

# B

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

Europarecht  
3. Auflage 2020

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: 978-3-86752-743-9



9 783867 527439

€ 10,90

# B

2020

Basiswissen Europarecht

Alpmann Schmidt



# B

Basiswissen

Sommer

# Europarecht

3. Auflage 2020

Alpmann Schmidt



# F Fälle

Passend zur Reihe B-Basiswissen!



- Die Reihe F-Fälle zeigt die typischen Klausurprobleme gutachtlich gelöst, inklusive Klausurtechnik und -taktik.
- Übersichten erleichtern den Einstieg in das jeweilige Prüfungsschema.
- Perfekt für die Vorbereitung auf die Semesterabschlussklausuren oder als Wiederholung für höhere Semester.
- Optimale Ergänzung zur Reihe B-Basiswissen – erst Wissen erwerben, dann auf Fälle anwenden!
- **Leseprobe:** [bit.ly/3f0OPYw](http://bit.ly/3f0OPYw)

Erfolgreich in den Klausuren mit Alpmann Schmidt



### B-Basiswissen

Das abstrakte Wissen für die Semesterabschlussklausuren – mit zahlreichen Beispielen, Übersichten & Aufbauschemata

Preis: 9,90 – 10,90 €



### F-Fälle

Die wichtigsten Fälle zur Vorbereitung auf die Semesterabschlussklausuren – zum Lösen & Lernen, mit Hinweisen zur Klausurtechnik und -taktik

Preis: 9,90 – 10,90 €



### A-Aufbauschemata

Die Aufbau- und Prüfungsschemata zu allen relevanten Rechtsnormen des Rechtsgebiets – mit zahlreichen Querverweisen & Problemhinweisen

Preis: 14,90 – 16,90 €



### D-Definitionen

Die Definitionen aller relevanten Rechtsbegriffe & Tatbestandsmerkmale aus einem Rechtsgebiet als praktische Hilfe zum Lernen & Nachschlagen

Preis: 10,90 €

## Bundesweit juristische Repetitorien zum 1. Examen seit 1956



Die Wahl des richtigen Repetitoriums ist Vertrauenssache. Vergleichen Sie! Probehören ist jederzeit möglich. Wir sind sicher auch in Ihrer Stadt: [bit.ly/2JywhcT](http://bit.ly/2JywhcT)

# **Basiswissen Europarecht**

**2020**

Christian Sommer  
Rechtsanwalt und Repetitor

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

3. Auflage 2020

ISBN: 978-3-86752-743-9

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. Einordnung der Staatenverbindung .....	6
1. Staat .....	7
a) Staatsgebiet .....	7
b) Staatsvolk .....	7
c) Staatsgewalt .....	7
2. Sonstige völker- und staatsrechtliche Kooperationsmodelle .....	8
3. Die EU als Staatenverbund .....	9
B. Rechtsnatur des Unionsrechts .....	9
C. Die EU und das Völkerrecht .....	9
I. Vorschriften für den Vertragsabschluss .....	9
II. Wirkung und Rang des völkerrechtlichen Vertrags .....	10
<b>2. Abschnitt: Verhältnis des Unionsrechts zum nationalen Recht</b> .....	10
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 .....	12
II. Weitere Durchbrechungen des Anwendungsvorrangs .....	13
1. ultra-vires-Kontrolle .....	14
2. Identitätskontrolle .....	15
■ Check: Rechtsnatur der EU, Verhältnis der Rechts- ordnungen .....	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	26
1. Sachverhalt mit Unionsrechtsbezug	26
2. Subsidiarität	26
II. Diskriminierung	26
III. 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 .....	31
I. Sitzverteilung und Legislaturperiode .....	31
II. Wahlen zum Europäischen Parlament .....	33
1. Wahlrechtsgrundsätze .....	33
2. Wahlberechtigte .....	33
3. Wahlsystem .....	33
III. Demokratiedefizit .....	34
C. Aufgaben .....	35
D. Beschlussfassung .....	35
<b>3. Abschnitt: Der Europäische Rat .....</b>	<b>36</b>
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>	<b>39</b>
A. Zusammensetzung und Stellung der Mitglieder .....	39
I. Zusammensetzung als „Ministerrat“ .....	39
II. Stellung der Regierungsvertreter im Rat .....	40
III. Ratspräsidentschaft .....	40
B. Aufgaben .....	40
C. Beschlussfassung .....	41
I. Qualifizierte Mehrheit .....	41
II. Einfache Stimmenmehrheit .....	42
III. Einstimmigkeit .....	42
<b>5. Abschnitt: Die Kommission .....</b>	<b>42</b>
A. Zusammensetzung .....	43
I. Anzahl der Kommissare .....	43
II. Wahl und Ernennung der Kommissare .....	43
1. Präsident .....	43
2. Hoher Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik .....	44
3. Sonstige Kommissare .....	45
III. Status der Kommissare .....	46
IV. Amtszeit der Kommission .....	46
1. Dauer und Wiederwahlmöglichkeit .....	46
2. Vorzeitiges Ende der Amtszeit .....	47
a) Vorzeitiges Ausscheiden von Kommissaren .....	47
b) Vorzeitiges Ende der Kommission .....	48
B. Aufgaben .....	48

