

Zerres, Stephanie; Zerres, Thomas

Working Paper

Rechtsrahmen EU-weiter Managemententscheidungen deutscher Unternehmen

Arbeitspapiere für Marketing und Management, No. 83

Provided in Cooperation with:

Fakultät Medien, Hochschule Offenburg

Suggested Citation: Zerres, Stephanie; Zerres, Thomas (2025) : Rechtsrahmen EU-weiter Managemententscheidungen deutscher Unternehmen, Arbeitspapiere für Marketing und Management, No. 83, Hochschule Offenburg, Fakultät Medien, Offenburg, <https://doi.org/10.48584/opus-11544>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/330686>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Rechtsrahmen EU-weiter Managemententscheidungen deutscher Unternehmen

Stephanie Zerres, Thomas Zerres

Zitiervorschlag im APA Stil:

Zerres, S., & Zerres, T. (2025). Rechtsrahmen EU-weiter Managemententscheidungen deutscher Unternehmen. In C. Zerres (Ed.), *Arbeitspapiere für Marketing und Management* (Issue 83). Hochschule Offenburg. <https://doi.org/10.48584/opus-11544>

Abstract

Die Europäische Union besteht heute aus 27 Mitgliedstaaten. Ihr Recht, das im Wesentlichen auf Verträgen zwischen diesen Mitgliedstaaten und den von ihr verabschiedeten Rechtsakten beruht, beeinflusst in Deutschland zur Zeit etwa 90% aller Normen des Wirtschaftsrechts. Vor dem Hintergrund dieser großen Bedeutung, gerade auch für ein EU-weites Aktivwerden deutscher Unternehmen, gibt dieser Arbeitsbericht einen einführenden Überblick über die Grundlagen des Rechts der Europäischen Union.

Nutzungsbedingungen

Dieses Dokument wird unter diesen Bedingungen zur Verfügung gestellt:
Urheberrechtlich geschützt
Für weitere Informationen siehe:
<https://rightsstatements.org/page/InC/1.0/>

Kontakt

Hochschule Offenburg | Bibliothek
Badstraße 24
77652 Offenburg
Telefon: (0781) 205-240
E-Mail: bibliothek@hs-offenburg.de
www.hs-offenburg.de/bibliothek



CHRISTOPHER ZERRES

MARKETING

Schriftenreihe „Arbeitspapiere für Marketing und Management“

**Herausgeber:
Prof. Dr. Christopher Zerres**

**Hochschule Offenburg
Fakultät Medien**

Arbeitspapier Nr. 83

**Rechtsrahmen EU-weiter Managemententscheidungen
deutscher Unternehmen**

Zerres, S., Zerres, T

Offenburg, Oktober 2025

ISSN: 2510-4799



Impressum

**Prof. Dr. Christopher Zerres
Hochschule Offenburg
Fakultät Medien
Badstraße 24
77652 Offenburg
ISSN: 2510-4799**

Inhalt

Vorwort.....	1
Abkürzungsverzeichnis.....	2
1 Entstehung und Charakteristika der EU.....	3
1.1 Entwicklungslinien zur Entstehung der heutigen EU.....	3
1.2 Charakteristika	5
1.3 Kompetenzen und Zuständigkeiten	5
1.4 Eigenständigkeit und Anwendungsvorrang des EU-Rechts	7
2 Rechtsquellen	8
2.1 Primärrecht	8
2.2 Sekundärrecht.....	9
3 Organe	12
3.1 Überblick	12
3.2 Europäischer Rat	13
3.3 Rat der EU	14
3.4 Europäische Kommission	15
3.5 Europäisches Parlament	16
3.6 Gerichtshof der Europäischen Union	17
3.7 Europäische Zentralbank.....	18
3.8 Europäischer Rechnungshof und weitere Einrichtungen	18
4 Rechtsetzungsverfahren und Rechtsschutzsystem	19
4.1 Rechtsetzungsverfahren	19
4.2 Rechtsschutzsystem	21
5 Grundfreiheiten und Binnenmarkt.....	24
5.1 Instrumente zur Sicherung eines funktionierenden Binnenmarktes	24
5.1.1 Grundfreiheiten (Marktfreiheiten) im Überblick	24
5.1.2 Rechtsangleichung.....	27
5.1.3 Beihilfeverbot und gemeinsame Währung	27
5.2 Gemeinsamer Prüfungsrahmen von Grundfreiheiten.....	27
5.2.1 Dreistufiger Prüfungsaufbau.....	27
5.2.2 Anwendbarkeit und Schutzbereich	28
5.2.3 Beeinträchtigung	28
5.2.4 Rechtfertigungsebene	31
5.3 Warenverkehrsfreiheit	33
5.4 Personenverkehrsfreiheit – Arbeitnehmerfreizügigkeit und Niederlassungsfreiheit	36
5.4.1 Arbeitnehmerfreizügigkeit.....	36

5.4.2	Niederlassungsfreiheit.....	38
5.5	Dienstleistungsfreiheit	42
5.6	Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit	44
6	Wettbewerbsrecht	44
6.1	Überblick	44
6.2	Kartellverbot.....	45
6.3	Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung.....	47
6.4	Fusionskontroll-Verordnung	48
7	Europarat und weitere europäische internationale Organisationen	48
8	Literatur	50
9	Autoreninformation	50

VORWORT

Die Europäische Union besteht heute aus 27 Mitgliedstaaten. Ihr Recht, das im Wesentlichen auf Verträgen zwischen diesen Mitgliedstaaten und den von ihr verabschiedeten Rechtsakten beruht, beeinflusst in Deutschland zur Zeit etwa 90% aller Normen des Wirtschaftsrechts. Vor dem Hintergrund dieser großen Bedeutung, gerade auch für ein EU-weites Aktivwerden deutscher Unternehmen, gibt dieser Arbeitsbericht einen einführenden Überblick über die Grundlagen des Rechts der Europäischen Union.

Konstanz, im Oktober 2025

Stephanie Zerres, Thomas Zerres

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
ECLI	European Case Law Identifier
EG	Europäische Gemeinschaft
EGBGB	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuG	Gericht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GG	Grundgesetz
h. M.	herrschende Meinung
Hs.	Halbsatz
i.S.v.	im Sinne von
i. S. d.	im Sinne des
i. V. m.	in Verbindung mit
KOM	Dokumente der Europäischen Kommission
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
OLG	Oberlandesgericht
RL	Richtlinie (EU)
Rn/Rz	Randnummer/Randzeichen
Rs.	Rechtssache (EuGH-Entscheidungen)
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Seite
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
VO	Verordnung (EU)

1 ENTSTEHUNG UND CHARAKTERISTIKA DER EU

Zunächst soll ein Überblick über die europäischen Integrationsbemühungen und die Entstehung der EU in ihrer heutigen Form gegeben werden. In dem Zusammenhang werden auch die wesentlichen Charakteristika der EU herausgearbeitet.

1.1 ENTWICKLUNGSLINIEN ZUR ENTSTEHUNG DER HEUTIGEN EU

Der Beginn der europäischen Integrationsbestrebungen nach dem zweiten Weltkrieg stand im Zeichen der Sorge um die politische Entwicklung des zweigeteilten Deutschlands während des sich verschärfenden kalten Krieges. Mit dem Ziel, die kriegswichtigen Schlüsselindustrien gemeinschaftlich zu kontrollieren, wurde 1951 der Gründungsvertrag der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS = Montanunion) zwischen den sechs Gründerstaaten (Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Belgien, Luxemburg und Niederlande) geschlossen.

Ziel war in den folgenden Jahren in erster Linie ein wirtschaftliches Zusammenwachsen. Im Jahr 1957 kam es zur Gründung der so genannten Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) sowie der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG/Euratom). Die EWG, der von Anfang an weitaus größere Bedeutung zukam, war dabei vornehmlich auf Betreiben der Bundesrepublik Deutschland geschlossen worden, die in der Schaffung eines solchen gemeinsamen Marktes eine große Chance für ihre wachsende Exportindustrie sah. Die EWG war dabei nicht auf einen bestimmten Wirtschaftssektor begrenzt, sondern hatte die Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten insgesamt zum Gegenstand. Beide Gemeinschaften wurden mit europäischen Institutionen ausgestattet. Hierzu zählen die Kommission, der Ministerrat, das Europäische Parlament und der Europäische Gerichtshof. Ziel des EWG-Vertrages war vornehmlich eine schrittweise Angleichung der Wirtschaftspolitik in den Mitgliedstaaten. Dies sollte durch die Beseitigung von Zöllen und mengenmäßigen Beschränkungen beim Import und Export, durch die Schaffung eines gemeinsamen Zolltarifs gegenüber Drittländern sowie durch die Verwirklichung von Grundfreiheiten zwischen den sechs Gründerstaaten geschehen. Viele der seinerzeit angestrebten Ziele, d. h. etwa Abbau von Binnenzöllen, gemeinsamer Außenzoll, Binnenmarkt bzw. gemeinsamer Markt, konnten dabei verwirklicht werden. In den 1970er und 1980er Jahren kam es zum Beitritt neuer Mitgliedstaaten.

Im Jahre 1986 kam es zu einer Vertragsänderung, mit der u. a. die Rechtsetzung durch die EWG in bestimmten Bereichen (durch die Einführung des Mehrheits- statt des bisherigen Einstimmigkeitsprinzips) vereinfacht werden sollte und das Ziel eines Binnenmarktes vertraglich festgelegt wurde. Eine bedeutende Änderung erfolgte durch den Vertrag von Maastricht im Jahre 1992. Mit der Schaffung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) wurden die bis dahin am weitesten gehenden Änderungen des EWG-Vertrages beschlossen. Aus der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) wurde ab diesem Zeitpunkt wegen der erweiterten, über die wirtschaftlichen Tätigkeiten hinausgehenden, Zuständigkeiten, die sogenannte Europäische Gemeinschaft (EG). Weitere Modifizierungen erfolgten in der Folgezeit durch die Verträge von Amsterdam (1998) und Nizza (2000). Die beiden Verträge führten vor allem zu institutionellen Reformen, insbesondere mit Blick auf die Erweiterung der Europäischen Union um zehn weitere Mitgliedstaaten (2004). Die Europäische Union besteht aktuell (nach dem Austritt Großbritanniens („Brexit“ im Jahr 2020)) aus 27 Mitgliedsstaaten.

Der Vertrag von Lissabon aus dem Jahre 2009 stellt aktuell die bislang letzte größere Vertragsänderung dar. Dieser Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten zur Reform der Europäischen

Union besteht im Wesentlichen aus zwei Vertragsteilen: Vertrag über die Europäische Union (EUV), der den gleichnamigen früheren EU-Vertrag erheblich modifiziert und den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), der den früheren Vertrag über die Errichtung der Europäischen Gemeinschaft teilweise übernimmt. Vereinfacht kann man sagen, dass der EUV eine Art „Rahmenvertrag“ darstellt, in dem sich grundlegende Bestimmungen finden, die dann im AEUV ausführlicher geregelt werden.

Hervorzuheben ist zunächst, dass der Vertrag von Lissabon die Kompetenzen der EU erweitert hat. Als Bereich der intergouvernementalen Zusammenarbeit in der EU, in denen eine Beschlussfassung (nach wie vor) Einstimmigkeit erfordert, verbleibt weitgehend nur die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). In den anderen Bereichen erfolgt die Beschlussfassung nach einem (komplizierten) Mehrheitsprinzip. Der Vertrag über die Errichtung der Europäischen Atomgemeinschaft (EAGV) ist dagegen nur punktuell geändert worden. Der EUV und der AEUV sowie die nunmehr verbindliche Grundrechte-Charta besitzen den gleichen rechtlichen Stellenwert (zur Entwicklung vgl. Zerres, T., Zerres, M., Europäisches Wirtschaftsrecht, S. 3 bis 21).

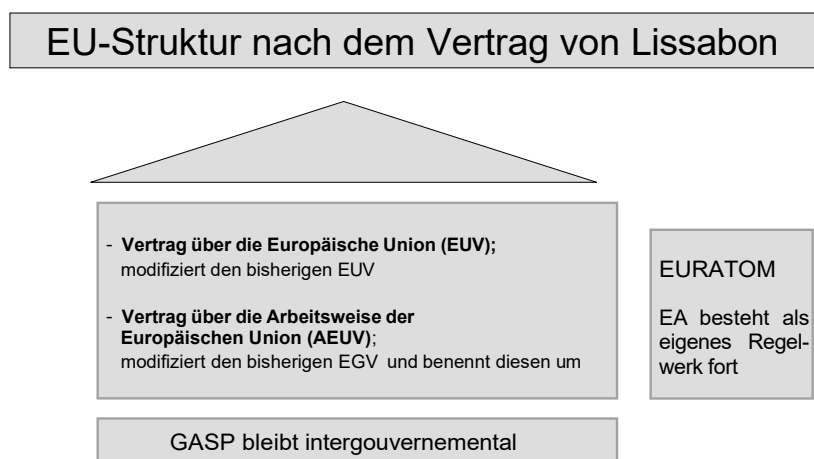


Abbildung 1: EU-Struktur nach dem Vertrag von Lissabon

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde die bereits mit dem Vertrag von Maastricht eingeführte so genannte Unionsbürgerschaft weiter ausgestaltet. Mit der Unionsbürgerschaft sollte der Wille zur Weiterentwicklung der ursprünglich vornehmlichen Wirtschaftsgemeinschaft zur staatsähnlichen EU deutlich zum Ausdruck gebracht werden und somit persönliche, soziale und politische Dimensionen einer europäischen Integration Berücksichtigung finden. Der „Marktbürger“, der ausschließlich auf das Wirtschaftsrecht ausgerichtete Interessen aufweist, ist durch den „Unionsbürger“ ersetzt worden (Art. 9 S. 2 EUV; Art. 20 bis 25 AEUV). Der Vertrag von Lissabon hat die mit einer Unionsbürgerschaft verbundenen Rechte und Interessen der betreffenden Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten innerhalb der EU weiter gestärkt. EU-Bürger genießen Freizügigkeit innerhalb der EU (Art. 21 AEUV), das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen (Art. 22 AEUV), diplomatischen und konsularischen Schutz in Drittländern durch alle Mitgliedstaaten (Art. 23 AEUV), das Petitionsrecht beim Europäischen Parlament (Art. 24 AEUV) sowie in Verbindung mit dem allgemeinen Diskriminierungsverbot das Recht, in jedem Mitgliedstaat so behandelt zu werden, wie dieser Mitgliedstaat seine eigenen

Staatsangehörigen behandelt (Art. 20 Abs. 2 i. V. m. Art. 18 AEUV). Die Unionsbürgerschaft tritt dabei neben die nationalen Staatsbürgschaften, ohne diese zu ersetzen.

1.2 CHARAKTERISTIKA

Die EU besitzt seit dem Vertrag von Lissabon eine eigene Rechtspersönlichkeit (Art. 47 EUV). Terminologisch spricht man heute auch von dem Recht der Europäischen Union (EU-Recht) bzw. Unionsrecht. Die EU ist befugt, völkerrechtliche Verträge abzuschließen und verfügt als Rechtssubjekt über eigene Organe (Art. 13 EUV), die im dritten Kapitel vorgestellt werden. Die Mitgliedstaaten bleiben damit weiterhin souveräne Staaten. Sie begründen durch die Verträge (EUV und AEUV) eigene Hoheitsrechte des Völkerrechtssubjekts EU (Art. 47 EUV), aufgrund dessen allerdings ihre eigene Souveränität begrenzt wird.

Die EU ist also durch die vorgenannten Gründungs- und Folgeverträge mit eigenen, selbstständig wahrzunehmenden Kompetenzen ausgestattet. Nach dem in Art. 5 Abs. 1 und 2 EUV enthaltenen „Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung“ darf sie im Rahmen der ihr ausdrücklich zugewiesenen Kompetenzübertragung durch die Mitgliedstaaten tätig werden, insbesondere Gesetze erlassen, die für die Mitgliedstaaten bindend sind. Die EU besitzt daher keine Allzuständigkeit. Sie kann den Umfang ihrer Kompetenz nicht selbst regeln, d. h., dass sie nicht aus eigener Souveränität heraus eigene Kompetenzen begründen kann. Es fehlt ihr - im Gegensatz zu den (souveränen) Staaten - die so genannte Kompetenz-Kompetenz. Die EU kann daher (nur) diejenigen Zuständigkeiten wahrnehmen, welche ihr in den Verträgen übertragen wurden (BVerfG, NJW 2009, 2271 m. w. N.; vgl. Streinz, Rn. 141). In den Verträgen muss daher immer eine rechtliche Grundlage für das hoheitliche Handeln, etwa der Gesetzgebung, angelegt sein.

Die EU ist daher kein (Bundes-)Staat, jedoch mehr als ein Zusammenschluss von Staaten im Rahmen von völkerrechtlichen Staatsverträgen. Sie ist ein Völkerrechtssubjekt eigener Art, nämlich eine supranationale Institution, die dadurch charakterisiert wird, dass die Mitgliedstaaten einen Teil ihrer Souveränitätsrechte zugunsten einer überstaatlichen Institution aufgegeben haben, so dass die EU insoweit eigenständig supranationales Recht setzen kann. Das deutsche Grundgesetz regelt in Art. 23 GG speziell die Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU. Die EU muss sich grundsätzlich bei ihren Handlungen in diesem Kompetenzrahmen bewegen.

Macht die EU von einer Kompetenz Gebrauch, die ihr die Mitgliedstaaten übertragen haben, so sind die gefassten Regelungen bzw. Beschlüsse auch gegen den Willen einzelner Mitgliedstaaten verbindlich und verpflichten deren Bürger unmittelbar. Beschließt etwa die EU im Rahmen ihrer Zuständigkeit ein Gesetz, das in dem dafür vorgesehenen Rechtsetzungsverfahren rechtmäßig zustande gekommen ist, dann ist dieses auch für diejenigen Mitgliedstaaten (und damit für deren Bürger) bindend, die im Rechtsetzungsverfahren ursprünglich dagegen gestimmt haben. Soweit hingegen Zuständigkeiten der EU nicht übertragen worden sind, verbleiben diese bei den Mitgliedstaaten, vor allem etwa im Hinblick auf die „nationale Sicherheit“, im Bereich der Außenbeziehungen und (teilweise) auch in Bezug auf die Erhebung von Steuern.

1.3 KOMPETENZEN UND ZUSTÄNDIGKEITEN

Die EU leitet ihre Kompetenz zur Rechtsetzung nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung von den Mitgliedstaaten ab. Die Verteilung der Kompetenzen ist in den Art. 2 bis 6 AEUV geregelt. Die dort geregelten Kompetenzen unterscheiden zwischen der

ausschließlichen und der geteilten Unionskompetenz, die durch ungeschriebene Kompetenzen („implied powers“) ergänzt werden.

Nach Art. 3 Abs. 1 und 2 AEUV verfügt die EU über die ausschließliche Zuständigkeit in Bezug auf die Zollunion, die Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarktes notwendigen Wettbewerbsregeln, die Währungspolitik für die Länder der Eurozone, die Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik, die gemeinsame Handelspolitik sowie für den Abschluss internationaler Übereinkünfte auf diesen Gebieten. Die Bedeutung dieser Zuständigkeitsübertragung wird in Art. 2 Abs. 1 AEUV beschrieben. Danach ist innerhalb eines Sachgebietes ausschließlich die EU zu Rechtssetzungsakten berechtigt. Die Mitgliedstaaten können dabei lediglich dann tätig werden, wenn sie von der EU hierzu ermächtigt werden oder diese Rechtsakte durchführen müssen.

Die geteilten Zuständigkeiten (auch konkurrierende Unionskompetenz genannt) umfassen nach Art. 4 Abs. 2 AEUV den Binnenmarkt, die Sozialpolitik, die wirtschaftliche Zusammenarbeit, die Umwelt-, Verkehr-, und Verbraucherschutzpolitik oder auch die Energieversorgung. Sie stellt den Regelfall der Unionszuständigkeiten dar und hat zur Folge, dass sowohl die EU als auch die Mitgliedstaaten auf den jeweiligen Sachgebieten Regelungen treffen können (Art. 2 Abs. 2 AEUV). Die EU hat hier den ersten Zugriff auf die Wahrnehmung der Zuständigkeit. Macht die EU von diesem Recht Gebrauch, so verlieren die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeit (Peremptionsprinzip, Art. 2 Abs. 2 S. 3 AEUV). Die Mitgliedstaaten werden durch das Tätigwerden der EU kompetenzrechtlich „gesperrt“ (Vgl. Sommer, Rn. 222 ff. m. w. N.).

Unterstützende Zuständigkeiten (Art. 2 Abs. 5 AEUV) bedeuten, dass die EU ausschließlich zur Koordinierung oder Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten eingreift und nicht zur Rechtsharmonisierung. Die EU ist in diesen Bereichen auf ein Handeln der Mitgliedstaaten angewiesen. Zu den Bereichen der Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen (Art. 6 AEUV) zählen Gesundheitsschutz, Industriepolitik, Kultur, Tourismus, Bildung, Jugend, Sport, Berufsausbildung und Katastrophenschutz.

Die EU besitzt ergänzend eine Vertragsabrundungskompetenz, die auch als Flexibilitätsklausel bezeichnet wird (Art. 352 AEUV). Zur Verwirklichung der Unionsziele darf die EU hier in engen Grenzen im Rahmen der festgelegten Politikbereiche tätig werden. Es handelt sich hier nicht um eine Durchbrechung des Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung, sondern um eine Vertragslückenschließung; Entscheidungen auf Basis dieser Grundlage erfordern Einstimmigkeit. Ausdrücklich ausgenommen sind hiervon solche Bereiche, für die ein Harmonisierungsverbot gilt sowie der Bereich der GASP (Art. 352 Abs. 3 und 4 AEUV). Die GASP und die Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik innerhalb der EU unterliegen einer besonderen Zuständigkeit.

Ausnahmsweise hat der EuGH auch eine ungeschriebene, implizit im Vertrag angelegte Handlungskompetenz zum Erlass solcher Maßnahmen angenommen, wenn es zur wirksamen und sinnvollen Ausführung bereits ausdrücklich eingeräumter Befugnisse erforderlich ist, also eine Zuständigkeit kraft Sachzusammenhangs. Dies stellt keinen Verstoß gegen Art. 5 Abs. 2 EUV dar, weil die ungeschriebenen Kompetenzen ausschließlich mithilfe einer extensiven Auslegung der geschriebenen Kompetenztitel gewonnen werden (Vgl. Sommer, Rn. 225 m. w. N. zur „implied powers“-Theorie).

Die EU unterliegt bei der Ausübung ihrer Kompetenzen dem in Art. 5 Abs. 3 EUV verankerten Subsidiaritätsprinzip. Nach diesem Prinzip darf die Union in den Bereichen, in denen sie nicht die ausschließliche Zuständigkeit besitzt, nur dann tätig werden, wenn eine unionsrechtliche Maßnahme effektiver ist als Maßnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten. Die Einhaltung dieses

Subsidiaritätsprinzips kann durch nationale Parlamente, die an Gesetzgebungsverfahren auf europäischer Ebene beteiligt sind, mittels einer „Subsidiaritätsrüge“ kontrolliert werden, wenn sie die nationale Zuständigkeit als verletzt ansehen (EuGH, EuZW 2001, 691 (693); vgl. Haratsch/König/Pechstein, Rn. 160 ff. m. w. N.; Art. 6 des sog. Subsidiaritätsprotokolls).

Ist die Regelungszuständigkeit auf Unionsebene gegeben und das Subsidiaritätsprinzip beachtet worden, dann ist weiterhin noch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Abs. 4 EUV) zu berücksichtigen. Nach diesem Grundsatz, der nach Art. 296 Abs. 1 AEUV ausdrücklich auch für die Auswahl des Rechtsaktes Anwendung findet, darf die EU von ihren Kompetenzen nur insoweit Gebrauch machen, wie es inhaltlich und formal zur Erreichung der Ziele der Verträge notwendig ist. So darf die EU beispielsweise eine Verordnung erst dann erlassen, wenn eine Richtlinie zur Erreichung des angestrebten Ziels nicht ausreichend ist. Zu beachten dabei ist, dass das Prinzip der Verhältnismäßigkeit, im Gegensatz zum Subsidiaritätsprinzip, auch im Bereich der ausschließlichen Zuständigkeit gilt. Die Maßnahme der EU darf inhaltlich wie formal nicht über das für die Erreichung der Ziele erforderliche Maß hinausgehen.

1.4 EIGENSTÄNDIGKEIT UND ANWENDUNGSVORRANG DES EU-RECHTS

Die Eigenständigkeit und der Vorrang des EU-Rechts ergeben sich dabei nicht aus einer ausdrücklichen Vertragsvorschrift, sondern aufgrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes.

In der Anfangsphase der Europäischen Gemeinschaften ging man in der Rechtslehre von der Selbstständigkeit des Europarechts und des nationalen Rechts aus. Beide Rechtsgebiete bildeten dabei zwei, unabhängig voneinander bestehende Rechtsordnungen, die sich gegenseitig weder berührten noch beeinflussten (Zweirechtskreislehre). In der Entscheidung „van Gend & Loos“ (EuGH, Urteil v. 5.2.1963, Rs. 26/62, Slg. 1963, 1 ff. – van Gend & Loos/Administratie der Belastingen) sprach der EuGH erstmals einer Norm des EWG-Vertrages (damals: Art. 12 EWG-Vertrag, heute: Art. 30 AEUV) eine unmittelbare Wirkung zugunsten des Bürgers zu („effet direct“), aus der sich für diesen Rechte ergeben können. Gegenstand der Entscheidung war eine Klage des niederländischen Transportunternehmens „van Gend & Loos“ beim EuGH gegen überhöhte niederländische Importzölle, die nach Auffassung der Klägerin gegen den (damaligen) EWG-Vertrag verstießen. Danach war die nachträgliche Erhöhung von Einfuhrzöllen, die bereits existierten, als der Vertrag in Kraft trat, verboten. Die Niederlande waren hier der Auffassung, dass dieser Bestimmung keine unmittelbare Wirkung zukommt. Der EuGH begründete seine Entscheidung mit der unmittelbaren Wirkung des europäischen Rechts, das unmittelbar auch individuelle Rechte und Pflichten für Personen begründe, die staatliche Gerichte zu beachten haben. Diese Normen müssten auch möglichst optimale Wirkung entfalten („effet utile“).

