

Prof. Dr. Klaus-Dieter Borchardt
Das ABC des Rechts der Europäischen Union



Amt für Veröffentlichungen



Seit 1987 Beamter der Institutionen der Europäischen Union, war **Dr. Klaus-Dieter Borchardt** von 2004 bis 2010 zunächst stellvertretender Kabinettschef, anschließend Kabinettschef der Kommissarin für Landwirtschaft. Er ist außerdem Honorarprofessor an der Universität Würzburg, wo er seit 2001 Europarecht lehrt.

Das ABC des Rechts der Europäischen Union

von Prof. Dr. Klaus-Dieter Borchardt

Der Inhalt dieser Veröffentlichung spiegelt nicht unbedingt die offizielle Meinung der Europäischen Union wider. Für die in ihr wiedergegebenen Informationen und Ansichten trägt der Autor die alleinige Verantwortung.

Bildnachweise

Nachstehend sind der Aufbewahrungsort der abgebildeten Fotografien und/oder die verwendete Quelle sowie die Inhaber der Rechte aufgeführt.

Es wurden alle denkbaren Anstrengungen unternommen, um die Inhaber der Rechte an den abgebildeten Illustrationen und Fotografien ausfindig zu machen. Fragen richten Sie bitte an den Herausgeber:

Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union
2, rue Mercier
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

Seiten 8, 20, 33, 38, 55, 77, 102 und 128: Mediathek der Europäischen Kommission, Brüssel
© Europäische Union, 2010

**Europe Direct soll Ihnen helfen, Antworten auf Ihre Fragen
zur Europäischen Union zu finden**

Gebührenfreie Telefonnummer (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*): Einige Mobilfunkanbieter gewähren keinen Zugang zu 00 800-Nummern oder berechnen eine Gebühr.

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet, Server Europa (<http://europa.eu>).

Bibliografische Daten befinden sich am Ende der Veröffentlichung.

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2010

ISBN 978-92-78-40524-3

doi:10.2830/13418

© Europäische Union, 2010

Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Printed in Germany

GEDRUCKT AUF CHLORFREI GEBLEICHTEM PAPIER

HINWEIS AN DEN LESER

Die vorliegende Veröffentlichung *Das ABC des Rechts der Europäischen Union* trägt den durch den Vertrag von Lissabon vorgenommenen Änderungen Rechnung. Mit Ausnahme bestimmter Zitate oder von Stellen, in denen der historische Kontext etwas anderes erfordert, stammen die zitierten Artikel aus den konsolidierten Fassungen der europäischen Verträge (*Amtsblatt der Europäischen Union* C 83 vom 30. März 2010). Stand der Veröffentlichung ist März 2010.

Inhalt

007 VORWORT

**009 VON PARIS NACH LISSABON ÜBER ROM, MAASTRICHT,
AMSTERDAM UND NIZZA**

021 DIE GRUNDWERTE DER EUROPÄISCHEN UNION

023 Die EU als Garant des Friedens

023 Einheit und Gleichheit als Leitmotive

024 Die Grundfreiheiten

025 Das Prinzip der Solidarität

025 Die Achtung der nationalen Identität

025 Das Verlangen nach Sicherheit

026 Die Grundrechte

031 DIE „VERFASSUNG“ DER EUROPÄISCHEN UNION

031 Die Rechtsnatur der EU

036 Die Aufgaben der EU

042 Die Befugnisse der EU

047 Die Institutionen der EU

050 Organe: Europäisches Parlament – Europäischer Rat – Rat –
Europäische Kommission – Gerichtshof der Europäischen Union –
Europäische Zentralbank – Rechnungshof

083 Beratende Einrichtungen:
Wirtschafts- und Sozialausschuss – Ausschuss der Regionen

086 Europäische Investitionsbank

089 DIE RECHTSORDNUNG DER EUROPÄISCHEN UNION

**089 Die EU als eine Schöpfung des Rechts und eine Gemeinschaft durch
das Recht**

090 Die Rechtsquellen des Unionsrechts

091 Die Gründungsverträge der EU als primäres Unionsrecht – Die Rechtsakte
der EU als sekundäres Unionsrecht – Völkerrechtliche Abkommen der EU
– Allgemeine Rechtsgrundsätze – Gewohnheitsrecht – Absprachen und
Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten der EU

