

der Universaldienstanbieter und Regulierungsbehörden vertritt, sind der Ansicht, dass es heute einfacher ist, in den Postmarkt einzutreten als vor zehn Jahren.¹⁸ Der Paketmarkt wächst und wird immer wettbewerbsfähiger, da die Universaldienstanbieter damit begonnen haben, mehr Pakete mit Mehrwert anzubieten. Da sich der Produktmarkt von Universaldienstanbietern und Nicht-Universaldienstanbietern angenähert hat, gibt es keinen Grund, den einen vom anderen zu unterscheiden. Die Tätigkeiten der Regulierungsbehörde unterscheiden häufig nicht zwischen den beiden Kategorien von Betreibern (Universaldiensteanbieter/Nicht-Universaldiensteanbieter). Die faktische Konvergenz der Aktivitäten sowie das Konzept eines weiten Postmarktes, wie es letztens in der Rs. C-259/16¹⁹ bestätigt worden ist, unterstreichen die jüngste Entscheidung dieses Verständnis.

VIII. Fazit

Eine Serie von Urteilen des EuGH hat nunmehr alle wesentlichen Fragen, die durch die mangelhaften Formulierungen

des Art. 9 der Richtlinie aufgeworfen worden waren, geklärt.²⁰ Der Tenor ist, dass es eine Konvergenz der Tätigkeiten der verschiedenen Betreiber gibt (Universaldienstbetreiber, Expressunternehmen, Plattformen, sofern sie eine der Tätigkeiten des Art. 2 Punkt 1 der Richtlinie ausüben) und die Regulierung auf dieses weite und dynamische Marktkonzept reagieren können sollte. Vor dem Hintergrund der rasanten Markttransformation (Stichwort: Paradigmenwechsel) ist die Frage der Kompetenzen und Ressourcen der Regulierungsbehörden auch für die eventuelle (weitere) Rechtsentwicklung von zentraler Bedeutung.²¹ ■

18 Siehe Fn. 17, S. 96.

19 EuGH ECLI:EU:C:2018:370 = BeckRS 2018, 9767 – Confetra u.a.

20 EuGH ECLI:EU:C:2011:654 = BeckRS 2011, 81476 – DHL International; EuGH ECLI:EU:C:2016:880 = BeckRS 2016, 82683 – DHL Express (Austria); EuGH ECLI:EU:C:2017:462 = BeckRS 2017, 113102 = EuZW 2017, 704 I. s. – Ilves Jakelu; EuGH ECLI:EU:C:2018:370 = BeckRS 2018, 9767 – Confetra u.a.

21 ERGP (23) 6, Report on the powers of the national regulatory authorities.

Buchbesprechung

Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV. Von Matthias Pechstein, Carsten Nowak und Ulrich Häde (Hrsg.). Bände 1–4, Leinen, 7301 Seiten, 2. Aufl. 2023, Mohr Siebeck, Tübingen, EUR 829.00,-. ISBN: 978-3-16-161479-8.

Rechtskommentare, Artikel für Artikel einzelner Normenwerke, sind ein herausragendes „Markenprodukt“ der deutschsprachigen Rechtsliteratur. Sie haben in der europarechtlichen und der internationalrechtlichen Literatur weltweite Verbreitung und auch Nachahmung gefunden, so dass zumindest im völkerrechtlichen Bereich schrittweise die englischsprachige Literatur an die Stelle der deutschsprachigen tritt, zT sogar bei überwiegend deutschsprachigen Kommentatorenkollektiven. Ein herausragendes Beispiel dafür ist der *Simma*-Kommentar zum UN-Recht, den manche vielleicht in seiner so anmutigen deutschen Erstfassung vermissen, der aber gerade in seiner englischsprachigen Version seinen definitiven Siegeszug angetreten hat. Im Unionsrecht bleibt die „deutsche Sprachbastion“ hingegen aufrecht. Aufgrund des besonderen Stellenwerts des Unionsrechts in den deutschen juristischen Hochschulcurricula (das Völkerrecht spielt im Vergleich dazu eine weitaus geringere Rolle, vgl. dazu den soeben erschienenen Band Hilpold/Nesi Teaching International Law, 2024) und auch aufgrund der engen Verknüpfung mit dem nationalen Recht sowie dessen Überlagerung, kommt dem Unionsrecht als Ausbildungs- und Forschungsgegenstand in Deutschland eben eine andere Relevanz zu – die literarische Produktion ist ein Spiegelbild dieser Tatsache. Von Umfang und Aufmachung her ist der „Frankfurter Kommentar“ wohl am besten mit dem von der Groeben/Schwarze-Kommentar zu vergleichen, während der Grabitz/Hilf/Nettesheim-Kommentar als Loseblatt-Sammlung erscheint. Ein weiteres imposantes Werk, ebenfalls in Buchform konzipiert, ist die „Enzyklopädie des Europarechts“, herausgegeben von Armin Hatje und Peter-Christian Müller-Graff, das allerdings nicht artikel-, sondern themenbezogen angelegt ist. Die Verfügbarkeit im Netz relativiert die Wahl des Formats, allerdings bleibt der Aktualisierungsrhythmus an die Option für das jeweilige Ausgangskonzept gebunden – angesichts der Veränderungsdynamik im Unionsrecht ein nicht unwichtiger Aspekt. Die Aktualisierung des Gesamtwerkes in festen, ein-