In einer weiteren grundlegenden Entscheidung aus dem Jahr 1964 hatte der EuGH entschieden, dass die Auffassung, die bis dahin von zwei unabhängig voneinander bestehenden Rechtsordnungen ausging, nicht geeignet erschien, das europäische Recht dauerhaft und wirksam durchzusetzen und damit zu einer Vereinheitlichung der Rechts- und Wirtschaftsbedingungen in Europa beizutragen. In seiner Entscheidung „Costa/ENEL“ (EuGH, Urteil v. 15.7.1964, Rs. 6/64, Slg. 1964, S. 1251 - Costa/ENEL; vgl. Zerres T., Zerres, M., Europäisches Wirtschaftsrecht, S. 27 bis 34) etablierte das Gericht den Grundsatz des Vorrangs des Europarechts. Ein Aktionär und Stromkunde der AG Edisonvolta hatte hier bei einem gerichtlichen Streit über eine Stromrechnung beantragt, die geplante Verstaatlichung der Edisonvolta im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens überprüfen zu lassen. Der EuGH stellte fest,

dass die in Italien beschlossene Verstaatlichung der Erzeugung und Verteilung von Strom gegen Art. 31 EWG-Vertrag verstösst, wenn der Strom für die Ein- und Ausfuhr zwischen Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten von Bedeutung wäre. In dieser Entscheidung sprach der EuGH dem Gemeinschaftsrecht (heute: Unionsrecht) aufgrund der Übertragung von Hoheitsbefugnissen seitens der Mitgliedstaaten im EWG-Vertrag supranationalen Charakter zu und begründete den absoluten Anwendungsvorrang von Unionsrecht gegenüber innerstaatlichem Recht. Der EuGH hob hervor, dass die Mitgliedstaaten auf unbestimmte Zeit den Organen der Gemeinschaft (heute: Union) Teile ihrer Gesetzgebungsbefugnisse übertragen haben. Gegen das Recht des EWG-Vertrages verstoßende nationale Regelungen widersprechen daher der vertraglich eingegangenen Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Gründung der EWG (Vgl. Haratsch/Koenig/Pechstein, Rn. 175 ff. m. w. N.). Das bedeutet, dass wegen der Eigenständigkeit des Unionsrechts diesem keine - wie auch immer ausgestaltete - innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgehen (können).

Das gesamte Unionsrecht geht also heute grundsätzlich dem jeweiligen nationalen Recht vor. Der so genannte Anwendungsvorrang ist dabei von einem Geltungsvorrang zu unterscheiden. Während der Geltungsvorrang zur Nichtigkeit des jeweils nachrangigen Rechts führt, bedeutet der Anwendungsvorrang, dass das Unionsrecht vorrangig vor dem in möglicher Kollision stehenden (nationalen) Recht anzuwenden ist. Die somit nicht anwendbare innerstaatliche Norm bleibt aber wirksam und findet für die Fälle, in denen keine Kollision besteht, also bei rein nationalen Sachverhalten ohne grenzüberschreitenden Bezug sowie auf die Inländer, weiterhin Anwendung (Vgl. Streinz, Rn. 227 ff.). Würde z. B. eine EU-Verordnung vorschreiben, dass in einem Produkt ein bestimmter Schadstoff bis zu einem Wert von 0,05 mg enthalten sein darf, würde ein deutsches Gesetz, das den Schadstoff bis zu 0,08 mg zulässt, hinter die unionsrechtliche Regelung zurücktreten.

Der EuGH erweiterte die Rechtsprechung in Costa/ENEL auf eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, auf diesen Sachgebieten nicht nur entgegenstehendes nationales Recht nicht anzuwenden, sondern auch zukünftig kein neues innerstaatliches Recht mehr zu erlassen, welches dem bestehenden Unionsrecht zuwiderläuft sowie auch in sonstiger Hinsicht alles zu tun, was zur Anwendung und Durchsetzung des Unionsrechts notwendig ist. Unionsrecht ist daher nicht nur vorrangig gegenüber bestehendem nationalem Recht, sondern es entfaltet darüber hinaus eine Sperrwirkung gegenüber später gesetztem Recht. Ein Beispiel hierfür ist eine weitere, ebenso bekannt gewordene Entscheidung des EuGH (EuGH, Urteil v. 9.3.1978, 106/77, Slg., 1978, S. 629 – Simmenthal; vgl. Streinz, Rn. 223). Gegenstand der Entscheidung war eine italienische Regelung, nach der gebührenverursachende Gesundheitskontrollen für Rindfleisch auf Grund eines Gesetzes durchzuführen waren. Diese Regelung wurde zeitlich nach einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung erlassen, die eben solche Kontrollen untersagte. Die Schlachterei Simmenthal klagte daraufhin gegen die Erhebung der Gebühren. Der EuGH betonte hier die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, auch in Zukunft kein neues innerstaatliches Recht mehr zu erlassen, welches dem bestehenden Unionsrecht zuwiderläuft; das italienische Gesetz musste in diesem Fall wieder aufgehoben werden.

2 RECHTSQUELLEN

2.1 PRIMÄRRECHT

Das materielle Unionsrecht lässt sich unterteilen in das Primärrecht und das Sekundärrecht. Das primäre Unionsvertragsrecht (Primärrecht) stellt die Grundlage des Unionsrechts dar und

nimmt die höchste Rangstufe ein. Es umfasst sämtliche Vertragstexte, also den EUV und den AEUV einschließlich der Protokolle und Anhänge zu diesen Verträgen, die Beitrittsverträge neuer Mitgliedsstaaten sowie allgemeine Rechtsgrundsätze. Der EUV enthält grundlegende Regelungen zur Funktion und den Strukturen der EU. Der AEUV regelt konkret die Befugnisse und Handlungsweisen der Unionsorgane. Beide Verträge sind rechtlich gleichrangig (Art. 1 Abs. 2 S. 3 EUV). Es handelt sich dabei um völkerrechtliche Vereinbarungen. Die vertrags-schließenden Teile sind die bestehenden oder zukünftigen Mitgliedstaaten, die sich damit eine „neue Ordnung“ geben, vergleichbar etwa mit einer innerstaatlichen Verfassung. Die Mitgliedstaaten verpflichten sich in diesen Verträgen zum einen selbst, zum anderen enthalten sie Handlungsanweisungen an die durch die Verträge geschaffenen Organe sowie an Staatsbürger, mitunter auch an unbeteiligte Dritte.

Zum Primärrecht zählt ebenfalls die Charta der Grundrechte (GrCh), die nach Art. 6 Abs. 1 GrCh gleichrangig zu den Verträgen steht. Diese Charta enthält einen Grundrechtskatalog der von der Europäischen Menschenrechtskonvention und den Verfassungen der Mitgliedstaaten inspiriert ist. Damit wird neben den nationalen Grundrechten und den der Europäischen Menschenrechtskonvention auf völkerrechtlicher Ebene auch auf EU-Ebene Grundrechtsschutz gewährt.

Zum Primärrecht werden auch die völkerrechtlichen Abkommen gezählt, die die EU mit Drittstaaten und anderen internationalen Organisationen schließt. Es handelt sich dabei um Abkommen auf handels- und sozialpolitischem, industriellem oder technischem Gebiet. Bekannte internationale Abkommen auf zoll- und handelspolitischem Gebiet sind etwa das „Übereinkommen zur Gründung der Welthandelsorganisation“ (World Trade Organisation, WTO) und die in dessen Rahmen abgeschlossenen multilateralen Handelsabkommen. Zu den wichtigsten Abkommen zählen hierbei das „General Agreement on Tariffs and Trade“ (GATT), der „Antidumping- und Subventionskodex“, das „Allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen“ (GATS), das „Übereinkommen über handelspolitische Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums“ (TRIPS) sowie die „Vereinbarung über Regeln und Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten“. Diese völkerrechtlichen Verträge stehen in der Rangordnung zwischen dem Primär- und dem nachfolgend zu behandelnden Sekundärrecht (Vgl. Zerres T., Zerres, M., Europäisches Wirtschaftsrecht, S. 73 ff.).

2.2 SEKUNDÄRRECHT

Das Sekundärrecht ist das von den Organen der EU geschaffene Recht. Die Mitgliedstaaten haben bereits in den Gründungsverträgen die Organe ermächtigt, in bestimmten Grenzen zur Regelung spezifischer Einzelprobleme eigenständig Rechtsakte zu erlassen. So darf nach Art. 13 Abs. 2 EUV jedes Organ nur „nach Maßgabe der ihm in den Verträgen übertragenen Befugnisse“ handeln. Dieses von den Unionsorganen geschaffene Recht nennt man sekundäres Unionsrecht. Es besteht aus Rechtsakten, Durchführungsrechtsakten sowie sonstigen Rechtshandlungen. Die wichtigsten Handlungsformen sind dabei in einem Katalog aufgezählt (Art. 288 Abs. 2, 3 und 4 AEUV):

- Verordnungen,
- Richtlinien,
- Beschlüsse (vormals: Entscheidungen),

- Empfehlungen und
- Stellungnahmen.

Sekundäres Unionsrecht kann in unterschiedlichen Gesetzgebungsverfahren auf den Weg gebracht werden, entweder in einem ordentlichen oder in einem besonderen Gesetzgebungsverfahren. Das regelmäßige Verfahren ist das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, das durch das Zusammenwirken von Parlament und Rat geprägt ist; der Ablauf ist in Art. 294 AEUV ausführlich beschrieben. In bestimmten Fällen wird ein besonderes Gesetzgebungsverfahren angeordnet (Art. 289 Abs. 2 AEUV), bei dem entweder der Rat oder das Parlament eine führende Rolle übernimmt.

Das Sekundärrecht steht in der Normenhierarchie unter dem Primärrecht und den völkerrechtlichen Verträgen und ist an diesen zu messen. Das bedeutet, dass es vor allem mit den Unionsgrundrechten und dem Primärrecht übereinstimmen muss. Die Organe der Europäischen Union besitzen nach Art. 296 Abs. 1 AEUV grundsätzlich die Wahlfreiheit hinsichtlich ihrer Handlungsform, soweit keine spezielle Handlungsform in der jeweiligen Kompetenzgrundlage vorgegeben ist und die dort festgelegten Verfahrensregeln und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Abs. 4 EUV) berücksichtigt werden.

Verordnungen besitzen nach Art. 288 Abs. 2 S. 1 AEUV allgemeine Geltung. Sie können in einem ordentlichen oder in einem besonderen Gesetzgebungsverfahren, sofern dies im Vertrag zugelassen worden ist, erlassen werden. Verordnungen sind in allen ihren Teilen verbindlich und gelten unmittelbar in den Mitgliedstaaten (Art. 288 Abs. 2 AEUV). Adressaten einer Verordnung sind die EU und ihre Institutionen, die Mitgliedstaaten mit ihren Institutionen aller drei Staatsgewalten sowie die natürlichen und juristischen Personen innerhalb der Mitgliedstaaten. Aufgrund ihrer allgemeinen Geltung sind diese daher mit einem nationalen Gesetz vergleichbar. Verordnungen entfalten somit innerstaatlich Wirkung, ohne dass es einer Transformation oder einer Inkorporation in nationales Recht bedarf. Man nennt dies auch den „effect direct“. Verordnungen mit hoher praktischer Relevanz im Wirtschaftsleben sind vor allem die Fusionskontrollverordnung im Kartellrecht, die Verordnung über die Unionsmarke im gewerblichen Rechtsschutz oder die Datenschutzgrundverordnung (DS-GVO) im Datenschutzrecht.

Richtlinien sind neben der Verordnung ein weiterer wichtiger Sekundärrechtsakt. Im Unterschied zur Verordnung wird durch eine Richtlinie versucht, eine Verbindung zwischen dem Ziel einer notwendigen Harmonisierung des Unionsrechts einerseits und der Wahrung der Vielfalt der nationalen Rechtsordnungen andererseits herzustellen. Primäres Ziel einer Richtlinie ist daher nicht die Rechtsvereinheitlichung, sondern vielmehr die Rechtsangleichung. Richtlinien sind, anders als die Verordnung, nicht an die Bürger direkt, sondern ausschließlich an die Mitgliedstaaten gerichtet. Richtlinien sind dabei für die Mitgliedstaaten lediglich hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich. Sie überlassen ihnen, anders als die Verordnung, die Wahl der Form und der Mittel, um die gemeinschaftlich festgelegten Ziele im Rahmen der innerstaatlichen Rechtsordnung zu verwirklichen (Art. 288 Abs. 3 AEUV); diese sind innerhalb einer vorgegebenen Frist in nationales Recht umzusetzen. Richtlinien wurden bislang in unterschiedlichen Bereichen des Wirtschaftsrechts erlassen, z. B. im Gesellschafts-, Arbeits- oder auch im Verbraucherrecht. Zuständig für den Erlass von Richtlinien sind in den meisten Fällen der Rat, gemeinsam mit dem Europäischen Parlament, im Rahmen eines ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens (Art. 289 AEUV). Die Mitgliedstaaten unterliegen im Rahmen der Umsetzung von Richtlinien dem Gebot der effektiven Umsetzung (Effektivitätsgebot; „effet utile“), d. h., dass eine Umsetzung als bloße Verwaltungsvorschrift nicht ausreichend ist.

Vor Ablauf der Umsetzungsfrist dürfen Mitgliedstaaten kein der Richtlinie entgegenstehendes Recht erlassen. Desweiteren muss nationales Recht, soweit möglich, richtlinienkonform ausgelegt werden; dieser Grundsatz gilt vor und nach der Umsetzung. Die rechtliche Grundlage für die unionsrechtskonforme Auslegung sieht der EuGH in dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 3 EUV). Möchte eine natürliche oder juristische Person aus einer Richtlinie Rechte ableiten, kann sie sich also grundsätzlich nur auf deren nationale Umsetzung stützen.

Im Gegensatz zur Verordnung hat die Richtlinie grundsätzlich keine unmittelbare Wirkung. Hiervor gibt es allerdings Ausnahmen. Eine Richtlinie kann ausnahmsweise unmittelbare Wirkung entfalten, wenn ein „Umsetzungsfehler“ vorliegt, d. h. wenn diese bis zum Ablauf der Umsetzungsfrist entweder gar nicht oder nur mangelhaft in nationales Recht umgesetzt worden ist und diese inhaltlich unbedingt und hinreichend genau bestimmt ist (EuGH, NJW 1986, 2178; vgl. Ruffert/Grischek/Schramm, JuS, 2020, 416). Diese Rechtsprechung des EuGH zur unmittelbaren Wirkung von Richtlinien beruht im Wesentlichen auf der Überlegung, dass ein Mitgliedstaat widersprüchlich und rechtsmissbräuchlich handelt, wenn er sein Recht anwendet, obwohl er es entsprechend den Vorgaben aus den Richtlinienbestimmungen hätte anpassen müssen. In diesem Sinne kommt der Direktwirkung von Richtlinien Sanktionscharakter zu. Zwar kann die Kommission gegen den betreffenden Staat ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV einleiten, sofern die Umsetzung weiter unterbleibt und ggf. nach Art. 260 Abs. 2 AEUV ein Zwangsgeld verhängen („Brasserie du pêcheur“ (EuGH, Urteil v. 5. 3.1996 in den verbundenen Rechtssachen C-46/93 „Brasserie du pêcheur“ und C-48/93 „Factortame II“, Slg. 1996, S. I-1029). Ein solches Verfahren ist aber oftmals sehr langwierig und hängt vom Bekanntwerden des Verstoßes und der nicht zwingenden Entscheidung der Kommission ab, ein solches überhaupt einzuleiten. Daher ist diese Möglichkeit einer Vertragsverletzung alleine nicht geeignet, die weitestgehende Wirksamkeit der Richtlinie zu gewährleisten. Nach h. M. und ständiger Rspr. des EuGH entfalten Richtlinien bei Fristablauf keine horizontale Wirkung im Verhältnis zwischen Privatpersonen untereinander. Die Versäumung der Umsetzungsfrist geht allerdings nur zu Lasten des Mitgliedstaates, der diese Umsetzungsfrist versäumt hat; Richtlinien gelten damit ausschließlich zugunsten der Bürger unmittelbar. Die Direktwirkung von Richtlinien im Verhältnis der einzelnen Personen untereinander („horizontale Direktwirkung“, z. B. ein Recht auf Rücktritt von einem Vertrag) hat der Gerichtshof demgegenüber in einem grundlegenden Urteil abgelehnt (EuGH, Urteil v. 14.7.1994, C-91/92, Slg. 1994 S.I-3325 - Faccini Dori; vgl. Sommer, Rn. 203 m. w. N.). Rechtsschutz gegen Richtlinien kann über eine Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV erlangt werden. Von Bedeutung für Personen ist vor allem der Haftungsanspruch gegen den Staat auf Ersatz derjenigen Schäden, die durch die Nichtumsetzung bzw. nicht fristgemäße Umsetzung entstanden sind. Einen solchen Staatshaftungsanspruch eines Bürgers hat der EuGH bereits in den 1990er Jahren gegen einen Mitgliedstaat wegen Verstoßes gegen das Unionsrecht bestätigt (EuGH, Rs. C-6/90 und C-9/90, ECLI:EU:C:1991:428 - Francovich; EuGH, Urteil v. 8.10.1996, C-178/94 u.a. Slg. S.-I-4845 – Dillenkofer; vgl. Sommer, Rn. 206).

Eine dritte Kategorie von Rechtsakten im Rechtsetzungssystem der EU bilden Beschlüsse (Art. 288 Abs. 4 AEUV). Der Beschluss ist eine verbindliche Regelung im Einzelfall. Er kann sowohl an die Mitgliedstaaten als auch an Private gerichtet sein. An Adressaten gerichtete Beschlüsse sind im deutschen Recht mit einem Verwaltungsakt (§ 35 Verwaltungsverfahrensgesetz) vergleichbar. Sie haben unmittelbare Wirkung; ein typisches Beispiel sind etwa die von der Kommission verhängten Bußgelder an Unternehmen bei Verstößen gegen das Kartellrecht; gegen einen solchen Beschluss kann nach Art. 263 Abs. 4 AEUV Nichtigkeitsklage eingelegt werden. Im Gegensatz zu den an Adressaten gerichteten Beschlüssen binden so

genannte adressatenlose Beschlüsse, die bislang nur im unionsinternen Bereich verwendet werden, (nur) die EU und ihre Einrichtungen; dadurch unterscheiden sie sich von den Verordnungen.

Empfehlungen und Stellungnahmen sind unverbindliche Rechtsakte, die aber aufgrund des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung auch eine Kompetenzgrundlage erfordern. So dienen z. B. Empfehlungen der Kommission häufig dazu, ihrer Kontroll- und Steuerungsfunktion hinsichtlich der Einhaltung des Unionsrechts nachzukommen (Vgl. Ruffert/Grischek/Schramm, JuS, 2020, 416 m. w. N.).

3 ORGANE

3.1 ÜBERBLICK

Die EU als eigene Rechtsperson muss in der Lage sein, ihren Willen auch nach außen hin zu manifestieren. Ebenso wie etwa eine GmbH oder eine AG einen Geschäftsführer bzw. einen Vorstand benötigen, der für diese juristischen Personen handelt, so verfügt auch die EU über Organe, die in ihrem Namen auftreten und handeln. Die EU hat gegenwärtig sieben Organe, die auch als „Institutionen“ bezeichnet werden (Art. 13 EUV).

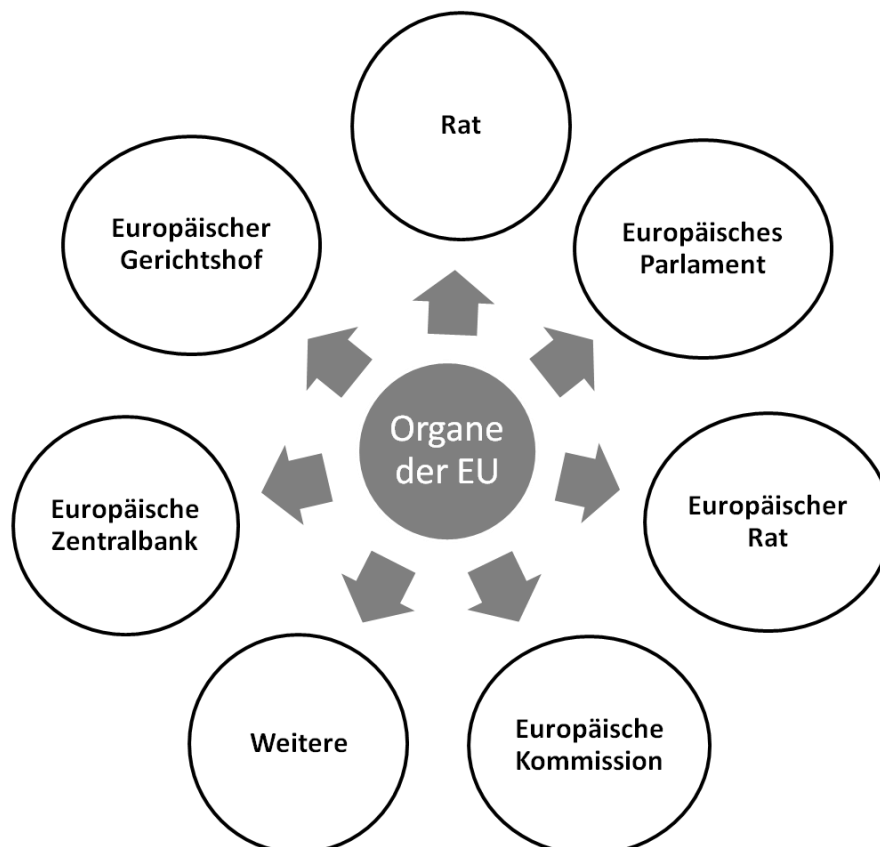


Abbildung 2: Organe der EU

Der Europäische Rat ist das politische Leitentscheidungsorgan. Der Rat der EU ist, zusammen mit dem Europäischen Parlament, das Rechtsetzungsorgan, in dem die Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten Ausdruck finden. Die Europäische Kommission ist das Organ, das das Unionsinteresse verkörpert. Sie gilt durch ihr Gesetzesinitiativrecht als „Motor der Integration“. Ebenso ist sie „Hüterin der Verträge“, da sie im Falle von Verstößen gegen die europäischen Verträge rechtliche Maßnahmen gegen Mitgliedstaaten oder auch Einzelpersonen veranlassen kann. Die Interessen der Unionsbürger werden im Europäischen Parlament vertreten, das – wie erwähnt - zusammen mit dem Rat die Gesetzgebungsbefugnis innehat. Der Europäische Gerichtshof prüft die Rechtsakte auf ihre Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht und das Verhalten der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Einhaltung des Gemeinschafts- bzw. Unionsrechts. Organqualität weisen weiterhin der Europäische Rechnungshof und die Europäische Zentralbank auf. Neben den Hauptorganen existieren noch zwei Nebenorgane, die ebenfalls zum institutionellen System der EU gehören. Nach Art. 13 Abs. 4 EUV werden das Europäische Parlament, der Rat und die Europäische Kommission von einem Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie einem Ausschuss der Regionen unterstützt, die dabei allerdings nur eine beratende Funktion ausüben. Sie sind daher auch keine Organe und nicht vor der europäischen Gerichtsbarkeit klagebefugt (Art. 263, 265 AEUV). Beide haben ihren Sitz in Brüssel. Nicht mehr ausdrücklich erwähnt wird die Europäische Investitionsbank.

Der Sitz der jeweiligen Institution ist einvernehmlich zwischen den Mitgliedstaaten im EUV-Protokoll bestimmt worden. So hat das Europäische Parlament seinen Sitz grundsätzlich in Straßburg, die Kommission, der Rat und der Europäische Rat ihren Sitz in Brüssel, der Europäische Gerichtshof und der Europäische Rechnungshof in Luxemburg und die Europäische Zentralbank in Frankfurt am Main.

Obwohl die EU keine Staatsqualität besitzt und eine Gemeinschaft von Einzelstaaten ist, weist ihre Organstruktur doch teilweise staatliche Prinzipien auf. So sind ansatzweise Züge einer parlamentarischen Demokratie erkennbar. Die EU folgt rechts- und sozialstaatlichen Grundsätzen und versucht durch Kompetenzzuweisungen, den Grundsatz der Gewaltenteilung zu verwirklichen. Allerdings sind auf der Ebene der Europäischen Union, im Unterschied zu den Mitgliedstaaten, die Machtverhältnisse nicht ganz nach den klassischen Gewalten Legislative, Exekutive und Judikative getrennt. So ist die Europäische Kommission einerseits Verwaltungsbehörde, z. B. im Kartellrecht, andererseits verfügt sie über das Initiativmonopol bei der Rechtsetzung. Vergleichbar ist es beim Rat. Dieser verfügt als Hauptrechtsetzungsorgan auch über Exekutivkompetenzen. Nur beim Europäischen Gerichtshof ist die Judikative konzentriert.

Es gibt allerdings in den Verträgen keine Regelung der Gewaltenteilung, wie sie z. B. in Art. 1 Abs. 3, 20 Abs. 2 S. 2 GG enthalten ist. Dies wird auf europäischer Ebene kompensiert zum einen durch eine gegenseitige Kontrolle der Organe untereinander, zum anderen vor allem durch das vom EuGH entwickelte sog. institutionelles Gleichgewicht, bei dem jedem Organ bestimmte Aufgaben zur selbstständigen Wahrnehmung zugewiesen sind und kein Organ in die Befugnis eines anderen eingreifen darf („checks and balances“, sog. „Institutionelles Gleichgewicht“, vgl. EuGHE 1970, 1161, 1171; EuGH, Rs. 138/79, ECLI:EU:C: 1980:249).

