

**Teil I**  
**Allgemeine Grundlagen und Strukturen**

# Vorbemerkung

Die klassischen Grundfreiheiten gewährleisten die Freiheit des Waren-, des 1  
(berufsbezogenen) Personen-, des Dienstleistungs- und des Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten. Damit erfassen sie sehr unterschiedliche Bereiche, die sich zumeist auch leicht voneinander abgrenzen lassen. Das legt eine getrennte Behandlung nahe. Diese lässt indes die zahlreichen Parallelen allzu stark in den Hintergrund treten. Solche Parallelen erstrecken sich auf ihre Bedeutung im Unionsrecht (Kapitel 1), ihre verschiedenen Geltungsgehalte (Kapitel 2), ihre (personelle) Geltungsreichweite (Kapitel 3) und ihre Grundstruktur, mithin das Prüfungsschema bei Beeinträchtigungen (Kapitel 4). Insbesondere zum letzten Bereich erfolgten übergreifende Untersuchungen,<sup>1</sup> die den Grundcharakter der Grundfreiheiten als bloße Gleichbehandlungsgebote<sup>2</sup> oder auch als Freiheitsrechte<sup>3</sup> ebenfalls mitbehandelten bzw. zur zentralen Frage erhoben, weil davon vor allem die Reichweite möglicher Beeinträchtigungen abhängt. Diese Ansätze gilt es zusammenzuführen und fortzuentwickeln zu einem allgemeinen Teil der Grundfreiheiten, der ihre gemeinsamen Grundlagen und Strukturen näher beschreibt und durchdringt. Damit wird das Fundament für eine Einzelerörterung der verschiedenen Grundfreiheiten geschaffen, gegliedert nach freiem Warenverkehr (Teil II), der Personenfreizügigkeit (Teil III), der Dienstleistungs- und Kapitalverkehrsfreiheit (Teil IV) und den übergreifenden Rechten des Diskriminierungsverbots und der allgemeinen Freizügigkeit (Teil V). Letztere ist schon über die allgemeine FreizügigkeitsRL eng mit der dort gleichfalls erfassten Personenfreizügigkeit verbunden. Dabei ist dann im besonderen Zusammenhang auf die zunächst in Teil I behandelten Grundfragen zurück zu kommen, vor allem wenn diese (auch) im spezifischen Licht einzelner Grundfreiheiten bzw. Freizügigkeitsrechte diskutiert werden und sich dabei Besonderheiten ergeben.

---

<sup>1</sup> Vor allem *Jarass*, in: FS für Everling I, 1995, S. 593 ff.; *ders.*, EuR 1995, 202 ff.; *ders.*, EuR 2000, 705 ff.

<sup>2</sup> Dafür engagiert *Kingreen*, Die Struktur der Grundfreiheiten des Europäischen Gemeinschaftsrechts, 1999, S. 26 ff.; vgl. in diesem Sinne auch *Hailbronner*, JuS 1991, 917 (920); *Hailbronner/Nachbaur*, WiVerw. 1992, 57 (81).

<sup>3</sup> Nochmals anders *Hoffmann*, Die Grundfreiheiten des EG-Vertrags als koordinationsrechtliche und gleichheitsrechtliche Abwehrrechte, 2000.

# Kapitel 1

## Allgemeine Bedeutung der Grundfreiheiten

Indem die Grundfreiheiten die Freiheit des grenzüberschreitenden Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs gewährleisten, beziehen sie sich auf wirtschaftsrelevante Sachverhalte. Sie knüpfen daher an die wirtschaftsorientierte Tradition des Europarechts an und prägen es zugleich entsprechend (§ 1). Gegenüber anderen Vertragskomponenten weisen sie die Besonderheit auf, dass sie den einzelnen Unionsbürger berechtigen und ihm damit ein Stück einforderbare Freiheit verleihen.<sup>1</sup> Das bringt sie in die Nähe der Grundrechte, so dass sich zwei Fragen stellen: Sind Grundfreiheiten Grundrechte (§ 2 A.)? Wie lassen sich die Grundfreiheiten von den europäischen Grundrechten abgrenzen (§ 2 B.)? Mittlerweile von besonderer Bedeutung ist der Umgang mit aufeinander prallenden grundfreiheitlichen und grundrechtlichen Belangen (§ 2 C.).

### § 1 Bedeutung im Gefüge des Europarechts

Durch ihren wirtschaftsbezogenen Gehalt stehen die Grundfreiheiten in enger Verbindung mit dem wirtschaftsbezogenen Grundansatz des Europarechts. Dieser lag der Entstehung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zugrunde und die Grundfreiheiten gestalten ihn näher aus.

#### A. Wirtschaftsbezogener Grundansatz und seine Ausfüllung durch die Grundfreiheiten

##### I. Entstehungshintergrund

Die Gründung der Europäischen Gemeinschaft in Form des Vertrages über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) in Paris am 18.4.1951 sowie durch die Römischen Verträge (EWG-Vertrag und EAG-Vertrag) am 25.3.1957 war, wie bereits die Bezeichnungen dieser Vertragstexte deutlich machen, in erster Linie wirtschaftlich motiviert. Hintergrund bildete zwar die Schaffung einer dauerhaften Friedensordnung in Europa nach den furchtbaren Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs. Diese sollte aber entsprechend der 8. Erwägung der Präambel zum

---

<sup>1</sup> Näher u. Rn. 92 f.

EWGV durch ein Zusammenwachsen der verschiedenen europäischen Staaten in wirtschaftlichen Fragen entstehen. Von besonderer Relevanz und daher eigens geregelt waren die besonders sensiblen Bereiche der Montan-Industrie und der friedlichen Nutzung der Kernenergie. Durch ihre Platzierung an zentraler Stelle in dem Hauptvertrag über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sollten die Grundfreiheiten für diese wirtschaftliche Zielsetzung eine maßgebliche Bedeutung einnehmen. Zoll-, Warenverkehrs-, Dienstleistungs-, Kapitalverkehrsfreiheit und Personenfreizügigkeit bilden maßgebliche Grundlagen eines zusammenwachsenden Wirtschaftsraumes.