heitlichen Zeitintervallen hat wiederum den Vorteil, dass das Werk eher „aus einem Guss“ bleibt. Dieses Ziel zu verwirklichen ist bei einem derart großen Kommentarprojekt grundsätzlich nicht einfach, aber gerade der „Frankfurter Kommentar“ zeigt an vielen Stellen, dass die Herausgeber es verstanden haben, eine ordnende und strukturierende Gesamtedaktion nach Maßgabe von Leitideen zu schaffen, die hier insbesondere in der immer stärker werden Grundrechtsorientierung sowie in der Vertiefung von verfahrensrechtlichen Aspekten zu erkennen sind.

Für jeden am EU-Recht Interessierten muss das Erscheinen der zweiten Auflage des „Frankfurter Kommentars“ ein besonders freudiges Ereignis sein. Sechs Jahre sind seit der ersten Auflage vergangen, und das EU-Recht hat sich in dieser Zeit enorm weiterentwickelt. Dabei hat es keine große Vertragsrevision gegeben (die dringend notwendig wäre, aber dazu später), aber allein schon die vielfältigen normativen Neuentwicklungen auf der sekundärrechtlichen Ebene, ebenso wie die unablässige das „lebende Recht“ fortentwickelnde Rechtsprechung des EuGH haben neue Marksteine gesetzt, die vielfach auch eine neue Perspektive für das Unionsrecht insgesamt verlangen.

Wie positioniert sich dieses Werk national und international?

Insgesamt bietet dieser Kommentar auch eine gute Zusammenfassung des Diskussionsstandes nach Maßgabe der einschlägigen deutschen Kommentarliteratur (sowohl einbändig als auch mehrbändig). Geringe Berücksichtigung finden hingegen englischsprachige Kommentare, wie bspw. Blanke/Mangiameli (nunmehr, in der leider langsam ablaufenden Fortführung, Böttner/Blanke) bzw. Smit & Herzog on the Law of the European Union, die einen internationalen Kommentatorenstab, allerdings wiederum mit Schwerpunkt im deutschsprachigen Raum, aufweisen.

Was die materiellrechtlichen Ausführungen anbelangt, kann hier natürlich keine Besprechung im Detail erfolgen. Gesamthaft kann gesagt werden, dass dieser Kommentar in praktisch allen Bereichen des Unionsrechts ein maßgebliches Referenzwerk ist.

