

Binnenmarktrecht

§ 3 Die Grundfreiheiten - Überblick

I. Bedeutung und Systematik

- zur Bedeutung der (vier) Grundfreiheiten siehe schon Art. 14 Abs. 2 EGV → dort wird der Binnenmarkt über die Gewährleistung des freien Verkehrs von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital definiert
- heute wird das ursprüngliche Konzept des „Marktbürgers“ zunehmend überlagert von anderen Aspekten → insb. von der Unionsbürgerschaft (Art. 17 EGV) → die Personenverkehrsfreiheiten haben trotzdem eigenständige Bedeutung behalten, denn ihnen geht es nicht nur um Bewegungsfreiheit, sondern darüber hinaus um die Freiheit zur wirtschaftlichen Betätigung; außerdem gewähren sie teilweise günstigere Rechtspositionen
- die Grundfreiheiten lassen sich zunächst einteilen in die **Warenverkehrsfreiheit** (Art. 23 ff. EGV), die **Personenverkehrsfreiheiten** und die **Kapitalverkehrsfreiheit** (Art. 56 Abs. 1, 57 ff. EGV)
- zu den Personenverkehrsfreiheiten werden gezählt die **Freizügigkeit der Arbeitnehmer** (Art. 39 ff. EGV), die **Niederlassungsfreiheit** (Art. 43 ff. EGV) und die **Dienstleistungsfreiheit** (Art. 49 ff. EGV), die jedoch sowohl produktbezogene wie auch personenbezogene Aspekte aufweist und deshalb eine Sonderstellung einnimmt
- die **Freiheit des Zahlungsverkehrs** (Art. 56 Abs. 2 EGV) bildet eine notwendige Hilfs- bzw. Annexfreiheit

II. Inhalt der Grundfreiheiten: Vom Diskriminierungs- zum Beschränkungsverbot

- ursprünglich wurden die Grundfreiheiten als bloße Diskriminierungsverbote verstanden → dieses Verständnis ist noch immer teilweise am Wortlaut erkennbar (vgl. insb. Art. 39 Abs. 2, Art. 43 Abs. 2, Art. 50 Abs. 2 EGV) → Ausländer und ausländische Waren sollen nicht schlechter behandelt werden als die eigenen Staatsangehörigen und die im Inland hergestellten Produkte
- da aber auch Regelungen, die unterschiedslos für In- und Ausländer gelten, die Ausübung der Grundfreiheiten erschweren oder verhindern können, hat der EuGH in seiner Rechtsprechung die Grundfreiheiten schrittweise hin zu Beschränkungsverboten entwickelt → erlangte wesentliche Bedeutung zunächst für die Warenverkehrsfreiheit:

EuGH, 20.02.1979, Rs. 120/78, Slg. 1979, 649 („Cassis de Dijon“)

- zur Relevanz für die Personverkehrsfreiheiten vgl. z.B.:

EuGH, 12.12.1995, Rs. C-415/93, Slg. 1995, I-4921 („Bosman“)

- diese Entscheidung macht zudem deutlich, dass es der Weiterentwicklung der Grundfreiheiten hin zu Beschränkungsverboten auch deshalb bedurfte, um vom Heimatstaat veranlasste Freizügigkeitshemmnisse erfassen zu können

- unterdessen sind auch die Regelungen des EGV teilweise ausdrücklich als Beschränkungsverbote formuliert worden; vgl. Art. 56 EGV für die Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit, Art. 43 Abs. 1 EGV für die Niederlassungsfreiheit und Art. 49 Abs. 1 EGV für die Dienstleistungsfreiheit
- **aber:** es geht den Grundfreiheiten nur um die Gewährleistung von Mobilität, nicht auch darum, in den einzelnen Mitgliedstaaten solche allgemeinen Standortbedingungen zu schaffen, welche die tatsächliche Wahrnehmung von Mobilität fördern
 - anders als die Grundrechte schützen die Grundfreiheiten nicht vor allen unverhältnismäßigen Eingriffen in gewährleistete Schutzbereiche, sondern ahnden die Schlechterstellung grenzüberschreitender Sachverhalte (*im Kern* bleiben sie also **Diskriminierungsverbote**)

III. Schranken der Grundfreiheiten

- **ausdrücklich im EGV geregelte Schranken**
 - für die Warenverkehrsfreiheit: Art. 30 EGV → diese Regelung ist frühzeitig vom EuGH sehr restriktiv ausgelegt worden; vgl.