I. Kommissionspräsident .....	48
1. Leitlinien der Kommissionsarbeit .....	48
2. Interne Organisation .....	49
3. Bestimmung der Vizepräsidenten .....	49
4. Abberufungsrecht .....	49
II. Hoher Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik .....	50
III. Kommission .....	50
1. Exekutivfunktion .....	50
2. Initiativfunktion .....	51
3. Wächterfunktion .....	52
4. Sonstige Aufgaben .....	52
C. Beschlussfassung .....	52
<b>6. Abschnitt: Europäische Zentralbank (EZB) .....</b>	<b>53</b>
A. Besonderheiten in der Konstruktion .....	53
B. Zusammensetzung .....	53
I. Direktorium .....	53
II. Rat der Europäischen Zentralbank .....	54
C. Aufgaben .....	54
<b>7. Abschnitt: Rechnungshof .....</b>	<b>55</b>
<b>8. Abschnitt: Sonstige Einrichtungen .....</b>	<b>56</b>
A. Wirtschafts- und Sozialausschuss .....	56
B. Ausschuss der Regionen .....	56
■ Check: Organisationsrecht .....	57
<b>4. Teil: Materielles Unionsrecht .....</b>	<b>58</b>
<b>1. Abschnitt: Rechtsquellen des Unionsrechts .....</b>	<b>58</b>
A. Primäres Unionsrecht .....	58
I. Bestandteile .....	58
II. Rangfolge .....	58
III. Geltung und Anwendbarkeit des Primärrechts .....	59
1. Unmittelbare Geltung .....	59
2. Unmittelbare Anwendbarkeit .....	59
B. Sekundäres Unionsrecht .....	59
I. Bestandteile .....	59
II. Rangfolge .....	60
III. Einzelheiten zu europäischen Richtlinien .....	60
1. Umsetzung von Richtlinien .....	61
a) Art und Weise der Umsetzung .....	61
b) Inhaltliche Umsetzung .....	62

c) Umsetzungsfrist .....	62
2. Unterbliebene Umsetzung und ihre Folgen .....	62
a) Vertragsverletzungsverfahren .....	63
b) Unmittelbare Wirkung der Richtlinie .....	63
c) Unionsrechtlicher Staatshaftungsanspruch .....	65
IV. Einzelheiten zu europäischen Verordnungen .....	67
V. Einzelheiten zum Beschluss .....	67
VI. Empfehlungen und Stellungnahmen .....	67
■ Check: Rechtsquellen des Unionsrechts .....	68
<b>2. Abschnitt: Rechtsetzungsverfahren</b> .....	69
A. Die Verbandskompetenz der EU .....	69
I. Geschriebene Unionskompetenzen .....	69
II. Ungeschriebene Unionskompetenzen .....	71
B. Ordentliches Gesetzgebungsverfahren .....	71
I. Initiativrecht .....	72
II. Verfahrensablauf .....	72
1. Stellungnahmen .....	73
2. Zuleitung und Lesungen .....	73
C. Besondere Gesetzgebungsverfahren .....	74
D. Abschlussverfahren und Inkrafttreten .....	74
<b>3. Abschnitt: Vollzug des Unionsrechts</b> .....	75
A. Indirekter Vollzug .....	75
I. Unmittelbar indirekter Vollzug .....	75
II. Mittelbar indirekter Vollzug .....	76
B. Direkter Vollzug .....	76
■ Check: Rechtsetzungsverfahren, Vollzug des Unionsrechts .....	77
<b>4. Abschnitt: Grundfreiheiten</b> .....	78
A. Bedeutung der Grundfreiheiten .....	78
B. Einheitliches Prüfungsschema .....	79
I. Schutzbereich .....	79
II. Diskriminierung oder sonstige Beschränkung .....	80
1. Mitgliedstaatliches Verhalten .....	80
2. Spezielle Beschränkungsbegriffe .....	81
3. Diskriminierungsverbot .....	81
4. Beschränkungsverbot .....	82
III. Rechtfertigung .....	82
1. Geschriebene Rechtfertigungsgründe .....	82
2. Ungeschriebene Rechtfertigungsgründe .....	83
3. Einschränkungen des Mitgliedstaates („Schranken-Schranken“) .....	83

