

§ 1 Einführung

I. „Europarecht“

„Europarecht“ wird als Oberbegriff für unterschiedliche Formen zwischenstaatlichen Rechts in Europa verwendet und erfasst neben dem Recht der Europäischen Union auch verschiedene Formen regionalen Völkerrechts. Es reicht von institutionalisierten Mechanismen zwischenstaatlicher Zusammenarbeit und Kooperation (z.B. OSZE) über klassische Internationale Organisationen mit bestimmten, im Gründungsvertrag niedergelegten Aufgaben (z.B. Europarat) bis zur mit eigenen Regelungskompetenzen ausgestatteten, supranationalen Organisation EU.

Gegenstand dieser Vorlesung ist **nur das Recht der Europäischen Union**. Natürlich verläuft die Integration innerhalb der Union aber nicht unabhängig von den übrigen Kooperationsprozessen in Europa, an denen sich die Mitgliedstaaten und die Union selbst beteiligen. An vielen Stellen ergeben sich Schnittmengen und muss das Verhältnis geklärt werden - so z.B. zur Europäischen Menschenrechtskonvention und zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte.

Die Vorlesung konzentriert sich innerhalb des Unionsrechts auf das **Verfassungsrecht**. Die verschiedenen Bereiche des „einfachen Rechts“ (d.h. des Sekundärrechts), z.B. das Umwelt-, Produktzulassungs- oder Agrarrecht werden nicht bzw. nicht vertieft behandelt.

II. Überblick: Die derzeitige Struktur der Europäischen Union

Die Europäische Union ist ein aus 27 Mitgliedstaaten bestehender Staatenverbund. Das Verfassungsgefüge der Europäischen Union besteht seit dem 1. Dezember 2009 im Wesentlichen aus zwei völkerrechtlichen Verträgen: dem Vertrag über die Europäische Union (EUV) und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV),¹ die sich gleichrangig gegenüber stehen und an einigen Stellen durch Protokolle ergänzt werden. Sie wurden durch den Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (unterzeichnet in Lissabon am 13. Dezember 2007, daher Lissabon-Vertrag) grundlegend verändert. Der Lissabon-Vertrag ist somit ein Änderungsvertrag, der aus den beschlossenen Änderungen der alten Verträge besteht. Daneben steht die Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 7. Dezember 2000 seit dem 1. Dezember 2009 den beiden oben genannten Verträgen ebenfalls gleichrangig gegenüber. Sie ist mit Ausnahme von Polen und Großbritannien rechtlich für alle Mitgliedstaaten bindend, der Tschechische Republik soll eine entsprechende Ausnahme beim nächsten EU-Beitritt gewährt werden.²

¹Zu finden unter: <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/index.htm#founding>

²Außerdem gibt es noch den Euratom-Vertrag. Sowohl die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF), als auch der diese im Juni 2013 ablösende ständige Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) beruhen dagegen auf formell außerhalb der europäischen Verträge stehenden zwischenstaatlichen Vereinbarungen. Dies gilt auch für den sogenannten „EU-Fiskalpakt“, der als völkerrechtlicher Vertrag zwischen 25 der 27 Mitgliedstaaten beschlossen wurde. Ausführlicher dazu unter Punkt V. des §2.

Die wichtigsten Organe der Union sind das Europäische Parlament, der Europäische Rat, der Rat,³ die Europäische Kommission, der Gerichtshof der Europäischen Union, die Europäische Zentralbank und der Rechnungshof.

Die Europäische Union besitzt Rechtspersönlichkeit als auch Völkerrechtsfähigkeit. Rechtspersönlichkeit bedeutet, dass sie Trägerin von Pflichten und Adressatin von Rechten sein kann. Völkerrechtsfähigkeit ist die Fähigkeit, Träger von völkerrechtlichen Rechten und Pflichten zu sein. Das bedeutet, dass die Europäische Union zum Beispiel mit anderen Staaten völkerrechtliche Verträge abschließen kann.

III. „Unionsrecht“

Material: Die Normen des Unionsrechts und die Rechtsprechung des EuGH finden Sie in der sehr umfassenden und gut nutzbaren Datenbank „Eur-Lex“ unter <http://eur-lex.europa.eu>.

Zitiert werden Rechtsakte wie folgt: ABl. (=Amtsblatt der Union) 2007, (Jahr) L (Reihe: entw. L für Législation oder C für Communications et informations) 80 (laufende Nummer des Amtsblatts) /23 (Seite des Amtsblatts). Von wichtigeren Rechtsakten erstellt die Union sog. „konsolidierte Fassungen“, d.h. Fassungen, die alle Änderungen des Rechtsakts berücksichtigen.

Die Rechtsprechung des EuGH ist außerdem zugänglich unter <http://curia.europa.eu>.

Zitiert wird: EuGH, Rs. 34 (laufende Nummer)/03 (Jahr der Klage), Slg. (offizielle Sammlung) 2006 (Jahr der Entscheidung), I (Reihe (ab 1990): entw. I f Entsch d EuGH oder II f d EuG), -2234 (Seite).

Alte Fassungen des Primärrechts können Sie unter www.politische-union.de finden.

Ausführliche Informationen auch unter: <http://europa.eu>.

Das Unionsrecht besteht aus ganz unterschiedlichen Arten von Normen. Diese lassen sich zum einen nach ihrer Entstehung unterscheiden in 1. das **Primärrecht**, bestehend aus den von den Mitgliedstaaten geschlossenen Gründungsverträgen samt Protokollen, 2. das **Sekundärrecht**, bestehend aus den von Unionsorganen erlassenen Normen, 3. **völkerrechtliche Verträge**, d.h. von der Union geschlossenen völkerrechtliche Abkommen und 4. das vom EuGH entwickelte **Richterrecht**.

(Stand: April 2012)

³ Nicht zu verwechseln mit dem Europarat, einer internationalen Organisation mit 47 Mitgliedstaaten, gegründet am 5. Mai 1949, mehr Informationen unter: <http://www.coe.int/DefaultDE.asp>

§ 2 Gründung und Entwicklung der Europäischen Union bis heute

- I. Die Gemeinschaften (1952 – 1992)
 1. Gründungsphase
 2. Reform des Gemeinschaftsrechts: Einheitliche Europäische Akte
- II. Die Union
 1. Maastricht: Gründung der Europäischen Union
 2. Amsterdam
 3. Nizza und die Erweiterung
- III. Verfassungsvertrag
 1. Entstehung
 2. Einheitliche „Verfassung“
 3. Inhalt
 4. Scheitern
- IV. Vertrag von Lissabon
- V. Die Staatsschuldenkrise in der Eurozone

Literatur: *Werner Schroeder*, Grundkurs Europarecht, § 2: Grundlagen der Europäischen Union (erschienen in München 2009).

I. Die Gemeinschaften (1952 – 1992)

Dass das Unionsrecht häufig unübersichtlich erscheint, liegt vor allem daran, dass die Europäische Union ein sich fortentwickelndes Projekt ist, das in verschiedenen Phasen von unterschiedlichen Akteuren innerhalb der Union (vor allem vom Rat und vom Europäischen Gerichtshof) mit wechselnden Integrationskonzepten vorangetrieben oder gebremst wird. Nicht selten erwiesen sich vertraglich vorgesehene Mechanismen in der Praxis als untauglich und wurden umgekehrt von der Praxis entwickelte Lösungen nachträglich vertraglich verankert.

1. Gründungsphase

Nach ersten Initiativen in der Zwischen- und unmittelbaren Nachkriegszeit kam es, vorbereitet vor allem von *Robert Schumann* und *Jean Monnet*, **1952** zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (**EGKS** bzw. Montanunion). Die Gründerstaaten (B, D, F, I, LUX und NL) übertrugen die Verwaltung zweier Schlüsselsektoren der Nachkriegswirtschaft einer neuen „Hohen Behörde“. Deren Mitglieder wurden zwar von den Mitgliedstaaten ernannt, arbeiteten aber unabhängig von ihnen (Art. 9 EGKS), sie konnte gegenüber den Staaten verbindliche Entscheidungen fällen (Art. 14 EGKS). Durch diesen Mechanismus unterschied sich schon die Montanunion von den klassischen Internationalen Organisationen, deren Gremien typischerweise aus Staatenvertretern bestehen und die keine für die Staaten unmittelbar verbindlichen Maßnahmen treffen können. Die

Schumann-Erklärung formulierte 1950 den Grundgedanken der Montanunion: „*Die Solidarität der Produktion, die so geschaffen wird, wird bekunden, dass jeder Krieg zwischen Deutschland und Frankreich nicht nur undenkbar, sondern materiell unmöglich ist.*“¹ Die Gründungsstaaten verstanden die EGKS sie von Anfang an als Keim für weitere Integrationschritte.

1954 scheiterte dann allerdings die Gründung einer ebenfalls mit eigenen Entscheidungsbefugnissen ausgestatteten „Europäischen Verteidigungsgemeinschaft“ (EVG)² an der französischen Nationalversammlung, die die nationale Souveränität Frankreichs gefährdet sah. Die Idee einer umfassenden politischen Integration hatte einen Rückschlag erlitten. 1955 entschlossen sich die Mitgliedstaaten der EGKS, den Integrationsprozess zunächst auf wirtschaftlichem Gebiet schrittweise voranzutreiben. Dieser Ansatz mündete in die **Römischen Verträge** von **1957**, die zwei neue Gemeinschaften schufen: die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (**EWG**) und die Europäische Atomgemeinschaft (EAG bzw. **Euratom**). Der EAG-Vertrag unterstellte die Atomenergie einem ähnlichen Regime wie dem Kohle- und Stahlsektor. Der EWG-Vertrag war dagegen vor allem auf eine *sektorenübergreifende* wirtschaftliche Integration in Form des „Gemeinsamen Marktes“ ausgerichtet, der gekennzeichnet ist durch eine Zollunion (nicht nur Freihandelszone wie EFTA und NAFTA) und weiter durch die vier Marktfreiheiten (freier Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital). Auch der EWG-Vertrag sollte von Anfang *„die Grundlage für einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker schaffen“*, so die Präambel. Damit waren die drei Gemeinschaften entstanden, die (wenn auch in veränderter Form) bis heute den Kern der Union bilden.

Nach der Gründung blieben die Verträge zunächst 30 Jahre lang weitgehend unverändert. Die zunächst noch getrennten Organe der drei Gemeinschaften wurden mit dem sog. **Fusionsvertrag** von **1965** zusammengelegt. 1970 fand eine Finanzreform statt, 1978 beschloss der Rat der Europäischen Gemeinschaft die Direktwahl des Parlaments. Außerdem traten DK, GB und IRL (1971) sowie GR (1979) bei.

Es war der **EuGH**, der in dieser Phase die Integration entschieden vorantrieb, u.a. indem er die Institute der unmittelbaren Anwendbarkeit³ und des Vorrangs⁴ schuf und damit das Gemeinschaftsrecht deutlich von Formen der völkerrechtlichen Kooperation abhob.

Auf zwei Feldern, für die in der Gründungsphase keine Einigung erzielt wurde, entstanden in den 70er Jahren zusätzliche Kooperationsmechanismen – institutionell neben den Gemeinschaften: **Seit 1970** stimmten die Mitgliedstaaten unter dem Titel „Europäische Politische Zusammenarbeit“ (**EPZ**) ihre Außenpolitik freiwillig und ohne formellen Rahmen untereinander ab. **1978** wurde durch einen Beschluss des Europäischen Rates und darauf beruhende Vereinbarungen zwischen den nationalen Zentralbanken ein Europäisches Währungssystem (**EWS**) geschaffen.

¹ Zitiert nach *Haltern*, Europarecht, S. 33.

² <http://www.politische-union.de/evgv/index.htm>.

³ EuGH, Rs. 26/62 (Van Gend&Loos), Slg. 1963, S. 3.

⁴ EuGH, Rs. 6/64 (Costa/ENEL), Slg. 1964, S. 1253.

2. Reform des Gemeinschaftsrechts: Einheitliche Europäische Akte

1986 kam es zur ersten weitreichenden Änderung der Gründungsverträge durch die sog. **Einheitliche Europäische Akte** (EEA, ein völkerrechtlicher Vertrag): Die Mitgliedstaaten formulierten das Ziel, einen **Binnenmarkt** zu schaffen,⁵ und führten zur Herstellung dieses Binnenmarkts ein Rechtsetzungsverfahren ein, das erstmals **Mehrheitsentscheidungen** im Rat ermöglichte und das sich als äußerst produktiv erwies. Außerdem wurden der Gemeinschaft neue Kompetenzen übertragen, z.B. zur Rechtsetzung im Bereich des Umweltschutzes und zur finanziellen Förderung im Rahmen sog. Strukturfonds.

Eine Vorschrift zum EWS wurde in den EWG-Vertrag aufgenommen. Die EPZ wurde zwar durch einen eigenen Titel in der EEA geregelt, aber in keinen der Gründungsverträge aufgenommen. Damit verbanden die Mitgliedstaaten diese beiden Parallelstrukturen formell mit den Gemeinschaften.

ESP und POR traten bei (1986).

Trotz des Binnenmarktziels scheiterte auch nach der EEA das Projekt, durch verbindliche Maßnahmen der Gemeinschaft die Binnengrenzkontrollen abzuschaffen und entsprechende Ausgleichsmaßnahmen in den Bereichen Einwanderung und Kriminalitätsbekämpfung zu erlassen. Vor allem die neuen Mitglieder Großbritannien und Dänemark sperrten sich gegen entsprechende Rechtsetzung, die auch eine Koordination ihrer Innenpolitik bedeutet hätte.

1984 schlossen Deutschland und Frankreich dann einen bilateralen völkerrechtlichen Vertrag, mit dem sie den Grenzübertritt erleichterten. Am 14. Juni **1985** schlossen sich die BeNeLux-Staaten an: die fünf Staaten unterzeichneten das „**Schengener Abkommen**“. Weil auch nach der EEA, trotz Einführung des Binnenmarktziels, innerhalb der Gemeinschaft keine Fortschritte zu Stande kamen, unterzeichneten die Schengen-Staaten **1990** das „**Schengener Durchführungsübereinkommen**“, in dem die Öffnung der Grenzen endgültig vorgesehen war. Italien, Spanien und Portugal traten Schengen bei. Mit dem Schengen-Regime hatte sich abermals ein völkerrechtliches Regime neben der Gemeinschaft etabliert. Zwar verlor die Blockadepolitik der Nicht-Schengenstaaten dadurch ihre Wirksamkeit. Allerdings bestand auch die Gefahr, den europäischen Integrationsprozess aufzuspalten. Das gefährdete die Funktion der Gemeinschaft als zentrale Institution, in deren Rahmen eine Vielzahl von Kooperationsprozessen zusammenläuft und deshalb umfassende Kompromisse möglich werden.

II. Die Union

Nach 30 Jahren relativer Ruhe entwickelten die Mitgliedstaaten seit der EEA ein hohes Tempo bei der Reform der Verträge: 1992 schlossen sie den Maastricht-Vertrag, 1997 den Amsterdamer Vertrag und 2002 den Vertrag von Nizza.

Diese neue Phase wird geprägt durch die Einbindung weiterer, nicht-wirtschaftlicher Politikfelder in den Integrationsprozess. Nachdem die Mitgliedstaaten im Maastricht-Vertrag einer Koordination ihrer

⁵ Art.8a EWGV lautete nun: „Die Gemeinschaft trifft die erforderlichen Maßnahmen, um bis zum 31. Dezember 1992 [...] den Binnenmarkt schrittweise zu verwirklichen. Der Binnenmarkt umfasst einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen dieses Vertrages gewährleistet ist.“

Außen- und Sicherheitspolitik und wichtiger Bereiche ihrer Innenpolitik grundsätzlich zugestimmt hatten, ging bei den nachfolgenden Änderungen darum, die Regelungstechniken für diese Felder immer wieder neu den politischen Verhältnissen anzupassen und dabei nach und nach ein möglichst kohärentes Gesamtsystem zu schaffen.

1. Maastricht: Gründung der Europäischen Union

Der **Maastricht-Vertrag** von **1992** verlieh dem Integrationsprozess eine neue Dimension. Um sicherzustellen, dass die Integration zwischen den Mitgliedstaaten nicht zerfaserte, wurde mit der „**Europäischen Union**“ ein übergreifender Rahmen geschaffen für die Gemeinschaften und die zwei großen Politikfelder, in denen die Mitgliedstaaten bisher außerhalb der Gemeinschaft kooperiert hatten. Seit dem bestand die Union aus den drei Säulen (die **Europäischen Gemeinschaften**, die **Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)** und die **Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (ZBJI)**).

Die GASP führt die EPZ fort und ergänzte die vorhandenen Instrumente. Die ZBJI stellte zwar unter anderem Rechtsetzungsmechanismen zur Verfügung, die einen Wegfall der Binnengrenzkontrollen möglich machen sollten. Allerdings konnte man sich nicht auf allen Gebieten einigen, so dass trotzdem das Schengen-Regime als selbständiger Rechtskorpus bestehen blieb und sich auf völkerrechtlicher Basis weiterentwickelte. Zudem wurde mit dem Vertrag von Maastricht auch das eigentliche Gemeinschaftsrecht erheblich geändert, insbesondere durch die **Währungsunion**. Der Maastricht-Vertrag führte außerdem die Unionsbürgerschaft ein. Seit dem Maastricht-Vertrag hieß die EWG nur noch EG.

Die Ratifizierung des Maastrichter Vertrags erforderte in vielen Staaten eine Verfassungsänderung (vgl. Art. 23 GG) und war Gegenstand von Volksabstimmungen und Verfassungsgerichtsverfahren (z.B. Maastricht Urteil des BVerfG: E 89, 155). Der Vertrag trat am 1. November 1993 in Kraft.

1995 traten A, FIN und S der Europäischen Union bei.

1995 konnten die Grenzen zwischen den Schengenstaaten erstmals **ohne Passkontrollen** überschritten werden. 1996 waren alle Mitgliedstaaten außer Großbritannien und Irland den Schengen-Verträgen beigetreten.

2. Amsterdam

Zwar hatten die Mitgliedstaaten mit dem Maastricht-Vertrag den ersten Schritt zu einer außen- und innenpolitischen Integration gemacht. Allerdings erwiesen sich die Strukturen als wenig praxistauglich. Außerdem war die Bereitschaft gewachsen, die Koordination in den neuen Politikfeldern zu intensivieren. Deshalb wurde schon **1997** der **Amsterdamer Vertrag** unterzeichnet, der zum 1. Mai 1999 in Kraft trat und EU- und EG-Vertrag abermals grundlegend änderte.

Ein Teil der zunächst in der dritten Säule verorteten Politikbereiche, nämlich das Asyl- und Ausländerrecht, wurde in das Gemeinschaftsrecht überführt und damit den gemeinschaftsrechtlichen Rechtsetzungsverfahren und Kontrollmechanismen unterstellt. Die dritte Säule umfasste seit dem nur noch die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit (PJZ). Gemeinsam mit den überführten

Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts bildete die PJZ nun den säulenübergreifenden „**Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts**“ (RFSR). Auch das Schengen-Regime wurde schließlich in das Unionsrecht überführt, mit ausführlichen Sonderregelungen für Großbritannien, Irland und Dänemark. Die außen- und sicherheitspolitische Zusammenarbeit wurde vertieft, insbes. das Amt eines „Hohen Vertreters“ für die GASP eingerichtet.

Das Gemeinschaftsrecht wurde durch den Amsterdamer Vertrag ebenfalls angepasst. Die Zuständigkeiten wurden erweitert. Die Befugnisse des Europäischen Parlaments wurden gestärkt; im Rat wurden die Möglichkeiten zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit erweitert. Der Umweltschutz wurde neues Integrationsziel, dem alle EG-Politiken und -Maßnahmen Rechnung tragen mussten.

Aufgeschoben wurden Änderungen der Struktur der Organe der Gemeinschaften, die im Hinblick auf den schon damals zu erwartenden Beitritt weiterer Staaten unbedingt notwendig waren. Als einzige institutionelle Neuheit kam das Konzept einer „flexiblen Integration“ hinzu.

3. Nizza und die Erweiterung

Für den Gipfel von Nizza im Dezember 2000 hatten sich die Mitgliedstaaten die institutionelle Reform der Union vorgenommen, vor allem, um auf die bevorstehenden Beitritte vorbereitet zu sein. Hauptproblem waren die Mehrheitsregeln im Rat, für die aber kein Durchbruch erreicht werden konnte.

Außerdem wurde in Nizza die **Grundrechte-Charta** feierlich verabschiedet, die jedoch keine rechtliche Bindungswirkung hatte. Der auf dem Gipfel von Nizza politisch vereinbarte und am 26. Februar 2001 unterzeichnete Vertrag von Nizza trat – nach einem zweiten positiven Referendum in Irland – am 1. Februar 2003 in Kraft. Schon in Nizza beschlossen die Staats- und Regierungschefs, weitere Reformen in einer zukünftigen Verfassung für Europa zu verwirklichen.⁶

Am 1. Januar 2002 wurden die **Euro-Münzen und Banknoten** eingeführt. Am 23. Juli 2002 endete die Montanunion. Zum 1. Mai 2004 traten CZ, EST, HUN, LET, LIT, POL, SK, SLO sowie MAL und CYP bei, zum 1. Januar 2007 BUL und RUM. Mit CRO und der TUR werden bis heute Beitrittsverhandlungen geführt. Serbien, Mazedonien, Albanien, Island und Montenegro haben offizielle Mitgliedschaftsanträge gestellt, auch hier werden Verhandlungen geführt.

III. Verfassungsvertrag

1. Entstehung

Literatur: *Clemens Ladenburger*, Die Erarbeitung des Verfassungsentwurfs durch den Konvent, in: Schwarze (Hrsg.), Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, 2004, S. 397 (Ladenburger war Mitglied des Konventssekretariats).

Nachdem die Verträge von Amsterdam und Nizza nicht den erhofften und allgemein für notwendig gehaltenen Durchbruch zu grundlegenden institutionellen Reformen von EU und EG gebracht hatten, rief der Europäische Rat, der im Dezember 2001 in Laeken zusammen kam, den „**Europäischen**

⁶ Erklärung Nr. 23 zum Vertrag von Nizza vom 11. Dezember 2000, ABl. 2001 C 80/85.

Konvent“ ins Leben,⁷ der von Februar 2002 bis Juli 2003 tagte und den Auftrag hatte, eine **Verfassung für Europa** zu erarbeiten. Im Unterschied zu den früheren Vorbereitungsarbeiten für Vertragsänderungen sollte die Konventsmethode Transparenz schaffen und die Unionsbürger einbeziehen.⁸ Sicher sollte das neue Verfahren auch den symbolischen Wandel von „Verträgen“ hin zu einer „Verfassung“ unterstützen. Hinzu kam, dass die Konventsmethode eine Alternative zu den in Nizza als gescheitert empfundenen intergouvernementalen Verhandlungen bot.

Am 20. Juni 2003 legte der Konvent seinen Entwurf einer Verfassung für Europa vor. Mit einigen Änderungen wurde dieser dann Gegenstand einer Regierungskonferenz im Spätherbst 2003. Dort scheiterte seine Annahme am Widerstand der Regierungen von Polen und Spanien – es ging wie schon in Nizza um die Stimmgewichtung im Rat. Im Frühjahr 2004 wurde ein Kompromiss gefunden und der Text des Verfassungsvertrages (VerfV) konnte auf der Sitzung des Europäischen Rats in Brüssel am 18. Juni 2004 einstimmig angenommen und auf der Regierungskonferenz in Rom am 29. Oktober 2004 feierlich unterzeichnet werden.

2. Einheitliche „Verfassung“

Literatur

Einführend zum Verfassungsbegriff im Unionsrecht: *Christoph Möllers*, Pouvoir Constituant – Constitution – Constitutionalisation, in v. Bogdandy/Bast (eds.), *Principles of European Constitutional Law*, 2005, S. 183.

Zum Verfassungsvertrag: *Armin v. Bogdandy*, Europäische Verfassungspolitik als Identitätspolitik – Theoretische Verordnungen und Kritik, in: KJ 2005, 110.

Der Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) ist **eineinziger**, in sich geschlossener **Vertragstext** in vier Teilen mit einer Präambel und 448 Artikeln (sowie 36 Protokollen, zwei Anhängen und einer Schlussakte, der 50 Erklärungen zu einzelnen Bestimmungen des Vertrags bzw. zu einzelnen Protokollen beigelegt sind). Die Verfassung sollte den EU- und EG-Vertrag (nicht den EAGV) ersetzen, aber unter Fortgeltung des gesamten sonstigen gemeinschaftlichen Besitzstands (*acquis communautaire*), also auch der Rechtsprechung des EuGH. Die Zusammenfassung der Verträge und die Zusammenführung grundlegender Normen in einem eigenen ersten Teil verfolgten

⁷ Bulletin der EU 12-2001 (<http://europa.eu/bulletin/de/200112/i1027.htm>): „Der Europäische Rat hat Herrn V. Giscard d'Estaing zum Präsidenten des Konvents und Herrn G. Amato sowie Herrn J. L. Dehaene zu Vizepäsidenten ernannt.“

Zusammensetzung: Neben seinem Präsidenten und seinen beiden Vizepäsidenten gehören dem Konvent 15 Vertreter der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten (ein Vertreter pro Mitgliedstaat), 30 Mitglieder der nationalen Parlamente (2 pro Mitgliedstaat), 16 Mitglieder des Europäischen Parlaments und zwei Vertreter der Kommission an. Die Bewerberländer werden umfassend an den Beratungen des Konvents beteiligt. Sie werden in gleicher Weise wie die Mitgliedstaaten vertreten sein (ein Vertreter der Regierung und zwei Mitglieder des nationalen Parlaments) und an den Beratungen teilnehmen, ohne freilich einen Konsens, der sich zwischen den Mitgliedstaaten abzeichnet, verhindern zu können.“

⁸ „Im Hinblick auf eine umfassende Debatte und die Beteiligung aller Bürger an dieser Debatte steht ein Forum allen Organisationen offen, welche die Zivilgesellschaft repräsentieren (Sozialpartner, Wirtschaftskreise, Nichtregierungsorganisationen, Hochschulen usw.). Es handelt sich um ein strukturiertes Netz von Organisationen, die regelmäßig über die Arbeiten des Konvents unterrichtet werden. Ihre Beiträge werden in die Debatte einfließen. Diese Organisationen können nach vom Präsidium festzulegenden Modalitäten zu besonderen Themen gehört oder konsultiert werden.“

das Ziel, die Struktur der Union transparenter zu machen. Insgesamt geriet der Text aber sehr lang und es gelang nicht überall, die neuen und alten Teile bzw. Normkomplexe aufeinander abzustimmen.

Der Vertrag trug den Titel „Verfassung für Europa“. Der EuGH und viele Stimmen in der Literatur bezeichnen das Primärrecht der Union schon seit langem als „Verfassung“.⁹ Trotzdem löste die Entscheidung, der Union eine „Verfassung“ zu geben, in den Mitgliedstaaten spezifischen Widerstand aus. Denn damit versuchte die Union, sich mit Symbolen auszustatten, die bisher den Staaten vorbehalten waren – gerade in Kombination mit weiteren Anknüpfungen an staatliche Vorbilder: Hymne, Flagge, gemeinsamer Feiertag (Art. I-8 VVE).

3. Inhalt

Literatur: Rainer Hofmann/Andreas Zimmermann (Hrsg.), Eine Verfassung für Europa, 2005.

Zwar ist der Verfassungsvertrag nicht in Kraft getreten. Er enthält aber trotzdem die von allen mitgliedstaatlichen Regierungen und den Unionsorganen geteilte Vorstellung von der Zukunft der Union. Sein Text ist Grundlage des Vertrags von Lissabon. Ein sehr großer Teil der Veränderungen wurde aus dem Verfassungsvertrag in den Vertrag von Lissabon übernommen.

Der VVE hatte **vier Teile**: Teil I enthielt die grundsätzlichen Bestimmungen zur EU (wie etwa Definition, Werte und Ziele, Unionsbürgerschaft, Zuständigkeiten, Institutionen und Rechtsinstrumente). Teil II enthielt die im Jahre 2000 in Nizza als Feierliche Erklärung verkündete Grundrechte-Charta, die so Rechtsverbindlichkeit erlangt. In Teil III wurden die meisten Regelungen des EG-Vertrags, allerdings in teils überarbeiteter Form und neuer Systematik, übernommen; außerdem wurden die im EU-Vertrag enthaltenen Bestimmungen zur GASP und PJZS in weitgehend neu gefasster Form eingefügt. Teil IV enthielt die Übergangs- und Schlussbestimmungen.

Der VVE hob die **Doppelnatur** der EU als Bürger- und Staatenunion hervor: Einerseits stützt sich die EU auf die Unionsbürger, denen gegenüber sie im Rahmen der ihr von den Mitgliedstaaten übertragenen Hoheitsrechte unmittelbar öffentliche Gewalt ausübt, und die ihr gegenüber demokratische Kontrollrechte haben, die vor allem in den Wahlen zum EP ausgeübt werden. Andererseits stützt sie sich auf die Mitgliedstaaten, deren demokratisch legitimierte Regierungen über den Rat maßgebliche legislative wie exekutive Befugnisse behalten; auch weiterhin sind die Mitgliedstaaten „Herren der Verträge“, da auch künftig grundlegende Vertragsänderungen der Ratifikation durch alle Vertragsparteien bedürfen (IV-443 Abs. 3 VVE), die EU also nach wie vor keine *Kompetenz-Kompetenz* besitzt.

In Einklang mit den bisherigen rechtlichen Dokumenten, welche die europäische Integration begleiteten und voranbrachten, war der Verfassungsvertrag „offen“, d.h. enthält keine Aussagen zu

⁹ Seit EuGH, Rs. 294/83 (Les Verts), Slg. 1986, S. 1139, Rn. 23: „Dazu ist zunächst hervorzuheben, dass die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft eine Rechtsgemeinschaft der Art ist, dass weder die Mitgliedstaaten noch die Gemeinschaftsorgane der Kontrolle darüber entzogen sind, ob ihre Handlungen im Einklang mit der Verfassungsurkunde der Gemeinschaft, dem Vertrag, stehen.“

ihrem Ziel und zur Frage der „Finalität“ der europäischen Einigung und stützt so die „**Prozesshaftigkeit**“ dieses Vorgangs.

Im Einzelnen enthielt der Verfassungsvertrag (u.a.) folgende Neuerungen:

Der Verfassungsvertrag sah die Verschmelzung von EU und EG in einer neuen EU vor.

Mit der Zusammenführung in einem einzigen Text und der Verschmelzung von EG und EU war auch das **Ende der sog. Säulen-Struktur** verbunden.

Um die Transparenz zu vergrößern, wurden im Verfassungsvertrag die **grundlegenden Prinzipien** der Union **ausdrücklich** genannt. Einige dieser zentralen Vorschriften fanden sich nur in Protokollen zu den Verträgen¹⁰ oder sind vom EuGH entwickelt und nie ausdrücklich primärrechtlich formuliert worden.¹¹

Der in den Mitgliedstaaten verbreiteten Sorge vor einem zunehmenden Verlust von Kompetenzen an die Union begegnete der Verfassungsvertrag durch die nun ausdrückliche Feststellung, dass Zuständigkeiten, die nicht die Union übertragen sind, bei den Mitgliedstaaten verbleiben. Außerdem sollte ein „Subsidiaritäts-Frühwarnsystem“ eingeführt werden, das den nationalen Parlamenten bestimmte (Verhinderungs-)Rechte im Gesetzgebungsverfahren der Union, ebenso ein Klagerecht zum EuGH in Fragen der Subsidiarität.

Die demokratischen Elemente wollte der Verfassungsvertrag zum einen durch ihre ausdrückliche Nennung betonen. Vor allem aber sah er eine deutliche Stärkung des Europäischen Parlaments durch Einführung der gleichberechtigten Mitentscheidung im Rechtsetzungsverfahren vor. Außerdem führte er ein Bürgerbegehren ein.

Weitere wichtige Elemente: Neuordnung der Rechtsakte und Begrenzung auf nur noch sechs – Bezeichnung einiger Rechtsformen als „Gesetze“; ausdrückliches Austrittsrecht für die Mitgliedstaaten. Außerdem enthielt der Verfassungsvertrag verschiedene Vorschriften, die die Handlungsfähigkeit der Union erhöhen sollten, wie Einführung des Amtes eines hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rats für einen Zeitraum von 30 Monaten; deutliche Erweiterung der Entscheidungen des Rats mit qualifizierter Mehrheit; Begrenzung der Mitglieder des Europäischen Parlaments auf 750; Möglichkeit der Verkleinerung der Kommission auf zwei Drittel der Mitgliedstaaten bei gleichzeitiger Rotation – allerdings erst ab 2014; Ausbau der bisherigen Flexibilitätsinstrumente (*verstärkte Zusammenarbeit*) mit dem Ziel, ggf. weitere Integrationsfortschritte ohne Mitwirken aller Mitgliedstaaten zu ermöglichen.

4. Scheitern

Wegen der **gescheiterten Referenden** in Frankreich (29. Mai 2005) und in den Niederlanden (1. Juni 2005) konnte der Vertrag nicht von allen Staaten ratifiziert werden und ist deshalb nicht in Kraft getreten. Als Reaktion beschlossen die Staats- und Regierungschefs bei ihrem Gipfeltreffen im Juni 2005 eine **Reflexionsphase** einzuleiten, um eine breite und intensive Debatte – mit Beteiligung der

¹⁰ V.a. das Protokoll (Nr. 30) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, das 1997 als Teil des Amsterdamer Vertrags vereinbart wurde.

¹¹ So v.a. der Vorrang des Gemeinschaftsrechts und die Dogmatik der Unionskompetenzen.

Bürgerinnen und Bürger, der Zivilgesellschaft, der nationalen Parlamente, der Sozialpartner und der Parteien – über die Verfassung und die Zukunft Europas zu ermöglichen.¹²

In Deutschland wurde das Ratifizierungsgesetz in Bundesrat und Bundestag im Mai 2005 mit überwältigender Mehrheit angenommen.¹³ Wegen einer Klage vor dem Verfassungsgericht wurde es aber vom Bundespräsidenten nicht unterzeichnet.

IV. Vertrag von Lissabon

Am 18. Oktober 2007 einigten sich die Staats- und Regierungschefs in Lissabon auf einen überarbeiteten Text, der am 13. Dezember 2007 unterzeichnet wurde. Zieldatum für das Inkrafttreten war zunächst Januar 2009. Im Juni 2008 scheiterte jedoch das Referendum in Irland zum Lissabon-Vertrag, so dass dieses Datum nicht erreicht werden konnte. Zusätzlich verweigerten Vaclav Klaus, der Präsident der Tschechischen Republik, und Lech Kaczynski, der Präsident Polens, die Unterschrift. In Deutschland musste das Bundesverfassungsgericht noch über die Vereinbarkeit des Lissabon-Vertrages entscheiden, bevor dieser ratifiziert werden konnte. Am 30. Juni 2009 entschied das Bundesverfassungsgericht, dass der Lissabon-Vertrag dann mit dem Grundgesetz vereinbar ist, wenn Beteiligungsrechte von Bundestag und Bundesrat gestärkt werden.¹⁴ Nachdem dies geschehen ist, konnte Deutschland den Lissabon-Vertrag ratifizieren. In Irland wurde das Referendum am 1. Oktober 2009 wiederholt, diesmal mit positivem Ausgang. Auch Polen und die Tschechische Republik ratifizierten nach Verhandlungen während des Jahres 2009 den Lissabon-Vertrag, so dass dieser am 1. Dezember 2009 in Kraft treten konnte.

Der Lissabon-Vertrag orientiert sich inhaltlich in vielen Punkten am gescheiterten Verfassungsvertrag, verzichtet jedoch auf Symbole der Staatlichkeit wie z.B. die Bezeichnung als „Verfassung“ oder auch eine gemeinsame Flagge. Auch modifiziert er nur den EU-Vertrag und den EG-Vertrag (nun AEUV), ohne ein einheitliches europäisches Regelwerk zu schaffen. Trotzdem verändert er die Struktur der Union maßgeblich (siehe zum Vergleich §3).

¹² Bulletin EU 6-2005 (<http://europa.eu/bulletin/de/200506/i1030.htm>): Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Ratifizierung des Vertrags über eine Verfassung für Europa. Die Staats- und Regierungschefs gelangten zu der Einschätzung, dass „*die ursprünglich für den 1. November 2006 geplante Bestandsaufnahme zur Ratifizierung nicht mehr haltbar ist, da jene Länder, die den Text nicht ratifiziert haben, nicht vor Mitte 2007 eine gute Antwort geben könnten*“.

¹³ Bundestag: Plenarprotokoll 15/175 der Sitzung vom 12. Mai 2005, S. 16383 ff.; Bundesrat: Drs. 339/05 und Plenarprotokoll 811 der Sitzung vom 27. Mai 2001, S. 201 (<http://dip.bundestag.de/brp/811.pdf>).

¹⁴ Entscheidung zu finden unter:

http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html

V. Die Staatsschuldenkrise in der Eurozone

Literatur:

-Kadelbach, Stefan, Nach der Finanzkrise: Rechtliche Rahmenbedingungen einer neuen Ordnung, Baden-Baden 2012.

-Kube, Hanno, Rechtsfragen der völkervertraglichen Euro-Rettung, in: WM 2012, Heft 6, S.245.

-Sander, Nicolas, Solidarität in der Währungsunion: Griechenland, Irland und kein Ende?, in: ZRP 2011, S.33-36.

-Callies, Christian, Der Kampf um den Euro: Eine „Angelegenheit der Europäischen Union“ zwischen Regierung, Parlament und Volk, in: NVwZ 2012, S.1-7.

Ende 2009 wurde bekannt, dass einige Mitgliedstaaten der Eurozone ihren Zahlungsverpflichtungen ohne Unterstützung Dritter nicht mehr nachkommen können. So hat Griechenland die EU und den Internationalen Währungsfonds (IWF)¹⁵ um finanzielle Hilfe gebeten, um eine Staatsinsolvenz abzuwenden. Auch Portugal, Spanien, Italien und Irland konnten ihre Verbindlichkeiten nicht mehr aus eigener Kraft begleichen und zählen somit zu den Krisenstaaten.

An diesem Punkt stellte sich für die Regierungen der Mitgliedstaaten die Frage nach Reaktionsmöglichkeiten. Die EU hat eine eigene Währung, die in vielen Mitgliedstaaten einziges Zahlungsmittel ist, und einen gemeinsamen Binnenmarkt, folglich kann sie bei derartigen Fragen nicht außen vor bleiben. Allerdings ist die Hoheit über den eigenen Staatshaushalt stets alleinige Angelegenheit der Mitgliedstaaten gewesen. Die Wirtschaftspolitik soll gem. Art.119 Abs.1 AEUV lediglich koordiniert werden.

Weder bestehendes Primär- noch Sekundärrecht sehen Maßnahmen für derartige Krisen vor,¹⁶ weshalb die Mitgliedstaaten selbst nach einem Weg aus der Krise suchen mussten.

Zunächst erfolgte die Gründung einer Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF), mit der Mitgliedstaaten der Euro-Zone, der Europäischen Union und des Internationalen Währungsfonds (IWF) den Schuldenstaaten Notkredite und Notbürgschaften zur Verfügung stellten. Ab Juli 2013 soll der Euro-Rettungsschirm dauerhaft durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) ersetzt werden, dessen Mittel unter strengen Bedingungen gewährt werden sollen. Obwohl die politischen Entscheidungen über die Einrichtung der Rettungsschirme in den Organen der Europäischen Union getroffen wurden, operieren sowohl der EFSF als auch der ESM auf formell außerhalb der

¹⁵ Der Internationale Währungsfonds ist eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen mit Sitz in Washington D.C., deren Aufgabe in der Förderung der internationalen Zusammenarbeit in der Währungspolitik, der Ausweitung des Welthandels, der Stabilisierung von Wechselkursen, der Kreditvergabe und der Überwachung der Geldpolitik liegt. Er hat 187 Mitgliedstaaten. Näheres dazu unter <http://www.imf.org/external/> oder bei Hobe, Einführung in das Völkerrecht, Kapitel 12. Zur Rolle des IWF in der Staatsschuldenkrise bei Gaitanides, Charlotte, Intervention des IWF in der Eurozone – mandatswidrig?, in: NVwZ 2011, S.848-852.

¹⁶ Näheres zur Problematik bei Sander, Nicolas, Solidarität in der Währungsunion: Griechenland, Irland und kein Ende?, in: ZRP 2011, S.33-36, und bei Häde, Ulrich, Die europäische Währungsunion in der internationalen Finanzkrise – An den Grenzen europäischer Solidarität?, in: EuR 2010, S.854-867.

europäischen Verträge stehenden zwischenstaatlichen Vereinbarungen.¹⁷ So ist der EFSF rechtlich eine Gesellschaft nach Luxemburger Recht, Eigentümer sind die Länder des Euroraums, er beruht auf einem privatrechtlichen Vertrag zwischen den beteiligten Regierungen.¹⁸ Der ESM dagegen beruht auf einem völkerrechtlichen Vertrag zwischen den Euro-Staaten.¹⁹ Am 30. Januar 2012 beschloss 25 der 27 Mitgliedstaaten²⁰ den EU-Fiskalpakt,²¹ ebenfalls ein rein völkerrechtlicher Vertrag außerhalb des Unionsrechts, in dem sich die 25 Mitgliedstaaten verpflichten, strenge Obergrenzen für die Staatsverschuldung als Selbstverpflichtung einzuhalten.

Daneben wird immer wieder über Änderungen des Primärrechts diskutiert, vor allem über die Frage, ob der Europäischen Kommission mehr Handlungsspielraum in wirtschaftlichen Fragen eingeräumt werden sollte. Denn trotz der Tatsache, dass die bisher getroffenen Maßnahmen außerhalb des Unionsrechts stehen, besteht weitgehende Einigkeit über die Notwendigkeit unionsweiter Lösungen für die Krise. Es ist daher zu erwarten, dass die Krise in Zukunft auch das Unionsrecht stark beeinflussen wird.

(Stand: April 2012)

¹⁷ Politische Grundlage für die EFSF ist ein Beschluss der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen des Euro-Währungsgebietes vom 9. 5. 2010, Ratsdok. 9614/10. Der politische Entschluss für den ständigen ESM wurde auf der Tagung des Europäischen Rates vom 28./29. 10. 2010 getroffen, Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel, 28./29. 10. 2010, EUCO 25/1/10 REV 1, CO EUR 18, CONCL 4. Näheres dazu bei Callies, Christian, Der Kampf um den Euro: Eine „Angelegenheit der Europäischen Union“ zwischen Regierung, Parlament und Volk, in: NVwZ 2012, S.1-7.

¹⁸ Siehe dazu <http://www.efsf.europa.eu/about/index.htm>.

¹⁹ Zu finden unter <http://eurodemostuttgart.files.wordpress.com/2012/01/120123-esm-vertragstext.pdf>.

²⁰ Großbritannien und die Tschechische Republik sind nicht beteiligt.

²¹ Offiziell Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerungen der Wirtschafts- und Währungsunion, zu finden unter http://european-council.europa.eu/media/639244/04_-tscg.de.12.pdf.

§3 Überblick über die Struktur der Europäischen Union vor dem Lissabon-Vertrag

Eine Übereinstimmungstabelle, in der die alten Regelungen den ihnen jeweils entsprechenden neuen Regelungen gegenübergestellt werden, ist unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0361:0388:DE:PDF> zu finden!

Die Europäische Union befindet sich seit dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages am 1. Dezember 2009 in einer neuen Phase, daher werden die neuen Regelungen oft anhand des Vergleichs mit den alten dargestellt. Auch gehen einige heute noch relevante Entscheidungen des EuGH auf die Zeit der alten Regelungen zurück (daher ist dort z.B. die Rede von der EG, deren Rechtsnachfolgerin die EU ist). Zur Erleichterung des Verständnisses soll ein knapper Überblick über die alte Struktur der EU gegeben werden.

Die Verfassung der Europäischen Union bestand im Wesentlichen aus zwei Verträgen: dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (abgekürzt „EG“) aus dem Jahr 1957 und dem Vertrag über die Europäische Union aus dem Jahr 1992 („EU“).¹ Diese beiden Verträge schufen eine Struktur, die häufig mit Hilfe eines Säulenmodells erklärt wurde:

Die größte und älteste Säule bildete die Europäische Gemeinschaft, deren Handeln im EG-Vertrag geregelt war und deren Kern die wirtschaftliche Integration in Form des Binnenmarkts bildete - allerdings mehr und mehr ergänzt durch andere Sachgebiete, z.B. das Asyl- oder Umweltrecht. Daneben standen seit 1992 die zwei weiteren Säulen des EU-Vertrags, nämlich die „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ (Zweite Säule) und die „Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“ (Dritte Säule). Im Säulenmodell bildete die EU das gemeinsame Dach.

Die Organe der EU (Rat der EU, Kommission, das Europäische Parlament, der Europäische Rat, EuGH) handelten für alle drei Säulen, jedoch mit unterschiedlich weit reichenden Befugnissen und in unterschiedlichen Handlungsformen.

Die erste Säule, die EG, war mit den weitreichendsten Befugnissen ausgestattet, während die anderen beiden Säulen auf intergouvernementaler Zusammenarbeit beruhten, wobei die Befugnisse der zweiten Säule am schwächsten waren. Nur die EG hatte supranationalen Charakter. Supranationalität ist die Verlagerung von Zuständigkeiten von nationalstaatlicher auf eine höhere Ebene, das bedeutet, dass die EG über Organe verfügte, die unabhängig von den Mitgliedstaaten handelten und dadurch Recht

¹ Und dem Euratom-Vertrag

setzen konnten, das im gesamten Unionsgebiet aus sich selbst heraus sowohl für alle Staatsorgane der Mitgliedstaaten als auch für die in der Union lebenden Menschen einheitlich galt. Für den Kollisionsfall mit nationalem Recht der Mitgliedstaaten entwickelte der EuGH das Prinzip des Anwendungsvorrangs, d.h. dass das nationale Recht im Kollisionsfall nicht angewendet werden darf, auch wenn es nicht nichtig wird. Aber auch hinsichtlich des Rechtsetzungsverfahrens oder des Rechtsschutzes durch den EuGH unterschieden sich die drei Säulen voneinander.

Während die EG sowohl Rechtspersönlichkeit im innerstaatlichen Recht als auch Völkerrechtsfähigkeit besaß, war dies früher für die EU als Dach der drei Säulen umstritten, da es keine ausdrückliche Regelung um EU-Vertrag gab.

(Stand: April 2012)

§ 4 Grundlegende Prinzipien des Unionsrechts

- I. Die Europäische Union als „supranationale Organisation“
 1. Supranationale Organe
 2. Befugnis zum Erlass unmittelbar geltenden Rechts
 3. Durchsetzung im Kollisionsfall – Anwendungsvorrang
 4. Sonderregelung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)
 5. Dauerkonflikt Letztentscheidungsbefugnis
- II. Regeln über das Verhältnis von Union und Mitgliedstaaten
 1. Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und Subsidiarität
 - a. Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung
 - b. Subsidiaritätsprinzip
 2. Prinzip der loyalen Zusammenarbeit
 3. „Störungen“ – Aussetzung der Rechte und Austritt
- III. Prinzipien für das Handeln der Union
 1. „ruleoflaw“ und Bindung an Menschenrechte, Art. 2 EUV
 2. Demokratie
- IV. Rechtspersönlichkeit der EU

I. Die Europäische Union als „supranationale Organisation“

Grundlegende Urteile:

EuGH, Rs. 36/63 (Van Gend & Loos), Slg. 1963, 3;
EuGH, Rs. 6/64 (Costa/ENEL), Slg. 1964, 1254;
EuGH, Rs. 106/77 (Simmenthal), Slg. 1978, 629.

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft wurde als Internationale Organisation gegründet und hat sich dann – vor allem durch eine konsequente Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) – zur neuen Kategorie einer **supranationalen** Organisation entwickelt. Durch den Lissabon-Vertrag wurde die EU zur Nachfolgerin der EG. Der Begriff „Supranationalität“ beschreibt vor allem ein besonderes Verhältnis der EU zu ihren Mitgliedstaaten und den Unionsbürgern, das sie von klassischen Internationalen Organisationen abhebt: Die EU verfügt über Organe, die von den Mitgliedstaaten unabhängig handeln (dazu unter 1.). Die EU kann Recht setzen, das im gesamten Unionsgebiet aus sich selbst heraus sowohl für alle Staatsorgane der Mitgliedstaaten als auch für die in der Union lebenden Menschen einheitlich gilt (dazu unter 2.). Wegen dieser Eigenschaften des Unionsrechts tritt es als eigenständige Rechtsordnung neben das nationale Recht, so dass sich Regelungskonflikte ergeben können. Im Kollisionsfall setzt sich das EU-Recht gegen nationales Recht jeder Art durch (dazu unter 3.). Die Supranationalität des Unionsrechts führt zu Spannungen zwischen dem EuGH und den nationalen Verfassungsgerichten (unter 5.).

1. Supranationale Organe

Die „**Hohe Behörde**“ der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl war die Vorläuferin der heutigen Kommission. Sie unterschied sich von Anfang an dadurch von den Organen klassischer

Internationaler Organisationen, dass sie von den Mitgliedstaaten unabhängig ist. Ihre Mitglieder handeln nicht im Interesse und nach Weisung ihres Heimatstaates, sondern vertreten das Gemeinschaftsinteresse.

Art. 9 Abs. 5 EGKS-Vertrag lautete: *„Die Mitglieder der Hohen Behörde üben ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit im allgemeinen Interesse der Gemeinschaft aus. Sie dürfen bei der Erfüllung ihrer Pflichten weder Anweisungen von einer Regierung oder einer anderen Stelle einholen, noch solche Anweisungen entgegennehmen. Sie haben jede Handlung zu unterlassen, die mit dem überstaatlichen Charakter ihrer Tätigkeit unvereinbar ist.“*

Hier taucht der Begriff „*überstaatlich*“ zum ersten Mal auf. Diese Regelung über die **Kommission** ist bis heute im Wesentlichen unverändert geblieben (Art. 245 Abs. 1 AEUV).

Der **EuGH** ist ein weiteres supranationales Organ (Art.19 EUV, Art. 252, 253 AEUV).

Auch das **Europäische Parlament** handelt unabhängig von den Mitgliedstaaten (Art. 14 EUV).

2. Befugnis zum Erlass unmittelbar geltenden Rechts

Der zentrale Aspekt der Supranationalität ist die Fähigkeit der EU, unmittelbar geltendes Recht zu erlassen, sie ist insofern mit Hoheitsbefugnissen ausgestattet. Im Einzelnen bedeutet das:

Das Unionsrecht gilt unabhängig vom Verhalten der Mitgliedstaaten.

Jedes staatliche Organ der Mitgliedstaaten ist ohne weiteres verpflichtet, dieses Recht zu beachten.

Das Unionsrecht kann die Rechtsverhältnisse der Bürger unmittelbar selbst regeln und kann die Bürger dadurch ebenso direkterreichen wie das nationale Recht.

Die Entwicklung zur Supranationalen Organisation begann 1963 mit dem Urteil des EuGH in der Sache **„Van Gend& Loos“**. Die Niederlande hatten Zölle erhöht, obwohl der EWG-Vertrag ein entsprechendes Verbot enthielt. Die niederländische Spedition Van Gend& Loos wollte diese Zölle nicht zahlen und berief sich dafür auf den EWG-Vertrag. Das zuständige Gericht stellte die Frage [EuGH, Rs. 36/63, Slg. 1963, 3/S. 24],

„Ob Artikel 12 [EWG-Vertrag] in dem Sinne unmittelbare Wirkung im innerstaatlichen Recht hat, dass die Einzelnen aus diesem Artikel Rechte herleiten können, die vom nationalen Richter zu beachten sind.“

Darauf antwortete der EuGH [S. 24 f.]:

„Ob die Vorschriften eines völkerrechtlichen Vertrages eine solche Tragweite haben, ist vom Geist dieser Vorschriften, von ihrer Systematik und von ihrem Wortlaut her zu entscheiden.“

Das Ziel des EWG-Vertrages ist die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes, dessen Funktionieren die der Gemeinschaft angehörigen Einzelnen unmittelbar betrifft; damit ist zugleich gesagt, dass dieser Vertrag mehr ist als ein Abkommen, das nur wechselseitige Verpflichtungen zwischen den

vertragsschließenden Staaten begründet. Diese Auffassung wird durch die Präambel des Vertrages bestätigt, die sich nicht nur an die Regierungen, sondern auch an die Völker richtet. Sie findet eine noch augenfälligere Bestätigung in der Schaffung von Organen, welchen Hoheitsrechte übertragen sind, deren Ausübung in gleicher Weise die Mitgliedstaaten wie die Staatsbürger berührt. [...] Auch die dem Gerichtshof im Rahmen von Artikel 117, der die einheitliche Auslegung des Vertrages durch die nationalen Gerichte gewährleisten soll, zukommende Aufgabe ist ein Beweis dafür, dass die Staaten davon ausgegangen sind, die Bürger müssten sie vor den nationalen Gerichten auf das Gemeinschaftsrecht berufen können.

*Aus alledem ist zu schließen, dass die Gemeinschaft eine neue Rechtsordnung des Völkerrechts darstellt, zu deren Gunsten die Staaten, wenn auch in begrenztem Rahmen, ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben, eine Rechtsordnung, deren **Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Einzelnen sind**. Das von der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten unabhängige Gemeinschaftsrecht soll daher den Einzelnen, ebenso wie es ihnen Pflichten auferlegt, auch Rechte verleihen.“*

Diese Rechtsprechung bestätigte der EuGH 1964 in der grundlegenden Entscheidung „Costa/ENEL“, ging dabei aber insofern einen Schritt weiter, als er den EWG-Vertrag nun deutlich von klassischen völkerrechtlichen Verträgen unterschied. Dieses Mal wollte ein italienisches Gericht wissen, welche Bedeutung ein italienisches Gesetz, das nach Inkrafttreten des EWG-Vertrages erlassen worden war und ihm widersprach, für die Klage von Herrn Costa gegen die E.N.E.L. haben sollte. Der EuGH antwortete [EuGH, Rs. 6/64, Slg. 1964, 1254, 3. Leitsatz]:

*„Zum Unterschied von gewöhnlichen internationalen Verträgen hat der EWG-Vertrag eine **eigene Rechtsordnung** geschaffen, die bei seinem Inkrafttreten **in die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten aufgenommen** worden und von ihren Gerichten anzuwenden ist.*

Durch die Gründung einer Gemeinschaft für unbegrenzte Zeit, die mit eigenen Organen, mit der Rechts- und Geschäftsfähigkeit, mit internationaler Handlungsfähigkeit und insbesondere mit echten, aus der Beschränkung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten oder der Übertragung von Hoheitsrechten der Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft herrührenden Hoheitsrechten ausgestattet ist, haben die Mitgliedstaaten ihre Souveränitätsrechte beschränkt und so einen Rechtskörper geschaffen, der für ihre Angehörigen und sie selbst verbindlich ist.

Diese Aufnahme der Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts in das Recht der einzelnen Mitgliedstaaten und, allgemeiner, Wortlaut und Geist des Vertrages haben zur Folge, dass es den Staaten unmöglich ist, gegen die von ihnen auf der Grundlage der Gegenseitigkeit angenommene Rechtsordnung nachträgliche einseitige Maßnahmen ins Feld zu führen.[...]“

Diese Wirkungen kommen den Gründungsverträgen (dem Primärrecht) zu, ebenso wie dem von den Unionsorganen erlassenen Sekundärrecht.

