

Vorlesung

Wirtschaftsrechtliche Rahmenbedingungen im EU-Binnenmarkt

Teil 1

SS 2007

Universität Innsbruck

Innsbruck

Vortragender:

Ass.-Prof. Dr. Walter Obwexer

Institut für Europarecht und Völkerrecht

Universität Innsbruck

I. Ziele, Aufgaben und Tätigkeiten der Europäischen Gemeinschaft

Literatur: *Basedow*, Zielkonflikte und Zielhierarchien im Vertrag über die Europäische Gemeinschaft, in *Due/Lutter/Schwarze* (Hrsg), FS Everling (1995), 49 ff; *Selmayr*, Das Recht der Wirtschafts- und Währungsunion (2002).

A. Gründung der Europäischen Gemeinschaft

Gemäß Art 1 EGV wird durch den Vertrag eine **Europäische Gemeinschaft** (EG) gegründet. Dies lässt zunächst zwei Schlussfolgerungen zu. Zum einen ist die *Europäische* Gemeinschaft auf Europa beschränkt. Für nicht-europäische Staaten ist nur die Assoziierung gemäß Art 310 EGV (Rz ***) und für nicht-europäische Länder und Hoheitsgebiete, die mit Mitgliedstaaten besondere Beziehungen unterhalten, die Assoziierung gemäß Art 182 EGV (Rz ***) vorgesehen. Zum anderen liegen die Aufgaben der Europäischen *Gemeinschaft* nicht nur auf wirtschaftlichem, sondern auch auf politischem Gebiet. Aus diesem Grund wurde durch den Vertrag von Maastricht (1992) die ursprüngliche Bezeichnung Europäische Wirtschaftsgemeinschaft in Europäische Gemeinschaft geändert.

B. Ziele und Aufgaben

Art 2 EGV enthält eine allgemeine Aufgabenbestimmung der EG, wobei zwischen den wirtschaftspolitischen Fernzielen und den zu deren Erreichung vorgesehenen Mitteln - den eigentlichen Aufgaben - zu unterscheiden ist.

Zu den **Aufgaben** der EG zählen (Art 2 EGV):

- (1) die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes,
- (2) die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion sowie
- (3) die Durchführung der in den Artikeln 3 und 4 EGV genannten gemeinsamen Politiken und Maßnahmen.

Durch die Erfüllung der Aufgaben sollen die **Fernziele**, die Art 2 EGV aufzählt, gefördert werden. Diese Fernziele entsprechen dem Idealbild eines sozial ausgewogenen und gerechten marktwirtschaftlichen Systems:

- (1) harmonische, ausgewogene und nachhaltige Entwicklung des Wirtschaftslebens;
- (2) hohes Beschäftigungsniveau und hohes Maß an sozialem Schutz;
- (3) Gleichstellung von Männern und Frauen;
- (4) beständiges, nichtinflationäres Wachstum;
- (5) hoher Grad an Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz der Wirtschaftsleistungen;
- (6) hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität;
- (7) Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität;
- (8) wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt und Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.

Als allgemeine **Ziel-Aufgabenbestimmung** enthält Art 2 EGV weder eine Handlungsermächtigung noch eine konkrete Handlungsverpflichtung der Organe der EG. Diese Bestimmung dient aber zum einen der **Begrenzung der Zuständigkeiten** der EG, insbesondere der Vertragslückenschließungskompetenz gemäß Art 308 EGV (Rz ***), und zum anderen der **Zweckbestimmung** der in den Artikeln 3 und 4 EGV konkretisierten gemeinsamen Politiken und Maßnahmen (Rz ***).

C. Tätigkeiten

Art 3 Abs 1 EGV beschreibt schwerpunktartig die in Art 2 EGV genannten allgemeinen Aufgaben der EG durch eine Aufzählung der vom EG-Vertrag erfassten **Tätigkeitsfelder** mit Ausnahme der Wirtschafts- und Währungsunion, die in Art 4 EGV näher konkretisiert wird. Diese Aufzählung ist aber nicht nur eine Vorwegnahme des Dritten Teils des EG-Vertrages („Die Politiken der Gemeinschaft“), sondern dient auch als **Auslegungs- und Anwendungsmaßstab** der in den Einzelbestimmungen des EG-Vertrages enthaltenen Vorschriften.¹⁾

Obwohl die tatbestandliche Unbestimmtheit der aufgezählten Ziele, Aufgaben und Tätigkeiten sowie deren nicht geregelte systematische Zuordnung zueinander ihre Justiziabilität erschweren, hat die Rechtsprechung des EuGH die bindende Wirkung der

¹⁾ Vgl. EuGH, Rs 136/79, *National Panasonic/Kommission*, Slg 1980, 2033 ff, Rdnr 20.

Artikel 2 und 3 EGV bestätigt.²⁾ Ihre Bedeutung manifestiert sich hauptsächlich darin, dass die übrigen Bestimmungen des EG-Vertrages im Lichte der Artikel 2 und 3 EGV ausgelegt werden müssen.³⁾ Allerdings können sie für sich allein keine rechtlichen Pflichten der Mitgliedstaaten oder Rechte einzelner Bürger begründen.⁴⁾ Sie entfalten also keine unmittelbare Wirkung (Rz ***).

Während die Artikel 2 und 3 EGV die Ziele, Aufgaben und Tätigkeiten für die Gemeinschaft festlegen, behandelt Art 4 EGV die Tätigkeiten der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft in den Bereichen der **Wirtschafts- und Währungspolitik** (Rz ***).

II. Prinzipien der Europäischen Gemeinschaft

Literatur: *Calliess*, Die neue Querschnittsklausel des Art. 6 ex 3c EGV als Instrument zur Umsetzung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung, DVBl 1998, 559 ff; *ders*, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union (1999); *Ehlermann*, Engere Zusammenarbeit nach dem Amsterdamer Vertrag: Ein neues Verfassungsprinzip? EuR 1997, 362 ff; *Eilmansberger*, Zur gegenwärtigen und zukünftigen vertikalen Kompetenzverteilung in der Europäischen Union, JRP 2003, 113 ff; *Emmerich-Fritsche*, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als Direktive und Schranke der EG-Rechtsetzung (2000); *Epiney*, Umgekehrte Diskriminierung (1995); *Hatje*, Loyalität als Rechtsprinzip in der Europäischen Union (2001); *Hintersteininger*, Binnenmarkt und Diskriminierungsverbot (1999); *Kingreen*, Gleichheitsrechte, in *Ehlers* (Hrsg), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten (2002), 398 ff; *Kraußner*, Das Prinzip der begrenzten Ermächtigung im Gemeinschaftsrecht als Strukturprinzip des EWG-Vertrages (1991); *Lück*, Die Gemeinschaftstreue als allgemeines Rechtsprinzip im Recht der Europäischen Gemeinschaft (1992); *Plötscher*, Der Begriff der Diskriminierung im Europäischen Gemeinschaftsrecht (2003); *Schwab*, Der Europäische Gerichtshof und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz: Untersuchung und Prüfungsdichte (2002); *Schweitzer*, Art 12 EGV - Auf dem Weg zum „allgemeinen“ Gleichheitssatz?, in *Arndt/Knemeyer/Kugelmann/Meng/Schweitzer* (Hrsg), FS Rudolf (2001), 189 ff; *Wille*, Die Pflicht der Organe der Europäischen Gemeinschaft zur loyalen Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten (2001).

²⁾ ZB EuGH, Rs 6/72, *Europemballage und Continental Can/Kommission*, Slg 1973, 215 ff, Rdnrn 23 f.

³⁾ ZB EuGH, verb Rs 2-3/62, *Kommission/Luxemburg, Belgien*, Slg 1962, 867 ff, 882.

⁴⁾ EuGH, Rs C-339/89, *Alsthom Atlantique/Sulzer*, Slg 1991, I-107 ff, Rdnr 9.

Im recht unsystematisch gegliederten ersten Teil des EG-Vertrages mit dem Titel „Grundsätze“ werden neben den Zielen, Aufgaben und Tätigkeiten ua auch Prinzipien der EG festgelegt (Art 5, Art 10, Art 12 EGV). Sie sind teilweise dem institutionellen Recht (zB das Prinzip der begrenzten Ermächtigung), teilweise dem materiellen Recht (zB das Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit) und teilweise beiden Bereichen (zB das Verhältnismäßigkeitsprinzip) zuzuordnen.