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

II. Diskriminierung oder sonstige Beschränkung .....	101
1. Anpassung an die Niederlassungsfreiheit .....	101
2. Unmittelbare Drittwirkung .....	101
III. Rechtfertigung .....	102
1. Geschriebener Rechtfertigungsgrund .....	102
2. Ungeschriebener Rechtfertigungsgrund .....	102
■ Check: Niederlassungsfreiheit .....	103
F. Dienstleistungsfreiheit .....	104
I. Schutzbereich .....	104
1. Sachlicher Schutzbereich .....	104
a) Dienstleistung.....	104
b) Grenzüberschreitender Bezug .....	105
2. Persönlicher Schutzbereich .....	106
3. Keine Bereichsausnahme .....	106
II. Diskriminierung oder sonstige Beschränkung .....	106
III. Rechtfertigung .....	106
G. Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit .....	107
I. Kapitalverkehrsfreiheit .....	107
II. Zahlungsverkehrsfreiheit .....	107
■ Check: Dienstleistungs-, Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit .....	108
<b>5. Abschnitt: EU-Grundrechte .....</b>	<b>109</b>
A. Entstehungsgeschichte .....	109
B. Struktur der EU-Grundrechte .....	110
I. Anwendbarkeit .....	110
II. Schutzbereich .....	112
1. Sachlicher Schutzbereich .....	112
a) Auslegungskriterien .....	112
b) Arten der Grundrechte .....	113
c) Nebeneinander der Schutzbereiche .....	113
2. Persönlicher Schutzbereich .....	114
III. Eingriff .....	115
IV. Rechtfertigung .....	115
1. Gesetzesvorbehalt .....	115
2. Einschränkungen des Gesetzgebers .....	116
a) Wesensgehaltsgarantie .....	116
b) Verhältnismäßigkeit .....	116
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 denkt, verbirgt sich hinter dem Begriff „Europarecht“ nicht nur das Recht der Europäischen Union (EU). Das Recht der EU wird vielmehr als **Europarecht im engeren Sinne** bezeichnet. Das **Europarecht im weiteren Sinne** umfasst hingegen alle Vorschriften, welche die institutionalisierte Zusammenarbeit europäischer Staaten außerhalb der EU betreffen.

Europarecht im engeren und weiteren Sinne

Zum Europarecht im weiteren Sinne gehören z.B. die Vorschriften der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und die vom Europarat erlassenen Vorschriften (z.B. EMRK). Es werden allerdings auch Verbindungen angestrebt: Die EU soll der EMRK beitreten, vgl. Art. 6 Abs. 2 S. 1 EUV.

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 EU – der **Vertrag über die Europäische Union (EUV)** und der **Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)**,
  - die **Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh)**,
  - die vom Gerichtshof der Europäischen Union aus diesen Regelungen abgeleiteten **allgemeinen Rechtsgrundsätze** sowie
  - 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 Abs. 1 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, enthält aber mit Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG die Ermächtigung für die Bundesrepublik Deutschland, Hoheitsrechte auf die EU zu übertragen. Die Norm ist dadurch **zugleich Quelle und Grenze der Kompetenzen EU** (s.u. S. 11 ff.)

Übertragungskompetenz im GG

Bedeutung für die Klausur

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!

