

Skript Europarecht

Sommer

14. Auflage 2021
ISBN 978-3-86752-792-7
Alpmann Schmidt

schnell und portofrei erhältlich bei
[beck-shop.de](https://www.beck-shop.de)

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen. [beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird [beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

1. Teil: Einführung in das Europarecht

1. Abschnitt: Begriffsbestimmung und Examensrelevanz

Mit dem Begriff des **Europarechts** wird in seinem weitesten Begriffsverständnis das Recht der europäischen internationalen Organisationen bezeichnet.¹ Innerhalb dieser Organisationen arbeiten die europäischen Staaten auf der Grundlage von (völkerrechtlichen) Verträgen in unterschiedlicher Zusammensetzung an unterschiedlichen Themen. Der Begriff des Europarechts ist für sich genommen nicht geeignet, ausreichend deutlich seine vielschichtigen Bestandteile zu beschreiben. Es gilt zu unterscheiden:

- **Europarecht im engeren Sinne** sind alle Vorschriften, welche die **Europäische Union**, ihre Organe und Institutionen betreffen oder von diesen erlassen wurden.
- Das **Europarecht im weiteren Sinne** umfasst alle Vorschriften, welche die institutionalisierte Zusammenarbeit europäischer Staaten außerhalb der Union betreffen.

Beispiele: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), Europarat

Beide Gebiete lassen sich nicht trennscharf abgrenzen, mitunter wird sogar eine Verbindung angestrebt: Nach Art. 6 Abs. 2 S. 1 EUV soll die Union der **Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)** beitreten.

Das **Europarecht im engeren Sinne** lässt sich wiederum in zwei Kategorien unterteilen:

- Zum **Primärrecht** gehören die Gründungsverträge der Europäischen Union – der **Vertrag über die Europäische Union (EUV)** und der **Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)** – sowie die **Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GrCh)** und die vom Gerichtshof der Europäischen Union aus diesen abgeleiteten **allgemeinen Rechtsgrundsätze**.
- Als europäisches **Sekundärrecht** wird das von den Organen der EU geschaffene Recht bezeichnet, das nach Art. 288 AEUV als Verordnung, Richtlinie, Beschluss, Empfehlung oder Stellungnahme in Erscheinung treten kann.

Auch das deutsche **Grundgesetz** dürfen Sie in diesem Zusammenhang nicht aus den Augen verlieren: Bereits die Präambel verweist auf den europäischen Einigungsprozess und die aktive Mitwirkung Deutschlands hieran. Durch Art. 23 GG wird dies näher ausgestaltet; Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG ermächtigt gar zur Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union.

Die Europäische Union ist deshalb – anders als die übrigen supranationalen Organisationen – aufgrund der übertragenen Hoheitsrechte und Zuständigkeiten zur eigenen Rechtssetzung ermächtigt.²

Hinweis: Die **Examensrelevanz** des Europarechts ist in den vergangenen Jahren stetig gestiegen! In den **Examensklausuren** sind inzwischen regelmäßig **rein europarechtliche Klausuren** anzutreffen, in denen die materiell-rechtlichen Fragestellungen – wie in Klausuren aus dem Öffentlichen Recht üblich – in Verfahren vor den Spruchkörpern des Gerichtshofs der Europäischen Union eingekleidet sind. Auch in der **mündlichen Prüfung** sind immer häufiger Themen aus dem Europarecht anzutreffen. Eine nur oberflächliche Beschäfti-

¹ Streinz Rn. 1; Herdegen § 1 Rn. 1.

² Vgl. Will Jura 2015, 1164, 1173.

gung mit den vermeintlich klausurträchtigsten Teilbereichen des Europarechts (z.B. Grundfreiheiten) genügt deshalb nicht!

2. Abschnitt: Entstehungsgeschichte europäischer Institutionen

A. Gründung und Entwicklung der Europäischen Union

- 6 Erste Bestrebungen, auf dem europäischen Kontinent staatenübergreifend zusammen zu arbeiten, lassen sich bereits unmittelbar nach dem Ende des zweiten Weltkriegs erkennen. Angesichts der katastrophalen wirtschaftlichen und sozialen Lage in der unmittelbaren Nachkriegszeit rief der damalige britische Premierminister Winston Churchill in einer Rede am 19.09.1946 dazu auf, die „europäische Völkerfamilie“ zu erneuern und regte dazu die Gründung einer Art „Vereinigter Staaten von Europa“ an.³

I. Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)

- 7 Die erste institutionalisierte Zusammenarbeit europäischer Staaten fand in der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) statt. Sie geht zurück auf den sog. **Monnet-** bzw. **Schuman-Plan**, der von dem damaligen französischen Außenminister Robert Schuman und seinem Mitarbeiter Jean Monnet entwickelt und im Rahmen einer Regierungserklärung am 09.05.1950 veröffentlicht wurde. Anknüpfungspunkt für die Erklärung war der Umstand, dass vorherige europäische Einigungsbemühungen oftmals an unüberwindbaren Gegensätzen zwischen Frankreich und Deutschland scheiterten, die wiederum auf den Bedingungen des Versailler Vertrags und den späteren Krisen in den Kohle- und Stahlregionen beruhten. Genau diese Hindernisse sollten beseitigt werden, indem die Schlüssel- und Rüstungsindustrien Kohle und Stahl in einer von den Einzelstaaten unabhängigen supranationalen Organisation zusammengelegt und der Kontrolle eines unabhängigen Organs der Gemeinschaft unterstellt wurden.

Dieser Plan wurde am 18.04.1951 mit dem **Pariser Vertrag** durch die Gründung der EGKS umgesetzt, die auch als **Montanunion** bezeichnet wurde. Gründungsmitglieder waren Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande. Der am 23.07.1952 in Kraft getretene Vertrag war auf 50 Jahre befristet, sodass die von ihm geregelte Materie mit seinem Auslaufen im Jahr 2002 automatisch in den Anwendungsbereich des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) fiel.

Erste Versuche, diese zunächst auf einen Wirtschaftszweig beschränkte Zusammenarbeit auf eine politische Zusammenarbeit in einer „Europäischen Politischen Gemeinschaft“ auszudehnen, scheiterten jedoch.

II. Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und Europäische Atomgemeinschaft (EAG)

- 8 Als Ergebnis dieser vorübergehend gescheiterten europäischen politischen Zusammenarbeit beschränkte man sich zunächst darauf, die wirtschaftlichen Verflechtungen der europäischen Staaten auf zusätzliche Wirtschaftszweige zu erweitern. Die Beteilig-

³ Vgl. Auszug bei Oppermann/Classen/Nettesheim S 1 Rn. 13.

Organe der EU (Organkompetenz)

Keine Gewaltenteilung, aber Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts der Organe: Jedes Organ übt seine Befugnisse unter Beachtung der Befugnisse der anderen Organe aus, Verstöße können durch den Gerichtshof geahndet werden.

