

Prof. Dr. Christian Koenig, LL.M. (LSE)

Europarecht I (Grundzüge des Europarechts)

Wintersemester 2024/25

Donnerstags 10 bis 12 Uhr (c. t.) in HS H

Aktuelle Informationen und Downloads: www.jura.uni-bonn.de/koenig

Fragen zur Organisation: sekretariat.zeia@uni-bonn.de oder unter (0228) 73-189

Inhaltsverzeichnis

A.	ALLGEMEINES	7
I.	ZUM BEGRIFF DES EUROPARECHTS.....	7
II.	ENTWICKLUNG DES EUROPÄISCHEN EINIGUNGSPROZESSES	8
1.	Entstehung der EU	8
2.	Mitglieder der EU	9
B.	ORGANISATION DER EUROPÄISCHEN UNION	10
I.	RECHTSNATUR DER EUROPÄISCHEN UNION.....	10
1.	Die Union als internationale Organisation	10
2.	Die Union als Staatenverbund	10
3.	Supranationalität der Union	10
II.	KOMPETENZVERTEILUNG	11
III.	DIE UNIONSORGANE.....	12
1.	Europäisches Parlament (Art. 14 Abs. 1 EUV).....	13
a)	Sitz: Straßburg	13
b)	Zusammensetzung.....	13
c)	Beschlussfassung.....	13
d)	Aufgaben	13
2.	Europäischer Rat (Art. 15 EUV).....	16
a)	Sitz: Brüssel	16
b)	Zusammensetzung (Art. 15 Abs. 2 EUV)	16
c)	Beschlussfassung: grundsätzlich einstimmig (Art. 15 Abs. 4 EUV)	16
d)	Aufgabe: politisches Leitorgan der Union (Art. 15 Abs. 1 S. 1 EUV)	16
3.	Rat (Art. 16 EUV).....	17
a)	Sitz: Brüssel (im April, Juni und Oktober Tagungen in Luxemburg)	17
b)	Zusammensetzung.....	17
c)	Beschlussfassung (Art. 16 Abs. 3 EUV).....	17
d)	Aufgaben	18
4.	Europäische Kommission (Art. 17 EUV).....	19
a)	Sitz: Brüssel	19
b)	Zusammensetzung.....	19
c)	Beschlussfassung.....	20
d)	Aufgaben	20
5.	Gerichtshof der Europäischen Union (Art. 19 EUV)	21
a)	Sitz: Luxemburg	21
b)	Zusammensetzung (Art. 19 Abs. 1 S. 1 EUV)	21
c)	Aufgaben	21
6.	Europäische Zentralbank.....	22
a)	Sitz: Frankfurt am Main	22
b)	Zusammensetzung: Direktorium, Rat der EZB und erweiterter Rat	22

c) Aufgaben	22
7. Rechnungshof.....	23
a) Sitz: Luxemburg	23
b) Zusammensetzung.....	23
c) Aufgaben:	23
8. Institutionen der Europäischen Union (Art. 13 Abs. 4 EUV).....	24
a) Wirtschafts- und Sozialausschuss der EU	24
b) Ausschuss der Regionen	24
IV. BEITRITT UND AUSTRITT	25
C. MATERIELLES UNIONSRECHT	26
I. RECHTSETZUNGSVERFAHREN	26
II. RECHTSQUELLEN DER EUROPÄISCHEN UNION	27
1. Primäres supranationales Unionsrecht.....	28
2. Abgeleitetes supranationales Unionsrecht	29
a) Verordnung (Art. 288 Abs. 1 Var. 1, Abs. 2 AEUV)	29
b) Richtlinie (Art. 288 Abs. 1 Var. 2, 3 AEUV).....	29
c) Beschluss (Art. 288 Abs. 1 Var. 3, Abs. 4 AEUV)	31
d) Empfehlung und Stellungnahme (Art. 288 Abs. 1 Var. 4, Abs. 5 AEUV).....	32
e) Ungeschriebenes Sekundärrecht.....	32
III. DAS VERHÄLTNIS DES UNIONSRECHTS ZUM RECHT DER MITGLIEDSTAATEN	32
1. Europarechtliche Perspektive	32
a) Vorüberlegungen.....	32
b) Kompetenzen	33
c) Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 S. 1, Art. 2 EUV)....	33
d) Kompetenzergänzungsvorschrift (Art. 352 AEUV).....	34
e) Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 Abs. 3 EUV)	34
f) Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Abs. 4 EUV)	35
g) Anwendungsvorrang des Unionsrechts	35
h) Unionsrechtskonforme Auslegung und Fortbildung	36
i) Pflicht zur Unionstreue	37
j) Schutz und Notstandsklauseln	37
k) Notbremsmechanismus.....	37
2. Verfassungsrechtliche Perspektive.....	38
a) Integrationsermächtigung und ihre Schranken (Art. 23 Abs. 1 GG)	38
b) Verfassungsrechtliche Kontrolle der Einhaltung von Integrationsgrenzen	40
IV. DIE EU-GRUNDRECHTE.....	43
1. Notwendigkeit und Entwicklung unionsrechtlichen Grundrechtsschutzes.....	43
2. Abgrenzung zu den Grundfreiheiten.....	43
3. Herleitung der Unionsgrundrechte aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen	44
4. Anwendungsbereich der Unionsgrundrechte	45
a) Weite Auslegung (EuGH).....	45

b)	Enge Auslegung (BVerfG).....	48
5.	Prüfungsschema.....	49
V.	EXKURS: EUROPÄISCHE KONVENTION ZUM SCHUTZ DER MENSCHENRECHTE	51
1.	Grundlagen	51
2.	EMRK in der Fallbearbeitung.....	51
a)	Zulässigkeit	51
b)	Begründetheit	51
VI.	GRUNDFREIHEITEN	52
1.	Warenverkehrsfreiheit (Art. 28–37 AEUV).....	54
a)	Schutzbereich.....	54
b)	Eingriff	55
c)	Rechtfertigung	60
d)	Rechtsfolgen	61
2.	Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Art. 45–48 AEUV).....	62
a)	Schutzbereich.....	62
b)	Eingriff	64
c)	Rechtfertigung	65
d)	Rechtsfolgen	66
3.	Niederlassungsfreiheit (Art. 49–55 AEUV)	67
a)	Schutzbereich.....	67
b)	Eingriff	71
c)	Rechtfertigung	71
d)	Rechtsfolgen	72
4.	Dienstleistungsfreiheit (Art. 56–62 AEUV).....	73
a)	Anwendbarkeit.....	73
b)	Schutzbereich.....	73
c)	Eingriff	74
d)	Rechtfertigung	75
5.	Freiheit des Kapital- und Zahlungsverkehrs (Art. 63–66 AEUV)	76
a)	Schutzbereich.....	76
b)	Eingriff	76
c)	Rechtfertigung	77
VII.	EXKURS: BEIHILFENKONTROLLE	79
1.	Art. 107 AEUV (Beihilfeverbot, Ausnahmen).....	79
a)	Tatbestandsmerkmale des Art. 107 Abs. 1 AEUV	80
b)	Ausnahmen vom Beihilfeverbot	84
2.	Art. 108 AEUV (Beihilfeaufsicht).....	85
D.	DURCHSETZUNG DES UNIONSRECHTS.....	86
I.	VOLLZUG DES UNIONSRECHTS	86
1.	Überblick	86
2.	Direkter Vollzug.....	86

3.	Indirekter Vollzug	87
4.	Verwaltungs Kooperation	87
II.	PROZESSRECHT	88
1.	Vertragsverletzungsverfahren (Art. 258, 259 AEUV)	88
a)	Die Aufsichtsklage der Kommission.....	88
b)	Die Staatenklage (Art. 259 AEUV)	90
2.	Nichtigkeitsklage (Art. 263 AEUV)	92
3.	Untätigkeitsklage	95
4.	Vorabentscheidungsverfahren.....	98
III.	HAFTUNG FÜR UNIONSRECHTSWIDRIGES VERHALTEN	102
1.	Haftung der Europäischen Union (Art. 340 AEUV).....	102
2.	Der europarechtliche Staatshaftungsanspruch	104

Literaturhinweise

Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 13. Auflage, Mohr Siebeck 2023.

Herdegen, Europarecht, 24. Auflage, Beck 2023.

Pechstein, Entscheidungen des EuGH, Kommentierte Studienauswahl, 12. Auflage, utb. 2023.

Sauer, Staatsrecht III, Auswärtige Gewalt, Bezüge des Grundgesetzes zu Völker- und Europarecht, 7. Auflage, Beck 2022.

A. Allgemeines

I. Zum Begriff des Europarechts

Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 13. Aufl., Rn. 1–2.

Europarecht im engeren Sinne	Europarecht im weiteren Sinne
► Recht der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG) 1. Recht der Europäischen Union • Primärrecht ► vertragliche Grundlagen der Europäischen Union • Vertrag über die Europäische Union (EUV) • Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) • Sekundärrecht ► Recht, welches die Unionsorgane auf Grundlage der Verträge setzen (Mehr zu den Rechtsquellen unter C.II) 2. Recht der Europäischen Atomgemeinschaft	► Europarat mit der EMRK, sowie weitere europäische internationale Organisationen 1. Europarat • ≠ Rat; ≠ Europäischer Rat • gegründet 1949 als Wertegemeinschaft westlich orientierter Staaten Europas • nach Aufnahme zahlreicher Staaten aus dem früheren Ostblock nun gesamteuropäische Form auf der Grundlage eines gemeinsamen Bestandes an rechtsstaatlichen und demokratischen Strukturprinzipien • gemeinsamer europäischer Grundrechtsstandard: EMRK mit Protokollen (siehe C.V) 2. weitere europäische internationale Organisationen • bspw. die Europäische Freihandelsassoziation (EFTA) und der Europäische Wirtschaftsraum (EWR)

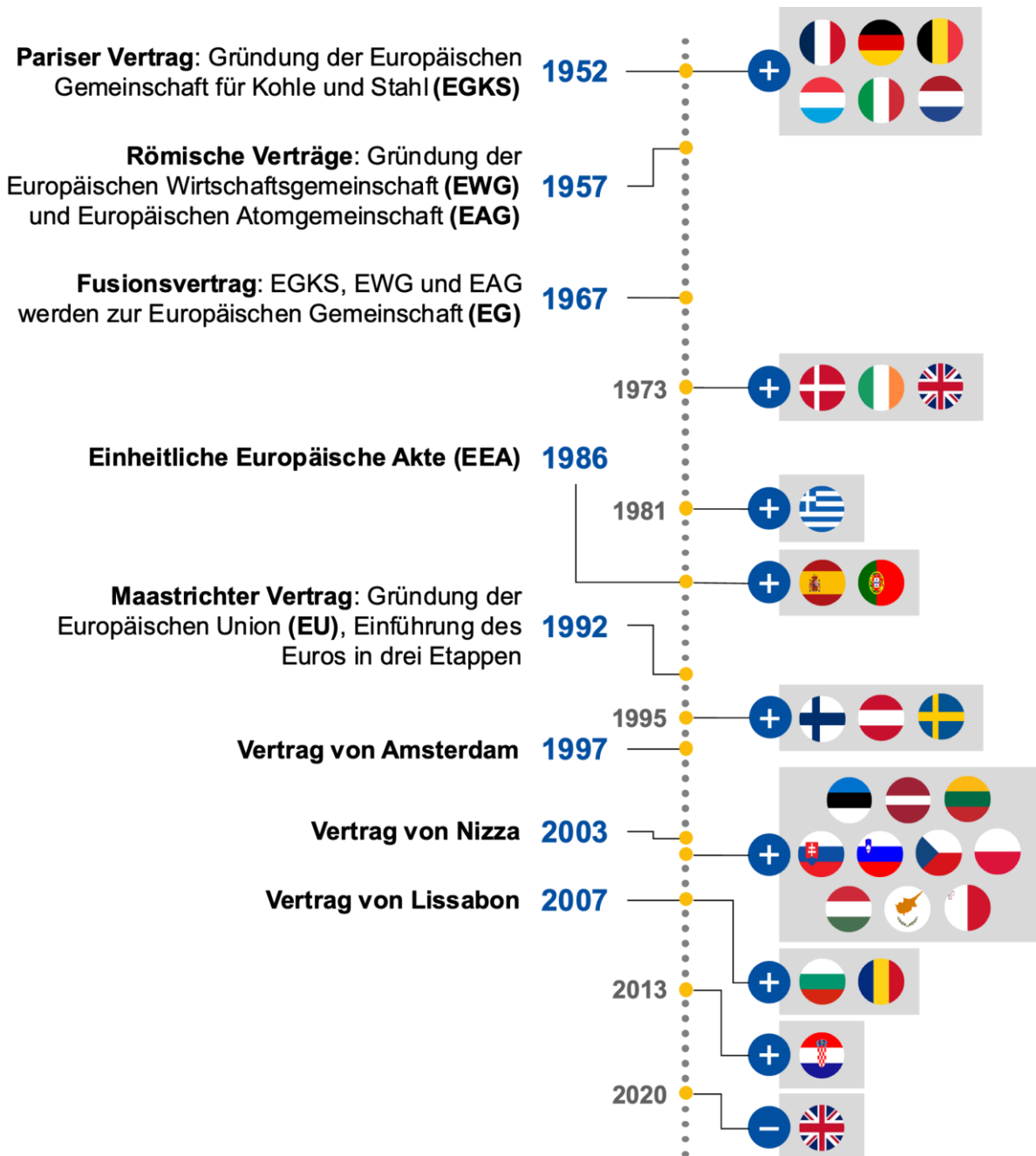
Merksatz aus Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 53

Der hier verwendete Begriff des Europarechts im **engeren Sinne** bezeichnet das Recht der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft. Das Europarecht im **weiteren Sinne** umfasst darüber hinaus das Recht aller europäischen internationalen Organisationen, also z. B. auch des Europarates einschließlich der Europäischen Menschenrechtskonvention.

II. Entwicklung des Europäischen Einigungsprozesses

Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 13. Aufl., Rn. 3–32.

1. Entstehung der EU



2. Mitglieder der EU



<https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/lexikon-in-einfacher-sprache/286912/eu-mitgliedstaaten/>

B. Organisation der Europäischen Union

I. Rechtsnatur der Europäischen Union

Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 13. Aufl., Rn. 33–52.

1. Die Union als internationale Organisation

- (Völker-)Rechtspersönlichkeit (Art. 47 EUV)
- Internationale Organisation (von Mitgliedstaaten unabhängiger Wille)
- Eigenständige Hoheitsrechtsträgerin (in den ihr von den Mitgliedstaaten übertragenen Zuständigkeiten), aber im Verhältnis zu Drittstaaten abhängig von deren Anerkennung
- Vertretung nach außen
 - grundsätzlich durch Kommission
 - bei GASP: Hoher Vertreter für Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 27 Abs. 2 EUV)
- Abschluss völkerrechtlicher Verträge (Art. 216 ff. AEUV)

2. Die Union als Staatenverbund

- EU-Vertrag ist „eine neue Stufe bei der Verwirklichung der immer engeren Union der Völker Europas“ (Art. 1 Abs. 2 EUV)
- Kein europäisches Staatsvolk (BVerfGE 89, 155 – *Maastricht*): Völker der Mitgliedstaaten sind Subjekte demokratischer Legitimation; Mitgliedstaaten sind vielmehr Teil einer supranationalen Organisation; die Unionsbürgerschaft tritt lediglich neben die nationale Staatsbürgerschaft (Art. 9 S. 2 und 3 EUV, Art. 20 Abs. 1 S. 2 AEUV)
- Fehlen der sog. Kompetenz-Kompetenz (Gewalt leitet sich von den Mitgliedstaaten ab; vgl. Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG)
- Supranationales Recht entfaltet keine rechtsvernichtende, derogierende Wirkung (Anwendungsvorrang, nicht Geltungsvorrang)
- Vergemeinschaftung der Währungspolitik: Auswirkungen währungspolitischer Entscheidung nicht nur auf die Wirtschaftspolitik, sondern auch auf andere Politikfelder

3. Supranationalität der Union

- Autonome Rechtsordnung: Substituierung staatlicher Hoheitsgewalt durch Unionsgewalt und Befugnis zur eigenständigen Rechtsetzung (verselbstständigte Willensbildung)
- Durchgriffswirkung des sekundären Unionsrechts: s. **C.II** und **C.III**.

Merksätze aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 84

Die **Europäische Union** ist eine durch den **Lissabonner Vertrag** neu geschaffene, rechtsfähige Integrationsgemeinschaft eigener Art. Sie ist Trägerin der ihr von den Mitgliedstaaten übertragenen Zuständigkeiten. Sie übt in diesen Bereichen eigene Hoheitsgewalt aus.

Die Europäische Union besitzt **Völkerrechtsfähigkeit**, d. h., sie ist Trägerin von völkerrechtlichen Rechten und Pflichten. Im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten ergibt sich diese **Völkerrechtssubjektivität** aus Art. 47 EUV, im Verhältnis zu Drittstaaten und anderen internationalen Organisationen aus deren völkerrechtlicher Anerkennung der Union. Aus der Völkerrechtsfähigkeit der Europäischen Union folgen **ihre Fähigkeit, völkerrechtliche Verträge abzuschließen**, ihre **völkerrechtliche Deliktspflicht** sowie ihr **Gesandtschaftsrecht**.

II. Kompetenzverteilung

Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 13. Aufl., Rn. 144–171.

Merksätze aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 221

Die Kompetenzen der Union lassen sich nach **ausschließlichen, geteilten, koordinierenden und unterstützenden Kompetenzen** kategorisieren. Ein dem Grundgesetz vergleichbarer Kompetenzkatalog (vgl. Art. 73, 74 GG) besteht in den Verträgen jedoch nicht.

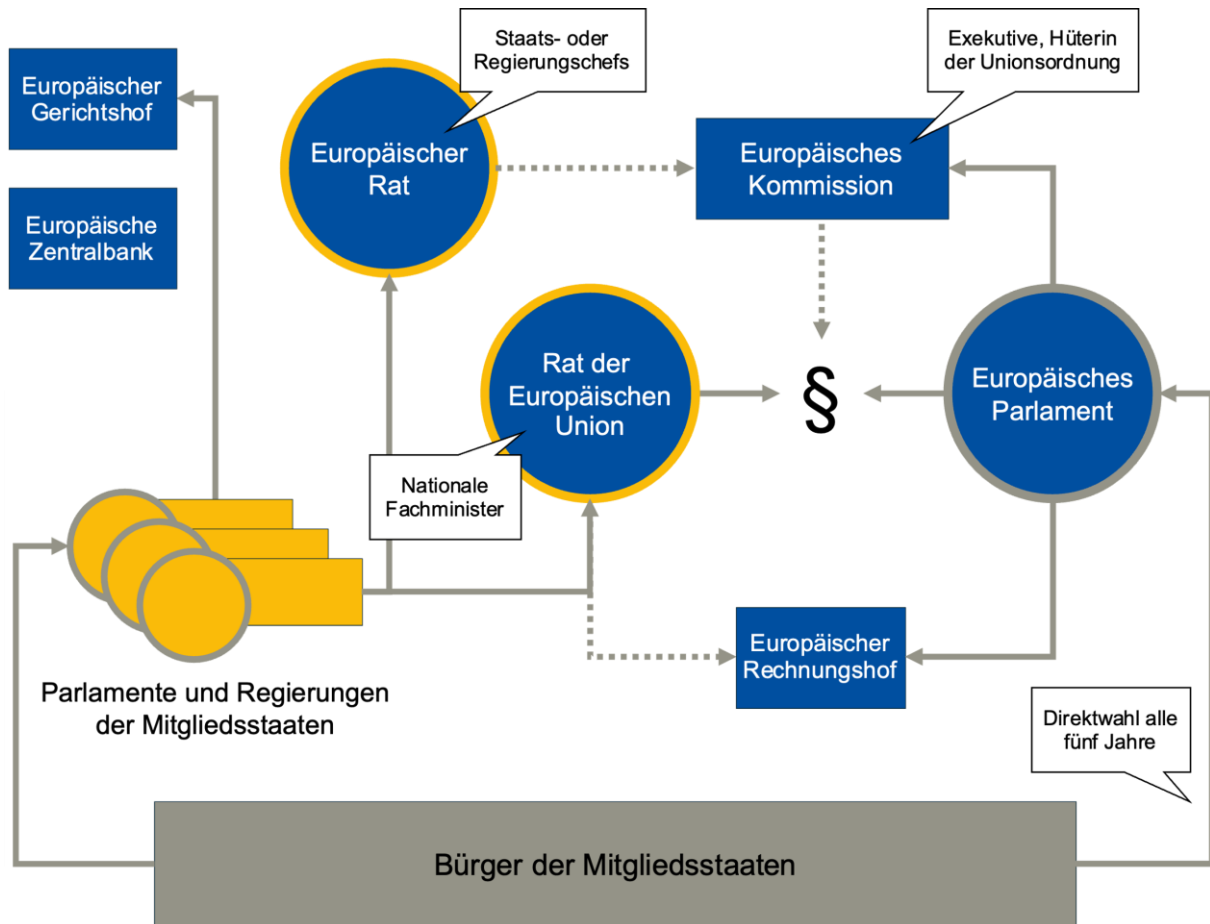
Für das Handeln der Union und ihrer Organe gilt das **Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung** („*principe des compétences d'attribution*“). Danach werden die Union und ihre Organe nur innerhalb der Grenzen der ihnen in den Verträgen zugewiesenen Befugnisse tätig (Art. 5 Abs. 2 EUV, Art. 13 Abs. 2 S. 1 EUV). Die Europäische Union und ihre Organe bedürfen daher für jeden Rechtsakt einer ausdrücklichen oder zumindest im Wege der Auslegung nachweisbaren Ermächtigungsgrundlage in den Verträgen. Die Europäische Union besitzt somit **keine Kompetenz-Kompetenz**, d. h., sie kann sich keine neuen Rechtsetzungsbefugnisse selbst verschaffen.

Nach dem **Subsidiaritätsprinzip** wird die Union in Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkung besser auf Unionsebene verwirklicht werden können (Art. 5 Abs. 3 EUV).

Ergänzt wird das Subsidiaritätsprinzip durch den **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** (vgl. Art. 5 Abs. 4 EUV), wonach die Maßnahmen der Union geeignet und erforderlich zur Erreichung der Ziele der Verträge sein müssen und die auferlegten Belastungen in einem angemessenen Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen müssen.

III. Die Unionsorgane

Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 13. Aufl., Rn. 195–340.



Merksätze aus Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 340

Die **Organe der Europäischen Union** sind das **Europäische Parlament**, der **Europäische Rat**, der **Rat**, die **Europäische Kommission**, der **Gerichtshof der Europäischen Union**, die **Europäische Zentralbank** und der **Rechnungshof** (Art. 13 Abs. 1 EUV).

Die organschaftlichen Kompetenzzuweisungen innerhalb der Union weisen die Besonderheit auf, dass Gesetzgebung und Verwaltung nicht jeweils einem einzigen Legislativ- bzw. Exekutivorgan überantwortet, sondern auf mehrere Organe verteilt sind. Auf diese Weise schaffen die Verträge ein institutionelles Gleichgewicht, d. h. ein System der gegenseitigen Kontrolle und des Machtgleichgewichts zwischen den Unionsorganen („*checks and balances*“).

1. Europäisches Parlament (Art. 14 Abs. 1 EUV)

Offizielle Website: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/de>

Informationen auf der Internetseite der EU: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/european-parliament_de Bundesregierung – Wissen vertiefen zur EU: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/europa/wie-funktioniert-europa/das-europaeische-parlament>

a) Sitz: Straßburg

- einmal im Monat stattfindende Plenartagungen einschließlich der Haushaltstagung
- Sondersitzungen des Plenums und Sitzungen der Ausschüsse in Brüssel
- Generalsekretariat in Luxemburg

b) Zusammensetzung

aa) Abgeordnete

- unmittelbare Vertreter der Bürgerinnen und Bürger völlig frei von staatsrechtlichen Bindungen an Mitgliedstaaten (Art. 10 Abs. 2 UAbs. 1, 14 Abs. 1 EUV)
- allgemeine, unmittelbare, freie und geheime Wahl; Amtszeit von 5 Jahren (Art. 14 Abs. 3 EUV)
- Höchstzahl von 751 Abgeordneten, degressiv proportionale Sitzverteilung (Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 EUV)
- BVerfG: keine hinreichend demokratische Legitimation (nur stützende Funktion), Rückkopplung des Handelns europäischer Organe an Parlamente der Mitgliedstaaten (s. C.III)

bb) Präsident und Präsidium

- Präsident und 14 Vizepräsidenten
- Aktuell: Roberta Metsola (seit Januar 2022, aktuelle Amtszeit: Juli 2024 – Januar 2027)
- Wahl aus der Mitte des Parlaments (Art. 14 Abs. 4 EUV)

cc) Europäischer Bürgerbeauftragter (Art. 228 AEUV)

- prüft Beschwerden über Missstände im Unionssystem

c) Beschlussfassung

- Grds. mit Mehrheit der abgegebenen Stimmen (Art. 231 Abs. 1 AEUV)

d) Aufgaben

aa) Rechtsetzung

- Ordentliches Gesetzgebungsverfahren (Art. 289 Abs. 1, 294 AEUV): „gemeinsame[n] Annahme [...] durch das Europäische Parlament und den Rat auf Vorschlag der Kommission.“

- Besonderes Gesetzgebungsverfahren (Art. 289 Abs. 2 AEUV): „in bestimmten, in den Verträgen vorgesehenen Fällen“, „Annahme [...] durch das Europäische Parlament mit Beteiligung des Rates oder durch den Rat mit Beteiligung des Europäischen Parlaments.“
- Abweichung vom Initiativrecht (Art. 289 Abs. 4 AEUV): „In bestimmten, in den Verträgen vorgesehenen Fällen können Gesetzgebungsakte auf Initiative [...] des Europäischen Parlaments [...] erlassen werden.“
- Indirektes Initiativrecht (Art. 225 Satz 1 AEUV): „Das Europäische Parlament kann mit der Mehrheit seiner Mitglieder die Kommission auffordern, geeignete Vorschläge zu Fragen zu unterbreiten [...].“

bb) Haushaltskompetenz

- Feststellung des Haushaltsplans zusammen mit dem Rat (Art. 310 Abs. 1 UAbs. 2, 314 Abs. 1, 322 Abs. 1 AEUV)

cc) Außenbeziehungen

- Anhörung beim Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen (Art. 218 Abs. 6 UAbs. 2 lit. b AEUV)
- tlw. auch Zustimmung (lit. a)

dd) Vertragsänderungen und Aufnahme von Drittstaaten

- Zustimmung zur Aufnahme von neuen Staaten (Art. 49 Abs. 1 S. 3 EUV)
- Vorlage von Entwürfen zur Vertragsänderung (Art. 48 Abs. 2 EUV) und Anhörung (Art. 48 Abs. 3 S. 1 EUV)

ee) Kreationsbefugnisse

- Wahl des Kommissionspräsidenten mit Mehrheit seiner Mitglieder (Art. 14 Abs. 1 S. 3, 17 Abs. 7 EUV)
- Zustimmung zur Benennung der Kommissionsmitglieder

ff) Kontrollbefugnisse

- Misstrauensvotum gegen die Kommission (Art. 234 AEUV)
- Fragerecht ggü. Kommission (Art. 230 Abs. 2 AEUV), ggü. Rat aufgrund Selbstverpflichtung
- (Nichtständige) Untersuchungsausschüsse (Art. 226 Abs. 1 AEUV): Untersuchung behaupteter Verstöße gegen das Unionsrecht oder Missstände bei der Anwendung desselben

Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 340

Das **Europäische Parlament** setzt sich zusammen aus unmittelbar gewählten Abgeordneten, für die jedoch Sitzkontingente pro Mitgliedstaat bestehen bzw. festgelegt werden. Das Prinzip der Wahlrechtsgleichheit wird dabei nicht verwirklicht. Die Wahl erfolgt nach nationalen Wahlgesetzen.

Beides beschränkt die demokratische Legitimation des Parlaments. Das Parlament ist ein gegenüber dem Rat gleichberechtigtes Organ im Gesetzgebungsverfahren, seine Legislativfunktion ist jedoch nicht kongruent zu jener der nationalen Parlamente.

2. Europäischer Rat (Art. 15 EUV)

Offizielle Website: <https://www.consilium.europa.eu/de/european-council/>

Überblick auf der Internetseite der EU: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/european-council_de

Bundesregierung – Wissen vertiefen zur EU: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/europa/wie-funktioniert-europa/der-europaeische-rat>

a) Sitz: Brüssel

b) Zusammensetzung (Art. 15 Abs. 2 EUV)

aa) Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten

- Einfluss nationaler Interessen auf politische Willensbildung innerhalb der Union
- Bindung nach innerstaatlichem Recht (Art. 20 Abs. 3 GG)
- demokratische Legitimation wird über die mitgliedstaatliche Ebene vermittelt (vgl. Art. 10 Abs. 2 UAbs. 2 EUV)

bb) Präsident des Europäischen Rates (Art. 15 Abs. 6 EUV)

- Aktuell: Charles Michel (seit Dezember 2019, aktuelle Amtszeit: Juni 2022 – November 2024)
- mit qualifizierter Mehrheit für eine zweieinhalbjährige Amtszeit gewählt; Möglichkeit der einmaligen Wiederwahl (Art. 15 Abs. 5 S. 1 EUV)
- Repräsentant der Union nach Außen (Art. 15 Abs. 6 UAbs. 2 EUV)

cc) Kommissionspräsident

dd) Teilnahmerecht des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 15 Abs. 2 S. 2 EUV)

ee) Zusammenkunft zweimal pro Halbjahr (Art. 15 Abs. 3 S. 1 EUV)

c) Beschlussfassung: grundsätzlich einstimmig (Art. 15 Abs. 4 EUV)

d) Aufgabe: politisches Leitorgan der Union (Art. 15 Abs. 1 S. 1 EUV)

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 340

Der **Europäische Rat** hat mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon auch formal Organstatus erlangt. Er setzt sich aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, dem Präsidenten der Kommission und einem (ständigen) Präsidenten des Europäischen Rates zusammen. Der Europäische Rat ist Leitorgan der EU und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen fest.

3. Rat (Art. 16 EUV)

Offizielle Website: <https://www.consilium.europa.eu/de/council-eu/>

Überblick auf der Internetseite der EU: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/council-european-union_de

Bundesregierung – Wissen vertiefen zur EU: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/europa/rat-der-europaeischen-union-321794>

a) Sitz: Brüssel (im April, Juni und Oktober Tagungen in Luxemburg)

b) Zusammensetzung

aa) Je ein Vertreter jedes Mitgliedstaates auf Ministerebene (Art. 16 Abs. 2 EUV)

- Person des Vertretenden
 - nach ständiger Praxis Staatssekretäre des Bundes
 - Vertretung durch vom Bundesrat ernannten Landesminister, wenn im Schwerpunkt oder ausschließlich Länderinteressen betroffen sind (Art. 23 Abs. 6 GG)
- Staatsrechtliche Konsequenzen
 - Einfluss nationaler Interessen auf politische Willensbildung innerhalb der Union
 - Bindung nach innerstaatlichem Recht (vgl. Art. 20 Abs. 3 GG)
 - demokratische Legitimation wird über die mitgliedstaatliche Ebene vermittelt (Art. 10 Abs. 2 UAbs. 2 EUV)
- „Sachgebietscluster“: Verschiedene Zusammensetzungen (Art. 16 Abs. 6 UAbs. 1 EUV)

bb) Ratsvorsitz

- mit Ausnahme des Rates für Auswärtige Angelegenheiten erfolgt die Festlegung durch den Europäischen Rat (Art. 16 Abs. 9 EUV i. V. m. Art. 236 lit. a AEUV)
- System der gleichberechtigten Rotation (Juli – Dezember 2024: Ungarn, Januar – Juni 2025: Belgien)

c) Beschlussfassung (Art. 16 Abs. 3 EUV)

aa) Grundsätzlich qualifizierte (doppelte) Mehrheit (Art. 16 Abs. 4 EUV)

- 55 % der Mitglieder, mind. 15 Mitglieder
- Vertretung von mind. 65 % der EU-Bevölkerung
- Sperrminorität: mind. 4 Mitglieder (Art. 16 Abs. 4 UAbs. 2 EUV)

bb) Einfache Mehrheit der Mitglieder (Art. 238 Abs. 1 AEUV)

cc) Einstimmigkeit

- Stimmenthaltung von anwesenden oder vertretenen Mitgliedern steht dem nicht entgegen (Art. 238 Abs. 4 AEUV)

d) Aufgaben*aa) Rechtsetzung*

- Hauptgesetzgebungsorgan neben dem Europäischen Parlament (Art. 16 Abs. 1 S. 1 EUV)
- Indirektes Initiativrecht (Art. 241 AEUV)

bb) Haushaltskompetenzen

- Feststellung des Haushaltsplans zusammen mit dem Parlament (Art. 310 Abs. 1 UAbs. 2, 314 Abs. 1, 322 Abs. 1 AEUV)

*cc) Vertragsänderung und Beitritt von Drittstaaten (Art. 48 Abs. 1 und 2 und Art. 49 Abs. 1 EUV)**dd) Mitgestaltung der Außenbeziehungen*

- Zustimmung zu völkerrechtlichen Verträgen (Art. 218 Abs. 2 AEUV)
- Erlass von Embargo-Maßnahmen (Art. 215 AEUV)
- Rat für „Auswärtige Angelegenheiten“ sorgt für Kohärenz außenpolitischer Maßnahmen der Union (Art. 16 Abs. 6 UAbs. 3 EUV)

ee) Kreationsbefugnisse

- Ernennung der Mitglieder des Rechnungshofes (Art. 286 Abs. 2 UAbs. 1 S. 2 AEUV)
- Ernennung der Mitglieder des Wirtschafts- und Sozialausschusses (Art. 301 Abs. 2 AEUV)
- Ernennung der Mitglieder des Ausschusses der Regionen (Art. 305 Abs. 2 AEUV)

ff) Exekutivbefugnisse

- Koordination der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten (Art. 121 Abs. 2 AEUV)
- Kontrolle
- Personal- und Vergütungsrecht

Hierzu dieser Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 340

Im **Rat** sind die Regierungen der Mitgliedstaaten auf Ministerebene vertreten. Hier werden die nationalen Interessen zum Ausgleich gebracht. Unter den Voraussetzungen des Art. 23 Abs. 6 GG kann auch der Minister einer Landesregierung für die Bundesrepublik auftreten. Zusammen mit dem Europäischen Parlament kommt dem Rat primär eine Legislativfunktion zu.