- 097 Das Handlungsinstrumentarium der EU**
- 099** Verordnungen – Richtlinien – Beschlüsse – Empfehlungen und
Stellungnahmen – Entschließungen, Erklärungen und Aktionsprogramme –
Veröffentlichung und Bekanntgabe
- 109 Das Rechtsetzungsverfahren in der EU**
- 110** Ordentliches Gesetzgebungsverfahren – Zustimmungsverfahren –
Einfaches Verfahren
- 115 Das Rechtsschutzsystem der EU**
- 116** Vertragsverletzungsverfahren – Nichtigkeitsklage – Untätigkeitsklage –
Schadensersatzklage – Beamtenklagen – Unionspatentrechtsstreitigkeiten –
Rechtsmittelverfahren – Vorläufiger Rechtsschutz –
Vorabentscheidungsverfahren
- 124 Die Haftung der Mitgliedstaaten für Verletzungen des Unionsrechts**
- 125** Haftung wegen normativen Handelns oder Unterlassens der
Mitgliedstaaten – Haftung wegen Verletzung des Unionsrechts durch die
richterliche Gewalt
- 129 DIE EINORDNUNG DES UNIONSRECHTS
IM GESAMTSYSTEM DES RECHTS**
- 129 Die Eigenständigkeit der Rechtsordnung der EU**
- 130 Das Zusammenwirken von Unionsrecht und nationalem Recht**
- 132 Kollision zwischen Unionsrecht und nationalem Recht**
- 133** Die unmittelbare Anwendbarkeit des Unionsrechts im nationalen
Recht – Der Vorrang des Unionsrechts vor nationalem Recht – Die
unionsrechtskonforme Auslegung des nationalen Rechts
- 141 SCHLUSSBETRACHTUNG**
- 142 ANHANG**

Vorwort

Die von der Europäischen Union getragene Rechtsordnung ist heute bereits zu einem festen Bestandteil unserer politischen und gesellschaftlichen Wirklichkeit geworden. Auf der Grundlage der Unionsverträge werden jedes Jahr Tausende von Entscheidungen getroffen, die die Wirklichkeit der Mitgliedstaaten der EU und ihrer Bürger entscheidend mitgestalten. Der Einzelne ist längst nicht mehr nur Bürger seines Landes, seiner Stadt oder seiner Gemeinde, sondern eben auch Unionsbürger. Nicht zuletzt deshalb ist es von großer Wichtigkeit, dass die Unionsbürger über die auch ihr tägliches Leben betreffende Rechtsordnung informiert sind. Die Gesamtkonstruktion der EU und ihrer Rechtsordnung erschließt sich allerdings nicht leicht dem Verständnis der Bürger. Zum Teil liegt dies schon an den Vertragstexten selbst, die häufig wenig übersichtlich und in ihrer Tragweite nicht leicht zu überschauen sind. Hinzu kommt, dass viele Begriffe, mit denen die Verträge der neuen Sachverhalte Herr zu werden suchen, ungewohnt sind. Im Folgenden soll nun versucht werden, die Konstruktion der EU sowie die tragenden Säulen der europäischen Rechtsordnung zu veranschaulichen und so das Verständnisdefizit der Unionsbürger verringern zu helfen.



7. Mai 1948, Den Haag

Herzlicher Empfang für Winston Churchill beim Kongress der europäischen Einigungsbewegung. Der ehemalige britische Premierminister, zu diesem Zeitpunkt Oppositionsführer, leitet die Eröffnungsveranstaltung zum Europa-Kongress. Am 19. September 1946 hatte er in seiner berühmten Rede in Zürich zur Einigung Europas aufgerufen.

Von Paris nach Lissabon über Rom, Maastricht, Amsterdam und Nizza

Noch bis kurz nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs entwickelte sich unser staatliches und politisches Leben fast vollständig auf der Grundlage nationaler Verfassungen und Gesetze. Diese stellten in unseren demokratischen Staaten diejenigen Verhaltensregeln auf, die für die Bürger, die Parteien, aber auch für den Staat und seine Organe verbindlich waren. Erst der völlige Zusammenbruch Europas sowie der wirtschaftliche und politische Verfall des alten Kontinents schufen die Voraussetzungen für einen Neubeginn und gaben der Idee einer neuen europäischen Ordnung neuen Aufschwung.

In ihrer Gesamtheit bieten die europäischen Einigungsbemühungen der Nachkriegszeit ein verwirrendes Bild zahlreicher, komplizierter und nur schwer überschaubarer Organisationen. So existieren nebeneinander und ohne rechte Verbindung zueinander die OECD (Organization for Economic Cooperation and Development = Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung), die WEU (Westeuropäische Union), die NATO (North Atlantic Treaty Organisation = Nordatlantikpakt), der Europarat und die Europäische Union. Die Zahl der Mitgliedstaaten schwankt bei diesen verschiedenen Organisationen zwischen zehn (WEU) und 47 (Europarat).