In einer prägnanten Formulierung **definiert** der EuGH die unmittelbare Geltung wie folgt [EuGH, Rs. 106/77 (Simmenthal), Slg. 1978, 629, 2. Leitsatz]:

„Unmittelbare Geltung des Gemeinschaftsrechts bedeutet, dass seine Bestimmungen ihre volle Wirkung einheitlich in sämtlichen Mitgliedstaaten vom Zeitpunkt ihres Inkrafttretens an und während der gesamten Dauer ihrer Gültigkeit entfalten müssen. Die unmittelbar geltenden Bestimmungen sind unmittelbare Quelle von Rechten und Pflichten für alle diejenigen, die sie betreffen, einerlei, ob es sich um die Mitgliedstaaten oder um Einzelpersonen handelt.“

Logische Voraussetzung dafür, dass die **Bürger** sich auf eine unionsrechtliche Norm des Primär- oder Sekundärrechts berufen können, ist aber natürlich, dass die Norm **inhaltlich** überhaupt dazu **geeignet** ist, individuelle Rechte zu verleihen. Auch dazu äußerte sich der EuGH in der Sache „Van Gend & Loos“ [s.o., S. 25 f.]:

„Solche Rechte entstehen nicht nur, wenn der Vertrag dies ausdrücklich bestimmt, sondern auch auf Grund von eindeutigen Verpflichtungen, die der Vertrag den Einzelnen wie auch den Mitgliedstaaten und den Organen der Gemeinschaft auferlegt.“

Der Wortlaut von Artikel 12 enthält ein klares und uneingeschränktes Verbot, eine Verpflichtung, nicht zu einem Tun, sondern zu einem Unterlassen. Diese Verpflichtung ist im Übrigen auch durch keinen Vorbehalt der Staaten eingeschränkt, der ihre Erfüllung von einem internen Rechtssetzungsakt abhängig machen würde. Das Verbot des Artikels 12 eignet sich seinem Wesen nach vorzüglich dazu, unmittelbare Wirkungen in den Rechtsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den ihrem Recht unterworfenen Einzelnen zu erzeugen.

Der Vollzug von Artikel 12 bedarf keines Eingriffs der staatlichen Gesetzgeber. Der Umstand, dass dieser Artikel die Mitgliedstaaten als Adressaten der Unterlassungspflicht bezeichnet, schließt nicht aus, dass dieser Verpflichtung Rechte der Einzelnen gegenüberstehen können.“

3. Durchsetzung im Kollisionsfall – Anwendungsvorrang

Wenn das Unionsrecht als eigenständige Rechtsordnung in allen Mitgliedstaaten neben das nationale Recht tritt, ergeben sich Regelungskonflikte. In den Rechtssachen „Van Gend & Loos“ und „Costa/ENEL“ musste der EuGH auch entscheiden, wie diese Kollisionen aufzulösen sind [Costa/ENEL, 3. Leitsatz]:

*„Dem vom Vertrag geschaffenen, somit aus einer autonomen Rechtsquelle fließenden Recht **können** wegen dieser seiner Eigenständigkeit **keine wie immer gearteten innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgehen**, wenn ihm nicht sein Charakter als Gemeinschaftsrecht aberkannt und wenn nicht die Rechtsgrundlage der Gemeinschaft selbst in Frage gestellt werden soll.“*

Damit war der sog. Anwendungsvorrang des Unionsrechts eingeführt: Das nationale Recht darf im Kollisionsfall **nicht angewendet** werden, unabhängig davon, ob es vor oder nach Inkrafttreten des

Rechtsaktes erlassen worden ist [deutlich EuGH, Rs. 106/77 (Simmenthal), Slg.1978, 629, Rn. 21/23.] Das entgegenstehende nationale Recht wird aber nicht ungültig, sondern bleibt in Kraft und kann auf Fälle, in denen keine Kollision besteht – z.B. weil das Unionsrecht sie gar nicht erfasst – weiter angewendet werden. Diese Befugnis und Pflicht zur Nichtanwendung haben nationale Gerichte jeder Instanz und auch alle nationalen Behörden. Aus dem Vorrang des Unionsrechts folgt nicht nur die Unanwendbarkeit kollidierenden nationalen Rechts, sondern auch die Verpflichtung der Behörden und Gerichte, das nationale Recht **unionsrechtskonform auszulegen**.

Wie der EuGH 1970 entschied, gilt der Anwendungsvorrang gegenüber nationalem Recht jeder Rangstufe, d.h. auch gegenüber **nationalem Verfassungsrecht** [EuGH, Rs. 11/70 (Internationale Handelsgesellschaft), Slg. 1970, 1125, Rn. 3; Rs. 106/77 (Simmenthal), Slg.1978, 629, Rn. 24].

Obwohl der Vorrang von keiner Stelle angezweifelt wird, ist er derzeit im **Primärrecht** an keiner Stelle ausdrücklich erwähnt. Der Verfassungsvertrag hätte den Vorrang an prominenter Stelle ausdrücklich in den Vertragstext aufgenommen (Art. I-6 VVE). Diese Norm ist aus dem **Vertrag von Lissabon** wieder herausgenommen worden. Stattdessen geben die Mitgliedstaaten eine „**Erklärung zum Vorrang**“ ab, in der sie auf die Vorrangwirkung des Unionsrechts „hinweisen“ und außerdem folgendes Zitat aus einem Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates „beifügen“: *„Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist der Vorrang des EG-Rechts einer der Grundpfeiler des Gemeinschaftsrechts. Dem Gerichtshof zufolge ergibt sich dieser Grundsatz aus der Besonderheit der Europäischen Gemeinschaft. Zum Zeitpunkt des ersten Urteils im Rahmen dieser ständigen Rechtsprechung (Rechtssache 6/64, Costa gegen ENEL, 15. Juli 1964) war dieser Vorrang im Vertrag nicht erwähnt. Dies ist auch heute noch der Fall. Die Tatsache, dass der Grundsatz dieses Vorrangs nicht in den künftigen Vertrag aufgenommen wird, ändert nichts an seiner Existenz und an der bestehenden Rechtsprechung des Gerichtshofs.“*¹

4. Sonderregelung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)

Grundsätzlich beendete der Vertrag von Lissabon die Säulenstruktur der EU (siehe §3), allerdings bleiben Sonderregelungen für einige Bereiche bestehen, deren rechtliche Einordnung **weniger klarist**. Titel V Kapitel 2 des EU-Vertrages enthält besondere Bestimmungen über die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Die Rolle der supranationalen Organe Kommission, Parlament und EuGH ist hier deutlich schwächer. Die GASP wird gem. Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 S. 2, 3 EUV vom Europäischen Rat und vom Rat, beides keine supranationalen Organe der EU, einstimmig festgelegt und durchgeführt. Der Erlass von Gesetzgebungsakten ist ausgeschlossen. Es werden zwar gemeinsame Ziele festgelegt, bindende Beschlüsse können jedoch nur durch den Rat einstimmig gefasst werden (Art. 28, 31 EUV). Bei einer Stimmenthaltung ist der sich enthaltende Mitgliedstaat nicht verpflichtet, den Beschluss umzusetzen, darf aber auch nichts unternehmen, was dem Beschluss zuwiderlaufen

¹ Quelle: <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12007L/htm/C2007306DE.01025602.htm>

würde (Art.31 Abs.1 UAbs.2 S.2,3 EUV). Ausnahmen, in denen der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheiden kann, werden in Art.31 Abs.2 UAbs.1 EUV formuliert, aber auch hier kann gem. Art.31 Abs.2 UAbs.2 S.1 EUV ein Mitglied des Rates erklären, dass er aus wesentlichen Gründen der nationalen Politik die Absicht hat, einen solchen mit qualifizierter Mehrheit zu fassenden Beschluss abzulehnen. Tut er dies, erfolgt keine Abstimmung, sondern der Versuch einer einvernehmlichen Lösung. Gelingt dies nicht, kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit veranlassen, dass die Frage an den Europäischen Rat verwiesen wird. Dort wird aber wiederum einstimmig entschieden. Die Kommission kann wie jeder Mitgliedstaat auch gem. Art.30 EUV dem Rat Vorschläge bezüglich der GASP unterbreiten, weitere Kompetenzen hat sie jedoch nicht. Auch der Hohe Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik hat ein solches Initiativrecht, sorgt sonst jedoch nur für die Verwirklichung der vom Europäischen Rat und dem Rat erlassenen Beschlüsse.

Der EuGH ist grundsätzlich gem. Art.24 Abs.1 UAbs.2 S.6 EUV, Art.275 Abs.1 AEUV nicht zuständig in bezug auf die Bestimmungen über die GASP (Eine Ausnahme ist in Art.275 Abs.2 AEUV zu finden und betrifft die Einhaltung von Art.40 EUV bei Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen, die der Rat aufgrund der Bestimmungen zur GASP erlassen hat. Hier ist eine Individualklage möglich. Siehe dazu §10).

Gem. Art.36 EUV soll das Europäische Parlament regelmäßig über die Fragen der GASP unterrichtet werden und kann Empfehlungen an den Rat richten, weitere Kompetenzen hat es im Rahmen der GASP nicht.

Insgesamt kann folglich nicht von einem supranationalen Charakter der GASP gesprochen werden, da hier kein Recht ohne die Zustimmung der Mitgliedstaaten, das für die Bürger der Union unmittelbar gilt, gesetzt werden kann. Der Bereich der GASP beruht vielmehr auf intergouvernementaler Zusammenarbeit, auch wenn es hiervon einige Ausnahmen gibt. Diese sind wie oben gezeigt jedoch so eng begrenzt, dass nicht von Supranationalität gesprochen werden kann. Auch das BVerfG hat im Lissabon-Urteil festgestellt, dass das Gebiet der GASP nicht dem supranationalen Recht unterfällt.²

Auch die der Schlussakte zum Vertrag von Lissabon beigefügte Erklärung Nr. 14 zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik³ bestätigt diese Schlussfolgerung. Dort heißt es,

„dass die Bestimmungen zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, einschließlich zum Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und zum Auswärtigen Dienst, die bestehenden Rechtsgrundlagen, die Zuständigkeiten und Befugnisse der einzelnen Mitgliedstaaten in Bezug auf die Formulierung und die Durchführung ihrer Außenpolitik, ihre nationalen diplomatischen Dienste, ihre Beziehungen zu Drittländern und ihre Beteiligung an internationalen Organisationen, einschließlich der Mitgliedschaft eines Mitgliedstaats im

² Zu finden unter: http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html, siehe Rn.390!

³ Zu finden unter: <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12007L/htm/C2007306DE.01025502.htm>

Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, nicht berühren. Die Konferenz stellt ferner fest, dass der Kommission durch die Bestimmungen zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik keine neuen Befugnisse zur Einleitung von Beschlüssen übertragen werden und dass diese Bestimmungen die Rolle des Europäischen Parlaments nicht erweitern. Die Konferenz erinnert außerdem daran, dass die Bestimmungen über die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Mitgliedstaaten unberührt lassen.“

5. Dauerkonflikt Letztentscheidungsbefugnis

Werner Schroeder, Grundkurs Europarecht, 2009, S. 83 ff. Wirkung des EU-Rechts in den Mitgliedstaaten).

Spätestens mit seiner Entscheidung, das gesamte Gemeinschaftsrecht setze sich auch gegenüber nationalem Verfassungsrecht durch, hat der EuGH einen latenten Dauerkonflikt mit den nationalen **Verfassungsgerichten** ausgelöst, unter anderen mit dem deutschen Bundesverfassungsgericht. Denn wenn nationales Verfassungsrecht nicht gegen heute Unionsrecht angeführt werden kann, kann das Verfassungsgericht das Verhalten deutscher Staatsorgane dann nicht mehr an den Grundrechten und der Verfassung insgesamt messen, wenn sie Unionsrecht anwenden.

Das Argument des BVerfG dagegen lautet im Wesentlichen: Als die Mitgliedstaaten die Europäische Union geschaffen haben, waren sie an ihre nationalen Verfassungen und deren Grundrechte gebunden. Sie konnten sich durch die Gründung einer zwischenstaatlichen Einrichtung dieser Bindung nicht entziehen und dieser Einrichtung folglich auch nur solche Befugnisse übertragen, die im Einklang mit den nationalen Grundrechten stehen. Entsprechend enthält Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG Voraussetzungen für die deutsche Mitwirkung an der EU: Die EU muss *demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderalen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet sein und einem diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz* gewährleisten. In dieser auch „**Brückentheorie**“ genannten Perspektive nimmt der nationale Akt, mit dem der Union Befugnisse eingeräumt werden (d.h. das Zustimmungsgesetz zu den Gründungsverträgen), auch für die Wirkung des von der Union erlassenen Rechts eine zentrale Rolle ein: Nur soweit die Rechtsakte der Union mit der Befugnisübertragung übereinstimmen, d.h. bildlich ‚über die Brücke passen‘, gilt ihr Vorrang – und ob das der Fall ist, kontrolliert das BVerfG. Das Verfassungsgericht zweifelt nicht am Vorrang des ‚ordnungsgemäß‘ über die ‚Brücke‘ gelangten Rechts. Es geht nur um die Frage, ob das deutsche Gericht die ‚Brücke‘ selbst überwachen darf. Diese Argumentation des Verfassungsgerichts widerspricht der Annahme des EuGH, das von den Unionsorganen erlassene Gemeinschaftsrecht fließe aus einer von den nationalen Rechtsordnungen autonomen Quelle, und den Schlussfolgerungen, das Sekundärrecht sei daher allein am Primärrecht zu messen und allein der EuGH überwache die Einhaltung der primärrechtlichen Vorgaben.

Das Bundesverfassungsgericht will zwar auf seine Letztentscheidungsbefugnis nicht verzichten, sich aber gleichzeitig auch nicht grundsätzlich feindlich gegenüber dem Prozess der europäischen Integration verhalten – und auch nicht zu einer Superrevisionsinstanz für alle Kläger werden, die mit dem Unionsrecht unzufrieden sind. Die Lösung für **Grundrechtsfragen** besteht in der sog. **Solange II**-Entscheidung aus dem Jahr 1986 [BVerfGE 73, 339/378 ff.]. Sie besagt, dass die Überprüfung von Rechtsakten der Gemeinschaft durch das BVerfG am Maßstab der deutschen Grundrechte zwar grundsätzlich möglich wäre. Auf der Ebene der Gemeinschaft sei aber inzwischen *„ein Maß an Grundrechtsschutz erwachsen, das nach Konzeption, Inhalt und Wirkungsweise dem Grundrechtsstandard des Grundgesetzes im wesentlichen gleichzuachten ist. [...] Angesichts dieser Entwicklung ist festzustellen: Solange die Europäischen Gemeinschaften, insbesondere die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Gemeinschaften einen wirksamen Schutz der Grundrechte gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaften generell gewährleisten, der dem vom Grundgesetz als unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz im wesentlichen gleichzuachten ist, zumal den Wesensgehalt der Grundrechte generell verbürgt, wird das Bundesverfassungsgericht seine Gerichtsbarkeit über die Anwendbarkeit von abgeleitetem Gemeinschaftsrecht, das als Rechtsgrundlage für ein Verhalten deutscher Gerichte und Behörden im Hoheitsbereich der Bundesrepublik Deutschland in Anspruch genommen wird, nicht mehr ausüben und dieses Recht mithin nicht mehr am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes überprüfen; entsprechende Vorlagen nach Art. 100 Abs. 1 GG sind somit unzulässig.“* Das **Bananenmarkt**-Urteil aus dem Jahr 2000 bestätigt diese Linie [BVerfGE 102, 147/163]: *„Deshalb muss die Begründung der Vorlage eines nationalen Gerichts oder einer Verfassungsbeschwerde, die eine Verletzung in Grundrechten des Grundgesetzes durch sekundäres Gemeinschaftsrecht geltend macht, im Einzelnen darlegen, dass der jeweils als unabdingbar gebotene Grundrechtsschutz generell nicht gewährleistet ist. Dies erfordert eine Gegenüberstellung des Grundrechtsschutzes auf nationaler und auf Gemeinschaftsebene“.* 2005 gab das BVerfG der Verfassungsbeschwerde des Deutsch-Syrers Darkazanli gegen das deutsche Gesetz zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates der EU 2002/584/JI über den Europäischen Haftbefehl und das Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten Recht und erklärte das Umsetzungsgesetz für nichtig, da es gegen Art.16 Abs.2 und Art.19 Abs.4 GG verstößt.⁴ Den Rahmenbeschluss des Rates der EU selbst hat das BVerfG nicht überprüft, jedoch eine möglichst grundrechtsschonende Umsetzung in nationales Recht gefordert.

Ein anderes Konfliktfeld kam 1993 in der **Maastricht**-Entscheidung zur Sprache: es ging nicht um Grundrechte, sondern um die Beteiligung der deutschen Staatsbürger an der Legitimation der Staatsgewalt (Art. 38 GG), im Kern also um das grundgesetzliche **Demokratieprinzip** [BVerfGE 89, 155/188]. Hier verhält sich das BVerfG weniger zurückhaltend als in Solange II: *„Würden etwa europäische Einrichtungen oder Organe den Unions-Vertrag in einer Weise handhaben oder*

⁴ Zu finden unter: http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20050718_2bvr223604.html

fortbilden, die von dem Vertrag, wie er dem deutschen Zustimmungsgesetz zugrunde liegt, nicht mehr gedeckt wäre, so wären die daraus hervorgehenden Rechtsakte im deutschen Hoheitsbereich nicht verbindlich. Die deutschen Staatsorgane wären aus verfassungsrechtlichen Gründen gehindert, diese Rechtsakte in Deutschland anzuwenden. Dementsprechend prüft das Bundesverfassungsgericht, ob Rechtsakte der europäischen Einrichtungen und Organe sich in den Grenzen der ihnen eingeräumten Hoheitsrechte halten oder aus ihnen ausbrechen.“

Im Lissabon-Urteil vom 30.6.2009⁵ entschied das BVerfG, dass ein Verstoß durch den Lissabon-Vertrag gegen Art.23 Abs.1 S.3 i.V.m. Art.79 Abs.3 GG verhindert werden kann, indem vor dessen Ratifizierung dem Bundestag und dem Bundesrat wirksame Beteiligungsrechte zugewiesen werden. Eine vorherige Einschaltung des Parlamentes im Wege des Gesetzgebungsverfahrens fordert das BVerfG, wenn die deutschen Vertreter im Europäischen Rat oder im Rat an Beschlüssen über die Anwendung des Art.48 Abs.6,7 EUV, Art.81 Abs.3 UAbs.2 AEUV sowie des Art.352 AEUV. Bei der Anwendung weiterer Klauseln wie z.B. Art.31 Abs.3 EUV, Art.153 Abs.2 UAbs.4 AEUV und Art.192 Abs.2 UAbs.2 AEUV fordert das Gericht einen einfachen Parlamentsbeschluss, soweit Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind.⁶ Diese Anforderungen wurden durch ein Begleitgesetz zum Lissabon-Vertrag erfüllt. Damit beschränkt das BVerfG zwar nicht die Anwendung des EU-Rechts, jedoch die Handlungsbefugnis der deutschen Vertretung in EU-Organen und damit auch indirekt die Gesetzgebungstätigkeit der EU, soweit Einstimmigkeit erforderlich ist.

Im Mangold-Beschluss vom 6.7.2010⁷ entschied des BVerfG, dass es berechtigt und verpflichtet ist, *„Handlungen der europäischen Organe und Einrichtungen darauf zu überprüfen, ob sie auf Grund ersichtlicher Kompetenzüberschreitungen oder auf Grund von Kompetenzausübungen im nicht übertragbaren Bereich der Verfassungsidentität erfolgen, und gegebenenfalls die Unanwendbarkeit kompetenzüberschreitender Handlungen für die deutsche Rechtsordnung festzustellen.“* (Ultra-Vires-Kontrolle). Als Begründung führt das BVerfG aus, dass wenn *„jeder Mitgliedstaat ohne Weiteres für sich in Anspruch nähme, durch eigene Gerichte über die Gültigkeit von Rechtsakten der Union zu entscheiden, könnte der Anwendungsvorrang praktisch unterlaufen werden, und die einheitliche Anwendung des Unionsrechts wäre gefährdet. Würden aber andererseits die Mitgliedstaaten vollständig auf die Ultra-vires-Kontrolle verzichten, so wäre die Disposition über die vertragliche Grundlage allein auf die Unionsorgane verlagert, und zwar auch dann, wenn deren Rechtsverständnis im praktischen Ergebnis auf eine Vertragsänderung oder Kompetenzausweitung hinausliefe. Dass in den – wie nach den institutionellen und prozeduralen Vorkehrungen des Unionsrechts zu erwarten – seltenen Grenzfällen möglicher Kompetenzüberschreitung seitens der Unionsorgane die verfassungsrechtliche und die unionsrechtliche Perspektive nicht vollständig harmonieren, ist dem*

⁵ Zu finden unter: http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html

⁶ Siehe auch unter NJW 2009, 2267.

⁷ Zu finden unter http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20100706_2bvr266106.html

Umstand geschuldet, dass die Mitgliedstaaten der Europäischen Union auch nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon Herren der Verträge bleiben und die Schwelle zum Bundesstaat nicht überschritten wurde. Die nach dieser Konstruktion im Grundsatz unvermeidlichen Spannungslagen sind im Einklang mit der europäischen Integrationsidee kooperativ auszugleichen und durch wechselseitige Rücksichtnahme zu entschärfen.“ In der Konsequenz bedeutet das, dass sich das BVerfG vorbehält, Unionsrechtsakte bei Kompetenzüberschreitung für nicht anwendbar zu erklären, auch wenn es das im Mangold-Beschluss selbst nicht getan hat, sondern entschieden hat, dass eine solche Kompetenzüberschreitung gerade nicht vorlag. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass der Kompetenzverstoß hinreichend qualifiziert ist. Ein hinreichend qualifizierter Verstoß liegt laut BVerfG dann vor, „...wenn kompetenzwidriges Verhalten offensichtlich ist und der angegriffene Akt im Kompetenzgefüge zu einer strukturell bedeutsamen Verschiebung zu Lasten der Mitgliedstaaten führt“.

Im Vorratsdaten-Urteil vom 2.3.2010⁸ bestätigt das BVerfG die Solange II-Rechtsprechung und betont seine Befugnis, auch europarechtlich determiniertes deutsches Recht am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes zu überprüfen. Dabei kommt es nicht darauf an, ob der Solange II-Fall eingetreten ist. Ergibt die Prüfung einen Grundrechtsverstoß, so ist eine Gültigkeitsvorlage an den EuGH zu richten. Verwirft der Gerichtshof daraufhin die europarechtliche Norm, so kann das BVerfG auch das Umsetzungsgesetz für nichtig erklären. Nur wenn der EuGH die europarechtliche Norm bestätigt, kommt es für das Schicksal der Verfassungsbeschwerde auf den Solange II-Vorbehalt an. Solange das grundrechtliche Schutzniveau auf europäischer Ebene den Anforderungen von Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG genügt, fehlt dem BVerfG die Verwerfungskompetenz, so dass es das Umsetzungsgesetz nicht beanstanden kann.⁹

II. Regeln über das Verhältnis von Union und Mitgliedstaaten

Die Europäische Union wird häufig als „föderale Ordnung“ (vgl. z.B. Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG) oder als „Mehrebenensystem“ beschrieben. Zu den grundlegenden Vorschriften des Verfassungsrechts der EU gehören die Regeln über das Verhältnis zwischen den Ebenen, d.h. zwischen der Union und den Mitgliedstaaten. Zentrale Prinzipien sind das Prinzip der loyalen Zusammenarbeit (dazu unter 1.) und das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung sowie das Subsidiaritätsprinzip (dazu unter 2.). Auch der soeben beschriebene supranationale Charakter der Union betrifft das Verhältnis der Ebenen zueinander, ist also Teil der föderalen Ordnung.

1. Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und Subsidiarität

Die Entscheidung, in welchen Fällen die Union aktiv wird, wird beeinflusst von zwei Prinzipien.

a. Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung

⁸ Zu finden unter: http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20100302_1bvr025608.html

⁹ Bäcker, Matthias, Solange IIa oder Basta I, in: EuR 2011,103-121.

Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung ist in **Art. 5 Abs. 1 S.1, Abs.2 EUV** formuliert. Es gilt für die gesamte Union und besagt, dass die Union **nur dann und nur soweit** tätig werden darf, wie das Primärrecht – d.h. die vertragsschließenden Mitgliedstaaten – ihr eine **Befugnis** zuweist. Kein Unionsorgan ist befugt, sich eines Themas anzunehmen, für das der Union keine Kompetenz eingeräumt wurde. Dieses Prinzip ist aus dem Grundgesetz bekannt, denn auch der Bund kann nur dann tätig werden, wenn das GG ihm eine Befugnis zuweist, andernfalls sind die Länder zuständig. Will die Union z.B. eine Norm erlassen, müssen die Organe daher immer zuerst nach einer Rechtsgrundlage suchen. Rechtsakte müssen die Rechtsgrundlage(n) bezeichnen, auf der sie beruhen. So könnte die Union z.B. (selbst wenn in allen beteiligten Organen Mehrheiten dafür bestünden) keine Vorschriften zu den Inhalten vorschulischer Bildung erlassen oder sich zum Moscheebau äußern. Fehlt der Union die Kompetenz, ist ihre Maßnahme **nichtig**.

Die Zuweisung neuer Kompetenzen an die Union erfolgt im Wege einer Änderung der Verträge. Im oben genannten Mangold-Beschluss begründet das BVerfG seine Kompetenz zur Ultra-Vires-Kontrolle gerade mit dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung.

b. Subsidiaritätsprinzip

Art. 5 Abs. 1 S.2, Abs.3 EUV enthält das Subsidiaritätsprinzip. Danach soll die Union nur dann einen Rechtsakt erlassen, wenn die Unionsebene tatsächlich besser geeignet ist, eine Frage zu regeln, als die mitgliedstaatliche Ebene. Das Prinzip gilt nur für Bereiche, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fallen. Es enthält zwei Voraussetzungen, die kumulativ erfüllt sein müssen: die Ziele der Regelung können nicht ausreichend durch autonome Regelungen der Mitgliedstaaten erreicht werden (Erforderlichkeitskriterium) und können auf der Ebene der Union besser erreicht werden (Optimierungskriterium).

Die Organe der Union wenden gem. Art.5 Abs.3 UAbs.2 S.1 EUV das Subsidiaritätsprinzip nach dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit an.¹⁰ So müssen Entwürfe von Gesetzgebungsakten der EU detailliert begründet werden unter Berücksichtigung der in Art.5 des Protokolls genannten Aspekte (finanzielle Auswirkungen, Verhältnis zu nationalem Recht usw.). Sie werden dabei von nationalen Parlamenten nach dem in diesem Protokoll vorgesehenen Verfahren kontrolliert, indem jeder Gesetzesentwurf den nationalen Parlamenten zugeleitet werden muss. Binnen acht Wochen können die nationalen Parlamente eine Stellungnahme an den Urheber des Gesetzesentwurfs formulieren, in der sie darlegen, warum der Entwurf ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. Diese Stellungnahme müssen vom Urheber des Gesetzgebungsaktes berücksichtigt werden. Gem. Art. 7 des Protokolls hat jedes nationale Parlament zwei Stimmen, die entsprechend dem einzelstaatlichen parlamentarischen System verteilt werden. In einem Zweikammersystem hat jede der beiden Kammern eine Stimme. Erreicht die Anzahl begründeter Stellungnahmen, wonach der Entwurf eines Gesetzgebungsakts nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht, mindestens ein Drittel der Gesamtzahl der den nationalen Parlamenten zugewiesenen Stimmen, so muss der Entwurf überprüft werden. Die Schwelle beträgt ein Viertel der Stimmen, wenn es sich um den Entwurf eines Gesetzgebungsakts auf der Grundlage des Art. 76 AUEV betreffend den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts handelt. Nach Abschluss der Überprüfung kann der Urheber des Gesetzesentwurfs beschließen, an dem Entwurf festzuhalten, ihn zu ändern oder ihn zurückzuziehen. Dieser Beschluss muss begründet werden. Erreicht die Anzahl begründeter Stellungnahmen, wonach der Vorschlag für einen Gesetzgebungsakt nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht, mindestens die einfache Mehrheit der Gesamtzahl der den nationalen Parlamenten zugewiesenen Stimmen, so muss der Vorschlag überprüft werden. Nach Abschluss dieser Überprüfung kann die Kommission beschließen, an dem Vorschlag festzuhalten, ihn zu ändern oder ihn zurückzuziehen. Beschließt die Kommission, an dem Vorschlag festzuhalten, so hat sie in einer begründeten Stellungnahme darzulegen, weshalb der Vorschlag ihres Erachtens mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht. Die begründete Stellungnahme der Kommission wird zusammen mit den begründeten

¹⁰ Zu finden unter: <http://www.flegel-g.de/lissabon/prot2-lissabon.html>

Stellungnahmen der nationalen Parlamente dem Unionsgesetzgeber vorgelegt, damit dieser sie im Rahmen des Verfahrens berücksichtigt.

Außerdem muss die Kommission einen jährlichen Bericht über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips vorlegen.

2. Prinzip der loyalen Zusammenarbeit

Art. 4 Abs.3 S.1 EUV normiert die Pflicht der Mitgliedstaaten, sich gegenüber der Union loyal zu verhalten. Das Prinzip der loyalen Zusammenarbeit beinhaltet auch eine gegenseitige Rücksichtnahme der Mitgliedstaaten.

Das Prinzip der loyalen Zusammenarbeit verpflichtet zur **Kooperation** und zur **Rücksichtnahme**. Beide Gebote begründen sowohl Handlungs-, als auch Unterlassungspflichten. Häufig sind die konkreten Pflichten in spezielleren Vorschriften des Primär- oder Sekundärrechts formuliert. Nur, wo solche Ausformungen fehlen, kommt das Loyalitätsprinzip direkt zur Anwendung. Die Auswirkungen sind sehr unterschiedlich. Aus dem Loyalitätsprinzip lassen sich z.B. die Verpflichtungen ableiten, Verfahren schleunig durchzuführen oder Informationen zur Verfügung zu stellen. Für den Vollzug von Unionsrecht in den Mitgliedstaaten folgt, dass das nationale Recht und die umsetzenden nationalen Behörden weder die Wahrnehmung von individuellen Rechten beeinträchtigen noch unionsrechtlich geregelte Situationen schlechter als rein nationale Sachverhalte behandeln dürfen (Effektivitätsprinzip und Äquivalenzprinzip).

3. „Störungen“ – Aussetzung der Rechte und Austritt

Hinsichtlich der Achtung der Grundrechte als einem Grundprinzip des Unionsrechts wurde durch Art. 7 EUV ein Verfahren eingeführt, aufgrund dessen bei schweren und anhaltenden Verletzungen von Grundrechten in einem Mitgliedstaat dessen Stimm- und sonstige Rechte suspendiert werden können. Im Zusammenhang mit den „Sanktionen“ gegen Österreich im Frühjahr 2000 wurde zu Recht auf diese Bestimmung als dem damals gemeinschaftsrechtlich allein gebotenen Weg verwiesen.

Eine Frage, die lange umstritten war, ist die nach dem Austrittsrecht der Mitgliedstaaten. Art.50 EUV bestimmt jedoch inzwischen eindeutig, dass jeder Mitgliedstaat in Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften beschließen kann, aus der Union auszutreten. Dies muss er dem Europäischen Rat dann mitteilen, so dass die Union in einem Abkommen die Einzelheiten des Austritts dann regeln kann. Dieses Abkommen wird nach Art.218 Abs.3 AEUV ausgehandelt, der Rat beschließt ihn mit qualifizierter Mehrheit nach Zustimmung des Europäischen Parlaments. Die Verträge der EU finden dann auf den Staat keine Anwendung mehr.

III. Prinzipien für das Handeln der Union

Art. 2 EUV enthält die „Werte der Union“, **Art.6 EUV** die Fundamentalprinzipien. Diese Norm wirkt in zwei Richtungen: Als Homogenitätsklausel enthält sie zum einen Grundsätze, die „*allen*

Mitgliedstaaten gemeinsam“ sind. Damit benennt sie die national-verfassungsrechtlichen Voraussetzungen, unter denen ein Staat aufgenommen werden kann, und die Tatbestandsvoraussetzungen für das Sanktionsverfahren nach Art. 7 EU. Zum anderen richtet sich Art. 6 EU an die **Union** selbst.

1. „ruleoflaw“ und Bindung an Menschenrechte, Art. 2 EUV

Ein wichtiges Element ist Rechtsstaatlichkeit einschließlich der Achtung der Menschenrechte. Der Begriff „*Rechtsstaatlichkeit*“ ist etwas unglücklich, denn die Union ist kein Staat, der englische Begriff „ruleoflaw“ passt besser.

Dieses Prinzip beinhaltet mehrere Vorgaben.

a. Zunächst besagt es, dass die Union bei ihren Handlungen **an das Recht gebunden** ist. Das bedeutet auch, dass ihr Handeln gerichtlich kontrolliert werden kann. Der EuGH formulierte diesen Grundsatz in seinem Urteil „Les Verts“ 1986 [Rs. 294/83, Slg. 1986, 1339, Rn. 23]: „*Dazu ist zunächst hervorzuheben, dass die europäische Wirtschaftsgemeinschaft eine Rechtsgemeinschaft der Art ist, dass weder die Mitgliedstaaten noch die Gemeinschaftsorgane der Kontrolle darüber entzogen sind, ob ihre Handlungen im Einklang mit der Verfassungsurkunde der Gemeinschaft, dem Vertrag, stehen.*“ Dass die Union für Schäden haftet, die ihr rechtswidriges Handeln verursacht hat, lässt sich ebenfalls diesem Aspekt zuordnen (dazu auch § 10).

b. Zur ruleoflaw wird im nationalen Kontext üblicherweise auch die Gewaltenteilung gezählt. Die klassische Aufteilung der Staatsfunktionen Judikative, Exekutive und Legislative auf eigene Organe hat sich in der Union nicht in „Reinform“ etabliert. Zwar nimmt der EuGH die judikative Funktion wahr, die von den anderen Funktionen klar getrennt ist. Das Europäische Parlament übernimmt auch ausschließlich legislative Funktionen. Aber die zentralen Akteure Rat und Kommission nehmen beide sowohl legislative als auch exekutive Funktionen wahr. Die Machtverteilung orientiert sich hier vor allem an einer föderalen Logik; es geht also darum, die Einflüsse der Mitgliedstaaten einerseits und der Union andererseits auszubalancieren. Als Äquivalent zur nationalstaatlichen Gewaltenteilung gilt in der Union das sog. **institutionelle Gleichgewicht** (ausführlicher in § 6).

c. Wichtiger Teil der ruleoflaw ist die Achtung der **Menschen- und Grundrechte**. Die Achtung der Menschenwürde gilt als Grundwert der Union. Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 EUV bestimmt, dass die Charta der Grundrechte der Europäischen Union als gleichrangig gegenüber anderem Primärrecht anzusehen ist. Außerdem soll die Union gem. Art. 6 Abs. 2 S. 1 EUV der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten¹¹ beitreten. Art. 6 Abs. 3 EUV besagt, dass Grundrechte als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts sind. (Dazu ausführlich in § 14)

2. Demokratie

¹¹ Zu finden unter: <http://www.staatsvertraege.de/emrk.htm>

Die Union beruht nach Art. 2 EUV auch auf dem Grundsatz der repräsentativen Demokratie. Dieser Grundsatz wird in Art.9 bis Art.12 EUV konkretisiert. Die Verbandsgewalt der Union muss demnach grundsätzlich genau so demokratisch legitimiert sein wie die Staatsgewalt in den Mitgliedstaaten.

Die Diskussion um ein **demokratisches Defizit** der Union ist ein Kernthema des europäischen Verfassungsrechts. Angesichts der starken Prägung der institutionellen Struktur der Union durch Aspekte der föderalen Machtverteilung zwischen Mitgliedstaaten und Union stößt nämlich die Übertragung nationalstaatlicher Demokratie Modelle an ihre Grenzen. Um diese Spannung aufzulösen, wird die Entwicklung eines unionsspezifischen Demokratiebegriffs angeregt. Die Vertretung der Bürgerinnen und Bürger im Europäischen Parlament gem. Art.10 Abs.1 UAbs.1 EUV bildet danach den einen Legitimationsstrang. Der zweite verläuft über die Regierungsvertreter im Rat, die ihren nationalen Parlamenten und damit den Bürgern in den Mitgliedstaaten gegenüber verantwortlich sind. Als weitere demokratische Elemente sieht der Vertrag von Lissabon u.a. die Beteiligung der Bürger an den Entscheidungen der Union vor und ermöglicht europäische Bürgerinitiativen (Art. 11 Abs. 4 UAbs.1 EUV, Art.24 AUEV).

IV. Rechtspersönlichkeit der EU

Literatur: Eine ausführliche Darstellung der Debatte und der Praxis, die es vor dem Lissabon-Vertrag gab (für Interessierte), leistet der Beitrag von *D. Thym*, Die völkerrechtlichen Verträge der Europäischen Union, ZaöRV 66 (2006), S. 863.

Rechtspersönlichkeit heißt, selbständig im Rechtsverkehr auftreten zu können, d.h. Träger von Rechten und Pflichten sein zu können. Jede Rechtsordnung bestimmt selbst, unter welchen Voraussetzungen sie Vereinigungen als juristische Personen anerkennt und ihnen die Rechtsfähigkeit gewährt. Ohne eigene Rechtspersönlichkeit wären die Maßnahmen der EU immer den Mitgliedstaaten zuzurechnen und die EU wäre nur den organisatorischen Rahmen für die gemeinsame Willensbildung der Mitgliedstaaten.

Art. 47 EUV lautet: „*Die Union besitzt Rechtspersönlichkeit.*“

Der EU hat auch im völkerrechtlichen Verkehr Rechtspersönlichkeit. Völkerrechtsfähigkeit ist die Fähigkeit, Träger von völkerrechtlichen Rechten und Pflichten zu sein. Das bedeutet, dass die Europäische Union zum Beispiel mit anderen Staaten völkerrechtliche Verträge abschließen kann.

Eine Verleihung durch den Gründungsvertrag ist aber nicht das einzige Kriterium für die Völkerrechtsfähigkeit einer Organisation. Denn es kommt nicht nur auf die Binnenperspektive an, sondern auch darauf, wie die Organisation im völkerrechtlichen Verkehr mit anderen Völkerrechtssubjekten auftritt und behandelt wird. Es gibt ein Verfahren, mit dem die Union selbst völkerrechtliche Abkommen schließen kann (Art. 37 EUV). Die auf dieser Grundlage geschlossenen Abkommen enthalten keine Hinweise auf die Mitgliedstaaten als Akteure. So bezeichnet z.B. ein Abkommen mit Mazedonien über den Status einer EU-Mission allein die EU als Vertragspartner

Mazedoniens; Art. III Abs. 4 dieses Abkommens sieht sogar vor, dass die Mission auf ihren Gebäuden die Flagge der Europäischen Union hissen kann - nach Außen tritt hier also eindeutig die Union selbst auf [Abkommen zwischen der Europäischen Union und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien über die Tätigkeit der Überwachungsmission der Europäischen Union (EUMM) in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, vom 31. August 2001, ABl. 2001 L 241, S. 2]. Dies zeigt, dass die EU auch von anderen Völkerrechtssubjekten als solche anerkannt wird.

(Stand: April 2012)

§ 5 Rechtsquellen des Unionsrechts und ihre Wirkung

- I. Primärrecht
 1. Wirkung des Primärrechts
 2. Änderndes Primärrechts
 3. Allgemeine Rechtsgrundsätze als Bestandteil des Primärrechts
- II. Sekundärrecht
- III. Völkerrechtliche Verträge der Union, allgemeines Völkerrecht
- IV. Rangordnung der Rechtsquellen
- V. Rechtsprechung des EuGH

Das Unionsrecht besteht aus den Gründungsverträgen, dem sog. **Primärrecht**, und dem von den Unionsorganen erlassenen sog. **Sekundärrecht**. Außerdem ist die Union Partei **völkerrechtlicher Verträge** mit Drittstaaten und Internationalen Organisationen; diese völkerrechtlichen Verträge sind ebenfalls Bestandteil des Unionsrechts. Die **Rechtsprechung des EuGH** zur Auslegung von Primär- und Sekundärrecht ist eine weitere wichtige Rechtsquelle.

I. Primärrecht

EuGH, Rs. 26/62 (Van Gend & Loos), Slg. 1963, S. 3; Rs. 4/64 (Costa/ENEL), Slg. 1964, S. 1253.

Die Union beruht auf völkerrechtlichen Verträgen, die von den Mitgliedstaaten geschlossen wurden, dem EU-Vertrag, dem Euratom-Vertrag und dem AEU-Vertrag. Bestandteil völkerrechtlicher Verträge und daher auch Bestandteil des Primärrechts sind die Protokolle, die bei Abschluss der Verträge unterzeichnet werden. Die Gründungsverträge bilden die Grundordnung der EU; sie werden zunehmend als „**Verfassung**“ bezeichnet [erstmalig EuGH, Rs. 294/83 (Les Verts), Slg. 1986, S. 1139, Rn. 23; s. auch Gutachten 1/91 (EWR), Slg. 1991, I-6079, Rn. 21¹].

1. Wirkung des Primärrechts

Das Primärrecht der Union legt die Maßstäbe fest für das Handeln der Organe. Es steht daher rangmäßig über den von den Unionsorganen geschlossenen völkerrechtlichen Verträgen und dem von den Unionsorganen erlassenen Sekundärrecht.

Klassische völkerrechtliche Verträge erlangen nur dadurch Geltung in der innerstaatlichen Rechtsordnung der Vertragsparteien, dass ein nationaler Akt ihnen diese Geltung zuspricht. Obwohl das Primärrecht der Union aus völkerrechtlichen Verträgen besteht, zeichnet das Unionsrecht seine

¹ „Dagegen stellt der EWG-Vertrag, obwohl er in der Form einer völkerrechtlichen Übereinkunft geschlossen wurde, nichtsdestoweniger die Verfassungsurkunde einer Rechtsgemeinschaft dar.“

sog. **unmittelbare Geltung** aus. Das Unionsrecht stellt eine eigenständige, d.h. vom Recht der Mitgliedstaaten unabhängige Rechtsordnung dar, seine Geltung ist nicht abhängig von einem staatlichen Akt.

Verschiedene Vorschriften des EU-Vertrages und des AEU-Vertrages verleihen den Unionsbürgern Rechte. Das sind vor allem die Grundfreiheiten, die Freizügigkeit der Unionsbürger und das Diskriminierungsverbot. In der Anfangsphase der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft war zunächst unklar, ob diese Vorschriften sich direkt an die Unionsbürger richteten, oder nur an die Mitgliedstaaten, die zum Erlass von entsprechendem nationalem Recht verpflichtet wurden. Unklar war, ob die Bürger sich gegenüber den staatlichen Organen direkt auf das Primärrecht berufen konnten, wenn ein Mitgliedstaat kein den Freiheiten entsprechendes Recht erlassen hatte. Der EuGH hat, zuerst für das Verbot von Zöllen im Urteil Van Gend & Loos aus dem Jahr 1963, den individuellen Rechten des EG-Vertrages die sog. **unmittelbare Anwendbarkeit** zugesprochen. Die Unionsbürger können sich seit dem vor nationalen Behörden und Gerichten auf das Primärrecht berufen. Voraussetzung dafür ist, dass die primärrechtliche Norm unbedingt formuliert ist, außerdem muss sie in sich vollständig sein, so dass zu ihrer Erfüllung keine weitere Handlung eines Unionsorgans oder Mitgliedstaates erforderlich ist.

2. Änderungen des Primärrechts

Die Gründungsverträge werden durch den Abschluss eines **völkerrechtlichen Änderungsvertrages** zwischen den Mitgliedstaaten geändert. Diese Änderungsverträge werden typischerweise nach dem Ort benannt, an dem sie ausgehandelt bzw. unterzeichnet wurden („Vertrag von Nizza“, „Lissabon-Vertrag“). Das Verfahren, nach dem die Änderungsverträge zu Stande kommen, ist in **Art. 48 EUV** festgelegt und unterscheidet sich von klassischen völkerrechtlichen Verträgen. Die Besonderheit besteht in der zwingenden Einbeziehung von Unionsorganen in den Verhandlungsprozess.

Es gibt ein ordentliches Änderungsverfahren und ein vereinfachtes Änderungsverfahren.

Im ordentlichen Änderungsverfahren kann jede Regierung eines Mitgliedstaates, das Europäische Parlament oder die Kommission dem Rat Vorschläge zur Änderung der Verträge unterbreiten. Diese Entwürfe werden dann vom Rat an den Europäischen Rat und die nationalen Parlamente weitergeleitet. Nach Anhörung der Kommission und des Europäischen Parlamentes kann der Europäische Rat die Prüfung des Entwurfs beschließen. In diesem Fall beruft der Präsident des Europäischen Rates einen Konvent von Vertretern nationaler Parlamente, der Staats- und Regierungschefs, des Europäischen Parlaments und der Kommission ein. Dieser Konvent prüft die Änderungsvorschläge und nimmt im Konsensverfahren eine Empfehlung an, die an eine Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten gerichtet ist. Der Konvent muss nicht einberufen werden, wenn der Europäische Rat mit einfacher Mehrheit und Zustimmung des Europäischen Parlamentes ein Mandat für eine Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten festlegt. Bei der Konferenz der Vertreter der Regierung wird dann über die Änderung entschieden, wobei

Änderung erst in Kraft treten, nachdem sie von allen Mitgliedstaaten nach innerstaatlichem Recht ratifiziert worden sind. Gelingt dies nicht, beschäftigt sich erneut der Europäische Rat mit der Frage und versucht eine Lösung zu finden.

Das vereinfachte Änderungsverfahren betrifft den Dritten Teil des AUEV über die internen Politikbereiche der Union. Auch hier kann jede Regierung eines Mitgliedstaates, das Europäische Parlament oder die Kommission die Initiative ergreifen. Daraufhin kann der Europäische Rat einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Kommission einen Beschluss zur Änderung erlassen. Der Beschluss tritt in Kraft, nachdem alle Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften zugestimmt haben.

Allerdings darf es im Rahmen des vereinfachten Verfahrens nicht zu der Ausdehnung der der Union im Rahmen der Verträge übertragenen Zuständigkeiten kommen.

Außerdem ist das vereinfachte Änderungsverfahren für zwei bestimmte Änderungen speziell vorgesehen, allerdings nur, wenn nationale Parlamente dies nicht ausdrücklich ablehnen:

- Für Fälle, in denen im AUEV oder im Titel V des EUV bestimmt ist, dass der Rat einstimmig beschließt, kann der Europäische Rat einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments einen Beschluss erlassen, dass der Rat mit qualifizierter Mehrheit bestimmen soll.
- Für Fälle, in denen im AUEV bestimmt ist, dass Gesetzgebungsakte vom Rat in einem besonderen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden, kann der Europäische Rat einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments einen Beschluss erlassen, wonach dieses besondere Gesetzgebungsverfahren durch das ordentliche ersetzt wird.

Unklar ist, ob **inhaltliche Schranken** für die Änderung des Vertrages bestehen. Eine Formulierung des EuGH aus dem Jahr 1991 deutet darauf hin, dass das Gericht der Ansicht ist, die „*Grundlagen der Gemeinschaft*“ (im konkreten Fall ging es um die exklusive Zuständigkeit des EuGH für die verbindliche Auslegung des Gemeinschaftsrechts) könnten selbst durch eine Änderung des Primärrechts nicht verändert werden [Gutachten 1/91 (erstes EWR-Gutachten), Slg. 1991, I-6079, Rn. 71 f.]. Der Wortlaut des Art.48 EUV spricht allerdings von keinerlei inhaltlichen Schranken.

Auch das innerstaatliche Verfahren, das in **Deutschland** bei einer Änderung des Primärrechts durchzuführen ist, unterscheidet sich von den Verfahren bei Annahme anderer völkerrechtlicher Verträge: statt Art. 59 GG gilt Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG.

3. Allgemeine Rechtsgrundsätze als Bestandteil des Primärrechts

Bei Lücken im Primärrecht greift der EuGH auf die Figur der „allgemeinen Rechtsgrundsätze“ zurück. Dies ist eine aus dem Völkerrecht bekannte Normenkategorie, Art. 38 IGH-Statut. Bezugspunkt sind die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten, aus denen im Wege wertender Rechtsvergleichung

gemeinsame Prinzipien ermittelt werden. Hauptanwendungsbereich war vor dem Lissabon-Vertrag und der damit verbundenen Kodifizierung der Grundrechte die Entwicklung der Gemeinschaftsgrundrechte durch den EuGH, gestützt auf die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und die EMRK [grundlegendes Urteil: EuGH, Rs. 11/70 (Internationale Handelsgesellschaft), Slg. 1970, 1125]. Darüber hinaus spielen die allgemeinen Rechtsgrundsätze eine wichtige Rolle für die Haftung bei Verstößen gegen das Unionsrecht.

II. Sekundärrecht

Das sekundäre Unionsrecht umfasst die von der Union erlassenen Rechtsakte (im deutschen Recht wäre das das gesamte einfache Recht).

Dem Normgeber der Union (d.h. den jeweils beteiligten Unionsorganen) stehen verschiedene sog. **Handlungsformen** zur Verfügung, z.B. die Richtlinie oder der Beschluss. Die verschiedenen Handlungsformen wirken auf jeweils unterschiedliche Weise auf die nationalen Rechtsordnungen ein. Mit jeder Handlungsform ist also ein bestimmter **Wirkungsmodus** verbunden. Das ermöglicht es zum einen den Mitgliedstaaten als „Verfassungsgeber“, im Wege primärrechtlicher Vorgaben über die zu wählende Handlungsform festzulegen, auf welche Art und Weise das von der Union gesetzte Recht in ihren Rechtsordnungen wirken soll. In den meisten Fällen erlaubt das Primärrecht allerdings ganz allgemein „Maßnahmen“, dann haben die Unionsorgane gem. Art. 296 UAbs. 1 AUEV die Wahl, welche Handlungsform sie für am besten geeignet halten, ihr Regelungsziel zu verwirklichen (dazu auch § 7).

Anders als im deutschen Recht (hier erlassen Bundestag und Bundesrat stets Gesetze, die Ministerien Rechtsverordnungen, Selbstverwaltungskörperschaften Satzungen) ist im Unionsrecht die Handlungsform *nicht* fest mit einem jeweiligen Normgeber verknüpft, d.h. sowohl der Rat als auch die Kommission können sich aller Handlungsformen bedienen. Auch das Rechtsetzungsverfahren ist *nicht* an die Handlungsform gekoppelt, es gibt also nicht ein bestimmtes „Verordnungsgebungsverfahren“, das sich vom „Richtliniengebungsverfahren“ unterscheiden würde.

Art. 288 AEU enthält die typischen Handlungsformen, in denen das Sekundärrecht ergehen kann: Verordnung, Richtlinie, Beschluss, Empfehlung und Stellungnahme.

a. Die **Verordnung** nach Art. 288 UAbs. 2 AEU ist am ehesten mit einem innerstaatlichen Gesetz vergleichbar. Sie zeichnet sich durch allgemeine Geltung und Verbindlichkeit in allen Teilen aus. Sie gilt unmittelbar in allen Mitgliedstaaten (Durchgriffswirkung auf den Einzelnen).

b. **Richtlinien** nach Art. 288 UAbs. 3 AEU richten sich an die Mitgliedstaaten und verpflichten sie, den Inhalt der Richtlinie (innerhalb einer bestimmten Frist) in das nationale Recht umzusetzen. Umsetzung bedeutet, dass der Mitgliedstaat, soweit erforderlich, neues nationales Recht setzt, das den

Vorgaben der Richtlinie entspricht, oder sein bestehendes Recht entsprechend verändert. Daraus ergibt sich ein **zweistufiges Rechtsetzungsverfahren**: Nach Erlass der Richtlinie auf der Ebene der Union folgt in einer zweiten Stufe der Erlass nationalen Rechts. Die Richtlinie ist das klassische Instrument zur Harmonisierung der innerstaatlichen Rechtsordnungen durch Angleichung, da sie den Mitgliedstaaten (anders als die VO) einen gewissen Spielraum einräumt. Die Mitgliedstaaten bestimmen selbst über Form und Mittel, das von der Richtlinie vorgegebene verbindliche Ziel zu erreichen.

Die **Umsetzungspflicht** trifft die innerstaatlich für den jeweiligen Gegenstand zuständigen Stellen. Häufig muss in Deutschland der Gesetzgeber auf Bundes- oder Länderebene tätig werden, bei entspr. innerstaatlicher Zuständigkeit auch der Verordnungs- oder (seltener) Satzungsgeber. Der EuGH entwickelte inhaltliche Anforderungen an den nationalen Umsetzungsrechtsakt: Die nationalen Vorschriften müssen *„tatsächlich die vollständige Anwendung der Richtlinie in so klarer und bestimmter Weise gewährleiste[n], dass - soweit die Richtlinie Ansprüche des einzelnen begründen soll - die Begünstigten in der Lage sind, von allen ihren Rechten Kenntnis zu erlangen und diese gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten geltend zu machen.“* [EuGH, Rs. 361/88 (TA Luft), Slg. 1991, I-2567, Rn. 15]. Weil sich die Bürger vor den deutschen Gerichten nicht auf die als Verwaltungsvorschrift geltenden Technischen Anleitungen berufen können, stellen diese keine ausreichende Umsetzung einer Richtlinie dar.

Bei Richtlinien gilt die Pflicht zur **richtlinienkonformen Auslegung des nationalen Rechts** jedenfalls ab dem Tag, an dem die Umsetzungsfrist abgelaufen ist. Diese Pflicht betrifft zum einen natürlich die nationalen Vorschriften, die zur Umsetzung der Richtlinie erlassen wurden, sie gilt aber das gesamte nationale Recht, egal ob es vor oder nach Erlasse der Richtlinie in Kraft getreten ist [EuGH, Rs. 14/83 (Colson & Kamann), Rn. 26 – für RL-Umsetzungsrecht; EuGH Rs C-106/89 (Marleasing), Rn. 8 – für das gesamte nationale Recht]. Ob die Pflicht zur konformen Auslegung auch schon vor Ablauf der Umsetzungsfrist besteht, ist umstritten.

Dem Konzept nach sind Richtlinien allein an die Mitgliedstaaten gerichtet. Solange sie nicht ordnungsgemäß in nationales Recht umgesetzt sind, haben sie daher keine Wirkung für die Unionsbürger. Das bedeutet aber, dass die Mitgliedstaaten ihren Bürgern durch verzögerte Umsetzung unionsrechtlich vorgesehene Rechte vorenthalten können. Um dies zu verhindern, entwickelte der EuGH die Figur der **unmittelbaren Anwendung** von Richtlinienbestimmungen: Hat ein Mitgliedstaat eine Richtlinie, die den Einzelnen begünstigt, trotz Ablauf der Umsetzungsfrist nicht in nationales Recht umgesetzt, dann kann sich der Einzelne gegenüber dem Mitgliedstaat unmittelbar auf die Richtlinie berufen. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die Richtlinie von ihrem Inhalt her unbeding und hinreichend bestimmt ist, um im Einzelfall angewendet zu werden [grundlegendes Urteil: EuGH, Rs. 41/74 (Van Duyn), Slg. 1974, 1337, Rn. 12; ausführlich auch: Rs. 8/81 (Becker), Slg. 1982, 53, Rn. 17 ff.; s. auch in BVerfGE 75, 223/235 ff. (Kloppenburg)].