3.2 EUROPÄISCHER RAT

Der Europäische Rat (Art. 15 EUV) besteht aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, dem Präsidenten sowie dem Präsidenten der Europäischen Kommission. Der Präsident des Europäischen Rates wird von diesem mit qualifizierter Mehrheit für eine Amtszeit von zweieinhalb Jahren ernannt. Eine Wiederwahl ist einmal möglich. Der Präsident darf

gleichzeitig kein innerstaatliches Amt innehaben (Art. 15 Abs. 5, 6 EUV). Seine Aufgaben ergeben sich aus Art. 15 Abs. 6 EUV. Er hat den Vorsitz im Europäischen Rat und nimmt die Außenvertretung der EU im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) wahr.

Der Europäische Rat gibt die für ihre Weiterentwicklung der EU notwendigen Impulse und legt die hierfür nötigen allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten fest. Der Europäische Rat tritt grundsätzlich mindestens zweimal im Halbjahr zusammen (Art. 15 Abs. 3 S. 1 EUV; „EU-Gipfel“). Er wird allerdings selbst nicht gesetzgeberisch tätig. Es werden vielmehr die von ihm gesetzten Impulse regelmäßig durch die Kommission in Gesetzgebungsvorschlägen aufgegriffen. Der Europäische Rat fasst Beschlüsse grundsätzlich im Konsens bzw. einstimmig (Art. 15 Abs. 4 EUV).

Neben seiner wichtigsten Aufgabe, der politischen Gesamtleitung, hat der Europäische Rat weitere Aufgaben. Er kann etwa im Zusammenwirken mit dem Europäischen Parlament Änderungen der Verträge in einem vereinfachten Verfahren beschließen (Art. 48 Abs. 6 und 7 EUV); dabei kommt ihm allerdings ausdrücklich keine Legislativfunktion zu, sondern lediglich die Befugnis, Beschlüsse zu fassen. Der Europäische Rat trifft zudem wichtige personalpolitische Entscheidungen, z. B. die Nominierung des Kommissionspräsidenten (Art. 17 Abs. 7 EUV), die Ernennung der Mitglieder des Direktoriums der EZB (Art. 283 Abs. 2 AEUV) sowie die Ernennung des Hohen Vertreters der Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 18 Abs. 1 EUV).

3.3 RAT DER EU

Der Rat der Europäischen Union besteht aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaates auf Ministerebene. Rechtsgrundlagen dazu finden sich in den Art. 16 EUV; Art. 237 bis 243 AEUV. Er ist zu unterscheiden von dem „Europäischen Rat“ (vgl. 3.2) und dem politisch bedeutsamen, im Jahr 1949 gegründeten, „Europarat“ mit Sitz in Straßburg. Bei dem Europarat handelt es sich um einen – nicht mit dem Europäischen Rat und dem Rat der EU zu verwechselnden – völkerrechtlichen Zusammenschluss von derzeit 47 europäischen Staaten. Sein Ziel ist es, einen politischen Konsens über Fragen der Grundrechte und der Menschenrechte der Bürger zu finden, gemeinsame Grundsätze und Ideale zu fördern und zu sichern und damit eine enge Verbindung zwischen den Mitgliedstaaten herzustellen. Die bekannteste und wichtigste Konvention ist die Europäische Menschenrechtskonvention von 1950 (EMRK). Die EMRK hat innerstaatlich den Rang eines einfachen Bundesgesetzes (Art. 52 GG), ist aber von großer Bedeutung für die Bildung eines europäischen Grundrechtsstandards (Vgl. hierzu unter 7.).

Der Rat der EU hat seinen Sitz grundsätzlich in Brüssel, tagt aber drei Monate im Jahr auch in Luxemburg. Jedes der 27 Mitgliedstaaten entsendet nach Art. 16 Abs. 2 EUV ein (weisungsabhängiges) Regierungsmitglied auf Ministerebene (daher auch die häufige Bezeichnung „Ministerrat“). Der Rat tagt in nach Ressorts eingeteilten Zusammensetzungen. Welche Regierungsvertreter bei den Ratssitzungen anwesend sind, richtet sich dabei nach dem jeweils zu behandelnden Sachgebiet (z. B. Finanz-, Agrar-, Verkehr oder für Allgemeine Angelegenheiten). Der Vorsitz im Rat wechselt nach einem System der gleichberechtigten Rotation (Art. 16 Abs. 9 EUV).

Die wichtigste Aufgabe des Rates ist die Rechtsetzung, die er im Rahmen eines ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens, zusammen mit dem Europäischen Parlament, wahrnimmt (Art. 16 Abs. 1 EUV). Dabei handelt es sich um Rechtsakte, die auf Vorschlag der Kommission auf Grundlage der (Gründungs-)Verträge erlassen werden („Sekundärrecht“). Gleiches gilt für die Ausübung der Haushaltsbefugnisse. Der Rat legt gemeinsam mit dem Europäischen Parlament den Jahreshaushaltsplan der EU im Rahmen eines besonderen

Gesetzgebungsverfahrens fest (Art. 314 AEUV). Auf seine Empfehlung hin erteilt das Europäische Parlament der Kommission Entlastung zu dessen Ausführung (Art. 319 AEUV).

Die Beschlussfassung im Rat erfolgt nach Art. 16 Abs. 3 EUV mit qualifizierter Mehrheit („qualified majority voting“), d. h. mit Mehrheit von mindestens 55 Prozent der Mitglieder des Rates (also der mitgliedstaatlichen Minister), gebildet aus mindestens 15 Mitgliedern, welche zugleich mindestens 65 Prozent der Bevölkerung der EU repräsentieren (Art. 16 Abs. 4 EUV; zu den Einzelheiten vgl. Art. 238 ff. AEUV). Gleichwohl besteht noch das Einstimmigkeitsprinzip in zentralen Bereichen, etwa in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), der Steuerpolitik sowie beim Beitritt neuer Mitglieder zur EU.

3.4 EUROPÄISCHE KOMMISSION

Die Europäische Kommission (Art. 17 EUV; Art. 244 bis 250 AEUV) mit Sitz in Brüssel vertritt das Unionsinteresse. Sie setzt sich aus, von den Mitgliedstaaten unabhängigen Persönlichkeiten zusammen, die nur dem europäischen Gemeinwohl verpflichtet sind (Art. 17 Abs. 3 EUV). Die Europäische Kommission besteht, einschließlich ihres Präsidenten und des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, der einer der Vizepräsidenten der Kommission ist, aus je einem Staatsangehörigen jedes Mitgliedstaates (Art. 17 Abs. 4 EUV), d. h. zurzeit also 27 Mitgliedern.

Die Amtszeit der Kommission beträgt dabei fünf Jahre (Art. 17 Abs. 3 EUV). Die Ernennung der Kommissionsmitglieder erfolgt nach Art. 17 Abs. 7 EUV auf der Grundlage von Vorschlägen der Mitgliedstaaten. Die Kommission bedarf als Kollegium, einschließlich des Präsidenten und des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik, eines Zustimmungsvotums durch das Europäische Parlament.

Der Kommissionspräsident wird auf Vorschlag des Europäischen Rates dem Parlament vorgeschlagen, das diesen ernennt (Art. 17 Abs. 7 S. 1 EUV). Dort braucht der Kandidat die Mehrheit der Mitglieder für seine Wahl (Art. 17 Abs. 7 S. 2 EUV). Seine Aufgaben ergeben sich aus Art. 17 Abs. 6 EUV. Er legt danach die „Leitlinien fest, nach denen die Kommission ihre Aufgaben ausübt“ (Art. 17 Abs. 6 lit. a EUV). Aufgrund seiner Position ist er auch Mitglied des Europäischen Rates (Art. 15 EUV). Die einzelnen Kommissionsmitglieder werden von den Regierungen vorgeschlagen und im Einvernehmen mit dem Kommissionspräsidenten vom Parlament ernannt. Nach Art. 248 AEUV gehört zu den Aufgaben des Kommissionspräsidenten auch die Festlegung und ggf. Änderung der Zuständigkeiten (Ressortprinzip). Die Kommission ist nach verschiedenen Aufgabenbereichen aufgeteilt, entsprechend der Zuständigkeit der Kommissare, z. B. in die Bereiche Wettbewerb, Landwirtschaft, Fischerei, Binnenmarkt, Außenbeziehungen, Haushalt, Umwelt sowie Erweiterung.

Die Aufgaben der Europäischen Kommission sind vielfältig. Die wichtigste Aufgabe ist es, dass sie für den überwiegenden Teil der Rechtsakte der EU das Initiativmonopol besitzt, d. h., dass sie Vorschläge für eine Unionsregelung vorbereiten bzw. machen soll. Soweit nichts anderes festgelegt ist, darf ein Gesetzgebungsakt „nur“ auf Vorschlag der Kommission erlassen werden (Art. 17 Abs. 2 S. 1 EUV). Sie stellt damit also den „Motor einer Integration“ dar.

Die Kommission gilt weiterhin als „Hüterin des Unionsrechts“. Sie kontrolliert diesbezüglich die Anwendung und Durchführung des primären und des sekundären Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten. Verletzungen des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten werden von ihr im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens (Art. 258 AEUV) verfolgt und erforderlichenfalls vor den EuGH gebracht. Gegen Unionsbürger können bei Verstößen, z. B. gegen das

Wettbewerbs- und Kartellrecht, Geldbußen und Zwangsgelder festgesetzt werden, soweit dies zur Durchsetzung des Unionsrechts erforderlich erscheint.

Der Unionsvertrag spricht in Art. 17 Abs. 1 S. 5 EUV sehr allgemein davon, dass die Kommission, nach Maßgabe der Verträge, Koordinierungs-, Exekutiv- und Verwaltungsfunktionen ausübt, wie etwa im Kartellrecht. Sie prüft Sachverhalte, erteilt Genehmigungen oder Verbote und trifft, wie eben erwähnt, ggf. auch Sanktionsentscheidungen, etwa durch die Verhängung von Bußgeldern gegen natürliche und juristische Personen bei Verstößen gegen das Unionsrecht.

Die Kommission ist weiterhin verantwortlich für die Ausführung des Haushaltsplans (Art. 317 Abs. 1 AEUV). Sie hat dazu einen Gesamtbericht über das Tätigwerden der EU nach Art. 249 Abs. 2 AEUV zu erstellen. Als genuines Unionsorgan obliegt ihr, soweit die Verträge nichts anderes vorsehen, auch die Vertretung der EU nach außen (Art. 218 AEUV). Sie vertritt die EU vor den mitgliedstaatlichen Gerichten und vor dem EuGH (Art. 17 EUV). Schließlich muss sie ihre Politik mit dem Hohen Vertreter der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik abstimmen.

Die Kommission fasst Beschlüsse mit der Mehrheit ihrer Mitglieder. Beschlussfähigkeit wird dabei in der Geschäftsordnung der Kommission festgelegt (Art. 250 AEUV; abrufbar auf der Website der Kommission). In zahlreichen Fällen werden die Beschlüsse in einer gemeinsamen Sitzung, die einmal wöchentlich stattfindet, mündlich gefasst; bei einfach gelagerten Sachverhalten kann von einem Mitglied auch ein schriftlicher Vorschlag mit Fristsetzung zur Stellungnahme gemacht werden; erfolgt daraufhin keine Reaktion, so gilt der betreffende Vorschlag als angenommen.

3.5 EUROPÄISCHES PARLAMENT

Das Europäische Parlament mit Sitz in Straßburg ist die Vertretung der Unionsbürger. Die Rechtsgrundlagen sind in den Art. 14 EUV und Art. 223 bis 234 AEUV enthalten. Nach Art. 14 Abs. 2 EUV ist die Anzahl an Sitzen auf 751 (einschließlich des Präsidenten) begrenzt. Das Parlament tritt als Plenum einmal im Monat für vier Tage in Straßburg zusammen. Ausschüsse und Fraktionen tagen allerdings in Brüssel, wo zudem sechsmal im Jahr kürzere Plenarsitzungen stattfinden. Die Verwaltungsstellen („Generalsekretariat“), insbesondere der Übersetzungsdienst, sind in Luxemburg angesiedelt; etwas abfällig wird hier teilweise auch von einem „Wanderzirkus“ gesprochen.

Nach Art. 22 EUV stehen jedem Unionsbürger das aktive und das passive Wahlrecht an seinem Wohnsitz zu. Die Mitglieder des Europäischen Parlaments werden direkt in allgemeinen, unmittelbaren, freien und geheimen Wahlen gewählt (Art. 14 Abs. 2 und 3 EUV; Art. 2 S. 1 EUV und Art. 10 EUV; Einzelheiten ergeben sich aus Art. 223 ff. AEUV).

Die Sitzordnung im Plenum richtet sich nicht nach der jeweiligen Nationalität der Mitglieder des Europäischen Parlaments (MEP), sondern nach der Zugehörigkeit der Abgeordneten zu den sieben multinationalen Fraktionen, die von den politischen Parteien auf europäischer Ebene gebildet werden. Es handelt sich dabei also nicht um nationale Gruppierungen, sondern um parteipolitische Fraktionen, die sich auf Unionsebene zusammengefunden haben (Art. 10 Abs. 4 EUV). Die sieben „multinationalen Fraktionen“ vertreten dabei heute das gesamte Meinungsspektrum zur europäischen Einigung, von starken Befürwortern bis hin zu offenen Euro-Gegnern. Soweit die Verträge nichts anderes bestimmen, werden Beschlüsse des Parlaments nach Art. 231 Abs. 1 AEUV mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen gefasst.

Das Europäische Parlament ist ein zentraler Entscheidungsträger insbesondere bei Gesetzgebungsverfahren. Das „ordentliche Gesetzgebungsverfahren“ nach Art. 289 Abs. 1, 294 AEUV, bei dem das Europäische Parlament gleichberechtigt neben dem Rat steht, kommt heute in etwa 95% der Fälle zur Anwendung. Das Europäische Parlament ist eine Art „Mitgesetzgeber“. Nur in ausdrücklich geregelten Fällen kann ein besonderes Gesetzgebungsverfahren, bei dem das Europäische Parlament nur ein geringeres Beteiligungsrecht besitzt, zur Anwendung gelangen (Art. 289 Abs. 2 AEUV).

Das Europäische Parlament hat grundsätzlich kein eigenes Initiativrecht. Das Initiativmonopol für Gesetzesvorschläge liegt bei der Kommission. Es kann allerdings die Kommission zu Initiativen auffordern und so damit den Erlass von Rechtsakten anstoßen (Art. 225 AEUV).

Neben der Gesetzgebung hat das Europäische Parlament weitere Aufgaben, die in Art. 14 EUV überblicksartig aufgeführt sind. Zunächst hat es die Aufgabe, gemeinsam mit dem Rat, über den Haushalt zu entscheiden (Art. 314 AEUV).

Das Europäische Parlament besitzt ein Zustimmungsrecht zu allen wichtigen internationalen Abkommen, die einen Bereich betreffen, welcher der Mitentscheidung unterliegt, sowie zu den Beitrittsverträgen, die mit neuen Mitgliedstaaten geschlossen werden und die die Bedingungen des betreffenden Beitritts festlegen.

Eine weitere Aufgabe besteht darin, den Präsidenten der Kommission zu wählen (Art. 17 Abs. 7 EUV). In Bezug auf die Kommission selbst besteht ansonsten lediglich eine Kontrollfunktion. Das Parlament übt dabei eine demokratische Kontrolle aus, indem es durch einen Misstrauensantrag die gesamte Kommission zum Rücktritt zwingen kann (Art. 234 AEUV). Die Ernennung der Kommission als Kollegium bedarf nach Art. 17 Abs. 7 EUV der vorherigen Zustimmung des Parlaments. Zudem erteilt dieses nach Art. 319 Abs. 1 AEUV der Kommission die Entlastung zur Ausführung des Haushaltsplans.

3.6 GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION

Jede Rechtsordnung hat nur dann Bestand, wenn ihre Vorschriften auch von einer unabhängigen Institution überwacht werden; zudem besteht bei einer Union von souveränen Staaten stets die Gefahr, dass die gemeinsamen Regeln, wenn sie lediglich einer Kontrolle der einzelnen nationalen Gerichte überlassen blieben, diese von Staat zu Staat unterschiedlich ausgelegt und angewendet würden. Eine einheitliche Anwendung des Unionsrechts in allen Mitgliedstaaten würde auf diese Weise in Frage gestellt werden. Aus diesem Grunde ist eine unabhängige europäische Gerichtsbarkeit erforderlich.

Der Gerichtshof der EU ist das Rechtsprechungsorgan der Union (Art. 19 EUV). Dieser unterteilt sich in den Europäischen Gerichtshof (EuGH, vgl. Art. 253 AEUV) und das Gericht (EuG). Der EuGH ist das oberste Gericht und besteht jeweils aus einem Richter je Mitgliedstaat, derzeit also 27; das EuG besteht seit 2019 aus zwei Richtern pro Mitgliedstaat, also aus derzeit 54 Richtern. Die sachliche Zuständigkeit für Verfahren liegen grundsätzlich beim EuGH, falls sich nicht nach Art. 256 Abs. 1 AEUV eine Zuständigkeit des EuG ergibt.

Der Gerichtshof der EU mit Sitz in Luxemburg kontrolliert als Rechtsprechungsorgan der EU die Unionsmäßigkeit der Rechtsakte der anderen Organe und das diesbezügliche Verhalten der Mitgliedstaaten. Dieser sichert die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge. Rechtsgrundlagen finden sich in Art. 19 EUV und in den Art. 251 bis 281 AEUV. Der Gerichtshof der EU nimmt damit Aufgaben wahr, die in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten jeweils auf unterschiedliche Gerichtsarten verteilt sind. Der EuGH ist vor allem

zuständig für Vertragsverletzungsverfahren (Art. 256 AEUV) und Vorabentscheidungsverfahren (Art. 267 AEUV). Dieser wird in seiner Arbeit durch acht Generalanwälte unterstützt (Art. 252 AEUV).

Nach Art. 256 AEUV ist das EuG im ersten Rechtszug zuständig für Nichtigkeits- und Untätigkeitsklagen (Art. 263, 265 AEUV), für Schadensersatzklagen natürlicher und juristischer Personen gegen ein Unionsorgan (Art. 268 AEUV), für dienstrechtliche Streitigkeiten (Art. 270 AEUV) oder für Streitigkeiten aufgrund einer Schiedsklausel (Art. 272 AEUV), soweit nicht nach Art. 51 der Satzung des Gerichtshofes die Zuständigkeit diesem vorbehalten ist.

Insbesondere das Vorabentscheidungsverfahren (Art. 267 AEUV), mit dem die nationalen Gerichte um die Auslegung der Verträge und über die Prüfung der Auslegung von Unionshandeln (etwa Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse) ersuchen können, verbindet den EuGH und die nationalen Gerichte funktional zu einem Rechtsprechungsverbund. Es handelt sich hierbei um eine Art Zwischenverfahren im Rahmen eines vor einem nationalen Gericht geführten Verfahrens, das solange ruht, bis der EuGH die gestellten Rechtsfragen beantwortet hat.

3.7 EUROPÄISCHE ZENTRALBANK

Die Europäische Zentralbank (EZB) mit Sitz in Frankfurt am Main gilt wohl als wichtigstes Gremium einer Wirtschafts- und Währungsunion; ihre Bedeutung hatte sich während der Staatsschuldenkrise erhöht. Entsprechende Rechtsgrundlagen finden sich dazu in den Art. 282 bis 284 AEUV. Die EZB bildet zusammen mit den nationalen Zentralbanken (z. B. Deutsche Bundesbank) das Europäische System der Zentralbanken. Hauptorgan der EZB ist der Europäische Zentralbankrat, der sich aus den Präsidenten der Zentralbanken der an der Währungsunion teilnehmenden Staaten und den Mitgliedern des Direktoriums zusammensetzt. Das Direktorium, das aus einem Präsidenten, einem Vizepräsidenten und vier weiteren Mitgliedern besteht, stellt die Geschäftsführung der EZB dar.

Vorrangiges Ziel der EZB ist die Gewährleistung einer Preisstabilität im Euroraum. In diesem Sinne betreibt sie Währungspolitik vor allem dadurch, dass sie die Ausgabe von Euro-Banknoten genehmigt (Art. 282 Abs. 3 S. 2 AEUV). Sie kann in ihrem Bereich rechtsetzend tätig werden, insbesondere kann sie Verordnungen und Entscheidungen erlassen und u. U. auch Buß- und Zwangsgelder gegen Unternehmen verhängen (Art. 132 AEUV).

Damit die EZB diese Aufgabe auch wahrzunehmen vermag, wird ihr ihre Unabhängigkeit durch zahlreiche Bestimmungen garantiert. Weder sie noch die Zentralbank eines Mitgliedstaates dürfen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Pflichten Weisungen von Unionsorganen, etwa von Regierungen der Mitgliedstaaten oder anderen Stellen, entgegennehmen. Institutionen der EU und Regierungen der Mitgliedstaaten haben sich so auch jeden Versuchs einer derartigen Einflussnahme zu enthalten (Art. 130 AEUV).

3.8 EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF UND WEITERE EINRICHTUNGEN

Der Europäische Rechnungshof (EuRH; Art. 285 bis 286 AEUV) besteht seit 1977 und hat seinen Sitz in Luxemburg. Er ist als externes Organ der Finanzkontrolle geschaffen worden (Art. 13 EUV) und besteht, entsprechend der gegenwärtigen Anzahl an Mitgliedstaaten, aus 27 Mitgliedern. Der Europäische Rechnungshof hat vornehmlich die Aufgabe, die Rechtmäßigkeit und die Ordnungsgemäßheit der Einnahmen und Ausgaben der EU zu prüfen; außerdem überzeugt er sich von der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung (Art. 287 AEUV).

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA), geregelt in Art. 13 Abs. 4 EUV, Art. 300 bis 304 AEUV, sorgt als beratendes Gremium dafür, dass die verschiedenen Gruppen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens, insbesondere Arbeitgeber und Arbeitnehmer, Landwirte, Verkehrsunternehmer, Kaufleute, Handwerker, freie Berufe und Geschäftsführer von kleinen und mittleren Unternehmen, institutionell in der EU vertreten sind. Auch Verbrauchern, Umweltschützern und Verbandsvertretern wird durch den Ausschuss Geltung verschafft. Er besteht aus höchstens 350 Mitgliedern (Beratern). Die Aufgabe des WSA besteht darin, in den Fällen, in denen seine Beteiligung an Gesetzgebungsmaßnahmen vorgesehen ist, eine Stellungnahme abzugeben, welche die Auffassungen der verschiedenen Gesellschafts- und Wirtschaftsgruppen widerspiegeln soll.

Der Ausschuss der Regionen (Art. 13 Abs. 4 EUV; Art. 300, 305 bis 307 AEUV) stellt, wie der WSA, ein beratendes Gremium dar. Er besteht ebenfalls aus höchstens 350 Mitgliedern. Dabei handelt es sich um Vertreter aus regionalen Gremien der Mitgliedstaaten, die ein, aus Wahlen hervorgegangenes Mandat ihrer Gebietskörperschaft innehaben oder gegenüber einer gewählten Versammlung politisch verantwortlich sein müssen, z. B. Bürgermeister, Landesminister oder Ministerpräsidenten. Die Beteiligung am Rechtsetzungsverfahren ist weniger umfassend als beim WSA. Seine Anhörung durch Rat oder Kommission ist (nur) dann verbindlich vorgeschrieben („obligatorische Anhörung“), wenn Regionalinteressen betroffen sind, z. B. bei Durchführungsbeschlüssen bezüglich Struktur- und Regionalfonds (Art. 175 bis 178 AEUV) oder bei Strukturfragen transeuropäischer Netze nach Art. 172 AEUV.

Die Europäische Investitionsbank (EIB) fördert durch Kredite und Bürgschaften in allen Wirtschaftszweigen die Finanzierung von Vorhaben, die für die Union von Bedeutung sind, etwa die Erschließung von strukturschwachen Gebieten oder die Modernisierung bzw. Umstrukturierung von Unternehmen. Sie ist ebenfalls kein Organ, kann allerdings unter bestimmten Voraussetzungen vor dem EuGH als eigene Rechtspersönlichkeit auftreten (Art. 308 und 309 AEUV).

4 RECHTSETZUNGSVERFAHREN UND RECHTSSCHUTZSYSTEM

4.1 RECHTSETZUNGSVERFAHREN

Nach Art. 288 AEUV sind die EU-Organen ermächtigt, im Rahmen ihrer in den Verträgen zugewiesenen Kompetenzen, Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse und Stellungnahmen zu erlassen. Die jeweilige Kompetenznorm bestimmt dabei, welches Verfahren zu durchlaufen ist. Nach dem Vertrag von Lissabon sind grundsätzlich das ordentliche Gesetzgebungsverfahren und das besondere Gesetzgebungsverfahren zu unterscheiden. Zu beachten ist, dass im Bereich der GASP ein Gesetzgebungsverfahren ausgeschlossen ist.

In der weit überwiegenden Anzahl der Fälle werden Rechtsakte im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens erlassen. Dabei erfolgt eine gemeinsame Annahme einer Verordnung oder einer Richtlinie durch das Europäische Parlament und den Rat auf Vorschlag der Kommission (Art. 289 Abs. 1 AEUV). Der Ablauf des Rechtsetzungsverfahrens ist im Einzelnen in Art. 294 AEUV geregelt. Eingeleitet wird das ordentliche Gesetzgebungsverfahren durch eine Initiative der Europäischen Kommission, die, bis auf wenige Ausnahmen, nach Art. 289 Abs. 4 AEUV grundsätzlich das alleinige Vorschlagsrecht besitzt (Art. 17 Abs. 2 S. 1

AEUV). Dieses Initiativmonopol wird dadurch verstärkt, dass der Rat von einem Vorschlag der Kommission nur einstimmig abweichen kann.

Der Ablauf ist im Einzelnen in Art. 294 AEUV beschrieben. Nach dem die Kommission ihren Vorschlag sowohl dem Rat als auch dem Europäischen Parlament unterbreitet hat sowie diesen (je nach Kompetenznorm) auch dem WSA bzw. dem Ausschuss der Regionen zur Stellungnahme zugeleitet hat, legt das Europäische Parlament in einer ersten Lesung seinen Standpunkt fest und übermittelt ihn dem Rat. Billigt der Rat den Standpunkt des Parlaments, so kann der betreffende Rechtsakt in dieser Fassung verabschiedet werden. Anderenfalls muss in einem komplexen Verfahren mit zweiter und dritter Lesung und ggf. durch Einbeziehung eines Vermittlungsausschusses Einigkeit erzielt werden (Vgl. Sommer, Rn. 230 ff.).

