

# B

Basiswissen von Alpmann Schmidt – der Einstieg in  
das Rechtsgebiet leicht und verständlich

## Europarecht

1. Auflage 2017

Das **Basiswissen Europarecht** dient als Einstieg in das Rechtsgebiet und ist für alle geschrieben, die sich erstmals damit beschäftigen. Das Skript setzt keine Vorkenntnisse im Europarecht voraus und behandelt alle Fragen, die für die ersten Klausuren aus diesem Rechtsgebiet von Bedeutung sind.

### Inhalt:

- Einführung in das Europarecht
- Die EU, ihre Mitgliedstaaten und ihre Bürger
  - Rechtsnatur und Stellung der EU
  - Verhältnis des Unionsrechts zum nationalen Recht
  - Beitritt zur und Austritt aus der EU
  - Unionsbürgerschaft
- Organisationsrecht: die einzelnen Organe der EU und ihre Aufgaben
- Materielles Unionsrecht
  - Rechtsquellen des Unionsrechts
  - Rechtsetzungsverfahren
  - Vollzug des Unionsrechts
  - Grundfreiheiten
  - Grundrechte
- Prozessrecht: Gerichtsorganisation und einzelne Verfahrensarten

ISBN: 978-3-86752-555-8



9 783867 525558

€ 9,80

# B

2017

Basiswissen Europarecht

Alpmann Schmidt



# B

Basiswissen

Sommer

# Europarecht

1. Auflage 2017

Alpmann Schmidt



# **Basiswissen Europarecht**

**2017**

Christian Sommer  
Rechtsanwalt und Repetitor

**Sommer, Christian**  
**Basiswissen**  
**Europarecht**

1. Auflage 2017

ISBN: 978-3-86752-555-8

Verlag Alpmann und Schmidt Juristische Lehrgänge  
Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Münster

Die Vervielfältigung, insbesondere das Fotokopieren,  
ist nicht gestattet (§§ 53, 54 UrhG) und strafbar (§ 106 UrhG).  
Im Fall der Zuwiderhandlung wird Strafantrag gestellt.

Unterstützen Sie uns bei der Weiterentwicklung unserer Produkte.

Wir freuen uns über Anregungen, Wünsche, Lob oder Kritik an:

**[feedback@alpmann-schmidt.de](mailto:feedback@alpmann-schmidt.de)**

<b>1. Teil: Einführung in das Europarecht</b> .....	1
<b>1. Abschnitt: Was ist „Europarecht“?</b> .....	1
<b>2. Abschnitt: Entstehungsgeschichte der EU</b> .....	2
A. Gründung und Entwicklung .....	2
I. Von der EGKS zur Europäischen Union .....	2
II. Verfassungsvertrag und Vertrag von Lissabon .....	3
B. Beitritte zur EU .....	3
<b>3. Abschnitt: Grundlegendes über die Verträge</b> .....	4
A. Trennung von EUV und AEUV .....	4
B. Zitierweise .....	4
■ Check: Einführung in das Europarecht .....	5
<b>2. Teil: Die EU, ihre Mitgliedstaaten und ihre Bürger</b> .....	6
<b>1. Abschnitt: Rechtsnatur und Stellung der EU</b> .....	6
A. Rechtsnatur der EU .....	6
I. Bestimmungen der EU-Verträge .....	6
II. Die EU ist kein Staat .....	6
1. Staatsgebiet .....	7
2. Staatsvolk .....	7
3. Staatsgewalt .....	8
III. Sonstige völker- und staatsrechtliche Kooperations- modelle .....	8
IV. Die EU als Staatenverbund .....	9
B. Rechtsnatur des Unionsrechts .....	9
C. Die EU und das Völkerrecht .....	9
I. Vorschriften für den Vertragsabschluss .....	10
II. Wirkung und Rang des völkerrechtlichen Vertrags .....	10
<b>2. Abschnitt: Verhältnis des Unionsrechts zum nationalen Recht</b> .....	11
A. Anwendungsvorrang des Unionsrechts .....	11
I. Ausgangspunkt im Grundgesetz .....	11
II. Folgen der Übertragung von Hoheitsrechten .....	11
B. Einschränkung des Anwendungsvorrangs .....	12
I. Entstehung und Ende der Solange-Formel .....	13
II. Durchbrechung des Anwendungsvorrangs .....	14
1. ultra-vires-Kontrolle .....	14
2. Identitätskontrolle .....	15
■ Check: Rechtsnatur der EU, Verhältnis der Rechtsordnungen .....	16