Nicht alle Richtlinienbestimmungen kommen für eine unmittelbare Anwendung in Betracht. Den unumstrittenen Ausgangspunkt bildet die Möglichkeit der unmittelbaren Anwendung **zu Gunsten eines Bürgers und zu Lasten des säumigen Mitgliedstaates**. Dies gilt auch gegenüber dem Staat als Arbeitgeber, d.h. innerhalb einer privatrechtlich strukturierten Rechtsbeziehung [EuGH, Rs. 152/84 (Marshall), Slg. 1986, 723, Rn. 49]. Klar ist auch, dass sich der **Staat nicht zu Lasten des Bürgers** auf eine nicht-umgesetzte Richtlinie berufen kann [jüngst EuGH, verb. Rs. C-387/02 u.a. (Berlusconi), Slg. 2005, I-3565, Rn. 73]. Ebenso ist geklärt, dass eine nicht-umgesetzte Richtlinie **keine Wirkung im Verhältnis** unmittelbar **zwischen den Bürgern** entfaltet – keine „horizontale Drittwirkung“ [EuGH, Rs. C-92/91 (FacciniDori), Rn. 20 ff.]. Argument des EuGH für diese Beschränkung sind die Rechtssicherheit und die Unterscheidung der Handlungsformen: Verordnungen haben das Potenzial, die Beziehungen zwischen den Unionsbürgern unmittelbar zu regeln, so dass durch die unmittelbare Anwendbarkeit von Richtlinien im horizontalen Verhältnis die Unterschiede zwischen diesen beiden Handlungsformen beseitigt würden. Bisher nicht abschließend geklärte Probleme bereiten **Dreieckskonstellationen**, in denen sich ein Bürger gegenüber dem Staat auf eine Richtlinie beruft, deren Anwendung allerdings zu Lasten eines anderen Bürgers gehen würde, z.B. bei Vergabeverfahren, in denen die Anwendung einer Vergaberichtlinie zu Gunsten des erfolglosen Bewerbers denjenigen belastet, der richtlinienwidrig den Zuschlag erhalten hat, oder bei richtlinienwidrigen Baugenehmigungen, deren Aufhebung den Nachbarn begünstigen, aber den Bauherren belasten. Der EuGH scheint derzeit danach zu unterscheiden, ob dem Bürger durch die Richtlinienbestimmung eine Handlungspflicht auferlegt würde – dann ist eine unmittelbare Anwendung nicht möglich – oder ob ihn nur „*bloße negative Auswirkungen*“ treffen würden – dann ist die unmittelbare Anwendung möglich [EuGH, Rs. C-201/02 (Delena Wells), Slg. 2004, I-723, Rn. 56 f.]. Um bloße negative Auswirkungen handelt es sich z.B., wenn eine Baugenehmigung zurückgenommen (Delena Wells) oder eine begünstigende nationale Norm nicht angewendet wird [EuGH, Rs.C-443/98 (Unilever), Slg. 2000, I-7535, Rn. 45 ff.].

c. **Beschlüsse** treffen wie Verordnungen unmittelbar verbindliche Regelungen und können, anders als Verordnungen, auch an einzelne Mitgliedstaaten und einzelne Personen gerichtet werden. Der Beschluss ist daher die Handlungsform, die typischerweise zur Regelung von Einzelfällen verwendet werden kann. Darauf ist sie allerdings nicht beschränkt, auch abstrakt-generelle Regelungen können per Beschluss getroffen werden.

d. Im Unterschied zu Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen sind **Empfehlungen und Stellungnahmen** nicht rechtlich verbindlich, vgl. Art. 288 UAbs.5 AEUV. Sie sind von innerstaatlichen Gerichten bei der Auslegung von EG-Recht zu berücksichtigen (EuGH 1989, 4407 – Grimaldi).

III. Völkerrechtliche Verträge der Union, allgemeines Völkerrecht

Die gesamte Union ist Völkerrechtssubjekt. Weil sie kein Staat ist, unterfällt sie *im Völkerrechtsverkehr* (!) der Kategorie der Internationalen Organisation. Sie kann gem. Art.216 AUEV völkerrechtliche Verträge mit Drittstaaten und Internationalen Organisationen schließen, die sowohl die Union als auch die Mitgliedstaaten binden. Damit sind völkerrechtliche Verträge Teil der Rechtsordnung der Union. Dass sie auch für die Unionsorgane verbindlich sind, bedeutet nach der Rechtsprechung des EuGH, dass sie gegenüber dem von den Organen erlassenen Sekundärrecht höherrangig sein müssen. Die Union ist außerdem an das **allgemeine Völkerrecht** gebunden, das gegebenenfalls auch dem Sekundärrecht vorgeht [EuGH, verb. Rs. 89 u.a./85 (Ahlström/Osakeyhtiö u.a.), Slg. 1988, 5193, Rn. 15 ff.] Daraus folgt das Gebot völkerrechtskonformer Auslegung des Sekundärrechts.

Auch Verpflichtungen aus der UN-Charta können die Union treffen, wenn sie Kompetenzen betreffen, die die Mitgliedstaaten der Union übertragen haben. So hat der EuGH entschieden, dass die Union an Sicherheitsratsresolutionen gebunden ist und diese umsetzen muss, wenn sie die Kompetenz dazu hat [EuGH, verb. Rs.C-402/05 und C-415-05 P (Kadi)].

Umstritten ist die Geltung des allgemeinen Völkerrechts als Bestandteil der Unionsrechtsordnung, d.h. für die **innerhalb** der Union bestehenden Beziehungen. Jedenfalls dort, wo primärrechtliche Vorschriften bestehen, ist die Anwendung des allgemeinen Völkerrechts zwischen den Mitgliedstaaten ausgeschlossen.

IV. Rangordnung der Rechtsquellen

Aus dem bisher gesagten ergibt sich folgende Rangordnung **innerhalb** des Unionsrechts:

Primärrecht

Völkerrechtliche Abkommen der Union mit Drittstaaten und Völkergewohnheitsrecht

Sekundärrecht.

Folge dieses Rangverhältnisses ist, dass das rangniedrigere Recht so auszulegen ist, dass es mit dem höherrangigen im Einklang steht. Sekundärrecht, das unter Missachtung der formellen oder materiellen Vorgaben des Primärrechts zustande gekommen ist, ist rechtswidrig.

Das gesamte Unionsrecht hat einen höheren Rang als das gesamte **nationale Recht**. Folge ist die Pflicht nationaler Behörden und Gerichte, das nationale Recht unionsrechtskonform auszulegen und unionswidriges Recht nicht anzuwenden.

V. Rechtsprechung des EuGH

Eine kaum zu überschätzende Rolle für das Recht der Europäischen Union spielt die Rechtsprechung des EuGH. Die Supranationalität des Unionsrechts findet ihren Ausdruck vor allem in der unmittelbaren Geltung und im Anwendungsvorrang – zwei Rechtsfiguren, die der EuGH entwickelt

hat. Er ist nach Art. 19 EUV das Organ, dem die verbindliche Auslegung des Unionsrechts obliegt. Seine enorme Bedeutung für die europäische Integration ist aber vor allem Folge seines Selbstverständnisses als „**Motor der Integration**“.

(Stand: April 2012)

§ 6 Die Unionsorgane

I. Die einzelnen Organe

1. Der Rat
2. Der Europäische Rat
3. Die Kommission
4. Das Europäische Parlament
5. Der Europäische Gerichtshof
6. Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik

II. Aufgabenverteilung zwischen den Organen, institutionelles Gleichgewicht

1. Gewaltenteilung?
2. Institutionelles Gleichgewicht

Literatur: Rudolf Streinz/Christoph Ohler/Christoph Hermann, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, Einführung mit Synopse (2008), 2. Auflage, S. 46ff.; Isak, Hubert, in: Waldemar Hummer/Walter Obwexer (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon, S. 135ff.; Matthias Herdegen, Europarecht, 13. Auflage (2011), § 7, S. 90ff.

Unter dem Titel „Bestimmungen über die Organe“ (Titel III, Art. 13-19 EUV) wird der institutionelle Rahmen der EU geregelt.

Die Regelungen über die Unionsorgane sind vielfältig. Das **Primärrecht** enthält die grundlegenden Vorgaben. Art. 13 Abs. 1 Satz 2 EUV zählt als Organe der Europäischen Union auf: das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Kommission, den Gerichtshof der Europäischen Union, den Rechnungshof, den Europäische Rat, sowie die Europäische Zentralbank. Als **beratende Einrichtungen** der Union werden in Art. 13 Abs. 4 EUV ferner der Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie der Ausschuss der Regionen aufgeführt.

Konkretisiert werden die im EUV nur generell getroffenen Bestimmungen über die Organe der Europäischen Union in den „Vorschriften über die Organe“, die in den Art. 223-309 des AEUV zu finden sind (Hinweis in Art. 13 Abs. 3 EUV). Zusätzlich zu den Bestimmungen über die Organe der Union finden sich im AEUV auch Bestimmungen über die beratenden Einrichtungen der Union sowie die Europäische Investitionsbank (EIB, Kapitel 4, Art. 308-309 AEUV). Die Europäische Investitionsbank hat in der Aufzählung des Art. 13 EUV keine Erwähnung gefunden, weil sie kein Organ der Union darstellt, sondern eine autonome Gemeinschaftseinrichtung ist, die sich aus Ministern und Fachleuten aus dem Bankwesen zusammensetzt. Außerdem stellen auch die Satzung des Gerichtshofs und die Satzung der EZB Primärrechtsakte dar,

weil sie in Form eines Protokolls (d.h. als Primärrecht) erlassen wurden.¹ Auch der Sitz der Organe wurde in Form eines Protokolls, d.h. einstimmig, festgelegt.² Danach sitzen Rat und Kommission in Brüssel, wobei der Rat in den Monaten April, Juni und Oktober in Luxemburg tagt. In Luxemburg haben auch der Europäische Gerichtshof und der Rechnungshof ihre Sitze, während das Parlament als „Wanderzirkus“ zwischen Straßburg (Sitz, Plenarsitzungen), Brüssel (Ausschüsse) und Luxemburg (Sekretariat) arbeitet.

Daneben finden sich zahlreiche Akte des **Sekundärrechts**, die für das Organhandeln bedeutsam sind. Zum einen sind das die Geschäftsordnungen, die sich das Parlament,³ der Rat⁴ und die Kommission gegeben haben.⁵ In Ergänzung der Geschäftsordnungen haben die Organe z.T. auch Verhaltenskodizes für ihre Mitarbeiter erlassen.⁶ Zum anderen gibt es Normen, die für mehrere Organe gelten, so wie die Verordnung über den Zugang zu Dokumenten.⁷ Eine besondere Form des Sekundärrechts stellen die interinstitutionellen Vereinbarungen dar, mit denen Parlament, Rat und Kommission ihr Vorgehen abstimmen.⁸

I. Die einzelnen Organe

1. Der Rat

¹ Grundlage: Art. 281 AEUV, [Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union](#) (Lissabon-Version), Protokoll (Nr.3) über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union (ABl.2010,C 83/210f.); Grundlage: Art.129 Abs.4 AEUV, [Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union](#) (Lissabon-Version), Protokoll Nr. 4 über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank (ABl.2010 C 83/230f.).

² Grundlage: Art. 289 EGV (nunmehr Art.341 AEUV); Protokoll (Nr. 8) über die Festlegung der Sitze der Organe und bestimmter Einrichtungen und Dienststellen der Europäischen Gemeinschaften sowie des Sitzes von Europol (1997) mit der Änderung durch den Vertrag von Lissabon (ABl.2007 C 306/179f.).

³ Grundlage: Art. 232 Abs.1 AEUV, 7.Wahlperiode, Januar 2012, abrufbar unter <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=RULES-EP&reference=20120110&secondRef=RULE-128&format=XML&language=DE>

⁴ Grundlage: Art.240 Abs.3 AEUV, Verordnung 2009/937/EU, Verordnung des Rates vom 1.12.2009 zur Änderung seiner Geschäftsordnung, ABl.2009, L 325/35f.; Berichtigung der Verordnung 2009/937/EU des Rates vom 1.12.2009 zur Änderung einer Geschäftsordnung, ABl.2010, L 55/83f.; Beschluss 2010/ 795/EU, Beschluss des Rates vom 14.12.2010 zur Änderung seiner Geschäftsordnung, ABl.2010, L 338/47f.

⁵ Grundlage: Art.249 Abs.1 AEUV; 2010/138/EU, Beschluss 2010/138/EU der Kommission vom 24.02.2010 zur Änderung ihrer Geschäftsordnung, ABl. L 55, 60 f; Beschluss 2011/737/UE der Kommission vom 9. November 2011 zur Änderung ihrer Geschäftsordnung, ABl. L 296 ,58f.

⁶ Z.B. Kodex für gute Verwaltungspraxis in den Beziehungen der Bediensteten der Europäischen Kommission zur Öffentlichkeit, ABl. 2000 L 267/64; Ergänzender Kodex ethischer Kriterien für die Mitglieder des Direktoriums der Europäischen Zentralbank (gemäß Artikel 11.3 der Geschäftsordnung der Europäischen Zentralbank), ABl. 2006 C 230/46.

⁷ VO 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission; ABl. 2001 L 145/43.

⁸ Z.B. Interinstitutionelle Vereinbarungen über die Finanzierung des Konvents zur Zukunft der Europäischen Union, ABl. 2002 C 54/1; „Bessere Rechtsetzung“, ABl. 2003 C 321/1; über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung ABl. 2006 C 139/1.

Normen: Verordnung 2009/937/EU, Verordnung des Rates vom 1.12.2009 zur Änderung seiner Geschäftsordnung, ABl.2009, L 325/35f.;Berichtigung der Verordnung 2009/937/EU des Rates vom 1.12.2009 zur Änderung einer Geschäftsordnung, ABl.2010, L 55/83f.; Beschluss 2010/ 795/EU, Beschluss des Rates vom 14.12.2010 zur Änderung seiner Geschäftsordnung,Abl.2010, L 338/47f. Interessant (und witzig) auch: <http://www.eu-info.de/static/ratsentscheidungen>, ein „Mehrheitsrechner“ für Ratsentscheidungen.

Aufgaben, Organisation und Willensbildung sind in den **Art. 237 ff. AEUV** geregelt.

a. Aufgaben

Der Rat ist das Organ, in dem die Mitgliedstaaten vertreten sind. Seine wichtigste Rolle ist die Beteiligung an der Rechtsetzung. Er wird gemeinsam mit dem europäischen Parlament als Gesetzgeber tätig und übt gemeinsam mit diesem die Haushaltsbefugnisse aus (Art.16 Abs.1 EUV).Ferner gehört die Festlegung und Koordinierung der Politiken nach Maßgaben der Verträge zu seinen Aufgaben (Art.16 Abs.1Satz 2 EUV).Hinzu kommt auch eine geringe Exekutivfunktion, die der Rat zum Beispiel im Bereich der GASP besitzt. Außerdem hat er Zuständigkeiten im Bereich der Außenbeziehungen und darf Ernennungen vornehmen.

b. Zusammensetzung und Organisation

Nach Art.16 Abs.2 EUV entsendet jeder Mitgliedstaat einen Vertreter „auf Ministerebene“ in den Rat. Gem. Art. 23 Abs. 6 GG i.V.m. § 6 des „Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der EU“ kann dies für Deutschland auch ein Landesminister sein. Die Besetzung mit Ministern führt dazu, dass in der Union Personen, die in ihren Mitgliedstaaten der **Exekutive** angehören, legislative Funktionen ausüben. Es nehmen je nach Sachgebiet die jeweiligen Fachminister der Mitgliedstaaten teil, so dass „der“ Rat tatsächlich aus **mehreren verschiedenen Fachminister-Räten** besteht, so z.B. dem Rat der Wirtschafts- und Finanzminister ECOFIN (Economic and Financial Affairs Council).Ausdrücklich sind in Art.16 Abs.6 Satz 2 und 3 EUV als Zusammensetzungen der Rat der „Allgemeinen Angelegenheiten“ sowie der Rat der „Auswärtigen Angelegenheiten“ vorgesehen. Der Rat kann darüber hinaus weitere Ratsformationen durch einen Beschluss mit qualifizierter Mehrheit festlegen (Art. 16 Abs. 6 Satz 1 EUV i.V.m. Art. 236 Buchstabe a) AEUV).Trotz der unterschiedlichen Besetzung arbeitet der Rat aber als ein Organ, das heißt, dass unter Umständen z.B. auch der ECOFIN Beschlüsse aus dem Bereich Agrarrechts fassen kann. Dem Rat der „Allgemeinen Angelegenheiten“ kommt die besondere Aufgabe zu, für die Kohärenz der Arbeiten des Rates in seinen verschiedenen Zusammensetzungen zu sorgen (Art.16 Abs.6 Satz 2), und somit die Zersplitterung in Fachministerräte abzumildern.

Unterstützt wird der Rat durch den Ausschuss der Ständigen Vertreter (Comité des représentants permanents - **Coreper**), Art. 240 Abs.1 AEUV und Art. 19 GO Rat.⁹ Dieses sehr wichtige Gremium

⁹ Art. 19 GO Rat:

(1) Der AStV ist verantwortlich für die Vorbereitung der Arbeit aller Tagungen und für die Ausführung der ihm vom Rat übertragenen Aufgaben. Er achtet in jedem Fall auf die Kohärenz der Politiken und Maßnahmen

besteht aus ranghohen Mitgliedern der nationalen Exekutive, i.d.R. **Diplomaten**, die für einen langen Zeitraum in Brüssel bleiben. Sie stimmen sich zu sämtlichen Vorschlägen ab, bevor diese in einer Ratssitzung behandelt werden. Im Coreper werden 85% bis 90% aller Rechtsakte so vorbereitet, dass der Rat ohne Aussprache entscheiden kann. Ferner obliegen die Aufgaben, die Kohärenz der verschiedenen Maßnahmen sicherzustellen, vor allem dem Coreper. Unterhalb des Coreper treffen sich nationale **Verwaltungsbeamte** in ca. 250 **thematischen Arbeitsgruppen**. Daraus ergibt sich eine dreistufige Pyramide, die ein Gesetzgebungsvorhaben durchlaufen muss: Fach-Arbeitsgruppen, Coreper, Rat.

Außerdem hat der Rat ein **Generalsekretariat** (Art. 240 Abs. 2 AEU und Art. 23 GO Rat), d.h. eine eigene Verwaltungseinheit, die vom Generalsekretär geleitet wird. Diese Funktion hat seit dem 26.06.2011 der deutsche Uwe Corsepius inne.

c. **Vorsitz**

Neben den Vertretern der Mitgliedstaaten hat der Rat der „Auswärtigen Angelegenheiten“ mit dem Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, der den Vorsitz in dieser Ratsformation inne hat, noch ein weiteres Mitglied (Art. 18 Abs.3 EUV). Die Funktion des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik wird momentan von Catherine Asthon besetzt (s. §6 A 6). In allen anderen Zusammensetzungen des Rates wird der Vorsitz nach einem System der gleichberechtigten Rotation wahrgenommen (Art.16 Abs.9 EUV), dessen Einzelheiten der Rat noch durch einen Beschluss mit qualifizierter Mehrheit festlegen muss (Art.16 Abs.9 EUV i.V.m.Art.236 Buchstabe b) AEUV). Ein Entwurf für den entsprechenden Beschluss enthält die Erklärung Nr.9 zum Vertrag von Lissabon.¹⁰ Demzufolge soll der Vorsitz für einen Zeitraum von 18 Monaten von einer zuvor festgelegten Gruppe aus drei Mitgliedstaaten wahrgenommen werden. Jedes dieser drei Mitgliedstaaten nimmt den Vorsitz innerhalb dieser Zeit für sechs Monate wahr, während die beiden anderen Mitgliedstaaten den jeweiligen Vorsitz auf der Grundlage eines gemeinsamen Programms unterstützen.

d. **Beschlussfassung**

aa. Der Grundsatz der doppelten Mehrheit

der Europäischen Union wie auch darauf, dass Folgendes beachtet wird:

a) die Grundsätze der Legalität, der Subsidiarität, der Verhältnismäßigkeit und der Begründungspflicht bei Rechtsakten;

b) die Vorschriften über die Befugnisse der Organe und Einrichtungen der Union;

c) die Haushaltsbestimmungen;

d) Verfahrensregeln, Transparenz und redaktionelle Qualität.

(2) *Alle Punkte auf der Tagesordnung einer Ratstagung werden vom AStV, sofern dieser nichts anderes beschließt, einer vorherigen Prüfung unterzogen. Der AStV bemüht sich, auf seiner Ebene Einvernehmen zu erzielen, so dass er den betreffenden Text dem Rat zur Annahme unterbreiten kann. Er sorgt dafür, dass die Dossiers dem Rat in angemessener Form vorgelegt werden, und legt dem Rat gegebenenfalls Leitlinien, Optionen oder Lösungsvorschläge vor. Im Fall der Dringlichkeit kann der Rat einstimmig beschließen, dass er ohne diese vorherige Prüfung berät.*

¹⁰ Die Erklärung Nr.9 betreffend den Beschluss des Europäischen Rates über die Ausübung des Vorsitzes im Rat (CIG 15/07).

Der Rat ist zusammen mit dem Europäischen Parlament der Gesetzgeber in der Europäischen Union (Art.16 Abs.1 Satz 1 EUV). Die Abstimmungen im Rat erfolgt gem. Art.16 Abs.3 EUV grundsätzlich mit **qualifizierter Mehrheit**, sofern im Vertrag nicht etwas anderes festgelegt wird. Jeder Staat verfügt über eine Stimme. Ab dem **1. November 2014** wird das System der doppelten Mehrheit gelten (Art.16 Abs.4 EUV).¹¹ Gem. Art. 16 Abs.4 UAbs.1, 2 EUV ist für eine qualifizierte Mehrheit erforderlich, dass mindestens 55% der Mitglieder des Rates, gebildet aus mindestens 15 Mitgliedstaaten, die mindestens 65% der Bevölkerung der EU repräsentieren einem Beschluss zustimmen (**sog. doppelt-qualifizierte Mehrheit**).

Somit stellen mehr als 45 % der Mitglieder des Rates eine **Sperrminorität** dar. Ferner kann es **Bevölkerungssperrminoritäten** geben. Um zu verhindern, dass zum Beispiel drei große Mitgliedstaaten, wie Deutschland, Frankreich und Großbritannien, die zusammen 41,7 % der Bevölkerung repräsentieren, allein jeden Beschluss einer qualifizierten Mehrheit blockieren können, wurde in Art.16 Abs.4 Satz 2 EUV, das Zusatzerfordernis eingeführt, dass für eine Sperrminorität mindestens vier Mitglieder des Rates erforderlich sind und anderenfalls die Mehrheit als erreicht gilt. Diese Grundregel der doppel-qualifizierten Mehrheit wird allerdings durch **Sonderregelungen** durchbrochen. Wenn der Rat ausnahmsweise nicht auf Vorschlag der Kommission oder des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik beschließt, gilt abweichend von Art.16 Abs.4 EUV als qualifizierte Mehrheit eine Mehrheit von mindestens 72% der Mitglieder des Rates, sofern die von ihnen vertretenen Mitgliedstaaten zusammen mindestens 65% der Bevölkerung der Union ausmachen (Art.238 Abs.2 AEUV). Ferner enthält Art.238 Abs.3 AEUV eine Sonderregelung für Beschlüsse, die mit qualifizierter Mehrheit gefasst werden, bei denen aber nicht alle Mitglieder des Rates stimmberechtigt sind. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn Sanktionsbeschlüsse gegen einen Mitgliedstaat beschlossen werden sollen (Art.7 Abs.5 EUV i.V.m. Art.354 AEUV).

bb. Die Übergangsregelungen

Allerdings wird das System der doppelten Mehrheit **erst ab dem 1. November 2014** (Art.16 Abs.4 EUV) gelten.¹² Bis dahin gelten noch die alten Bestimmungen (Art.205 EGV) fort, die im Protokoll über die Übergangsbestimmungen festgehalten wurden (Art.16 Abs.5 EUV). Zwischen dem **1.11.2014 bis zum 31.03.2017** gelten dann zwar grundsätzlich die neuen Regelungen, allerdings kann, wenn ein Mitgliedstaat es verlangt, weiterhin im Einzelfall zum System der Stimmgewichtung nach Nizza zurück gekehrt werden.¹³ Erst ab dem **1. April 2017** gilt dann ausschließlich, das mit dem Vertrag von Lissabon eingeführte neue System (Art. 16 Abs. 5 EUV).¹⁴

Die Frage der qualifizierten Mehrheit im Rat scheint auf den ersten Blick kompliziert und unübersichtlich. Eine genaue Gesetzeslektüre ist notwendig!

¹¹ Art.3 Abs.1 des Protokolls über die Übergangsbestimmungen (ABl.2007 C 306/160f.).

¹² Art.3 Abs.1 des Protokolls über die Übergangsbestimmungen (ABl.2007 C 306/160f.).

¹³ Art.3 Abs.2 des Protokolls über die Übergangsbestimmungen (ABl.2007 C 306/160f.).

¹⁴ Art.3 Abs.2 des Protokolls über die Übergangsbestimmungen (ABl.2007 C 306/160f.).

Hier eine Übersicht:

Zeitraum	Einschlägige Norm
Bis zum 1.November 2014	→ Art.3 des Protokolls über die Übergangsbestimmungen
Zwischen dem 1.November 2014 und dem 31.März 2017	→ Art.16 Abs.3 EUV → Art.238 Abs.2 AEUV, wenn nicht auf Vorschlag der Kommission (oder des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik) → auf Antrag eines Mitglieds des Rates nach Art.3 des Protokolls über die Übergangsbestimmungen
Ab dem 01.April 2017	→ Art.16 Abs.3 EUV → Art.238 Abs.2 AEUV, wenn nicht auf Vorschlag der Kommission (oder des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik)

Bis zum 1.11.2014 gilt gem. Art.3 des Protokolls über die Übergangsbestimmungen somit das Prinzip der **Stimmgewichtung von Nizza** im Rat gem. Art.205 Abs.2 EGV fort, das den Mitgliedstaaten unterschiedliche Stimmzahlen zuweist und deshalb eine Abweichung vom völkerrechtlichen System der Staatengleichheit darstellt. Für die Zuweisung der Stimmgewichte bestehen keine abstrakt festgelegten Kriterien, sondern sie ist vor allem das Ergebnis politischer Verhandlungen. Das Stimmgewicht eines Mitgliedstaates wird zwar grundsätzlich nach seiner Größe und Wirtschaftskraft bestimmt, aber um zu verhindern, dass die großen Mitgliedstaaten allein handeln können, haben die kleineren Mitgliedstaaten mehr Stimmen, als es ihrem Bevölkerungsanteil entspricht. Es besteht nach dem Prinzip der Stimmgewichtung von Nizza eine überproportionale hohe Stimmgewichtung kleinerer Mitgliedstaaten: Die großen alten Mitgliedstaaten Deutschland, Vereinigtes Königreich, Frankreich und Italien haben je 29 Stimmen, Spanien und Polen je 27 Stimmen (damit hat Polen ein vergleichsweise sehr starkes Gewicht), als kleinster Mitgliedstaat hat Malta 3 Stimmen. Für einen Beschluss sind 255 von 345 Stimmen erforderlich (74%). Zusätzlich führte der Vertrag von Nizza ein sog. „**demographisches Element**“ ein: Auf besonderes Verlangen

eines Staates kommt eine Maßnahme nur zu Stande, wenn die Staaten, die die Stimm-Mehrheit bilden, zugleich einen Anteil von mindestens 62% der Bevölkerung repräsentieren.

In der Praxis haben die Mitgliedstaaten ihr Stimmverhalten im Rat bei Mehrheitsentscheidungen durch **zusätzliche Vereinbarungen** bzw. politische Erklärungen festgelegt. Diese Absprachen sollen verhindern, dass ein Mitgliedstaat gegen seinen Willen überstimmt wird.¹⁵ Die Anwendung solcher „Kompromisse“ erleichtert die Einigung auf Verfassungsebene darüber, weitere Ermächtigungsgrundlagen überhaupt für die qualifizierte Mehrheit zu öffnen. Die Regelung von Ioannina wird, wenn auch in etwas abgeänderter Form, zunächst vom 1.11.2014 bis zum 31.3.2017 gelten.¹⁶ Allerdings findet sie keine Anwendung, wenn ein Beschluss mit der Option Stimmgewichtung nach Nizza getroffen wird. Nach dem neuen Ioannina- System können bei einem Beschluss, der mit qualifizierter Mehrheit anzunehmen ist, Mitglieder des Rates, die entweder mindestens drei Viertel der Bevölkerung, oder drei Viertel der Anzahl der Mitgliedstaaten ausmachen, die für eine Sperrminorität erforderlich sind, die Annahme des Beschlusses verhindern, indem sie erklären, dass sie die Annahme des Rates mit qualifizierter Mehrheit ablehnen. Der Rat muss dann die Frage erörtern und alles in seiner Macht Stehende tun, um innerhalb einer angemessenen Zeit und unbeschadet der im Unionsrecht vorgesehenen zwingenden Frist eine zufriedenstellende Lösung für die von den Mitgliedern des Rates nach Artikel 1 vorgebrachten Anliegen zu finden“. ¹⁷Ziel ist es, dadurch die Zustimmung einer größeren Anzahl von Mitgliedstaaten für den jeweiligen Beschluss zu erreichen.

Dass das neue Modell der doppelten Mehrheit erst in fünf Jahren eingeführt wird, und dass der Ioannina-Mechanismus reaktiviert wurde, ist vor allem auf den Widerstand Polens zurück zu führen. Polen, das bisher ein überproportionales Stimmgewicht im Rat hatte, erfährt durch das Abstellen eines

¹⁵ Der **Luxemburger Kompromiss** vom 30. Januar 1966 besagt: „*Stehen bei Beschlüssen, die mit Mehrheit auf Vorschlag der Kommission gefasst werden können, sehr wichtige Interessen eines oder mehrerer Partner auf dem Spiel, so werden sich die Mitglieder des Rates innerhalb eines angemessenen Zeitraums bemühen, zu Lösungen zu gelangen, die von allen Mitgliedern des Rates unter Wahrung ihrer gegenseitigen Interessen und der Interessen der Gemeinschaft angenommen werden können.*“ Quelle: http://europa.eu/scadplus/glossary/luxembourg_compromise_de.htm.

Der **Kompromiss von Ioannina** vom 29. März 1994 sieht folgendes vor: „*Wenn Ratsmitglieder, die zwischen 23 und 25 Stimmen haben, signalisieren, dass sie eine Mehrheitsentscheidung des Rates ablehnen, wird der Rat alles daran setzen, um innerhalb einer angemessenen Frist zu einer zufriedenstellenden Lösung zu gelangen, die mit mindestens 68 von 87 Stimmen gebilligt werden kann.*“ Diese Formel verkleinert die Sperrminorität (formell 26 Stimmen) und führt bei knappen Mehrheiten zu einem zeitlichen Aufschub und neuen Verhandlungen. Quelle: http://europa.eu/scadplus/glossary/ioannina_compromise_de.htm.

¹⁶ Protokoll Nr.9 über den Beschluss des Rates über die Anwendungen des Artikels 16 Absatz 4 des Vertrages über die europäische Union und des Artikels 238 Absatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union zwischen dem 1. November 2014 und dem 31. März 2017 einerseits und ab dem 1. April 2017 andererseits, ABI 2008 C 115,274.

¹⁷ Art.1 und 2 des Beschlusses des Rates, niedergelegt als Entwurf in der Erklärung (Nr.7) zu Artikel 16 Absatz 4 des Vertrages über die Europäische Union und zu Artikel 238 Absatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABI 2008 C 115,338.

der beiden Mehrheitskriterien auf die Bevölkerungszahl, einen deutlichen Verlust an Entscheidungsmacht.¹⁸

Im Bereich der **Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)** gilt weiterhin die **Einstimmigkeit** als Regelfall der Beschlussfassung des Rates (Art.31 Abs.1 UAbs.1 EUV). Wenn sich ein Mitglied des Rates bei der Beschlussfassung seiner Stimme enthält, kann es hierzu eine förmliche Erklärung abgeben (sog. konstruktive Enthaltung) und ist in diesem Fall nicht verpflichtet, den Beschluss durchzuführen. Der Mitgliedstaat akzeptiert jedoch, dass dieser für die Union bindend ist. Wenn die Mitglieder des Rates, die bei ihrer Stimmenthaltung eine solche Erklärung abgeben, jedoch mindestens ein Drittel der Mitgliedstaaten, die mindestens ein Drittel der Unionsbevölkerung ausmachen, vertreten, so wird der entsprechende Beschluss nicht erlassen (Art. 31 Abs. 1 UAbs. 2 EUV).

Ausnahmsweise kann der Rat einen Beschluss auch mit **qualifizierter Mehrheit** erlassen (Art. 31 Abs. 2 UAbs. 1 EUV). Wenn allerdings dann ein Mitglied des Rates erklärt, dass es eine Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit ablehnt, erfolgt keine Abstimmung. Wenn der Hohe Vertreter der Union es nicht schafft, eine für dieses Mitglied annehmbare Lösung zu finden, kann der Rat dann mit qualifizierter Mehrheit veranlassen, dass die Frage zur Erreichung eines einstimmigen Beschlusses an den Europäischen Rat verwiesen wird (Art. 31 Abs. 2 UAbs. 2 EUV). Der Europäische Rat kann dann einstimmig einen Beschluss erlassen, wonach der Rat auch in anderen als den ausdrücklich genannten Fällen (vgl. Art. 31 Abs. 2 UAbs. 1 EUV) mit qualifizierter Mehrheit beschließen kann (sog. Übergangsklausel, Art. 31 Abs. 3 EUV). Für Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen ist der Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit jedoch grundsätzlich ausgeschlossen (Art. 31 Abs. 4 EUV).

2. Der Europäische Rat

Regelungen über den Europäische Rat, der aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem Präsidenten der Kommission besteht, sind in den Art.15 EUV und den Art.235ff.AEUV enthalten.

a. Aufgaben

Die Aufgabe des Europäischen Rates liegt in der **politischen Gesamtleitung** der Europäischen Union. Der Europäische Rat gibt der Union „die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten hierfür fest“ (Art.15 Abs.1 Satz1 EUV). Er hat aber anders als das Europäische Parlament und der Rat keine Legislativefunktion inne und wird deshalb nicht gesetzgeberisch tätig (Art.15 Abs.1 Satz 2 EUV).

b. Zusammensetzung und Organisation

¹⁸ Polen verfügte bisher, ebenso wie Spanien, nach Art.205 Abs.2 EGV im Rat über 27 Stimmen und damit über fast gleich viele Stimmen wie Deutschland, Frankreich, das Vereinigte Königreich und Italien (je 29).

Der Europäische Rat setzt sich aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, sowie dem **Präsidenten des Europäischen Rates** und dem Präsidenten der Kommission zusammen (Art.15 Abs. 2 Satz 1 EUV). Ferner nimmt auch der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik an der Arbeit des Europäischen Rates teil (Art.15 Abs.2 Satz 2 EUV). Den Vorsitz im Europäischen Rat übt der hauptamtliche Präsident aus (Art.15 Abs.6 EUV), der darüber hinaus kein einzelstaatliches Amt ausüben darf (Art.15 Abs.6 Satz 3 EUV). Er wird vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit für eine Amtszeit von zweieinhalb Jahren gewählt und kann einmal wiedergewählt werden (Art.15 Abs.5). Die Funktion des Präsidenten des Europäischen Rates wird momentan von Herman van Rompuy ausgeübt. Seine Aufgaben sind, für die Vorbereitung und die Kontinuität der Arbeit des ER zu sorgen, auf den Zusammenhalt und den Konsens im ER hin zu wirken und er muss dem Europäische Parlament im Anschluss an jede Tagung des Europäischen Rates einen Bericht über dessen Arbeit vorlegen (Art.15 Abs.6 EUV). Ferner nimmt er im Bereich der GASP, unbeschadet der Befugnisse des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, die Außenvertretung der Union wahr (Art.15 Abs.6 Satz 2 EUV).

Der ER tagt vierteljährlich mangels entsprechender Regelungen über den Sitz des ER an wechselnden Orten (Art.15 Abs.3 Satz 1 EUV).

Der Europäische Rat hat derzeit keinen eigenständigen Verwaltungsapparat, wird aber vom Generalsekretariat des Rates (sog. Ratsverwaltung) unterstützt (Art.235 Abs.4 AEUV).

c. Beschlussfassung

Obwohl der Europäische Rat keine Legislativfunktion inne hat, muss er zur Erfüllung seiner Aufgabe der politischen Gesamtleitung der Europäischen Union politische Leitentscheidungen treffen.

Der Europäische Rat entscheidet grundsätzlich im Konsens (Art.15 Abs.4 EUV), was allerdings nicht bedeutet, dass eine einstimmige positive Entscheidung gefällt wird, sondern, dass solange verhandelt wird bis kein Mitgliedstaat mehr Einspruch erhebt.¹⁹ Allerdings gibt es auch Entscheidungen, die der Europäische Rat mit qualifizierter Mehrheit treffen darf. Mit qualifizierter Mehrheit wird zu Beispiel über seinen Vorschlag für die Person des Präsidenten der Kommission entschieden, sowie die Kommission als Kollegium und der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik ernannt (Art.17 Abs.7, Art.18 Abs.1 EUV). Wenn der Europäische Rat mit qualifizierte Mehrheit beschließt, erfolgt das nach den Maßgaben der Bestimmungen der Art.16 Abs.4 EUV und Art.238 Abs.2 AEUV.

Der Präsident des ER sowie der Präsident der Europäischen Kommission dürfen an den Abstimmungen des ER nicht teilnehmen (Art.235 Abs.1 Satz 3 AEUV).

¹⁹ Streinz/Ohler/Hermann, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, S.51; a.A. Fischer, Der Vertrag von Lissabon, S.129.

3. Die Kommission

Normen: 2010/138/EU, Beschluss der Kommission vom 24.02.2010 zur Änderung ihrer Geschäftsordnung, ABl. 2010, 55/60 f.

„Governance-Erklärung der Europäischen Kommission“ vom 30. Mai 2007, zu finden unter: http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/doc/governance_statement_20070530_de.pdf.

Aufgaben etc. der Kommission sind in **Art.17 EUV**, **Art.244 ff. AEUV** geregelt.

a. Aufgaben

Während der Rat die Interessen der Mitgliedstaaten einbringt, repräsentiert die Kommission das **Interesse der Union**. Die Kommission ist im Hinblick auf ihre Funktionen das vielfältigste der Unionsorgane, weil sie nach Maßgaben der Verträge Koordinierungs-, Exekutiv- und Verwaltungsfunktionen ausübt (Art.17 Abs.1 Satz 5).

Es ist die Kommission, die grundsätzlich entscheiden kann, wann die Union zu welchen Themen welche Art von Rechtsakt erlässt, weil sie grundsätzlich das **Initiativrecht für Gesetzgebungsakte** der Union inne hat (Art.17 Abs.2 Satz1 EUV).Allerdings ergehen Rechtsakte, die keine Gesetzgebungsakte sind, nur ausnahmsweise auf Grund einer Initiative der Kommission (Art.17 Abs.2 Satz 2 EUV).Durch diese Befugnis wird die Kommission regelmäßig zur Initiatorin gemeinschaftlicher Rechtsetzungsprozesse, zum agenda-setter. Gerade bei Rechtsetzungsprojekten, deren Vorteilhaftigkeit von den Mitgliedstaaten unterschiedlich bewertet werden, ist dies unverzichtbar. Bei der Durchführungsrechtsetzung nimmt sie Aufgaben wahr, die man als gubernativ bezeichnen kann (dazu ausführlicher in § 8). Außerdem nimmt die Kommission **exekutive Funktionen** wahr, weil sie „*Sorge für die Anwendung der Verträge*“ trägt; allerdings nur unter der Kontrolle des Gerichtshofs der Europäischen Union (Art.17 Abs.1 S.2 EUV). In dieser Funktion überwacht sie die Umsetzung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten – hier funktioniert sie, wie eine Aufsichtsbehörde über die Mitgliedstaaten. Dazu ist sie geeignet als das gegenüber den Mitgliedstaaten neutrale Organ, das das Unionsinteresse vertritt. Als Instrument steht ihr dazu vor allem das Vertragsverletzungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäische Union zur Verfügung (Art. 258 AEUV). Auch gegen die anderen Organe kann sie vor dem Gerichtshof vorgehen, wenn diese Unionsrecht verletzen (Art. 263 UAbs.2 AEUV, vgl. § 10). Daneben enthalten zahlreiche Akte des Sekundärrechts Informations- und Berichtspflichten der nationalen Verwaltungen und andere Aufsichtsinstrumente. Ferner nimmt sie, außer im Bereich der GASP und den übrigen in den Verträgen vorgesehenen Ausnahmefällen, die Vertretung der Union nach außen wahr (Art.17 Abs.1 S.6EUV).Zum anderen wird die Kommission auch selbst als Verwaltungsorgan tätig (dazu ausführlicher in § 9). Als einziges

Organ ist die Kommission regelmäßig in allen Phasen (vom Vorschlag bis zur Umsetzungskontrolle) unionsrechtlicher Rechtsetzungsprojekte beteiligt.

b. Zusammensetzung

Als „Kommission“ wird sowohl das aus den Kommissaren bestehende Gremium bezeichnet, als auch der gesamte zugehörige Verwaltungsapparat. Hier geht es zunächst um das Gremium.

Im Gegensatz zu den Vertretern der Mitgliedstaaten in Rat, Coreper und Arbeitsgruppen sind die Kommissare in ihrer Arbeit völlig **unabhängig** und allein dem **Wohl der Union** verpflichtet (Art. 245 AEUV).

Die **Ernennung der Mitglieder der Kommission** erfolgt in einem Verfahren, an dem die Mitgliedstaaten, das Europäische Parlament und der Rat beteiligt sind (Art. 17 Abs. 7 UAbs. 2 S. 1 und Abs. 3 EUV). Die Amtszeit der Kommission beträgt gem. Art. 17 Abs. 3 Satz 1 EUV fünf Jahre. Der Präsident der Kommission wird auf Vorschlag des Europäischen Rates durch das Europäische Parlament gewählt (Art. 17 Abs. 7 UAbs. 1 EUV), das außerdem, bevor ein Kandidatenvorschlag erfolgt, konsultiert werden muss. Durch den Zusatz, dass der Europäische Rat das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament zu berücksichtigen hat (Art. 17 Abs. 7 UAbs. 1 Satz 1 2. Halbsatz), soll sichergestellt werden, dass der Kommissionspräsident immer der politischen ‚Familie‘ angehört, die die stärkste Fraktion im Europäischen Parlament stellt. Nach ihrer Ernennung arbeitet die Kommission unabhängig von Rat und Parlament (vgl. Art. 247 AEUV Amtsenthebung nur durch den EuGH). Als deutscher Kommissar ist derzeit Günther Oettinger (CDU) Kommissar für Energie Mitglied der Kommission.

Die erste Kommission, die nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon (1.12.2009) ernannt wurde, besteht einschließlich ihres Präsidenten und des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik, wie bisher aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaats (Art. 17 Abs. 4 EUV). Gemäß Art. 17 Abs. 5 EUV soll sich die Kommission ab dem 1.11.2014 dann nur noch aus einer Zahl von Mitgliedstaaten zusammensetzen, die zwei Dritteln der Zahl der Mitgliedstaaten entspricht.

Die Mitglieder der Kommission werden dann unter den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten in einem System der strikt gleichberechtigten Rotation zwischen den Mitgliedstaaten ausgewählt, das vom Europäischen Rat noch einstimmig festzulegen ist (Art. 244 AEUV). Dem Europäischen Rat wurde jedoch durch Art. 17 V UAbs. 1 EUV auch das Recht gegeben von dieser Vorgabe abzuweichen. Am 12.12.2008 hat der Europäische Rat in Reaktion auf das gescheiterte Referendum in Irland erklärt, dass es künftig einen Beschluss fassen möchte, wonach weiterhin ein Staatsangehöriger je Mitgliedstaat der Kommission angehören soll.²⁰

An der Spitze der Kommission steht der Kommissionspräsident, derzeit José Manuel Barroso, aus Portugal. Jeder Kommissar hat einen speziellen Arbeitsbereich, der ihm vom Kommissionspräsidenten

²⁰ Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Brüssel, Dokument Nr. 17271/08, S. 1 ff.

zugewiesen wird (Art. 3 der GO Komm),²¹ und darf zu seiner Unterstützung ein sog. Kabinett (Art. 16 GO Komm) bilden. Die Kabinettschefs bereiten die Sitzungen der Kommission vor.

c. **Beschlussfassung**

Bei Beschlussfassung gilt das Kollegial- und Mehrheitsprinzip, Art. 250 AEUV. Abwesenheit und Enthaltung gelten als negative Stimme.

d. **Organisation**

Die Kommission ist auch das Verwaltungsorgan der Union. Sie beschäftigt nach eigenen Angaben etwa 38.000 Personen.²² Der Verwaltungsapparat gliedert sich in Dienststellen mit unterschiedlicher interner Struktur. Die meisten von ihnen sind sog. **Generaldirektionen** unter der Führung eines Generaldirektors. (Zur Struktur der europäischen Verwaltung mehr in § 9). Die Aufgabenbereiche der Dienststellen sind nicht deckungsgleich mit den Aufgabenbereichen der einzelnen Kommissare. Zwar steht den Kommissaren nach Art. 19 Abs. 2 GO Komm ein Weisungsrecht gegenüber den Dienststellen zu, anders als die Minister in Nationalstaaten führen die Kommissare aber keine „eigenen“ Ministerien, deren Arbeitsweise sie persönlich prägen könnten.²³

4. **Das Europäische Parlament**

Normen: Beschluss 76/787/EWG: Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments, ABl. 1976, L 278/5 (auch: BGBl. 1977 II S. 733); zuletzt geändert durch Beschluss 2002/772/EG, ABl. 2002 L 283/1;

Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments, 7. Wahlperiode, März 2011, abrufbar unter <http://www.europarl.europa.eu>

Beschluss des Europäischen Parlaments über die Regelungen und allgemeinen Bedingungen für die Ausübung der Aufgaben des Bürgerbeauftragten, ABl. 1994 L 113/15. (25.11.2009)

Regelungen in Art. 14 EUV, Art. 223 ff. AEUV.

a. **Aufgaben und Kompetenzen**

Das Europäische Parlament ist das Repräsentativorgan der Völker. Es hat sich im Laufe der Jahre beständig weitere Zuständigkeiten erkämpft: wichtige Rechte hat es vor allem im Haushaltsrecht, weil es zusammen mit dem Rat die Haushaltsbefugnisse ausübt, außerdem ernennt es den Kommissionspräsidenten, erfüllt Aufgaben der politischen Kontrolle und Beratungsfunktionen und ist

²¹ Zu den Arbeitsbereichen der einzelnen Kommissare:
http://ec.europa.eu/commission_barroso/index_de.htm

²² Siehe Angaben auf dem Portal der Europäischen Union:
http://europa.eu/about-eu/facts-figures/administration/index_de.htm

²³ Grundlage: Art. 249 Abs. 1 AEUV; 2010/138/EU, Beschluss 2010/138/EU der Kommission vom 24.02.2010 zur Änderung ihrer Geschäftsordnung, ABl. L 55, 60 f; Beschluss 2011/737/UE der Kommission vom 9. November 2011 zur Änderung ihrer Geschäftsordnung, ABl. L 296, 58f.

seit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon neben dem Rat nahezu völlig gleichberechtigter Gesetzgeber (Art.14 Abs.1 S.1 EUV).

Im Vergleich zum deutschen Bundestag sind die Möglichkeiten des EP zur *aktiven* Politikgestaltung allerdings beschränkt. So liegt das Initiativmonopol für die Unionsgesetzgebung weiterhin grundsätzlich bei der Europäischen Kommission (Art.289 Abs.1 AEUV und Art.17 Abs.2 EUV). Durch den Vertrag von Lissabon hat sich die Beteiligung des EP im Rahmen der Gesetzgebung allerdings insgesamt intensiviert. Das EP wird, wie schon erwähnt, nunmehr grundsätzlich gemeinsam mit dem Rat als Gesetzgeber tätig, weil das Mitentscheidungsverfahren das ordentliche Gesetzgebungsverfahren darstellt (Art.14 Abs.1 EUV, Art.294 AEUV). Im Bereich der Zusammenarbeit in Justiz und Inneres, sowie der gemeinsamen Handelspolitik hat das EP mehr Entscheidungsbefugnisse erhalten. Ferner können in bestimmten in den Verträgen vorgesehenen Fällen Unionsgesetze auch auf Initiative des EP erlassen werden (Art.289 Abs.4 AEUV und Art.17 Abs.2 EUV, Beispiel: Art.48 EUV).

b. Zusammensetzung/Wahlen

Das EP besteht momentan aus 736 Abgeordneten. Ab der Europawahl im Jahre 2014 wird die Abgeordnetenzahl dann auf höchstens 751 Abgeordneten zuzüglich des Präsidenten festgesetzt. Weil die letzten Wahlen des EP im Juni 2009, also noch vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon stattfanden, soll bis zum Ende der Legislaturperiode 2009-2014 die Abgeordnetenzahl noch auf 754 ansteigen.²⁴

Die Zusammensetzung im Einzelnen ist in den Verträgen nicht festgelegt. Außer der Gesamtgröße des EP sind nur noch die Mindestzahl (6 Abgeordnete) und die Höchstzahl (96 Abgeordnete) der Abgeordneten je Mitgliedstaat in den Verträgen bestimmt (Art.14 Abs.2 UAbs.1 EUV).

Im Einzelnen wurde die Zusammensetzung des EP durch Beschluss des Europäischen Rates mit Zustimmung des EP neu geregelt (Art.14 Abs.2 UAbs.2 EUV).²⁵ Auch weiterhin gilt der Grundsatz der degressiven Proportionalität (im Verhältnis zur jeweiligen Bevölkerungsstärke der einzelnen Mitgliedstaaten), weshalb größeren Mitgliedstaaten im Vergleich zu kleineren Mitgliedstaaten unterrepräsentiert sind. Die Sitze sind nämlich nach festen Länderquoten verteilt, die zwar nach Bevölkerungszahl festgelegt werden, aber wegen einer Ober- und Untergrenze nicht dem Proporz der Bevölkerung entsprechen (entspricht Regelungen gem. Art. 189 UAbs. 2 u. 190 EGV, i.V.m. Protokoll über die Erweiterung (Nizza) und Beitrittsverträgen). Bei der letzten Europawahl im Jahre 2009, durfte Deutschland deshalb den damaligen Ober- und Untergrenzen entsprechend etwa 99 Abgeordnete entsenden, während Malta 5 Abgeordnete stellen durfte.

Zwar enthielt schon Art. 190 Abs. 4 EGV eine Rechtsgrundlage für einen Rechtsakt der Union über ein unionsweit einheitliches Wahlverfahren, eine solche Regelung ist aber bisher nicht ergangen und

²⁴Schlussfolgerung des Europäischen Rates vom 11./12. Dezember 2008. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/104697.pdf

²⁵ Erklärung Nr.5 zur politischen Einigung des Europäischen Rates über den Entwurf eines Beschlusses über die Zusammensetzung der Europäischen Parlaments (CIG 15/07).

auch nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon nicht vorgesehen. Seit 1979 regelt der Direktwahlakt stattdessen, dass die Abgeordneten direkt, aber nach unterschiedlichen nationalen Gesetzen gewählt werden (in Deutschland: EuropawahlG und Europawahlordnung). Alle Unionsbürger können in dem Mitgliedstaat wählen und gewählt werden, in dem sie wohnen. Die Wahlperiode beträgt fünf Jahre. Die Wahlen finden in der gesamten Union am selben Wochenende statt. Die Wahljahre entsprechen normalerweise den Jahren, in denen die Kommission neu besetzt wird: die letzte Europawahl fand in Deutschland am 07. Juni 2009 statt, die neue Kommission wurde diesmal allerdings erst am 09. Februar 2010 gewählt.

Die Abgeordneten haben sich zu derzeit sieben übernationalen Fraktionen zusammengeschlossen (Art. 29 ff. GO EP). Da es im politischen System der EU allerdings keine vom Parlament gewählte Regierung gibt, fehlt die für nationale Parlamente typische Unterscheidung von Regierungsfraktion und Opposition. Das EP wählt einen Präsidenten. Derzeit hat der deutsche Abgeordnete Martin Schulz die Funktion des EP-Präsidenten inne. Das EP arbeitet auch in Ausschüssen. Die GO sieht insgesamt 20 ständige Ausschüsse vor (Art. 174 GO EP i.V.m Anlage VI). Außerdem kann das EP zu bestimmten Themen zeitlich begrenzte Untersuchungsausschüsse (Art. 226 AEUV i.V.m. Art. 176 GO EP) und andere nichtständige Ausschüsse einsetzen.

Ein Generalsekretariat mit etwa 5.000 Mitarbeitern unterstützt die Arbeit des EP.

Dem EP organisatorisch zugeordnet ist das Amt des Bürgerbeauftragten (Art. 228 AEUV).

5. Der Europäische Gerichtshof

Material: Beschluss zur Errichtung des Gerichts für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union; ABl. 2004 L 333/7.

Die Regelungen über das als „Gerichtshof der Europäischen Union“ bezeichnete Organ finden sich in **Art.19 EUV, Art.251ff.AEUV**.

a. Aufgaben

Gemäß Art. 19 Abs.1 S.2 EUV sichert der Gerichtshof die „**Wahrung des Rechts** bei Auslegung und Anwendung des Vertrags“.

Seine Aufgaben umfassen die eines „Verfassungs“- , eines „Verwaltungs“- sowie eines „Arbeitsgerichts“. Grundsätzlich ist der Gerichtshof der Europäischen Union in allen Politikbereichen zuständig, allerdings bildet der Bereich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik eine Ausnahme (s.§10). Insbesondere gehört es zu den Aufgaben des Gerichtshofs, die Verträgen und sonstiges Unionsrecht auszulegen, dessen Fortbildung, die Kontrolle der Rechtsakte der Union auf ihre Vereinbarkeit mit höherem Recht und die Kontrolle der Einhaltung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat sich stets als „Motor der Integration“ verstanden und hierfür auch in großem Umfang Rechtsfortbildung betrieben.

b. Struktur und Zusammensetzung

Unter die Bezeichnung „Gerichtshof der Europäischen Union“ fallen gem. Art. 19 Abs. 1 EUV der Gerichtshof, das Gericht, sowie die Fachgerichte (bisher gerichtliche Kammern nach Art. 225a EG a.F.). Außerdem entscheidet über Rechtsstreitigkeiten zwischen der Europäischen Union und ihren Einrichtungen, deren Beamten und sonstigen Bediensteten gemäß Art. 270 AEUV das hierfür eingerichtete Fachgericht für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union in erster Instanz (Art. 256 AEUV).

Dem Gerichtshof der Europäischen Union gehört je ein **Richter** aus jedem Mitgliedstaat an (Art. 19 Abs. 2 EUV). Die Entscheidungen des Gerichtshofs werden von acht **Generalanwälten** vorbereitet (Art. 252 AEUV). Die Einrichtung von Generalanwälten stammt aus dem französischen Recht; sie sind eine Art „Gerichtsgutachter“, deren „Schlussanträge“ zum Verständnis der oft knappen Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Union sehr wichtig sind. Richter und Generalanwälte werden von den Regierungen der Mitgliedstaaten „in gegenseitigem Einvernehmen“ auf sechs Jahre ernannt (Art. 253 AEUV). Die Richter wählen ihren Präsidenten, derzeit Vassilios Skouris, ein in Deutschland ausgebildeter Grieche. Deutsche Mitglieder des Gerichtshofs der Europäischen Union sind derzeit die Generalanwältin Juliane Kokott und der Richter Thomas von Danwitz.