Diese Vielfalt europäischer Gebilde gewinnt erst dann eine Struktur, wenn man sich vergegenwärtigt, welche konkreten Zielsetzungen sich hinter diesen Organisationen verbergen. Sie lassen sich in drei große Gruppen einteilen:

ERSTE GRUPPE: DIE EUROPÄISCH-ATLANTISCHEN ORGANISATIONEN

Die europäisch-atlantischen Organisationen sind aus der nach dem Zweiten Weltkrieg entstandenen Verbundenheit der Vereinigten Staaten von Amerika mit Europa hervorgegangen. So war es kein Zufall, dass die erste europäische Organisation der Nachkriegszeit, die im Jahre 1948 gegründete *OEEC*

(*Organization for European Economic Cooperation* = Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit), auf eine Initiative der Vereinigten Staaten zurückgeht. Deren damaliger Außenminister George Marshall forderte 1947 die Staaten Europas auf, ihre Anstrengungen für den wirtschaftlichen Wiederaufbau zu vereinen. Hierfür sagte er die Unterstützung der USA zu, die sich im „Marshallplan“ verwirklichte und die Grundlage für den schnellen Wiederaufbau Westeuropas bildete. Das Hauptanliegen der OEEC bestand zunächst in der Liberalisierung des Handels zwischen den Staaten. Als ergänzende Zielsetzung wurde 1960, dem Beitrittsjahr der USA und Kanadas, die Wirtschaftsförderung in der Dritten Welt durch Entwicklungshilfe festgeschrieben; aus der OEEC wurde die OECD (*Organisation for Economic Cooperation and Development*).

Der OEEC folgte im Jahre 1949 als militärischer Pakt mit den Vereinigten Staaten und Kanada die *NATO*. Zur Stärkung der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit zwischen den europäischen Staaten wurde im Jahre 1954 die *Westeuropäische Union (WEU)* gegründet. Sie ist aus dem bereits zwischen Belgien, Frankreich, Luxemburg, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich bestehenden Brüsseler Pakt unter Beitritt der Bundesrepublik Deutschland und Italiens hervorgegangen. Inzwischen sind auch Griechenland, Spanien und Portugal der WEU beigetreten. Die WEU markierte 1954 den Anfang der Entwicklung einer Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Europa. Ihre Rolle wurde jedoch nicht ausgebaut, da die meisten ihrer Kompetenzen an andere internationale Institutionen, insbesondere die NATO, den Europarat und die EU, übertragen wurden. Bei der WEU verblieben ist die Aufgabe der kollektiven Verteidigung, deren Übertragung auf die EU noch nicht vorgenommen wurde.

ZWEITE GRUPPE: EUROPARAT UND OSZE

Für die zweite Gruppe europäischer Organisationen ist kennzeichnend, dass sie ihrer Struktur nach so aufgebaut sind, dass möglichst vielen Staaten die Mitwirkung in ihnen ermöglicht wird. Dabei wurde bewusst in Kauf genommen, dass diese Organisationen über die *traditionelle zwischenstaatliche Zusammenarbeit* nicht hinauskommen.

Zu diesen Organisationen gehört der am 5. Mai 1949 als politische Organisation gegründete *Europarat*. Im Statut des Europarats gibt es weder einen

Hinweis auf das Streben nach einer Föderation oder Union noch sieht es die Übertragung oder Zusammenlegung von Teilen der nationalen Souveränität vor. Die Entscheidungen werden im Europarat in allen wesentlichen Fragen nach dem Grundsatz der Einstimmigkeit getroffen. Jeder Staat kann demnach durch ein Veto das Zustandekommen von Beschlüssen verhindern, eine Regelung, wie sie auch für den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (UNO) besteht. Damit bleibt der Europarat in seiner Konstruktion ein Organ internationaler Zusammenarbeit. Im Rahmen des Europarats wurden *zahlreiche Konventionen* auf dem Gebiet der Wirtschaft, der Kultur, der Sozialpolitik und des Rechts geschlossen. Die bedeutendste und zugleich auch bekannteste ist die *Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten* vom 4. November 1950 (EMRK = Europäische Menschenrechtskonvention). Mit ihr wurde für die Mitgliedstaaten nicht nur ein praktisch bedeutsamer Mindeststandard für die Wahrung der Menschenrechte geschaffen, sondern auch ein Rechtsschutzsystem verankert, das es den durch die Konvention in Straßburg eingerichteten Organen, der Europäischen Kommission für Menschenrechte und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, erlaubt, im Rahmen der Konvention Menschenrechtsverletzungen in den Mitgliedstaaten zu verurteilen.