<b>3. Abschnitt: Beitritt zur und Austritt aus der EU</b> .....	17
A. Beitritt .....	17
I. Beitrittsvoraussetzungen .....	17
II. Beitrittsverfahren .....	18
III. Wirkungen des Beitritts .....	18
B. Austritt .....	18
I. Austrittsvoraussetzungen .....	19
II. Austrittsverfahren .....	19
III. Austrittsfolgen .....	20
<b>4. Abschnitt: Die Unionsbürgerschaft</b> .....	21
A. Bedeutung und Ziel .....	21
B. Freizügigkeit .....	22
I. Anwendbarkeit .....	22
1. Subsidiarität der allgemeinen Freizügigkeit .....	22
2. Subsidiarität gegenüber Sekundärrecht .....	23
II. Schutzbereich .....	23
1. Sachlicher Schutzbereich .....	23
2. Persönlicher Schutzbereich .....	24
III. Beschränkung .....	24
IV. Rechtfertigung .....	24
1. Einschränkungsmöglichkeit .....	24
2. Grenzen der Rechtfertigung .....	25
C. Diskriminierungsverbot .....	25
I. Anwendbarkeit .....	25
II. Schutzbereich .....	26
1. Sachlicher Schutzbereich .....	26
2. Persönlicher Schutzbereich .....	26
III. Diskriminierung .....	26
IV. Rechtfertigung .....	27
1. Objektive Erwägungen des Allgemeinwohls .....	27
2. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit .....	27
D. Weitere Unionsbürgerrechte .....	27
■ Check: Beitritt und Austritt; Unionsbürgerrechte .....	28
<b>3. Teil: Organisationsrecht</b> .....	29
<b>1. Abschnitt: Grundlagen</b> .....	29
A. Numerus clausus der Organe und Systematik .....	29
B. Bindung an die Grundprinzipien .....	30
C. Keine explizite Gewaltenteilung .....	30

<b>2. Abschnitt: Das Europäische Parlament</b> .....	31
A. Sitz .....	31
B. Zusammensetzung und Wahlen .....	32
I. Sitzverteilung und Legislaturperiode .....	32
II. Wahlen zum Europäischen Parlament .....	33
1. Wahlrechtsgrundsätze .....	33
2. Wahlberechtigte .....	33
3. Wahlsystem .....	34
III. Demokratiedefizit .....	34
C. Aufgaben .....	35
D. Beschlussfassung .....	35
<b>3. Abschnitt: Der Europäische Rat</b> .....	36
A. Weitere Bezeichnung und Verwechslungsgefahr .....	36
B. Zusammensetzung .....	36
C. Aufgaben .....	37
D. Beschlussfassung .....	38
E. Präsident des Europäischen Rates .....	38
<b>4. Abschnitt: Der Rat</b> .....	39
A. Zusammensetzung und Stellung der Mitglieder .....	39
I. Zusammensetzung als „Ministerrat“ .....	39
II. Stellung der Regierungsvertreter im Rat .....	40
III. Ratspräsidentschaft .....	40
B. Aufgaben .....	41
C. Beschlussfassung .....	41
I. Qualifizierte Mehrheit .....	42
II. Einfache Stimmenmehrheit .....	42
III. Einstimmigkeit .....	42
<b>5. Abschnitt: Die Kommission</b> .....	43
A. Zusammensetzung .....	43
I. Anzahl der Kommissare .....	43
II. Wahl und Ernennung der Kommissare .....	44
1. Präsident .....	44
2. Hoher Vertreter für Außen- und Sicherheits- politik .....	44
3. Sonstige Kommissare .....	45
III. Status der Kommissare .....	46
IV. Amtszeit der Kommission .....	47
1. Dauer und Wiederwahlmöglichkeit .....	47
2. Vorzeitiges Ende der Amtszeit .....	47

a) Vorzeitiges Ausscheiden von Kommissaren .....	47
b) Vorzeitiges Ende der Kommission .....	48
B. Aufgaben .....	49
I. Präsident .....	49
1. Leitlinien der Kommissionsarbeit .....	49
2. Interne Organisation .....	49
3. Bestimmung der Vizepräsidenten .....	49
4. Abberufungsrecht .....	50
II. Hoher Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik .....	50
III. Kommission .....	51
1. Exekutivfunktion .....	51
2. Initiativfunktion .....	52
3. Wächterfunktion .....	52
4. Sonstige Aufgaben .....	52
C. Beschlussfassung .....	53
<b>6. Abschnitt: Europäische Zentralbank (EZB) .....</b>	<b>54</b>
A. Besonderheiten in der Konstruktion .....	54
B. Zusammensetzung .....	54
I. Direktorium .....	54
II. Rat der Europäischen Zentralbank .....	55
C. Aufgaben .....	55
<b>7. Abschnitt: Rechnungshof .....</b>	<b>56</b>
<b>8. Abschnitt: Sonstige Einrichtungen .....</b>	<b>57</b>
A. Wirtschafts- und Sozialausschuss .....	57
B. Ausschuss der Regionen .....	57
■ Check: Organisationsrecht .....	58
<b>4. Teil: Materielles Unionsrecht .....</b>	<b>59</b>
<b>1. Abschnitt: Rechtsquellen des Unionsrechts .....</b>	<b>59</b>
A. Primäres Unionsrecht .....	59
I. Bestandteile .....	59
II. Rangfolge .....	60
III. Geltung und Anwendbarkeit des Primärrechts .....	60
1. Unmittelbare Geltung .....	60
2. Unmittelbare Anwendbarkeit .....	60
B. Sekundäres Unionsrecht .....	61
I. Bestandteile .....	61
II. Rangfolge .....	61
III. Einzelheiten zu europäischen Richtlinien .....	61