## 2. Abschnitt: Entstehungsgeschichte der EU

Die Ausgestaltung der EU lässt sich oftmals nur vor dem geschichtlichen Hintergrund ihrer Entwicklung nachvollziehen. Auch wenn detaillierte Kenntnisse von Ihnen weder verlangt werden noch für die Klausuren zwingend erforderlich sind, sollten Sie einige Eckpunkte der Entstehungsgeschichte der EU kennen!

### A. Gründung und Entwicklung

Erstes Aufkeimen der europäischen Idee

Unmittelbar nach Ende des 2. Weltkrieges kamen Bestrebungen auf, die katastrophale wirtschaftliche und soziale Lage durch eine Zusammenarbeit der europäischen Staaten zu überwinden. Erstmals 1946 regte der damalige britische Premierminister Winston Churchill deshalb an, eine Art „Vereinigte Staaten von Europa“ zu gründen. Verwirklicht wurde die Idee allerdings erst Jahre später.

### I. Von der EGKS zur Europäischen Union

Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl

Der Ursprung der EU geht auf den französischen Außenminister Schuman und seinen Mitarbeiter Monnet aus dem Jahr 1950 zurück. Dieser sog. **Monnet-** bzw. **Schuman-Plan** war die Grundlage für die wirtschaftliche Zusammenarbeit hinsichtlich der Produkte Kohle und Stahl. Diese Schlüssel- und Rüstungsindustrien sollten in einer von den Einzelstaaten unabhängigen supranationalen Organisation zusammengelegt und der Kontrolle eines unabhängigen Organs der Gemeinschaft unterstellt werden. An der zu diesem Zweck durch den sog. Pariser Vertrag gegründeten **Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)**, die wegen der betroffenen Wirtschaftsgüter auch **Montanunion** genannt wurde, beteiligten sich bei Gründung am 18.04.1951 Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande.

Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und Europäische Atomgemeinschaft

In der Folgezeit wurde die Zusammenarbeit der Gründungsstaaten auf zusätzliche Wirtschaftszweige ausgeweitet. Zu diesem Zweck wurden am 25.03.1957 in den Römischen Verträgen die **Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG)** und die **Europäische Atomgemeinschaft (EAG)** gegründet. Die EWG war nicht auf einen Wirtschaftssektor begrenzt, sondern hatte die Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten insgesamt zum Gegenstand. Die beteiligten Staaten hofften, dass sich aus der wirtschaft-

**Beispiel:** Unionsbürger haben im aufnehmenden Mitgliedstaat grundsätzlich einen Anspruch auf Sozialleistungen. Dies gilt allerdings nicht, wenn sie sich allein mit dem Ziel, in den Genuss von Sozialhilfe zu kommen, in einen anderen Mitgliedstaat begeben haben.

## 2. Persönlicher Schutzbereich

Unionsbürger als Berechtigte der Freizügigkeit

Da es sich um ein Unionsbürgerrecht handelt, steht die Freizügigkeit innerhalb der EU selbstverständlich nur **Unionsbürgern** zu.



**Klausurhinweis:** *Verzichten Sie auf eine umfangreiche Prüfung! Es genügt, wenn Sie auf die Staatsangehörigkeit und die Mitgliedschaft dieses Staates in der EU verweisen!*

## III. Beschränkung

Weiter Beschränkungsbe-  
griff des Gerichtshofs

Eine Beschränkung der Freizügigkeit liegt in jeder **mitgliedstaatlichen Maßnahme**, welche die Freizügigkeit oder die aus ihr abgeleiteten Rechte **unmittelbar oder mittelbar beeinträchtigt**. Der Gerichtshof legt den Begriff der Beeinträchtigung weit aus und hat deshalb eine Beschränkung angenommen, wenn persönliche Unannehmlichkeiten, persönliche Kosten oder Verzögerungen die Inanspruchnahme der Freizügigkeit unwahrscheinlicher machen.

## IV. Rechtfertigung

Möglichkeit der Rechtfertigung einer Beschränkung

Nicht in jeder Beschränkung der Freizügigkeit liegt eine Verletzung derselben. Vielmehr können Beschränkungen **gerechtfertigt** sein, da Art. 21 Abs. 1 AEUV die Freizügigkeit ausschließlich unter den im AEUV und den Durchführungsbestimmungen vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen garantiert.