Der Gerichtshof der Europäischen Union tagt in Kammern, als Große Kammern oder im Plenum (Art. 251 AEUV). Die Verfahrensregeln ergeben sich aus den Verträgen, der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union und seiner Verfahrensordnung. Auch dem Gericht gehört je ein Richter aus jedem Mitgliedstaat an (Art. 19 Abs. 2 Satz 1 EUV), allerdings gibt es hier keine Generalanwälte. Das Gericht für den öffentlichen Dienst besteht aus sieben Richtern.

Die Zuständigkeiten sind wie folgt verteilt: Das Gericht für den öffentlichen Dienst entscheidet über Streitigkeiten zwischen der Union und ihren Bediensteten (seine Aktenzeichen beginnen mit einem F). Das Gericht ist zuständig für Klagen natürlicher und juristischer Personen (Art. 256 AEUV, Az: T-...). Alle übrigen Rechtssachen (d.h. v.a. Vertragsverletzungsverfahren) entscheidet der Gerichtshof (Az.: C-...). Die Urteile des Gerichts für den öffentlichen Dienst und des Gerichts können gem. Art. 256 Abs. 1 U Abs. 2 AEUV, auf Rechtsfragen beschränkt, vom EuGH überprüft werden (Az. C-... P).

6. Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik

Regelungen Art. 18 EUV.

a. Aufgaben und Kompetenzen

Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (Hoher Vertreter Art. 18 EUV) nimmt im institutionellen Gefüge der Union eine Sonderstellung ein. Zwar bildet er kein eigenes Organ der Union, aber er ist in mehreren Organen vertreten. Zum einen führt er den Vorsitz im Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ und ist gleichzeitig auch einer der Vizepräsidenten der Kommission (Art. 18 Abs. 3 und 4 EUV, sog. Doppelhut). Ferner nimmt der Hohe Vertreter an den Arbeiten des Europäischen Rates teil (Art. 15 Abs. 2 EUV).

Innerhalb der Kommission ist der Hohe Vertreter mit den Zuständigkeiten der Kommission im Bereich der Außenbeziehung und mit der Koordinierung der übrigen Aspekte des auswärtigen Handelns betraut (Art.18 Abs.4 Satz 3 EUV). Der Kommission obliegt nämlich außer im Bereich der GASP und den übrigen im Vertrag vorgesehenen Fällen die Vertretung der Union nach außen (Art.17 Abs.1 EUV), sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen (Art.27 Abs.2 EUV). Der Hohe Vertreter soll insgesamt für ein kohärentes auswärtiges Handeln der Union sorgen (Art.18 Abs.4 Satz 2 EUV).

Ferner ist der Hohe Vertreter mit der Leitung der GASP beauftragt, trägt mit seinen Vorschlägen zur Festlegung dieser Politiken bei und führt sie im Auftrag des Rates durch (Art.18 Abs.2 EUV). Unabhängig seiner Tätigkeit als Mitglied der Kommission vertritt der Hohe Vertreter die Union auch im Bereich der GASP nach außen (Art.27 Abs.2 Satz 1 EUV). In diesem Bereich führt er den politischen Dialog mit Dritten und vertritt den Standpunkt der EU in Internationalen Organisationen und auf Internationalen Konferenzen (Art.27 Abs.2 Satz 2 EUV). Außerdem trägt er die Sorge für die Organisation des koordinierten Handelns der Mitgliedstaaten in Internationalen Organisationen und auf Internationalen Konferenzen (Art. 34 Abs.1 UAbs.1 S.2 EUV). Wenn die EU einen Standpunkt zu einem Thema festlegt, das auf der Tagesordnung des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen steht, beantragen die im Sicherheitsrat vertretenen Mitgliedstaaten außerdem, dass der Hohe Vertreter den Standpunkt der EU vortragen darf (Art.34 Abs.2 EUV).

Diese Bestimmungen sollen dazu führen, dass die Union künftig auf internationaler Ebene möglichst mit einer Stimme und einem Gesicht auftreten kann. Obwohl dies das Ziel der Union ist, darf nicht außer Acht gelassen werden, dass neben dem Hohen Vertret auch der Präsident des Europäischen Rates Außenbefugnis besitzt und auch der Präsident der Kommission dazu befugt ist diese auch nach außen zu vertreten.

b. Ernennung

Ernannt wird der Hohe Vertreter vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit und mit der Zustimmung des Präsidenten der Kommission (Art.18 Abs.1 EUV). Seine Amtszeit kann nach dem gleichen Verfahren auch wieder beendet werden. Zusammen mit den anderen Kommissionsmitgliedern muss sich der Hohe Vertreter zudem im Kollegium einem Zustimmungsvotum des EP stellen (Art.17 Abs.7 UAbs.3). Ein Misstrauensvotum gegen die Kommission beeinflusst den Hohen Vertreter nur insofern, als dass er sein Amt innerhalb der Kommission niederlegen muss (Art.17 Abs.8 Satz 3 EUV), seine Zuständigkeiten im Rahmen der GASP bleiben allerdings unberührt und er kann auch den Vorsitz im Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ fortsetzen.

Unterstützt wird der Hohe Vertreter von einem „Europäischen Auswärtigen Dienst“ (EAD), dessen Organisation und Arbeitsweisen durch einen Beschluss des Rates auf Vorschlag des Hohen Vertreters

sowie nach Anhörung des EP und nach Zustimmung der Kommission festgelegt werden (Art.27 Abs.3 EUV).

II. Aufgabenverteilung zwischen den Organen, institutionelles Gleichgewicht

1. Gewaltenteilung?

Die Union übt legislative, exekutive und judikative Funktionen aus. Allerdings ist die Gewaltenteilung weniger stark ausgeprägt als z.B. im deutschen Verfassungsrecht. Die Judikative ist ausschließlich dem Gerichtshof übertragen, ebenso nimmt das Parlament eindeutig legislative Aufgaben wahr. Weniger eindeutig sind aber die Rollen der zentralen Organe **Rat und Kommission**, die beide – häufig gemeinsam – **exekutive und legislative Funktionen** wahrnehmen. Vor allem die Kommission nimmt eine **Doppelrolle** als Exekutiv- und Legislativorgan ein.

Die Aufgabenverteilung in der Union bei legislativer Tätigkeit folgt vor allem einer **föderalen Logik**: Das Zusammenspiel von Rat und Kommission bei der Rechtsetzung dient dazu, sowohl die nationalen Interessen – durch den Rat –, als auch das Unionsinteresse – durch die Kommission – in den Rechtsetzungsprozess einzubringen. Ein Rechtsakt kann deshalb (i.d.R.) nur dann erlassen werden, wenn beide Organe mitwirken. Ein Rechtsakt, der außer in einigen Sonderfällen, nicht auf einem Vorschlag der Kommission beruht und im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gem.Art.289 AEUV erlassen wird, ist fehlerhaft und nichtig. Vor diesem Hintergrund lässt sich auch die schwierige Rolle des Europäischen Parlaments besser verstehen, das sich weder der nationalen noch der europäischen Ebene eindeutig zuordnen lässt und daher in der föderal ausgerichteten Aufgabenverteilung einen Fremdkörper bildet (im Einzelnen: § 8.).

Auch die Aufgabenverteilung beim Vollzug des Unionsrechts orientiert sich vorrangig an einer föderalen Logik (dazu ausführlicher unter § 9).

2. Institutionelles Gleichgewicht

EuGH, Rs. 10/56 (Meroni), Slg. 1958, S. 53; Rs. 70/88 (Parlament/Rat), Slg. 1990, I-2041 (Zwischenurteil zur Zulässigkeit) und Slg. 1991, I-4529.

Der EuGH hat für die Aufgabenverteilung zwischen den Organen den Begriff des „**institutionellen Gleichgewichts**“ geprägt [EuGH, Rs. 70/88 (Parlament/Rat, Zwischenurteil), Slg. 1990, I-2041, 1. Leitsatz]: *„Die Verträge haben ein institutionelles Gleichgewicht geschaffen, indem sie ein System der Zuständigkeitsverteilung zwischen den verschiedenen Organen der Gemeinschaft errichtet haben, das jedem Organ seinen eigenen Auftrag innerhalb des institutionellen Gefüges der Gemeinschaft und bei der Erfüllung der dieser übertragenen Aufgaben zuweist. Die Wahrung dieses Gleichgewichts gebietet es, dass jedes Organ seine Befugnisse unter Beachtung der Befugnisse der anderen Organe ausübt.“*

Diese Rechtsprechung soll sicherstellen, dass die Organe nicht durch ihr Verhalten die verfassungsrechtliche Balance zwischen mitgliedstaatlich geprägtem Rat, der Kommission als Vertreterin des Unionsinteresses und dem Parlament als Vertretung der Unionsbürger stören. Die Organe dürfen daher weder die Einflussmöglichkeiten der anderen Organe **schmälern** – z.B. darf der

Rat nicht unter mehreren möglichen Rechtsgrundlagen diejenige auswählen, die die geringsten Mitspracherechte des Parlaments vorsieht, sondern muss diejenige wählen, die nach objektiven Kriterien am Besten zur geregelten Materie passt [EuGH, Rs. 70/88 (Parlament/Rat – Endurteil), Slg. 1991, I-4529, Rn. 9]. Sie dürfen aber auch nicht die Entscheidungsbefugnisse anderer Organe **erweitern** – z.B. indem sie Entscheidungen, die das Primärrecht ihnen zuweist, durch Akte des Sekundärrechts einem anderen Organ übertragen [EuGH, Rs. 10/56 (Meroni), Slg. 1958, 53, S. 81].

In **Art. 9 EUV** werden diese Prinzipien zwar nicht ausdrücklich benannt, aber dem Inhalt nach primärrechtlich festgeschrieben.

(Stand: April 2012)

§ 7

Rechtsetzung I – Kompetenzen

I. Zuweisung von Kompetenzen an die Union

1. Regelungstechnik
2. Geschriebene und ungeschriebene Kompetenzen
3. Auswirkung auf die Mitgliedstaaten: Ausschließliche, geteilte und Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungszuständigkeiten

II. Auswahl der Kompetenzgrundlage

III. Wichtige Kompetenznormen

IV. Subsidiaritätsprinzip und das Prinzip der Verhältnismäßigkeit als Kompetenzausübungsschranke

Literatur: Werner Schroeder, *Grundkurs Europarecht*, (2009), §7 Kompetenzen, S.119ff.; Vanessa Hellmann, *Der Vertrag von Lissabon*, (2009), S.58ff.; Matthias Herdegen, *Europarecht*, 13. Auflage (2011), §8, V, S.176ff.

Die Mitgliedstaaten haben die Europäische Union mit bestimmten Rechtsetzungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungskompetenzen ausgestattet. Anders als Staaten, die sich mit jeder Frage befassen und dadurch die eigenen Kompetenzen verändern können (sog. Kompetenz-Kompetenz), darf die Union nur dann handeln, wenn eine der primärrechtlichen Kompetenznormen einschlägig ist (**Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung**, Art. 5 Abs. 1 und 2 EUV). Diese Verteilung zwischen den Ebenen ähnelt derjenigen des Grundgesetzes, das den Bundesländern grundsätzlich eine Allzuständigkeit zuweist, und dem Bund nur bestimmte, enumerativ aufgezählte Kompetenzen überträgt. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gilt für *jedes* Handeln der Union, nicht nur für die Rechtsetzung.

I. Zuweisung von Kompetenzen an die Union

Die Kompetenzen der Union sind kompliziert. Das Primärrecht verwendet eine weniger übersichtliche, dafür aber wesentlich differenziertere Technik der Kompetenzzuweisung, als deutsche JuristInnen es vom Grundgesetz gewohnt sind. Im unionalen Kompetenzregime unterscheiden sich das Ausmaß der Befugnisse der Union und die Art ihrer Wahrnehmung je nach Sachbereich – hier manifestieren sich politische Kompromisse, die gerade bei der Frage nach dem Umfang der Unionskompetenzen typischerweise besonders schwer umkämpft waren. Die Zuständigkeit der Union für die einzelnen Politikbereiche ergibt sich aus den generellen Bestimmungen des AEUV (Art.3,4 und 6 AEUV). Besonders geregelt sind nur die Zuständigkeiten der Union für die GASP (Art.2 Abs.4 AEUV) und die für die „Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik“ (Art.2 Abs.3 und 5 AEUV). Die konkrete Ausübung der Zuständigkeiten, wie die Wahl des richtigen Rechtsakts und des Rechtssetzungsverfahrens, lässt sich aus den Bestimmungen der Verträge zu den einzelnen Politikbereichen ablesen.

1. Regelungstechnik

a. Erstens sind die Kompetenzen der Union zwar in wenigen Vorschriften zusammengefasst (Art.2-6AEUV), allerdings verteilen sich die konkretisierenden Normen über den gesamten Text der Verträge.

b. Zweitens enthalten die Kompetenznormen wesentlich **mehr Informationen**. Das Grundgesetz sieht für alle Regelungskompetenzen dieselbe Handlungsform, nämlich das Gesetz, und dieselben Gesetzgebungsverfahren vor; daher listen die Kompetenzvorschriften nur die einzelnen Sachbereiche auf. Das Primärrecht legt dann für jede Kompetenz gesondert fest, welche Organe wie an der Rechtsetzung beteiligt sein sollen (ordentliches oder besonderes Gesetzgebungsverfahren) und welche Handlungsformen verwendet werden können (Art.288 AEUV). Die Kompetenznorm legt also neben der grundsätzlichen Zuweisung einer Zuständigkeit an die Union insgesamt (Verbandskompetenz) immer auch fest, welches Organ innerhalb der Union diese Kompetenz auf welche Weise ausüben soll (Organkompetenz, Handlungsform und Verfahren, s. § 8).

Kompetenznormen sind z.B. Art. 31 AEUV: *„Der Rat legt [...]auf Vorschlag der Kommission fest.“* Art. 46 AEUV: *„Das Europäische Parlament und der Rat treffen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses durch Richtlinie oder Verordnung alle erforderlichen Maßnahmen, um [...]“*, Art. 53 Abs. 1 AEUV: *„Um [...], erlassen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Richtlinien [...]“*, Art. 165 Abs. 4 AEUV: *„Als Beitrag zur Verwirklichung der Ziele dieses Artikels erlassen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschlusses der Regionen Fördermaßnahmen [...]“*, Art. 89 AEUV: *„Der Rat legt gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren fest,[...]“*.

Gemeinsam ist den Regelungsermächtigungen, dass sie einem Unionsorgan, in der Regel dem Europäischen Parlament und dem Rat zusammen (ordentliches Gesetzgebungsverfahren) die Zuständigkeit zuweisen, zur Verwirklichung eines bestimmten Ziels bestimmte Maßnahmen zu erlassen.

c. Drittens verwendet das Unionsrecht **verschiedene Methoden**, um die Fragen festzulegen, die von der Union geregelt werden dürfen. Diese Uneinheitlichkeit ist vor allem der schrittweisen Entwicklung der Union geschuldet und der Tatsache, dass die Übertragung von Kompetenzen politisch sehr heikel ist und daher jede einzelne Kompetenzformel einen Kompromiss darstellt.

- Die Verträge weisen der Union eher selten einfach bestimmte Sachgebiete zu, wie es das Grundgesetz tut (Art.3AEUV-Ausschließliche Zuständigkeiten der Union).
- Stattdessen haben die Mitgliedstaaten der Union häufig die Kompetenz übertragen, Maßnahmen zur Verwirklichung eines bestimmten Ziels bzw. zur Herstellung eines bestimmten Zustandes zu erlassen. Viele Kompetenznormen legen sowohl ein Regelungsziel, als auch (mehr oder weniger präzise) einen Sachbereich fest, für den das Ziel erreicht werden soll. Z.B. Art. 53 Abs. 1 AEUV

„Um die Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten zu erleichtern“ (= Festlegung des Ziels) kann die Union Maßnahmen erlassen *„für die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise sowie für die Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten.“* (= Festlegung des Sachbereichs).

- Es finden sich aber auch Vorschriften, die keine Sachbereichsbeschränkung aufweisen, wie Art. 114 Abs. 1 AEUV, der die Union dazu ermächtigt, Maßnahmen zu erlassen, *„welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben.“* oder Art. 18 AEUV, der *„Regelungen für das Verbot solcher Diskriminierungen [auf Grund der Staatsangehörigkeit]“* vorsieht. Auch Art. 352 Abs.1 AEUV ist eine reine Zielkompetenz, die der Union erlaubt, Vorschriften zu erlassen, die *„erforderlich [sind], um [...] eines der Ziele der Verträge zu verwirklichen“*.

Diese sehr differenzierte Technik entspricht dem Charakter der Union: Die Mitgliedstaaten wollen nicht ihre Zuständigkeit für bestimmte Fragen allgemein „loswerden“, sondern innerhalb der Union bestimmte Ziele gemeinsam verfolgen. Eine umfassende Kompetenzübertragung für ganze Sachbereiche ist daher nur ausnahmsweise sinnvoll. Der Regelfall ist deshalb die geteilte Zuständigkeit der Union und der Mitgliedstaaten gem. Art.4 AEUV.

2. Geschriebene und ungeschriebene Kompetenzen

Neben den geschriebenen, d.h. im Primärrecht ausdrücklich genannten Kompetenzen gibt es – in Anlehnung an die ursprünglich amerikanische implied powers-Lehre – auch ungeschriebene Kompetenzen. Bisher war die wichtigste ungeschriebene Kompetenz, die die im AETR-Urteil [EuGH, Rs. 22/70 (Komm./Rat - AETR), Slg. 1971, 263, 274 f.] durch den EuGH entwickelt wurde. Danach kann die Union überall dort, wo ihr eine Kompetenz zur Regelung innerhalb der Union übertragen wurde, auch die erforderlichen völkerrechtlichen Verträge nach außen abschließen. Innen- und Außenkompetenzen gestalten sich also regelmäßig parallel. Mittlerweile hat die AETR-Rechtsprechung allerdings Einzug ins Primärrecht gefunden (Art.3 Abs.2 AEUV).

3. Auswirkung auf die Mitgliedstaaten: Ausschließliche, geteilte und Unterstützungs-Koordinierungs-und Ergänzungszuständigkeiten

Wie verhalten sich nun die Unionskompetenzen zu den Regelungsbefugnissen der Mitgliedstaaten? Die Mitgliedstaaten verlieren ihre Regelungskompetenzen nicht dadurch, dass sie neue Kompetenzen der Union schaffen (str.). Daher ist auch der Begriff „Kompetenzübertragung“, den das Grundgesetz verwendet, unglücklich. Denn er suggeriert, dass die übertragenen Kompetenzen vorher bei den Mitgliedstaaten bestanden haben und ihnen anschließend fehlen. Die Mitgliedstaaten hatten aber nie die Kompetenz, Vorschriften für das gesamte Unionsgebiet zu erlassen, sondern sie haben diese Befugnisse in den Gründungsverträgen der Union erst geschaffen. Auch gehen ihnen ihre Regelungsbefugnisse nicht quasi dinglich verloren, sondern sie sind aufgrund des **Loyalitätsgebots**

(Art. 4 Abs.3 EUV) verpflichtet, nichts zu tun, was die Ausübung der Unionskompetenzen stören würde. Sie sind also in der autonomen Wahrnehmung ihrer – grundsätzlich weiter bestehenden – Kompetenzen unter Umständen gesperrt.

a. Im Hinblick auf diese Frage lassen sich ausschließliche, geteilte und Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungszuständigkeiten unterscheiden. Die Figur der **ausschließlichen Zuständigkeit** ist aus dem deutschen Verfassungsrecht bekannt. Sie setzt voraus, dass der Union ein bestimmter Sachbereich zugewiesen wurde, den sie allein vollständig regulieren soll. Wirkung einer ausschließlichen Zuständigkeit ist, dass die Mitgliedstaaten unabhängig davon, ob die Union ihre Zuständigkeit bereits wahrgenommen hat, keine eigenen Vorschriften mehr erlassen und auch keine völkerrechtlichen Verträge mit Drittstaaten schließen dürfen. Ausnahmsweise können sie tätig werden, wenn sie von der Union hierzu ermächtigt werden, oder um Rechtsakte der Union durchzuführen (Art.2 Abs.1, 2.Hs.AEUV). Ausschließliche Zuständigkeiten sind sehr selten. Gemäß Art.3 Abs.1 AEUV zählen dazu die Bereiche: a) Zollunion, b) Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarkts erforderlichen Wettbewerbsregeln, c) Währungspolitik für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, d) Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der allgemeinen Fischereipolitik und e) die gemeinsame Handelspolitik. Ferner hat die Union unter bestimmten Voraussetzungen auch für den Abschluss internationaler Übereinkünfte eine ausschließliche Zuständigkeit (Art.3 Abs.2 AEUV, s.o.).

Geteilte Zuständigkeiten der Union sind der Regelfall (Art.2 Abs.2 und Art.4 AEUV). Die sogenannten Hauptbereiche, in denen der Union eine geteilte Zuständigkeit übertragen wird, werden exemplarisch in Art.4 Abs.2 AEUV aufgezählt. Namentlich sind diese Bereiche der Binnenmarkt, die Sozialpolitik, der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt, Landwirtschaft und Fischerei, Umwelt, Verbraucherschutz, Verkehr, transeuropäische Netze, Energie, der Raum der Freiheit der Sicherheit und des Rechts, sowie gemeinsame Sicherheitsanliegen im Bereich der öffentlichen Gesundheit. Hier dürfen die Mitgliedstaaten neben der Union gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen (Art.2 Abs.2 S. 1 AEUV). Sie dürfen allerdings nur so lange und soweit eigene Vorschriften erlassen (und völkerrechtliche Abkommen schließen), bis die Union ihrer Zuständigkeit ausübt, oder sich dazu entschieden hat, diese nicht mehr auszuüben (Peremptionsprinzip, Art.2 Abs.2 S.2 und 3 AEUV). Wenn die Union nur einzelne Aspekte eines Sachbereichs regelt, bleiben die Mitgliedstaaten frei, alle vom Sekundärrecht nicht erfassten Fragen autonom zu regeln. Die Reichweite des Sekundärrechts bestimmt also die Freiräume, die die Mitgliedstaaten im Bereich geteilter Zuständigkeit verbleiben. Erlässt die Union z.B. nur Mindestvorschriften, entsteht durch ergänzendes nationales Recht kein Konflikt, so dass die Mitgliedstaaten nicht gesperrt sind, solche Vorschriften zu erlassen. Besonderheiten bestehen im Bereich Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt (Art.4 Abs.3 AEUV), sowie Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (Art.4 Abs.4 AEUV), weil sich die Zuständigkeit der Union in diesen Bereichen zwar darauf erstreckt, Maßnahmen zu treffen, ohne dass die Ausübung

ihrer Zuständigkeit jedoch die Mitgliedstaaten daran hindern darf, ihre eigene Zuständigkeit auszuüben. In den in Art. 6 AEUV abschließend aufgeführten Politikbereichen hat die Union nur **Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungszuständigkeiten**. Neben dem Schutz und der Verbesserung der menschlichen Gesundheit, Industrie, Kultur, Kultur Tourismus, allgemeiner und beruflicher Bildung, Jugend und Sport, zählen auch der Katastrophenschutz und die Verwaltungszusammenarbeit zu diesen Politikbereichen. In diesen führt die Union dann Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzungen der Maßnahmen der Mitgliedstaaten durch, ohne dass jedoch die Zuständigkeit der Union an die Stelle der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten treten würde (Art. 2 Abs. 5 S. 1 AEUV). Eine Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten ist in diesen Bereichen durch Maßnahmen der Union nicht zulässig (Art. 2 Abs. 5 S. 2 AEUV).

b. Auch dort, wo die Union ausschließliche Kompetenzen hat oder wo sie eine geteilte Zuständigkeit wahrgenommen hat, bleiben **Umsetzungsmaßnahmen** der Mitgliedstaaten möglich, soweit sie unionsrechtlich erforderlich sind. Eine Richtlinie kann nicht nur, sondern sie muss durch nationales Recht umgesetzt werden. Dass die Mitgliedstaaten zu Umsetzungsmaßnahmen ohne weiteres in der Lage sind, ergibt sich aus dem oben Gesagten: ihre Regelungskompetenzen sind nicht verloren, sondern müssen lediglich im Einklang mit dem Unionsrecht wahrgenommen werden.

c. **Besondere Zuständigkeiten**

Besonders geregelt werden die Zuständigkeiten der Union für die "Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik" (Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 AEUV), sowie für die GASP (Art. 2 Abs. 4 AEUV und Art. 24 EUV). Nach den Maßgaben des AEUV legt die Union Regeln zur Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik zwischen den Mitgliedstaaten fest (Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 AEUV). Ferner ist die Union dafür zuständig, die GASP, einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, zu erarbeiten und zu verwirklichen (Art. 2 Abs. 4 AEUV und Art. 24 EUV).

II. **Auswahl der Kompetenzgrundlage**

EuGH, Rs. C-376/98 (Tabakwerberichtlinie), Slg. 2000, I-8419.

Die Frage, ob *überhaupt* eine Kompetenz der Union besteht, ist wichtig für das Verhältnis der Mitgliedstaaten zur Union. Die Frage, *welche* der potenziell einschlägigen Kompetenzen ausgewählt wird, ist vor allem wichtig für die interinstitutionelle Balance. Denn von der Auswahl der Kompetenznorm hängt immer auch das Verfahren ab – d.h. die Beteiligung der Organe (insbes. des EP) und die Mehrheitserfordernisse im Rat. Außerdem gehen die Regelungsbefugnisse der Union je nach Kompetenzgrundlage unterschiedlich weit, insbesondere besteht die Gefahr, dass ausdrückliche Harmonisierungsverbote durch die Wahl einer unbeschränkten Kompetenz umgangen werden.

Deshalb muss die **sachlich zutreffende Kompetenznorm** ausgewählt werden, die vor allem von Ziel und Inhalt der geplanten Maßnahme abhängt. Ein wichtiges Urteil zu dieser Frage erging zur Tabakwerberichtlinie. Der EuGH stellte fest, dass eine Richtlinie, die die Werbung für Tabakerzeugnisse einschränkt, und deren eigentlicher Hintergrund der Gesundheitsschutz ist, nicht auf die Kompetenznorm zur Förderung des Binnenmarktes gestützt werden kann [EuGH, Rs. C-376/98 (Tabakwerberichtlinie), Slg. 2000, I-8419, Rn. 115 (Ergebnis)]. Kommen mehrere Kompetenzgrundlagen in Betracht, die dasselbe Verfahren vorsehen, kann der Rechtsakt sich auf alle diese Normen stützen; sehen die Kompetenzgrundlagen dagegen unterschiedliche Verfahren vor, darf nur diejenige angewendet werden, die dem Schwerpunkt der Regelung oder dem Hauptziel der Maßnahme entspricht.

Jeder Rechtsakt muss seine Kompetenzgrundlage nennen. Fehlt diese Angabe oder wurde eine falsche Kompetenzgrundlage gewählt, erklärt der EuGH den gesamten Rechtsakt für **nichtig** [EuGH Rs. 29/59 (Niederlande/Hohe Behörde), Slg. 1960, 723/790]. Nennt ein Rechtsakt die zutreffende Grundlage und hat das Verfahren auch dieser Grundlage entsprochen, behandelt der EuGH allerdings die zusätzliche Nennung einer weiteren, falschen Grundlage als rein formalen Fehler, der nicht zur Nichtigkeit führt [EuGH, Rs. C-491/01 (British American Tobacco), Slg. 2002, I-11453, Rn. 98].

III. Wichtige Kompetenznormen

a. Wichtige Kompetenznormen des Unionsrechts sind **Art. 114 und 115 AEUV**, die es erlauben, die nationalen Rechtsvorschriften anzugleichen/zu harmonisieren. Es gibt auch noch eine Vielzahl spezieller Harmonisierungskompetenzen (z.B. Art. 46, 50, 53AEUV), denen gegenüber Art. 114 und 115 AEUV zurücktreten. **Harmonisierung** bedeutet, dass es einen unionsrechtlichen Standard gibt, den alle Mitgliedstaaten in ihr nationales Recht übernehmen müssen. Handlungsform ist typischerweise die Richtlinie. Im Unterschied dazu ersetzt die Rechtsvereinheitlichung alle nationalen Regelungen durch eine einzige Unionsrechtsnorm. Als Handlungsform dafür ist die Verordnung geeignet. Art. 114 und 115 AEUV sind sich sehr ähnlich, denn beide ermöglichen die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten im Interesse des Binnen- bzw. Gemeinsamen Marktes. Man kann ihre **Abgrenzung** nur verstehen, wenn man ihre Entstehungsgeschichte berücksichtigt: Art. 115 AEUV ist die ältere Vorschrift. Sie verlangt Einstimmigkeit im Rat und enthält das Kriterium dass die zu harmonisierenden nationalen Vorschriften sich unmittelbar „auf die Errichtung oder das Funktionieren des Binnenmarktes auswirken“ müssen. Viele Rechtsetzungsprojekte auf der Grundlage von Art. 115 AEUV scheiterten. Bei den Verhandlungen zur der **Einheitlichen Europäischen Akte** (1985/86) hatte sich die Gemeinschaft die Schaffung eines „**Binnenmarktes**“ bis zum Jahr 1992 als großes Ziel vorgenommen. Dazu wurde Art. 114 AEUV als zusätzliche Kompetenznorm in das Primärrecht aufgenommen,

die wirkungsvoller als der alte Art. 115 AEUV sein sollte: Es wird mit qualifizierter Mehrheit im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren entschieden; es können nicht nur Richtlinien, sondern alle Handlungsformen verwendet werden; auf das Erfordernis der „*unmittelbaren Auswirkung*“ der harmonisierten nationalen Vorschriften wurde verzichtet. Die Mitgliedstaaten waren allerdings nicht bereit, dieses Verfahren für alle Sachbereiche zu eröffnen. Deshalb enthält Art. 114 Abs. 2 AEUV Bereichsausnahmen, für die Art. 115 AEUV die einzig mögliche Kompetenzgrundlage bleibt. Außerdem wurde in Abs. 4-6 u. 9 die Möglichkeit für sog. Schutzergänzungsklauseln geschaffen, nach denen es den Mitgliedstaaten erlaubt werden kann, von der Harmonisierung „nach oben abzuweichen“. Für das Verhältnis von Art. 114 und 115 AEUV bedeutet das: Art. 114 AEUV geht vor; wo Bereichsausnahmen greifen, kann nur Art. 115 AEUV angewendet werden.

b. Eine weitere wichtige Kompetenznorm ist **Art. 352 AEUV**, der einstimmige (Rat) Rechtsetzung nach einem Vorschlag der Kommission ermöglicht, wenn keine spezifische Befugnisnorm besteht, ein Rechtsakt aber erforderlich ist, um im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche eines der Ziele der Verträge zu verwirklichen. In den Fällen, in denen die Verträge eine Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten ausschließen, dürfen allerdings auch die auf der Flexibilitätsklausel beruhenden Maßnahmen keine Harmonisierung enthalten (Art. 352 Abs. 3 AEUV). Ferner kann die Union im Bereich der GASP nicht aufgrund dieser Klausel tätig werden (Art. 352 Abs. 4 AEUV). Bevor der Rat einen Rechtsakt auf der Grundlage des Art. 352 AEUV erlassen kann, muss das Europäische Parlament diesem zustimmen. Art. 352 AEUV wird häufig ergänzend herangezogen, wenn eine spezielle Befugnis nicht alle Aspekte einer geplanten Regelung umfasst. Er kann aber durchaus auch die einzige Rechtsgrundlage sein. Beispielweise erließ die Union viele Rechtsakte zum Umweltschutz auf der Grundlage von Art. 352 AEUV (damals noch Art. 308 EG), bevor mit Art. 191 ff. AEUV (174 ff. EG) hierfür eine spezielle Kompetenz in den Vertrag aufgenommen wurde.

Über die Vereinbarkeit dieser sog. „Flexibilisierungsklausel“ mit dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung wird viel **diskutiert**. Kritisiert wird, dass die Union durch extensive Nutzung des Art. 352 AEUV ihre Kompetenzbegrenzungen überspielen und so die Handlungsspielräume der Mitgliedstaaten übermäßig einschränken würde. Dabei erscheint es auf den ersten Blick erstaunlich, dass alle Mitgliedstaaten sich im Rat an dieser scheinbaren ‚Selbstentmachtung‘ beteiligen. Die Erklärung liegt auch darin, dass mit der Wahrnehmung einer Kompetenz auf Unionsebene die nationalen Regierungen (im Rahmen des Rates) eine Materie an Stelle der nationalen Parlamente regeln. Die Ausweitung des EU-Sekundärrechts erfolgt also vor allem auf Kosten der nationalen Parlamente. Deshalb wurde mit dem Vertrag von Lissabon der Absatz 2 eingefügt, wonach die Kommission die nationalen Parlamente auf ihre Vorschläge aufmerksam zu machen hat und ermöglicht ihnen damit, auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu achten (Art. 352 Abs. 2 AEUV i.V.m. Art. 5 Abs. 1 und 3 EUV).

IV. Subsidiaritätsprinzip und das Prinzip der Verhältnismäßigkeit als Kompetenzausübungsschranke

Art. 5 Abs. 1, 3 und 4 EUV enthält das Subsidiaritätsprinzip und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Durch das Subsidiaritätsprinzip soll Kompetenz die Union auf solche Fälle beschränkt werden, in denen die Unionsebene tatsächlich besser geeignet ist, eine Frage zu regeln als die mitgliedstaatliche Ebene. Wenn die Union nicht die ausschließliche Zuständigkeit hat, darf die Union nur tätig werden, wenn zwei Voraussetzungen, die kumulativ erfüllt sein müssen, vorliegen: die Ziele der Regelung können nicht ausreichend durch autonome Regelungen der Mitgliedstaaten erreicht werden (Erforderlichkeitskriterium) und sie können auf der Ebene der Union besser erreicht werden (Optimierungskriterium)(Art.5 Abs.1 und 3 EUV).

Die Unionsorgane haben das Subsidiaritätsprinzip und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nach den Maßgaben des sog. **Subsidiaritätsprotokolls** anzuwenden, während die nationalen Parlamente nach diesem Protokoll auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips achten (Art.5 Abs.3 und Art.12 Buchstabe b) EUV).¹Es gibt kein unabhängiges "Kompetenzgericht", das die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips überprüfen könnte, allerdings kann der Gerichtshof eine Überprüfung nach den Maßgaben des Art.263 AEUV durchführen.²Dies wird jedoch lediglich in besonders offensichtlichen Ausnahmefällen erfolgreich sein.³ Als **verfahrensmäßiger Sicherungsmechanismus** wurde ferner eingeführt: Jeder Vorschlag für einen Rechtssetzungsakt muss begründen, warum er unter Subsidiaritätsgesichtspunkten gerechtfertigt ist (Art.5 Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union), ferner muss die Kommission, die im Regelfall Urheberin der Vorschläge ist, jährlich einen Subsidiaritätsbericht erstellen (Art.9 Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union).

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit besagt, dass Maßnahmen der Union inhaltlich und formal nicht über das für die Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinausgehen dürfen (Art.5 Abs.1 und 4 EUV).⁴ Die Ziele der Union begründen somit auch keine neuen Unionszuständigkeiten, auf die die Union ihre Handlungen stützen könnte. ⁵Die Union darf deshalb nur innerhalb der ihr übertragenen Zuständigkeiten und in diesem Rahmen nur bis zur Erfüllung der in den Verträgen festgelegten Ziele handeln (Art.3 Abs.6 EUV).

(Stand: April 2012)

¹ Protokoll zum Vertrag von Lissabon über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (ABl.2007 C 306/150ff.); Protokoll zum Vertrag von Lissabon über die Rolle der nationalen Parlamente in der Union (ABl.2007 C 306/148ff.).

² Art.8 Protokoll zum Vertrag von Lissabon über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (ABl.2007 C 306/150ff.).

³ Hobe, Europarecht, Rn.91.

⁴ Protokoll zum Vertrag von Lissabon über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (ABl.2007 C 306/150ff.).

⁵Vanessa Hellmann, Der Vertrag von Lissabon, S.59.

§8

Rechtsetzung II – Verfahren

- I. Der Erlass von Sekundärrecht
 1. Vorher: Rechtsetzungsprogramme
 2. Das Rechtsetzungsverfahren
- II. Besonderes Verfahren: Verstärkte Zusammenarbeit
- III. Besonderes Verfahren: Durchführungsrechtsetzung und übertragene Gesetzgebungsbefugnisse der Kommission
 1. Befugnisübertragung an die Kommission
 - a. Gegenstand der Befugnisübertragung:
Übertragene Gesetzgebungsbefugnisse der Kommission
 - b. Grenzen der Befugnisübertragung
 - c. Durchführungsrechtsetzung durch den Rat
 2. Das Verfahren der Durchführungsrechtsetzung: Komitologie
 - a. Ablauf des Komitologieverfahrens
 - b. Sinn des Komitologieverfahrens
- IV. Weitere formelle Kriterien: Pflicht zur Begründung, Pflicht zur Veröffentlichung
- V. Die Bedeutung von Verfahrensfehlern
- VI. Demokratiedefizit?

Es gibt zwei Internet-Angebote der Union, auf denen sich konkrete Rechtsetzungsverfahren hervorragend nachvollziehen und beobachten lassen:
den „legislative Observer“ des Parlaments unter www.europarl.europa.eu/oel
oder „PreLex“ der Kommission unter <http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=de>.

I. Der Erlass von Sekundärrecht

Die Kompetenznormen legen das Rechtsetzungsverfahren fest, so dass sich die Verfahren in den einzelnen Sachbereichen unterscheiden.

Die Variablen sind:

- Rolle der Kommission (als Vertreterin der Unionsinteressen): Initiativrecht oder Initiativmonopol?
- Rolle des Europäischen Parlaments (als Vertretung der Unionsbürger): Zustimmung, Mitentscheidung, Zusammenarbeit, Anhörung, andere Formen der Einbeziehung?
- Mehrheitsvorschriften im Rat (als Vertretung der Mitgliedstaaten): Einstimmigkeit, qualifizierte Mehrheit?
- Beratende Einbeziehung von Wirtschafts- und Sozialausschuss oder Ausschuss der Regionen (als Vertreter partikularer Interessen und als Gremien mit spezieller Sachkompetenz)?

Diese Variablen lassen sich beliebig kombinieren. Dadurch können die Mitgliedstaaten als Vertragsparteien der Gründungsverträge steuern, wie stark supranational die Rechtsetzung zu einer bestimmten Frage verlaufen soll: Handelt es sich um Bereiche, in denen die Mitgliedstaaten nur sehr ungern Macht aus der Hand geben wollen, werden sie der Kommission kein exklusives Vorschlagsrecht einräumen, das Parlament kaum einbeziehen und im Rat Einstimmigkeit vorsehen (so z.B. in der GASP, s. Art. 21-23 EU).¹ Das am stärksten supranationale Modell der Rechtsetzung sieht dagegen ein Initiativmonopol der Kommission, ein echtes Mitentscheidungsrecht des Parlaments und Mehrheitsentscheidungen im Rat vor.

Das Rechtsetzungsverfahren besteht aus drei Schritten: 1. Erarbeitung eines Vorschlags; 2. Einbeziehung des Parlaments; 3. Beschlussfassung im Rat. – Allerdings sind bei Änderungsvorschlägen des EP oder des Rats die anderen Organe erneut zu beteiligen, so dass das Verfahren einige „Schleifen“ haben kann.

1. Vorher: Rechtsetzungsprogramme

Die konkreten Rechtsetzungsverfahren sind regelmäßig eingebettet in einen umfassenden politischen Plan zur Fortentwicklung der Union auf einem bestimmten Politikfeld, der vom Rat der Europäischen Union verabschiedet wird und der die übergeordneten Themen der Rechtsetzung und deren politische Richtung vorgibt.

¹ Darüber hinaus könnten sie auch die Kompetenz auf Fördermaßnahmen beschränken oder ein Harmonisierungsverbot einfügen, nur unverbindliche Handlungsform zulassen oder/und dem EuGH nur eingeschränkte Kontrollbefugnisse einräumen.

Z.B. nahm der Rat der Europäischen Union (damals noch Europäischer Rat genannt) auf seiner Sitzung im November 2004 das „Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union“ an. Das Programm beschreibt auf sehr allgemeinem Niveau zehn Prioritäten für die Jahre 2005-2009, darunter z.B.: Stärkung der Grundrechte und der Unionsbürgerschaft; Bekämpfung des Terrorismus; ausgewogenes Konzept zur Steuerung der Migrationsströme; gemeinsames Asylverfahren; Maximierung der positiven Auswirkungen der Einwanderung; integrierter Schutz an den Außengrenzen der Union [ABl. 2005 C 53/1]. Auf dieser Grundlage entwickelten Kommission und Rat den „Aktionsplan zur Umsetzung des Haager Programms“ mit konkreten Regelungszielen und Zeitvorgaben [ABl. 2005 C 198/1].

Die Verwirklichung der Programme wird typischerweise in Form von Berichten dokumentiert und überprüft. Die Rechtsakte nehmen in ihren Begründungserwägungen häufig Bezug auf diesen umfassenden politischen Rahmen.

2. Das Rechtsetzungsverfahren

Zur Annahme einer Verordnung, einer Richtlinie oder eines Beschlusses sieht der AEUV grundsätzlich das ordentliche Gesetzgebungsverfahren vor, hier handelt das Europäische Parlament mit dem Rat gemeinsam auf Vorschlag der Kommission (Art.289 Abs.1 S.1 AEUV), es sei denn, die Verträge verlangen ausdrücklich ein besonderes Gesetzgebungsverfahren (Art.289 Abs.2 AEUV). Beim besonderen Gesetzgebungsverfahren handelt entweder das Europäische Parlament mit Beteiligung des Rates oder der Rat mit Beteiligung des Europäischen Parlaments, je nachdem wie es die spezifische Kompetenznorm verlangt. Das genaue Verfahren richtet sich nach der jeweiligen Rechtsgrundlage und kann dementsprechend variieren. So verlangt zum Beispiel Art.89 AEUV ein besonderes Gesetzgebungsverfahren, in dem der Rat einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments beschließt. Das besondere Gesetzgebungsverfahren stellt die Ausnahme dar und kommt nur bei ausdrücklicher Anordnung durch die anwendbare Norm zur Geltung. In allen anderen Fällen kommt das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zum Tragen.

Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren richtet sich nach Art.294 AEUV und läuft stets folgendermaßen ab:

- Zunächst unterbreitet die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Vorschlag (Initiativrecht)
 - In besonderen, von den Verträgen ausdrücklich festgelegten Fällen kann auch eine Gruppe von Mitgliedstaaten oder des Europäischen Parlaments einen Gesetzgebungsakt initiieren. Die Europäische Zentralbank kann ebenso in vorgesehenen Fällen eine Empfehlung aussprechen oder der EuGH oder die Europäische Investitionsbank einen Gesetzgebungsakt beantragen. (Art.289 Abs.4, Art.294 Abs.15 AEUV)
 - Seit dem 1. April 2012 kann die Kommission durch eine Europäische Bürgerinitiative dazu aufgefordert werden, eine Gesetzesinitiative zu starten. Gem. Art.11 Abs.4 EUV

können Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, deren Anzahl mindestens eine Million betragen und bei denen es sich um Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten handeln muss, die Initiative ergreifen und die Europäische Kommission auffordern, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht jener Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen. Art.11 Abs.4 EUV wurde von der VERORDNUNG (EU) Nr. 211/2011 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative² umgesetzt. Darin wird festgelegt, dass eine Bürgerinitiative von mindestens einer Million EU-Bürgerinnen und Bürger aus mindestens 7 der 27 Mitgliedstaaten unterstützt werden muss. In jedem dieser 7 Mitgliedstaaten ist eine Mindestanzahl von Unterstützern erforderlich. Eine Bürgerinitiative ist in jedem Bereich möglich, in dem die Kommission befugt ist, einen Rechtsakt vorzuschlagen. Die Kommission prüft die Initiative. Binnen drei Monaten nach Eingang der Initiative empfangen Vertreter der Kommission die Organisatoren, damit diese die in der Initiative angesprochenen Aspekte genauer erläutern können, auch haben die Organisatoren die Möglichkeit, ihre Initiative bei einer öffentlichen Anhörung im Europäischen Parlament vorzustellen. Die Kommission veröffentlicht eine formelle Antwort, in der sie erläutert, ob und welche Maßnahmen sie als Antwort auf die Bürgerinitiative vorschlägt, und die Gründe für ihre – möglicherweise auch negative – Entscheidung darlegt. Die Kommission ist nicht verpflichtet, als Ergebnis einer Initiative einen Rechtsakt vorzuschlagen. Beschließt die Kommission, einen Rechtsakt vorzuschlagen, wird das normale Gesetzgebungsverfahren in Gang gesetzt.³

- In besonderen, von den Verträgen ausdrücklich festgelegten Fällen ist eine Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und/oder des Ausschusses der Regionen notwendig wie zum Beispiel in Art.91 AEUV
- In besonderen, von den Verträgen ausdrücklich festgelegten Fällen kann durch Veto eines Mitgliedstaates das Verfahren ausgesetzt werden und der Vorschlag dem Europäischen Rat zugeleitet werden (Bsp: Art.48 UAbs.2, Art.82 Abs.3 AEUV)
- Das Europäische Parlament legt in einer ersten Lesung seinen Standpunkt fest und übermittelt ihn dem Rat
- Billigt der Rat diesen Standpunkt, so ist der Rechtsakt in der Fassung des Standpunktes erlassen

² Zu finden unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:DE:PDF>.

³ Näheres dazu unter <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=de>.

- Billigt er ihn nicht, legt er einen eigenen Standpunkt fest und übermittelt diesen dem Europäischen Parlament, wobei er das Europäische Parlament darüber informiert, warum er dessen Standpunkt nicht billigt
- Das Europäische Parlament hat zwei Monate Zeit über den Standpunkt des Rates zu entscheiden
- Billigt es ihn oder äußert es sich nicht, gilt der Standpunkt des Rates als erlassen
- Lehnt es ihn ab, gilt der Standpunkt als nicht erlassen
- Es kann den Standpunkt auch mit Mehrheit seiner Mitglieder ändern. Diese Änderungsvorschläge werden dann Rat und Kommission zugeleitet, wobei die Kommission eine Stellungnahme abgibt
- Nach Eingang der Änderungsvorschläge des Europäischen Parlaments hat der Rat drei Monate Zeit
 - mit qualifizierter Mehrheit die Änderungen zu billigen. Dann gilt der Rechtsakt als erlassen.
 - mit qualifizierter Mehrheit die Änderungen nicht zu billigen. Dann beruft der Präsident des Rates mit dem Präsidenten des Europäischen Parlaments einen Vermittlungsausschuss ein
 - über den Änderungsvorschlag einstimmig zu beschließen, wenn die Kommission vorher eine ablehnende Stellungnahme abgegeben hat
- Der Vermittlungsausschuss besteht aus Mitgliedern des Rates und Mitgliedern des Europäischen Parlamentes und hat die Aufgabe, binnen sechs Wochen eine Einigung auf der Grundlage der Standpunkte des Europäischen Parlamentes und des Rates zu erzielen, wobei die Kommission an den Verhandlungen unterstützend teilnimmt
- Kommt es innerhalb von sechs Wochen nicht zur Einigung, gilt der Rechtsakt als nicht erlassen.
- Billigt der Vermittlungsausschuss aber mit qualifizierter Mehrheit der Mitglieder des Rates und einer Mehrheit der entsendeten Mitglieder des Europäischen Parlamentes den Standpunkt, haben der Rat und das Europäische Parlament noch mal eine Frist von sechs Wochen, um über den im Vermittlungsausschuss entstandenen Entwurf zu entscheiden. Der Rat kann ihn mit qualifizierter Mehrheit erlassen und das Europäische Parlament mit Mehrheit der abgegebenen Stimmen.
- Geschieht dies nicht, gilt der Rechtsakt als nicht erlassen.

- Die Fristen können allerdings auf Initiative des Rates oder des Europäischen Parlamentes um einen Monat verlängert werden

Das Europäische Parlament entscheidet mit Mehrheit der abgegebenen Stimmen.

Der Rat entscheidet, wenn nichts anderes bestimmt ist, gem. Art. 16 Abs. 3 EUV mit qualifizierter Mehrheit. Allerdings gelten bis zum 1. November 2014 Übergangsbestimmungen. Näheres hierzu unter § 6 unter „Der Rat“!

Hier eine Übersicht zur Wiederholung (ausführlich unter § 6 zu finden):

Zeitraum	Einschlägige Norm
Bis zum 1. November 2014	→ Art. 3 des Protokolls über die Übergangsbestimmungen
Zwischen dem 1. November 2014 und dem 31. März 2017	→ Art. 16 Abs. 3 EUV → Art. 238 Abs. 2 AEUV, wenn nicht auf Vorschlag der Kommission (oder des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik) → auf Antrag eines Mitglieds des Rates nach Art. 3 des Protokolls über die Übergangsbestimmungen
Ab dem 31. März 2017	→ Art. 16 Abs. 3 EUV → Art. 238 Abs. 2 AEUV, wenn nicht auf Vorschlag der Kommission (oder des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik)

II. Besonderes Verfahren: Verstärkte Zusammenarbeit

Eine besondere Form der Rechtsetzung ist die Verstärkte Zusammenarbeit (v.Z.). Dieses Verfahren ermöglicht es, dass ein Teil der Mitgliedstaaten Sekundärrecht erlässt, das nur für sie gilt, so dass eine Differenzierung entsteht zwischen den Mitgliedstaaten, die an der v.Z. teilnehmen (*ins*) und denjenigen, die nicht teilnehmen (*outs*). Die verstärkte Zusammenarbeit richtet sich nach Art. 20 EUV und Art. 326-334 AEUV.

Sie folgt immer demselben Grundprinzip:

- Zuerst richten die Mitgliedstaaten, die eine v.Z. begründen wollen, einen Antrag an die Kommission (Art. 329 Abs. 1 UAbs. 1 S. 1 AEUV). Diese kann dann dem Rat einen entsprechenden Vorschlag vorlegen. Die Errichtung ist an bestimmte Voraussetzungen geknüpft, die in Art. 326, 327 und 328 AEUV genannt sind. So darf es z.B. keine v.Z. geben in Bereichen, in denen die Union eine ausschließliche Kompetenz hat und es müssen mindestens neun Mitgliedstaaten beteiligt sein.
- Erst wenn eine qualifizierte Mehrheit im Rat der Errichtung einer v.Z. nach Zustimmung des Europäischen Parlaments zugestimmt hat, können die Mitgliedstaaten, die sich beteiligen

wollen, das „uneinheitliche“ Sekundärrecht erlassen. Für die GASP gelten Sonderregelungen (Art.329 Abs.2 und Art.331 Abs.2 AEUV). Am Erlass des „**uneinheitlichen**“ **Rechts** sind im Rat nur die *ins* beteiligt (Art. 330 UAbs.1 AEUV). Die Kommission und das EP sind unverändert beteiligt, abhängig von der jeweiligen Kompetenznorm, insbes. stimmen im EP auch die Abgeordneten aus solchen Mitgliedstaaten mit, die sich *alsouts* im Rat nicht beteiligen und für die das erlassene Recht auch nicht gelten wird.

- Die v.Z. ist für alle Mitgliedstaaten offen: Kein Staat, der sich von Anfang an oder nachträglich beteiligen will, kann ausgeschlossen werden (Art. 328 AEUV).

Ein Beispiel für eine v.Z. sind die Vorschriften zur Aufhebung der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen und zum Ausgleich der dadurch verringerten polizeilichen Kontrollmöglichkeiten (sog. Schengen-Regime). Das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark beteiligen sich nicht an diesen Vorschriften. Das Schengen-Recht war ursprünglich außerhalb der Union in Form von völkerrechtlichen Verträgen (Schengener Übereinkommen und Übereinkommen zur Durchführung des Schengener Übereinkommens – SDÜ) zwischen einigen Mitgliedstaaten entstanden. Mit dem Amsterdamer Vertrag wurden die völkerrechtlichen Vorschriften in Unionsrecht umgewandelt [vgl. Protokoll Nr. 2 zum Amsterdamer Vertrag zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes in den Rahmen der Europäischen Union]. Daher ist das Schengen-Recht eher ein Vorläufer der heutigen v.Z. Statt eines Errichtungsbeschlusses gilt das Schengen-Protokoll.

III. Besonderes Verfahren: Durchführungsrechtsetzung und übertragene Gesetzgebungsbefugnisse der Kommission⁴

Ein besonderes Rechtsetzungsverfahren ist die Durchführungsrechtsetzung und die delegierte Rechtsetzung im Unionsrecht. Sie steht an der Schnittstelle von Rechtsetzung und Verwaltung – vergleichbar mit den deutschen Rechtsverordnungen, die auf der Grundlage eines Parlamentsgesetzes von der Exekutive (genauer wohl: Gubernative) erlassen werden.

Grundlage ist Art. 290 AEUV für die delegierte Rechtsetzung und Art. 291 Abs. 2 AEUV für die Durchführungsrechtsetzung. Danach überträgt der Rat und das Europäische Parlament als Gesetzgeber der Kommission Befugnisse zur Durchführung bzw. Ergänzung des Sekundärrechts; dies geschieht in den vom Rat und Europäischem Parlament erlassenen Sekundärrechtsakten.

1. Befugnisübertragung an die Kommission

Erlässt der Rat (oder erlassen Rat und Parlament) einen auf eine primärrechtliche Kompetenzgrundlage gestützten Rechtsakt (den Basisrechtsakt), so überträgt er nach der Regel des Art. 291 Abs. 2 AEUV in diesem Rechtsakt der Kommission die Befugnis ihn durchzuführen. Gem. Art. 290 AEUV kann der Kommission die Befugnis übertragen werden, Rechtsakte ohne Gesetzescharakter zur Ergänzung oder Änderung nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsaktes zu erlassen. Die Kommission ist also nicht automatisch schon nach dem Primärrecht dazu befugt.

a. Gegenstand der Befugnisübertragung: Übertragene Gesetzgebungsbefugnisse der Kommission „Durchführung“ i.S.d. Art. 291 Abs. 2 AEUV bedeutet zum einen, Entscheidungen im Einzelfall zu treffen. Zum anderen – und darum geht es hier – bedeutet es den Erlass von Durchführungsvorschriften. In solchen Durchführungsrechtsakten legt die Kommission allgemeine Modalitäten der Anwendung des Basisrechtsakts fest. Der Vorteil dieser Übertragung ist, dass die Rechtsetzung durch die Kommission einfacher und deshalb schneller ist. Der Rat entlastet sich auf diese Weise auch davon, technische Details selbst regeln zu müssen.

⁴Dazu grundlegend: Möllers, Christoph/von Achenbach, Jelena, Die Mitwirkung des Europäischen Parlaments an der abgeleiteten Rechtsetzung der Europäischen Kommission nach dem Lissabonner Vertrag, in: EuR 2011, 39 ff.

