

NOMOSLEHRBUCH

Bieber | Epiney | Haag | Kotzur

Die Europäische Union

Europarecht und Politik

14. Auflage



Nomos

Helbing
Lichtenhahn
Verlag



NOMOSLEHRBUCH

Prof. (em.) Dr. Roland Bieber | Prof. Dr. Astrid Epiney
Marcel Haag | Prof. Dr. Markus Kotzur

Die Europäische Union

Europarecht und Politik

14. Auflage

Prof. (em.) Dr. Roland Bieber, Universität Lausanne | **Prof. Dr. Astrid Epiney**,
Universität Fribourg | **Marcel Haag**, Europäische Kommission, Brüssel | **Prof.**
Dr. Markus Kotzur, Universität Hamburg



Nomos

Helbing
Lichtenhahn
Verlag



Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-6181-4 (Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, Print)

ISBN 978-3-7489-0300-0 (Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, ePDF)

ISBN 978-3-7190-4393-3 (Helbing Lichtenhahn Verlag, Basel)

14. Auflage 2021

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Vorwort zur vierzehnten Auflage

Die Europäische Union bildet eine freiwillig geschaffene noch immer einzigartige gemeinsame Rechtsordnung europäischer Völker. Die im Jahre 2020 sichtbaren Krisen und weltpolitischen Veränderungen belegen die Bedeutung gemeinsamen Handelns, um Frieden, Wohlstand und die Grundlagen zukünftigen Lebens zu sichern. Gemeinsames Regieren, das gemeinsamen Werten verpflichtet ist, steht in bewusster Alternative zum Egoismus des isoliert handelnden Nationalstaats. Die trotz der nötigen Kompromisse auf Dauer größere Leistungsfähigkeit des gemeinsamen Handelns und sein Potential für zwischenstaatliche Konfliktminderung gilt jedoch trotz zahlreicher Wünsche zur Aufnahme in die Union nicht als selbstverständlich. Das Referendum in Großbritannien im Jahre 2016 zugunsten des im Jahre 2020 wirksam gewordenen Austritts aus der Union illustriert auf dramatische Weise die Zweifel an dem Nutzen der seit über sechzig Jahren bestehenden gemeinsamen Rechtsordnung und die weiter reichenden Tendenzen, sich den gemeinsam eingegangenen Pflichten zu entziehen. Erstmals musste die Union mit einem Mitgliedstaat über die Folgen von dessen Ausscheiden aus dem gemeinsamen Verband verhandeln und erstmals wurde 2017 gegen einen Mitgliedstaat ein Verfahren zur Feststellung der „eindeutigen Gefahr“ einer schwer wiegenden Verletzung der gemeinsamen Werte eingeleitet. In die Reihe der Infragestellungen des gemeinsamen Rechts gehört auch das Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020 mit seiner Behauptung, eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs sei „objektiv willkürlich“ und daher für Deutschland nicht bindend. Eine ganz anders gelagerte Herausforderung für die Einhaltung und für die Leistungsfähigkeit der gemeinsamen Rechtsordnung bildet seit 2020 die COVID-19 Pandemie.

Die vierzehnte Auflage des bewährten Lehrbuchs spiegelt die jüngsten Entwicklungen im Inneren wie im Äußeren der Union. Sie wurde umfassend überarbeitet, um die bis zum Sommer 2020 ergangene neueste Gesetzgebung und Rechtsprechung und die veränderten Existenzbedingungen der Union zu berücksichtigen.

In vierzig Kapiteln wird die politische und rechtliche Eigenart der Union in einer Gesamtschau auf Verträge, institutionelle Praxis sowie deren Wirkung in den Mitgliedstaaten und im internationalen Bereich erschlossen. Die wesentlichen Strukturen und Aktionsfelder der Europäischen Union werden präzise und auf dem neuesten Stand dargestellt und kritisch analysiert (u.a. Binnenmarkt, Wirtschafts- und Währungspolitik, Asyl- und Einwanderungsrecht, Umwelt, Außenbeziehungen). Gleichermaßen Berücksichtigung erfahren dabei die vertraglichen Quellen in der Fassung des Vertrags von Lissabon, die späteren Ergänzungsverträge (Fiskalpakt, Europäischer Stabilitätsmechanismus) sowie die umfassende Ausführungsgesetzgebung und die Rechtsprechung. Bei der Darstellung der Beziehungen der Union zu Großbritannien wird hier der bis zum 31. Dezember 2020 wirksame Austrittsvertrag zugrunde gelegt. Über das nach seinem Auslaufen anwendbare Recht wird im Sommer 2020 noch verhandelt.

Der Integrationsprozess steht vor der Notwendigkeit, neue Formen zu finden und Krisen zu bewältigen, die an seinem Beginn nicht vorhergesehen wurden. Dies gilt insbesondere für die aus der Pandemie erwachsenen Bedrohungen der Lebensbedingungen, aber auch nach wie vor für eine Reihe weiterer Herausforderungen (wie die Migration nach Europa, den Klimawandel oder militärische Konflikte in unmittelbarer Nachbarschaft). Hinzu kommen die Anfälligkeit des internationalen Währungssystems und der öffentlichen Finanzen im Inneren der Union. Die Notwendigkeit gemeinsamen solida-

Vorwort zur vierzehnten Auflage

rischen Handelns ist nicht geringer geworden. Doch zeigten sich Schwächen der geltenden vertraglichen Regeln. Auch begünstigen Mängel der Kommunikation zwischen den Bürgern und den gemeinsamen Organen der Union und eine geringe Bereitschaft der staatlichen Regierungen, Verantwortung für ihr Handeln im Rat der Union zu übernehmen, die Entfremdung der Bürger von der Union. In diesem Umfeld wird es großer Anstrengungen aller politisch Verantwortlichen bedürfen, um den Wert der gemeinsamen Rechtsordnung zu bewahren und zu entwickeln. Unser Buch soll zur Verbreitung zuverlässiger Informationen über das gemeinsame Regieren in der Union beitragen und gleichzeitig eine Vertiefung offener Rechtsfragen ermöglichen. Zu diesem Zweck legen wir Wert auf die Angabe genauer Quellen, die nach Möglichkeit amtliche Fundstellen nachweisen.

Das Buch bildet eine Gemeinschaftsarbeit. Die Kooperation mehrerer Autoren gewährleistet, dass der immer komplexer werdende Stoff gleichmäßig durchdrungen und dargestellt wird. Auch können vielfältige Erfahrungen aus Wissenschaft und Praxis genutzt werden.

Im Einzelnen verfassten die Autoren folgende Paragraphen:

Roland Bieber: 7, 19, 26, 27.

Astrid Epiney: 2 A und C, 8, 9, 10, 11, 12, 20, 25, 30, 34, 35.

Marcel Haag: 2 B, 4, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 21, 22, 23, 24, 33, 36, 37.

Markus Kotzur: 1, 3, 5, 6, 28, 29, 31, 32, 38, 39, 40.

(Die Beiträge von Marcel Haag sind nur ihm persönlich zuzurechnen. Sie bringen in keiner Weise die Meinung der Europäischen Kommission zum Ausdruck.)

August 2020

Roland Bieber
Bonn/Lausanne

Astrid Epiney
Fribourg

Marcel Haag
Brüssel

Markus Kotzur
Hamburg

Inhaltsübersicht

Vorwort zur vierzehnten Auflage	5
Inhaltsverzeichnis	9
Abkürzungsverzeichnis	29
Teil A Grundlagen	37
§ 1 Entwicklung und Theorie der Europäischen Integration	37
§ 2 Die Grundlagen der Union: Bürger und Staaten	56
§ 3 Strukturprinzipien der EU-Verfassung	102
§ 4 Institutionelles System	131
§ 5 Finanzverfassung	184
§ 6 Rechtsquellen	198
§ 7 Rechtsetzungsverfahren	225
§ 8 Rechtsanwendung und Europäisches Verwaltungsrecht	245
§ 9 Rechtsschutzsystem	260
Teil B Grundfreiheiten	314
§ 10 Allgemeine Prinzipien des Binnenmarkts und Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit	314
§ 11 Freier Warenverkehr	331
§ 12 Arbeitnehmerfreizügigkeit	363
§ 13 Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit	387
§ 14 Freiheit des Kapital- und Zahlungsverkehrs	399
Teil C Politikbereiche	408
§ 15 Wettbewerbspolitik	408
§ 16 Staatliche Beihilfen	436
§ 17 Angleichung der Rechtsordnungen	450
§ 18 Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen	464
§ 19 Strafrecht, polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen	469
§ 20 Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik	478
§ 21 Gesellschafts- und Unternehmensrecht	495
§ 22 Steuerrecht	502
§ 23 Urheberrecht und Gewerblicher Rechtsschutz	513
§ 24 Wirtschafts- und Währungsunion	519
§ 25 Sozialpolitik und Arbeitsrecht	534
§ 26 Landwirtschafts- und Fischereipolitik	558
§ 27 Verkehrspolitik und Transeuropäische Netze	568
§ 28 Energiepolitik	580
§ 29 Industrie	588
§ 30 Struktur- und Kohäsionspolitik	593

Inhaltsübersicht

§ 31	Forschung, Technologie und Raumfahrt	599
§ 32	Bildung, Kultur und Sport	604
§ 33	Telekommunikation und Datenschutz	611
§ 34	Verbraucherschutz und Gesundheitswesen	618
§ 35	Umwelt	636
Teil D	Außenbeziehungen	657
§ 36	Grundlagen und Verfahren der Außenbeziehungen	657
§ 37	Gemeinsame Handelspolitik und Entwicklungspolitik	672
§ 38	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)	690
§ 39	Europäische Nachbarschaftsbeziehungen und Erweiterung der Union	700
Teil E	Perspektiven	710
§ 40	Ausblick	710
	Quellen- und Literaturhinweise	725
	Stichwortverzeichnis	729

