NomosStudium

Bieber | Epiney | Haag | Kotzur

Europarecht

In Fragen und Antworten

7. Auflage

Nomos

Helbing Lichtenhahn

NomosStudium

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

Europarecht

In Fragen und Antworten

7. Auflage

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

Nomos

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

ISBN 978-3-7560-0088-3 (Print)

ISBN 978-3-7489-1497-6 (ePDF)

7. Auflage 2023
© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2023. 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 7. Auflage

Die nachfolgenden Fragen und Antworten dienen der Vorbereitung auf Prüfungen im Fach Europarecht. Die Fragen umfassen die wichtigsten Bereiche des institutionellen und materiellen Rechts der Europäischen Union. Sie wurden aus langjähriger Praxis universitärer Prüfungen formuliert.

Der Erfolg des Werkes erforderte wiederum nach kurzer Zeit eine Neuauflage. Die Gelegenheit wurde genutzt, um weitere Fragen aus besonders prüfungsrelevanten Gebieten des Europarechts aufzunehmen (etwa den Grundfreiheiten oder ganz aktuellen Entwicklungen aufgrund des Angriffskriegs der Russischen Föderation gegen die Ukraine). Daneben erfolgte eine Überarbeitung und eine Aktualisierung zur Berücksichtigung der jüngsten Rechtsprechung und Gesetzgebung.

Die Antworten verdeutlichen die wesentlichen Elemente, die Struktur und die speziellen Probleme des jeweils angesprochenen Themas. Besondere Berücksichtigung erfährt die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH). Zu den meisten Fragen wird mindestens eine Leitentscheidung des EuGH nachgewiesen. Zahlreiche Fragen sind Fällen nachgebildet, die vom EuGH entschieden wurden. Die Rechtsprechung wird nach dem von der Europäischen Gerichtsbarkeit durchgehend verwendeten Europäischen Urteilsidentifikator – ECLI – zitiert. Am Ende jeder Antwort findet der Leser Hinweise auf weiterführende Literatur. Wir verwenden dafür vor allem das von uns verfasste Lehrbuch „Die Europäische Union – Rechtsordnung und Politik“ (15. Aufl., Baden-Baden, 2023).

Das vorliegende Buch entfaltet Nutzen auch ohne Bezug zu einer Prüfungssituation. Mithilfe des detaillierten Stichwortverzeichnisses kann sich der an einem speziellen europarechtlichen Thema Interessierte rasch einen Überblick über den aktuellen Stand der Rechtsentwicklung verschaffen und Zugang zu weiterführenden Materialien finden. Die Lektüre des Examinatoriums kann andererseits die Vertiefung des Stoffes anhand eines Lehrbuchs nicht ersetzen, denn die Fragen sind nicht dazu bestimmt, den gesamten prüfungsrelevanten Stoff vollständig abzubilden.

Für Anregungen und Kritik sind wir dankbar.

Juli 2023

Roland Bieber
(Roland.Bieber@unil.ch)

Astrid Epiney
(Astrid.Epiney@unifr.ch)

Marcel Haag*
(Marcel.Haag.be@gmail.com)

Markus Kotzur
(Markus.Kotzur@uni-hamburg.de)

* Der Beitrag von Marcel Haag ist nur ihm persönlich zuzurechnen und nicht der Institution, bei der er beschäftigt ist.

Inhalt

Abkürzungen 9

A. Grundlagen 11

B. Institutionelles System, Finanzen, Rechtsetzung 36
I. Institutionelles System 36
II. Finanzen und Haushaltsverfahren 55
III. Rechtsetzungsverfahren 57

C. Rechtsquellen 63

D. Europäisches Verwaltungsrecht 78

E. Rechtsschutz 86

F. Allgemeines Diskriminierungsverbot 107

G. Grundfreiheiten 116
I. Bereichsübergreifende Fragen 116
II. Freier Warenverkehr 123
III. Personenfreizügigkeit 132
IV. Niederlassungsfreiheit 140
V. Dienstleistungsfreiheit 146
VI. Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit 150

H. Wettbewerbspolitik 156

I. Staatliche Beihilfen 172

J. Ausgewählte weitere Politikbereiche 182
I. Gesellschafts- und Unternehmensrecht, Steuerrecht 182
II. Urheberrecht und gewerblicher Rechtsschutz 186
III. Wirtschafts- und Währungspolitik 190
IV. Landwirtschafts- und Fischereipolitik 194
V. Sozialpolitik 197
VI. Struktur- und Kohäsionspolitik 201
VII. Verkehrs- und Energiepolitik 203
VIII. Verbraucherschutz 206
IX. Umweltpolitik 207
X. Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen 212
XI. Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen 217
XII. Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik 219

K. Außenbeziehungen 224

Stichwortverzeichnis 243

Abkürzungen

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
AdR	Ausschuss der Regionen
AETR	Europäisches Übereinkommen über die Arbeit der im internationalen Straßenverkehr beschäftigten Fahrzeugbesatzungen
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AKP	Afrika/Karibik/Pazifik
Art.	Artikel
B	Beschluss
BENELUX	Belgien/Niederlande/Luxemburg
Bieber/Epiney/Haag/Kotzur EU	Bieber/Epiney/Haag/Kotzur, Die Europäische Union – Europarecht und Politik, Baden-Baden, 15. Aufl. 2023
BNE	Bruttonationaleinkommen
BSP	Bruttosozialprodukt
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
COSAC	Konferenz der Europaausschüsse der staatlichen Parlamente
EAGV	Vertrag über die Europäische Atomgemeinschaft
ECLI	European Case Law Identifier (= Europäischer Urteilsidentifikator)
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europäische Gemeinschaft
EIB	Europäische Investitionsbank
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EP	Europäisches Parlament
EPA	Europäisches Patentamt
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
EU	Europäische Union
EuG	Europäisches Gericht erster Instanz
EuGH	Europäischer Gerichtshof
Eurojust	Europäische Stelle für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
Europol	Europäisches Polizeiamt
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EWIV	Europäische Wirtschaftliche Interessenvereinigung
EWSA	Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss
EZB	Europäische Zentralbank
ff.	fortfolgende
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GATS	Allgemeines Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen
GATT	Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GMO	Gemeinsame Marktordnung
GO	Geschäftsordnung

GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
h.M.	herrschende Meinung
i.d.F.	in der Fassung
IntVG	Integrationsverantwortungsgesetz
i.S.	im Sinne
i.V.m.	in Verbindung mit
lit.	litera
m.a.W.	mit anderen Worten
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
Nr.	Nummer
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
RL	Richtlinie
Rs.	Rechtssache
s.	siehe
S.	Seite/Satz
SCE	Societas Cooperativa Europaea (Europäische Genossenschaft)
SE	Societas Europaea (Europäische Aktiengesellschaft)
SSM	Single Supervisory Mechanism (= Einheitlicher Aufsichtsmechanismus zur Beaufsichtigung von Kreditinstituten)
SSZ	Ständige Strukturierte Zusammenarbeit
TRIPS	Agreement on Trade Related aspects of Intellectual Property rights (Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums)
u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter
v.	vom
VerfO	Verfahrensordnung
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
WEU	Westeuropäische Union
WTO	World Trade Organisation (Welthandelsorganisation)
WVÜ	Wiener Vertragsrechtsübereinkommen
z.B.	zum Beispiel
z.Zt.	zur Zeit

A. Grundlagen

1. Auf welchen Rechtsgrundlagen beruht die Europäische Union?

Gemäß Art. 1 EUV beruht die Union auf dem Vertrag über die Europäische Union und auf dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, beide v. 13. Dezember 2007. Zu den Grundlagen der Union gehören weiterhin die späteren Änderungsverträge (z.B. im Rahmen von Beitritten), die den Verträgen beigefügten Protokolle sowie die Charta der Grundrechte. Letztere ist mit dem Reformvertrag von Lissabon (2009) verbindlich geworden und wird seither symbolkräftig auch als „dritter Gründungsvertrag" bezeichnet. Die Union ist Rechtsnachfolgerin der 1957 errichteten Europäischen (Wirtschafts-)Gemeinschaft. Neben der Union besteht weiterhin die zwischen denselben Staaten geschlossene Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM) von 1957 fort. Zu den geltenden Grundlagen gehört nicht mehr der Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion). Dieser Vertrag war 1952 für die Dauer von 50 Jahren geschlossen worden. Er trat am 22. Juli 2002 außer Kraft. Eine konsolidierte Fassung der Verträge, die alle durch den Brexit notwendig gewordenen Änderungen berücksichtigt, liegt derzeit (Juli 2023) noch nicht vor. 1

Bieber/Epiney/Haag/Kotzur, EU, § 6, Rn. 8.