1. Umsetzung von Richtlinien .....	62
a) Art und Weise der Umsetzung .....	62
b) Inhaltliche Umsetzung.....	63
c) Umsetzungsfrist .....	63
2. Unterbliebene Umsetzung und ihre Folgen .....	64
a) Vertragsverletzungsverfahren .....	64
b) Unmittelbare Wirkung der Richtlinie .....	65
c) Unionsrechtlicher Staatshaftungsanspruch .....	67
IV. Einzelheiten zu europäischen Verordnungen .....	68
V. Einzelheiten zum Beschluss .....	68
VI. Empfehlungen und Stellungnahmen .....	68
■ Check: Rechtsquellen des Unionsrechts .....	69
<b>2. Abschnitt: Rechtsetzungsverfahren .....</b>	<b>70</b>
A. Die Verbandskompetenz der EU .....	70
I. Geschriebene Unionskompetenzen .....	70
II. Ungeschriebene Unionskompetenzen .....	72
B. Ordentliches Gesetzgebungsverfahren .....	73
I. Initiativrecht .....	73
II. Verfahrensablauf .....	73
1. Stellungnahmen .....	74
2. Zuleitung und Lesungen .....	74
C. Besondere Gesetzgebungsverfahren .....	75
D. Abschlussverfahren und Inkrafttreten .....	75
<b>3. Abschnitt: Vollzug des Unionsrechts .....</b>	<b>76</b>
A. Indirekter Vollzug .....	76
I. Unmittelbar indirekter Vollzug .....	76
II. Mittelbar indirekter Vollzug .....	77
B. Direkter Vollzug .....	77
■ Check: Rechtsetzungsverfahren, Vollzug des Unionsrechts .....	78
<b>4. Abschnitt: Grundfreiheiten .....</b>	<b>79</b>
A. Bedeutung der Grundfreiheiten .....	79
B. Einheitliches Prüfungsschema .....	80
I. Schutzbereich .....	80
II. Eingriff .....	81
1. Mitgliedstaatliches Verhalten .....	81
2. Spezielle Eingriffsbegriffe .....	82
3. Diskriminierungsverbot .....	82
4. Beschränkungsverbot .....	83
III. Rechtfertigung .....	83
1. Geschriebene Rechtfertigungsgründe .....	83



2. Ungeschriebene Rechtfertigungsgründe .....	84
3. Einschränkungen des Mitgliedstaates („Schranken-Schranken“) .....	84
C. Warenverkehrsfreiheit .....	85
I. Schutzbereich .....	85
1. Sachlicher Schutzbereich .....	85
2. Persönlicher Schutzbereich .....	86
II. Eingriff .....	86
1. Mengenmäßige Einfuhrbeschränkung .....	86
2. Maßnahmen gleicher Wirkung .....	87
3. Verbot von Ausfuhrbeschränkungen .....	87
III. Rechtfertigung .....	88
1. Geschriebener Rechtfertigungsgrund .....	88
a) Gründe des Allgemeininteresses .....	88
b) Schranken-Schranken .....	89
2. Cassis-Formel .....	89
a) Unterschiedslos geltende Maßnahme .....	90
b) Zwingende Erfordernisse .....	90
c) Schranken-Schranken .....	90
■ Check: Einführung in die Grundfreiheiten, Warenverkehrs- pflicht .....	91
D. Arbeitnehmerfreizügigkeit .....	92
I. Schutzbereich .....	92
1. Persönlicher Schutzbereich .....	92
2. Sachlicher Schutzbereich .....	93
3. Grenzüberschreitender Bezug .....	93
4. Keine Bereichsausnahme .....	94
II. Eingriff .....	94
1. Diskriminierung .....	95
2. Sonstige Beschränkung .....	95
3. Unmittelbare Drittwirkung .....	96
III. Rechtfertigung .....	96
1. Geschriebener Rechtfertigungsgrund .....	96
2. Ungeschriebener Rechtfertigungsgrund .....	97
■ Check: Arbeitnehmerfreizügigkeit .....	98
E. Niederlassungsfreiheit .....	99
I. Schutzbereich .....	99
1. Sachlicher Schutzbereich .....	99
a) Begriff der Niederlassung .....	99
b) Geschützte Freiheiten .....	100
c) Grenzüberschreitender Bezug .....	100
2. Persönlicher Schutzbereich .....	101
a) Natürliche Personen .....	101

b) Gesellschaften .....	101
3. Keine Bereichsausnahme .....	101
II. Eingriff .....	102
1. Diskriminierung oder Beschränkung .....	102
2. Unmittelbare Drittwirkung .....	102
III. Rechtfertigung .....	103
1. Geschriebener Rechtfertigungsgrund .....	103
2. Ungeschriebener Rechtfertigungsgrund .....	103
■ Check: Niederlassungsfreiheit .....	104
F. Dienstleistungsfreiheit .....	105
I. Schutzbereich .....	105
1. Sachlicher Schutzbereich .....	105
a) Dienstleistung .....	105
b) Grenzüberschreitender Bezug .....	106
2. Persönlicher Schutzbereich .....	107
3. Keine Bereichsausnahme .....	107
II. Eingriff .....	107
III. Rechtfertigung .....	108
G. Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit .....	108
I. Kapitalverkehrsfreiheit .....	108
II. Zahlungsverkehrsfreiheit .....	108
■ Check: Dienstleistungs-, Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit .....	109
<b>5. Abschnitt: EU-Grundrechte .....</b>	<b>110</b>
A. Entstehungsgeschichte .....	110
B. Struktur der EU-Grundrechte .....	111
I. Anwendbarkeit .....	111
II. Schutzbereich .....	112
1. Sachlicher Schutzbereich .....	112
a) Auslegungskriterien .....	112
b) Arten der Grundrechte .....	113
c) Nebeneinander der Schutzbereiche .....	114
2. Persönlicher Schutzbereich .....	114
III. Eingriff .....	115
IV. Rechtfertigung .....	115
1. Gesetzesvorbehalt .....	116
2. Einschränkungen des Gesetzgebers .....	116
a) Wesensgehaltsgarantie .....	116
b) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit .....	117
C. EMRK .....	117
■ Check: EU-Grundrechte.....	119