Inhalt

Vorwort zur vierzehnten Auflage	5
--	---

Abkürzungsverzeichnis	29
------------------------------	----

TEIL A GRUNDLAGEN

§ 1 Entwicklung und Theorie der Europäischen Integration	37
---	----

A. Überblick	37
---------------------	----

B. Zum Entstehen der Europäischen Idee	38
---	----

I. Der Europagedanke und seine Verwirklichung bis 1914	38
--	----

II. Anstöße zur Einigung Europas nach 1914	39
--	----

C. Zur Entwicklung der Europäischen Union	41
--	----

I. Die Gründungsverträge und ihre Vertiefung	41
--	----

II. Die Entwicklung der EG-Verträge zur Verfassung der Europäischen Union	42
---	----

III. Die Europäische Union als Verfassungsordnung und der Vertrag von Lissabon	45
--	----

IV. Krisensteuerung in der „post-Lissabon Phase“	47
--	----

V. Neuartige Formen der Integration (verstärkte Zusammenarbeit, „Schengen“, „Prüm“)	48
---	----

VI. Erweiterungen	49
-------------------	----

VII. Die Union als internationaler Akteur	51
---	----

D. Integrationstheorien	51
--------------------------------	----

I. Politikwissenschaft	51
------------------------	----

II. Rechtswissenschaft	52
------------------------	----

III. Ökonomie	53
---------------	----

IV. Geschichtswissenschaft und Soziologie	54
---	----

E. Zusammenfassung	54
---------------------------	----

F. Literatur	55
---------------------	----

§ 2 Die Grundlagen der Union: Bürger und Staaten	56
---	----

A. Vorbemerkungen	56
--------------------------	----

B. Die Bürgerinnen und Bürger	57
--------------------------------------	----

I. Die Rechte der Bürger	58
--------------------------	----

1. Grundrechte	58
----------------	----

a) Grundlagen	58
---------------	----

b) Umfang und Reichweite des Grundrechtsschutzes	59
--	----

aa) Rechtsgrundlagen	59
----------------------	----

bb) Die Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze	60
---	----

cc) Grundrechtsträger	60
-----------------------	----

dd) Grundrechtsadressaten	61
---------------------------	----

ee) Rang und Wirkungen	62
------------------------	----

c) Verhältnis zur EMRK	62
------------------------	----

2. Grundfreiheiten	63
--------------------	----

Inhalt

3. Unionsbürgerschaft	64
a) Grundlagen	64
b) Begriff der Unionsbürgerschaft	65
c) Die Unionsbürgerrechte im Einzelnen	67
aa) Das allgemeine Recht auf Bewegungs- und Aufenthaltsfreiheit	67
bb) Das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen und Wahlen zum EP	69
cc) Recht auf diplomatischen und konsularischen Schutz	71
dd) Bürgerinitiativrecht	73
ee) Petitionsrecht zum EP	73
ff) Recht zur Anrufung von Einrichtungen der EU	74
gg) Recht zur Anrufung des Bürgerbeauftragten	74
II. Die Pflichten der Bürger	76
C. Die Mitgliedstaaten	76
I. Pflichten der Union: die Achtung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten, der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit und die Einbindung der nationalen Parlamente	78
1. Achtung der Mitgliedstaaten, insbesondere der nationalen Identität (Art. 4 Abs. 2 EUV)	78
2. Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 3 EUV)	81
3. Zur Rolle der nationalen Parlamente	82
II. Pflichten der Mitgliedstaaten	83
1. Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit	84
2. Achtung fundamentaler Grundsätze durch die Mitgliedstaaten	85
3. Haftung der Mitgliedstaaten für Verstöße gegen Unionsrecht	88
III. Verfassungsrechtliche Grundlagen des Integrationsprozesses in den Mitgliedstaaten	91
1. Deutschland	92
2. Österreich	97
3. Zu den übrigen Mitgliedstaaten	97
D. Literatur	98
I. Grundrechte	98
II. Unionsbürgerschaft	99
III. Souveränität und Föderalismus	99
IV. „Homogenität“ in der EU, nationale Identität, Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit und Rolle der nationalen Parlamente	100
V. Staatshaftung	100
VI. Verfassungsrechtliche Grundlagen des Integrationsprozesses in den Mitgliedstaaten	101
§ 3 Strukturprinzipien der EU-Verfassung	102
A. Verfassungsqualität – Verfassungsgrundlagen	102
B. Ziele	104
C. Wirtschafts- und Sozialverfassung	106
D. Die Wertordnung der Union	107
I. Grundlagen	107
II. Das Demokratieprinzip	109

Inhalt

III. Das Rechtsstaatsprinzip	111
IV. Solidarität	111
E. Die Aufteilung der Zuständigkeiten	113
I. Grundsätze	113
II. Gesetzgebung und Außenbeziehungen	114
III. Modalitäten der Zuständigkeitsausübung	117
F. Das Verhältnis zwischen dem Recht der EU und dem Recht der Mitgliedstaaten	119
G. Zugehörigkeit zur Union (Beitritt und Ausscheiden)	123
H. Einheit und Differenzierung	124
I. Rechtspersönlichkeit	126
J. Territorialer Geltungsbereich des Rechts der Union	127
K. Symbole der Union	128
L. Zusammenfassung	129
M. Literatur	129
§ 4 Institutionelles System	131
A. Grundlagen	131
I. Quellen und Terminologie	131
II. Die besonderen Merkmale des institutionellen Systems der EU	131
1. Grundzüge	131
2. Prinzipien der Zusammensetzung	132
a) Auswahl der Mitglieder	132
b) Größe der Organe	133
3. Befugnisse der Organe	133
a) Grundlagen	133
b) Schranken	134
4. Pflichten der Organe	135
a) Wahrung der Funktionsfähigkeit (Identität und Kooperation)	135
b) Effiziente Erfüllung der Aufgaben	136
c) „Institutionelles Gleichgewicht“	136
III. Organhandeln im Rahmen besonderer Zuständigkeiten	136
1. Verstärkte Zusammenarbeit	136
2. Sonstiges Organhandeln außerhalb der vertraglichen Befugnisse	137
B. Die institutionelle Struktur	137
I. Die Hauptorgane	137
1. Europäisches Parlament (EP)	137
a) Vorbemerkung	137
b) Aufgaben	137
aa) Überblick	137
bb) Beratungsbefugnis	138
cc) Rechtsetzung	138
dd) Kontrolle	138
ee) Ernennungen/ Wahlrechte	140
ff) (Mit-)Gestaltung der EU-Außenbeziehungen	140
gg) Repräsentativfunktion	141
c) Zusammensetzung	141

Inhalt

d)	Organisation und Arbeitsweise	143
aa)	Selbstorganisationsrecht	143
bb)	Statut der Abgeordneten	144
cc)	Ausschüsse	144
dd)	Fraktionen und Europäische Parteien	144
e)	Interparlamentarische Beziehungen	146
aa)	Parlamente der Mitgliedstaaten	146
bb)	Parlamente von Drittstaaten	147
f)	Verwaltung	147
2.	Europäischer Rat	147
a)	Einleitung	147
b)	Zusammensetzung und Verfahren	148
c)	Aufgaben	149
3.	Rat	149
a)	Aufgaben	149
aa)	Rechtsetzung	149
bb)	Initiativrecht	150
cc)	Exekutivaufgaben	150
dd)	Ernennungen	151
ee)	Kontrolle	151
ff)	Rückkopplungsfunktion	152
b)	Zusammensetzung	153
c)	Organisation und Arbeitsweise	153
aa)	Geschäftsordnung/Interne Organisation	153
bb)	Abstimmungsgrundsätze	154
cc)	Ausschuss der Ständigen Vertreter; Politisches Komitee, Koordinierungsausschuss	156
d)	Der Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik	157
e)	Im Rat vereinigte Vertreter der Mitgliedstaaten	157
f)	Entscheidungsorgane in Verträgen mit Drittstaaten	157
4.	Kommission	158
a)	Vorbemerkung	158
b)	Aufgaben	158
aa)	Initiativrecht	158
bb)	Rechtsetzung	159
cc)	Rechtsanwendung und Verwaltungstätigkeit	159
dd)	Kontrolle der Einhaltung des EU-Rechts	160
c)	Zusammensetzung	161
d)	Organisation und Arbeitsweise	162
aa)	Selbstorganisationsrecht	162
bb)	Willensbildung	163
5.	Europäischer Gerichtshof, Gericht, Fachgerichte	163
a)	Einleitung	163
b)	Zuständigkeiten des EuGH	164
aa)	Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten	164
bb)	Streitigkeiten zwischen EU und Mitgliedstaaten	164

Inhalt

cc)	Streitigkeiten zwischen den Organen und sonstigen Einrichtungen	164
dd)	Streitigkeiten zwischen Einzelnen und der EU	165
ee)	Vorabentscheidungen	165
ff)	Entscheidungen über Rechtsmittel	165
gg)	Sonstige Zuständigkeiten und Aufgaben	165
c)	Zusammensetzung des EuGH, des Gerichts und der Fachgerichte	166
aa)	EuGH	166
bb)	Gericht	166
cc)	Fachgerichte	166
d)	Arbeitsweise	167
aa)	EuGH	167
bb)	Gericht und Fachgerichte	167
6.	Europäische Zentralbank (EZB), Eurosystem, Europäisches System der Zentralbanken (ESZB)	168
a)	Aufgaben	168
b)	Zusammensetzung, Organisation	168
7.	Rechnungshof	169
a)	Aufgaben	169
b)	Zusammensetzung, Arbeitsweise	170
II.	Die Nebenorgane	170
1.	Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA)	170
a)	Zuständigkeiten	170
b)	Zusammensetzung, Organisation	170
2.	Ausschuss der Regionen (AdR)	171
a)	Zuständigkeiten	171
b)	Zusammensetzung, Organisation	171
III.	Einrichtungen mit besonderen Aufgaben	172
1.	Europäische Investitionsbank, Europäischer Investitionsfonds	172
a)	Zuständigkeiten	172
b)	Organisation	173
2.	Bürgerbeauftragter, Datenschutzbeauftragter und Europäische Staatsanwaltschaft	173
3.	Ausgegliederte Dienststellen der Organe	174
4.	Vertraglich vorgesehene angegliederte juristische Personen	175
5.	Sekundärrechtlich begründete selbstständige juristische Personen, Agenturen	175
6.	Beratungs- und Hilfeinrichtungen der Kommission (Ausschüsse)	177
a)	Beratende Ausschüsse	177
b)	Kontrollierende Ausschüsse	177
7.	Mit der Union verbundene gemeinsame Einrichtungen	177
IV.	Statut der Mitglieder und Bediensteten, Arbeitsorte, Sprachen	178
1.	Statut der Mitglieder und Bediensteten	178
2.	Arbeitsorte	179
3.	Sprachen	180
C. Literatur		181
I.	Institutionen allgemein	181
II.	Europäisches Parlament, Europäische Parteien, staatliche Parlamente	181

Inhalt

III. Rat / Europäischer Rat	181
IV. Kommission	182
V. Gerichtshof / Gericht	182
VI. Kontrolleinrichtungen (Rechnungshof, Bürgerbeauftragter, Datenschutzbeauftragter)	182
VII. EWSA, Ausschuss der Regionen	182
VIII. EZB, Europäische Investitionsbank	182
IX. Sonstige Einrichtungen, Agenturen, Einzelfragen des Organisationsrechts	183
§ 5 Finanzverfassung	184
A. Einleitung	184
I. Haushalt 2020	185
II. Rechtsgrundlagen	187
B. Haushaltsplan und mehrjähriger Finanzrahmen	187
I. Überblick	187
II. Haushaltsgrundsätze	189
1. Euro und Rechnungseinheit	189
2. Haushaltsprinzipien	189
C. Einnahmen	190
I. Beiträge	190
II. Eigenmittel	190
III. Anleihen	192
IV. Korrekturmechanismus	193
D. Ausgaben	194
E. Ausführung des Haushaltsplans	195
F. Betrugsbekämpfung	195
G. Haushaltskontrolle	196
H. Ausblick	197
I. Literatur	197
§ 6 Rechtsquellen	198
A. Grundlagen	198
B. System des Unionsrechts	200
I. Primäres Unionsrecht	200
1. Gründungsverträge und Änderungen	200
2. Beitritts- und Austrittsverträge	200
3. Sonstige Vorschriften	201
II. Vertragskonkurrenz	202
III. Ungeschriebenes Primärrecht	202
IV. Die Rechtshandlungen der Organe	204
1. Überblick	204
2. Verordnungen	206
3. Richtlinien	207
4. Beschlüsse	210
5. Empfehlungen und Stellungnahmen	211
6. Sonstige Rechtshandlungen	211