Ein Beispiel ist die VO 808/2004 über Gemeinschaftsstatistiken zur Informationsgesellschaft (Basisrechtsakt). Diese Verordnung sieht vor, dass die Kommission Statistiken über den Netzzugang in den Mitgliedstaaten erstellt. Dazu müssen die Mitgliedstaaten statistische Daten an die Kommission übermitteln. Welche Daten das genau sind, legt die Kommission im Rahmen von Durchführungsmaßnahmen fest. (Geschehen mit VO 847/2007.) In den Begründungserwägungen zur VO 808/2004 heißt es: „Wegen des raschen Wandels im Bereich der Informationsgesellschaft muss es möglich sein, die zu erstellenden Statistiken an neue Entwicklungen anzupassen. Dies kann durch die Einführung von Modulen mit begrenzter Geltungsdauer und dadurch erreicht werden, dass die Möglichkeit der Änderung über Durchführungsmaßnahmen gegeben wird.“

Die Kommission kann gem. Art.290 AEUV auch Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften des Basisrechtsaktes erlassen. Ein Rechtsakt ohne Gesetzescharakter liegt vor, wenn ein Rechtsakt nicht in einem Gesetzgebungsverfahren erlassen wird.

b. Grenzen der Befugnisübertragung

Der Befugnisübertragung sind jedoch Grenzen gesetzt:

- Im Basisrechtsakt müssen Ziele, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer der Befugnisübertragung ausdrücklich festgelegt werden.
- Danach müssen die „**wesentlichen Aspekte**“ einer Regelung im Basisrechtsakt festgelegt sein und eine Befugnisübertragung ist für sie ausgeschlossen. Zur näheren Bestimmung dieses Kriteriums ist das Urteil in der Rs. Meroni [Rs. 9/56, Slg. 1958, 11/47 ff.] hilfreich: Der EuGH stellte fest, dass eine Übertragung unzulässig ist, wenn weitreichende Ermessensentscheidungen übertragen werden. Der Basisrechtsakt hatte mehrere, nicht in jedem Einzelfall gleichzeitig zu verwirklichende Ziele enthalten. Die Durchführung des Basisrechtsakts im Einzelfall war übertragen worden, ohne für die erforderliche Abwägung und u.U. die Auswahl zwischen den Zielen genauere Vorgaben zu machen. *„Es ist in diesem Zusammenhang weiter zu beachten, dass eine Übertragung von Befugnissen sich sehr verschieden auswirken kann. Handelt es sich dabei um genau umgrenzte Ausführungsbefugnisse, so unterliegt deren Ausübung einer strengen Kontrolle im Hinblick auf die Beachtung objektiver Tatbestandsmerkmale, die von der übertragenden Behörde festgesetzt werden; handelt es sich dagegen um Befugnisse, die nach freiem Ermessen auszuüben sind und die **einen weiten Ermessenspielraum** voraussetzen, so ermöglichen sie, je nach der Art ihrer Ausübung, die Verwirklichung einer ausgesprochenen Wirtschaftspolitik. Die erste Art der Delegation ist nicht geeignet, die Ausübung der übertragenen Befugnisse wesentlich zu beeinflussen, während eine Delegation der zweiten Art eine tatsächliche **Verlagerung der Verantwortung** mit sich bringt; an die Stelle des Ermessens der übertragenden Behörde tritt dann nämlich das Ermessen derjenigen Stelle, der die Befugnisse übertragen worden sind.“*

- bei delegierten Rechtsakten müssen auch die Bedingungen, unter denen die Übertragung erfolgt, in Gesetzgebungsakten ausdrücklich festgelegt werden, d.h. entweder das Europäische Parlament oder der Rat können beschließen, die Übertragung zu widerrufen oder der delegierte Rechtsakt kann nur in Kraft treten, wenn das Europäische Parlament oder der Rat keine Einwände erhebt

c. Durchführungrechtsetzung durch den Rat

Der Rat räumt in einigen Fällen auch sich selbst die Befugnis zur Durchführung ein.

Art. 291 Abs.2 AEUV sieht aber eine Übertragung an die Kommission als den Normalfall vor. In begründeten Sonderfällen und in den in den Art.24, 26 EUV vorgesehenen Fällen wird der Rat mit der Durchführung beauftragt.

Diese Form der Befugnisübertragung an den Rat selbst ist aber nur möglich, wenn es tatsächlich um die Durchführung geht. Der Rat darf nicht im primärrechtlich vorgesehenen Verfahren einen rahmenhaften Basisrechtsakt erlassen und dann wesentliche weitere Fragen in einem vereinfachten Verfahren (z.B. ohne Mitentscheidungsrecht des Parlaments) regeln, wie der EuGH im Mai 2008 ausdrücklich festgestellt hat [Rs. C-133/06 (EP/Rat – sichere Herkunftsstaaten), Urteil vom 6. Mai 2008].

2. Das Verfahren der Durchführungrechtsetzung: Komitologie

Material:

Beschluss 1999/468 des Rates zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, ABl. 1999 L 184/23, sog. Komitologiebeschluss (s. konsolidierte Fassung vom 17.Juli 2006!). Der Komitologiebeschluss ist noch nicht an den Lissabon-Vertrag angepasst worden!

Bei der Durchführungsrechtsetzung/delegierten Rechtsetzung ist die Kommission rechtsetzendes Organ. Die Rechtsetzung erfolgt in einem besonderen Verfahren: dem **Komitologieverfahren**.

a. Ablauf des Komitologieverfahrens

An der Durchführungsrechtsetzung sind die sog. **Komitologieausschüsse** beteiligt, die aus Vertretern der nationalen Verwaltungen und einem Kommissionsvertreter bestehen. Hier werden also die nationalen Verwaltungen unmittelbar in die Rechtsetzung auf der Europäischen Ebene einbezogen. Das Register der Kommission führt über 200 solcher Ausschüsse auf.

Die genaue Art und Weise der Einbeziehung regelt der sog. **Komitologie-Beschluss**. Er sieht vier verschiedene Verfahrenstypen vor, die sich darin unterscheiden, wie stark der Einfluss der Ausschüsse ist. Außerdem enthält der Komitologie-Beschluss Vorgaben für die Auswahl der Verfahren. Im Beratungsverfahren „berücksichtigt“ die Kommission die Stellungnahme des Ausschusses „soweit wie möglich“. Letztlich kann die Kommission hier also auch gegen den Willen des Ausschusses entscheiden.

b. Sinn des Komitologieverfahrens

Zweck des Komitologieverfahrens ist es, *„dass der Kommission die Möglichkeit gegeben werden soll, Eingriffsmaßnahmen in enger Fühlungnahme mit den nationalen Behörden auszuarbeiten, welche die betroffenen Marktsektoren zu verwalten haben.“* [EuGH, Rs. 57/72 (Westzucker), Slg. 1973, 321, Rn. 17]. Es sind nämlich regelmäßig die Verwaltungen der Mitgliedstaaten, die das Unionsrecht ausführen. Die Komitologie ermöglicht es, die ausführenden nationalen Stellen in das Rechtsetzungsverfahren auf Unionsebene einzubeziehen und dadurch **Konflikte** mit dem nationalen Verwaltungsrecht und Implementationsprobleme von vornherein zu **vermeiden**.

Außerdem ist die Komitologie eine **Kontrollmöglichkeit** für die Mitgliedstaaten. Denn wenn der Rat die Durchführungsbefugnis an die Kommission übertragen muss, sind die Mitgliedstaaten eigentlich nicht mehr an der Rechtsetzung beteiligt. Im Rahmen der Komitologieausschüsse sind aber nationale Stellen auch in das Rechtsetzungsverfahren der Kommission einbezogen. In den Komitologieausschüssen beobachten also die Mitgliedstaaten das Vorgehen der Kommission und können als „Alarmglocke“ dafür sorgen, dass die Regelungsbefugnis an den Rat zurückgeht.

IV. Weitere formelle Kriterien: Pflicht zur Begründung, Pflicht zur Veröffentlichung

Alle Rechtsakte müssen begründet werden, Art. 296 AEUV. Die Begründung muss so sein, dass sie dem EuGH die Rechtmäßigkeitskontrolle ermöglicht. D.h. sie muss mindestens die Kompetenzgrundlage angeben, die Regelungsziele enthalten und Angaben zum Rechtsetzungsverfahren machen.

Alle Rechtsakte müssen im Amtsblatt veröffentlicht werden, Art. 297 AEUV.

V. Die Bedeutung von Verfahrensfehlern

Der EuGH kontrolliert die Einhaltung der Verfahrensvorschriften. Allerdings führt nicht jeder Verfahrensfehler zur Nichtigkeitklärung eines Rechtsakts: Art. 263 UAbs.2 AEUV sieht die Nichtigkeitklärung nur bei Verletzung „wesentlicher Formvorschriften“ vor. Diese Formulierung täuscht: es geht nicht um die abstrakte Wesentlichkeit der Formvorschrift, sondern um die **Wesentlichkeit der konkreten Verletzung**. Beispiele:

- Die Missachtung obligatorischer **Beteiligungsrechte** ist ein wesentlicher, zur Nichtigkeit führender Formfehler. So wird ein Rechtsakt für nichtig erklärt, wenn die vorgeschriebene Anhörung des Parlaments nicht erfolgt ist [EuGH, Rs. 138/79 (RoquetteFrères/Rat), Slg. 1980, 3333, Rn. 37]. Die Missachtung fakultativer Anhörungsrechte zieht dagegen keine Nichtigkeitklärung nach sich.
- Die Verletzung von Verfahrensregeln für die **Beschlussfassung** innerhalb der Organe, die z.T. im Primärrecht, z.T. in den Geschäftsordnungen der Organe enthalten sind, führt nur dann zur Nichtigkeitklärung eines Rechtsakts, wenn dadurch Rechte der klagenden Person bzw. des klagenden Organs verletzt wurden. So wird ein Rechtsakt auf Klage eines Mitgliedstaates hin für nichtig erklärt, wenn er nicht so, wie in der Geschäftsordnung vorgesehen, an der Abstimmung beteiligt wurde [EuGH, Rs. 68/86 (Vereinigtes K./Rat), Slg. 1988, 855, Rn. 48].
- Die **Begründung** ist wesentlicher Bestandteil eines Rechtsakts. Wird sie nachträglich verändert, liegt ein zur Nichtigkeit führender Fehler vor [EuGH, Rs. 131/86 (Vereinigtes K./Rat), Slg. 1988, 905, Rn. 38].

VI. Demokratiedefizit?

Der Union wird häufig eher pauschal vorgeworfen, sie leide an einem Demokratiedefizit. Diesen Vorwurf können wir nun – in Kenntnis der Rechtsetzungsverfahren – konkreter fassen:

- Problematisch ist, dass im Rat die **Regierungen als Gesetzgeber** beteiligt sind. Die aus den nationalen Verfassungen bekannte Steuerung der Regierung durch das Parlament wird hier umgekehrt: Die Regierungen können auf der Unionsebene Recht erlassen, das die nationalen Parlamente bindet. Zwar können die nationalen Parlamente das Verhalten ihrer Regierungen innerhalb der Unionsgremien nach den Vorgaben des nationalen Verfassungsrechts kontrollieren (in Deutschland: Art. 23 Abs. 3 GG). Diese Kontrollmöglichkeiten werden aber als unzureichend empfunden. Denn eine nachträgliche Kontrolle ändert nichts mehr, und eine Bindung für zukünftiges Verhalten im Rat kann nicht so detailreich sein, dass keine Spielräume für Verhandlungen oder unvorhergesehene Probleme bleiben. Das Verfahren der Subsidiaritätskontrolle soll dieses Problem abmildern, indem nationalen Parlamenten Kontrollbefugnisse eingeräumt werden.
- Die **Position des Europäischen Parlaments** wurde lange als zu schwach eingeschätzt. Inzwischen ist das EP aber durch die Einführung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens als Regelverfahren erheblich gestärkt worden. Allerdings hat es nach wie vor kein Initiativrecht.

Diese Besonderheit ist aber der föderalen Logik geschuldet, die eine zentrale Rolle der Kommission als Vertreterin des Gesamtinteresses erfordert.

- Der Rat tagt in der Regel **nicht öffentlich**, was zwar die Kompromissfindung erleichtert, aber gleichzeitig die Transparenz des Rechtsetzungsverfahrens erheblich einschränkt.

(Stand: April 2012)

§ 9 Rechtsvollzug – die Verwaltung des Unionsraums

I. Indirekter Vollzug

1. Kombinierte Anwendung von Unionsrecht und nationalem Recht
 - a. Grundsätze
 - b. Beispiel: VO 2005/1
 - c. Typischer Fall: Rückforderung von Beihilfen
2. Verwaltungskooperation

II. Direkter Vollzug

1. Organisationsmodelle
2. Handlungsformen
3. Maßstäbe

Der Vollzug des Unionsrechts, d.h. seine Anwendung im Einzelfall, erfolgt entweder durch die nationalen Behörden in den Mitgliedstaaten (sog. indirekter Vollzug, dazu unter A.) oder durch die Union selbst (direkter Vollzug, dazu unter B.).

I. Indirekter Vollzug

Der Vollzug durch die nationalen Behörden gem. Art.291 Abs.1 AEUV(sog. indirekter Vollzug) ist der Regelfall.

1. Kombinierte Anwendung von Unionsrecht und nationalem Recht

a. Grundsätze

Dabei müssen die nationalen Behörden Unionsrecht und nationales Recht kombinieren: einige Vorgaben entstammen dem Sekundärrecht (oder evtl. auch Primärrecht); diese Vorgaben sind vorrangig gegenüber dem nationalen Recht. Soweit das Unionsrecht keine Vorgaben enthält, wenden die Behörden ihr nationales Recht an. Dabei gilt der **Grundsatz der institutionellen und verfahrensmäßigen Autonomie** der Mitgliedstaaten. D.h. die Mitgliedstaaten bestimmen grundsätzlich selbst, welche Behörde zuständig ist und nach welchem Verfahren diese Behörde vorgeht.

Dabei muss das nationale Recht so gestaltet und angewendet werden, dass die Wirksamkeit des Unionsrechts gewährleistet ist, und dass unionsrechtliche Sachverhalte nicht schlechter behandelt werden als rein nationale – sog. **Effektivitäts- und Äquivalenzprinzip**.

b. Beispiel: VO 2005/1

Ein anschauliches Beispiel für den indirekten Vollzug bietet die VO 2005/1 über den Schutz von Tieren beim Transport.¹

¹ ABI. 2005 L 3/1.

Artikel 2 – Definitionen

Für die Zwecke dieser Verordnung gelten die folgenden Definitionen: [...]

f) "zuständige Behörde": die für die Durchführung von Untersuchungen des Wohlbefindens der Tiere zuständige zentrale Behörde eines Mitgliedstaats oder jede andere amtliche Stelle, der sie diese Zuständigkeit übertragen hat; [...]

Artikel 6 – Transportunternehmer

(1) Als Transportunternehmer kommen nur Personen in Frage, die von einer zuständigen Behörde gemäß Artikel 10 Absatz 1 oder für lange Beförderungen gemäß Artikel 11 Absatz 1 entsprechend zugelassen sind. [...]

Artikel 10 – Anforderungen für die Zulassung von Transportunternehmern

(1) Transportunternehmer werden von der zuständigen Behörde nur zugelassen, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind:

a) Die Antragsteller sind in dem Mitgliedstaat ansässig, in dem sie die Zulassung beantragen, oder haben einen Vertreter in diesem Mitgliedstaat, wenn es sich um Antragsteller handelt, die in einem Drittland ansässig sind.

b) Die Antragsteller haben nachgewiesen, dass sie über ausreichend und geeignetes Personal sowie über ausreichende und angemessene Ausrüstungen und Verfahren verfügen, um dieser Verordnung, gegebenenfalls auch den Leitlinien für bewährte Praktiken, nachzukommen.

c) Es ist nicht bekannt, dass die Antragsteller oder ihre Vertreter während eines Zeitraums von drei Jahren vor dem Tag der Antragstellung ernste Verstöße gegen das gemeinschaftliche und/oder einzelstaatliche Tierschutzrecht begangen haben. Diese Bestimmung findet keine Anwendung, wenn der Antragsteller nach Auffassung der zuständigen Behörde hinreichend nachweist, dass er alle erforderlichen Maßnahmen ergriffen hat, um weitere Verstöße zu vermeiden.

(2) Die zuständige Behörde erteilt die Zulassungen gemäß Absatz 1 nach dem Muster gemäß Anhang III Kapitel I. Diese Zulassungen gelten für höchstens fünf Jahre ab dem Tag ihrer Erteilung; sie gelten nicht für lange Beförderungen.

[Artikel 11 – Anforderungen für die Zulassung von Transportunternehmern, die lange Beförderungen durchführen]

Artikel 12 – Grenzen der Antragstellung

Transportunternehmer dürfen eine Zulassung gemäß Artikel 10 oder Artikel 11 nur bei einer einzigen zuständigen Behörde und nur in einem einzigen Mitgliedstaat beantragen.

Artikel 13 – Erteilung von Zulassungen durch die zuständige Behörde

(2) [...] Die Zulassung wird in der/den Amtssprache(n) des Mitgliedstaats, von dem die Zulassung erteilt wurde, sowie in Englisch erteilt, wenn der Transportunternehmer voraussichtlich in einem anderen Mitgliedstaat tätig sein wird.

(3) Zulassungen gemäß Artikel 10 Absatz 1 bzw. Artikel 11 Absatz 1 werden von der zuständigen Behörde so erfasst, dass diese insbesondere bei Verstoß gegen die Vorschriften dieser Verordnung in der Lage ist, die betreffenden Transportunternehmer schnell zu identifizieren.

(4) Zulassungen gemäß Artikel 11 Absatz 1 werden von der zuständigen Behörde in einer elektronischen Datenbank erfasst. Name und Zulassungsnummer des Transportunternehmers werden der Öffentlichkeit während der Geltungsdauer der Zulassung zugänglich gemacht. Vorbehaltlich der gemeinschaftlichen und/oder einzelstaatlichen Bestimmungen über den Schutz der Privatsphäre gewähren die Mitgliedstaaten der Öffentlichkeit Zugang zu anderen Angaben im Zusammenhang mit der Zulassung des Transportunternehmers. [...]

Artikel 26 – Verstöße und Mitteilung von Verstößen

(2) Stellt eine zuständige Behörde fest, dass ein Transportunternehmer die Vorschriften dieser Verordnung nicht eingehalten hat oder dass ein Transportmittel mit den Vorschriften dieser Verordnung nicht konform ist, so teilt sie dies der zuständigen Behörde, die dem Transportunternehmer die Zulassung erteilt bzw. den Zulassungsnachweis für das Transportmittel ausgestellt hat, und — falls die Vorschriften dieser Verordnung vom Fahrer nicht eingehalten wurden — der Behörde, die seinen Befähigungsnachweis ausgestellt hat, unverzüglich mit. Die Mitteilung umfasst alle maßgeblichen Daten und Unterlagen.

(3) Stellt eine zuständige Behörde am Bestimmungsort fest, dass mit der Beförderung gegen diese Verordnung verstoßen wurde, so teilt sie dies der zuständigen Behörde am Versandort unverzüglich mit. Die Mitteilung umfasst alle maßgeblichen Daten und Unterlagen.

(4) Stellt eine zuständige Behörde fest, dass ein Transportunternehmer die Vorschriften dieser Verordnung nicht eingehalten hat oder ein Transportmittel den Vorschriften dieser Verordnung nicht entspricht, [...] so trifft sie gegebenenfalls folgende Maßnahmen:

aa. Diese VO enthält Vorgaben für den Transport selbst (z.B. Dauer des Transports und Mindestabstand der Pausen, Ladedichte, Gesundheitszustand der Tiere) [Art. 3]. Sie schreibt außerdem vor, dass Tiertransporte nur von Unternehmen durchgeführt werden dürfen, deren Leiter eine Genehmigung als Transportunternehmer erhalten haben [Art. 6, 10 u. 11]. Die VO sieht vor, dass diese Zulassung von den Behörden der Mitgliedstaaten ausgestellt werden [Art. 2 lit. f], enthält aber keine Vorgaben dafür, welche nationalen Behörden konkret zuständig sein sollen, was die institutionelle Autonomie der Mitgliedstaaten schont. Außerdem schreibt die VO vor, welche materiellen Bedingungen erfüllt sein müssen, damit eine Person die Zulassung als Transportunternehmer erhält. Hinsichtlich des Genehmigungsverfahrens regelt sie nur einzelne Aspekte: Sie schreibt vor, in welcher Form die Zulassung erteilt werden muss [Art. 10 Abs. 2] und verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Erfassung der Zulassungen und zur Erstellung einer elektronischen Datenbank [Art. 13 Abs. 3 u. 4]. Sie schreibt auch vor, dass die Zulassung entzogen wird, wenn Verstöße gegen die VO bekannt werden. Alle anderen Verfahrensfragen (z.B. ob ein Zulassungsantrag innerhalb einer bestimmten Frist zu bescheiden ist oder ob ein Transportunternehmer vor dem Entzug der Zulassung angehört werden muss) sind den Mitgliedstaaten überlassen und unterliegen ihrer verfahrensmäßigen Autonomie.

„Institutionelle und verfahrensmäßige Autonomie der Mitgliedstaaten“ bedeuten also nicht, dass das Unionsrecht keine Vorgaben für das Verwaltungsverfahren machen dürfte, sondern beschreibt vor allem den Umstand, dass die Mitgliedstaaten ihr nationales Recht dort anwenden, wo das Unionsrecht keine entsprechenden Vorgaben enthält.

bb. Es war daher den Mitgliedstaaten überlassen, die für die Anwendung der VO 2005/1 zuständigen Behörden zu bestimmen und die Verfahrensvorschriften für die Zulassung zu erlassen. In **Deutschland** gilt folgendes:

Die Zuständigkeit für den Vollzug von Unionsrecht bestimmt sich (nach h.M.) nach Art. 83 ff. GG analog. Danach sind regelmäßig die Bundesländer nach den Regeln der landeseigenen Verwaltung (Art. 84 GG) zuständig. Das bedeutet, dass die Bundesländer bestimmen, welche konkrete Behörde die Zulassung erteilt.

-
- a) Sie verpflichtet den betreffenden Transportunternehmer, die festgestellten Mängel zu beseitigen und Vorkehrungen zu treffen, um Wiederholungsfälle zu verhindern.*
- b) Der betreffende Transportunternehmer wird zusätzlichen Kontrollen unterzogen; insbesondere verlangt sie die Anwesenheit eines Tierarztes beim Verladen der Tiere.*
- c) Die Zulassung des Transportunternehmers bzw. die Gültigkeit des Zulassungsnachweises für das betreffende Transportmittel wird entzogen bzw. ausgesetzt.*

Verfahrensvorschriften enthält die „Verordnung zum Schutz von Tieren beim Transport“(TierSchTrV).² Sie regelt einige Voraussetzungen der Genehmigungserteilung.³ Wo spezielle Vorgaben fehlen, ist das VwVfG anwendbar. Wenn eine deutsche Behörde also feststellt, dass ein Transportunternehmer die Anforderungen der VO 2005/1 regelmäßig verletzt, so muss sie, um der Verordnung Geltung zu verschaffen (Effektivitätsprinzip), die Genehmigung aufheben. Dabei gelten die §§ 48, 49 VwVfG (bzw. das entsprechende Landesgesetz).

² Tierschutztransportverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Juni 1999 (BGBl. I S. 1337). Sie diente ursprünglich der Umsetzung der Vorgänger-RL (RL 91/628), ist aber weiterhin in Kraft.

³ § 11 Erlaubnis und Registrierung

*(1) Gewerbliche Beförderer von Wirbeltieren bedürfen der Erlaubnis der zuständigen Behörde.
(2) Im Inland ansässige gewerbliche Beförderer haben bei dem Antrag auf Erteilung der Erlaubnis nach Absatz 1 folgende Angaben zu machen:*

1. Name und Anschrift des Beförderers,

2. Art der Wirbeltiere, deren Transport beabsichtigt ist, sowie

3. Art, Anzahl und amtliches Kennzeichen, verfügbare Ladefläche, Art der Fütterungs- Tränk- und Belüftungseinrichtungen der Transportfahrzeuge.

(3) Die Erlaubnis wird im Inland ansässigen gewerblichen Beförderern erteilt, wenn

*1. die für die Tätigkeit verantwortliche Person zuverlässig im Hinblick auf den Tierschutz ist und
2. die der Tätigkeit dienenden Einrichtungen und Transportmittel den Anforderungen dieser Verordnung entsprechen.*

*Die Erlaubnis kann mit Auflagen und unter Bedingungen erteilt werden. Die zuständige Behörde erfasst die Betriebe, denen eine Erlaubnis erteilt wurde, unter Erteilung einer Registriernummer in einem Register.
[...]*

(6) Eine amtlich beglaubigte Kopie der Erlaubnis ist in jedem Transportfahrzeug mitzuführen.

§ 11a Widerruf, Rücknahme und Ruhen der Erlaubnis

(1) Die zuständige Behörde kann das Ruhen der Erlaubnis bis zur Beseitigung der Rücknahme- oder Widerrufsgründe anordnen, wenn

1. die Voraussetzungen für einen Widerruf oder eine Rücknahme vorliegen oder

2. Auflagen nicht, nicht richtig oder nicht rechtzeitig erfüllt oder Fristen nicht eingehalten werden und Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Mangel innerhalb einer angemessenen Frist behoben werden kann. Die Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensrechts betreffend die Aufhebung von Verwaltungsakten bleiben unberührt.

(2) Die zuständige Behörde macht den Widerruf und die Rücknahme der Erlaubnis im Bundesanzeiger bekannt.

c. Typischer Fall: Rückforderung von Beihilfen

EuGH, verb. Rs. 205-215/82 (Deutsches Milchkontor), Slg. 1983, 2633.

Eine typische Konstellation (und ein Klassiker für europarechtliche Klausuren) ist die Rückforderung unionsrechtswidriger Beihilfen.

Art. 107 AEUV verbietet staatliche Beihilfen grundsätzlich. Die Mitgliedstaaten dürfen nur dann ausnahmsweise Beihilfen gewähren, wenn die Kommission dies zuvor ausdrücklich genehmigt hat, Art. 108 AEUV. Die typische Interessenkonstellation ist so, dass die Mitgliedstaaten ein Interesse an der Auszahlung von Subventionen haben, mit denen sie ihren Unternehmen Vorteile gegenüber den Konkurrenten aus den anderen Mitgliedstaaten verschaffen. Deshalb kommt es nicht selten zur Auszahlung von Beihilfen, ohne dass zuvor die Kommission eingeschaltet wurde. Die Gewährung der Beihilfe erfolgt nach nationalem Recht, so ergeht in Deutschland z.B. typischerweise ein Verwaltungsakt zur Bewilligung.

Hat ein Mitgliedstaat ohne vorherige Genehmigung der Kommission Beihilfen ausgezahlt, ist er unionsrechtlich verpflichtet, sie vom Empfänger zurückzufordern. Einschlägige Vorschrift des deutschen Rechts ist § 48 VwVfG (bzw. das entsprechende Landesgesetz). Diese Vorschrift schließt allerdings eine Rücknahme dann aus, wenn der Empfänger von Geldleistungen schutzwürdiges Vertrauen aufgebaut hat (Abs. 2). Abs. 4 enthält außerdem eine Frist für die Rücknahme. Um ihre Subvention im Ergebnis aufrecht erhalten zu können, könnten die nationalen Behörden auf § 48 Abs. 2 VwVfG berufen oder den Fristablauf abwarten und die Rücknahme des Subventionsbescheides für unzulässig erklären.

Der EuGH fordert eine unionsrechtskonforme Auslegung des § 48 VwVfG, die es ermöglichen muss, Beihilfen tatsächlich zurückzufordern (Effektivitätsprinzip). Daher muss das unionsrechtliche Interesse an der Rückforderung in die Abwägung nach Abs. 2 S. 1 als überwiegendes öffentliches Interesse einbezogen werden, so dass das Vertrauen eines Empfängers unionsrechtswidriger Beihilfen in der Regel nicht schutzwürdig ist [EuGH, verb. Rs. 205-215/82 (Deutsche Milchkontor), Slg. 1983, 2633 –, Rn. 32 f.]. Außerdem ist Abs. 4 in der Regel nicht anwendbar [EuGH, Rs. C-24/95 (Alcan), Slg. 1997, I-1591, Rn. 37]. Mit dieser Rechtsprechung will der EuGH verhindern, dass die nationalen Behörden den § 48 VwVfG vorschieben, um das nationale Interesse an der Auszahlung von Beihilfen durchzusetzen. Die Anwendung der Vertrauensschutz- und Fristvorschriften ist entsprechend nicht in jedem Fall ausgeschlossen. Hat allerdings die nationale Behörde den Grund für die Nicht-Rücknehmbarkeit der Beihilfe selbst geschaffen (z.B. indem sie die Beihilfe nicht angemeldet hat oder die Rücknahmefrist hat verstreichen lassen), akzeptiert der EuGH die Anwendung von § 48 Abs. 2 oder 4 VwVfG nicht.

2. Verwaltungskooperation

Beim Vollzug des Unionsrechts handeln die Mitgliedstaaten nicht isoliert voneinander, sondern es gibt zahlreiche Formen der **horizontalen Verwaltungskooperation**.

Auch dies lässt sich am obigen Beispiel der VO 2005/1 veranschaulichen: Tiertransporte erfolgen nicht nur innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten, sondern auch grenzüberschreitend.

Dass dies möglichst reibungslos erfolgen kann, ist im Interesse des Binnenmarktes. Daher sieht die VO 2005/1 vor, dass ein Transportunternehmer, der in dem Mitgliedstaat eine Zulassung erhalten hat, in dem er ansässig ist, Tiere auch in allen anderen Mitgliedstaaten transportieren darf. Die Zulassung durch einen Mitgliedstaat hat also Wirkungen für alle anderen Mitgliedstaaten. Aus diesem Grund sieht die VO ein einheitliches Muster für die Zulassungen und ihre Abfassung auch in englischer Sprache vor, so dass die Behörden aller Mitgliedstaaten leicht auch fremde Zulassungen überprüfen können [Art. 10 Abs. 2 u. Art. 13 Abs. 2].

Wenn allerdings ein Unternehmer in anderen Mitgliedstaaten als dem, in dem er die Zulassung erhalten hat, Tiere transportiert, wird es für den zulassenden Staat schwierig, die Einhaltung der Vorschriften der VO zu kontrollieren – denn die nationalen Behörden dürfen nur in ihrem Heimatstaat Kontrollen durchführen, in den anderen Mitgliedstaaten haben sie keine Befugnisse. Daher sieht die VO vor, dass die Mitgliedstaaten sich untereinander über Verstöße informieren, die auf ihrem eigenen Gebiet von fremden Transportunternehmern begangen worden sind [Art. 26 Abs. 2 u. 3]. Die zulassende Behörde kann dann die Zulassung auch wegen im Ausland begangener Verstöße zurücknehmen.

Auch mit der Kommission arbeiten die Mitgliedstaaten regelmäßig zusammen, wenn sie Unionsrecht vollziehen (sog. **vertikale Verwaltungskooperation**). So sammelt die Kommission häufig bestimmte Informationen und bereitet sie für die Mitgliedstaaten auf.

II. Direkter Vollzug

In einigen Fällen vollzieht die Union selbst das Primär- und Sekundärrecht (direkter Vollzug). Diese Vollzugsform ist die Ausnahme und muss daher ausdrücklich im Primär- oder Sekundärrecht vorgesehen sein. Eine solche primärrechtliche Befugnisübertragung ist allerdings die Ausnahme, in aller Regel erfolgt die Übertragung im Sekundärrecht.

Dabei sind indirekter und direkter Vollzug keine strikt voneinander getrennten Vollzugsformen. Wie eben gesehen, unterstützt und kontrolliert die Kommission die Mitgliedstaaten beim indirekten Vollzug. Umgekehrt gilt dasselbe: Auch wenn die Kommission die Hauptverantwortung für den Vollzug trägt oder einzelne Entscheidungen gegenüber den Unionsbürgern selbst trifft, ist sie häufig auf Informationen und andere Unterstützung aus den Mitgliedstaaten angewiesen, so dass beim direkten Vollzug die Mitgliedstaaten häufig nicht vollkommen unbeteiligt sind.

Ein Beispiel für den direkten Vollzug ist die Wettbewerbsaufsicht nach Art. 105 AEUV. Die Kommission überprüft selbst die Einhaltung des Verbots wettbewerbswidrigen Verhaltens (Art. 101 u. 102 AEUV) durch private Unternehmen. Sie ist dabei auf die Mitwirkung der Mitgliedstaaten angewiesen, so muss z.B. die nationale Polizei den Kommissionsbeamten notfalls zwangsweise Zugang zu Unternehmen verschaffen, wenn sie deren Räume durchsuchen will.

1. Organisationsmodelle

Mit dem direkten Vollzug sind in der Regel die Dienststellen der **Kommission** befasst. Die EU-Kommission handelt in diesem Bereich als Leitungsorgan einer hierarchisch strukturierten Behörde. Die Geschäftsordnung der Kommission erlaubt es, „eindeutig umschriebene Maßnahmen der Geschäftsführung und der Verwaltung“ an einzelne Kommissare zu delegieren, so dass nicht jede Einzelentscheidung vom gesamten Gremium getroffen bzw. verantwortet werden muss.

Ein zweites Organisationsmodell des direkten Vollzugs sind die sog. **Agenturen**. Agenturen werden durch Sekundärrecht geschaffen und sind Verwaltungsträger mit eigener Rechtspersönlichkeit. Derzeit gibt es 30 Agenturen. Es lassen sich zwei Typen unterscheiden: die sog. Exekutivagenturen werden von der Kommission selbst in einem Durchführungsrechtsakt geschaffen und sind eng an die Kommission angebunden. Dagegen sind die sog. Regulierungsagenturen gegenüber Weisungen aus der Kommission oder anderen Organen häufig weitgehend abgeschirmt und haben auch Haushalts- und Personalautonomie. Wegen der mit dieser Unabhängigkeit verbundenen Legitimationsprobleme ist die Befugnisübertragung auf die Regulierungsagenturen nur begrenzt zulässig. In Anwendung der Meroni-Rechtsprechung dürfen ihnen komplexe Ermessensentscheidungen nicht übertragen werden.

Die Agenturen sind typischerweise damit betraut, die Kommission zu unterstützen, indem sie Informationen sammeln und auswerten, spezifisches Fachwissen bündeln oder Aktivitäten der Mitgliedstaaten koordinieren. So soll die Europäische Umweltagentur mit Sitz in Kopenhagen ihrer GründungsVO 1210/90⁴ nach den Unionsorganen und der Öffentlichkeit unabhängige Informationen über Umweltfragen zur Verfügung stellen. Ein Beispiel für eine Agentur mit sehr weitgehenden Kompetenzen ist die Europäische Agentur für Flugsicherheit, die in Köln ihren Sitz hat. Sie wurde durch die VO 1592/2002⁵ geschaffen und ist zuständig für die Zulassung von Fluggeräten, d.h. von Teilen und Ausrüstungen für Flugzeuge. Die europäische Grenzschutzagentur FRONTEX⁶ ist aktuell im Rahmen der Flüchtlingsproblematik vor allem in Italien kontroverser Gegenstand medialer Berichterstattung.

2. Handlungsformen

Beim Vollzug stehen der Kommission und den Agenturen die Handlungsformen des Art. 288 AEUV zur Verfügung.

3. Maßstäbe

Die nationalen Verwaltungen sind, wie wir gesehen haben, auch beim Vollzug von Unionsrecht – neben Pflicht zur Beachtung des Unionsrechts – an ihr nationales Recht gebunden. Fraglich ist nun, welche Maßstäbe für die Verwaltungstätigkeit der Union gelten.

Die Maßstäbe für das Verwaltungshandeln der Union gleichen einem Flickenteppich.

⁴ABl. 1990 L 120/1.

⁵ABl. 2002 L 240/1.

⁶<http://www.frontex.europa.eu/>

- Einige Sekundärrechtsakte enthalten **spezielle Verfahrensvorschriften**, die nur für die jeweils im Sekundärrechtsakt geregelte Materie Anwendung finden. So gibt es beispielsweise zur Ergänzung der oben erwähnten primärrechtlichen Wettbewerbsvorschriften eine sog. „Fusionskontrollverordnung“ [VO 139/2004, ABl. 2004 L 24/1], die u.a. ausdrücklich vorschreibt, in welchen Fällen die Kommission Auflagen erteilen oder eine Genehmigung widerrufen kann und dass die Betroffenen ein Anhörungsrecht haben.
- Daneben gibt es allgemeine **sekundärrechtliche Vorschriften zu bestimmten Aspekten** der Tätigkeit der Organe, wie z.B. die Verordnungen über den Datenschutz und den Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen.⁷ Hierher gehört auch die in Art. 96 AEUV enthaltene Pflicht, Rechtsakte zu begründen. Diese Vorgaben gelten für die rechtsetzende und die vollziehende Tätigkeit der Organe gleichermaßen.
- Es besteht aber keine (etwa dem deutschen VwVfG vergleichbare) umfassende Regelung, so dass es derzeit häufig an kodifizierten Maßstäben für die Verwaltungstätigkeit der Union fehlt. Der EuGH hat solche Maßstäbe als **allgemeine Rechtsgrundsätze** in wertender Rechtsvergleichung aus den nationalen Rechtsordnungen abgeleitet. Zu diesen allgemeinen Rechtsgrundsätzen gehört z.B. das **Recht auf rechtliches Gehör** vor dem Erlass belastender Maßnahmen, einschließlich des Rechts auf Akteneinsicht [EuGH, Rs. 85/76 (Hoffmann-La Roche), Slg. 1979, 461, Rn. 9; EuG, Rs. T-36/91 (ICI), Slg. II-1847, Rn. 93]. Auch die Vorschriften für eine **Rücknahme von Rechtsakten** der Kommission haben die Qualität allgemeiner Rechtsgrundsätze.
- Art.41 der Charta der Grundrechtecharta enthält ein Recht auf gute Verwaltung als Bürgerrecht.⁸

Stand: April 2012

⁷ VO 45/2001 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr, ABl. 2001 L 8/1; VO1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, ABl.2001 L 145/43.

⁸ (1) Jede Person hat ein Recht darauf, dass ihre Angelegenheiten von den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unparteiisch, gerecht und innerhalb einer angemessenen Frist behandelt werden.

(2) Dieses Recht umfasst insbesondere

a) das Recht jeder Person, gehört zu werden, bevor ihr gegenüber eine für sie nachteilige individuelle Maßnahme getroffen wird,

b) das Recht jeder Person auf Zugang zu den sie betreffenden Akten unter Wahrung des berechtigten Interesses der Vertraulichkeit sowie des Berufs- und Geschäftsgeheimnisses,

c) die Verpflichtung der Verwaltung, ihre Entscheidungen zu begründen.

(3) Jede Person hat Anspruch darauf, dass die Gemeinschaft den durch ihre Organe oder Bediensteten in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursachten Schaden nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen ersetzt, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind.

(4) Jede Person kann sich in einer der Sprachen der Verträge an die Organe der Union wenden und muss eine Antwort in derselben Sprache erhalten.

§ 10 Rechtsschutzsystem

I. Rechtsschutz im Unionsrecht

1. Rolle der nationalen Gerichte
2. Nichtigkeitsklage nach Art. 230 AEUV
3. Vertragsverletzungen nach Art.258ff.AEUV
4. Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV
5. Gesamtbetrachtung

II. Rechtsschutz im Bereich der Gemeinsamen Außen-und Sicherheitspolitik und im Bereich des Raums, der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

III. Haftung der Union und der Mitgliedstaaten

1. Haftung der Union
2. Haftung der Mitgliedstaaten

Zur Zusammensetzung des Gerichtshofs der Europäischen Union s. § 6 - Organe!

Die Zuständigkeiten des Gerichtshofs der Europäischen Union erstrecken sich (seit Wegfall der Säulenstruktur) im Prinzip auf alle Organe und alle Politikbereiche der Europäischen Union (Art. 19 Abs.3 EUV und Art.258ff. AEUV).Der Gerichtshof der Europäischen Union hat eine sehr starke Rolle in der Union, in der er gem. Art.19 Abs.1 S.2 EUV zur Wahrung des Rechts bei dessen Anwendung und Auslegung berufen ist. Gemäß Art.275 AEUV besteht allerdings keine Zuständigkeit des Gerichtshofs für die Bestimmungen hinsichtlich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und für die auf der Grundlage dieser Bestimmungen erlassenen Rechtsakte. Ausgenommen von seiner Zuständigkeit ist ferner im Rahmen der Bestimmungen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gem. Art.276 AEUV die Überprüfung der Gültigkeit oder Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen der Polizei oder anderer Strafverfolgungsbehörden eines Mitgliedstaats oder der Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit.

Es ist zwischen zwei Kontrollsituationen zu unterscheiden: Es kann entweder darum gehen, ob die *Mitgliedstaaten* das primäre und das sekundäre Unionsrecht beachten. Oder es geht um die Frage, ob das Verhalten der *Unionsorgane* dem Primärrecht entspricht.

I. Rechtsschutz im Unionsrecht

Literatur: *Walter Obwexer, Gerichtssysteme und Rechtsschutz, in: Waldemar Hummer/Walter Obwexer (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon, S.237-266;Juliane Kokott/Ioanna Dervisopoulos/Thomas Henze, in: EuGRZ 2008, S.10-15;Alexander Thiele, Das Rechtsschutzsystem nach dem Vertrag von Lissabon-(K)ein Schritt nach vorne?, in: EuR 2010, S.30-50.*

Nach Formulierung des EuGH ist die Europäische Union „eine Rechtsgemeinschaft der Art [...], dass weder die Mitgliedstaaten noch die Gemeinschaftsorgane der Kontrolle darauf hin entzogen sind, ob ihre Handlungen im Einklang mit der Verfassungsurkunde der Gemeinschaft, dem Vertrag, stehen, und dass mit diesem Vertrag ein umfassendes Rechtsschutzsystem geschaffen worden ist, innerhalb dessen dem Gerichtshof die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Handlungen der Organe übertragen ist.“ [Rs. 294/83 (Les Verts), Slg. 1986, 1339, Rn. 23].

1. Rolle der nationalen Gerichte

Um das Rechtsschutzsystem im Unionsrecht zu verstehen, ist es wichtig, sich klarzumachen, dass Rechtsschutz im Unionsrecht von den nationalen Gerichten und vom Gerichtshof der Europäischen Union gemeinsam gewährt wird.

Die **nationalen Gerichte** sind wegen der unmittelbaren Wirkung des Unionsrechts in den nationalen Rechtsordnungen verpflichtet, die Einhaltung des Unionsrechts zu kontrollieren sowie die Unionsrechtskonformität des nationalen Rechts zu überprüfen und es unionsrechtskonform auszulegen. Falls die Unionsbürger gegen eine Missachtung des Unionsrechts vorgehen wollen, wenden sie sich also in aller Regel (zunächst) an ihre nationalen Gerichte. Es ist grundsätzlich Sache der nationalen Rechtsordnungen, das Verfahrensrecht für unionsrechtliche Ansprüche festzulegen, die Mitgliedstaaten wenden also in der Regel ihr bestehendes Prozessrecht an. Dabei dürfen die Bedingungen nicht ungünstiger gestaltet werden als für Klagen, die das innerstaatliche Recht betreffen (Äquivalenzprinzip) und sie dürfen die Rechtsverfolgung nicht praktisch unmöglich machen (Effektivitätsgrundsatz) [EuGH, Rs. 33/76 (Rewe-Zentralfinanz), Slg. 1976, 1989, Rn. 5].

Die Zuständigkeit der nationalen Gerichte verschafft dem Unionsrecht ein enormes Durchsetzungspotenzial. Allerdings bringt die Zuständigkeit so vieler Gerichte die Gefahr einer uneinheitlichen Anwendung des Unionsrechts mit sich. Dieser Gefahr begegnet das Vorabentscheidungsverfahren, in dem es den nationalen Prozess mit einem Verfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union verknüpft und den mitgliedstaatlichen Gerichten in bestimmten Situationen eine eigenmächtige Auslegung des Unionsrechts verboten wird.

Die Zuständigkeiten des **Gerichtshofs des Europäischen Union** sind im AEU-Vertrag enumerativ aufgeführt. Vereinfacht lässt sich die Aufgabenverteilung zwischen dem Gerichtshof der Europäischen Union und den nationalen Gerichten so darstellen: Die nationalen Gerichte und der Gerichtshof der Europäischen Union kontrollieren gemeinsam, ob das Unionsrecht in den Mitgliedstaaten im Einzelfall korrekt angewendet wird, während der Gerichtshof der Europäischen Union allein zuständig ist für die allgemeine Auslegung des Unionsrechts und die Kontrolle der Unionsorgane.

2. Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV

Der EuGH beurteilt allein das Verhalten der Unionsorgane. Das Verfahren, mit dem der Gerichtshof die Einhaltung des Unionsrechts durch die Unionsorgane kontrolliert, ist die Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV. (Außerdem die Untätigkeitsklage nach Art. 265 AEUV, auf die im Folgenden nicht weiter eingegangen wird). Nicht ohne weiteres aus der Lektüre der Norm zu erschließen sind die Zulässigkeitsvoraussetzungen Aktivlegitimation und Klagegegenstand.

a. Aktivlegitimation

Diese Klage kann von den Mitgliedstaaten und den Unionsorganen erhoben werden (Abs. 2 und 3). Auch Unionsbürger können im Wege der Nichtigkeitsklage gegen solche Maßnahmen der Unionsorgane vorgehen, die sie selbst betreffen (Abs. 4). Hinsichtlich der Aktivlegitimation unterliegen privilegierte, teilprivilegierte und nichtprivilegierte Kläger unterschiedlichen Anforderungen.

aa. Privilegierte Kläger sind die in Abs. 2 Genannten: Mitgliedstaaten, EP, Kommission und Rat. Diese Kläger müssen nicht nachweisen, dass der angegriffene Rechtsakt sie in irgendeiner konkreten Weise in ihren Rechten betrifft. Ursprünglich war das Europäische Parlament nicht klagebefugt; der EuGH hat aber im Wege der Rechtsfortbildung trotzdem Klagen des EP zugelassen [erstmalig EuGH, Rs. C-70/88 (Parlament/Rat - Tschernobyl), Slg. 1990, I-2041], inzwischen ist seine Klagebefugnis geschriebenes Recht.

bb. Die teilprivilegierten Kläger sind in Abs. 3 genannt, wobei die Klagebefugnis des Ausschusses der Regionen eine Neuerung darstellt, die mit dem Vertrag von Lissabon eingeführt wurde. Sie können nur ihre eigenen Rechte durchsetzen, müssen also in der Klage schlüssig das eigene Recht und die behauptete Verletzung darlegen.

cc. Sog. nichtprivilegierte Kläger sind nach Abs. 4 natürliche und juristische Personen. Die Bezeichnung als „nichtprivilegiert“ suggeriert, dass der Rechtsschutz schwach oder eingeschränkt ist. Das stimmt im Vergleich zum nationalen Prozessrecht. Allerdings ist im Vergleich zum Völkerrecht schon die Existenz eines Individualklagerechts bemerkenswert.

(1) Personen können klagen gegen Entscheidungen, deren **Adressat** sie sind (Abs. 4, 1. Alt.). Diese Klagemöglichkeit greift typischerweise in Fällen, in denen die Kommission das Unionsrecht selbst vollzieht, z.B. im Kartellrecht, und dazu Einzelfälle entscheidet.

(2) Komplizierter ist die Lage, wenn sich ein Rechtsakt gar nicht direkt an eine bestimmte Person richtet oder wenn der Kläger nicht der Adressat einer Entscheidung ist. Dann sind diejenigen aktivlegitimiert, die von der angegriffenen Handlung „unmittelbar und individuell“ betroffen sind (Abs. 4, 2. Alt.). Ferner sind aktivlegitimiert Personen, die gegen **Rechtsakte mit Verordnungscharakter** vorgehen wollen, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsvorschriften nach sich ziehen (Abs. 4, 3. Alt.). Der EuGH versteht die **unmittelbare** Betroffenheit wie folgt [Rs. C-386/96P (Dreyfus), Slg. 1998, I-2309, Rn. 43 f.]:

„Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes ist ein einzelner nur dann unmittelbar betroffen, wenn die beanstandete Maßnahme der Gemeinschaft sich auf seine Rechtsstellung unmittelbar auswirkt und ihren Adressaten, die mit ihrer Durchführung betraut sind, keinerlei Ermessensspielraum lässt, ihr Erlass [d.h. der Erlass einer Durchführungsmaßnahme] vielmehr rein automatisch erfolgt und sich allein aus der Gemeinschaftsregelung ergibt, ohne dass weitere Durchführungsvorschriften angewandt werden. [...]

Das gleiche gilt, wenn für die Adressaten nur eine rein theoretische Möglichkeit besteht, dem Gemeinschaftsakt nicht nachzukommen, weil ihr Wille, diesem Akt nachzukommen, keinem Zweifel unterliegt.“

D.h. die Voraussetzung ist erfüllt, wenn es entweder keines Umsetzungsaktes bedarf oder die für die Umsetzung zuständige Stelle keinerlei Entscheidungsspielräume hat. Kontrollfrage zur Überprüfung der unmittelbaren Betroffenheit kann sein, ob dem Kläger durch die Aufhebung des Akts ohne weiteres geholfen wäre – ist die Aufhebung nur eine unter mehreren Voraussetzungen, und könnten andere Handlungen trotz Wegfalls der angegriffenen Maßnahme die Rechtsgewährung für den Kläger verhindern, liegt keine unmittelbare Betroffenheit vor.

Ausgehend vom Normalfall der Aktivlegitimation des Adressaten einer Einzelfallentscheidung (1. Alt.), ist nur **individuell** betroffen, wessen Stellung tatsächlich der eines Adressaten ähnelt. Zu diesem Kriterium besteht eine Fülle von Rechtsprechung. Typischerweise wird die sog. **Plaumann- Formel** verwendet [EuGH, Rs. 25/62 (Plaumann), Slg. 1963, 213]:

„Wer nicht Adressat einer Entscheidung ist, kann nur dann geltend machen, von ihr individuell betroffen zu sein, wenn die Entscheidung ihn wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer, ihn aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berührt und ihn daher in ähnlicher Weise individualisiert wie den Adressaten.“

Individuelle Betroffenheit kann sich z.B. daraus ergeben, dass eine Person im Laufe des Rechtsetzungsverfahrens Beteiligungsrechte wahrgenommen oder einen Antrag gestellt hat [EuG, Rs. T-125/96 (Boehringer), Slg. 1999, II-3427, Rn. 164 ff.].

Im Mai 2002 unternahm das EuG – nach einem Vorschlag des Generalanwalts Jacobs – den Versuch, das Kriterium der individuellen Betroffenheit neu zu definieren. Um dem Anspruch umfassenden Rechtsschutzes im Gemeinschaftsrecht nachkommen zu können,

müsse jeder ein Klagerecht haben, dessen Rechtsposition durch die Auferlegung von Pflichten oder Verkürzung von Rechten beeinträchtigt sei und dem kein anderes Verfahren zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Maßnahme offenstehe [EuG, Rs. T-177/01 (Jégo-Quééré), Slg. 2002, II-2365, Rn. 41 ff.].

In seinem Urteil aus dem Juli 2002 in der Rechtssache **Union de Pequeños Agricultores (UPA)** – ebenfalls von GA Jacobs vorbereitet – hielt der EuGH aber an der Plaumann-Formel fest und begründete dies mit den seiner Ansicht nach in dieser Hinsicht eindeutigen Vorgaben des damaligen Art. 230 EG (nunmehr Art.263AEUV)[Rs. C-50/00 P, Slg. 2002, I-06677, Rn. 44 f.]. Das EuG-Urteil zu Jégo-Quéré wurde im Rechtsmittelverfahren vom EuGH 2004 ebenfalls aufgehoben [EuGH, Rs. C-263/02P (Jégo-Quéré), Slg. 2004, I-3425, Rn. 36].

Der Vertrag von Lissabon hat allerdings die Möglichkeit von Individuen zur Erhebung einer Nichtigkeitsklage insofern erweitert, als eine solche auch erhoben werden kann, wenn ein Kläger unmittelbar durch einen Rechtsakt mit Verordnungscharakter betroffen ist. Die individuelle Betroffenheit, dem Merkmal, an der die meisten Individualklagen bisher scheiterten, ist somit hierfür nicht erforderlich. Es müssen jedoch kumulativ drei Voraussetzungen vorliegen: ein Rechtsakt mit Verordnungscharakter, der den Einzelnen unmittelbar betrifft und keine Durchführungsvorschriften nach sich zieht. Fraglich ist allerdings, was unter einem Rechtsakt mit Verordnungscharakter zu verstehen ist. Diese Frage ist heute noch strittig. Die herrschende Meinung subsumiert unter einem Rechtsakt mit Verordnungscharakter nicht einfach jeder Verordnung im Sinne des Art.288 Abs.1 AEUV, vielmehr geht es um Rechtsakte ohne Gesetzescharakter im Sinne von Art.290 AEUV.¹Das Unionsgericht hat sich am 6. 9. 2011 (EuG, Beschl. v. 6. 9. 2011 – EUG 20110906 Aktenzeichen T-18/10, zur Veröffentlichung in der amtlichen Sammlung vorgesehen – Inuit Tapiriit Kanatami u. a./Parlament und Rat) nunmehr der herrschenden Meinung angeschlossen und klargestellt, dass Rechtsakte mit Verordnungscharakter alle Rechtsakte mit allgemeiner Geltung sind, mit Ausnahme von Gesetzgebungsakten (Rn. 56).²Unter Gesetzgebungsakten verstehe man alle im Verfahren nach Art.294 AEUV angenommenen Rechtsakte, (Rn. 59, 61) andernfalls handele es sich um einen Akt mit Verordnungscharakter.

Weiterhin können deshalb nur bei individueller Betroffenheit i.S.d. Plaumann-Formel die nicht erfassten Gesetzgebungsakte im Sinne von Art.289 AEUV (erlassen nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gemäß Art.294 AEUV) angegriffen werden.

Gegen einen unmittelbar wirkenden „Gesetzgebungsakt“ kann deshalb Rechtsschutz weiterhin nur über den Umweg der nationalen Gerichte erlangt werden, wenn diese von der natürlichen oder juristischen Person überzeugt werden können, eine Frage dem Gerichtshof der Europäischen Union im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens gem. Art.267 AEUV vorzulegen.

Außerdem muss der Rechtsakt mit Verordnungscharakter unmittelbare Rechtsfolgen haben, darf also weder nationale, noch europäische Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen.

¹ A.a. Obwexer, Walter, Gerichtssysteme und Rechtsschutz, in: Waldemar Hummer/Walter Obwexer (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon, S.237ff., Everling, EuR Beiheft 1-2009,S.74,Sie nehmen an, dass auch Verordnungen des EP und des Rates als Gesetzgebungsakte erfasst werden.

²Nachlesbar:

<http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62010TO0018%2804%29&lang1=de&lang2=EN&type=NOT&ancre=>

Sonst ist nämlich unmittelbar gegen die Durchführungsvorschrift Klage zu erheben.

Bei einer Klage gegen einen nationalen Durchführungsakt ermöglicht dies ggf. über eine Vorlage nach Art.267 AEUV zugleich inzident eine gerichtliche Überprüfung der Gültigkeit des Normativaktes.