Numerus clausus der Unionsorgane, Art. 13 EUV

Europäisches Parlament	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sitz: Straßburg (Hauptsitz), Luxemburg (Verwaltungssitz), Brüssel (Ausschusssitz) ■ Zusammensetzung und Wahl <ul style="list-style-type: none"> ■ Max. 750 Abgeordnete zzgl. Präsident (derzeit: 705), Verteilung auf Mitgliedstaaten nach dem Prinzip degressiver Proportionalität ■ Sog. Europawahl alle fünf Jahre ■ Wahlgrundsätze, Art. 14 Abs. 3 EUV ■ Aufgaben <ul style="list-style-type: none"> ■ Hauptrechtsetzungsorgan (mit Rat) ■ Haushaltsbehörde (mit Rat) ■ Wahl des Parlaments- und Kommissionspräsidenten ■ Kontrolle der Kommission
Europäischer Rat	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sitz: Brüssel ■ Zusammensetzung (keine Wahl, Mitgliedschaft qua Amt) <ul style="list-style-type: none"> ■ Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten ■ Präsident des Europäischen Rates ■ Präsident der Kommission ■ Hoher Vertreter der Außen- und Sicherheitspolitik (nur Teilnahmerecht!) ■ Aufgaben <ul style="list-style-type: none"> ■ Politische Gesamtleitung der Union, Festlegung der allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten ■ Vertragsänderungen im vereinfachten Verfahren ■ Mitwirkung bei personalpolitischen Entscheidungen (Nominierungen) ■ Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik ■ Politische Revisionsinstanz
Rat	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sitz: Brüssel (Hauptsitz), Luxemburg (Nebensitz) ■ Zusammensetzung (keine Wahl, Mitgliedschaft qua Amt) <ul style="list-style-type: none"> ■ Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten auf Ministererebene ■ Vertretung durch Staatssekretäre möglich (Gewohnheitsrecht) ■ Aufgaben <ul style="list-style-type: none"> ■ Hauptrechtsetzungsorgan (mit Europäischem Parlament) ■ Mitwirkung am Beitritt zur Union ■ Haushaltsbehörde (mit Europäischem Parlament) ■ Einfluss auf das auswärtige Handeln der Union

Organe der EU (Organkompetenz) – Fortsetzung

Kommission	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sitz: Brüssel ■ Zusammensetzung und Wahl <ul style="list-style-type: none"> ■ Präsident der Kommission, Hoher Vertreter der Außen- und Sicherheitspolitik und 25 weitere Kommissare ■ Präsident: Wahl durch Europäisches Parlament auf Vorschlag des Europäischen Rates ■ Kommissare: Wahl durch Europäisches Parlament auf Vorschlag des Rates und des Präsidenten der Kommission ■ Aufgaben <ul style="list-style-type: none"> ■ Exekutiv- und Verwaltungsfunktion ■ Initiativmonopol hinsichtlich der Rechtsetzung der Union ■ Wächterfunktion hinsichtlich der Einhaltung des Unionsrechts ■ Außenvertretung der Union (soweit nicht Außen- und Sicherheitspolitik betroffen)
Europäische Zentralbank	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sitz: Frankfurt a.M. ■ Zusammensetzung <ul style="list-style-type: none"> ■ Rat der Europäischen Zentralbank ■ Direktorium ■ Aufgaben <ul style="list-style-type: none"> ■ Unabhängige Ausübung der Währungspolitik
Rechnungshof	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sitz: Luxemburg ■ Zusammensetzung <ul style="list-style-type: none"> ■ Ein Mitglied pro Mitgliedstaat ■ Aufgaben <ul style="list-style-type: none"> ■ Rechnungsprüfung ■ Überwachung der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung

Gerichtshof der Europäischen Union: im 4. Teil zum Prozessrecht!

3. Abschnitt: Beitritt zur und Austritt aus der Europäischen Union

A. Beitritt

- 172 Die Ermöglichung eines Beitritts zur Union zielt – insoweit schließt sich der Kreis zur ursprünglichen Entstehung der Union – nicht nur auf eine geografische Erweiterung des Unionsgebietes, sondern auch darauf, **Frieden, Stabilität und Sicherheit in der Europäischen Union und auf dem europäischen Kontinent zu gewährleisten**.¹⁶⁹ Geht man von der geringen Anzahl der ursprünglichen Mitgliedstaaten aus, ist die Union angesichts dieser Zielsetzung auf Expansion über das gesamte europäische Festland hin ausgelegt – wie auch die bisherige Entwicklung der Union sowie die Vorbemerkungen vor dem jeweils ersten Artikel von EUV und AEUV zeigen. Der Beitritt zur Union war deshalb seit jeher in den Verträgen vorgesehen und ist in **Art. 49 EUV** verankert.

I. Beitrittsvoraussetzungen

- 173 Auch bei Erfüllung aller Beitrittskriterien gibt Art. 49 EUV **keinen Anspruch auf Beitritt** zur Union, da dieser nicht nur von den Voraussetzungen, sondern auch von der Zustimmung der Mitgliedstaaten abhängt.¹⁷⁰

1. Europäischer Staat

- 174 Um die beitriffsfähigen Staaten zu bestimmen, wird **nicht ausschließlich auf die geografische Lage** abgestellt. Zu den **europäischen Staaten** i.S.d. Art. 49 Abs. 1 S. 1 EUV gehören vielmehr diejenigen Staaten, die in einer nahen räumlichen und wirtschaftlichen Beziehung zur Union stehen und eine der Grundstruktur der anderen Mitgliedstaaten entsprechende freiheitliche, politische und wirtschaftliche Verfassung im Sinne der europäischen Tradition besitzen.¹⁷¹ Gleichwohl wirkt die Formulierung als Begrenzung: Staaten, die räumlich deutlich außerhalb der bisherigen Union liegen und über keinerlei Berührungspunkte mit ihr verfügen, sind von vornherein nicht beitriffsfähig.

So ist erklärlich, warum mit der Türkei, von der lediglich ein Teil nach geografischem Verständnis in Europa liegt, Beitrittsverhandlungen aufgenommen wurden,¹⁷² ein Beitrittsantrag Marokkos jedoch nicht zu Beitrittsverhandlungen führte.

2. Kopenhagener Kriterien

- 175 Art. 49 Abs. 1 S. 1 EUV macht den Beitritt von der **Einhaltung der in Art. 2 EUV genannten Grundwerte der Union** (sog. **Kopenhagener Kriterien**) abhängig. Auf diese Weise soll die Identität der Union als Rechtsgemeinschaft gesichert und die Legitimität der im Verbund von Union und Mitgliedstaaten ausgeübten Herrschaftsgewalt begründet werden.¹⁷³ Für einen Beitritt müssen die folgenden **vier Kriterien** erfüllt werden.

169 Ohler in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 49 EUV Rn. 3; Knauff DÖV 2010, 631, 632.

170 Cremer in: Calliess/Ruffert, Art. 49 EUV Rn. 4; Oppermann/Classen/Nettesheim § 42 Rn. 5; Sarcevic EuR 2002, 461, 479 f.

171 Ohler in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 49 EUV Rn. 14.

172 Oppermann/Classen/Nettesheim § 42 Rn. 8.

173 Ohler in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 49 EUV Rn. 15; Nettesheim EuR 2003, 36; Calliess JZ 2004, 1033, 1039 f.