2. Welches sind die Entwicklungsstufen der Rechtsgrundlagen der europäischen Integration?

Die Rechtsformen der europäischen Integration unterliegen einem kontinuierlichen Wandlungsprozess, der seinerseits die Dynamik einer „immer engeren Union" („ever closer Union", Art. 1 II EUV) nachvollzieht. Der Wandel schlägt sich sowohl in förmlichen Vertragsänderungen und -ergänzungen als auch in der institutionellen Praxis nieder. Die wichtigsten Vertragsänderungen bilden der *Fusionsvertrag* zur Zusammenfassung der Institutionen (1965), zwei Verträge zur Neugestaltung des Haushaltsverfahrens und zur Schaffung eines Europäischen Rechnungshofs (1970, 1975), der *Akt zur Wahl des Europäischen Parlaments* (1976), die *Einheitliche Europäische Akte* (Verknüpfung der außenpolitischen Zusammenarbeit mit der EG, 1986), der Vertrag über die *Europäische Union* (Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion, der Politischen Union und der justiziellen Zusammenarbeit, 1992), der *Vertrag von Amsterdam* (Verknüpfung der Verträge, Einbeziehung des Abkommens von Schengen über den Abbau der Grenzkontrollen in das Vertragsgefüge, 1997), der *Vertrag von Nizza* (u.a. Änderungen der Institutionen zur Vorbereitung auf weitere Beitritte zur EU, 2001) sowie der *Vertrag von Lissabon* (Neugestaltung des institutionellen Systems, Vereinfachung der Entscheidungsverfahren, Grundrechte-Charta, 2007). Letzter ging hervor aus dem *Vertrag über die Europäische Verfassung* (2004), der wegen negativer Referenden in zwei Staaten (Frankreich, Niederlande) nicht in Kraft treten konnte. Der seit dem 1. Februar 2020 wirksame Vertrag über den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Union führt zwar zu Änderungen bei der Zusammensetzung der Institutionen, lässt aber die vertraglichen Grundlagen der Union unberührt. Gleiches gilt für das im Dezember 2020 vereinbarte, seit 01. Januar 2021 vorläufig angewendete und zum 01. Mai 2021 endgültig in Kraft getretene Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich (*Frage 406*). Maßgeblich beeinflusst wurden die Rechtsgrundlagen weiterhin durch die institutionelle Praxis. Der EuGH 2

hat aus der Systematik des EU-Vertrages ungeschriebene Rechtsprinzipien im Rang der Verträge abgeleitet: u.a. die Wirkung des EU-Rechts in den staatlichen Rechtsordnungen, das Verhältnis des EU-Rechts zum staatlichen Recht (*Fragen 27, 30, 31, 97*) und zum Völkerrecht (*Frage 43*), die Haftung der Mitgliedstaaten für Schäden aus der Verletzung unionsrechtlicher Vorschriften (*Frage 35*). Er hat weiterhin allgemeine Rechtsgrundsätze aus den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten abgeleitet, wie z.B. die Verpflichtung zum Grundrechtsschutz (*Frage 96*). Schließlich hat die Praxis der Organe und der Mitgliedstaaten bei der Anwendung der Verträge die Vertragsbestimmungen konkretisiert (Beispiele: Inter-Organvereinbarungen über Finanzplanung und Gesetzgebung).

Bieber/Epiney/Haag/Kotzur, EU, § 1, Rn. 19–27; § 2, Rn. 72; § 6, Rn. 8–22.

3. Welches sind die Voraussetzungen für einen Beitritt zur Europäischen Union?

3 Die Europäische Union ist als eine offene Organisation konzipiert, der grundsätzlich „jeder europäische Staat" beitreten kann (Art. 49 EUV). Der Beitritt ist von der Erfüllung materieller und formeller Voraussetzungen abhängig. Diese sind in Art. 49 EUV und in Beschlüssen des Europäischen Rates enthalten.

Als materielle Bedingungen nennt Art. 49 EUV, dass der antragstellende Staat die in Art. 2 EUV bezeichneten Werte (Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte) „achtet und sich für ihre Förderung einsetzt". Als weitere Kriterien hat der Europäische Rat eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Übernahme des „Besitzstands" der Union (d.h. deren Grundsätze und geltende Rechtsnormen) festgelegt (vgl. Art. 49 I 4 EUV) (sog. Kopenhagener Kriterien, Europäischer Rat v. 21./22.6.1993 (Kopenhagen), Schlusserklärung (SN 180/1/93 Rev.) Sa Bull. EU, Beil. 5/1997, 41). Die Fähigkeit/Kapazität der EU, den neuen Mitgliedstaat auch tatsächlich aufnehmen zu können, mag als ungeschriebene Beitrittsvoraussetzung gelten.

In formeller Hinsicht setzt der Beitritt einen Antrag des betreffenden Staates an den Rat der Union voraus. Dieser beschließt einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments. Hinzukommen muss außerdem der Abschluss eines (ratifizierungsbedürftigen) „Beitrittsvertrages" mit allen EU-Mitgliedstaaten. Die entsprechenden Beitrittsverhandlungen erstrecken sich in der Regel über einen Zeitraum von mehreren Jahren.

In der Praxis wurden zahlreiche Staaten in einem stufenweisen Verfahren auf die Mitgliedschaft vorbereitet. Zu diesem Zweck wurden vielfach zunächst Assoziierungsabkommen oder „Beitrittspartnerschaften" vereinbart. Aus einem solchen Assoziierungsabkommen erwächst aber noch kein Rechtsanspruch auf Mitgliedschaft.

Bieber/Epiney/Haag/Kotzur, EU, § 1, Rn. 35–40; § 39, Rn. 5–8.

4. Wie verlief die Entwicklung der Mitgliedschaft in der EU und welche Beitrittskandidaten gibt/gab es?

4 Die Union umfasst im Jahre 2023 nach dem Ausscheiden des Vereinigten Königreichs 27 Mitgliedstaaten.

EGKS und EWG waren zunächst zwischen 6 Staaten errichtet worden (Deutschland, Frankreich, Italien, BENELUX). In sieben Etappen erweiterte sich die Zahl der Mitglieder: 1973 (Dänemark, Großbritannien, Irland); 1981 (Griechenland); 1986 (Portugal, Spanien); 1995 (Finnland, Österreich, Schweden); 2004 (Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowenien, Slowakei, Ungarn, Tschechische Republik, Zypern). Bulgarien und Rumänien traten 2007 der Union bei, Kroatien wurde 2013 Mitglied.

Mit den West-Balkanstaaten, die mit Ausnahme von Kroatien noch nicht EU-Mitglieder sind, wurden „Stabilitäts- und Assoziierungsabkommen" geschlossen, die einen Beitritt vorbereiten sollen. Kurz nach Beginn des russischen Angriffskrieges im Jahr 2022 wurden die Ukraine und Moldau in einem beschleunigten Verfahren als Beitrittskandidaten anerkannt. Die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei sind angehalten. Insgesamt sind zurzeit 10 Beitrittsanträge gestellt. Ein von Island gestellter Beitrittsantrag wurde im März 2015 wieder zurückgezogen. Die Schweiz verfolgte ihren Beitrittsantrag zunächst nicht weiter, zog ihn im Jahre 2016 aber endgültig zurück. Mit Norwegen war 1972 und 1994 ein Beitritt vereinbart worden, doch scheiterte er in beiden Fällen an ablehnenden Volksabstimmungen. Mit dem Austritt des Vereinigten Königreichs zum 31. Januar 2020 hat die EU erstmals einen Mitgliedstaat verloren.

Bieber/Epiney/Haag/Kotzur, EU, § 1, Rn. 35–40; § 39, Rn. 5–8.