<b>5. Teil: Prozessrecht</b> .....	120
<b>1. Abschnitt: Gerichtsorganisation</b> .....	120
A. Gerichtshof der Europäischen Union als Organ .....	120
B. Gerichtshof .....	121
C. Gericht .....	122
D. Fachgerichte .....	122
<b>2. Abschnitt: Vertragsverletzungsverfahren</b> .....	123
A. Zulässigkeit .....	123
I. Zuständigkeit .....	123
II. Parteifähigkeit .....	124
III. Vorverfahren .....	124
IV. Klagegegenstand .....	125
V. Rechtsschutzbedürfnis .....	125
B. Begründetheit .....	125
C. Folgen der Entscheidung .....	126
<b>3. Abschnitt: Nichtigkeitsklage</b> .....	126
A. Zulässigkeit .....	127
I. Zuständigkeit .....	127
II. Parteifähigkeit .....	127
III. Klagegegenstand .....	127
IV. Klagebefugnis .....	127
V. Klagefrist .....	128
VI. Ordnungsgemäße Begründung .....	128
B. Begründetheit .....	129
C. Wirkung der Entscheidung .....	129
<b>4. Abschnitt: Vorabentscheidungsverfahren</b> .....	130
A. Zulässigkeit .....	130
I. Zuständigkeit .....	130
II. Vorlageberechtigung .....	131
1. Gerichte der Mitgliedstaaten .....	131
2. Vorlagepflicht .....	131
III. Zulässige Vorlagefrage .....	131
IV. Entscheidungserheblichkeit .....	132
B. Entscheidung über die Vorlagefrage .....	133
C. Wirkung der Entscheidung .....	133
<b>5. Abschnitt: Weitere Verfahrensarten</b> .....	133
■ Check: Prozessrecht .....	134

## 1. Teil: Einführung in das Europarecht

### 1. Abschnitt: Was ist „Europarecht“?

Anders als man denken würde, verbirgt sich hinter dem Begriff „Europarecht“ nicht nur das unmittelbare Recht der Europäischen Union (EU) – dies bildet (nur) das **Europarecht im engeren Sinne**. Daneben existiert das **Europarecht im weiteren Sinne**, das nicht unmittelbar mit der EU in Verbindung steht. Letzteres umfasst alle Vorschriften, welche die institutionalisierte Zusammenarbeit europäischer Staaten außerhalb der Union betreffen.

Europarecht im engeren und weiteren Sinne

Zum Europarecht im weiteren Sinne gehören deshalb die Vorschriften der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und die vom Europarecht erlassenen Vorschriften (z.B. EMRK).

Das Europarecht im engeren Sinne wird wiederum in zwei Kategorien unterteilt: das Primärrecht und das Sekundärrecht.

Europäisches Primär- und Sekundärrecht

- Zum **Primärrecht** gehören die Gründungsverträge der Europäischen Union – der **Vertrag über die Europäische Union (EUV)** und der **Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)** – sowie die **Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh)**. Hierzu zählen ferner die vom Gerichtshof der Europäischen Union aus diesen Rechtsquellen abgeleiteten **allgemeinen Rechtsgrundsätze** und das aus dem geschriebenen Recht entwickelte **Gewohnheitsrecht**.
- Zum **Sekundärrecht** wird dasjenige Recht gezählt, das von den Organen der EU aufgrund einer Ermächtigung im Primärrecht geschaffen worden ist. Nach **Art. 288 AEUV** können die Organe Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen erlassen.

Auch das deutsche **Grundgesetz** ist im Zusammenhang mit dem Europarecht von Bedeutung. Es gehört zwar weder zum Europarecht im engeren noch im weiteren Sinne, doch enthält es mit Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG die Ermächtigung für die Bundesrepublik Deutschland, Hoheitsrechte auf die EU zu übertragen – dies schafft die grundlegende Voraussetzung, dass die EU überhaupt zum Erlass verbindlicher Normen und zur Vornahme verbindlicher Maßnahmen ermächtigt ist.

Übertragungskompetenz im GG

Für das Studium außerhalb des Schwerpunktbereiches spielt das Europarecht im weiteren Sinne keine Rolle. Mit dem Europarecht im engeren Sinne müssen Sie allerdings vertraut sein!

Bedeutung für die Klausur

## 4. Abschnitt: Die Unionsbürgerschaft

### A. Bedeutung und Ziel

**Unionsbürger** ist gemäß Art. 9 S. 2 EUV, Art. 20 Abs. 1 S. 2 AEUV, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzt. Diese Regelung mussten die Mitgliedstaaten wählen, da die EU mangels Staatsqualität (s.o. S. 6 ff.) nach h.M. **keine eigene „EU-Staatsangehörigkeit“** verleihen kann. Der Status des Unionsbürgers tritt deshalb zur nationalen Staatsangehörigkeit hinzu und ersetzt diese gerade nicht (Art. 9 S. 3 EUV, Art. 20 Abs. 1 S. 3 AEUV).