A. Prinzip der begrenzten Ermächtigung

Gemäß Art 5 Abs 1 EGV wird die Gemeinschaft innerhalb der Grenzen der ihr vom EG-Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig. Das dergestalt beschriebene Prinzip der begrenzten Ermächtigung besagt, dass der EG-Vertrag der Gemeinschaft keine generelle Ermächtigung zur Rechtsetzung verleiht, sondern nur **Einzelermächtigungen** für ganz bestimmte Sachbereiche überträgt, die durch bestimmte Rechtsakte geregelt werden können (Rz ***). Dieses Prinzip betrifft damit die vertikale **Kompetenzabgrenzung** zwischen der EG und ihren Mitgliedstaaten (Rz ***).

B. Subsidiaritätsprinzip

Gemäß Art 5 Abs 2 EGV wird die EG nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können. Dieses - sprachlich wenig gelungen formulierte - Prinzip greift nur in den Bereichen, die **nicht** in die **ausschließliche Zuständigkeit** der Gemeinschaft fallen (Rz ***), und ist als **Kompetenzausübungsschranke** zu verstehen (Rz ***).

Fallbeispiel: Der High Court of Justice (England & Wales) legte dem EuGH gemäß Art. 234 EGV ein Ersuchen um Vorabentscheidung über die Gültigkeit und die Auslegung der Richtlinie 2001/37/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2001 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen vor. Darin waren Teer-, Nikotin- und Kohlenmonoxidhöchstgehalte von Zigaretten sowie Anforderungen bezüglich der Etikettierung vorgesehen. Unter anderem wurde auch festgelegt, dass bei nicht zum Rauchen bestimmten Tabakerzeugnissen Warnhinweise über die mit Tabakerzeugnissen verbundenen Gesundheitsgefahren anzubringen sind.

Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens, Hersteller von Tabakerzeugnissen mit Sitz im Vereinigten Königreich, waren der Ansicht, die Richtlinie verstoße aus mehreren Gründen gegen primäres Gemeinschaftsrecht.

Unter anderem wurde ein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip in Art 5 Abs 2 EGV beanstandet. Die Klägerinnen machten geltend, der Subsidiaritätsgrundsatz gelte auch für Maßnahmen, die wie die Richtlinie den Binnenmarkt betreffen. Es sei im Übrigen kein Beweis dafür erbracht worden, dass die Mitgliedstaaten nicht in der Lage seien, die von ihnen für den Schutz der Gesundheit für notwendig erachteten Maßnahmen zu erlassen.

Der EuGH führte dazu aus:⁵

- „177 Der Subsidiaritätsgrundsatz ist in Artikel 5 Absatz 2 EG niedergelegt. Nach dieser Vorschrift wird die Gemeinschaft in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.
- 178 Nach Nummer 3 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im Anhang zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft stellt das Subsidiaritätsprinzip nicht die Befugnis in Frage, über die die Europäische Gemeinschaft aufgrund des Vertrages entsprechend der Auslegung des Gerichtshofes verfügt.
- 179 Der Subsidiaritätsgrundsatz findet Anwendung, wenn sich der Gemeinschaftsgesetzgeber auf Artikel 95 EG stützt, da diese Vorschrift ihm keine ausschließliche Zuständigkeit für die Regelung der wirtschaftlichen Tätigkeiten im Binnenmarkt verleiht, sondern nur die Zuständigkeit für die Verbesserung der Bedingungen für die Errichtung und das Funktionieren dieses Marktes durch Beseitigung von Hemmnissen für den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr oder von Wettbewerbsverzerrungen (...).
- 180 Um entscheiden zu können, ob die Richtlinie im Einklang mit dem Subsidiaritätsgrundsatz erlassen worden ist, ist zunächst zu prüfen, ob das Ziel der in Betracht gezogenen Maßnahme auf Gemeinschaftsebene besser erreicht werden konnte.
- 181 Wie der Gerichtshof (...) festgestellt hat, bezweckt die Richtlinie die Beseitigung der Hemmnisse, die sich aus den Unterschieden ergeben, die noch zwischen den Vorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen fortbestehen, wobei sie gemäß Artikel 95 Absatz 3 EG gleichzeitig ein hohes Schutzniveau im Bereich der Gesundheit sicherstellen soll.
- 182 Ein solches Ziel ließe sich durch eine Maßnahme allein auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreichen; es verlangt eine Maßnahme auf

⁵) EuGH, Rs C-491/01, *British American Tobacco (Investments) und Imperial Tobacco*, Slg 2002, I-11453 ff.

Gemeinschaftsebene, wie die heterogene Entwicklung der nationalen Rechtsvorschriften im vorliegenden Fall zeigt (...).

- 183 Daraus folgt, dass im Fall der Richtlinie das Ziel der in Betracht gezogenen Maßnahme auf der Ebene der Gemeinschaft besser erreicht werden konnte.
- 184 Sodann ist festzustellen, dass bei der Regelungsdichte der von der Kommission im vorliegenden Fall getroffenen Maßnahme ebenfalls die Erfordernisse des Subsidiaritätsgrundsatzes eingehalten worden sind, da die Maßnahme (...) nur soweit reicht, wie zur Verwirklichung des von ihr angestrebten Zieles erforderlich ist.
- 185 Aus den vorstehenden Erwägungen (...) folgt, dass die Richtlinie nicht wegen Verstoßes gegen den Subsidiaritätsgrundsatz ungültig ist.“

C. Verhältnismäßigkeitsprinzip

Gemäß Art 5 Abs 3 EGV gehen die Maßnahmen der EG „nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrags erforderliche Maß hinaus“. Dieses Verhältnismäßigkeitsprinzip wirkt als **Kompetenzausübungsschranke** und gilt sowohl inhaltlich als auch formal, dh bei der Wahl der Rechtsaktform (Rz ***). So bestimmt das Protokoll (Nr 30) zum EG-Vertrag über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit,⁶⁾ dass die Rechtsetzungstätigkeit der Gemeinschaft nicht über das erforderliche Maß hinausgehen sollte (Ziff 6 des Protokolls): „Dementsprechend wäre unter sonst gleichen Gegebenheiten eine Richtlinie einer Verordnung und eine Rahmenrichtlinie einer detaillierten Maßnahme vorzuziehen“.

Adressat des Verhältnismäßigkeitsprinzips ist – nach dem Wortlaut des Art 5 Abs 3 EGV – die Gemeinschaft, handelnd durch ihre Organe. Darüber hinaus sind nach ständiger Rechtsprechung des EuGH auch die Mitgliedstaaten an das Verhältnismäßigkeitsprinzip gebunden, wenn sie Gemeinschaftsrecht vollziehen (Rz ***); diese Verpflichtung der Mitgliedstaaten resultiert allerdings aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip als allgemeiner Rechtsgrundsatz und nicht aus Art 5 Abs 3 EGV.⁷⁾

Der EuGH hat nämlich das Verhältnismäßigkeitsprinzip, das erst durch den Vertrag von Maastricht (1992) Eingang in das geschriebene primäre Recht fand, schon frühzeitig als

⁶⁾ *Hummer/Obwexer*, EU-Recht, Dok ***.

⁷⁾ ZB EuGH, Rs C-288/89, *Gouda ua*, Slg 1991, I-4007 ff, Rdnr 15.

allgemeinen Rechtsgrundsatz (Rz ***) anerkannt.⁸⁾ Demnach ist eine Maßnahme der EG nur dann verhältnismäßig, wenn sie zur Erreichung eines (gemeinschaftsmäßigen) Zieles geeignet und erforderlich ist.

Eine Maßnahme ist dann geeignet, wenn sie „nicht als offensichtlich ungeeignet zur Verwirklichung des angestrebten Ziels erscheint“ (**Geeignetheit**).⁹⁾ Erforderlich ist sie dann, wenn das Ziel nicht durch weniger einschneidende Maßnahmen erreicht werden kann. Im Ergebnis bedeutet dies, dass bei der Möglichkeit mehrerer geeigneter Maßnahmen die am wenigsten belastende angewandt werden muss, dh es ist jeweils das mildeste Mittel zu wählen (**Erforderlichkeit**).¹⁰⁾

Bisweilen stellt der EuGH auch noch auf die **Angemessenheit** ab, indem er neben der Geeignetheit und der Erforderlichkeit auch noch verlangt, dass „die auferlegten Belastungen in angemessenem Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen“ müssen.¹¹⁾ Diese uneinheitliche Rechtsprechung führt aber nicht zu unterschiedlichen Ergebnissen.