## II. Verbindung zu den Freihandelstheorien

### 1. Theorien zum freien Außenhandel

- 5 Diese Bedeutung fügt sich ein in die seit *Adam Smith*<sup>2</sup> gesehenen Vorteile eines freien Außenhandels. Nach dem bereits in seinen wegweisenden Überlegungen enthaltenen klassischen Ansatz der Außenhandelstheorie ist ein freier Handel ohne national abgeschirmte Märkte das beste Mittel, um einen möglichst hohen Wohlstand zu gewährleisten. Die Wohlfahrt aller wird damit durch Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Staaten gesteigert. Dem widerstreben nationalstaatlich ausgerichtete Hindernisse des Handels. Genau diese wollen die Grundfreiheiten weitestgehend vermeiden. Sie bewirken weiter, wie von *Smith* gewollt, eine Ausdehnung der Absatzmärkte jenseits der Binnennachfrage, daraus folgende Produktionsanreize sowie eine damit einhergehende Steigerung von Sozialprodukt und Wohlstand, wie sich insbesondere im Gefolge von Erweiterungen der Union zeigte. Die Grundfreiheiten entwickeln mithin die internationale Arbeitsteilung und damit die Allokation der Produktionsmittel jedenfalls innerhalb der EU fort, wie bereits in der Theorie von *Smith* angelegt.<sup>3</sup>
- 6 Der als der eigentliche Begründer der Außenhandelstheorie angesehene *David Ricardo*<sup>4</sup> verfeinerte diese Überlegungen mit der Theorie des komparativen Kostenvorteils.<sup>5</sup> Danach werden in einem Staat die Güter mit niedrigen Opportunitätskosten exportiert und die Güter mit zu hohen Opportunitätskosten importiert; diese Kosten ergeben sich aus den Herstellungskosten für diese Güter in Relation zu den Kosten für die Herstellung anderer Güter. Jedes Land soll die Güter importieren, die bei ihm im Verhältnis zu anderen Gütern nur sehr aufwändig produziert werden können und umgekehrt die bei diesem Vergleich besonders günstigen Waren exportieren. So kann die Arbeitskraft jeweils für die weniger arbeitsintensiven Gü-

---

<sup>2</sup> An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, 1776.

<sup>3</sup> Den Ansatz von Adam Smith und auch den der im Weiteren aufgeführten Ökonomen im Zusammenhang mit der Warenverkehrsfreiheit heranziehend *Füller*, Grundlagen und inhaltliche Reichweite der Warenverkehrsfreiheiten nach dem EG-Vertrag, 2000, S. 20 ff. auch mit näherer Kurzdarstellung der Inhalte.

<sup>4</sup> On the Principles of Political Economy and Taxation, 1821.

<sup>5</sup> Näher etwa *Södersten/Reed*, International Economics, 1994, S. 3 ff.

ter eingesetzt werden. Damit können die Vorteile des Freihandels optimal zur Geltung kommen.

Diese Überlegungen wurden von *Eli F. Heckscher*<sup>6</sup> und *Bertil Ohlin*<sup>7</sup> weiterentwickelt und letztlich zu einer „produktionsbezogenen“ Betrachtungsweise geführt: Eine bestimmte Ware soll dort hergestellt werden, wo sie am günstigsten produziert werden kann und dann international gehandelt werden. Damit kann jedes Land seine Ressourcen am besten nutzen und auf diese Weise den individuellen Wohlstand seiner Bürger mehren. Diesem Gedanken entsprechen letztlich auch insbesondere die Waren- und die Dienstleistungsfreiheit sowie die Zollfreiheit als Grundlage eines effektiven Handels. Sie gewährleisteten im europäischen Binnenmarkt einen „produktionsbezogenen“ Leistungsaustausch. 7

## 2. Rapport Spaak

Ob sich die Schöpfer der europäischen Verträge Gedanken über die so herausgestellten ökonomischen Vorteile des Freihandels gemacht haben, lässt sich nicht konkret feststellen. Allerdings kann insbesondere im Hinblick auf den freien Warenverkehr schwerlich angenommen werden, dass das Ziel eines Gemeinsamen Marktes<sup>8</sup> aufgenommen wurde, ohne die damit verbundenen Vorteile zu berücksichtigen.<sup>9</sup> Jedenfalls zeigt sich im *Rapport Spaak*<sup>10</sup> eine ökonomische Begründung des Gemeinsamen Marktes, der für eine bessere Allokation der Produktionsfaktoren durch gesteigerte Arbeitsteilung sorgt. In diesem Gedanken spiegelt sich der klassische Ansatz von *Adam Smith* und weiter gehend das Ricardo-Theorem vom komparativen Kostenvorteil. Bereits nach *Adam Smith*<sup>11</sup> sollten grenzüberschreitende Wirtschaftsbeziehungen den Wohlstand aller heben und *Ricardo* wollte eine bestmögliche Allokation der Produktionsverfahren durch Arbeitsteilung erreichen. Weil aber der Rapport Spaak kein formales Gründungsdokument für die europäischen Verträge darstellt, kann aus ihm nicht allein geschlossen werden, dass diese klassischen ökonomischen Theorien den konkreten Hintergrund oder 8

<sup>6</sup> Ekonomisk tidskrift 1919, 497 ff.

<sup>7</sup> Interregional and International Trade, 1933.

<sup>8</sup> Dazu sowie zur Unterscheidung vom Binnenmarkt u. Rn. 34 ff.

<sup>9</sup> *Füller*, Grundlagen und inhaltliche Reichweite der Warenverkehrsfreiheiten nach dem EG-Vertrag, 2000, S. 19.

<sup>10</sup> Rapport des chefs de délégations aux Ministres des Affaires étrangères, 21.4.1956, Bruxelles 1957, S. 15, erarbeitet vom Comité intergouvernemental créé par la conférence de Messine, benannt nach dem Vorsitzenden dieses Komitees Paul Henri Spaak, dem langjährigen belgischen Außenminister. Der Rapport Spaak setzte sich nach dem Scheitern der militärischen für die wirtschaftliche und die atomenergiebezogene Einigung ein.

<sup>11</sup> Insoweit das durch Adam Smith begründete Prinzip des Wohlstandes und der Nutzenmaximierung aufgenommen sehend *Müller-Graff*, Unternehmensinvestitionen und Investitionssteuerung im Marktrecht, 1984, S. 282.

gar einen Bestandteil der Grundfreiheiten bilden, zumal immer wieder Kritik an diesen Freihandelstheorien geübt wurde.<sup>12</sup>

