit, die nicht in der Lage ist, die rechtmäßige Anwendung und Durchsetzung des (Unions-)Rechts sicherzustellen, erschüttert die Vertrauensvermutung innerhalb der EU in ihren Grundfesten und entzieht ihr im Einzelfall sogar die Grundlage.¹⁷

Die Arbeit schließt mit der Darstellung des „Waffenarsenals“ der EU zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit. Untersucht werden erstens die Rechtsinstrumente politischer Natur, namentlich die Aktivierung des Art. 7 EUV, der EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips,¹⁸ das EU-Justizbarometer,¹⁹ der Rechtsstaatsdialog im Rat²⁰ und der Zyklus zur Überprüfung der Rechtsstaatlichkeit,²¹ wobei Reformen für eine effektivere Umsetzung vorgeschlagen werden. Zweitens werden die gesetzgeberischen Maßnahmen dargestellt und bewertet, insbesondere die Rechtsstaatsverordnung 2021 und der damit eingeführte Konditionalitätsmechanismus. Drittens wird die (direkte und indirekte) gerichtliche Kontrolle anhand von Art. 258 AEUV und Art. 267 AEUV analysiert. Die Untersuchung wird ergeben, dass unter bestimmten Voraussetzungen ein allein auf Art. 2 EUV gestütztes Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet werden kann und dass das Unabhängigkeitserfordernis als Zulässigkeitsvoraussetzung für die Einleitung des Vorabentscheidungsverfahrens nicht einer vertieften Prüfung, die der Prüfung im Rahmen des Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV entspräche, unterliegen soll.²² Die einzelnen Rechtsinstrumente werden als vertrauensgenerierend, vertrauensfördernd bzw. vertrauenssichernd kategorisiert und hinsichtlich ihrer Effektivität in Bezug auf die Sicherung der Rechtsstaatlichkeit evaluiert.

Insgesamt leistet die Arbeit damit vor allem einen Beitrag zum Europäischen Verfassungs- und Verwaltungsrecht: Ziel ist es, dem Vertrauensgrundsatz schärfere Konturen zu verleihen und ihn im Europäischen Verfassungsrecht zu verorten, sodass fortan in Literatur und Judikatur mehr systematische Klarheit über seine Reichweite herrscht. Daneben wird ein Beitrag zur Debatte über die vertikale Zuständigkeitsverteilung im Mehrebenensystem aus Unionsrecht und mit-

¹⁶ Grundlegend EuGH, Rs. C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, Rn. 32 – Associação Sindical dos Juizes Portugueses (ASJP).

¹⁷ Wie hier *D. Kochenov/J. Morijn*, EPL 27 (2021), 759 (770); *L. Pech/K. L. Scheppele*, CYELS 2017, 3 (11); *P. Zinonos*, EPL 25 (2019), 615 (631 ff.).

¹⁸ KOM(2014) 158 endg.

¹⁹ KOM(2013) 160 endg.

²⁰ Schlussfolgerungen des Rates der EU und der im Rat vereinigten Mitgliedstaaten über die Gewährleistung der Achtung der Rechtsstaatlichkeit vom 12. Dezember 2014 (16134/14).

²¹ KOM(2019) 343 endg., S. 11 ff.

²² Vgl. EuGH, Rs. C-132/20, ECLI:EU:C:2022:235, Rn. 69 – Getin Noble Bank.

gliedstaatlichem Verfassungsrecht geleistet, indem Umfang und Grenzen des Tätigwerdens der Unionsorgane zur Wahrung der Unionswerte bzw. der Rechtsstaatlichkeit abgesteckt werden.

Erster Teil

Die Genese und Entwicklung des Vertrauensgrundsatzes in unterschiedlichen Referenzgebieten

Der Vertrauensgrundsatz findet seinen Ursprung in der EuGH-Rechtsprechung und hat sich allmählich zum Kernbegriff der Rechtsprechung sowie der Rechtsetzung entwickelt. Die Fragen nach seiner genauen Ausgestaltung und rechtlichen Qualität sind mangels einer expliziten primärrechtlichen Verankerung nach wie vor umstritten. Aus diesem Grund ist eine Untersuchung des Vertrauensbegriffs an erster Stelle in den Referenzgebieten angezeigt, in denen sich der Unionsgesetzgeber und der EuGH zum Grundsatz des Vertrauens als Grundlage der horizontalen Kooperation bekannt haben. Eine solche Annäherung ist allerdings nur unter Berücksichtigung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung möglich, der mit dem Vertrauensgrundsatz unmittelbar verbunden ist. Der Anerkennungsgrundsatz kennzeichnet die zwischenstaatliche Kooperation in unterschiedlichen Bereichen des Unionsrechts und bezieht sich auf Waren und Dienstleistungen sowie auf gerichtliche Entscheidungen und Hoheitsakte, welche in einem anderen Mitgliedstaat erlassen wurden. Voraussetzung und Grundlage dafür bildet, wie zu zeigen sein wird, das gegenseitige Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten.