5. Welches ist die Eigenart der EU im Verhältnis zu traditionellen internationalen Organisationen?

In formaler Hinsicht beruht die EU auf völkerrechtlichen Verträgen der Mitgliedstaaten. Dies entspricht den traditionellen Modalitäten zur Errichtung internationaler Organisationen. Auch die Verfahren zur Änderung und Ergänzung dieser Verträge folgen insoweit dem völkerrechtlichen Modell der Zustimmung aller Vertragsparteien. Allerdings zeigt sich bereits hier eine Besonderheit, da eine Mitwirkung der EU-Organe zwingend vorgeschrieben ist (*Frage 90*). Darüber hinaus weist die EU *fünf inhaltliche Spezifika* auf, die sie in die Nähe typisch staatlicher Herrschaftsorganisation rücken, ohne dass damit Staatsqualität verbunden wäre: 5

- *Art und Umfang der Aufgaben* reichen weit über diejenigen sonstiger internationaler Organisationen hinaus. Sie entsprechen jenen, die üblicherweise von Staaten wahrgenommen werden (Rechtsetzung, Ausführung, gerichtliche Kontrolle). Sie erstrecken sich ganz oder zum Teil auf die verschiedenen Facetten hoheitlichen Handelns. Dabei wird durch die Aufgabenzuweisung an die EU vielfach den Staaten die entsprechende Zuständigkeit unmittelbar oder nach Wahrnehmung durch die EU entzogen (*Frage 27*).
- Zur Erfüllung ihrer Aufgaben steht der EU ein Instrumentarium von *gestaffelter Intensität* zur Verfügung, das wiederum weit über das Instrumentarium sonstiger internationaler Organisationen hinausreicht. So kann die EU ihren Mitgliedstaaten unbedingte Verpflichtungen auferlegen und unmittelbare Rechte und Pflichten Einzelner begründen (*Fragen 103, 104*).
- Das *institutionelle System* der EU ist wesentlich weiter differenziert, als dies bei sonstigen internationalen Organisationen der Fall ist. Es gleicht strukturell staatlichen Institutionen. Auch verfügen die Institutionen der EU über eine größere Autonomie gegenüber den Organen der Mitgliedstaten (*Frage 44*).

- Das EU-Recht weist dem *Einzelnen* neben den Staaten eine *eigenständige und unmittelbare Trägerschaft* von Rechten und Pflichten zu. Diese umfassen neben Grund- und Bürgerrechten (z.B. Wahlrecht zum Europäischen Parlament, Unionsbürgerfreizügigkeit) auch wirtschaftliche Freiheiten (*Fragen 168 ff.*).
- Zwischen den Mitgliedstaaten und der EU besteht eine Verpflichtung zu umfassender *wechselseitiger Loyalität* (vgl. Art. 4 III EUV, *Frage 29*). Sie ähnelt funktionell dem bundesstaatsspezifischen Prinzip der Bundestreue und wird deshalb mitunter auch als „Unionstreue" umschrieben.

6. Welches sind die wichtigsten Theorien zur Analyse der europäischen Integration?

6 Integrationstheorien dienen sowohl der begrifflichen als auch konzeptionellen Erfassung der Eigenart der Union. Anhand des jeweiligen Wissenschaftsbereichs sind Wirtschafts-, Politik- sowie rechtswissenschaftliche Theorien zu unterscheiden. Auch in Geschichtswissenschaft und Soziologie wurden Konzepte entwickelt, um den Integrationsprozess mit den Instrumenten der jeweiligen Disziplin zu beschreiben und analytisch zu erfassen.

- Die *wirtschaftswissenschaftlichen Theorien* analysieren die Wirkung hoheitlicher Eingriffe in Wirtschaftsabläufe. Nach diesen Auffassungen führt der Abbau territorialer Schranken der Wirtschaftstätigkeit zu einer Steigerung des Wohlstands der beteiligten zuvor getrennten Ökonomien. Fortentwicklungen bilden die neue Außenhandelstheorie und die Theorie des Gemeinsamen Marktes. Eine weitere Theorie gilt den optimalen Währungsräumen.
- In der *Politikwissenschaft* entwickelte sich aus der Beobachtung der internationalen Arbeitsteilung die Annahme einer nahezu zwangsläufigen Herausbildung überstaatlicher Strukturen (Funktionalismus, Neo-Funktionalismus). Spätere Theorien bauten auf der Beobachtung der fortdauernden Existenz der Staaten auf (Neo-Realismus, Neo-Föderalismus) oder versuchten, die Bedeutung der Institutionen zu erfassen (Neo-Institutionalismus). In jüngerer Zeit gewinnt die Theorie des Mehrebenensystems Gewicht. Diese Theorie versucht, das aus Staaten und EU gebildete System in seiner Gesamtheit zu erfassen.
- Die *rechtswissenschaftlichen Theorien* lehnen sich entweder an die überkommenen Modelle des Staatenbundes oder des Bundesstaates an, oder entwickeln eine neue Begrifflichkeit („Verfassungsverbund", „Verfassungsgemeinschaft").
- In der *Geschichtswissenschaft* stehen sich die Konzepte von der Entfaltung und Durchsetzung der Idee einer europäischen Einigung als eigenes Ziel und das Modell der Integration als Mittel zur Erhaltung der Nationalstaaten gegenüber.

Bieber/Epiney/Haag/Kotzur, EU, § 1, Rn. 42–48.

7. Was bedeutet das Konzept der „differenzierten Integration"?

7 Das Prinzip der differenzierten Integration (auch flexible Integration, Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten) ist seit Gründung der Europäischen Gemeinschaften bekannt. Es erlaubt Gruppen von Mitgliedstaaten schneller voranzuschreiten und bestimmte Politiken bereits zu verwirklichen, denen die übrigen Mitgliedstaaten (noch) fernbleiben wollen. So können – ohne den erreichten "Acquis Communautaire" in

Frage zu stellen – außerhalb der bestehenden Verträge weiterreichende Teilregime entstehen, an denen sich auch Nicht-Mitgliedstaaten beteiligen dürfen. Beispiele dafür geben das Schengen-System oder der Europäische Wechselkursmechanismus. Am 1. März 2017 hat die Europäische Kommission ein Weißbuch zur Zukunft Europas („Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien") vorgelegt und darin unterschiedliche Zukunftsszenarien präsentiert. Unter der Überschrift „Wer mehr will, tut mehr" denkt die Kommission das Prinzip der differenzierten Integration fort. Als mögliche Bereiche benennt sie eine engere Zusammenarbeit dazu bereiter Mitgliedstaaten in den Bereichen der gemeinsamen Verteidigungspolitik, der Kooperation von Polizei und Nachrichtendiensten, der Steuer-, Sozial- oder Technologiepolitik. Es darf indes nicht übersehen werden, dass mit dem Ansatz der differenzierten Integration auch für den Integrationsprozess kontraproduktive Fragmentierungen verbunden sein können, da die Einheit von Verfahren, Institutionen und rechtlichen Bindungsmaßstäben ein Stück weit relativiert wird (*Fragen 39, 40*).

COM(2017) 2025, 1. März 2017.

8. Welches sind die für den Schutz der Grundrechte im Rahmen der EU maßgeblichen Rechtsquellen?

8 Die Verträge enthalten selbst keinen Katalog von Grundrechten, sondern verweisen in Art. 6 EUV als Rechtsgrundlagen für den Grundrechtschutz zum einen auf die *Charta der Grundrechte der Europäischen Union* und zum anderen auf die *allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts*, zu denen die Grundrechte gehören, wie sie sich aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und „den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten" ergeben. Beide Rechtsgrundlagen stehen komplementär nebeneinander. Art. 52 III, IV GRCh sieht vor, dass die Grundrechte aus der Charta im Einklang mit den entsprechenden Rechten aus der EMRK und mit den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ausgelegt werden.

Bieber/Epiney/Haag/Kotzur, EU, § 2, Rn. 8–21.

9. Welche Rechtswirkung hat die „Charta der Grundrechte der Europäischen Union"?

9 Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon hat die EU die Charta der Grundrechte in der überarbeiten Fassung von 2007 anerkannt (Art. 6 I 1 EUV). Obwohl sie nicht in den Text der Verträge integriert wurde, gehört sie zum Primärrecht der Union und besitzt *Vertragsrang* (Art. 6 I EUV). Sie verpflichtet die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union und die Mitgliedstaaten, soweit diese Unionsrecht durchführen (Art. 51 I GRCh) (*Frage 11*).

