

# **Bund-Länder-Regress nach Verhängung von EU-Zwangsgeldern**

INAUGURAL-DISSERTATION

zur Erlangung der Doktorwürde  
der Juristischen Fakultät  
der Eberhard-Karls-Universität  
Tübingen

vorgelegt von  
**MATTHIAS MITSCH**  
aus Stuttgart

**2008**

## Inhaltsverzeichnis

<b>A. Einleitung</b>	5
I. Einführung in die Thematik	5
II. Gang der Untersuchung	9
<b>B. Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts</b>	11
I. Allgemeine Bedeutung	11
II. Mittel zur Rechtsdurchsetzung	14
<b>C. Zwangsgeldverhängung nach Art. 228 Abs. 2 EGV</b>	19
I. Voraussetzungen	19
1.) Vertragsverletzungsverfahren gem. Art. 226, 227, 228 Abs. 1 EGV	20
a) Auf Initiative der Kommission (Art. 226 EGV)	20
aa) Vorverfahren	20
bb) Gerichtsverfahren vor dem EuGH	23
b) Auf Initiative eines Mitgliedstaates (Art. 227 EGV)	25
aa) Vorverfahren	25
bb) Gerichtsverfahren vor dem EuGH	26
2.) Folgen der Nichtdurchführung des Urteils	27
a) Handlungspflicht des verurteilten Mitgliedstaates	27
b) Sanktionsverfahren gem. Art. 228 Abs. 2 Unterabs. 1, 2 und 3 EGV	29
aa) Vorverfahren	30
bb) Gerichtsverfahren vor dem EuGH	33
cc) Sanktionsmittel Zwangsgeld und Pauschalbetrag	36
(1) Abgrenzung und Bemessung der Sanktionsmittel	36
(2) Festlegung der Sanktionsmittel durch den EuGH	42
c) Durchsetzbarkeit des Urteils nach Art. 228 Abs. 2 EGV	45
aa) Vollstreckung des Urteils	46
bb) Aufrechnung bzw. Zurückbehaltung von Gemeinschaftsmitteln	48
II. Praktisch relevante Anwendungsfälle	49

<b>D. Regressinteresse des Bundes</b>	<b>54</b>
I. Adressat der Zwangsgeldverhängung	54
1.) Verantwortlichkeit nach Europarecht	54
a) Auslegung des Begriffs „Mitgliedstaat“	56
aa) Rechtsnatur der Europäischen Union	57
bb) Rechtsschutzbestimmungen im EG-Vertrag	62
cc) Partizipation der Regionen	64
b) Prinzip der Gemeinschaftstreue	65
2.) Verantwortlichkeit nach Völkerrecht	68
a) Anwendbarkeit des Völkerrechts	68
b) Staatenverantwortlichkeit in Bundesstaaten	69
3.) Ergebnis	72
II. Verpflichtung zur Umsetzung von EU-Richtlinien	73
1.) Verpflichtung nach Europarecht	73
a) Umsetzungsverpflichtung aus der EU-Richtlinie	74
b) Umsetzungsverpflichtung gem. Art. 249 Abs. 3 EGV	75
2.) Verpflichtung nach deutschem Staatsrecht	80
a) Umsetzungsverpflichtung gem. Art. 24 GG	80
b) Umsetzungsverpflichtung gem. Art. 23 GG	83
c) Umsetzungsverpflichtung gem. Art. 10 Abs. 3 Einigungsvertrag	87
d) Umsetzungsverpflichtung aus dem Grundsatz „venire contra factum proprium“	91
e) Umsetzungsverpflichtung aus dem Prinzip der Bundestreue	92
aa) Inhalt und Bedeutung der Bundestreue	92
bb) Anwendung auf Umsetzung von EU-Richtlinien	95
3.) Ergebnis	99
III. Entfallen der Umsetzungsverpflichtung	100
IV. Nichtumsetzung von EU-Richtlinien	101
1.) Gründe für das Umsetzungsdefizit	101
2.) Verantwortlichkeit für das Umsetzungsdefizit	104

3.) Kontrolle des Umsetzungsstandes	107
V. Ergebnis	109
<b>E. Haftung und Idee des Föderalismus</b>	<b>110</b>
I. Begriff der Haftung	110
II. Verfassungspolitisches Prinzip des Föderalismus	113
1.) Grundzüge	113
2.) Funktionsfähigkeit der Idee des Föderalismus	115
<b>F. Historische Betrachtung der Bund-Länder-Haftung</b>	<b>118</b>
I. Verfassung des deutschen Kaiserreichs von 1871	118
II. Weimarer Reichsverfassung	120
III. Grundgesetz bis zur Finanzreform 1969	122
IV. Grundgesetzänderung durch das Finanzreformgesetz	125
<b>G. Anspruchsgrundlagen für einen Bund-Länder-Regress vor der Föderalismusreform 2006</b>	<b>130</b>
I. Grundgesetzliche Anspruchsgrundlagen	131
1.) Ausdrückliche Anspruchsgrundlage	131
2.) Art. 104 a Abs. 5 S. 1 2. Hs. GG	132
a) Unmittelbare Anwendung	132
b) Analoge Anwendung	136
aa) Analogien im Verfassungsrecht	137
bb) Anwendbarkeit ohne Ausführungsgesetz	138
cc) Vergleichbare Verfassungs- und Interessenlage	143
c) Erweiterter Anwendungsbereich durch Ausführungsgesetz	147
3.) Verfassungsrechtliches Leitprinzip der Kostenfolgenverantwortlichkeit	148
a) Bundesstaatliche Finanzverfassung	149
aa) Grundzüge	149
bb) Anwendung auf Zwangsgeldverhängung	151
b) Notwendigkeit der verfassungsrechtlichen Herleitung	158
aa) Amtshaftung nach Art. 34 GG, § 839 BGB	159

bb) Staatshaftung nach § 1 DDR-StHG	162
cc) Bundeszwang nach Art. 37 GG	164
dd) Bund-Länder-Streitverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG	168
ee) Mittelzurückbehaltung durch den Bund	169
ff) Mittelzurückbehaltung durch die Europäische Union	171
gg) Unmittelbare Wirkung von EU-Richtlinien	174
c) Ergebnis	177
II. Sonstige öffentlich-rechtliche Anspruchsgrundlagen	179
1.) Allgemeiner öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch	179
2.) Öffentlich-rechtliche Geschäftsführung ohne Auftrag	181
3.) Öffentlich-rechtliches Schuldverhältnis	182
4.) Drittschadensliquidation	183
III. Zivilrechtliche Regressansprüche	185
<b>H. Bund-Länder-Regress nach Art. 104 a Abs. 6 GG</b>	<b>187</b>
I. Entstehungsgeschichte	188
II. Zeitlicher Anwendungsbereich	192
III. Regelungen der Lastentragung	195
1.) Anwendungsbereich	195
2.) Art. 104 a Abs. 6 S. 1 GG	196
a) Haftung nach dem Verursacherprinzip	196
b) Alternative Solidarhaftung	201
c) Entstehung des Erstattungsanspruchs	204
d) Auswirkung auf die Umsetzung von EU-Richtlinien	207
e) Regress der Länder bei den Kommunen	212
IV. Ergebnis	214
<b>J. Prozessuale Durchsetzung des Bund-Länder-Regresses</b>	<b>216</b>
<b>K. Zusammenfassung</b>	<b>220</b>
<u>Literaturverzeichnis</u>	223