1. Kapitel

Vertrauen im Binnenmarkt

A. Vertrauen als Grundlage des Rechtsinstituts der gegenseitigen Anerkennung

I. Gegenseitige Anerkennung in harmonisierten Bereichen

Die Genese und ursprüngliche Entwicklung des Vertrauensbegriffs haben im Bereich der Binnenmarktpolitik stattgefunden, auch wenn seine Bedeutung dort mittlerweile etwas in den Hintergrund gerückt ist.¹ Anlass dazu war die Auseinandersetzung des EuGH mit Marktbeschränkungen infolge von Doppelprüfungen von bereits im Herkunftsmitgliedstaat kontrollierten Produkten bzw. erworbenen Qualifikationen.² Der Vertrauensbegriff fand zum ersten Mal im Jahre 1977 Erwähnung,³ nämlich in Bezug auf ein harmonisiertes System gesundheitsbehördlicher Kontrollen in der Rechtssache *Bauhuis*.⁴ Der EuGH stellte in die-

¹ J. Snell, in: E. Brouwer/D. Gerard (Hrsg.), *Mapping Mutual Trust*, 2016, S. 11 (11): Dies liege daran, dass der Binnenmarkt ursprünglich durch detaillierte Harmonisierungsmaßnahmen aufgebaut wurde; vgl. aber die ausdrückliche primärrechtliche Verankerung der gegenseitigen Anerkennung im Binnenmarkt in Art. 57 Abs. 1 EWGV: „Um die Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten zu erleichtern, erläßt der Rat während der ersten Stufe der Übergangszeit einstimmig und danach mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung der Versammlung Richtlinien für die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise.“

² Vgl. etwa EuGH, Rs. 104/75, Slg. 1976, 613, Rn. 26/27 – De Pijper; Rs. 35/76, Slg. 1976, 1871, Rn. 34/36 – Simmenthal I; Rs. 71/76, Slg. 1977, 765, Rn. 19 – Thieffry; Rs. 120/78, Slg. 1979, 649, Rn. 14 – Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein; Rs. C-340/89, Slg. 1991, I-2357, Rn. 16 ff. – Vlassopoulou/Ministerium für Justiz u.a. Baden-Württemberg; zur jüngeren Rechtsprechung s. EuGH, Rs. C-525/14, ECLI:EU:C:2016:714, Rn. 51 – Kommission/Tschechien. Ausführlicher S. Michaels, *Anerkennungspflichten im Wirtschaftsverwaltungsrecht*, 2004, S. 213 ff., 399 ff.

³ Vgl. aber KOM(69) 1152 endg., S. 4; eine frühere Bezugnahme auf den Vertrauensbegriff ist hinsichtlich des Verhältnisses der Mitgliedstaaten zu Drittstaaten erkennbar, EuGH, Gutachten 1/75, Slg. 1975, 1335, 1364 – Lokale Kosten („das Vertrauensverhältnis innerhalb der Gemeinschaft“); Rs. 138/77, Slg. 1978, 1645, Rn. 5 – Ludwig/Freie und Hansestadt Hamburg („Prinzip des Mißtrauens gegenüber Drittländern“); Rs. 30/79, Slg. 1980, 151, Rn. 14 – Land Berlin/Wigei („Im übrigen verpflichtet das Gemeinschaftsrecht die Mitgliedstaaten nicht, Drittstaaten das gleiche Vertrauen entgegenzubringen, das [...] das Verhältnis der Mitgliedstaaten untereinander, kennzeichnen soll [...].“).