Fallbeispiel: In der Verordnung (EWG) Nr 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (mit Änderungen) ist zum Zwecke der Kontrolle und Beschränkung der Milchproduktion in der EG vorgesehen, dass die Abnehmer von Milch und Milchäquivalenzprodukten eine Abgabe zu zahlen haben, wenn die Milcherzeuger ihre einzeln festgelegten Referenzmengen (= Produktionsquoten) überschreiten. Diese Abgabe ist bis zu einem bestimmten Zeitpunkt und nach festzulegenden Bedingungen an die zuständige Stelle des Mitgliedstaats zu zahlen. Die Kommission wird diesbezüglich zum Erlass von Durchführungsvorschriften ermächtigt.

Diese erließ daraufhin die Verordnung (EWG) Nr 536/93 vom 9. März 1993. Darin ist in Art 3 Abs 2 vorgesehen, dass die Abnehmer von Milch und Milchäquivalenzprodukten vor dem 15. Mai eines jeden Jahres den zuständigen Behörden des Mitgliedstaates ua eine Aufstellung der Abrechnung für jeden Erzeuger zu übermitteln haben. Ergibt sich daraus eine Überschreitung der Referenzmengen, so hat der Abnehmer vor dem 1. September die Abgabe zu bezahlen. Wird die Frist 15. Mai nicht eingehalten, so ist gemäß Art 3 Abs 2 UAbs 2 ein Strafbetrag zu bezahlen, dessen Höhe sich an der Menge der angelieferten Milch - unabhängig von der letztlich

⁸⁾ ZB EuGH, Rs 8/55, *Fédération Charbonnière de Belgique/Höhe Behörde*, Slg 1956, 297 ff, 311.

⁹⁾ ZB EuGH, Rs 40/72, *Schroeder/Deutschland*, Slg 1973, 125 ff, Rdnr 14.

¹⁰⁾ ZB EuGH, Rs 261/81, *Rau/De Smedt*, Slg 1982, 3961 ff, Rdnr 17.

¹¹⁾ ZB EuGH, Rs 265/87, *Schröder*, Slg 1989, 2237 ff, Rdnr 21.

geschuldeten Zusatzabgabe - orientiert und 20.000 Euro nicht überschreiten darf. Der Strafbetrag ist ab dem ersten Tag der Fristüberschreitung zu bezahlen. Aus der Präambel der Verordnung ergibt sich, dass diese Regelung den Erfahrungen der Vergangenheit Rechnung trägt, wonach erhebliche Verzögerungen bei der Übermittlung der Zahlen und bei der Zahlung der Abgabe stattgefunden hätten, die die volle Wirksamkeit des Systems gefährdeten.

Die Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen ist ein Milchverarbeitungsunternehmen, deren Mitglieder Milcherzeuger sind, die sie beliefern und denen die von der Genossenschaft erzielten Gewinne zufließen. Als Abnehmerin von Milch trifft sie die Verpflichtung aus Art 3 Abs 2 der Verordnung Nr 536/93. Für das Jahr 1997 versandte sie die Aufstellung der Abrechnungen am 16. Mai 1997, die aufgrund eines Feiertages erst am 20. Mai 1997 beim zuständigen Hauptzollamt einging. Daraufhin setzte das Hauptzollamt gegen sie einen Strafbetrag von 16.661,90 DM fest, denn die Milcherzeugung ihrer Mitglieder lag weit über dem zulässigen Durchschnitt. Nach erfolglosem Einspruch gegen den Strafbetrag rief die Genossenschaft das zuständige Finanzgericht an.

Dieses zweifelte an der Gültigkeit der Strafbestimmung der Verordnung Nr 536/93. Insbesondere verstoße der Inhalt der Strafmaßnahme gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Es rief daher den EuGH gemäß Art 177 (jetzt Art 234) EGV an und fragte ua, ob Art 3 Abs 2 UAbs 2 gültig sei.

Der EuGH führte dazu aus:¹²⁾

„34 Das vorlegende Gericht und die Klägerin weisen im wesentlichen darauf hin, dass der Strafbetrag der Höhe nach unabhängig vom Ausmaß der Verspätung festgesetzt werde. Der Strafbetrag nach Artikel 3 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 536/93 sei daher unabhängig davon, ob die Verspätung einen Tag betrage oder viel größer sei, gleich hoch.

35 Nach ständiger Rechtsprechung ist für die Feststellung, ob eine gemeinschaftsrechtliche Vorschrift dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht, insbesondere im Bereich der gemeinsamen Agrarmarktorganisationen zu prüfen, ob die Sanktion die Grenzen dessen überschreitet, was für die Erreichung des mit der verletzten Regelung verfolgten Zieles angemessen und erforderlich ist (siehe Urteile vom 27. Juni 1990 in der Rechtssache C-118/89, Lingenfelder, Slg 1990, I-2637, Randnr. 12, vom 21. Jänner 1992 in der Rechtssache C-319/90, Pressler, Slg. 1992, I-203, Randnr. 12, und vom 17.

¹²⁾ EuGH, Rs C-356/97, *Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen/Hauptzollamt Lindau*, Slg 2000, I-5461 ff.

Juli 1997 in der Rechtssache C-354/95, National Farmers' Union u.a., Slg. 1997, I-4559, Randnr. 49).

36 Insbesondere ist zu prüfen, ob die Sanktion, die mit der streitigen Vorschrift zur Erreichung des verfolgten Zweckes eingesetzt wird, der Bedeutung dieses Zweckes entspricht und ob die verursachten Nachteile nicht außer Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen (siehe in diesem Sinn die Urteile vom 26. Juni 1990 in der Rechtssache C-8/89, Zardi, Slg. 1990, I-2515, Randnr. 10, Pressler, Randnr. 12, und vom 5. Oktober 1994 in den verbundenen Rechtssachen C-133/93, C-300/93 und C-362/93, Crispoltoni u.a., Slg. 1994, I-4863, Randnr. 41).

37 Aus dieser Rechtsprechung erhellt, dass der Strafbetrag gemäß Artikel 3 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 536/93 dafür sorgen soll, dass das Datum 15. Mai jedes Jahres als Stichtag beachtet wird, vor dem jede Molkerei der zuständigen nationalen Behörde die Aufstellung der Abrechnungen der von den Erzeugern jeweils gelieferten Milchmengen zu übermitteln hat.

(...)

41 Auch wenn die Beachtung des Termins 15. Mai erforderlich ist, um das ordnungsgemäße Funktionieren der Regelung sicherzustellen, damit die rechtzeitige Zahlung dieser Beträge gewährleistet wird, darf daraus nicht der Schluss gezogen werden, dass die Einhaltung dieser Frist für das ordnungsgemäße Funktionieren der Regelung absolut unabdingbar ist, da eine geringfügige Fristüberschreitung wie im Ausgangsverfahren die Zahlung der Zusatzabgabe auf Milch vor dem 1. September nicht gefährden würde.

42 Insbesondere aus der von der Klägerin gegebenen detaillierten Darstellung der Verwaltungsförmlichkeiten nach dem Versand der Aufstellung der Abrechnungen geht hervor, dass eine geringfügige Überschreitung der Frist keine Auswirkungen auf die rechtzeitige Zahlung der im Rahmen der Zusatzabgabe auf Milch geschuldeten Beträge haben kann.

43 In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass bei dem in Artikel 3 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 536/93 vorgesehenen Strafbetrag weder das Ausmaß der Überschreitung der Frist noch die Auswirkungen berücksichtigt werden können, die

diese Überschreitung möglicherweise auf die Erreichung des mit dieser Regelung verfolgten Zieles hat.

- 44 Demgemäß ist - unabhängig von den Gründen, die ursächlich für die Überschreitung des Termins 15. Mai durch die Molkerei waren - festzustellen, dass Artikel 3 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 536/93 insoweit ungültig ist, als er keine Abstufung der Strafmaßnahme der Höhe nach, nach dem Ausmaß der Überschreitung der Übermittlungsfrist und nach den Auswirkungen der Fristüberschreitung auf die Verpflichtung des Abnehmers zulässt, vor dem 1. September jedes Jahres die im Rahmen der Zusatzabgabe auf Milch geschuldeten Beträge zu zahlen.“

D. Querschnittsklausel Umweltschutz

Gemäß Art 6 EGV müssen die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der Gemeinschaftspolitik und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden. Diese den Umweltschutz betreffende Querschnittsklausel wird als einzige von mehreren derartigen Klauseln systematisch unter den Grundsätzen der EG aufgeführt (Rz ***).