Die Mitgliedstaaten müssen gem. Art.19 Abs.1 UAbs.2 EUV dafür Sorge tragen, dass auf nationaler Ebene ein effektiver Rechtsschutz in denen vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährt wird. Bedeutung erlangt die Erweiterungen des Art.263 Abs.4 AEUV vor allem dadurch, dass nunmehr Klagen im Bereich der praktisch wichtigen Durchführungsakte des Agrarrechts möglich sind.

b. Gegenstand der Nichtigkeitsklage

aa. Nach Art. 263 Abs. 1-3 AEUV können die **privilegierten und teilprivilegierten Kläger** gegen jede Handlung vorgehen. Das heißt, alle Gesetzgebungsakte der EU, alle Handlungen von Rat, Kommission und EZB, soweit es sich nicht um Empfehlungen oder Stellungnahmen handelt, sowie alle Handlungen des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates mit Drittwirkung. Ferner kann auch die Rechtmäßigkeit aller anderen „Einrichtungen und sonstiger Stellen“ der Union mit Rechtswirkung gegenüber Dritten überprüft werden. Dies betrifft insbesondere die zahlreichen Agenturen der Europäischen Union. Außerdem besteht nach Art.8 des Subsidiaritätsprotokolls die Möglichkeit, dass wenn eine nationale Rechtsordnung dies vorsieht, nationale Parlamente eine vom Mitgliedstaat zu übermittelnde Klage wegen Verletzung des Subsidiaritätsprinzips erheben können. Art.8 des Subsidiaritätsprotokolls ermöglicht ferner dem Ausschuss der Regionen wegen einer Verletzung des Subsidiaritätsprinzips durch Rechtsakt, zu deren Erlass er angehört werden muss, zu klagen.

bb. Dagegen können **nichtprivilegierte Kläger**, wie schon erörtert, gem. Abs. 4 nur gegen die an sie gerichteten oder sie unmittelbar und individuell betreffenden Handlungen, sowie gegen Rechtstakte mit Verordnungscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen, Klage erheben.

d. Der Gericht prüft außerdem das Rechtsschutzbedürfnis – zur Abwehr sinnloser Klagen – und die Einhaltung der Frist nach Abs. 6.

e. Begründetheit

Art. 263 Abs. 2 AEUV zählt die Nichtigkeitsgründe auf, die insgesamt eine umfassende Kontrolle anhand des gesamten Primärrechts ermöglichen. Nur wenn der angegriffene Rechtsakt auf einem bestimmten Sekundärrechtsakt beruht, ist dieser zu Grunde liegende Sekundärrechtsakt ebenfalls Kontrollmaßstab. Der EuGH überprüft nur die in der Klage angeführten Nichtigkeitsgründe, er kontrolliert die Rechtsakte also **nicht umfassend** auf ihre Rechtmäßigkeit hin.

Klagen haben grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung, jedoch kann der EuGH die Durchführung der angefochtenen Handlung aussetzen (Art. 278 AEUV) oder einstweilige Anordnungen treffen (Art. 279 AEUV).

3. Vertragsverletzungen nach Art. 258 ff. AEUV

Das Verfahren vor dem EuGH zur Durchsetzung eines unionsrechtskonformen Verhaltens der Mitgliedstaaten ist das Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 ff. AEUV.

Antragsteller dieses gegen einen Mitgliedstaat gerichteten Feststellungsverfahrens können die Kommission (Art. 258 AEUV (sehr häufig) oder ein anderer Mitgliedstaat (Art. 259 AEUV) (sehr selten) sein. Dem Prozess vor dem EuGH geht ein mehrstufiges **Vorverfahren** voran, in dem die Kommission und der betroffene Mitgliedstaat auf dem Verhandlungswege versuchen, den Verstoß abzustellen. Das Verfahren beginnt üblicherweise mit informellen Kontakten zwischen Kommission und Mitgliedstaat. Darauf folgt das sog. **Mahnschreiben**, mit dem die Kommission den Mitgliedstaat auf den mutmaßlichen Verstoß hinweist. Dieses Schreiben ist die Grundlage für die **Äußerung des Mitgliedstaates** und bestimmt daher den Gegenstand des Rechtsstreits. Nachdem der Mitgliedstaat sich geäußert hat, ergeht eine **mit Gründen versehene Stellungnahme**. Die überwiegende Zahl der Verfahren, die die Kommission wegen des Verdachts eines Vertragsverstoßes einleitet, endet vor einer Klageerhebung. Insgesamt verhängte der Gerichtshof bislang nur in elf Fällen Sanktionen gegen Mitgliedstaaten wegen Vertragsverletzung.³ Grund hierfür ist, dass es das Hauptziel des Verfahrens ist den Vertragsverstoß zu beenden und nicht, eine Verurteilung des Verletzers herbeizuführen. Deshalb entscheidet die Kommission auch nach Ermessen, ob sie überhaupt das formelle Vertragsverletzungsverfahren einleitet und ob sie Klage erhebt. Ändert der Mitgliedstaat sein Verhalten innerhalb des Vorverfahrens, ist eine Klage ausnahmslos unzulässig.

³ Siehe Anmerkungen von Rechtsreferendar Christoph Barth, Berlin, zum Urteil des EuGH v. 17. 11. 2011 – C-496/09 (Kommission/Italien) in: EuZW 2012, S.112(119).

Aus einem entsprechenden Feststellungsurteil des EuGH ist der betroffene Staat nach Art. 260 Abs. 1 AEUV zur Abhilfe verpflichtet. Seit „Maastricht“ kann der EuGH ggf. auf Antrag der Kommission bei Nichtbeachtung der Abhilfepflicht nach Art. 260 Abs. 2 AEUV ein **Zwangsgeld** verhängen. Entsprechende Anträge haben offenbar Wirkung; bisher wurden nur selten tatsächlich Zwangsgelder verhängt [vgl. z.B. EuGH, Rs. C-387/97 (Komm./Griechenland), Slg. 2000, I-5047; Tenor: *„Die Hellenische Republik wird verurteilt, der Kommission der Europäischen Gemeinschaften auf das Konto "Eigene Mittel der EG" ein Zwangsgeld in Höhe von 20 000 EURO pro Tag Verzug bei der Durchführung der Maßnahmen zu zahlen, die erforderlich sind, um dem obengenannten Urteil Kommission/Griechenland nachzukommen, und zwar von der Verkündung des vorliegenden Urteils bis zur Durchführung des Urteils Kommission/Griechenland.“*].

4. Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV

Hinweise des EuGH an die nationalen Gerichte zu Vorlagen: ABl. 2005 C 143/1.
--

Wie oben dargelegt, sind die nationalen Gerichte zuständig, die Anwendung des primären und sekundären Unionsrechts im nationalen Rahmen durchzusetzen. Der Gefahr der Zersplitterung begegnet das Vorabentscheidungsverfahren.

Im Vorabentscheidungsverfahren arbeiten EuGH und nationale Gerichte zusammen. Ausgangsgericht ist das nationale Gericht, das dem EuGH eine Frage vorlegt. Während der EuGH die ihm vorgelegten unionsrechtlichen Fragen (mehr oder weniger) abstrakt beantwortet, sind dann wieder die nationalen Gerichte zuständig, diese Antwort auf den konkreten Prozess anzuwenden.

Der EuGH soll dabei keine weitere Kontrollinstanz über den nationalen Gerichten sein, sondern die Gerichte der nationalen und der Unionsebene sollen im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens **kooperieren**. Deshalb entscheidet der EuGH nicht den konkreten Ausgangsfall, sondern überlässt dies dem nationalen Gericht.

Falls die Vorlage auf den konkreten Fall abzielt, formuliert sie der EuGH um in eine allgemeine Frage zum Unionsrecht.

Der EuGH entscheidet in diesem Verfahren sowohl über die Vereinbarkeit bestimmter Regelungen des nationalen Rechts mit dem Unionsrecht (d.h. wie im Vertragsverletzungsverfahren über die Einhaltung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten), als auch über die Gültigkeit von Sekundärrecht (d.h. wie im Wege der Nichtigkeitsklage über die Einhaltung des Primärrechts durch die Organe).

Vorlageberechtigt nach Art. 267 Abs. 2 AEUV sind Gerichte.

Das sind Einrichtungen, die im nationalen Recht als unabhängige staatliche Instanzen zur Streit- und Sachentscheidung anhand des Rechts anerkannt sind. Es kommt auf die Funktion des Spruchkörpers im konkreten Verfahren an, das Anlass der Vorlage ist. Daher kann auch der deutsche Vergabeausschuss u.U. ein Gericht sein, s. EuGH, Rs. C-54/96 (Dorsch Consult), Slg. 1997, I-4961, Rn. 23:

„Zur Beurteilung der rein gemeinschaftsrechtlichen Frage, ob die vorliegende Einrichtung Gerichtscharakter besitzt, stellt der Gerichtshof auf eine Reihe von Gesichtspunkten ab, wie gesetzliche Grundlage der Einrichtung, ständiger Charakter, obligatorische Gerichtsbarkeit, streitiges Verfahren, Anwendung von Rechtsnormen durch diese Einrichtung sowie deren Unabhängigkeit.“

Bei der **Vorlagepflicht** unterscheidet der EuGH danach, ob es um die Auslegung des (primären oder sekundären) Unionsrechts geht oder ob ein Gericht an der Gültigkeit eines (sekundären) Unionsrechtsakts zweifelt.

- Für **Auslegungsfragen** besteht nach Art. 267 Abs. 3 AEUV für Gerichte, deren Entscheidung nicht mehr mit Rechtsmitteln angegriffen werden kann, eine Vorlagepflicht; dabei folgt die h.M. der konkreten Theorie, es geht also um die Letztentscheidungsbefugnis des konkreten Rechtsstreits und nicht darum, ob Urteile des vorlegenden Gerichts allgemein angefochten werden können. Daher können z.B. auch deutsche Amtsgerichte ggf. vorlagepflichtig sein. Untergerichte können das Unionsrecht, wenn sie wollen, selbständig auslegen, allerdings kann diese Auslegung im Instanzenzug korrigiert werden. Einer Vorlage bedarf es ausnahmsweise auch bei letztinstanzlichen Gerichten nicht, wenn das fragliche Problem bereits eindeutig durch die Rechtsprechung des EuGH geklärt ist (*acte claire-Doktrin*); dies kann zu Missbräuchen durch vorlageunwillige nationale Gerichte führen.
- Eine Vorlagepflicht besteht (was sich dem Wortlaut nicht entnehmen lässt) auch dann, wenn ein nationales Gericht an der **Gültigkeit** (= Rechtmäßigkeit) eines Rechtsakts der Union zweifelt [EuGH, Rs. 314/85 (Foto Frost), Slg. 1987, 4199, Rn. 13 ff.]. Diese Vorlagepflicht gilt für *alle* nationalen Gerichte, so dass ein nationaler Richter niemals selbständig eine Sekundärrechtsnorm als ungültig bewerten und ihre Umsetzung im Mitgliedstaat aussetzen darf. Eine Ausnahme bilden **Eilverfahren**. Da die Gültigkeitsvorlage der Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV entspricht, hat der EuGH entschieden, dass auch der Eilrechtsschutz sich gleichen soll. So wie nach Art. 278 S. 2 und Art. 279 AEUV kann das nationale Gericht, wenn dem Kläger schwere Nachteile drohen, unter Umständen einen nationalen Akt, der der Umsetzung einer für unionsrechtswidrig gehaltenen Norm des sekundären Unionsrecht dient, aussetzen und darf einstweilige Anordnungen zum Schutz des Klägers erlassen, bis der EuGH entschieden hat [EuGH, verb. Rs. C-143/88 u. C-92/89 (Zuckerfabrik Süderdithmarschen), Slg. 1991, I-415, Rn. 16 ff. und Rs. C-465/93 (Atlanta Fruchthandelsgesellschaft), Slg. 1995, I-3761, Rn. 27 ff.]. Eine weitere Zulässigkeitsvoraussetzung ist die **Entscheidungserheblichkeit** der Unionsrechtsnorm.

Weil der EuGH das nationale Verfahren aber nicht selbst entscheiden soll, sondern die Beurteilung der Auswirkungen des Unionsrechts auf den konkreten Fall dem nationalen Gericht obliegt, kontrolliert der EuGH nur, ob das vorlegende Gericht diese Regel grob missachtet, indem es z.B. eine Frage vorlegt, die in keinem Zusammenhang mit einem konkreten Prozess steht. Aus **deutscher** Sicht ist der EuGH **gesetzlicher Richter** i.S.d. Art. 101 (1) 2 GG (BVerfGE 73, 339). Die objektiv willkürliche Unterlassung der Vorlage kann daher mit Verfassungsbeschwerden gerügt werden (BVerfGE 75, 223). Ferner hat das BVerfG die fachgerichtliche Vorlage an den EuGH bei deutschen Gesetzen, die Recht der EU umsetzen, in einem im Jahre 2011 ergangenen Urteil unter bestimmten Voraussetzungen zur Prozessvoraussetzung für die Durchführung einer konkreten Normenkontrolle nach Art.100 GG gemacht.⁴

Allerdings hat ausgerechnet das **Bundesverfassungsgericht** sich bisher geweigert, dem EuGH vorzulegen. So erließ das BVerfG am 11. März 2008 eine Eilentscheidung zum Richtlinien-Umsetzungsgesetz zur Speicherung von Telekommunikationsdaten, mit der es dessen Anwendung teilweise aussetzte. Obwohl es nach der Foto-Frost-Rechtsprechung eindeutig dazu verpflichtet wäre, legte das BVerfG die Frage nach der Gültigkeit der Richtlinie dem EuGH aber *nicht* vor. Zur Begründung verwies das BVerfG auf eine bereits anhängige Nichtigkeitsklage Irlands gegen die Richtlinie. Irland rügt allerdings die Kompetenzwidrigkeit der Richtlinie. Weil die Nichtigkeitsprüfung sich auf die vom Kläger vorgetragene Gründe beschränkt, wird der EuGH auf die vom BVerfG angesprochenen Grundrechte also im bereits anhängigen Verfahren nicht eingehen (Az.: 1 BvR 256/08).

5. Gesamtbetrachtung

Das Zusammenspiel von Vorabentscheidungsverfahren und Vertragsverletzungsverfahren sorgt dafür, dass umfassend kontrolliert wird, ob die Mitgliedstaaten das Unionsrecht anwenden. Die gerichtliche Durchsetzung des Unionsrechts gegenüber Widerständen aus den Mitgliedstaaten funktioniert insgesamt gut. Als weniger befriedigend wird die Kontrolle der Organe empfunden, wenn ihre Handlungen Unionsbürger unmittelbar betreffen. (Lesenswert sind die Ausführungen des Generalanwalts Jacobs in der Sache UPA [s.o., ab Rn. 37].) Eine Gültigkeits-Vorlage kommt nur in Betracht, wenn ein nationales Gerichtsverfahren zulässig ist, d.h. wenn es irgendeinen nationalen Umsetzungsakt des betroffenen Unionsrechtsakts gegeben hat.

⁴ BVerfG, Beschl. v. 4. 10. 2011 – BVERFG 20111004 Aktenzeichen 1 BvL 3/08, in: EuZW 2012, S.232.

Fehlt ein solcher, bleibt nur die Nichtigkeitsklage. Wie wir gesehen haben, muss allerdings der Kläger hier individuell betroffen sein oder es muss ein Rechtsakt mit Verordnungscharakter (Rechtsakte ohne Gesetzescharakter im Sinne von Art.290 AEUV) vorliegen, der den Kläger unmittelbar betrifft und keine Durchführungsvorschriften nach sich zieht. Gegen allgemein gefasste Verordnungen besteht daher (wenn man der h.M. folgt) weiterhin weder - mangels individueller Betroffenheit - vor dem EuGH noch - mangels einer nationalen Maßnahme - vor nationalen Gerichten Individualrechtsschutz, wenn sie wie die meisten Verordnungen Gesetzgebungsakte i.S.d.Art.289 AEUV darstellen. Insgesamt gibt es also weiterhin eine erhebliche Einschränkung des primären Rechtsschutzes Einzelner gegen Rechtsakte der Union, die m.E. auch nicht durch die Möglichkeit einer Schadenersatzklage (dazu sogleich unter C.) kompensiert wird.

II. Rechtsschutz im Bereich der GASP und im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Vanessa Hellmann, Der Vertrag von Lissabon, (2009),S.49 und S.89;Weber, in:BayVBL.2008,Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Vertrag von Lissabon,485-489. EuGH-Urteile betreffend die Rechtslage vor Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon:

Rs. C-170/96 (Transit auf Flughäfen), Slg. 1998, I-2763 – Kontrolle der Rechtsgrundlage;

Rs. C-105/03 (Pupino), Slg. 2005, I-5285 – Entscheidungserheblichkeit von Rahmenbeschlüssen;

Rs. C-354/04 P (Gestoras pro Amnistia), Slg. 2007, I-01579 – Vorabentscheidung auch bei Gemeinsamen Standpunkten.

Der Gerichtshof der Europäischen Union besitzt zwar nunmehr auch im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts weitestgehend Zuständigkeit (Art.276 AEUV), jedoch bildet der Bereich der gemeinsamen Außen-und Sicherheitspolitik (GASP) einen Ausnahmebereich, in dem der Gerichtshof der Europäischen Union weiterhin keine Zuständigkeit besitzt (Art.275Abs.1 AEUV).

Für Bestimmungen hinsichtlich der **Gemeinsamen Außen-und Sicherheitspolitik** (Primärrecht) und auch für auf Grundlage dieser Bestimmungen erlassenen Rechtsakte (Sekundärrecht) besitzt der Gerichtshof der Europäischen Union keine Zuständigkeit (Art.24 Abs.1 Uabs.2 S.6 EUV, Art.275 Abs.1 AEUV). Von dieser Bereichsausnahme sind grundsätzlich sämtliche Bereiche der Außenpolitik sowie sämtliche Fragen im Zusammenhang mit der Sicherheit der Union, einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, erfasst (Art. 24 Abs.1 UAbs.1 EUV).

Allerdings bleibt dem Gerichtshof durch Art.275 Abs.2 AEUV **die Gewährung von Rechtsschutz gegen restriktive Maßnahmen** nach Art.215 AEUV vorbehalten und er darf außerdem die **Einhaltung der Kompetenzgrenzen** zwischen der GASP und den sonstigen Politiken kontrollieren (Art.40 EUV).

Die **Unberührtheitsklausel** in Art.40 Abs.1 EUV hat zum einen die Funktion, andere Politikbereiche der Union vor Eingriffen der Gemeinsamen Außen-und Sicherheitspolitik zu schützen und untersagt ferner Eingriffe der anderen Politikbereiche in die Gemeinsame Außen-und Sicherheitspolitik.

Bei den **restriktiven Maßnahmen** handelt es sich um wirtschaftliche Zwangsinstrumente zu nicht ökonomischen Zielen, wie etwa dem Einfrieren von Konten, die Unterbindung von Kapitaltransfer oder das Verhängen eines Waffenembargos. Sie bewegen sich damit im Schnittbereich zwischen Außenpolitik und Außenwirtschaft. In Reaktion der gerade auf Einzelpersonen abzielenden Sanktionspolitik der Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, nach der Entwicklung in Folge der Ereignisse am 11.September 2002,dürfen nunmehr auch gegen natürliche oder juristische Personen sowie Gruppierungen oder nichtstaatliche Einheiten Sanktionen verhängt werden (Art.215 Abs.2 AEUV).Dem Rechtsschutz kommt wegen der mit den restriktiven Maßnahmen verbundenen Beeinträchtigungen subjektiver Rechtspositionen eine hervorgehobene Bedeutung zu. Restriktive Maßnahmen, die auf Grundlage des Art.215 AEUV oder des Art.75 AEUV (betreffend die Terrorismusbekämpfung) erlassen wurde, müssen deshalb besondere Rechtsschutzbestimmungen vorsehen (Art.215 Abs.3AEUV; Art.75 Abs.3 AEUV).

Der EuGH ist gemäß Art.275 Abs.2 AEUV für Nichtigkeitsklagen betreffend Beschlüssen über restriktive Maßnahmen gegenüber natürlichen und juristischen Personen zuständig. Ausgenommen von dieser Rechtsschutzmöglichkeit bleiben insofern sonstige Gruppierungen und nichtstaatliche Einheiten, gegen die sich restriktive Maßnahmen richten, wenn sie nicht zumindest teilrechtsfähig sind.

Die Anwendung, des in Art.218 Abs.11 AEUV erwähnten Gutachtenverfahrens, als eine dritte Ausnahme der Nichtzuständigkeit des EuGH im Bereich der GASP, ist in der Literatur umstritten,⁵ weshalb insofern abzuwarten bleibt, ob ein solches in Zukunft vom EP, Rat oder der Kommission erhoben werden wird und sich der EuGH daraufhin für zuständig erachten wird, ein solches durchzuführen.

Ausgenommen von der Zuständigkeit des EuGH's ist ferner im Rahmen der Bestimmungen des **Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts** gemäß Art.276 AEUV die Überprüfung der Gültigkeit oder Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen der Polizei oder anderer Strafverfolgungsbehörden eines Mitgliedstaats oder der Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit.

Abgesehen von diesen Ausnahmen ist der Gerichtshof der Europäischen Union aber im Bereich Justiz und Inneres für alle Klagen, Vorabentscheidungen und Gutachtenanträge zuständig.

⁵ Ablehnend: Walter Obwexer, Gerichtssysteme und Rechtsschutz, in: Waldemar Hummer/ Walter Obwexer (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon (2009), S.249.; Bejahend: Rudolf Streinz/Christoph Ohler/Christoph Hermann, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU(2008),S.123.

Die umfassende Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union gilt allerdings zunächst nur für alle Rechtsakte, die **nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon erlassen** wurden.

Hingegen besteht eine **fünfjährige Übergangsfrist** bezüglich seiner Zuständigkeit für die Überprüfung von Rechtsakten im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon bereits existierten.⁶ Im Hinblick auf seine Befugnisse gelten insofern die Vorschriften des EU-Vertrags in der Fassung vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon für den Zeitraum von fünf Jahren weiter. Nur bei einer Novellierung der betreffenden Rechtsakte unterfällt der gesamte geänderte Rechtsakt auch schon vor dem Ablauf der Fünfjahresfrist der umfassenden Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union.

Innerhalb der Fünfjahresfrist gilt für alle anderen Rechtsakte, die schon vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon existierten, bezüglich der Zuständigkeit des EuGH deshalb:

In der bisherigen dritten Säule bestimmt sich die Zuständigkeit des EuGH vor allem nach **Art. 35 EU a.F.**, der den Mitgliedstaaten nur die Option gab, die Zuständigkeit des EuGH für Vorabentscheidungsverfahren anzuerkennen (Abs. 1-4) und außerdem im Abs. 6 ein besonderes Nichtigkeitsverfahren für die damals möglichen Rechtssetzungsakte im Bereich der GASP (Rahmenbeschlüsse und Beschlüsse) vorsah, sowie ein Verfahren nach Abs. 7, das dem Vertragsverletzungsverfahren ähnelte.

III. Haftung der Union und der Mitgliedstaaten

Ein weiterer Aspekt des Rechtsschutzes ist die Haftung der Mitgliedstaaten und der Union für (unions-)rechtswidriges Verhalten gegenüber betroffenen Unionsbürgern.

1. Haftung der Union

Die Haftung der Unionsorgane, wenn sie gegen Unionsrecht verstoßen, bestimmt sich nach Art. 340 Abs. 2 AEUV.

Voraussetzung des Anspruchs ist, dass

- eine **Handlung eines Unionsorgans** oder Bediensteten in Ausübung seiner Amtstätigkeit (davon erfasst sind legislative und exekutive Tätigkeiten, grundsätzlich auch Urteile des EuGH – allerdings ist es nur schwer vorstellbar, dass der EuGH seine eigenen Urteile in einem anschließenden Schadensersatzverfahren als rechtswidrig bewertet)
- **gegen Unionsrecht** (genauer: gegen eine primär- oder sekundärrechtliche Norm, die auch dem Schutz von Individualinteressen des Klägers dient) in qualifizierter Weise **verstößt** (d.h. im Falle eines Ermessensspielraums die Grenzen seiner Befugnisse offenkundig und erheblich überschreitet) und
- einen **Schaden**
- **verursacht** hat.

⁶ Art.10 Protokoll (Nr.36) über die Übergangsbestimmungen.

Aus Art. 46 der Satzung des EuGH ergibt sich, dass die Ansprüche in fünf Jahren verjähren.

2. Haftung der Mitgliedstaaten

Literatur: U. Haltern, Europarecht, 2005, § 7 – Haftungsregime,

Claus Dörr, Der unionsrechtliche Staatshaftungsanspruch in Deutschland zwanzig Jahre nach Francovich, in: EuZW 2012, S. 86ff.

EuGH-Rechtsprechung:

Verb. Rs. C-6/90 u. C-9/90 (Francovich), Slg. 1991, I-5357 – „Erfindung“ des Schadensersatz-Anspruchs; verb. Rs. C-46/93 u. C-48/93 (Brasserie du pêcheur/Factortame III), Slg. 1996, I-1029 – Voraussetzungen des Anspruchs;

Rs. C-5/94 (Hedley Lomas), Slg. 1996, I-2553 – Schadensersatz bei Verstößen der Verwaltung;

Rs. C-224/01 (Köbler), Slg. 2003, I-10.239 – Schadensersatz bei judikativem Unrecht;

Rs. C-445/06 (Danske Slageterier), Slg. 2009, I-2119 - Verjährung von Staatshaftungsansprüchen wegen Unionsrechtsverstößen.

Die Frage nach der Haftung der Mitgliedstaaten gegenüber den Bürgern für eine Verletzung des Unionsrechts durch ihre Organe gehörte lange zu den Fragen, die sich – wie das Prozessrecht – allein nach nationalem Recht bestimmten.

1991 entwickelte der EuGH dann in der Sache **Francovich** einen unionsrechtlich begründeten Schadensersatzanspruch des Einzelnen gegen einen Mitgliedstaat, der durch einen Verstoß gegen das Unionsrecht einen Schaden verursacht hat [EuGH, verb. Rs. C-6/90 u. C-9/90, Slg. 1991, I-5357, Rn. 32 ff.].

Aus dem Unionsrecht selbst ergeben sich die Kernvoraussetzungen für einen solchen Anspruch, während seine gerichtliche Geltendmachung sich weiterhin nach dem nationalen Recht richtet.

a. Handelndes staatliches Organ

*Der Schadensersatzanspruch besteht bei Verstößen durch **alle Staatsorgane**. Erfasst ist also unionsrechtswidriges Verhalten der Exekutive ebenso wie der Legislative – z.B. bei Nichtumsetzung einer Richtlinie, die im Fall Francovich zur Haftung geführt hatte. In jüngerer Zeit befasste sich der EuGH auch mit der Frage, ob unionsrechtswidrige **Gerichtsurteile** ebenfalls einen Schadensersatzanspruch begründen können. Dagegen spricht die Rechtskraft von Urteilen, denn ein nationales Gericht müsste im Rahmen des Schadensersatzprozesses das Ausgangsurteil auf seine Unionsrechtswidrigkeit hin erneut überprüfen. In der Sache **Köbler** entschied der EuGH, dass auch bei Verstößen durch letztinstanzliche Urteile Schadensersatz zu leisten sein kann [Rs. C-224/01, Slg. 2003, I-10.239]. Das gilt auch bei Verletzung der Vorlagepflicht für letztinstanzliche Gerichte (Art. 234 Abs. 3 EG) [EuGH, Rs. C-173/03 (TDM), Slg. 2006, I-5177].*

b. Weitere Voraussetzungen, insbes. Verletzungshandlung

Die **Voraussetzungen** des unionsrechtlichen Schadensersatzanspruchs formuliert der EuGH wie folgt [EuGH, verb. Rs. C-46/93 u. C-48/93 (Brasserie du pêcheur/Factortame III), Slg. 1996, I-1029, Rn. 51]:

„Unter derartigen Umständen erkennt das Gemeinschaftsrecht (Unionsrecht) einen Entschädigungsanspruch an, sofern drei Voraussetzungen erfüllt sind, nämlich dass die Rechtsnorm, gegen die verstoßen worden ist, bezweckt, dem einzelnen Rechte zu verleihen, dass der Verstoß hinreichend qualifiziert ist und schließlich, dass zwischen dem Verstoß gegen die dem Staat obliegende Verpflichtung und dem den geschädigten Personen entstandenen Schaden ein unmittelbarer Kausalzusammenhang besteht.“

Das Merkmal des „hinreichend qualifizierten Verstoßes“ ist recht vage. Das macht es einerseits schwer handhabbar, eröffnet den nationalen Gerichten, die mit Schadensersatzklagen befasst sind, aber auch ausreichende Spielräume, um auf den Einzelfall zu reagieren. So führt der EuGH aus [Brasserie du Pêcheur/Factortame (s.o.), Rn. 56 f.]:

„Um festzustellen, ob ein hinreichend qualifizierter Verstoß vorliegt, sind alle Gesichtspunkte zu berücksichtigen, die für den dem nationalen Gericht vorgelegten Sachverhalt kennzeichnend sind. Zu diesen Gesichtspunkten gehören u. a. das Maß an Klarheit und Genauigkeit der verletzten Vorschrift, die Frage, ob der Verstoß oder der Schaden vorsätzlich begangen bzw. zugefügt wurde oder nicht, die Entschuldbarkeit oder Unentschuldbarkeit eines etwaigen Rechtsirrtums und der Umstand, dass das Verhalten eines Gemeinschaftsorgans möglicherweise dazu beigetragen hat, dass nationale Maßnahmen oder Praktiken in gemeinschaftsrechtswidriger Weise eingeführt oder aufrechterhalten wurden.

Jedenfalls ist ein Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht offenkundig qualifiziert, wenn er trotz des Erlasses eines Urteils, in dem der zur Last gelegte Verstoß festgestellt wird oder eines Urteils im Vorabentscheidungsverfahren oder aber einer gefestigten einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofes, aus denen sich die Pflichtwidrigkeit des fraglichen Verhaltens ergibt, fortbestanden hat.“

Der Rechtsprechung des EuGH lässt sich auch eine Differenzierung danach entnehmen, welches Staatsorgan für den Verstoß verantwortlich ist. In der Sache Köbler zu judikativem Unrecht führte er aus [Köbler (s.o.), Rn. 53], es sei

„die Besonderheit der richterlichen Funktion sowie die berechtigten Belange der Rechtssicherheit zu berücksichtigen. Der Staat haftet für eine solche gemeinschaftsrechtswidrige Entscheidung nur in dem Ausnahmefall, dass das Gericht offenkundig gegen das geltende Recht verstoßen hat.“

(Stand: April 2012)

Teil 3- Primärrechtlich verankerte individuelle Rechte

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

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

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

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

I. Bindung der Unionsorgane

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

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

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

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

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

II. Bindung der Mitgliedstaaten

Rechtsprechung:

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

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

1. Unmittelbare Anwendbarkeit

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

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

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

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

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

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

2. Bedeutung des Sekundärrechts

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

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

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

3. „grenzüberschreitender Bezug“

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

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

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

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

(Stand: April 2012)

§ 12 Grundfreiheiten

I. Gemeinsame Dogmatik

1. Bindung Privater?
2. Grundfreiheiten als Diskriminierungsverbote
3. Grundfreiheiten als allgemeine Beschränkungsverbote
4. Verhältnis zwischen Diskriminierungs- und Beschränkungsverböten
5. Vertiefung zur Rechtfertigung: Herkunftslandsprinzip und Bedeutung des Sekundärrechts

II. Die einzelnen Freiheiten

1. Warenverkehrsfreiheit
2. Dienstleistungsfreiheit
3. Personenverkehrsfreiheiten
4. Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit

III. Vorschlag für den Aufbau einer Grundfreiheiten-Prüfung

Lesen Sie zunächst Skript § 11 zu den Gemeinsamkeiten von Grundfreiheiten, Unionsbürgerfreizügigkeit und Diskriminierungsverbot!

Literatur: D. Ehlers (Hrsg.), *Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten*, 3. Aufl. 2009, 3. Teil: Die Grundfreiheiten der Europäischen Gemeinschaft (§§ 7-12), S. 177 ff.; Matthias Ruffert, *Grundfreiheiten im Recht der Europäischen Union*, in: *JuS* 2009, S. 97-103; Matthias Herdegen, *Europarecht*, 13. Auflage (2011), (§§ 14-18), S. 252 ff.

EuGH-Rechtsprechung:

Rs. 8/74 (Dassonville), Slg. 1974, 847 – Grundfreiheiten als Beschränkungsverbot;

Rs. 120/78 (REWE/Bundesmonopolverwaltung für Brandwein), Slg. 1979, 649 – ungeschriebene Rechtfertigungsgründe nach der „Cassis de Dijon“-Formel;

Verb. Rs. C-267/91 und C-268/91 (Keck und Mithouard), Slg. 1993, I-6097 – Verkaufsmodalitäten sind keine Beschränkungen.

Ziel der Union ist die Verwirklichung des Binnenmarktes, der durch die Grundfreiheiten gekennzeichnet ist, nämlich den freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital (Art. 3 lit. b und Art. 26 AEUV). Sie zielen darauf, staatlich verursachte rechtliche wie tatsächliche Hemmnisse für den Wirtschaftsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten abzubauen und die nationalen Märkte zu verbinden. Im Binnenmarkt können die Marktteilnehmer jedes Staates sowohl ihre eigenen Wirtschaftsgüter in allen anderen Staaten anbieten, als auch auf die Güter aus allen anderen Staaten zugreifen.

Die Grundfreiheiten erfassen den Marktbürger als Subjekt wirtschaftlicher Tätigkeit. Inzwischen hat sich der Integrationsprozess über die reine Wirtschaftsintegration hinaus entwickelt. Am Konzept der Unionsbürgerschaft wird deutlich, dass diese Beschränkung nicht mehr zeitgemäß ist, so wurde durch Art. 21 AEUV die Freizügigkeit von ihrer Wirtschaftsbezogenheit befreit (dazu ausführlicher in § 13).

I. Gemeinsame Dogmatik

Die Grundfreiheiten unterscheiden sich ihrem Gegenstand nach: Warenverkehrsfreiheit - Art. 34 AEUV, Arbeitnehmerfreizügigkeit - Art. 45 AEUV, Niederlassungsfreiheit - Art. 49 AEUV, Dienstleistungsfreiheit - Art. 56 AEUV, Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit - Art. 63 AEUV. Es lässt sich aber für alle Freiheiten eine gemeinsame Dogmatik herausbilden.

Dabei ist aber Vorsicht geboten. Denn die Dogmatik ist vor allem ein Produkt der Literatur. Der Gerichtshof der Europäischen Union bezieht sich in seinen Urteilen immer nur auf die einzelnen Freiheiten, und nicht auf die Grundfreiheiten insgesamt. Deshalb unterscheiden sich z.B. die in den Urteilen regelmäßig wiederkehrenden Floskeln für die einzelnen Freiheiten. Die Rechtsprechung ist nicht immer konsistent und entwickelt sich vor allem ständig fort. Der Gerichtshof der Europäischen Union reagiert häufig auf die politischen Verhältnisse, und fühlt sich dabei durch dogmatische Strukturen eher nicht gebunden.

Die einheitliche Dogmatik wurde außerdem vor allem von der deutschen Europarechtswissenschaft entwickelt; ihre deutsche Herkunft wirkt sich auch in einer gewissen Neigung aus, die Grundfreiheiten pauschal mit den deutschen Grundrechten zu vergleichen und die zum Grundgesetz entwickelten Strukturen und Begriffe (z.B. den Begriff des „Schutzbereichs“) auf den AEUV-Vertrag zu übertragen. Ohne Zweifel kann die Grundfreiheiten-Dogmatik von den deutschen Erkenntnissen profitieren, und auch für Studierende ist es hilfreich, bekannte Strukturen wiederzufinden. Allerdings darf dabei nicht übersehen werden, dass es an vielen Stellen eben doch terminologische und vor allem inhaltliche Unterschiede gibt (z.B. den „negativen Schutzbereich“, den die Grundfreiheiten nicht enthalten).

1. Bindung Privater?

In erster Linie schützen die Grundfreiheiten vor staatlichen Maßnahmen. Der Gerichtshof der Europäischen Union verlangt von den Mitgliedstaaten nicht nur, dass sie grundfreiheitswidrige Maßnahmen unterlassen, sondern ganz ausnahmsweise auch, dass sie die Grundfreiheiten gegen Eingriffe durch Private schützen. Das betraf bisher nur die Warenverkehrsfreiheit, die dadurch beeinträchtigt wurde, dass die Mitgliedstaaten gar nichts unternahmen, um private Straßenblockaden aufzulösen [EuGH, Rs. C-265/95 („spanische Erdbeeren“), Slg. 1997, I-6959, Rn. 52; Rs. C-112/00 (Schmidberger), Slg. 2003, I-5659, Rn. 57 ff.].

Davon zu trennen ist die Frage, ob auch Private direkt an die Grundfreiheiten gebunden sein können („unmittelbare Drittwirkung“ der Grundfreiheiten). Auch dies hat der Gerichtshof der Europäischen Union in Ausnahmefällen bejaht. Seine Rechtsprechung in dieser Frage ist jedoch sehr umstritten. Ein Anwendungsfall der Drittwirkung sind private Verbände, die von staatlicher Seite mit der Befugnis ausgestattet wurden, verbindliche Vorschriften zu erlassen [z.B. EuGH, Rs. C-415/93 (Bosman), Slg. 1995, I-4921, Rn. 69 ff., betr. vom belgischen Fußballverband aufgestellte Regeln zum Transfer von Fußballspielern; EuGH, Rs. C-325/08 (Olympique Lyonnais SASP/Olivier Bernard, Newcastle UFC), vom 16.3.2010, Rn. 30 ff.]. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat allerdings seine Rechtsprechung zur Drittwirkung in einem Urteil auch auf ein Unternehmen erstreckt, das keine solche Verbandsmacht hatte [Rs. C-281/98 (Agonese), Slg. 2000, I-4139, Rn. 36, betr. die Einstellungskriterien für Mitarbeiter einer privaten Bank]. Ferner nahm er auch an, dass ein privatrechtlicher Verein wie die Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e.V. gegenüber Arbeitnehmern i.S. des Art. 45 AEUV das Diskriminierungsverbot beachten muss (EuGH, Rs. C-94/07 (Raccanelli), Slg. 2008, I-5939, Rn. 46).

Allerdings ist hier Zurückhaltung geboten, denn eine Ausweitung der Bindungswirkung der Grundfreiheiten auf Private würde eine massive Einschränkung der Privatautonomie bedeuten. Der Schutz vor Gefährdungen der Marktfreiheiten durch wirtschaftliche Überlegenheit wird in der Systematik des AEU-Vertrages durch das Wettbewerbsrecht gewährleistet.

2. Grundfreiheiten als Diskriminierungsverbote

a. Erfasste Situationen

Trotz unterschiedlichem Wortlaut enthalten alle Grundfreiheiten ein Diskriminierungsverbot oder, präziser formuliert, ein Gebot der Inländergleichbehandlung. Die Mitgliedstaaten müssen alle Unionsbürger (d.h. natürliche Personen mit der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates und juristische Personen mit Sitz in einem Mitgliedstaat) behandeln wie Inländer und Waren und Dienstleistungen aus anderen Mitgliedstaaten so wie inländische Waren und Dienstleistungen. Die Grundfreiheiten konkretisieren in dieser Funktion das allgemeine Diskriminierungsverbot aus Art. 18 AEUV, dem gegenüber sie die spezielleren Vorschriften sind.

Es geht nur um Diskriminierungen beim Zugang zu den nationalen Märkten. Einzig relevantes Vergleichspaar ist die Behandlung von Inländern (inländischen Waren und Dienstleistungen) mit der Behandlung von Ausländern (ausländischen Waren und Dienstleistungen). Andere Vergleichspaare sind für das Diskriminierungsverbot der Grundfreiheiten nicht relevant.

- Verboten sind sog. **offene/unmittelbare Diskriminierungen**, d.h. Ungleichbehandlungen, die ausdrücklich an die Herkunft einer Ware oder die Staatsangehörigkeit einer Person anknüpfen (z.B. „Nur Deutsche können landwirtschaftliche Grundstücke erwerben.“ „Nur in Deutschland produziertes Frischfleisch wird zum Verkauf zugelassen.“). Diese Form der Diskriminierung dürfte sich inzwischen kaum noch finden.
- Auch **versteckte/mittelbare Diskriminierungen** sind von den Grundfreiheiten erfasst. Das sind Ungleichbehandlungen, die zwar nicht ausdrücklich an die Herkunft anknüpfen, aber typischerweise die Stellung ausländischer Personen (Waren/Dienstleistungen) verschlechtern. Es geht um Vorschriften, die zwar dem Text nach unterschiedslose Anforderungen aufstellen, die aber von ausländischen Waren etc. regelmäßig nicht oder nur schwerer erfüllt werden können. (z.B. „Voraussetzung für den Kauf eines landwirtschaftlichen Grundstückes ist, dass der Käufer seit mindestens zwei Jahren im Umkreis von 3 km des Grundstückes wohnt.“ „Frischfleisch wird nur zum Verkauf zugelassen, wenn es nicht länger als eine Stunde vom Schlachtungs- bis zum Verkaufsort transportiert wurde.“ „Verpackte Ware muss in deutscher Sprache gekennzeichnet werden.“).
- Geboten ist nur die Inländergleichbehandlung. Erfasst sind daher nur Fälle, in denen die ausländische Ware schlechter behandelt wird als die inländische. Die sog. „**Inländerdiskriminierung**“, d.h. die Besserstellung ausländischer Waren, fällt nicht in den Anwendungsbereich der grundfreiheitlichen Diskriminierungsverbote.

b. Ausnahmen und geschriebene Rechtfertigungsgründe

Der AEU-Vertrag selbst schränkt die Wirkung der einzelnen Grundfreiheiten an einigen Punkten ausdrücklich ein, indem er entweder bestimmte Situationen von ihrem Anwendungsbereich ganz ausnimmt oder verschiedene Rechtfertigungsgründe ausdrücklich anerkennt.

aa. Wichtige Ausnahmen enthalten Art. 45 Abs. 4 AEUV für die Arbeitnehmerfreizügigkeit und Art. 51 AEUV für Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit. Sie erlauben es den Mitgliedstaaten, Unionsbürger in der öffentlichen Verwaltung bzw. bei Tätigkeiten, die mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind, offen zu diskriminieren. Daher ist es z.B. nicht unionsrechtswidrig, nur die eigenen Staatsangehörigen als Polizisten einzustellen.

Folge einer Ausnahme ist, dass die Grundfreiheit gar nicht anwendbar ist – nationale Regelungen, die die Ausübung öffentlicher Gewalt betreffen, werden gar nicht erst an den Grundfreiheiten gemessen. Der Gerichtshof der Europäischen Union überprüft aber, ob die Tätigkeit, bei der ein Mitgliedstaat andere Unionsbürger ausschließt, tatsächlich zur öffentlichen Verwaltung gehört bzw. die Ausübung öffentlicher Gewalt beinhaltet. Dabei sind die Begriffe autonom, d.h. nicht nach dem nationalen Recht, auszulegen [grundlegend EuGH, Rs. 66/85 (Lawrie-Blum) Slg. 1986, 2121, Rn. 27].

bb. Die geschriebenen Rechtfertigungsgründe finden sich in Art. 36 (Warenverkehrsfreiheit), Art. 45 Abs. 3 (Arbeitnehmerfreizügigkeit), Art. 52 (Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit), Art. 65 AEUV (Kapitalverkehrsfreiheit).

Folge eines geschriebenen Rechtfertigungsgrundes ist, dass die nationale Maßnahme darauf hin überprüft wird, ob ihr Ziel mit dem Rechtfertigungsgrund übereinstimmt. Dabei reicht es nicht aus, wenn der Mitgliedstaat behauptet, eine bestimmte Vorschrift diene der öffentlichen Sicherheit. Der Gerichtshof der Europäischen Union überprüft, ob das Regelungsziel tatsächlich ein „staatliches Interesse von fundamentaler Bedeutung, das die Grundinteressen der Gesellschaft berührt“ (so seine Auslegung des Begriffs öffentliche Sicherheit) darstellt.

Außerdem kontrolliert der Gerichtshof der Europäischen Union, ob die nationale Maßnahme verhältnismäßig ist: Sie muss geeignet sein, ihr Ziel zu erreichen und darf nicht über das hinausgehen, was zur Zielerreichung erforderlich ist.

c. Ungeschriebene Rechtfertigung

Neben den geschriebenen gibt es auch ungeschriebene Rechtfertigungsgründe.

aa. Offene Diskriminierungen können nicht gerechtfertigt werden [z.B. EuGH, Rs. C-388/01 (Komm./Italien), Slg. 2003, I-721, Rn. 19: „Soweit die streitigen Tarifvorteile zunächst eine Unterscheidung aufgrund des Kriteriums der Staatsangehörigkeit vorsehen, ist darauf hinzuweisen, dass derartige Vorteile nur dann mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind, wenn sie einer ausdrücklichen Ausnahmebestimmung wie Artikel 46 EG (heute Artikel 52 AEUV) zugeordnet werden können“].

bb. Als versteckte Diskriminierung versteht der Gerichtshof der Europäischen Union dagegen nur die nachteilige unterschiedliche Behandlung, die nicht durch objektive Unterschiede zwischen der internen und der transnationalen Situation gerechtfertigt ist.

Dabei geht es natürlich um andere Unterschiede als die bloße Herkunft der Person (Ware ...): Es geht um die Frage, ob ein außerhalb der Herkunft liegender Grund es rechtfertigt, direkt oder mittelbar nach der Herkunft zu unterscheiden (z.B. der Schutz von landwirtschaftlichen Grundstücken vor Spekulanten, der Gesundheitsschutz beim Transport von Frischfleisch oder der Verbraucherschutz bei der Kennzeichnung von Waren). Als Rechtfertigungsgrund scheiden nach ständiger Rechtsprechung des EuGH außerdem ökonomische Gründe aus, ebenso wie natürlich die Berufung auf den Schutz der nationalen Volkswirtschaft.

Die nationalen Vorschriften müssen verhältnismäßig sein. Der Gerichtshof der Europäischen Union prüft hier, ob die unterschiedliche Behandlung geeignet ist, das Ziel zu erreichen und nicht über das hinausgeht, was zur Zielerreichung erforderlich ist. (Z.B. kann der Gesundheitsschutz bei Frischfleisch auch durch Vorschriften zur Kühlung des Fleisches während des Transports erreicht werden. Diese Regelung würde das Ziel ebenfalls erreichen, ohne das ausländische Fleisch ganz vom Markt zu verdrängen. Die Information der Verbraucher durch eine Kennzeichnung in ihrer Sprache lässt sich dagegen nicht durch weniger belastende Maßnahmen ersetzen.)

3. Grundfreiheiten als allgemeine Beschränkungsverbote

a. Erfasste Situationen

Über das Gebot der Inländergleichbehandlung hinaus, enthalten die Grundfreiheiten außerdem sog. „allgemeine Beschränkungsverbote“. Dieses Verbot erfasst alle nationalen Maßnahmen, die „die Ausübung einer Grundfreiheit unterbinden, behindern oder weniger attraktiv machen“ [so EuGH, Rs. 33/74 (van Binsbergen), Slg. 1974, 1299, Rn. 10] bzw. nach einer anderen (m.E. weniger präzisen) Formulierung des EuGH „die geeignet sind, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell zu behindern“ [Rs. 8/74 (Dassonville), Slg. 1974, 873, Rn. 5].

Erfasst sind nur transnationale Sachverhalte, aber hier kommt es auf einen Vergleich mit der rein innerstaatlichen Situation nicht an, sondern nur darauf, ob sich die erwünschte Tätigkeit (Verkauf einer Ware etc.) ohne die nationale Vorschrift einfacher verwirklichen ließe. Das Beschränkungsverbot hat weitreichende Folgen. Denn es ist für eine Regulierung typisch, dass sie die Ausübung der erfassten Tätigkeit in irgendeiner Weise beschränkt. Dadurch erfassen die Grundfreiheiten nahezu alle nationalen Regulierungen wirtschaftlicher Tätigkeit, die auch auf einen transnationalen Sachverhalt Anwendung finden können.

aa. Diese Ausweitung der Grundfreiheiten führt dazu, dass es den Mitgliedstaaten verboten ist, die Ausreise ihrer eigenen Staatsangehörigen oder den Export inländischer Waren und Dienstleistungen zu erschweren [z.B. EuGH, Rs. C-385/00 (de Groot), Slg.2002, I-11819, Rn. 79].

bb. Der EuGH hat die 1974 erfolgte Ausweitung erst 1993 in der Rs. „Keck“ wieder eingeschränkt. Seit diesem Urteil unterscheidet er bei Beschränkungen der Warenverkehrsfreiheit zwischen produktbezogenen Maßnahmen einerseits – die vom Beschränkungsverbot erfasst sind – und vertriebsbezogenen Maßnahmen andererseits – die vom Beschränkungsverbot nicht erfasst sind [EuGH, Rs. . Diese Rechtsprechung wirft vor allem zwei Fragen auf:

- Kann/muss man diese Einschränkung auf alle Grundfreiheiten anwenden?

Der EuGH hat die Unterscheidung schon bald auf die Dienstleistungsfreiheit übertragen [EuGH, Rs. 384/93 (Alpine Investments), Slg. 1995, I-1141, Rn. 33 ff.], inzwischen auch auf die Kapitalverkehrsfreiheit [EuGH, Rs. C-463/00 (Komm./Spanien), Slg. 2003, I-4581, Rn. 59 ff.]. Die Anwendung auf die anderen Grundfreiheiten liegt nahe, um der Uferlosigkeit des Beschränkungsverbotes zu begegnen.

- Wie lassen sich produkt- und vertriebsbezogene Maßnahmen voneinander unterscheiden, v.a. so, dass diese Unterscheidung für alle Grundfreiheit möglich wird?

Im Urteil „Keck“ ging es um eine französische Regelung, die es verbot, Waren unter dem Einkaufspreis zu verkaufen. Der EuGH bewertete dies als vertriebsbezogene Maßnahme, die keine Beschränkung darstelle. Die abstrakte Unterscheidung zwischen produkt- und vertriebsbezogenen Maßnahmen ist schwer. Im Hintergrund steht die Frage, ob die Regelung den Marktzugang betrifft. Regulierte die nationale Vorschrift vor allem das **Verhalten im Markt**, d.h. das „Wie“ der wirtschaftlichen Betätigung, ist sie keine Beschränkung der Grundfreiheit; betrifft sie vor allem den **Marktzugang**, d.h. das „Ob“ der Tätigkeit, fällt sie unter das Beschränkungsverbot. Damit ist allerdings der Anwendungsbereich des allgemeinen Beschränkungsverbotes dem Verbot mittelbarer Diskriminierungen sehr weit angenähert.

Beispiele:

- Vorschriften über die Ladenöffnungszeiten sind vertriebsbezogen und deshalb keine Beschränkungen der Grundfreiheiten [EuGH, verb.Rs. C-69/93 und C-258/93 (Punto Casa), Slg. 1994, I-2355, Rn. 12 f.].
- Vorschriften, die den Verkauf apothekenpflichtiger Waren über das Internet verbieten, sind vertriebsbezogen und deshalb keine Beschränkung [EuGH, Rs. C-322/01 (Doc Morris), Slg. 2003, I-14.887, Rn. 68].
- Vorschriften, die den Erwerb von Unternehmensbeteiligungen von einer Genehmigung abhängig machen, erschweren den Marktzugang und beschränken daher die Ausübung der Grundfreiheiten [EuGH, Rs. C-463/00 (Komm./Spanien), Slg. 2003, I-4581, Rn. 61].
- Vorschriften über die Verpackung von Waren sind schwer zuzuordnen. Waren, die nicht entsprechend verpackt sind, können im Staat gar nicht verkauft werden, das spricht für eine produktbezogene Regelung, also Beschränkung – so der EuGH [Rs. C-470/93 (Mars), Slg. 1995, I-1923, Rn. 13]. Man hätte auch annehmen können, die Art der Verpackung betrifft nur die Modalitäten des Verkaufs, damit wäre ihre Regelung eine vertriebsbezogene Maßnahme und keine Beschränkung.

b. Rechtfertigung von Beschränkungen

aa. Die **geschriebenen Rechtfertigungsgründe** gelten auch für Beschränkungen.

bb. Ebenso wie bei Diskriminierungen gibt es für Beschränkungen außerdem **ungeschriebene** Rechtfertigungsgründe.

Mit der „Dassonville“-Formel weitete der EuGH 1974 die von den Grundfreiheiten erfassten Situationen, und damit die seiner Kontrolle unterliegenden nationalen Vorschriften, enorm aus. Der EuGH hatte aber nicht vor – und konnte es sich politisch auch gar nicht erlauben – alle Normen, er auf diese Weise seiner Kontrolle unterworfen hatte, unterschiedslos für gemeinschaftswidrig zu erklären.

Deshalb entwickelte er 1979 (d.h. schon fünf Jahre nach der Ausweitung der Kontrolle durch Dassonville) einen zusätzlichen, ungeschriebenen **Rechtfertigungstatbestand** für beschränkende Maßnahmen [EuGH, Rs. 120/78 (REWE/Bundesmonopolverwaltung für Brandwein), Slg. 1979, 649, Rn. 8]. Es ging in dem Urteil um die Einfuhr von französischem „Cassis de Dijon“, die die deutsche Verwaltung verboten hatte, weil der Cassis nicht den in Deutschland vorgeschriebenen Mindest(!)alkoholgehalt aufwies. Die Entscheidung ist deshalb als „Cassis“-Rechtsprechung bekannt geworden.

Danach sind beschränkende Maßnahmen, die weder offen noch versteckt diskriminieren, dann mit den Grundfreiheiten vereinbar, wenn sie **ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel** (alternative Formel: „ein zwingendes Erfordernis des Allgemeinwohls“) verfolgen und **verhältnismäßig** sind.

– Ziele, die die Union selbst verfolgt, stellen in aller Regel legitime Ziele auch für nationale Maßnahmen dar; z.B. der Umweltschutz (Art. 191 AEUV), der Verbraucherschutz (Art. 169

AEUV) oder die öffentliche Gesundheit (Art. 168 AEUV). Auch die „Lauterkeit des Handels“ ist ein legitimes Ziel für Maßnahmen, die z.B. bestimmte Werbepraktiken verbieten. Besondere Bedeutung hat der Umweltschutz erlangt [z.B. EuGH Rs. 302/86 (Komm/Dänemark), Slg. 1988, 4607 – Dänische Pfandflaschenregelung, Rs. C-379/98 (Preussen Elektra), 2001, I-2099 – Förderung erneuerbarer Energie durch Stromeinspeisungsgesetz).

- Wie schon bei der Rechtfertigung von Diskriminierungen besteht die Verhältnismäßigkeitsprüfung aus den Fragen, ob die beschränkende Maßnahme geeignet ist, das Ziel zu erreichen und ob sie nicht über das hinausgeht, was für die Zielerreichung erforderlich ist.

cc. Problematisch ist eine gewisse Verdopplung von Rechtfertigungsgründen als geschriebene und ungeschriebene Rechtfertigungsgründe. So stellt die öffentliche Gesundheit einen geschriebenen Rechtfertigungsgrund nach Art. 36 AEUV dar, wird aber vom Gerichtshof der Europäischen Union auch als immanente Schranke i.S.d. Cassis-Rechtsprechung anerkannt.

4. Verhältnis zwischen Diskriminierungs- und Beschränkungsverboten

Die Unterscheidung der beiden Formen grundfreiheitswidriger nationaler Maßnahmen ist schwierig. Insbesondere indem der EuGH mit der „Keck“-Rechtsprechung das allgemeine Beschränkungsverbot auf Zugangsbeschränkungen ausgerichtet hat, verschwimmt die Abgrenzung zu mittelbaren Diskriminierungen. Formal betrachtet könnte man auf unterschiedliche Vergleichsmaßstäbe abstellen: Bei Diskriminierungen wird die Situation von Inländern mit derjenigen von im Inland lebenden (bzw. sich sonst in derselben Situation befindenden) Unionsbürgern verglichen; die Mitgliedstaaten müssen ihr nationales Recht also „nur“ auf alle Unionsbürger gleichmäßig anwenden. Bei

Beschränkungen ist zu vergleichen zwischen einer Person, die ihre Grundfreiheiten nicht wahrnimmt (d.h. z.B. nie im Ausland arbeitet) und einer Person, die ihre Grundfreiheiten ausgeübt hat (d.h. z.B. aus dem Ausland zurückkehrt oder dort hin will); die Mitgliedstaaten müssen hier alle Vorschriften ihres nationalen Rechts beseitigen, in denen sie grundfreiheitsrelevante „ausländische Situationen“ schlechter behandeln als rein inländische Situationen. Allerdings schließt das Beschränkungsverbot sämtliche Diskriminierungen ein, denn die Schlechterstellung von Unionsbürgern im Inland macht natürlich die Ausübung der Grundfreiheiten weniger attraktiv. In

welchem Verhältnis diese beiden Inhalte der Grundfreiheiten zueinander stehen, ist nicht abschließend geklärt und es werden verschiedene Ansätze vorgeschlagen. Nach der

gängigen Formel der Cassis-Rechtsprechung kann eine Beschränkung nur dann durch ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel gerechtfertigt werden, wenn sie nicht diskriminierend wirkt.