- **Politisches Kriterium:** Der beitrittswillige Staat muss im Hinblick auf **Freiheit, Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit** den Grundsätzen entsprechen, auf denen die Union und die Verfassungen ihrer Mitgliedstaaten aufbauen.¹⁷⁴
- **Wirtschaftliches Kriterium:** Die Mitgliedschaft in der Union erfordert eine **funktionsfähige Marktwirtschaft** sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standhalten zu können.¹⁷⁵
- **Acquis-Kriterium:** Der beitrittswillige Staat muss überdies die Gewähr dafür bieten, dass er in der Lage ist, die aus der Mitgliedschaft in der Union erwachsenden **Verpflichtungen** in demselben Umfang zu übernehmen wie die übrigen Mitgliedstaaten. Der beitrittswillige Staat muss deshalb nicht nur an der Wirtschaftsgemeinschaft der Union partizipieren, sondern auch am in der Union entstandenen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie an der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (sog. **gemeinsamer Besitzstand**).¹⁷⁶
- **Aufnahmefähigkeits-Kriterium:** Die Union selbst muss die Fähigkeit besitzen und beibehalten, neue Mitglieder aufzunehmen, und zugleich die Stoßkraft bei der Vertiefung der europäischen Integration aufrechterhalten.¹⁷⁷

II. Beitrittsverfahren

Das Beitrittsverfahren ist in Art. 49 EUV sowie in den konkretisierenden Vorschriften des Ratsbeschlusses über das Beitrittsverfahren geregelt.¹⁷⁸ Es besteht aus der Verfahrenseinleitung, der Verhandlungsphase und dem Abschluss des Beitrittsvertrages. 176

1. Einleitung

Trifft ein europäischer Staat die **souveräne Entscheidung**, der Union beitreten zu wollen,¹⁷⁹ kann er das Beitrittsverfahren mit einem **Antrag** an den Rat einleiten, Art. 49 Abs. 1 S. 3 Hs. 1 EUV. Über den Antrag werden das **Europäische Parlament** sowie die **nationalen Parlamente** (Art. 49 Abs. 1 S. 2 EUV) und die **Kommission** in Kenntnis gesetzt. Diese gibt – obwohl in Art. 49 Abs. 1 EUV nicht ausdrücklich vorgesehen – eine **vorläufige Stellungnahme** dazu ab, ob die Beitrittsvoraussetzungen in einem Maße erfüllt sind, dass die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen empfohlen werden kann.¹⁸⁰ Auf dieser Grundlage trifft der **Rat** die Schlussfolgerung, ob mit dem antragstellenden Staat **Beitrittsverhandlungen** aufgenommen werden oder nicht. Fällt diese Entscheidung positiv aus, wird der antragstellende Staat als **Beitrittskandidat** bezeichnet. 177

Beitrittskandidaten sind derzeit Albanien, die Republik Nordmazedonien, Montenegro, Serbien und die Türkei. Potenzielle Beitrittskandidaten (Vorstufe zu Beitrittsverhandlungen) sind Bosnien und Herzegowina sowie Kosovo.¹⁸¹

174 Meng in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Art. 49 EUV Rn. 13; Oppermann/Classen/Nettesheim § 42 Rn. 10.

175 Meng in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Art. 49 EUV Rn. 13.

176 Oppermann/Classen/Nettesheim § 42 Rn. 12.

177 Meng in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Art. 49 EUV Rn. 13; Oppermann/Classen/Nettesheim § 42 Rn. 13.

178 Ratsbeschluss über das Beitrittsverfahren vom 09.06.1970, EA 1970, D 350.

179 Erzwungener Beitritt ist ausgeschlossen, vgl. EuGH NVwZ 2019, 143, 147 Rn. 65 *Wightman u.a.*

180 Cremer in: Calliess/Ruffert, Art. 49 EUV Rn. 2; Meng in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Art. 49 EUV Rn. 26.

181 Vgl. zu EU-Erweiterung auf dem westlichen Balkan Priebe EuZW 2020, 549.

2. Verhandlung

- 178 Im Anschluss an den positiven Beschluss nehmen der Rat und die Kommission die **Beitrittsverhandlungen** mit dem Beitrittskandidaten auf. Hierbei werden die Beitrittsbedingungen ausgehandelt und die erforderlichen Änderungen an den Verträgen der Union vorbereitet. Ein **Abbruch** der Verhandlungen ist jederzeit möglich; aufseiten der Union muss über einen solchen Abbruch der Rat befinden.¹⁸²

3. Abschluss

- 179 Erst nach dem Abschluss der Beitrittsverhandlungen findet die in Art. 49 EUV geregelte Beteiligung der Organe statt. Die **Kommission** gibt eine Stellungnahme zum geplanten Beitritt ab. Diese ist **unverbindlich**, da Art. 49 Abs. 1 S. 3 Hs. 2 EUV lediglich eine Anhörung der Kommission vorschreibt. Weiterhin wird die **Zustimmung** des **Europäischen Parlamentes** eingeholt. Verweigert das Parlament diese, ist der Beitritt des antragstellenden Staates ausgeschlossen,¹⁸³ was die herausgehobene Stellung des Parlaments zum Ausdruck bringt. Liegt die Zustimmung vor, hat schlussendlich der **Rat** durch **einstimmigen Beschluss** den Beitritt des Kandidaten zu beschließen. Verweigert der Rat den Beitritt oder das Europäische Parlament seine Zustimmung, steht dem Beitrittskandidaten zwar grundsätzlich der Rechtsweg zum Gerichtshof der Europäischen Union offen. Allerdings besteht weder ein Rechtsanspruch auf einen Beitritt zur Union noch ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung durch die Unionsorgane.¹⁸⁴

Vielmehr prüft der Gerichtshof lediglich die formalen Voraussetzungen, wie die Einhaltung des richtigen Verfahrensablaufs und der vorgeschriebenen Mehrheiten für die Entscheidungen der Organe.

- 180 Durch die Zustimmung und den Beschluss ist der Beitritt des Kandidaten noch nicht endgültig beschieden. Denn nach Art. 49 Abs. 2 EUV ist zum Beitritt ein **Vertrag zwischen dem Beitrittskandidaten und allen Mitgliedstaaten** erforderlich, der nach den verfassungsrechtlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten **ratifiziert** werden muss, also eine Beteiligung der nationalen Parlamente oder sogar die Durchführung eines Referendums voraussetzt. Hierbei kommt der **völkerrechtliche Charakter des Beitritts** zum Ausdruck.¹⁸⁵

III. Wirkungen des Beitritts

- 181 Sobald der Beitrittsvertrag von den Mitgliedstaaten ratifiziert wurde, wird der Beitrittskandidat zum **vollwertigen Mitgliedstaat der Europäischen Union**. Dies bedeutet, dass der neue Mitgliedstaat den oben beschriebenen sog. gemeinsamen Besitzstand, also das **gesamte primäre und sekundäre Unionsrecht sofort übernehmen** muss.¹⁸⁶

Um dem neuen Mitgliedstaat die dadurch erforderlich werdenden Anpassungen des nationalen Rechts sowie der Verwaltungspraxis zu ermöglichen, werden i.d.R. **Übergangsfristen** vereinbart.

182 Meng in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Art. 49 AEUV Rn. 27.

183 Ohler in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 49 EUV Rn. 25; Cremer in: Calliess/Ruffert, Art. 49 EUV Rn. 3.