⁴ EuGH, Rs. 46/76, Slg. 1977, 5 – Bauhuis.

sem Zusammenhang fest, dass dieses System auf dem Vertrauen, „das sich die Mitgliedstaaten hinsichtlich der Garantien entgegenbringen müssen, die sich aus den vor dem Versand von den Gesundheitsbehörden des Versandlandes durchgeführten Kontrollen ergeben“, beruhe.⁵ Diese Argumentationslinie wurde vom EuGH im Anschluss hieran auch auf andere Bereiche⁶ des Binnenmarkts übertragen, in denen eine *Voll- bzw. Teilharmonisierung* erfolgte,⁷ wie z.B. im Kontext von Fernsehdienstleistungen,⁸ Hochschulabschlüssen und Berufsqualifikationen,⁹ Arzneimitteln¹⁰ und im Führerscheinrecht.¹¹ Allen diesen Fällen ist gemeinsam, dass sich eine Pflicht zur Anerkennung der in einem anderen Mitgliedstaat durchgeführten Kontrollen oder erworbenen Qualifikationen ausdrücklich oder implizit aus unionssekundärrechtlichen Rechtsakten ergibt.¹² Eine terminologische Klarstellung bzw. den Zusammenhang zwischen Anerkennung und Vertrauen hat der EuGH zu dieser Zeit jedoch nicht vorgenommen bzw. hergestellt.¹³

⁵ EuGH, Rs. 46/76, Slg. 1977, 5, Rn. 22/25, 37/39 – Bauhuis; bestätigt durch EuGH, Rs. C-5/94, Slg. 1996, I-2553, Rn. 19 – Hedley Lomas; Rs. C-11/95, Slg. 1996, I-4115, Rn. 88 – Kommission/Belgien; Rs. C-124/95, Slg. 1997, I-81, Rn. 49 – Centro-Com.

⁶ Dazu auch S. *Eßlinger*, *Gegenseitiges Vertrauen*, 2018, S. 47.

⁷ Zu den voll bzw. teilweise harmonisierten Bereichen des Binnenmarkts vgl. C. *Rizcallah*, *Le principe de confiance mutuelle en droit de l'Union européenne*, 2020, S. 107 ff., Rn. 106 ff. bzw. S. 130 ff., Rn. 142 ff.

⁸ EuGH, Rs. C-11/95, 1996, I-4115, Rn. 88 – Kommission/Belgien.

⁹ EuGH, Rs. C-340/89, Slg. 1991, I-2357, Rn. 16 ff. – Vlassopoulou/Ministerium für Justiz u.a. Baden-Württemberg; Rs. C-238/98, Slg. 2000, I-6623, Rn. 33 – Hocsman; Rs. C-110/01, Slg. 2003, I-6239, Rn. 30 – Tennah-Durez; Rs. C-274/05, Slg. 2008, I-7969, Rn. 30 – Kommission/Griechenland; Rs. C-286/06, Slg. 2008, I-8025, Rn. 65 – Kommission/Spanien; Schlussanträge GA V. *Trstenjak*, Rs. C-118/09, Slg. 2010, I-13627, Rn. 47 – Koller. Vgl. auch Art. 53 AEUV (ex Art. 47 EGV).

¹⁰ EuGH, Rs. C-452/06, Slg. 2008, I-7681, Rn. 25 ff. – Synthon; ausführlich zur Entwicklung des Anerkennungsprinzips im Bereich der Arzneimittel S. *Röttger-Wirtz*, *REALaw* 13 (2020), 61 (63 ff.).

¹¹ Vgl. vor den Harmonisierungsmaßnahmen EuGH, Rs. 16/78, Slg. 1978, 2293, Rn. 7 f. – Choquet; nach den Harmonisierungsmaßnahmen EuGH, Rs. C-193/94, Slg. 1996, I-929, Rn. 26 – Skanavi und Chryssanthakopoulos; Rs. C-230/97, Slg. 1998, I-6781, Rn. 41 – Awoyemi; Rs. C-476/01, Slg. 2004, I-5205, Rn. 45 ff. – Kapper; Rs. C-195/16, ECLI:EU:C:2017:815, Rn. 35, 45 – I; zu den Gründen für eine Versagung der Anerkennung eines von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Führerscheins s. insb. EuGH, Rs. C-1/07, Slg. 2008, I-8571, Rn. 39 – Weber; Rs. C-184/10, Slg. 2011, I-4057, Rn. 33 – Gasser; Rs. C-467/10, ECLI:EU:C:2012:112, Rn. 62, 65 – Akyüz; Rs. C-339/14, ECLI:EU:C:2015:333, Rn. 30 – Wittman. Dazu näher M. *Brenner*, *EuR* 2010, 292 (293 ff.); H. *Janker*, *DAR* 2009, 181 (182 ff.); T. *Oppermann/C. D. Classen/M. Nettesheim*, *Europarecht*, 9. Aufl. 2021, § 26, Rn. 17 f.; M. *Schröder*, *REALaw* 13 (2020), 37 (45 ff.).