Zuvor war die Charta von drei Organen der EU feierlich proklamiert und im Amtsblatt der EU veröffentlicht worden (C 364/2000, S. 1). Sie bildete damit zunächst noch keinen Rechtsakt der Union, der Rechte oder Pflichten Dritter zu begründen geeignet war. Die Charta konnte vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Wege der Selbstbindung der drei Organe eine auf diese begrenzte Rechtswirkung entfalten und diente zudem dem EuGH als Quelle der Rechtserkenntnis bei der Ermittlung allgemeiner Grundsätze des Unionsrechts.

BVerfGE, 156, 182, Rn. 37.
Bieber/Epiney/Haag/Kotzur, EU, § 2, Rn. 9 f., 12 f.

10. Ist eine nationale Regelung, die eine allgemeine und unterschiedslose Vorratsspeicherung sämtlicher Verkehrs- und Standortdaten aller Teilnehmer und Nutzer von elektronischen Kommunikationsmitteln vorsieht, mit dem Unionsrecht vereinbar?

10 Eine entsprechende Regelung fällt in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2002/58 v. 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (ABl. L 201/2002, S. 37). Art. 15 I der Richtlinie sieht vor, dass die Mitgliedstaaten Rechtsvorschriften erlassen können, die eine Vorratsdatenspeicherung vorsehen, sofern diese für die nationale Sicherheit, die Landesverteidigung, die öffentliche Sicherheit, die Verhütung, Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von Straftaten oder des unzulässigen Gebrauchs von elektronischen Kommunikationssystemen in einer demokratischen Gesellschaft notwendig, angemessen und verhältnismäßig ist. Die Regelung muss zudem mit den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts einschließlich den Grundrechten (Art. 6 EUV) vereinbar sein.

Art. 15 I der Richtlinie 2002/58 ist deshalb im Lichte der von der GRCh garantierten Grundrechte auszulegen. Die Vorratsdatenspeicherung betrifft die Grundrechte aus Art. 7 (Achtung der Privatsphäre), Art. 8 (Schutz personenbezogener Daten) und Art. 11 (Freiheit der Meinungsäußerung) der GRCh. Die umfassende und unterschiedslose Speicherung aller Verkehrs- und Standortdaten stellt keine Verletzung des Wesensgehalts der genannten Grundrechte dar, weil die Kommunikationsinhalte nicht erfasst werden. Sie bewirkt jedoch einen besonders schweren Eingriff in die Grundrechte aus Art. 7, 8 und 11 GRCh, weil aus der Gesamtheit der gespeicherten Daten genaue Schlüsse auf das Privatleben der betroffenen Personen gezogen werden können und auch die Erstellung eines Profils dieser Personen ermöglicht wird.

Ein solcher Eingriff könnte allein aus Gründen der Bekämpfung schwerer Kriminalität gerechtfertigt sein. Dies würde voraussetzen, dass die Vorratsdatenspeicherung hinsichtlich der Kategorien der zu speichernden Daten, der erfassten elektronischen Kommunikationsmittel, der betroffenen Personen und der vorgesehenen Dauer der Vorratsspeicherung auf das absolut Notwendige beschränkt ist. Dagegen geht die allgemeine und unterschiedslose Vorratsspeicherung sämtlicher Verkehrs- und Standortdaten aller Nutzer über das hinaus, was für die Kriminalitätsbekämpfung erforderlich ist und verstößt deshalb gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Art. 52 GRCh, Art. 15 I RL 2002/58).

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:2016:670; Rs. C-623/17 (Privacy International), ECLI:EU:C:2020:790; verb. Rs. C-511/18, C-512/18 und C-520/18 (La Quadrature du Net), ECLI:EU:C:2020:791.
Bieber/Epiney/Haag/Kotzur, EU, § 33, Rn. 18.

11. Welche Wirkung entfalten die im Rahmen der EU geschützten Grundrechte für die Mitgliedstaaten?

11 Die Mitgliedstaaten sind an die in Art. 6 EUV bezeichneten EU-Grundrechte gebunden, soweit sie Unionsrecht umsetzen oder anwenden (Art. 51 I 2 GRCh: „durchführen“). Nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH finden die Grundrechte in allen unionsrechtlich geregelten Fallgestaltungen Anwendung. Sie sind deshalb in allen Fäl-

len zu beachten, in denen eine nationale Rechtsvorschrift in den Geltungsbereich des Unionsrechts fällt.

Unabhängig von dieser konkreten Verpflichtung müssen die Mitgliedstaaten die Grundsätze der Menschenrechte und Grundfreiheiten beachten (Art. 2 EUV). Besteht die „eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung" dieser Grundsätze, kann die EU nach dem Verfahren des Art. 7 EUV Maßnahmen gegen den betreffenden Staat beschließen. Dies gilt unabhängig davon, ob die Verletzung im Bereich des EU-Rechts angesiedelt ist.

EuGH, Rs. C-260/89 (ERT), ECLI:EU:C:1991:254; Rs. C-617/10 (Åkerberg Fransson), ECLI:EU:C:2013:280; Rs. C-176/12 (Association de médiation sociale), ECLI:EU:C:2014:2; Rs. C-684/16 (Max-Planck-Gesellschaft), ECLI:EU:C:2018:874; BVerfGE,156, 182, Rn. 34 ff.
Bieber/Epiney/Haag/Kotzur, EU, § 2, Rn. 16.

12. Welche Hindernisse stehen bzw. standen einem Beitritt der Union zur EMRK entgegen?

12 Der Beitritt – zunächst der EG, später der EU – zur EMRK wurde bereits seit den siebziger Jahren diskutiert (z.B. Mosler/Bernhardt/Hilf (Hg.), Grundrechtsschutz in Europa, Berlin/Heidelberg 1977, S. 164 ff.). Er warf zwei wesentliche Probleme auf: Die EMRK stand gemäß ihrem Art. 59 nur den Mitgliedern des Europarats zum Beitritt offen. Die Satzung des Europarates sah in Art. 4 jedoch nur eine Mitgliedschaft von *Staaten* vor. Insofern erforderte ein Beitritt der EU eine vorhergehende Änderung der EMRK oder der Satzung des Europarats.

Auf Seiten von EG und EU war lange Zeit strittig, ob sie überhaupt eine *Zuständigkeit* für den Beitritt zur EMRK besitzt. Die Frage wurde im Jahre 1996 vom EuGH in dem Gutachten 2/94 entschieden. Danach fehlte beim damaligen Stand der Verträge der EG (und der EU) eine Zuständigkeit für den Beitritt. Der EuGH begründete dies vor allem mit dem Argument, der Beitritt hätte „eine wesentliche Änderung des gegenwärtigen Gemeinschaftssystems des Schutzes der Menschenrechte zur Folge, da er die Einbindung der Gemeinschaft in ein völkerrechtliches, andersartiges institutionelles System und die Übernahme sämtlicher Bestimmungen der Konvention in die Gemeinschaftsrechtsordnung mit sich brächte." Eine solche Änderung sei von verfassungsrechtlicher Dimension und erfordere eine Vertragsänderung.

Beide Hindernisse wurden inzwischen ausgeräumt: Mit dem 14. Zusatzprotokoll zur EMRK von 2004 wurde Art. 59 dahin gehend geändert, dass die Europäische Union der EMRK beitreten kann. Zudem sieht Art. 6 II EUV seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon vor, dass die EU der EMRK beitritt. Die Bestimmung enthält nicht nur eine Handlungsermächtigung, sondern auch einen Handlungsauftrag. Dementsprechend hat der Rat im Juni 2010 ein Verhandlungsmandat erteilt. Den Entwurf eines Beitrittsvertrags hat der EuGH in seinem Gutachten 2/2013 für mit Art. 6 II EUV und dem dazu gehörenden Protokoll Nr. 8 unvereinbar erklärt. Bisher (Juli 2023) wurde kein neuer Entwurf vorgelegt.

EuGH, Gutachten 2/94 (EMRK-Beitritt I), ECLI:EU:C:1996:140; Gutachten 2/13 (EMRK-Beitritt II), ECLI:EU:C:2014:2454, Rn. 38.
Bieber/Epiney/Haag/Kotzur, EU, § 2, Rn. 20 f.