Begriff des Unionsbürgers

Die Unionsbürgerschaft dient einerseits dazu, den Kreis der Berechtigten zu beschreiben, dem die in den europäischen Verträgen festgeschriebenen **subjektiven Rechte** zustehen (Art. 20 Abs. 2 S. 1 AEUV). Neben den speziellen Rechten, die in Art. 20 Abs. 2 S. 2 lit. a–d AEUV aufgezählt und in den Art. 21 ff. AEUV näher geregelt sind, können sich auch nur Unionsbürger auf die **Grundfreiheiten** berufen (zu diesen ausführlich unten S. 79 ff.).

Berechtigte der subjektiven Rechte aus EUV und AEUV

**Aufbauhinweis:** Bei den Unionsbürgerrechten sowie den Grundfreiheiten wird im Rahmen des **persönlichen Schutzbereichs** überprüft, ob die das Recht einfordernde Person Unionsbürger ist.

!

Andererseits ist die Unionsbürgerschaft eingeführt worden, um die **Identifikation** der Staatsangehörigen in den Mitgliedstaaten mit der EU zu stärken, eine Art **Zugehörigkeitsgefühl** zu erzeugen. Sollte die europäische Integration weiter voranschreiten und – wengleich in ferner Zukunft – in einem europäischen Staat münden, wäre die Unionsbürgerschaft nach Art. 9 EUV die Vorstufe einer europäischen Staatsangehörigkeit.

**Hinweis:** Hierfür spricht auch, dass die Unionsbürgerschaft den zuvor verwendeten Begriff des „Marktbürgers“ abgelöst hat, der in den Verträgen vor den Veränderungen durch den Vertrag von Lissabon verwendet wurde. Dies drückt den Willen zur Weiterentwicklung der ursprünglichen Wirtschaftsgemeinschaft hin zu einer staatenähnlichen EU deutlich aus.

!

Anders als man erwarten würde, stehen den Unionsbürgern ihre Bürgerrechte nach dem AEUV **nicht gegenüber der EU** zu. Vielmehr erstreckt sich der Wirkungsbereich der Unionsbürgerrechte auf das Verhältnis der **Unionsbürger zu den einzelnen Mitgliedstaaten** im Falle einer Grenzüberschreitung. Die Unionsbürgerrechte dienen damit in erster Linie dazu, gleiche Bedingungen für die Bürger in allen Mitgliedstaaten zu schaffen.

Adressaten der Unionsbürgerrechte

Freizügigkeit als wichtigstes Unionsbürgerrecht

## B. Freizügigkeit

Das wichtigste Unionsbürgerrecht, das den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten ohne einen Anknüpfungspunkt an wirtschaftliche Betätigungen gewährleistet wird, ist die **Freizügigkeit**, Art. 21 AEUV. Sie gewährt allen Unionsbürgern das Recht, sich in allen Mitgliedstaaten aufzuhalten, in diese ein- und wieder auszureisen.

### Aufbauschema: Freizügigkeit, Art. 21 AEUV

#### I. Anwendbarkeit

1. Subsidiarität ggü. Grundfreiheiten (z.B. Art. 45 AEUV)
2. Vorrang der Freizüigkeitsrichtlinie

#### II. Schutzbereich

1. Sachlich: Freizügigkeit in den Mitgliedstaaten
2. Persönlich: Unionsbürger

#### III. Beschränkung

Staatliche Maßnahme, die den sachlichen Schutzbereich beschränkt

#### IV. Rechtfertigung

1. Einschränkungsmöglichkeit durch Primär- und Sekundärrecht
2. Unionsrechtskonforme Konkretisierung (insbes. Verhältnismäßigkeit)



**Aufbauhinweis:** Die Prüfung der Unionsbürgerrechte entspricht – mit Ausnahme der vorgeschalteten Anwendbarkeitsprüfung – der Prüfung nationaler Grundrechte nach dem sog. dreigliedrigen Grundrechtsaufbau sowie dem Aufbauschema für die Verletzung von Grundfreiheiten des AEUV und Grundrechten der GRCh.

## I. Anwendbarkeit

### 1. Subsidiarität der allgemeinen Freizügigkeit

Die Unionsbürgerrechte stellen zwar grundlegende Freiheiten dar, sind aber sehr allgemein gehalten. Für besondere Gebiete existieren speziellere subjektive Rechte der Unionsbürger, die Überschneidungen mit dem Schutzbereich der Unionsbürgerrechte aufweisen. Insoweit gilt der **Vorrang des spezielleren Rechts**: Die Freizügigkeit aus Art. 21 Abs. 1 AEUV ist z.B. gegenüber den speziellen Einreise- und Verbleibensregeln der Arbeitnehmerfreizügigkeit aus Art. 45 AEUV **subsidiär**.

Subsidiarität der allgemeinen Freizügigkeit gegenüber speziellen Freizügigkeitsregeln des Primärrechts

- 1.** Können andere als die in Art. 13 EUV genannten Organe durch europäisches Sekundärrecht eingeführt werden?

**1.** Nein! Durch Art. 13 EUV wird ein numerus clausus der Unionsorgane festgelegt, der die Schaffung weiterer Organe durch Sekundärrecht verhindert. Weitere Organe können folglich nur im Wege der Änderung der Verträge (Primärrecht) eingeführt werden.
- 2.** Existiert auf der Ebene der EU eine Gewaltenteilung?

**2.** Nein! Statt einer Gewaltenteilung sehen die Verträge eine gegenseitige Kontrolle der Organe untereinander vor, die sich im Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts der Organe niederschlägt.
- 3.** Was versteht man unter dem Grundsatz degressiver Proportionalität?