Zu beachten ist, dass im Rahmen des standardmäßigen ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens im Ergebnis kein Rechtsakt ohne Zustimmung des Europäischen Parlaments verabschiedet werden kann. Um ein Vermittlungsverfahren oder ein späteres Scheitern eines Gesetzgebungsverfahrens zu vermeiden, wird das Gesetzgebungsverfahren von einem informellen „Trilog“ begleitet. Dabei handelt es sich um informelle Absprachen zwischen Vertretern des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, mit dem Ziel, ein Vermittlungsverfahren oder ein späteres Scheitern eines Gesetzgebungsverfahrens zu vermeiden (Vgl. Streinz, Rn. 562 ff. zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren; vgl. Sommer, Rn. 238).

In bestimmten, gesetzlich angeordneten Fällen kommt das besondere Gesetzgebungsverfahren zur Anwendung, bei dem das Europäische Parlament und der Rat nicht gleichberechtigt an der Gesetzgebung mitwirken. Der jeweilige Rechtsakt wird in Zuständigkeit eines Organs (nur) unter Beteiligung des jeweils anderen erlassen (Art. 289 Abs. 2 AEUV). Zentraler Entscheidungsträger ist in diesem Verfahren aufgrund der Historie regelmäßig nur der Rat. Dieses Verfahren erstreckt sich auf die Bereiche Justiz und innere Sicherheit, Haushalt und Steuern; außerdem findet man es auch in Teilbereichen der Unionspolitiken. Man kann hierbei grundsätzlich zwischen Zustimmungs- und Anhörungsverfahren unterscheiden. Beim Zustimmungsverfahren wird entweder der Rat oder das Parlament zur Rechtsetzung berufen und es bedarf der Zustimmung des jeweils anderen Organs. Beim Anhörungsverfahren ist dagegen eine Anhörung des Europäischen Parlaments obligatorisch; im Ergebnis ist der Rat in seiner Entscheidungsfreiheit dabei nur insoweit eingeschränkt, als dass er von einem Vorschlag der Kommission nur in einstimmiger Beschlussfassung abweichen kann (Vgl. Sommer, Rn. 239 ff.).

Auf europäischer Ebene gibt es noch die „sonstigen“ Rechtsetzungsverfahren, die keine Gesetzgebung darstellen. Es handelt sich hierbei um Rechtsakte, die nicht unmittelbar auf den Verträgen beruhen, sondern auf der Grundlage von Sekundärrechtsakten ergangen sind. Teilweise wird hier von dem sog. tertiären Unionsrecht gesprochen (Vgl. Sommer, Rn. 279). Tertiäres Unionsrecht stellt stets einen Rechtsakt ohne Gesetzescharakter dar, bei dem grundsätzlich keine Beteiligung des Europäischen Parlaments vorliegt; nur ausnahmsweise ist seine Anhörung oder Zustimmung zum Erlass des Rechtsaktes erforderlich.

Es handelt sich hierbei zum einen um delegierte Rechtsakte der Kommission handeln, zu denen diese nach Art. 290 Abs. 1 und 2 AEUV in einem Gesetzgebungsakt ermächtigt worden ist. Diese Rechtsakte zeichnen sich dadurch aus, dass die Kommission Bestimmungen eines Gesetzgebungsaktes (Sekundärrecht), die nicht wesentlich sind, ergänzen oder abändern kann. Dieser Weg ist auf nationaler Ebene mit der Ermächtigung der Exekutive zum Erlass von Rechtsverordnungen auf Grundlage des Art. 80 Abs. 1 GG vergleichbar. Der Gesetzgeber gibt also einen Rahmen vor, durch den Ziel, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer vorgegeben werden. Es kann sich zum anderen auch um Durchführungsakte der Kommission nach Art.

291 Abs. 2 AEUV handeln, weil etwa beim Erlass eines sekundären Rechtsaktes zu dessen Umsetzung eine unionsweit einheitliche Durchführungsregel für erforderlich gehalten wurde und daher entsprechende Durchführungsbefugnisse der Kommission übertragen wurden; wann es eines solchen Durchführungsaktes bedarf, legt also nicht Art. 291 Abs. 2 AEUV fest, sondern wird in das Ermessen des zuständigen EU-Organs gestellt. Auch in diesem Fall ist wieder in dem zugrundeliegenden Gesetz alles Wesentliche geregelt. Auf nationaler Ebene sind Durchführungsrechtsakte im Hinblick auf ihren Inhalt und ihre Zielsetzung mit den Verwaltungsvorschriften des deutschen Rechts vergleichbar (Vgl. Sommer, Rn. 243 ff.).

Rechtsakte sind grundsätzlich vom Präsidenten des Europäischen Parlamentes und des Präsidenten des Rates zu unterzeichnen (Art. 297 AEUV). Letztlich werden sie mit ihrer Veröffentlichung oder Bekanntgabe wirksam. Gesetzgebungsakte werden im Amtsblatt der EU veröffentlicht; gleiches gilt für Verordnungen und Richtlinien (Vgl. Sommer, Rn. 255 ff.).

4.2 RECHTSSCHUTZSYSTEM

Die Verträge beinhalten nicht nur organisations- und materiell-rechtliche Regelungen, sondern schaffen zugleich auch einen Rechtsweg, auf dem etwaige Verstöße gerügt werden können. Hier kommt die Ähnlichkeit der EU mit einem souveränen Staat zum Ausdruck, da in den Verträgen nicht nur die gesetzgebende und die ausführende Gewalt, sondern auch die rechtsprechende Gewalt vorgesehen ist. Der Rechtsschutz im Unionsrecht wird durch den EuGH und das Gericht (EuG) gewährleistet (Art. 19 Abs. 1 EUV). Es gibt eine Reihe von Verfahren:

- Vertragsverletzungsverfahren,
- Nichtigkeitsklage (Anfechtungsklage),
- Untätigkeitsklage,
- Schadensersatzklage sowie
- Vorabentscheidungsverfahren.

Das Vertragsverletzungsverfahren (Art. 258, 259 AEUV) dient der Feststellung von Verletzungen der Verträge durch die Mitgliedstaaten. Es dient damit der objektiven Kontrolle, wobei der Gerichtshof sowohl durch die Kommission als „Hüterin der Verträge“ als auch von den Mitgliedstaaten angerufen werden kann. Mit diesem Verfahren können z. B. Mitgliedstaaten zur (angemessenen) Umsetzung von Richtlinien angehalten werden. Zuständig für dieses Verfahren ist ausschließlich der EuGH (Art. 256 bis 260 AEUV). Die Entscheidung ergeht dabei als Feststellungsurteil (Vgl. Sommer, Rn. 541 ff.).

Grundsätzlich muss vor der Anrufung des EuGH ein Vorverfahren durchgeführt werden, in welchem dem betreffenden Mitgliedstaat die Gelegenheit gegeben wird, zu den Vorwürfen Stellung zu nehmen. Wird in diesem Vorverfahren keine Einigung erzielt und verstreicht die gesetzte Frist, üblicherweise zwei Monate, so ist die Kommission berechtigt, Klage zu erheben.

Im Falle eines erfolgreichen Vertragsverletzungsverfahrens trifft der EuGH die Feststellung, dass eine staatliche Maßnahme das Unionsrecht verletzt. Dieser kann allerdings keine

Verpflichtung des Mitgliedstaates oder eine Verurteilung zu einer konkreten Form der Beseitigung aussprechen. Der betreffende Mitgliedstaat ist jedoch nach Art. 260 AEUV verpflichtet, den festgestellten Mangel unverzüglich abzustellen. Kommt dieser dem Urteil nicht nach, so droht ihm die Auferlegung eines Pauschalbetrages oder eines Zwangsgeldes (Art. 260 AEUV). Haben auch diese Sanktionen keinen Erfolg, dann verbleibt die Möglichkeit, ein erneutes Verfahren durchzuführen. Der EuGH kann schließlich eine unionswidrige Einzelmaßnahme eines Mitgliedstaates durch eine Anordnung nach Art. 279 AEUV vorläufig außer Kraft setzen.

Eine Nichtigkeitsklage (Art. 263, 264 AEUV) eröffnet die Möglichkeit einer objektiven richterlichen Kontrolle der Handlungen der Unionsorgane und sonstiger Einrichtungen und Stellen der EU. Klageziel ist vorrangig die Beseitigung eines rechtswidrigen Rechtsaktes der EU. Zu den angreifbaren Handlungen zählen dabei sämtliche Maßnahmen der Unionsorgane, die verbindliche Rechtswirkungen entfalten, welche die Interessen des Klägers durch einen Eingriff in seine Rechtsstellung beeinträchtigen. Nach Art. 263 AEUV ist der Rechtsweg zum EuGH grundsätzlich offen. Im Regelfall ist für das Verfahren der Nichtigkeitsklage das EuG sachlich zuständig (Art. 256 Abs. 1, 257 AEUV). Für Klagen der Mitgliedstaaten und der Unionsorgane bleibt die Zuständigkeit aber grundsätzlich dem EuGH vorbehalten. Klageberechtigt sind die Mitgliedstaaten, das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission, der Rechnungshof, die Europäische Zentralbank und der Ausschuss der Regionen sowie unter den besonderen Voraussetzungen nach Art. 263 Abs. 4 AEUV natürliche oder juristische Personen. Letztere müssen darlegen, dass sie von der angefochtenen Entscheidung auch „unmittelbar und individuell“ betroffen sind. Diese Voraussetzung gilt nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs immer dann als erfüllt, wenn eine Person in einer Weise individualisiert ist, durch die sie aus dem Kreis der anderen Wirtschaftsteilnehmer herausgehoben wird. Mit dem Kriterium einer derartigen „Individualität“ soll die „Popularklage“ ausgeschlossen werden. Das Kriterium einer „Unmittelbarkeit“ soll darüber hinaus sicherstellen, dass es erst dann zur Anrufung des Gerichtshofs bzw. Gerichts kommt, wenn sowohl die Art der Beeinträchtigung der Rechtsstellung des Klägers als auch ihre Verwirklichung mit Sicherheit feststehen. Ist die Klage begründet, so erklären der EuGH bzw. das EuG schließlich die angefochtene Handlung mit Wirkung für die Vergangenheit für nichtig (Art. 264 AEUV).

Bei einer Untätigkeitsklage handelt es sich grundsätzlich um eine Feststellungsklage; sie bezieht sich auf das rechtswidrige Unterlassen der Vornahme eines Rechtsaktes durch ein Organ der EU (Art. 265 AEUV). Sie steht in einem engen Zusammenhang zur Nichtigkeitsklage. Klagebefugt sind hierbei die Mitgliedstaaten, sämtliche Organe, die EZB sowie Privatpersonen. Sachlich zuständig ist das EuG (Art. 256, 257 AEUV). Der EuGH ist davon abweichend grundsätzlich für Klagen von Mitgliedstaaten und Unionsorganen zuständig. Bevor eine derartige Klage jedoch überhaupt erhoben werden kann, muss auch hier ein entsprechendes Vorverfahren durchgeführt werden, in dem der Kläger das betreffende Unionsorgan zum Tätigwerden auffordern muss und dieses binnen zwei Monaten nach dieser Aufforderung nicht Stellung genommen hat. Mit dem abschließenden Feststellungsurteil wird die Rechtswidrigkeit eines bestimmten Unterlassens (des beklagten Organs) festgestellt. Der EuGH bzw. das EuG können in dem Urteil zwar keine Verpflichtung zum Erlass der erforderlichen Maßnahme aussprechen, sondern lediglich eine Verpflichtung (der unterlegenen Partei), die sich aus seinem Urteil ergebenden Maßnahmen zu ergreifen. Kommt das verurteilte Organ dieser Handlungspflicht nicht nach, so kann erneut Untätigkeitsklage erhoben werden (Art. 266 AEUV).

Eine Schadensersatzklage bzw. Amtshaftungsklage eröffnet natürlichen und juristischen Personen und auch Mitgliedstaaten, denen infolge eines, von Bediensteten der EU, begangenen Fehlers ein Schaden entstanden ist, die Möglichkeit, vor dem Gerichtshof der EU den Ersatz dieses Schadens zu verlangen (Art. 268, 340 Abs. 2 AEUV). Eine solche Schadensersatzklage

ist nicht mit der Haftung der Mitgliedstaaten auf Schadensersatz wegen nicht fristgemäßer Umsetzung von Richtlinien zu verwechseln. Parteifähig ist hierbei jede natürliche oder auch juristische Person des öffentlichen oder privaten Rechts. Zuständig für Klagen gegen die EU ist der EuGH. Haftungsvoraussetzungen sind in den Verträgen nur teilweise geregelt und bestimmen sich im Übrigen nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen. Im Wesentlichen sind das, neben dem Vorliegen eines rechtswidrigen Handelns eines Unionsorgans oder eines Bediensteten der EU in Ausübung seiner Amtstätigkeit, das Vorliegen eines Schadens und das Bestehen eines ursächlichen Zusammenhangs zwischen diesem entstandenen Schaden und der betreffenden Handlung der Union. Eines Verschuldens auf Seiten der handelnden Unionsorgane bedarf es dabei nicht. In der Praxis ist es allerdings häufig schwierig, ein vorwerfbares Handeln der Unionsorgane sowie einen diesbezüglichen Ursachenzusammenhang zu beweisen, so dass zahlreiche Schadensersatzklagen im Ergebnis wenig erfolgreich verlaufen. Die stattgebende Entscheidung des Gerichts ergeht durch Leistungsurteil, eventuell auch durch ein Feststellungsurteil. Das Leistungsurteil ist dabei nach Art. 280 i. V. m. Art. 299 AEUV vorläufig vollstreckbar.

Mit dem Vorabentscheidungsverfahren (Art. 267 AEUV) steht den nationalen Gerichten die Möglichkeit offen, dem EuGH Fragen über Auslegung und Gültigkeit von Unionsrecht vorzulegen. Zweck dieses Verfahrens ist eine einheitliche Auslegung bzw. Anwendung des Unionsrechts durch nationale Gerichte. Würden die nationalen Gerichte das Unionsrecht jeweils unterschiedlich auslegen, so würde das Ziel einer Rechtsharmonisierung nicht erreicht werden können. Das Vorabentscheidungsverfahren ist allerdings kein Streitverfahren zur Entscheidung eines Rechtsstreits, sondern stellt (lediglich) einen Teil eines Gesamtverfahrens dar, das vor einem nationalen Gericht beginnt und auch dort endet (Sommer, Rn. 575). Es handelt sich dabei um ein objektives prozessuales Zwischenverfahren zum Zwecke der Koordinierung der Rechtsprechung durch die europäische Gerichtsbarkeit. Der EuGH entscheidet damit zum einen über Fragen der Auslegung des Unionsrechts und übt zum anderen eine Gültigkeitskontrolle über die Rechtshandlungen der betreffenden Unionsorgane aus.

Zur Vorlage berechtigt sind alle „Gerichte der Mitgliedstaaten“ (Art. 267 Abs. 2 AEUV). Diese Bezeichnung ist dabei in einem unionsrechtlichen Sinne, also am Zweck des am Art. 267 AEUV orientierten Verständnisses, auszulegen. Unter Gerichte i. S. d. Regelung sind danach alle unabhängigen, d. h. nicht weisungsgebundenen Einrichtungen zu verstehen, die in einem rechtsstaatlich geordneten Verfahren Rechtsstreitigkeiten mit Rechtskraftwirkung zu entscheiden haben. Vorlageberechtigt sind darüber hinaus grundsätzlich auch die Verfassungsgerichte der Mitgliedstaaten wie auch streitentscheidende Stellen außerhalb der staatlichen Gerichtsbarkeit, nicht jedoch private Schiedsgerichte. Ob ein nationales Gericht von seinem Vorlage-recht Gebrauch macht, hängt daher von der Entscheidungserheblichkeit der unionsrechtlichen Fragen für den Ausgangsrechtsstreit ab, über die es selbst entscheidet. Zu einer Vorlage verpflichtet sind in jedem Fall die letztinstanzlichen Gerichte, d. h. solche, deren Entscheidung mit Rechtsmitteln nicht mehr angegriffen werden kann (Art. 267 Abs. 3 AEUV), also z. B. Entscheidungen des BGH.

Der Begriff des Rechtsmittels umfasst dabei alle Rechtsbehelfe, mit denen eine, von einem Gericht erlassene Entscheidung von einer übergeordneten Gerichtsinstanz in tatsächlicher oder auch rechtlicher Hinsicht (z. B. Berufung) oder auch nur in rechtlicher Hinsicht (z. B. Revision) überprüft werden kann. Das zur Vorlage verpflichtete Gericht kann nur dann von einer Vorlage absehen, wenn die Vorlagefrage für den Ausgang des Rechtsstreits unerheblich ist oder vom Gerichtshof in einem gleichgelagerten Fall bereits entschieden wurde oder aber die Antwort in Bezug auf die Auslegung der Unionsrechtsvorschrift offensichtlich ist (EuGH, EuZW

2018, 1038 (1046) – Kommission/Frankreich; vgl. Sommer, Rn. 589 m. w. N.; „acte claire“ und „acte éclairé“).

Eine uneingeschränkte Vorlagepflicht besteht für Instanzgerichte stets dann, wenn diese sekundärrechtliche Akte für unwirksam halten oder beabsichtigen, diesen nicht anzuwenden. Der EuGH hat insoweit unmissverständlich festgestellt, dass ihm alleine das Verwerfungsmonopol für rechtswidriges Unionsrecht zusteht. Eine Verletzung der Vorlagepflicht stellt stets zugleich auch eine Verletzung der Unionsverträge dar, die dem betreffenden Mitgliedstaat angelastet und somit im Wege eines Vertragsverletzungsverfahrens entsprechend sanktioniert werden kann. Bestimmungen des nationalen Rechts sind dagegen nicht Gegenstand einer Vorabentscheidung. Der EuGH ist somit im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens weder befugt, nationales Recht auszulegen, noch dessen Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht zu beurteilen. Die Vorabentscheidung, die in Form eines Urteils ergeht, ist für das Gericht des Ausgangsverfahrens sowie für alle anderen mit der betreffenden Streitsache befassten Gerichte bindend. Kommt der EuGH zu dem Ergebnis, dass der abgeleitete Rechtsakt unionswidrig und daher ungültig ist, stellt das für jedes Gericht einen ausreichenden Grund dar, diesen ebenfalls als ungültig anzusehen (Vgl. hierzu Sommer, Rn. 593).

5 GRUNDFREIHEITEN UND BINNENMARKT

5.1 INSTRUMENTE ZUR SICHERUNG EINES FUNKTIONIERENDEN BINNENMARKTES

5.1.1 Grundfreiheiten (Marktfreiheiten) im Überblick

Die Errichtung eines gemeinsamen Binnenmarktes gehört nach Art. 3 Abs. 3 EUV zu den grundlegenden Zielen der EU. Nach der gesetzlichen Definition in Art. 26 Abs. 2 AEUV umfasst dieser einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß der Bestimmungen des Vertrages gewährleistet ist. Ziel ist es, auf den Märkten der EU-Mitgliedstaaten für alle Wirtschaftsgüter, unabhängig von ihrer Herkunft, eine faire Wettbewerbslage zu schaffen (Liberalisierung der Märkte). Eine faire Wettbewerbslage für sämtliche Wirtschaftsgüter setzt dabei zunächst voraus, dass Produkte eines EU-Mitgliedstaates ungehinderten Zugang zu den Märkten der übrigen EU-Staaten aufweisen, damit überhaupt eine Wettbewerbssituation entstehen kann (Freiheit des Marktzugangs). Ist der Marktzugang gesichert, so kommt es darauf an, zwischen den EU-ausländischen und inländischen Wirtschaftsgütern gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten.

Die Grundfreiheiten sind das wesentliche Instrument, einen Binnenmarkt zu verwirklichen bzw. dessen Funktionieren zu gewährleisten (Art. 26 Abs. 1, 2 AEUV). Es geht primär also darum, Handelshemmnisse im Wirtschaftsverkehr (durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten) innerhalb der Union abzubauen und letztlich ganz zu beseitigen. Zu den im AEUV normierten Grundfreiheiten zählen:

- Warenverkehrsfreiheit,
- Personenverkehrsfreiheit,
- Dienstleistungsfreiheit sowie die
- Freiheit des Kapital- und Zahlungsverkehrs.

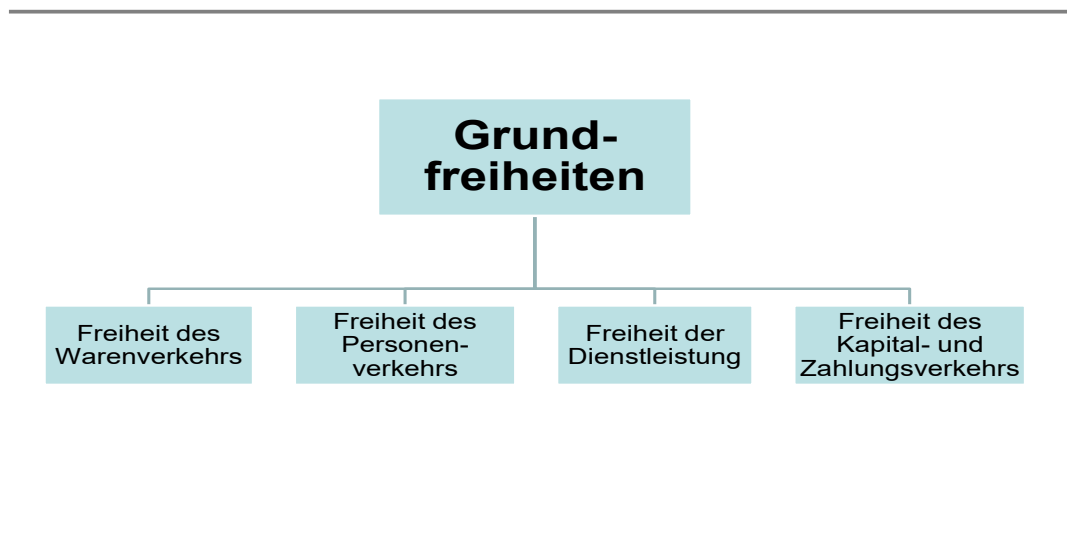


Abbildung 3: Grundfreiheiten im Binnenmarkt

Die Warenverkehrsfreiheit ist in den Art. 28 bis 37 AEUV geregelt. Sie umfasst eine Zollunion, das Verbot von Abgaben gleicher Wirkung, wie etwa Zölle (Art. 30 AEUV), das Verbot von Maßnahmen mengenmäßiger Beschränkungen und aller Maßnahmen gleicher Wirkung (Art. 34 AEUV).

Die Freiheit des Personenverkehrs lässt sich in die Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 45 bis 48 AEUV) und die Niederlassungsfreiheit (Art. 49 bis 55 AEUV) unterteilen. Während erstere hauptsächlich die Freizügigkeit der unselbständig Tätigen beinhaltet, regelt letztere das Recht, sich in einem anderen Mitgliedstaat niederzulassen und eine selbstständige Tätigkeit aufzunehmen. Erfasst ist auch die Möglichkeit, Unternehmen „nach den Bestimmungen des Aufnahmestaates für seine Angehörigen“ zu gründen.

Die Freiheit des Dienstleistungsverkehrs (Art. 56 bis 62 AEUV) gewährt sowohl das Recht, grenzüberschreitende Dienstleistungen zu erbringen als auch solche zu empfangen. Man spricht insoweit von aktiver und passiver Dienstleistungsfreiheit. Nach Art. 57 AEUV ist die Dienstleistungsfreiheit grundsätzlich subsidiär zu den anderen Freiheiten. Es ist also stets zu prüfen, ob nicht eine andere Grundfreiheit einschlägig ist, bevor auf die Art. 56 bis 62 AEUV zurückgegriffen werden kann.

Die Freiheiten des Kapital- und Zahlungsverkehrs (Art. 63 bis 66 AEUV) gewähren die grenzüberschreitende Übertragung von Geld und anderen Vermögenswerten sowie alle Zahlungen im grenzüberschreitenden Verkehr.

Als Auffangtatbestand kommt subsidiär ein allgemeines Diskriminierungsverbot (Art. 18 AEUV) hinzu. Danach dürfen die Mitgliedstaaten niemand aus Gründen der Staatsangehörigkeit diskriminieren. Art. 18 AEUV kommt allerdings nur zur Anwendung, soweit sich die Pflicht zur Gleichbehandlung eines EU-Bürgers mit einem Inländer nicht schon aus den Grundfreiheiten ergibt.

Die Grundfreiheiten sind unmittelbar anwendbares Recht. Sie richten sich primär an die Mitgliedstaaten. Damit sind alle Träger staatlicher Gewalt, also sowohl der Gesetzgeber als auch Behörden und Gerichte gemeint. Für den Einzelnen enthalten sie subjektive Rechte, sich gegenüber den verpflichteten Rechtssubjekten auf die entsprechende Umsetzung des Inhalts berufen zu können. Der nationale Gesetzgeber darf im Anwendungsbereich der Verträge grundsätzlich keine Normen erlassen, die mit den Grundfreiheiten nicht vereinbar sind. Dies ergibt sich aus dem durch die EuGH-Rechtsprechung entwickelten Grundsatz vom Vorrang des Unionsrechts. Daneben müssen auch Behörden und Gerichte die Grundfreiheiten beachten und dürfen eventuell entgegenstehendes nationales Recht infolge des, ebenfalls vom EuGH entwickelten Anwendungsvorrangs des Unionsrechts nicht anwenden. Auch die EU-Organe müssen, etwa bei der Schaffung von Sekundärrechtsakten, die Grundfreiheiten beachten. Private Unternehmen sind grundsätzlich nicht an diese Verbote gebunden. Der EuGH hat ausnahmsweise eine Bindung für private Arbeitgeber, beschränkt auf das Diskriminierungsverbot, anerkannt (EuGH, Urteil vom 6.8.2000, Rs. C-281/98 – Angonese); bereits zuvor hatte das Gericht eine Bindung angenommen, wenn staatliches Recht durch privatrechtliche Regelungswerke (hier: Satzung des europäischen Fußballverbandes) ersetzt wurden (vgl. hierzu im Folgenden die „Bosman-Entscheidung“).