184 Ohler in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 49 EUV Rn. 29; Cremer in: Calliess/Ruffert, Art. 49 EUV Rn. 4; vgl. auch Pechstein in: Streinz, Art. 49 EUV Rn. 15; Niedobitek DÖV 2003, 67, 70; a.A. Sarcevic EuR 2002, 461, 480 f.

185 Oppermann/Classen/Nettesheim § 42 Rn. 20.

186 EuGH Slg. 1982, 4261 *Metallurgiki Halyps*; Oppermann/Classen/Nettesheim § 42 Rn. 23; vgl. auch Ott EuZW 2000, 293.

B. Austritt

Vor der Regelung in Art. 50 EUV war umstritten, ob ein Austritt aus der Union überhaupt möglich ist.¹⁸⁷ Inzwischen ist die Vorschrift durch den Austritt Großbritanniens mit Ablauf des 31.01.2020 erstmalig zur Anwendung gelangt. **182**

Ungeregelt geblieben sind jedoch das **einvernehmliche Ausscheiden eines Mitgliedstaates**, die einvernehmliche **Auflösung der Union** sowie der **einseitige Ausschluss eines Mitgliedstaates**. Alle Maßnahmen werden auch ohne ausdrückliche Regelung nach allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätzen für möglich erachtet. Allerdings wären vor dem Ausschluss eines Mitgliedstaates zunächst die vertraglichen Rechtsschutzverfahren nach Art. 258 f. AEUV, das Zwangsgeldverfahren nach Art. 260 Abs. 2 AEUV sowie ggf. das Frühwarn- und Suspendierungsverfahren nach Art. 7 EUV auszuschöpfen,¹⁸⁸ sodass der Ausschluss allenfalls als ultima ratio in Betracht kommt.

I. Austrittsvoraussetzungen

Der Austritt eines Mitgliedstaates ist dessen **souveräne Entscheidung**. Art. 50 Abs. 1 EUV ist als **einseitiges Kündigungsrecht** der Mitgliedstaaten ausgestaltet, das nach h.M. an **keine materiellen Voraussetzungen** geknüpft ist, sondern allein auf dem Willen des Mitgliedstaats zum Austritt beruht.¹⁸⁹ Hierfür spricht insbesondere der **Wortlaut** des Art. 50 Abs. 1 EUV, der verlangt, dass der Austritt im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Vorschriften des Mitgliedstaates erfolgt. **183**

Von Teilen der Lit. werden aufgrund der fortschreitenden Integration und der unbestimmten Vertragslaufzeit Einschränkungen befürwortet: Zum Teil wird aus dem Prinzip der Unionstreue eine grundsätzliche Vertragserfüllungs- und Unterstützungspflicht hergeleitet, die bei der Anwendung des Austrittsrechts ebenfalls zu berücksichtigen sei.¹⁹⁰ Andere Teile der Lit. wollen einen Austritt nur nach Ausschöpfung aller Kompromissmöglichkeiten unter Beachtung des Solidaritätsprinzips zulassen.¹⁹¹

II. Austrittsverfahren

1. Mitteilung der Austrittsabsicht

Das Austrittsverfahren beginnt mit der **Mitteilung der Austrittsabsicht** des Mitgliedstaates an den Europäischen Rat, Art. 50 Abs. 2 S. 1 EUV. Da es sich bei der Austrittsmitteilung um eine einseitige empfangsbedürftige Willenserklärung handelt, die ohne die Einhaltung von Voraussetzungen von dem jeweiligen Mitgliedstaat abgegeben werden kann, bleibt es dem Mitgliedstaat unbenommen, die Austrittserklärung jederzeit und ohne Einhaltung von Voraussetzungen **einseitig zurückzunehmen**, sofern die Rücknahme eindeutig und unbedingte vor dem Abschluss eines Austrittsabkommens und vor Ablauf der Frist aus Art. 50 Abs. 3 EUV erfolgt.¹⁹² In seiner Entscheidung im Vorfeld des Austritts Großbritanniens (sog. Brexit) betonte der Gerichtshof, dass Mitgliedstaaten weder zum Beitritt in die Union noch spiegelbildlich zum Austritt gezwungen werden **184**

¹⁸⁷ Die h.M. verneinte dabei eine Möglichkeit des einseitigen Austritts aus der Union mangels vertraglicher Grundlage, vgl. Calliess in: Calliess/Ruffert, Art. 50 EUV Rn. 2 m.w.N. in FN 3.

¹⁸⁸ Dörr in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 50 EUV Rn. 46; Haratsch/Koenig/Pechstein Rn. 116; Puttler EuR 2004, 669, 678 f.

¹⁸⁹ EuGH NVwZ 2019, 143, 146 Rn. 50 *Wightman u.a.*; Dörr in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 50 EUV Rn. 17 f.; Thiele EuR 2016, 281, 296.

¹⁹⁰ Zeh ZEuS 2004, 173, 199.

¹⁹¹ Gussone, Das Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union und seine Grenzen, 2006, S. 218.

¹⁹² EuGH NVwZ 2019, 143 *Wightman u.a.*; m.Anm. Kämmerer NVwZ 2019, 129 und Ruffert JuS 2019, 407; Skouris EuZW 2016, 806, 807.

könnten. Die vorgebrachten Gegenargumente, der zunächst austrittswillige Mitgliedstaat könnte die Regelungen in Art. 50 Abs. 2, 3 EUV umgehen und einseitig einen Neubeginn der Frist aus Art. 50 Abs. 3 EUV bewirken, wenn er zunächst den Austrittsantrag zurücknehme und ihn dann unverzüglich neu stelle, ließ der Gerichtshof nicht gelten. In der Rücknahme der Austrittsabsicht komme die souveräne Entscheidung des Mitgliedstaates zum Ausdruck, den Status als Mitgliedstaat der Union behalten zu wollen.¹⁹³

2. Austrittsverhandlungen

- 185** An die Mitteilung schließen sich nach Art. 50 Abs. 2 S. 1 EUV die **Verhandlungen über ein Austrittsabkommen** an. Hierbei handelt es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag, welcher das „**Wie**“ des Austritts regelt. Er wird auf Grundlage der Leitlinien des Europäischen Rates zwischen der Union und dem Mitgliedstaat ausgehandelt. Die übrigen Mitgliedstaaten sind – anders als beim Beitritt eines neuen Mitgliedstaates – weder am Abschluss des Abkommens beteiligt noch müssen sie diesen zu seiner Wirksamkeit ratifizieren.¹⁹⁴ Die Mitgliedstaaten wirken ausschließlich vermittelt über die europäischen Organe an der Gestaltung des Austritts mit. Der Austritt stellt sich damit nach seiner Konstruktion **nicht als actus contrarius zum Beitritt** dar. Denn das Abkommen über den Austritt wird nicht zwischen dem austrittswilligen Staat und den übrigen Mitgliedstaaten, sondern nur mit der Union abgeschlossen. Dies wird damit begründet, dass der Beitrittsvertrag von den Mitgliedstaaten mit der **antizipierten Zustimmung zur Auflösung des Beitrittsvertrages** zu den nach Art. 50 EUV ausgehandelten Bedingungen abgeschlossen worden ist.¹⁹⁵
- 186** Inhaltlich soll das Abkommen die **Einzelheiten des Austritts** und die **künftigen Beziehungen zur Union** regeln. Hierin liegt die größte Hürde, da die Union zwei unterschiedliche Ziele im Auge behalten und im Abkommen miteinander in Einklang bringen muss: Zum einen muss der Union gerade bei langjährigen Mitgliedstaaten daran gelegen sein, auch zukünftig eine wirtschaftliche Kooperation möglich zu machen und deren Zugang zum Binnenmarkt zu erhalten. Zum anderen darf sie dem austrittswilligen Mitgliedstaat nicht zu sehr entgegenkommen, da es ansonsten für weitere Mitgliedstaaten Anreize setzen könnte, ebenfalls aus der Union auszutreten.
- Die stockenden Verhandlungen im Rahmen des Brexit, die Verlängerung der Frist sowie der – mitunter überraschende – Zusammenhalt der übrigen Mitgliedstaaten während der Verhandlungen haben gezeigt, dass es Großbritannien nicht gelungen ist, sich die „Integrationsrosinen“ für die weitere Zusammenarbeit mit der EU herauszupicken.¹⁹⁶
- 187** Für die Verhandlungen legt der Europäische Rat **Leitlinien** fest (Art. 50 Abs. 2 S. 2 EUV), durch die z.B. die Reihenfolge der zu klärenden Themenbereiche für die Austrittsverhandlungen vorgegeben wird. Aufgrund der Verweisung in Art. 50 Abs. 2 S. 3 EUV auf Art. 218 Abs. 3 AEUV werden die weiteren Verhandlungen aufgrund dieser Leitlinien durch die **Kommission** geführt.¹⁹⁷