**3.** Dieser Grundsatz findet bei der Sitzvergabe im Europäischen Parlament Anwendung und besagt, dass die Mitgliedstaaten durch Abgeordnete degressiv proportional, also angemessen abfallend, vertreten werden. Auf jeden Mitgliedstaat entfallen demnach nicht so viele Sitze, wie ihm im Verhältnis seines Anteils an der Unionsbevölkerung eigentlich zustünden.
- 4.** Besteht ein Unterschied zwischen dem Rat und dem Europäischen Rat?

**4.** Ja! Der Rat besteht aus (Fach-)Ministern aus den Regierungen der Mitgliedstaaten und tagt in wechselnden Zusammensetzungen (Art. 16 EUV). Der Europäische Rat besteht hingegen aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten (Art. 15 EUV).
- 5.** Welches Verfahren gilt für die Beschlussfassung im Europäischen Rat?

**5.** Das Konsensverfahren. Dabei wird nicht abgestimmt, sondern so lange zwischen den Teilnehmern verhandelt, bis kein Mitglied mehr Einwände erhebt (vgl. Art. 15 Abs. 4 EUV).
- 6.** Auf welche Weise kann die Amtszeit eines Kommissars vorläufig enden?

**6.** Durch Todesfall, durch freiwilligen Rücktritt einzelner Kommissare oder der gesamten Kommission als Kollegialorgan, durch Abberufung des Kommissionspräsidenten (sog. erzwungener Rücktritt), durch Amtsenthhebung durch den Gerichtshof auf Antrag des Rates oder durch Misstrauensvotum des Europäischen Parlaments.
- 7.** Was versteht man unter der sog. Doppelhutlösung?

**7.** Die Doppelhutlösung beschreibt die Sonderrolle des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik, da dieser zugleich als Kommissar und eine Art „Außenminister“ der EU fungiert (vgl. Art. 18 Abs. 4 EUV).
- 8.** Nennen Sie drei wesentliche Aufgaben der Kommission!

**8.** Exekutivfunktion (z.B. als Kartellbehörde), Initiativmonopol (Gesetzgebung), Wächterfunktion.

Bindung der Mitgliedstaaten – Streit zwischen Gerichtshof und BVerfG

die sich daraus ergebenden Grundsätze zu halten und ihre Anwendung zu fördern, wie sich aus Art. 51 Abs. 1 S. 2 GRCh ergibt.

Gestritten wird derzeit zwischen Gerichtshof und BVerfG darüber, inwieweit auch die **Mitgliedstaaten** an die GRCh gebunden sind. Art. 51 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GRCh sieht vor, dass die Mitgliedstaaten die GRCh (nur) **bei der Durchführung des Rechts der EU** beachten müssen. Was nun alles „Durchführung des Unionsrechts“ ist, lässt sich nicht eindeutig beantworten. Der **Gerichtshof** legt die Vorschrift weit aus und lässt bereits **Berührungspunkte mit dem Unionsrecht** ausreichen, um eine Anwendbarkeit der GRCh zu bejahen. Das BVerfG hingegen sieht die deutschen Grundrechte hierdurch zu weit in den Hintergrund gerückt, müsste doch dann in sehr vielen unionsrechtlich zumindest teilweise geregelten Sachgebieten die GRCh als Teil des Unionsrechts mit Anwendungsvorrang vorrangig berücksichtigt werden. Deshalb vertritt das **BVerfG** eine enge Auslegung des Art. 51 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GRCh und nimmt eine Bindung deutscher Organe nur für den Fall an, dass das betroffene Sachgebiet **unionsrechtlich determiniert** ist. Dies sei wiederum dann der Fall, wenn die Einrichtung und Ausgestaltung der jeweiligen nationalen Vorschriften z.B. durch Verordnungen und Richtlinien vorgegeben und geregelt sei.



**Klausurhinweis:** Für die Klausur kommt es in erster Linie darauf an, den Streit zu kennen. Nur für den Fall, dass die beiden Auffassungen im konkreten Fall zu unterschiedlichen Ergebnissen gelangen, müssen Sie den Streit entscheiden. Ist die Entscheidung erforderlich, so sollte sie zugunsten des BVerfG ausfallen. Denn anderenfalls würde sich das Unionsrecht in Form der GRCh auch auf Bereiche erstrecken, die nicht unmittelbar durch das Unionsrecht vorgezeichnet sind. Dies würde eine nicht unerhebliche Einschränkung staatlicher Souveränität bedeuten, dürften doch die von den Mitgliedstaaten autark geschaffenen Vorschriften nicht mehr an der nationalen Verfassung gemessen werden, sondern müssten einer Überprüfung anhand der europäischen Grundrechte standhalten.

## II. Schutzbereich

### 1. Sachlicher Schutzbereich

#### a) Auslegungskriterien

Die Umschreibung des Schutzbereiches erfolgt wie bei den deutschen Grundrechten und orientiert sich am jeweiligen **Kernbe-**

Gewährleistungsgehalt anhand des Kernbegriffs



**griff.** Aus diesem lässt sich mittels Auslegung der Gewährleistungsgehalt des jeweiligen Grundrechts ermitteln.

Die GRCh gibt selbst vor, welche weiteren Grundsätze für die Auslegung heranzuziehen sind: Nach Art. 52 Abs. 3 GRCh haben die EU-Grundrechte, die mit Rechten in der **EMRK** übereinstimmen, die gleiche Bedeutung und Tragweite wie die Rechte der EMRK. Es hat sich deshalb eingebürgert, dass der Gerichtshof die EU-Grundrechte unter Rückgriff auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) auslegt. Im Übrigen sollen die Grundrechte an den überlieferten **Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten** ausgelegt werden, Art. 52 Abs. 4 GRCh.