Grundgedanke dieser Regelungen ist, jegliches national-protektionistische Verhalten der Mitgliedstaaten zu unterbinden und so den gemeinsamen Binnenmarkt zu ermöglichen bzw. weiter zu entwickeln und darüber hinaus auch zu schützen. Danach sind alle Diskriminierungen, die ausdrücklich an eine Staatsbürgerschaft oder ein Herkunftsland anknüpfen, also offene Diskriminierungen, verboten. Solche Normen kommen in der Praxis heute nur noch selten vor.

Es stellte sich im Laufe der Zeit heraus, dass auch Maßnahmen, die unterschiedslos auf Inländer als auch auf Ausländer angewandt werden, Handelshemmnisse für den gemeinsamen Markt darstellen können. Diese unterschiedslos geltenden Hemmnisse werden als Beschränkungen bezeichnet. Neben den reinen Beschränkungen, deren Auswirkungen in- und ausländische Bürger oder Waren in gleicher Weise betreffen, kann es auch solche Beschränkungen geben, die zwar unterschiedslos auf in- und ausländische Bürger oder Waren anwendbar sind, deren Auswirkungen in der Praxis ausländische Bürger oder Waren aber rechtlich oder auch nur tatsächlich schlechter stellen. Letztere bezeichnet man als versteckte bzw. mittelbare Diskriminierungen, die ebenfalls verboten sind und etwa an andere Merkmale, z. B. Wohnsitz oder regelmäßigen Aufenthaltsort, anknüpfen und dadurch mittelbar zu einer Benachteiligung führen. Eine Abgrenzung zwischen einer versteckten bzw. mittelbaren Diskriminierung und einer allgemeinen Beschränkung ist allerdings schwierig. Vor diesem Hintergrund hat der EuGH die Grundfreiheiten mittlerweile nicht nur als Diskriminierungs-, sondern auch als Beschränkungsverbot ausgelegt. Auf die Entwicklung in der Rechtsprechung wird im Rahmen der Prüfung der Grundfreiheiten näher eingegangen.

Die Grund- bzw. Marktfreiheiten sind damit ein wesentliches Element für das Bestehen eines freien Binnenmarktes. Diese sind allerdings zur Erhaltung eines funktionierenden Binnenmarktes nicht ausreichend. Es bedarf daher noch weiterer Instrumentarien, um den Binnenmarkt zu verwirklichen bzw. zu sichern.

Weitere wichtige Instrumente sind die Rechtsangleichung, das Beihilferecht, die Währungsunion sowie das Wettbewerbsrecht. Durch staatliche Beihilfen ist es den Mitgliedsstaaten möglich, freien Wettbewerb im Binnenmarkt zugunsten ihrer nationalen Unternehmen zu verzerren. Demgegenüber sind es bei Kartellen und dem Mißbrauch marktbeherrschender Stellungen die Unternehmen selbst, die der Versuchung unterliegen, durch Absprachen, Marktaufteilung und sonstige Verhaltensweisen eigennützig den Wettbewerb zu verfälschen. In beiden

Fällen ist es die Aufgabe des europäischen Wettbewerbsrechts, einen freien und fairen Wettbewerb im europäischen Binnenmarkt zu sichern. Wegen seiner hohen Praxisrelevanz ist das Wettbewerbsrecht Gegenstand von Kapitel 6, in dem die grundsätzlichen Prinzipien vorgestellt werden. Gegenstand des folgenden Abschnitts sind die anderen oben genannten binnenmarktbezogenen Instrumentarien, und zwar die Rechtsangleichung, das Beihilfeverbot und die gemeinsame Währung.

5.1.2 Rechtsangleichung

Die Rechtsangleichung durch Rechtsakte des europäischen Gesetzgebers (Sekundärrecht) ist ein wichtiges Instrument zur Aufrechterhaltung eines funktionierenden Binnenmarktes. Die Grundfreiheiten alleine reichen hierfür nicht aus. So führt ein Verstoß gegen eine Grundfreiheit lediglich dazu, dass eine innerstaatliche Regelung im grenzüberschreitenden Verkehr nicht angewendet werden darf, um den freien Markt nicht zu gefährden. Die nationalen Bestimmungen werden durch das Europarecht damit nur insoweit überlagert, als sie mit den Grundfreiheiten als Rahmenordnung kollidieren. Die materiellen Bestimmungen des nationalen Rechts werden aber dadurch nicht vereinheitlicht. Die EU ist daher zum Erlass von sekundärem Unionsrecht, insbesondere durch eine Verordnung oder eine Richtlinie zur Angleichung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Binnenmarkt auswirken, ermächtigt (Art. 114, 115 AEUV). So wurden in der Vergangenheit vor allem auf Grundlage von Art. 114 AEUV zahlreiche Richtlinien und Verordnungen geschaffen, die die Rechtslage in dem jeweiligen Mitgliedstaat modifizieren und damit die wirtschaftliche Betätigung unmittelbar beeinflussen. Die Rechtsangleichung bzw. Rechtsharmonisierung führt damit zu einer materiellen Harmonisierung der in den Mitgliedstaaten bestehenden Bestimmungen. Eine solche Rechtsharmonisierung betrifft bislang vor allem viele Bereiche des Wirtschaftsrechts, etwa das Arbeits- und Sozialrecht, das Handels- und Gesellschaftsrecht, das Versicherungsrecht, den gewerblichen Rechtsschutz oder auch das Verbraucher- und Zivilrecht.

5.1.3 Beihilfeverbot und gemeinsame Währung

Neben den Grundfreiheiten und den Maßnahmen zur Rechtsangleichung enthalten die Verträge Regelungen zur Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen durch staatliche Beihilfen an Unternehmen (Art. 107 bis 109 AEUV). Grundgedanke ist dabei, dass der angestrebte Wettbewerb innerhalb des Wirtschaftsraums der EU gefährdet wäre, wenn jeder Mitgliedstaat nach freier Entscheidung seine Wirtschaft subventionieren könnte. Staatliche Vergünstigungen, die einzelne Mitgliedstaaten einem Unternehmen gewähren wollen, sind daher nach dem Beihilfeverbot des Art. 107 Abs. 1 AEUV grundsätzlich unzulässig und nur unter engen Voraussetzungen zulässig.

Das Binnenmarktkonzept wird weiterhin ergänzt durch die gemeinsame Währung, den Euro. Die rechtlichen Grundlagen zur Währungsunion sind in den Art. 127 bis 144 AEUV (i. V. m. Art. 3 Abs. 1 lit. c AEUV) enthalten. Wichtigstes Gremium ist die Europäische Zentralbank mit Sitz in Frankfurt (Art. 282 ff. AEUV).

5.2 GEMEINSAMER PRÜFUNGSRAHMEN VON GRUNDFREIHEITEN

5.2.1 Dreistufiger Prüfungsaufbau

Ob eine bestimmte Maßnahme gegen eine Grundfreiheit verstößt, wird vom EuGH üblicherweise in drei Schritten geprüft, um die einschlägigen Rechtsfragen voneinander trennen zu können; es ist vergleichbar mit der Prüfung des Vorliegens von Grundrechtsverletzungen im deutschen Recht.

- Anwendungsbereich der Grundfreiheit
- Vorliegen einer Beeinträchtigung
- Rechtfertigung der Beeinträchtigung

5.2.2 Anwendbarkeit und Schutzbereich

Erstens geht es um die Feststellung, dass die Grundfreiheit unmittelbar im nationalen Recht anwendbar ist. Dabei ist zunächst zu prüfen, ob die EU in diesem betreffenden Bereich bereits so genanntes Sekundärrecht mit dem Ziel einer Rechtsangleichung geschaffen hat. Existiert eine solche Norm, z. B. eine Verordnung oder eine Richtlinie, dann ist diese Regelung vorrangig zu beachten.

Soweit dies nicht der Fall ist, geht es um die Frage, ob der Schutz- bzw. der Anwendungsbereich der Grundfreiheit betroffen ist. Dabei dient der sachliche Anwendungsbereich der Abgrenzung der Grundfreiheiten untereinander. Zu ermitteln ist der Tatbestand der jeweiligen Grundfreiheit, d. h. also, ob es sich um Waren, Dienstleistungen, Niederlassung etc. handelt. Dabei kommt es auf den wirtschaftlichen Kern der Grundfreiheiten an. Rein karitative Tätigkeiten sind vom Schutzbereich aller Grundfreiheiten ausgenommen. Dagegen schließt ein nicht-wirtschaftlicher Bezug einer Tätigkeit, wie z. B. Sport oder Bildung, den Anwendungsbereich nicht aus.

Zu beachten ist, dass bestimmte Bereiche vom Anwendungsbereich einer Grundfreiheit ausgenommen sein können. So gilt etwa die Arbeitnehmerfreizügigkeit nicht für bestimmte Beschäftigte in der öffentlichen Verwaltung (Art. 51 AEUV), sofern deren Tätigkeit unmittelbar mit der Ausübung von öffentlicher bzw. hoheitlicher Gewalt verbunden ist. Dieses Merkmal wird vom EuGH allerdings restriktiv ausgelegt, so dass im Prinzip nur Tätigkeiten, wie z. B. Polizei, Streitkräfte, Rechtspflege oder Steuerverwaltung, darunter fallen, während staatliche Einrichtungen, die mit der Verwaltung und der Erbringung von Dienstleistungen betraut sind, nicht zur Ausübung öffentlicher Gewalt zählen.

Bei den Personenverkehrsfreiheiten ist in diesem Zusammenhang auch der persönliche Anwendungsbereich zu prüfen. Grundsätzlich sind Träger der Grundfreiheiten alle Unionsbürger (Art. 45 Abs. 2, 49, 56 AEUV). Die Niederlassungsfreiheit erstreckt sich nach Art. 54 AEUV (für die Dienstleistungsfreiheit vgl. Art. 62 AEUV) auch auf Gesellschaften, die nach den Vorschriften eines Mitgliedstaates gegründet wurden und ihren satzungsmäßigen Sitz oder ihre Hauptverwaltung in der EU haben.

Zudem muss der Sachverhalt grenzüberschreitend sein, d. h. reine Inlands Sachverhalte unterliegen nicht den Grundfreiheiten. So müssen z. B. Waren, Personen oder Dienstleistungen eine Landesgrenze innerhalb der EU überschreiten; zumindest muss eine derartige Grenzüberschreitung geplant sein.

5.2.3 Beeinträchtigung

Zweitens geht es um die Feststellung, ob eine Beeinträchtigung durch Adressaten der Grundfreiheiten vorliegt. Adressaten der Grundfreiheiten sind die Mitgliedstaaten und die Organe der EU. Ausnahmsweise können auch private Akteure den Binnenmarkt beeinträchtigen, wenn dessen Handeln dem Mitgliedstaat funktional zuzurechnen ist. So hat der EuGH eine Beeinträchtigung darin gesehen, dass eine GmbH, die vom Staat mit hoheitlichen Aufgaben (hier: Lebensmittelkontrolle) beauftragt worden ist, das deutsche CMA-Gütesiegel vergibt (EuGH, C-325/00, NJW 2002, 3609). Für die Arbeitnehmerfreizügigkeit hatte der EuGH

ausnahmsweise die Schutzwirkung auch gegenüber Eingriffen durch einen privaten Arbeitgeber anerkannt, wobei diese Drittwirkung auf das Diskriminierungsverbot beschränkt worden ist (EuGH, Rs. 281/98, Urteil vom 6.6.2000, Slg. 2000, I-4139, EuZW 2000, 468 - Angonese); ebenso wurde, wie erwähnt, eine Bindungswirkung anerkannt, wenn staatliches Recht durch private Regelungen ersetzt wurde, wie etwa die Satzung eines Fußballverbandes (EuGH, Urteil v. 15.12.1995, RS C-415/93, Slg. 1995, I-4921, in NJW 1996, 505 ff. - Bosman). Damit sollte gerade im Bereich des Arbeitsrechts verhindert, dass verbotene staatliche Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit auf dem Umweg über privatrechtliche Vereinbarungen ermöglicht werden. In der „Bosman-Entscheidung“ ging es vor allem um die Transferregelungen im Profi-Fußball. Nach den Statuten der europäischen Berufs-Fußballverbände durften damals bei Meisterschaftsspielen nicht mehr als drei Ausländer gleichzeitig eingesetzt werden. Bei einem Vereinswechsel eines Spielers war auch nach Ablauf des Vertrages durch den neuen Verein an den bisherigen Verein eine Ablösesumme zu zahlen (häufig Beträge von mehreren Millionen Euro). Der Kläger Bosman, der bei einem belgischen Fußballverein unter Vertrag stand, wollte keine weitere Vertragsverlängerung zu geringeren Bezügen und wurde auf die Transferliste gesetzt. Ein Transfer mit einem französischen Fußballverein (aus der zweiten Liga) scheiterte, weil dieser nicht bereit war, die verlangte Ablösesumme zu zahlen und der belgische Verein des Klägers daher keine Freigabe durch den Verband beantragte. Bosman klagte gegen daraufhin gegen diese Beschränkung vor einem belgischen Gericht. Das Gericht legte im Rahmen dieses Verfahrens die Frage der Konformität dieser Statuten mit den Grundfreiheiten dem EuGH zur Prüfung vor. Art. 45 AEUV gilt daher auch bei privaten Rechtsverhältnissen; Berufssport zählt dabei als wirtschaftliche Tätigkeit. Der EuGH sah sowohl in der Transferregelung als auch in der den Einsatz von Ausländern bei Meisterschaftsspielen beschränkenden Klauseln einen Verstoß gegen die Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 45 AEUV), da es sich hier um eine unterschiedliche Behandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit handelte. Eine Rechtfertigung, z. B. wegen sportlicher Gründe bzw. berechtigten Interessen der auszubildenden Vereine, hat der EuGH in diesem Fall nicht anerkannt. Damit soll gerade im Bereich des Arbeitsrechts verhindert werden, dass verbotene staatliche Beschränkungen der Freiheit auf dem Umweg über privatrechtliche Vereinbarungen ermöglicht werden und damit der Zugang zum (ausländischen) Arbeitsmarkt versperrt würde. Zudem ist der überwiegende Teil der Arbeitsverhältnisse privatrechtlicher Natur, so dass eine Beschränkung auf staatliche Arbeitsverhältnisse die Arbeitnehmerfreizügigkeit faktisch wirkungslos machen würde.

Nach der Rechtsprechung des EuGH ist als eine Beeinträchtigung jede Maßnahme anzusehen, die Auslandssachverhalte schlechter behandelt als inländische. So dürfen ausländische Unionsbürger oder rechtmäßig hergestellte bzw. in die EU importierte Waren aus anderen EU-Staaten nicht schlechter behandelt werden als inländische Staatsbürger oder inländische Waren. Diese Grundfreiheiten zielten damit quasi auf offene Diskriminierungen ab. Ebenso verboten sind aber auch versteckte Diskriminierungen, die ausländische Produkte oder Arbeitnehmer aus anderen EU-Staaten typischerweise innehaben; dies gilt z. B. für Wohnsitzerfordernisse oder Transportwege. Eine Beeinträchtigung wäre z. B. eine Regelung, nach der in Deutschland Frischfleisch nur zugelassen wird, wenn die Dauer des Transports von der Schlachtung bis zum Verkaufsort eine Stunde nicht überschreitet. Es handelt sich damit im Endeffekt um eine Ausgestaltung des allgemeinen Diskriminierungsverbots, das auf eine Inländergleichbehandlung abzielt.

Der EuGH erweiterte im Rahmen von mehreren Entscheidungen, insbesondere zunächst zur Warenverkehrsfreiheit, den Anwendungsbereich der Grundfreiheiten, in dem er eine Beeinträchtigung bereits dann annahm, wenn nationale Maßnahmen die Ausübung der Freiheiten

behindern oder weniger attraktiv machen können. Eine Beeinträchtigung liegt danach nicht nur bei Diskriminierungen vor, sondern auch bei (diskriminierungsfreien) Beschränkungen, d. h., dass auch vollständig diskriminierungsfreie Maßnahmen einen Eingriff in die Grundfreiheit darstellen konnten. Zum besseren Verständnis dieser nicht einfach nachzuvollziehenden Rechtsprechung des EuGH sollen daher die grundlegenden Entscheidungen zur Warenverkehrsfreiheit im Folgenden kurz dargestellt werden. Zum Schutz des freien Warenverkehrs sind nach Art. 34 und 35 AEUV mengenmäßige Einfuhr- und Ausfuhrbeschränkungen von Waren und „Maßnahmen gleicher Wirkung“ verboten.

In seiner Entscheidung (EuGH, Urteil v. 11.07.1974, C-8/74; Slg., 1974, S. 837 ff. - Dassonville) definierte der EuGH den Begriff „Maßnahme gleicher Wirkung“ (Art. 34 AEUV) als „jede Handelsregelung, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar, tatsächlich oder potenziell zu behindern“. In der Entscheidung ging es darum, dass gegen einen belgischen Händler aufgrund eines fehlenden – nach belgischem Recht notwendigen – Ursprungsnachweises für aus Frankreich eingeführten Whisky ein Strafverfahren eingeleitet wurde; diese Ursprungsbescheinigung der britischen Behörden konnte der Händler nicht vorlegen. Im Rahmen dieses Verfahrens legte das belgische Gericht dem EuGH die Frage vor, ob in der belgischen Regelung eine „Maßnahme gleicher Wirkung“ zu sehen sei.

Nach dieser weiten Interpretation können auch Vorschriften, die keine protektionistische Absicht beinhalten, einen freien Warenverkehr behindern, so etwa Regelungen des Ein- und Ausfuhrverfahrens oder Regelungen, die die Herstellung, Zusammensetzung oder Vermarktung eines Produktes zum Gegenstand haben. Zudem reichte bereits die Eignung zu einer Beeinträchtigung, so dass es nicht darauf ankam, ob eine Beeinträchtigung bereit vorlag. Damit konnten in der Folgezeit auch diskriminierungsfreie Maßnahmen als Beeinträchtigung angesehen werden.

Konsequenz dieser Rechtsprechung ist im Rahmen des Anwendungsbereichs eine faktische Umkehr der Beweislast. Während bis dahin die Kommission oder der Bürger eine Diskriminierung nachweisen mussten, um sich auf die Grundfreiheit berufen zu können und einen Rechtfertigungsgrund auszulösen, stellt nunmehr jede staatliche Maßnahme in irgendeiner Form eine Behinderung und damit einen Eingriff in die Grundfreiheit dar. Der Staat muss danach nachweisen, dass die Beschränkung ausnahmsweise gerechtfertigt ist. Diese weite Definition hatte der EuGH in der Folgezeit auch auf andere Grundfreiheiten übertragen und diese – trotz des unterschiedlichen Wortlauts - von einem Diskriminierungsverbot zu einem Beschränkungsverbot weiterentwickelt.

In der Folgezeit grenzte der EuGH den Begriff „Maßnahmen gleicher Wirkung“ allerdings wieder ein, da die Unternehmer nach der Entscheidung „Dassonville“ jede nationale Vorschrift, die für sie nachteilig war, mit Bezugnahme auf eine Verletzung der Warenverkehrsfreiheit angriffen, obwohl es offensichtlich nicht um eine Beschränkung des Marktzugangs gegangen war (EuGH, Urteil v. 24.11.1993, C-267/91 und C-268/91, Slg. S.I-6097 - „Keck und Mithouard“). In dieser „Keck“-Entscheidung ging es um zwei französische Supermarktleiter, die gegen das französische Verbot, Waren unter Einstandspreis zu verkaufen, verstoßen hatten. Im daraufhin eingeleiteten Strafverfahren machten sie die Unvereinbarkeit dieses Verbots mit den Grundfreiheiten, insbesondere der Warenverkehrsfreiheit, geltend. Das Strafgericht legte diese Frage dem EuGH zur Vorabentscheidung vor, der im Ergebnis die Vereinbarkeit dieser Regelung mit dem Europarecht bejahte. Der EuGH entschied hier, dass nicht diskriminierende Verkaufsbeschränkungen, die gar nicht auf den grenzüberschreitenden Warenverkehr einwirken sollen, nicht als „Maßnahme gleicher Wirkung“ im Sinne von Art. 34 AEUV anzusehen sind. Voraussetzung für die Bereichsausnahme ist, dass diese Regelungen „für alle

betroffenen Wirtschaftsakteure gelten, die ihre Tätigkeit im Inland ausüben und, sofern sie den Absatz der inländischen Erzeugnisse und der Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten rechtlich wie tatsächlich in der gleichen Weise berühren“, d. h., dass also nicht der Marktzugang betroffen ist (EuGH - NJW 1994, 121 - „Keck und Mithouard“).

Nach dieser Entscheidung sind also Verkaufsmodalitäten, die die Vermarktung und den Vertrieb des Produktes betreffen und die Frage regeln, von wem, wo, wann und wie die Ware gehandelt werden darf (z. B. Ladenöffnungszeiten, Werbevorschriften oder Verkaufsbeschränkungen) von den Verboten der Warenverkehrsfreiheiten ausgenommen sind, wenn inländische und ausländische Waren gleichermaßen betroffen sind (sog. diskriminierungsfreie Verkaufsmodalitäten). Dagegen stellen produktbezogene Regelungen, die also die Ware selbst betreffen (z. B. Zustand, Größe, Gewicht, Form, Farbe, Qualitätsmerkmale, Inhaltsstoffe, Bezeichnungen oder die Verpackung) nach wie vor (rechtfertigungsbedürftige) Beschränkungen dar, wenn sie den Import ausländischer Waren betreffen und inländische und ausländische Waren rechtlich und faktisch unterschiedlich von der einschränkenden Norm betroffen sind. Der EuGH hat entschieden, dass eine Maßnahme auch dann Auswirkungen auf den Marktzugang hat, wenn deren Wirkung ungewiss, indirekt oder mittelbar ist (EuGH, Rs. C-69/88, ECLI:EU:C:1990:97 – Krantz; vgl. Ruffert/Grischek/Schramm, JuS 2021, 407 (409) mit Hinweis, dass diese Abgrenzung oft nicht immer eindeutig vorzunehmen ist).

Diese vornehmlich für die Warenverkehrsfreiheit entwickelten Grundsätze hatte der EuGH in späteren Entscheidungen im Prinzip auch auf die anderen Grundfreiheiten übertragen. Danach sind Regelungen, die nicht den Marktzugang, sondern lediglich die Ausübung der Grundfreiheiten betreffen, von vornherein keine verbotenen Maßnahmen.

In einigen späteren Entscheidungen entwickelte der EuGH mit dem „3-Stufen-Test“ einen anderen dogmatischen Ansatz (Vgl. EuGH, Urteil v. 26.4.2012, C-456/10 - Anett, ECLI:EU:C:2012:241 = EuZW 2012, 508); EuGH, C-333/14 – Scotch Whisky, ECLI:EU:C:2015:8451 = NJW 2016, 621), den er neben oder anstatt der „Keck-Rechtsprechung“ anwendet, insbesondere wenn die Abgrenzung zwischen Produkt- und Verkaufsmodalitäten schwierig ist (und grundsätzlich zu den gleichen Ergebnissen führt). Danach handelt es sich um eine „Maßnahme gleicher Wirkung“ nach Art. 34 AEUV, wenn die nationale Maßnahme

- bezweckt oder bewirkt, dass aus anderen EU-Staaten eingeführte Waren weniger günstig als inländische Waren behandelt werden (offene oder versteckte Diskriminierung) oder
- bestimmte Anforderungen an die Produktbeschaffenheit stellt, die zwar unterschiedslos für alle Waren gelten, jedoch der inländischen Verkehrsfähigkeit einer im Herkunftsstaat rechtmäßig in den Verkehr gebrachten Ware entgegenstehen oder
- in sonstiger Weise den Marktzugang einer Ware aus einem anderen Mitgliedstaat behindern.

5.2.4 Rechtfertigungsebene

Drittens ist noch zu prüfen, ob eine Rechtfertigung vorliegt. Ein Eingriff in den Schutzbereich einer Grundfreiheit durch einen der genannten Adressaten führt noch nicht zwangsläufig zur Unzulässigkeit der nationalen Maßnahme. Ein mitgliedstaatlicher Eingriff in den Schutzbereich

einer Grundfreiheit kann aus sachlichen Gründen gerechtfertigt sein. Die geschriebenen Rechtfertigungsgründe werden explizit im AEUV genannt, und zwar in Art. 36 AEUV für die Warenverkehrsfreiheit, in Art. 45 Abs. 3 AEUV für die Arbeitnehmerfreizügigkeit, in Art. 52 AEUV für die Niederlassungsfreiheit und i. V. m. Art. 62 AEUV für die Dienstleistungsfreiheit sowie in Art. 65 AEUV für den freien Kapital- und Zahlungsverkehr. Bei der Warenverkehrsfreiheit werden in Art. 36 AEUV z. B. die Schutzgüter der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, aber auch die Gesundheit und das Leben von Menschen, Tieren oder Pflanzen, der Schutz nationalen Kulturguts oder der Schutz des gewerblichen und kommerziellen Eigentums aufgezählt. Bei der Prüfung der Rechtfertigung ist zu beachten, dass die Grundfreiheiten als Regelfälle weit auszulegen sind, während die geschriebenen Rechtfertigungsgründe (als Begrenzung einer unionsrechtlich garantierten Freiheit) stets eng auszulegen sind. Die Beweislast für das Vorliegen eines Rechtfertigungsgrundes tragen die Mitgliedstaaten. Mit Art. 36 AEUV können damit sowohl unmittelbar und mittelbar diskriminierende als auch diskriminierungsfreie staatliche Maßnahmen, die nicht nach der Warenherkunft unterscheiden, gerechtfertigt werden (Vgl. Ruffert/Grischek/Schramm, JuS, 2021, 407 (410) m. w. N.; vgl. Haratsch/Koenig/Pechstein, Rn. 847 ff. m. w. N.).