13. Mit welcher Formel umschreibt der EuGH die Funktion der Unionsbürgerschaft?

13 In ständiger Rechtsprechung stellt der EuGH seit seiner Entscheidung in der Sache *Grzelczyk* fest, dass der Unionsbürgerstatus dazu „bestimmt [ist], der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein, der es denjenigen unter ihnen, die sich in der gleichen Situation befinden, erlaubt, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit und unbeschadet der insoweit ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmen die gleiche rechtliche Behandlung zu genießen." Grundsätzlich können die Rechte aus dem Unionsbürgerstatus nur bei Vorliegen eines grenzüberschreitenden Sachverhalts geltend gemacht werden (*Frage 181*). Eine Ausnahme lässt der EuGH dann zu, wenn es einem Unionsbürger de facto unmöglich wäre, den Kernbestand der Rechte in Anspruch zu nehmen, welche ihm der Unionsbürgerstatus verleiht. Dies wäre der Fall, wenn ein Unionsbürger sich gezwungen sähe, das Hoheitsgebiet der Union zu verlassen. So hat der EuGH in der Sache *Ruiz Zambrano* entschieden, dass einem Drittstaatsangehörigen, der seinen minderjährigen Kindern, die Unionsbürger sind, Unterhalt gewährt, ein Aufenthaltsrecht im Wohnsitzmitgliedstaat der Kinder, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, und eine Arbeitserlaubnis erteilt werden müssen.

EuGH, Rs. C-184/99 (Grzelczyk), ECLI:EU:C:2001:458; Rs. C-34/09 (Ruiz Zambrano), ECLI:EU:C:2011:124; Rs. C-304/14 (CS), ECLI:EU:C:2016:674; Rs. C-165/14 (Rendón Marín), ECLI:EU:C:2016:675; Rs. C-133/15 (Chavez-Vilchez), ECLI:EU:C:2017:354; Rs. C-221/17 (Tjebbes), ECLI:EU:C:2019:189; Rs. C-836/18 (RH), ECLI:EU:C:2020:119; Rs. C-535/19 (Latvijas Republikas Veselības ministrija), ECLI:EU:C:2021:595.
Bieber/Epiney/Haag/Kotzur, EU, § 2, Rn. 24.

14. Welche speziellen Unionsbürgerrechte enthält der zweite Teil des AEUV im Einzelnen?

14 Der Zweite Teil des AEUV zählt in Art. 21–24 acht spezielle Unionsbürgerrechte auf. Sie lassen sich in vier verschiedene Kategorien einteilen und können nach einem vereinfachten Verfahren um weitere Rechte ergänzt werden (Art. 25 II AEUV):

- *Recht auf freie Bewegung und Aufenthalt* in den Hoheitsgebieten aller Mitgliedstaaten (Art. 21 AEUV).
- *Politische Teilhaberechte* in den Mitgliedstaaten und auf EU-Ebene (Art. 22, 24 AEUV). In den Mitgliedstaaten beschränkt sich das Teilhaberecht auf das aktive und passive Wahlrecht bei Wahlen in Kommunen, in denen ein Unionsbürger seinen Wohnsitz hat (Art. 22 I AEUV). Das aktive und passive Wahlrecht zum EP steht jedem Unionsbürger im Staate seines Wohnsitzes zu (Art. 22 II AEUV). Jeder Unionsbürger kann zudem an einer Bürgerinitiative mitwirken (Art. 24 I AEUV).
- *Gegenüber den EU-Institutionen* besitzen Unionsbürger das Petitionsrecht zum EP (Art. 24 II AEUV), das Recht, sich in einer Sprache der EU an die Institutionen zu wenden und von ihnen eine Antwort in derselben Sprache zu erhalten (Art. 24 IV AEUV), sowie das Recht zur Anrufung des Bürgerbeauftragten (Art. 24 III AEUV).
- *In Drittstaaten* haben Unionsbürger gegenüber den diplomatischen und konsularischen Vertretungen anderer Mitgliedstaaten Anspruch auf konsularischen und

diplomatischen Schutz, wenn ihr Heimatstaat in dem Drittstaat nicht vertreten ist (Art. 23 AEUV).

Bieber/Epiney/Haag/Kotzur, EU, § 2, Rn. 25, 29–50.

15. Wer ist Unionsbürger? Wie sind Erwerb und Verlust der Unionsbürgerschaft geregelt?

Unionsbürger ist, wer die *Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats* besitzt (Art. 9 I 2 EUV, Art. 20 I 2 AEUV). Erwerb und Fortbestand der Unionsbürgerschaft sind abhängig vom Erwerb und Bestand der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats. Der autonome Erwerb oder Verlust der Unionsbürgerschaft ist ausgeschlossen. Die Festlegung der Voraussetzungen von Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit fällt in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Allerdings müssen die Mitgliedstaaten dabei das Unionsrecht beachten. Bei der Rücknahme einer Einbürgerung, die den Verlust der Unionsbürgerschaft zur Folge hat, sind deshalb die Auswirkungen der Entscheidung auf den unionsrechtlichen Status des Betroffenen am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu messen. Ebenso muss im Falle des Verlustes der Staatsangehörigkeit kraft Gesetzes eine Einzelfallprüfung der Folgen des Verlustes für die betroffene Person im Hinblick auf den unionsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und gegebenenfalls dessen Rücknahme durch die staatlichen Behörden und Gerichte möglich sein. 15

EuGH, Rs. C-369/90 (Micheletti), ECLI:EU:C:1992:295; Rs. C-413/99 (Baumbast), ECLI:EU:C:2002:493, Rn. 84; Rs. C-135/08 (Rottmann), ECLI:EU:C:2010:104, Rn. 45, Rs. C-221/17 (Tjebbes), ECLI:EU:C:2019:189, Rn. 40 ff.
Bieber/Epiney/Haag/Kotzur, EU, § 2, Rn. 26 f.

16. Welche Voraussetzungen dürfen an das Recht von Unionsbürgern zur Teilnahme an Kommunalwahlen in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, geknüpft werden?

Gemäß Art. 22 I AEUV setzt das Recht von Unionsbürgern zur Teilnahme an Kommunalwahlen in einem anderen Mitgliedstaat als dem, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, voraus, dass sie in diesem Mitgliedstaat ihren Wohnsitz begründet haben. Darüber hinaus kann das Wahlrecht auch noch von weiteren allgemeinen Voraussetzungen abhängig gemacht werden, wenn diese auch für die eigenen Staatsangehörigen gelten (z.B. ein Mindestalter, die Eintragung in eine Wählerliste, eine Mindestwohndauer in der Kommune). Mit dem Kommunalwahlrecht der Unionsbürger unvereinbar ist die Einführung von zusätzlichen Voraussetzungen, die sich faktisch als eine Erschwerung der Ausübung des Wahlrechts gerade durch Angehörige anderer Mitgliedstaaten auswirkten. 16

Bieber/Epiney/Haag/Kotzur, EU, § 2, Rn. 35.

17. Können die Mitgliedstaaten die in Art. 22 AEUV vorgesehenen Wahlrechte der Unionsbürger (Kommunalwahlrecht, Wahlrecht bei den Wahlen zum EP) auch über diesen Personenkreis hinaus ausdehnen?

Nach der Rechtsprechung des EuGH lässt sich aus Art. 22 AEUV nicht herleiten, dass ein Mitgliedstaat nur Unionsbürgern und nicht auch anderen Personen, die eine Verbindung mit diesem Staat aufweisen, das Wahlrecht gewähren kann. Art. 22 I AEUV 17

steht deshalb einer staatlichen Regelung nicht entgegen, die das kommunale Wahlrecht über den Kreis der Unionsbürger hinaus auch auf in der Gemeinde ansässige Personen erstreckt, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen.

Auch im Hinblick auf das Wahlrecht bei Wahlen zum EP hat der EuGH in einem Urteil aus dem Jahr 2006 festgestellt, dass ein Mitgliedstaat beim gegenwärtigen Stand des Unionsrechts dafür zuständig ist, unter Beachtung des Unionsrechts die Personen zu bestimmen, die das aktive und passive Wahlrecht für die Wahlen zum EP haben, und dass es nicht gegen die vertraglichen Vorschriften zur Unionsbürgerschaft und zum EP verstößt, wenn die Mitgliedstaaten dieses aktive und passive Wahlrecht bestimmten Personen zuerkennen, die enge Verbindungen mit ihnen aufweisen, ohne eigene Staatsangehörige oder in ihrem Hoheitsgebiet ansässige Unionsbürger zu sein. An dieser Rechtslage dürfte sich auch durch den Vertrag von Lissabon nichts geändert haben. Zwar sieht Art. 14 I 1 EUV vor, dass sich das EP „aus Vertretern der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger“ zusammensetzt, doch soll mit dieser Formulierung nicht der Kreis der aktiv und passiv Wahlberechtigten präzise abgegrenzt und Mitgliedstaaten die Möglichkeit genommen werden, im Einklang mit ihrer Verfassungstradition bestimmten anderen mit ihm eng verbundenen Personen das Wahlrecht zu gewähren.