**Klausurhinweis:** Gerade aufgrund dieser Verweisung ist es nicht falsch, sich bei der Auslegung der GRCh an der Auslegung der deutschen Grundrechte zu orientieren. Aber Vorsicht: Orientieren heißt nicht kopieren! Denn dann würde Verfassungsüberlieferung nur eines von 28 Mitgliedstaaten den Ausschlag geben. Eine 1:1-Übertragung von Streitigkeiten aus dem Dunstkreis deutscher Grundrechte ist deshalb nicht empfehlenswert! Oftmals kann die Übertragung auch gar nicht funktionieren, weil es im Grundgesetz kein Pendant gibt – die GRCh sieht einen umfangreicheren und detaillierteren Schutz vor als das Grundgesetz. Dies beweist allein der Umfang, da die GRCh insgesamt 50 einzelne Grundrechtspositionen enthält.

Sollten Widersprüche bei der Auslegung eines Grundrechts entstehen, das sowohl in der GRCh als auch in der EMRK und den Verfassungen der Mitgliedstaaten existiert, gilt der **Grundsatz der Meistbegünstigung**: Für den Unionsbürger gilt die weiteste Auslegung des Schutzbereichs, die zu den übrigen Quellen vertreten wird, damit die Rechte des Unionsbürgers bestmöglich geschützt sind.

## b) Arten der Grundrechte

Die GRCh unterscheidet in den einzelnen Titeln unterschiedliche **Arten von Grundrechten**:

### ■ Freiheitsrechte (Titel I und II, Art. 1–19 GRCh),

Hierzu zählen: Menschenwürde (Art. 1 GRCh), Leben (Art. 2 GRCh), Familie (Art. 7 GRCh), Versammlung (Art. 12 GRCh) und Eigentum (Art. 17 GRCh)

### ■ Gleichheitsrechte (Titel III, Art. 20–26 GRCh),

Hierzu zählen: Gleichheit von Mann und Frau (Art. 23 GRCh) und Kinderrechte (Art. 24 GRCh)

EMRK und überlieferte Verfassungstradition als Auslegungshilfen

!

Grundsatz der Meistbegünstigung bei der Auslegung unter Rückgriff auf verschiedene Quellen

Systematik der GRCh

■ **Solidaritätsrechte** (Titel IV, Art. 27–38 GRCh),

Hierzu zählen: gerechte Arbeitsbedingungen (Art. 31 GRCh), soziale Sicherheit (Art. 34 GRCh)

■ **Bürgerrechte** (Titel V, Art. 39–46 GRCh) und

Hierzu zählen: aktives und passives Europawahlrecht (Art. 39 GRCh), Informationsrecht (Art. 42 GRCh), Petitionsrecht (Art. 44 GRCh)

■ **Justizgrundrechte** (Titel VI, Art. 47–50 GRCh).

Hierzu gehören: Recht auf effektiven Rechtsschutz (Art. 47 GRCh), Doppelbestrafungsverbot (Art. 50 GRCh)



**Klausurhinweis:** Die Unterscheidung müssen Sie in der Klausur nicht offensiv ansprechen. Das Verständnis der Systematik der GRCh hilft Ihnen vielmehr dabei, das jeweils einschlägige Grundrecht dem vorliegenden Sachverhalt zuzuordnen!

### c) Nebeneinander der Schutzbereiche

Keine Grundrechtskonkurrenz

Fällt das Verhalten des Grundrechtsberechtigten in den **Schutzbereich mehrerer Grundrechte**, prüft der Gerichtshof diese im Schutzbereich nebeneinander. Eine Abgrenzung der einzelnen Schutzbereiche erfolgt nicht, da sie alle derselben Einschränkungsmöglichkeit unterliegen (siehe dazu unten S. 116).

## 2. Persönlicher Schutzbereich

Unterscheidung von Menschen- und Unionsbürgerrechten

Ob es persönliche Einschränkungen gibt, hängt von dem jeweiligen Grundrecht ab. Die GRCh kennt **Menschenrechte**, die sie jedermann zubilligt (z.B. die Menschenwürde, Art. 1 GRCh). Allerdings sind einige Grundrechte ausdrücklich Unionsbürgern vorbehalten, sodass sie als **Unionsbürgerrechte** beschrieben werden (z.B. das Wahlrecht zum Europäischen Parlament, Art. 39 Abs. 1 GRCh). Da die GRCh keine eigenständige Definition des Unionsbürgerstatus enthält, kann insoweit auf die Definitionen in Art. 9 Abs. 1 S. 2 EUV, Art. 20 Abs. 1 S. 2 AEUV zurückgegriffen werden.



**Klausurhinweis:** Sofern Sie ein Menschenrecht prüfen, genügt in der Klausur der Hinweis, der persönliche Schutzbereich sei erfüllt, da es sich um ein Jedermann- oder Menschenrecht handelt. Längere Ausführungen bringen an der Stelle einen direkten Punktabzug!

Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen und sonstiger Gesellschaften

Die Anwendbarkeit der Grundrechte auf **juristische Personen und sonstige Gesellschaften** regelt die GRCh nicht. Da die Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen in der Rechtsprechung des EGMR für den Bereich der EMRK anerkannt ist und auch von einzel-

nen Verfassungen der Mitgliedstaaten bejaht wird (vgl. Art. 19 Abs. 3 GG), wird allgemein von einer Grundrechtsfähigkeit der Gesellschaften ausgegangen. Als Indiz kann der Wortlaut der Art. 42 bis 44 GRCh herangezogen werden, der ausdrücklich von „natürlichen und juristischen Personen“ spricht. Grundrechtsfähig sind insoweit nicht nur europäische Gesellschaftsformen wie die europäische Aktiengesellschaft (EAG), sondern auch juristische Personen und Personengesellschaften nach nationalem Recht. Auch hier ist eine weite Auslegung vorzugswürdig, um den grundrechtlichen Schutz so vielen Personen und Personenvereinigungen zugänglich zu machen wie möglich.

Einschränkend gilt jedoch, dass nur die Grundrechte auf juristische Personen und Gesellschaften Anwendung finden dürfen, bei denen es **dem Wesen des Grundrechts nach** möglich ist. Solche Grundrechte, die ihrem Schutzbereich erkennbar nur auf natürliche Personen zugeschnitten sind (z.B. Leben, Art. 2 GRCh), können von juristischen Personen nicht geltend gemacht werden.

Dem Wesen nach auf juristische Personen anwendbar

**Klausurhinweis:** Als Indiz können Sie sich am Wortlaut der GRCh orientieren: Spricht der jeweilige Artikel der GRCh von „Personen“, ist das Grundrecht in der Regel auch auf juristische Personen und Personenvereinigungen anwendbar. Spricht der jeweilige Artikel hingegen von „Menschen“, die sich auf das Grundrecht berufen können und sollen, spricht dies gegen eine Anwendung auf Gesellschaften.

!

### III. Eingriff

Ein Eingriff in den Schutzbereich liegt vor, wenn die **gewährleisteten Freiheiten und Rechte** durch die Maßnahme eines grundrechtsverpflichteten Organs **verkürzt** werden. Eine solche Verkürzung folgt in der Regel aus **Ge- oder Verboten**. Aber auch **mittelbare Beeinträchtigungen** der Unionsbürger genügen, um einen Eingriff anzunehmen, da der Gerichtshof eine **weite Auslegung** des Eingriffsbegriffs vertritt.

Weiter Eingriffsbegriff

**Hinweis:** Die Rechtsprechung des Gerichtshofs erinnert an den weiten Eingriffsbegriff des BVerfG im Rahmen deutscher Grundrechte!

!

### IV. Rechtfertigung

Nicht jeder Eingriff hat eine Verletzung des Grundrechts zur Folge. Vielmehr sind die Eingriffe in den Schutzbereich **gerechtfertigt**, welche die Vorgaben der GRCh erfüllen und konkretisieren.

Möglichkeit der Rechtfertigung

selbst, sondern auch das sonstige Primärrecht (z.B. die GRCh) sowie das Sekundärrecht. Hintergrund ist die Wächterfunktion der Kommission: Sie soll die Einhaltung des gesamten Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten sicherstellen. Dies ist ihr nur möglich, wenn sie auch ein Verstoß gegen das Sekundärrecht zu einer nach Art. 258 AEUV geltend zu machenden Vertragsverletzung führen kann.

### C. Folgen der Entscheidung

Verpflichtung zur Beseitigung der Vertragsverletzung und Möglichkeit der Verhängung eines Zwangsgeldes

Stellt der Gerichtshof die Vertragsverletzung fest, **verpflichtet** er den Mitgliedstaat **zur Beseitigung der Vertragsverletzung**. Er darf dabei jedoch nicht weiter einschränken, auf welche Weise der Mitgliedstaat die Vertragsverletzung zu beseitigen oder welches Verhalten er zu unterlassen hat. Der beklagte Mitgliedstaat ist nach Art. 260 Abs. 1 AEUV verpflichtet, die notwendigen Maßnahmen zur Umsetzung der Entscheidung zu ergreifen. Kommt er dieser Verpflichtung nicht nach, kann der Gerichtshof nach Art. 260 Abs. 2 AEUV ein **Zwangsgeld** verhängen.



**Hinweis:** Weitere Sanktionsmöglichkeiten stehen dem Gerichtshof nicht zur Verfügung. Zur besonderen Sanktion der unmittelbaren Wirkung einer Richtlinie s.o. S. 65 ff.

### 3. Abschnitt: Nichtigkeitsklage

Zweck der Nichtigkeitsklage

Die **Nichtigkeitsklage** gemäß Art. 263 AEUV ermöglicht eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Handlungen der Unionsorgane und sonstiger Stellen der EU. Das Verfahren kann als Klage aufgrund **subjektiver, persönlicher Betroffenheit** oder als **objektives Beanstandungsverfahren** durchgeführt werden.

#### Prüfungsschema: Nichtigkeitsklage

##### A. Zulässigkeit

- I. Zuständigkeit
- II. Parteifähigkeit
- III. Klagegegenstand
- IV. Klagebefugnis
- V. Klagefrist
- VI. Ordnungsgemäße Begründung

##### B. Begründetheit

Objektives Vorliegen eines Klagegrundes