Art 6 EGV beinhaltet einen Handlungsauftrag für die Adressaten (arg: „müssen“); subjektive Rechte ergeben sich daraus aber nicht, da die Norm rein objektiv-rechtlicher Natur ist. Adressaten der Handlungsverpflichtung sind in erster Linie die EG-Organen, bei der Vollziehung von Gemeinschaftsrecht (Rz ***) aber auch die Mitgliedstaaten. Die zu beachtenden Erfordernisse des Umweltschutzes ergeben sich aus den einschlägigen Bestimmungen in Titel XIX EGV (Rz ***).

E. Loyalitätsgrundsatz

1. Loyalitätspflicht der Mitgliedstaaten

Art 10 EGV verpflichtet die Mitgliedstaaten, die **Gemeinschaft** bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Demnach müssen die Mitgliedstaaten

- (1) ihre Verpflichtungen aus dem primären Gemeinschaftsrecht erfüllen,
- (2) ihre Verpflichtungen aus dem sekundären Gemeinschaftsrecht erfüllen,

- (3) der Gemeinschaft die Erfüllung ihrer Aufgaben erleichtern und
- (4) alle Maßnahmen unterlassen, die die Verwirklichung der Vertragsziele gefährden könnten.

Diese allgemeinen Handlungs- (Nr 1 bis 3) und Unterlassungspflichten (Nr 4) der Mitgliedstaaten sind zunächst lediglich eine bekräftigende Berufung auf den **Grundsatz der Vertragserfüllung nach Treu und Glauben** durch die Vertragsstaaten, wie er etwa in Art 26 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 kodifiziert ist. Der EuGH geht in seiner Rechtsprechung allerdings über ein solches Verständnis des Loyalitätsgebotes hinaus, indem er aus Art 10 EGV das - extensiv verstandene - **Effizienzgebot** ableitet (Rz ***). Dies zeigt sich insbesondere, wenn es um die Durchsetzung von Gemeinschaftsrecht in den Mitgliedstaaten geht, zB durch die Bejahung einer Staatshaftung der Mitgliedstaaten wegen Verletzung des Gemeinschaftsrechts (Rz ***), durch die Verurteilung eines Mitgliedstaates wegen Verstoßes gegen die Pflicht, Beeinträchtigungen des Warenverkehrs durch Privatpersonen zu unterbinden,¹³⁾ oder indem einstweiliger Rechtsschutz durch ein nationales Gericht zur Durchsetzung des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts (Rz ***) trotz entgegenstehender Bestimmungen der nationalen Rechtsordnung verlangt wird.¹⁴⁾ In diesen Fällen hat der EuGH in seiner Begründung jeweils auf Art 10 EGV zurückgegriffen.

Aus Art 10 EGV entsteht den Mitgliedstaaten daneben die Verpflichtung „zu loyaler Zusammenarbeit mit den Trägern der anderen Mitgliedstaaten“, die für die Erfüllung der gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen Sorge zu tragen haben.¹⁵⁾

2. Loyalitätspflicht der Gemeinschaftsorgane

Neben diesen ausdrücklich in Art 10 EGV verankerten Mitwirkungs- und Unterlassungspflichten der Mitgliedstaaten gegenüber der Gemeinschaft zur Durchführung des primären und sekundären Gemeinschaftsrechts hat der EuGH in seiner Rechtsprechung zu Art 10 EGV auch eine Verpflichtung zur loyalen Zusammenarbeit der Gemeinschaftsorgane

¹³⁾ EuGH, Rs C-265/95, *Kommission/Frankreich*, Slg 1997, I-6959 ff.

¹⁴⁾ EuGH, Rs C-213/89, *Factortame*, Slg 1990, I-2433 ff.

¹⁵⁾ EuGH, Rs C-251/89, *Athanasopoulos ua*, Slg 1991, I-2797 ff, Rdnr 57.

mit den Mitgliedstaaten abgeleitet.¹⁶⁾ Demgemäß haben die Gemeinschaftsorgane die legitimen Interessen der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen.

3. Organtreue

Gestützt auf Art 10 EGV hat der EuGH schließlich festgestellt, dass „im Rahmen des Dialogs der Organe (...) die gleichen gegenseitigen Pflichten zu redlicher Zusammenarbeit (gelten), wie sie die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den Gemeinschaftsorganen prägen“.¹⁷⁾

Übungsfall¹⁸⁾

Sachverhalt: Der Rat beabsichtigte den Erlass einer Verordnung, die wegen großer Dringlichkeit am 1. Jänner 2000 in Kraft treten sollte. Da hierfür im Rahmen des Rechtsetzungsverfahrens die Anhörung des Parlaments erforderlich war, unterrichtete das Generalsekretariat des Rates den Präsidenten des Parlaments im Oktober 1999 über die beabsichtigte Anhörung. Außerdem beantragte der Rat die Anwendung des Dringlichkeitsverfahrens nach der Geschäftsordnung des Parlaments. Der Präsident des Parlaments sagte dies auch zu. Daraufhin wurden mehrere Ausschüsse des Parlaments mit dem Verordnungsvorschlag befasst und im Rahmen des Dringlichkeitsverfahrens sollte in der Plenarsitzung Ende November 1999 darüber abgestimmt werden. Dort wurde der Vorschlag allerdings an den zuständigen Ausschuss zurückverwiesen und eine erneute Aussprache auf die Tagesordnung der letzten Plenarsitzung des Parlaments vor den Weihnachtsferien gesetzt. In dieser Sitzung hat das Plenum des Parlaments jedoch einen Antrag auf Unterbrechung der Sitzung - ungeachtet des Vorschlags des Sitzungspräsidenten, den Ausschussbericht hinsichtlich der in Frage stehenden Verordnung vorab zu behandeln - angenommen, so dass die Sitzung geschlossen wurde. Da die Abhaltung einer außerordentlichen Sitzung des Parlaments vor Jahresende nicht mehr möglich war, erließ der Rat die streitige Verordnung Ende Dezember 1999, ohne zuvor eine Stellungnahme des Parlaments erhalten zu haben.

¹⁶⁾ EuGH, Rs 230/81, *Luxemburg/Parlament*, Slg 1983, 255 ff, Rdnr 37.

¹⁷⁾ EuGH, Rs C-65/93, *Parlament/Rat*, Slg 1995, I-643 ff, Rdnr 23 (Rz ***).

¹⁸⁾ Nach EuGH, Rs C-65/93, *Parlament/Rat*, Slg 1995, I-643 ff.

Das Parlament erhebt daraufhin Nichtigkeitsklage gemäß Art 230 Abs 3 EGV. Es macht geltend, dass die angefochtene Verordnung für nichtig zu erklären sei, da der Rat bei ihrem Erlass die erforderliche Anhörung des Parlaments nicht ordnungsgemäß vorgenommen habe.

Frage: Ist die Klage des Parlaments begründet?

Lösung: Die Klage vor dem EuGH ist begründet, wenn einer der in Art 230 Abs 2 EGV abschließend aufgezählten Nichtigkeitsgründe bejaht werden kann. Hier kommt allein die Verletzung wesentlicher Formvorschriften in Betracht.

Die ordnungsgemäße Anhörung des Parlaments in den vom EG-Vertrag vorgesehenen Fällen stellt ein wesentliches Formerfordernis dar, dessen Missachtung die Nichtigkeit der angegriffenen Handlung zur Folge hat. Die wirksame Beteiligung des Parlaments am Gesetzgebungsverfahren der Gemeinschaft ist nämlich für das vom EG-Vertrag bezweckte institutionelle Gleichgewicht von besonderer Relevanz.

Dem Anhörungserfordernis ist nur dann Genüge getan, wenn das Parlament seiner Auffassung tatsächlich Ausdruck verleiht, nicht bereits dann, wenn der Rat es um Stellungnahme ersucht. Bei Dringlichkeit hat der Rat alle nach dem EG-Vertrag und der Geschäftsordnung des Parlaments bestehenden Möglichkeiten auszuschöpfen, um dessen vorherige Stellungnahme zu erlangen.