### 1. Einschränkungsmöglichkeit

Ermächtigungsgrundlage für die Mitgliedstaaten im primären und sekundären Unionsrecht

Der unbestimmte Wortlaut des Art. 21 Abs. 1 AEUV muss durch **Ermächtigungsgrundlagen im primären oder sekundären Unionsrecht** präzisiert werden. Diese Ermächtigungsgrundlagen dienen als **Einschränkungsmöglichkeit**, indem sie den Mitgliedstaaten gestatten, auf sie aufbauend Einschränkungen der Freizügigkeit zu erlassen und durchzusetzen.

**Beispiel:** Nach Art. 27 Abs. 1 S. 1 RL 2004/38/EG kann die Freizügigkeit aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit durch die Mitgliedstaaten beschränkt werden.

Ungeschriebene Erweiterung der Einschränkungsmöglichkeit

Ist eine solche ausdrückliche Einschränkungsmöglichkeit nicht vorgesehen, sind auch solche mitgliedstaatlichen Beschränkungen

gerechtfertigt, die auf objektiven, von der Staatsangehörigkeit der Betroffenen unabhängigen Erwägungen des Allgemeininteresses beruhen und in angemessenem Verhältnis zu dem mit dem nationalen Recht legitimerweise verfolgten Ziel stehen, sich also als verhältnismäßig erweisen.

## 2. Grenzen der Rechtfertigung

Nutzt der Mitgliedstaat diese Einschränkungsmöglichkeiten aus und erlässt zur **Konkretisierung** eigene Rechtsvorschriften, darf er bestimmte **Grenzen** nicht überschreiten. Die mitgliedstaatliche Vorschrift darf deshalb weder den **Wesensgehalt** der Freizügigkeit antasten noch mit dem **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** unvereinbar sein.

**Beispiel:** Deutschland hat die Ermächtigungen der RL 2004/38/EG durch das **FreizügG/EU** konkretisiert. So gestattet § 6 Abs. 1 S. 1 FreizügG/EU die Verweigerung des Rechts auf Einreise und Aufenthalt aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit. Diese Ermächtigungsgrundlage wird wiederum durch die zuständige Behörde herangezogen und z.B. bei der Feststellung der Ausreisepflicht aus dem Bundesgebiet weiter konkretisiert.

Grenzen der Rechtfertigung – sog. Schranken-Schranken

## C. Diskriminierungsverbot

Obwohl es seinem Wortlaut nach nicht ausdrücklich als spezifisches Recht der Unionsbürger formuliert ist, wird das **Diskriminierungsverbot** aus Art. 18 AEUV zu den Unionsbürgerrechten im weiteren Sinne gezählt.

Diskriminierungsverbot als Unionsbürgerrecht im weiteren Sinne

### Aufbauschema: Diskriminierungsverbot, Art. 18 AEUV

#### I. Anwendbarkeit

1. Sachverhalt mit Unionsrechtsbezug
2. Subsidiarität ggü. speziellen Diskriminierungsverboten

#### II. Diskriminierung

- Unmittelbare (offene) Diskriminierung
- Mittelbare (versteckte) Diskriminierung

#### IV. Rechtfertigung

1. Objektive Erwägungen des Allgemeinwohls
2. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

**Aufbauhinweis:** Da es sich bei Art. 18 AEUV um ein **Gleichheitsrecht** handelt, ist der Aufbau dem Prüfungsschema des allgemeinen Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG angenähert!

!

## I. Anwendbarkeit

### 1. Sachverhalt mit Unionsrechtsbezug

Sachverhalt mit Unionsrechtsbezug

Das Diskriminierungsverbot ist nur anwendbar, wenn ein **Sachverhalt mit Unionsrechtsbezug** vorliegt. Dies ist der Fall, wenn der einschlägige Sachverhalt im Zusammenhang mit einer im AEUV geregelten Materie steht.

**Beispiel:** Die Einführung einer deutschen Pkw-Maut steht im Zusammenhang mit dem gemeinsamen Verkehrsrecht in der Union, vgl. Art. 90 AEUV.

Jedenfalls Unionsbürger geschützt

Eine Beschränkung des Diskriminierungsverbots auf **Unionsbürger** ist Art. 18 AEUV nicht zu entnehmen. Der Wortlaut verbietet lediglich die Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit, ohne dabei allerdings konkret auf die Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten abzustellen. Auch die systematische Stellung sowie die Überschrift des Abschnitts des AEUV sprechen nicht für eine zwingende Beschränkung des persönlichen Schutzbereichs auf Unionsbürger. Diesen wird der Schutz aber in jedem Fall zuteil.