EuGH, Rs. C-145/04 (Spanien/Vereinigtes Königreich), ECLI:EU:C:2006:543.
Bieber/Epiney/Haag/Kotzur, EU, § 2, Rn. 34 ff.

18. Darf ein Mitgliedstaat – ggf. unter welchen Voraussetzungen – nicht erwerbstätige Unionsbürger vom Zugang zu beitragsunabhängigen staatlichen Leistungen ausschließen?

18 Besondere beitragsunabhängige staatliche Geldleistungen, wie zum Beispiel Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem deutschen SGB II, sind nach der Rechtsprechung des EuGH als "Sozialhilfe" i. S. von Art. 24 II der RL 2004/38 (ABl. L 158/2004, S. 77) anzusehen.

Ein Mitgliedstaat kann den Zugang zu derartigenLeistungen zunächst solchen Unionsbürgern verweigern, denen kein Aufenthaltsrecht nach den Art. 6 ff. der RL 2004/38 zusteht. Eine Gleichbehandlung mit den Angehörigen des Aufnahmemitgliedstaats nach Art. 24 I der RL 2004/38 kann ein Unionsbürger nämlich nach dem Zweck der Norm nur verlangen, wenn sein Aufenthalt in dem betreffenden Mitgliedstaat die Voraussetzungen der RL erfüllt.

Darüber hinaus kann ein Mitgliedstaat nicht erwerbstätigen Unionsbürgern diese Leistungen gemäß der Ausnahmebestimmung des Art. 24 II der RL 2004/38 während der ersten drei Monate ihres Aufenthalts generell verweigern, auch wenn sie ein Aufenthaltsrecht aus Art. 6 I der RL in Anspruch nehmen. Eine Prüfung im Einzelfall ist dabei nach der Rechtsprechung des EuGH nicht erforderlich.

EuGH, Rs. C-299/14 (Garcia Nieto), ECLI:EU:C:2016:114; Rs. C-67/14 (Alimanovic), ECLI: EU:C:2015:597; Rs. C-333/13 (Dano), ECLI:EU:C:2014:2358.
Bieber/Epiney/Haag/Kotzur, EU, § 2, Rn. 29 ff.

19. Welches sind die Ziele der Europäischen Union?

19 Im Unterschied zu staatlichen Verfassungen, die als rechtliche Grundordnung eines bereits vorhandenen Gemeinwesens verstanden werden können, verfolgen die Verträge

zur Errichtung der Europäischen Union das (Primär-)Ziel, aus sich selbst heraus das Gemeinwesen erst schrittweise zu errichten (Integration durch Recht, *Frage 23*). Die geltenden Verträge bilden eine, aber nicht die endgültige Entwicklungsstufe „bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas" (Art. 1 EUV). Diese soll den Frieden, die Werte der Union und das Wohlergehen ihrer Völker fördern (Art. 3 I EUV).

Als Mittel zur Erreichung dieses Primärziels bezeichnet Art. 3 II – V EUV spezifische Ziele, insbesondere:

- Schaffung und Weiterentwicklung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts,
- Errichtung eines Binnenmarktes mit sozialer Marktwirtschaft,
- Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts und der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten,
- Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion,
- Beitrag zu Frieden, Sicherheit, globaler nachhaltiger Entwicklung.

Eine Konkretisierung dieser Ziele erfolgt (politikbereichsspezifisch) in den speziellen Bestimmungen von EUV und AEUV.

Bieber/Epiney/Haag/Kotzur, EU, § 3, Rn. 5–9.

20. Welche Bedeutung haben die Ziele der EU?

Die im EUV genannten Ziele der EU bezeichnen Aufträge an die Organe zum Handeln sowie Orientierung und Grenzen des dafür eingeräumten Ermessens. Für sich allein genommen bilden die Zielbeschreibungen allerdings keine Handlungsermächtigung. Stets müssen der genaue Umfang der Ermächtigung (Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, *Fragen 27, 95*) und das Verfahren zu ihrer Ausfüllung durch eine weitere Norm konkretisiert werden. 20

Die Bindungswirkung der Zielbestimmungen entfaltet sich auch gegenüber den Mitgliedstaaten. Sie zeigt sich bei der Auslegung der allgemeinen Kooperations- und Loyalitätspflichten gemäß Art. 4 EUV. Verwiesen sei auf die einschlägige EuGH-Rechtsprechung:

EuGH, Rs. C-299/86 (Drexl), ECLI:EU:C:1988:103, Rn. 24; Gutachten 1/91 (EWR I), ECLI:EU:C:1991:490, Rn. 30.
Bieber/Epiney/Haag/Kotzur, EU, § 3, Rn. 8, 9.

21. Welches Wirtschaftsmodell findet im Rahmen der EU Anwendung?

Die Tätigkeit der EU ist dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet (Art. 119 I; 120 AEUV). Dieses Modell bildet allerdings keinen Selbstzweck, sondern gliedert sich ein in die Ziele des ausgewogenen Wirtschaftswachstums, der Preisstabilität, der Vollbeschäftigung und des sozialen Fortschritts (Art. 3 III EUV). Zu diesem Zweck verfügt die EU über die Möglichkeit, steuernd in den Markt einzugreifen. Dies geschieht zum einen mit dem Ziel, das Marktgeschehen vor Verfälschungen zu schützen und gleiche Marktzugangschancen herzustellen, zum anderen, um höherrangige Werte durchzusetzen oder zu schützen (z.B. soziale Ziele oder Ziele des Umweltschutzes). 21

Ausdrücklich sind Möglichkeiten zur Abweichung im Bereich der Landwirtschaft (Art. 38 II AEUV, *Frage 322*) und zum Schutz einzelner höherrangiger Werte (öffentliche Sicherheit und Ordnung, Gesundheit, Art. 36 AEUV) vorgesehen. Art. 3 III EUV bezeichnet dieses Wirtschaftsmodell als „soziale Marktwirtschaft".

Kilian, W./Wendt, H., Europäisches Wirtschaftsrecht, 8. Aufl. München 2021.
Bieber/Epiney/Haag/Kotzur, EU, § 3, Rn. 10, 11.

22. Welchen Werten ist die EU verpflichtet?

22 Gemäß Art. 2 EUV beruht die Union auf der Achtung der Menschenwürde, der Freiheit, der Demokratie, der Gleichheit, der Rechtsstaatlichkeit sowie der Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Damit sind zugleich Strukturprinzipien politischer Herrschaftsorganisation in Form von Werten benannt.

Das System der Werte verpflichtet Union und Mitgliedstaaten bei ihrem Handeln im Rahmen der Verträge. Es entfaltet darüber hinaus Wirkungen als Kriterium zur Beurteilung von Anträgen auf Mitgliedschaft (Art. 49 EUV, *Frage 3*) sowie als Postulat der gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik (Art. 21 und 23 EUV, 205 und 208 AEUV, *Frage 385*). Es dient weiterhin als Maßstab zur Beurteilung des Verhaltens der Mitgliedsstaaten bei der Ausführung des EU-Haushalts („Konditionalität"), s. VO 2020/2092, ABl. L 433/2020, 1.

EuGH Rs. C-157/21 (Polen/EP und Rat), ECLI:EU:C:2022:98.
Bieber/Epiney/Haag/Kotzur, EU, § 3, Rn. 12–20.

23. Welche Bedeutung hat das Recht für den Europäischen Integrationsprozess?

23 Die Europäische Union ist eine Rechtsgemeinschaft im dreifachen Sinne: Sie beruht auf Recht (ihren Gründungsverträgen), sie verwirklicht ihre Ziele vor allem mit Instrumenten des Rechts (wird deshalb auch als „normative power" bezeichnet) und sie ist in ihrem Handeln dem Rechtsstaatsprinzip und dem Grundrechtschutz verpflichtet (*Frage 22*). Die Aufgabe zur Gewährleistung dieser Rechtsgemeinschaft fällt den Organen der EU und den Mitgliedstaaten gemeinsam zu. Rechtsstaatsdefizite in den Mitgliedstaaten gefährden die Union daher in ihrer Substanz. Eine besondere Verantwortung zur Wahrung des Rechts und zur Bewahrung der Rechtsgemeinschaft trifft den Europäischen Gerichtshof (Art. 19 I EUV) und die staatlichen Gerichte. Die Literatur spricht deshalb auch vom „europäischen (Verfassungs-)Gerichtsverbund".