Punktuell – und ohne damit irgendeinen anderen Beitrag zurückzusetzen – sei auf die hervorragenden Kommentierungen von Marc Bungenberg zur „Gemeinsamen Handelspolitik“ oder von Jörg Gundel zum „Energierecht“ verwiesen. Mit Ulrich Häde ist ein großer Kenner der Europäischen Wirtschafts- und Währungspolitik (EWWU) im Herausgebersteam, dessen einschlägige Beiträge den Kommentar nochmals aufwerten. Die EWWU ist ein breites Feld, an dessen Kommentierung im „Frankfurter Kommentar“ mehrere Autoren und Autorinnen mitgewirkt haben. Es ist dies auch ein Gebiet von ungeheurer Dynamik, dessen zeitnahe Erfassung wiederum durch den Loseblatt-Ansatz oder auch durch das Konzept der „Enzyklopädie des Europarechts“ mit themenbezogenen Bänden besonders flexibel gelingen kann. Dieser Rezensent durfte an dem von Ulrich Hufeld und Christoph Ohler hervorragend angelegten Enzyklopädie-Band zur EWWU mitarbeiten („Das Unionsrecht der repressiven Haushaltskontrolle“, betreffend insbesondere den Stabilitäts- und Wachstumspakt) und hat die Thematik der EWWU monographisch aufgearbeitet („Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion – Ihr Umbau im Zeichen der Solidarität“, 2021). Er kann nur bestätigen, welche Komplexität diese Materie angenommen hat und welchem Wandel diese gleichzeitig kontinuierlich unterliegt. Dies trifft insbesondere auch auf das Verhältnis zwischen dem EuGH und den nationalen Verfassungsgerichten zu und für Deutschland ist dies durch das PSP-URteil v. 5.5.2020 nochmals besonders deutlich geworden (vgl. dazu Hilpold 23 Cambridge Yearbook of European Legal Studies 2022, 159, s. zum PSP-URteil des BVerfG auch das EuZW-Schwerpunktheft 12/2020, 489). Dieses Urteil des deutschen BVerfGs ist bekanntlich international auf massive Kritik gestoßen (so in nicht übertreffbarer britischer Ironie die Herausgeber der Common Market Law Review: „This is (...) a strongly-worded decision delivered with all the confidence of members of an institution that would very comfortably accept the compliment of being primus inter pares among constitutional courts in Europe and, come to think of it, well beyond“. Vgl. Editorial Comment CMLR(57) 2020, 965). Ein „Waffenstillstand“ wurde anschließend gefunden und nachfolgend, als es um die Absegnung des Next Generation EU-Finanzierungspakets (einer Drittmittelaufnahme durch die EU von bis dahin unbekannter Dimension) hat sich das BVerfG – sichtlich unter dem Eindruck der Reaktion auf das PSP-URteil – sogar über alle Maßen entgegenkommend gezeigt (vgl. dazu BVerfG EuZW 2023, 113 mAnm Mögele und Bespr. von Hilpold EuZW 2023, 169) und damit vielleicht sogar mit Untermaß reagiert, wenn dieses Gericht zuvor, im PSP-Streitfall, Übermaß gezeigt hat (vgl. dazu Hilpold EuZW 2023, 169). Wenn hier beispielhaft diese Dynamik hervorgehoben wird, dann dazu, um einen Anstoß zu geben, über Wege nachzudenken, diese Entwicklungen auch in Kommentaren möglichst zeitnah zu erfassen.

Im Bereich der Unionsbürgerschaft, dem ebenfalls das besondere Interesse dieses Rezensenten gilt (vgl. dazu die Ausführungen Niedobitek Europarecht zu: „Nichtdiskriminierung und Unionsbürgerschaft“, 2. Aufl. 2020, S. 805) hätten diesen Rezensenten nähere Ausführungen zur „Zambrano“-Rechtsprechung und damit zusammenhängend zum „Kernbestandsschutz des Unionsrechts“ interessiert.

Die besondere Stärke des „Frankfurter Kommentars“ liegt aber in den eingangs erwähnten Gebieten des Grundrechtsschutzes und der Analyse verfahrensrechtlicher Aspekte. Die Ausführungen zur Grundrechte-Charta sind profund und gediegen und machen diesen Kommentar gerade in diesem Bereich zu einem wichtigen Nachschlagewerk. Im Besonderen gewinnt dieser Kommentar durch den Umstand, dass Mitherausgeber Matthias Pechstein sein überaus wertvolles „EU-Prozessrecht“ (das leider als selbstständiges Werk nach der 4.