### 2. Subsidiarität

Subsidiarität des allgemeinen Diskriminierungsverbotes

Das Diskriminierungsverbot aus Art. 18 AEUV kann auch als **allgemeines Diskriminierungsverbot** bezeichnet werden. Es ist deshalb gegenüber allen speziellen Ausprägungen **subsidiär**. Insbesondere tritt es hinter die **Grundfreiheiten** aus den Art. 28 ff. AEUV zurück, die eine besondere Ausprägung des Diskriminierungsverbotes im Wirtschaftsverkehr des Binnenmarktes enthalten.

## II. Diskriminierung

Unterscheidung von offener und versteckter Diskriminierung

Art. 18 Abs. 1 AEUV steht der **Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit** entgegen. Dogmatisch betrachtet handelt es sich hierbei um einen besonderen Eingriffsbegriff.

- Eine **unmittelbare (offene) Diskriminierung** ist gegeben, wenn eine unterschiedliche Regelung ausdrücklich an das Kriterium der Staatsangehörigkeit geknüpft wird.
- Werden trotz Anwendung anderer Unterscheidungsmerkmale als der Staatsangehörigkeit Benachteiligungen ausländischer Staatsangehöriger bewirkt, liegt eine **mittelbare (versteckte) Diskriminierung** vor.

Inländerdiskriminierung

Beide Arten der Diskriminierung sind von Art. 18 AEUV erfasst, lösen also ein Rechtfertigungsbedürfnis aus. Lediglich die **Inländer-**

**diskriminierung** wird von dem Diskriminierungsverbot nicht erfasst. Hierunter fällt die Schlechterstellung der eigenen Staatsangehörigen gegenüber denen anderer Mitgliedstaaten.

### III. Rechtfertigung

Art. 18 Abs. 1 AEUV beinhaltet nach h.M. lediglich ein **relatives Diskriminierungsverbot**. Das bedeutet, dass sowohl die unmittelbare (offene) als auch die mittelbare (versteckte) Diskriminierung gerechtfertigt werden kann.

Relatives Diskriminierungsverbot

#### 1. Objektive Erwägungen des Allgemeinwohls

Die Diskriminierung ist gerechtfertigt, wenn sie auf **objektiven, von der Staatsangehörigkeit des Betroffenen unabhängigen Erwägungen** beruht.

Objektive Erwägungen des Allgemeinwohls

**Beispiele:** Umweltschutz, gerechte Lastenverteilung

#### 2. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Selbst wenn eine objektive Erwägung des Allgemeinwohls mit der nationalen Maßnahme verfolgt wird, führt dies nicht automatisch zur Rechtfertigung der Diskriminierung. Vielmehr muss die Art der Zweckverfolgung **verhältnismäßig** sein.

Verhältnismäßigkeit

**Beispiel:** Die in Deutschland geplante Pkw-Maut verletzt nach Ansicht des Gerichtshofs Art. 18 AEUV. Da den deutschen Fahrzeughaltern die zu entrichtende Maut über die Kfz-Steuer faktisch ersetzt wird, schaffe sie keine Anreize, auf Pkw-Fahrten zu verzichten und diene damit nicht dem Umweltschutz. Aufgrund der Ungleichbehandlung sei die Pkw-Maut nicht geeignet, zu einer gerechten Lastenverteilung bzgl. der Instandhaltungskosten der Autobahnen beizutragen. Sie dient dementsprechend nicht dem Systemwechsel von einer Steuer- hin zu einer Nutzerfinanzierung (vgl. EuGH RÜ 2019, 519).

### D. Weitere Unionsbürgerrechte

Die weiteren Unionsbürgerrechte finden sich in den Art. 22 ff. AEUV. Hierzu gehören insbesondere das **aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen** (Art. 22 AEUV), das **Recht auf diplomatischen und konsularischen Schutz** (Art. 23 AEUV) sowie das **Petitionsrecht** (Art. 24 AEUV).