### 3. Erweiterte Zielsetzung

- 9 Diese Kritik am reinen Freihandel ist insbesondere auch in den letzten Jahrzehnten aufgetreten. Sie hat zu einer erheblichen Relativierung der Dominanz wirtschaftlicher Belange in Europa geführt und anderen Zielen wie dem Schutz der Umwelt, dem hohen Beschäftigungsniveau als Selbstwert und dem sozialen Schutz eine größere Bedeutung zukommen lassen. Dieses gesteigerte Gewicht schlägt sich auch in der zentralen Aufgabenvorschrift des Art. 3 Abs. 3 EUV nieder. Durch Aufnahme anderer Vertragsziele mit dem Amsterdamer und dann weiter gehend dem Lissabonner Vertrag wurde das Europarecht aus seinem engen wirtschaftlichen Bezug herausgenommen.<sup>13</sup>
- 10 Dadurch ändert sich aber nichts daran, dass den Grundfreiheiten jedenfalls faktisch eine entscheidende Bedeutung für die Verwirklichung eines staatenübergreifenden einheitlichen europäischen Wirtschaftsraumes zukommt, welcher die Grundlage für einen umfassenden Güteraustausch bildet. Das setzt auch die Binnenmarktvorschrift des Art. 26 Abs. 2 AEUV voraus.<sup>14</sup> Im AEUV wird die zentrale Bedeutung des Binnenmarktes durch dessen Neuerung als Überschrift in Titel I zu Beginn der Politikbereiche der Union im Dritten Teil III des AEUV sichtbar. Es folgen dann die Grundfreiheiten.
- 11 Damit stehen die Grundfreiheiten weiterhin für einen ökonomischen Ansatz des Unionsrechts. Gleichwohl wird ihre Verwirklichung und insbesondere ihre Einschränkung mittlerweile sehr stark von außerökonomischen Belangen bestimmt. Der als zentraler Bezugspunkt dienende Binnenmarkt wird schließlich selbst in Art. 3 Abs. 3 EUV durch soziale und ökologische Gesichtspunkte geprägt.<sup>15</sup> Diese ermöglichen dementsprechend in starkem Maße die Ergreifung auf die nationalen Verhältnisse abgestimmter Maßnahmen, welche die Grundfreiheiten begrenzen. Dieser Ansatz liegt freilich bereits der *Cassis*-Rechtsprechung zugrunde, in deren Rahmen lediglich nicht wirtschaftliche Gesichtspunkte eine Rolle spielen dürfen.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> Klassisch *Fichte*, Der geschloßne Handelsstaat, 1922; im Zeitraum der Entstehung der europäischen Verträge *Myrdal*, Economic theory and under-developed regions, 1957; mit der Kritik dazu wiederum *Cramer*, ORDO 19 (1968), 335 ff.

<sup>13</sup> S. *Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 3 EUV Rn. 24.

<sup>14</sup> Näher u. Rn. 22 f.

<sup>15</sup> Ausführlich *Frenz*, Europarecht 6, Rn. 2075 ff.; *Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 3 EUV Rn. 51 ff.

<sup>16</sup> EuGH, Rs. 120/78, Slg. 1979, 649 (Rn. 8) – *Cassis*.

### III. Faktischer Zusammenhang zwischen Grundfreiheiten und Freihandel sowie Wettbewerb

Die Grundfreiheiten bewirken jedenfalls tatsächlich eine bessere Allokation der Produktionsfaktoren durch gesteigerte Arbeitsteilung und gewährleisten einen freien Handel zwischen den verschiedenen Staaten im Sinne des klassischen Ansatzes der Außenhandelstheorie. Vor allem durch die Grundfreiheiten setzt der AEUV auf Leistungsaustausch und damit zugleich auf Wettbewerb. Dessen zentrale Funktion bildet gerade die Allokationsfunktion.<sup>17</sup> Durch Wettbewerb sollen die Produktionsfaktoren auf unterschiedliche Verwendungszwecke verteilt werden, damit die Produktion von Gütern angesichts knapper Ressourcen dort erfolgt, wo sie am effektivsten vorgenommen werden kann, ohne dass die Produktion eines anderen Gutes gesenkt werden muss, so dass eine Umverteilung eine Wohlfahrtssteigerung erzielt (so genanntes Pareto-Optimum). 12

Den für eine solche Allokation der Produktion am effektivsten Ort notwendigen Güteraustausch zwischen Staaten stellt die Warenverkehrsfreiheit sicher. Sie gewährleistet erst eine Allokation von Gütern und unterstützt somit die rationalste Produktionsweise.<sup>18</sup> Die Warenverkehrsfreiheit erfüllt daher eine maßgebliche Rolle sowohl für den Freihandel als auch spezifisch für den damit verbundenen Wettbewerb. Dieser setzt den Warenverkehr voraus, um sich überhaupt bilden und entfalten zu können. 13

Umgekehrt beruht der Warenverkehr auf Wettbewerb. Nur bei dessen Existenz werden überhaupt Waren zwischen den Grenzen freiwillig ausgetauscht. Es besteht daher eine gegenseitige Interdependenz. Die Warenverkehrsfreiheit ist deshalb auch so zu interpretieren, dass sich Wettbewerb entfalten kann. Es geht um die Herstellung von Wettbewerbsgleichheit im Sinne von Chancengleichheit. Wird der Warenverkehr gehemmt, kann sich Wettbewerb nicht mehr unverfälscht entfalten. Jedenfalls besteht ein sehr enger tatsächlicher Zusammenhang zwischen Wettbewerb und Warenverkehr, der letztlich über den Freihandel entsteht und damit Ausdruck der vom AEUV gewollten, auf grenzüberschreitendem Leistungsaustausch beruhenden freien wirtschaftlichen Ordnung ist. Die Zollfreiheit gewährleistet einen Abbau von Wettbewerbshindernissen, welche durch die Erhebung von Geldern anlässlich eines Grenzübertritts den Handel beeinträchtigen würden, und bildet eine wichtige Basis für den Freihandel. 14

Die anderen Grundfreiheiten stehen in enger Verbindung zu Freihandel und Wettbewerb, mithin zu den von den Klassikern der Wettbewerbstheorie gewollten kompetitiven Märkten. Die Dienstleistungsfreiheit unterscheidet sich von der Warenverkehrsfreiheit im Kern nur insoweit, als über sie nichtkörperliche Leistungen an Stelle von Waren ausgetauscht werden.<sup>19</sup> Auch diese Möglichkeit bildet in den 15

<sup>17</sup> S. inbes. *Schmidbauer*, Allokation, technischer Fortschritt und Wettbewerbspolitik, 1974, S. 74 f., S. 32 ff. auch zur Fortschritts-, Verteilungs- und Freiheitsfunktion des Wettbewerbs.

<sup>18</sup> Näher *Füller*, Grundlagen und inhaltliche Reichweite der Warenverkehrsfreiheiten nach dem EG-Vertrag, 2000, S. 74 ff.