¹⁹³ EuGH NVwZ 2019, 143, 147 *Wightman u.a.*; kritisch dazu Kämmerer NVwZ 2019, 129, 131.

¹⁹⁴ Calliess in: Calliess/Ruffert, Art. 50 EUV Rn. 5; Thiele EuR 2016, 281, 298.

¹⁹⁵ Meng in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Art. 50 Rn. 7.

¹⁹⁶ Mit dieser Befürchtung Thiele EuR 2016, 281, 300.

¹⁹⁷ Dörr in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 50 EUV Rn. 27; Skouris EuZW 2016, 806, 808; a.A. (Europäischer Rat) Calliess in: Calliess/Ruffert, Art. 50 Rn. 5.

Für den Abschluss der Verhandlungen setzt Art. 50 Abs. 3 EUV den Parteien eine **Frist von zwei Jahren**. Die Frist beginnt mit der Mitteilung des Mitgliedstaates, aus der Union austreten zu wollen. Sollte innerhalb dieser Frist kein Austrittsabkommen abgeschlossen werden, wird der **Austritt ohne Abkommen** vollzogen (sog. „sunset clause“),¹⁹⁸ d.h. der Austritt aus der Union wird wirksam, ohne dass die Umstände des Austritts sowie die weiteren Beziehungen zur Union geregelt wären. Damit erlangt der dann ehemalige Mitgliedstaat den Status eines Drittstaates. Die Frist kann allerdings vom Europäischen Rat im Einvernehmen mit dem Mitgliedstaat verlängert werden, Art. 50 Abs. 3 a.E. EUV.

Ist das Abkommen ausgehandelt, wird es gemäß Art. 50 Abs. 2 S. 4 EUV **vom Rat** im Namen der Union **abgeschlossen**. Der Rat muss den Abschluss mit qualifizierter Mehrheit beschließen, wobei aufgrund des Ausschlusses des Mitgliedstaates von der Abstimmung (vgl. Art. 50 Abs. 4 UAbs. 1 EUV) für die Bestimmung der erforderlichen Mehrheit Art. 238 Abs. 3 Buchst. b AEUV zur Anwendung kommt, auf den Art. 50 Abs. 4 UAbs. 2 EUV verweist. Zudem ist die **Zustimmung des Europäischen Parlaments** erforderlich.

Präzise **inhaltliche Vorgaben** für das Abkommen bestehen nicht. Art. 50 Abs. 2 S. 2 EUV verlangt lediglich, dass das Abkommen die Einzelheiten des Austritts regelt und die künftigen Beziehungen des Mitgliedstaates zur Union berücksichtigt werden sollen. Das Abkommen bildet somit ein **flexibles Instrument**, das die Besonderheiten des jeweiligen Austrittsfallens angemessen würdigen kann. Damit wird auch ein schrittweiser Austritt oder sogar ein Teilaustritt möglich.¹⁹⁹

So auch beim Brexit: Das mit Ablauf des 31.01.2020 in Kraft getretene Abkommen zwischen der Union und Großbritannien sah eine Übergangszeit zunächst bis zum 31.12.2020 vor, in der Großbritannien formal kein Mitgliedstaat mehr ist, aber weiterhin das Unionsrecht auf seinem Hoheitsgebiet zur Anwendung gelangen lässt. Inzwischen ist das „Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft einerseits und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland andererseits“ geschlossen und am 01.01.2021 vorläufig in Kraft getreten.²⁰⁰ Mit Zustimmung des Europäischen Parlaments vom 28.04.2021 gilt es nun endgültig.

III. Austrittsfolgen

Der Austritt bewirkt, dass das **primäre und sekundäre Unionsrecht** ab dem Austrittszeitpunkt **nicht mehr zur Anwendung** gelangen. Durch Richtlinien harmonisiertes nationales Recht gilt fort, kann aber durch den ehemaligen Mitgliedstaat frei abgeändert werden. Bis zum Austrittszeitpunkt – während der Verhandlungen – bleibt der Mitgliedstaat vollwertiges Mitglied der Union mit allen Rechten und Pflichten.²⁰¹

Vorbehaltlich einer anderweitigen Regelung im Austrittsabkommen wird der nun ehemalige Mitgliedstaat **behandelt wie jeder andere Drittstaat**. Dies kommt vor allem dadurch zum Ausdruck, dass bei einer Revision der Austrittsentscheidung ein erneuter Beitritt zur Union zwar möglich, aber das Beitrittsverfahren nach Art. 49 EUV mit dem ehemaligen Mitgliedstaat in gleichem Umfang durchzuführen ist wie mit jedem anderen beitriftswilligen Staat. Dies wird durch Art. 50 Abs. 5 EUV ausdrücklich klargestellt.

¹⁹⁸ Vgl. Meng in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Art. 50 EUV Rn. 6; Thiele EuR 2016, 281, 298.

¹⁹⁹ Dörr in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 50 EUV Rn. 28 ff.

²⁰⁰ Dazu Priebe EuZW 2021, 89; Philipp EuZW 2021, 363; Hördt/Hornung/O'Brien EuZW 2021, 430 u. 534.

²⁰¹ EuGH NVwZ 2019, 297, 298 Rn. 54 M.A. u.a.; Urt. v. 19.09.2018 - C-327/18 PPU, BeckRS 2018, 22076 Rn. 45 RO; Dörr in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 50 EUV Rn. 21, 41; Philipp EuZW 2017, 326.

Das Diskriminierungsverbot schlägt sogar bis auf die deutschen Grundrechte durch: Für die Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen aus Art. 19 Abs. 3 GG hat das BVerfG entschieden, dass juristische Personen mit Sitz in der Union wegen Art. 18 AEUV nicht schlechter gestellt werden dürfen als inländische juristische Personen.⁴⁴³

Neben Art. 18 AEUV hat das Diskriminierungsverbot auch **spezielle Ausprägungen** erfahren, die dem allgemeinen Diskriminierungsverbot in der Anwendung vorgehen. Hierzu gehören die **Grundfreiheiten** aus den Art. 28 ff. AEUV (s. Rn. 430 ff).