Weitere Unionsbürgerrechte

- 1.** Welche Anforderungen muss ein Staat für den Beitritt zur EU erfüllen?
- 1.** Es muss sich um einen europäischen Staat handeln, der die in Art. 2 EUV festgeschriebenen Grundwerte der EU (sog. Kopenhagener Kriterien) erfüllt und wahrt.
- 2.** Wie kann ein Mitgliedstaat aus der EU ausscheiden?
- 2.** Durch einseitige Erklärung mit anschließender Verhandlung der Austrittsfolgen, durch einvernehmliches Ausscheiden, durch Ausschluss oder infolge der vollständigen Auflösung der EU. Geregelt ist nur der erste Fall in Art. 50 EUV.
- 3.** Welche Voraussetzungen müssen vorliegen, damit ein Mitgliedstaat von seinem Austrittsrecht Gebrauch machen kann?
- 3.** Nach h.M. keine! Überwiegend wird die Regelung in Art. 50 Abs. 1 EUV so verstanden, dass es sich um eine Art einseitiges Kündigungsrecht mit anschließenden Verhandlungen um ein Austrittsabkommen handelt, das an keine materiellen Voraussetzungen geknüpft ist.
- 4.** Was versteht man unter der „sunset clause“?
- 4.** Hierunter wird der Austritt eines Mitgliedstaates ohne Austrittsabkommen infolge des Ablaufs der 2-Jahres-Frist aus Art. 50 Abs. 3 EUV verstanden.
- 5.** Kann die Unionsbürgerschaft als Staatsbürgerschaft angesehen werden?
- 5.** Nein! Durch die rein vertragliche Schaffung des Status und ohne Staatsqualität der EU stellt die Unionsbürgerschaft lediglich einen Sonderstatus, aber keine Staatsbürgerschaft dar.
- 6.** Welche Rechte stehen Unionsbürgern aufgrund der Freizügigkeit zu?
- 6.** Art. 21 AEUV schützt das Recht der Unionsbürger, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten. Aus dem Aufenthaltsrecht folgt das Recht zum Verbleib in einem Mitgliedstaat, sodass der Unionsbürger weder unmittelbar noch mittelbar zur Ausreise gezwungen werden darf. In Kombination mit dem Diskriminierungsverbot aus Art. 18 AEUV steht den Unionsbürgern ein Recht auf Gleichbehandlung mit den Staatsangehörigen des Staates zu, in dem sie sich aufhalten.
- 7.** Gilt das Diskriminierungsverbot nur für Unionsbürger?
- 7.** Eine solche Beschränkung lässt sich aus Art. 18 AEUV nicht entnehmen, das Diskriminierungsverbot wird deshalb als Unionsbürgerrecht im weiteren Sinne bezeichnet. Jedenfalls gilt es für Unionsbürger, eine Anwendung auf andere ist nicht ausgeschlossen.
- 8.** Wirkt das Diskriminierungsverbot absolut oder relativ?
- 8.** Es handelt sich um ein relatives Diskriminierungsverbot. Sowohl unmittelbare als auch mittelbare Diskriminierungen können gerechtfertigt werden.

*Freiheiten der Unionsbürger und bewirken nur als Regelungsreflex Eingriffshemmnisse für die Mitgliedstaaten und die Unionsorgane.*

## B. Einheitliches Prüfungsschema

Für die einzelnen Grundfreiheiten hat sich, obwohl der jeweilige Anknüpfungspunkt und die Zielsetzung zum Teil sehr unterschiedlich sind, ein einheitliches Prüfungsschema mit einheitlicher dogmatischer Struktur herausgebildet. Man spricht insofern von der **Konvergenz der Grundfreiheiten**. Eine mitgliedstaatliche Maßnahme verletzt die Grundfreiheit, wenn sie eine Diskriminierung oder sonstige Beschränkung des Schutzbereichs enthält und diese nicht gerechtfertigt ist.

Konvergenz der Grundfreiheiten

**Klausurhinweis:** *Regelmäßig nicht zu prüfen ist die Anwendbarkeit der Grundfreiheiten: Zum Teil sieht das Primärrecht spezielle Vorschriften vor (z.B. verdrängen die Art. 38 ff. AEUV über landwirtschaftliche Erzeugnisse die allgemeine Warenverkehrsfreiheit aus Art. 34 AEUV), zum Teil können im Sekundärrecht Regelungen erlassen werden (z.B. Harmonisierungsmaßnahmen nach Art. 114 ff. AEUV). Diese werden aber i.d.R. durch den Bearbeitungsvermerk ausgeschlossen!*

!