Hier ist aber zu berücksichtigen, dass die betreffende Verordnung noch im laufenden Jahr erlassen werden musste, um am 1. Jänner des folgenden Jahres in Kraft treten zu können. Dies war dem Parlament auch bekannt, wie sich aus den zunächst eingeleiteten Verfahrensschritten ersehen lässt. Außerdem hatte der Präsident des Parlaments die Anwendung des Dringlichkeitsverfahrens zugesagt. Die Entscheidung in der letzten Plenarsitzung vor den Weihnachtsferien, diese vor der erforderlichen Aussprache zu schließen, erging jedoch aus Gründen, die mit der angegriffenen Verordnung nichts zu tun hatten, so dass dabei die Dringlichkeit des Verfahrens hinsichtlich des Verordnungserlasses vor Jahreswechsel auch nicht berücksichtigt wurde.

Durch dieses Verhalten hat das Parlament gegen die Pflicht zur redlichen Zusammenarbeit verstoßen, die im Dialog der Organe zu beachten ist. Daher kann es das Parlament dem Rat nicht zum Vorwurf machen, dass er die Verordnung auch ohne abgeschlossene Anhörung des Parlaments erlassen hat. Er hat damit zwar gegen eine wesentliche Formvorschrift verstoßen,

dieser Verstoß hat aber seine Ursache in der Verletzung der Pflicht zur redlichen Zusammenarbeit durch das Parlament.

Ergebnis: Die Klage des Parlaments ist nicht begründet.

F. Verstärkte Zusammenarbeit („Flexibilität“)

In Ergänzung zu den allgemeinen Regelungen über die verstärkte Zusammenarbeit in der EU (Artikel 43 bis 45 EUV) (Rz ***) beinhalten die Artikel 11 und 11a EGV spezielle Vorschriften für eine verstärkte Zusammenarbeit (Rz ***) einzelner Mitgliedstaaten im Rahmen der EG. Diese enthalten eine besondere Ermächtigungsklausel für die Begründung einer verstärkten Zusammenarbeit sowie eine Regelung für den späteren Beitritt anderer Mitgliedstaaten.

1. Inhaltliche Vorgaben

Eine verstärkte Zusammenarbeit darf nur in einem der unter den EG-Vertrag fallenden **Bereichen** begründet werden (Art 11 Abs 1 EGV).

2. Verfahren

Die Mitgliedstaaten richten einen Antrag an die Kommission, die dem Rat einen entsprechenden Vorschlag vorlegen kann; legt sie diesem keinen Vorschlag vor, hat sie den betroffenen Mitgliedstaaten ihre Gründe dafür mitzuteilen. Die **Ermächtigung** zur Aufnahme einer verstärkten Zusammenarbeit wird – nach Maßgabe der Artikel 43 bis 45 EUV (Rz ***) – vom Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments erteilt. Handelt es sich dabei um einen Bereich, für den das Mitentscheidungsverfahren (Art 251 EGV) (Rz ***) gilt, so ist die Zustimmung des Parlaments erforderlich (Art 11 Abs 2 UAbs 1 EGV). Ein Mitglied des Rates kann verlangen, dass der Europäische Rat befasst wird. Nach dieser Befassung kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen (Art 11 Abs 2 UAbs 2 EGV).

Die für die **Durchführung** der Tätigkeiten im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit erforderlichen Rechtsakte und Beschlüsse unterliegen allen einschlägigen Bestimmungen des EG-Vertrages, soweit in Art 11 EGV und in den Artikeln 43 bis 45 EUV nichts anderes bestimmt ist (Art 11 Abs 3 EGV). Daraus folgt ua die Anwendbarkeit der Artikel 220 ff EGV betreffend den Gerichtshof. Demnach sind die Gemeinschaftsgerichte auch zur Überprüfung der Handlungen im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit – einschließlich der Rechtsakte zu ihrer Begründung – zuständig.

3. Beteiligung der übrigen Mitgliedstaaten

Jeder Mitgliedstaat, der sich später einer verstärkten Zusammenarbeit anschließen will, hat seine Absicht dem Rat und der Kommission mitzuteilen. Die Kommission legt dem Rat binnen drei Monaten nach Eingang der Mitteilung eine Stellungnahme dazu vor. Binnen vier Monaten nach Eingang der Mitteilung beschließt die Kommission über den Antrag und über eventuelle spezifische Regelungen, die sie für notwendig hält (Art 11a EGV).

G. Diskriminierungsverbot

Art 12 Abs 1 EGV verbietet unbeschadet besonderer Bestimmungen im (persönlichen und sachlichen) Anwendungsbereich des EG-Vertrages jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit. Dieses allgemeine Diskriminierungsverbot entspricht – positiv formuliert – einem **Gebot der Inländergleichbehandlung**.

Art 12 Abs 1 EGV findet nach seinem Wortlaut nur Anwendung, wenn kumulativ drei **Voraussetzungen** erfüllt sind:

- (1) kein spezielles Diskriminierungsverbot Anwendung findet,
- (2) der Anwendungsbereich des EG-Vertrages eröffnet ist und
- (3) eine (direkte oder indirekte) Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit vorliegt.

1. Fehlen spezieller Diskriminierungsverbote

Art 12 Abs 1 EGV kommt nur dann zur Anwendung, wenn kein spezielles Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit einschlägig ist (arg: „unbeschadet *besonderer* Bestimmungen dieses Vertrags“; Grundsatz der Spezialität).

Neben dem allgemeinen Diskriminierungsverbot enthält der EG-Vertrag nämlich eine Reihe von speziellen Diskriminierungsverboten aus Gründen der Staatsangehörigkeit, insb im Bereich der Grundfreiheiten des Binnenmarktes (zB Art 31 Abs 1 UAbs 1, Art 39 Abs 2, Art 43 Abs 2, Art 50 Abs 3, Art 294 EGV) (Rz ***). Diese gehen jeweils als *leges speciales* vor. In der Praxis führt dies dazu, dass Art 12 Abs 1 EGV in seiner Anwendung weitgehend zurücktritt und nur **subsidiär** zur **Anwendung** kommt.

Vom Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit zu unterscheiden sind jene (speziellen) Diskriminierungsverbote, die nicht auf die Staatsangehörigkeit abstellen, sondern andere Unterscheidungsmerkmale heranziehen. Beispiele dafür sind folgende Unterscheidungsmerkmale: die Herkunft (zB Art 30 S 2, Art 58 Abs 3 EGV), die Rasse, die ethnische Herkunft, die Religion oder die Weltanschauung, eine Behinderung, das Alter oder die sexuelle Ausrichtung (zB Art 13 Abs 1 EGV) (Rz ***) und das Geschlecht (zB Art 141 Abs 1 EGV).

2. Anwendungsbereich des EG-Vertrages

Art 12 Abs 1 EGV greift weiters nur dann, wenn der Sachverhalt in den Anwendungsbereich des EG-Vertrages fällt. Gemeint ist damit der Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts.

Der **persönliche Anwendungsbereich** des EG-Vertrages umfasst unstrittig Unionsbürger iSv Art 17 Abs 1 S 2 EGV (Rz ***), dh Staatsangehörige der Mitgliedstaaten.¹⁹⁾ Die etwas vage Rechtsprechung des EuGH²⁰⁾ und die herrschende Lehre beziehen auch juristische Personen, die einem Mitgliedstaat zuzurechnen sind, mit ein. Die Einbeziehung von

¹⁹⁾ Vgl EuGH, Rs C-85/96, *Martínez Sala*, Slg 1998, 2691 ff, Rdnr 62.

²⁰⁾ Vgl EuGH, verb Rs C-92/92 und C-326/92, *Phil Collins*, Slg 1993, I-5145 ff, Rdnrn 24 und 30.