4. Europäische Kommission (Art. 17 EUV)

Offizielle Website: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission_de

Überblick auf der Internetseite der EU: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/european-commission_de

Bundesregierung – Wissen vertiefen zur EU: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/europa/wie-funktioniert-europa/die-europaeische-kommission>

a) Sitz: Brüssel

b) Zusammensetzung

aa) Mitglieder

- $\frac{2}{3}$ der Mitgliedstaaten, Rotation (Art. 17 Abs. 5 UAbs. 1 und 2 EUV)
- völlig unabhängig, nur den allgemeinen Interessen der Union verpflichtet (Art. 17 Abs. 1 S. 1, Abs. 3 UAbs. 3 EUV)
- Amtszeit: 5 Jahre (Art. 17 Abs. 3 UAbs. 1 EUV)
- als Kollegium dem Parlament verantwortlich, Möglichkeit eines Misstrauensantrags durch das Parlament (Art. 17 Abs. 8 EUV)

bb) Präsident der Kommission

- aktuell: Ursula von der Leyen (seit Dezember 2019, aktuelle Amtszeit: 2024 – Januar 2029)
- Wahl: nach Vorschlag des Europäischen Rats mit qualifizierter Mehrheit durch Europäisches Parlament mit einfacher Mehrheit (Art. 17 Abs. 7 UAbs. 1 EUV)
- gehört dem Europäischen Rat an (Art. 15 Abs. 2 S. 1 EUV)
- politische Führungsrolle im Kommissionskollegium (Art. 17 Abs. 6 UAbs. 1 lit. a EUV), entscheidet über die Zuständigkeiten der Kommissionsmitglieder (lit. b) und darüber, ob ein Kommissionsmitglied sein Amt niederzulegen hat (Art. 17 Abs. 6 UAbs. 2 S. 1 EUV)

cc) Kommissare

- sind je mindestens einer Generaldirektion zugeordnet (vergleichbar mit Ministerien)
- Übersicht: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024_de - funktion

dd) Hoher Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik

- Aktuell: Josep Borrell Fontelles (seit Dezember 2019, aktuelle Amtszeit: 2024 – Januar 2029)
- wird mit Zustimmung des Präsidenten vom Europäischen Rat ernannt (Art. 18 Abs. 1 S. 1 EUV)
- „Doppelhutlösung“: Vizepräsident und Außenkommissar der Kommission (Art. 18 Abs. 4 S. 1 EUV)
- leitet die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union (Art. 18 Abs. 2 S. 1 EUV)

c) Beschlussfassung

- Mehrheit der Mitglieder, Kollegialprinzip (Art. 250 Abs. 1 AEUV)

d) Aufgaben*aa) Rechtsetzung*

- Initiativmonopol (Art. 294 Abs. 2 AEUV)
 - Aufforderung durch EP und Rat (Art. 225, 241 AEUV)
 - Aufforderung durch Bürgerinitiative (Art. 11 Abs. 4 EUV)
 - nach Rspr. des EuGH kann die Kommission ihren Vorschlag jederzeit wieder zurückziehen
- Erlass von Durchführungsvorschriften aufgrund einer Ermächtigung des Rates (Art. 290 AEUV)

bb) Außenbeziehungen

- Vertretung der Union (außer GASP)
- Aushandlung völkerrechtlicher Verträge (Art. 218 Abs. 2 AEUV)
- Verhandlungsrichtlinien durch den Rat (Art. 218 Abs. 4 AEUV) + Sonderausschuss
- Unterhält Beziehungen zu UN und anderen internationalen Organisationen

cc) Exekutivbefugnisse

- Entscheidungen im Verwaltungsvollzug (insb. Wettbewerbsrecht)
- Genehmigung von Abweichungen einzelner Mitgliedstaaten von Harmonisierungsmaßnahmen gem. Art. 114 Abs. 6–9 AEUV

dd) Kontrolle

- Hüterin der Unionsordnung (Art. 17 Abs. 1 S. 2 und S. 3 EUV)
- Klagen vor dem EuGH (insb. Vertragsverletzungsverfahren und Nichtigkeitsklage)
- Genehmigung nationaler Abweichungen von unionsrechtlichen Regelungen

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 340

Die **Europäische Kommission** ist ein von den nationalen Regierungen weisungsunabhängiges Organ. Sie hat insbesondere die Aufgabe, Rechtsakte der Union vorzubereiten (Initiativfunktion) und die Einhaltung des Unionsrechts zu überwachen („Hüterin des Unionsrechts“). Darüber hinaus besitzt sie auch eigene Rechtsetzungsbefugnisse, insbesondere in ihrer Eigenschaft als Wettbewerbsbehörde.

5. Gerichtshof der Europäischen Union (Art. 19 EUV)

Offizielle Website: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_6999/de/

Informationen auf der Internetseite der EU: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/court-justice-european-union-cjeu_de

Bundesregierung – Wissen vertiefen zur EU: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/europa/der-europaeische-gerichtshof-353942>

a) Sitz: Luxemburg

b) Zusammensetzung (Art. 19 Abs. 1 S. 1 EUV)

aa) Gerichtshof (EuGH)

- Je Mitgliedstaat ein Richter (Art. 19 Abs. 2 AEUV)
- Unterstützt durch acht Generalanwälte, die in völliger Unabhängigkeit Schlussanträge zu den vor dem Gerichtshof verhandelten Rechtssachen stellen (Art. 19 Abs. 2 UAbs. 1 S. 2 EUV, Art. 252 AEUV)

bb) Gericht (EuG)

- Erstinstanzliches Gericht (Art. 256 AEUV), wurde zur Entlastung des EuGH geschaffen
- Mindestens ein Richter je Mitgliedstaat (Art. 19 Abs. 2 UAbs. 2 EUV)
- Zuständigkeit bezieht sich auf die in Art. 256 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV bezeichneten Klagen

cc) Fachgerichte

- Möglichkeit der Einrichtung durch ordentliches Gesetzgebungsverfahren (Art. 257 AEUV)

c) Aufgaben

- Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge (Art. 19 Abs. 1 S. 2 EUV)
- Abschließende Auflistung der Zuständigkeiten (Art. 19 Abs. 3 EUV); greift keine Zuständigkeit der europäischen Gerichtsbarkeit, obliegt die Bereitstellung von Rechtsbehelfen den Mitgliedstaaten (Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV, Art. 274 AEUV)
- funktional Verfassungsgericht: Vertragsverletzungsverfahren (Art. 259 f. AEUV), Nichtigkeits- und Untätigkeitsklagen (Art. 263, 265 AEUV)
- funktional Verwaltungsgericht: unmittelbare Betroffenheit des Bürgers durch „europäische Verwaltungsakte“ (Art. 263 Abs. 4 AEUV), Schadensersatzklagen (Art. 268 AEUV)
- funktional Superrevisionsinstanz: Vorabentscheidungsverfahren (Art. 267 AEUV)

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 340

Der **Gerichtshof der Europäischen Union** ist das Rechtsprechungsorgan der EU. Er ist gegliedert in drei Instanzen: die Fachgerichte, das Gericht und den Gerichtshof.

6. Europäische Zentralbank

Offizielle Website: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/html/index.de.html>

Informationen auf der Internetseite der EU: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/ecb_de

Bundesregierung – Wissen vertiefen zur EU: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/europaeische-zentralbank-ezb--615816>

a) **Sitz: Frankfurt am Main**

b) **Zusammensetzung: Direktorium, Rat der EZB und erweiterter Rat**

c) **Aufgaben**

- Sicherung der Preisstabilität (Art. 282 Abs. 2 S. 2 AEUV)
- Notenbank der Eurozone (Art. 282 Abs. 3 S. 2 AEUV)
- Anhörung bei Rechtsetzung in allen Bereichen, auf die sich ihre Befugnis erstreckt (Art. 282 Abs. 5 AEUV)

Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 340

Die **Europäische Zentralbank** ist ebenso ein Unionsorgan wie auch der **Rechnungshof**. Gleichwohl ist die EZB eine rechtlich selbstständige und unabhängige Institution mit eigener Rechtspersönlichkeit. Die EZB und die nationalen Zentralbanken bilden zusammen das Europäische System der Zentralbanken. Das „Eurosysteem“ bildet die EZB zusammen mit den nationalen Zentralbanken der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist. Aufgabe des Rechnungshofs ist die Rechnungsprüfung.

7. Rechnungshof

Offizielle Website: <https://www.eca.europa.eu/de/Pages/MissionAndRole.aspx>

Informationen auf der Internetseite der EU: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/eca_de

Bundesregierung – Wissen vertiefen zur EU: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/europa/der-europaeische-rechnungshof-321792>

a) Sitz: Luxemburg

b) Zusammensetzung

- Ein Staatsangehöriger je Mitgliedstaat, der die Tätigkeit in voller Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohl der Union ausübt (Art. 285 UAbs. 2 S. 2 EUV)
- Ernennung durch Rat nach Anhörung des EP auf sechs Jahre (Art. 286 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV)

c) Aufgaben:

- Prüfung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit von Einnahmen und Ausgaben sowie die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung (Art. 287 Abs. 2 AEUV)

8. Institutionen der Europäischen Union (Art. 13 Abs. 4 EUV)

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 340

Der **Wirtschafts- und Sozialausschuss** und der **Ausschuss der Regionen** sind keine Organe, sondern beratende Einrichtungen der Europäischen Union („Neben-, Hilfs- oder Sekundärorgane“).

Offizielle Website: <https://www.eesc.europa.eu/de>; <https://cor.europa.eu/de>

Informationen auf der Internetseite der EU: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-economic-social-committee_de;

https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-committee-regions_de

Bundesregierung – Wirtschafts- und Sozialausschuss: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/europa/wie-funktioniert-europa/der-wirtschafts-und-sozialausschuss>

Bundesregierung – Ausschuss der Regionen: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/europa/wie-funktioniert-europa/ausschuss-der-regionen>

a) Wirtschafts- und Sozialausschuss der EU

- Sitz: Brüssel
- Zusammensetzung: 350 Vertreter des wirtschaftlichen und sozialen Lebens
- Aufgaben: Stellungnahmen zu Regelungsvorhaben

b) Ausschuss der Regionen

- Sitz: Brüssel
- Zusammensetzung: 350 Vertreter der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, ernannt vom Rat
- Aufgaben: Stellungnahmen zu Regelungsvorhaben

IV. Beitritt und Austritt

Vergleichen Sie dazu *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 13. Aufl., Rn. 78–99.

Merksätze zum Beitritt aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 109

Für einen **Beitritt zur Europäischen Union** gelten die folgende materiell-rechtlichen Voraussetzungen (Art. 49 EUV):

Es muss sich um einen **europäischen Staat** mit einer **rechtsstaatlichen und demokratischen Ordnung** handeln, der einen effektiven **Grundrechts- und Minderheitenschutz** gewährleistet. Dieser Staat muss über eine **funktionsfähige Marktwirtschaft** verfügen sowie über die Fähigkeit, dem **Wettbewerbsdruck** und den Marktkräften **innerhalb der Union standzuhalten**. Er muss die **Ziele der politischen Union** und der **Wirtschafts- und Währungsunion** sowie den gesamten „**gemeinsamen Besitzstand**“ der EU („*acquis communautaire*“) übernehmen. Seine Verwaltung und Justiz müssen über die **Kapazität zur Anwendung des gemeinsamen Besitzstandes** verfügen.

Das **Beitrittsverfahren** besteht aus zwei Stufen:

- Zunächst fasst der **Rat** nach Anhörung der **Kommission** und Zustimmung des **Europäischen Parlaments** einen entsprechenden einstimmigen Beschluss (Art. 49 Abs. 1 S. 3 Hs. 2 EUV).
- In Beitrittsverhandlungen wird anschließend das **Beitrittsabkommen** mit dem beitretenden Staat geschlossen, welches der **Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten** und den beitretenden Staat gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften bedarf (Art. 49 Abs. 2 S. 2 EUV).

Merksätze zum Austritt aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 126

Der Austritt eines Mitgliedstaats aus der Union ist in Art. 50 EUV geregelt. Es handelt sich dabei um ein **materiell voraussetzungsloses einseitiges Austrittsrecht**.

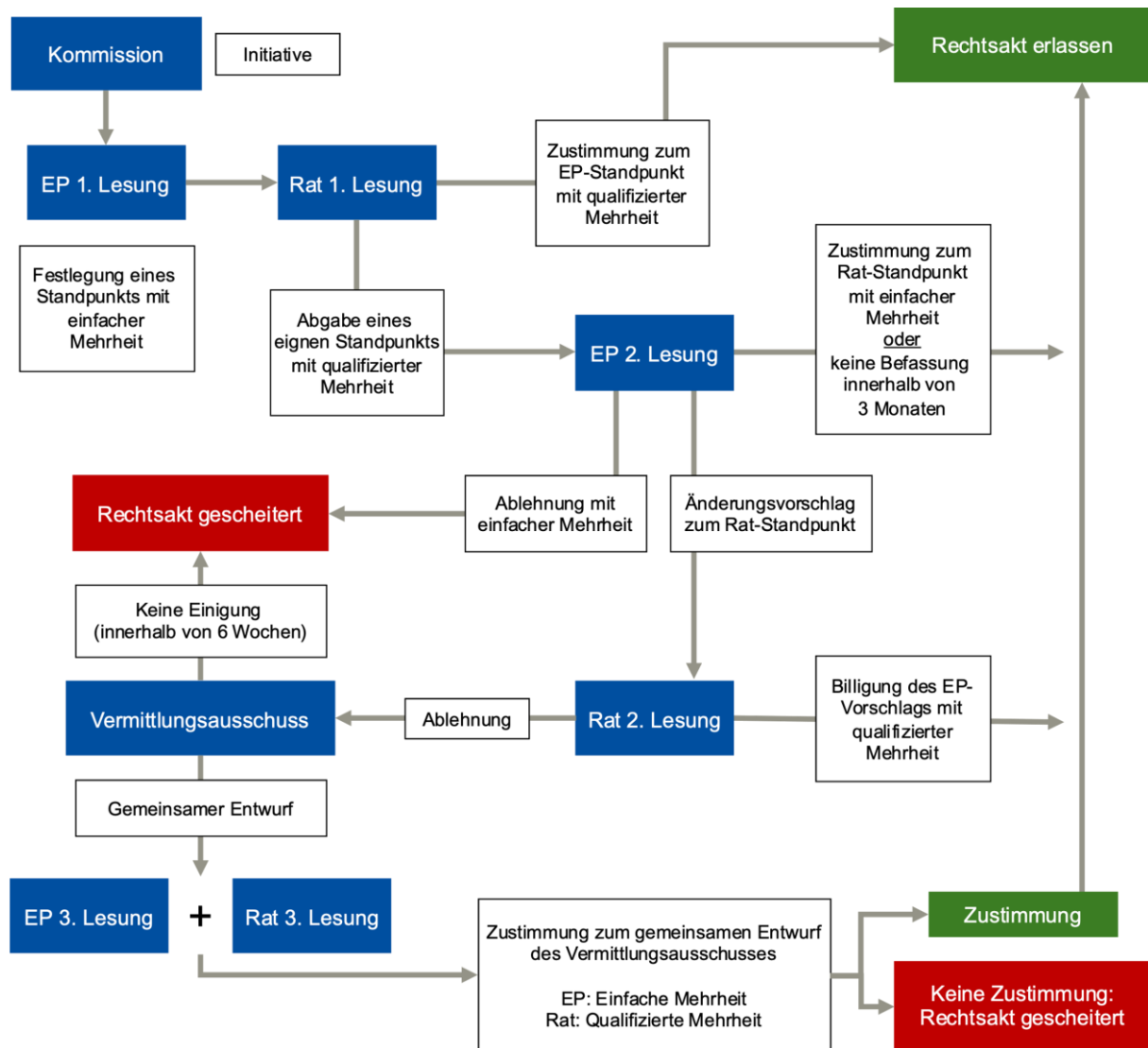
Im Anwendungsbereich des speziellen Suspendierungsverfahrens gemäß Art. 7 EUV ist ein **Ausschluss eines Unionsstaates bei beharrlichen und außergewöhnlich schwerwiegenden Vertragsverletzungen** nach allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätzen ausgeschlossen.

Nach **Art. 7 EUV** kann der Rat eine **Suspendierung von Mitgliedschaftsrechten** gegen einen Unionsstaat beschließen, der entgegen seinen Grundpflichten gemäß Art. 2 EUV schwerwiegend und anhaltend das Rechtsstaats- oder das Demokratieprinzip verletzt oder der die zum Schutz der Grund- und Menschenrechte erforderlichen Verfahren nicht gewährleistet (Art. 7 Abs. 2 und 3 EUV). Zusätzlich hat der Rat die Möglichkeit, sog. **Vorfeldmaßnahmen** zu treffen, d. h., er kann bei Vorliegen einer **eindeutigen Verletzungsgefahr** geeignete Empfehlungen an den Mitgliedstaat richten (Art. 7 Abs. 1 EUV).

C. Materielles Unionsrecht

I. Rechtsetzungsverfahren

Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 13. Aufl., Rn. 310–344.



Vereinfachte Darstellung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens gem. Art. 294 AEUV

Merksätze aus Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 378

Die **Rechtsetzungsverfahren** der Europäischen Union sind gekennzeichnet durch das **Zusammenwirken mehrerer Organe**. Hauptrechtsetzungsorgane sind dabei das Europäische Parlament und der Rat. Beteiligt sind die Kommission, der Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie der Ausschuss der Regionen.

Der AEU-Vertrag unterscheidet zwischen Gesetzgebungsakten und sonstigen Rechtsakten. Für den Erlass von Gesetzgebungsakten sieht der AEU-Vertrag zwei Verfahrensarten vor: das **ordentliche Gesetzgebungsverfahren** (Art. 289 Abs. 1 AEUV, Art. 294 AEUV) und die **besonderen Gesetzgebungsverfahren** (Art. 289 Abs. 2 AEUV). Welches Verfahren zur Anwendung gelangt, ist abhängig von der jeweiligen Norm, die zum Erlass des betreffenden Rechtsakts ermächtigt.

Das **ordentliche Gesetzgebungsverfahren** gemäß Art. 294 AEUV ist zum **Regelverfahren der Unionsgesetzgebung** geworden. Rat und Parlament können hier nur gemeinsam einen Gesetzgebungsakt erlassen. Dadurch hat das Europäische Parlament eine Aufwertung seiner Stellung im „institutionellen Gleichgewicht“ erfahren.

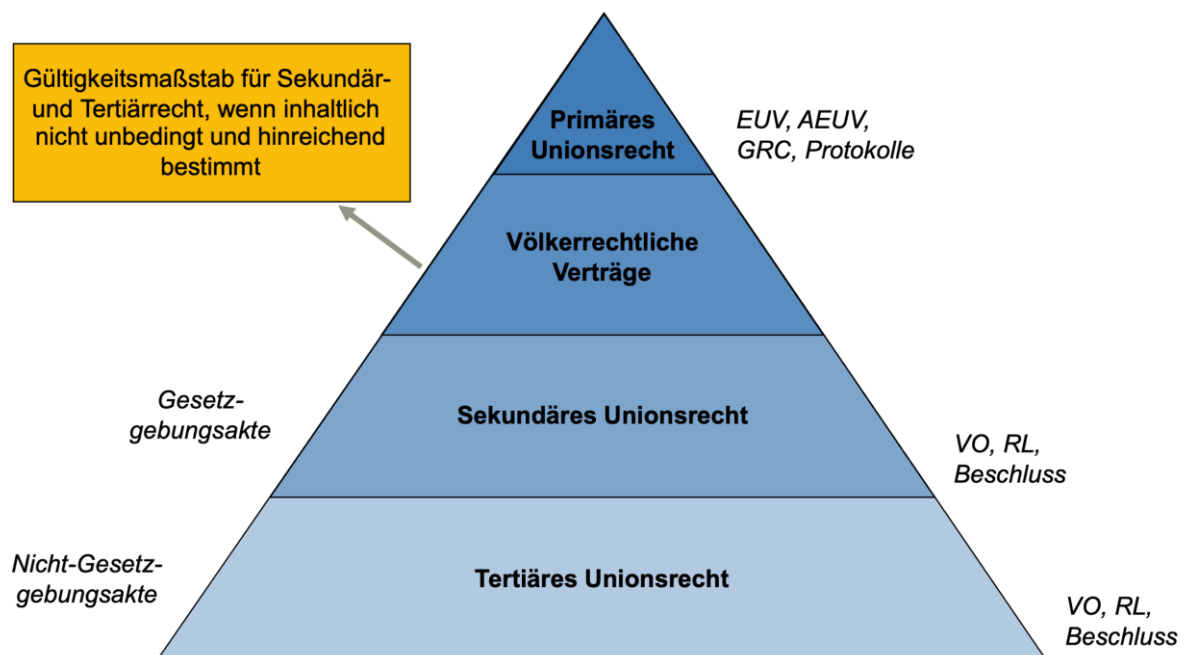
Die **besonderen Gesetzgebungsverfahren** von Rat und Parlament sind in Art. 289 Abs. 2 AEUV erwähnt. Anders als für das ordentliche Gesetzgebungsverfahren existiert keine zentrale Verfahrensvorschrift, die den Verfahrensgang der besonderen Gesetzgebungsverfahren regelt. Jede Norm, die ein besonderes Gesetzgebungsverfahren vorsieht, trifft daher eigene Verfahrensregeln.

Überträgt der Rat mit dem Europäischen Parlament der Kommission die Befugnisse zur **Durchführung eines Rechtsakts**, kommen für die Rechtsetzung der Kommission die in der **Komitologie-VO** geregelten Ausschussverfahren zur Anwendung. Rat und Parlament können im Basisrechtsakt entweder das **Beratungs- oder das Prüfverfahren** vorschreiben.

Im Rahmen der **GASP** existieren **besondere Verfahrensvorschriften**. Grundsätzlich beschließt der Rat in diesem Bereich **einstimmig**.

II. Rechtsquellen der Europäischen Union

Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 13. Aufl., Rn. 345–438.



Normenpyramide des Unionsrechts

1. Primäres supranationales Unionsrecht

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 473

Das **primäre Unionsrecht** besteht aus den Gründungsverträgen der Europäischen Union (EUV, AEUV) einschließlich ihrer Anlagen, Anhänge und Protokolle (vgl. Art. 51 EUV) sowie deren späterer Ergänzungen und Änderungen durch völkerrechtliche Verträge und die Grundrechte-Charta. Daneben gibt es auch Gewohnheitsrecht und allgemeine Rechtsgrundsätze im Range primären Unionsrechts.

Das primäre Unionsrecht umfasst die Verträge der Europäischen Union (EUV und AEUV, einschließlich ihrer Anhänge und Protokolle) sowie deren Ergänzungen und Änderungen durch völkerrechtliche Verträge und die Grundrechte-Charta. Auch Gewohnheitsrecht ist umfasst, soweit es unmittelbar aus der Anwendung der Verträge entwickelt wurde. Ebenfalls zum primären Unionsrecht gehören die durch den EuGH entwickelten (ungeschriebenen) allgemeinen Rechtsgrundsätze. Die Rechtssätze des primären Unionsrechts stehen untereinander im gleichen Rang, gleichgültig, welcher Rechtsquelle sie entstammen. Die rechtliche Gleichrangigkeit der Charta der Grundrechte mit den Verträgen ist in Art. 6 Hs. 2 EUV normiert. Das primäre supranationale Unionsrecht hat umfassend unmittelbare Geltung, aber nur eingeschränkt unmittelbare Anwendbarkeit.

Zu den vom Gerichtshof der Europäischen Union entwickelten Rechtsgrundsätzen gehören:

- Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Art. 52 Abs. 1 S. 2 GRCh im Verhältnis zu den Bürgern und Art. 5 Abs. 1 S. 2, Abs. 4 EUV im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten)
- Vertrauensschutz und Rechtssicherheit
- Rechtmäßigkeit der Verwaltung
- Allgemeines Willkürverbot (Art. 18, 40 Abs. 2 UAbs. 2, 157 AEUV)

Pechstein, Entscheidungen des EuGH Nr. 33: Rs. 26/62 (*van Gend & Loos*), Urteil des Gerichtshofes vom 05.02.1963 – Slg. 1963, S. 1.

Verträge binden nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die nationalen Rechtsordnungen, indem Bestimmungen des Primärrechts individuelle (subjektive) öffentlich-rechtliche Rechte und Pflichten begründen können, die ohne einen nationalen Ausführungsakt für die nationalen Behörden und Gerichte bindend sind. Die Wirkungsintensität des Unionsrechts wurde durch die Zuerkennung des „*self executing* Effekts“ für eine Vielzahl von Bestimmungen des Unionsrechts in besonderer Weise gesteigert.

Sachverhalt: Die Niederlande erhoben aufgrund einer am 01.01.1969 in Kraft getretenen Regelung einen erhöhten Einfuhrzoll auf den Import bestimmter chemischer Erzeugnisse anstatt des bis dahin gemeinschaftseinheitlichen Zollsatzes für den Warenaustausch. Die Firma van Gend & Loos berief sich auf den jetzigen Art. 30 AEUV, der Ein- und Ausfuhrzölle zwischen den Mitgliedstaaten verbietet. Die Niederlande bestritten die unmittelbare Wirkung dieser Vorschrift des AEUV. Der EuGH bejahte die unmittelbare Wirkung und Begründung individueller Rechte der Einzelnen.

2. Abgeleitetes supranationales Unionsrecht

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 473

Der Begriff des **abgeleiteten Unionsrechts** bezeichnet das von den Organen der Union im Rahmen der primärrechtlichen Verfahrensregeln erlassene Recht (organgeschaffenes Recht). Im Rahmen des supranationalen Unionsrechts sind dies Verordnungen, Richtlinien oder Beschlüsse, die sowohl als Sekundärrecht als auch als Tertiärrecht erlassen werden können. Abgeleitetes Recht kann auch in Form von Gewohnheitsrecht oder allgemeinen Rechtsgrundsätzen auftreten.

Das abgeleitete sekundäre und tertiäre supranationale Unionsrecht besteht vornehmlich aus den von den Organen der EU auf der Grundlage des Primärrechts erlassenen Rechtsakten. Zu diesen Rechtsakten gehören Verordnungen (Art. 288 Abs. 1 Var. 1, Abs. 2 AEUV), Richtlinien (Art. 288 Abs. 1 Var. 2, Abs. 3 AEUV), Beschlüsse (Art. 288 Abs. 1 Var. 3, Abs. 4 AEUV) und Empfehlungen und Stellungnahmen (Art. 288 Abs. 1 Var. 4, Abs. 5 AEUV). Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse haben verbindlichen Charakter. Empfehlungen und Stellungnahmen sind unverbindliche Maßnahmen, haben jedoch ebenfalls Rechtscharakter.

a) Verordnung (Art. 288 Abs. 1 Var. 1, Abs. 2 AEUV)

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 473

Eine **Verordnung** hat allgemeine Geltung. Sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat (Art. 288 Abs. 2 AEUV). Allgemeine Geltung bedeutet, dass die Verordnung – gleich einem innerstaatlichen Gesetz – eine unbestimmte Vielzahl von Sachverhalten für eine unbestimmte Vielzahl von Adressaten regelt (abstrakt-generelle Regelung).

b) Richtlinie (Art. 288 Abs. 1 Var. 2, 3 AEUV)

Richtlinien sind Mittel zur Rechtsangleichung im Sinne einer Europäisierung des Rechts der Mitgliedstaaten und Rechtsakt *sui generis*. Sie sind ein abstrakt-generelles europäisches Rahmengesetz und nur bindend hinsichtlich der Zielsetzung (Zielvorgabe). Es besteht eine Umsetzungsprärogative des nationalen Gesetzgebers.

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 473

Eine **Richtlinie** ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet ist, hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel der Umsetzung (Art. 288 Abs. 3 AEUV). Die Mitgliedstaaten haben eine Richtlinie vollständig, genau und innerhalb der in der Richtlinie gesetzten Frist umzusetzen (vgl. Art. 4 Abs. 3 EUV). Aus den Umsetzungsgeboten folgt die Pflicht der mitgliedstaatlichen Gerichte zur **richtlinienkonformen Auslegung und Fortbildung des nationalen Rechts**.

Eine Richtlinie ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet ist, hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel. Das Unionsrecht sieht hier ein zweistufiges Verfahren vor. Die Unionsorgane erlassen mit der Richtlinie eine

Rahmenregelung. Die Mitgliedstaaten erlassen die erforderlichen Umsetzungsmaßnahmen für eine Transformation in nationales Recht.

Die Mitgliedstaaten müssen eine Richtlinie vollständig, genau und innerhalb der in der Richtlinie gesetzten Frist umsetzen. Die Umsetzung hat unter Beachtung der Ziele der Richtlinie zu erfolgen. Die nationale Bestimmung muss objektiv erforderlich und angemessen, d. h. verhältnismäßig, sein, um zu gewährleisten, dass das Hauptziel der Richtlinie verwirklicht wird. Der Gerichtshof fordert eine unzweifelhaft verbindliche Umsetzung. Regelmäßig bedarf es hierfür eines materiellen Gesetzes. Die Mitgliedstaaten haben einen Wertungsspielraum bei der Umsetzung und dürfen über die Mindestbestimmungen der Richtlinie bei ihrer Umsetzung hinaus gehen. Ein Mitgliedstaat kann sich bei der Umsetzung nicht auf seine interne Rechtsordnung berufen, um die Nichtbeachtung der in den Richtlinien aufgestellten Verpflichtungen und Fristen zu rechtfertigen.

Pechstein, Entscheidungen des EuGH Nr. 36: Rs. C-422/05 (*Kommission ./. Belgien*; ‚Richtlinien-Vorwirkung‘), Urteil des Gerichtshofes vom 14.06.2007 – Slg. 2007, S. I-4749.

Grundsätzlich können Mitgliedstaaten die Umsetzungsfrist ausschöpfen und eine Richtlinie nicht vor Ablauf dieser Frist umsetzen. Sie dürfen in diesem Zeitraum jedoch keine Vorschriften erlassen, die geeignet sind, die Erreichung des in der Richtlinie vorgeschriebenen Ziels ernstlich infrage zu stellen. Normative Grundlage dieses **Frustrationsverbots** ist die jeweilige Richtlinie und Art. 4 Abs. 3 EUV i. V. m. Art. 288 Abs. 3 AEUV. Die Richtlinienvorwirkung ist keine Sperrwirkung in dem Sinne, dass der mitgliedstaatliche Gesetzgeber keine widersprechenden Vorschriften erlassen darf und die mitgliedstaatlichen Behörden und Gerichte solche Vorschriften nicht anwenden können.

Sachverhalt: Am 28.03.2002 trat die bis zum 28.09.2003 umzusetzende Richtlinie über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Gemeinschaft in Kraft. Eine am 01.07.2003 in Kraft getretene belgische königliche Verordnung führte Betriebsbeschränkungen in den Nachtstunden für alle Flughäfen im belgischen Gebiet ein. Die Kommission war der Meinung, die königliche Verordnung widerspreche den Vorgaben der Richtlinie. Belgien vertrat die Auffassung, die Verordnung falle in den Bereich einer Ausnahmebestimmung der Richtlinie. Der EuGH bejahte die Auffassung der Kommission.

Eine nicht fristgerecht umgesetzte Richtlinie entfaltet grundsätzlich keine rückwirkende Umsetzungswirkung auf das Datum des Fristablaufs. Der Bürger darf für die Vergangenheit auf den für ihn günstigen Fortbestand des richtlinienwidrigen Zustandes vertrauen. Bei Richtlinienbestimmungen, die den Einzelnen begünstigen, ist eine rückwirkende Umsetzung ausnahmsweise zulässig.

Pechstein, Entscheidungen des EuGH Nr. 43: Rs. 80/86 (*Kolpinghuis Nijmegen*), Urteil des Gerichtshofes vom 08.10.1987 – Slg. 1987, S. 3969.

Der EuGH lehnt die sog. umgekehrte vertikale unmittelbare Wirkung von Richtlinien ab. Eine vom Staat nicht umgesetzte Richtlinienbestimmung kann nur zugunsten, nicht aber zulasten des Einzelnen wirken. Eine Richtlinie, die in dem fraglichen Mitgliedstaat noch nicht in innerstaatliches Recht umgesetzt ist, kann nicht in einem Strafverfahren oder bei sonstigen belastenden staatlichen Maßnahmen zugrunde

gelegt werden. Schließlich kann sich der jeweilige Staat die fraglichen Eingriffsbefugnisse jederzeit durch Umsetzung der Richtlinie schaffen.

Sachverhalt: Gegen die Firma Kolpinhuis Nijmegen wurde ein Strafverfahren eingeleitet, weil sie ein aus Leitungswasser und Kohlensäure bestehendes Getränk als Mineralwasser vertrieben hatte. Die Staatsanwaltschaft stützte ihr Vorgehen auf eine zum Zeitpunkt des Erstverkaufs noch nicht umgesetzte Richtlinie, wonach die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen haben, dass nur natürliches Mineralwasser in den Handel gelangen kann. Der EuGH verneinte die Befugnis einer innerstaatlichen Behörde, sich zu lasten eines Einzelnen auf eine nicht umgesetzte Richtlinie zu berufen.