Inhalt

V. Rechtsakte der Gesamtheit der Mitgliedstaaten	213
1. Zuordnung	213
2. Akte der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten	214
3. Übereinkommen europäischen Charakters	214
VI. Normenhierarchie	215
C. Wirkung des Unionsrechts	217
I. Überblick	217
II. Wirkung des Primärrechts	218
III. Wirkung des abgeleiteten Unionsrechts	219
IV. Die unmittelbare Wirkung im Verhältnis zwischen Privatpersonen („Drittwirkung“ des Unionsrechts)	221
D. Übergangsregelung für besondere Rechtsakte der GASP und der PIZS	223
E. Literatur	223
§ 7 Rechtsetzungsverfahren	225
A. Grundzüge	225
B. Rechtsetzung zur Ausführung der Verträge	226
I. Überblick	226
II. Rechtsgrundlage	226
III. Initiativrechte	227
IV. Anhörungen	227
1. Anhörungen des EP	228
2. Anhörung sonstiger Organe und Hilfsorgane	228
3. Anhörung der mitgliedstaatlichen Parlamente	229
4. Experten und staatliche Beamte, Sozialpartner	229
V. Beschlussfassung	229
1. Überblick	229
2. Ordentliches Gesetzgebungsverfahren	230
3. Besondere Verfahren	231
a) Überblick	231
b) Verfahren der Zustimmung	232
c) Beschlussfassung über den Haushaltsplan	232
4. Verfahren im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik	233
5. Verfahren zum Erlass delegierter Rechtsakte und von Durchführungsrecht	234
a) Delegierte Rechtsakte	234
b) Durchführungsrecht	235
C. Allgemeine verfassungsrechtliche Verfahren	236
I. Vertragsänderung gemäß dem ordentlichen Verfahren (Art. 48 Abs. 2–5 EUV)	236
II. Vereinfachte Änderungsverfahren (Art. 48 Abs. 6, 7 EUV)	237
III. Beitritt neuer Mitgliedstaaten	237
D. Suspendierung von Mitgliedschaftsrechten, „Verstärkte Zusammenarbeit“, Austritt aus der Union (besondere verfassungsrechtliche Verfahren)	238
I. Suspendierung von Mitgliedschaftsrechten	238
II. Verstärkte Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten	239
III. Austritt	239

Inhalt

E. Form und Inkrafttreten von Rechtsakten	240
I. Normenqualität, Gesetzgebungstechnik	240
II. Begründung der Akte	241
III. Öffentlichkeit der Rechtsetzungsverfahren, Veröffentlichung und Inkrafttreten der Rechtsakte, zeitliche Wirkung	241
IV. Sprachen	242
V. Änderung oder Berichtigung der Rechtsakte	243
F. Ausblick	243
G. Literatur	243
§ 8 Rechtsanwendung und Europäisches Verwaltungsrecht	245
A. Grundlagen und Überblick	245
B. Direkter Vollzug	248
C. Indirekter Vollzug	250
D. Gemischter Vollzug	258
E. Literatur	259
§ 9 Rechtsschutzsystem	260
A. Grundlagen	260
B. Strukturmerkmale des Rechtsschutzes in der EU und der Rechtsprechung des EuGH	261
I. Zuständigkeiten, Charakteristika und Funktionen des EuGH	261
II. Bedeutung des EuGH für die Entwicklung des Unionsrechts	262
III. Die Rolle der staatlichen Gerichte	264
IV. Auslegung des Unionsrechts	265
1. Grundlagen	265
2. Auslegungsmethoden	267
a) Wortlaut	267
b) Historische Auslegung	267
c) Systematische Auslegung	268
d) Teleologische Auslegung	268
e) Präjudizien als Auslegungsgrundsätze	270
C. Verfahrensarten	270
I. Überblick	270
II. Vertragsverletzungsverfahren	271
1. Zulässigkeit	272
2. Begründetheit	274
3. Wirkungen des Urteils	275
4. Verhängung finanzieller Sanktionen	276
III. Nichtigkeitsklage	278
1. Zulässigkeit	278
a) Passivlegitimation	278
b) Klagegegenstand	279
c) Aktivlegitimation	280
aa) Organe und Mitgliedstaaten	280
bb) Natürliche und juristische Personen	280
d) Klagegründe und Frist	286
2. Begründetheit	286

Inhalt

3. Wirkungen des Urteils	286
IV. Untätigkeitsklage	287
1. Zulässigkeit	287
2. Begründetheit und Wirkungen des Urteils	289
V. Inzidentes Normenkontrollverfahren	289
VI. Schadensersatzklage	290
1. Zulässigkeit	291
2. Begründetheit	291
VII. Gutachten	295
VIII. Vorabentscheidungsverfahren	296
1. Zulässigkeit der Vorlage	298
a) Die vorlageberechtigten und -verpflichteten Spruchkörper	298
b) Gegenstand der Vorlage	300
c) Erforderlichkeit der Vorlage	303
2. Wirkung der Urteile des EuGH	306
D. Der Ablauf des Verfahrens vor dem EuGH und dem EuG – ein Überblick	307
E. Literatur	311
I. Auslegung	311
II. Rolle des EuGH	311
III. EuGH – Rechtsschutz und Verfahren allgemein	312
IV. Vorabentscheidungsverfahren	312
V. EuGH – Sonstige Verfahrensarten und -aspekte	313
VI. Verhältnis zu anderen internationalen Gerichtsbarkeiten	313

TEIL B GRUNDFREIHEITEN

§ 10 Allgemeine Prinzipien des Binnenmarkts und Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit	314
A. Grundlagen	314
B. Das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit	315
C. Allgemeine Prinzipien der Grundfreiheiten	320
I. Schutzbereich	320
1. Der grenzüberschreitende Bezug	320
2. Fehlende gesetzliche Regelung	322
II. Eingriff	322
III. Rechtfertigung	323
IV. Zur Konvergenz der Grundfreiheiten	325
D. Literatur	329
I. Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit	329
II. Dogmatik der Grundfreiheiten	330
§ 11 Freier Warenverkehr	331
A. Überblick	331
B. Anwendungsbereich der Vorschriften	332
C. Zollunion	334
I. Verbot von Zöllen und Abgaben gleicher Wirkung	334
II. Der Gemeinsame Zolltarif (GZT)	336

Inhalt

D. Das Verbot mengenmäßiger Ein- und Ausfuhrbeschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung	338
I. Grundlagen	338
II. Einfuhrbeschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung (Art. 34 AEUV)	340
1. Mengenmäßige Beschränkungen	340
2. Maßnahmen gleicher Wirkung	341
3. Rechtfertigung der Beschränkung	350
a) Rechtfertigungsgründe	350
b) Verhältnismäßigkeit	353
4. Prüfungsschema	358
III. Ausfuhrbeschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung (Art. 35 AEUV)	359
E. Umformung staatlicher Handelsmonopole	360
F. Literatur	362
§ 12 Arbeitnehmerfreizügigkeit	363
A. Überblick	363
B. Anwendungsbereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit	364
I. In persönlicher Hinsicht	364
II. In sachlicher Hinsicht	369
III. In räumlicher Hinsicht	370
C. Tragweite der Arbeitnehmerfreizügigkeit	370
I. Primärrechtliche Grundlagen	370
1. Tatbestand des Art. 45 AEUV	370
2. Rechtfertigung von Beschränkungen	374
a) Ausdrückliche Schranken	374
b) Ungeschriebene Schranken	376
II. Sekundärrechtliche Präzisierungen und Ausgestaltungen	377
D. Vom freien Personenverkehr zum europäischen Bürgerrecht	385
E. Literatur	385
I. Allgemeines	385
II. Soziale Sicherheit	386
§ 13 Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit	387
A. Überblick	387
B. Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit	387
I. Vertragliche Grundlagen	387
II. Inhalt der Niederlassungsfreiheit	388
III. Inhalt der Dienstleistungsfreiheit	391
IV. Stand der Marktöffnung	395
C. Literatur	398
§ 14 Freiheit des Kapital- und Zahlungsverkehrs	399
A. Grundlagen	399
B. Freier Kapitalverkehr	399
I. Die Regelung des AEUV	399
II. Der Stand der Verwirklichung der Kapitalverkehrsfreiheit	402

Inhalt

C. Freier Zahlungsverkehr	403
D. Schaffung eines europäischen Finanzraums	403
I. Wertpapier- und Börsenrecht	404
II. Bankrecht	405
III. Schutz der Verbraucher	406
IV. Versicherungen	406
E. Literatur	406

TEIL C POLITIKBEREICHE

§ 15 Wettbewerbspolitik	408
A. Grundlagen	408
B. Der Anwendungsbereich der Wettbewerbsregeln	409
I. Sachlicher Anwendungsbereich	409
1. Landwirtschaft	409
2. Verkehr	410
II. Territorialer Anwendungsbereich der EU-Wettbewerbsregeln	410
III. Das Verhältnis zwischen europäischem und nationalem Wettbewerbsrecht	411
C. Das Kartellverbot	413
I. Allgemeines	413
II. Verbotstatbestand (Art. 101 Abs. 1 AEUV)	413
1. Adressaten des Kartellverbots	413
2. Handlung	414
3. Wettbewerbsbeschränkung	415
4. Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten	416
5. Spürbarkeit	417
III. Rechtsfolgen des Kartellverbots (Art. 101 Abs. 2 AEUV)	418
IV. Freistellung vom Kartellverbot (Art. 101 Abs. 3 AEUV)	418
1. Voraussetzungen	418
2. Unmittelbare Anwendung	419
3. Gruppenweise Freistellung	419
D. Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung	420
I. Allgemeines	420
II. Tatbestand des Art. 102 AEUV	421
1. Begriff der beherrschenden Stellung	421
2. Relevanter Markt	421
3. Missbräuchliche Ausnutzung	422
4. Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten	424
III. Rechtsfolgen	424
E. Das Verfahren in Kartell- und Missbrauchsfällen	425
I. Verfahren bei der Kommission	425
II. Zusammenarbeit von Behörden und Gerichten	426
F. Fusionskontrolle	427
I. Allgemeines	427
II. Anwendungsbereich	428
III. Materieller Prüfungsmaßstab	429

Inhalt

IV. Fusionskontrollverfahren	431
G. Öffentliche Unternehmen und Unternehmen mit besonderen Rechten	432
H. Literatur	434
§ 16 Staatliche Beihilfen	436
A. Grundlagen	436
B. Das Beihilfeverbot	437
I. Begriff der Beihilfe	438
II. Wettbewerbsverfälschung	440
III. Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels	440
IV. Spürbarkeit	441
C. Ausnahmen vom Beihilfeverbot (Art. 107 Abs. 2 und 3 AEUV)	441
I. Die Legalausnahmen gemäß Art. 107 Abs. 2 AEUV	442
II. Die Ermessensausnahmen gemäß Art. 107 Abs. 3 AEUV	443
D. Verfahren bei der Überprüfung staatlicher Beihilfen	444
I. Überprüfung von Beihilfen und Beihilferegelungen	444
II. Gruppenfreistellungsverordnungen	448
E. Perspektiven	449
F. Literatur	449
§ 17 Angleichung der Rechtsordnungen	450
A. Grundlagen	450
B. Grundsätze und Ziele	451
I. Grundsätze der Rechtsangleichung	451
II. Ziele der Rechtsangleichung	453
C. Rechtsgrundlagen und Methoden	455
I. Handlungsermächtigungen der Union	455
1. Allgemeine Angleichungsermächtigungen (Art. 114–118 AEUV)	455
a) Allgemeine Angleichungsermächtigung für den Binnenmarkt (Art. 114 AEUV)	455
b) Auffangermächtigung (Art. 115 AEUV)	458
c) Beseitigung und Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen (Art. 116, 117 AEUV)	459
d) Schaffung von Rechtstiteln im Bereich des geistigen Eigentums (Art. 118 AEUV)	460
2. Sonstige Handlungsermächtigungen	460
II. Vertragsschlusskompetenz der Mitgliedstaaten	461
III. Methoden der Rechtsangleichung	461
D. Literatur	462
§ 18 Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen	464
A. Grundlagen	464
B. Die vertragliche Regelung	464
I. Sachlicher Anwendungsbereich der Zusammenarbeit	464
II. Instrumente und Verfahren, Rechtsschutz	465
C. Stand der Verwirklichung des europäischen Rechtsraums in Zivilsachen	466
D. Perspektiven	468
E. Literatur	468