Um dem weiten Anwendungsbereich der Grundfreiheiten gerecht zu werden, hat der EuGH in der Entscheidung „Cassis de Dijon“ (EuGH – C-120/78, Slg. S. 649, NJW 1979, 1766 - „Cassis de Dijon“ - Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein) weitere (ungeschriebene) Rechtfertigungsgründe, mit denen Mitgliedstaaten mögliche Eingriffe rechtfertigen können, entwickelt, und zwar die so genannten „zwingenden Erfordernisse des Allgemeinwohls“. Grundlage der Entscheidung war, dass die REWE AG den Likör „Cassis de Dijon“ aus Frankreich nach Deutschland importieren und dort verkaufen wollte. Dies wurde ihr durch die Verwaltung verboten, da der Alkoholgehalt für Likör nach dem damaligen deutschen Branntweinmonopolgesetz zu niedrig war. REWE sah in dieser nationalen Regelung eine Maßnahme, die einer mengenmäßigen Beschränkung in der Wirkung gleich stehe und damit gegen Art. 34 AEUV verstoße. Das angerufene Finanzgericht legte dem EuGH diese Frage zur Vorabentscheidung vor. Dieser sah in der deutschen Regelung eine „Maßnahme gleicher Wirkung“. Nach Ansicht des EuGH können danach als ungeschriebene Rechtfertigungsgründe auch „zwingende Erfordernisse des Allgemeinwohls“ in Betracht kommen. Der EuGH hat bei der Warenverkehrsfreiheit den Schutz der Umwelt und der Verbraucher, den Schutz der öffentlichen Gesundheit, die wirksame steuerliche Kontrolle oder die Lauterkeit des Handelsverkehrs als Rechtfertigungsgründe anerkannt; bei anderen Grundfreiheiten wurden noch der Jugendschutz oder die Erhaltung der Medienvielfalt als „zwingende Erfordernisse des Allgemeininteresses“ genannt. Die Aufzählung ist allerdings nicht abschließend. Den Mitgliedstaaten wird hier eine Einschätzungsprärogative zugestanden (Vgl. ausführlich zu den zwingenden Gründen bzw. Erfordernissen des Allgemeininteresses Haratsch/Koenig/ Pechstein, Rn. 857 ff. m. w. N.).

Der Anwendungsbereich dieser Rechtfertigungsgründe ist im Einzelnen umstritten. Es steht jedenfalls fest, dass der EuGH eine Rechtfertigung mit den „zwingenden Erfordernissen des Allgemeininteresses“ nur dann zulässt, wenn es sich um diskriminierungsfreie Beschränkungen handelt, d. h. um Regelungen, die unterschiedslos auf inländische und eingeführte ausländische Waren anwendbar sind. Das bedeutet, dass unmittelbare Diskriminierungen, z. B. wegen der Warenherkunft oder der Staatsangehörigkeit etc., nur durch die geschriebenen Rechtfertigungsgründe und nicht durch die vom EuGH entwickelten „zwingenden Erfordernisse des Allgemeininteresses“ („Cassis-Formel“; vgl. auch EuGH, NJW 2023, 2471 (2472)) gerechtfertigt werden können (Vgl. hierzu Ruffert/Grischek/Schramm, JuS, 2021, 407 (410) m. w. N.).

Kann sich also ein Mitgliedsstaat zur Rechtfertigung seiner diskriminierenden oder beschränkenden Maßnahme auf einen sachlichen Grund berufen, muss dieser die Maßnahme weiterhin verhältnismäßig anwenden und nach Art. 6 AEUV die Grundrechte der EU beachten; es geht also um die Beschränkungen, denen die beeinträchtigende Maßnahme ihrerseits unterliegt (sog. „Schraken-Schraken“, die die Grenze der Rechtfertigung bilden). Der EuGH prüft hierbei, ob die Maßnahme geeignet ist, die Erreichung des Ziels zu gewährleisten und dabei nicht über das Maß hinausgeht, was für die Zielerreichung erforderlich ist (EuGH, C-110/05, in EuZW 2009, 173 – Kradanhänger). Der Schwerpunkt der Prüfung liegt regelmäßig auf der Prüfung der Erforderlichkeit. Es erfolgt hier eine Güterabwägung, d. h., ob es sich um das „mildeste Mittel“ zur Erreichung des Ziels gehandelt hat, was in zahlreichen Entscheidungen des EuGH häufig nicht der Fall war.

Stellt sich heraus, dass z. B. eine bestimmte staatliche Regelung im grenzüberschreitenden Verkehr nicht angewendet werden darf, z. B. eine Regelung, die spezielle inländische Produktanforderungen vorsieht, dann bleibt diese im nationalen Recht nach wie vor gültig. Das kann dazu führen, dass Inländer aufgrund des europäischen Rechts diskriminiert bzw. benachteiligt werden. Diese so genannte umgekehrte Diskriminierung (Inländerdiskriminierung) ist hinzunehmen. So verstößt z. B. eine Regelung, die strengere Produktanforderungen für inländische, aber nicht für ausländische Waren vorsieht, nicht gegen die Grundfreiheiten.

Zudem besteht wegen des Verstoßes gegen eine Unionsregelung auch eine Schadensersatzverpflichtung des Staates (Art. 268, 340 AEUV). Im Folgenden soll auf einige Besonderheiten der jeweiligen Grundfreiheiten kurz eingegangen werden.

5.3 WARENVERKEHRSFREIHEIT

Als Waren gelten alle körperlichen Gegenstände, die über eine Grenze verbracht werden und Gegenstand von Handelsgeschäften sein können, z. B. Kunstgegenstände, Abfälle, Software (auf einem Datenträger; sofern dies nur in digitaler Form übertragen wird, ist eher die Dienstleistungsfreiheit betroffen), Gas, Wasser und Strom (trotz fehlender Verkörperung wird dieser jedoch, wie auch Gas und Wasser, in Leitungen transportiert und weist einen Handelswert auf (Vgl. Sommer, Rn. 362 ff. m. w. N. zum Begriff „Ware“).

Ein persönlicher Anwendungsbereich existiert im Rahmen der Warenverkehrsfreiheit nicht. Es geht hier - im Gegensatz zur Personenverkehrs- und Dienstleistungsfreiheit - nicht um den Schutz persönlicher Freiheiten von Unionsbürgern, sondern vornehmlich um den Schutz des freien Warenhandels zwischen den Mitgliedstaaten.

Damit kommt es nicht auf die persönlichen Eigenschaften des Eigentümers oder Händlers an, so dass sich auf die Warenverkehrsfreiheit sowohl Unionsbürger als auch Nichtunionsbürger wie auch juristische Personen beziehen können. In Bezug auf die Warenverkehrsfreiheit hat der EuGH eine horizontale Wirkung strikt abgelehnt, jedoch gleichfalls festgestellt, dass das Handeln Privater dem Staat dann zugerechnet wird, wenn deren Handeln auf staatlicher Initiative beruht oder mit staatlicher Billigung erfolgt (EuGH, Urteil vom 24.11.1982, C-249/81, Slg. 1982, 4005 – „Buy Irish“; in diesem Verfahren ging es um eine von der irischen Regierung (personell und finanziell) unterstützte privatrechtliche Organisation, die mit einer Werbekampagne den Konsum der heimischer Produkte speziell fördern sollte).

Das bedeutet für den Anwendungsbereich, dass die Waren entweder

- aus einem Mitgliedstaat stammen,

- sich gemäß Art. 28 AEUV in freiem Verkehr eines Mitgliedstaates befinden, d. h. also, dass sie aus Drittstaaten in die EU ordnungsgemäß eingeführt worden sein müssen (Art. 29 AEUV) oder
- die Grenze eines Mitgliedstaates überquert haben müssen.

Unproblematisch ist es, wenn eine Ware ausschließlich in einem Land erzeugt oder hergestellt wurde. Waren, an deren Herstellung mehrere Länder beteiligt sind, haben ihren Ursprung grundsätzlich in dem Land, in dem die letzte wesentliche Bearbeitung stattgefunden hat und nicht nur ihre bloße „Zusammensetzung“ (EuGH, Slg. 1989-I, 4253 - Videorecorder).

Ein Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit kann zunächst durch Ein- und Ausfuhrzölle und Abgaben zollgleicher Wirkung erfolgen. Diese sind nach Art. 30 AEUV verboten und können auch nicht gerechtfertigt werden (Art. 28, 30 ff. AEUV). Die Zollunion ist im gewerblichen Bereich bereits seit Ende der 1960er Jahre erreicht worden.

Die Warenverkehrsfreiheit verbietet vor allem mengenmäßige Beschränkungen der Warenein- und ausfuhr, z. B. durch staatlich angeordnete Ein- und Ausfuhrkontingente oder vollständige Ein- und Ausfuhrverbote (Art. 34, 35 AEUV), die aber heute kaum noch vorkommen. Häufiger anzutreffen sind die so genannten versteckten Diskriminierungen, die zwar formal in- und ausländische Produkte gleichermaßen betreffen, aber ausländische Waren in tatsächlicher Hinsicht benachteiligen. So war das Merkmal „Maßnahmen gleicher Wirkung“ und deren Rechtfertigung, wie im vorherigen Abschnitt aufgezeigt, vielfach Gegenstand von EuGH-Entscheidungen gewesen.

Der Binnenhandel kann nicht nur durch eine staatliche Maßnahme, sondern auch durch ein (pflichtwidriges) Nichthandeln von Seiten eines Mitgliedstaates beeinträchtigt werden. Der EuGH leitet dazu aus Art. 34 AEUV i. V. m. Art. 4 Abs. 3 EUV die Pflicht der Mitgliedstaaten ab, alle erforderlichen und geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um in ihrem Hoheitsgebiet die Beachtung der Grundfreiheiten zu gewährleisten. In dem vom EuGH erstmals zu entscheidenden Fall hatte es Frankreich unterlassen, geeignete Schutzmaßnahmen für die Lebensmitteltransporte aus anderen Mitgliedstaaten gegen die demonstrierenden französischen Bauern, die Einfuhrblockaden errichtet hatten, zu ergreifen (EuGH, Urteil v. 9.12.1997, Rs. C 265/95, Slg. 1997, I-6959, NJW 1998, 1931 – Kommission/Frankreich). Diese Schutzpflicht wurde durch ein (jahrelanges) Unterlassen einer effektiven Abwehr der Beschränkung durch die französischen Behörden verletzt (Vgl. Sommer, Rn. 451 m. w. N.).

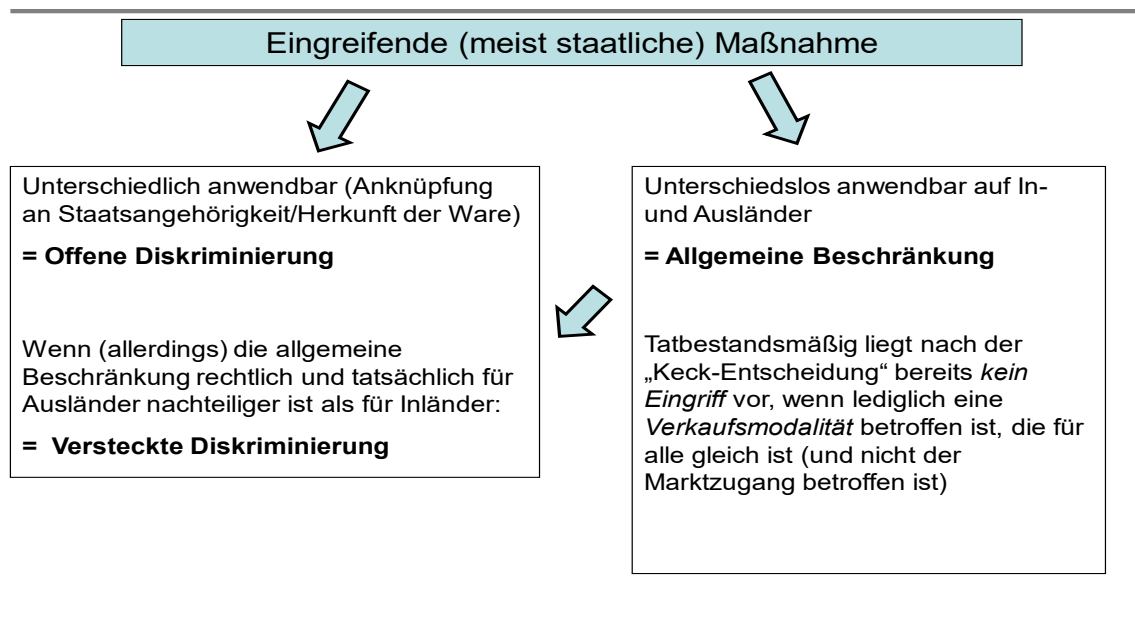


Abbildung 4: Eingreifende (meist staatliche) Maßnahmen

Die Grundfreiheiten unterliegen Schranken, d. h. eine Beeinträchtigung kann gerechtfertigt sein. So kann ein Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit nach Art. 36 AEUV mit dem Schutz der Gesundheit von Personen oder aus Gründen der öffentlichen Sicherheit gerechtfertigt werden. Diese dort genannten Gründe werden allerdings vom EuGH sehr restriktiv interpretiert. Offene und auch versteckte (mittelbare) Diskriminierungen können nur mit diesen Gründen nach Art. 36 AEUV gerechtfertigt werden. Diskriminierungsfreie Beschränkungen können dagegen sowohl mit Art. 36 AEUV als auch mit den „zwingenden Gründen des Allgemeininteresses“ gerechtfertigt werden. Allerdings unterliegen diese Beschränkungen ihrerseits ebenfalls Schranken („Schranken-Schranken“), d. h., dass diese Beschränkung verhältnismäßig sein muss. In seinen Entscheidungen kam der EuGH häufig zu dem Ergebnis, dass die jeweilige Maßnahme, die faktisch ein „Importverbot“ für den betreffenden Importeur bedeutete, nicht das „mildeste Mittel“ zur Zielerreichung gewesen war.

Zur weiteren Veranschaulichung soll im Folgenden die Entscheidung des EuGH zum deutschen „Reinheitsgebot für Bier“ vorgestellt werden, der folgender Sachverhalt zugrunde lag. Nach dem deutschen Biersteuergesetz dürfen zur Herstellung von Bier nur die dort genannten Zutaten (Gerstenmalz, Hopfen, Hefe und Wasser) verwendet werden. Enthält ein ausländisches Bier andere Stoffe, z. B. Geschmacksmanipulatoren oder Konservierungsmittel, darf dieses nicht unter der Bezeichnung „Bier“ in Deutschland in den Verkehr gebracht werden. Dieses Reinheitsgebot stellte damit faktisch ein Verkaufsverbot für ausländische Bierproduzenten dar. Die Kommission leitete daraufhin gegen die Bundesrepublik Deutschland ein Vertragsverletzungsverfahren wegen eines Verstoßes gegen Art. 34 AEUV („Maßnahme gleicher Wirkung“) ein. In diesem Verfahren berief sich die beklagte Bundesrepublik Deutschland als Rechtfertigung auf den Schutz der Verbraucher vor Irreführung sowie auf den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung. Nach Ansicht des EuGH dient diese Regelung dem Schutz der

Verbraucher vor Irreführung. Ein deutscher Verbraucher verbindet mit dem Begriff „Bier“ ein Getränk, das nach dem deutschen Reinheitsgebot gebraut ist. Enthält es andere Inhaltsstoffe, so wird ein Verbraucher insoweit über die Beschaffenheit des Getränks getäuscht. Im Rahmen der Prüfung der Rechtfertigung kommt es auch auf die Verhältnismäßigkeit an. In diesem Fall wäre nach Auffassung des EuGH eine erweiterte Etikettierung ausreichend gewesen, um eine Irreführung der Verbraucher zu vermeiden (sog. „Labelling-Doktrin“). Auch in anderen Entscheidungen hob der EuGH hervor, dass eine hinreichende Etikettierung der Produkte hinsichtlich ihrer Zusammensetzung regelmäßig das mildere Mittel zu einem „faktischen Importverbot“ darstellt. Aus dem Grund wurde ein Verkehrsverbot für Bier mit Zusatzstoffen vom EuGH als unverhältnismäßig angesehen. Im Hinblick auf die Gesundheitsgefährdung durch Zusatzstoffe könnte zwar Art. 36 AEUV in Betracht kommen, wenn man in der Regelung eine (unmittelbare oder mittelbare) Diskriminierung sieht. Ein solches pauschales Vorbringen reichte dem EuGH nicht aus. Es wurde von Deutschland nicht dargelegt, dass die einzelnen Zusatzstoffe im konkreten Fall gesundheitsschädlich sind; im vorliegenden Fall kam hinzu, dass in Deutschland viele der verwendeten Zusatzstoffe in anderen Lebensmitteln legal verwendet werden dürfen. Den Brauereien blieb es danach überlassen, einen solchen Hinweis zu geben. Die deutschen Regelungen zum Reinheitsgebot durften im grenzüberschreitenden Verkehr nicht mehr anwendbar werden, so dass auch ausländische Biere, die nicht nach dem deutschen Reinheitsgebot gebraut worden waren, zugelassen werden mussten. Für inländische Brauereien blieb die Regelung gültig. Eine damit verbundene umgekehrte Diskriminierung bzw. Inländerdiskriminierung ist hinzunehmen, da nur grenzüberschreitende Sachverhalte erfasst werden, die gemeinschaftsrechtlich verboten sind.

Ähnlich war es in der Entscheidung des EuGH (EuGH, Urteil v. 14.7.1988, 407/85, Slg. S. 4233 - „Drei Glocken“), in der von Seiten Italiens darum ging, die heimische Pasta vor Konkurrenz aus dem Ausland zu schützen. Eine Einzelhändlerin aus Bozen war beim Verkauf von deutschen „3-Glocken-Nudeln“, die aus einer Mischung von Weichweizen und Hartweizen bestanden, eine Geldbuße auferlegt worden, da in Italien der Verkauf von „Pasta“, die aus einer solchen Mischung bestand, verboten war. Der EuGH stellte auch in dieser Entscheidung eine versteckte Diskriminierung fest, die sich weder aus agrarpolitischen noch aus sonstigen Gründen rechtfertigen ließ.

Eine Sonderstellung im Bereich der Warenverkehrsfreiheit nehmen aufgrund der natürlichen und strukturellen Besonderheiten der Agrarmarkt und die Fischerei ein. So ist die Agrarproduktion in besonderer Weise witterungsabhängig. Zudem sind Boden- und Klimaverhältnisse der Mitgliedstaaten äußerst unterschiedlich; zahlreiche Betriebe sind zudem als Familienbetrieb organisiert. Weitere zu beachtende Gesichtspunkte sind zudem der Umweltschutz, die Raumordnung und die Landschaftspflege. In diesen Bereichen sind vor allem die Sonderregeln der Art. 38 bis 44 AEUV zu beachten.

5.4 PERSONENVERKEHRSFREIHEIT – ARBEITNEHMERFREIZÜGIGKEIT UND NIEDERLASSUNGSFREIHEIT

5.4.1 Arbeitnehmerfreizügigkeit

In einem gemeinsamen Markt sollen, wie ihn sich seine Gründungsmitglieder vorgestellt haben, auch die einzelnen Menschen von der Öffnung der Grenzen profitieren können. Der freie Personenverkehr findet dazu seine Ausprägung in den Vorschriften zur Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 45 bis 48 AEUV) und zur Niederlassungsfreiheit (Art. 49 bis 55 AEUV), wobei letztere auch juristische Personen schützt. Damit umfasst der freie Personenverkehr

grundsätzlich den gesamten Bereich der Erwerbstätigkeit. Prinzipiell geht es darum, dass Personen ohne Behinderungen oder zahlreiche Formalitäten ihre Tätigkeit auf Dauer oder vorübergehend in anderen Ländern ausüben können. Das gemeinsame Ziel dieser Grundfreiheit besteht damit allgemein in der weitgehenden Gleichstellung der Unionsbürger.

Von dieser Freizügigkeit werden dabei nur die Staatsangehörigen der jeweiligen Mitgliedstaaten erfasst. Arbeitnehmer im Sinne von Art. 45 AEUV ist derjenige, der unselbständig, d. h. weisungsgebunden, für einen anderen eine wirtschaftlich verwertbare Tätigkeit verrichtet, für die er als Gegenleistung eine Vergütung erhält; auch Auszubildende, Referendare im Lehramt oder Rechtsreferendare sind davon erfasst (EuGH, EuZW 2014, 946; vgl. Sommer, Rn. 401 m. w. N.).

Nach Art. 45 Abs. 2 AEUV sind nicht nur die offene Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten, sondern auch verdeckte Diskriminierungen, die durch Anknüpfungen an andere Voraussetzungen als an die Staatsangehörigkeit, wie z. B. Herkunftsort, Wohnsitz, Abschluss der Ausbildung oder Sprachfähigkeit, Nichtanerkennung von Vordienstzeiten für die Gehaltseinstufung im öffentlichen Dienst, zum gleichen Ergebnis führen (EuGH, C-703/17, ECLI:EU:C:2019:850 = NZA 2019, 1704). Ein Nachweis für die tatsächliche Benachteiligung ist nicht erforderlich, d. h. es reicht aus, dass eine Regelung potentiell geeignet ist, auf ausländische Arbeitnehmer stärkere Auswirkungen zu haben als auf Inländer.

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit gilt nicht für bestimmte Beschäftigte in der öffentlichen Verwaltung (Art. 45 Abs. 4, 51 AEUV), sofern deren Tätigkeit unmittelbar mit der Ausübung von öffentlicher bzw. hoheitlicher Gewalt verbunden ist. Dieses Merkmal wird vom EuGH allerdings restriktiv ausgelegt, so dass im Prinzip nur Tätigkeiten, wie z. B. Polizei, Streitkräfte, Rechtspflege oder Steuerverwaltung, darunter fallen, während staatliche Einrichtungen, die mit der Verwaltung und der Erbringung von Dienstleistungen betraut sind, nicht zur Ausübung öffentlicher Gewalt zählen.

Die in Art. 45 Abs. 1 und 2 AEUV den Arbeitnehmern gewährleisteten Rechte werden in Art. 45 Abs. 3 AEUV konkretisiert. Im Einzelnen hat ein Arbeitnehmer das Recht, sich um eine tatsächlich angebotene Stelle zu bewerben, sich zu diesem Zweck im Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten frei bewegen zu dürfen, sich in einem Mitgliedsstaat aufzuhalten und dort nach den für die Arbeitnehmer dieses Staates geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften eine Beschäftigung auszuüben und nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedsstaates verbleiben zu dürfen.

Nach Art. 45 Abs. 3 AEUV können Diskriminierungen (z. B. wegen der Staatsangehörigkeit) gerechtfertigt werden, wenn sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit erfolgen. Sonstige Beschränkungen können auch mit den „zwingenden Erfordernissen des Allgemeininteresses“ gerechtfertigt werden. So kann z. B. eine Einstellung eines Bewerbers grundsätzlich auch von sachlichen Erwägungen abhängig gemacht werden, vor allem von der fachlichen Eignung, aber auch etwa von der Beherrschung der jeweiligen Landessprache. Allerdings muss auch hier jede Beschränkung des Freizügigkeitsrechts verhältnismäßig sein. Das bedeutet, dass, wie bei der Warenverkehrsfreiheit, im Rahmen der Verhältnismäßigkeit zu prüfen ist, ob die Maßnahme zur Zweckerreichung zunächst zur Zielerreichung geeignet ist und nicht das gleiche Ergebnis mit einer weniger gravierenden Maßnahme erreicht werden kann, z. B. durch die Verpflichtung zur Belegung eines Sprachkurses.

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit wird auf Grundlage der Art. 46 bis 48 AEUV erlassenem vorrangigem Sekundärrecht konkret geregelt. Zu nennen sind etwa die VO 492/2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der EU. Sie wird durch die Richtlinie 2004/38/EG über

das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten und die RL 2014/54 über Maßnahmen zur Erleichterung der Ausübung der Rechte, die Arbeitnehmern im Rahmen der Freizügigkeit zustehen, ergänzt. So besteht der Zweck der, im Freizügigkeitsgesetz umgesetzten, Richtlinie 2004/38/EG darin, das Aufenthaltsrecht aller Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen zu vereinheitlichen. Dabei soll die Unionsbürgerschaft selbst unmittelbarer Anknüpfungspunkt sein. Diese Richtlinie kodifiziert weitgehend die Rechtsprechung des EuGH. Sie regelt insbesondere für Unionsbürger das Recht auf Ein- und Ausreise, das Aufenthaltsrecht für erwerbstätige Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen inklusive der entsprechenden Verwaltungsformalitäten und der Aufrechterhaltung des Aufenthaltsrechts im Falle der Änderung bestimmter Umstände, das Recht auf Daueraufenthalt und das Recht auf Arbeitsaufnahme (Vgl. Hobe/Fremuth, § 16, 29 ff.; vgl. Streinz, Rn. 943 m. w. N.).

Zu erwähnen ist weiterhin die VO 883/2004 aus dem Jahre 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit. Sie garantiert den Beschäftigten, Arbeitnehmern sowie Selbstständigen, einschließlich deren Familienangehörigen, Gleichbehandlung in den sozialen Sicherungssystemen. Dabei wird kein einheitliches europäisches System geschaffen, sondern die nationalen Systeme lediglich koordiniert. Diese Verordnung schreibt die Kumulierung der Leistungsansprüche aus mehreren Dienstverhältnissen vor, unabhängig von dem jeweiligen Mitgliedstaat, in dem die Ansprüche bzw. Anwartschaften erworben worden sind. Mit der Anerkennung von Studien-, Ausbildungs-, Schul- und Berufsabschlüssen befasst sich schließlich die RL 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen. Sofern keine Regelung zur Anerkennung besteht, ist es Sache der Staaten, die Voraussetzungen für den Zugang zu bestimmten Berufen zu regeln. Diese Regelungen müssen unter Beachtung der Wahrung der Freizügigkeit getroffen werden, d. h., sie dürfen diese also nicht beschränken (Vgl. Hobe/Fremuth, § 16, Rn. 40).