Eine Nichtumsetzung oder nicht ordnungsgemäße Umsetzung ist eine Vertragsverletzung (Protektionsismus und Behinderung des freien Binnenmarktes). Diese wird durch ein Vertragsverletzungsverfahren geahndet. Ggf. kann ein Zwangsgeld verhängt werden, es besteht jedoch keine Garantie, dass der richtlinienkonforme Zustand hergestellt wird. Eine Rechtsschutzmöglichkeit gegen eine aus dem nicht richtlinienkonformen Recht der Mitgliedstaaten resultierende Ungleichbehandlung der Unionsbürger existiert nicht.

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 473

Ausnahmsweise kann einer Richtlinie nach der Rechtsprechung des EuGH **unmittelbare Wirkung** zukommen. Dies ist dann der Fall, wenn die Richtlinie inhaltlich unbedingte und hinreichend konkrete Bestimmungen enthält und innerhalb der Umsetzungsfrist nicht oder nur unzulänglich umgesetzt ist. Die nationalen Behörden und Gerichte haben in diesem Fall die Richtlinienbestimmung von Amts wegen anzuwenden. Einzelne können sich auch ohne staatliche Umsetzungsmaßnahme nach Ablauf der Umsetzungsfrist gegenüber einem Mitgliedstaat auf eine Richtlinie berufen, wenn diese inhaltlich unbedingte und hinreichend genaue Bestimmungen vorsehen (vertikale unmittelbare Wirkung). Weiterhin zulässig ist die objektive und eingeschränkt die drittbelastende unmittelbare Richtlinienwirkung. Unzulässig sind die umgekehrt vertikale und die horizontale unmittelbare Richtlinienwirkung.

Wenn die Richtlinie inhaltlich bedingt oder nicht hinreichend bestimmt ist, besteht auch bei Umsetzungsfehlern keine unmittelbare Wirkung. Dann kommt aber ein europarechtlicher Staatshaftungsanspruch in Betracht.

c) Beschluss (Art. 288 Abs. 1 Var. 3, Abs. 4 AEUV)

Ein Beschluss ist in allen seinen Teilen für diejenigen verbindlich, die adressiert werden. Ein Beschluss ist ein Einzelakt mit individueller Geltung.

Hierzu dieser Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 473

Ein Beschluss ist in allen seinen Teilen verbindlich (Art. 288 Abs. 4 AEUV). Er muss nicht an einen bestimmten Adressaten gerichtet sein. Ist dies jedoch der Fall, so können sowohl Individuen als auch Mitgliedstaaten Adressaten des Beschlusses sein. Ausnahmsweise kann ein an einen Mitgliedstaat gerichteter Beschluss unmittelbare Wirkung entfalten (sog. vertikale unmittelbare Wirkung), d. h., Einzelne können sich gegenüber diesem Mitgliedstaat auf den Beschluss berufen, wenn dieser den Mitgliedstaat verpflichtet, den Einzelnen bestimmte Rechte einzuräumen, diese auferlegte Pflicht klar

und eindeutig ist, nicht von einer Bedingung abhängt und dem Mitgliedstaat keinen Ermessensspielraum zu ihrer Umsetzung lässt. Eine horizontale unmittelbare Wirkung von staatengerichteten Beschlüssen ist jedoch ausgeschlossen.

Nicht individualgerichtete Beschlüsse ändern die Rechtslage, ohne in individuelle Rechtspositionen einzugreifen. Sie haben regelmäßig normativen Charakter und sind in allen ihren Teilen verbindlich (Art. 288 Abs. 4 AEUV).

d) Empfehlung und Stellungnahme (Art. 288 Abs. 1 Var. 4, Abs. 5 AEUV)

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 473

Empfehlungen und Stellungnahmen sind nicht verbindlich (Art. 288 Abs. 5 AEUV). Sie legen den Adressaten (Mitgliedstaaten oder Individuen) lediglich ein bestimmtes Verhalten nahe, begründen aber keine unmittelbare rechtliche Verpflichtung. Die Gerichte der Mitgliedstaaten haben Empfehlungen und Stellungnahmen allerdings zur Auslegung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften heranzuziehen, die zu deren Durchführung erlassen worden sind.

e) Ungeschriebenes Sekundärrecht

Merksatz zu *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 450 ff.

Zum **ungeschriebenen Unionsrecht** zählt sowohl auf primär- als auch auf sekundär/tertiärrechtlicher Ebene das Europäische Gewohnheitsrecht. **Gewohnheitsrecht** beruht auf einer allgemeinen und beständigen Übung (*consuetudo*) der maßgeblichen Rechtssubjekte, die dieser Übung aus der allgemeinen Überzeugung nachkommen, zu einem solchen Verhalten aufgrund eines Rechtssatzes verpflichtet zu sein (*opinio iuris sive necessitatis*).

III. Das Verhältnis des Unionsrechts zum Recht der Mitgliedstaaten

1. Europarechtliche Perspektive

Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 13. Aufl., Rn. 144–194.

a) Vorüberlegungen

Die Union kann nur in Bereichen gesetzgeberisch tätig werden, in denen die einzelnen Mitgliedsstaaten der Union ihre Hoheitsrechte ausdrücklich übertragen haben (Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung). Die verschiedenen Grade gesetzgeberischer Kompetenz der Union werden im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ausdifferenziert (Art. 2 bis Art. 6 AEUV: ausschließliche, geteilte, koordinierende und unterstützende Kompetenzen). Diese Differenzierung ist nicht abschließend. Die Übertragung von Hoheitsrechten wird für viele Rechtsgebiete in einzelnen Verträgen mit den Mitgliedsstaaten vereinbart.

Im Rahmen der an die Union übertragenen Hoheitsrechte ist die Souveränität der Mitgliedsstaaten beschränkt. Es gilt der – die Mitgliedstaaten bindende – Grundsatz der Vertragstreue (Art. 4 Abs. 3 EUV).

Mit der Übertragung von Hoheitsrechten und den damit verbundenen weitreichenden Kompetenzen der Union wird durch die Verträge eine eigenständige Rechtsordnung der Union geschaffen.

b) Kompetenzen

aa) Ausschließliche Kompetenzen (Art. 2 Abs. 1, Art. 3 AEUV)

Sind der Union ausschließliche Kompetenzen zugestanden, kann nur sie allein gesetzgeberisch tätig werden. Die Mitgliedsstaaten dürfen nur dann eingreifen, wenn sie von der Union hierzu ermächtigt wurden oder um Rechtsakte der Union durchzuführen. Wichtige ausschließliche Kompetenzen gem. Art. 3 AEUV sind unter anderem: die Zollunion (Art. 3 Abs. 1 lit. a AEUV) und die gemeinsame Handelspolitik (Art. 3 Abs. 1 lit. d AEUV).

bb) Geteilte Kompetenzen (Art. 2 Abs. 2, Art. 4 AEUV)

Der Regelfall der Kompetenzverteilung ist die geteilte Kompetenz (Art. 4 Abs. 1 AEUV). Die Mitgliedsstaaten können hier gesetzgeberisch tätig werden, soweit die Union ihre gesetzgeberische Tätigkeit noch nicht oder nicht mehr ausübt. Wird die Union tätig, entfaltet dies die Sperrwirkung für das Handeln der Mitgliedsstaaten in dem jeweiligen Bereich. Wichtige geteilte Kompetenzen (Art. 4 Abs. 2 AEUV) sind unter anderem: der Binnenmarkt (Art. 4 Abs. 2 lit. a AEUV) und der Verbraucherschutz (Art. 4 Abs. 2 lit. f AEUV).

cc) Koordinierende Kompetenzen (Art. 2 Abs. 3, Art. 5 AEUV)

Koordination bedeutet v. a. gemeinsame Leitlinien oder Grundzüge der Politik zu schaffen; so unter anderem in der Wirtschaftspolitik (Art. 5 Abs. 1 AEUV) oder der Beschäftigtenpolitik (Art. 5 Abs. 2 AEUV).

dd) Kompetenzen der Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedsstaaten (Art. 2 Abs. 5, Art. 6 AEUV)

In diesen Bereichen dürfen sowohl die Mitgliedsstaaten als auch die Union gesetzgeberisch tätig werden. Die Union darf jedoch nur ergänzend tätig werden; Voraussetzung ist ein vorheriges Handeln der Mitgliedsstaaten. Anders als bei der geteilten Kompetenz entfaltet Handeln der Union hier keine Sperrwirkung. Zu diesem Kompetenzbereich gehören unter anderem Kultur (Art. 6 lit. c AEUV), Tourismus (Art. 6 lit. d AEUV) und Verwaltungszusammenarbeit (Art. 6 lit. g AEUV).

c) Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 S. 1, Art. 2 EUV)

Die Hoheitsrechte der Union und ihre Befugnis, verbindliches Recht zu schaffen, ergeben sich allein aus der Ermächtigung durch die Mitgliedsstaaten, die ihre Hoheitsrechte in einzelnen Bereichen abgegeben haben. Die Union hat keine eigene Kompetenz-Kompetenz, kann also ihre Kompetenzen nicht ohne die ausdrückliche Genehmigung der Mitgliedsstaaten auf neue Bereiche ausdehnen oder bestehende Kompetenzen erweitern. Demnach wird sie nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig,

die ihr die Mitgliedsstaaten übertragen haben (begrenzte Verbandskompetenz). Die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten ist der Regelfall (Art. 4 Abs. 1 EUV).

Für die Organe der Union ist das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung in Art. 13 Abs. 2 S. 1 EUV geregelt (begrenzte Organkompetenz). Hier schlägt das Prinzip auf das Verhältnis der Organe untereinander durch, die nur innerhalb der ihr verliehenen Befugnisse handeln dürfen.

Die Union und ihre Organe dürfen nur aufgrund einer ausdrücklichen Ermächtigungsgrundlage tätig werden. Von dem Gebrauch bestimmter Handlungsformen, wie Rechtsverordnungen oder Richtlinien, darf, wenn sie in der Einzelermächtigung vorgeschrieben sind, nicht abgewichen werden. Von in der Einzelermächtigung vorgeschriebenen Verfahren (Mehrheiten bei Abstimmungen usw.) darf nicht abgewichen werden. Sind mehrere Ermächtigungsgrundlagen einschlägig, die verschiedene Verfahren voraussetzen, muss sich die Wahl der Rechtsgrundlage auf objektive und nachprüfbare Umstände stützen.

d) Kompetenzergänzungsvorschrift (Art. 352 AEUV)

Wenn ein Tätigwerden notwendig ist, um in den festgelegten Politikbereichen der Verträge die Vertragsziele zu verwirklichen, greift eine Generalklausel (Art. 352 AEUV), die es dem Rat mit Zustimmung des Parlaments gestattet, auch dann tätig zu werden, wenn keine konkrete Ermächtigung vorliegt.

Bei Beschluss der Verträge ging man davon aus, dass mögliche zukünftige Situationen nicht bedacht werden konnten, in denen ein Handeln der Union notwendig ist. Die Norm gestaltet das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung aus und stellt ausdrücklich keine Kompetenz-Kompetenz dar.

e) Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 Abs. 3 EUV)

Um europäischem Zentralismus entgegenzuwirken, wird die Union in Bereichen, in denen sie nicht ausschließlich zuständig ist (z. B. in der geteilten Zuständigkeit gem. Art. 4 AEUV), nur dann tätig, wenn die Ziele der möglichen Maßnahme nicht auf mitgliedstaatlicher Ebene verwirklicht werden können (fehlende Effizienz mitgliedstaatlichen Handelns) und die Unionsziele besser auf Unionsebene zu verwirklichen sind (Mehrwert europäischen Handelns).

Das Subsidiaritätsprinzip betrifft nicht nur die Frage, ob die Union überhaupt tätig wird, sondern auch das ‚wie‘ des Handelns und geht so eng mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz einher. Der Subsidiaritätsgrundsatz jedes neuen Gesetzesvorschlages kann mittels einer Subsidiaritätsrüge durch die Parlamente der Mitgliedsstaaten gerügt werden. Die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips ist auch gerichtlich, bspw. mittels einer Subsidiaritätsklage (Art. 263 AEUV), durch den EuGH überprüfbar. Noch kein Rechtsakt ist bisher am Subsidiaritätsprinzip gescheitert.

f) Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Abs. 4 EUV)

Für alle Kompetenzbereiche gilt der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in umfassender Ausformung: Eine Maßnahme der Union und ihrer Organe muss zur Erreichung eines zulässigen Ziels geeignet, erforderlich und angemessen sein. Beim Vollzug von Unionsrecht oder der Beschränkung von unionsrechtlichen Grundfreiheiten sind auch die Mitgliedstaaten an den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gebunden. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip gilt sowohl im Verhältnis zu beeinträchtigten Individuen als auch im Verhältnis von Union und Mitgliedstaaten.

g) Anwendungsvorrang des Unionsrechts

Das Unionsrecht genießt Anwendungsvorrang vor nationalem Recht und setzt sich uneingeschränkt gegen dieses durch. Damit verbunden ist allerdings kein Geltungsvorrang; unionsrechtswidrige Normen nationalen Rechts sind nicht nichtig. Im Einzelfall sind nationale Verwaltungsbehörden und Richter jedoch verpflichtet, das Unionsrecht ohne Rücksicht auf entgegenstehendes nationales Recht anzuwenden. Auch sind nationale Normen unionsrechtskonform auszulegen (Grundsatz der unionsrechtskonformen Auslegung). Weitere Folge des Anwendungsvorrangs ist, dass der Erlass neuer unionsrechtswidriger Normen unzulässig ist. Der nationale Gesetzgeber steht in der Pflicht, eine unionsrechtswidrige Norm aufzuheben, wenn durch diese Unklarheiten geschaffen werden. Der Anwendungsvorrang gilt nur bei unmittelbar anwendbarem Unionsrecht.

Pechstein, Entscheidungen des EuGH Nr. 1: Rs. 6/64 (*Costa/ENEL*), Urteil des Gerichtshofes vom 15.07.1964 – Slg. 1964, S. 1251.

Der EuGH qualifizierte das primäre und sekundäre Unionsrecht als eigenständige Rechtsordnung. Diese genießt Anwendungsvorrang gegenüber nationalem Recht, auch gegenüber später ergangenen nationalen Maßnahmen. *Lex posterior derogat legi priori* gilt hier nicht.

Sachverhalt: Ein Aktionär und Stromkunde der AG Edisonvolta incidenter beantragte bei einem gerichtlichen Streit über eine Stromrechnung, die geplante Verstaatlichung der Edisonvolta incidenter durch ein Vorabentscheidungsverfahren überprüfen zu lassen. Der EuGH stellte fest, dass die in Italien beschlossene Verstaatlichung der Erzeugung und Verteilung von Strom gegen Art. 31 Abs. 1 EWG-Vertrag verstößt, wenn der Strom für die Ein- oder Ausfuhr zwischen Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten von Bedeutung wäre.

Der Anwendungsvorrang gilt nur für generell-abstraktes innerstaatliches Recht. Die Folgen eines unionsrechtswidrigen konkret-individuellen Verwaltungsaktes werden i. d. R. durch innerstaatliches Recht geregelt. Nur in Ausnahmefällen sind bestandskräftige Verwaltungsakte zurückzunehmen.

Pechstein, Entscheidungen des EuGH Nr. 18: Rs. C-453/00 (*Kühne & Heitz*), Urteil des Gerichtshofs vom 13.01.2004 – Slg. 2004, S. I-837.

Unter Umständen sind die Verwaltungsbehörden der Mitgliedsstaaten verpflichtet, auch bestandskräftige Verwaltungsakte auf ihre unionsrechtliche Vereinbarkeit hin zu prüfen (Grundsatz der praktischen

Wirksamkeit des Unionsrechts, Art. 4 Abs. 3 EUV) und diese, in Abwägung mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit, zurückzunehmen. Aufgrund des Grundsatzes der Rechtssicherheit besteht jedoch keine generelle Rücknahmepflicht. In Ausnahmefällen kann das Rücknahmeermessen der Behörde auf null reduziert sein:

Im vorliegenden Fall lag bereits ein EuGH-Urteil für einen gleichgelagerten Fall vor. Das letztinstanzliche mitgliedstaatliche Gericht entschied jedoch – ohne Berücksichtigung des EuGH-Urteils – anders. Der EuGH nahm eine Ermessensreduzierung an, da das letztinstanzliche Gericht seine Vorlagepflicht gem. Art. 267 Abs. 3 AEUV verletzt habe und sich der Betroffene auch unmittelbar nach Kenntnis des EuGH-Urteils gegen die Verwaltungsentscheidung wehrte. Daher nahm der EuGH ausnahmsweise eine Rücknahmeverpflichtung an.

Sachverhalt: Die Firma Kühne & Heitz exportierte Geflügelteile in Drittstaaten, für welche Exportsubventionen beantragt werden konnten. Die nationale Behörde genehmigte den Antrag nach einer anderen als der beantragten Zollkategorien des Gemeinsamen Zollltarifs, wodurch sich die Höhe der Subventionen reduzierte. Ohne dem EuGH die Frage zur Auslegung vorzulegen, wiesen die nationalen Gerichte eine entsprechende Klage auf korrekte Eingruppierung ab, da die Behörde das Gemeinschaftsrecht richtig ausgelegt hätte. In einem ähnlichen Fall entschied der EuGH jedoch zugunsten eines anderen Geflügelexporteurs, dass die gleichen Geflügelteile in der von Kühne & Heitz beantragten Zollkategorie einzuordnen sind. Die mitgliedstaatliche Behörde weigerte sich, ihre Einstufung zurückzunehmen. So stellte der EuGH nach einer entsprechenden Klage für die Behörde ein auf null reduziertes Rücknahmeermessen fest.

Der Anwendungsvorrang kann auch zu einer Durchbrechung der Rechtskraft von nationalen Gerichtsentscheidungen führen. Die Begründungen für den Anwendungsvorrang des Unionsrechts unterscheiden sich im Vergleich zwischen EuGH und BVerfG stark. Im Ergebnis sehen beide den Anwendungsvorrang als gegeben an.

h) Unionsrechtskonforme Auslegung und Fortbildung

Der Grundsatz der unionsrechtskonformen Auslegung und Fortbildung steht eng mit dem Anwendungsvorrang des Unionsrechts in Verbindung. Von mehreren möglichen Auslegungen ist von allen Gerichten und Verwaltungsträgern diejenige zu wählen, die dem Unionsrecht am meisten entspricht. Eine nationale Regelung bleibt anwendbar, wenn sie unionsrechtskonform ausgelegt werden kann; Maßstab ist das gesamte Unionsrecht. Während die Unmöglichkeit einer unionsrechtskonformen Auslegung nach primärem Unionsrecht dazu führt, dass die auszulegende nationale Regelung unangewendet bleibt, kann diese Rechtsfolge bei der Unmöglichkeit einer richtlinienkonformen Auslegung nicht entsprechend angenommen werden. Nur der Verstoß gegen unmittelbar geltendes Unionsrecht führt zur Unanwendbarkeit der Regelung.

Begrenzt wird der Grundsatz durch allgemeine Rechtsgrundsätze wie die Rechtssicherheit und das Rückwirkungsverbot.

i) Pflicht zur Unionstreue

Mit der Pflicht zur Unionstreue werden drei Pflichten begründet:

- Die Pflicht der Mitgliedstaaten, alle Maßnahmen zur Erfüllung der Verpflichtungen aus primärem und sekundärem Unionsrecht zu ergreifen (Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 EUV) und alle Maßnahmen zu unterlassen, welche die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden (Art. 4 Abs. 3 UAbs. 3 EUV).
- Die Pflicht der Unionsorgane, loyal mit den Mitgliedstaaten zusammenzuarbeiten (Art. 4 Abs. 3 UAbs. 1 EUV). Ausdruck hiervon ist bspw. die Pflicht zur Achtung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten.
- Die Pflicht der Mitgliedstaaten, untereinander zusammenzuarbeiten (Art. 4 Abs. 3 AEUV).

Unter anderem auf Art. 4 Abs. 3 EUV stützt sich der EuGH, wenn er in seiner Rechtsprechung die Mitgliedstaaten verpflichtet, für Schäden zu haften, die Einzelne aufgrund einer verspäteten Umsetzung einer unionsrechtlichen Regelung erleidet.

j) Schutz und Notstandsklauseln

Ist ein Staat z. B. wirtschaftlich überlastet, eine Unionsregelung umzusetzen, kann er im Einzelfall beim Rat oder bei der Kommission beantragen, von den Bestimmungen des Unionsrechts abweichen zu dürfen. Beispiele sind u. a. Art. 66 AEUV, Art. 114 Abs. 10 AEUV oder Art. 191 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV.

Sind elementare Interessen der Mitgliedsstaaten berührt, kann der Staat durch Notstandsklauseln zunächst auch ohne Genehmigung abweichen. Bei Sicherheitsinteressen ist dies z. B. in Art. 346 Abs. 1 AEUV geregelt.

k) Notbremsmechanismus

Für zahlreiche Rechtsgebiete ist im Bereich der Gesetzgebung ein spezifischer Notbremsmechanismus geregelt:

Beispielsweise kann im Bereich des Straf- und Strafverfahrensrechts ein Mitglied des Rates im Gesetzgebungsverfahren die Befassung des Europäischen Rates beantragen, wenn er grundlegende Aspekte seiner mitgliedstaatlichen Strafrechtsordnung berührt sieht (Art. 82 Abs. 3, Art. 83 Abs. 3, Art. 86 Abs. 1 UAbs. 2 und UAbs. 3, Art. 87 Abs. 3 UAbs. 2 und UAbs. 3 AEUV).

Ähnliche Mechanismen gelten für Maßnahmen, die die Zusammenarbeit zwischen nationalen Strafverfolgungsbehörden betreffen. Hier kann eine Gruppe von neun Mitgliedstaaten den Rat mit dem Entwurf eines Gesetzgebungsaktes beauftragen (Art. 86 Abs. 1 UAbs. 2 S. 2, Art. 87 Abs. 3 UAbs. 2 S. 1 AEUV).

2. Verfassungsrechtliche Perspektive

Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 13. Aufl., Rn. 100–144.

Aus deutscher verfassungsrechtlicher Perspektive ist das Verhältnis zwischen Unionsrecht und deutschem Recht in Art. 23, 24 GG geregelt. Das Grundgesetz zeigt sich europafreundlich. Es beinhaltet den Verfassungsauftrag zur Verwirklichung eines vereinten Europas (Präambel und Art. 23 Abs. 1 GG).

a) Integrationsermächtigung und ihre Schranken (Art. 23 Abs. 1 GG)

aa) Verfahren der Integrationsermächtigung (Art. 23 Abs. 1, Art. 24 Abs. 1 GG)

In Art. 23 Abs. 1 i. V. m. Art. 24 Abs. 1 GG wird der Bund ermächtigt, Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen zu übertragen (Integrationsgewalt). Gem. Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG muss eine solche Übertragung durch ein formelles Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates erfolgen.

Gem. Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG gelten Art. 79 Abs. 2 und 3 GG für solche Regelungen, die die Europäische Union begründen und vertragliche oder vergleichbare Regelungen, die das Grundgesetz in seinem Inhalt nach ändern oder solche Inhaltsänderungen oder Ergänzungen ermöglichen. Regelmäßig wird dies bei Kompetenzübertragungen an die Union angenommen, da diese die Kompetenzordnung des Grundgesetzes ändern. Unerhebliche Vertragsänderungen fallen allein unter Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG. Zur Wahrung nicht zuletzt dieses Prinzips ist Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG nicht allein auf formelle Vertragsänderungen anwendbar, sondern auch auf immanente Vertragsänderungen, die kein innerstaatliches Ratifikationsverfahren vorsehen (BVerfGE 123, 267, 390 f., 435 – *Lissabon*).

bb) Anforderungen an die Vereinbarkeit von Unionsrechtsakten mit dem Grundgesetz (Art. 23 Abs. 1 GG)

Die Struktursicherung (Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG) stellt Anforderungen an die organisatorische Struktur der Union und deren Kompetenzausübung: So ist unter Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG nur die Mitwirkung an einer Union zulässig, die den demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen dem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. Das BVerfG hat die Anforderungen an diese Struktursicherungsklausel in zahlreichen Urteilen konkretisiert.

BVerfGE 37, 271 – *Solange I*, BVerfG Urteil v. 29.05.1974 – 2 BvL 52/71

In *Solange I* behielt sich das BVerfG eine Überprüfung europäischer Rechtsakte auf Verfassungskonformität vor, **solange** es keinen dem GG vergleichbaren Grundrechtsstandard in der EU gibt.

BVerfGE 73, 339 – *Solange II*, BVerfG Urteil v. 22.10.1986 – 2 BvR 197/83

Das BVerfG änderte seine Einschätzung zum Grundrechtsstandard der EU in seiner *Solange II*-Rechtsprechung: Das BVerfG stellte fest, dass der Grundrechtsschutz der EU im Wesentlichen dem des GG

entspricht; diesbezügliche Verfassungsbeschwerden seien unzulässig. Die Klagebefugnis setze voraus, dass im Einzelnen dargelegt wird, dass der jeweils unabdingbar gebotene Grundrechtsschutz generell nicht gewährleistet ist.

Maastricht- und Lissabon-Urteil

In den Maastricht- und Lissabon-Urteilen setzte sich das BVerfG mit Verfassungsbeschwerden von Personen auseinander, die sich durch Kompetenzerweiterungen der Union in ihren demokratischen Grundrechten verletzt sahen. Beide Urteile waren wichtige Grundsatzentscheidungen, die der (zukünftigen) europäischen Integration einen Rahmen setzten: Die Verfassungsbeschwerden wurden zwar als unbegründet zurückgewiesen, jedoch werden die ausführlichen Urteilsbegründungen bis heute kontrovers diskutiert.

BVerfGE 89, 155 – *Maastricht*, BVerfG Urteil v. 31.03.1998 – 2 BvR 1877/97, Rn. 1–101

Im *Maastricht*-Urteil bezog das BVerfG Stellung zur Frage der Sicherung des Legitimationsniveaus von Unionsrechtsakten bei der Ausweitung von Kompetenzen der Union: Für das Staatsvolk und seine parlamentarischen Repräsentanten müssten Aufgaben von ausreichender Substanz verbleiben.

BVerfGE 123, 267 – *Lissabon*, BVerfG Urteil v. 30.06.2009 – 2 BvE 2/08, Rn. 1–421

Als problematisch erachtete das BVerfG Kompetenzüberschreitungen von Unionsorganen vor allem, da es den so erlassenen Rechtsakten an demokratischer Legitimation fehlt. Im Lissabon-Urteil stellte das BVerfG auf die Identitätsverantwortung der Verfassungsorgane ab und verpflichtete die dem Bundestag politisch verantwortliche Bundesregierung zur Ausübung maßgeblichen Einflusses auf europäische Entscheidungsverfahren (Souveränitätsschonung).

Aus Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG i. V. m. Art. 79 Abs. 3 GG prüft das BVerfG wie bei Grundgesetzänderungen auch bei Vertragsänderungen den Schutz des unantastbaren Kernbestandes des Grundgesetzes.

BVerfGE 123, 267 – *Lissabon*, BVerfG Urteil v. 30.06.2009 – 2 BvE 2/08, Rn. 1–421

So nahm das BVerfG in der *Lissabon-Entscheidung* eine verfassungsrechtliche Tabuzone an, die es vor allem in Bereichen mit gesteigerter Grundrechtsrelevanz oder von besonderer Bedeutung für politische, wirtschaftliche und kulturelle Ordnung sah. Hierzu gehört die Gewährleistung von Sicherheit, Budgethoheit, Strafrecht, Familienrecht, Medienordnung, Sozialrecht und Bildung.

Weiter grenzte das BVerfG über den Kernbestand auch die Möglichkeiten zur kompetenziellen Ausweitung der Europäischen Union zu einem europäischen Bundesstaat ein:

BVerfGE 123, 267 – *Lissabon*, BVerfG Urteil v. 30.06.2009 – 2 BvE 2/08, Rn. 1–421

Bei zu starker Kompetenzausweitung würde das Grundgesetz zur Verfassung eines Gliedstaates herabsinken. Jedoch könne der verfassungsändernde Gesetzgeber über die Eigenstaatlichkeit nicht disponieren: Die Ablösung des Grundgesetzes sei nur durch den unmittelbar erklärten Willen des deutschen Volkes möglich.

b) Verfassungsrechtliche Kontrolle der Einhaltung von Integrationsgrenzen

Die Überwachung der Einhaltung der Integrationsgrenzen durch das BVerfG teilt sich in drei von der Rechtsprechung entwickelten Prüfverfahren auf: Die *Ultra-vires*-Kontrolle, die Identitätskontrolle und die Grundrechtskontrolle.

aa) Ultra-vires-Kontrolle

Die *Ultra-vires*-Kontrolle ist aus der Kompetenzübertragungsklausel (Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG) entwickelt worden. Das BVerfG behält sich vor, Rechtsakte der Unionsorgane auf Kompetenzüberschreitung hin zu prüfen. Stellt das BVerfG eine Kompetenzüberschreitung fest, entfaltet der fragliche Rechtsakt innerstaatlich keine Wirkung. Unionsrechtlich stellt diese Nichtbeachtung des Unionsrechtsaktes wiederum eine Vertragsverletzung dar.

Anforderungen an die *Ultra-vires*-Kontrolle sind eine zurückhaltende und europafreundliche Anwendung. Zudem muss der Kompetenzverstoß hinreichend qualifiziert sein, d. h.

(1) offensichtlich sein (Evidenz des Verstoßes) und

(2) für die Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten von struktureller Bedeutung sein (Erheblichkeit des Verstoßes).

„Offensichtlichkeit“ liegt vor, wenn sich die Kompetenz unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt begründen lässt. Hierbei gesteht das BVerfG der Union einen Anspruch auf Fehlertoleranz zu. Zulässig ist ein Vertretbarkeitskorridor, in dem sich eine umstrittene, aber methodisch nachvollziehbare Auslegung und Anwendung des EU-Rechts bewegt.

Der Verstoß ist „erheblich“, wenn die Kompetenzüberschreitung für das Demokratieprinzip und die Volkssouveränität erhebliches Gewicht besitzt.

BVerfGE 154, 17 – *Staatsanleihekaufprogramm*, Urteil des BVerfG v. 05.05.2020 – 2 BvR 859/15

Eine *Ultra-vires*-Kontrolle führte das BVerfG zur Überprüfung des Staatsanleihekaufprogramms PSPP durch, gegen welches eine Vielzahl von Personen Verfassungsbeschwerden eingelegt hatten. Unter anderem stellte das BVerfG hier die Wirkung eines *Ultra-vires*-Aktes dar, der für den deutschen Staat keine Wirkung entfalten könne.

„[Die] Bundesregierung und [der] Deutsche Bundestag [haben] die Beschwerdeführer in ihrem Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG verletzt, indem sie es unterlassen haben, dagegen vorzugehen, dass die Europäische Zentralbank (EZB) in den für die Einführung und Durchführung des [Staatsanleihekaufprogrammes] erlassenen Beschlüssen weder geprüft noch dargelegt hat, dass die hierbei getroffenen Maßnahmen verhältnismäßig sind. Dem steht das Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) vom 11. Dezember 2018 nicht entgegen, da es im Hinblick auf die Kontrolle der Verhältnismäßigkeit der zur Durchführung des PSPP erlassenen Beschlüsse schlechterdings nicht mehr nachvollziehbar und damit ebenfalls *Ultra-vires* ergangen ist.“

bb) Identitätskontrolle

Mit der Identitätskontrolle prüft das BVerfG Unionsrechtsakte auf die Vereinbarkeit mit dem identitätsprägenden Verfassungskern (Art. 23 Abs. 1 S. 3 i. V. m. Art. 79 Abs. 3 GG). Folge bei einer Verletzung des Verfassungskerns ist die Nichtbeachtung des Unionsrechtsakts. Die Nichtbeachtung ist aus Sicht der Union eine Vertragsverletzung.

Der deutsche Verfassungskern betrifft v. a. die Wahrung der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 S. 1 GG) und die Grundsätze aus Art. 20 GG. Ein Rechtsakt der Europäischen Union, der nicht durch ein entsprechendes Zustimmungsgesetz gedeckt ist, verfügt nicht mehr über eine hinreichende demokratische Legitimation und verstößt so gegen den geschützten Kern der Volkssouveränität (Art. 38 Abs. 1 S. 1 und Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 79 Abs. 3 GG) und verletzt das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG i. V. m. Art. 79 Abs. 3 GG). So können auch *Ultra-vires*-Akte im Rahmen einer Identitätskontrolle überprüft werden.

BVerfGE 140, 317 – *Solange III*, BVerfG Urteil v. 15.12.2015, – 2 BvR 2735/14, Rn. 1–126

Eine solche Identitätskontrolle führt das BVerfG im Fall *Solange III* durch:

Sachverhalt: Ein US-amerikanischer Staatsbürger sollte auf Grundlage eines europäischen Haftbefehls nach Italien ausgeliefert werden. Das zugrundeliegende Urteil wurde dem Beschwerdeführer nie zugestellt. Weiter war fraglich, ob dieser Kenntnis von dem Gerichtstermin hatte, der zur Verurteilung führte, oder er überhaupt anwaltlich vertreten war. Zudem blieb unklar, ob gegen das Urteil noch Rechtsbehelfe eingelegt werden konnten.

Das BVerfG garantierte hier den uneingeschränkten Schutz der unabänderlichen und damit integrationsfesten Verfassungsinhalte in jedem Einzelfall und nicht nur im Grundsatz, insb. bei der Achtung der Menschenwürde.