Aufl. 2011 nicht mehr fortgeführt worden ist) in aktualisierter Form gleichsam „eingebracht“ hat. Seine verfahrensrechtlichen Ausführungen und Überlegungen zählen – gerade im Kontext der immer wichtiger werdenden grundrechtlichen Perspektive – zum Besten, was sich auf dem deutschen Buchmarkt findet, ja diese wären auch in englischer Übersetzung international eine wertvolle Bereicherung der EU-rechtlichen Literatur. Besonders interessant fand dieser Rezensent bspw. die Ausführungen zum effektiven Rechtsschutz (Pechstein/Nowak/Häde Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AFUV/Kubicki, Bd. I, 2. Aufl. 2023, EUV Art. 19 Rn. 59 ff.) und zur „doppelten positivrechtlichen Verankerung“ dieses Schutzes: „als Unionsgrundrecht in Art. 47 GRC einerseits und als mitgliedstaatliche Verpflichtung in Art. 19 I UAbs. 2 EUV andererseits“ bzw. die Kommentierung von Nehl in Bd. I, GRCh Art. 47 Rn 3 ff.) über den Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes als „strukturell-funktionale und rechtsstaatliche Vorbedingung der Mitgliedschaft in der Union bzw. als ‚Meta-Norm‘ der Unionsgerichtsbarkeit in allen vom Unionsrecht erfassten Bereichen“. Eine starke Ansage, die Hoffnung weckt auf die weitere grundrechts- und rechtsstaatsformende Kraft des EuGH, trotz der Widerstände und der gegenläufigen Tendenzen auf nationaler Ebene (siehe Hilpold zu Österreich „Ischgl: Hat wieder wer das Licht ausgemacht?“, in: Die Presse v. 31.8.2023).

Ob der EuGH diese formende Kraft wirksam entfalten kann, hängt in der gegenwärtigen Gestaltung des Unionsrechts (aber gerade in diesem Punkt kann auf eine Vertragsrevisionskonferenz gehofft werden) von der Funktionsfähigkeit des Vorlageverfahrens gemäß Art. 267 AEUV ab. Der jüngste Vorstoß von GA Bobek, dieses Verfahren in seiner Tragweite weiter einzuschränken, ist im Fall „Consorzio Italian Management“ (EuGH ECLI:EU:C:2021:799 = EuZW 2022, 41 – Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi und Catania Multiservizi (C-561/19), vgl. dazu Hilpold NJW 2021, 3290) glücklicherweise abgewehrt worden, ja, dieses Verfahren wurde dabei sogar noch gestärkt (ibid.). Nach wie vor haben die nationalen Gerichte aber viel zu viel Spielraum bei der Verweigerung einer Vorlage unter Berufung auf die CILFIT-Rechtsprechung. Sie erweisen damit letztlich ihrer eigenen Rechtsordnung einen Bärendienst (so treffend formuliert von Kühling EuZW 2013, 641), durchschneiden aber damit das – ohnehin sehr schmale – Übertragungsband des Grundrechtsschutzes von der EU-Ebene auf die nationale Ebene. Pechstein/Görlitz prüfen im Kommentar zu Art. 267 (Pechstein/Nowak/Häde Bd. IV AEUV Art. 267 Rn 70 ff.) die zur Verfügung stehenden Instrumente zur Durchsetzung einer Vorlageverpflichtung nationaler Gerichte. Dazu hat die Praxis zum Unionsrecht zwar gewisse Ansätze entwickelt (so seit 2018 sogar eine Klagemöglichkeit durch die Europäische Kommission (EuGH ECLI:EU:C:2018:811 = EuZW 2018, 1038 – Kommission/Frankreich (Steuervorabzug für ausgeschüttete Dividenden) (C-416/17)) bzw. die Staatshaftung für judizielles Unrecht. Beide Instrumente haben sich aber letztlich als unwirksam erwiesen – ein Umstand, der durch die weitreichenden Funktionsdefizite des EGMR, dem eigentlich ebenfalls eine Prüfkompetenz über Art. 6 EMRK zufallen würde (Pechstein/Nowak/Häde/Görlitz Bd. IV AEUV Art. 267 Rn 80), noch weiter verstärkt wird (vgl. Hilpold/Waibl XLII Polish Yearbook of International Law 2022 (2023), 203). Auch hier muss also die Hoffnung letztlich auf einer Vertragsrevision ruhen (ibid.).

Insgesamt also ein sehr empfehlenswerter Kommentar, der alles andere als ein staubtrockener Juristentext ist, sondern gerade auch durch sein Engagement für Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit hervorsteicht und zum Schmökern quer über tausende von Seiten einlädt.

Professor Dr. Peter Hilpold, Universität Innsbruck