<sup>19</sup> Allerdings stellt die Dienstleistungsfreiheit zugleich eine Personenverkehrsfreiheit dar, vgl. dazu u. Rn. 2961 f.

entsprechenden Bereichen die Grundlage für Wettbewerb und Freihandel. Entsprechendes gilt für Beschränkungen der Kapitalverkehrsfreiheit, die sich auch auf Vermögensanlagen bezieht.<sup>20</sup> Insoweit besteht ebenfalls ein erheblicher Wettbewerb, der sich europaweit nur entfalten kann, wenn ein grenzüberschreitender Austausch von Kapital möglich ist. Die Zahlungsverkehrsfreiheit bildet die Basis für finanzielle Transfers im Rahmen des Freihandels.

- 16** Die Niederlassungsfreiheit schafft insofern bessere Wettbewerbsbedingungen, als ein Unternehmen durch die Gründung einer Niederlassung seine Wettbewerbsposition in einem anderen Mitgliedstaat stärken kann. Es gewinnt dadurch eine bessere Basis für den Marktzugang, als wenn es seine Leistungen lediglich im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit vom Territorium eines anderen Mitgliedstaates aus erbringen könnte. Somit ermöglicht die Niederlassungsfreiheit letztlich eine Verbreiterung der Basis für Leistungen in einem anderen Mitgliedstaat. Von daher stellt sie letztlich eine verbreiterte Warenverkehrs- bzw. Dienstleistungsfreiheit mit festem Standort dar.
- 17** Aus Sicht des Freihandels stellt die Arbeitnehmerfreizügigkeit sicher, dass die für die Herstellung von Gütern an dem jeweils günstigsten Standort benötigten Arbeitnehmer auch aus anderen Mitgliedstaaten dorthin kommen können. Tiefer gehend sichert sie den Wettbewerb um die Köpfe, dem ein immer größeres Gewicht in einer sich ständig verkomplizierenden und spezialisiertere Leistungen erbringenden Produktions- und Dienstleistungsgesellschaft zukommt.

#### IV. Grundfreiheiten und Wettbewerbsfreiheit

- 18** Damit stehen alle Grundfreiheiten in einem sehr starken Bezug zum Wettbewerb und zu dem darauf beruhenden Freihandel. Sie sind mit der Wettbewerbsfreiheit auch sachlich verknüpft und nicht nur über den beiden gemeinsamen Bezugspunkt des Binnenmarktes.<sup>21</sup> Von ihrem Gehalt her sichern sie, dass die Staaten den Wettbewerb nicht verfälschen, und zwar nicht nur über Beihilfen, die nach Art. 107 AEUV verboten sind, und auch nicht lediglich über Einwirkungen auf den Wettbewerb selbst, die an Art. 101 f. AEUV i.V.m. Art. 4 Abs. 3 EUV zu messen sind,<sup>22</sup> sondern auch nicht durch ihre (sonstigen) Regulierungen und Ein-

<sup>20</sup> Etwa EuGH, Rs. C-515 u.a./99, Slg. 2002, I-2157 – Reisch (Salzburger Zweitwohnungsteuer).

<sup>21</sup> Dazu *Pescatore*, Fordham International Law Journal 10 (1987), 373 (378 f.); vgl. EuGH, Rs. C-202/88, Slg. 1991, I-1223 (Rn. 41) – Frankreich/Kommission; näher u. Rn. 22 ff.

<sup>22</sup> EuGH, Rs. C-266/96, Slg. 1998, I-3949 (Rn. 48 ff.) – Corsica Ferries II; Rs. 13/77, Slg. 1977, 2115 (Rn. 30/35) – INNO/ATAB; Rs. 229/83, Slg. 1985, 1 (Rn. 19) – Leclerc/Au blé vert; Rs. 231/83, Slg. 1985, 305 – Cullet/Leclerc; Rs. 123/83, Slg. 1985, 391 (Rn. 17 ff.) – BNIC/Clair; Rs. 311/85, Slg. 1987, 3801 – Vlaamse Reisbureaus; Rs. 136/86, Slg. 1987, 4789 (Rn. 12 f.) – BNIC/Aubert; Rs. 267/86, Slg. 1988, 4769 (Rn. 15 f.) – van Eycke; Rs. C-260/89, Slg. 1991, I-2925 (Rn. 37) – ERT; Rs. C-2/91, Slg. 1993, I-5751 (Rn. 14 f.) – Meng; Rs. C-245/91, Slg. 1993, I-5851 (Rn. 10) – Ohra; unmittelbar auf der Grundlage von Art. 101 f. AEUV *Frenz*, Nationalstaatlicher Umweltschutz und EG-Wettbewerbsfreiheit, 1997, S. 24 ff.



zelmaßnahmen. Die Grundfreiheiten stehen daher vom Ansatz her für ein Laissez-faire und sichern auf diese Weise den unverfälschten privaten Wettbewerb. Diesen selbst wiederum gewährleisten Art. 101 ff. AEUV. Damit ermöglichen die Grundfreiheiten erst, dass ein staatlicher Rahmen nicht überschritten wird, der den Wettbewerb hindert. Art. 101 ff. AEUV sichern den Wettbewerb Privater, die Grundfreiheiten den dafür notwendigen relativ offenen staatlichen Rahmen.

Allerdings enthalten die Grundfreiheiten auch andere Gesichtspunkte, die nicht nur auf den Wettbewerb bezogen sind. Damit bilden sie nicht etwa Spezialvorschriften zu den Wettbewerbsregeln,<sup>23</sup> sondern sind davon getrennt zu sehen.<sup>24</sup> Das betont auch der EuGH immer wieder, so jüngst wegen der Verengung des Schutzbereichs im Hinblick auf Tarifverträge, die zwar dem Kartellverbot,<sup>25</sup> nicht aber den Grundfreiheiten entzogen sind,<sup>26</sup> da Letztere ihren „eigenen Anwendungsvoraussetzungen gehorchen“.<sup>27</sup> Die Verschiedenartigkeit zeigt sich insbesondere in den expliziten Rechtfertigungsgründen nach Art. 36 und 52 AEUV sowie im Rahmen der richterrechtlich entwickelten *Cassis*-Rechtsprechung mit den immanenten Begrenzungen der Grundfreiheiten.<sup>28</sup> Freilich verfügen auch die Wettbewerbsbestimmungen über Ausnahmetatbestände, die gerade einen außerwettbewerblichen Charakter haben. Die Rechtfertigungsansätze nach Art. 101 Abs. 3 AEUV werden durch Elemente der europarechtlichen Grundsatzbestimmungen und -politiken maßgeblich geprägt.<sup>29</sup> **19**