Im Ergebnis sah das BVerfG eine Verletzung des Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 23 Abs. 1 S. 3 und Art. 79 Abs. 3 GG.

cc) Kontrolle am Maßstab der deutschen Grundrechte

Das BVerfG überprüft Unionsrechtsakte am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes, solange der europäische Grundrechtsschutz noch nicht im Wesentlichen mit dem Schutzniveau der Grundrechte des Grundgesetzes vergleichbar ist.

Wenn die Union ihrerseits einen wirksamen Grundrechtsschutz vor ihren Rechtsnormen gewährleistet, überprüft das BVerfG diese nicht am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes, sondern anhand der europäischen Grundrechte.

Bei nationalen Durchführungsmaßnahmen kommt es auf den Grad der Vereinheitlichung an: Sind die Durchführungsmaßnahmen vollständig vereinheitlicht, treten die Grundrechte des Grundgesetzes hinter

denen der Union zurück. Ist die Durchführungsmaßnahme dagegen gestaltungsoffen, wird auch anhand der Grundrechte des Grundgesetzes geprüft.

BVerfGE 89, 155 – *Maastricht*, BVerfG Urteil v. 31.03.1998 – 2 BvR 1877/97, Rn. 1–101

Auch supranationale Hoheitsakte berühren die Gewährleistungen des Grundrechtsschutzes in Deutschland und somit die Aufgaben des BVerfG. Eine Verfassungsbeschwerde kann auf die Behauptung einer Verletzung von Art. 38 Abs. 1 und 2 GG mit der Begründung gestützt werden, die weitere Übertragung von Hoheitsrechten auf die Union nehme dem Deutschen Bundestag so viel an Befugnissen, dass die unauflösbare Substanz demokratischer Prinzipien beeinträchtigt wird.

dd) Vorlage vor dem EuGH

Für alle drei Prüfverfahren gilt: Vor einer möglichen Nichtigerklärung des BVerfG ist die entsprechende Norm immer erst dem EuGH vorzulegen (Art. 267 AEUV). Dies gebietet einerseits der Grundsatz der Unionstreue, um dem EuGH die Gelegenheit zur Vertragsauslegung sowie zur Entscheidung über die Gültigkeit und die Auslegung der fraglichen Rechtsakte zu geben (vgl. Art. 4 Abs. 3 EUV), als auch der Grundsatz der Europafreundlichkeit des BVerfG. Der EuGH befasst sich mit der Auslegung und Gültigkeitskontrolle am Maßstab der Unionsverträge. Bei der endgültigen Entscheidung darf das BVerfG nur die vom EuGH vorgegebene Auslegung zugrunde legen. Die Entscheidung über die Nichtigkeit ist dem BVerfG über die konkrete Normenkontrolle vorbehalten (Art. 100 Abs. 1 GG).

Merksätze aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 221

Die **Integrationsgewalt** des Grundgesetzes (Art. 23 Abs. 1 GG, früher Art. 24 Abs. 1 GG) ermöglicht die Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union. Durch die Übertragung von Hoheitsrechten nimmt die Bundesrepublik Deutschland ihren ausschließlichen Herrschaftsanspruch im Geltungsbereich des Grundgesetzes insoweit zurück und bewirkt eine **Öffnung der nationalen Rechtsordnung** für die unmittelbare Geltung und Anwendung des Europäischen Unionsrechts.

Das Grundgesetz garantiert die **souveräne Staatlichkeit Deutschlands**. Es ermächtigt den Integrationsgesetzgeber nicht, durch einen Eintritt in einen europäischen Bundesstaat das Selbstbestimmungsrecht des deutschen Volkes in Gestalt der völkerrechtlichen Souveränität Deutschlands aufzugeben. Ein solcher endgültiger Schritt ist allein dem unmittelbar erklärten (verfassungsgebenden) Willen des deutschen Volkes vorbehalten.

Bei der weiteren Übertragung von Hoheitsbefugnissen an europäische Unionsorgane muss das **föderale Prinzip des Grundgesetzes** beachtet, müssen also die Bundesländer vor einer Aushöhlung ihrer staatlichen Kompetenzen, vor allem in der Gesetzgebung, bewahrt werden.

Der **wirksame Grundrechtsschutz** der Bürger darf weder materiell-rechtlich noch in der praktischen (prozessualen) Durchsetzung durch die europäische Integration eine Aufweichung erfahren.

Das **Demokratieprinzip des Grundgesetzes** ist zu beachten, zumal die Staatsvölker über die Zustimmung der nationalen Parlamente zu grundlegenden den Integrationsschritten der Unionsordnung ihre demokratische Legitimation verleihen.

Die **fehlende Wahlgleichheit** aufgrund fester mitgliedstaatlicher Sitzkontingente im Europäischen Parlament sowie ein **fehlendes einheitliches Wahlrecht** vereiteln eine gleiche Repräsentation aller Unionsbürger und stellen damit die Fähigkeit des Europäischen Parlaments, demokratische Legitimation zu erzeugen, gegenwärtig in Frage (**noch keine ausreichende demokratische Legitimationsgewalt des Europäischen Parlaments**).

IV. Die EU-Grundrechte

Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 13. Aufl., Rn. 625–696.

Die Unionsgrundrechte dienen in erster Linie der Abwehr unionaler Eingriffe in die Freiheit und Gleichheit der dem Unionsrecht Unterworfenen. Das gilt auch, wenn nicht die Unionsorgane selbst handeln, aber die Eingriffe auf Unionsrecht zurückgehen. Die Grundrechte sind nicht allein subjektiv-öffentliche Rechte des Einzelnen, sondern auch objektive Rechtssätze.

1. Notwendigkeit und Entwicklung unionsrechtlichen Grundrechtsschutzes

In den Verträgen waren ursprünglich keine Grundrechte kodifiziert. Durch die Rechtsprechung des EuGH wurden allgemeine Rechtsgrundsätze entwickelt. Zu einer Kodifikation von Unionsgrundrechten kam es 2000 in der Grundrechte-Charta (GRCh), die erst 2009 verbindlich wurde. Die Unionsgrundrechte sind nach Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Hs. 2 EUV europäisches Primärrecht. Aus Art. 6 Abs. 2 EUV ergibt sich eine Verpflichtung zum Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) (s. C.V).

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 765

Die **Charta der Grundrechte der Europäischen Union** vom 7. Dezember 2000 ist durch die Regelung in **Art. 6 Abs. 1 EUV** rechtlich verbindlich geworden. Die Mitgliedstaaten der EU sind als Vertragsstaaten der EMRK auch nach einer Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union für die **Gewährleistung der in der EMRK** niedergelegten Grundrechte in den übertragenen Bereichen weiterhin verantwortlich.

2. Abgrenzung zu den Grundfreiheiten

Grundrechte und Grundfreiheiten sind gleichrangiges Primärrecht und nebeneinander anwendbar. Dabei können die Unionsgrundrechte die Grundfreiheiten einschränken und umgekehrt. Aufgrund der unterschiedlichen Zielrichtungen der Unionsgrundrechte einerseits und der Grundfreiheiten andererseits sind diese Gewährleistungen jedoch streng zu unterscheiden. Dieser Unterschied wird besonders durch die jeweiligen Verpflichtungsadressaten deutlich. Die Unionsgrundrechte binden in erster Linie die Unionsorgane; die Mitgliedstaaten sind nur bei der Durchführung von Unionsrecht gebunden. Die Grundfreiheiten dagegen verpflichten primär die Mitgliedstaaten und die Unionsorgane, mit geringer praktischer Relevanz, allenfalls sekundär.

3. Herleitung der Unionsgrundrechte aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen

Seit 1969 hat der EuGH in einer Reihe von Urteilen seine Rechtsprechung zu den Grundrechten entwickelt. Danach gehört die Wahrung der Grundrechte zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen der Union.

Pechstein, Entscheidungen des EuGH, 9. Aufl., Nr. 122: Rs. 29/69, ECLI:EU:C:1969:57, Rn. 7 – *Stauder/Ulm*, Urteil des Gerichtshofs vom 12.11.1969 – Slg. 1969 S. 419

Erstmals nimmt der EuGH hier Unionsgrundrechte in Form von (ungeschriebenen) allgemeinen Rechtsgrundsätzen an. Diesen weist er implizit auch primärrechtlichen Rang zu. Heute sind Unionsgrundrechte als Primärrechtsquelle in der Grundrechte-Charta festgeschrieben (Art. 6 Abs. 1 EUV).

Sachverhalt: Eine Unionsnorm schuf für die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, vergünstigt Butter an sozialbedürftige Bürger zu verkaufen. Die deutsche Fassung sah vor, dass Butter nur vergünstigt an Bürger verkauft werden sollte, die dem Verkäufer ihren Namen nannten. In den anderen Amtssprachen waren auch andere Identifikationsmöglichkeiten vorgesehen. Der in Ulm wohnende Ulrich Stauder sah in der Pflicht zur Namensnennung eine Grundrechtsverletzung. Im Ergebnis bejahte der EuGH zwar ein prüfbares Grundrechtsregime, verneinte im konkreten Fall jedoch die Verletzung.

Pechstein, Entscheidungen des EuGH, 9. Aufl., Nr. 123: Rs. 11/70, ECLI:EU:C:1970:114 – *Internationale Handelsgesellschaft*, Urteil des Gerichtshofs vom 17.12.1970 – Slg. 1970 S. 1125

Unionsrecht hat auch vor nationalem Verfassungsrecht mit eigenen Grundrechten Vorrang. Grundrechtsschutz auf europäischer Ebene bzgl. Unionsrechtsakten lässt sich durch die Unionsgrundrechte erreichen. Während der EuGH früher den Unionsgrundrechtsschutz über die EMRK und die Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten herleitete, ist heute die Grundrechte-Charta eine geschriebene primärrechtliche Grundrechtsquelle auf Unionsebene.

Sachverhalt: Eine Unionsnorm sah vor, bestimmte Lizenzen für den Export von Agrarprodukten nur gegen Kautionen zu vergeben, die bei Nichtnutzung der Lizenz verfielen und nicht an den Lizenznehmer rückerstattet wurden. Ein Exporteur von Maisgrieß sah sich hier in seinen Grundrechten verletzt. Im Ergebnis verneinte der EuGH eine Grundrechtsverletzung.

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 765

Die Wahrung der Grundrechte gehört zu den **allgemeinen Rechtsgrundsätzen** der Union. Bei der Ermittlung der Grundrechte greift der Europäische Gerichtshof im Wege wertender Rechtsvergleichung auf gemeinsame Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten sowie auf die EMRK-Verpflichtungen aller Mitgliedstaaten und der Union selbst zurück.

4. Anwendungsbereich der Unionsgrundrechte

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 765

Die Unionsgrundrechte verpflichten in erster Linie die **Unionsorgane und -einrichtungen**. **Mitgliedstaaten** sind nach **Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh** nur insoweit gebunden, als sie Unionsrecht „durchführen“. Das ist nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs immer dann der Fall, wenn die nationale Maßnahme in den **Anwendungsbereich des Unionsrechts** fällt.

Grundsätzlich ist die GRCh anwendbar bei sämtlichen Handlungen der Organe, Einrichtungen und sonstiger Stellen der Union (Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRCh). Die Unionsgrundrechte wirken jedoch nicht nur als Rechtsmäßigkeitmaßstab für alle Unionshandlungen, sondern sind auch bei der Auslegung des Sekundärrechts heranzuziehen. Die Unionsgrundrechte sind akzessorisch zum sonstigen Unionsrecht. Erst wenn dessen Anwendung außer Zweifel steht, entfalten sie ihre Wirkung als Rechtsmäßigkeit- oder Auslegungsmaßstab (Art. 51 Abs. 2 GRCh).

a) Weite Auslegung (EuGH)

Die Unionsgrundrechte binden die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union (Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRCh).

Pechstein, Entscheidungen des EuGH Nr. 147: Rs. 5/88, ECLI:EU:C:1989:321, Rn. 18 – *Wachauf*, Urteil des Gerichtshofs vom 13.07.1989 – Slg. 1989, S. 2609

Die Grundrechte binden insbesondere die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Unionsrechts. Dazu gehört auch der Vollzug von Verordnungen und die Umsetzung von Richtlinien. Auch wenn den Mitgliedstaaten beim Vollzug von Verordnungen ein Ausgestaltungsspielraum eingeräumt ist, sind die Grundrechte bindend.

Sachverhalt: Eine Milchquote ist das Recht, eine bestimmte Menge Milch zu einem von der Gemeinschaft garantierten Preis produzieren zu können. Sofern ein milchproduzierender Betrieb nur gepachtet wird, stellt sich die Frage, ob nach Ablauf des Pachtvertrags die Milchquote auf den Verpächter oder den Pächter, der die Milchproduktion an einer anderen Stelle fortsetzen möchte, übergeht. Sekundärrechtlich wurde den Mitgliedstaaten in dieser Frage ein weiterer Ausgestaltungsspielraum zugestanden. Da die Anwendung dieses Spielraumes jedoch unter Wahrung des Grundrechtsschutzes vorgenommen werden soll, gibt der EuGH den Mitgliedstaaten in diesen Vorabentscheidungsverfahren zwei Entscheidungsmöglichkeiten zur Wahl: die Beibehaltung der Milchquote bei dem Pächter oder seine Entschädigung.

Darüber hinaus sind die Mitgliedstaaten im Bereich der Grundfreiheiten an die Unionsgrundrechte gebunden. Dabei wirken die Unionsgrundrechte als Schranken-Schranke und als eigenständige Rechtfertigungsgründe.

Pechstein, Entscheidungen des EuGH, 10. Aufl., Nr. 131: Rs. C-260/89, ECLI:EU:C:1991:254 – *ERT-Rechtsprechung*, Urteil des Gerichtshofs vom 18.06.1991 – Slg. 1991, S- I-2925

In der *ERT-Rechtsprechung* bildet der EuGH weitere Konstellationen, in denen die Mitgliedsstaaten Unionsgrundrechte zu beachten haben. Diese sind sowohl bei „Durchführung“ von Unionsrecht anwendbar als auch, wenn der „Anwendungsbereich“ des Unionsrechts eröffnet ist. Dies ist unter anderem dann der Fall, wenn der Mitgliedsstaat europäische Grundfreiheiten einschränkt. Unionsgrundrechte fungieren hier auf Rechtfertigungsebene als Schranken-Schranke, können aber auch auf Schrankenebene selbst als Rechtfertigung herangezogen werden.

Sachverhalt: Die griechische staatliche Gesellschaft ERT hatte ein Fernseh-Monopol und richtete sich mit einstweiligen Verfügungen gegen lokale Rundfunkanbieter. Diese machten einen Verstoß gegen die Dienstleistungsfreiheit geltend. Im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens entschied der EuGH, dass die Einräumung eines Monopols unter Umständen gemeinschaftsrechtsmäßig sein kann.

Pechstein, Entscheidungen des EuGH Nr. 157: Rs. C-112/00, ECLI:EU:C:2003:333, – *Schmidberger*, Urteil des Gerichtshofs vom 16.03.2003 – Slg. 2003, S. I-5659

Die Unionsgrundrechte stellen eine selbstständige Kategorie ungeschriebener Rechtfertigungsgründe für Grundfreiheitseingriffe dar. Für diese Konkordanzprüfung verwendet der EuGH drei Stufen. Er stellt zunächst fest, dass die Binnenmarktbehinderung nach Ansicht des vorlegenden Gerichts durch ein nationales Grundrecht geschützt ist. Weiterhin untersucht er, inwieweit das nationale Grundrecht einem Unionsgrundrecht entspricht. Sodann stellt der EuGH der Warenverkehrsfreiheit das entsprechende EU-Grundrecht gegenüber und wägt beide Rechtsgüter gegeneinander ab. Aufgrund der erforderlichen Konkordanzprüfung stellen aber auch die Grundfreiheiten Schranken der Unionsgrundrechte dar.

Sachverhalt: Ein österreichischer Umweltschutzverein versammelte sich auf der Brenner-Autobahn, wodurch es zu einer 30-stündigen Blockade auf dieser Autobahn in einem Streckenabschnitt kam. Die Klägerin, ein internationales Unternehmen mit Sitz in Deutschland, erlitt dadurch einen erheblichen Schaden, den sie von der Republik Österreich ersetzt verlangte. Der EuGH führte eine Konkordanzprüfung zwischen der Warenverkehrsfreiheit und den Grundrechten durch und bejahte die Vereinbarkeit mit den Unionsgrundrechten.

Der EuGH lässt für eine Bindung an die Unionsgrundrechte das Bestehen allgemein-sachbezogener Handlungspflichten aus dem primären und sekundären Unionsrecht genügen, sofern das betroffene nationale Recht zumindest in subjektiver Hinsicht zur Erfüllung des Unionsrechts einen Beitrag leistet.

Pechstein Entscheidungen des EuGH Nr. 149: Rs. C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105 – *Åkerberg Fransson*, Urteil des Gerichtshofs vom 26.02.2013

Auf Grundlage der allgemeinen, an die Mitgliedstaaten gerichteten, Handlungspflichten des primären und sekundären Unionsrechts ist die Grundrechte-Charta anwendbar. Für diesen „nicht vollständig durch das Unionsrecht bestimmt[en]“ Bereich geht der EuGH ausdrücklich von einer parallelen Anwendung von Unions- und nationalen Grundrechten aus. Dies gilt allerdings nur insoweit, als durch die Anwendung der nationalen Grundrechte „weder das Schutzniveau der Charta, [...] noch der Vorrang, die Einheit und die Wirksamkeit des Unionsrechts beeinträchtigt werden“

Sachverhalt: Herr Åkerberg Fransson wurde vor einem schwedischen Gericht wegen Steuerhinterziehung angeklagt. Da er bereits vor dem Strafverfahren wegen derselben Tat verwaltungsrechtliche Sanktionen auferlegt bekommen hatte, stellte sich die Frage, ob eine strafrechtliche Verurteilung eine unzulässige Doppelbestrafung gem. Art. 4 des Protokolls Nr. 7 und Art. 50 GRCh darstellen würde. Der EuGH bejahte die Anwendbarkeit der EU-Grundrechte, verneinte jedoch einen Verstoß gegen das Verbot der Doppelbestrafung.

Aus dieser Rechtsprechung ergibt sich eine zunehmende Tendenz des EuGH, eine Bindung der Mitgliedstaaten an Unionsgrundrechte in Bereiche auszudehnen, in denen das Unionsrecht das betreffende nationale Recht nicht vollständig bestimmt. Für solche Fälle postuliert der EuGH aber eine parallele Anwendung unionaler und nationaler Grundrechte.

In der Folge verengte der EuGH die Auslegung wieder. In der Rs. *Siragusa* erklärt der EuGH, dass der Begriff der „Durchführung des Rechts der Union“ (Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRCh) „*einen hinreichenden Zusammenhang von einem gewissen Grad*“ erfordere, der darüber hinaus gehe, dass die fraglichen Sachbereiche benachbart sind und der eine mittelbare Auswirkung auf den anderen haben kann. Demnach ist nunmehr zu prüfen,

- (1) ob mit einer Regelung eine Durchführung einer Bestimmung des Unionsrechts bezweckt wird,
- (2) welchen Charakter diese Regelung hat und ob mit ihr nicht andere als die unter das Unionsrecht fallende Ziele verfolgt werden, selbst wenn diese das Unionsrecht mittelbar beeinflussen kann sowie
- (3) ob es eine Regelung des Unionsrechts gibt, die für diesen Bereich spezifisch ist oder ihn beeinflussen kann.

Pechstein, Entscheidungen des EuGH, 10. Aufl., Nr. 133: Rs. C-206/13, ECLI:EU:C:2014:126, Rn. 24 – *Siragusa*, Urteil des Gerichtshofs vom 06.03.2014

Der EuGH legt den Begriff der ‚Durchführung‘ aus Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRCh hier enger aus: Für die Erfüllung des Tatbestandes der Durchführung soll ein „*hinreichender Zusammenhang von einem gewissen Grad*“ erforderlich sein, der darüber hinausgeht, dass die fraglichen Sachbereiche benachbart sind oder der eine von ihnen mittelbare Auswirkungen auf den anderen haben kann. Der EuGH stellt auf die Ziele der Maßnahme ab, um die Durchführung zu bejahen. Der Zweck der Maßnahme darf nicht die Befolgung anderer unionsrechtlicher Ziele sein, sondern nur die Durchführung des Unionsrechts. Die Charta ist unanwendbar, wenn der betreffende Sachbereich für die Mitgliedsstaaten keine Verpflichtung ergibt.

Sachverhalt: Ein italienischer Grundstückseigentümer führte ohne vorherige Genehmigung Änderungen an seinem Grundstück in einem Landschaftsschutzgebiet durch und beantragte nachträglich eine Baugenehmigung. Das italienische Recht sah nachträgliche Baugenehmigungen in solchen Fällen nur vor, wenn das Bauvolumen auf dem Grundstück durch diese nicht vergrößert werden würde, und erließ eine Anordnung auf Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes. Das Gericht legte dem EuGH die Frage vor, ob hier ein Eingriff in das Eigentumsrecht aus Art. 17 GRCh vorliegen könnte.

b) Enge Auslegung (BVerfG)

Das BVerfG hingegen nimmt an, dass eine unionale Grundrechtsbindung nationaler Hoheitsgewalt nur angenommen werden könne, wenn letztere unionsrechtlich determiniert sei (BVerfGE 133, 277 – *Antiterrordatei*.) In derselben Sache stellte das BVerfG außerdem fest, dass die Rs. *Åkerberg Fransson* nicht dahingehend verstanden werden dürfte, dass für eine Bindung der Mitgliedstaaten jeder sachliche Bezug einer Regelung zum bloß abstrakten Anwendungsbereich des Unionsrechts oder rein tatsächliche Auswirkungen auf dieses ausreiche. Das begründet sich vor allem dadurch, dass bei einer anderen Auslegung das Urteil „*offensichtlich als Ultra-vires-Akt zu beurteilen wäre oder Schutz und Durchsetzung der mitgliedstaatlichen Grundrechte in einer Weise gefährdete, dass die Identität der durch das Grundgesetz errichteten Verfassungsordnung in Frage stellte.*“ Demzufolge geht das BVerfG von einer klaren Trennung der unionalen und nationalen Grundrechtssphären aus.

In der neueren Rechtsprechung des BVerfG (BVerfGE 152, 152 – *Recht auf Vergessen I*) wird festgehalten, dass zum einen die nationalen Grundrechte bei der Durchführung von Unionsrecht Anwendung finden, sofern und soweit das Unionsrecht den Mitgliedstaaten Gestaltungsspielräume belässt. Zum anderen sollen die Unionsgrundrechte zu den Grundrechtsgewährleistungen des Grundgesetzes hinzutreten, wenn das Unionsrecht der mitgliedstaatlichen Gestaltung einen hinreichend gehaltvollen Rahmen, der erkennbar auch unter Beachtung der Unionsgrundrechte konkretisiert werden soll, gibt. Die Rechtsprechung des BVerfG stellt außerdem fest, dass eine Prüfung allein am Maßstab der deutschen Grundrechte dann nicht ausreichend ist, wenn konkrete und hinreichende Anhaltspunkte vorliegen, dass hierdurch das grundrechtliche Schutzniveau des Unionsrechts ausnahmsweise nicht gewährleistet ist. Wenn die deutschen Grundrechte ausnahmsweise das Schutzniveau der GRCh nicht mit abdecken, sind die Rechte aus der GRCh insoweit in die Prüfung einzubeziehen. Sie werden also zum unmittelbaren Prüfungsmaßstab des BVerfG.

5. Prüfungsschema

Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 13. Aufl., Rn. 696.

A. Anwendbarkeit, Art. 51 Abs. 1 GRCh

- I. Handlungen der Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Union oder
- II. Handlungen der Mitgliedstaaten
„bei der Durchführung des Rechts der Union“ = im Anwendungsbereich des Unionsrechts
 1. Umsetzung oder Vollziehung des sekundären Unionsrechts (*Wachauf*)
 2. Beschränkung von unionsrechtlichen Freiheiten (*ERT*, *Schmidtberger*)
 3. Bestehen allgemeiner unionaler Handlungspflichten (*Åkerberg Fransson*) – str.

B. Schutzbereich des Grundrechts

- I. Abgrenzung von Grundsätzen i. S. v. Art. 51 Abs. 1 S. 2, Art. 52 Abs. 5 GRCh
- II. Sachlicher Schutzbereich
 - Ausprägungen der Menschenwürde (Art. 1–5 GRCh)
 - Freiheitsrechte (Art. 6–19 GRCh)
 - Gleichheitsrechte (Art. 20–26 GRCh)
 - Justizielle Grundrechte (Art. 47–50 GRCh)
 - weitere Grundrechte und ungeschriebene Grundrechte
- III. Persönlicher Schutzbereich
 1. natürliche Personen: grds. nur Unionsbürger; z. T. auch Drittstaatsangehörige, je nach Grundrecht
 2. juristische Personen: grds. nur juristische Personen mit Sitz in einem Mitgliedstaat, soweit die geltend gemachten Grundrechte ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind

C. Eingriff

- I. Grundsätzlich:
 - Wenn ein Rechtsakt oder eine sonstige Maßnahme, die den Organen der Union oder den Mitgliedstaaten zugerechnet werden kann, eine belastende oder nachteilige Wirkung auf den grundrechtlich gewährleisteten Schutz hat.
- II. Bei Freiheitsrechten:
 - Die Verkürzung eines Grundrechts durch einen Grundrechtsadressaten
- III. Bei Gleichheitsrechten:
 1. Ungleichbehandlung im Wesentlichen gleicher Sachverhalte (bei speziellen

Diskriminierungsverboten ist zwischen unmittelbaren und mittelbaren Diskriminierungen zu unterscheiden)

2. oder Gleichbehandlung im Wesentlichen ungleicher Sachverhalte

D. Rechtfertigung

I. Bei Eingriffen in Freiheitsrechte:

1. Gesetzliche Grundlage (nationales Recht oder unmittelbar anwendbares Unionsrecht)
2. Rechtfertigungsgrund
 - Ziele des Allgemeinwohls
 - EU-Grundfreiheiten
3. Verhältnismäßigkeit (Art. 52 Abs. 1 S. 2 GRCh)
4. Wahrung des Wesensgehalts des Grundrechts (Art. 52 Abs. 1 S. 1 GRCh)

II. Bei Eingriffen in Gleichheitsrechte:

1. gesetzliche Grundlage (nationales Recht oder unmittelbar anwendbares Unionsrecht)
2. Rechtfertigungsgrund: sachliche Gründe
Verhältnismäßigkeit (str.)

Merksätze aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 765

Die Unionsgrundrechte sind **nicht schrankenlos gewährleistet**. Eingriffe in grundrechtlich geschützte Bereiche können gerechtfertigt sein, sofern ein Eingriff gesetzlich vorgesehen ist, die Beschränkung dem Allgemeinwohl dienende Ziele verfolgt, sich als verhältnismäßig erweist und den Wesensgehalt des betreffenden Grundrechts nicht antastet.

Sowohl der **allgemeine Gleichheitssatz** als auch dessen speziellere Ausprägungen enthalten ein relatives Differenzierungsverbot. Eine Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung ist möglich, wenn für die vorgenommene Differenzierung ein **sachlicher Grund** besteht.

V. Exkurs: Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte

Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 13. Aufl., Rn. 680–693.

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 53

Die wichtigste vom Europarat verabschiedete Konvention ist die **Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)**. Seit ihrer Unterzeichnung am 4. November 1950 trägt sie nachhaltig zur **Herausbildung eines gemeineuropäischen Grundrechtsstandards** bei.

1. Grundlagen

Bereits vor ihrem Beitritt zur EMRK ist die EU an deren materiellen Grundrechtsgehalte als allgemeine Rechtsgrundsätze gebunden, da alle Mitgliedstaaten der EMRK angehören (vgl. Art. 6 Abs. 3 EUV). Gemäß Art. 6 Abs. 2 EUV soll die EU der EMRK beitreten (Weiteres zum Beitritt der EU zur EMRK in *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 13. Aufl., Rn. 683–693).

2. EMRK in der Fallbearbeitung

Wenn in einer Verfassungsbeschwerde eine Verletzung der EMRK geltend gemacht wird, gilt Folgendes zu beachten.

a) Zulässigkeit

Die Rechte in der EMRK sind keine Grundrechte. Als völkerrechtlicher Vertrag hat die EMRK wegen der Transformationswirkung des Vertragsgesetzes (Art. 52 Abs. 2 GG) den Rang eines einfachen Bundesgesetzes. Der Beschwerdeführer kann daher vor dem BVerfG nicht unmittelbar die Verletzung eines Rechts aus der EMRK rügen. Jedoch sind die Behörden und Gerichte an Recht und Gesetz gebunden (Art. 1 Abs. 3, 20 Abs. 3 GG). Deswegen muss die EMRK bei der Gesetzesauslegung berücksichtigt werden. Macht der Betroffene behördliche oder fachgerichtliche Defizite bei der Beachtung der EMRK geltend, besteht zumindest die Möglichkeit eines Verstoßes gegen Grundrechte in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG).

b) Begründetheit

Die EMRK wird als Auslegungshilfe der GG-Grundrechte für eine konventionsforme Auslegung berücksichtigt oder am Ende der Prüfung als Frage nach der Vereinbarkeit des Ergebnisses mit der EMRK behandelt. Die Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) wirken nur *inter partes* und haben eine reine Leit- und Orientierungsfunktion.

VI. Grundfreiheiten

Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 13. Aufl., Rn. 778–1032.

Merksätze aus *Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 893*

Der **Binnenmarkt** ist durch die Freiheit des **Waren-, Personen-, Dienstleistungs- sowie des Kapitalverkehrs** zwischen den Mitgliedstaaten definiert (Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 S. 1 EUV, Art. 26 Abs. 2 AEUV). Im Binnenmarkt bewegen sich die Produktionsfaktoren (Arbeit, Real- und Geldkapital) zu denjenigen mitgliedstaatlichen Standorten, an denen die Produktionskosten am geringsten sind.

Die Rechtsprechung des Gerichtshofs hat trotz unterschiedlicher Formulierungen der Freiheiten im AEUV eine zunehmende **Konvergenz** der Grundfreiheiten auf der Tatbestands-, Eingriffs- und Schrankenebene bewirkt. Die Grundfreiheiten weisen eine im Wesentlichen gleiche Struktur auf. Soweit die Grundfreiheiten sekundärrechtlich ausgestaltet wurden, sind die betreffenden Sekundärrechtsvorschriften vorrangig als Prüfungsmaßstab heranzuziehen.

Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 13. Aufl., Rn. 810.

A. Anwendbarkeit der Grundfreiheit

- I. Unmittelbare Anwendbarkeit
- II. Vorrangige Bestimmungen des Sekundärrechts

B. Schutzbereich der Grundfreiheit

- I. Sachlicher Schutzbereich
 1. Vorliegen einer sachlich geschützten Tätigkeit; ggf. Abgrenzung der Grundfreiheiten
 2. Vorliegen eines grenzüberschreitenden Sachverhalts
 3. Keine Bereichsausnahme
- II. Persönlicher Schutzbereich (Berechtigter)
- III. Räumlicher Schutzbereich
- IV. Zeitlicher Schutzbereich

C. Eingriff in den Schutzbereich

- I. Handeln (teilweise auch pflichtwidriges Unterlassen) eines Verpflichteten (Mitgliedstaaten, Unionsorgane, intermediäre Gewalten, z. T. echte Private)
- II. Unterscheidung zwischen Beeinträchtigungen des Bestimmungsstaates und solchen des Herkunftsstaates
- III. Vorliegen einer Diskriminierung
 1. Offene Diskriminierung
 2. Versteckte Diskriminierung

IV. Vorliegen einer Beschränkung des Marktzugangs oder der Marktaktivitäten durch nichtdiskriminierende Maßnahme

1. *Dassonville*-Formel (Warenverkehrsfreiheit; die Formel erfasst aber auch Diskriminierungen),
2. *Gebhard*-Formel (Personenverkehrsfreiheiten; die Formel erfasst nur Beschränkungen)
3. Keine Ausklammerung marktzugangsneutraler Regelungen i. S. d. *Keck*-Formel (insbesondere bestimmte Vertriebs- bzw. Verkaufsmodalitäten jedenfalls bei der Warenverkehrsfreiheit; *ANETT*-Formel)
4. Hinreichende Nähebeziehung

D. Rechtfertigung des Eingriffs

- I. Geschriebene (vertragliche) Rechtfertigungsgründe (Schraken): gelten für jeden hoheitlichen Eingriff
- II. Ungeschriebene Rechtfertigungsgründe (Schraken)
 1. Zwingende Gründe des Allgemeinwohls (*Cassis*-Formel, *Gebhard*-Formel): gelten für hoheitliche Beschränkungen durch nichtdiskriminierende Maßnahmen; str., ob auch für versteckte Diskriminierungen; sie gelten in bestimmten Fällen auch für Maßnahmen intermediärer Gewalten
 2. Unionsgrundrechte: gelten für hoheitliche und teilweise auch für private Eingriffe
 3. Sachliche Gründe bei Eingriffen durch Private (unmittelbare Drittwirkung)
- III. Schranken-Schraken (ungeschrieben)
 1. Unionsgrundrechte
 2. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

1. Warenverkehrsfreiheit (Art. 28–37 AEUV)

Merksätze aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 950

Die Grundlagen der Freiheit des Warenverkehrs sind die Zollunion zwischen den Mitgliedstaaten sowie die Beseitigung mengenmäßiger Ein- und Ausfuhrbeschränkungen sowie Maßnahmen gleicher Wirkung im Handel zwischen den Mitgliedstaaten (Art. 23 bis Art. 36 AEUV). Gemäß Art. 34 AEUV sind mengenmäßige Beschränkungen und **Maßnahmen gleicher Wirkung** verboten.