Der EuGH ging also erstens zum Zeitpunkt der Cassis-Entscheidung davon aus, dass es nicht diskriminierende Beschränkungen geben kann. Diese Annahme könnte allerdings seit „Keck“ zweifelhaft geworden sein. Zweitens lässt sich die Cassis-Formel als Vorrang der Diskriminierungsprüfung verstehen. Diese Deutung passt zu der Annahme, dass Diskriminierungen eine spezielle Form der Beschränkung darstellen.

Das Problem verliert allerdings dadurch ganz erheblich an Bedeutung, dass die **Rechtfertigungsanforderungen** für Beschränkungen und mittelbare Diskriminierungen sich **sehr ähneln**.

- Die geschriebenen Rechtfertigungsgründe sind ohnehin in beiden Fällen gleichermaßen anwendbar.
- Auch bei den ungeschriebenen Rechtfertigungsgründen geht es letztlich (bei der Suche nach einem „objektiven Umstand“, der eine Ungleichbehandlung rechtfertigt, und der Frage, ob mit einer beschränkenden Maßnahme ein „im Allgemeininteresse liegendes Ziel“ verfolgt wird) um dieselbe Prüfung: Die nationale Regelung muss in beiden Fällen einem **Zweck** dienen, der nicht der Idee von einem offenen Binnenmarkt und dem damit verbundenen freien Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten widerspricht. Z.B. soll im Binnenmarkt zwischen den Steuersystemen der Mitgliedstaaten ein Wettbewerb herrschen. Daher kann ein Mitgliedstaat Versuche, „Steuerflucht“ zu verhindern, nicht mit dem Argument rechtfertigen, sein Steuersystem verliere andernfalls Steuerzahler.
- Für beide Formen der Beeinträchtigung einer Grundfreiheit findet außerdem **dieselbe Verhältnismäßigkeitsprüfung** statt. Im Prinzip verwendet der EuGH dieses Kriterium, um zu überprüfen, ob der Mitgliedstaat tatsächlich das angegebene Ziel verfolgt, oder ob die Regelung eigentlich doch protektionistische Wirkungen hat, die hinter anderen Motiven versteckt werden.

In die Richtung einer **unterschiedslosen** Rechtfertigungsprüfung deuten auch verschiedene EuGH-Urteile, die in Abweichung von der Cassis-Formel auch versteckte Diskriminierungen durch „zwingende Erfordernisse des Allgemeinwohls“ rechtfertigen, damit also die Formel, die ursprünglich für Beschränkungen verwendet wurde, auch auf versteckte Diskriminierungen anwenden [z.B. EuGH, Rs. C-388/01 (Komm./Italien), Slg. 2003, I-721, Rn. 21 für eine unterschiedliche Behandlung anhand des Wohnsitzes].

5. Vertiefung zur Rechtfertigung: Herkunftslandsprinzip und Bedeutung des Sekundärrechts

a. Herkunftslandsprinzip

Das Urteil „Cassis de Dijon“ ist nicht nur wichtig, weil es die Figur der ungeschriebenen Rechtfertigungsgründe einführt, sondern auch, weil der EuGH hier erstmals das sog. „Herkunftslandsprinzip“ anwendet [EuGH, Rs. 120/78 (REWE/Bundesmonopolverwaltung für Brandwein), Slg. 1979, 649, Rn. 14].

aa. **Dogmatischer Gehalt**

Dabei geht es um die Wirkung, die Kontroll- und Zulassungsverfahren eines Mitgliedstaats in den anderen Mitgliedstaaten haben. Hat z.B. Frankreich ein bestimmtes Produkt auf seine Gesundheitsverträglichkeit hin getestet und es für Frankreich zugelassen, muss Deutschland nach dem Herkunftslandsprinzip ebenfalls von der Gesundheitsverträglichkeit desselben französischen Produkts ausgehen. Es darf dessen Verkauf weder mit dem Argument verbieten, das Produkt sei gesundheitsgefährdend, noch darf es die Gesundheitsverträglichkeit in einem zusätzlichen eigenen Zulassungsverfahren überprüfen. Dasselbe Prinzip findet auch auf Personen Anwendung, die in einem Mitgliedstaat für eine bestimmte Tätigkeit zugelassen sind. Was einer der Mitgliedstaaten zugelassen hat, muss also in allen Staaten als „gut genug“ anerkannt und zum Markt zugelassen werden. Die Anerkennung basiert auf dem Vertrauen in die Kontrollen der anderen Mitgliedstaaten. Das Herkunftslandsprinzip verhindert, dass die grenzüberschreitende Vermarktung eines Produkts zu einer doppelten Belastung mit Zulassungsverfahren und -voraussetzungen führt (sog. **double burden test**). Das Herkunftslandsprinzip betrifft allerdings immer nur **dasselbe Risiko** bzw. Kontrollinteresse. Es widerspricht daher nicht dem Herkunftslandsprinzip, wenn Deutschland die Umweltverträglichkeit eines Produktes testen will, das im Herkunftsland Frankreich nur auf Produktsicherheit hin kontrolliert worden ist.

In der Prüfung der Grundfreiheiten ist das Herkunftslandsprinzip bei den Rechtfertigungsgründen einzuordnen. Ein erneutes Zulassungsverfahren stellt eine Beschränkung der Grundfreiheit dar. Diese kann nicht gerechtfertigt werden mit Allgemeinwohlzwecken, die bereits im Herkunftsland kontrolliert wurden. Eine solche erneute Kontrolle ist nie erforderlich und damit unverhältnismäßig.

bb. **Politischer Hintergrund**

Der EuGH tritt mit dieser Rechtsprechung Versuchen der Mitgliedstaaten entgegen, nationale Produktstandards so zu formulieren, dass nur die im Inland produzierten Waren ihnen entsprechen. In Frankreich produzierter und dort zugelassener Brandwein enthielt zufällig regelmäßig weniger Alkohol als in Deutschland produzierter. Deutschland wollte den Import französischen Brandweins verhindern, indem es einen Mindestalkoholgehalt in seine Zulassungskriterien aufnahm und behauptete, dieser sei aus Gründen des Gesundheitsschutzes (!) erforderlich.

Dieser Form der (im Fall Cassis eher schlecht) versteckten Protektion hätte die Union durch den Erlass unionsweit einheitlicher Zulassungsstandards begegnen können. Entsprechende Rechtsakte kamen aber in der Phase, aus der das Cassis-Urteil stammt, nur sehr mühsam und selten zu Stande. Der EuGH sorgte mit dem Herkunftslandsprinzip daher für eine Marktliberalisierung, die sekundärrechtlich nicht zu erreichen war.

Das Herkunftslandsprinzip ist kritisiert worden als „race to the bottom“, da immer die niedrigsten Zulassungsstandards ausreichen. Das ist aber eine automatische Folge der Grundfreiheiten. Denn ein Verstoß gegen sie führt immer nur dazu, dass die nationalen Regelungen unanwendbar werden, und führt daher immer zu einem unregulierten „puren“ Wettbewerbszustand. Der EuGH stellt die Mitgliedstaaten mit seiner extensiven Rechtsprechung zu den Grundfreiheiten vor die Wahl, entweder einen regellosen Wettbewerb zu akzeptieren, oder sich zur Regelungen auf der Ebene der Union durchzuringen.

b. Bedeutung des Sekundärrechts für die Rechtfertigung

Wie oben bereits erläutert, muss bei der Anwendung der Grundfreiheiten das einschlägige Sekundärrecht beachtet werden.

Dabei geht es zum einen darum, ob die Grundfreiheit selbst überhaupt zur Anwendung kommt oder ob Sekundärrecht besteht, das die Grundfreiheit verwirklichen soll. Z.B. hat die Union in Anwendung von Art. 53 AEUV Richtlinien erlassen, die den Mitgliedstaaten vorschreiben, unter welchen Bedingungen ausländische Zeugnisse anerkannt werden müssen. Wenn eine französische Vorschrift also die Anerkennung eines deutschen Zeugnisses regelt, muss sie mit dieser Richtlinie vereinbar sein. Weil die Richtlinie als rechtmäßige Verwirklichung der Grundfreiheit angesehen werden kann, kommt es also nur noch darauf an, ob die nationale Vorschrift mit der Richtlinie im Einklang steht. Es findet überhaupt keine direkte Grundfreiheits-Prüfung mehr statt.

Interessanter ist eine andere Konstellation, bei der das Sekundärrecht erst im Rahmen der Rechtfertigung eine Rolle spielt. Hier besteht zwar kein grundfreiheits-verwirklichendes Sekundärrecht (daher kommt es zur Anwendung der Grundfreiheiten). Gibt es aber Sekundärrecht, das dasselbe Ziel verfolgt wie die nationalen Maßnahmen, so sind nationale Maßnahmen, die über die Umsetzung des Sekundärrechts hinausgehen, unionsrechtswidrig. Dass ein Mitgliedstaat eine Unionsvorschrift für nicht ausreichend hält, um das Ziel zu verwirklichen, ist kein Rechtfertigungsgrund. Besteht z.B. eine Richtlinie, die den Tierschutz beim Schlachten von Tieren regelt, darf ein Mitgliedstaat die Ausfuhr von Schlachttieren in einen anderen Mitgliedstaat nicht deshalb verbieten, weil er die Tierschutz-Standards dort für nicht ausreichend hält [EuGH, Rs. C-5/94 (Hedley Lomas), Slg. 1996, I-2553, Rn. 18].

II. Die einzelnen Freiheiten

1. Warenverkehrsfreiheit

Literatur: Franz C. Mayer: Die Warenverkehrsfreiheit im Europarecht: Eine Rekonstruktion, in: Europarecht [EuR] 2003, S. 793-824 = Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht Paper 1/04 (2004) <http://www.whi-berlin.de/warenverkehr.htm>(allerdings noch mit den Artikelangaben des EGV).

Im Mittelpunkt des Binnenmarktes steht der freie Warenverkehr. Waren sind körperliche Gegenstände, die einen Geldwert haben. Darunter fallen auch Gas und Elektrizität. Auch erfasst ist Abfall, obwohl der nur einen „negativen“ Wert hat – wer ihn loswerden will, muss bezahlen. Entscheidend ist, dass der Gegenstand gehandelt werden kann.

Grundlage der Union ist nach Art. 28 Abs. 1 AEUV eine **Zollunion**, d.h. ein einheitliches Zollgebiet (Art. 28-32 AEUV). Daraus folgt Verbot an die einzelnen Mitgliedstaaten, für den Warenverkehr innerhalb der Union, d.h. für Waren, die aus einem anderen Mitgliedstaat kommen, Ein- und Ausfuhrzölle zu erheben. Auch Gebühren, die aus Anlass des Grenzübertritts erhoben werden, sind nur dann erlaubt, wenn sie ein angemessenes Entgelt für tatsächlich erbrachte Leistungen sind [EuGH, Rs. C-272/95 (Deutsche Milchkontor), Slg. 1997, I-1905, Rn. 36 ff.].

Innerhalb der Zollunion liegt außerdem die Zuständigkeit, die Zölle für Einfuhren aus Drittstaaten festzulegen, ausschließlich bei der Union. Daher dürfen die Mitgliedstaaten auch keine eigenen, zusätzlichen Zölle auf Waren aus Drittstaaten erheben.

Das erste Urteil zur unmittelbaren Anwendbarkeit individueller Rechte, Van Gend & Loos, betraf Zölle.

Von faktisch wesentlich größerer Bedeutung als die Abschaffung der Binnenzölle ist das Verbot nichttarifärer Handelshemmnisse, vom AEUV beschrieben als „mengenmäßige Ein- und Ausfuhrbeschränkungen sowie **Maßnahmen gleicher Wirkung**“ (Art. 34-36 AEUV).

An der Warenverkehrsfreiheit nach Art. 34 und 35 AEUV hat der Gerichtshof der Europäischen Union viele der oben vorgestellten allgemeinen Lehren entwickelt und sie nachher auf andere Freiheiten übertragen. Erfasst sind zunächst jegliche (auch versteckte) Diskriminierungen eingeführter Waren im Vergleich zu einheimischen Waren; so sind z.B. auch staatlich geförderte Werbekampagnen zugunsten einheimischer Produkte verboten [EuGH, Rs. 249/81 (Buy Irish), Slg. 1982, 4005, Rn. 28].

Nach der Dassonville-Formel sind nicht nur Diskriminierungen verboten, sondern auch jede (diskriminierungsfreie) „Handelsregelung der Mitgliedstaaten, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern“.

Auch die Keck-Rechtsprechung betrifft ursprünglich Art. 34 AEUV.

Von dessen Anwendungsbereich sind Verkaufsbeschränkungen, die nicht diskriminieren und gar nicht auf den grenzüberschreitenden Warenverkehr einwirken sollen, grundsätzlich ausgeschlossen. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat die ungeschriebenen Rechtfertigungsgründe ebenfalls zuerst für die Warenverkehrsfreiheit entwickelt: Im Cassis-Urteil zur Beschränkung der Brandwein-Einfuhr erkannte er erstmals an, dass es „zwingende Erfordernisse“ geben kann, die eine nationale Beschränkung rechtfertigen.

2. Dienstleistungsfreiheit

Die Dienstleistungsfreiheit nach Art. 56 AEUV schützt selbständige Erwerbstätigkeit, die – im Unterschied zur Niederlassung – nicht dauerhaft im Ausland stattfinden soll. Der EuGH dehnt den Anwendungsbereich der Dienstleistungsfreiheit sehr weit aus. Art. 56 AEUV enthält zunächst die aktive DLF, d.h. die vorübergehende Erbringung einer Leistung im anderen Mitgliedstaat (z.B. anwaltliche Tätigkeit im Ausland). Hier bewegt sich der Erbringer der Dienstleistung in einen anderen Mitgliedstaat. Art. 56 AEUV greift auch dann, wenn sich nur die Dienstleistung über die Grenze bewegt, z.B. bei Radio und TV-Angeboten oder Bank- und Versicherungsleistungen (sog. Korrespondenzdienstleistungen). Erfasst ist nach der Rechtsprechung außerdem die Entgegennahme einer Dienstleistung im Ausland von einem dort ansässigen Dienstleister (passive DLF). Hier bewegt sich der Empfänger einer Dienstleistung in den anderen Mitgliedstaat [EuGH, verb. Rs. 286/82 und 26/83 (Luisi und Carbone), Slg. 1984, 377, Rn. 16].

Der EuGH erklärte die Dienstleistungsfreiheit im selben Jahr wie die Warenverkehrsfreiheit zum allgemeinen Beschränkungsverbot [EuGH, Rs. 33/74 (van Binsbergen), Slg. 1974, 1299, Rn. 10/12]. Die 1993 begonnene Keck-Rechtsprechung wurde ebenfalls sofort auf die Dienstleistungsfreiheit übertragen [EuGH, Rs. C-384/93 (Alpine Investment), Slg. 1995, I-1141, Rn. 36 ff.]. Art. 56 AEUV erfasst daher nationale Vorschriften nicht, die Modalitäten der Dienstleistungserbringung regeln.

Das allgemeine Beschränkungsverbot führt in Kombination mit der Rechtsprechung zur passiven Dienstleistungsfreiheit dazu, dass Art. 56 AEUV grundsätzlich auch Einreisebeschränkungen für Personen erfasst. Denn mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit wird jeder Einreisende irgendwann eine Dienstleistung in Anspruch nehmen. Schon seit 1964 besteht aber Sekundärrecht zur Einreise und zum Aufenthalt von Personen. Entsprechen nationale Einreisebeschränkungen diesem Sekundärrecht, verstoßen sie auch nicht gegen die Dienstleistungsfreiheit.

3. Personenverkehrsfreiheiten

Die Freiheit von natürlichen und juristischen Personen, sich in anderen Mitgliedstaaten am Wirtschaftsleben zu beteiligen, ist von der Freizügigkeit für Arbeitnehmer (Art. 45 AEUV) und der Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV) geschützt. Auch die aktive Dienstleistungsfreiheit erfasst den Personenverkehr.

a. Arbeitnehmer i.S.d. Art. 45 AEUV sind alle Personen, die eine abhängige Tätigkeit ausüben und in einem Lohn- oder Gehaltsverhältnis stehen. Der EuGH versteht diesen Begriff sehr weit. Zentral ist der Grundsatz der Inländergleichbehandlung aus Art. 45 Abs. 2 AEUV. Er gilt auch für staatliche Unterstützungen wie BAFöG [EuGH, Rs. 9/74 (Casagrande), Slg. 1974, 773] und für die Behandlung ausländischer Arbeitnehmer im Steuerrecht [EuGH, Rs. C-279/93 (Schumacker), Slg. 1995, I-225]. Er wird ergänzt durch die Rechte der Art. 45 Abs. 3 AEUV (Einreise, Aufenthalt, Zugang zum Arbeitsmarkt, Bleiberecht).

Seit dem Bosman-Urteil steht fest, dass auch die Freizügigkeit der Arbeitnehmer ein umfassendes, allgemeines Beschränkungsverbot enthält [EuGH, Rs. C-415/93 (Bosman), Slg. 1995, I-4921, Rn. 94 ff.]. Dieses Verbot richtet sich auch an die Herkunftsstaaten, die es ihren Staatsangehörigen nicht erschweren dürfen, in einem anderen Mitgliedstaat eine Arbeit auszuüben. So bewertete der EuGH z.B. eine nordrhein-westfälische Verordnung als unionsrechtswidrig, nach der Rechtsreferendaren, die Teile der Ausbildung im Ausland verbrachten, keinerlei Reisekosten erstattet wurden, obwohl ihre im Inland verbliebenen Kollegen solche Zahlungen bekamen [EuGH, Rs. 109/04 (Kranemann), Slg. 2005, I-2421, Rn. 25 ff.].

Der EuGH hat sich bisher nicht so eindeutig zur Übertragung der Keck-Rechtsprechung auf die Personenfreizügigkeit geäußert, wie er das bei der Dienstleistungsfreiheit getan hat. Allerdings kontrolliert er nationale Vorschriften nur daraufhin, ob sie den Zugang zum Arbeitsmarkt beeinträchtigen, d.h. einen Arbeitnehmer daran hindern könnten, im betreffenden Mitgliedstaat eine Arbeit aufzunehmen oder einen Arbeitgeber daran hindern könnten, eine Person aus einem anderen Mitgliedstaat einzustellen [EuGH, Rs. 464/02 (Komm./Dänemark), Slg. 2005, 7929, Rn. 35 ff.].

b. Die Niederlassungsfreiheit ist in Art. 49 ff. AEUV geregelt. Geschützt sind Aufnahme und Ausübung selbständiger Erwerbstätigkeiten sowie die Gründung und Leitung von Unternehmen (Art. 49 UAbs. 2 AEUV). Niederlassung ist die dauerhafte Eingliederung in das Wirtschaftsleben eines Staates. Ausländische Gesellschaften und Personen aus allen Mitgliedstaaten dürfen sich nach den für Inländer geltenden Bestimmungen niederlassen (Diskriminierungsverbot).

Durch den Gerichtshof der Europäischen Union ist auch die Niederlassungsfreiheit zu einem allgemeinen Beschränkungsverbot geworden [EuGH, Rs. C-55/94 (Gebhard), Slg. 1995, I-4165, Rn. 37].

Von besonderer Bedeutung ist hier die Frage nach der Rechtspersönlichkeit juristischer Personen.

Nach der in vielen Mitgliedstaaten geltenden Sitztheorie bestimmt sich die Rechtspersönlichkeit einer Gesellschaft nach den Vorschriften desjenigen Staates, in dem sich ihr effektiver Verwaltungssitz befindet.

Wenn eine Gesellschaft ihren effektiven Verwaltungssitz verlagert, verliert sie daher die Rechtspersönlichkeit des Herkunftsstaates und muss sie im Aufnahmestaat neu erwerben. Diese Regelung erschwert die Sitzverlagerung und verhindert es außerdem, dass Personen in einem Staat, in dem die Anforderungen besonders niedrig sind, eine Gesellschaft gründen, die dann alle Geschäftstätigkeit in einem anderen Staat entfaltet. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat diese Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit nicht hingenommen [EuGH, Rs. C-212/97 (Centros), Slg. 1999, I-1459, Rn. 27; Rs. C-208/00 (Überseering), Slg. 2002, I-9919, Rn. 81 u. 93] und damit die Anwendung der Sitztheorie innerhalb der Union beendet.

4. Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit

Bei der in Art. 63 AEUV niedergelegten Freiheit des **Kapitalverkehrs** geht es um den grenzüberschreitenden Transfer von Geld- und Sachkapital. Die Vorschriften sind 1990 grundlegend umgestaltet worden. Bis dahin war für den Kapitalverkehr die Richtlinie 88/361 entscheidend. Aus dieser Richtlinie ergibt sich nach wie vor, wie der Begriff „Kapital“ zu verstehen ist. Es fallen darunter insbesondere Immobilienvermögen, Beteiligungen an Unternehmen und Kreditgeschäfte. Die Kapitalverkehrsfreiheit verbietet es u.a., Höchstgrenzen für den Anteil ausländischer Investoren an bestimmten Aktiengesellschaften festzulegen, wie es im Zuge von Privatisierungen öffentlicher Unternehmen in einigen Mitgliedstaaten geschehen ist (sog. „golden shares“). Der EuGH erklärte im Oktober 2007 das deutsche VW-Gesetz, das die Stimmrechte von VW-Aktionären zu Gunsten des Landes Niedersachsen einschränkte, für unionsrechtswidrig, weil es geeignet sei, Anleger aus anderen Mitgliedstaaten von Direktinvestitionen abzuhalten [EuGH, Rs. C-112/05 (Komm./Deutschland), Urteil vom 23. Oktober 2007, Rn. 52 u. 56].

Die Freiheit des **Zahlungsverkehrs** erfasst den grenzüberschreitenden Fluss von Zahlungsmitteln in allen Erscheinungsformen. Zahlungen i.S.d. Art. 63 Abs. 2 AEUV sind Gegenleistungen im Rahmen von Waren-, Arbeits- Dienst- oder Kapitalgeschäften.

Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit gelten, im Unterschied zu den anderen Grundfreiheiten, nicht nur zwischen den Mitgliedstaaten, sondern auch gegenüber Drittstaaten.

III. Vorschlag für den Aufbau einer Grundfreiheiten-Prüfung

Vor allem gilt: nicht pauschal den Prüfungsaufbau und die Terminologie der deutschen Verfassungsbeschwerde übernehmen! Die typischen Fehler bei einer pauschalen Übertragung der VB sind beschrieben.

NUR ! wenn der Sachverhalt Anlass zur Prüfung gibt: **Sekundärrechtliche** Ausformung der Grundfreiheiten? Falls ja: Kontrolle der nationalen Maßnahme am Maßstab des Sekundärrechts, bei der Auslegung die Grundfreiheiten beachten.

I. Staatliche Maßnahme im Anwendungsbereich der Grundfreiheiten?

1. Liegt das geregelte Verhalten im sachlichen Anwendungsbereich einer Grundfreiheit? Bei mehreren: Feststellung, welche hauptsächlich betroffen ist.

2. Ist von der nationalen Vorschrift oder sonstiger Maßnahme ein grenzüberschreitender Sachverhalt betroffen bzw. könnte dies der Fall sein?

Achtung: Wenn Sie ein nationales Gesetz überprüfen, kann der grenzüberschreitende Bezug sich nur daraus ergeben, dass das Gesetz grundsätzlich auch grenzüberschreitende Sachverhalte erfasst. Das Abstellen auf einen Einzelfall ist hier nicht richtig – das ist ein Unterschied zur Verfassungsbeschwerde und deshalb ein typischer Fehler! Formulierungsbeispiel des EuGH: *„Da die im Ausgangsverfahren streitige Regelung auf Fälle Anwendung findet, die einen Bezug zum innergemeinschaftlichen Handel aufweisen, geht es hier um ein Problem, das in den Anwendungsbereich der Bestimmungen des Vertrages über die Grundfreiheiten fallen kann.“* Rs. C-471/04 (Keller Holding), Slg. 2006, I-2107, Rn. 24.

3. NUR ! bei problematischen Fällen: staatliche Maßnahme oder von den Grundfreiheiten erfasstes Handeln Privater?

4. NUR ! Wenn Anlass zu eingehender Prüfung besteht: Greift eine geschriebene Ausnahmeregelung der einschlägigen Grundfreiheit? (ArbNFrz. - Tätigkeit im öffentlichen Dienst; DLF und NLF – Ausübung öffentlicher Gewalt)

Achtung: Es stellt sich weder die Frage nach einem negativen Schutzbereich, denn die Grundfreiheiten haben ausschließlich eine *zugangseröffnende* Schutzrichtung. Noch muss gesondert problematisiert werden, ob die auf juristische Personen anwendbar sind, denn bei Warenverkehrs-, Kapitalverkehrs- und Dienstleistungsfreiheit ist es egal, ob eine natürliche oder juristische Person betroffen ist, die ArbNFrz. kommt nur für natürliche Personen in Betracht und die NLF erfasst ausdrücklich juristische Personen.

II. Stellt die staatliche Maßnahme eine **Diskriminierung** oder eine **allgemeine Beschränkung** der Grundfreiheit dar?

1. offene/direkte Diskriminierung?

2. mittelbare Diskriminierung?

3. allgemeine Beschränkung?

a. Kann die Maßnahme *„die Ausübung einer Grundfreiheit unterbinden, behindern oder weniger attraktiv machen“* (EuGH, van Binsbergen) bzw. ist sie *„geeignet, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell zu behindern“* (EuGH, Dassonville).

b. Handelt es sich um eine reine „Verkaufsmodalität“ i.S.d. Keck-Rspr., die nicht den Zugang zum Markt beeinträchtigt, sondern nur das Verhalten im Markt regelt?

III. Kann die staatliche Maßnahme **gerechtfertigt** werden?

Die Rechtfertigungsprüfung unterscheidet sich nach der Art der Beeinträchtigung der Grundfreiheit.

A. Offene Diskriminierungen können nicht gerechtfertigt werden.

B. Für mittelbare Diskriminierungen und allgemeine Beschränkungen gilt:

1. Ziel der Regelung mit dem Unionsrecht vereinbar?

NUR ! wenn Anhaltspunkte vorliegen: Existiert Sekundärrecht zur Verwirklichung des Ziels? Dann sind (über die reine Umsetzung hinausgehende) nationale Maßnahmen nicht zulässig.

a. bei mittelbaren Diskriminierungen: trägt die Ungleichbehandlung einem „objektiven Umstand“ Rechnung?

b. bei allgemeinen Beschränkungen: verfolgt die Vorschrift ein „zwingendes Erfordernis des Allgemeinwohls“?

Alternativ: nach neuer Rspr. kann die Allgemeinwohl-Formel auch bei mittelbaren Diskriminierungen verwendet werden.

2. Verhältnismäßigkeit

a. ist die Maßnahme zur Erreichung dieses Ziels geeignet?

b. geht die Beschränkung der Grundfreiheit oder die Ungleichbehandlung nicht über das hinaus, was zur Zielerreichung erforderlich ist?

Achtung: der Aufbau der Verhältnismäßigkeitsprüfung weicht etwas von der Verfassungsbeschwerde ab. Die Frage nach „obj. Umstand“ (der eine Ungleichbehandlung rechtfertigen kann) oder dem Allgemeinwohl-Ziel (das eine Beschränkung rechtfertigen kann) entspricht der Frage nach dem „legitimen Zweck“ in der Verfassungsbeschwerde, die Verhältnismäßigkeitsprüfung beginnt also NICHT mit der erneuten Überprüfung des Regelungsziels! Es gibt KEINE allgemeine Angemessenheitsprüfung!

(Stand: April 2012)

§ 13 Diskriminierungsverbot und Unionsbürgerschaft

- I. Das allgemeine Diskriminierungsverbot, Art.18 AEUV
 1. Regelungsgehalt
 2. Anwendbarkeit
- II. Die Unionsbürgerschaft
 1. Art. 21 AEUV – Freizügigkeit
 - a. Gehalt
 - b. Beschränkungen und Bedingungen
 - c. Freizügigkeit und Diskriminierungsverbot
 2. Art. 22 AEUV – Wahlrechte
 3. Art. 23 AEUV – Diplomatischer Schutz durch die anderen Mitgliedstaaten
 4. Art. 24 AEUV – Petitionsrecht
 5. Art.11 Abs.4 EUV- Die Bürgerinitiative

I. Das allgemeine Diskriminierungsverbot, Art. 18 AEUV

<p><u>Literatur:</u> M. Rossi, Das Diskriminierungsverbot nach Art. 12 EGV, in: EuR 2000, S. 197 ff.(noch mit Artikelangaben des EGV).</p>
--

Neben den Diskriminierungsverboten aus den Grundfreiheiten enthält Art. 18 AEUV ein allgemeines Verbot der Diskriminierung von Personen aus Gründen der Staatsangehörigkeit.

a. Regelungsgehalt

Diskriminierungen wegen der Staatsangehörigkeit sind verboten: Art. 18 AEUV verlangt (zumindest) die Gleichbehandlung aller Unionsbürger mit Inländern. Verboten ist auch die versteckte Diskriminierung (Anknüpfung an Herkunft, Wohnort, Sprache).

Das Europäische Parlament und der Rat dürfen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Art.289 AEUV) Regelungen für das Verbot solcher Diskriminierungen treffen.

Ungleichbehandlungen von Inländern und fremden Unionsbürgern sind dann nicht als verbotene Diskriminierungen einzuordnen, wenn ein sachlicher Grund besteht und die Ungleichbehandlung verhältnismäßig ist [EuGH, Rs. C-398/92 (Mund & Fester), Slg. 1994, I-467, Rn. 16 f.; Rs. C-29/95 (Pastoors), Slg. 1997, I-285, Rn. 19 ff.]. Dies wird dogmatisch z.T. auch als Möglichkeit einer Rechtfertigung von Diskriminierungen verstanden, ohne dass damit i.E. Unterschiede im Ergebnis verbunden sind.

b. Anwendbarkeit

Art. 18 AEUV ist unmittelbar anwendbar.

Das Diskriminierungsverbot gilt nach dem Wortlaut des Art. 18 AEUV für den Anwendungsbereich der Verträge. Nur wenn der Sachverhalt von einer anderen Norm des EU-Primär- oder Sekundärrechts erfasst ist, greift auch Art. 18 AEUV. (Dazu auch in diesem Skript unter B. 1. c.) Allerdings fehlt es an klaren Kriterien für diese Prüfung. So wollen es einige Autoren ausreichen lassen, dass die Union eine Regelungskompetenz hat, andere Stimmen halten Art. 18 AEUV für anwendbar, wenn die Ungleichbehandlung die Wahrnehmung eines unionsrechtlich gewährten Rechts betrifft.

Die Begrenzung auf den Anwendungsbereich der Verträge hat Auswirkungen auf die sog. Inländerdiskriminierung, d.h. die Schlechterstellung eigener Staatsangehöriger gegenüber fremden Unionsbürgern. Diese Form der Diskriminierung kann aus der Anwendung des Unionsrechts ausschließlich auf grenzüberschreitende Sachverhalte entstehen. Weil rein innerstaatliche Sachverhalte (regelmäßig) nicht im Anwendungsbereich der Verträge liegen, ist ihre Schlechterstellung nicht nach Art. 18 AEUV verboten. So darf etwa für deutsche Brauereien das Reinheitsgebot weiter gelten (auch Auswirkungen im Nachzugsrecht, vgl. EuGH, verb. Rs. 35 u. 36/82 (Morson), Slg. 1982, 3723, Rn. 14 ff.). Die Inländer-Diskriminierung ist daher i.d.R. allein ein staatsrechtliches Problem (Art. 3 Abs. 1 GG).

Schwierig ist die Abgrenzung des Art. 18 AEUV zu den Diskriminierungsverboten der Grundfreiheiten (soweit letztere die Behandlung von Personen wegen ihrer Staatsangehörigkeit betreffen). Einerseits entscheidet der EuGH in ständiger Rechtsprechung, dass die Inanspruchnahme der Grundfreiheiten den Anwendungsbereich des Art. 18 AEUV eröffnet. Andererseits ist Art. 18 AEUV seinem Wortlaut nach subsidiär („*unbeschadet besonderer Bestimmungen*“) und daher eben gerade nicht anwendbar, soweit ein grundfreiheitliches Diskriminierungsverbot besteht. Rossi merkt hierzu an: „*Der EuGH hat verbindliche Abgrenzungskriterien nicht entwickelt, sondern trägt durch seine Rechtsprechung vielmehr zu einer allgemeinen Verwirrung bei, wann auf die speziellen Diskriminierungsverbote und wann auf das Diskriminierungsverbot des Art. 18 AEUV (damals noch 12 EGV) abzustellen ist.*“ (S. 205). Jedenfalls führt die Subsidiarität dazu, dass die grundfreiheitlichen Bereichsausnahmen (Art. 45 Abs. 4, Art. 51 AEUV) nicht durch Art. 18 AEUV überspielt werden.

II. Die Unionsbürgerschaft

Literatur: Ferdinand Wollenschläger, *Die Unionsbürgerschaft und ihre Dynamik für den Integrationsprozess jenseits des Marktes*, in: *Zeitschrift für europarechtliche Studien*, 2009, S.1-52.
Noch mit Artikelangaben des EGV: Th. Giegerich, § 9 Unionsbürgerschaft, *politische Rechte*, in: Schulze/Zuleeg (Hrsg.), *Europarecht*, 2006, S. 289; St. Kadelbach, *Union Citizenship*, in: v. Bogdandy/Bast (eds.), *Principles of European Constitutional Law*, 2005, S. 453.

Seit dem Vertrag von Maastricht (1992 unterzeichnet/1993 in Kraft) waren im Unionsprimärrecht Vorschriften zur „Unionsbürgerschaft“ enthalten. Eines der Reformziele, die mit dem Vertrag von Lissabon verwirklicht werden sollten, war es, die demokratische Legitimation des Handelns der Union zu erhöhen. Dem wurde durch eine stärkere Bezugnahme auf die Unionsbürgerschaft entsprochen. Die Unionsbürgerschaft wird bereits in der Präambel erwähnt und in Art.9 EUV im Titel der Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze definiert. Die einzelnen Unionsbürgerrechte finden sich sodann in den Art.20-25 AEUV. Die Unionsbürgerschaft verleiht den Bürgern verschiedene, unionsweit geltende Rechte: Freizügigkeit, Wahlrechte, Schutz durch diplomatische und konsularische Vertretungen und das Petitions- und Informationsrecht. Sie bestehen zum Teil gegenüber der Union selbst, zum Teil gegenüber dem eigenen Mitgliedstaat, vor allem aber gegenüber den Mitgliedstaaten, deren Staatsangehöriger der Unionsbürger nicht ist.

Die Unionsbürgerschaft ist nach Art. 20 AEUV gekoppelt an die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates, über deren Verleihung jeder Mitgliedstaat allein entscheidet. Weil die Unionsbürgerrechte in allen Mitgliedstaaten gelten, hat also die nationale Entscheidung über die Verleihung der Staatsangehörigkeit unionsweite Auswirkungen.

1. Art. 21 AEUV – Freizügigkeit

Wichtiger Rechtsakt: RL 2004/38 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (sog. Freizügigkeitsrichtlinie), vom 29. April 2004, ABl. 2004 L 158, S. 77.

EuGH Rechtsprechung:

Rs. C-413/99 (Baumbast), Slg. 2002, S. I-7091 zur unmittelbaren Anwendbarkeit von Art. 18 EG;
Rs. C-224/98 (D’Hoop), Slg. 2002, S. I-6191 zur Wirkung als allgemeines Beschränkungsverbot;
Rs. C-148/02 (Garcia Avello), Slg. 2003, S. I-11613 zur umfassenden Geltung des Diskriminierungsverbotes;
Rs.C-34/09,vom 8.3.2011-Aufenthaltserlaubnis und Arbeitserlaubnis für Drittstaatsangehörige im Mitgliedstaat seiner minderjährigen Kinder (Unionsbürgern).
Rs.C-430/10 , vom Urt. v. 17. 11. 2011 ,(Hristo Gaydarov/Direktor na Glavna direksia „Ohranitelna politisia“ pri Ministerstvo na vateshnite raboti) zur Beschränkung der Freizügigkeit (Art.21 AEUV) wegen strafrechtlicher Verurteilungen in Drittstaaten.

Literatur: A. v.

Bogdandy/St. Bitter, Unionsbürgerschaft und Diskriminierungsverbot, in: FS Zuleeg, 2005, S. 309.

Das wichtigste mit der Unionsbürgerschaft verbundene Recht ist die Freizügigkeit.

Das Recht auf Freizügigkeit ist unmittelbar anwendbar [EuGH, Rs. C-413/99 (Baumbast), Slg. 2002, S. I-7091, Rn. 84 ff.]. Seit April 2004 wird die primärrechtliche Garantie konkretisiert durch die Richtlinie 2004/38, deren Umsetzungsfrist am 30. April 2006 endete. Deutschland hat die Richtlinie mehr als ein Jahr verspätet mit einem Gesetz vom 19. August 2007 umgesetzt (BGBl. 2007 I, S. 1970).

a. Gehalt

Art. 21 AEUV verleiht allen Unionsbürgern das Recht, sich im gesamten Unionsgebiet frei zu bewegen, d.h. in alle Mitgliedstaaten einzureisen, sich dort aufzuhalten und aus ihnen auszureisen.

Schon vor Einführung der Unionsbürgerschaft gab es im Primär- und Sekundärrecht Freizügigkeitsrechte. Allerdings waren sie im Ausgangspunkt gekoppelt an wirtschaftliche Betätigung im fremden Mitgliedstaat. Zentral sind dafür die Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 45 AEUV) und die Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV) sowie das sie ausgestaltende Sekundärrecht. Sowohl der Unionsgesetzgeber als auch der EuGH hatten die Freizügigkeit allerdings bereits vor 1992 schrittweise von einer wirtschaftlichen Betätigung abgelöst. Die Aufnahme der Unionsbürgerschaft in das Primärrecht stellt damit vor allem eine Konstitutionalisierung der bestehenden Rechte dar. Die unionsbürgerliche Freizügigkeit aus Art. 21 AEUV bleibt subsidiär im Verhältnis zu den Grundfreiheiten und dem sie konkretisierenden Sekundärrecht. Neben der symbolischen Aufwertung leitet der EuGH aus der Aufnahme ins Primärrecht die Höherrangigkeit der Freizügigkeit gegenüber dem sie beschränkenden Sekundärrecht ab, so dass das Sekundärrecht jetzt unionsbürgerschaftskonform angewandt werden muss [EuGH, Rs. Baumbast, Rn. 91 ff.] (dazu gleich unter b).

b. Beschränkungen und Bedingungen

Die Freizügigkeit steht unter dem Vorbehalt „der in den Verträgen und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen“. Das bedeutet zwar, dass die Freizügigkeit von Voraussetzungen abhängig gemacht werden darf - z.B. von einer Krankenversicherung. Allerdings werden diese Beschränkungen ausschließlich auf der Ebene des Unionsrechts festgelegt - die einzelnen Staaten dürfen die Freizügigkeit nicht durch autonom gesetztes nationales Recht einschränken, es sei denn, das Unionsrecht erlaubt es.

Das an die Mitgliedstaaten gerichtete Verbot, die Freizügigkeit durch nationales Recht einzuschränken, bezieht sich zunächst auf das Einreise- und Aufenthaltsrecht. Darüber hinaus hat der EuGH in jüngerer Zeit entschieden, dass die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Freizügigkeit auch nicht durch ihre nicht unmittelbar aufenthaltsrechtlichen Vorschriften erschweren dürfen. Daher dürfen sie keine Nachteile daran knüpfen, dass ein Unionsbürger von seiner Freizügigkeit Gebrauch gemacht hat oder machen will.

In jüngster Zeit, entschied der EuGH außerdem, dass ein Unionsbürger sogar wenn er niemals von seinem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht hat, weil er den Mitgliedstaat dessen Staatsangehörigkeit er besitzt niemals verlassen hat, in den Genuss der durch die Unionsbürgerschaft gewährten Rechte kommen kann. Er gewährte Staatsangehörigen eines Drittlands ein Aufenthalts- und Arbeitsrecht in einem EU-Mitgliedstaat (Belgien), weil sonst deren Kinder, die belgische Staatsangehörigkeit sind und Belgien noch nie verlassen hatten, wenn ihre Eltern mangels Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis Belgien verlassen müssten, vorenthalten würde in den tatsächlichen Genuss des Kernbestands der mit dem Unionsbürgerstatus verbundenen Rechte zu kommen (EuGH, Rs. C-34/09, vom 8.3.2011, Rn.43ff.).¹ Auch eigenen Staatsangehörigen, die eine Zeit in einem anderen Mitgliedstaat verbracht haben oder verbringen wollen müssen genauso behandelt werden wie Staatsangehörige, die die entsprechende Zeit im Inland geblieben sind [EuGH, Rs. C-224/98 (D’Hoop), Slg. 2002, S. I-6191, Rn. 31]. Beschränkende nationale Vorschriften sind nur erlaubt, wenn sie auf objektiven, von der Staatsangehörigkeit der Betroffenen unabhängigen Erwägungen des Allgemeininteresses beruhen und verhältnismäßig sind - Anforderungen, die der EuGH überprüfen kann [EuGH, Rs. D’Hoop, Rn. 38; Rs. C-406/04 (De Cuyper), Slg. 2006, S. I-6947, Rn. 40; Rs. C-192/05 (Tas-Hagen), Slg. 2006, S. I-0000, Rn. 33]. Damit nähert der EuGH die Freizügigkeit den Grundfreiheiten an, die nach seiner Rechtsprechung sog. Beschränkungsverbote enthalten. In der Rs. Garcia Avello bezeichnet der EuGH Art. 21 AEUV (damals noch Art.18 EG) auch ausdrücklich als eine der Grundfreiheiten [EuGH, Rs. 148/02 (Garcia Avello), Slg. 2003, S. I-11613, Rn. 24].

Die Beschränkungen durch das Unionsrecht selbst können sich nach der Formulierung des Art. 21 AEUV sowohl aus dem Primärrecht, als auch aus dem Sekundärrecht ergeben („in den Verträgen und in den Durchführungsvorschriften vorgesehene Beschränkungen und Bedingungen“).

Mit den primärrechtlichen Einschränkungen verweist Art. 21 AEUV auf die ordre public-Vorbehalte der Grundfreiheiten, d.h. ihr Recht, Unionsbürger aus Gründen der öffentlichen Ordnung auszuweisen. Die Grundfreiheiten sind, wie oben bereits erwähnt, speziell gegenüber der Unionsbürger-Freizügigkeit - das gilt auch für ihre Einschränkungen. Ist also z.B. die Ausweisung eines Arbeitnehmers durch die speziellen Vorbehalte des Art. 45 Abs. 3 AEUV gedeckt, ergibt sich für ihn auch aus Art. 21 AEUV kein Aufenthaltsrecht.

¹ Zwingende Voraussetzung ist jedoch, dass dem Unionsbürger der tatsächliche Genuss des Kernbestands der durch den Unionsbürgerstatus verliehenen Rechte verwehrt wird (siehe zum Vergleich: Urt. v. 5. 5. 2011 – EuGH Aktenzeichen C-434/09 (Shirley McCarthy/Secretary of State for the Home Department)).

Wohl aber müssen die Beschränkungen der Grundfreiheiten wegen der Unionsbürgerschaft besonders eng ausgelegt werden: um die Ausweisung des (vom Schutz des Art. 45 AEUV erfassten) Familienangehörigen eines Arbeitnehmers zu begründen, reicht seine strafrechtliche Verurteilung allein nicht aus, sondern von ihm muss gegenwärtig eine „schwere Gefährdung [ausgehen], die die Grundinteressen der Gesellschaft berührt.“ [EuGH, verb.Rs. C-482/01 u. 493/01 (Orfanopoulos), Rn. 65 ff.].

Die Beschränkungen und Bedingungen ergeben sich außerdem aus „den Durchführungsvorschriften“, d.h. aus dem Sekundärrecht. Bei Schaffung der Unionsbürgerschaft gab es, wie bereits erwähnt, schon Sekundärrecht, das auch nicht-erwerbstätigen Personen die Freizügigkeit gewährte. Diese sekundärrechtliche Freizügigkeit der Nichterwerbstätigen stand allerdings unter der Bedingung, dass die Personen ausreichende Existenzmittel und eine Krankenversicherung nachweisen konnten. Damit sollte verhindert werden, dass der Aufenthaltsstaat „fremden“ Unionsbürgern Sozialhilfe zahlen muss, und dass die Unionsbürger gezielt in Staaten wandern, die hohe Sozialleistungen gewähren.

Der Verweis in Art. 21 AEUV führt dazu, dass diese Beschränkungen weiterhin gelten. Allerdings ist umstritten, ob die Aufwertung der Freizügigkeit Nichterwerbstätiger zu Primärrecht nun zu einer veränderten Handhabung der sekundärrechtlichen Beschränkungen führen muss. Der Verweis auf die Durchführungsvorschriften wird zum Teil so verstanden, dass das Aufenthaltsrecht - in der Terminologie der deutschen Grundrechtslehre - schon von seinem Schutzbereich her durch das Sekundärrecht beschränkt ist, d.h. dass eine Person ohne Krankenversicherung und ausreichende Existenzmittel aus Art. 21 AEUV keine Rechte ableiten kann [so Schönberger, S. 334 ff.]. Der EuGH scheint das Sekundärrecht allerdings eher als Eingriff in die Freizügigkeit zu verstehen, so dass die sekundärrechtlichen Einschränkungen primärrechtskonform anzuwenden und auszulegen sind. Das bedeutet, dass die Mitgliedstaaten an den Wegfall ausreichender Existenzmittel nicht automatisch die Ausweisung knüpfen dürfen. Sie müssen zumindest prüfen, ob die Ausweisung im konkreten Fall verhältnismäßig ist, d.h. ob z.B. die Bedürftigkeit nur vorübergehend besteht oder nur sehr geringe Hilfen in Anspruch genommen werden [EuGH, Rs. C-184/99 (Grzelczyk), Slg. 2001, S. I-6193, Rn. 43 ff.; Rs. Baumbast, Rn. 91 ff.].

c. Freizügigkeit und Diskriminierungsverbot

Eine bedeutende Konsequenz des Rechts auf Freizügigkeit ergibt sich aus Art. 18 AEUV, dem allgemeinen Diskriminierungsverbot, das den Mitgliedstaaten „jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit“ verbietet.

Das gilt allerdings nur im Anwendungsbereich der Verträge.

Seit der Einführung des Art. 21 AEUV liegt nun jeder Aufenthalt eines Unionsbürgers in einem anderen Mitgliedstaat im Anwendungsbereich des Unionsrechts und ist damit vom Diskriminierungsverbot erfasst [EuGH, Rs. C-85/96 (Martínez Sala), Slg. 1998, S. I-2691, Rn. 63; Rs. Grzelczyk, Rn. 37].

Der EuGH verwendet in diesem Zusammenhang die Formulierung: „Die Unionsbürgerschaft ist dazu bestimmt, der grundlegende Status des Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein, der denjenigen unter ihnen, die sich in der gleichen Situation befinden, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit Anspruch auf die gleiche rechtliche Behandlung gibt.“ [z.B. EuGH, Rs. Grzelczyk, Rn. 31]

Relevant ist diese Wirkung vor allem für Sozialleistungen. Solange sich ein Unionsbürger rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhält, hat er Anspruch auf Sozialleistungen. Der Mitgliedstaat kann zwar, wie oben gesehen, seinen Aufenthalt u.U. beenden, solange der Unionsbürger im Gastland ist, muss er aber Sozialleistungen bekommen. (Was allerdings zur Folge haben kann, dass sich der Aufenthaltsstaat eher zu einer Aufenthaltsbeendigung entschließt.) Die Freizügigkeitsrichtlinie beschränkt diesen Anspruch auf Personen, die mindestens drei Monate im Land gelebt haben. Außerdem hat der Rat gem. Art.21 Abs.3 AEUV die subsidiäre Befugnis, Maßnahmen zu erlassen, die die sozialen Sicherheiten oder den sozialen Schutz betreffen.

Das Gleichbehandlungsgebot erstreckt sich auf alle Vorschriften des nationalen Rechts, z.B. auch auf das Namensrecht für Kinder aus binationalen Ehen [EuGH, Rs. Garcia Avello, Rn. 30 ff.]. V. Bogdandy/Bitter kommen zu der Einschätzung, dass das Diskriminierungsverbot durch die Freizügigkeit der Unionsbürger einen „Anwendungsbereich [erhält], der kaum einen Bereich des nationalen Rechts nicht erfassen dürfte“ und zur Ausweitung der Deutschengrundrechte des GG auf Unionsbürger führt. (S. 310 u. 318).

Anders als die Beschränkungen der Freizügigkeitsrechte aus den Grundfreiheiten, die sich, wie oben beschrieben, gegenüber Art. 21 AEUV durchsetzen, verlieren Beschränkungen der grundfreiheitlichen Diskriminierungsverbote durch die Unionsbürgerschaft ihre Wirkung. Auch in Situationen, in denen die Mitgliedstaaten früher aus den Grundfreiheiten (und dem sie konkretisierenden Sekundärrecht) nicht zur Inländerbehandlung verpflichtet waren, müssen sie nun allen Unionsbürgern dieselben Rechte gewähren, wie ihren Staatsangehörigen [EuGH, Rs. 138/02 (Collins), Slg. 2004, S. I-2703, Rn. 63; Rs. C-258/04 (Ioannidis), Slg. 2005, S. I-8275, Rn. 22].

2. Art. 22 AEUV – Wahlrechte

Wichtige Rechtsakte: Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung, vom 20. September 1976 (sog. Direktwahlakt), ABl. 1976 L 278, S. 1; RL 93/109 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament im Wohnsitzmitgliedstaat, vom 6. Dezember 1993, ABl. 1993 L 329, S. 34; RL 94/80 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, vom 19. Dezember 1994, ABl. 1994 L 368, S. 38.

Rechtsprechung:

EuGH, Rs. C-300/04 (Eman), Slg. 2006 I, S. 8055 zum Wahlrecht zum EP für auf Aruba lebende Niederländer; BVerfGE 83, S. 37 und S. 60 zum Kommunalwahlrecht für Ausländer.

Art. 22 AEUV gewährt den Unionsbürgern das Recht, an zwei Formen von Wahlen teilzunehmen: an den Wahlen zum Europaparlament und an den Kommunalwahlen in ihrem Wohnsitzstaat (der nicht ihr Heimatstaat ist). Auch die Grundrechts-Charta enthält diese Rechte, Art. 39 u. 40.

Das Kommunalwahlrecht für Unionsbürger führte in Deutschland zu einigem verfassungsrechtlichen Kopfzerbrechen. Das Bundesverfassungsgericht stellte 1990 fest, dass allein das deutsche Volk, und das heißt nur die deutschen Staatsangehörigen an Wahlen teilnehmen können. Daraufhin wurde 1992 das Grundgesetz entsprechend geändert.

3. Art. 23 AEUV – Diplomatischer Schutz durch die anderen Mitgliedstaaten

Literatur: Th. Kleinlein/D. Rabenschlag, Auslandsschutz und Staatsangehörigkeit, in: ZaöRV 2007, S. 1277 ff (insbes. S. 1310 ff., noch mit den Artikelangaben des EGV).

Art. 23 AEUV regelt den diplomatischen und konsularischen Schutz, den die Mitgliedstaaten „fremden“ Unionsbürgern gewähren, die sich in einem Drittstaat befinden, in dem ihr Heimatstaat nicht vertreten ist.

Die deutsche Formulierung ist in diesem Falle missverständlich, denn der diplomatische Schutz im Sinne der Völkerrechts, d.h. das Recht des Heimatstaates, auf die Verletzungen seines Staatsangehörigen mit repressiven Maßnahmen (der Erhebung von Wiedergutmachungsansprüchen) gegen den Verletzerstaat vorzugehen, ist nicht gemeint.

Es geht vielmehr nur um konsularischen Beistand, v.a. Beratung oder Hilfe in Notlagen.

Anders als das Recht auf Freizügigkeit gewährt Art. 23 AEUV wohl kein unmittelbar anwendbares Recht, sondern enthält einen Rechtsetzungsauftrag an die Mitgliedstaaten (str., ausführlich *Kleinlein/Rabenschlag*, S. 1312 ff.).

Die vorgesehene Vereinbarung wurde bisher - 20 Jahre nach Abschluss des Maastricht-Vertrages! - nicht getroffen.

Durch den Vertrag von Lissabon wird der Rat gemäß Art.23 UAbs.2 AEUV nunmehr nach Anhörung des EP ausdrücklich ermächtigt, die notwendigen Koordinierungs-und Kooperationsmaßnahmen zur Erleichterung des diplomatischen Schutzes zu erlassen.

4. Art. 24 AEUV – Petitionsrecht

Die bisher behandelten Rechte wirkten - bis auf das Wahlrecht zum Europäischen Parlament - gegenüber den Mitgliedstaaten; Art. 24 AEUV räumt den Unionsbürgern Rechte gegenüber der Europäischen Union ein. Das Petitionsrecht zum EP und das Recht, den Europäischen Bürgerbeauftragten anzurufen, ergeben sich aus Art. 227 und 228 AEUV. Der Verweis in Art. 24 AEUV dient nur der Klarstellung, dass diese Rechte dem Individualschutz dienen.

Abs. 3 ist erst mit dem Vertrag vom Amsterdam (unterzeichnet 1997 / in Kraft 1999) geschaffen worden. Dabei verdeckt der auf die Sprachenfrage zielende Wortlaut eher die eigentliche Bedeutung: Das individuelle Recht, mit den Unionsinstitutionen zu kommunizieren. Die Unionsorgane müssen Anfragen, Bitten, Beschwerden der Bürger entgegennehmen, prüfen und beantworten. Art. 41 Abs. 4 der Grundrechte-Charta enthält dasselbe Recht wie Art. 24 Abs. 4 AEUV; seine Verankerung in Art. 41 der Grundrechte-Charta zeigt, dass das Recht auf Kommunikation ein Bestandteil des umfassenderen Konzepts einer „guten Verwaltung“ ist.

5. Art.11 Abs.4 EUV – Die Bürgerinitiative

Dass die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger als Quelle der demokratischen Legitimation der Europäischen Union gesehen werden, zeigt sich im Titel II, „ Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze“, des EUV.

Der Titel umfasst den Grundsatz der demokratischen Gleichheit der Bürger (Art.9 EUV), die Grundsätze der repräsentativen (Art.10 EUV) und partizipativen Demokratie (Art.11 EUV) und die Rolle der nationalen Parlamente (Art 12 EUV).

Hervorzuheben ist die Möglichkeit eines europaweiten Plebiszits nach Art.11 Abs.4 EUV mit dem eine Gesetzgebungsinitiative der Kommission ausgelöst werden kann. Das Plebiszit führt nicht zu einer eigenständigen Volksgesetzgebung. Die Kommission wird dadurch aber aufgefordert im Rahmen ihrer Zuständigkeit Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht dieser Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsaktes der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen. Für ein Plebiszit ist ein Quorum von mindestens einer Million Unionsbürgern erforderlich, „bei denen es sich um Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl vom Mitgliedstaaten handelt“. Die Konkretisierung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs muss noch durch den Unionsgesetzgeber erfolgen, wozu er gem. Art.24 Abs.1 AEUV ermächtigt ist.