Jedoch auch vom Grundansatz her sind die Grundfreiheiten nicht nur auf den Wettbewerb bezogen; schon gar nicht bilden sie lediglich einen Bestandteil des Wettbewerbsrechts. Als Konkretisierung des Diskriminierungsverbotes nach Art. 18 AEUV<sup>30</sup> kommt ihnen vielmehr ein Eigenwert zu. Sie sichern einen speziell in ihnen verkörperten und benannten Freiheitsbereich ab. Zudem beschränken sie sich personell nicht lediglich auf die Wettbewerbsteilnehmer, sondern beziehen sich auf die Unionsbürger, die bestimmte Aktivitäten wahrnehmen, die nicht notwendig im Wettbewerb mit anderen erbracht werden müssen. **20**

Die Grundfreiheiten bilden wegen ihrer Grundlagenfunktion für den Wettbewerb ein Gesamtsystem mit den spezifischen Wettbewerbsvorschriften. Deren enge Verbindung zu den Grundfreiheiten lässt sie umgekehrt als Bestandteil des Systems der Grundfreiheiten erscheinen. Letztlich bildet auch die Wettbewerbsfrei- **21**

<sup>23</sup> Kluth, AöR 122 (1997), 557 (572 f.).

<sup>24</sup> Canaris, in: Geburtstagschrift für R. Schmidt, 2002, S. 29 (43 f.).

<sup>25</sup> EuGH, Rs. C-67/96, Slg. 1999, I-5751 (Rn. 59) – Albany.

<sup>26</sup> EuGH, Rs. C-271/08, EuZW 2010, 659 (Rn. 42 ff.) – Kommission/Deutschland.

<sup>27</sup> EuGH, Rs. C-438/05, Slg. 2007, I-10779 (Rn. 53) – Viking.

<sup>28</sup> Grundlegend EuGH, Rs. 120/78, Slg. 1979, 649 (Rn. 8) – Cassis.

<sup>29</sup> So Elemente der Technologie-, Struktur-, Industrie- und Umweltpolitik, Kommission, ABl. 1983 L 376, S. 17 (19) – Carbon Gas Technologie; ABl. 1988 L 50, S. 18 – ICI/Enichem; ABl. 1989 L 150, S. 35 – Bayer/BPCL; Schmidt, Die Entwicklung des technischen und wirtschaftlichen Fortschritts, 1992, S. 106 ff.; Frenz, Nationalstaatlicher Umweltschutz und EG-Wettbewerbsfreiheit, 1997, S. 52 ff.

<sup>30</sup> Epiney, in: Calliess/Ruffert, Art. 18 AEUV Rn. 1; Houlobek, in: Schwarze, Art. 12 EGV Rn. 9; für die Niederlassungsfreiheit Groß, AG 1990, 530 (536); Tiedje/Troberg, in: von der Groeben/Schwarze, Art. 43 EG Rn. 70.

heit eine Grundfreiheit.<sup>31</sup> Nur nimmt sie in erster Linie Private in die Pflicht, während die hier behandelten Grundfreiheiten jedenfalls vom Ansatz her an die Mitgliedstaaten und auch die Unionsorgane adressiert sind.<sup>32</sup>

## **B. Grundfreiheiten, Binnenmarkt und Wirtschaftsunion**

### **I. Grundfreiheiten als Grundlage und Zielgröße für den Binnenmarkt**

- 22 Die Grundfreiheiten sind elementar für das Zusammenwachsen der Union. Gemäß Art. 26 Abs. 2 AEUV umfasst der Binnenmarkt einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen der Verträge gewährleistet ist. Der Binnenmarkt wird also unmittelbar mit den Grundfreiheiten in Verbindung gebracht. Diese sind für die Verwirklichung unabdingbar. Von daher kommt ihnen eine Grundlagenfunktion für den Binnenmarkt zu.
- 23 Weiter bilden die Grundfreiheiten einen Zielfaktor für den Binnenmarkt. Definiert als Raum, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist, müssen die Grundfreiheiten erfüllt sein. Daher sind sie bei der Umsetzung des Binnenmarktes zu verwirklichen. Der Binnenmarkt ist erst dann vollständig umgesetzt, wenn auch die Grundfreiheiten effektiv funktionieren.
- 24 Der Raum ohne Binnengrenzen bezieht sich auf die sogleich danach genannten Grundfreiheiten und ist daher durch die Beseitigung der Hindernisse für den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten gekennzeichnet. Von daher geht es nicht um den Abbau jeglicher Grenzkontrollen,<sup>33</sup> sondern der Hindernisse für die genannten Verkehrsfreiheiten. Grenzkontrollen werden entgegen dem insoweit offenen Wortlaut „Raum ohne Binnengrenzen“ nur insoweit erfasst, als sie Hindernisse für die Verwirklichung der genannten Verkehrsfreiheiten bilden. Allgemeine grenzpolizeiliche Kontrollen etwa fallen nicht darunter und wurden deshalb eigens geregelt;<sup>34</sup> sie erfasst nunmehr die Zielvorgabe nach Art. 3 Abs. 2 EUV, nämlich der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Hier gilt es daher einen Zustand anzustreben und aufrechtzuerhalten, in dem die Hindernisse für die Verkehrsfreiheiten zwischen den Mitgliedstaaten beseitigt sind.<sup>35</sup>
- 25 Zwar war der Binnenmarkt gemäß Art. 14 Abs. 1 EG bis zum 31.12.1992 zu verwirklichen. Er bildete indes eine Daueraufgabe, um die fortbestehenden Hin-

---

<sup>31</sup> Frenz, Nationalstaatlicher Umweltschutz und EG-Wettbewerbsfreiheit, 1997, S. 58 ff.

<sup>32</sup> Zur Frage der Erstreckung auf Private u. Rn. 346 ff.

<sup>33</sup> S. aber *Pipkorn/Bardenhewer-Rating/Taschner*, in: von der Groeben/Schwarze, Art. 14 EG Rn. 49 ff.

<sup>34</sup> S. bereits die Schengener Abkommen vom 14.6.1985 und vom 19.6.1990; zum aktuellen Stand Frenz, Europarecht 6, Rn. 2836 ff.

<sup>35</sup> *Hatje*, in: Schwarze, Art. 14 EGV Rn. 9, 12.

dernisse für den Austausch von Waren, Personen und Leistungen zwischen den Mitgliedstaaten abzubauen.<sup>36</sup> Auch Art. 26 Abs. 2 AEUV begreift den Binnenmarkt als offene Aufgabe, die es weiter zu verwirklichen gilt. Er nennt überhaupt keinen Termin.