Die **Zollunion** besteht aus zwei Elementen: zum einen aus dem Verbot, zwischen den Mitgliedstaaten Zölle und Abgaben gleicher Wirkung zu erheben, und zum anderen aus der Einführung eines gemeinsamen Zolltarifs gegenüber Drittstaaten (Art. 28 Abs. 1 AEUV).

a) Schutzbereich

aa) Sachlicher Schutzbereich

Pechstein, Entscheidungen des EuGH Nr. 158: Rs. 7/68 – *Kommission/Italien* („Kunstschätze I“), Urteil des Gerichtshofs vom 10.12.1968 – Slg. 1968, S. 633.

In dieser Entscheidung stellte der EuGH die Voraussetzungen für den Begriff der Ware auf. Waren sind alle beweglichen Güter, die einen Geldwert haben und deshalb Gegenstand von Handelsgeschäften sein können.

Sachverhalt: Nach italienischem Recht wurde bei der Ausfuhr von Gegenständen von künstlerischem oder geschichtlichem Interesse eine progressive Abgabe erhoben. Dies stellte nach Ansicht der Kommission eine Abgabe gleicher Wirkung wie ein Ausfuhrzoll dar. Die Klägerin beantragte beim EuGH die Feststellung, dass die Italienische Republik gegen ihre Aufhebungspflicht aus Art. 16 EWG-Vertrag verstoßen hat, indem sie die fragliche Abgabe erhoben hat. Der Gerichtshof gab der Klage statt und stellte einen Verstoß fest.

In sachlicher Hinsicht ist der Schutzbereich der Warenverkehrsfreiheit eröffnet, wenn Waren betroffen sind. Der Begriff der Ware ist im AEUV nicht legaldefiniert. Es ist erforderlich, dass es sich um **eine körperliche Sache** handelt, **die einen Geldwert hat und Gegenstand von Handelsgeschäften sein kann**. Die Definition umfasst auch nicht sichtbare Waren, wie Elektrizität (EuGH, Urt. v. 27.04.1994, C-393/92, Rn. 28 – *Gemeente Almelo u.a./Energiebedrijf IJsselmij*), Ton- und elektronische Datenträger (EuGH, Urt. v. 20.01.1981, verb. Rs. 55/80 und 57/80 – *Membran/GEMA*; EuGH, Urt. v. 18.04.1991, Rs. C-79/89 – *Brown Boveri*) sowie die Verbringung von Abfall, wobei es auf die Wiederverwertbarkeit nicht ankommt (EuGH, Urt. v. 09.07.1992, Rs. C-2/90 – „*Abfallimporte*“; EuGH, Urt. v. 13.12.2001, Rs. C-324/99 – *DaimlerChrysler*).

Die Freiheit des Warenverkehrs erstreckt sich einerseits auf Waren, die aus den Mitgliedstaaten stammen (in einem Mitgliedstaat hergestellt wurden oder zumindest ihre letzte wesentliche und wirtschaftliche Bearbeitung oder Verarbeitung dort erfahren haben) und andererseits auf Waren aus Drittländern, die sich in den Mitgliedstaaten im freien Verkehr befinden (Art. 28 Abs. 2 AEUV).

Die Warenverkehrsfreiheit umfasst sowohl Parallelimporte (Import von Waren, die auch im Inland hergestellt oder vom Hersteller selbst ins Inland eingeführt werden) als auch Reimporte (im Inland hergestellte und ins EU-Ausland exportierte Waren, die wieder in das Herkunftsland zurückgebracht werden). Der sachliche Schutzbereich umfasst auch Werbemaßnahmen für ausländische Produkte, die durch nationale Werberegeln behindert werden, selbst wenn die Zulässigkeit des Grenzübertritts der Ware dadurch nicht eingeschränkt wird.

Für die Einschlägigkeit der Art. 34 und 35 AEUV ist stets eine grenzüberschreitende Dimension des Sachverhalts erforderlich. Für Handel mit Waffen, Munition und Kriegsmaterial liegt mit Art. 346 Abs. 1 lit. b AEUV eine Sonderregelung vor. Für landwirtschaftliche Erzeugnisse findet die Warenverkehrsfreiheit nur insoweit Anwendung, als Art. 39 ff. AEUV nichts Abweichendes bestimmt. Für die dem EAG unterfallenden Waren gelten ausschließlich die Bestimmungen dieses Vertrags.

bb) Persönlicher Schutzbereich

Der Schutzbereich der Warenverkehrsfreiheit ist nicht auf Staatsangehörige der Mitgliedstaaten beschränkt. Es kommt nicht auf die Staatsangehörigkeit von Produzenten, Importeuren und Exporteuren als Berechtigte i. S. d. Art. 34 und 35 AEUV an.

b) Eingriff

aa) Handlung/Schutzpflicht

Vorrangig verpflichten Art. 34 und 35 AEUV die Mitgliedstaaten, die für die Handlungen aller Staatsorgane und Untergliederungen einzustehen haben, unabhängig davon, ob öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich gehandelt wird.

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 950

Ein Mitgliedstaat kann sich nicht durch die Wahl privatrechtlicher Handlungs- und Organisationsformen seinen Verpflichtungen aus den Freiheiten des AEUV entledigen. Die Zurechnung privatrechtlich organisierten Verhaltens an den Mitgliedstaat setzt entweder dessen Beherrschung oder zumindest die aufsichtsrechtliche Kontrolle über das privatrechtliche Verhalten voraus. Diese Zurechnung ergibt sich aus der Pflicht der Mitgliedstaaten zur Unionstreue (Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 EUV).

Liegt keine staatliche Maßnahme vor, so muss die Beschränkung der Freiheit des Warenverkehrs dem Mitgliedstaat als Hoheitsträger zumindest zurechenbar sein. Es besteht jedoch keine Drittwirkung zwischen Privaten.

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 950

Die Freiheit des Warenverkehrs erfasst auch die Fälle, in denen ein Mitgliedstaat keine Maßnahmen ergriffen hat, um gegen Beeinträchtigungen einzuschreiten, deren Ursachen nicht dem Staat zugerechnet werden können, sondern die von **Privatpersonen** ausgehen. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, alle erforderlichen und geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um in ihrem Gebiet die Beachtung der Grundfreiheiten sicherzustellen. Die Mitgliedstaaten müssen danach die Freiheiten des AEUV gegen Eingriffe durch Private aktiv verteidigen (Schutzpflicht).

Pechstein, Entscheidungen des EuGH Rn. 176: Rs. C-265/95, ECLI:EU:C:1997:595 – *Kommission/Frankreich* („*Bauernproteste*“), Urteil des Gerichtshofs vom 09.12.1997 – Slg. 1997, S. I-6959

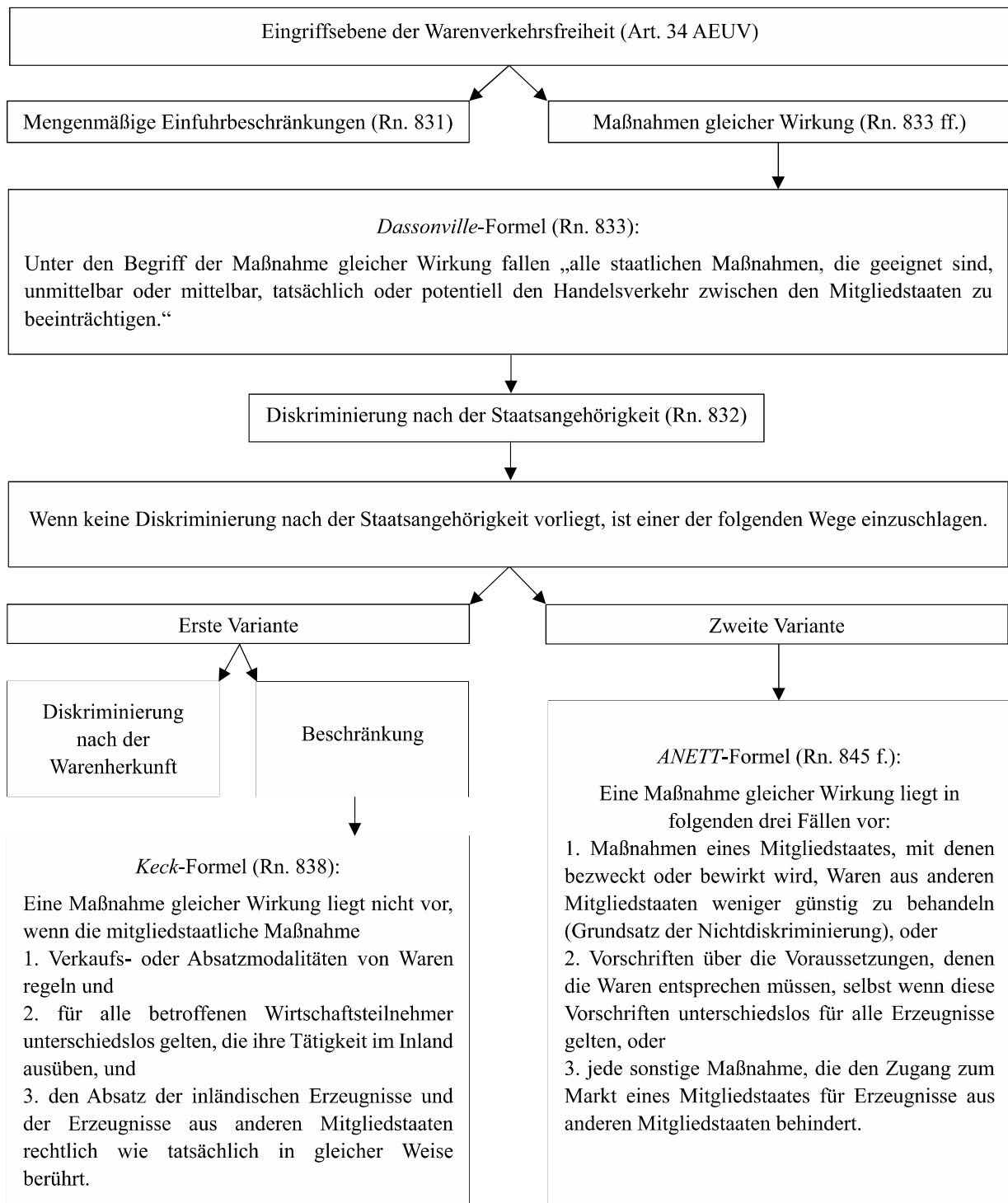
Neben dem positiven Tun als mitgliedstaatliche Eingriffe gebieten die Grundfreiheiten zusammen mit der Handlungspflicht aus Art. 4 Abs. 3 EUV auch Unterbindungspflichten gegenüber Beeinträchtigungen durch Privatpersonen. Staatliches Unterlassen ist auch durch die Grundfreiheiten erfasst. Die Warenverkehrsfreiheit statuiert demnach nicht nur ein Abwehrrecht gegen staatliche Maßnahmen. Sie kann vielmehr auch Schutzpflichten des Staates begründen, nach denen ein Staat bestimmte Maßnahmen ergreifen muss, um einer nicht-staatlichen Beeinträchtigung des Schutzguts entgegenzuwirken.

Sachverhalt: In Frankreich kam es regelmäßig zu Blockaden von Fahrbahnen durch aufgebrachte Bauern, die damit den Import ausländischer Produkte verhindern wollten. Trotz eines Mahnschreibens der Kommission verhinderte Frankreich über etwa zehn Jahre die Proteste nicht. Der EuGH entschied, dass Frankreich verpflichtet war, die Proteste zu unterbinden.

bb) Beeinträchtigung

Ein Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit liegt vor bei mengenmäßigen Ein- oder Ausfuhrbeschränkungen sowie Maßnahmen gleicher Wirkung. Unter den Begriff der mengenmäßigen Ein- bzw. Ausfuhrbeschränkungen fallen **alle staatlichen Maßnahmen, welche die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Waren ganz oder teilweise untersagen**. Beispiele sind Verbringungsverbote (vollständiges Verbot der Einfuhr einer Ware) und Kontingentierungen (Begrenzung der Einfuhr der Ware nach Menge, Wert oder Zeitraum begrenzt).

aaa) Maßnahmen gleicher Wirkung (Art. 34 Alt. 2 AEUV)



Maßnahmen gleicher Wirkung müssen **eine vergleichbare Wirkung besitzen, also den Marktzugang bzw. -ausgang limitieren.**

Pechstein, Entscheidungen des EuGH, Nr. 164: Rs. 8/74, ECLI:EU:C:1974:82, Rn. 5 – *Dassonville*, Urteil des Gerichtshofs vom 11.07.1974 – Slg. 1974, S. 837

Die *Dassonville*-Formel definiert die Maßnahmen gleicher Wirkung als alle staatlichen Maßnahmen, die geeignet sind, unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell den Handelsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten zu behindern.

Sachverhalt: Nach belgischem Recht bedarf die Einfuhr und der Verkauf von Branntwein neben einer zugelassenen Ursprungsbezeichnung auch eine amtliche Bescheinigung des Herkunftslandes der Waren. Der Kläger wollte einen „Scotch Whiskey“ nach Belgien einführen und legte die Freigabe der französischen Behörden und die Etiketten, die auf das Herkunftsland verwiesen, vor. Die belgischen Behörden verlangten darüber hinaus eine Ursprungsbezeichnung der britischen Behörden. Der EuGH lehnte das Verlangen einer Ursprungsbezeichnung als Maßnahme gleicher Wirkung ab.

Pechstein, Entscheidungen des EuGH Nr. 181: Rs. 120/78, ECLI:EU:C:1979:42, Rn. 5 – *Cassis de Dijon*, Urteil des Gerichtshofs vom 20.02.1979 – Slg. 1979, S. 649.

Die *Cassis*-Rechtsprechung beschränkt die weite *Dassonville*-Rechtsprechung. Bei „zwingenden Erfordernissen“ solle diese nicht gelten. Maßnahmen, die „zwingend erforderlich“ sind, schließen nach Ansicht des EuGH nicht den Tatbestand der „Maßnahmen gleicher Wirkung“ gem. Art. 34 AEUV aus, sondern werden als Rechtfertigungsgründe behandelt. Die *Dassonville*-Formel gilt nur für unterscheidende, also diskriminierende Maßnahmen uneingeschränkt. Nach der *Cassis*-Rechtsprechung gilt das Herkunftslandprinzip, das die Anwendung der Regelungen des Herstellungsstaates der Ware favorisiert, da den zwingenden Gründen des Allgemeinwohls auch schon durch Maßnahmen im Herkunftsstaat Rechnung getragen worden sein kann. Dies führt zu dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung von Erzeugnissen, die in anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht wurden.

Pechstein, Entscheidungen des EuGH Nr. 169: verb. Rs. C-267/91 u. C-268/91, ECLI:EU:C:1993:905, Rn. 16 – *Keck*, Urteil des Gerichtshofs vom 24.11.1993 – Slg. 1993, S. I-6067

Die *Keck*-Formel nimmt eine Einschränkung der *Dassonville*-Formel vor. „Bestimmte Verkaufsmodalitäten“ seien keine Maßnahmen gleicher Wirkung gem. Art. 34 AEUV. Abgegrenzt wird zwischen Produktmodalitäten, die die Ware selbst berühren, und Verkaufsmodalitäten, welche die Art und Weise der Vermarktung von Erzeugnissen regeln. Produktmodalitäten fallen weiterhin uneingeschränkt in den Anwendungsbereich des Art. 34 AEUV, während Verkaufsmodalitäten nunmehr als Maßnahmen gleicher Wirkung zu behandeln sind.

Sachverhalt: In Frankreich dürfen Waren nicht unter Einkaufspreis weiterverkauft werden. Zwei Kaufleute stellten diese Regelung in einem entsprechenden Strafverfahren infrage: Weil die günstigen Angebote den Umsatz förderten, beeinträchtigte das Verbot den freien Warenverkehr. Der EuGH entschied, dass die Regelungen Verkaufsmodalitäten darstellen und nicht unter den Anwendungsbereich von Art. 34 AEUV fallen.

Merksätze aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 950

Die **Dassonville-Formel** wird durch die Keck-Rechtsprechung im Wege einer teleologischen Reduktion eingeschränkt. Danach stellen solche nationalen Bestimmungen **keine Handelshemmnisse i. S. v. Marktzugangsbehinderungen** dar, (1) welche die Verkaufs- oder Absatzmodalitäten von Waren regeln, (2) für alle betroffenen Wirtschaftsteilnehmer unterschiedslos gelten, die ihre Tätigkeit im Inland ausüben, und (3) den Absatz der inländischen Erzeugnisse und der Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten rechtlich wie tatsächlich in gleicher Weise berühren.

Entscheidendes Kriterium für das Eingreifen der Keck-Formel ist der Einfluss der entsprechenden Regelung auf den **Marktzugang**. Eine rechtlich wie tatsächlich gleiche Betroffenheit des Absatzes inländischer Erzeugnisse und der Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten liegt nur dann vor, wenn die jeweils betroffenen eingeführten Produkte erst nach erfolgtem Marktzugang den im Einfuhrstaat geltenden Vermarktungsvorschriften unterworfen werden. Beschränkt die Regelung einer Verkaufsmodalität aber spezifisch den Marktzugang ausländischer Erzeugnisse, unterfällt sie weiterhin dem Anwendungsbereich des Art. 34 AEUV.

Pechstein, Entscheidungen des EuGH Nr. 172: Rs. C-322/01 (*DocMorris I*), Urteil des Gerichtshofes vom 11.12.2003 – Slg. 2003, I-14887

Der EuGH bestimmte weitere Kriterien für seine *Keck*-Rechtsprechung. Der Marktzugang muss den Zugang zum Markt der Endverbraucher betreffen. Keinesfalls geht es um den Marktzugang, unabhängig von der Handelsstufe.

Sachverhalt: Die in den Niederlanden zugelassene Apotheke Doc Morris betrieb einen Online-Versandhandel mit Arzneimitteln, welche auch in Deutschland erworben und geliefert werden konnten. Der Versandhandel von Arzneimitteln war jedoch gem. § 43 Abs. 1 AMG verboten. Der EuGH bejahte einen Eingriff in Art. 34 AEUV und erachtete Versandverbot für zugelassene Arzneimittel als ungerechtfertigt. Aufrechterhalten wurde dieses nur für nicht zugelassene Arzneimittel.

Pechstein, Entscheidungen des EuGH Nr. 175: Rs. C-456/10, ECLI:EU:C:2012:241 – *ANETT*, Urteil des Gerichtshofs vom 26.04.2012

Die **ANETT-Formel** fasst drei Fallgruppen zusammen, die im Rahmen der *Keck*-Rechtsprechung entwickelt wurden und die Maßnahmen gleicher Wirkung gem. Art. 34 AEUV erstmals positiv beschreiben. Die Kriterien sind nicht abschließend und bieten nur Anhaltspunkte für neue EuGH-Entscheidungen. Es ist keinesfalls davon auszugehen, dass der EuGH sich durch die *ANETT*-Formel von der *Keck*-Formel abgewendet hätte. Eine Maßnahme gleicher Wirkung liegt in den folgenden drei Fällen vor:

(1) Nach dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung, Maßnahmen eines Mitgliedstaates, die bezwecken oder bewirken, Waren aus anderen Mitgliedstaaten weniger günstig als die eigenen zu behandeln.

(2) Wenn Produkte in anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig hergestellt und in Verkehr gebracht wurden, müssen diese von den Mitgliedstaaten gegenseitig anerkannt werden. Entgegenstehende produktbezogene Vorschriften sind Maßnahmen gleicher Wirkung, selbst wenn diese für in- und ausländische Erzeugnisse gelten.

(3) Jede Handlung, die den Marktzugang für Produkte aus anderen Mitgliedstaaten behindert.

Sachverhalt: Nach dem spanischen königlichen Dekret 1199/1999 war die Einfuhr von Tabakerzeugnissen aus anderen Mitgliedstaaten nach Spanien ausschließlich Großhändlern erlaubt. Der EuGH entschied, dass das Dekret eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung im Sinne des Art. 34 AEUV ist.

bbb) Maßnahmen gleicher Wirkung wie Ausfuhrbeschränkungen (Art. 35 Alt. 2 AEUV)

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 950

Bei Art. 35 AEUV wird der Begriff der Maßnahmen gleicher Wirkung wie eine Ausfuhrbeschränkung dagegen grundsätzlich nicht mit der *Dassonville*-Formel definiert, sondern mit der **Groenveld-Formel**. Danach sind nur spezifisch gegen die Ausfuhr gerichtete nationale Regelungen als Maßnahmen gleicher Wirkung anzusehen.

Pechstein, Entscheidungen des EuGH Nr. 166: Rs. 15/79, ECLI:EU:C:1979:253, Rn. 7 – *Groenveld*, Urteil des Gerichtshofs vom 08.11.1979 – Slg. 1979, S. 3409

Die Maßnahmen gleicher Wirkung bei mengenmäßigen Ausfuhrbeschränkungen gem. Art. 35 AEUV sind nicht gleichzusetzen mit Maßnahmen gleicher Wirkung gem. Art. 34 AEUV und können somit nicht nach der *Dasonville*-Formel behandelt werden. Art. 35 AEUV beschränkt sich auf ein Diskriminierungsverbot, was nur gegen die Ausfuhr gerichtete diskriminierende Maßnahmen verbietet. Dies ist die *Groenveld*-Formel: Maßnahmen gleicher Wirkung wie Ausfuhrbeschränkungen sind Maßnahmen, die eine konkrete Beschränkung der Warenausfuhr bezwecken oder bewirken. Hierdurch werden unterschiedliche Bedingungen zum Nachteil anderer Mitgliedstaaten geschaffen.

Sachverhalt: Ein niederländischer Großhandelsimporteur für Pferdefleischprodukten klagte gegen ein niederländisches Verbot, Fleisch von Einhufern vorrätig zu halten, zu be- und verarbeiten. Der EuGH entschied, dass es sich nicht um eine Maßnahme gleicher Wirkung im Sinne des Art. 35 AEUV handelt.

c) Rechtfertigung

aa) Schranken

Nach Art. 36 AEUV können nationale Regelungen, die den Handel zwischen den Mitgliedstaaten behindern, ausnahmsweise gerechtfertigt sein, wenn sie der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, dem Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen, dem Schutz des nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert oder dem Schutz des gewerblichen oder kommerziellen Eigentums dienen. Art. 36 AEUV gilt sowohl für nach der Warenherkunft unterscheidende als auch unterschiedslose staatliche Maßnahmen.

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 950

Neben den ausdrücklich geregelten Rechtfertigungsgründen nach Art. 36 S. 1 AEUV hat der Europäische Gerichtshof in seiner **Cassis-Rechtsprechung** **ungeschriebene**

Rechtfertigungsgründe anerkannt. Danach sind mitgliedstaatliche Ein- oder Ausfuhrbeschränkungen zulässig, wenn die staatlichen Regelungen unterschiedslos für in- und ausländische Waren gelten, und mitgliedstaatliche Ein- oder Ausfuhrbeschränkungen erforderlich sind, um zwingenden Erfordernissen des Gemeinwohls gerecht zu werden.

Liegen einschlägige Sekundärrechtsakte (Harmonisierungsmaßnahmen nach Art. 114 AEUV) vor, scheidet eine Rechtfertigungsmöglichkeit aus. Ein weiterer Rechtfertigungsgrund ist der Schutz der unionsrechtlichen Grundrechte Dritter. In solchen Fällen sind im Wege der praktischen Konkordanz die betroffenen Rechtspositionen gegeneinander abzuwägen, wobei nach Möglichkeit alle betroffenen Rechte zu optimaler Wirkung gebracht werden sollen.

bb) Schranken-Schranken

Die gerechtfertigte Maßnahme darf keine willkürliche Diskriminierung sein und keine verschleierte Handelsbeschränkung darstellen. Im Wege der Verhältnismäßigkeit ist zu prüfen, ob eine Maßnahme geeignet, erforderlich und angemessen ist. Beispielsweise genügt die hinreichende Etikettierung der Produkte hinsichtlich ihrer Zusammensetzung nach der *Labelling*-Doktrin als gleichwertiges Mittel zur Erreichung der Ziele des Verbraucherschutzes. Für die Verhältnismäßigkeitsprüfung sind insbesondere auch die Unionsgrundrechte zu berücksichtigen.

Pechstein, Entscheidungen des EuGH, Nr. 182: ECLI:EU:C:1987:126 – *Reinheitsgebot für Bier*, Urteil des Gerichtshofs vom 12.03.1987 – Slg. 1987, S. 1227

Der EuGH zeigt der zulässigen Schranke des Verbraucherschutzes hier Grenzen auf, indem er die sog. *Labelling*-Doktrin entwickelt: Ein allgemeines Verbot einer Ware zum Schutz der Verbraucher ist nach der *Labelling*-Doktrin unverhältnismäßig, wenn derselbe Schutz durch eine Etikettierung der Ware mit den erforderlichen Informationen erreicht werden kann. Abgestellt wird auf das Verbraucherleitbild des verständigen Verbrauchers, der Informationen zur Kenntnis nehmen kann und sich dementsprechend verhält.

Sachverhalt: Wenn ein Getränk nicht ausschließlich die Inhaltsstoffe Malz, Hopfen, Hefe und Wasser enthielt, durfte dieses in Deutschland gem. § 10 BStG nicht als „Bier“ vertrieben werden (Reinheitsgebot). Die Kommission vermutete einen Verstoß gegen Art. 34 AEUV, da Hersteller von Getränken aus dem Ausland, die in ihren Herkunftsländern Produkte mit zusätzlichen Inhaltsstoffen als „Bier“ vertreiben konnten, benachteiligt würden.

d) Rechtsfolgen

Wenn ein Verstoß gegen die Warenverkehrsfreiheit durch Unionsregelungen festgestellt wird, so sind diese entweder nichtig oder grundfreiheitskonform auszulegen. Daneben besteht eine Schadensersatzverpflichtung (Art. 268, 340 Abs. 2 AEUV).

Für Regelungen der Mitgliedstaaten, bei denen ein Verstoß festgestellt wird, besteht ein Anwendungsvorrang des Unionsrechts, der gegebenenfalls eine grundfreiheitskonforme Auslegung nach sich zieht. Zudem besteht ein unionsrechtlicher Staatshaftungsanspruch.

2. Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Art. 45–48 AEUV)

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 971

Die **Arbeitnehmerfreizügigkeit** begründet das Recht, sich um tatsächlich angebotene Stellen in einem anderen Mitgliedstaat zu bewerben sowie das Recht zur Aufnahme und Ausübung einer unselbstständigen Erwerbstätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat (Art. 45 Abs. 1, Abs. 2 und Abs. 3 AEUV).

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit ist eine der Säulen der Personenverkehrsfreiheit (Art. 26 Abs. 2 AEUV). Jeder Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten soll sich seine Existenzgrundlage dort sichern dürfen, wo ihm die Voraussetzungen am günstigsten erscheinen.

a) Schutzbereich

aa) Sachlicher Schutzbereich

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 971

Arbeitnehmer ist, wer für eine bestimmte Zeit eine unselbstständige Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis ausübt. Darunter fällt jeder, der für einen anderen nach dessen Weisungen Leistungen erbringt, für die er als Gegenleistung eine Vergütung erhält.

Der Begriff des Arbeitnehmers ist aufgrund der Bedeutung der Grundfreiheiten weit auszulegen. So ist es unschädlich, wenn eine Person vertraglich als selbstständiger Unternehmer bezeichnet wird. Sind seine tatsächlichen Arbeitsbedingungen eher die einer unselbstständigen Tätigkeit, ist seine Gestaltungsfreiheit eher begrenzt und trägt er kein unternehmerisches Risiko, ist er gleichwohl als Arbeitnehmer einzustufen. Auch Teilzeit- und Kurzzeitbeschäftigungen sind erfasst. Lediglich Tätigkeiten von gänzlich unwesentlichem Umfang bleiben außer Betracht.

Auch der erstmals Arbeitssuchende, der den Zugang zum Arbeitsmarkt des Aufenthaltsstaates sucht, ist noch kein Arbeitnehmer im eigentlichen Sinne, unterfällt aber ebenfalls dem sachlichen Schutzbereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit.

Im Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit muss es sich um eine Tätigkeit im **Wirtschaftsleben** handeln. Studenten und Auszubildende erfüllen nur dann den Arbeitnehmerbegriff, wenn sie als Praktikanten oder Referendare in einem abhängigen Beschäftigungsverhältnis stehen. Der wirtschaftliche Bezug fehlt bei Tätigkeiten, die nur ein Mittel der Rehabilitation oder der Wiedereingliederung des Betroffenen in das Arbeitsleben darstellen. Eine vermeintlich sittenwidrige oder unsittliche Tätigkeit fällt in den Anwendungsbereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit, sofern die Tätigkeit im betreffenden Mitgliedstaat rechtmäßig ausgeübt wird.

Maßgeblich für die Abgrenzung zur Niederlassungsfreiheit sind die Kriterien des fehlenden unternehmerischen Risikos und der Fremdbestimmtheit. Anhaltspunkte für die Ausübung einer selbstständigen

Tätigkeit sind die Beteiligung an Gewinn und Verlust, die freie Bestimmung der Arbeitszeit, die Weisungsfreiheit und die Auswahl der Mitarbeiter. Das Kriterium der **Weisungsgebundenheit** der Arbeitnehmer grenzt die Arbeitnehmerfreizügigkeit auch von der Dienstleistungsfreiheit ab, die an eine selbstständig erbrachte Leistung anknüpft.

Weitere Voraussetzung ist ein grenzüberschreitender Bezug. Darunter fallen Zuzugsfälle und Grenzgängersituationen. Eigene Staatsangehörige können sich gegenüber ihrem Heimatstaat bei rein mitgliedstaatsinternen Vorgängen nicht auf die unionsrechtlich garantierte Arbeitnehmerfreizügigkeit berufen. Allerdings darf ein Staat seine eigenen Staatsangehörigen, wenn sie sich in einer Lage befinden, die mit der eines vom Freizügigkeitsrecht begünstigten Ausländers vergleichbar ist, nicht benachteiligen. So darf beispielsweise nicht die Anerkennung unionsrechtlich geregelter, in einem anderen Mitgliedstaat erworbener beruflicher Qualifikationen versagt werden.

Eine Bereichsausnahme besteht für Beschäftigte in der öffentlichen Verwaltung. Die Bestimmungen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit sind nicht anwendbar. ‚Öffentliche Verwaltung‘ ist ein autonomer Begriff des Unionsrechts und daher unabhängig von den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen auszulegen. Eine Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung liegt bei Stellen vor, die eine unmittelbare oder mittelbare Teilnahme an der Ausübung hoheitlicher Befugnisse und an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben mit sich bringen, die auf die Wahrung von allgemeinen Belangen des Staates oder anderer öffentlicher Körperschaften gerichtet sind und ein besonderes Treueverhältnis zum Staat erfordern.

bb) Persönlicher Schutzbereich

Der persönliche Schutzbereich ist für Arbeitnehmer, die Staatsangehörige eines Mitgliedstaates sind, eröffnet. Nicht erfasst sind drittstaatsangehörige und staatenlose Arbeitnehmer. Anders als bei der Dienstleistungsfreiheit müssen die mitgliedstaatsangehörigen Arbeitnehmer nicht innerhalb der EU ansässig sein.

Neben Arbeitnehmern können sich auch Arbeitgeber auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit berufen. Arbeitgeber haben ein entsprechendes Recht darauf, Arbeitnehmer nach Maßgabe der Bestimmungen über die Freizügigkeit einstellen zu dürfen.

cc) Zeitlicher Schutzbereich

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit besteht für die Dauer der Stellensuche und der Bewerbung sowie für die Dauer der unselbstständigen Erwerbstätigkeit. Nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses besitzen Arbeitnehmer ein in der Richtlinie 2004/38/EG näher ausgestaltetes Verbleiberecht nach Art. 45 Abs. 3 lit. d AEUV. Damit fällt unter bestimmten Voraussetzungen auch ein Zeitraum nach Verlust der Arbeitnehmerstellung in den Schutzbereich der Arbeitnehmerfreizügigkeitsgarantie.

b) Eingriff*aa) Handlung*

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 971

Adressaten der Regelungen über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer sind in erster Linie die Mitgliedstaaten, aber auch die Organe der Europäischen Union. Nach der Rechtsprechung des EuGH erstreckt sich Art. 45 AEUV auch auf private Maßnahmen, die der kollektiven Regelung unselbstständiger Arbeit dienen. Darüber hinaus spricht sich der EuGH für eine umfassende Drittwirkung der Arbeitnehmerfreizügigkeitsregelungen zwischen am Arbeitsvertrag beteiligten Privaten aus.

Pechstein, Entscheidungen des EuGH Nr. 193: Rs. C-281/98, ECLI:EU:C:2000:296 – *Angonese*, Urteil des Gerichtshofs vom 06.06.2000 – Slg. 2000, S. I-4139

Auch Privatpersonen sind an das Verbot der Diskriminierung von Arbeitnehmern aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit gebunden. Gerechtfertigt werden können Diskriminierungen nur durch „sachliche Gründe“.

Sachverhalt: Ein italienischer Staatsangehöriger deutscher Muttersprache mit österreichischem Studienabschluss bewarb sich auf eine Stelle bei einer Bank in Bozen. Die Bewerbung wurde abgewiesen, weil er den geforderten Zweisprachigkeitsnachweis der öffentlichen Verwaltung in Bozen nicht beibrachte, obwohl die gesamte Bewerbung zweisprachig war. Der EuGH befand die Beschränkung auf eine Bescheinigung, die nur in der Provinz eines Mitgliedstaats ausgestellt wird, als Verstoß gegen die Arbeitnehmerfreizügigkeit.

bb) Beeinträchtigung

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 971

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit enthält sowohl ein **Gebot der Inländergleichbehandlung** in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen als auch ein **sonstige Maßnahmen erfassendes Beschränkungsverbot**.

Verboten sind sowohl offene als auch verdeckte Diskriminierungen, bei denen die Anwendung dieser Kriterien typischerweise EU-Ausländer besonders belastet. Dabei kommt es nicht auf die tatsächliche überwiegende Betroffenheit von EU-Ausländern an oder ob Inländer ebenso belastet sein könnten, sondern auf die typischerweise zu erwartende Wirkung.