Inhalt

§ 19 Strafrecht, polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen	469
A. Grundlagen	469
B. Entwicklung	470
C. Verwirklichung der Zusammenarbeit	471
I. Programme	471
II. Rechtsetzung	471
1. Durchsetzung des Rechts der EU und Schutz ihrer finanziellen Interessen	471
2. Gegenseitige Anerkennung und Angleichung des Strafrechts	472
III. Justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit	474
1. Justizielle Zusammenarbeit	474
2. Polizeiliche Zusammenarbeit	475
D. Perspektiven	476
E. Literatur	477
§ 20 Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik	478
A. Grundlagen	478
I. Überblick	478
II. Befugnisse	479
III. Sonderregelungen für Großbritannien, Irland und Dänemark	480
B. Entwicklung	482
C. Zum Stand des Sekundärrechts	484
I. Grenzkontrollen	484
II. Einwanderung	487
III. Asylrecht	489
D. Das Recht der Union unter dem Eindruck der Flüchtlingskrise 2015	492
E. Literatur	493
§ 21 Gesellschafts- und Unternehmensrecht	495
A. Grundlagen	495
B. Angleichung des Gesellschaftsrechts in den Mitgliedstaaten	496
C. Einführung europäischer Gesellschaftsformen	497
I. Europäische wirtschaftliche Interessenvereinigung	498
II. Europäische Aktiengesellschaft	498
III. Die europäische Genossenschaft	499
IV. Weitere Gesellschaftsformen	499
D. Unternehmensstruktur und Mitbestimmung der Arbeitnehmer	499
E. Aktuelle Schwerpunkte	500
F. Literatur	501
§ 22 Steuerrecht	502
A. Grundlagen	502
B. Das Verbot steuerlicher Diskriminierung	503
I. Verbot diskriminierender innerstaatlicher Abgaben (Art. 110 AEUV)	503
1. Allgemeines	503
2. Tatbestände des Art. 110 AEUV	504
3. Verhältnis zu anderen Vorschriften des AEUV	506

Inhalt

II. Verbot überhöhter Rückvergütung inländischer Abgaben (Art. 111 und 112 AEUV)	506
C. Harmonisierung der indirekten Steuern	506
I. Allgemeines	506
II. Umsatzsteuern	507
III. Verbrauchsteuern	508
IV. Kapitalverkehrs- und Versicherungssteuern	508
D. Harmonisierung direkter Steuern	509
E. Zusammenarbeit der Finanzverwaltungen	510
F. Doppelbesteuerungsabkommen	510
G. EU-Steuern	511
H. Ausblick	511
I. Literatur	511
§ 23 Urheberrecht und Gewerblicher Rechtsschutz	513
A. Grundlagen	513
B. Stand der Harmonisierung	514
I. Patentrecht	514
II. Markenrecht, Musterrecht	515
III. Urheberrecht	516
C. Literatur	517
§ 24 Wirtschafts- und Währungsunion	519
A. Einführung	519
B. Allgemeine Wirtschaftspolitik	519
I. Begriff und vertragliche Grundlagen	519
II. Koordinierung der Wirtschaftspolitik im Rahmen der WWU	520
III. Einhaltung der Haushaltsdisziplin	522
IV. Gegenseitiger (finanzieller) Beistand	524
V. Außervertragliche Instrumente zur Finanzhilfe	525
C. Währungspolitik	526
I. Vorbemerkung	526
II. Vorgeschichte der Währungsunion	527
III. Rechtsgrundlagen	528
IV. Ausführung der Währungspolitik	530
D. Perspektiven	532
E. Literatur	532
§ 25 Sozialpolitik und Arbeitsrecht	534
A. Grundlagen	534
B. Sozialpolitik	535
I. Überblick	535
II. Rechtsgrundlagen	537
III. Stand der Sozialpolitik in der Union	539
1. Die sozialpolitischen Aktionsprogramme	539
2. Zum Stand des Sekundärrechts	541
a) Arbeitsrecht	541
b) Soziale Sicherheit	545

Inhalt

c) Arbeitssicherheit, Gesundheitsschutz	547
d) Bewertung	548
C. Gleichbehandlung von Mann und Frau	548
I. Der Grundsatz des gleichen Entgelts – Art. 157 Abs. 1 AEUV	548
II. Der allgemeine Rechtsgrundsatz der Gleichbehandlung von Mann und Frau	550
III. Konkretisierung und Erweiterung des Gebots der Gleichbehandlung durch Sekundärrecht	550
IV. Zu „positiven Maßnahmen“	552
D. Der Europäische Sozialfonds	553
E. Titel IX AEUV „Beschäftigung“	554
F. Fazit und Perspektiven	555
G. Literatur	556
I. Sozialrecht	556
II. Arbeitsrecht	556
III. Gleichstellung	556
IV. Beschäftigung	557
§ 26 Landwirtschafts- und Fischereipolitik	558
A. Grundlagen	558
B. Vertragliche Regelung	559
I. Überblick	559
II. Ziele, Mittel, Methoden	560
III. Marktordnungen	560
C. Anwendung des Vertrages im Bereich Landwirtschaft	561
I. Marktordnungspolitik	561
II. Preissysteme	562
III. Direkte Subventionen	563
IV. Agrarstrukturpolitik	563
V. Maßnahmen mit mehrfacher Zielsetzung	564
VI. Zulässigkeit staatlicher Regelungen im Agrarbereich	564
D. Fischereipolitik	564
I. Grundlagen	564
II. Vertragsausführung	565
1. Bewirtschaftung der Ressourcen	565
2. Vermarktungs- und Strukturregeln	566
3. Außenbeziehungen	566
E. Probleme und Entwicklungstendenzen von Landwirtschafts – und Fischereipolitik	566
F. Literatur	567
§ 27 Verkehrspolitik und Transeuropäische Netze	568
A. Grundlagen, Befugnisse	568
B. Vertragsanwendung allgemein	570
C. Eisenbahnverkehr	571
D. Straßenverkehr	572
E. Binnenschifffahrt	573
F. Seeverkehr	574

Inhalt

G. Luftverkehr	576
H. Transeuropäische Netze	578
I. Ausblick	579
J. Literatur	579
§ 28 Energiepolitik	580
A. Grundlagen	580
B. Entwicklung	581
C. Verwirklichung einer EU-Energiepolitik	583
I. Allgemeine Orientierungen	583
II. Sektorielle Maßnahmen	584
1. Verbrauchseinsparung und erneuerbare Energiequellen	584
2. Marktöffnung für Kohlenwasserstoffe und Elektrizität	584
3. Versorgungssicherheit	585
4. Kernenergie	586
5. Zusammenarbeit der staatlichen Energieregulierungsbehörden	586
6. Internationale Zusammenarbeit	587
D. Literatur	587
§ 29 Industrie	588
A. Grundlagen	588
B. Vertragsanwendung	589
C. Sektorale Aktionen	592
D. Literatur	592
§ 30 Struktur- und Kohäsionspolitik	593
A. Grundlagen und Befugnisse	593
B. Anwendung des Vertrages	595
C. Bewertung	598
D. Literatur	598
§ 31 Forschung, Technologie und Raumfahrt	599
A. Grundlagen, Zuständigkeiten	599
B. Vertragsanwendung	601
C. Literatur	603
§ 32 Bildung, Kultur und Sport	604
A. Grundlagen	604
B. Entwicklung	605
C. Vertragsanwendung auf dem Gebiet der Bildung	606
D. Vertragsanwendung auf dem Gebiet der Kultur	608
E. Sport	610
F. Literatur	610
§ 33 Telekommunikation und Datenschutz	611
A. Telekommunikation	611
I. Grundlagen	611

Inhalt

II. Stand der Telekommunikationspolitik	611
1. Elektronische Kommunikationsnetze und -dienste	612
2. Telekommunikationsgeräte	614
3. Ergänzende Maßnahmen	614
B. Europäischer Datenschutz	615
I. Grundlagen	615
II. Vertragsanwendung	615
1. Datenschutz-Grundverordnung	615
2. Bereichsspezifischer Datenschutz	616
3. Datenschutz bei den Organen und Einrichtungen der Union	617
C. Literatur	617
I. Telekommunikation	617
II. Datenschutz	617
§ 34 Verbraucherschutz und Gesundheitswesen	618
A. Verbraucherschutz	618
I. Grundlagen und Befugnisse	618
1. Rechtsgrundlagen	618
2. Begriffliches	619
3. Entwicklung	621
II. Stand der Verbraucherpolitik	621
1. Planung und finanzielle Unterstützung	621
2. Zum Stand des Sekundärrechts	622
III. Fazit	629
B. Gesundheitswesen	630
I. Grundlagen und Befugnisse	630
II. Durchführung der Gesundheitspolitik der Union	632
III. Fazit	633
C. Literatur	634
I. Verbraucherschutz	634
II. Gesundheitswesen	635
§ 35 Umwelt	636
A. Grundlagen, Befugnisse	636
I. Rechtsgrundlagen	636
II. Inhaltliche Vorgaben	638
III. Entwicklung	639
B. Zum Stand der Umweltpolitik	640
I. Die umweltpolitischen Aktionsprogramme	640
II. Zum Stand des Sekundärrechts	641
1. Allgemeine Regelungen	641
2. Medienschützendes Umweltrecht	645
3. Schutz vor bestimmten Tätigkeiten oder Stoffen	646
4. Bewirtschaftung und Umweltressourcen	647
5. Klimaschutz	648
C. Verbleibende Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten	649
I. Art. 114 Abs. 4–6 AEUV	650
II. Art. 193 AEUV	653

Inhalt

D. Herausforderungen der Umweltpolitik der Union	654
E. Literatur	656

TEIL D AUßENBEZIEHUNGEN

§ 36 Grundlagen und Verfahren der Außenbeziehungen	657
A. Grundzüge	657
B. Stellung der EU im Völkerrecht	659
I. Rechtsfähigkeit der EU	659
II. Beziehungen zu dritten Staaten und internationalen Organisationen – Rechtsgrundlagen	660
III. Völkerrechtliche Pflichten der EU	661
1. Allgemeines Völkerrecht	661
2. Bindungen der Union an Verträge der Mitgliedstaaten	662
C. Die Befugnisse zum Abschluss internationaler Verträge	663
I. Die Vertragsschlusskompetenz der Union	663
1. Umfang der Vertragsschlusskompetenz	663
2. Art der Vertragsschlusskompetenz	664
3. Vertragsschlussverfahren	665
a) Verfahren im EU-Bereich	665
b) Verfahren im EAG-Bereich	668
4. Gemischte Abkommen	668
II. Wirkungen der von der Union geschlossenen Verträge	669
D. Literatur	671
§ 37 Gemeinsame Handelspolitik und Entwicklungspolitik	672
A. Die gemeinsame Handelspolitik	672
I. Grundlagen	672
1. AEU-Vertrag	672
2. EAG-Vertrag	673
3. Leitlinien und Ziele der Gemeinsamen Handelspolitik	673
II. Umfang der gemeinsamen Handelspolitik	674
1. Gegenständlicher Umfang	674
2. Handelspolitische Befugnisse der Mitgliedstaaten	676
III. Instrumente der gemeinsamen Handelspolitik	677
1. Autonome Maßnahmen	677
2. Vertragliche Handelsbeziehungen	678
3. Koordinierung der mitgliedstaatlichen Instrumente	680
B. Assoziierung	681
I. Grundlagen	681
II. „Konstitutionelle“ Assoziierung	681
III. Assoziierung gemäß Art. 217 AEUV, 206 EAGV	682
IV. Ausgestaltung der Assoziierungsabkommen	682
C. Entwicklungspolitik	684
I. Grundlagen	684
II. Entwicklungsassoziiierungen und Kooperationsabkommen	686
1. Das AKP-Abkommen	686