## II. Keine Gleichsetzung von Grundfreiheiten und Binnenmarkt

### 1. Doppelgleisiger Binnenmarkt

Binnenmarkt und Grundfreiheiten sind allerdings nicht gleichzusetzen. Art. 26 Abs. 2 AEUV nimmt zwar auf die Grundfreiheiten Bezug und definiert darüber den Binnenmarkt, ohne aber erschöpfend zu sein. Art. 26 Abs. 1 AEUV verweist aber auch auf andere Bestimmungen und sieht weitere Maßnahmen vor, so dass sich schon deshalb der Gehalt des Binnenmarktes nicht in dem der Grundfreiheiten erschöpfen kann, sondern darüber hinausgehen muss. Materiell folgt dies aus Art. 3 Abs. 3 S. 2 EUV, der als Nachsatz zum Binnenmarkt zahlreiche nicht auf die Grundfreiheiten bezogene, sondern Letztere gerade vielfach einschränkende Elemente wie sozialen Fortschritt und Umweltschutz enthält. Diese werden ihrerseits zusammen mit den ökonomischen Elementen über die nachhaltige Entwicklung Europas verbunden, die ihrerseits den Binnenmarkt maßgeblich prägt.<sup>37</sup> Den Grundfreiheiten kommt mithin nur eine – wenn auch sehr gewichtige – Basisfunktion im Hinblick auf die wirtschaftliche Seite des Binnenmarktes zu. Bei einer Gleichsetzung hätte es auch der Aufnahme von Bestimmungen über den Binnenmarkt nicht bedurft.

Es besteht ein spezifisches Instrumentarium zur Verwirklichung des Binnenmarktes in Gestalt der Rechtsangleichung nach Art. 114 AEUV.<sup>38</sup> Diese bezweckt eine Harmonisierung und nicht lediglich einen Abbau von Diskriminierungen und Behinderungen; sie kann daher gerade im Bereich der Grundfreiheiten eine deren Wirkung übersteigende Integration erzielen.<sup>39</sup> Der Unterschied zeigt sich bei der Anerkennung von Diplomen. Im Falle einer Harmonisierungsrichtlinie sind in anderen EU-Staaten erworbene Diplome automatisch anzuerkennen, andernfalls und damit allein auf Basis der Grundfreiheiten nur im Rahmen einer Äquivalenzprüfung.<sup>40</sup> Zwar dienen auch die Harmonisierungsrichtlinien der Verwirklichung der Grundfreiheiten, indes wesentlich stärker, als es die Grundfreiheiten selbst vorge-

<sup>36</sup> *Hatje*, in: Schwarze, Art. 14 EGV Rn. 20; näher *Monti*, Der Binnenmarkt und das Europa von morgen, 1997, S. 151 ff.; *Steindorff*, ZHR 158 (1994), 149 (194).

<sup>37</sup> Im Einzelnen *Frenz*, Europarecht 6, Rn. 2086 ff.

<sup>38</sup> *Füller*, Grundlagen und inhaltliche Reichweite der Warenverkehrsfreiheiten nach dem EG-Vertrag, 2000, S. 79 ff.

<sup>39</sup> Zur möglichen Rechtsangleichung im Bereich der Grundfreiheiten *Kingreen*, Die Struktur der Grundfreiheiten des Europäischen Gemeinschaftsrechts, 1999, S. 92.

<sup>40</sup> EuGH, Rs. C-340/89, Slg. 1991, I-2357 – Vlassopoulou; Rs. C-104/91, Slg. 1992, I-3003 – Aguirre; Rs. C-31/00, Slg. 2002, I-663 – Dreessen II.

ben. Daher werden Bedenken geäußert, die Grundfreiheiten zu umfassenden Freiheitsrechten auf Zugang in anderen Mitgliedstaaten zu machen.<sup>41</sup>

- 28 Gegen eine solche umfassende Konzeption der Grundfreiheiten als Freiheitsrechte spricht auch die begrenzte Zielrichtung des Binnenmarktes. Dieser zielt sowohl auf Marktfreiheit als auch auf Marktgleichheit. Letztere wird, wie vorstehend festgestellt, am intensivsten durch Rechtsharmonisierung verwirklicht, während die Grundfreiheiten dahinter zurückbleiben und lediglich eine Benachteiligung infolge einer Grenzüberschreitung verhindern, mithin Wettbewerbsgleichheit herstellen. Dazu müssen sie die Neutralität der Teilrechtsordnungen wahren und den Wettbewerbseintritt aller Produkte an jedem Ort der Union gewährleisten. Nur auch unter Beachtung dieser zweiten Komponente kann ein die ganze Union überspannender Binnenmarkt sichergestellt werden<sup>42</sup> und können sich die Grundfreiheiten „binnenmarktgerecht“ entfalten. Mehr ist aber unterhalb der Harmonisierung nicht erforderlich.
- 29 Das Ziel der Marktfreiheit besteht nicht etwa in einer umfassenden Sicherstellung wirtschaftlicher Freiheit. Vielmehr belegen Art. 5, 119 und 120 AEUV, dass die nationale Wirtschaftsordnung weiterhin der Gestaltung durch die Mitgliedstaaten unterliegt und lediglich eine Koordinierung, hingegen keine umfassende Harmonisierung erfolgen soll.<sup>43</sup> Zudem limitiert die Formulierung „Raum ohne Binnengrenzen“ in Art. 26 Abs. 2 AEUV auch den freiheitlichen Gehalt des Binnenmarktes.<sup>44</sup> Es geht lediglich um die Bekämpfung von Behinderungen, die spezifisch mit dem Grenzübertritt verbunden sind.<sup>45</sup> Solche können freilich sowohl aus Diskriminierungen als auch aus bloßen Beschränkungen ohne Benachteiligung gegenüber Inländern resultieren. Von daher spricht die Begrenztheit des Zieles der Marktfreiheit nicht gegen die Annahme eines über ein Diskriminierungsverbot hinausreichenden Beschränkungsverbotes und damit eines Freiheitsrechts als solchem. Nur kann dieses nicht zum umfassenden Niederreißen mitgliedstaatlicher Regelungen im Bereich bloßen Vertriebs von Gütern und Leistungen sowie zur Regelung des allgemeinen Geschäfts- und Arbeitsablaufes führen, sondern nur insoweit, wie der Marktzugang über Binnengrenzen hinweg behindert wird. Daher ist auch in dieser Begrenzung des Art. 26 Abs. 2 AEUV die Unterscheidung nach der *Keck*-Rechtsprechung angelegt, nach der nicht diskriminierende, rein vertriebsbezogene Maßnahmen ohne tatsächliche Rückwirkungen auf den Marktzugang nicht am Maßstab der Grundfreiheiten zu messen sind.<sup>46</sup>

<sup>41</sup> S. Kingreen, Die Struktur der Grundfreiheiten des Europäischen Gemeinschaftsrechts, 1999, S. 92 ff.