Die Diskriminierungen und Beschränkungsverbote können sowohl vom Aufnahme- als auch vom Herkunftsstaat ausgehen. Demnach erfasst Art. 45 AEUV jede Behinderung der Ausübung einer unselbstständigen Tätigkeit als Eingriff.

Pechstein, Entscheidungen des EuGH Nr. 195: Rs. C-415/93, ECLI:EU:C:1995:463, Rn. 114 – *Bosman*, Urteil des Gerichtshofs vom 15.12.1995 – Slg. 1995, S. I-4921.

Auch die Arbeitnehmerfreizügigkeit unterliegt der *Keck*-Rechtsprechung. Dabei enthält die Arbeitnehmerfreizügigkeit nicht nur ein Diskriminierungsverbot, sondern auch ein auf unterschiedslos wirkende Maßnahmen bezogenes Beschränkungsverbot.

Sachverhalt: Der bei einem belgischen Verein unter Vertrag stehende belgische Fußballer Bosman wollte keine Vertragsverlängerung zu geringeren Bezügen und wurde daher auf die Transferliste gesetzt. Ein Transfer mit einem französischen Klub scheiterte, weil der belgische Verein des Klägers keine Freigabe durch den Verband beantragte. Der EuGH entschied, dass die Transferregelungen und die den Einsatz von Ausländern beschränkenden Klauseln gegen Art. 45 AEUV verstoßen.

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, 12. Aufl., Rn. 971

Nach den Grundsätzen der auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit zu übertragenden *Keck*-Rechtsprechung des EuGH sind **nichtdiskriminierende mitgliedstaatliche Bestimmungen eines Zielstaates, die den Zugang zum Arbeitsmarkt für ausländische Arbeitnehmer nicht behindern, keine Beschränkung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer.**

c) Rechtfertigung

aa) Schranken

Diskriminierende wie nichtdiskriminierende Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit können aus Gründen der öffentlichen Sicherheit, Ordnung und Gesundheit gerechtfertigt sein (Art. 45 Abs. 3 AEUV).

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 971

Neben den im AEUV ausdrücklich geregelten Rechtfertigungsgründen nach Art. 45 Abs. 3 AEUV hat der EuGH für Beschränkungen **ungeschriebene Rechtfertigungsgründe** anerkannt – die sog. zwingenden Gründe des Allgemeininteresses.

Der EuGH überträgt die Grundsätze der *Cassis*-Rechtsprechung mit der *Gebhard*-Formel auf alle Grundfreiheiten. Die Anwendung der *Gebhard*-Formel im Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit kommt jedoch nur in Betracht, sofern die geltend gemachten Rechtfertigungsgründe nicht bereits Gegenstand einer unionsrechtlichen Harmonisierung sind.

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 971

Eine weitere vom EuGH entwickelte ungeschriebene Rechtfertigungsmöglichkeit für mitgliedstaatliche Eingriffe in die Freizügigkeit der Arbeitnehmer ist der Schutz der unionsrechtlichen **Grundrechte Dritter**. Hierbei sind die Arbeitnehmerfreizügigkeit und die betroffenen Grundrechte im Wege **praktischer Konkordanz** zu einem möglichst schonenden Ausgleich zu bringen.

bb) Schranken-Schranken

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 971

Die geltend gemachten Rechtfertigungsgründe müssen im **Einklang mit den Unionsgrundrechten stehen** und dem **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** genügen.

d) Rechtsfolgen

Neben den allgemeinen Rechtsfolgen (s. Warenverkehrsfreiheit) besteht bei Verstößen gegen die Arbeitnehmerfreizügigkeit von Privaten ein Schadensersatzanspruch (§ 823 Abs. 2 BGB i. V. m. Art. 45 Abs. 1 oder Abs. 2 AEUV). Vertragsklauseln, die einen Verstoß gegen Art. 45 AEUV begründen, sind nichtig (§ 134 BGB). Daneben können weitere Ansprüche, wie zum Beispiel ein Anspruch auf Vertragsabschluss oder ein Unterlassungsanspruch, bestehen.

3. Niederlassungsfreiheit (Art. 49–55 AEUV)

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 1042

Die **Niederlassungsfreiheit** begründet das Recht zur Aufnahme und Ausübung selbstständiger Erwerbstätigkeiten sowie zur Gründung und Leitung von Unternehmen in einem anderen Mitgliedstaat (Art. 49 Abs. 2 AEUV).

a) Schutzbereich

aa) Sachlicher Schutzbereich

Eine Niederlassung im Sinne der Niederlassungsfreiheit ist die **tatsächliche Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit mittels einer festen Einrichtung in einem anderen Mitgliedstaat auf unbestimmte Zeit**. Die Tätigkeit muss wirtschaftlicher Art und auf Erwerb ausgerichtet sein, wobei es unerheblich ist, ob tatsächlich Gewinne erzielt werden. Niederlassungen in mehr als einem Mitgliedstaat gleichzeitig sind zulässig.

Sowohl freie Berufe als auch gewerbliche Tätigkeiten werden von der Niederlassungsfreiheit erfasst. Rein karitative Organisationen sind vom Schutzbereich der Niederlassungsfreiheit ausgeschlossen, da sie keinen Erwerbszweck verfolgen.

Die sekundäre Niederlassungsfreiheit (Art. 49 Abs. 1 S. 2 AEUV) schützt die Errichtung einer unselbstständigen Niederlassung in einem anderen Mitgliedstaat. Eine solche liegt vor, wenn sie in rechtlicher oder wirtschaftlicher Abhängigkeit zu einer anderen (primären) Niederlassung steht. Bei juristischen Niederlassungen kommt es nur auf die gesellschaftsrechtlichen Beziehungen zwischen den in Frage kommenden Niederlassungen an; der wirtschaftliche Schwerpunkt der Geschäftstätigkeit ist nicht entscheidend.

Bei rein mitgliedstaatsinternen Sachverhalten ist die Niederlassungsfreiheit nicht einschlägig. Der EuGH lässt allerdings bereits ein potenziell grenzüberschreitendes Interesse genügen. Typischerweise geht es dabei um die Zuzugsfreiheit in einen anderen Mitgliedstaat, eine Rückkehrkonstellation oder die Gründung einer sekundären Niederlassung in einem anderen Mitgliedstaat.

Von der Arbeitnehmerfreizügigkeit unterscheidet sich die Niederlassungsfreiheit durch die Selbstständigkeit der Erwerbstätigkeit. Maßgeblich für die Abgrenzung sind die Kriterien des unternehmerischen Risikos und der Selbstbestimmtheit der Tätigkeit. Weitere Anhaltspunkte sind die Beteiligung an Gewinn und Verlust, die freie Bestimmung der Arbeitszeit, die Weisungsfreiheit und die Auswahl der Mitarbeiter. Dagegen erfasst die Dienstleistungsfreiheit nur solche Vorgänge, bei denen sich der Erbringer nur vorübergehend in den anderen Mitgliedstaat begibt.

Eine Bereichsausnahme besteht für Tätigkeiten, die dauernd oder zeitweise mit der Ausübung der öffentlichen Gewalt verbunden sind (Art. 51 AEUV). Grundsätzlich erfassen diese Ausnahmebestimmungen nicht die gesamte berufliche Tätigkeit, sondern nur bestimmte Tätigkeiten, die eine unmittelbare

und spezifische Teilnahme an der Ausübung öffentlicher Gewalt darstellen. Diese Bereichsausnahme ist eng auszulegen und auf Tätigkeiten beschränkt, die zur Wahrung der Interessen des Mitgliedstaates unbedingt erforderlich sind.

bb) Persönlicher Schutzbereich

Natürliche Personen müssen die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates haben, um in den persönlichen Schutzbereich der Niederlassungsfreiheit zu fallen. Berechtigter der sekundären Niederlassungsfreiheit kann nur sein, wer neben der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates auch im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates ansässig ist. Für natürliche Personen ist sowohl die Zuzugs- als auch die Wegzugsfreiheit geschützt.

Sämtliche juristische Personen des Öffentlichen und Privaten Rechts sind von der Niederlassungsfreiheit erfasst. Dabei ist der unionsrechtliche Begriff der ‚juristischen Person‘ weit auszulegen; es kommt nicht auf deren Rechtspersönlichkeit an. Juristische Personen sind nur dann erfasst, wenn sie nach den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaates gegründet sind und ihren satzungsmäßigen Sitz, die Hauptverwaltung oder Hauptniederlassung innerhalb der Union haben.

Pechstein, Entscheidungen des EuGH Nr. 202: Rs. 81/87, ECLI:EU:C:1988:456 – *Daily Mail*, Urteil des Gerichtshofs vom 27.09.1988 – Slg. 1988, S. 5483

Trotz der Niederlassungsfreiheit ist es den Mitgliedstaaten erlaubt, den Wegzug von Unternehmen, die im Wegzugsstaat gegründet wurden, mit negativen Rechtsfolgen zu belegen. Die Existenz der Gesellschaft hängt von den Vorschriften des Staates ab, in dem die Gesellschaft gegründet wurde (Geschöpfungstheorie). Der Gesellschaft kommt nur aufgrund dieser Vorschriften überhaupt grundfreiheitlicher Schutz zu. Diese Gründungsvorschriften dürfen auch negative Rechtsfolgen nach sich ziehen.

Sachverhalt: Aus Steuergründen plante die britische Daily Mail eine Sitzverlegung der Geschäftsleitung in die Niederlande. Eine Beibehaltung der Rechtspersönlichkeit hätte jedoch den Abschluss einer Steuerrechnung oder eine Zustimmung des britischen Finanzministeriums bedurft. Der EuGH entschied, dass die Sitzverlegung nicht von den jetzigen Art. 49 und 54 AEUV erfasst ist.

Pechstein, Entscheidungen des EuGH Nr. 204: Rs. C-210/06, ECLI:EU:C:2008:723 – *Cartesio*, Urteil des Gerichtshofs vom 16.12.2008 – Slg. 2008, S. I-9641

Als Konsequenz des Daily Mail-Urteils kann ein Mitgliedsstaat sogar bestimmen, dass eine Gesellschaft ihren Sitz nur im Inland nehmen darf und somit bei einem Umzug ins Ausland nicht mehr besteht. Aufgrund der Geschöpfungstheorie ist diese nicht vom Schutzbereich der Niederlassungsfreiheit umfasst. Umgekehrt haben aber andere Mitgliedstaaten die durch einen anderen Mitgliedsstaat zuerkannte Rechtspersönlichkeit zu achten. Hier ist zwischen dem Verhältnis der Gesellschaft von Wegzugs- und Zuzugsstaat zu differenzieren.

Sachverhalt: Die ungarische Kommanditgesellschaft Cartesio beabsichtigte eine Sitzverlegung – unter Wahrung ihrer Rechtspersönlichkeit – nach Italien. Nach ungarischem Recht darf die Gesellschaft jedoch zu ihrem Bestehen nur einen Sitz im Inland nehmen. Eine Verlegung nach Italien hätte zum Nichtbestehen der Gesellschaft nach ungarischem Recht geführt. Die Gesellschaft hätte in Italien neu gegründet werden müssen. Das Handelsregistergericht legte die Frage, ob eine solche Beschränkung eine unzulässige Wegzugsbeschränkung darstellt, dem EuGH vor. Der EuGH verneinte dies.

Pechstein, Entscheidungen des EuGH Nr. 221: Rs. C-212/97, ECLI:EU:C:1999:126 – *Centros*, Urteil des Gerichtshofs vom 09.03.1999 – Slg. 1999, S. I-1459

Das Urteil *Centros* kann einerseits weit – als Entscheidung über die primäre Niederlassungsfreiheit einer Gesellschaft zum Umzug in einen anderen Mitgliedsstaat – interpretiert werden: Hier wäre die Entscheidung so zu verstehen, dass eine Sitzverlegung einer Gesellschaft von einem in einen anderen Mitgliedsstaat möglich ist, ohne dass dafür die Identität der Gesellschaft angepasst oder geändert werden müsste.

Nach einer engen Interpretation ist das Urteil nur auf die sekundäre Niederlassungsfreiheit anwendbar: Nur die Zweigniederlassungen juristischer Personen in anderen Mitgliedsstaaten sind von der Niederlassungsfreiheit umfasst und geschützt.

Sachverhalt: Die in Großbritannien rechtswirksam gegründete *Centros Ltd.* strebte die Eintragung einer Zweigniederlassung im Handelsregister Dänemarks an. Dänemark verweigerte die Eintragung, da die *Centros Ltd.* weder eine Geschäftstätigkeit verrichte noch ein nach dänischen Vorschriften erforderliches Mindestkapital eingezahlt worden sei. Der EuGH entschied, dass diese Ablehnung nicht mit Art. 49 i. V. m. 53 und 54 AEUV vereinbar ist.

Pechstein, Entscheidungen des EuGH Nr. 203: Rs. C-208/00, ECLI:EU:C:2002:632 – *Überseering*, Urteil des Gerichtshofs vom 05.11.2002 – Slg. 2002, S. I-9919

Entgegen dem *Daily Mail*-Urteil ist eine Berufung auf die Niederlassungsfreiheit durch eine Gesellschaft nicht von der Rechtsordnung des Gründungsstaats abhängig. Gegenüber dem Zuzugsstaat kann sich die Gesellschaft demnach auf die Niederlassungsfreiheit berufen. Etwas anderes gilt für das Verhältnis zum Wegzugsstaat (*Daily Mail*).

Sachverhalt: Die niederländische Gesellschaft *Überseering* ließ Gebäude auf einem deutschen Grundstück sanieren. Da die Sanierungsarbeiten nach Auffassung der *Überseering* mangelhaft durchgeführt wurden, verklagte *Überseering* die mit der Sanierung beauftragte GmbH vor dem zuständigen deutschen Landgericht auf Schadensersatz. Dort sprach man ihr die Parteifähigkeit gem. § 50 Abs. 1 ZPO ab, da die Gesellschaft durch die Übertragung aller Geschäftsanteile auf in Deutschland lebende Staatsangehörige ihren Verwaltungssitz nach Deutschland verlegt habe, ohne sich dort neu zu gründen. Diese Regelung über die Parteifähigkeit sah der EuGH als mit der Niederlassungsfreiheit unvereinbar an.

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 1042

Auch juristische Personen können sich auf die Niederlassungsfreiheit berufen (Art. 54 AEUV). Ob eine solche vorliegt, richtet sich ausschließlich nach dem Recht desjenigen Mitgliedstaates, in dem die juristische Person gegründet wurde. Das EU-Recht gewährt daher jedenfalls die **Zuzugs-, aber nur eingeschränkt die Wegzugsfreiheit**.

Pechstein, Entscheidungen des EuGH Nr. 207: Rs. C-378/10, ECLI:EU:C:2011:841, Rn. 48 ff. – *VALE*, Urteil des Gerichtshofs vom 12.07.2012

Der EuGH bejaht, dass auch eine grenzüberschreitende Gesellschaftsumwandlung vom Schutzbereich der Niederlassungsfreiheit umfasst ist. Ein grenzüberschreitender Formwechsel ist eine identitätswahrende Verlegung des Verwaltungs- und Satzungssitzes. Die Gesellschaft wird nicht neu gegründet, sondern ist Rechtsnachfolgerin der alten ausländischen Gesellschaft: Verträge mit der alten Gesellschaft gelten weiter. Wenn ein Formwechsel innerstaatlich möglich ist, muss dieser auch grenzüberschreitend möglich sein.

Sachverhalt: Die Italienische Gesellschaft VALE COSTRUZIONI Srl wollte ihren Sitz und ihre Tätigkeit nach Ungarn verlegen. Die Gesellschaft wurde im italienischen Handelsregister gelöscht. In Ungarn wurde als Nachfolgerin der VALE COSTRUZIONI die VALE Építési Kft gegründet. Aufgrund dieser Umwandlung verweigerte das ungarische Registergericht die Eintragung. In einem Vorabentscheidungsverfahren sah der EuGH diese Verweigerung als unzulässigen Verstoß gegen die Niederlassungsfreiheit an.

Pechstein, Entscheidungen des EuGH Nr. 208: Rs. C-106/16, ECLI:EU:C:2017:804 – *Polbud*, Urteil des Gerichtshofs vom 25.10.2017

Zum Schutzzumfang der Niederlassungsfreiheit gehört auch, den Firmensitz einer Gesellschaft ins Ausland zu verlegen und die wirtschaftliche Tätigkeit weiter nur im Inland auszuüben. Der EuGH sah hierin keinen Rechtsmissbrauch. In der Literatur wird in dieser Entscheidung ein Widerspruch zum Niederlassungsbegriff gesehen, der die tatsächliche Ansiedlung und Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit im Zielstaat vorsieht.

Sachverhalt: Polen forderte für die isolierte Verlegung des Firmensitzes der polnischen GmbH Polbud nach Luxemburg die Liquidation der Gesellschaft. Die Gesellschaft wollte jedoch die Löschung aus dem polnischen Handelsregister bei Beibehaltung der wirtschaftlichen Tätigkeit in Polen erreichen und führte zu ihrem Schutz die Niederlassungsfreiheit gem. Art. 49 ff. AEUV an.

b) Eingriff

aa) Handlung

Verpflichtete der Niederlassungsfreiheit sind in erster Linie die Mitgliedstaaten, sodass jede mitgliedstaatliche Handlung einen Eingriff darstellen kann. Daneben besteht eine Bindung der Union selbst.

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 1042

Die Niederlassungsfreiheit entfaltet grundsätzlich **keine unmittelbare Drittwirkung**. Ausnahmsweise sind Private daran gebunden, wenn sie befugt sind, selbstständige Tätigkeiten in kollektiver Weise zu regeln („**intermediäre Gewalten**“). Die Erfassung der Fälle, in denen ein Mitgliedstaat keine Maßnahmen ergriffen hat, um **gegen Beeinträchtigungen einzuschreiten**, deren Ursachen nicht dem Staat zugerechnet werden können, sondern **die von Privatpersonen** ausgehen, ist sachgerecht. Die Mitgliedstaaten müssen die Freiheiten des AEUV gegen Eingriffe durch Private aktiv verteidigen.

bb) Beeinträchtigung

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 1042

In die Niederlassungsfreiheit kann sowohl durch **offene und versteckte Diskriminierungen** nach der Staatsangehörigkeit als auch durch unterschiedslose Maßnahmen eingegriffen werden. **Nicht jede Ungleichbehandlung** ist eine Diskriminierung nach der Staatsangehörigkeit; es kommt darauf an, ob die Ungleichbehandlung gerade auf die **Staatsangehörigkeit** zurückgeführt werden kann.

Eine Ungleichbehandlung ist nur dann als Diskriminierung von EU-Ausländern zu qualifizieren, wenn unterschiedliche Vorschriften auf gleichartige Situationen angewandt werden oder wenn dieselbe Vorschrift auf unterschiedliche Situationen angewandt wird.

Nach der *Gebhard*-Formel fallen auch nicht nach der Staatsangehörigkeit diskriminierende mitgliedstaatliche Maßnahmen in den Anwendungsbereich der Niederlassungsfreiheit, welche die Ausübung einer selbstständigen Erwerbstätigkeit behindern oder weniger attraktiv machen.

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 1042

Nach den Grundsätzen der auf die Niederlassungsfreiheit zu übertragenden Keck-Rechtsprechung des EuGH sind mitgliedstaatliche Bestimmungen keine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit, die den Marktzugang des sich Niederlassenden nicht behindern.

c) Rechtfertigung

aa) Schranken

Diskriminierende wie nichtdiskriminierende Einschränkungen der Niederlassungsfreiheit können nach Art. 52 Abs. 1 AEUV aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sein.

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 1042

Neben den im AEUV ausdrücklich geregelten Rechtfertigungsgründen nach Art. 52 Abs. 1 AEUV hat der Europäische Gerichtshof ungeschriebene Rechtfertigungsgründe anerkannt, die sog. **zwingenden Gründe des Allgemeininteresses**.

Der EuGH überträgt die *Cassis*-Rechtsprechung auch auf die Niederlassungsfreiheit. Die für die Warenverkehrsfreiheit entwickelten Grundsätze der Rechtsprechung bzgl. der Rechtfertigung von Eingriffen sind auf die Niederlassungsfreiheit zu übertragen. Die Rechtsprüfung erfolgt in diesem Falle durch eine umfassende Gegenüberstellung der betroffenen Rechtsgüter und deren Abwägung miteinander.

bb) Schranken-Schranken

Besonders als Schranken-Schranke zu beachten sind der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und die EU-Grundrechte.

d) Rechtsfolgen

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 1042

Zur **Erleichterung der Aufnahme und Ausübung selbstständiger Tätigkeiten** wurde eine sektorübergreifende Richtlinie erlassen, welche die gegenseitige Anerkennung von Diplomen, Prüfungszeugnissen, sonstigen Befähigungsnachweisen und erworbener Berufserfahrung vorschreibt.

4. Dienstleistungsfreiheit (Art. 56–62 AEUV)

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 1093

Die **Dienstleistungsfreiheit** umfasst sowohl das **Recht des Dienstleistenden**, eine Dienstleistung über die Grenze hinweg in einem anderen Mitgliedstaat zu erbringen, ohne dort über eine dauerhafte Niederlassung verfügen zu müssen, als auch das **Recht des Dienstleistungsempfängers**, sich zwecks Inanspruchnahme einer Dienstleistung in einen anderen Mitgliedstaat begeben zu dürfen.

a) Anwendbarkeit

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 1093

Im Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie wird der primärrechtliche Gewährleistungsgehalt der Dienstleistungsfreiheit durch die sekundärrechtlichen Vorgaben dieses Rechtsaktes teilweise verdrängt. Dies gilt v. a. bei der aktiven Dienstleistungsfreiheit und der Korrespondenzdienstleistung für das absolute, einer Rechtfertigung nicht mehr zugängliche Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit und die Eingrenzung der Rechtfertigungsgründe bei unterschiedsloser Beschränkung auf die öffentliche Ordnung, Sicherheit, Gesundheit und den Schutz der Umwelt.

b) Schutzbereich

aa) Sachlicher Schutzbereich

Eine Dienstleistung ist eine **selbstständige Leistung nicht körperlicher Art, die in der Regel gegen Entgelt** erbracht wird (Art. 57 Abs. 1 AEUV), insbesondere gewerbliche, kaufmännische, handwerkliche oder freiberufliche Tätigkeiten (Art. 57. Abs. 2 AEUV).

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 1093

Unter den Begriff der **Dienstleistung** fallen alle selbstständigen Leistungen nicht-körperlicher Art, die in der Regel gegen Entgelt erbracht werden. Außer in den Fällen, in denen nur die Dienstleistung die Grenze überschreitet, darf sich der Dienstleistungserbringer bzw. der -empfänger nur vorübergehend in einen anderen Mitgliedstaat begeben.

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 1093

Die Dienstleistungsfreiheit umfasst mehrere Modalitäten:

- (1) Bei der **aktiven** Dienstleistungsfreiheit überschreitet der Dienstleistungserbringer die Grenze zum Land des Dienstleistungsempfängers.
- (2) Im Rahmen der **passiven** Dienstleistungsfreiheit begibt sich der Dienstleistungsempfänger in das Land des Dienstleistungserbringers.
- (3) Bei der **personenunabhängigen** Dienstleistungsfreiheit überschreitet nur die Dienstleistung selbst (z.B. über TV-Kabelnetze) die Grenze (Korrespondenzdienstleistung)

(4) Bei **auslandsbedingten** Dienstleistungen begeben sich entweder sowohl der Dienstleistungsempfänger als auch der -erbringer in einen dritten Mitgliedstaat, in dem die Leistung erbracht wird, oder nur der Dienstleistende im Auftrag des Empfängers.

In Abgrenzung zur Warenverkehrsfreiheit muss es sich um eine **nicht körperliche Leistung** handeln und darf sich nicht auf die Herstellung einer Ware beschränken. In Abgrenzung zur Arbeitnehmerfreizügigkeit muss es sich um eine **selbstständig** erbrachte Leistung handeln. Dabei ist das Verhältnis zwischen Dienstleistungserbringer und Dienstleistungsempfänger entscheidend. In Abgrenzung zur Niederlassungsfreiheit darf der Grenzübertritt des Dienstleistungsempfängers oder -erbringers lediglich **vorübergehend** sein. Insoweit ist ein nur vorübergehender Grenzübertritt zur Inanspruchnahme der Dienstleistung notwendig. Sofern nur die Dienstleistung die Grenze überschreitet, kommt dem zeitlichen Moment keine Bedeutung zu.

Ausgenommen von dem Schutzbereich der Dienstleistungsfreiheit sind nach der Rechtsprechung des EuGH allein solche Tätigkeiten, die wegen ihrer Schädlichkeit in allen Mitgliedstaaten verboten sind, jedoch nicht solche, die nur in einigen oder einzelnen Mitgliedstaaten einer strengen Kontrolle unterliegen oder gänzlich verboten sind (z. B. Schwangerschaftsabbrüche, EuGH, Urt. v. 4.10.1991, C-159/90, Rn. 16 ff. – *Society for the Protection of Unborn Children Ireland*).

bb) Persönlicher Schutzbereich

Auf die Dienstleistungsfreiheit können sich alle Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten berufen, sofern sie in der EU ansässig sind. Den natürlichen Personen sind juristische Personen gleichgestellt (Art. 62 i. V. m. Art. 54 AEUV). Sie müssen nach den Vorschriften eines Mitgliedstaates gegründet worden sein und ihren satzungsmäßigen Sitz, ihre Hauptverwaltung oder ihre Hauptniederlassung innerhalb der Union haben. Das Merkmal der Ansässigkeit ist bei einer juristischen Person erfüllt, wenn eine tatsächliche und dauerhafte Verbindung der Tätigkeit der Gesellschaft mit der Wirtschaft und der Rechtsordnung eines Staates besteht.

Die Entsendung von Arbeitnehmern, die eine Drittstaatsangehörigkeit haben, ist von der Dienstleistungsfreiheit erfasst. Diese Berufung auf die Dienstleistungsfreiheit steht jedoch nur dem mitgliedstaatlichen Unternehmer zu.

c) Eingriff

aa) Handlung/Schutzpflicht

Verpflichtet sind in erster Linie die Mitgliedstaaten sowie die Union und ihre Organe. Die Verpflichtung Privater ist auf sog. intermediäre Gewalten (z. B. berufsständische Vertretungen) beschränkt.

bb) Beeinträchtigung

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 1093

Die Dienstleistungsfreiheit enthält sowohl ein **Gebot der Inländergleichbehandlung** als auch ein **sonstige Maßnahmen erfassendes Beschränkungsverbot**. Für die Feststellung einer Diskriminierung und für die Bestimmung des einschlägigen Rechtfertigungsmaßstabs sind die möglichen Sachverhaltskonstellationen einerseits nach der **Modalität der Dienstleistungsfreiheit** und andererseits danach zu unterscheiden, ob der **Eingriff vom Bestimmungs- oder Herkunftsstaat des Dienstleistungserbringers bzw. -empfängers ausgeht**. Das Gebot der Inländergleichbehandlung kann danach nur bei Maßnahmen des Bestimmungsstaates des Dienstleistungserbringers oder -empfängers greifen. Im Übrigen ist von einem Beschränkungsverbot auszugehen.

Von dem Beschränkungsverbot sind alle offenen und versteckten diskriminierenden Maßnahmen des Bestimmungsstaates des Dienstleistungserbringers oder -empfängers erfasst (Art. 57 Abs. 3, 61 AEUV). Beschränkungen (Art. 56 Abs. 1 AEUV) sind alle nichtdiskriminierenden Maßnahmen des jeweiligen Bestimmungsstaates, die in anderer Weise geeignet sind, die Tätigkeit des Dienstleistungserbringers zu unterbinden oder zu behindern.

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 1093

Eine Übertragung der Keck-Rechtsprechung des EuGH kommt lediglich für Maßnahmen des Bestimmungsstaates (im Fall der aktiven und Korrespondenz-Dienstleistungsfreiheit) in Betracht. Danach sind solche mitgliedstaatlichen **Bestimmungen keine Beschränkung der Freiheit des Dienstleistungsverkehrs, die den Marktzugang für ausländische Dienstleistungen nicht behindern**.

d) Rechtfertigung*aa) Schranken*

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 1093

Neben den im AEUV ausdrücklich geregelten Rechtfertigungsgründen nach Art. 62 i.V. m. Art. 52 Abs. 1 AEUV hat der EuGH für nicht nach der Staatsangehörigkeit unterscheidende Maßnahmen ungeschriebene Rechtfertigungsgründe anerkannt – **die sog. zwingenden Gründe des Allgemeininteresses**.

bb) Schranken-Schranken

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 1093

Die geltend gemachten Rechtfertigungsgründe müssen schließlich im Einklang mit den Unionsgrundrechten stehen und vor allem dem **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** genügen.

5. Freiheit des Kapital- und Zahlungsverkehrs (Art. 63–66 AEUV)

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 1142

Der AEUV enthält das **Verbot aller Beschränkungen des Kapital- und Zahlungsverkehrs** zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und Drittstaaten (Art. 63 AEUV). **Kapitalverkehr** ist die einseitige Wertübertragung in Form von Sach- oder Geldkapital aus einem Mitgliedstaat in einen anderen. **Zahlungsverkehr** ist die grenzüberschreitende Übertragung von Zahlungsmitteln, die um einer Gegenleistung willen (Warenlieferung, Dienstleistung) erbracht wird.

a) Schutzbereich

aa) Sachlicher Schutzbereich

Der Kapitalverkehr ist die **einseitige Wertübertragung in Form von Sach- oder Geldkapital zwischen zwei Staaten, die regelmäßig zugleich eine Vermögensanlage darstellt**.

Eine spezielle Ausprägung des Kapitalverkehrs ist der Zahlungsverkehr (Art. 63 Abs. 2 AEUV). Zahlungsverkehr ist die grenzüberschreitende Übertragung von Zahlungsmitteln, die um einer Gegenleistung Willen erbracht wird. Die Zahlungsverkehrsfreiheit umfasst auch den Zahlungsverkehr mit Drittstaaten.

In Abgrenzung zur Warenverkehrsfreiheit ist der Schutzbereich zur Zahlungsverkehrsfreiheit dann eröffnet, wenn der **in der Sache verkörperte Vermögenswert** dem Transfer einen wirtschaftlichen Sinn gibt. Eine Abgrenzung zur Niederlassungsfreiheit besteht bei Investitionen, bei denen nach Erwerb kein unternehmerischer Einfluss ausgeübt wird. Ein solcher Einfluss ist ab 20–25 % Beteiligung zu vermuten (zu einer 20 %-Schwelle, vgl. EuGH, Ur. v. 08.11.2012, C-244/11, Rn. 19 ff. – *Kommission/Griechenland*; zu einer 25 %-Schwelle, vgl. EuGH, Ur. v. 19.07.2012, C-31/11, Rn. 25 ff. – *Scheunemann*). Im Allgemeinen ist auf den Schwerpunkt des jeweiligen Sachverhalts abzustellen.

bb) Persönlicher Schutzbereich

Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheiten sind keine Personenverkehrsfreiheiten. Demnach kann sich jede natürliche oder juristische Person unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit darauf berufen. Räumlich ist sowohl der Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten als auch zwischen den Mitgliedstaaten und Drittstaaten geschützt.

b) Eingriff

aa) Handlung/Schutzpflicht

Die Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit richtet sich primär an die Mitgliedstaaten sowie die Union und ihre Organe.

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 1142

Die Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit entfaltet grundsätzlich keine unmittelbare Drittwirkung. Die Gleichartigkeit der zugrunde liegenden Sachprobleme spricht indes für eine Übertragung sowohl der Schutzpflichtkonstruktion als auch der Figur der **intermediären Gewalten** auf die Kapital- wie auch auf die Zahlungsverkehrsfreiheit.

bb) Beeinträchtigung

Für die Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit gibt es kein eigenständiges Diskriminierungsverbot, sondern ein weit gefasstes einheitliches spezifisches Beschränkungsverbot, welches neben der Ungleichbehandlung der Finanzmarktteilnehmer aus Gründen der Staatsangehörigkeit auch alle übrigen, unterschiedslosen Maßnahmen erfasst.

Jede Maßnahme, die den Zufluss, den Abfluss oder den Durchfluss von Kapital der Form, dem Wert oder der Menge nach auf Dauer oder zeitweise behindert, begrenzt oder vollkommen untersagt, ist verboten.

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 1142

Nach den Grundsätzen der auf die Kapitalverkehrsfreiheit zu übertragenden Keck-Rechtsprechung des EuGH sind mitgliedstaatliche Bestimmungen **keine Beschränkung der Freiheit des Kapitalverkehrs, die den Zugang zum Kapitalmarkt für ausländisches Kapital nicht behindern**.

Der EuGH fasst den Begriff der Marktzugangsbehinderung bei der Kapitalverkehrsfreiheit sehr weit. Dieser erfasst sämtliche Maßnahmen, welche „*die Situation des Erwerbers einer Beteiligung als solche*“ berühren und daher geeignet sind, „*Anleger aus anderen Mitgliedstaaten von solchen Investitionen abzuhalten*.“

c) Rechtfertigung

aa) Schranken

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 1142

Neben den im AEUV ausdrücklich geregelten Rechtfertigungsgründen nach Art. 65 Abs. 1 AEUV hat der Europäische Gerichtshof **ungeschriebene Rechtfertigungsgründe** anerkannt – die sog. zwingenden Gründe des Allgemeininteresses.

Ungleich behandelnde Eingriffe können lediglich durch die geschriebenen Rechtfertigungsgründe (Art. 64 und Art. 65 AEUV) gerechtfertigt werden. Unterschiedslose Eingriffe können auch mit den ungeschriebenen Rechtfertigungsgründen gerechtfertigt werden.