¹² In Steuersachen wird vielmehr der Schwerpunkt in der zwischenstaatlichen Kooperation der Behörden vor dem Erlass eines Verwaltungsakts gelegt, sodass dem Anerkennungsgrundsatz nur eine marginale Bedeutung beigemessen wird, S. *Dorigo*, *REALaw* 13 (2020), 109 (126 ff.).

¹³ Dazu s. unten unter 4. Kap., E. IV., S. 155 f.

Sachregister

- Akkreditierung 27 f.
Anwendungsbereich
– der GRCh 314 f.
– des Unionsrechts 228, 274, 286, 315
– von Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2
EUV 241, 313
Anzeigeverfahren 141 f., 155 f., 161, 330
Aranyosi-Test 67 ff., 110 f., 201, 266 ff., 333
Aufsichtskollegien 128, 131 ff., 143, 146, 148, 160
Aufsichtsmodell 117, 122 f., 126, 128, 133, 135, 146, 160, 179
Aussetzung von Zahlungen 296

Berücksichtigungspflicht 68
Beweislastumkehr 271 f., 333
Bindungswirkung 141, 220, 298
– der Entsendebescheinigung 21, 23 ff.
– verfassungsrechtlicher Entscheidungen 253 ff.
Bosphorus-Vermutung 100 ff.

Cassis-de-Dijon-Doktrin 11 ff., 119

dezentraler Vollzug 176, 179, 183, 239
Durchsetzung
– der Rechtsstaatlichkeit 240, 254, 282, 318
– der Unionswerte 2, 256, 303, 306, 326 f., 332
– des Unionsrechts 232, 238 f., 297, 303, 307
– ~mechanismen 26, 174, 284, 288, 297, 317

effektiver Rechtsschutz 37, 43, 63 ff., 109, 111, 223, 238, 313, 318, 321

Einheit 3, 11, 65, 150 f., 172, 195, 199, 204, 206, 213, 220, 239, 252, 331
eklatante Rechtsverweigerung 107
EMRK-Bertrittsgutachten 1, 35 ff., 102, 114, 330, 393
Ermessensklausel 90, 95
ESIF-Dachverordnungen 300 ff.
Europäische Ermittlungsanordnung 74 f.
europäische Identität 206, 227
Europäischer Pass 118 ff., 129 ff., 141 ff., 157, 179
Europäischer Verwaltungsverbund 28, 145, 149 ff., 159, 177, 218
extraterritoriale Wirkung
– von Art. 36 AEUV 20
– von Gerichtsentscheidungen 238

finanzielle Interessen der EU 192, 289, 296, 300, 302
Föderalismus 199, 202
Funktionenteilung 200
Funktionsstörungen 86, 264

Gegenseitige Anerkennung 1, 6, 9 ff., 15 ff., 36 ff., 49 ff., 73 ff., 177 f., 180 ff., 214 f.
– negative ~ 84
Gerichtsorganisation 228, 324
Gleichheit der Mitgliedstaaten 187 ff., 252
Gleichwertigkeit
– der mitgliedstaatlichen Regelungen 12, 177 ff.
– der nationalen Aufsichtssysteme 120, 133, 146
– der nationalen Rechtsordnungen/Rechtssysteme 3, 32, 75, 114, 167 f., 179 ff., 188, 204, 216, 329 f.
– Vermutung der ~ 48