<sup>42</sup> Näher Hoffmann, Die Grundfreiheiten des EG-Vertrags als koordinationsrechtliche und gleichheitsrechtliche Abwehrrechte, 2000, S. 47 ff.

<sup>43</sup> S. Frenz, Europarecht 6, Rn. 2299 f.

<sup>44</sup> S. Müller-Graff, EuR 1989, 107 (125).

<sup>45</sup> Grabitz, in: FS für Steindorff, 1990, S. 1229 (1234 f.); Hoffmann, Die Grundfreiheiten des EG-Vertrags als koordinationsrechtliche und gleichheitsrechtliche Abwehrrechte, 2000, S. 44.

<sup>46</sup> Grundlegend für die Warenverkehrsfreiheit EuGH, Rs. C-267 und 268/91, Slg. 1993, I-6097 (Rn. 16) – Keck. Näher auch zur Übertragbarkeit auf andere Grundfreiheiten u. Rn. 446 ff.

Jedenfalls verlangt das Ziel der Marktfreiheit in der in den Verträgen gefundenen Ausprägung nicht die Abschaffung nationaler Hoheits- und Rechtsordnungsgrenzen,<sup>47</sup> auch wenn ohne sie Freiheit innerhalb der Union leichter realisierbar wäre. Insoweit liegt die Begrenzung der Reichweite von Binnenmarkt und Grundfreiheiten parallel. **30**

## 2. Begrenzte Prägung

Der unterschiedliche Ansatz von auch ökologisch und sozial ausgerichtetem sowie ebenso durch Rechtsangleichung realisierbarem Binnenmarkt und den im Ansatz wesentlich engeren Grundfreiheiten setzt auch der interpretatorischen Prägung Grenzen. Die Grundfreiheiten können durch die Vorgabe des Binnenmarktes nicht etwa allgemein dahin ausgerichtet werden, dass sie eine vollständige Harmonisierung bewirken sollen, da dafür unionsrechtlich ein anderes Instrument vorgesehen ist. Daher ist nur ein Einfluss dahin möglich, dass die Grundfreiheiten unterhalb der Schwelle einer Harmonisierung eine größtmögliche Effizienz für die Verwirklichung des Binnenmarktes entfalten sollen. Das setzt einen weitgehenden Abbau nationaler Schranken voraus, mithin der Hindernisse für die Grundfreiheiten, damit entsprechend Art. 26 Abs. 2 AEUV der Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist. Vor diesem Hintergrund ist auch ein Schutz vor versteckten und faktisch wirkenden Hürden notwendig. **31**

Nicht umfasst ist hingegen die vollständige und durchgehende Einebnung dieser Hindernisse. Das gilt zumal dann, wenn man in den Grundfreiheiten lediglich Grundgleichheiten in Gestalt eines weit gefassten Diskriminierungsverbotes sieht und keine Freiheitsrechte.<sup>48</sup> Zudem ist das Binnenmarktziel zwar elementarer Bestandteil der Grundlagenbestimmungen, indes nicht ausschließlicher bzw. seinerseits durch die anderen Elemente mitbestimmt. Es handelt sich um ein Konglomerat unterschiedlicher und teilweise divergierender Bestandteile, zu denen auch für sich gesehen (wirtschafts-)marktfremde Elemente wie anspruchsvoller Umweltschutz und hohe soziale Standards gehören. Schon Art. 3 Abs. 3 EUV als zentrale Zielbestimmung macht dies deutlich. Die dortige Voranstellung des Binnenmarktes belegt nicht etwa dessen allumspannenden, auch die Zielrichtung der anderen Inhalte prägenden Charakter, sondern vielmehr dessen instrumentelle Bedeutung. Dessen Aufnahme in die Vertragsbestimmungen führte daher nicht etwa zu einer teleologischen Erweiterung der Grundfreiheiten,<sup>49</sup> sondern allenfalls zu einer Effektivierung unter Ausrichtung auch auf das Binnenmarktziel infolge der Zuordnung in Art. 26 Abs. 2 AEUV. **32**

Hingegen wird der Gehalt des Binnenmarktes in wirtschaftlicher Hinsicht maßgeblich von den Grundfreiheiten bestimmt. Dies folgt aus der diese zentral auf- **33**

<sup>47</sup> Müller-Graff, Binnenmarktziel und Rechtsordnung, 1989, S. 11.

<sup>48</sup> Anders aber mittlerweile Judikatur und h.L., u. Rn. 149 ff.

<sup>49</sup> Füller, Grundlagen und inhaltliche Reichweite der Warenverkehrsfreiheiten nach dem EG-Vertrag, 2000, S. 81.

nehmenden Definition des Art. 26 Abs. 2 AEUV.<sup>50</sup> Die Grundfreiheiten beeinflussen damit auch die Auslegung und nähere inhaltliche Bestimmung des Binnenmarktbegriffs.

### III. Gemeinsamer Markt

- 34** Vor Aufnahme des Binnenmarktzieles in den EWGV am 1.7.1987 durch die Einheitliche Europäische Akte bestand das Ziel des Gemeinsamen Marktes. Von daher scheint der Binnenmarkt eine Fortentwicklung zu sein und der Gemeinsame Markt lediglich eine Vorstufe zu bilden.<sup>51</sup> Der EuGH sah das Ziel des Gemeinsamen Marktes in der „Beseitigung aller Hemmnisse im innergemeinschaftlichen Handel mit dem Ziel der Verschmelzung der nationalen Märkte zu einem einheitlichen Markt“, dessen Bedingungen „denjenigen eines wirklichen Binnenmarktes möglichst nahe kommen“.<sup>52</sup>
- 35** Trotz der angenommenen bloßen Nähe zum Binnenmarkt nahm diese Formulierung des EuGH aber immerhin auf, dass auch der Gemeinsame Markt alle Hemmnisse im innergemeinschaftlichen Handel beseitigen wollte, was den Abbau von Binnengrenzen mit einschloss, soweit sie den grenzüberschreitenden Verkehr behinderten. Mehr beinhaltet auch der Binnenmarkt als „Raum ohne Binnengrenzen“ nach Art. 26 Abs. 2 AEUV nicht. Und dieser unterliegt ebenfalls kontinuierlicher Entwicklung, die immer weiter voranschreitet.<sup>53</sup> Daher ist die Entwicklung hin zu einem möglichst hindernisfreien einheitlichen Markt praktisch nie abgeschlossen. Diese Notwendigkeit der Fortentwicklung spricht jedenfalls dagegen, im Binnenmarkt ein Minus gegenüber dem Gemeinsamen Markt zu sehen.<sup>54</sup> Dass etwa das Steuerrecht vom Binnenmarkt ausgenommen ist, wie dieser Ansatz zugrunde legt, läuft auch Art. 114 Abs. 2 AEUV zuwider. Diese Vorschrift geht durch ihren bloßen Verfahrensscharakter davon aus, dass die dort genannten Materien und damit auch die Steuerpolitik zum Binnenmarkt gehören.<sup>55</sup>
- 36** Letztlich weisen Gemeinsamer Markt und Binnenmarkt keine wesentlichen inhaltlichen Unterschiede auf.<sup>56</sup> Konsequenterweise ist der Begriff des Gemeinsamen Marktes im AEUV nicht mehr enthalten, sondern wird durch den des Binnenmarktes ersetzt. Nur die Verwirklichung eines einheitlichen Wirtschaftsraumes