5.4.2 Niederlassungsfreiheit

Die Niederlassungsfreiheit ist in den Art. 49 bis 55 AEUV geregelt. Sie räumt Unionsbürgern und juristischen Personen das Recht ein, sich in einem anderen Mitgliedstaat dauerhaft niederzulassen und einer selbstständigen Erwerbstätigkeit nachzugehen; es kann sich dabei um eine freiberufliche Tätigkeit oder um eine gewerbliche Tätigkeit handeln (Art. 49 Abs. 2 AEUV). Diese begründet neben dem Recht auf freien Marktzugang auch das Recht auf Gleichbehandlung. Dabei sind die Qualifikationsanforderungen an die Berufsausübung zu erfüllen, die im Staat der Niederlassung gelten. In sachlicher Hinsicht ist die Niederlassung in Abgrenzung zur Dienstleistung auf eine kontinuierliche Teilnahme am Wirtschaftsleben in einem anderen Mitgliedstaat gerichtet. Handelt es sich dabei nur um eine vorübergehende Tätigkeit, dann ist der Anwendungsbereich der Dienstleistungsfreiheit (Art. 57 AEUV) betroffen.

Die Niederlassungsfreiheit verbietet grundsätzlich jegliche Beschränkungen der Niederlassung von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates (Art. 49 bis Art. 55 AEUV). Sie beinhaltet damit neben einem Aufenthaltsrecht ein Verbot der offenen oder auch versteckten Ungleichbehandlung von EU-Ausländern. Die Niederlassungsfreiheit beinhaltet darüber hinaus - ebenfalls wie die vorgenannten Grundfreiheiten - auch ein umfassendes Beschränkungsverbot. Das bedeutet, dass eine Beschränkung auch bei mitgliedstaatlichen Regelungen oder Maßnahmen, die weder offen noch versteckt diskriminierend, sondern unterschiedslos sind, vorliegen kann. Die Niederlassungsfreiheit erfasst dabei jede Maßnahme, die geeignet ist, die Wahrnehmung dieser Freiheit zu unterbinden oder weniger attraktiv zu machen (so genannte „Gebhard-Formel“; EuGH, Slg. 1995, I-4165 – Gebhard). Vor allem das Erfordernis, bestimmte Ausbildungs- und Befähigungsnachweise zu erbringen, obwohl entsprechende Qualifikationen bereits im Heimatstaat erfüllt wurden, kann

eine solche mittelbare Diskriminierung darstellen; oftmals sind von der Person in diesen Fällen Ausbildungen und Prüfungen im Zuzugsstaat zu wiederholen. In der Entscheidung „Gebhard“ ging es um einen deutschen Rechtsanwalt, der viele Jahre anwaltlich beratend in Italien in einer Kanzlei gearbeitet hatte und sich nach der Trennung von seinen Kollegen als selbstständig tätiger „Rechtsanwalt“ in Italien („avvocato“) niederlassen wollte (obwohl er keinen juristischen Studienabschluss in Italien hatte). Als Beschränkungen nach der Gebhard-Formel zählen danach Beschränkungen beim Führen eines akademischen Grades, das Verlangen von Berufserfahrung, Qualifikations- und Spracherfordernisse oder eine Ungleichbehandlung bei Besteuerungen (Vgl. Sommer, Rn. 454 m. w. N.).

Die Niederlassungsfreiheit unterliegt, ebenso wie die Arbeitnehmerfreizügigkeit, grundsätzlich Einschränkungen, etwa wenn es sich um Tätigkeiten in Ausübung öffentlicher Gewalt handelt (Art. 51 AEUV) oder um Störungen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit der Bevölkerung (Vgl. Art. 52 AEUV). Hinzu kommt eine Rechtfertigung nach der „Cassis de Dijon“-Formel aufgrund von „zwingenden Erfordernissen“, z. B. Umwelt-, Verbraucher- und Gläubigerschutz sowie eine wirksame steuerliche Kontrolle, soweit es sich um nicht diskriminierende Beschränkungen handelt. Zu beachten ist im Rahmen der Rechtfertigung dabei stets der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Die Niederlassungsfreiheit wird in mehrfacher Hinsicht durch vorrangiges Sekundärrecht ausgestaltet. Dies gilt zunächst im Hinblick auf eine gegenseitige Anerkennung von Abschlüssen. Hierzu existieren ebenfalls eine Vielzahl an Richtlinien, die sich auf die gegenseitige Anerkennung von Diplomen, Prüfungszeugnisse oder sonstigen Befähigungsnachweisen (Vgl. Hobe/Fremuth, § 17, Rn. 20 ff.) beziehen sowie auf deren Koordinierung mit dem Ziel, die Niederlassungsfreiheit so weit als möglich zu verwirklichen, z. B. die Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (ABl. 2005, L 255, S. 22). Seit Ende der 1980er Jahre gibt es darüber hinaus auch eine Richtlinie 89/48/EWG über die Anerkennung der Hochschuldiplome. Sie betrifft allgemein Berufe, die ein mindestens dreijähriges Hochschulstudium voraussetzen. Die Mitgliedstaaten sollen in weitgehendem „gegenseitigem Vertrauen“ eine Anerkennung vornehmen. Bei besonderen (beruflichen) Zulassungsvoraussetzungen, die nicht in allen Mitgliedstaaten identisch sind, kommt es auch auf die Verhältnismäßigkeit an. Die Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit hängt davon ab, inwieweit die Mitgliedstaaten bereit sind, ihre jeweiligen Abschlüsse gegenseitig anzuerkennen. Für den Rechtsanwaltsberuf schafft die Richtlinie 98/5/EG zusätzliche Erleichterungen für die ständige Ausübung des Berufs in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem die Qualifikation erworben wurde.

Die Niederlassungsfreiheit gilt grundsätzlich auch für Gesellschaften. Für Gesellschaften stellt sich im Rahmen des Beschränkungsverbots das Problem, ob für sie eine identitäts- und rechtsformwahrende Verlegung des Verwaltungssitzes in der EU garantiert ist. Es geht konkret um die Frage, ob eine Gesellschaft fortbestehen kann, ohne dass sie sich im Wegzugsstaat auflösen und im Zuzugsstaat neu gründen muss. Die Rechtsfähigkeit einer Gesellschaft hängt davon ab, ob in dem Zuzugsstaat die Gründungstheorie oder die Sitztheorie gilt. Nach der Gründungstheorie ist und bleibt für eine Gesellschaft die Rechtsordnung desjenigen Staates maßgeblich, in dem diese gegründet wurde. Nach der Sitztheorie, die im Grundsatz auch von der Rechtsprechung in Deutschland vertreten wird, ist das Gesellschaftsrecht desjenigen Staates maßgeblich, in dem die Gesellschaft ihren tatsächlichen Verwaltungssitz hat. Das bedeutet, dass sich nach dieser Theorie eine Gesellschaft, die beabsichtigt, sich in einem anderen Mitgliedstaat niederzulassen, nach dem dort geltenden Gesellschaftsrecht neu gründen muss.

Die Niederlassungsfreiheit erfasst dabei nicht die Frage des Wegzugs aus einem Mitgliedstaat. So kann ein Staat ein Unternehmen, das seinen Sitz vollständig in einen anderen Staat verlegen möchte, mit negativen Rechtsfolgen belegen; es muss zumindest rechtlicher „Anker“ im Gründungsstaat bleiben. Dies hat der EuGH erstmals in seiner Entscheidung „Daily Mail“ entschieden (EuGH, Rs. 81/87 – Daily Mail; vgl. hierzu Haratsch/Koenig/ Pechstein, Rn. 926). Die britische Zeitungsgesellschaft „Daily Mail“ plante aus steuerlichen Gründen eine Sitzverlegung der Geschäftsleitung in die Niederlande. Eine Aufrechterhaltung der Rechtsform hätte des Abschlusses einer Steuerverrechnung und einer Zustimmung des britischen Finanzministeriums bedurft. Der EuGH entschied, dass diese Sitzverlegung, also der Wegzug, nicht von der Niederlassungsfreiheit erfasst wird. Im Ergebnis musste die Gesellschaft vor dem Wegzug sämtliche fällige Steuern bezahlen (bestätigend EuGH, Rs C-210/06, Slg 2008, S-I 9641 – Cartesio).

Von der Niederlassungsfreiheit wird allerdings der Zuzug einer Gesellschaft in einen anderen Staat erfasst. Unternehmen dürfen daher in einem anderen Staat Zweigniederlassungen, Agenturen oder Tochtergesellschaften gründen. Der Zuzugsstaat muss diese Zweigniederlassung als rechtsfähig anerkennen, unabhängig davon, welche Rechtsform das Unternehmen hat, auch wenn der notwendige Kontakt zur Muttergesellschaft, wie von vorherein geplant, nur formaler Natur war. Ausreichend ist, wenn es praktisch nur eine Eintragung ins Handelsregister und einen „Briefkasten“ gibt, die gesamte Geschäftstätigkeit der Gesellschaft aber ausschließlich in der Zweigniederlassung erfolgt. Der EuGH hat in dem folgenden Fall erstmals die Zulässigkeit eines solchen Vorgehens bestätigt (EuGH, Urteil v. 9.3.1999, Rs. 212/97, NJW 1999, 2027 - Centros). Die von einem dänischen Ehepaar in Großbritannien gegründete Centros Ltd. (private limited company (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 habe. Hiergegen klagte die Centros Ltd. und berief sich vor allem auf ihre sekundäre Niederlassungsfreiheit (Art. 49 ff. AEUV). Der EuGH entschied, dass die Weigerung der dänischen Behörden auf Eintragung der Zweigniederlassung von Centros Ltd. gegen die Niederlassungsfreiheit verstoße. Dass die Gründung der Centros Ltd. in England unbestritten nur zu dem Zweck erfolgt war, die dänischen Kapitalaufbringungsvorschriften zu umgehen, änderte nach Auffassung des EuGH nichts an dem Recht der Gesellschaft, sich bei Gründung einer Zweigniederlassung in Dänemark auf die Niederlassungsfreiheit zu berufen. Die Verweigerung der Eintragung einer Zweigniederlassung stellte daher eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit von Centros Ltd. dar. Dabei legt das Gericht einen weiten Begriff der Beschränkung zugrunde. Beschränkungscharakter haben alle „nationalen Maßnahmen, die die Ausübung der durch den EG-Vertrag garantierten Grundfreiheiten behindern oder weniger attraktiv machen können“. Diese Beschränkung wurde als nicht gerechtfertigt angesehen. Dabei stellte der EuGH insbesondere klar, dass es keine missbräuchliche Ausnutzung des Niederlassungsrechts darstelle, wenn ein Staatsangehöriger eines Mitgliedstaates, der eine Gesellschaft gründen möchte, dies in dem Mitgliedstaat errichtet, dessen gesellschaftsrechtliche Vorschriften ihm die größte Freiheit lassen, und in jenem Mitgliedstaat, in dem die Gesellschaft tatsächlich aktiv werden soll, lediglich eine Zweigniederlassung errichtet. Auch das von der dänischen Regierung vorgebrachte Argument des Gläubigerschutzes ließ der EuGH mangels Eignung nicht gelten.

Auch nach dieser Entscheidung war fraglich, ob zur Freiheit der Standortwahl bei juristischen Personen auch der Erhalt der bisherigen Rechtsfähigkeit zählt. Eine Klarstellung erfolgte mit der „Überseering“-Entscheidung des EuGH (EuGH, Urteil v. 5. 11. 2002 Rs. C-208/00 - Überseering), der folgender Sachverhalt zugrunde lag: Die Klägerin des Ausgangsverfahrens war

eine, in den Niederlanden wirksam gegründete B.V. (Besloten Vennootschap; es handelt sich hierbei um eine mit der deutschen GmbH vergleichbaren Rechtsform) und auch dort im Handelsregister eingetragen. Sie erwarb in Düsseldorf ein bebaubares Grundstück und beauftragte eine deutsche Gesellschaft mit der Sanierung der auf dem Grundstück befindlichen Gebäude. Einige Zeit später wurden sämtliche Geschäftsanteile auf in Deutschland lebende deutsche Staatsangehörige übertragen. Zudem verlagerte die Überseering B.V. ihren tatsächlichen Verwaltungssitz nach Deutschland, ohne sich jedoch in einer im deutschen Recht bekannten Rechtsform neu zu gründen. Da nach Beendigung der Sanierungsarbeiten auf dem Grundstück die Sanierungsarbeiten nach Auffassung von „Überseering“ mangelhaft durchgeführt wurden, verklagte die Überseering BV die mit der Sanierung beauftragte GmbH vor dem zuständigen deutschen Landgericht auf Schadensersatz. Dort sprach man ihr die Parteifähigkeit (§ 50 Abs. 1 ZPO) ab, da die Gesellschaft durch die Übertragung der Geschäftsanteile auf in Deutschland lebende Staatsangehörige ihren Verwaltungssitz nach Deutschland verlegt habe, ohne sich dort neu zu gründen. Nach der von der deutschen Rechtsprechung entwickelten „Sitztheorie“ im deutschen Internationalen Privatrecht richtet sich die Frage der vorhandenen „Rechtsfähigkeit“ bzw. in prozessualer Hinsicht die „Parteifähigkeit“ einer Gesellschaft nach dem Recht des Staates, in dem sie ihren tatsächlichen Verwaltungssitz hat, in diesem Fall also nach deutschem Recht (BGHZ 53, 181, 183; 97, 269, 271 ff.). Sie sei daher nicht anzuerkennen, da das deutsche Recht keine Rechtsform einer B.V. kenne. Die Überseering B.V. rügte eine Verletzung ihrer Niederlassungsfreiheit (Art. 49 ff. AEUV). Der BGH legte dem EuGH diese Frage zur Vorabentscheidung vor, ob dies mit der Niederlassungsfreiheit vereinbar sei. Der EuGH entschied auf die Vorlage des BGH, dass die Gesellschaften das Recht besitzen, ihre Tätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat auszuüben, wobei ihr satzungsmäßiger Sitz, ihre Hauptverwaltung oder ihre Hauptniederlassung, ebenso wie die Staatsangehörigkeit bei natürlichen Personen, dazu dient, ihre Zugehörigkeit zur Rechtsordnung eines Mitgliedstaates zu bestimmen. Die Inanspruchnahme der Niederlassungsfreiheit setze zwingend die Anerkennung dieser Gesellschaften durch alle Mitgliedstaaten voraus, in denen sie sich niederlassen wollen. In Bezug auf die Beschränkung der Niederlassungsfreiheit der Überseering B.V. führte der EuGH aus, dass in der Weigerung der deutschen Gerichte, die Rechts- und Parteifähigkeit der, nach niederländischem Recht wirksam errichteten Überseering B.V. anzuerkennen, eine „Negierung der Niederlassungsfreiheit“ liege. Nach Ansicht des EuGH sei es zwar nicht auszuschließen, dass „zwingende Gründe des Allgemeininteresses“, wie z. B. der Schutz der Interessen der Gläubiger, der Minderheitsgesellschafter, der Arbeitnehmer oder auch des Fiskus, unter bestimmten Umständen und unter Beachtung bestimmter Voraussetzungen Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit rechtfertigen können; dies sei aber nur in Ausnahmefällen gegeben. Im vorliegenden Fall sei eine Rechtfertigung für die Verneinung der Niederlassungsfreiheit ausgeschlossen. Unzulässig sei es auch, wie der für das Gesellschaftsrecht zuständige II. Zivilsenat des BGH meinte, dass eine nicht anerkannte ausländische Gesellschaft nach deutschem Recht als OHG bzw. GbR fortbestehe und so durchaus aktiv und passiv parteifähig sei (BGH v. 1.7.2002 - II Rs. 380/00, AG 2003, 39 ff.). In dieser Umwandlung ex lege in eine Personengesellschaft deutschen Rechts durch deutsche Gerichte liege eben jene Negierung der Niederlassungsfreiheit, die keiner gemeinschaftskonformen Rechtfertigung zugänglich sei (EuGH, Rs. C-208/00, NJW 2002, 3614, Rn. 52 ff. - Überseering; vgl. Sommer, Rn. 450 ff. m. w. N.).

Konsequenz aus der „Überseering-Entscheidung“ ist, dass für die Zuzugsstaaten von Gesellschaften mit Sitz in der EU eine Rechtspflicht besteht, die originäre Gesellschaft als rechtsfähig anzuerkennen und ihr damit eine identitätswahrende Sitzverlegung zu ermöglichen. Anders ist (noch) die Rechtslage in den Mitgliedstaaten, wenn der Wegzugsstaat im Falle einer Verlegung des effektiven Verwaltungssitzes einer Gesellschaft den Verlust deren Rechtsfähigkeit

anordnet. Die begünstigten Gesellschaften dürfen, unter dem Schutz des Diskriminierungs- und Beschränkungsverbots, nach den Vorschriften eines anderen Mitgliedstaates dort Agenturen und Zweigniederlassungen unterhalten, Tochtergesellschaften gründen oder auch Beteiligungen an bestehenden Gesellschaften erwerben.

In der Entscheidung „Inspire Art“ (EuGH, Urteil v. 30.9.2003, C-167/01, Slg. S. I-10155 - Inspire Art) ist der EuGH weiteren (versuchten) Benachteiligungen ausländischer Gesellschaften entgegengetreten. Dieser Entscheidung lag folgender Sachverhalt zugrunde: Die Gesellschaft „Inspire Art Ltd.“ hat ihren Sitz im Vereinigten Königreich. Ihr einziger Geschäftsführer wohnt in den Niederlanden. Dort befindet sich auch eine Zweigniederlassung der Gesellschaft. Als diese sich in das Handelsregister in Amsterdam eintragen lassen wollte, teilte man ihr mit, dies ginge nur, wenn sie den Zusatz „formal ausländische Gesellschaft“ führe. Zudem habe die Zweigniederlassung die holländischen Vorschriften über Mindestkapital und Gesellschafterhaftung zu berücksichtigen. Nach Aussage des EuGH stellt der Umstand, dass eine Gesellschaft in dem Mitgliedstaat, in dem sich ihr Sitz befindet, keine Tätigkeit entfaltet, diese vielmehr ausschließlich im Mitgliedstaat ihrer Zweigniederlassung ausübt, für sich genommen noch keinen Rechtsmissbrauch dar. Die holländischen Vorschriften stellten eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit dar, die weder aus Gründen des Gläubigerschutzes noch zur Vermeidung von Missbräuchen gerechtfertigt sei. Die Zweigniederlassung konnte demnach in Amsterdam ohne Auflagen eingetragen werden.

Die Kernaussagen des EuGH in den drei grundlegenden Entscheidungen (EuGH, Urteil v. 9.3.1999, Rs. 212/97, NJW 1999, 2027 - Centros; EuGH, Urteil v. 5. 11.2002 Rs. C-208/00 – Überseering; EuGH, Urteil v. 30.9.2003, C-167/01, Slg. S. I-10155 - Inspire Art) ist, dass Gesellschaften das Recht besitzen, ihre Tätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat auszuüben, wobei ihr satzungsmäßiger Sitz oder ihre Hauptverwaltung in der EU sein muss. Die Inanspruchnahme der Niederlassungsfreiheit setzt danach zwingend die Anerkennung dieser Gesellschaften durch alle Mitgliedstaaten voraus, in denen sie sich niederlassen wollen. Gesellschaften dürfen daher grundsätzlich, ohne zur Auflösung im Herkunftsstaat und zur Neugründung im Bestimmungsland gezwungen zu sein, ihren Sitz, ihre Hauptverwaltung oder ihre Hauptniederlassung – unter Wahrung ihrer Rechtsform, insbesondere etwa unter Anerkennung ihrer Rechtsfähigkeit - verlegen. Der Zuzug von Gesellschaften darf demnach grundsätzlich nicht beschränkt werden.

Der europäische Gesetzgeber hat inzwischen entsprechende Sekundärrechtsakte erlassen, um die Mobilität von Gesellschaften in Europa zu erhöhen. Mit der Europäischen Aktiengesellschaft (Societas Europaea, SE) und der Europäischen Genossenschaft (Societas Cooperativa Europaea, SCE) stehen so zwei Rechtsformen zur Verfügung, die ihren Sitz (auch Satzungssitz) ohne Formwechsel in jeden Mitgliedstaat verlegen können (Ausführlicher zu den europäischen Rechtsformen vgl. Haratsch/Koenig/Pechstein, Rn. 933 ff.).

5.5 DIENSTLEISTUNGSFREIHEIT

Die Dienstleistungsfreiheit, geregelt in den Art. 56 bis 62 AEUV, befasst sich mit den grenzüberschreitenden Dienstleistungen. Dienstleistungen sind Leistungen, die gegen Entgelt erbracht werden, soweit sie nicht anderen Grundfreiheiten unterfallen. Sie beinhaltet das Recht, ungehindert von einem Mitgliedstaat aus einzelne Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat zu erbringen, ohne dort eine ständige Niederlassung zu unterhalten. Sie ist im Prinzip das Korrelat zur Niederlassungsfreiheit bei vorübergehender Erwerbstätigkeit auf dem Gebiet eines anderen Mitgliedstaates.

Die Dienstleistungsfreiheit hat aufgrund des außergewöhnlichen Wachstums des Dienstleistungssektors und seinem Anteil an der Bruttowertschöpfung in der EU eine selbstständige Bedeutung im Verhältnis zu den anderen Grundfreiheiten erlangt. Früher spielte sie z. B. nur dann eine Rolle, wenn Angehörige freier Berufe Mandanten in oder aus anderen Mitgliedstaaten berieten oder wenn sich Touristen in anderen Mitgliedsländern ärztlich behandeln ließen. Heute stehen eher Fälle der Telekommunikation, des Rundfunks, des Fernsehens, des Internets und sonstiger neuer Medien sowie das grenzüberschreitende Bank- und Versicherungswesen im Mittelpunkt des Interesses.

Unter Dienstleistungen versteht man nach der nicht abschließenden Auflistung in Art. 57 Abs. 2 AEUV insbesondere selbstständige gewerbliche (z. B. Baugewerbe), kaufmännische (z. B. Versicherungen), handwerkliche (z. B. Friseure) oder freiberufliche (z. B. Rechtsanwälte) Tätigkeiten. Geschützt wird zum einen die aktive Dienstleistungsfreiheit, d. h., wenn die Dienstleistung in einem anderen Staat erbracht wird, z. B. wenn ein Bauunternehmer für einen Bauherrn aus einem anderen Mitgliedstaat ein Haus errichtet. Zum anderen wird aber auch die Inanspruchnahme von Diensten (passive Dienstleistungsfreiheit) geschützt, z. B. wenn ein Kunde aus Italien einen Dienstleistungsanbieter in England aufsucht (EuGH, Rs. 286/82, Slg. 1984, 37 - Luisi/Carbone). Geschützt werden darüber hinaus Korrespondenzdienstleistungen, d. h., wenn nur die Dienstleistung die Grenze überschreitet. Anbieter und Empfänger der Dienstleistung halten sich also in unterschiedlichen Mitgliedstaaten auf, z. B. bei Onlinediensten, Ausstrahlung von Rundfunksendungen oder bei Bank- und Versicherungsdiensten. Bestimmte Begleitrechte wie das Einreise- und Aufenthaltsrecht werden, vergleichbar mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit in Art. 45 Abs. 3 AEUV, als notwendige Voraussetzung ebenfalls durch Art. 56 AEUV gewährt.

Grundsätzlich sind offene oder versteckte Beschränkungen des Dienstleistungsverkehrs innerhalb der EU verboten. Es gilt also das Verbot der offenen und versteckten Diskriminierung des Dienstleistungserbringers bzw. des Dienstleistungsempfängers aufgrund seiner Staatsangehörigkeit oder aufgrund seines Wohn- oder Firmensitzes. Es soll grundsätzlich das Recht gewährleistet werden, in einem anderen Mitgliedstaat eine Dienstleistung zu erbringen, ohne dort eine ständige Niederlassung unterhalten zu müssen.

In Bezug auf mögliche Rechtfertigungen verweist Art. 62 AEUV auf die Art. 51 ff. AEUV, z. B. für Fälle der Ausübung hoheitlicher Gewalt (Art. 51 AEUV), aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit (Art. 52 AEUV). Daneben können Beschränkungen auch mit den vom EuGH entwickelten zwingenden Erfordernissen des Allgemeininteresses gerechtfertigt werden. Hierzu zählen z. B. Berufs- und Standesregeln, die Funktionsfähigkeit der Rechtspflege, das Anliegen der Sozialpolitik und der Betrugsbekämpfung (z. B. Veranstaltung von Glücksspielen und Lotterien), die Lauterkeit des Handelsverkehrs und der Verbraucherschutz. Stets zu beachten ist im Rahmen der Rechtfertigung, dass ein Eingriff dem Gebot der Verhältnismäßigkeit entsprechen muss, d. h., dass der Eingriff in der Art und Weise geeignet, erforderlich und angemessen sein muss, das verfolgte Ziel zu erreichen.

Als vorrangiges Sekundärrecht ist vor allem die Dienstleistungsrichtlinie (RL 2006/123/EG, ABI.2006, L 376, S. 36 ff.) von Bedeutung. Diese Richtlinie zielt darauf ab, Hindernisse für eine grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung bzw. für den Dienstleistungsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten zu beseitigen. Maßgebend für das Angebot sind daher die Arbeits- und Sozialbestimmungen des Ziellandes (Vgl. Hobe/Fremuth, § 18, Rn. 31 ff.). Ebenfalls von Bedeutung ist die Richtlinie (RL 1996/71/EG, ABI 1997, L 18, 1) über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen (Arbeitnehmerentsende-RL). Diese gilt für Arbeitnehmer, die im Namen und unter der Leitung eines Unternehmens eines

Mitgliedstaates Dienstleistungen (z. B. Bauleistungen, Wartungsarbeiten...) für einen entsprechenden Empfänger in einem anderen Mitgliedstaat erbringen oder für Arbeitnehmer, die in die Niederlassungen in einen anderen Mitgliedstaat entsandt werden sowie für Leiharbeitnehmer (Art. 1 dieser RL). Von Bedeutung ist zudem die bereits im Rahmen der Personenverkehrsfreiheit erwähnte RL 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen, die sich mit der Anerkennung von Studien-, Ausbildungs-, Schul- und Berufsabschlüssen befasst. Zu erwähnen ist schließlich noch die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste 2010/13/EU (Vgl. Hobe/Fremuth, § 18, Rn. 35 ff, 40 ff. mit Hinweisen zum Telekommunikationsmarkt und den Regelungen für Banken und Versicherungen).