EuGH, 17.06.1981, Rs. 113/80, Slg. 1981, 1625 („Irische Souvenirs“) [7][8]

- für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und die Niederlassungsfreiheit: Art. 39 Abs. 3 bzw. 46 EGV → Art. 46 gilt über Art. 55 EGV auch für die Dienstleistungsfreiheit; für die Kapitalverkehrsfreiheit bestimmt Art. 58 Abs. 1 EGV durch die Mitgliedstaaten aktivierbare Schranken
- von den Schranken zu unterscheiden sind die sog. „**Bereichsausnahmen**“ der Art. 39 Abs. 4, 45 Abs. 1, Art. 55 i.V.m. Art. 45 Abs. 1 EGV → diese nehmen ganze Bereiche von vornherein vollständig vom Anwendungsbereich der Grundfreiheiten aus
- **von der Rechtsprechung des EuGH entwickelte Schranken**
 - die Herausbildung zusätzlicher Schranken wurde zum einen wegen der engen Interpretation des Art. 30 EGV erforderlich, zum anderen wegen der Weiterentwicklung der Grundfreiheiten zu Beschränkungsverboten
 - so können z.B. auch rechtliche Bestimmungen, die legitime Regelungsziele des Umwelt- oder Verbraucherschutzes verfolgen, den Warenaustausch behindern → Art. 30 EGV deckt solche Regelungsziele aber gerade nicht ab
 - für die Warenverkehrsfreiheit bedeutsam sind insb. die „immanenten Schranken“ des Art. 28 EGV, vgl. schon EuGH, 20.02.1979, Slg. 1979, 649 („Cassis de Dijon“), Rdn. 8
 - für die Niederlassungs- und die Dienstleistungsfreiheit besitzen „beliebige Allgemeinwohlbelange“ (z.B. Schutz der Bevölkerung durch Regelung von Qualifikationserfordernissen für Ärzte) als ungeschriebene Schranken ebenfalls nicht unerhebliche Bedeutung → denn hier passt Art. 46 überhaupt nicht auf unterschiedslose Maßnahmen
- **„Schranken-Schranken“**
 - während der Geltungsbereich der Grundfreiheiten weit auszulegen ist, müssen die Schranken möglichst eng ausgelegt werden → *wichtig:* insbesondere sind sämtliche wirtschaftlich motivierte Rechtfertigungstatbestände (z.B. angeblich nötiger Schutz der inländischen Unternehmen) ganz ausgeschlossen

- darüber hinaus dürfen die beschränkenden Maßnahmen keinen diskriminierenden Charakter besitzen (bei ungeschriebenen Schranken) bzw. zumindest kein „Mittel willkürlicher Diskriminierung“ sein (so insb. Art. 30 EGV)
- schließlich müssen die Beschränkungen dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen, also geeignet, erforderlich und angemessen sein (EuGH prüft regelmäßig nur Geeignetheit und Erforderlichkeit)

IV. Geltung der Grundfreiheiten

1. Grundsatz

- die Grundfreiheiten haben unmittelbare Geltung und begründen Individualrechte → sie schützen in erster Linie Unionsbürger, die grenzüberschreitend (also auch in anderen Mitgliedstaaten) wirtschaftliche Aktivitäten entfalten wollen, vor Maßnahmen der (anderen) Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft selbst

2. Berechtigte

- die Frage nach den Berechtigten hat vor allem für die Personenverkehrsfreiheiten Bedeutung → berechtigt sind in erster Linie Unionsbürger, aber auch juristische Personen
- da es um grenzüberschreitende Vorgänge geht, können sich in erster Linie **EU-Ausländer** auf die Grundfreiheiten berufen → **Inländer** können sich gegenüber ihrem Heimatstaat auf die Grundfreiheiten zunächst dann berufen, soweit sie von einer Grundfreiheit (aktuell) Gebrauch machen oder Gebrauch machen möchten
- Personen, die bereits von einer Grundfreiheit Gebrauch gemacht haben und in ihr Heimatland zurückkehren, werden wie insoweit wie EU-Ausländer behandelt, können sich also ebenfalls auf die Grundfreiheiten berufen, vgl. z.B.