(Stand: April 2012)

§ 14 Grundrechte

- I. Die Grundrechtecharta
 1. Grundrechtliche Gewährleistungen und die Struktur der Grundrechte
 2. Ausnahmeregelung für Polen, Tschechien und das Vereinigte Königreich
 3. Die Grundrechtecharta im Gefüge der EU
- II. Beitritt zur EMRK
- III. Grundrechte als allgemeine Grundsätze des Unionsrechts
 1. Herleitung als allgemeine Rechtsgrundsätze
 2. Auswirkungen
- IV. Folgen für die Kontrolle von Sekundärrecht und nationalen Umsetzungsakten durch das BVerfG

Literatur:

Pache/Rösch, Die neue Grundrechtsordnung der EU nach dem Vertrag von Lissabon, in: EuR 2009, S.769-789.

Ludwig, Thomas Claus, Zum Verhältnis zwischen Grundrechtecharta und allgemeinen Grundsätzen, in: EuR 2011, S.715-735.

Lenaerts, Koen, Die EU-Grundrechtecharta: Anwendbarkeit und Auslegung, in: EuZW 2012, S.3-18.

Die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union bindet das jeweilige nationale Recht als auch eine Reihe völkerrechtlicher Verträge an die Grundrechte, vor allem die Europäische Menschenrechtskonvention. Die Bindung der Europäischen Union an die Grundrechte ergibt sich aus Art.6 EUV¹ und ist dreifach gesichert:

1. Die Grundrechtecharta der EU (GrC) ist gem. Art.6 Abs.1 EUV geltendes Primärrecht und damit rechtlich bindend für die Union und die Mitgliedsstaaten bei der Ausführung von Unionsrecht.
2. Die Union soll gem. Art.6 Abs.2 EUV der EMRK beitreten.
3. Gem. Art.6 Abs.3 EUV sind die Grundrechte, gemessen an der EMRK und der Verfassungstradition der Mitgliedsstaaten, als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts.

I. Die Grundrechtecharta

Die Grundrechtecharta ist Teil des EU-Primärrechts und damit in der Normenhierarchie innerhalb der EU an erster Stelle anzusiedeln. Sie richtet sich gem. Art.51 GrC an die Union selbst und an die Mitgliedsstaaten, wenn sie Unionsrecht durchführen (mittelbar durch die Umsetzung einer Richtlinie oder Verordnung, unmittelbar durch Vollziehung z.B. eines Beschlusses). Sie dient auch als Auslegungshilfe, da sowohl das abgeleitete Unionsrecht als auch das in den Bereich des Unionsrechts fallende nationale Recht im Licht der Charta ausgelegt werden müssen.

¹ (1) Die Union erkennt die Rechte, Freiheiten und Grundsätze an, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 7. Dezember 2000 in der am 12. Dezember 2007 in Straßburg angepassten Fassung niedergelegt sind; die Charta der Grundrechte und die Verträge sind rechtlich gleichrangig.

Durch die Bestimmungen der Charta werden die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union in keiner Weise erweitert.

Die in der Charta niedergelegten Rechte, Freiheiten und Grundsätze werden gemäß den allgemeinen Bestimmungen des Titels VII der Charta, der ihre Auslegung und Anwendung regelt, und unter gebührender Berücksichtigung der in der Charta angeführten Erläuterungen, in denen die Quellen dieser Bestimmungen angegeben sind, ausgelegt.

(2) Die Union tritt der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei. Dieser Beitritt ändert nicht die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union.

(3) Die Grundrechte, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedsstaaten ergeben, sind als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts.

1. Grundrechtliche Gewährleistungen und die Struktur der Grundrechte

Die Grundrechtecharta enthält grundlegende Freiheits- und Gleichheitsrechte, soziale Rechte, Unionsbürgerrechte als auch justizielle Rechte.

Die Konstruktion der Grundrechte aus der Grundrechtecharta ist mit der im GG verankerten Struktur vergleichbar. Es wird zunächst (1) der Schutzbereich des jeweiligen Grundrechts bestimmt, (2) festgestellt, ob der Schutzbereich eingeschränkt worden ist und (3) nach einer Rechtfertigung für den Eingriff gesucht.

Der Schutzbereich (1) richtet sich nach dem jeweiligen Grundrecht. Zunächst ist der personale Schutzbereich zu bestimmen. Berechtigte sind natürliche Personen und juristische Personen, soweit das Grundrecht seinem Inhalt nach nicht ausschließlich auf natürliche Personen anwendbar ist. Bis auf spezifische Unionsbürgerrechte gilt die Grundrechtecharta auch für Drittstaatsangehörige. Der sachliche Schutzbereich hängt vom Grundrecht ab, hier kann auf die oft ausführlich formulierten Artikel der Grundrechtecharta verwiesen werden.

Dann ist festzustellen, ob der Schutzbereich eingeschränkt worden ist (2), also ob nach der deutschen Grundrechtsdogmatik ein Eingriff in den Schutzbereich stattgefunden hat. Hier ist zu beachten, dass wie oben gesagt die Grundrechtecharta die Union selbst, d.h. ihre Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen bindet, sowie die Mitgliedsstaaten bei der Umsetzung und Ausführung der Unionsrechts.

Als letzter Schritt stellt sich die Frage nach der Rechtfertigung (3). Gem. Art.52 Abs.1 S.1 GrC muss jede Einschränkung des Schutzbereichs gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt des Grundrechts achten. Der Eingriff muss außerdem zulässige Ziele verfolgen, d.h. von der Union anerkannte dem Gemeinwohl dienende oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer entsprechende Zielsetzungen. Desweiteren darf eine Einschränkung eines Grundrechts nicht unverhältnismäßig sein, d.h. die Maßnahme muss geeignet sein, das Ziel zumindest zu fördern, und unter mehreren gleich geeigneten Maßnahmen muss es sich um die mildeste handeln.² Bisher räumte der EuGH dem EU-Gesetzgeber im Rahmen der Verhältnismäßigkeit einen weiten Ermessensspielraum ein, daher ist dieser stets zu beachten.

2. Ausnahmeregelung für Polen, Tschechien und das Vereinigte Königreich

Die Grundrechtecharta gilt jedoch nicht uneingeschränkt in allen Mitgliedsstaaten der EU. Nach dem Protokoll Nr.30 zum Lissaboner Vertrag über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union auf Polen und das Vereinigte Königreich³ wird eine Ausweitung der Befugnisse des EuGH und der nationalen Gerichte durch die Charta zur Feststellung der Grundrechtswidrigkeit nationaler Maßnahmen und die Begründung einklagbarer Rechte durch Titel IV der Charta für Polen und Großbritannien ausgeschlossen. Dieselbe Ausnahmeregelung wurde mit Tschechien ausgehandelt und wird beim nächsten Beitritt eines Staates zur EU in einem Protokoll festgeschrieben.

²Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung auf Unionsebene ist zu beachten, dass der EuGH keine Angemessenheitsprüfung vornimmt wie es das BVerfG tut!

³ Zu finden unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0156:0157:DE:PDF>

3. Die Grundrechtecharta im Gefüge der EU

Bisher hat die Grundrechtecharta in der Rechtsprechung des EuGH vergleichsweise eine geringere Rolle als das übrige Primärrecht gespielt, was aber vor allem mit der kurzen Geltungsdauer zu erklären ist. Es ist zu erwarten, dass die Grundrechtecharta immer mehr Einfluss auf die Rechtsprechung des EuGH nehmen wird. Seit 2009 ist bereits eine Reihe von Urteilen zur Grundrechtecharta ergangen. So ging es im Fall *Associationbelge des Consommateurs Test-Achats* um die Frage, ob die Richtlinie 2004/113/EG vom 13. 12. 2004 zur Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern beim Zugang zu Dienstleistungen gegen Unionsrecht verstieß. Nach Art. 5 Abs.1 der Richtlinie darf die Berücksichtigung des Faktors Geschlechts nicht zu unterschiedlichen Versicherungsprämien für Frauen und Männer führen. In Art. 5 Abs.2 der Richtlinie war eine zeitlich nicht befristete Ausnahme hiervon vorgesehen, sofern die unterschiedlichen Prämien auf einer durch statistische Daten gestützter Risikobewertung beruhen. Der EuGH entschied, dass Art. 5 Abs.2 nicht nur dem mit der Richtlinie verfolgten Ziel der Gleichbehandlung von Frauen und Männern widerspreche, sondern auch gegen den in Art. 21 Abs.1 Grundrechte-Charta verbürgten Grundsatz der Gleichbehandlung von Frauen und Männern verstoße. Daher sei Art. 5 Abs.2 der Richtlinie nach Ablauf einer angemessenen Übergangszeit als ungültig anzusehen.⁴

Aber auch die Kommission hat gegen Ungarn ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet unter anderem wegen der Verletzung von Art.8 Grundrechte-Charta hinsichtlich der Unabhängigkeit des Datenschutzbeauftragten Ungarns.⁵ Hier zeigt sich die wachsende Bedeutung der Grundrechtecharta auf die EU, die mit hoher Wahrscheinlichkeit noch zunehmen wird.

II. Beitritt zur EMRK

Gem. Art.6 Abs.2 EUV soll die Union der EMRK beitreten.

Die EMRK ist ein völkerrechtlicher Vertrag mit einem Katalog von Grund- und Menschenrechten, über deren Einhaltung der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg wacht. Die EMRK wurde im Rahmen des Europarates, dessen Mitgliedschaft inzwischen an den Beitritt zur EMRK gekoppelt ist, ausgearbeitet und ist 1953 in Kraft getreten. Inzwischen sind 47 Staaten im Europarat vertreten, also der EMRK beigetreten. Das bedeutet, dass die Anzahl der Mitgliedsstaaten wesentlich größer ist als in der EU. Alle EU-Mitgliedsstaaten sind gleichzeitig auch im Europarat vertreten, so dass die EMRK die EU-Mitgliedsstaaten ohnehin bindet. Dies führte in der Vergangenheit zu Schwierigkeiten hinsichtlich der Frage, in welchem Verhältnis das EU-Recht und die EMRK zueinander stehen, schließlich genießt das EU-Recht Anwendungsvorrang gegenüber nationalem Recht, die Mitgliedsstaaten sind aber an die EMRK gebunden und daher verpflichtet, nicht gegen diese zu ver-

⁴ EuGH, 01.03.2011 - C-236/09, zu finden unter <http://lexetius.com/2011,394> oder in der NJW 2011, 907.

⁵ Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 17.1.2012, Unabhängigkeit von Zentralbank und Datenschutzbehörden, Maßnahmen im Justizwesen: Europäische Kommission leitet beschleunigte Vertragsverletzungsverfahren gegen Ungarn ein, zu finden unter <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/24&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>.

stoßen. Diese Problematik führte schon früh zu der Diskussion über einen Beitritt der EU zur EMRK. Der EuGH stellte in einem Gutachten 1996 fest, dass hierfür zunächst eine primärrechtliche Grundlage geschaffen werden müsse.⁶ Dies ist durch den Lissabon-Vertrag in Form des Art.6 Abs.2 EUV geschehen. Ein weiteres Problem stellte die EMRK selbst dar, da ein Beitritt zum Europarat nur für Staaten vorgesehen war. Dieses Problem wurde mit dem 14. Zusatzprotokoll zur EMRK gelöst, der den Beitritt der EU ausdrücklich vorsieht. Nach Ratifikation durch alle Mitglieder des Europarates tritt das Zusatzprotokoll am 1. Juni 2010 in Kraft.

Auch das Verhältnis zwischen dem EuGH und dem EGMR in Straßburg ist noch ungeklärt. Bisher hielt sich der EGMR hinsichtlich der Überprüfung der Rechtsakte der EU zurück.⁷ In der Bosphorus-Entscheidung legte der EGMR fest, dass Beschwerden gegen das Handeln von Mitgliedsstaaten, das auf Rechtsakte der EU zurückgeht, grundsätzlich zulässig sind, d.h. vom EGMR überprüft werden können, hat aber Eingriffe in die von der EMRK garantierten Rechte in Erfüllung einer unionsrechtlichen Pflicht als gerechtfertigt erachtet, solange in der EU sowohl materiell als auch verfahrensmäßig ein der EMRK gleichwertiger Grundrechtsschutz gewährleistet ist. Damit hat der EGMR die Erfüllung einer unionsrechtlichen Pflicht als Rechtfertigungsgrund anerkannt, solange ein Grundrechtsschutz in der EU gesichert ist, hat es sich jedoch vorbehalten, festzulegen, wann der gleichwertige Grundrechtsschutz nicht mehr vorliegt.⁸ Wie sich das Verhältnis zwischen EuGH und EGMR durch einen Beitritt verändern könnte, ist noch unklar.

Der Beitritt zur EMRK als völkerrechtlicher Vertrag würde nach dem völkerrechtlichen Vertragsabschlussverfahren gem. Art.218 AEUV erfolgen. Es wäre ein einstimmiger Ratsbeschluss nach Zustimmung des Europäischen Parlamentes notwendig sowie eine Ratifikation durch die Mitgliedsstaaten nach ihren jeweiligen nationalen Bestimmungen. In der Normenhierarchie wäre die EMRK nach einem solchen Beitritt unter dem Primärrecht, aber über dem Sekundärrecht anzusiedeln (siehe dazu §5).

Zahlreiche Fragen wie die der Repräsentation und Stimmrecht der EU im Ministerkomitee des Europarates oder der Zulässigkeit der Staatenbeschwerden der Mitgliedsstaaten der EU untereinander sind allerdings noch offen und werden Gegenstand der Verhandlungen rund um den Beitritt. Wann dieser erfolgen wird, ist angesichts der hohen Hürden, die der AEUV für das Inkrafttreten aufstellt, noch nicht voraussehbar.

III. Grundrechte als allgemeine Grundsätze des Unionsrechts

Gem. Art.6 Abs.3 EUV sind die Grundrechte wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben allgemeine Grundsätze des Unionsrechts. Vor Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages gab es keinerlei primärrechtliche Verankerung der Grundrechte,

⁶ EuGH, Urteil vom 28.3.1996-Gutachten 2/94,Slg.1996,I-1759 (auf deutsch nicht online).

⁷ Genauerer unter: Haratsch, Die Solange-Rechtsprechung des EGMR, in: ZaöRV 66 (2006), 927-947, online unter http://www.zaoerv.de/66_2006/vol66.cfm zu finden.

⁸ EGMR, Urteil vom 30.6.2005, Beschwerde Nr.45036/98 (Bosphorus Hava YollariveTicaretAnonimSirketi vs. Ireland), zu finden in NJW 2006, 197.

so dass der EuGH in seiner Rechtsprechung allgemeine Grundsätze aus der nationalen Verfassungstradition der Mitgliedsstaaten und der EMRK, deren Mitglied alle Mitgliedsstaaten sind, entwickelt hat. Art.6 Abs.3 EUV ordnet nun ausdrücklich an, dass diese entwickelten Grundsätze trotz der Grundrechtecharta und eine eventuellen EMRK-Beitritts der EU weitergelten sollen.

1. Herleitung als allgemeine Rechtsgrundsätze

Wichtigste Etappen dieser für die Union als einer Rechtsgemeinschaft unabdingbaren Entwicklung waren die Urteile in den Sachen *Internationale Handelsgesellschaft* [EuGH, Rs. 11/70, Slg. 1970, S. 1125, Rn. 4: „Die Beachtung der Grundrechte gehört zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern hat. Die Gewährleistung dieser Rechte muss zwar von den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten getragen sein, sie muss sich aber auch in die Struktur und die Ziele der Gemeinschaft einfügen.“], *Nold* [EuGH, Rs. 4/73, Slg. 1974, S. 491, Rn. 13] und – vor allem – *Hauer* [EuGH, Rs. 44/79, Slg. 1979, S. 3727, Rn. 13 ff.]. Durch die notwendig kasuistische Rechtsprechung geschützt sind

- das Eigentumsrecht und die Berufsfreiheit [Rs. Hauer, Rn. 17 ff. und 32 f.];
- die Unverletzlichkeit der Wohnung, allerdings – im Unterschied zu Art. 13 GG – unter Ausschluss der Geschäftsräume [verb. Rs. 46/87 u. 227/88(Hoehchst), Slg. 1989, S. 2859, Rn. 17];
- das Recht auf rechtliches Gehör [Rs. 136/79 (Panasonic), Slg. 1980, S. 2033, Rn. 17 ff.]und
- die Privatsphäre [Rs. C-404/92-P (X/Kommission), Slg. 1994, I-4737, Rn. 17].
- Von großer Bedeutung sind weiterhin der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz [st.Rspr. seit Hauer] sowie die Prinzipien des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit [EuGH, verb. Rs. 205 bis 215/82(Deutsche Milchkontor), Slg. 1983, S. 2633, Rn. 30].

Der EuGH selbst beschreibt die von ihm zur Herleitung der Unionsgrundrechte herangezogenen Quellen wie folgt [EuGH, Rs. 540/03 (EP/Rat), Slg. 2006, I-5769, Rn. 35 ff.]: „Die Grundrechte sind integraler Bestandteil der allgemeinen Rechtsgrundsätze, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern hat. Der Gerichtshof lässt sich dabei von den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten sowie von den Hinweisen leiten, die die völkerrechtlichen Verträge über den Schutz der Menschenrechte geben, an deren Abschluss die Mitgliedstaaten beteiligt waren oder denen sie beigetreten sind. Hierbei kommt der EMRK besondere Bedeutung zu.[...]Der Gerichtshof hat bereits darauf hingewiesen, dass der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte zu den völkerrechtlichen Instrumenten zum Schutz der Menschenrechte gehört, denen er bei der Anwendung der allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts Rechnung trägt. Das gilt auch für das genannte Übereinkommen über die Rechte des Kindes, das wie dieser Pakt jeden der Mitgliedstaaten bindet.“

2. Auswirkungen

Alle Maßnahmen der Union müssen mit den allgemeinen Grundsätzen im Einklang stehen. Da die Grundrechtecharta zum einem großen Teil eine Kodifikation der Grundsätze, die der EuGH zu den

Grundrechten aufgestellt hat, darstellt, könnten die allgemeinen Grundsätze vor allem hinsichtlich der Ausnahme für Polen, Tschechien und Großbritannien eine Rolle spielen. Bezüglich deren Struktur gilt dasselbe wie das für die Grundrechte der Grundrechtecharta gesagte.

IV. Folgen für die Kontrolle von Sekundärrecht und nationalen Umsetzungsaktendurch das BVerfG

Bekanntlich hat das BVerfG in der „Solange II“-Entscheidung [BVerfGE 73, 339] (unter Umkehrung der Formel von Solange I, BVerfGE 37, 271) dem EuGH ein Maß an Grundrechtsschutz attestiert, das *„nach Konzeption, Inhalt und Wirkungsweise dem Grundrechtsstandard des Grundgesetzes im wesentlichen gleichzusetzen ist“*. Hierauf stützt es seine Entscheidung, seine Kompetenz zur Überprüfung sekundären Unionsrechts am Grundrechtskatalog des Grundgesetzes nicht mehr auszuüben, solange diese Voraussetzung gegeben sei. Dies ist auch im „Maastricht“-Urteil [BVerfGE 89, 155] im Wesentlichen bestätigt worden, wobei hier auf den *„unabdingbaren Mindeststandard“* abgestellt ist. Ob und wann dieser nicht mehr gewährt ist (Verletzung dieses unabdingbaren Mindeststandards schon bei gravierendem Einzelfall oder erst bei länger andauernder Nicht-Beachtung?) war Gegenstand der Kontroverse. Inzwischen hat das BVerfG klargestellt, dass es um ein generelles Absinken des Standards geht, so z.B. in BVerfG, Beschl. v. 14. Mai 2007 (1 BvR 2036/05): *„Verfassungsbeschwerden, die eine Verletzung in Grundrechten des Grundgesetzes durch abgeleitetes Gemeinschaftsrecht geltend machen, sind unzulässig, wenn ihre Begründung nicht darlegt, dass die europäische Rechtsentwicklung einschließlich der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften nach Ergehen der Solange II-Entscheidung unter den erforderlichen Grundrechtsstandard abgesunken ist. Deshalb muss die Begründung einer Verfassungsbeschwerde im Einzelnen darlegen, dass der jeweils als unabdingbar gebotene Grundrechtsschutz generell nicht gewährleistet ist. Dies erfordert eine Gegenüberstellung des Grundrechtsschutzes auf nationaler und Gemeinschaftsebene [...]“*

Diese Einschränkung gilt nicht nur für das Sekundärrecht selbst, sondern auch für nationale Umsetzungsmaßnahmen (wie z.B. Gesetze zur Richtlinienumsetzung), soweit das Unionsrecht den nationalen Organen keine Umsetzungsspielräume lässt.

Diese Rechtsprechung geht auf eine Phase der EU zurück, in der Grundrechte nur im Rahmen von allgemeinen Grundsätzen gesichert waren. Da es inzwischen eine primärrechtliche Verankerung der Grundrechte gibt und zusätzlich die allgemeinen Grundsätze, die das BVerfG schon damals für zufriedenstellend erklärt hat, weitergelten, ist ein Absinken des Grundrechtsstandards nicht zu erwarten.

Dagegen kontrolliert das BVerfG, ob die deutschen Staatsorgane bei der Wahrnehmung unionsrechtlich gewährter Umsetzungsspielräume die nationalen Grundrechte beachten, so BVerfGE 118, 79/95, 98: *„Auch eine innerstaatliche Rechtsvorschrift, die eine Richtlinie in deutsches Recht umsetzt, wird insoweit nicht an den Grundrechten des Grundgesetzes gemessen, als das Gemeinschaftsrecht keinen Umsetzungsspielraum lässt, sondern zwingende Vorgaben macht. [...] Bei Anwendung dieser Vorgaben kann das Bundesverfassungsgericht im vorliegenden Verfahren die Verfassungsmäßigkeit des [deutschen Umsetzungsgesetzes] vollumfänglich prüfen. [...] Die [angegriffene Vorschrift] ist aus-*

drücklich in das Gestaltungsermessen der Mitgliedstaaten gestellt.“ Das bedeutet allerdings, dass das BVerfG den umzusetzenden Rechtsakt der Union daraufhin auslegt, ob er Umsetzungsspielräume enthält – obwohl die Auslegung des Unionsrechts nach der auch vom BVerfG grundsätzlich anerkannten Aufgabenverteilung zwischen den Gerichten eigentlich dem EuGH obliegt.

(Stand: April 2012)

§ 15

Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

- I. Die Idee des RFSR
- II. Kompetenzzuweisung an die Union
 1. Regelungen
 2. Rechtssetzung
- III. Grenzkontrollen
- IV. Asyl, subsidiärer Schutz und vorübergehender Schutz
- V. Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen
- VI. Polizeiliche Zusammenarbeit und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
 1. Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
 - a. Gegenseitig Anerkennung und Rechtsangleichung
 - b. Eurojust
 - c. Europäische Staatsanwaltschaft
 2. Polizeiliche Zusammenarbeit

Literatur: Rudolf Streinz/ Christoph Ohler/Christoph Herrmann, *Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU-Einführung und Synopse*, 2.Auflage (2008), S.133ff.; Vanessa Hellmann, *Der Vertrag von Lissabon*, 2009, S.87ff.; Weber, in: BayVBL.2008, *Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Vertrag von Lissabon*, 485-489; Hailbronner, Kay, in: Waldemar Hummer/Walter Obwexer (Hrsg.), *Der Vertrag von Lissabon*, 2009, S.361ff.

I. Die Idee des RFSR

Die mit dem Binnenmarktprozess der achtziger Jahren verbundenen Öffnung der Grenzen warf die Frage auf, ob und inwieweit traditionell mit Grenzen verbundenen Sicherungen durch andere Instrumente ersetzt werden müssen.

Im Jahre 1985 einigte man sich zunächst im „Schengener Übereinkommen“ über den Abbau der Kontrollen an den EG-Binnengrenzen auf eine Reihe von Maßnahmen im Bereich der Ausländerpolitik und der Polizeikooperation.

Die Weiterentwicklung der Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wurde mit dem Vertrag von Amsterdam im Jahre 1997 erstmals zum Ziel der Union erklärt.

Die Idee des **Raums der Freiheit** umfasst vor allem die Idee des freien Personenverkehrs, der auch Drittstaatsangehörige einschließt, da Personenkontrollen an den Binnengrenzen unabhängig von der Staatsangehörigkeit nicht stattfinden sollen (Art.67 Abs.2 AEUV, Art.77 Abs.1 a AEUV).

Dem **Raum der Sicherheit** liegt die Idee zugrunde, dass um einem Missbrauch der Personenfreizügigkeit innerhalb der Union entgegenzuwirken diese von sicherheitsrechtlichen Maßnahmen begleitet werden muss. Sicherheitsrechtliche Maßnahmen sind unter anderem die gemeinsame Kontrolle der Außengrenzen, die Regelung von Asyl und Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität (Art.3 EUV).

Der **Raum des Rechts** umfasst die justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Union. Es soll im **Zivilrecht** innerhalb des Binnenmarkts insbesondere der unkomplizierte und gleiche Zugang zum Recht erreicht werden (Art.67 Abs.4 AEUV). Im **Strafrecht** soll ein vergleichbares Konzept der Strafjustiz im Umgang mit kriminellen Verhaltensweisen entwickelt werden und die Anerkennung von Urteilen und Entscheidungen erleichtert werden (Art.67 Abs.3 AEUV).

II. Kompetenzzuweisung an die Union

Bisher war auf der Grundlage des EUV alte Fassung die Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) in der dritten Säule der Europäischen Union geregelt. Die Mitgliedstaaten arbeiteten in der dritten Säule vor allem intergouvernemental zusammen. Die intergouvernementale Zusammenarbeit findet, im Gegensatz zur supranationalen Zusammenarbeit, vor allem auf zwischenstaatlicher Basis statt. Durch den Vertrag von Lissabon wurde zwar die bisherige Säulenstruktur der Europäischen Union aufgelöst, allerdings bestehen für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR), der die PJZS ablöst, weiterhin Sonderregelungen, die einen intergouvernementalen Charakter aufweisen.¹

1. Regelungen

Gemäß Art.67 Abs. 1 AEUV bildet die Union einen „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“.

¹ Ferner gelten im „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ für das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark besondere Regelungen, s. Protokoll Nr.1 zum Vertrag von Lissabon, ABl.2007 C 306/185 ff.

Der RFSR wird in Art.3 Abs.2 EUV als eines der Ziele der Union aufgeführt und in den Art.67 bis 89 AEUV näher geregelt. Diese Blankettformel umfasst die Bereiche "Grenzkontrolle, Asyl und Einwanderung" (Art.77 bis 80 AEUV), die "justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen"(Art.81 AEUV), die "justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen"(Art.82 bis 86 AEUV), sowie die "polizeiliche Zusammenarbeit" (Art.87 bis 89 AEUV).

In den Art.67 bis 76 AEUV sind zudem allgemeine Bestimmungen den Regelungen zu den einzelnen Bereichen vorangestellt.

2. Rechtssetzung

Die Union hat den Auftrag, durch die Entwicklung einer gemeinsamen Politik sicherzustellen, dass Personen an den Binnengrenzen nicht kontrolliert werden und entwickelt außerdem eine gemeinsame Politik in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Kontrollen an der Außengrenze (Art.67 Abs.2, 77 bis 80 AEUV).Der in Art.67 AEUV enthaltene Hinweis auf die Solidarität der Mitgliedstaaten bezieht sich insbesondere auf die besondere Belastung, die möglicherweise einzelne Mitgliedstaaten insbesondere im Bereich der Asylpolitik und im Bereich der Grenzkontrollen zu tragen haben.

Um ein hohes Maß an Sicherheit in der Union zu gewährleisten, kann die Union Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, sowie Maßnahmen zur Koordinierung und Zusammenarbeit von Polizeibehörden, Organen der Strafrechtspflege und anderen zuständigen Behörden beschließen (Art.67 Abs.3 AEUV).

Dem Europäischen Rat kommt im "Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" die Aufgabe zu, die strategischen Leitlinien für die gesetzgeberische und operative Programmplanung festzulegen (Art.68 AEUV).Diese besondere Rolle des Europäischen Rates entspricht der Entwicklung des RFSR aus der bisher intergouvernemental ausgerichteten PJZS. Die Zuständigkeit für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und für den Schutz der inneren Sicherheit liegt deshalb auch weiterhin bei den Mitgliedstaaten und darf durch Maßnahmen der Union nicht tangiert werden (Art.72 AEUV).

Den Mitgliedstaaten steht aus diesem Grunde auch gemäß Art.73 AEUV die Zusammenarbeit in eigener Verantwortung frei. Sie können in eigener Verantwortung Formen der Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den zuständigen Dienststellen ihrer für den Schutz der nationalen Sicherheit verantwortlichen Verwaltung einrichten (Art.73 AEUV).

Zur Gewährleistung von Sicherheit soll ferner die gegenseitige Anerkennung strafrechtlicher Entscheidungen, sowie der Angleichung der strafrechtlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten beitragen. Der Zugang zum Recht wird durch den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher und außergerichtlicher Entscheidungen in Zivilsachen erleichtert (Art.67 Abs.4 AEUV).²Insbesondere um die umfassende Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen

² Zur gegenseitigen Anerkennung im Bereich des Zivilrechts vgl. bereits bisher u.a. die Verordnungen VO Nr. 1346/2000 über das Insolvenzverfahren (ABl. 2000 L 160/1);VO Nr. 1348/2000 über die Übermittlung und Zustellung von Schriftstücken in Zivil- und Handelssachen (ABl. 2000 L 160/37); VO Nr. 44/2001 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (ABl. 2001 L 12/1); VO 1206/2001 über die gerichtliche Zusammenarbeit bei der Beweisaufnahme in Zivil- und Handelssachen (ABl. 2001 L 174/1); VO Nr 2201/2003 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen und in Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung(ABl. 2003 L 338/1) sowie die

Anerkennung zu fördern, kann der Rat auf Vorschlag der Kommission Maßnahmen erlassen, mit denen die Mitgliedstaaten und die Kommission eine objektive und unparteiische Bewertung der Durchführung der Unionpolitik im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts durch die Behörden der Mitgliedstaaten vornehmen (Art.70 AEUV).

Innerhalb des Rates wird gem. Art.71 AEUV ferner ein ständiger Ausschuss gebildet, der sicherstellen soll, dass innerhalb der Union die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit gefördert und verstärkt wird. Hierzu fördert er die Koordinierung der Maßnahmen der zuständigen mitgliedstaatlichen Behörden (Art.71 AEUV).

Um die Verwaltungszusammenarbeit zwischen den zuständigen Dienststellen der Mitgliedstaaten, sowie die Zusammenarbeit zwischen diesen Dienststellen und der Kommission in diesem Bereich zu gewährleisten, erlässt der Rat auf Grundlage des Art.74 AEUV Maßnahmen. Die gemäß Art.74 AEUV erlassenen Maßnahmen, sowie die in den Bereichen der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen und der polizeilichen Zusammenarbeit vorgesehenen Rechtstakte können, außer auf Initiative der Kommission, auch auf der eines Viertels der Mitgliedstaaten erlassen werden (Art.76 AEUV).

Ausdrücklich erwähnt wird in Art.69 AEUV, dass das Subsidiaritätsprinzip zu achten ist, wofür die nationalen Parlamente bei Gesetzgebungsinitiativen im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen sowie der polizeilichen Zusammenarbeit Sorge zu tragen haben.

3. Die zur Verfügung stehenden Rechtsakte

Im "Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" stehen der Union die grundsätzlichen fünf Rechtsakte zur Verfügung (Art.288 AEUV). Sie werden in dem jeweils hierfür vorgesehenen Rechtssetzungsverfahren erlassen und unterliegen der uneingeschränkten Kontrolle durch den Gerichtshof der Europäischen Union.³ Ausgenommen von seiner Zuständigkeit ist im Rahmen der Bestimmungen des **Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts** gemäß Art.276 AEUV nur die Überprüfung der Gültigkeit oder Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen der Polizei oder anderer Strafverfolgungsbehörden eines Mitgliedstaats oder die Überprüfung der Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit. Allerdings sind nach Art.10 des Protokolls über die Übergangsbestimmungen die bisher geltenden

Richtlinie RL 2003/8 über die Gewährung von Prozesskostenhilfe in grenzüberschreitenden Streitsachen (ABl. 2003 L 26/41).

Zur gegenseitigen Anerkennung im Bereich des Strafrechts vgl. bereits bisher u.a. die Übereinkommen über das vereinfachte Auslieferungsverfahren (ABl. 1995 C 78/2), über die Auslieferung (ABl. 1996 C 313/12), über die Bekämpfung der Bestechung (ABl. 1997C 195/2), über die Rechtshilfe in Strafsachen (ABl. 2000 C 197/3), über den Schutz der Opfer von Straftaten (ABl. 2001 L 82/1), über die Bekämpfung von Kreditkartenbetrug (ABl. 2001 L 149/1) und über den Schutz der Umwelt (ABl. 2003 L 29/55). Vgl. insbesondere auch den in jüngster Zeit vielfach diskutierten Rahmenbeschluss über die Einführung eines Europäischen Haftbefehls, der die bestehenden Auslieferungsabkommen ersetzt (ABl. 2002 L 190/1). Der Rahmenbeschluss wurde im deutschen Recht durch das sog. Europäische Haftbefehlsgesetz (EuHbG) umgesetzt, welches nach Ansicht des BVerfG jedoch gegen Art. 16 Abs. 2 Satz 1 GG verstößt. Der Gesetzgeber habe bei der Umsetzung die verfassungsrechtlichen Anforderungen des qualifizierten Gesetzesvorbehalts aus Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG nicht erfüllt. Darüber hinaus verstoße das Europäische Haftbefehlsgesetz durch den Ausschluss des Rechtswegs gegen die Bewilligung einer Auslieferung in einen Mitgliedstaat der Europäischen Union auch gegen die Rechtsweggarantie aus Art. 19 Abs. 4 GG (BVerfGE 113, 273 ff.).

³ Gemäß Art.35 EUV a.F., sowie Art.68 EGV war dies bisher nicht möglich.

Regeln für die auf der Grundlage des bisherigen Rechts verabschiedeten Rechtsakte noch 5 Jahre lang anwendbar. Die Zuständigkeit des EuGH zur Überprüfung dieser Rechtsakte ist insoweit weiterhin gemäß der vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon bestehenden Regelungen eingeschränkt (s.§10).

III. Grenzkontrollen

Durch die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen wird an diesen zwischen Unionsbürgern und Drittstaatsangehörigen nicht unterschieden, weshalb die Europäisierung des Schutzes der Außengrenzen und die Einrichtung eines integrierten europäischen Grenzschutzsystems erforderlich ist.

Der Art.5 Abs.1 lit.e des Schengener Grenzkodex trägt der sich aus der Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen ergebenden Konsequenz, dass Konzepte der nationalen Sicherheit nicht mehr nur auf die Beeinträchtigung der Interessen des einzelnen Mitgliedstaates abstellen dürfen, sondern auch die Interessen der anderen Mitgliedstaaten einbeziehen müssen, Rechnung. Dem ungeachtet stellen das Ausländerrecht und das öffentliche Recht der Mitgliedstaaten weiterhin zum großen Teil nur auf den Schutz nationaler Rechtsgüter ab.

Auf dem Weg zu einem europäischen Grenzschutzkonzept sind vor allem bei den Grenzkontrollen mit dem Schengener Durchführungsübereinkommen und dem Übergang zu einheitlichen Regeln über die Kontrolle der Außengrenzen, die im Schengener Grenzkodex (2006) kodifiziert worden sind, Fortschritte gemacht worden. Kernelemente der schnell wachsenden Europäisierung der Kontrollen der Außengrenzen sind die europäische Grenzschutzagentur FRONTEX und die Rapid Border Intervention Teams (RABITS), die eine technischen gegenseitige Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Kontrolle der Außengrenzen ermöglichen.⁴

FRONTEX koordiniert die operative Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich des Schutzes der Außengrenzen, unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Ausbildung von nationalen Grenzschutzbeamten und legt unter anderen gemeinsame Ausbildungsnormen fest, erstellt Risikoanalysen und leistet die erforderliche Unterstützung für die Organisation gemeinsamer Rückführungsaktionen der Mitgliedstaaten.

Rapid Border Intervention Teams (RABITS) sind Spezialeinheiten der EU, die die nationalen Asyl-, Einwanderungs- und Grenzkontrollbehörden der Mitgliedsstaaten unterstützen sollen und die aufgrund einer EU-Verordnung vor allem in Reaktion auf massive Probleme bei der Bewältigung der Flüchtlingsströme aus Nordafrika, die über das Mittelmeer nach Südeuropa gelangen, geschaffen wurden.⁵

⁴VO 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 (ABl. L 349 vom 25.11.2004), <http://eurlex.europa.eu/Notice.do?val=391764:cs&lang=de&list=391764:cs,&pos=1&page=1&nbl=1&pgs=10&hwords=European%20Agency%20for%20the%20Management%20of%20Operational%20Cooperation%20at%20the%20External%20Borders~>.

⁵ **Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 über einen Mechanismus zur Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke und zur**

Ferner bestehen auch gemeinsame Regeln über die Visumserteilung und es gibt Tendenzen dahingehend, dass zunehmend öffentliche Verwaltungsakte grenzüberschreitende Wirkung entfalten.⁶

Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates hinsichtlich dieses Mechanismus und der Regelung der Aufgaben und Befugnisse von abgestellten Beamten.

⁶ z.B. RL 2001/40/EG über die gegenseitige Anerkennung von Ausweisungsentscheidungen.

IV. Asyl, subsidiärer Schutz und vorübergehender Schutz

Die durch die Verträge gewährten Freiheiten sollen nicht das ausschließliche Vorrecht der Unionsbürger bleiben. Auch denjenigen, die sich aus berechtigten Gründen im Gebiet der Europäischen Union aufhalten, sollen an ihnen teilhaben können. Die Integration von Drittstaatsangehörigen ist deshalb eines der Ziele, das die Union verfolgt.

Mit dem neu eingeführten Art.78 II a AEUV hat es sich die Union zum Ziel gemacht, einen in der ganzen Union gültigen einheitlichen Asylstatus für Drittstaatsangehörige als Teil eines gemeinsamen europäischen Asylsystems zu schaffen.

Ferner hat der Europäische Rat im Dezember 2009 das „Stockholmer Programm“ beschlossen, welches ein Gerüst für Maßnahmen der Union auf den Gebieten Unionsbürgerschaft, Justiz, Sicherheit, Asyl und Einwanderung für die kommenden fünf Jahre bilden soll.⁷

Bisher sind die Themenbereiche Asyl und der Einwanderung kaum als eine europäische Materie in das Bewusstsein der Bevölkerung der Mitgliedstaaten getreten.

Es bestehen heute mit den Richtlinien über den vorübergehenden Schutz, über die Anerkennung von Asylsuchenden als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention oder zum subsidiären Schutz Berechtigter (Qualifikationsrichtlinie)⁸ und der Asylverfahrensrichtlinie⁹ schon Eckpfeiler für eine europäische Asylrechtsharmonisierung.

Bei der bisherigen Richtlinienumsetzung haben sich allerdings vielfältige Probleme ergeben und es sind viele potentielle Umsetzungsdefizite erkennbar. Zurück zu führen ist dies auf eine seit vielen Jahrzehnten geübter unterschiedlicher Praxis des internationalen Flüchtlingsrechts und eines nicht selten unterschiedlichen Grundverständnisses der Ziele einer Asylpolitik.

Die Kommission hat nunmehr bereits eine Reihe von Richtlinienvorschlägen unterbreitet, die zu einer Vollharmonisierung des materiellen Asylrechts und Asylverfahrensrechts führen und somit das Ziel einer gemeinsamen europäischen Asylpolitik verwirklichen sollen.

Allerdings wird auch ein einheitliches europäisches Asylsystem nichts an der Kompetenz der Mitgliedstaaten zur Durchführung des Verfahrens und zur Aufnahme von Asylsuchenden ändern. Problematisch an der heutigen Situation ist, dass häufig eine unüberblickbare Gemengelage zwischen Asylverfahren und nationalen Verfahren besteht.

V. Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen

EU- Gesetzgebung: Verordnung (EG) Nr. 1393/2007 des Europäischen Parlaments und Rates v. 13. 11. 2007 über die Zustellung gerichtlicher und außergerichtlicher in Zivil- und Handelssachen in den Mitgliedsstaaten

⁷Stockholmer Programm, abrufbar unter : http://ec.europa.eu/justice_home/news/intro/doc/stockholm_program_en.pdf

⁸ Richtlinie 2004/83/EG vom 29.4.2004, AB1 2004 L 304,12.

⁹ Richtlinie 2005/85/EG vom 1.12.2005, AB1 2005 L 326,13.

(„Zustellung von Schriftstücken“) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1348/2000 des Rates, ABIEU Nr. L 324 v. 10. 12. 2007;
 Verordnung (EG) Nr. 1206/2001 des Rates v. 28. 5. 2001 über die Zusammenarbeit zwischen den Gerichten der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Beweisaufnahme in Zivil- und Handelssachen, ABIEG Nr. L 174 v. 27. 6. 2001;
 Verordnung (EG) Nr. 805/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 21. 4. 2004 zur Einführung eines europäischen Vollstreckungstitels für unbestrittene Forderungen, ABIEU Nr. L 143 v. 30. 4. 2004;
 Verordnung (EG) Nr. 44/2001 des Rates v. 22. 12. 2000 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Zivil- und Handelssachen, ABIEG Nr. L 12 v. 16. 1. 2001;
 Verordnung (EG) Nr. 1896/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 12. 12. 2006 zur Einführung eines Europäischen Mahnverfahrens, ABIEG Nr. L 399 v. 30. 12. 2006;
 Verordnung (EG) Nr. 593/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17. 6. 2008 über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht („Rom I“), ABIEU Nr. L 177 v. 4. 7. 2008, S.6;
 Verordnung (EG) Nr. 861/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 11. 7. 2007 zur Einführung eines europäischen Verfahrens für geringe Forderungen, ABIEU Nr. L 199 v. 31. 7. 2007, S. 1;
 Verordnung (EG) Nr. 864/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 11. 7. 2007 über das auf außervertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht („Rom II“), ABIEU Nr. L 199 v. 31. 7. 2007, S. 40

Es ist elementarer Bestandteil eines funktionsfähigen Binnenmarkts, dass die Möglichkeit besteht, grenzüberschreitend einen wirksamen Rechtsschutz zu erlangen und entsprechende Titel zu vollstrecken. Im Art.81 AEUV sind deshalb Regelungen über die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen mit grenzüberschreitendem Bezug enthalten.

Gemäß Art.81 Abs.1 S.1 AEUV beruht die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher und außergerichtlicher Entscheidungen. Die Union kann vor allem in den Bereichen des Verfahrens- und Kollisionsrecht Maßnahmen erlassen, um die justizielle Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten sicherzustellen. Insbesondere, wenn es für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts erforderlich ist (Art.81 Abs.2 AEUV), hat die EU außerdem die Kompetenz zum Erlass von Maßnahmen zur Rechtsangleichung (Art.81 Abs.1 S.2 AEUV).

Im **ordentlichen Gesetzgebungsverfahren** können der Rat und das Europäische Parlament erlassen:

- Die erforderlichen Maßnahmen, um die Anerkennung von gerichtlichen und außergerichtlichen Entscheidungen sicherzustellen (Art.81 Abs.2 Buchstabe a)AEUV) ,
- zur Sicherstellung der grenzüberschreitenden Zustellung gerichtlicher und außergerichtlicher Schriftstücke (Art.81 Abs.2 Buchstabe b) AEUV) ,
- Maßnahmen zur Vereinbarkeit der in den Mitgliedstaaten geltenden Kollisionsnormen und Vorschriften zur Vermeidung von Kompetenzkonflikten (Art.81 Abs.2 Buchstabe c) AEUV) ,
- Maßnahmen zur Zusammenarbeit bei der Erhebung von Beweismitteln sowie zur Sicherstellung eines effektiven Zugangs zum Recht (Art.81 Abs.2 Buchstabe d) und e)AEUV) ,
- zur Beseitigung von Hindernissen für die reibungslosen Abwicklung von Zivilverfahren (Art.81 Abs.2 Buchstabe f)AEUV),
- und zur Entwicklung von alternativen Streitbeilegungsmethoden und zur Förderung der Weiterbildung von Richtern und Justizbediensteten (Art.81 Abs.2 Buchstaben g) und h)).

Maßnahmen zum Familienrecht mit grenzüberschreitenden Bezügen (Art.81 Abs.3 UAbs.1 AEUV) müssen dahingegen in einem **besonderen Gesetzgebungsverfahren** (einstimmig im Rat, nach Anhörung des EP) erlassen werden. Allerdings kann der Rat auf Vorschlag der Kommission einen

Beschluss erlassen, nach dem für bestimmte Aspekte des Familienrechts mit grenzüberschreitenden Bezügen Rechtsakte vorgesehen werden können, die im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden (Übergangsklausel, Art. 81 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV).

VI. Polizeiliche Zusammenarbeit und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen

Die Mittel zur europaweiten Sicherheitswahrung sind die Polizeikooperation und die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen.

1. Die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen

a. Rechtsangleichung und gegenseitige Anerkennung

Die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen in der Union beruht, wie auch die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen, gemäß Art. 82 Abs. 1 AEUV auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen und umfasst die Angleichung der strafrechtlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für bestimmte Kriminalitätsbereiche nach den Vorgaben des Art. 83 AEUV und der in Art. 82 Abs. 2 AEUV aufgeführten Strafverfahrensaspekte.

Im **ordentlichen Gesetzgebungsverfahren** können das Europäische Parlament und der Rat erlassen:

- Maßnahmen zur Sicherstellung der Anerkennung von gerichtlichen Urteilen und Entscheidungen in der gesamten Union (Art. 82 Abs. 1 UAbs. 2 Buchstabe a) AEUV),
- Maßnahmen zur Verhinderung und Beilegung von Kompetenzkonflikten zwischen den Mitgliedstaaten (Art. 82 Abs. 1 UAbs. 2 Buchstabe b) AEUV),
- Maßnahmen um die Weiterbildung von Richtern und Staatsanwälten sowie Justizbediensteten zu fördern (Art. 82 Abs. 1 UAbs. 2 Buchstabe c) AEUV),
- Maßnahmen um die Zusammenarbeit zwischen den Justizbehörden oder entsprechenden Behörden der Mitgliedstaaten im Rahmen der Strafverfolgung sowie des Vollzugs und der Vollstreckung von Entscheidungen zu erleichtern (Art. 82 Abs. 1 UAbs. 2 Buchstabe d) AEUV).

Ferner können durch Richtlinien Mindestvorschriften im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren für bestimmte **Aspekte des Strafverfahrens** und für **bestimmte Kriminalitätsbereiche** mit grenzüberschreitenden Dimensionen festgelegt werden (Art. 82 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV, Art. 83 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV).

Die Mindestvorschriften für bestimmte Kriminalitätsbereiche können hierbei nicht nur Straftatbestände, sondern auch strafrechtliche Rechtsfolgen erfassen (Art. 83 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV). Die erfassten Kriminalitätsbereiche sind: Terrorismus, Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern, illegaler Drogenhandel, illegaler Waffenhandel, Geldwäsche, Korruption, Fälschung von Zahlungsmitteln, Computerkriminalität und organisierte Kriminalität (Art. 83 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV).

Die Aspekte des Strafverfahrens betreffen die Zulässigkeit von Beweismitteln, die Rechte des Einzelnen im Strafverfahren sowie die Rechte der Opfer von Straftaten (Art. 82 Abs. 2 UAbs. 2 Buchstabe a)-c) AEUV).

Allerdings hat der Rat die Befugnis durch einen einstimmigen Beschluss mit Zustimmung des EP, sowohl die genannten Aspekte des Strafverfahrens als auch die genannten Kriminalitätsbereiche noch um weitere zu ergänzen (Art.82 Abs.2 UAbs.2 Buchstabe d) AEUV, Art.83 Abs.1 UAbs.3 AEUV). Der Erlass solcher Mindestvorschriften hindert die Mitgliedstaaten allerdings nicht daran, ein höheres Schutzniveau für den Einzelnen beizubehalten oder einzuführen (Art.82 Abs.2 UAbs.3 AEUV). Ferner können auf einem Gebiet, auf dem Harmonisierungsmaßnahmen erfolgt sind, durch Richtlinien Mindestvorschriften festgelegt werden, die sowohl Straftaten als auch Strafen umfassen können (Art.83 Abs.2 S.1 AEUV). Diese Richtlinien werden gemäß dem gleichen Gesetzgebungsverfahren wie die betreffende Harmonisierungsmaßnahmen erlassen, wobei das Initiativrecht neben der Kommission auch einem Viertel der Mitgliedstaaten zukommt (Art.83 Abs.2 Satz2 AEUV i.V.m. Art.76 AEUV). Wenn ein Mitglied des Rates der Auffassung ist, dass der Entwurf einer Richtlinie, die Mindestvorschriften festlegt, grundlegende Aspekte seiner Strafrechtsordnung berühren würde, so kann es beantragen, dass der Europäische Rat mit dem Entwurf befasst wird (sog. suspensives Veto, Art.82 Abs.3 AEUV, Art.83 Abs.3 AEUV). Wenn der Europäische Rat Einvernehmen erzielt, kann der Entwurf nach einer Aussprache an der Rat zurückverwiesen werden, ansonsten ist der Weg zu einer verstärkten Zusammenarbeit eröffnet (Art.82 Abs.3 UAbs.1,2 AEUV, Art.83 Abs.3 UAbs.1,2 AEUV).¹⁰

b. Eurojust

Eurojust hat den Auftrag, die Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden, die für die Ermittlung und Verfolgung von schwerer Kriminalität zuständig sind, zu unterstützen und zu verstärken (Art.85 Abs.1 UAbs.1 AEUV). Diesen Auftrag hat Eurojust allerdings nur, wenn mindestens zwei Mitgliedstaaten betroffen sind, oder eine Verfolgung auf gemeinsamer Grundlage erforderlich ist. Bei der Erfüllung seines Auftrags stützt sich Eurojust auf die von den Behörden der Mitgliedstaaten und von Europol durchgeführten Operationen und gelieferten Informationen (Art.85 Abs.1 UAbs.1 AEUV). Das Europäische Parlament und der Rat haben gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen den Aufbau, die Arbeitsweise, den Tätigkeitsbereich und die Aufgaben festzulegen (Art.85 Abs.1 UAbs.2 AEUV). Art.85 Abs.1 UAbs.2 AEUV enthält eine Aufzählung von Aufgaben, die dazu gehören können. Besonders hervorzuheben ist hierbei, dass Eurojust strafrechtliche Ermittlungsmaßnahmen einleiten, sowie den Vorschlag zur Einleitung von strafrechtlichen Verfolgungsmaßnahmen machen kann, die dann von den zuständigen nationalen Behörden durchgeführt und vom Eurojust koordiniert werden (Art.85 Abs.1 UAbs.2 Buchstabe a) und b) AEUV).

c. Europäische Staatsanwaltschaft

Der Rat hat durch den Vertrag von Lissabon die Möglichkeit bekommen, gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnung eine europäische Staatsanwaltschaft zur Bekämpfung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union einzusetzen (Art.86 Abs.1 UAbs.1 S.1

¹⁰ Verstärkte Zusammenarbeit, siehe Art.20 Abs.4 EUV und Art.326ff. AEUV.

AEUV). Die Hauptaufgabe der Europäischen Staatsanwaltschaft liegt im Schutz der finanziellen Interessen der Union. Zur Erfüllung dieser Aufgabe soll sie, gegebenenfalls auch in Verbindung mit Europol, die strafrechtliche Untersuchung, Verfolgung und Anklageerhebung bei Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union vornehmen. Insoweit soll sie vor den zuständigen Gerichten der Mitgliedstaaten die Aufgaben der Staatsanwaltschaft bei den Straftaten wahrnehmen, die in der Verordnung zur Einrichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft näher geregelt werden müssen (Art.86 Abs.2 Satz 1 i.V.m. Art.86 Abs.1 AEUV). Im AEUV ist außerdem vorgesehen, dass ihre Zuständigkeit durch einen Beschluss des Europäischen Rates auch auf die Bekämpfungen schwerer Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension ausgedehnt werden kann (Art.86 Abs.4 AEUV).

2. Polizeiliche Zusammenarbeit

Gemäß Art.87 Abs.1 AEUV entwickelt die Union eine polizeiliche Zusammenarbeit zwischen allen zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, einschließlich der Polizei, des Zolls und anderen zur Verhütung oder Aufdeckung von Straftaten sowie entsprechenden Ermittlungen spezialisierten Strafverfolgungsbehörden (Art.87 Abs.1 AEUV). Für diesen Zweck können Rat und EP im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren bestimmte Maßnahmen erlassen, die im Art.87 Abs.2 AEUV aufgeführt sind. Allerdings dürfen Maßnahmen, die die operative Zusammenarbeit zwischen den in Art.87 Abs.1 AEUV genannten Behörden betreffen, nur durch den Rat in einem einstimmigen Beschluss nach Anhörung des EP (besonderen Gesetzgebungsverfahren) erlassen werden (Art.87 Abs.3 S.1 AEUV).

Das bereits im Jahre 1995 durch Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten errichtet **Europäische Polizeiamt (Europol)** wird als rechtlich eigenständige Strafverfolgungs- und Polizeibehörde der Union tätig.¹¹ Gemäß seines Auftrags, hat Europol die Tätigkeit der Polizeibehörden und der anderen Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten sowie deren Zusammenarbeit bei der Verhütung und Bekämpfung der zwei oder mehr Mitgliedstaaten betreffenden schweren Kriminalität, des Terrorismus und der Kriminalitätsformen, die ein gemeinsames Interesse verletzen, das Gegenstand einer Politik der Union ist, zu unterstützen und zu verstärken (Art.88 Abs.1 AEUV).

Der Aufbau von Europol, die Arbeitsweise, der Tätigkeitsbereich und die genaue Aufgabenzuweisung werden im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren von Rat und EP festgelegt (Art.88 Abs.2 UAbs.1 AEUV). Künftig können Europol auch operative Maßnahmen, neben der Koordinierung, Organisation und Durchführung von Ermittlungen zugewiesen werden (Art.88 Abs.2 UAbs.1 Buchstabe b) AEUV). Die in Art.88 Abs.2 UAbs.1 Buchstabe b) AEUV benannten Maßnahmen werden von Europol gemeinsam mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten oder im Rahmen gemeinsamer Ermittlungsgruppen durchgeführt, wobei sie gegebenenfalls von Eurojust unterstützt werden. Allerdings dürfen operative Maßnahmen nur in Verbindung und in Absprache mit den Behörden der Mitgliedstaaten oder den Mitgliedstaaten ergriffen werden, deren Hoheitsgebiet betroffen ist (Art.88

¹¹ ABl.1995 C 316/1, S.93.

Abs.3 Satz 3 AEUV).Den zuständigen einzelstaatlichen Behörden bleibt es hierbei ausschließlich vorbehalten, Zwangsmaßnahmen anzuwenden(Art.88 Abs.3 S.2 AEUV). Der Rat legt in einem besonderen Gesetzgebungsverfahren fest, unter welchen Bedingungen und bei der Beachtung welcher Grenzen eine mitgliedstaatliche Behörde im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates tätig werden darf (Art.89 AEUV).

(Stand: April 2012)