Gerechtfertigt ist die Anwendung der „*einschlägigen Vorschriften [des] Steuerrechts [...], die Steuerpflichtige mit unterschiedlichem Wohnort oder Kapitalanlageort unterschiedlich behandeln*“ (Art. 65

Abs. 1 lit. a AEUV). Daneben sind unerlässliche Maßnahmen, die Zuwiderhandlungen gegen innerstaatliche Rechts- und Verwaltungsvorschriften verhindern, und ein Meldeverfahren für den Kapitalverkehr zwecks administrativer oder statistischer Information, gerechtfertigt (Art. 65 lit. b AEUV).

Die Rechtfertigungsgründe der Niederlassungsfreiheit (Art. 65 Abs. 2 AEUV) sind auch im Rahmen der Kapital- und Dienstleistungsfreiheit anwendbar.

bb) Schranken-Schranken

Speziell für nach Art. 65 AEUV gerechtfertigte Maßnahmen bestehen die Schranken-Schranken, dass diese Maßnahmen weder willkürlich, diskriminierend noch eine verschleierte Beschränkung der Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit sein dürfen. Im Übrigen sind die Rechtfertigungsgründe durch die Unionsgrundrechte und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beschränkt.

VII. Exkurs: Beihilfenkontrolle

Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 13. Aufl., Rn. 1162–1273.

Staatliche Beihilfen können den Wettbewerb erheblich beeinträchtigen und die Wettbewerbsgleichheit zwischen Unternehmen stören. Die EU-Beihilfenkontrolle nach Art. 107 und 108 AEUV soll den Binnenmarkt vor Wettbewerbsverfälschungen schützen.

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 1335

Das EU-Beihilfenkontrollregime enthält in den Art. 107 und 108 AEUV kein absolutes Beihilfenverbot, sondern unterstellt die staatliche Beihilfengewährung einer Kontrolle durch die Kommission. Die mitgliedstaatliche Beihilfengewährung unterliegt regelmäßig (Ausnahme: Freistellungsverordnungen) einem **präventiven Durchführungsverbot mit Genehmigungsvorbehalt**.

1. Art. 107 AEUV (Beihilfeverbot, Ausnahmen)

(1) Soweit in den Verträgen nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

(2) Mit dem Binnenmarkt vereinbar sind:

- a) Beihilfen sozialer Art an einzelne Verbraucher, wenn sie ohne Diskriminierung nach der Herkunft der Waren gewährt werden;
- b) Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind;
- c) Beihilfen für die Wirtschaft bestimmter, durch die Teilung Deutschlands betroffener Gebiete der Bundesrepublik Deutschland, soweit sie zum Ausgleich der durch die Teilung verursachten wirtschaftlichen Nachteile erforderlich sind. Der Rat kann fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon auf Vorschlag der Kommission einen Beschluss erlassen, mit dem dieser Buchstabe aufgehoben wird.

(3) Als mit dem Binnenmarkt vereinbar können angesehen werden:

- a) Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht, sowie der in Artikel 349 genannten Gebiete unter Berücksichtigung ihrer strukturellen, wirtschaftlichen und sozialen Lage;
- b) Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse oder zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats;
- c) Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft;
- d) Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes, soweit sie die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Union nicht in einem Maß beeinträchtigen, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft;
- e) sonstige Arten von Beihilfen, die der Rat durch einen Beschluss auf Vorschlag der Kommission bestimmt.

a) Tatbestandsmerkmale des Art. 107 Abs. 1 AEUV

Pechstein, Entscheidungen des EuGH Nr. 161: Rs. C-379/98 (*PreussenElektra*), Urteil des Gerichtshofes vom 13.03.2001 – Slg. 2001, S. I-2099

Der EuGH legt den Beihilfenbegriff weit aus. Zwar definiert Art. 107 Abs. 1 AEUV den Begriff *Beihilfe* nicht, doch lassen sich der Norm zusammen mit der Rechtsprechung die Merkmale einer Beihilfe entnehmen: Danach muss es sich um eine staatliche Maßnahme oder eine Maßnahme unter Inanspruchnahme staatlicher Mittel handeln, die geeignet ist, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen, dem Begünstigten einen selektiven Vorteil gewährt und den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht. In der Rechtssache *PreussenElektra* war fraglich, ob die Begünstigung der stromerzeugenden Unternehmen unmittelbar oder mittelbar aus staatlichen Mitteln gewährt wurde.

Sachverhalt: Das Energieversorgungsunternehmen PreussenElektra war durch eine gesetzliche Regelung verpflichtet, Strom aus erneuerbaren Energiequellen zu einem Mindestpreis abzunehmen, der über dem tatsächlichen Wert dieses Stroms liegt. Daraus erzielten die Unternehmen, die Strom aus erneuerbaren Energiequellen gewinnen, einen wirtschaftlichen Vorteil. Der EuGH verneinte die Anwendung des Beihilfenrechts, weil der Vorteil nicht aus staatlichen Mitteln gewonnen wurde.

Der Beihilfentatbestand des Art. 107 Abs. 1 AEUV setzt sich aus fünf konstitutiven Tatbestandsmerkmalen zusammen. Die mitgliedstaatliche Maßnahme muss aa) *bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige* mit bb) *staatlichen Mitteln* dergestalt cc) *begünstigen*, sodass dd) *der Wettbewerb verfälscht wird oder verfälscht zu werden droht* und ee) *dadurch der zwischenstaatliche Handel beeinträchtigt wird*.

aa) Bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 1335 (12. Auflage)

Mit dem Binnenmarkt unvereinbar sind nur Beihilfen, die bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige begünstigen. Aus dem unionsrechtlichen Beihilfenbegriff **scheiden damit staatliche Fördermaßnahmen aus, die unterschiedslos der gesamten Wirtschaft zugutekommen**, wie z. B. die Förderung der Errichtung öffentlicher Infrastrukturen. Werden Private an der Realisierung von Infrastrukturprojekten beteiligt oder wird eine Infrastruktur wirtschaftlich betrieben, muss zum Ausschluss einer beihilfenrechtsrelevanten Begünstigung auf allen Leistungsebenen sichergestellt sein, dass die beteiligten Unternehmen die öffentlichen Fördermittel nicht in Form von marktunüblichen Renditen abschöpfen können.

Rs. C-41/90 (*Höfner und Elser ./. Macrotron*), Urteil des Gerichtshofes vom 23.04.1991 – Slg. 1991, S. I-01979

Ein im Tatbestand der Beihilfe relevante Begriff ist der des *Unternehmens*. Dabei können nicht die nationalen Definitionen übernommen werden, da dies zu einer uneinheitlichen Rechtsanwendung innerhalb der Union führen würde. Der Begriff des *Unternehmens* muss deshalb autonom durch das Unionsrecht definiert werden. Im Urteil *Höfner und Elser ./. Macrotron* definiert der EuGH Unternehmen als „jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit, unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung.“ Diese Begriffsdefinition gilt für das gesamte Wettbewerbsrecht (Art. 101 ff. AEUV).

Sachverhalt: Die Personalberater Höfner und Elser schlossen mit dem Unternehmen *Macrotron* einen Personalberatungsvertrags. Ziel war die Besetzung einer Führungsposition („*Headhunting*“). Die Bundesanstalt für Arbeit hatte jedoch ein gesetzliches Arbeitsvermittlungsmonopol (§§ 4, 13 AFG). Gem. § 134 BGB ist jedes Rechtsgeschäft nichtig, das gegen ein gesetzliches Verbot verstößt. *Macrotron* verweigerte die Honorarzahlung. Das OLG München vertrat die Auffassung, der Personalberatungsvertrag sei gem. § 134 BGB iVm. § 13 AFG nichtig, legte dem EuGH jedoch zur Entscheidung vor, ob die Regelungen des AFG mit Unionsrecht vereinbar sind. Dabei kam es unter anderem auch darauf an, ob die Bundesanstalt ein Unternehmen iSv. § 101 ff. AEUV ist. Der EuGH bejahte dies.

Keine wirtschaftliche Tätigkeit liegt vor, wenn hoheitliche Befugnisse ausgeübt werden (EuGH, Ur. v. 19.01.1994, C-364/92, Rn. 15 ff. – *SAT Fluggesellschaft*). Auch Einrichtungen, die „mit der Verwaltung gesetzlicher Kranken- und Rentenversicherungssysteme betraut sind“, also „einen rein sozialen Zweck verfolgen und keine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben“, sind keine Unternehmen im Sinne des EU-Wettbewerbsrecht (EuGH, Ur. v. 16.03.2004, verb. Rs. C-264/01, C-306/01, C-354/01, C-355/01, Rn. 45 ff. – *AOK-Bundesverband u.a.*). Bei Einheiten, die sowohl wirtschaftliche als auch nichtwirtschaftliche Tätigkeiten ausüben, ist die konkrete Tätigkeit für die Unternehmenseigenschaft entscheidend.

bb) Staatlich oder aus staatlichen Mitteln gewährt

Die Beihilfe muss staatlich oder aus staatlichen Mitteln gewährt werden, d. h. der Staatshaushalt muss belastet werden. Dies kann durch eine tatsächliche Übertragung staatlicher Mittel oder aus einem Verzicht auf staatliche Einnahmen bestehen.

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 1335 (12. Auflage)

In den Anwendungsbereich der positiven Handlungen Art. 107 Abs. 1 AEUV fallen nicht nur unmittelbar vom Staat gewährte Beihilfen, sondern auch solche Begünstigungen, die über sog. „**staatlich benannte Einrichtungen**“ gewährt werden. Die Gruppe der staatlich benannten Einrichtungen ist dabei grundsätzlich weit zu fassen. Die Mittelvergabe erfüllt den Tatbestand des Art. 107 Abs. 1 AEUV nach der *Stardust Marine*-Rechtsprechung des EuGH jedoch nur, wenn die gewährten Mittel vom Mitgliedstaat kontrolliert werden, d. h. die beihilfegewährende Stelle i. S. v. Art. 2 lit. b der Transparenzrichtlinie staatlich beherrscht wird, und die den Mittelgeber kontrollierende staatliche Behörde in irgendeiner Weise am Erlass der Beihilfemaßnahme beteiligt war, ohne diese konkret angewiesen haben zu müssen.

cc) Begünstigung

Eine Begünstigung liegt vor, wenn ein Unternehmen oder Produktionszweig durch eine Leistung einen wirtschaftlichen Vorteil erhält und es dafür keine oder nur eine marktunübliche Gegenleistung erbringt. Dabei kann es sich sowohl um eine unmittelbare als auch mittelbare Begünstigung handeln. Unerheblich ist, ob das Unternehmen auf die Maßnahme angewiesen ist.

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 1335

Unabhängig von ihrer konkreten Form und Ausgestaltung ist eine staatliche Maßnahme dann als beihilfenrechtsrelevante **Begünstigung** i. S. d. Art. 107 Abs. 1 AEUV anzusehen, wenn das Unternehmen eine Leistung oder einen sonstigen geldwerten Vorteil ohne angemessene, d. h. marktübliche Gegenleistung (Kompensation) erlangt. Begünstigungen erfolgen regelmäßig durch, wie im Fall des klassischen Subventionsbegriffs durch Zuführung von Geldmitteln, aber auch durch Maßnahmen, welche die Belastungen eines Unternehmens mindern. Als abstrakter Vergleichsmaßstab zur Beurteilung einer Begünstigung dient der „**private investor**“-Test (bzw. dessen spezielle Ausformungen wie der „private vendor“-Test). Im Bereich der Daseinsvorsorge liegt keine beihilfenrechtsrelevante Begünstigung und damit keine Beihilfe i. S. d. Art. 107 Abs. 1 AEUV vor, wenn die vom EuGH in der Rs. *Altmark Trans* entwickelten *Altmark*-Kriterien erfüllt sind.

Beim *private-vendor*-Test wird geprüft, ob sich die öffentliche Hand hinsichtlich der gesamten Vertragsgestaltung und -umsetzung wie jeder andere (hypothetische) marktwirtschaftlich handelnde Verkäufer oder Käufer in der objektiv gleichen wirtschaftlichen Lage verhalten hätte. Beim *private-investor*-Test wird dementsprechend geprüft, ob sich ein hypothetischer privater Vergleichsinvestor als Kapitalgeber unter normalen marktwirtschaftlichen Bedingungen so verhalten hätte. Maßgeblich ist dabei der Zeitpunkt der Investitionsentscheidung (*ex ante*-Betrachtung).

Pechstein, Entscheidungen des EuGH, 11. Aufl., Nr. 264: Rs. C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415 – *Altmark Trans*, Urteil des Gerichtshofs vom 24.07.2003 – Slg. 2003, S. I-7747

Ausgleichsleistungen für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sind schon nicht vom Tatbestand des Art. 107 Abs. 1 AEUV umfasst. Um zu bestimmen, ob die Maßnahme nicht unter den Beihilfetatbestand fällt, müssen die vier *Altmark*-Kriterien kumulativ vorliegen:

- (1) Die Betrauung mit einer gemeinwirtschaftlichen Aufgabe ist in einem Betrauungsakt definiert.
- (2) Transparente und objektive Kriterien wurden für den wirtschaftlichen Ausgleich, den das Unternehmen für die Aufgabenerfüllung erhält, aufgestellt.
- (3) Der Ausgleich ist begrenzt durch die zur Ausübung der Aufgabe erforderlichen Kosten. Hierbei darf auch ein angemessener Gewinn einberechnet werden.
- (4) Mit einem Vergabeverfahren sollte das Unternehmen ausgewählt werden, welches die Aufgabenerfüllung zu den geringsten Kosten anbietet. Wird kein Vergabeverfahren genutzt, werden die Kosten eines gut geführten Durchschnittunternehmens als Maßstab verwendet.

Sachverhalt: Die Firma *Altmark Trans* erhielt den Zuschlag, um Buslinien nach dem PBefG zu bedienen. Die Konkurrentin *Altmark* klagte, da *Altmark Trans* auf Subventionen angewiesen sei und deshalb die Genehmigungen als Verstoß gegen das Beihilfeverbot rechtswidrig seien. Diese Zuschüsse zum Defizitausgleich im öffentlichen Personennahverkehr müssen jedoch dem Beihilfeverbot nicht zwingend unterfallen.

dd) Verfälschung des Wettbewerbs

Für die Prüfung, ob eine Wettbewerbsverfälschung vorliegt, ist eine Marktabgrenzung erforderlich. Dies dient der Feststellung, welcher Markt für die Betrachtung maßgeblich ist und ob eine Beeinträchtigung dieses Marktes möglich ist. Eine Wettbewerbsverfälschung liegt dann vor, wenn die Beihilfe – tatsächlich oder potenziell – in ein bestehendes oder möglicherweise zum Entstehen kommendes Wettbewerbsverhältnis zwischen Unternehmen oder Produktionszweigen eingreift und dadurch die Marktbedingungen zugunsten eines Wettbewerbers verändert werden. Eine Verfälschung liegt immer dann vor, wenn Unternehmen oder Produktionszweige einen wirtschaftlichen Vorteil erhalten, den sie unter marktkonformen Voraussetzungen nicht erhalten würden, und dass dadurch die Marktbedingungen für die Wettbewerber verändert werden.

ee) Zwischenstaatlichkeitsklausel

Eine Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels kann bereits dann bejaht werden, wenn durch den gewährten Vorteil zukünftige Auswirkungen auf den zwischenstaatlichen Handel als möglich erscheinen und die Möglichkeit nicht nur rein hypothetischer Natur ist. Eine diesbezügliche Vermutung ist bereits durch die Stärkung der Stellung des beihilfenbegünstigten Unternehmens im unionsinternen Markt begründet.

Geringfügige Beihilfen, die unterhalb der von der Kommission durch Verordnung festgelegten Schwellen liegen (sog. *de-minimis*-Beihilfen, gegenwärtig EUR 300.000 innerhalb von drei Steuerjahren, Art. 3 Abs. 2 der De-minimis-VO), erfüllen die Zwischenstaatlichkeitsklausel nicht.

b) Ausnahmen vom Beihilfenverbot

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 1335

Vom generellen Beihilfenverbot sieht **Art. 107 Abs. 2 AEUV** in der Rechtsfolge **gebundene Ausnahmen** für schadensbeseitigende und nachteilsausgleichende Beihilfen vor. **Art. 107 Abs. 3 AEUV** normiert darüber hinaus Ausnahmeklauseln in Form von **Ermessenstatbeständen**. Die Ausnahmeklauseln des Art. 107 Abs. 3 AEUV werden ihrerseits durch ermessenssteuernde Leitlinien und Unionsrahmen sowie durch die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung ausgefüllt.

Erfüllt eine Beihilfe die Voraussetzung des Art. 107 Abs. 2 AEUV, ist sie *ipso iure* mit dem Binnenmarkt vereinbar. Eine Rechtfertigung nach Art. 107 Abs. 3 AEUV bedarf einer Genehmigung der Europäischen Kommission. Abstrakt prüft die Europäische Kommission für ihre Ermessensentscheidung die Kompatibilität einer Beihilfe anhand einer Abwägungsprüfung („*balancing-test*“).

- A. Ist die geplante Beihilfemaßnahme zielführend ausgestaltet?
 - I. Ist die Beihilfemaßnahme ein geeignetes Instrument, um das betreffende Ziel zu erreichen?
 - II. Hat die Beihilfemaßnahme einen Anreizeffekt, d. h. veranlasst sie den Beihilfeempfänger zu einer Verhaltensänderung?
 - III. Ist die Beihilfemaßnahme angemessen, d. h. könnte dieselbe Verhaltensänderung mit einer geringeren Beihilfe erreicht werden?
- B. Sind die Wettbewerbsverzerrungen und die Handelsbeeinträchtigungen so gering, dass sie dem gemeinsamen Interesse nicht zuwiderlaufen und die Gesamtbilanz positiv ausfällt?

Um trotz des Ermessens der Kommission einen gewissen Grad an Vorhersehbarkeit und Transparenz zu wahren, hat die Kommission die Abwägungsvorgänge für die meisten Bereiche in Form von Leitlinien, Unionsrahmen und Gruppenfreistellungsvereinbarungen typisiert und abstrakt geregelt.

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 1335

Die Kommission hat auf der Grundlage von **Art. 109 AEUV** eine „**Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung**“ erlassen, u. a. betreffend Beihilfen zugunsten kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU), Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsbeihilfen, Ausbildungs- und Beschäftigungsbeihilfen, Risikokapitalbeihilfen sowie Umweltschutzbeihilfen. Die beihilfengewährenden Stellen können auf der Grundlage der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung Beihilfenregelungen erlassen und Beihilfen vergeben, ohne das **Notifizierungsverfahren nach Art. 108 Abs. 3 AEUV** durchlaufen zu müssen. Erfüllt eine Beihilfenregelung die Freistellungskriterien, ist sie von der Notifizierungspflicht des Art. 108 Abs. 3 S. 1 AEUV ausgenommen, soweit alle denkbaren Einzelbeihilfen, die nach dieser Regelung gewährt werden können, sämtliche Voraussetzungen der Freistellungsverordnung erfüllen. Im Bereich der Daseinsvorsorge sieht das Maßnahmenpaket der Kommission weitere Befreiungsmöglichkeiten vor.

2. Art. 108 AEUV (Beihilfeaufsicht)

(1) Die Kommission überprüft fortlaufend in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten die in diesen bestehenden Beihilferegelungen. Sie schlägt ihnen die zweckdienlichen Maßnahmen vor, welche die fortschreitende Entwicklung und das Funktionieren des Binnenmarkts erfordern.

(2) Stellt die Kommission fest, nachdem sie den Beteiligten eine Frist zur Äußerung gesetzt hat, dass eine von einem Staat oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfe mit dem Binnenmarkt nach Artikel 107 unvereinbar ist oder dass sie missbräuchlich angewandt wird, so beschließt sie, dass der betreffende Staat sie binnen einer von ihr bestimmten Frist aufzuheben oder umzugestalten hat.

Kommt der betreffende Staat diesem Beschluss innerhalb der festgesetzten Frist nicht nach, so kann die Kommission oder jeder betroffene Staat in Abweichung von den Artikeln 258 und 259 den Gerichtshof der Europäischen Union unmittelbar anrufen.

Der Rat kann einstimmig auf Antrag eines Mitgliedstaats beschließen, dass eine von diesem Staat gewährte oder geplante Beihilfe in Abweichung von Artikel 107 oder von den nach Artikel 109 erlassenen Verordnungen als mit dem Binnenmarkt vereinbar gilt, wenn außergewöhnliche Umstände einen solchen Beschluss rechtfertigen. Hat die Kommission bezüglich dieser Beihilfe das in Unterabsatz 1 dieses Absatzes vorgesehene Verfahren bereits eingeleitet, so bewirkt der Antrag des betreffenden Staates an den Rat die Aussetzung dieses Verfahrens, bis der Rat sich geäußert hat.

Äußert sich der Rat nicht binnen drei Monaten nach Antragstellung, so beschließt die Kommission.

(3) Die Kommission wird von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen so rechtzeitig unterrichtet, dass sie sich dazu äußern kann. Ist sie der Auffassung, dass ein derartiges Vorhaben nach Artikel 107 mit dem Binnenmarkt unvereinbar ist, so leitet sie unverzüglich das in Absatz 2 vorgesehene Verfahren ein. Der betreffende Mitgliedstaat darf die beabsichtigte Maßnahme nicht durchführen, bevor die Kommission einen abschließenden Beschluss erlassen hat.

(4) Die Kommission kann Verordnungen zu den Arten von staatlichen Beihilfen erlassen, für die der Rat nach Artikel 109 festgelegt hat, dass sie von dem Verfahren nach Absatz 3 ausgenommen werden können.

Für die Beihilfenkontrolle nach Art. 107 und 108 AEUV ist die Europäische Kommission originär zuständig. Nach Art. 108 Abs. 3 S. 3 AEUV sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, jede beabsichtigte Einführung oder Umgestaltung einer Beihilfe bei der Europäischen Kommission vorab zu melden (Notifizierungsgebot). Das Verfahren der Beihilfenaufsicht ist in Art. 108 AEUV geregelt und wird in der Beihilfeverfahrensordnung (VerfVO) der Kommission konkretisiert.

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 1335

Nach dem **Stand-Still-Gebot** des Art. 108 Abs. 3 S. 3 AEUV dürfen neue Beihilfen vor der Überprüfung und Genehmigung durch die Kommission grundsätzlich nicht eingeführt werden. Unionsrechtswidrige Beihilfen sind vom Beihilfeempfänger zurückzugewähren.

D. Durchsetzung des Unionsrechts

I. Vollzug des Unionsrechts

Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 13. Aufl., Rn. 438–442.

1. Überblick

Das Unionsrecht wird **direkt** durch die Union (**unionsmittelbar**), aber ganz überwiegend **indirekt durch die Mitgliedsstaaten** vollzogen. Hierbei ist die sogenannte **Vollzugskompetenz**, die Zuständigkeit für Anwendung und Umsetzung des Unionsrechts, von der **Rechtssetzungskompetenz**, der Zuständigkeit für die Gesetzgebung, zu trennen.

Nach dem **Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung** müssen für den direkten Vollzug durch die Union immer ausdrückliche Regelungen vorliegen. Der indirekte Vollzug der Mitgliedsstaaten ist als Regelfall gegeben, wenn die Verwaltungskompetenz nicht ausdrücklich geregelt ist. Hierbei ist die **Loyalitätspflicht** der Mitgliedsstaaten aus Art. 4 Abs. 3 EUV zu beachten. Auch gilt das **Trennungsprinzip** zwischen Union und Mitgliedsstaaten: Die Verwaltungsträger der jeweiligen Ebene sind grundsätzlich nicht verbunden.

2. Direkter Vollzug

a) Vollzugsermächtigung

Der direkte Vollzug durch die Union teilt sich auf in den **unionsinternen Bereich** und den **unionsexternen Bereich**. Der interne Bereich betrifft die Eigenverwaltung der EU, z. B. eigene Personalangelegenheiten (Intendanturaufgaben), während die Union im unionsexternen Bereich nach außen auftritt, z. B. im Beihilfenrecht gem. Art. 108 AEUV.

b) Verwaltungsorganisation

Die Zuständigkeit für den unionsinternen Bereich ist nicht ausschließlich geregelt. Sie wird meist vom betroffenen Organ selbst wahrgenommen. Die Verwaltungsorganisation des unionsexternen Bereichs ist grundsätzlich der Kommission zugewiesen, wo sie beispielsweise als Beihilfenkontrollbehörde fungiert. Weitere Verwaltungseinheiten, insbesondere Agenturen, können durch Verordnungen geschaffen werden.

c) Verwaltungsfahren

Für das Verwaltungsverfahren liegen keine einheitlichen Regelungen vor, jedoch sind Verwaltungsgrundsätze aus dem europäischen Sekundärrecht und den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Gerichtshofs zu entnehmen; so unter anderem das **Verhältnismäßigkeitsprinzip** und der **effet utile** (Effektivitätsgrundsatz)

3. Indirekter Vollzug

Wenn keine ausdrückliche Zuweisung an die Unionsorgane vorliegt, nehmen die Behörden der Mitgliedsstaaten den Vollzug des Unionsrechts wahr. Hierbei ist zwischen **unmittelbarem** indirektem Vollzug und **mittelbarem** indirektem Vollzug zu unterscheiden.

a) Unmittelbar indirekter Vollzug

aa) Vollzugsermächtigung

Die Durchführung ist nach innerstaatlichem Recht geregelt (Art. 291 Abs. 1 AEUV). Das Tätigwerden von Bundes- oder Landesbehörden bestimmt sich analog Art. 83 ff. GG. Im Regelfall sind demnach Landesbehörden tätig.

bb) Verwaltungsverfahren

Auch das Verwaltungsverfahren bestimmt sich nach innerstaatlichem Recht (Art. 291 Abs. 1 AEUV). So ist das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes oder der Länder je nach Zuständigkeit (Verfahrensautonomie) anwendbar. Zur Gewährleistung eines einheitlichen Vollzuges ist die Kommission zum Erlass von **Durchführungsakten** berechtigt. Weiter wird die Autonomie der Mitgliedsstaaten durch die allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gerichtshofs (Äquivalenz- und Effektivitätsgrundsatz) eingeschränkt.

b) Mittelbar indirekter Vollzug

Von mittelbarem indirektem Vollzug wird dann gesprochen, wenn durch Unionsrecht determiniertes nationales Recht vollzogen wird. Bei der Umsetzung einer Richtlinie in nationales Recht gehen darin enthaltende Vorgaben zum Verwaltungsverfahren als *lex specialis* vor.

4. Verwaltungskooperation

Verwaltungskooperationen sind möglich zwischen den Organen der Behörden der Union und den Behörden der Mitgliedstaaten sowie zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten untereinander. Diese Formen der Mischverwaltung sind zwar nach dem Trennungsprinzip nicht der Regelfall, jedoch nicht verboten (Art. 197 Abs. 3 S. 2 AEUV). Mögliche Kooperationsformen sind der Informationsaustausch, Amts- und Vollzugshilfe sowie kooperative Verwaltungsverfahren.

Merksatz aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 487

Kommen beim mitgliedstaatlichen Vollzug des Unionsrechts die nationalen verwaltungsrechtlichen Vorschriften zur Anwendung, müssen sie den **unionsrechtlichen Geboten der Effektivität und der Äquivalenz genügen**. Das bedeutet, dass sie die Tragweite und die Wirksamkeit des Unionsrechts nicht beeinträchtigen und insbesondere dessen Vollzug nicht praktisch unmöglich machen dürfen. Auch darf keine Schlechterbehandlung im Vergleich zu gleichartigen nationalen Fällen erfolgen.

II. Prozessrecht

1. Vertragsverletzungsverfahren (Art. 258, 259 AEUV)

Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 13. Aufl., Rn. 471–491.

a) Die Aufsichtsklage der Kommission

A. Zulässigkeit

- I. Sachliche Zuständigkeit
ausschließliche Zuständigkeit des EuGH für Vertragsverletzungsverfahren,
Art. 258 Abs. 2 AEUV
- II. Parteifähigkeit
 1. aktive Parteifähigkeit = nur Kommission (Art. 258 Abs. 1 AEUV)
 2. passive Parteifähigkeit = nur Mitgliedstaaten (Art. 258 Abs. 1 AEUV)
- III. Ordnungsgemäße Durchführung des Vorverfahrens (entbehrlich in den Fällen der Art. 114 Abs. 9 und Art. 348 Abs. 2 AEUV; modifiziert im Rahmen der Beihilfenaufsicht: Art. 108 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV)
 1. Mahnschreiben der Kommission, welches folgende Angaben enthält:
 - Ankündigung über die Einleitung des formalen Vorverfahrens,
 - Mitteilung der Tatsachen, die nach Ansicht der Kommission den Vertragsverstoß begründen sowie der verletzten Bestimmungen des Unionsrechts,
 - Aufforderung, sich im Rahmen einer von der Kommission bestimmten Frist zu den Vorwürfen zu äußern.
 2. Nach Ablauf der Frist gibt die Kommission eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, in der eine zweite Frist zur Abhilfe gesetzt wird.
 3. Nichtbefolgung der Stellungnahme durch den Mitgliedstaat innerhalb der gesetzten (zweiten) Frist.
- IV. Klagegegenstand = Behauptung der Kommission, der Mitgliedstaat habe durch ein ihm zurechenbares Verhalten gegen eine Verpflichtung aus den Verträgen verstoßen. Prüfungsmaßstab ist das gesamte Unionsrecht =
 - primäres Unionsrecht (Ausnahme GASP, Art. 275 AEUV),
 - sekundäres und tertiäres Unionsrecht (Ausnahme GASP, Art. 275 AEUV),
 - in die Unionsrechtsordnung integriertes Völkerrecht:
 1. von der Union abgeschlossene völkerrechtliche Verträge (Art. 216 Abs. 2 AEUV);
 2. in Bezug auf solche Verträge anzuwendende allgemeine Rechtsgrundsätze des Völkervertragsrechts;

3. in Bezug auf solche Verträge anzuwendendes Völkergewohnheitsrecht.

Wichtig: Der Streitgegenstand der Klage (Sach- und Rechtsvortrag) darf gegenüber dem Verfahrensgegenstand des Vorverfahrens nicht erweitert werden.

- V. Klageberechtigung = Überzeugung der Kommission von der Vertragsverletzung in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht.
- VI. Form und Zeitpunkt der Klageerhebung
1. Schriftform, vgl. Art. 21 Abs. 1 S. 2 EuGH-Satzung i. V. m. Art. 120 VerfO EuGH.
 2. keine besondere Klagefrist; Verwirkung aber denkbar, wenn Klageerhebungsrecht missbräuchlich verzögert wird.
- VII. Rechtsschutzbedürfnis
- Maßgeblich für das Vorliegen einer Vertragsverletzung ist stets die Lage, in der sich der Mitgliedstaat bei Ablauf der in der Stellungnahme genannten Frist befand: Sind die gegen den Mitgliedstaat erhobenen Vorwürfe bei Klageerhebung nicht vollständig ausgeräumt, ist kein Rechtsschutzbedürfnis nachzuweisen.
- Wird der Vertragsverstoß innerhalb der in der begründeten Stellungnahme gesetzten Frist vollständig ausgeräumt, ist das Klageziel erreicht und die Klage mangels Rechtsschutzbedürfnisses als unzulässig abzuweisen.

B. Begründetheit und Urteilswirkungen

Die Aufsichtsklage ist begründet, wenn

- I. die vom Kläger behaupteten Tatsachen zutreffen,
- II. das angegriffene Verhalten dem beklagten Mitgliedstaat rechtlich zuzurechnen ist und
- III. sich hieraus ein Verstoß gegen eine Bestimmung des Unionsrechts ergibt.

Gibt der EuGH der Klage der Kommission statt, so erlässt er ein Feststellungsurteil (Art. 260 Abs. 1 AEUV). Der verurteilte Mitgliedstaat ist verpflichtet, den unionsrechtswidrigen Zustand unverzüglich für die Zukunft zu beseitigen bzw. die gebotene Handlung vorzunehmen. Allerdings ist der EuGH nicht befugt, im Urteilstenor die Verpflichtung des Mitgliedstaates zum Abstellen des Vertragsverstoßes auszusprechen oder gar die angegriffene Maßnahme zu „kassieren“.

Keine Vollstreckungsmöglichkeit zur Durchsetzung, aber:

- Sanktionsverfahren (Art. 260 Abs. 2 und Abs. 3 AEUV);
- unionsrechtliche Staatshaftung des Mitgliedstaates gegenüber den Geschädigten;
- grundsätzlich kein Rückgriff auf die Instrumente des allgemeinen Völkerrechts (Repressalie, Einrede des nicht erfüllten Vertrags).

b) Die Staatenklage (Art. 259 AEUV)

Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 13. Aufl., Rn. 471–491.

A. Zulässigkeit**I. Sachliche Zuständigkeit**

ausschließliche Zuständigkeit des EuGH für Vertragsverletzungsverfahren,
Art. 259 Abs. 1 AEUV

II. Parteifähigkeit

1. aktive Parteifähigkeit = nur Mitgliedstaaten (Art. 259 Abs. 1 AEUV)
2. passive Parteifähigkeit = nur Mitgliedstaaten (Art. 259 Abs. 1 AEUV)

III. Ordnungsgemäße Durchführung des Vorverfahrens

(entbehrlich in den Fällen der Art. 114 Abs. 9 und Art. 348 Abs. 2 AEUV; modifiziert
im Rahmen der Beihilfenaufsicht: Art. 108 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV)

1. Befassung der Kommission mit dem behaupteten Vertragsverstoß durch einen
Mitgliedstaat (Art. 259 Abs. 2 AEUV). Der Antrag muss folgende Angaben ent-
halten:

- Mitteilung der Tatsachen, die nach Ansicht des Mitgliedstaates den Ver-
tragsverstoß begründen sowie der verletzten Bestimmungen des Unions-
rechts,
- Aufforderung, ein kontradiktorisches Verfahren nach Art. 259 Abs. 3 AEUV
einzuleiten.