### Prüfungsschema: Grundfreiheiten

#### I. Schutzbereich

1. Sachlicher Schutzbereich: Kernbegriff
2. Persönlicher Schutzbereich
3. Räumlicher Schutzbereich: grenzüberschreitender Bezug
4. Ggf. Bereichsausnahmen

#### II. Diskriminierung oder sonstige Beschränkung

#### III. Rechtfertigung

1. Geschriebene Einschränkungsmöglichkeit („Schranken“)
2. Ungeschriebene Einschränkungsmöglichkeiten („immanente Schranken“)
3. Unionsrechtskonforme Konkretisierung, Beachtung z.B. der Verhältnismäßigkeit

## I. Schutzbereich

Über den Schutzbereich umschreibt die jeweilige Grundfreiheit, was den Mitgliedstaaten verboten ist und wer sich auf die sich daraus ergebenden Freiheiten berufen kann. Die Prüfungsreihenfol-

Schutzbereich

- 1.** Welcher Grundsatz gilt hinsichtlich der Eröffnung des Rechtswegs zu den europäischen Gerichten?

**1.** Eine dem § 40 VwGO vergleichbare, generalklauselartige Rechtswegeröffnung hin zum Gerichtshof der Europäischen Union existiert im Unionsrecht nicht. Aus Art. 19 Abs. 3 EUV folgt vielmehr das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung: Die europäischen Gerichte entscheiden nur dort, wo ihnen die Verträge ausdrücklich die Zuständigkeit verleihen.
- 2.** Wozu dient das Vertragsverletzungsverfahren?

**2.** Es dient dazu, Verstöße der Mitgliedstaaten gegen das Unionsrecht nicht nur aufzudecken und zu sanktionieren, sondern sie zeitnah abzustellen. Nur auf diese Weise ist ein gleichmäßiger Vollzug des EU-Rechts möglich.
- 3.** Muss die Kommission nach fruchtlosem Fristablauf im Anschluss an die begründete Stellungnahme Klage erheben?

**3.** Nein! Nach h.M. besteht im Rahmen des Vorverfahrens vor dem Vertragsverletzungsverfahren auch nach fruchtlosem Fristablauf keinerlei Klagepflicht. Ob Klage erhoben wird und innerhalb welchen Zeitraums, ist in das Ermessen der Kommission gestellt.
- 4.** Wozu dient die Nichtigkeitsklage?

**4.** Die Nichtigkeitsklage gemäß Art. 263 AEUV ermöglicht eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Handlungen der Unionsorgane und sonstiger Einrichtungen und Stellen der EU.
- 5.** Wann sind Mitgliedstaaten im Rahmen der Nichtigkeitsklage klagebefugt?

**5.** Immer! Sie gehören zu den sog. privilegierten Klageberechtigten, die eine Nichtigkeitsklage ohne eigene Betroffenheit und ohne Möglichkeit einer eigenen Rechtsverletzung erheben können.
- 6.** Wann ist die Nichtigkeitsklage begründet?

**6.** Sie ist begründet, wenn einer der in Art. 263 Abs. 2 AEUV aufgezählten Klagegründe vorliegt.
- 7.** Zu welchem Zweck existiert das Vorabentscheidungsverfahren?

**7.** Das Vorabentscheidungsverfahren gemäß Art. 267 AEUV gibt den nationalen Gerichten der Mitgliedstaaten die Möglichkeit, dem Gerichtshof Fragen über die Auslegung und Gültigkeit von Unionsrecht vorzulegen. Durch die in diesem Verfahren ergehenden Entscheidungen soll verhindert werden, dass die Gerichte der einzelnen Mitgliedstaaten das Unionsrecht unterschiedlich auslegen und anwenden.
- 8.** Wer befindet grundsätzlich über die Entscheidungserheblichkeit der Vorlage?

**8.** Grundsätzlich das nationale Gericht. Nur ausnahmsweise weist der Gerichtshof die Frage wegen fehlender Entscheidungserheblichkeit zurück, z.B. wenn die Vorlagefrage offensichtlich hypothetisch ist.