In den Fokus ist das allgemeine Diskriminierungsverbot im Zusammenhang mit der in Deutschland geplanten **Pkw-Maut** gerückt. **407**

Fall 7: Pkw-Maut

§ 1 des Infrastrukturabgabengesetzes (InfrAG) sieht eine Abgabe für die Benutzung der Bundesautobahnen für Pkw bis zu 3,5 t Gesamtgewicht vor (Infrastrukturabgabe, sog. Pkw-Maut). Die Abgabe kann durch Erwerb von Vignetten mit unterschiedlichen Gültigkeitszeiträumen beglichen werden, deren Höhe sich nach der Beschaffenheit des Motors und der vom Fahrzeug erfüllten Emissionsklasse errechnet. Handelt es sich um ein in Deutschland zugelassenes Fahrzeug, muss unabhängig von der tatsächlichen Benutzung eine Jahresvignette erworben werden. Ist das Fahrzeug im Ausland zugelassen, entsteht die Abgabepflicht mit der ersten Benutzung der Autobahn nach dem Grenzübertritt. Die Gesetzesbegründung weist darauf hin, dass die Einführung der Infrastrukturabgabe zum einen aus Gründen des Umweltschutzes, zum anderen zur Durchführung eines Systemwechsels erfolge. Bislang würde die Erhaltung und der Ausbau der Autobahnen ausschließlich aus Steuermitteln finanziert. Ausländische Fahrer, welche die Autobahnen benutzten, würden so nicht an den Kosten beteiligt. Mit der Infrastrukturabgabe vollziehe man einen Wechsel von der Steuer- zur Nutzerfinanzierung, um eine gleichmäßige Verteilung der Kostenlast zu erreichen. Um eine doppelte Belastung der deutschen Autofahrer, die über die Kfz-Steuer bereits zu einem Kostenbeitrag herangezogen würden, zu vermeiden, trat zeitgleich mit dem InfrAG eine Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes (KraftStG) in Kraft. Danach soll sich die für die in Deutschland zugelassenen Fahrzeuge zu entrichtende Kfz-Steuer um den Betrag verringern, der dem Wert der zu erwerbenden Jahresvignette entspricht. Erstmals angewendet werden soll diese Verringerung, wenn auch die Infrastrukturabgabe erstmalig erhoben wird. Einige EU-Mitgliedstaaten sehen in der Kombination von Infrastrukturabgabe und Kfz-Steuersenkung eine nicht gerechtfertigte Diskriminierung der Unionsbürger. Zu Recht?

Bearbeitungsvermerk: Art. 92 AEUV sowie Grundfreiheiten sind nicht zu prüfen. Auf den Vollzug der Infrastrukturabgabe ist ebenfalls nicht einzugehen.

Ein **Verstoß gegen das allgemeine Diskriminierungsverbot aus Art. 18 Abs. 1 AEUV** liegt vor, wenn es anwendbar ist, eine Ungleichbehandlung von Unionsbürgern aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit vorliegt und diese nicht gerechtfertigt ist. **408**

⁴⁴³ BVerfG RÜ 2011, 723, 724; a.A. in Bezug auf Art. 12 GG BVerfG NJW 2016, 1436.

Ein Verstoß gegen Art. 110 AEUV scheidet von vornherein aus, da die Vorschrift ihrem Wortlaut nach nur spezifisch auf den Warenverkehr zugeschnittene Abgaben erfasst. Die Pkw-Maut knüpft jedoch nicht an die Warenbeförderung, sondern an die Straßennutzung an.⁴⁴⁴ Zudem liegt kein Verstoß gegen die unionale Kompetenzordnung vor. Zwar gehört die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur gemäß Art. 4 Abs. 2 Buchst. g AEUV zur geteilten Unionskompetenz, aber die Union hat noch keine entsprechende Regelung für Pkw mit einem zulässigen Gesamtgewicht von bis zu 3,5 t getroffen.⁴⁴⁵ Lediglich die Nutzung der Autobahnen durch schwere Nutzfahrzeuge wurde durch die Richtlinie 1999/62/EG (sog. Wegekosten- bzw. Eurovignetten-Richtlinie) geregelt.

I. Art. 18 AEUV müsste zunächst **anwendbar** sein.

409 1. Das setzt zunächst voraus, dass ein **Sachverhalt mit Unionsrechtsbezug** gegeben ist. Dies ist der Fall, wenn der einschlägige Sachverhalt im Zusammenhang mit einer im AEUV geregelten Materie steht.⁴⁴⁶ Die Einführung einer Pkw-Maut steht in engem Zusammenhang mit dem gemeinsamen Verkehrsrecht, zu deren Entwicklung und Durchführung die Union nach Art. 90 AEUV verpflichtet ist. Darüber hinaus ist die Benutzung der deutschen Autobahnen nicht nur durch Deutsche, sondern auch durch Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten denkbar, so dass der erforderliche Unionsrechtsbezug vorliegt.

410 2. Vorrangige Diskriminierungsverbote, hinter die Art. 18 Abs. 1 AEUV als **subsidiär** zurücktreten würde, sind nicht einschlägig, sodass das allgemeine Diskriminierungsverbot **anwendbar** ist.

Aufgrund des Bearbeitungsvermerks mussten Sie hier nicht weiter differenzieren. Der Gerichtshof prüft in der zur deutschen Pkw-Maut ergangenen Entscheidung Fahrten am Maßstab des allgemeinen Diskriminierungsverbotes, die einen privaten Anlass haben und damit nicht in den Anwendungsbereich der Warenverkehrs- oder der Dienstleistungsfreiheit fallen.⁴⁴⁷ Dabei überrascht der Prüfungsaufbau des Gerichtshofs: Er beginnt mit der Prüfung des Art. 18 AEUV, obwohl die Grundfreiheiten dem allgemeinen Diskriminierungsverbot im Wege der Spezialität vorgehen. In einer früheren Entscheidung hat der Gerichtshof zudem eine Maut für gewerbliche Fahrzeuge mit einem Gesamtgewicht über 3,5 t für mit Art. 92 AEUV unvereinbar erklärt.⁴⁴⁸

411 3. Ob das Diskriminierungsverbot nur einschlägig ist, wenn **Unionsbürger** betroffen sind, lässt sich dem Wortlaut des Art. 18 Abs. 1 AEUV nicht entnehmen. Dieser verbietet nur die Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit, ohne dabei konkret auf die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates abzustellen. Auch die systematische Stellung sowie die Überschrift des Abschnitts des AEUV sprechen **nicht für eine zwingende Beschränkung des persönlichen Schutzbereichs auf Unionsbürger**. Diesen wird der Schutz aber **in jedem Fall** zuteil.⁴⁴⁹

Der Gerichtshof hat bislang nur entschieden, dass sich auf Art. 18 AEUV auch berufen darf, wer neben der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates die eines Drittstaates besitzt.⁴⁵⁰ Darüber hinaus hat er das Diskriminierungsverbot in einem Fall für unanwendbar gehalten, bei dem es

444 Korte/Gurreck EuR 2014, 420, 425; Kainer/Ponterlitschek ZRP 2013, 198, 200.

445 Schiedermaier/Koppe Jura 2016, 406, 408 f.

446 von Bogdandy in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 18 AEUV Rn. 33; Haratsch/Koenig/Pechstein Rn. 753; Schiedermaier/Koppe Jura 2016, 406, 411; vgl. auch EuGH EuZW 2009, 862, 864 Rn. 25 ff. *Gottwald*.