Inhalt

2. Sonstige Assoziierungs- und Kooperationsabkommen	687
3. Globale Entwicklungspolitik	687
D. Ausblick	688
E. Literatur	688
I. Außenwirtschaftspolitik	689
II. Entwicklungspolitik	689
§ 38 Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)	690
A. Grundlagen	690
B. Gegenstand der „Außen- und Sicherheitspolitik“	692
C. Entwicklung	693
D. Vertragsanwendung	694
I. Modalitäten der GASP und institutionelle Regelungen	694
II. Geografische und sektorielle Aktionen	695
III. Restriktive Maßnahmen	696
IV. Abkommen mit Drittstaaten und internationalen Organisationen	696
V. Militärische Aktionen und Maßnahmen im Rahmen der SSZ	697
VI. Positionsbestimmung von EU und ihren Mitgliedstaaten in internationalen Organisationen und bei multilateralen Verhandlungen	698
E. Literatur	698
§ 39 Europäische Nachbarschaftsbeziehungen und Erweiterung der Union	700
A. Einführung	700
B. Erweiterungen und „Beitrittspartnerschaften“	701
C. Multilaterale Partnerschaften	703
I. Der Europäische Wirtschaftsraum	703
II. Europäischer Luftraum, Verkehrsgemeinschaft	703
III. Europäische Energiegemeinschaft	704
IV. „Mittelmeer-Partnerschaft“	704
D. Besondere bilaterale Beziehungen zu europäischen Staaten und zur Türkei	705
E. Europäische und internationale Organisationen	708
F. Literatur	708

TEIL E PERSPEKTIVEN

§ 40 Ausblick	710
A. Die Union als Entwicklungsprozess	710
B. Konkretisierung des Europäischen Verfassungsraums, Festigung des unionsspezifischen Wertsystems	713
I. Rechtsgemeinschaft als Wertgemeinschaft	713
II. Minderung vertragsinterner Widersprüche	715
III. Erprobung des Modells der „verstärkten Zusammenarbeit“	715
IV. Verbesserung des Systems der Vertragsänderung	716
V. Neubestimmung des Konzepts der Erweiterung	716
C. Internationalisierung	717
D. Quo Vadis, Europa? – Die aktuelle Zukunftsaenda	719

Inhalt

E. Literatur	722
I. „Brexit“	722
II. Renationalisierung und Integration	722
III. Handels- und Sicherheitspolitik	723
IV. Zukunft der Europäischen Union	723
Quellen- und Literaturhinweise	725
Stichwortverzeichnis	729

§ 2 Die Grundlagen der Union: Bürger und Staaten

A. Vorbemerkungen

- 1 Träger der Union sind die **Bürgerinnen und Bürger sowie die Staaten**. Mit der Betonung dieses Grundkonzepts föderativ verfasster Gemeinwesen¹ wurde der Vertrag für eine Verfassung der Union vom 29. Oktober 2004 eingeleitet:

„Geleitet von dem Willen der Bürgerinnen und Bürger und der Staaten Europas, ihre Zukunft gemeinsam zu gestalten, begründet diese Verfassung die Europäische Union, der die Mitgliedstaaten Zuständigkeiten zur Verwirklichung ihrer gemeinsamen Ziele übertragen ...“ (Art. 1).

Obwohl der Vertrag von Lissabon (2007) diese Formulierung nicht übernommen hat, wird dieses „zweistufige Fundament“ der Europäischen Union dadurch nicht infrage gestellt, bildet es doch auch die Grundlage des geltenden Rechts.

Da die Staaten sich jeweils aus ihren Bürgern konstituieren, kann die Union darüber hinaus als Ausdruck eines „europäischen Gesellschaftsvertrages“ begriffen werden.²

Daneben nimmt Art. 1 Abs. 2 EUV auf die **Völker** Bezug (Art. 1 Abs. 2: „Dieser Vertrag stellt eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas dar ...“).

- 2 Damit wird eine im EU-Vertrag – und schon in den Gründungsverträgen aus dem Jahr 1957 – angelegte Dualität deutlich, die der EuGH bereits im Jahre 1963 in der Rechtsache *van Gend & Loos* herausgearbeitet hatte. Danach ist

„das Ziel des EWG-Vertrages (...) die Schaffung eines gemeinsamen Marktes, dessen Funktionieren die der Gemeinschaft angehörigen Einzelnen unmittelbar betrifft; damit ist zugleich gesagt, dass dieser Vertrag mehr ist als ein Abkommen, das nur wechselseitige Verpflichtungen zwischen den vertragsschließenden Staaten begründet. (...) Aus alledem ist zu schließen, dass die Gemeinschaft eine neue Rechtsordnung des Völkerrechts darstellt, zu deren Gunsten die Staaten, wenn auch in begrenztem Rahmen, ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben, eine Rechtsordnung, deren *Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Einzelnen sind*.“³

- 3 Über diese spezifische **Dualität der Rechtsträgerschaft** hinaus ist die Europäische Union durch Merkmale gekennzeichnet, die sie von sonstigen (internationalen) Organisationen unterscheiden: Obwohl die Union auf völkerrechtlichen Verträgen beruht, handelt es sich nicht um völkerrechtliche Verträge im traditionellen Sinne, durch die eine „klassische“ internationale Organisation gegründet wurde. Vielmehr weisen die Verträge eine Reihe von Besonderheiten auf, die zunächst in der Rechtsprechung des EuGH hervorgehoben wurden, dann aber (teilweise) im Zuge der verschiedenen Vertragsrevisionen eine Konsolidierung im positiven Recht erfuhren. Die Besonderheit des Rechts der Union besteht insbesondere in folgenden Grundsätzen (ausführlich dazu § 3 Rn. 12 ff.):

1 Vgl. auch Art. 1 der Schweizerischen Bundesverfassung v. 18. Dezember 1998. Allerdings wird dort im Unterschied zur Pluralität der Völker nach der EU-Verfassung *ein* Schweizervolk neben den Kantonen genannt.

2 *Pernice*, VVDStRL 60 (DVI.), 148 (167).

3 EuGH, Rs. 26/62 (*van Gend & Loos*), Slg 1963, 1 (24 f.); s. auch EuGH, Rs. 6/64 (*Costa/ENEL*), Slg 1964, 1141, Rn. 8 f. (Hervorhebung im Zitat von der Verfasserin).

- Dem Unionsrecht kommt – trotz seiner bereits erwähnten völkerrechtlichen Grundlage – ein besonderer, „autonomer“ Charakter zu, wobei vor allem von Bedeutung ist, dass nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Einzelnen seine Adressaten sind.

Der autonome Charakter der Unionsrechtsordnung hat zur Folge, dass sich die Auslegung des Unionsrechts nach spezifischen Grundsätzen richten muss und keine ausschließlich völkerrechtlichen oder staatlichen Auslegungsmethoden zum Vorbild nehmen kann (§ 9 Rn. 11 ff.).

- Eine weitere Besonderheit bildet die **unmittelbare Geltung** des Unionsrechts: Danach bedürfen Rechtsakte der Union keiner „Bestätigung“ durch die Mitgliedstaaten, um Rechtswirkungen in den und für die Mitgliedstaaten zu entfalten, und auch primärrechtliche Bestimmungen gelten als solche unmittelbar.

Die unmittelbare Geltung wird dadurch in ihrer Effektivität verstärkt, dass – wie der EuGH schon früh betonte – sowohl Primär- als auch Sekundärrecht in dem Sinn **unmittelbar anwendbar** sein können, dass unionsrechtliche Bestimmungen unmittelbar Rechte und Pflichten von Einzelnen begründen können, auf die sich jene ggf. vor nationalen Gerichten berufen können (§ 6 Rn. 53 ff.).⁴

- Schließlich verdient in diesem Zusammenhang der **Vorrang des Unionsrechts** vor nationalem Recht besondere Beachtung. Danach geht bei unionsrechtswidriger Ausgestaltung des nationalen Rechts im Konfliktfall das Unionsrecht vor und das nationale Recht hat außer Anwendung zu bleiben (§ 3 Rn. 35 ff.).⁵

Äußerer Ausdruck finden die Besonderheiten der Unionsrechtsordnung, insbesondere die Dualität ihrer Legitimation, neben Art. 1 EUV in Titel I des EU-Vertrages („Gemeinsame Bestimmungen“): Den individuellen Rechten und ihrem Schutz wird neben der Regelung der Zuständigkeitsverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten und den Zielsetzungen der Union eine herausgehobene Stellung zugewiesen. Die Gliederung der nachfolgenden Abschnitte berücksichtigt diese Konzeption. Zunächst erfahren die Grund- und Bürgerrechte eine Darstellung (nachfolgend B.), danach das Verhältnis zwischen Mitgliedstaaten und Union (nachfolgend C.). § 3 behandelt die allgemeinen Grundsätze des Rechts der EU.

4

B. Die Bürgerinnen und Bürger

Die Union steht bereits insoweit in einem direkten Bezug zu ihren Bürgerinnen und Bürgern, als die Verwirklichung der Ziele der Union auch voraussetzt, dass die Einzelnen von ihren durch die Union unmittelbar gewährten Rechten Gebrauch machen und die ihnen auferlegten Pflichten befolgen. Solche unmittelbar aus der Rechtsordnung der Union folgenden Rechte und Pflichten Einzelner bestehen dabei nicht nur im Verhältnis zwischen diesen und der Union oder den Mitgliedstaaten. Vielmehr können sich aus dem primären und sekundären Recht der Union auch unmittelbare Rechte und Pflichten zwischen Einzelnen (sog. „horizontale Wirkung“) ergeben.⁶ So gilt zB der Grundsatz gleichen Entgelts für Männer und Frauen aus Art. 157 Abs. 1 AEUV

5

⁴ EuGH, Rs. 106/77 (Simmenthal), Slg 1978, 629, Rn. 14/16; EuGH, Rs. 57/65 (Lütticke), Slg 1966, 239 (257 f); EuGH, Rs. 41/74 (van Duyn), Slg 1974, 1337.

⁵ EuGH, Rs. 6/64 (Costa/ENEL), Slg 1964, 1141 (1225). EuGH, Rs. 106/77 (Simmenthal), Slg 1978, 629, Rn. 17/18 ff.; EuGH, verb. Rs. C-10–22/97 (IN.CO.GE'90 Srl ua), Slg 1998, I-6307, Rn. 20 f.

⁶ Eine spezielle Frage in diesem Zusammenhang ist die nach der „horizontalen“ Wirkung von Richtlinienbestimmungen (dazu unten § 6 Rn. 67).

auch für Verträge zwischen Privatpersonen, die eine abhängige Erwerbstätigkeit zum Gegenstand haben (§ 25 Rn. 33).⁷

- 6 Im Rahmen der Direktwahl des Europäischen Parlaments sind die Unionsbürger auch unmittelbar an der politischen Willensbildung der Union beteiligt (§ 4 Rn. 19). Mit dem Vertrag von Lissabon wurde das Recht aller Bürgerinnen und Bürger auf Teilnahme am politischen Leben ausdrücklich in den EUV aufgenommen (Art. 10 Abs. 3 EUV). Der Grundsatz der partizipativen Demokratie wird zudem insbesondere durch die Schaffung des Instituts der Bürgerinitiative konkretisiert, mit dem die Kommission zur Vorlage eines Rechtsetzungsvorschlags aufgefordert werden kann (Art. 11 Abs. 4 EUV). Darüber hinaus bestehen insbesondere im Rahmen der Unionsbürgerschaft weitere Rechte, die es dem Einzelnen ermöglichen, in einen unmittelbaren Kontakt mit den Organen und Einrichtungen der Union zu treten (Rn. 44 ff.). Die organisierte Zivilgesellschaft ist überdies auch durch den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (§ 4 Rn. 94 f.) in den politischen Willensbildungsprozess der Union eingebunden.

I. Die Rechte der Bürger

- 7 Der Status der Bürgerinnen und Bürger der Union wird wesentlich durch die Grundfreiheiten des Binnenmarkts, die Anerkennung von Grundrechten sowie die mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Rechte bestimmt.