Bieber/Epiney/Haag/Kotzur, EU, § 3, Rn. 14, 17; § 9, Rn. 1, 6–10.

24. Was bedeutet der Begriff „Identität" in Bezug auf die EU und die Mitgliedstaaten?

24 Art. 4 II EUV gibt der Union auf, die „*nationale Identität*" der Mitgliedstaaten zu achten. Vor dem Hintergrund des in der Präambel des EUV beschriebenen Prozesses „der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas" soll diese Bestimmung die Eigenstaatlichkeit und die Verfassungsidentität der Staaten schützen. Der Begriff gehört zum Recht der Union, kann also nicht einseitig von den Mitgliedstaaten definiert werden. Schutzgut sind die das Wesen und das Selbstverständnis der Staaten

bestimmenden Elemente der jeweiligen Verfassungsordnung. Dazu gehören solche historischer, kultureller, politischer, rechtlicher und wirtschaftlicher Natur. Erfasst werden z.B. die föderale Struktur eines Mitgliedstaates oder die kommunale Selbstverwaltung. Der Schutz der Identität geht aber nicht so weit, einen Staat von der Einhaltung seiner vertraglichen Verpflichtungen im Rahmen der EU zu entbinden. Vielmehr bedeutet der Grundsatz – ebenso wie die Verpflichtung zur wechselseitigen Rücksichtnahme (Art. 4 III EUV) – die Verpflichtung der EU, bei der Rechtsetzung auf die zentralen Werte der einzelnen Staaten Rücksicht zu nehmen und das Erfordernis eines gemeinsamen Handelns dagegen abzuwägen. Die nationale Identität ist Teil der öffentlichen Ordnung i.S.v. Art. 45 III AEUV und kann daher Beschränkungen der Freizügigkeit rechtfertigen.

Zur *Identität der Union* gehören die in Art. 2 EUV bezeichneten Werte, ihre in Art. 3 EUV genannten Ziele, die Bedingungen für die Mitgliedschaft in der Union (Art. 49 EUV), die Erhaltung und Weiterentwicklung der Union und ihres „Besitzstandes", sowie der Prozess der Schaffung einer immer engeren Union durch die Völker Europas (Präambel EUV, Erwägungsgrund 13). Schon aus den gemeinsamen Werten aus Art. 2 EUV folgt, dass nationale und unionale Identität nicht auf konkurrierende Identitätsbehauptungen abzielen, sondern wechselseitig aufeinander bezogen sind (*Frage 227*).

EuGH, Rs. C-208/09 (Sayn – Wittgenstein), ECLI:EU:C:2010:806; Rs. C-438/14 (Bogendorff von Wolffersdorff), ECLI:EU:C:2016:401, Rn. 64, 73.
Bieber/Epiney/Haag/Kotzur, EU, § 2, Rn. 57–61; § 3, Rn. 13.

25. Was bedeutet „Integrationsverantwortung" und welche rechtlichen Verpflichtungen bringt sie mit sich?

Den Begriff der „Integrationsverantwortung" hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum Vertrag von Lissabon geprägt (BVerfGE 123, 267). Es nutzt einen ethisch grundierten Terminus, um nationalen Verfassungsorganen – vor allem dem Bundestag und dem Bundesrat – die primäre Verantwortung für den Integrationsprozess zuzuweisen. Das Gericht betont, durch den immer weiter fortschreitenden Integrationsprozess dürfe das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung nicht ausgehöhlt werden. Daher müssten die nationalen Parlamente gerade die ihnen übertragene Pflicht zur Subsidiaritätskontrolle aus Art. 5 III EUV effektiv wahrnehmen. Für die Bundesrepublik Deutschland setzt das Integrationsverantwortungsgesetz vom 22. September 2009 (BGBl. I S. 3022) die Vorgaben aus Karlsruhe um. So richtig es ist, alle Organe der Mitgliedstaaten in eine fortwährende Integrationsverantwortung zu nehmen, so fragwürdig bleibt der integrationsskeptische, von Zweifeln an der demokratischen Legitimation unionalen Handelns geprägte Impuls, dem das Bundesverfassungsgericht in seiner Konzeptionalisierung folgt. Es wäre verfehlt, die Union mit der Idee der Integrationsverantwortung einseitig nationalen Interessen und Rechtsvorstellungen zu unterwerfen. Ins Positive gewendet, kann der Begriff indes die Verantwortung aller staatlichen, aber auch unionalen Akteure unterstreichen, in wechselseitiger Loyalität (Art. 4 III EUV) ihren jeweiligen Beitrag zum Gelingen des Integrationsprozesses zu leisten und so nicht allein begrenzend, sondern aktivierend wirken. Dieses Ziel verfehlt die PSPP-Entscheidung des BVerfG, Urt. v. 5. Mai 2020 – 2 BvR 859/15. Das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz („EU-Wiederaufbaufonds" zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Pandemie) bestätigte das Gericht hingegen überzeugend als verfassungsgemäß, BverfG, Urt. v. 6. Dezember 2022 – 2 BvR 547/21. 25

BVerfGE 123, 267, ECLI:DE:BVerfG:2009:es20090630.2bve000208; BVerfG, Urt. v. 6. Dezember 2022 – 2 BvR 547/21, ECLI:DE:BVerfG:2022:rs20221013.2bvr111121; weiterhin BVerfG, Beschluss v. 13.10.2022 – 2 BvR 1111/21, ECLI:DE:BVerfG:2022:rs20221013.2bvr111121, der als Signal einer zurückgenommenen Integrationskontrolle gedeutet werden kann. Bieber/Epiney/Haag/Kotzur, EU, § 40, Rn. 6.

26. Welche Arten der Erfüllung hoheitlicher Aufgaben sind in der EU zu unterscheiden?

26 Die Aufgaben der EU werden in prinzipiell gleichartiger Weise wie im modernen Leistungsstaat erfüllt durch:

- *Gesetzgebung* (Erlass von abstrakt-generellen, allgemeinverbindlichen Rechtsakten, z.B. zur Gestaltung des Binnenmarktes, der Landwirtschaftspolitik, der Verkehrssicherheit oder der Voraussetzungen für die Einreise in die EU).
- *Verwaltung* zur *Ausführung* der Verträge oder der Gesetzgebung (z.B.: Erlass von konkret-individuellen Entscheidungen im Bereich des Wettbewerbs, Art. 105 AEUV); zur *Planung* grenzüberschreitender Projekte (z.B. Aufstellung von „Leitlinien“ für den Aufbau transeuropäischer Netze, Art. 171 AEUV); zur *Koordinierung* staatlicher Tätigkeit (z.B. bei Forschung und technologischer Entwicklung, Art. 181 AEUV).
- *Kontrolle* des Handelns der Organe, Einzelner und der Mitgliedstaaten im Hinblick auf seine Vereinbarkeit mit dem EU-Recht (z.B.: Wettbewerbskontrolle durch Kommission, Art. 105, 106, 108 AEUV; Aufsicht über Mitgliedstaaten durch Kommission, Art. 126, 258 AEUV; Haushaltskontrolle durch Rechnungshof, Art. 287 AEUV; politische Kontrolle durch Berichtspflichten der anderen Organe an das EP; dessen Frage- und Untersuchungsrecht Art. 14 I EUV; 226, 230 AEUV).
- *Rechtsprechung* durch EuGH und EuG (Art. 19 EUV).
- *Beratung* der Mitgliedstaaten, der betroffenen Wirtschaftskreise und der Öffentlichkeit durch die Annahme von Entschließungen, Empfehlungen, Leitlinien oder sonstiger unverbindlicher Handlungen (z.B. Empfehlungen des Rates zur Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten, Art. 121 AEUV; Maßnahmen der Kommission zur Förderung der sozialpolitischen Zusammenarbeit, Art. 156 AEUV).