<sup>50</sup> Die zur Kennzeichnung des Binnenmarktes durch die Grundfreiheiten und nicht umgekehrt führt, *Füller*, Grundlagen und inhaltliche Reichweite der Warenverkehrsfreiheiten nach dem EG-Vertrag, 2000, S. 81.

<sup>51</sup> *S. Ehlermann*, CMLR 24 (1987), 361 (383); *Kellermann*, ELRev. 1987, 221 (223); *Müller-Graff*, EuR 1989, 107 (123); *Dausen*, EuZW 1990, 9 (10); *Reich*, EuZW 1991, 203 (207 f.).

<sup>52</sup> EuGH, Rs. 15/81, Slg. 1982, 1409 (Rn. 33) – Gaston Schul und später Rs. C-41/93, Slg. 1994, I-1829 (Rn. 19) – Frankreich/Kommission.

<sup>53</sup> S.o. Rn. 25.

<sup>54</sup> So *Forwood/Clough*, ELRev. 1986, 383 (385); *Zacker*, RIW 1989, 489; *Epiney*, JZ 1992, 564.

<sup>55</sup> *Hatje*, in: Schwarze, Art. 14 EGV Rn. 7.

<sup>56</sup> *Glaesner*, in: Ress (Hrsg.), Rechtsprobleme der Rechtsangleichung, 1988, S. 35 (37); *de Ruyt*, L'acte unique européenne, 1987, S. 150; *Nicolaysen*, Europarecht II, S. 32 f.

ist mit der Einführung des Binnenmarktes weiter vorangeschritten und wurde weiter beflügelt, insbesondere durch die Kompetenzgrundlage des Art. 114 AEUV.

Wegen der weitgehenden inhaltlichen Identität ist das inhaltliche Verhältnis von Grundfreiheiten und Gemeinsamen Markt sowie Binnenmarkt gleichermaßen zu beurteilen. Die Grundfreiheiten sind daher in Fortsetzung der Vorgabe eines Gemeinsamen Marktes integrationsfreundlich auszulegen.<sup>57</sup> Das darf aber nicht aus dem Blick verlieren lassen, dass der Binnenmarkt wie schon der Gemeinsame Markt inhaltlich auf die Grundfreiheiten rückbezogen ist und daher auch deren Prägung unterliegt. Er besitzt als Mittel instrumentellen Charakter und bildet, wenn auch ein Ziel des Vertrages darstellend,<sup>58</sup> lediglich ein Zwischenziel. 37

#### IV. Wirtschafts- und Währungsunion

Eine neue Qualität bildet die Wirtschafts- und Währungsunion. Mit deren Verwirklichung vermengte bereits der Aktionsplan der Kommission von Anfang 1997<sup>59</sup> den Ausbau des Binnenmarktes. Die Wirtschafts- und Währungsunion hat zum Ziel, eine koordinierte – nicht harmonisierte – Wirtschaftspolitik nach Maßgabe von Art. 120 f. AEUV zu etablieren und eine einheitliche Währung zu schaffen. Das zweite Ziel wurde mit Einführung des Euro weitgehend verwirklicht. Hieraus ergeben sich Rückwirkungen vor allem auf die Freiheit des Kapital- und Zahlungsverkehrs. Dass die Wirtschaftspolitik nicht harmonisiert, sondern lediglich koordiniert wird, belässt den Grundfreiheiten ihre hergebrachte Bedeutung. Wegen fehlender Rechtsvereinheitlichung bestehen weiterhin Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, deren negative Auswirkungen auf den grenzüberschreitenden Verkehr durch die Grundfreiheiten verhindert werden sollen. 38

Die Grundfreiheiten stehen zur Wirtschafts- und Währungsunion in Wechselbeziehung wie auch zum Binnenmarkt. Schließlich bildet eine solche Union zwar gemäß Art. 3 Abs. 4 EUV ein Ziel, ist jedoch inhaltlich auch auf die Grundfreiheiten bezogen. Das gilt für die Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit, da durch die Euro-Einführung für die daran beteiligten Mitgliedstaaten ein einheitlicher europäischer Zahlungsraum entstanden ist. 39

Auch wenn die Wirtschaftspolitik bislang nicht einheitlich ausgerichtet, sondern in – freilich begrenztem – Umfang für die Gestaltung durch die Mitgliedstaaten offen ist, so geben die Grundfreiheiten doch einen Zielpunkt für Aktivitäten der Union namentlich gemäß Art. 121 Abs. 2, 3 AEUV zur Koordinierung der mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitik wie auch für die nationale Wirtschaftspolitik selbst vor. Beide Ebenen haben sich gemäß Art. 119 f. AEUV ohnehin an den Zielen des Art. 3 EUV zu orientieren und sind dem Binnenmarkt sowie dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet.<sup>60</sup> In- 40

<sup>57</sup> EuGH, Rs. C-265/95, Slg. 1997, I-6959 (Rn. 24 ff.) – Kommission/Frankreich (Agrarblockaden).

<sup>58</sup> EuGH, Rs. 15/81, Slg. 1982, 1409 (Rn. 33) – Gaston Schul; Rs. 126/86, Slg. 1987, 3697 (Rn. 10) – Ginénez Zaera.

<sup>59</sup> S. Europa-Report aus Brüssel: Kommission, EuZW 1997, 386 ff.

<sup>60</sup> Näher *Frenz*, Europarecht 6, Rn. 3557 ff., zu Art. 3 Abs. 2 EUV insoweit Rn. 2113 ff.



Handbuch Europarecht

Band 1: Europäische Grundfreiheiten

Frenz, W.

2012, LXXVII, 1432 S. 7 Abb., Hardcover

ISBN: 978-3-642-24640-1