<p>EuGH, 11.01.2007, Rs. C-40/05, EuZW 2007, 254 („Lyyski“)</p>
--

- auch die inländischen (potentiellen) Geschäftspartner von Berechtigten können gegenüber ihrem Heimatstaat Beschränkungen der Grundfreiheiten geltend machen (im Schrifttum wird diese Gruppe teilweise als „Korrelarberechtigte“ bezeichnet)
- **Drittstaatsangehörige** können sich grundsätzlich auf die Warenverkehrs- und die Kapitalverkehrsfreiheit berufen, weil diese Freiheiten sachbezogen sind → dagegen kann Drittstaatlern im Bereich der Personenverkehrsfreiheiten nur eine abgeleitete Berechtigung (als Familienangehörigen eines Berechtigten) zustehen

3. Verpflichtete

a) Alle mit staatlichen Verwaltungsfunktionen betraute Stellen

- die Grundfreiheiten verpflichteten neben der Gemeinschaft selbst zunächst und vor allem die Mitgliedstaaten, wobei von einem funktionellen Begriff der Mitgliedstaaten auszugehen ist → „Private“ erscheinen auf der Verpflichteten-Seite in einigen Konstellationen, die unbedingt unterschieden werden müssen

b) Zurechnung des Verhaltens Privater

- unter bestimmten Umständen wird einem Mitgliedstaat Verhalten eines „Privaten“ zugerechnet → dabei geht es um Fälle, in denen sich der Mitgliedstaat zur Durchführung der Behinderungsmaßnahme spezielle – privatrechtlich organisierte – „Konstruktionen“ geschaffen hat

EuGH, 24.11.1982, Rs. 249/82, Slg. 1982, S. 4005 („Buy Irish“)

EuGH, 05.11.2002, Rs. C-325/00, EuZW 2003, 23 („CMA-Gütezeichen“)

c) Unterbindungspflichten

- seit einigen Jahren ist außerdem anerkannt, dass die Grundfreiheiten nicht nur Handlungs- und Unterlassungspflichten begründen, sondern auch Unterbindungspflichten der Mitgliedstaaten gegenüber Privaten → hierzu grundlegend

EuGH, 09.12.1997, Rs. C-265/95, Slg. 1997, I-6959 („Agrarblockaden“)

- dieses EuGH-Urteil veranlasste die Verabschiedung der Verordnung (EG) Nr. 2679/98 vom 7.12.1998 → soll schnelles und wirksames Vorgehen der Gemeinschaft ermöglichen, wenn in einem Mitgliedstaat der freie Warenverkehr behindert wird und der jeweilige Staat nicht einschreitet → in einem solchen Fall
 - ist jeder Mitgliedstaat verpflichtet, alle Informationen, die er besitzt, auch der Kommission zur Verfügung zu stellen
 - die Kommission kann den betroffenen Mitgliedstaat auffordern, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen und zwar in einer „der Dringlichkeit angepassten Frist“
 - ein eventuell erforderliches Vertragsverletzungsverfahren kann beschleunigt durchgeführt werden
 - die Betroffenen sind vom verantwortlichen Mitgliedstaat rasch zu entschädigen
- der Regelungsmechanismus der VO soll allerdings nicht zum Schutz des freien Warenverkehrs eingreifen, soweit dieser von Personen behindert wird, die Grundrechte ausüben → gedacht hat man dabei in erster Linie an die „Streikfreiheit“ (z.B. Streik der Hafentarbeiter verhindert Entladung eines Schiffes mit Waren aus einem anderen Mitgliedstaat)
- unterdessen hat sich jedoch gezeigt, dass es auch zu Kollisionen mit anderen Grundrechten kommen kann → hier geht es in der Sache darum, eine Konkordanz zwischen den Binnenmarktfreiheiten und den Grundrechten herzustellen, siehe hierzu:

EuGH, 12.06.2003, Rs. C-112/00, EuZW 2003, 592 („Brenner-Blockade“)

d) Drittwirkung der Grundfreiheiten

- höchst umstritten ist, inwieweit die Personenverkehrsfreiheiten den Einzelnen nicht nur vor Maßnahmen der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft schützen, sondern ebenso im Verhältnis gegenüber anderen Privatpersonen wirken → sog. „Drittwirkung“
- lange Zeit betrafen die Fälle, in denen der EuGH eine solche Drittwirkung anerkannte, nur sog. Kollektivmaßnahmen → Regelungen, die von einem privaten Verband für viele vergleichbare Fälle getroffen werden; vgl. z.B. **EuGH, Rs. C-415/93, Slg. 1995, I –4921 („Bosman“)** [82] - [87]
- dagegen wirft die neuere Rechtsprechung des EuGH viele schwierige Fragen auf, die noch nicht geklärt sind, hierzu

EuGH, 06.06.2000, Rs. C-281/98, EuZW 2000, 468 („Angonese“)