- der nationalen Entscheidungen 182
- Grundrechtseinhaltung 98, 112, 115, 175, 184
- Grundrechtsschutz 16, 38, 53, 65, 72, 87, 102, 105, 107, 154, 203, 213, 324, 330
- nationaler ~ als Grenze des Vertrauensgrundsatzes 65 f.
- offensichtlich unzureichender ~ 100, 103
- unionaler ~ als Grenze des Vertrauensgrundsatzes 3, 66 ff., 109 ff.
- Grundsatz der Gewaltenteilung 238, 256, 269, 312, 314
- Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit 14, 15, 23 f., 68, 72 f., 7, 128, 131, 141, 146, 153, 155, 189 ff., 205, 212, 220, 239, 280, 286, 305, 316, 325, 331
- Grundsatz der mitgliedstaatlichen Verfahrensautonomie 64 f., 128, 135, 199 f., 220, 255 f., 262
- Grundsatz der Nichtzurückweisung 83
- Haftbedingungen 67 ff., 103, 105, 110, 265
- Harmonisierung 11 ff., 26, 31, 50, 56, 180, 200, 216, 221
- Harmonisierung 11 ff., 26, 31, 50, 56, 180, 200, 216, 221
- Herkunftslandprinzip 13
- Horizontaler *Solange*-Vorbehalt 112. ff., 330
- Identitätsgarantie 205, 211, 213
- Identitätswahrung der Mitgliedstaaten 209 ff.
- Informationsaustausch 20, 43, 83, 128, 147, 154, 160, 169, 217 ff., 332
- institutionelles Gleichgewicht 298, 306 f.
- Internationaler Schutz 81 ff.
- Justiziabilität 228, 245
 - der Unionswerte 228
 - der Rechtsstaatlichkeit 304 ff.
- Kompetenzüberschreitung 77
- Konditionalitätsmechanismus 4, 192, 289 ff., 327, 333
- Kongruenz 78, 146, 216, 219, 225
- Kontrolldichte 235, 270, 310, 327
- Kontrolle 1, 21, 36, 60, 64, 70, 74, 89, 109, 128, 219 ff., 235, 301 f., 327
 - gerichtliche 4, 64, 89, 152, 229, 231, 236 f., 239, 241, 245, 301, 307
 - politische 157 f., 161, 248 f., 269
- Kontrollmechanismen 100 f., 216, 219 f.
- Kontrollverzicht(e) 41 ff., 48, 56, 114, 176, 182 f., 188, 195, 197, 208, 330 f.
- Kooperations- und Kontrollverfahren (CVM) 234
- Kopenhagen-Dilemma 236 f.
- Kopenhagener Kriterien 233 f., 236 f.
- Letztentscheidungsbefugnis 99, 212
- Loyalitätsgrundsatz/Loyalitätsprinzip *siehe* Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit
- Maximalübertragungsverbot 136
- Mehrebenensystem 4, 112, 128, 134, 199, 202, 205 f.
- mehrstufiges Verfahren 140, 160
- Misstrauen 17, 171 f., 219
- Nachprüfungsverbot 40 f., 75, 80, 180
- nationale Diversität 14
- nationale Identität 16 *siehe auch* Verfassungsidentität
- Ne-bis-in-idem*-Grundsatz 49, 55
- Netzwerk 28, 30, 132 f, 147, 218 f., 286
- Operationalisierung der europäischen Rechtsstaatlichkeit 231, 239, 313
- Ordre-public*-Vorbehalt 41, 44 f., 46, 52 f.
 - unionsrechtlicher ~ 208 ff., 270
- Parteienfinanzierung 287
- Prinzip der begrenzten Einzelemächtigung 191, 200, 255, 262, 274, 281, 310 f., 326
- Prozeduralisierung 238, 257, 332
- Recht auf faires Verfahren 24, 44, 70, 72, 111, 231, 240, 268, 270

- Rechtsaufsicht 127, 153 f., 160
 – ~union 328, 333
 Rechtsbrüche 176, 219, 262, 267
 Rechtspluralismus 50, 204 f.
 Rechtsstaatlichkeitsaufsicht 273, 283, 328, 333
 rechtsstaatsbezogene Mangel 273, 278
 Rechtsstaatsverordnung 4, 192, 288 ff., 317, 328
 Rechtstreue 97, 167, 176, 183, 192, 200 f., 331
 – Unions~ 1, 85, 117, 146, 154, 167 f., 172, 193, 199, 208, 214, 223, 259, 273, 280, 297, 303, 330
 – Vermutung der ~ 17, 86, 99, 114, 117, 154, 180, 182, 188, 190, 203
 Rechtsverstoß 19, 173, 261 f.
 – Grund~ 41, 54, 110
 – Unions~ 300, 308
 Rückschrittsverbot 114, 187, 209, 236 ff., 256, 305, 310, 312, 315 f., 332

 Selbsteintrittsrecht 85, 137 f., 151
soft law 282, 285 f.
 Souveränitätsübertragung 36, 182
 Systemische Mängel 70 ff., 86 ff., 91 ff., 104, 107, 110 f., 156 f., 161, 200 f., 278, 283, 285, 289, 295, 311 f., 315 f., 325 f.
 – ~Doktrin 260 ff.
 Systemvertrauen 166 ff., 176, 183, 208, 259 f., 331

 transnationaler Verwaltungsakt 119, 180 f., 217

 umgekehrter Vollzug 149 ff.
 Unabhängigkeit
 – der nationalen Aufsichtsbehörden 157 ff.
 – ~skriterium 320 ff.
 – richterliche 4, 231, 233, 236, 238 ff., 267 ff., 321
 Unionsrecht
 – Autonomie des ~ 35
 – Vorrang des ~ 19, 65, 71, 210, 212, 251 ff.
 – Einheit und Wirksamkeit des ~ 65, 213, 239, 252
 unionsrechtliche Ewigkeitsklausel 227
 unmittelbare Wirkung 15, 194
 – von Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV 251 ff.