Die Besonderheiten der Aufgabenerfüllung bestehen zum einen in der engen Verknüpfung mit den Mitgliedstaaten, zum anderen in der ungewöhnlichen Form des Zusammenwirkens der EU-Organe, deren „institutionelles Gleichgewicht“ (*Frage 49*) dem klassischen Gewaltenteilungsmodell nicht exakt entspricht.

Bieber/Epiney/Haag/Kotzur, EU, § 3, Rn. 21, 22; § 4, Rn. 3; § 6, Rn. 39, 40; § 8, Rn. 1–6; § 9, Rn. 1.

27. Auf welche Weise sind die Zuständigkeiten zwischen der EU einerseits und den Mitgliedstaaten andererseits aufgeteilt?

27 Zunächst folgt aus Art. 5 I, II EUV, dass die Union nur dann und nur insoweit tätig werden darf, als die Verträge ihr eine Zuständigkeit zuweisen („Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung“). Fehlt eine Zuweisung, liegt die Zuständigkeit weiterhin bei den Mitgliedstaaten. Die EU hat keine „Kompetenz-Kompetenz“ wie ihre Mitgliedstaaten, sie kann Zuständigkeiten nicht aus eigener Macht begründen.

Innerhalb dieser grundsätzlichen Aufteilung bestehen weitere Differenzierungen, die sich aus der Art der der Union zugewiesenen Zuständigkeiten ergeben (Gesetzgebung, Rechtsprechung, Ausführung).

Bei der *Gesetzgebung* ist in den der EU zugänglichen Regelungsbereichen gemäß Art. 2 I, II AEUV zwischen „ausschließlichen", „geteilten" und „koordinierenden" Zuständigkeiten zu unterscheiden. Ein solches Kompetenzverteilungsmodell ist aus föderalen Systemen bekannt. Außerdem bestehen besondere Zuständigkeiten für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie für ergänzende Maßnahmen in Einzelbereichen (Art. 2 IV, V AEUV). Die Merkmale der jeweiligen Zuständigkeitsart werden in Art. 2 AEUV näher definiert. Diese Definitionen übernehmen im Wesentlichen die vom EuGH herausgearbeiteten Unterscheidungen.

Nur in den (wenigen) Fällen ausschließlicher Zuständigkeit verdrängt danach die Begründung einer Zuständigkeit der Union im Vertrag vollständig und von vornherein entsprechende zuvor bestehende Gesetzgebungsbefugnisse der Mitgliedstaaten (Beispiel: Währungspolitik für die Mitgliedstaaten, die den Euro als Währung eingeführt haben). Bei der in der Praxis häufigsten Art der geteilten Zuständigkeit sind die Mitgliedstaaten weiterhin zur Gesetzgebung befugt, sofern und soweit die Union von ihrer Zuständigkeit noch keinen Gebrauch gemacht hat (Beispiele: Binnenmarkt, Umwelt, Verbraucherschutz, Verkehr). In Art. 3–6 AEUV werden die einzelnen EU-Handlungsbereiche der jeweiligen Kategorie der Zuständigkeit zugeordnet (*Frage 95*).

Gesonderte Zuständigkeitsaufteilungen bestehen für die *Rechtsprechung* und für die *Durchführung* des EU-Rechts.

Während es den Mitgliedstaaten obliegt, die erforderlichen Rechtsbehelfe für einen wirksamen *Rechtsschutz* in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen zu gewährleisten, ist der EuGH dafür zuständig, über verfassungsrechtliche Streitigkeiten (z.B. über die Auslegung der Verträge) sowie über die Gültigkeit der von den Institutionen erlassenen Rechtsakte abschließend zu befinden. Weitere besondere Zuständigkeiten des EuGH bezeichnet der AEUV in Art. 256–279 und Art. 218 XI.

Für die *Durchführung* des EU-Rechts sind grundsätzlich die Mitgliedstaaten zuständig (Art. 291 I AEUV). Eine Durchführung durch die Organe der EU ist gleichwohl zulässig, wenn einheitliche Bedingungen für die Durchführung erforderlich sind (Art. 291 II AEUV). Die Durchführung durch Unionsorgane wird dann mit den durchzuführenden Rechtsakten durch den EU-Gesetzgeber festgeschrieben (Art. 291 II AEUV).

BVerfGE 89, 155.
Bieber/Epiney/Haag/Kotzur, EU, § 3, Rn. 21–29.

28. Was bedeutet der Begriff „Subsidiarität" im Rahmen der EU?

28 Im Recht der EU hat der Begriff „Subsidiarität" eine eigenständige Bedeutung. Diese ergibt sich aus Art. 5 III EUV und aus dem „Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit", das dem EUV/AEUV beigefügt ist. Danach bezeichnet Subsidiarität ein Abwägungsgebot bei der Ausübung einer der EU zugewiesenen nicht ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit (*Frage 27*). Es handelt sich dabei also nicht um eine Methode zur Feststellung, *ob* die EU eine Zuständigkeit besitzt, sondern um ein Bündel von Kriterien, eine „Modalität", für die Ausübung einer vorhandenen Zuständigkeit.

Danach soll die Union von einer geteilten Zuständigkeit nur Gebrauch machen, wenn kumulativ folgende Bedingungen erfüllt sind:

- die Ziele der geplanten Maßnahme können von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden und
- wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen können die angestrebten Ziele „besser" auf der Ebene der EU erreicht werden. Dabei genügt es nicht, dass einzelne Staaten in der Lage sind, das angestrebte Ziel zu erreichen. Dies muss vielmehr allen Staaten möglich sein.
- Dem Erlass von Gesetzgebungsakten muss eine entsprechende Prüfung durch den Gesetzgeber und die Kommission vorangehen. Die dazu angestellten Erwägungen müssen anhand der Begründung des jeweiligen Rechtsakts im Rahmen von Verfahren vor dem EuGH nachvollzogen werden können.
- Außerdem können staatliche Parlamente vor Erlass zu dem geplanten Rechtsakt Stellung nehmen und eine Überprüfung verlangen (Subsidiaritätskontrolle). Gegebenenfalls müssen die EU-Organe begründen, weshalb sie sich über die Einwände der staatlichen Parlamente hinwegsetzen (Protokoll Nr. 2, Art. 7).

EuGH, Rs. C-58/08 (Vodafone u.a.), ECLI:EU:C:2010:32.
Bieber/Epiney/Haag/Kotzur, EU, § 3, Rn. 30–34.

29. Welche Pflichten erwachsen für die EU und die Mitgliedstaaten aus dem „Loyalitätsprinzip"?

29 Der EU-Vertrag formuliert in Art. 4 III EUV in allgemeiner Weise ein Prinzip der wechselseitigen Loyalität von Union und Mitgliedstaaten.

Es bedeutet, dass EU und Mitgliedstaaten verpflichtet sind, sich wechselseitig bei der Erfüllung ihrer Aufgaben aktiv zu unterstützen und sich jeder Handlung zu enthalten, die eine Erfüllung der Aufgaben behindert. So hat die Union bei der Rechtsetzung den wesentlichen Interessen der Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen. Die Pflicht zu loyalem Verhalten begründet allerdings keine eigenständigen Zuständigkeiten der EU, sondern bezieht sich auf die Art und Weise der Wahrnehmung der ihr vertraglich zugeschriebenen Aufgaben. Insoweit bildet das Loyalitätsgebot eine weitere Modalität der Ausübung von Zuständigkeiten der Union. Die aus föderalen Systemen bekannte „Bundestreue" hat eine ähnliche Funktion. Der Loyalitätsgedanke betont indes noch stärker das wechselseitige Moment der Unterstützung.

(Beispiel: Pflicht zur Herausgabe von Informationen durch die Kommission an ein staatliches Gericht, das diese Informationen im Rahmen eines Strafverfahrens für wesentlich hält. In einer derartigen Situation darf sich die Kommission nicht auf die durch das „Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen" konstituierten Privilegien berufen – EuGH-Urteil „Zwartveld").

Andererseits sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, sich so zu verhalten, dass die Ziele der Union tatsächlich erreicht werden können.

EuGH, Rs. C-2/88 (Zwartveld), ECLI:EU:C:1990:315; Rs. C-404/21 (WP), ECLI:EU:C:2022:1023, Rn. 46, 51, 52.
Bieber/Epiney/Haag/Kotzur, EU, § 2, Rn. 62, 63, 66.