2. Kommission gibt den beteiligten Staaten „Gelegenheit zu schriftlicher und
mündlicher Äußerung“ (Art. 259 Abs. 3 AEUV).

3. Klagerecht des rügenden Mitgliedstaats

- nach Ablauf von drei Monaten seit Eingang des einleitenden Antrags bei
der Kommission (Art. 259 Abs. 4 AEUV; beachte: Klagerecht ist unabhän-
gig von der Abgabe einer Stellungnahme der Kommission); oder
- vor Ablauf der Dreimonatsfrist nach Abgabe einer Stellungnahme der
Kommission.

- IV. Klagegegenstand = Behauptung des klagenden Mitgliedstaates, der beklagte Mit-
gliedstaat habe durch ein ihm zurechenbares Verhalten gegen eine Verpflichtung
aus den Verträgen verstoßen.

Prüfungsmaßstab ist das gesamte Unionsrecht =

- primäres Unionsrecht (Ausnahme GASP, Art. 275 AEUV),
- sekundäres und tertiäres Unionsrecht (Ausnahme GASP, Art. 275 AEUV),
- in die Unionsordnung integriertes Völkerrecht:
 1. von der Union abgeschlossene völkerrechtliche Verträge (Art. 216 Abs. 2

AEUV);

2. in Bezug auf solche Verträge anzuwendende allgemeine Rechtsgrundsätze des Völkervertragsrechts;
3. in Bezug auf solche Verträge anzuwendendes Völkergewohnheitsrecht.

Wichtig: Streitgegenstand der Klage (Sach- und Rechtsvortrag) darf gegenüber dem Verfahrensgegenstand des Vorverfahrens nicht erweitert werden.

V. Klageberechtigung = Überzeugung des klagenden Mitgliedstaats von der Vertragsverletzung in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht.

VI. Form und Zeitpunkt der Klageerhebung

1. Schriftform, vgl. Art. 21 Abs. 1 S. 2 EuGH-Satzung i. V. m. Art. 120 VerfO-EuGH.
2. keine besondere Klagfrist, Verwirkung aber denkbar, wenn Klageerhebung rechtsmissbräuchlich verzögert wird.

VII. Rechtsschutzbedürfnis

Sind die gegen den Mitgliedstaat erhobenen Vorwürfe bei Klageerhebung nicht vollständig ausgeräumt, ist kein Rechtsschutzbedürfnis nachzuweisen.

B. Begründetheit und Urteilswirkungen

entsprechend der Vertragsverletzungsklage nach Art. 258 AEUV.

2. Nichtigkeitsklage (Art. 263 AEUV)

Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 13. Aufl., Rn. 493–524.

A. Zulässigkeit

I. Sachliche Zuständigkeit

- EuG zuständig für Klagen von natürlichen und juristischen Personen und bestimmte Klagen der Mitgliedstaaten (Art. 256 Abs. 1 AEUV i. V. m. Art. 51 EuGH-Satzung)
- EuGH zuständig für Organklagen und sonstige Klagen der Mitgliedstaaten
- Fachgerichtszuständigkeit nach Art. 257 AEUV

II. Parteifähigkeit

1. aktive Parteifähigkeit

- Mitgliedstaaten, Kommission, Rat, Parlament (Art. 263 Abs. 2 AEUV)
- Rechnungshof, EZB, Ausschuss der Regionen (Art. 263 Abs. 3 AEUV)
- natürliche und juristische Personen (Art. 263 Abs. 4 AEUV)

2. passive Parteifähigkeit

- Rat, Kommission, Europäisches Parlament, EZB, Europäischer Rat, Einrichtungen und sonstige Stellen der Union

III. Klagegegenstand

1. Organklagen oder Klagen der Mitgliedstaaten

- Verordnungen
- Richtlinien
- Beschlüsse
- alle anderen Handlungen der Unionsorgane, soweit dazu bestimmt, Rechtswirkungen nach außen zu erzeugen; keine GASP-Maßnahmen außer nach Art. 275 Abs. 2 AEUV

2. Individualklagen

- an Kläger gerichtete Handlungen (Beschluss i. S. v. Art. 288 Abs. 4 S. 2 AEUV)
- sonstige Handlungen
- Rechtsakte mit Verordnungsscharakter (= Normativakte, die keine Gesetzgebungsakte sind), die keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen

IV. Richtiger Beklagter

- Die Nichtigkeitsklage ist gegen das Unionsorgan zu richten, das den streitgegenständlichen Rechtsakt erlassen hat.

V. Klageberechtigung

1. Rat, Kommission, Parlament sowie die Mitgliedstaaten sind ohne Weiteres klageberechtigt (Art. 263 Abs. 2 AEUV).
2. Rechnungshof, EZB und Ausschuss der Regionen sind nur klageberechtigt, wenn die Nichtigkeitsklage dem Schutz der eigenen (organschaftlichen) Befugnisse dient (Art. 263 Abs. 3 AEUV).
3. Bei natürlichen und juristischen Personen ist zu differenzieren:
 - als Adressaten einer angefochtenen Handlung sind sie uneingeschränkt klageberechtigt (Art. 263 Abs. 4, 1. Alt. AEUV), ansonsten nur:
 - wenn sie unmittelbar und individuell durch den angegriffenen Rechtsakt betroffen sind (Art. 263 Abs. 4, 2. Alt. AEUV): ‚**Betroffenheit**‘ = Beeinträchtigung eines tatsächlichen Interesses des Klägers; ‚**unmittelbar**‘ = Rechtsakt selbst und nicht erst eine in seiner Folge hinzutretende Durchführungsmaßnahme greift in den Interessenkreis des Klägers ein (formelle unmittelbare Betroffenheit), außer wenn der Durchführungsakt gewiss ist, zwingend ergehen muss (*agency*-Situation) oder bereits erlassen wurde (materielle unmittelbare Betroffenheit); ‚**individuell**‘ = streitige Vorschrift berührt den Kläger wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer, ihn aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände und individualisiert ihn daher in ähnlicher Weise wie den Adressaten einer Entscheidung (alten Rechts) („*Plaumann*-Formel“)
 - bei Rechtsakten mit Verordnungsscharakter, die keinen Durchführungsakt nach sich ziehen, genügt unmittelbare Betroffenheit (Art. 263 Abs. 4, Alt. 3 AEUV)

VI. Geltendmachung eines Nichtigkeitsgrundes (Art. 263 Abs. 2 AEUV)

- Der Kläger muss das Vorliegen der von ihm behaupteten Nichtigkeitsgründe schlüssig darlegen.

VII. Form der Klageerhebung

- Die Klageschrift muss den Vorschriften des Art. 21 Abs. 1 S. 2 EuGH-Satzung sowie des Art. 120 VerfO-EuGH bzw. Art. 76 VerfO-EuG genügen.

VIII. Klagefrist

- Klageerhebung binnen zwei Monaten nach Bekanntgabe oder Kenntniserlangung (Art. 263 Abs. 6 AEUV)

IX. Rechtsschutzbedürfnis

- Nur problematisch, wenn der fehlerhafte Rechtsakt zum Zeitpunkt der Klageerhebung bereits aufgehoben oder der Mangel vollständig beseitigt ist. Ein spezifisches Rechtsschutzbedürfnis liegt in diesen Fällen dennoch vor, wenn:
 1. konkrete Wiederholungsgefahr besteht,

2. Rechtsfragen von grundlegender Bedeutung für das Funktionieren der Union betroffen sind oder
3. die Verurteilung des Unionsorgans die Grundlage für einen Amtshafungsanspruch des Klägers gegen die Union begründen kann (Art. 340 Abs. 2 AEUV).

B. Begründetheit

Die Nichtigkeitsklage ist begründet, wenn der angefochtene Rechtsakt des beklagten Unionsorgans mit einem der in Art. 263 Abs. 2 AEUV genannten Nichtigkeitsgründe – zumindest teilweise – behaftet ist und dieser unionsrechtliche Verstoß vom Kläger geltend gemacht oder vom Gericht *ex officio* aufgegriffen wird.

Die abschließenden Nichtigkeitsgründe sind:

- Unzuständigkeit,
- Verletzung wesentlicher Formvorschriften,
- Verletzung der Verträge oder einer bei ihrer Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm,
- Ermessensmissbrauch.

Stellt der Gerichtshof die Fehlerhaftigkeit des angegriffenen Rechtsakts fest, so erklärt er die angefochtene Handlung rückwirkend (*ex tunc*) und gegenüber jedermann (*erga omnes*) für nichtig (Art. 264 Abs. 1 AEUV). Erklärt der EuGH eine Handlung für nichtig, so kann er gleichwohl die Rechtswirkungen des für nichtig erklärten Rechtsakts oder einzelner Bestimmungen desselben aufrechterhalten (vgl. Art. 264 Abs. 2 AEUV).

Pechstein, Entscheidungen des EuGH Nr. 111: Rs. C-25/62, ECLI:EU:C:1963:17 – *Plaumann*, Urteil des Gerichtshofs vom 15.07.1963 – Slg. 1963, S. 211.

Mit der sog. *Plaumann*-Formel formuliert der EuGH-Kriterien für die individuelle Betroffenheit von natürlichen und juristischen Personen gem. Art. 263 Abs. 4 Alt. 2 AEUV. Nur individuell Betroffene können gem. Art. 263 Abs. 4 Alt. 2 AEUV gegen Unionsrechtsakte Klage erheben. Der Kläger müsste wegen bestimmter persönlicher oder besonderer Eigenschaften, die den Kläger aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebt, berührt und wie ein Adressat individualisiert sein. Die *Plaumann*-Formel grenzt den Kreis der möglichen Betroffenen stark ein: Art. 263 Abs. 4 Alt. 2 AEUV lässt eine Überprüfung von Unionsrechtsakten durch natürliche und juristische Personen so nur in sehr seltenen Fällen zu. Popularklagen in ähnlichem Umfang wie die Deutsche Verfassungsbeschwerde sind auf Unionsebene nicht zulässig.

Sachverhalt: Die Firma Plaumann & Co. erhob Nichtigkeitsklage gegen eine Entscheidung der Kommission, den Zolltarif für Clementinen nicht von 13 % auf 10 % zu senken. Der EuGH erklärte die Klage für unzulässig: Plaumann & Co. sei nicht individuell betroffen.

3. Untätigkeitsklage

Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 13. Aufl., Rn. 525–538.

A. Zulässigkeit

I. Sachliche Zuständigkeit

- EuG zuständig für Klagen von natürlichen und juristischen Personen und für bestimmte Klagen der Mitgliedstaaten (Art. 256 Abs. 1 AEUV i. V. m. Art. 51 EuGH-Satzung)
- EuGH zuständig für sonstige Klagen der Mitgliedstaaten, Klagen der Organe
- Fachgerichtszuständigkeit nach Art. 257 AEUV

II. Parteifähigkeit

1. aktive Parteifähigkeit

- Mitgliedstaaten sowie die Unionsorgane mit Ausnahme des Gerichtshofs (Art. 265 Abs. 1 AEUV)
- natürliche und juristische Personen (Art. 265 Abs. 3 AEUV)

2. passive Parteifähigkeit

- Europäischer Rat, Rat, Kommission, Europäisches Parlament, EZB, Einrichtung oder sonstige Stelle

III. Durchführung des Vorverfahrens

1. Befassung des untätigen Organs; Befassungsschreiben muss folgende Mindestangaben enthalten:

- Bezeichnung der Maßnahmen, welche das betreffende Organ ergreifen soll,
- Bezeichnung der infolge der Untätigkeit verletzten – primär- oder sekundärrechtlichen – objektiven Handlungspflicht(en),
- Hinweis auf die Klageerhebung für den Fall fortdauernder Untätigkeit.

2. Keine Stellungnahme des Organs innerhalb von zwei Monaten seit Befassung Stellungnahme = Beschluss in der Sache, mit dem das Organ die verlangte Maßnahme eindeutig ankündigt oder ablehnt.

IV. Klagegegenstand

1. Organklagen oder Klagen der Mitgliedstaaten:

- Verletzung der Verträge oder des abgeleiteten Unionsrechts durch die Untätigkeit hinsichtlich eines Beschlusses durch ein Unionsorgan; Beschluss i. S. v. Art. 265 Abs. 1 AEUV = alle – auch rechtsunverbindliche – Maßnahmen, die sich (richterlich) hinreichend genau bestimmen lassen, so dass sie konkretisiert und Gegenstand eines Vollzugs im Sinne von Art. 266 AEUV sein können.

2. Individualklagen (Art. 265 Abs. 3 AEUV):

Nur Untätigkeit bzgl. rechtsverbindlicher, individualisierter Rechtsakte:

- die an den Kläger adressiert sind (Beschluss i. S. v. Art. 288 Abs. 4 S. 2 AEUV) oder
- die an einen Dritten zu richten sind

Wichtig: Der Klagegegenstand darf gegenüber dem Verfahrensgegenstand des Vorverfahrens nicht erweitert werden.

V. Richtiger Beklagter

- Die Untätigkeitsklage ist gegen das Unionsorgan bzw. im Falle des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens (Art. 294 AEUV) gegen die Unionsorgane (Rat und Parlament) zu richten, dem/denen die Untätigkeit vorgeworfen wird.

VI. Klageberechtigung

- Der Kläger ist stets klageberechtigt, soweit er einen statthaften Klagegegenstand vorträgt. Die Klageberechtigung ist nur im Rahmen einer Individualuntätigkeitsklage gesondert zu erörtern, die auf die Untätigkeit bzgl. eines drittrichteten Rechtsakts zielt. In diesem Fall hat der Kläger nachzuweisen, dass er durch die Organuntätigkeit unmittelbar und individuell betroffen ist (vgl. Art. 263 Abs. 4, 2. Var. AEUV).

VII. Geltendmachung einer Unionsrechtsverletzung als Folge der Organuntätigkeit oder eines Ermessensmissbrauchs

VIII. Form der Klageerhebung

- Die Klageschrift muss den Vorschriften des Art. 21 Abs. 1 S. 2 EuGH-Satzung sowie des Art. 120 VerfO-EuGH bzw. Art. 76 VerfO-EuG genügen.

IX. Klagefrist

- Klageerhebung binnen zwei Monaten nach erfolglosem Ablauf der Stellungnahmefrist (Art. 265 Abs. 2 AEUV);
- Fristbeginn: Zugang der Stellungnahme beim Klageberechtigten; ‚**erfolglos**‘ = keine positive oder negative (ablehnende) Stellungnahme des Unionsorgans in der Sache.

X. Rechtsschutzbedürfnis

- Ausnahmsweise fehlt das Rechtsschutzbedürfnis des Klägers, wenn das aufgeforderte Unionsorgan nach Ablauf der Stellungnahmefrist, aber noch vor Verkündung des Urteils tätig geworden ist:
 1. Nimmt das Unionsorgan vor Klageerhebung Stellung, so weist der Gerichtshof die Klage mangels Rechtsschutzbedürfnis als unzulässig zurück.

2. Nimmt das Unionsorgan erst nach Rechtshängigkeit, aber vor Urteilsverkündung Stellung, so erklärt der Gerichtshof den Rechtsstreit in der Hauptsache für erledigt.

B. Begründetheit

Die Untätigkeitsklage ist begründet, wenn das beklagte Unionsorgan unter Verletzung einer sich aus dem primären oder sekundären Unionsrecht ergebenden Handlungspflicht bzw. infolge eines Ermessensmissbrauchs unterlassen hat, „einen Beschluss zu fassen“ (Art. 265 Abs. 1 AEUV) bzw. einen Rechtsakt an den Kläger oder einen Dritten zu richten (Art. 265 Abs. 3 AEUV).

C. Tenor und Urteilswirkungen

Die Untätigkeitsklage ist als Feststellungsklage ausgestaltet. Ist die Untätigkeitsklage zulässig und begründet, stellt der Gerichtshof fest, dass das beklagte Unionsorgan unter Verletzung des Vertrags unterlassen hat, die unionsrechtlich gebotene Handlung vorzunehmen. Ein stattgebendes Untätigkeitsurteil beseitigt nicht rechtsgestaltend den vertragswidrigen Zustand oder verpflichtet das Organ zur Vornahme der Handlung, sondern trifft die Feststellung der objektiven Verletzung einer unionsrechtlichen Handlungspflicht. Nach Art. 266 AEUV haben die verurteilten Unionsorgane die sich aus dem Urteil des Gerichtshofs ergebenden Maßnahmen zu ergreifen

4. Vorabentscheidungsverfahren

Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 13. Aufl., Rn. 550–565.

A. Annahmefähigkeit der Vorlagefrage

I. Zuständigkeit

- Sachliche Zuständigkeit des EuGH (Art. 256 Abs. 3 AEUV i. V. m. Art. 19 Abs. 3 lit. a) EUV), solange in der Satzung noch keine Festlegung über Zuständigkeit des EuG getroffen worden ist (Art. 23 Abs. 1 EuGH-Satzung)

II. Vorlagegegenstand

Vorlagefrage zur

1. Auslegung des primären und abgeleiteten Unionsrechts (Art. 267 Abs. 1 lit. a) bzw. lit. b) AEUV);
2. Gültigkeit von Handlungen der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union (Art. 267 Abs. 1 lit. b) AEUV);

III. Vorlageberechtigung mitgliedstaatlicher Gerichte

Mitgliedstaatliches ‚**Gericht**‘ =

1. Eine unabhängige,
2. durch oder aufgrund eines Gesetzes eingerichtete Instanz,
3. die im Rahmen einer obligatorischen, nicht bloß gewillkürten Zuständigkeit
4. in einem Verfahren, das auf eine Entscheidung mit Rechtsprechungscharakter abzielt,
5. bindend und unter Anwendung von Rechtsnormen entscheidet.

IV. Vorlagerecht und Vorlagepflicht

1. Vorlagerecht mitgliedstaatlicher Gerichte (Art. 267 Abs. 2 AEUV):
 - Zweifel an der Gültigkeit oder Auslegung von Unionsrecht und
 - Erheblichkeit der Vorlagefrage für die Entscheidung des Ausgangsstreits; wird generell vermutet, Ausnahmen:
 - a) wenn die Vorlagefrage offensichtlich in keinem Zusammenhang mit der
 - b) Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsverfahrens steht oder
 - c) wenn die Vorlagefrage rein hypothetischer Natur ist oder
 - d) wenn die zur Beantwortung der Vorlagefragen erforderlichen tatsächlichen oder rechtlichen Angaben unzureichend sind.
2. Vorlagepflicht mitgliedstaatlicher Gerichte:
 - a) wenn die Entscheidung im Ausgangsverfahren nicht mehr mit Rechtsbehelfen des innerstaatlichen Rechts angegriffen werden kann (konkrete Betrachtungsweise; Art. 267 Abs. 3 AEUV) oder

- b) wenn eine Unionshandlung wegen Zweifeln an ihrer Gültigkeit unangewendet bleiben soll (*Foto Frost-Doktrin*) oder
- c) wenn im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes ein mitgliedstaatlicher Vollzugsakt in seiner Anwendung vorübergehend ausgesetzt werden soll (Vorlagepflicht im Hauptsacheverfahren).

3. Ausnahmen von der Vorlagepflicht:

- a) wenn die aufgeworfene Frage bereits in einem gleichgelagerten Fall vorgelegt und durch den EuGH beantwortet wurde oder
- b) wenn eine gesicherte unionsgerichtliche Rechtsprechung zu dieser Frage vorliegt, durch welche die Rechtsfrage geklärt ist (*acte éclairé*), oder
- c) wenn die richtige Auslegung des Unionsrechts so offensichtlich ist, dass kein Raum für vernünftige Zweifel an der Entscheidung der gestellten Frage bleibt und die Gerichte der übrigen Mitgliedstaaten und der EuGH keine Zweifel an dieser Auslegung haben würden (*acte clair*).

V. Vorlagefrage

- Die Formulierung der Vorlagefrage muss bei Auslegungsvorlagen abstrakt und ausschließlich auf die Auslegung des entscheidungserheblichen Unionsrechts bezogen sein; Fragen nach der Gültigkeit eines EU-Rechtsakts müssen konkret formuliert sein:
 - „Ist Art. X der Verordnung des Rates [...] dahin auszulegen, dass [...]“ bzw.
 - „Ist Art. X der Verordnung [...] rechtsgültig“.
- Die Vorlage muss alle relevanten rechtlichen und tatsächlichen Tatsachen sowie eine Erklärung enthalten, aus welchem Grund die Frage vorgelegt wird.

VI. Form der Vorlage

- Keine besonderen Formerfordernisse; Art. 23 Abs. 1 EuGH-Satzung sieht lediglich Übermittlung des Aussetzungs- und Vorlagebeschlusses durch das mitgliedstaatliche Gericht an den EuGH vor.

VII. Keine Bestandskraft des Sekundärrechtsakts bei Gültigkeitskontrolle (Umgehung der Frist des Art. 263 Abs. 6 AEUV): Wäre tatsächlich unterlassene Erhebung der Individualnichtigkeitsklage nach Art. 263 Abs. 4 AEUV offensichtlich zulässig gewesen? Wenn ja, ist die Gültigkeitsvorlage gemäß Art. 267 AEUV nach Ablauf der Nichtigkeitsklagefrist unstatthaft.

B. Beantwortung der Vorlagefrage durch Urteil des EuGH

- I. Auslegung des vorgelegten Primärrechts (Art. 267 Abs. 1 lit. a) AEUV) oder der vorgelegten Unionsrechtshandlung (Art. 267 Abs. 1 lit. b) AEUV) im Urteilstenor und

Vorgabe der Auslegungskriterien in den Entscheidungsgründen, um dem mitgliedstaatlichen Gericht die Vereinbarkeitsprüfung der nationalen mit der unionalen Rechtsnorm zu ermöglichen.

- II. Gültig- bzw. Ungültigerklärung der Organhandlung im Urteilstenor und Feststellung der Vereinbarkeit bzw. Unvereinbarkeit mit höherrangigem Unionsrecht in den Entscheidungsgründen (Art. 267 Abs. 1 lit. b) AEUV).

C. Rechtskraftwirkungen des Vorabentscheidungsurteils

- I. Für mitgliedstaatliche Gerichte:

Die Vorabentscheidung bindet das vorlegende sowie sämtliche in der gleichen Rechtssache entscheidenden (Instanz-)Gerichte in anderen Verfahren:

- 1. Auslegungsurteile entfalten eingeschränkte *erga omnes*-Rechtskraftwirkungen: Mitgliedstaatliche Gerichte sind verpflichtet, das Unionsrecht in der Auslegung des EuGH anzuwenden oder bei Zweifeln an der Richtigkeit der Auslegung erneut vorzulegen. Die *erga omnes*-Urteilswirkung sperrt nicht künftige Vorlagen, sondern verbietet lediglich eigenmächtiges Abweichen von der Vorabentscheidung durch mitgliedstaatliche Gerichte. Vor einem Abweichen ist der nationale Richter stets vorlageverpflichtet.
- 2. Ungültigkeitsurteile entfalten dagegen umfassende *erga omnes*-Rechtskraftwirkungen: Ungültigkeitsfeststellung schließt erneutes Vorlageverfahren aus. Nur bei Gültigkeitsentscheidung können die nationalen Gerichte bei neuen Zweifeln erneut vorlegen.

- II. Für mitgliedstaatliche Verwaltungsorgane:

Vorabentscheidungen binden auch nationale Verwaltungsorgane. Diese Bindungswirkung umfasst die Pflicht, ggf. vor Tätigwerden des mitgliedstaatlichen Gesetzgebers das nationale Recht unionskonform auszulegen bzw. eine mit dem Unionsrecht unvereinbare nationale Vorschrift unangewendet zu lassen.

- III. Zeitliche Wirkung:

Vorabentscheidungsurteile entfalten grundsätzlich Rückwirkung (*ex tunc*-Wirkung); EuGH kann jedoch die Wirkungen seiner Auslegungs- und Ungültigkeitsentscheidungen unter bestimmten Voraussetzungen *ex nunc* begrenzen.

Pechstein, Entscheidungen des EuGH Nr. 93: Rs. C-314/85, ECLI:EU:C:1987:452 – *Foto-Frost*, Urteil des Gerichtshofs vom 22.10.1987 – Slg. 1987, S. 4199

Ein mitgliedstaatliches Gericht hat eine Vorlagepflicht, wenn es an der Gültigkeit von Sekundärrecht der Union zweifelt. Nur das positive Bestehen von Sekundärrecht darf das mitgliedstaatliche Gericht selbst annehmen, nicht aber allein über die Ungültigkeit und die entsprechende Nichtanwendung entscheiden. Das Normenverwerfungsmonopol in der Union liegt beim EuGH. Ausnahmen sind lediglich Fehler, die so gravierend sind, dass diese keinesfalls toleriert werden können. Hier dürfen die mitgliedstaatlichen Gerichte eigenmächtig entscheiden. Die Voraussetzungen dieses Falls konkretisierte der EuGH in späteren Urteilen weiter: Das mitgliedstaatliche Gericht muss mindestens erhebliche Zweifel an der Ungültigkeit des infrage stehenden Rechtsaktes haben und dem Antragsteller vor Gericht bei Anwendung ein schwerer, nicht wieder gut zu machender Schaden drohen.

Sachverhalt: Aufgrund einer Kommissionsentscheidung sollten von der Firma Foto-Frost Zollgebühren nacherhoben werden. Gegen den Bescheid, der daraufhin auf Grundlage der Kommissionsentscheidung von den deutschen Behörden erlassen wurde, klagte Foto-Frost. In einem Vorabentscheidungsverfahren entschied der EuGH, dass es den deutschen Gerichten nicht erlaubt war, die Ungültigkeit der Kommissionsentscheidung festzustellen.

III. Haftung für Unionsrechtswidriges Verhalten

Die unionsrechtlichen Haftungsansprüche sind ebenfalls Bestandteil der Vorlesung Staatshaftungsrecht und werden hier nur im Überblick behandelt.

1. Haftung der Europäischen Union (Art. 340 AEUV)

Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 13. Aufl., Rn. 583–597.

a) Handeln eines Organs oder eines Bediensteten der Union

- Organ oder Bediensteter
- bei Ausübung einer unionsrechtlichen Aufgabe (nicht nur bei Gelegenheit)
- administratives Handeln, normatives Handeln (Gesetzgebung), pflichtwidriges Unterlassen bei Bestehen einer Handlungspflicht

b) Rechtswidriges Handeln

- Verletzung einer Norm, die zumindest auch dem Schutz des Einzelnen dient
- **administratives Handeln:** weite Auslegung; Verstoß gegen allg. Rechtsgrundsatz ausreichend
- **normatives Handeln:** hinreichend qualifizierter Verstoß (offenkundig und erheblich) gegen höherrangige Schutznorm

c) Verschulden

- nicht erforderlich

d) Adäquat kausal verursachter Schaden

- Vermögensschäden inkl. entgangenem Gewinn und immateriellen Schäden

e) Umfang des Schadensersatzes

- **gesamter Vermögensschaden**, einschl. entgenerer Gewinn und zusätzlich immaterielle Schäden
- **Kausalität** nach der weiten Adäquanztheorie

f) Amtshaftungsklage nach Art. 268 AEUV (Schadensersatz)

- Geltendmachung des Anspruchs aus Art. 40 Abs. 2 AEUV

aa) Zuständigkeit: Gericht gem. Art. 256 Abs. 1 UAbs. 1 AUEV

bb) Klagbefugnis: Klagebefugt ist, wer behaupten kann, aus eigenem Recht einen Anspruch

auf Schadensersatz nach Art. 340 Abs. 2 AEUV zu haben

cc) Klagegegner: EU, vertreten durch das Organ, von dem die schadensbegründende Handlung ausgegangen sein soll

dd) Frist: 5 Jahre (Art. 46 EuGH-Satzung) ab Eintritt des zugrundeliegenden Klagegrundes

2. Der europarechtliche Staatshaftungsanspruch

Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 13. Aufl., Rn. 599–624.

Der europarechtliche Staatshaftungsanspruch begründet die Haftung der Mitgliedsstaaten für unionsrechtswidriges Verhalten. Der Anspruch ist hergeleitet aus dem Rechtsgedanken des Art. 340 Abs. 2 AEUV, dem Grundsatz der praktischen Wirksamkeit des Unionsrechts (*effet utile*), dem Grundsatz der Unionstreue nach Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 EUV und dem Grundsatz des Schutzes der unionsrechtlich begründeten Individualrechte.

Wichtig: Es handelt sich nicht um eine übergeleitete Haftung, sondern um eine originäre Haftung des Mitgliedstaates.

Pechstein, Entscheidungen des EuGH Nr. 75: ECLI:EU:C:1991:428 – Francovich, Urteil des Gerichtshofes vom 9.11.1991 – Slg. 1991, I-5357

Wenn eine Richtlinie verspätet durch die Mitgliedstaaten umgesetzt wird und ein Einzelner hierdurch einen Schaden erleidet, haftet der Mitgliedstaat. Solch eine Haftung für legislatives Unrecht ist in Deutschland zuvor unbekannt gewesen. Ohne diesen Haftungsanspruch wäre das Unionsrecht nicht voll wirksam: Findet die Richtlinie für den Einzelnen nur mittelbar Anwendung, könnte dieser sonst deren Durchsetzung gar nicht geltend machen. Lediglich die Union hätte einen Anspruch gegen den Mitgliedstaat. Für den Staatshaftungsanspruch müssen folgende Kriterien erfüllt sein:

- (1) Die Richtlinie muss die Verleihung von Rechten an Einzelne beabsichtigen.
- (2) Aus der Richtlinie selbst muss der Inhalt der Rechte abgeleitet werden können.
- (3) Die Nichtumsetzung des Mitgliedstaates muss kausal für den Schaden sein.

Sachverhalt: Arbeitnehmer Francovich verklagte den italienischen Staat, da dieser RL 80/987 nicht fristgerecht umgesetzt hatte, die einen Mindestschutz für Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers vorsah. Die in der Richtlinie vorgesehenen finanziell unabhängigen Garantieeinrichtungen waren nicht vorhanden. Gegen seinen Arbeitgeber hatte Francovich zuvor wegen rückständiger Lohnzahlungen erfolglos zwangsvollstreckt. Der EuGH entwickelte hier im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens den europarechtlichen Staatshaftungsanspruch.

A. Verstoß

Verstoß eines Organs oder eines Amtsträgers eines Mitgliedstaates (Legislative/Exekutive/Judikative) gegen eine primär- oder sekundärrechtliche Unionsnorm, welche die Verleihung subjektiver Rechte bezweckt.

B. Hinreichend qualifizierter Verstoß:**I. bei Legislativ- und Administrativrecht:**

Wenn ein Mitgliedstaat den ihm eingeräumten Ermessensspielraum beim Vollzug oder bei der Umsetzung von Unionsrecht offenkundig und erheblich überschritten hat. Indizien:

- Maß der Klarheit und Genauigkeit der verletzten Rechtsnorm sowie Umfang des Ermessensspielraum der verletzten Norm,
- Vorsätzlichkeit des Verstoßes bzw. der Verursachung des Schadens,
- Entschuldigbarkeit des Rechtsirrtums,
- Stellungnahme eines Unionsorgans.

II. bei Judikativrecht:

Nur bei einem offenkundigen Verstoß eines mitgliedstaatlichen Gerichts gegen das geltende Unionsrecht. Indizien: wie oben; zusätzlich:

- Verletzung der Vorlagepflicht nach Art. 267 Abs. 3 AEUV,
- Offenkundig unionsrechtswidrige Normauslegung, Sachverhalts- oder Beweiswürdigung, etwa bei Verkennung der Rspr. des EuGH,
- Dem Urteil wurde eine nationale Norm zugrunde gelegt, die gegen unmittelbar anwendbares Primär- oder Sekundärrecht verstößt.

C. Schaden**D. Unmittelbarer Kausalzusammenhang****E. Rechtsfolgen:**

Schadensersatzanspruch des Geschädigten; Ausgestaltung des Haftungsanspruchs nach dem nationalen Staatshaftungsrecht unter Berücksichtigung des Effektivität- und Äquivalenzgebots:

- Haftungsumfang: angemessener Schadensersatz in Geld, Naturalrestitution (str.)
- Kein Mitverschulden des Geschädigten, insb. Erschöpfung des primären Rechtsschutzes
- Anspruchsverpflichteter: der Mitgliedstaat, unabhängig von der schadensverursachenden Stelle

Kein Erlöschen des Anspruchs infolge verspäteter rückwirkender Umsetzung einer Richtlinie (Anspruch erlischt nur bei endgültiger Behebung des ganzen Schadens).

Verjährung des Anspruchs richtet sich nach nationalem Recht.

Merksätze aus *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 12. Aufl., Rn. 671

Der EuGH hat aus dem allgemeinen Rechtsgrundsatz der Haftung öffentlicher Stellen für in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursachte Schäden, dem „*effet utile*“ des Unionsrechts sowie der aus Art. 4 Abs. 3 EUV folgenden Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die rechtswidrigen Folgen eines Verstoßes gegen das Unionsrecht zu beheben, im Wege richterlicher Rechtsfortbildung eine **Staatshaftung der Mitgliedstaaten für Verstöße gegen Normen des Unionsrechts entwickelt**.

Ein Schadensersatzanspruch besteht nach der Rechtsprechung des EuGH, wenn erstens ein Organ oder Amtsträger eines Mitgliedstaates gegen eine Norm des Unionsrechts verstoßen hat, welche die Verleihung von Rechten an Einzelne bezweckt, dieser Verstoß zweitens hinreichend qualifiziert ist und drittens ein unmittelbarer Kausalzusammenhang zwischen dem Verstoß und dem eingetretenen Schaden besteht.