5.6 KAPITAL- UND ZAHLUNGSVERKEHRSFREIHEIT

Ebenso wie Waren oder Personen sollen in einem Binnenmarkt auch Kapital- und Zahlungsströme ungehindert über die Grenzen „fließen“ können. Während der freie Kapitalverkehr die einseitige Wertübertragung in Form von Sachkapital (z. B. Immobilien, Unternehmensbeteiligungen) oder von Geldkapital (z. B. Wertpapiere, Kredite) betrifft, bezieht sich der freie Zahlungsverkehr auf die grenzüberschreitende Übertragung von Zahlungsmitteln als Vergütung für erbrachte Leistungen. Beim Kapitalverkehr handelt es sich in erster Linie um Finanzgeschäfte. Der freie Zahlungsverkehr ist damit eine unerlässliche Ergänzung der Vorschriften über die anderen Grundfreiheiten.

Beide Grundfreiheiten (Art. 63 AEUV) knüpfen an den Sitz des Kapitals und nicht an die Staatsangehörigkeit des Inhabers an. So kann sich jeder auf die Kapitalverkehrsfreiheit berufen, dessen Kapital in der EU „ansässig“ ist, unabhängig von der Staatsangehörigkeit des Eigentümers bzw. Inhabers. Die Vorschriften der Art. 63 bis 66 AEUV sehen vor, dass alle Beschränkungen des Kapital- und Zahlungsverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten verboten sind, unabhängig davon, ob sie diskriminierend sind oder unterschiedslos angewendet werden. Beschränkungen können nach in Art. 65 AEUV genannten Gründen (z. B. steuerliche Ungleichbehandlung) oder aus zwingenden Erfordernissen des Allgemeininteresses (z. B. Bekämpfung der Geldwäsche) gerechtfertigt sein. Die EU kann nach Art. 75 AEUV im Wege des Erlasses von Verordnungen Maßnahmen ergreifen, wie z. B. das Einfrieren von Vermögen von Privatpersonen. Zu dieser Grundfreiheit existieren zahlreichen Verordnungen und Richtlinien, z. B. die Richtlinie über Zahlungsdienste 2007/64/EG und die Finanzmarktrichtlinie 2014/64/EU.

6 WETTBEWERBSRECHT

6.1 ÜBERBLICK

Das europäische Wettbewerbsrecht, geregelt in den Art. 101 ff. AEUV, soll dafür Sorge tragen, dass das Konzept der freien und sozialen Marktwirtschaft nicht durch die Marktteilnehmer selbst gefährdet wird. Es bedarf eines staatlichen Rahmens, um den Wettbewerb dauerhaft zu ermöglichen. Die Regelungen des Wettbewerbsrechts richten sich daher primär an die privaten Marktteilnehmer, die als Unternehmer bezeichnet werden. Sie ergänzen dadurch die vor allem an die Mitgliedstaaten adressierten Grundfreiheiten, indem sie zu verhindern versuchen, dass die beseitigten staatlichen Barrieren durch private Vereinbarungen wieder errichtet werden. Die wesentlichen Elemente des Wettbewerbsrechts sind das Kartellverbot (Art. 101 AEUV), das Verbot der missbräuchlichen Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung (Art. 102 AEUV) sowie die Fusionskontrolle (Art. 103 i. V. m. Fusionskontrollverordnung; vgl.

ausführlicher zum Wettbewerbsrecht Zerres, T., Zerres, M., Europäisches Wirtschaftsrecht, S. 91 bis 98).

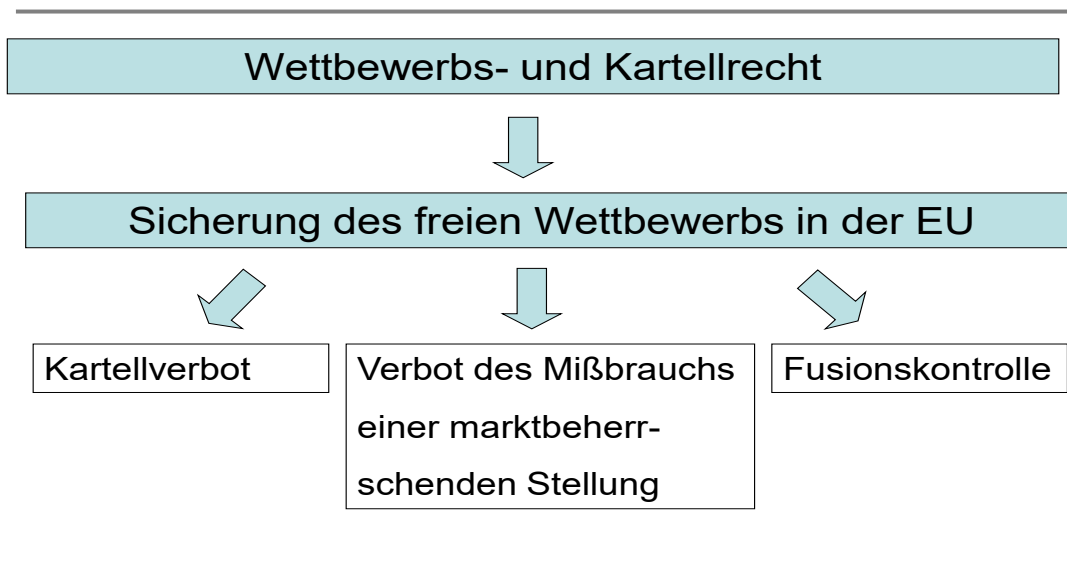


Abbildung 5: Wettbewerbsordnung der Europäischen Union

6.2 KARTELLVERBOT

Das in Art. 101 Abs. 1 AEUV enthaltene Kartellverbot untersagt Vereinbarungen, Beschlüsse und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen zwischen Unternehmen oder Unternehmensvereinigungen, welches geeignet sind, den Handel mit Waren und Dienstleistungen zwischen verschiedenen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen und die den Wettbewerb innerhalb des gemeinsamen Marktes verhindern, einschränken oder verfälschen, da sie mit einem Binnenmarkt unvereinbar sind. Das Merkmal „aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen“ ist ein Auffangtatbestand und nach dem Kriterium der Intention vom faktischen (bewussten) Parallelverhalten abzugrenzen, was in der Praxis oftmals Schwierigkeiten bereitet, etwa bei der so genannten Preisführerschaft, z. B. bei Benzinpreisen, bei der sich andere Unternehmen „selbstständig“ den Preiserhöhungen der Konkurrenten anschließen (Vgl. Streinz, Rn. 1080 m. w. N.).

Adressaten des Kartellverbots sind Unternehmen. Als Unternehmen gilt dabei jede Organisation, die wirtschaftlich tätig ist, unabhängig davon, welche Rechtsform sie besitzt; Gewinnerzielungsabsicht ist nicht erforderlich (Vgl. Streinz, Rn. 1081 m. w. N.).

Diese Maßnahme muss geeignet sein, den Handel (und auch Dienstleistungen) zwischen den Mitgliedsstaaten zu beeinträchtigen (Zwischenstaatlichkeitsklausel). Da der EuGH und die Kommission den Begriff der Zwischenstaatlichkeit sehr weit verstehen, fallen heute zahlreiche wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen von gewissem Gewicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts und nicht mehr des jeweiligen nationalen Kartellrechts.

Eine Verletzung des Art. 101 AEUV liegt allerdings nur dann vor, wenn der zwischenstaatliche Handel „spürbar“ beeinträchtigt ist. Es geht hierbei darum, Bagatellfälle auszuschließen. Dies ist anhand der Marktanteile und des Umsatzes festzustellen. Die Kommission hat in ihrer Bagatell-Bekanntmachung („de-minimis-Regel“ vom 25.6.2014) für die Spürbarkeit der Wettbewerbsbeschränkungen eigene Leitlinien veröffentlicht, in der sie durchgehend auf quantitative Faktoren, d. h. insbesondere die Marktlage und den Marktanteil, abstellt (Vgl. Streinz, Rn. 1084 m. w. N.; vgl. Haratsch/Koenig/Pechstein, Rn. 1098).

Dieses Verbot bezieht sich sowohl auf horizontale als auch auf vertikale Vereinbarungen. Zu den sog. typischen horizontalen wettbewerbsbeschränkenden Absprachen (und abgestimmte Verhaltensweisen) zwischen konkurrierenden Unternehmen zählen dabei insbesondere Preis-, Kunden-, Mengen- und Gebietsabsprachen. So unterliegt etwa die Vereinbarung aufeinander abgestimmter Neuwagenpreise zwischen zwei Automobilherstellern als ein klassisches Preiskartell stets dem Verbot nach Art. 101 AEUV. Demgegenüber sind vertikale Wettbewerbsbeschränkungen Absprachen zwischen Unternehmen innerhalb eines Absatzsystems. Zu den klassischen vertikalen wettbewerbsbeschränkenden Absprachen gehören die Preis- und Konditionenbindungen von Vertragspartnern nachgeordneter Handelsstufen und die sogenannten Ausschließlichkeitsbindungen.

Bestimmte Verhaltensweisen können allerdings vom Kartellverbot ausgenommen werden. Ausnahmen vom grundsätzlichen Kartellverbot sind, allgemein formuliert, in Art. 101 Abs. 3 AEUV enthalten. Danach sind einzelne Vereinbarungen oder Typen von Vereinbarungen vom Kartellverbot „ex lege“ ausgenommen, wenn die dort genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Es geht dabei um Maßnahmen, die insbesondere zur Verbesserung der Warenerzeugung oder Warenverteilung oder zur Förderung des technischen oder wirtschaftlichen Fortschritts beitragen, d. h. wenn diese an sich wettbewerbsbeschränkenden Vereinbarungen auch oder sogar überwiegend positive Auswirkungen auf den Wettbewerb und für die Verbraucher haben und für einen wesentlichen Teil der betroffenen Waren der Wettbewerb nicht ausgeschaltet werden kann.

Nach Art. 103 AEUV besteht daher die Möglichkeit, die Bestimmungen des Art. 101 AEUV auf einzelne unternehmerische Verhaltensweisen nicht anzuwenden. Nach der Kartell-VO 1/2003 sind solche Verhaltensweisen ohne weiteres vom Kartellverbot ausgenommen (Art. 1 Abs. 2 VO 1/2003/EG; Prinzip der Legalausnahme). Es bedarf demnach keiner vorherigen Anmeldung und Prüfung durch die Kommission. Das bedeutet allerdings, dass die Unternehmen selbst prüfen müssen, ob die Voraussetzungen für eine Freistellung gegeben sind. Sie tragen somit das Risiko, dass eine von ihnen für zulässig gehaltene Vereinbarung später von den Kartellbehörden und den Gerichten als ein Kartellrechtsverstoß angesehen werden könnte. Da Einzelfreistellungen nach der Kartell-VO 1/2003/EG nicht (mehr) erteilt werden (in bestimmten Fällen können Unternehmen die Kommission um ein informelles Beratungsschreiben bitten), sind demzufolge die Gruppenfreistellungsverordnungen von großer Bedeutung, die ebenfalls unmittelbar anwendbar sind. Der Anwendungsbereich des Art. 101 Abs. 3 AEUV wird also durch eine Reihe an speziellen Gruppenfreistellungsverordnungen (GVO) näher ausgestaltet. Praktisch bedeutsam ist insbesondere die Vertikal-GVO (GVO Nr. 330/2010; in neuer Fassung 2022), die sich auf Gruppen von vertikalen Vereinbarungen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen bezieht.

Kartellrechtliche Verstöße können gravierende Rechtsfolgen nach sich ziehen. Die wichtigste zivilrechtliche Rechtsfolge ist die Nichtigkeit der betreffenden Vereinbarung. Öffentlich-rechtlich kann das Verbot zu verwaltungsrechtlichen Sanktionen seitens der Kommission führen. Einzelheiten regelt die Kartell-VO 1/2003/EG (z. B. Abstellungsanordnung, Zwangsgeld,

Bußgeld, vgl. Art. 7, 23, 24 VO 1/2003). Nach deutschem Recht können auch Schadensersatz- und Unterlassungsansprüche (§ 823 Abs. 2 BGB i. V. m. Art. 101 AEUV sowie aus § 1004 BGB) begründet sein (Vgl. hierzu Streinz, Rn. 1090 ff. m. w. N.).

6.3 MISSBRAUCH EINER MARKTBEHERRSCHENDEN STELLUNG

Eine Gefahr für die Aufrechterhaltung wettbewerblicher Konkurrenzsituationen kann aber nicht nur von Unternehmensvereinbarungen, sondern auch von dem Verhalten einzelner am Wirtschaftsleben Beteiligter ausgehen. Haben diese eine überragende Stellung, können sie Preise und Marktbedingungen diktieren, andere Mitbewerber im Preiskampf unterbieten oder vom Markt drängen. Deshalb verbietet Art. 102 AEUV die missbräuchliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung auf dem Binnenmarkt oder einem wesentlichen Teil desselben durch ein oder mehrere Unternehmen, soweit dies dazu führen kann, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen. Mit anderen Worten sollen Wettbewerbsverzerrungen durch marktbeherrschende Unternehmen, also durch solche, die in der Lage sind, auf die Preisgestaltung bzw. Angebots- und Nachfragesteuerung zu ihren eigenen Gunsten einzuwirken, im Wege der Missbrauchsaufsicht verhindert werden. Ebenso wie das Kartellverbot ist dieses ergänzende Missbrauchsverbot unmittelbar und direkt anwendbar. Es besteht allerdings keine Möglichkeit einer Freistellung oder Genehmigung in diesen Fällen.

Maßgeblich für das Vorliegen einer marktbeherrschenden Stellung sind die Marktanteile, die ein oder mehrere Unternehmen (Oligopole) besitzt bzw. besitzen. Zur Feststellung dieser Marktanteile muss zunächst der in geographischer und produktbezogener Hinsicht „relevante Markt“ ermittelt werden, bevor der Marktanteil des betreffenden Unternehmens auf diesem Markt festgestellt werden kann. Der EuGH nimmt eine marktbeherrschende Stellung in der Regel bei einem Marktanteil von deutlich über 40% an (Vgl. Streinz, Rn. 1099 m. w. N.). Ein Missbrauch liegt vor, wenn der Wettbewerb auf einem bestimmten Markt durch die Verwendung von Mitteln behindert wird, die von denen eines normalen Wettbewerbs deutlich abweichen (EuGH, NJW 1990, 1410 – Alsatel/Novasam). Nach den Regelbeispielen in Art. 102 Abs. 2 AEUV kann ein Missbrauch bestehen bei der unmittelbaren oder mittelbaren Erzwungung von unangemessenen Einkaufs- oder Verkaufspreisen oder sonstigen Geschäftsbedingungen, bei der Einschränkung der Erzeugung, des Absatzes oder der technischen Entwicklung zum Schaden der Verbraucher, bei der diskriminierenden Behandlung einzelner Handelspartner sowie bei der Vereinbarung zusätzlicher Verpflichtungen des Vertragspartners, die mit dem eigentlichen Vertragsgegenstand nichts zu tun haben. Diese Verhaltensweisen beschreiben den sog. Ausbeutungsmissbrauch („exploitative abuse“). Eine andere Form ist der Behinderungsmissbrauch („exclusionary abuse“), z. B. in Form einer Kampfpreisunterbietung oder einer willkürlichen Geschäftsverweigerung, etwa einer Lieferverweigerung von Ersatzteilen an unabhängige Werkstätten. Erforderlich ist weiterhin ein ursächlicher Zusammenhang zwischen der marktbeherrschenden Stellung und dem missbräuchlichen Verhalten (EuGH Slg. 1996 I, 6007 ff.).

Zuständig für die Einhaltung der kartellrechtlichen Regeln in Art. 102 AEUV ist auch hier die Kommission. Sie kann die betreffenden Unternehmen verpflichten, die festgestellte Zuwiderhandlung abzustellen. Bei vorsätzlichen oder fahrlässigen Verstößen kann sie zudem Geldbußen verhängen. Die von den Verstößen gegen die Art. 101, 102 AEUV betroffenen Unternehmen können zivilrechtlich von den handelnden Unternehmen Unterlassung und Schadensersatz verlangen.

6.4 FUSIONSKONTROLL-VERORDNUNG

Da das Bestehen eines unverfälschten Wettbewerbs nicht nur durch Kartellbildung und Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung, sondern auch durch Zusammenschlüsse vorher miteinander konkurrierender Unternehmen gefährdet werden kann, stellt die Fusionskontrolle (Zusammenschlusskontrolle) ein wichtiges Instrument der Wettbewerbssicherung dar. Die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen mit unionsweiter Bedeutung obliegt allein der Europäischen Kommission. Wesentliche Rechtsgrundlage ist die (Europäische) Fusionskontrollverordnung (FK-VO 139/2004, ABI L 24). Diese findet Anwendung auf alle Unternehmenszusammenschlüsse von unionsweiter Bedeutung (Kriterium: Umsätze der beteiligten Unternehmen, vgl. Art. 1 i. V. m. Art. 5 FK-VO). Danach bedürfen alle Unternehmenszusammenschlüsse, auf die die dort genannten Kriterien zutreffen, der Genehmigung durch die Kommission, sofern sie den Wettbewerb beeinträchtigen. Die Einzelheiten des erforderlichen Verfahrens, das mit der Anmeldung des Zusammenschlusses bei der Kommission beginnt, regelt die FK-VO. Wegen der relativ hohen Umsatzschwellen dürfte der Erwerb von mittelständischen Unternehmen (und natürlich auch Start ups) durch Großunternehmen weiter nach der nationalen Fusionskontrolle zu beurteilen sein (Vgl. Streinz, Rn. 1104 ff.). Die Kommission untersagt den Zusammenschluss, wenn durch ihn ein wirksamer Wettbewerb im Binnenmarkt erheblich beeinträchtigt wird. In der Praxis sind Untersagungsverfügungen bisher allerdings eher selten gewesen.

7 EUROPARAT UND WEITERE EUROPÄISCHE INTERNATIONALE ORGANISATIONEN

Der europäische Einigungsprozess beschränkte sich nicht auf die Tätigkeit der EU. So wurden bereits kurz nach dem zweiten Weltkrieg auf wirtschaftlichem und politischem Gebiet einige internationale Organisationen gegründet. Diese stehen nicht in Konkurrenz zur EU, sondern ergänzen diese durch ihre Tätigkeit auf anderen Gebieten. Daher sind die Mitgliedstaaten der EU auch weitgehend Mitglieder dieser Organisationen. Das Recht dieser Organisationen bezeichnet man auch als Europarecht im weiteren Sinne.

Die ursprüngliche rein europäische Organisation für Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC = Organisation for European Economic Cooperation = Organisation) ist 1961 durch den Beitritt außereuropäischer Staaten, wie z. B. der USA, Kanada, Japan oder auch Australien, zur Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD = Organisation for Economic Cooperation and Development) weiterentwickelt worden, die heute 34 Staaten umfasst. Von besonderer Bedeutung ist der Entwicklungshilfesausschuss der OECD, der das Ziel verfolgt, den Nutzen von Entwicklungsmaßnahmen durch Koordinierung zu verstärken und die Zusammenarbeit mit Ländern der Dritten Welt hinsichtlich wirtschaftspolitischer Themen zu fördern.

Der OEEC folgte im Jahre 1949 als militärischer Pakt mit den Vereinigten Staaten von Amerika und Kanada die North Atlantic Treaty Organisation (= Nordatlantikpakt (NATO)). Zur Stärkung der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit zwischen den europäischen Staaten wurde im Jahre 1954 ergänzend die Westeuropäische Union (WEU) gegründet. Heute wird die Gemeinsame Außen- und Verteidigungspolitik als Teil der GASP im Rahmen der EU angesehen, weshalb die WEU im Jahre 2011 aufgelöst wurde.

Politisch bedeutsam ist weiter der 1949 gegründete Europarat mit Sitz in Straßburg. Es handelt sich hierbei um einen Zusammenschluss von derzeit 47 europäischen Staaten. Der Europarat hat in zahlreichen Konventionen die gemeinsamen Grundlagen der Menschen- und Bürgerrechte, des Zivil- und Strafrechts sowie in weiteren Bereichen wie der Bildung, der Kultur und des Sozialrechts geschaffen. Der Europarat ist als unabhängig strukturierte Institution vom Europäischen Rat als Organ der Europäischen Union (Art. 15 EUV) zu unterscheiden. Im Europarat sind auch Staaten vertreten, die keine Mitgliedstaaten der EU sind. Die bedeutendste (und bekannteste) Konvention ist die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, die sog. Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK). Diese ist seitdem durch zahlreiche Protokolle ergänzt worden. Mittlerweile sind ihr alle Mitgliedstaaten des Europarates beigetreten. Die durch die EMRK garantierten Menschenrechte sind insgesamt enger gefasst als die im Grundrechtskatalog des deutschen Grundgesetzes (GG). Die Bestimmungen der EMRK gelten in Deutschland (nur) im Range eines einfachen Bundesgesetzes. Die Einhaltung der Menschenrechte überwacht der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) mit Sitz in Straßburg. Dieser entscheidet über Klagen von Staaten und natürlichen Personen oder Personenvereinigungen, wenn vor ihm eine Verletzung der Rechte aus der EMRK gerügt wird (Art. 33, 34 EMRK). Die meisten derartigen Beschwerden beziehen sich auf Verletzungen des Rechts auf ein faires Verfahren und des Rechts auf persönliche Freiheit, teilweise auch auf die Nichteinhaltung des Folterverbots sowie des Rechts auf Privat- und Familienleben, der Meinungs- und Informationsfreiheit und der Eigentumsfreiheit. Nach Art. 6 Abs. 2 EUV soll die Europäische Union der Europäischen Menschenrechtskonvention beitreten. Mit dem 2010 in Kraft getretenen 14. Zusatzprotokoll wurde dabei ein solcher Beitritt der EU als „Nichtstaat“ möglich gemacht. Die Grundrechte in der EMRK sind nach Art. 6 Abs. 3 EUV als allgemeine Grundsätze Bestandteil des Unionsrechts.

Die EMRK ist insbesondere durch ihr Rechtsschutzsystem von der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen (UNO) zu unterscheiden. Diese wurde durch eine Resolution von der UN-Vollversammlung beschlossen. Sie ist allerdings kein völkerrechtlicher Vertrag und daher nicht als solcher verbindlich. Auch ihr Status als Resolution verleiht ihr keine verbindliche Wirkung, da nach der UN-Charta nur Resolutionen des Sicherheitsrates bindende Wirkung zukommen und eine entsprechende Regelung für Resolutionen der Vollversammlung fehlt.

Eine weitere Organisation ist die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), die aus der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) aus dem Jahr 1975 hervorgegangen ist und seinerzeit auf eine politische Entspannung in Europa ausgerichtet war. Die Funktion der OSZE hat sich heute nach den politischen Veränderungen in Osteuropa gewandelt. Ihre Aufgaben bestehen nunmehr grundsätzlich in der Lösung von Konflikten, im Krisenmanagement und in der Friedenserhaltung, allerdings, ohne dabei völkerrechtlich verbindliche Beschlüsse fassen zu können.

Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang noch die Europäische Freihandelsorganisation (= European Free Trade Area (EFTA)). Ende der 50er Jahre scheiterten Verhandlungen zwischen der EWG und elf Staaten außerhalb der EWG über die Errichtung einer großen Freihandelszone. So kam es im Jahre 1960 zur Gründung einer kleinen Freihandelszone, der EFTA, durch andere Staaten außerhalb der EWG. Diese, ursprünglich als wirtschaftliches Alternativmodell zur EWG gegründete Freihandelszone ist heute weitgehend obsolet geworden. Ihr Ziel bestand nie darin, einen tatsächlichen Binnenmarkt zu errichten, sondern sie beschränkte sich auf die Einrichtung einer Freihandelszone, in der es z. B. keinen gemeinsamen Außenzoll gegenüber Nichtvertragsstaaten geben sollte. Ein Großteil der ursprünglichen

EFTA-Staaten ist in der Folgezeit der EG bzw. der EU beigetreten und zeitgleich mit diesem Beitritt aus der EFTA ausgetreten. Die EFTA umfasst heute nur noch Norwegen, Island, Liechtenstein und die Schweiz. Diese Staaten gehören, bis auf die Schweiz, dem Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) an, welches 1994 in Kraft trat und eine vertragliche Verbundenheit mit der EG bzw. EU begründet. Es sieht die wechselseitige Garantie der in den Verträgen vorgesehenen Marktfreiheiten, d. h. die Waren-, Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehrsfreiheit, sowie der Wettbewerbsregeln vor. Eine Ausnahme bilden Sonderregeln für Agrarprodukte. Die Schweiz hat auf eine Mitgliedschaft in der EU verzichtet, pflegt allerdings durch eine Reihe an bilateralen Abkommen mit dieser eine Sonderbeziehung.

8 LITERATUR

Haratsch, A., Koenig, C., Pechstein, M., Europarecht, 13. Auflage, Tübingen 2023

Hobe, S., Fremuth, M., Europarecht, 11. Aufl., Köln 2023

Ruffert, M., Grischek, F., Schramm, M., Europarecht im Examen – Die Grundfreiheiten, JuS 2021, 407 bis 412

Ruffert, M., Grischek, F., Schramm, M., Europarecht im Examen – Rechtsquellen und Rechtsetzung im Unionsrecht, JuS, 2020, 413 bis 417

Sommer, C., Europarecht, 15. Aufl., Münster 2025

Streinz, R., Europarecht, 12. Aufl., Heidelberg 2023

Zerres, T., Zerres, M., Europäisches Wirtschaftsrecht, München, Mering 2015

9 AUTORENINFORMATION

Stephanie Zerres ist Rechtsassessorin.

Dr. Thomas Zerres ist Professor für Zivil- und Wirtschaftsrecht an der Hochschule Konstanz.