Drittstaatsangehörigen, zu der noch keine Rechtsprechung des EuGH vorliegt, wird von der herrschenden Lehre abgelehnt.²¹⁾

Der **sachliche Anwendungsbereich** des EG-Vertrages ist nicht einfach festzulegen. Der EuGH neigt zu einer funktionalen Betrachtungsweise, indem er sich an den Zielen des EG-Vertrages orientiert und den Zusammenhang mit der Errichtung und dem Funktionieren des Gemeinsamen Marktes betont.²²⁾ In seiner neueren Rechtsprechung geht der Gerichtshof sogar noch weiter. Demnach zählen zum sachlichen Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts auch jene Situationen, „in denen es um die Ausübung der im EG-Vertrag garantierten Grundfreiheiten geht“. Dazu gehört ua die Ausübung der in Artikel 18 EGV verliehenen Freiheit, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu bewegen und aufzuhalten.²³⁾

Fallbeispiel: Ein österreichischer und ein deutscher Staatsangehöriger, die jeweils in ihren Heimatländern leben, hatten sich in der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol wegen Trunkenheit am Steuer bzw wegen verbotenen Besitzes einer Waffe einem strafrechtlichen Verfahren zu stellen. Beide beantragten, das Verfahren auf deutsch durchzuführen, da sie die italienische Sprache nicht beherrschen. Sie beriefen sich dabei auf die zum Schutz der deutschsprachigen Gemeinschaft in der Provinz Bozen geltenden Vorschriften. Diese gewähren den deutschsprachigen Bürgern, die in der Provinz Bozen wohnen, das Recht, im Verkehr mit den Justiz- und Verwaltungsstellen die deutsche Sprache zu gebrauchen. Nicht in der Provinz Bozen ansässige Personen haben demgegenüber keine derartige Wahlmöglichkeit.

Dem mit den beiden Fällen befassten italienischen Strafgericht stellte sich die Frage, ob diese Sonderregelung mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist. Es rief daher den EuGH gemäß Art 177 (jetzt Art 234) EGV an und wollte insbesondere wissen, ob der durch eine nationale Regelung eröffnete Anspruch darauf, dass ein Strafverfahren in einer anderen als der Hauptsprache des betreffenden Staates durchgeführt wird, in den Anwendungsbereich des EG-Vertrages falle und daher mit Art 6 (jetzt Art 12) EGV im Einklang stehen müsse.

Der EuGH führte dazu aus:²⁴⁾

²¹⁾ Vgl von Bogdandy, in *Grabitz/Hilf*, Kommentar, Art 6 EGV, Rz 33 ff.

²²⁾ Vgl zB EuGH, Rs C-122/96, *Saldanha ua*, Slg 1997, I-5325 ff, Rdnr 16 ff.

²³⁾ EuGH, Rs C-148/02, *Garcia Avello*, Slg 2003, I-11635 ff, Rdnr 24.

²⁴⁾ EuGH, Rs C-274/96, *Bickel und Franz*, Slg 1998, I-7637 ff.

- „14 Aus dem in Artikel 6 des Vertrages niedergelegten Verbot „jeder Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit“ folgt, dass Personen, die sich in einer gemeinschaftsrechtlich geregelten Situation befinden, genauso behandelt werden müssen wie Angehörige des betreffenden Mitgliedstaats (Urteil vom 2. Februar 1989 in der Rechtssache 186/87, Cowan, Slg. 1989, 195, Randnr. 10).
- 15 Zu den gemeinschaftsrechtlich geregelten Situationen gehören u.a. diejenigen, die unter das durch Artikel 59 des Vertrages eingeräumte Recht auf freien Dienstleistungsverkehr fallen. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes schließt dieses Recht die Freiheit der Leistungsempfänger ein, sich zur Inanspruchnahme einer Dienstleistung in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben (Urteil Cowan, Randnr. 15). Unter Artikel 59 fallen somit alle Angehörigen der Mitgliedstaaten, die sich, ohne ein anderes durch den Vertrag gewährleistetes Freiheitsrecht in Anspruch zu nehmen, in einen anderen Mitgliedstaat begeben und dort Dienstleistungen in Empfang nehmen wollen oder die Möglichkeit haben, sie in Empfang zu nehmen. Diese Staatsangehörigen, zu denen auch Herr Bickel und Herr Franz gehören, können sich in den Aufnahmestaat begeben und sich dort frei bewegen. Im Übrigen bestimmt Artikel 8a des Vertrages: „Jeder Unionsbürger hat das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorbehaltlich der in diesem Vertrag und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen frei zu bewegen und aufzuhalten.“
- 16 Für die Unionsbürger ist die Möglichkeit, mit den Verwaltungs- und Justizbehörden eines Staates mit gleichem Recht wie die Bürger dieses Staates in einer bestimmten Sprache kommunizieren zu können, geeignet, die Ausübung der Freiheit, sich in einem anderen Mitgliedstaat zu bewegen und aufzuhalten, zu erleichtern. Folglich haben Personen, die wie Herr Bickel und Herr Franz von ihrem Recht, sich in einem anderen Mitgliedstaat zu bewegen und aufzuhalten, Gebrauch machen, grundsätzlich nach Artikel 6 des Vertrages einen Anspruch darauf, nicht gegenüber den Angehörigen dieses Staates ungleich behandelt zu werden, was die Benutzung der dort verwendeten Sprachen angeht.
- 17 Für das Strafrecht und das Strafverfahrensrecht, zu dem die streitigen Vorschriften über die Verfahrenssprache gehören, sind zwar grundsätzlich die Mitgliedstaaten zuständig, doch setzt das Gemeinschaftsrecht nach ständiger Rechtsprechung dieser Zuständigkeit Schranken. Derartige Rechtsvorschriften dürfen weder zu einer Diskriminierung von Personen führen, denen das Gemeinschaftsrecht einen Anspruch auf Gleichbehandlung

verleiht, noch die vom Gemeinschaftsrecht garantierten Grundfreiheiten beschränken (in diesem Sinne Urteil Cowan, Randnr. 19).

18 Soweit sie den Anspruch der Angehörigen der Mitgliedstaaten, die von ihrem Recht, sich in einem anderen Mitgliedstaat zu bewegen und aufzuhalten, Gebrauch machen, auf Gleichbehandlung beeinträchtigen kann, muß folglich eine nationale Regelung über die vor den Strafgerichten dieses Staates zu verwendende Verfahrenssprache Artikel 6 des Vertrages beachten.

19 Auf den ersten Teil der vorgelegten Frage ist daher zu antworten, dass der durch eine nationale Regelung eröffnete Anspruch darauf, dass ein Strafverfahren in einer anderen als der Hauptsprache des betreffenden Staates durchgeführt wird, in den Anwendungsbereich des Vertrages fällt und mit Artikel 6 dieses Vertrages in Einklang stehen muß.“

Aus dem gegenständlichen Urteil des EuGH resultiert folgender Grundsatz: Jeder Unionsbürger, der sich rechtmäßig in einem anderen Mitgliedstaat bewegt und aufhält, fällt in allen Bereichen, die das Recht auf Bewegungsfreiheit und freien Aufenthalt erleichtern, in den sachlichen Anwendungsbereich des EG-Vertrages und kann sich daher auf das Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit berufen. Diese Rechtsprechung hat der EuGH in der Folge – insb in Zusammenhang mit der Unionsbürgerschaft (Rz ***) – mehrfach bestätigt.²⁵⁾ Dabei hat er auch klargestellt, dass es nicht darauf ankommt, ob der Unionsbürger in einem anderen Mitgliedstaat von seinem Aufenthaltsrecht aus Art 18 EGV Gebrauch macht oder sich dort lediglich nach nationalem Recht legal aufhält.²⁶⁾ Von der Anwendbarkeit des Diskriminierungsverbotes ausgenommen sind nur noch jene Bereiche, für die im EG-Vertrag oder im darauf gestützten Sekundärrecht eine Ausnahme – gemeint ist damit keine Bereichsausnahme, sondern lediglich die Möglichkeit von Beschränkungen in Form von Rechtfertigungsgründen – vorgesehen ist.²⁷⁾ Dies gilt zB für das Wahlrecht zum nationalen Parlament.

²⁵⁾ Vgl EuGH, Rs C-184/99, *Grzelczyk*, Slg 2001, I-6193 ff, Rdnrn 32 ff; RS C-224/98, *D’Hoop*, Slg 2002, I-6191 ff, Rdnr 27 ff; Rs C-148/02, *Garcia Avello*, Slg 2003, I-11635 ff, Rdnrn 24 ff.

²⁶⁾ Vgl EuGH, Rs C-456/02, *Trojani*, Urteil vom 7. September 2004, Rdnrn 36 ff.

²⁷⁾ Vgl GA Kokott, Rs C-192/05, *Tas-Hagen und Tas*, Schlussanträge vom 30. März 2006, noch nicht in der amtlichen Slg veröffentlicht, Rdnr 39.

3. Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit

Art 12 Abs 1 EGV verbietet *jede* Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit (**direkte**, rechtliche, offene, offensichtliche oder unmittelbare Diskriminierungen). Er verbietet nach ständiger Rechtsprechung des EuGH aber auch **indirekte** (versteckte, tatsächliche, mittelbare oder verschleierte Diskriminierungen). Solche liegen dann vor, wenn eine Ungleichbehandlung nicht an der Staatsangehörigkeit anknüpft, sondern an anderen Unterscheidungsmerkmalen, die aber tatsächlich zu einer Schlechterstellung von Ausländern führen, indem sie ausschließlich oder überwiegend Ausländer betreffen. Dies gilt zB für nationale Regelungen, die an den Wohnsitz im Ausland nachteilige bzw an den Wohnsitz im Inland vorteilhafte Rechtsfolgen knüpfen.

Fallbeispiel (Fortsetzung von Rz ***): Im Hinblick auf die Arten der Ungleichbehandlung führte der EuGH aus:

- „23 Wie sich aus den Akten ergibt, behält die italienische Regelung den deutschsprachigen Bürgern der Provinz Bozen den Anspruch darauf vor, daß das Verfahren in dieser Sprache durchgeführt wird. Deutschsprachige Angehörige anderer Mitgliedstaaten, insbesondere Deutschlands und Österreichs, die sich wie Herr Bickel und Herr Franz in dieser Provinz bewegen oder aufhalten, können folglich nicht verlangen, daß ein Strafverfahren auf deutsch durchgeführt wird, obwohl diese Sprache nach den nationalen Vorschriften der italienischen Sprache gleichgestellt ist.
- 24 Daraus ergibt sich, daß deutschsprachige Angehörige anderer Mitgliedstaaten, die sich in der Provinz Bozen bewegen und aufhalten, gegenüber den deutschsprachigen italienischen Staatsangehörigen, die in dieser Region wohnen, benachteiligt sind. Während nämlich ein deutschsprachiger italienischer Staatsangehöriger, der in der Provinz Bozen wohnt und gegen den dort Anklage erhoben wird, erreichen kann, daß das Verfahren auf deutsch durchgeführt wird, wird dieses Recht einem deutschsprachigen Angehörigen eines anderen Mitgliedstaats, der sich in dieser Provinz bewegt, verweigert.
- 25 Selbst unterstellt, daß, wie die italienische Regierung vorträgt, die deutschsprachigen Angehörigen anderer Mitgliedstaaten, die in der Provinz Bozen wohnen, sich auf die streitige Regelung berufen und dort auf deutsch plädieren können, so daß keine Ungleichbehandlung der Einwohner der Region aus Gründen der Staatsangehörigkeit

vorläge, ist doch festzustellen, daß die italienischen Staatsangehörigen gegenüber den Angehörigen anderer Mitgliedstaaten begünstigt sind. Die meisten deutschsprachigen italienischen Staatsangehörigen können nämlich verlangen, daß während des gesamten Verfahrens in der Provinz Bozen deutsch verwendet wird, weil sie das in der streitigen Regelung vorgesehene Wohnsitzerfordernis erfüllen, während die meisten deutschsprachigen Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten sich auf das durch diese Regelung eingeräumte Recht nicht berufen können, da sie dieses Kriterium nicht erfüllen.

- 26 Folglich begünstigt eine Regelung wie diejenige des Ausgangsrechtsstreits, nach der der Anspruch darauf, daß ein Strafverfahren im Gebiet einer bestimmten Körperschaft in der Sprache des Betroffenen durchgeführt wird, davon abhängig ist, daß dieser dort wohnt, (...) die einheimischen Staatsangehörigen gegenüber den Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten, die ihr Recht auf freien Verkehr ausüben, und verstößt somit gegen das Diskriminierungsverbot des Artikels 6 des Vertrages.“

4. Rechtfertigungsgründe

Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH ist das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit eine besondere Ausformung des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes. Demnach dürfen vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden. Unterschiedliche Behandlungen sind aber zulässig, soweit sie objektiv gerechtfertigt²⁸⁾ und auf das unbedingt Erforderliche beschränkt²⁹⁾ sind. Lässt sich eine **Ungleichbehandlung** nicht unter diesen Vorgaben rechtfertigen und führt sie auch zu einer unterschiedlichen Behandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit, so liegt eine **Diskriminierung** vor, die am allgemeinen Diskriminierungsverbot zu prüfen ist.

Dabei sind zwei Fallkonstellationen zu unterscheiden. **Direkte Diskriminierungen** (Rz ***) können nicht gerechtfertigt werden (**absolutes Diskriminierungsverbot**). **Indirekte Diskriminierungen** (Rz ***) können durch objektive, von der Staatsangehörigkeit der Betroffenen unabhängige Erwägungen gerechtfertigt werden und sind zulässig, sofern sie in

²⁸⁾ Vgl. EuGH, Rs 147/79, *Hochstrass/Gerichtshof*, Slg 1980, 3005 ff, Rdnr 7.

²⁹⁾ Vgl. EuGH, Rs 13/63, *Italien/Kommission*, Slg 1963, 359 ff, 384.

einem angemessenen Verhältnis zu dem Zweck stehen, der damit zulässigerweise verfolgt wird, dh wenn sie verhältnismäßig sind (**relatives Diskriminierungsverbot**).

Fallbeispiel (Fortsetzung von Rz *** und Rz ***): Im Hinblick auf die Rechtfertigung der italienischen Rechtsvorschriften führte der EuGH aus:

- „27 Ein solches Wohnortersfordernis wäre nur dann gerechtfertigt, wenn es auf objektiven, von der Staatsangehörigkeit der Betroffenen unabhängigen Erwägungen beruhte und in einem angemessenen Verhältnis zu dem Zweck stünde, der mit den nationalen Rechtsvorschriften zulässigerweise verfolgt wird (vgl. in diesem Sinn Urteil vom 15. Jänner 1998 in der Rechtssache C-15/96, Schöning-Kougebetopoulou, Slg. 1998, I-47, Randnr. 21).
- 28 Dies trifft jedoch, wie sich aus dem Vorlagebeschluss ergibt, auf die streitige Regelung nicht zu.
- 29 Das Vorbringen der italienischen Regierung, diese Regelung solle die in der betreffenden Provinz wohnende ethnisch-kulturelle Minderheit schützen, stellt im vorliegenden Zusammenhang keine gültige Rechtfertigung dar. Gewiss kann der Schutz einer Minderheit wie der hier betroffenen ein legitimes Ziel darstellen. Aus den Akten ergibt sich jedoch nicht, dass dieses Ziel durch die Ausdehnung der streitigen Regelung auf deutschsprachige Angehörige anderer Mitgliedstaaten, die von ihrem Recht auf freien Verkehr Gebrauch machen, gefährdet würde.
- 30 Überdies haben Herr Bickel und Herr Franz in der mündlichen Verhandlung unwidersprochen vorgetragen, die betroffenen Gerichte können die Verfahren auf deutsch durchführen, ohne dass dies zu Schwierigkeiten oder zusätzlichen Kosten führen würde.
- 31 Daher ist auf den zweiten Teil der Vorlagefrage zu antworten, dass Artikel 6 des Vertrages einer nationalen Regelung entgegensteht, die Bürgern, die eine bestimmte Sprache sprechen, bei der es sich nicht um die Hauptsprache des betreffenden Mitgliedstaats handelt, und die im Gebiet einer bestimmten Körperschaft leben, den Anspruch darauf einräumt, dass Strafverfahren in ihrer Sprache durchgeführt werden, ohne dieses Recht auch den Angehörigen anderer Mitgliedstaaten einzuräumen, die dieselbe Sprache sprechen und sich in diesem Gebiet bewegen und aufhalten.“

5. Inländerdiskriminierungen

Grundsätzlich ausgenommen vom Diskriminierungsverbot in Art 12 Abs 1 EGV sind rein innerstaatliche Sachverhalte. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH findet das Gemeinschaftsrecht auf rein innerstaatliche Sachverhalte, die keinen grenzüberschreitenden Bezug aufweisen, nämlich keine Anwendung (Rz ***). Daher werden **Inländerdiskriminierungen** von Art 12 Abs 1 EGV nicht umfasst. Derartige Diskriminierungen liegen immer dann vor, wenn Inländer gegenüber EU-Ausländern schlechter behandelt werden. Dies gilt zunächst dann, wenn innerstaatliche Normen zwischen rein innerstaatlichen Sachverhalten und solchen mit Gemeinschaftsbezug differenzieren. Eine Schlechterstellung von Inländern kann sich aber auch aus der Benachteiligung rein innerstaatlicher Sachverhalte im Verhältnis zu Sachverhalten mit Gemeinschaftsbezug ergeben.