1. Grundrechte

a) Grundlagen

- 8 Die Bindung an Grund- und Menschenrechte gehört zu den Strukturmerkmalen der Mitgliedstaaten und bildet eine wichtige Legitimationsquelle ihres Handelns. Die Achtung der Grund- und Menschenrechte durch die Mitgliedstaaten ist eine rechtliche Voraussetzung für die Mitgliedschaft in der Union (Art. 2, 7, 49 EUV, 354 AEUV).⁸ Obwohl auch die Tätigkeit der Union seit jeher unmittelbar die Rechtssphäre Einzelner berührte, enthielten die Gründungsverträge keinen ausdrücklichen Grundrechtskatalog. Eine allgemeine Bezugnahme auf die Grundrechte wurde in die Präambel zur Einheitlichen Europäischen Akte von 1986⁹ aufgenommen. Aber erst mit dem Vertrag von Maastricht wurde der Grundrechtsschutz durch Art. 6 Abs. 2 EUV auch ausdrücklich in den Verträgen verankert.
- 9 Das Fehlen eines ausdrücklichen Katalogs von Grundrechten der Union musste zunächst durch die **Rechtsprechung** von EuGH und EuG kompensiert werden.¹⁰ Der Gerichtshof stellte fest, dass die Grundrechte zu den **allgemeinen Rechtsgrundsätzen** gehören, zu deren Wahrung er berufen ist, und bezog sich auf die **gemeinsamen Verfas-**

7 EuGH, Rs. 43/75 (Defrenne II), Slg 1976, 455; Rs. C-381/99 (Brunner), Slg 2001, I-4961; Rs. C-320/00 (A.G. Lawrence), Slg 2002, I-7325.

8 Die Grund- und Menschenrechtsbindung der Mitgliedstaaten setzt das Protokoll Nr. 24 voraus, das vorsieht, dass die Mitgliedstaaten Asylanträge von Unionsbürgern grundsätzlich nicht berücksichtigen, ABl. C 202/2016, S. 304 = *HER I A 1/3*.

9 ABl. L 169/1987, S. 1.

10 S. zB EuGH, Rs. 29/69 (Stauder), Slg 1969, 419; Rs. 11/70 (Internationale Handelsgesellschaft), Slg 1970, 1125; Rs. 4/73 (J. Nold/Kommission), Slg 1974, 491; Rs. 36/75 (Roland Rutili), Slg 1975, 1219.

sungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als Rechtserkenntnisquelle.¹¹ In Art. 6 Abs. 3 EUV hat diese Rechtsprechung eine ausdrückliche vertragliche Grundlage erhalten.¹²

Obwohl die Rechtsprechung der Unionsgerichtsbarkeit zu den Grundrechten ein hohes Schutzniveau zugrunde legte, war der ausschließlich durch Richterrecht entwickelte Grundrechtsschutz rechtspolitisch problematisch, da ihm die politische Symbolkraft eines geschriebenen Grundrechtskatalogs abging. Zudem kann die Rechtsprechung Grundrechte nur bezogen auf einzelne Rechtssachen entwickeln, was ihre Beachtung bei der Tätigkeit des Gesetzgebers und der Verwaltung erschwert, jedenfalls soweit keine Präzedenzfälle vorlagen. Dem verfassungspolitischen Desideratum eines verbindlichen Grundrechtskatalogs trug erst der Vertrag von Lissabon Rechnung, indem er die im Jahre 2000 feierlich verkündete und 2007 überarbeitete **Charta der Grundrechte** in das Primärrecht einbezieht (Rn. 16).

Die zunächst lediglich durch das EP, den Rat und die Kommission proklamierte Charta konnte als gemeinsame politische Erklärung allenfalls im Wege der Selbstbindung der drei Organe begrenzte Rechtswirkungen entfalten.¹³ Zudem konnten die in der Charta niedergelegten Rechte, soweit in ihnen gemeinsame Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten zum Ausdruck kommen, als Rechtserkenntnisquellen dienen. Die **Generalanwälte** haben in einer Reihe von Fällen auf die Charta Bezug genommen.¹⁴ Auch das EuG hat die Grundrechtecharta zur Auslegung herangezogen.¹⁵ Über ihre zunächst begrenzte Wirkung im Rahmen der Rechtsordnung der Union hinaus, beeinflusste die Charta von vornherein auch die Auslegung der Grundrechte der Mitgliedstaaten und sogar die Auslegung der EMRK durch den EGMR.¹⁶

10

b) Umfang und Reichweite des Grundrechtsschutzes

aa) Rechtsgrundlagen

Art. 6 EUV enthält keine ausdrückliche Aufzählung von Grundrechten, sondern verweist als Rechtsgrundlagen für den Grundrechtsschutz zum einen auf die **Charta der Grundrechte** der EU und zum anderen auf die beiden wichtigsten vom EuGH für die Entwicklung von Grundrechten als **allgemeine Rechtsgrundsätze des Unionsrechts** herangezogenen Rechtserkenntnisquellen, die EMRK und die Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten. Beide Rechtsgrundlagen stehen komplementär im Verhältnis der Idealkonkurrenz nebeneinander.¹⁷ Art. 52 Abs. 4 der Charta versucht möglichen Inkonsistenzen dadurch zu begegnen, dass er gegebenenfalls die Berücksichtigung der Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten bei der Auslegung von Grundrechten aus der Charta fordert. Letztlich wird es Aufgabe des EuGH sein, für eine kohärente Auslegung der in Art. 6 gewährleisteten Grundrechte zu sorgen.

11

11 EuGH, Rs. 11/70 (Internationale Handelsgesellschaft), Slg 1970, 1125, Rn. 4.

12 Der EuGH sieht seine Rechtsprechung durch die Bestimmung „beträchtigt“. EuGH, Rs. C-415/93 (Bosman), Slg 1995, I-4921, Rn. 79; Rs. C-94/00 (Roquette Frères), Slg 2002, I-9011, Rn. 24.

13 Mayer, in: G/H/N, nach Art. 6 EUV Rn. 35 mwN.

14 S. zB GA Alber, Rs. C-340/99 (TNT Traco), Slg 2001, I-4109, Rn. 94; GA Tizzano, Rs. C-173/99 (BECTU), Slg 2001, I-4881, Rn. 26 f.

15 EuG, Rs. T-54/99 (max.mobil), Slg 2002, II-313, Rn. 48. Vgl. aber auch EuG, Rs. T-112/98 (Mannesmannröhrenwerke/Kommission), Slg 2001, II-729, in der das EuG die Berücksichtigung der Charta noch mit der Begründung ablehnt, der angefochtene Akt sei vor der Proklamation der Charta ergangen (Rn. 76).

16 Mayer, in: G/H/N, nach Art. 6 EUV Rn. 39 mN auf die Rspr.

17 Pache, in: Frankfurter Kommentar, Art. 6 Rn. 62 ff.

12 In Art. 6 Abs. 1 EUV erkennt die Union die Charta der Grundrechte in der überarbeiteten Fassung vom 12. Dezember 2007¹⁸ ausdrücklich an. Die Charta wird damit zu verbindlichem Unionsrecht im **Rang der Verträge**. Mit der Grundrechtecharta verfügt die Union erstmals über einen geschriebenen Kanon von Grundrechten auf der Ebene des Primärrechts. Die Charta ist in sieben Titel gegliedert. Die ersten sechs Kapitel enthalten einen umfassenden **Grundrechtekatalog** in 50 Artikeln (Titel I: **Würde des Menschen**, Titel II: **Freiheiten**, Titel III: **Gleichheit**, Titel IV: **Solidarität**, Titel V: **Bürgerrechte**, Titel VI: **Justizielle Rechte**). Das siebente Kapitel regelt den Anwendungsbereich der Charta, die Einschränkung von Grundrechten und legt einige Auslegungsgrundsätze fest. Das Präsidium des Konvents hat dem Text der Charta „Erläuterungen“ beigelegt,¹⁹ die gemäß Art. 6 Abs. 1 Uabs. 3 EUV bei der Auslegung der Charta heranzuziehen sind. Art. 6 Abs. 1 Uabs. 2 EUV bestimmt, dass die Charta die Zuständigkeiten der Union nicht erweitert. Die Grundrechte aus der Charta sollen demnach keine Zuständigkeiten der Union für die von ihnen erfassten Bereiche begründen, sondern werden nur im Rahmen der allgemeinen Zuständigkeiten der EU gewährleistet.

13 Gemäß Art. 51 der Charta gilt diese für die Tätigkeit der Organe und Einrichtungen der Union und für die Mitgliedstaaten insoweit, als diese das Recht der Union durchführen (*Rn. 16*). Einschränkungen der Grundrechte sind nur aufgrund eines Gesetzes zulässig (Art. 52 Abs. 1 S. 1 der Charta). Sie müssen zudem verhältnismäßig sein und einem von der Union anerkannten Gemeinwohlziel oder dem Schutz der Rechte und Freiheiten anderer dienen (Art. 52 Abs. 1 S. 2 der Charta). Auch darf eine Einschränkung den Wesensgehalt der garantierten Rechte nicht antasten (Art. 52 Abs. 1 S. 1 der Charta). Art. 52 Abs. 3 und 53 der Charta enthalten zudem Auslegungsgrundsätze, die dazu beitragen sollen, einen Konflikt zwischen den in der Charta garantierten Rechten und anderen Grundrechtsinstrumenten, insbesondere der EMRK, zu vermeiden. Art. 54 der Charta sieht vor, dass die Grundrechte aus der Charta nicht so ausgelegt werden dürfen, dass sie einen Missbrauch dieser Rechte ermöglichen.

bb) Die Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze

14 Nach Art. 6 Abs. 3 EUV gelten zudem auch die Grundrechte, wie sie in der EMRK gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, als allgemeine Grundsätze des Unionsrechts. Mit dieser Vorschrift bestätigt der EUV die Rechtsprechung des EuGH zu den Grundrechten. Außer auf die EMRK und die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten hat der Gerichtshof gelegentlich auch die Europäische Sozialcharta²⁰ und die ILO-Konvention Nr. 111²¹ zur Begründung von Grundrechten herangezogen.

cc) Grundrechtsträger

15 Grundrechtsträger sind zunächst die **Unionsbürger**, darüber hinaus aber auch die **Angehörigen von Drittstaaten**,²² soweit das jeweilige Unionsgrundrecht als Menschenrecht und nicht lediglich als Bürgerrecht ausgestaltet ist.²³ Auch **juristische Personen** können Träger von Grundrechten der Union sein, soweit diese in den Schutzbereich des Grundrechts einbezogen sind.²⁴ Nach der Rechtsprechung des EuGH können sich

18 ABl. C 202/2016, 1 = *HER I A 12/1.3*.

19 Abgedruckt in: EuGRZ 2000, 559 ff.

20 EuGH, Rs. 149/77 (*Defrenne II*), Slg 1978, 1365; Rs. C-173/99 (*BECTU*), Slg 2001, I-4881.

21 EuGH, Rs. 149/77 (*Defrenne II*), Slg 1978, 1365.

22 Vgl. EuGH, Rs. C-100/88 (*Oyowe und Traore./Kommission*), Slg 1989, 4285, Rn. 16 (Meinungsfreiheit); Rs. C-49/88 (*SAMAD und SAFCO/Rat*), Slg 1991, I-3187, Rn. 15 (Wahrung der Verteidigungsrechte).

23 *Pache*, in: Frankfurter Kommentar, Art. 51 Rn. 5 ff. GrCh; *Jarass, (D.I.)*, 43 f.

24 Vgl. bereits EuGH, Rs. 11/70 (*Internationale Handelsgesellschaft*), Slg 1970, 1125; *Jarass, (D.I.)*, 45.

auch juristische Personen des öffentlichen Rechts jedenfalls auf grundrechtliche Verfahrensgarantien berufen.²⁵

dd) Grundrechtsadressaten

Die Grundrechte der Union binden die **Organe und Einrichtungen der Union** im Rahmen ihrer gesamten Tätigkeit. Darüber hinaus sind auch die **Mitgliedstaaten** an die Grundrechte der Union gebunden, jedenfalls soweit sie Unionsrecht umsetzen oder anwenden.²⁶ Zur Unterstützung der Unionsorgane und -einrichtungen und der Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Unionsrechts in bezug auf die Grundrechte wurde eine **Agentur für Grundrechte** mit Sitz in Wien eingerichtet.²⁷ Nach der Rechtsprechung des EuGH finden die Grundrechte in allen unionsrechtlich geregelten Fallgestaltungen Anwendung.²⁸ Die Unionsgrundrechte sind deshalb in allen Fällen zu beachten, in denen eine nationale Rechtsvorschrift in den Geltungsbereich des Unionsrechts fällt.²⁹ Nach der Rechtsprechung des EuGH wird somit der Geltungsbereich der Grundrechte vom Geltungsbereich des Unionsrechts im Übrigen determiniert und ist mit diesem deckungsleich.

16

Zur Rechtfertigung eines staatlichen Rechtsakts, der die vertraglichen Grundfreiheiten einschränkt, kann sich ein Mitgliedstaat nur dann auf Gründe des Allgemeininteresses berufen, wenn dieser Rechtsakt mit den Unionsgrundrechten im Einklang steht.³⁰ Staatliche Regelungen, die nicht im Rahmen des Unionsrechts ergehen, sind dagegen nicht an den Grundrechten der Union zu messen.³¹

Nach der "Kadi"-Rechtsprechung des EuGH unterliegen bei Rechtsakten der Union, die **Entschliefungen des UN-Sicherheitsrates** umsetzen, nicht nur die unionalen Umsetzungsakte, sondern auch der zugrunde liegende Akt der UN der Überprüfung am Maßstab der Unionsgrundrechte, und zwar sowohl in rechtlicher als auch in tatsächlicher Hinsicht.³² Diese Rechtsprechung kann unter Umständen die Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen, welche die EU und die Mitgliedstaaten im Rahmen der UN eingegangen sind, erheblich erschweren.

17

Obwohl Art. 51 der Charta nur die Organe und Einrichtungen der Union sowie die Mitgliedstaaten als Adressaten der Grundrechte nennt, stellt der EuGH bezüglich der

18

25 EuGH, verb. Rs. C-48,60/90 (Niederlande, Koninklijke PTT und PTT Post/Kommission), Slg 1992, I-565, Rn. 44. S. auch *Pache*, in: Frankfurter Kommentar, Art. 51 Rn. 8 f.

26 EuGH, Rs. C-2/92 (Bostock), Slg 1994, I-955, Rn. 16; C-540/03 (EP/. Rat), Slg 2006, I-5769, Rn. 105; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats v. 6.11.2019, - 1 BvR 276/17 -, Rn. 59, ECLI:DE:BVerfG:2019:rs 20191106.1bvr027617; Art. 51 Abs. 1 der Charta.

27 VO 168/2007, ABl. L 53/2007, 1 = *HER I A 12/1.1*. Dazu *O. De Schutter*, The EU Fundamental Rights Agency: Genesis and Potential, in: K. Doyle (Hrsg.), *New Institutions for Human Rights Protection*, Oxford 2009, 93 ff.

28 EuGH, Rs. C-260/89 (ERT), Slg 1991, I-2925, Rn. 42; Rs. C-60/00 (Carpenter), Slg 2002, I-6279, Rn. 40; Rs. C-617/10 (Åkerberg Fransson), ECLI:EU:C:2013:280, Rn. 19; Rs. C-176/12 (Association de médiation sociale), ECLI:EU:C:2014:2, Rn. 42. Der österreichische Verfassungsgerichtshof hat deshalb entschieden, die Grundrechtecharta in ihrem Anwendungsbereich als Maßstab für nationales Recht heranzuziehen und mit dieser unvereinbare Normen aufzuheben. S. dazu die Entscheidung U 466/11–18 v. 14.3.2012, ECLI:AT:VFGH:2012:U466.2011.

29 EuGH, Rs. C-617/10 (Åkerberg Fransson), ECLI:EU:C:2013:280, Rn. 21.

30 EuGH, Rs. C-260/89 (ERT), Slg 1991, I-2925, Rn. 42 ff.; Rs. C-60/00 (Carpenter), Slg 2002, I-6279, Rn. 40.

31 EuGH, Rs. C-260/89 (ERT), Slg 1991, I-2925, Rn. 42 mwN.

32 EuGH, Rs. C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P (Kadi II), ECLI:EU:C:2013:518; Rs. C-402/05 P und C-415/05 P (Kadi I), ECLI:EU:C:2008:461; EuG, Rs. T-306/01 (Ahmed Ali Yusuf), ECLI:EU:T:2005:331; T-315/01 (Kadi I), ECLI:EU:T:2005:332; T-85/09 (Kadi II), ECLI:EU:T:2010:418.

Rechtswirkung der Grundrechte maßgeblich auf den Inhalt des Rechts ab,³³ so dass eine **unmittelbare Drittwirkung** bestimmter Grundrechte der Charta zwischen Privaten möglich ist.³⁴ Eine unmittelbare Drittwirkung hat der Gerichtshof für den Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen aus Art. 157 Abs. 1 AEUV angenommen.³⁵

ee) Rang und Wirkungen

- 19 Die Grundrechte haben **Vertragsrang** (Art. 6 Abs. 1 EUV) und stehen damit gleichrangig neben den anderen Bestimmungen des Primärrechts. Sie sind bei der Auslegung primärrechtlicher Vorschriften zu berücksichtigen.³⁶ Im Verhältnis zueinander und im Verhältnis zu anderen Normen mit Vertragsrang sind etwaige Kollisionen nach dem Prinzip der **Herstellung praktischer Konkordanz**³⁷ aufzulösen.³⁸ Die Grundrechte gehen dem abgeleiteten Recht vor. Normen des Sekundärrechts sind im Lichte der Grundrechte auszulegen,³⁹ und ihre Gültigkeit ist an der Vereinbarkeit mit den Grundrechten zu messen.⁴⁰ Auch die in internationalen Abkommen der Union vorgesehenen Regelungen sind an den Grundrechten zu überprüfen.⁴¹ Ein Verstoß einer sekundärrechtlichen Vorschrift gegen Grundrechte hat deren Nichtigkeit zur Folge.⁴²

c) Verhältnis zur EMRK

- 20 Solange die Union der EMRK noch nicht beigetreten ist, bindet die EMRK die Union nicht unmittelbar.⁴³ Das Unionsrecht unterliegt auch keiner unmittelbaren Kontrolle auf seine Vereinbarkeit mit der EMRK durch den EGMR.

Die EMRK ist gleichwohl als Rechtserkenntnisquelle für die Gewinnung allgemeiner Rechtsgrundsätze des Unionsrechts von zentraler Bedeutung (Art. 6 Abs. 3 EUV). Auch bemüht sich der EuGH in seiner Rechtsprechung darum, mögliche Konflikte zwischen dem Grundrechtsschutz der Union und dem Grundrechtsschutz nach der EMRK zu vermeiden.⁴⁴ Grundsätzlich sind aber weiterhin Divergenzen zwischen dem Rechtsschutz nach der EMRK und dem Grundrechtsschutz der Union möglich, die einen Beitritt der Union zur EMRK sinnvoll erscheinen lassen. In seinem Gutachten 2/94 hatte der EuGH festgestellt, dass der Union für einen Beitritt zur EMRK die Zuständigkeit fehlt

33 EuGH, Rs. C-176/12 (*Association de médiation sociale*), ECLI:EU:C:2014:2.

34 EuGH, Rs. C-684/16 (*Max-Planck-Gesellschaft*), ECLI:EU:C:2018:874, Rn. 76 f. Vgl. auch *Streinz/Michl*, in: *Streinz*, Art. 51 GR-Charta Rn. 18; kritisch: *Hatje*, in: *Schwarze*, Art. 51 GR-Charta Rn. 22.

35 EuGH, Rs. 43/75 (*Defrenne II*), Slg 1976, 455; Rs. C-381/99 (*Brunner*), Slg 2001, I-4961; Rs. C-320/00 (*A.G. Lawrence*), Slg 2002, I-7325.

36 *Pache*, in: *Frankfurter Kommentar*, Art. 6 EUV Rn. 27.

37 *Grundlegend Konrad Hesse*, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20. Aufl. (Neudruck), Heidelberg 1999, § 2 Rn. 72.

38 *Pache*, in: *Frankfurter Kommentar*, Art. 6 EUV Rn. 27.

39 EuGH, verb. Rs. C-92/09 und C-93/09 (*Schecke*), Slg 2010, 11063.

40 EuGH, verb. Rs. C-293/12 und C-594/12 (*Digital Rights Ireland*), ECLI:EU:C:2014:238; verb. Rs. C-203/15 und C-698/15 (*Tele2 Sverige*), ECLI:EU:C:2016:970.

41 EuGH, Gutachten 1/15 (*Abkommen über Fluggastdatensätze mit Kanada*), ECLI:EU:C:2017:592.

42 EuGH, verb. Rs. C-92/09 und C-93/09 (*Schecke*), Slg 2010, 11063; verb. Rs. C-293/12 und C-594/12 (*Digital Rights Ireland*), ECLI:EU:C:2014:238.

43 EuGH, Gutachten 2/94 (*EMRK I*), Slg 1996, I-1759.

44 *Pelzl*, *Perspektiven der Rechtsprechung des EuGH in Grundrechtsfragen*, in: *Matscher* (Hrsg.), *Erweitertes Grundrechtsverständnis, Internationale Rechtsprechung und nationale Entwicklungen*, Kehl/Straßburg 2003, 51, 82 ff.

und dieser deshalb eine Vertragsänderung voraussetzen würde.⁴⁵ Der Vertrag von Lissabon sieht daher ausdrücklich vor, dass die Union der EMRK beitrifft (Art. 6 Abs. 2 EUV). Das 14. Zusatzprotokoll zur EMRK vom 13. Mai 2004 schafft dazu die Möglichkeit.⁴⁶ Der Rat hat im Juni 2010 das Mandat zur Aufnahme der Verhandlungen verabschiedet.⁴⁷ Auf Vorlage der Kommission hat der EuGH in seinem Gutachten 2/13 den Entwurf des Beitrittsvertrags⁴⁸ für mit Art. 6 Abs. 2 EUV und dem Protokoll Nr. 8 zu Art. 6 Abs. 2 EUV unvereinbar erklärt.⁴⁹ Bis 2020 wurde kein neuer Entwurf vorgelegt.

Der EGMR hat in seiner Rechtsprechung klargestellt, dass die Übertragung von Zuständigkeiten auf die Union die Mitgliedstaaten nicht der Verantwortung enthebt, die Wahrung der Rechte aus der EMRK zu gewährleisten.⁵⁰ In seinem Urteil in der Sache "Bosphorus"⁵¹ stellt der EGMR aber fest, dass in Fällen, in denen eine internationale Organisation einen der EMRK mindestens gleichwertigen Grundrechtsschutz gewährleistet, ein Staat den Anforderungen der Konvention nicht zuwider handelt, wenn er nur eine sich aus der Mitgliedschaft in dieser Organisation ergebende Verpflichtung erfüllt (sog. "Bosphorus-Vermutung"). Der EGMR geht davon aus, dass der Grundrechtsschutz in der Unionsrechtsordnung inzwischen als gleichwertig anzusehen ist, so dass die (widerlegbare) Vermutung in bezug auf die Mitgliedstaaten gilt, wenn diese Unionsrecht durchführen. Mit dieser Rechtsprechung wird vermieden, dass die Mitgliedstaaten divergierenden Verpflichtungen aus dem Unionsrecht und der EMRK unterworfen werden.