 Verantwortungsverteilung 195, 201, 220, 331
 Verbund 165
 – Informations~ 218
 – Verfassungs~ 163, 198 ff., 204, 210
 – Verwaltungs~ 201
 – Werte~ 226
 Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten *siehe* Grundsatz der mitgliedstaatlichen Verfahrensautonomie
 Verfassungsidentität 199, 204, 206, 209 ff., 254
 Verfassungspluralismus 205 f., 209, 260, 328
 Verlagerung des Grundrechtsschutzes 98, 112 f., 330
 Verrechnung 316 ff.
 vertikale Aufhebungsentscheidungen 151 f.
 Vertragsakzessorietät 189, 194 ff.
 Vertragsverletzungsverfahren 4, 21, 82, 122, 192, 283, 288, 293, 299, 302, 304 ff.
 – systemisches 308 ff.
 Vertrauen 1 f., 10, 18, 30, 38, 43, 55, 113, 118, 121, 126, 133, 145 f., 159, 167 f., 170, 173 ff., 192, 220, 233, 286, 302, 314
 – als Strukturprinzip der EU 3, 35, 163 ff., 186, 195, 220
 – Aussetzung des ~s 80, 94, 207 f., 212, 215, 221
 – Bezugspunkte des Vertrauens 1, 48, 166 ff., 183, 259
 – blindes Vertrauen 18, 29, 55, 108, 112, 114 f., 157, 171, 180, 221, 330 f.
 – Funktionen des ~ 195 ff.
 Vertrauensbegriff 2 ff., 6, 9, 32, 41, 49, 97, 166, 203, 206, 226, 297, 329
 Vertrauensbruch 171, 174, 200, 214
 Vertrauensfundament 192, 207 f., 221, 240, 271, 273, 327, 332

- Vertrauensstärkung 26, 76 f., 96, 126,
128, 131 ff., 145 ff., 216 f.
- Vertrauenswürdigkeit 1, 168 ff., 174,
217, 219, 278
- Verwaltungskooperation 1, 14, 17, 19 f.,
180 f.
- Vielfalt 3, 195, 204 f., 220, 261, 331
- Vorabentscheidungsverfahren 4, 61, 100,
152, 194, 201, 212, 239, 250, 253 f.,
304, 318 ff.
- Vorlageberechtigung 193, 319, 321 f.,
325
- Wertefundament 213, 274
- Wertehomogenität 204, 225, 274
- Wertentscheidung(en) 2, 47, 179, 210,
213
- Wertpluralismus 256, 332
- Wertesicherung 3, 163, 195, 198 ff., 220,
287, 297, 318, 327, 331
- Werteunion 225 ff.
- Werteverletzung(en) 208, 221, 332
- Wesensgehalt der Grundrechte 70, 72,
111, 114 f., 201, 209, 212, 231, 240,
270, 314
- wirksamer Rechtsbehelf 61, 89, 108,
264, 313
- Zertifizierung 27 ff.

Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht

herausgegeben von
Christian Calliess und Matthias Ruffert

Die Schriftenreihe *Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht* (EuDÖR) widmet sich den Verbindungen zwischen dem nationalen und dem europäischen Recht. Das Öffentliche Recht ist in Bewegung. Vor allem die europäische Integration stellt überkommene Strukturen und Denkmuster in Theorie und Dogmatik vor neue Herausforderungen. Nicht zuletzt der Vertrag von Lissabon etabliert neuartige Verbundstrukturen im Verfassungs- und Verwaltungsrecht. Die Reihe EuDÖR setzt sich zum Ziel, diesen Prozess mit aktuellen Forschungsarbeiten rechtswissenschaftlich zu begleiten.

ISSN: 2192-2470

Zitiervorschlag: EuDÖR

Alle lieferbaren Bände finden Sie unter www.mohrsiebeck.com/eudoer



Mohr Siebeck
www.mohrsiebeck.com