Fallbeispiel: Der deutsche Staatsangehörige Steen machte bei der Deutschen Bundespost eine zweijährige Ausbildung in einem Angestelltenverhältnis. Als Deutscher wurde er danach in ein Beamtenverhältnis übernommen und nach Beamtentarif weiterbezahlt. EG-Ausländer in vergleichbarer Situation konnten und mussten nach damaliger Rechtslage nicht Beamte werden, sondern wurden in einem Angestelltenverhältnis mit höheren Nettobezügen weiterbeschäftigt. Hierin sah Steen eine Diskriminierung aufgrund seiner Staatsangehörigkeit und klagte beim zuständigen Arbeitsgericht, welches dem EuGH gemäß Art 177 EWGV (jetzt Art 234 EGV) eine entsprechende Auslegungsfrage vorlegte.

Der EuGH führte dazu aus:³⁰⁾

„9 Ein Problem der Nichtdiskriminierung im Sinne von Artikel 48 EWG-Vertrag stellt sich jedoch nur hinsichtlich der Haltung eines Mitgliedstaats gegenüber Arbeitnehmern anderer Mitgliedstaaten, die im erstgenannten Staat arbeiten wollen. Nach ständiger Rechtsprechung (siehe zuletzt Urteil vom 23. April 1991 in der Rechtssache C-41/90, Höfner und Elser, Slg. 1991, I-1979, Randnr. 37) sind die Vertragsbestimmungen über die Freizügigkeit nicht auf Betätigungen anwendbar, deren Elemente sämtlich nicht über die Grenzen eines Mitgliedstaats hinausweisen; ob dies der Fall ist, hängt von tatsächlichen Feststellungen ab, die das innerstaatliche Gericht zu treffen hat.

³⁰⁾ EuGH, Rs C-132/93, *Steen/Deutsche Bundespost*, Slg 1994, I-2715 ff.

- 10 Nach den vom vorlegenden Gericht in seinem Vorlagebeschluss getroffenen Feststellungen betrifft das Ausgangsverfahren jedoch einen Rechtsstreit zwischen der Deutschen Bundespost und einem deutschen Staatsangehörigen, der niemals das Recht auf Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft ausgeübt hat, über die Einstellung auf einen Dienstposten in der Bundesrepublik Deutschland.
- 11 Ein solcher Sachverhalt bietet nichts, was sich mit einer der vom Gemeinschaftsrecht erfassten Fallgestaltungen auf dem Gebiet der Freizügigkeit der Arbeitnehmer in Verbindung bringen ließe.
- 12 Auf die Vorlagefragen ist daher zu antworten, dass sich ein Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats, der niemals das Recht auf Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft ausgeübt hat, im Hinblick auf einen rein internen Sachverhalt nicht auf die Artikel 7 und 48 EWG-Vertrag berufen kann.“

Demgegenüber können Inländerdiskriminierungen gegen den Gleichheitssatz des **nationalen Verfassungsrechts** verstoßen. In Österreich geht der VfGH seit 1997 in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass eine Schlechterstellung österreichischer Staatsbürger gegenüber ausländischen Staatsangehörigen am Gleichheitssatz zu messen ist und daher einer sachlichen Rechtfertigung bedarf. Liegt keine „objektive und vernünftige Rechtfertigung“ vor, so verstößt die unterschiedliche Behandlung gegen nationales Verfassungsrecht.³¹⁾

Diese Rechtsprechung bezieht sich in erster Linie auf jene Fälle, in denen bereits die österreichische Norm zwischen rein innerstaatlichen Sachverhalten und solchen mit Gemeinschaftsbezug differenziert. Sie gilt aber auch in jenen Fällen, in denen erst der Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts (Rz ***) die Differenzierung erkennen lässt. In letzterem Fall ist der durch den Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts entstandene nationale Regelungstorso mit der nationalen Norm zu vergleichen.³²⁾

6. Adressaten

³¹⁾ VfSlg 13084/1992, 14.863/1997, 14963/1997.

³²⁾ VfGH 01.03.2004, G110/03 ua.

Adressaten des Art 12 Abs 1 EGV sind in erster Linie die **Mitgliedstaaten**, unabhängig davon, in welcher rechtlichen Form diese handeln. Es kommt daher nicht darauf an, ob sie sich öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Handlungsformen bedienen.³³⁾ Art 12 Abs 1 EGV verpflichtet aber auch die **EG** selbst, dh alle ihre Organe und Einrichtungen. Daher ist insbesondere das sekundäre Gemeinschaftsrecht am Maßstab des allgemeinen Diskriminierungsverbots zu messen.³⁴⁾ Noch offen ist die Beantwortung der Frage, ob Art 12 Abs 1 EGV auch unmittelbar zwischen **Privaten** gilt. Da der EuGH schon mehrfach Satzungen von privatrechtlich organisierten Sportverbänden an speziellen Diskriminierungsverboten gemessen³⁵⁾ und zuletzt das spezielle Diskriminierungsverbot in Art 39 Abs 2 EGV sogar auf die Beziehungen zwischen Privatpersonen ausgedehnt³⁶⁾ hat (Rz ***), ist nicht auszuschließen, dass er auch das allgemeine Diskriminierungsverbot des Art 12 Abs 1 EGV zukünftig im Sinne einer (unmittelbaren) „Drittwirkung“ (Rz ***) auslegen könnte.

7. Rechtswirkungen

Art 12 Abs 1 EGV hat **unmittelbare Wirkung**. Er bindet daher alle staatlichen Stellen und die Einzelnen können sich ihnen gegenüber direkt auf diese Bestimmung berufen.³⁷⁾

8. Sekundärrechtliche Ausgestaltung

Art 12 Abs 2 EGV enthält eine **Kompetenzvorschrift** für Regelungen über das Verbot von Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit. Demnach kann der Rat Regelungen für das Verbot von Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit treffen. Auf dieser Grundlage wurde zB die Richtlinie 93/96/EG vom 29. Oktober 1993 über das Aufenthaltsrecht der Studenten erlassen.³⁸⁾ Auch die diese ersetzende Richtlinie 2004/38/EG vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im

³³⁾ Vgl EuGH, Rs 249/81, *Kommission/Irland*, Slg 1982, 4005 ff, Rdnrn 6 ff.

³⁴⁾ Vgl EuGH, Rs 13/63, *Italien/Kommission*, Slg 1963, 359 ff, 348 ff.

³⁵⁾ So zB EuGH, Rs C-415/93, *Bosman*, Slg 1995, I-4921 ff, Rdnrn 70 ff.

³⁶⁾ EuGH, Rs C-281/98, *Angonese*, Slg 2000, I-4139 ff, Rdnrn 29 ff (Rz ***).

³⁷⁾ ZB EuGH, Rs 293/83, *Gravier*, Slg 1985, 593 ff, Rdnrn 11 ff.

³⁸⁾ ABl 1993 L 317, 59 ff.

Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten,³⁹⁾ ist – zumindest ua – auf diese Rechtsgrundlage gestützt. Die praktische Bedeutung der gegenständlichen Kompetenzgrundlage ist bislang allerdings nur gering geblieben.

9. Verbot von Diskriminierungen aus anderen Gründen

In Ergänzung zum allgemeinen Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit bezieht sich Art 13 EGV auf Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung. Diese Vertragsbestimmung entfaltet allerdings keine unmittelbare Wirkung,⁴⁰⁾ sondern dient als Kompetenznorm, auf deren Grundlage geeignete Vorkehrungen zur Bekämpfung der darin genannten Diskriminierungen getroffen werden können.

Gestützt auf Art 13 EGV wurden insb die Richtlinie 2000/43/EG vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft⁴¹⁾ und die Richtlinie 2000/78/EG vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf⁴²⁾ erlassen.

³⁹⁾ *Hummer/Obwexer*, EU-Recht, Dok ***.

⁴⁰⁾ EuGH, Rs C-249/96, *Grant*, Slg 1998, I-621 ff, Rdnr 48.

⁴¹⁾ *Hummer/Obwexer*, EU-Recht, Dok ***.

⁴²⁾ ABl 2000 L 303, 16 ff. Vgl EuGH, Rs C-13/05, *Chacón Navas*, Urteil vom 11. Juli 2006, noch nicht in der amtlichen Slg veröffentlicht.

10. Prüfungsschema

Zusammenfassend lässt sich folgendes Prüfungsschema für Fälle des allgemeinen Diskriminierungsverbots erstellen:



