

Teil 3 - Primärrechtlich verankerte individuelle Rechte

In diesem Teil des Skripts wird es um individuelle Rechte, d.h. **Rechte von natürlichen und juristischen Personen** gehen, die unmittelbar im Primärrecht gründen. Dazu gehören die Grundfreiheiten, das allgemeine Diskriminierungsverbot und die Unionsbürgerschaft.

Auch die Europäischen Grundrechte fallen in diese Kategorie, für sie gelten aber etwas andere Regeln. Die folgenden allgemeinen Aussagen gelten daher für die Grundrechte *nicht* (s. dazu § 14).

§ 11 Gemeinsame Aussagen zu Grundfreiheiten, Unionsbürgerfreizügigkeit und zum allgemeinen Diskriminierungsverbot

- I. Bindung der Unionsorgane
- II. Bindung der Mitgliedstaaten
 1. Unmittelbare Anwendbarkeit
 2. Bedeutung des Sekundärrechts
 3. „grenzüberschreitender Bezug“

I. Bindung der Unionsorgane

Diese Rechte binden die Unionsorgane und die Mitgliedstaaten. Die Bindung der Unionsorgane wirkt sich vor allem (aber nicht nur) bei der **Rechtsetzung** der Union aus. Sekundärrecht, das gegen die individuellen Rechte des Primärrechts verstößt, ist grundsätzlich rechtswidrig. [EuGH, Rs. C-469/00 (Ravil), Slg. 2003 I-5053, Rn. 86 m.w.N.]

Allerdings haben vor allem die Grundfreiheiten eine doppelte Funktion, die diese Kontrolle einschränkt. Sie sind nämlich zum einen individuelle Rechte der Unionsbürger und *begrenzen* als solche den Gesetzgeber der Union – *nur* diese Funktion ist aus dem deutschen Verfassungsrecht bekannt.

Außerdem erteilt das Primärrecht aber an vielen Stellen auch einen Auftrag an die Unionsorgane, **Sekundärrecht zur Verwirklichung der individuellen Rechte** zu erlassen, so z.B. Art. 46 AEUV: Der Unionsgesetzgeber wird ermächtigt, „*alle erforderlichen Maßnahmen [zu treffen], um die Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Sinne des Artikels 45 herzustellen*“ (vergl. § 7 – Kompetenzen).

Das Grundgesetz enthält keine solche Verknüpfung von Grundrechten und Gesetzgebung. Aus diesen Ermächtigungsnormen lässt sich schließen, dass die Vertragsstaaten die Ausgestaltung der Grundfreiheiten vor allem dem Sekundärrecht und damit dem Rechtsetzungsprozess, überlassen wollten. Sie wollten sich durch den Abschluss der Verträge zunächst nur auf eine eher allgemeine, grundsätzliche Art und Weise verpflichten, die genauen Regelungen in ihren einzelnen Aspekten aber noch aushandeln.

Nun ist es schwierig, wenn ein und dasselbe individuelle Recht einerseits durch den Gesetzgeber verwirklicht werden soll, es ihn aber zugleich auch begrenzen soll. Diese Problematik hat auch einen institutionellen Aspekt: Die Rechtsetzungsfunktion ist Kommission, Rat und Parlament übertragen; die Begrenzungsfunktion übt der Gerichtshof der Europäischen Union aus, indem er das von den anderen Organen erlassene Sekundärrecht überprüft. Wenn aber die Ermächtigungsnormen so zu verstehen sind, dass die Ausgestaltung der Freiheiten vor allem dem politischen Prozess überantwortet wird, sollte dessen Kontrolle oder Ersetzung durch den Gerichtshof der Europäischen Union nur zurückhaltend geübt werden. Daher gilt: Es ist grundsätzlich davon auszugehen, dass das zur Verwirklichung individueller Rechte erlassene Sekundärrecht diese Rechte in einer zulässigen Art und Weise ausgestaltet.

II. Bindung der Mitgliedstaaten

Rechtsprechung:

EuGH, Rs. 36/63 (Van Gend & Loos), Slg. 1963, S. 3 ff. – zur unmittelbaren Anwendbarkeit primärrechtlich verankerter individueller Rechte.

Von einer gerichtlichen Kontrolle am Maßstab der individuellen Rechte sind daher in der Praxis immer nationale Maßnahmen betroffen.

1. Unmittelbare Anwendbarkeit

Die Grundfreiheiten sind unmittelbar anwendbar. Das bedeutet, dass sich **jeder einzelne Unionsbürger vor allen nationalen Stellen** auf sie berufen kann.

Das war nicht von Anfang an klar: Die Mitgliedstaaten hatten sich vor dem Gerichtshof zunächst damit verteidigen wollen, dass (wo kein Sekundärrecht bestehe) die Grundfreiheiten – wie klassische völkerrechtliche Verträge – zunächst durch den Gesetzgeber in nationales Recht umgesetzt werden müssten, bevor sich die Bürger darauf berufen könnten. Der Gerichtshof hat bereits 1963 in der Sache Van Gend & Loos entschieden, dass sich Einzelne vor nationalen Gerichten auch ohne eine nationale Umsetzungsvorschrift auf die primärrechtliche Norm zur Abschaffung der Zölle berufen können [EuGH, Rs. 36/63 (Van Gend & Loos), Slg. 1963, S. 3/26].

Die unmittelbare Anwendbarkeit wurde in der Folge auf alle Grundfreiheiten ausgedehnt.

Sowohl die nationalen Verwaltungsbehörden, als auch die nationalen Gerichte sind verpflichtet, die Grundfreiheiten zu beachten.

Die Bindung erfasst in einem Bundesstaat wie Deutschland ohne weiteres auch alle staatlichen Organe der Bundesländer. Für die nationalen Behörden und Gerichte führen die Grundfreiheiten dazu, dass nationales Recht so ausgelegt und angewendet werden muss, dass es mit den Grundfreiheiten vereinbar ist (unionsrechtskonforme Auslegung). Wenn das nicht möglich ist, darf das nationale Recht, das gegen die Grundfreiheiten verstößt, nicht angewendet werden. Bei Zweifeln über die Vereinbarkeit können (u.U. müssen) die nationalen Gerichte dem Gerichtshof der Europäischen Union nach Art. 267 AEUV vorlegen.

Ein Mitgliedstaat, dessen Gesetzgeber unionsrechtswidrige Vorschriften nicht aufhebt, oder dessen Behörden und Gerichte nationale Vorschriften unionsrechtswidrig anwenden, begeht eine Vertragsverletzung, die nach Art. 258 AEUV vor den Gerichtshof der Europäischen Union gebracht werden kann. Er ist verpflichtet, den betroffenen Personen Schadensersatz zu leisten. (S. zu diesen Folgen § 10).

2. Bedeutung des Sekundärrechts

Für das Verhältnis von primärrechtlich verankerten individuellen Rechten und Sekundärrecht gelten vergleichbare Regeln wie für die deutsche Verfassungsbeschwerde: Wo einfaches Recht besteht, muss eine Maßnahme deutscher Organe zunächst einmal mit dem einfachen Recht übereinstimmen. Dieses einfache Recht ist verfassungskonform anzuwenden. Erst in einem zweiten Schritt geht es dann um die Vereinbarkeit des einfachen Rechts mit den Grundrechten. So auch im Unionsrecht:

- Wo **Sekundärrecht besteht**, sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, dieses anzuwenden. Dabei müssen sie es gegebenenfalls primärrechtskonform auslegen [Vgl. EuGH, Rs. C-471/04 (Keller Holding), Slg. 2006, I-2107, Rn. 45]. Wenn nationale Stellen zu der Überzeugung kommen, das *Sekundärrecht* verstoße gegen das Primärrecht, dürfen sie es nicht einfach unangewendet lassen, sondern müssen den Gerichtshof der Europäischen Union einschalten. Wie eben dargestellt, enthält das Sekundärrecht aber in aller Regel eine zulässige Ausgestaltung der individuellen Rechte. Für weite Bereiche der von den Grundfreiheiten erfassten Fragen besteht inzwischen Sekundärrecht.
- Die individuellen Rechte entfalten deshalb ihre Wirkung fast nur in **Situationen, die nicht sekundärrechtlich geregelt sind**. Fehlt Sekundärrecht, sind die Mitgliedstaaten grundsätzlich befugt, selbst Regelungen zu erlassen bzw. bleibt bestehendes mitgliedstaatliches Recht anwendbar. Der Gerichtshof der Europäischen Union kontrolliert in diesem Fall, ob die nationalen Vorschriften den individuellen Rechten entsprechen. Das kann entweder im Rahmen eines Vorlageverfahrens oder im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens geschehen.

Diese umfassende Kontrollbefugnis des Gerichtshofs der Europäischen Union für sekundärrechtlich nicht geregelte Situationen gibt dem Gericht eine indirekte Macht im Bezug auf die unionale Rechtsetzung: Wenn der Gerichtshof der Europäischen Union die individuellen Rechte in einem bestimmten Politikfeld großzügig auslegt und damit einen hohen Anteil nationaler Vorschriften als primärrechtswidrig beurteilt, so dass sie unanwendbar werden, schränkt er die Gestaltungsspielräume der Mitgliedstaaten für nationale Maßnahmen ein. Damit steigt der politische Druck auf die Mitgliedstaaten, sich im Rat zu einer sekundärrechtlichen Vorschrift durchzuringen.

3. „grenzüberschreitender Bezug“

Der Binnenmarkt zielt darauf ab, allen Unionsbürgern sowie allen in der Union produzierten Waren und Dienstleistungen den **Zugang** zu allen Mitgliedstaaten zu eröffnen. Es soll unterbunden werden, dass sich die Mitgliedstaaten gegen fremde Menschen (Waren, Dienstleistungen) abschotten, indem sie sie gar nicht hineinlassen/zulassen oder besonders ungünstigen Regelungen unterwerfen. Es ist dagegen nicht Ziel der Integration, sämtliche Unterschiede zwischen den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen abzuschaffen. Es geht nicht um die Gleichheit der Rechtsordnungen, sondern um gleichen Zugang bei Fortbestand unterschiedlicher Rechtsordnungen.

Deshalb werden nationale Vorschriften und sonstige Maßnahmen nur dann vom Unionsrecht erfasst, wenn sie eine Bedeutung für den Wechsel von Personen (Waren/Dienstleistungen) zwischen den Mitgliedstaaten haben oder haben könnten. Betreffen die nationalen Maßnahmen dagegen ausschließlich Inländer, die sich dauernd im Inland befinden (bzw. im Inland hergestellte Waren/Dienstleistungen, die nicht exportiert werden), fehlt jeder „**grenzüberschreitende Bezug**“ und das Unionsrecht ist nicht anwendbar. Der Gerichtshof der Europäischen Union lässt häufig auch grenzüberschreitende Bezüge ausreichen, die eher lose sind (und verzichtet manchmal sogar ganz auf dieses Kriterium). Es reicht jedenfalls, wenn negative Auswirkungen auf grenzüberschreitende Sachverhalte vorstellbar sind. Allein die hypothetische Möglichkeit des Grenzübertritts reicht dagegen nicht.¹

Weil das Ziel allein die Eröffnung des Zugangs zu fremden Märkten ist, folgt aus dem Unionsrecht **kein Verbot der „Inländerdiskriminierung“**, d.h. der Schlechterstellung von Inländern (inländischen Waren/Dienstleistungen) gegenüber anderen Unionsbürgern (Waren/Dienstleistungen aus anderen Mitgliedstaaten). Klassische Beispiele sind das allein für deutsche Brauereien geltende Reinheitsgebot und der Meisterzwang für deutsche Handwerksbetriebe. Um Missverständnisse auszuschließen: Inländer profitieren unproblematisch dann von den individuellen Rechten, wenn sie oder ihre Waren/Dienstleistungen sich aus ihrem Herkunftsstaat hinaus bewegen oder nach einem Aufenthalt im Unionsgebiet in den Herkunftsstaat zurückkehren oder wenn sie ausländische Waren/Dienstleistungen einkaufen oder ausländische Arbeitnehmer einstellen wollen.

¹In diese Richtung weisen jedoch die aktuellen Rechtsprechungen des EuGH in den Rechtssachen C-159/12 bis C161/12, Urteil v.05.12.2013, Venturini, Rn.25 und der Rs.C-367/12, Urteil v.13.02.2014, Skollo-Seebacher, Rn.10.

Außerdem haben die individuellen Rechte **keinen „negativen Schutzbereich“** – sie enthalten nie das Recht, ungestört im eigenen Land zu bleiben und sich nicht in einen anderen Mitgliedstaat begeben zu müssen. (Stand: April 2014)