21

2. Grundfreiheiten

Die den Bürgern der Gemeinschaft ursprünglich durch den EWGV, insbesondere im Rahmen der Grundfreiheiten (Warenverkehrsfreiheit, Personenfreizügigkeit, Niederlassungsfreiheit, Dienstleistungsfreiheit, Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit, §§ 11-14) zugewiesenen Rechte knüpfen im Wesentlichen an wirtschaftliche Aktivitäten an. Die Stellung des Bürgers im Rahmen des EWGV wurde deshalb zutreffend durch den Begriff des „Marktbürgers“ gekennzeichnet.⁵² Die Gemeinschaftsrechtsordnung wies jedoch stets auch über die rein ökonomische Sphäre hinaus. Dies kam insbesondere in der Präambel des Vertrags, derzufolge die Gemeinschaft auf „einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker“ angelegt ist, aber auch in dem in Art. 223 Abs. 1 AEUV geregelten Auftrag zur Einführung allgemeiner direkter Wahlen zum EP zum Ausdruck.

22

Die Grundfreiheiten begründen unmittelbare Rechte für Einzelne (Bürger und Unternehmen), die im Sekundärrecht konkretisiert werden. Die einzelnen Freiheiten haben im AEUV eine **grundrechtsähnliche Ausgestaltung** erfahren, sie unterscheiden sich von Grundrechten jedoch insofern grundlegend, als sie funktional auf das Ziel der Schaf-

45 EuGH, Gutachten 2/94, Slg 1996, I-1759.

46 S. dazu auch das Protokoll (Nr. 8) zu Art. 6 Abs. 2 EUV über den Beitritt der Union zur EMRK = *HER I A 1/3*.

47 *Rat der EU*, Pressemitteilung 10630/10, 3./4. 6.2010. S. dazu auch *Obwexer*, EuR 2012, 115 ff.

48 ABl. C 260/2013, 19. Vgl. den Entwurf des Beitrittsvertrags in: Final Report to the Steering Committee for Human Rights (CDDH), 47+1 (2013) 008rev 2, abrufbar unter: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/cddh-documents/47_1%282013%29008rev_2_EN.pdf.

49 EuGH, Gutachten 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454. Dazu S. *Besson*, L'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme après l'avis 2/13, in: Epiney/Kern/Hehemann (Hrsg.), Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht 2014/2015, Zürich 2015, 423 ff.

50 EGMR, Urteil v. 18.2.1999 (Matthews./UK), in: EuGRZ 1999, 200, Rn. 32; Urteil v. 30.6.2005 (Bosphorus Hava Yollari Turizm./Irland), in: NJW 2006, 19, Rn. 154.

51 EGMR, Urteil v. 30.6.2005 (Bosphorus Hava Yollari Turizm./Irland), in: NJW 2006, 19; bestätigt in: Urteil v. 23.5.2016 (Avotins./Lettland), in: EuZW 2016, 800.

52 Vgl. *Ipsen*, 250 ff.; *Grabitz*, Europäisches Bürgerrecht, 65 ff.

fung des Gemeinsamen Marktes bezogen und um die Erreichung dieses Zieles willen eingeräumt wurden.⁵³ Aus der besonderen Finalität der Grundfreiheiten ergibt sich, dass sie auf rein innerstaatliche Sachverhalte keine Anwendung finden.⁵⁴

3. Unionsbürgerschaft

a) Grundlagen

- 23 Im Rechtsinstitut der **Unionsbürgerschaft**⁵⁵ kristallisiert sich der Anspruch der Union, den Prozess der europäischen Integration über die wirtschaftliche Integration der Mitgliedstaaten hinaus auch auf den gesellschaftlichen und allgemein-politischen Bereich zu erweitern. Zugleich wurde mit der Einführung der Unionsbürgerschaft verdeutlicht, dass der Bürger in den Mittelpunkt dieses Prozesses gerückt ist. Das Institut der Unionsbürgerschaft wird in den Art. 20 bis 25 AEUV allerdings noch nicht voll entfaltet, es ist vielmehr auf eine weitere Entwicklung angelegt (*Rn. 28*).

Obwohl die Einführung besonderer Rechte für die Bürger der Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene bereits seit den 1970er-Jahren erwogen und wiederholt geprüft wurde,⁵⁶ hat erst der Vertrag von Maastricht von 1992 entsprechende Vorschriften in den EGV eingefügt.⁵⁷

- 24 Art. 20 Abs. 2 AEUV verweist darauf, dass die Stellung der Unionsbürger nicht nur durch die im zweiten Teil des Vertrags geregelten Unionsbürgerrechte, sondern durch **alle zwischen den Unionsbürgern und der Union** aufgrund des Vertrages bestehenden **rechtlichen Beziehungen** gekennzeichnet wird.⁵⁸ In Verbindung mit dem Diskriminierungsverbot aus Art. 18 Abs. 1 AEUV ist der Unionsbürgerstatus nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs „dazu bestimmt, der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein, der denjenigen unter ihnen, die sich in der gleichen Situation befinden, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit und unbeschadet der insoweit ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmen Anspruch auf die gleiche rechtliche Behandlung gibt.“⁵⁹ Die Art. 20 bis 25 AEUV enthalten damit nur einen Ausschnitt der die Stellung der Unionsbürger in der Gemeinschaft prägenden Vorschriften.
- 25 Im Einzelnen werden **acht spezielle Unionsbürgerrechte** im zweiten Teil des AEUV normiert:

- das Recht auf Freizügigkeit (Art. 21 AEUV),
- das Wahlrecht bei Kommunalwahlen (Art. 22 Abs. 1 AEUV),
- das Wahlrecht bei Wahlen zum EP (Art. 22 Abs. 2 AEUV),

53 Mayer, in: G/H/N, nach Art. 6 EUV, Rn. 16; Streinz, in: Streinz, Art. 6 Rn. 34.

54 Vgl. etwa EuGH, Rs. 52/80 (Debaue), Slg 1980, 833, Rn. 9.

55 Grundlegend: Schönberger, Unionsbürger – Europas föderales Bürgerrecht in vergleichender Sicht, Tübingen 2005.

56 Kotalakidis, Von der nationalen Staatsangehörigkeit zur Unionsbürgerschaft, Baden-Baden 2000, 142 ff.; Haag, in: G/S/H, Art. 20 Rn. 2 f.

57 Vgl. Art. 8 Abschnitt C EGV.

58 Vgl. J. Cloos/G. Reinesch/D. Vignes/J. Weyland, Le Traité de Maastricht, 2. Aufl. Brüssel 1994, 168 f.

59 EuGH, Rs. C-403/03 (Schempp), Slg 2005, I-6421, Rn. 15. Vgl. auch EuGH Rs. C-224/98 (D'Hoop), Slg 2002, I-6191, Rn. 28; Rs. C-184/99 (Grzelczyk), Slg 2001, I-6193, Rn. 31; Rs. C-148/02 (Avello), Slg 2003, I-11613, Rn. 23; Rs. C-224/02 (Pusa), Slg 2004, I-5763, Rn. 16; Rs. C-135/08 (Rottmann), Slg 2010, I-1449 Rn. 43; Rs. C-34/09 (Ruiz Zambrano), Slg 2011, I-1232, Rn. 41; Rs. C-304/14 (CS), ECLI:EU:C:2016:674, Rn. 24; Rs. C-115/15 (NA), ECLI:EU:C:2016:487 Rn. 70; Rs. C-165/14 (Randón Marín), ECLI:EU:C:2016:675, Rn. 69; Rs. C-673/16 (Coman), ECLI:EU:C:2018:385, Rn. 30; Rs. C-247/17 (Raugevicius), ECLI:EU:C:2018:898, Rn. 43; Rs. C-221/17 (Tjebbes), ECLI:EU:C:2019:189, Rn. 31.

- das Recht auf diplomatischen und konsularischen Schutz (Art. 23 AEUV),
- das Bürgerinitiativrecht (Art. 24 Abs. 1 AEUV, Art. 11 EUV),
- das Petitionsrecht (Art. 24 Abs. 2, 227 AEUV),
- das Recht auf Anrufung des Bürgerbeauftragten (Art. 24 Abs. 3, 228 AEUV) und
- das Recht, sich schriftlich in den Vertragssprachen an Organe und Einrichtungen der Union zu wenden und eine Antwort in der gewählten Sprache zu erhalten (Art. 24 Abs. 4 AEUV).

Diese Regelungen betreffen nur zum Teil völlig neue Rechte. Das Petitionsrecht zum EP und das Recht auf Freizügigkeit waren vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht bereits im Sekundärrecht verankert. Auch der Grundsatz, demzufolge die befassete Institution in der Sprache des Anschreibens antwortet, war bereits sekundärrechtlich festgelegt.⁶⁰ Wahlrechte für Bürger der Mitgliedstaaten bei Kommunalwahlen und Wahlen zum EP bestanden überdies aufgrund von staatlichen Vorschriften in einzelnen Mitgliedstaaten. Die im AEUV geregelten Unionsbürgerrechte sind mit Ausnahme des Bürgerinitiativrechts sämtlich auch in die **Grundrechtecharta** der EU aufgenommen worden (*Rn. 15*).

In einem engen Zusammenhang mit dem Unionsbürgerstatus stehen das Verbot der **Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit** aus Art. 18 AEUV (*Rn. 24 und § 10 Rn. 4 ff.*) und die in Art. 19 AEUV geregelte Zuständigkeit der Union zum Erlass von Maßnahmen zur Bekämpfung von **Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung**.⁶¹

b) Begriff der Unionsbürgerschaft

Art. 20 Abs. 1 S. 1 AEUV begründet das Institut der Unionsbürgerschaft als ein spezifisches Rechtsverhältnis zwischen der Union und den Bürgern der Mitgliedstaaten. Die Unionsbürgerschaft stellt allerdings **keine der Staatsangehörigkeit** entsprechende Rechtsbeziehung dar. Dazu fehlt es nicht nur an der Staatsqualität der Union und, jedenfalls derzeit, an der notwendigen Intensität der Rechtsbeziehungen zwischen Bürgern und Union.⁶² Vor allem aber erhebt der Vertrag nicht den Anspruch, mit der Unionsbürgerschaft eine exklusive Bindung zu begründen, wie sie traditionell für die Staatsangehörigkeit charakteristisch ist. Die Unionsbürgerschaft wird, wie sich aus Art. 20 Abs. 1 S. 2 AEUV, Art. 9 S. 2 EUV ergibt, durch die Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten vermittelt und tritt als ein weiteres Rechtsverhältnis in Bezug auf die Beziehungen zwischen Bürgern und Union zu dieser hinzu. Sie ersetzt die nationale Staatsbürgerschaft dagegen nicht (Art. 20 Abs. 1 S. 3 AEUV, Art. 9 S. 3 EUV).⁶³ Allerdings verändert die **parallele** Begründung der Unionsbürgerschaft die Funktion der Staatsangehörigkeit, in dem sie diese relativiert. Die Einführung der Unionsbürgerschaft führt aber nicht dazu, dass der sachliche Anwendungsbereich der Verträge auf

26

60 VO Nr.1 v. 15.4.1958 zur Regelung der Sprachenfrage für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, ABl. 17/1958, 358 = *HER I A 93/2.1*.

61 Vgl. insbes. RL 2000/43, ABl. L 180/2000, 22 = *HER I A 18/6.1*; RL 2000/78, ABl. L 303/2000, 16 = *HER I A 18/6.2*; RL 2004/113, ABl. L 373/2004, 37 = *HER IA 18/6.8*. Zum Grundsatz der Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse und der ethnischen Herkunft, s. EuGH, Rs. C-83/14 (*CHEZ Razpredelenie Bulgaria*), ECLI:EU:C:2015:480.

62 Vgl. S. Hobe, *Der Staat* (32) 1993, 245 ff., 254 ff.; *Magiera*, in: Streinz, Art. 20 Rn. 21 ff.

63 Vgl. dazu bereits die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Edinburgh, Bull. EG 12–1992, 26 ff.