447 EuGH RÜ 2019, 519, 520 *Österreich/Deutschland*; vgl. auch Korte/Gorreck EuR 2014, 420, 427 f., die auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit abstellen; kritisch zur Subsidiarität Kainer/Fischinger-Corbo EuZW 2019, 894, 896.

448 EuGH NJW 1992, 1949 *Kommission/Deutschland*.

449 Streinz in: Streinz, Art. 18 AEUV Rn. 39 f.; differenzierend von Bogdandy in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 18 AEUV Rn. 30 f.; a.A. Rust in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Art. 18 AEUV Rn. 45; Rossi EuR 2000, 197, 202: nur Unionsbürger.

450 EuGH NJW 1997, 3299 *Saldanha*; EuZW 2004, 507 *Collins*.

um den Ausschluss von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten von Sozialhilfeleistungen ging, die Drittstaatsangehörigen gewährt wurden.⁴⁵¹

Das InfrAG sieht die Vignettenpflicht ausnahmslos für jeden Benutzer der Bundesautobahnen vor. Dementsprechend sind – zumindest auch – die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten betroffen, welche die Bundesautobahnen nutzen.

- II. In der Erhebung der Pkw-Maut bei gleichzeitiger Kraftfahrzeugsteuerreduzierung müsste eine **Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit** liegen.
1. Eine **unmittelbare Diskriminierung** ist gegeben, wenn eine unterschiedliche Regelung ausdrücklich an das Kriterium der Staatsangehörigkeit geknüpft wird.⁴⁵² Dies ist nicht der Fall, da das InfrAG allen und nicht nur ausländischen Autobahnnutzern die Verpflichtung zum Erwerb einer Vignette auferlegt. **412**
 2. Art. 18 Abs. 1 AEUV steht aber – insbesondere vor dem Hintergrund des aus Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 EUV folgendem Grundsatz der praktischen Wirksamkeit des Unionsrechts (**effet utile**) – nicht nur der unmittelbaren Diskriminierung entgegen. Vielmehr verbietet die Vorschrift auch **mittelbare Diskriminierungen**. Diese liegen vor, wenn trotz Anwendung anderer Unterscheidungsmerkmale Diskriminierungen ausländischer Staatsangehöriger bewirkt werden.⁴⁵³ **413**
 - a) Gegen eine Benachteiligung spricht, dass die Pkw-Maut **für alle Straßenbenutzer** eingeführt wird. Hierin liegt eine Belastung aller Verkehrsteilnehmer, ohne dass eine Differenzierung nach der Staatsangehörigkeit oder anderen Differenzierungsmerkmalen vorgenommen würde. **414**
 - b) Etwas anderes gilt jedoch, wenn die Infrastrukturabgabe und die Kfz-Steuerenkung **unionsrechtlich zusammen beurteilt** werden müssen. Hierfür spricht bereits, dass die Anwendung der Steuerentlastung vom Beginn der Erhebung der Infrastrukturabgabe abhängig gemacht worden ist. Des Weiteren entspricht die Steuerentlastung, die den Haltern von in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen zukommt, der Höhe nach genau dem Betrag der Infrastrukturabgabe, die diese Halter im Voraus entrichten mussten. Daraus folgt, dass die Steuerentlastung bei der Kfz-Steuer in allen Fällen dazu führt, dass die neue Belastung durch die Infrastrukturabgabe für Halter von in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen zumindest kompensiert wird.⁴⁵⁴ Beide Maßnahmen sind deshalb im Rahmen einer Gesamtbetrachtung zu beurteilen.⁴⁵⁵ **415**
 - c) Hieraus folgt zugleich die **mittelbare Diskriminierung** der ausländischen Autobahnbenutzer: Wenn alle Benutzer deutscher Autobahnen unabhängig vom Ort ihrer Zulassung der Infrastrukturabgabe unterliegen, Haltern von in **416**

⁴⁵¹ EuGH EuZW 2009, 702 *Vatsouras und Koupatantze*.

⁴⁵² EuGH NJW 1997, 3299 Rn. 25 *Saldanha*; Boehme-Neßler NVwZ 2014, 97, 98.

⁴⁵³ EuGH RÜ 2019, 519, 520 Rn. 42 *Österreich/Deutsch* EuZW 2010, 465, 467 Rn. 41 *Bressol*; EuZW 2001, 413, 416 Rn. 40 *ÖGB*; von Bogdandy in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 18 AEUV Rn. 10; Boehme-Neßler NVwZ 2014, 97, 98.

⁴⁵⁴ EuGH RÜ 2019, 519, 520 Rn. 44 *Österreich/Deutschland*; m.Anm. Streinz JuS 2019, 825; Boehme-Neßler NVwZ 2014, 97, 101; kritisch Kainer/Fischinger-Corbo EuZW 2019, 894, 898.

⁴⁵⁵ Martinez in: Calliess/Ruffert, Art. 92 AEUV Rn. 7; Ogorek JA 2020, 74, 76; Schiedermaier/Koppe Jura 2016, 406, 409; Zabel NVwZ 2019, 1032; a.A. (nur politischer, kein rechtlicher Zusammenhang): Hindelang/Berner JuS 2014, 812, 816.

Dienstleistungsfreiheit, Art. 56 AEUV

I. Anwendbarkeit

Keine Verkehrsdienstleistung nach Art. 58 Abs. 1 AEUV, kein aufgrund von Art. 59 AEUV erlassenes Sekundärrecht

II. Schutzbereich

1. Sachlicher Schutzbereich

- a) Dienstleistung = jede selbstständig und vorübergehend ausgeführte Leistung nicht körperlicher Art, die in der Regel gegen ein Entgelt erbracht wird
- b) Grenzüberschreitender Bezug
 - Aktive Dienstleistungsfreiheit
 - Passive Dienstleistungsfreiheit
 - Auslandsbedingte Dienstleistungen
 - Korrespondenzdienstleistung

2. Persönlicher Schutzbereich

- a) Unionsbürger
- b) Gesellschaften, Art. 62 i.V.m. Art. 54 AEUV

3. Keine Bereichsausnahme für Tätigkeiten, die in einem Mitgliedstaat dauernd oder zeitweise mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind, Art. 62 i.V.m. Art. 51 AEUV

III. Beschränkung

1. Offene oder versteckte Diskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit

Beachte: Rechtfertigung dann nur nach Art. 62 i.V.m. Art. 52 Abs. 1 AEUV möglich!

2. Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit = jede Maßnahme, die geeignet ist, die Tätigkeit des Dienstleistenden, der in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist und dort rechtmäßig ähnliche Dienstleistungen erbringt, zu unterbinden oder zu behindern, selbst wenn sie unterschiedslos für einheimische Dienstleistende sowie für Dienstleistende anderer Mitgliedstaaten gilt

IV. Rechtfertigung

1. Ausdrücklicher geschriebener Rechtfertigungsgrund, Art. 62 i.V.m. Art. 52 AEUV

- a) Öffentliche Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit
- b) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit: legitimes Ziel, geeignet, erforderlich

2. Ungeschriebener Rechtfertigungsgrund

- a) Beschränkung wird in nicht-diskriminierender Weise angewendet
- b) Zwingender Grund des Allgemeinwohls
- c) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit: legitimes Ziel, geeignet, erforderlich

3. EU-Grundrechte

A. Zulässigkeit

Die Voraussetzungen der Zulässigkeit des Vertragsverletzungsverfahrens unterscheiden sich in den beiden Konstellationen nur marginal im Hinblick auf das Vorverfahren.

Aufbauschema: Zulässigkeit Vertragsverletzungsverfahren

I. Zuständigkeit

II. Parteifähigkeit

1. Aktiv: Kommission (Art. 258 AEUV) / Mitgliedstaat (Art. 259 AEUV)
2. Passiv: betroffener Mitgliedstaat

III. Vorverfahren

- Bei Einleitung durch Mitgliedstaat: Vertragsverletzungsrüge ggü. Kommission
- Mahnschreiben/Anhörung des Mitgliedstaats durch die Kommission
- Begründete Stellungnahme der Kommission bei Nichtabhilfe
- Fruchtloser Fristablauf

IV. Klagegegenstand

V. Rechtsschutzbedürfnis

VI. Form

Fall 17: Vertragsverletzungsverfahren

Nach der deutschen Rechtsordnung üben die Notare ihre Tätigkeiten – außer in Baden-Württemberg – freiberuflich aus. Die Ausgestaltung der Tätigkeit findet sich in der Bundesnotarordnung (BNotO). Nach § 1 BNotO werden Notare in den Ländern als unabhängige Träger eines öffentlichen Amtes für die Beurkundung von Rechtsgeschäften und anderen Aufgaben der vorsorgenden Rechtspflege bestellt. Nach § 5 BNotO darf nur ein deutscher Staatsangehöriger zum Notar bestellt werden.

Die Kommission sandte ein Mahnschreiben mit Fristsetzung an die Bundesrepublik Deutschland, in dem sie die Ansicht vertrat, dass das Staatsangehörigkeitserfordernis in § 5 BNotO mit der Niederlassungsfreiheit aus Art. 49 AEUV unvereinbar sei, da es eine nach dem AEUV verbotene Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit darstelle. Auf das Mahnschreiben antwortete die Bundesrepublik Deutschland, dass die Ausübung des Notarberufs eine „Ausübung öffentlicher Gewalt“ i.S.d. Art. 51 AEUV darstelle und die Niederlassungsfreiheit insofern nicht betroffen sei. Daraufhin übersandte die Kommission eine mit Gründen versehene Stellungnahme, mit der sie die Bundesrepublik Deutschland aufforderte, binnen zwei Monaten Maßnahmen zu ergreifen, um den Verstoß gegen die Niederlassungsfreiheit abzustellen. Da die Bundesrepublik Deutschland der Aufforderung nicht nachkam, leitete die Kommission beim Gerichtshof zwei Monate nach Fristablauf formgemäß ein Vertragsverletzungsverfahren ein. Ist das Vertragsverletzungsverfahren zulässig?

Klausurhinweis: Beachten Sie die Fallfrage! Oft wird in europarechtlichen Examensklausuren in einer gesonderten Frage oder in einem ersten Fallteil ausschließlich nach der Zulässigkeit des jeweiligen Verfahrens gefragt. Ausführungen zur Begründetheit verbieten sich dann.

Das Vertragsverletzungsverfahren ist **zulässig**, wenn der Rechtsweg zum Gerichtshof eröffnet ist und die sonstigen Zulässigkeitsvoraussetzungen vorliegen.

I. Der angerufene **Gerichtshof** müsste **zuständig** sein.

685

Klausurhinweis: Unter diesem Obersatz wird nicht nur die Zuständigkeit des Spruchkörpers (Gerichtshof, Gericht) geprüft, sondern damit zugleich die Rechtswegeröffnung anhand des statthaften Rechtsbehelfs. Damit entspricht die Prüfung derjenigen der Zuständigkeit des BVerfG in verfassungsprozessualen Klausuren.

Die Kommission rügt im vorliegenden Verfahren eine Verletzung der Niederlassungsfreiheit durch die deutschen Vorschriften der BNotO, sodass ein **Vertragsverletzungsverfahren gemäß Art. 258 AEUV** als **statthafter Rechtsbehelf** in Betracht kommt. Da Art. 258 Abs. 2 AEUV nur den Gerichtshof der Europäischen Union als Organ in Bezug nimmt, folgt hieraus keine Zuständigkeitsregelung. Die Zuständigkeit liegt vielmehr aufgrund eines **Umkehrschlusses aus Art. 256 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV** beim **Gerichtshof**, der das Vertragsverletzungsverfahren nicht benennt und insofern keine Zuständigkeitsübertragung auf das Gericht vornimmt.

II. Die Kommission und die Bundesrepublik müssten aktiv bzw. passiv parteifähig sein.

686

1. Zur Einleitung des Verfahrens und damit **aktiv parteifähig** ist die Kommission, Art. 258 Abs. 2 AEUV.

Gemäß Art. 259 AEUV ist auch ein (anderer) **Mitgliedstaat** aktiv parteifähig und damit zur Einleitung des Vertragsverletzungsverfahrens berechtigt. Zwar ist auch in dieser Konstellation ein von der Kommission durchzuführendes Vorverfahren der Klageerhebung vorgeschaltet. Aber das Vertragsverletzungsverfahren wird in der Konstellation der sog. **Staatenklage** nach erfolglosem Vorverfahren nicht von der Kommission, sondern von dem Mitgliedstaat eingeleitet.

2. **Passiv parteifähig** ist hingegen der Mitgliedstaat, dem die Verletzung des Unionsrechts zur Last gelegt wird. Dies ist hier die Bundesrepublik Deutschland.

III. Das Vertragsverletzungsverfahren ist ferner nur zulässig, wenn der Verfahrenseinleitung ein **erfolglos durchgeführtes Vorverfahren** vorausgegangen ist.

687

Nur in den Fällen der Art. 108 Abs. 2, 114 Abs. 9, 348 Abs. 2 AEUV ist ein Vorverfahren **ausnahmsweise entbehrlich**. Sofern es sich um eine Staatenklage handelt, wird das Vorverfahren durch eine Verletzungsrüge des anzeigenden Mitgliedstaates eingeleitet, die an die Kommission gerichtet ist.

1. Nach Art. 258 Abs. 1 Hs. 2 AEUV hat die Kommission dem betroffenen Mitgliedstaat die Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen (sog. **erstes Mahnschreiben**). Dabei hat sie dem Mitgliedstaat die Tatsachen mitzuteilen, in denen sie den Vertragsverstoß sieht und die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens anzukündigen. Zudem muss die Kommission dem Mitgliedstaat eine Frist setzen, in der er sich zu den Vorwürfen äußern kann.⁸³⁶

688

⁸³⁶ Karpenstein in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 258 AEUV Rn. 33.