Zu dieser Gruppe gehört weiterhin die *Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)*, die im Jahre 1994 gegründet wurde und aus der „Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ hervorgegangen ist. Die OSZE ist den Grundsätzen und Zielen verpflichtet, wie sie in der Helsinki-Akte von 1975 und der Pariser Charta von 1990 niedergelegt sind. Dazu gehört neben der Förderung vertrauensbildender Maßnahmen zwischen den europäischen Staaten auch die Schaffung eines „Sicherheitsnetzes“, das die Beilegung von Konflikten mit friedlichen Mitteln ermöglichen soll. Wie die Erfahrungen der jüngsten Vergangenheit gezeigt haben, bleibt gerade auf diesem Gebiet auch in Europa noch sehr viel zu tun.

Dritte Gruppe: Europäische Union

Die dritte Gruppe der europäischen Organisationen bildet die Europäische Union. Das gegenüber den herkömmlichen internationalen Staatenverbindungen grundlegend Neue der EU besteht darin, dass die Mitgliedstaaten zugunsten der EU auf Teile ihrer Souveränität verzichten und die Union mit eigenen, von den Mitgliedstaaten unabhängigen Machtbefugnissen ausge-

statten haben. In Ausübung dieser Befugnisse ist die EU in der Lage, europäische Hoheitsakte zu erlassen, die in ihren Wirkungen den staatlichen gleichkommen.

Den Grundstein zur Bildung der EU legte der damalige französische Außenminister Robert Schuman mit seiner *Erklärung vom 9. Mai 1950*, in der er den von ihm und Jean Monnet entwickelten Plan vorstellte, die europäische Kohle- und Stahlindustrie in einer Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl zu vereinigen. Damit sollte gleichsam eine historische Initiative für ein „organisiertes und lebendiges Europa“ gesetzt werden, das für die „Zivilisation unerlässlich“ ist und ohne das der „Friede der Welt nicht gewahrt werden“ kann. Der „Schuman-Plan“ wurde mit Abschluss des Gründungsvertrages der *Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS = Montanunion)* durch die sechs Gründerstaaten (Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande) am 18. April 1951 in Paris („Pariser Vertrag“) und seinem Inkrafttreten am 23. Juli 1952 schließlich Realität. Diese Gemeinschaft war auf 50 Jahre geschlossen und ist mit dem Auslaufen ihres Gründungsvertrages am 23. Juli 2002 in die Europäische Gemeinschaft „integriert“ worden. Im Anschluss daran wurden durch dieselben Staaten einige Jahre später durch die Verträge von Rom vom 25. März 1957 („Römische Verträge“) die *Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG)* und die *Europäische Atomgemeinschaft (EAG oder Euratom)* geschaffen, die mit dem Inkrafttreten der Verträge am 1. Januar 1958 ihre Tätigkeiten begannen.

Die Gründung der Europäischen Union (EU) durch den *Vertrag von Maastricht* eröffnete eine neue Etappe auf dem Weg zur politischen Einigung Europas. Dieser Vertrag, der bereits am 7. Februar 1992 in Maastricht unterzeichnet, aber wegen einiger Hindernisse im Ratifizierungsverfahren (Zustimmung der dänischen Bevölkerung erst in einem zweiten Referendum; Verfassungsklage in Deutschland gegen die parlamentarische Zustimmung zum Vertrag) erst am 1. November 1993 in Kraft treten konnte, bezeichnet sich selbst als „eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“. Er beinhaltet den Gründungsakt der Europäischen Union, ohne diese allerdings selbst zu vollenden. Es ist ein erster Teilschritt auf dem Weg hin zu einer endgültigen europäischen Verfassungsordnung.

Eine erste Weiterentwicklung der EU wurde mit den Verträgen von *Amsterdam* und *Nizza* erreicht, die am 1. Mai 1999 bzw. am 1. Februar 2003

in Kraft getreten sind. Der Zweck dieser Vertragsreformen war es, der EU auch in einer von 15 auf 27 oder mehr Mitgliedstaaten erweiterten Union ihre Handlungsfähigkeit zu erhalten. Die beiden Verträge führten deshalb in erster Linie zu institutionellen Reformen, und im Vergleich zu vorangegangenen Reformrunden blieb der politische Wille zur Vertiefung der europäischen Integration vergleichsweise schwach.

Die dadurch vielfach hervorgerufene Kritik gab Anstoß zur Einleitung einer Debatte über die Zukunft der EU und ihrer institutionellen Ausgestaltung. Diese mündete in die Annahme einer *Erklärung zur Zukunft der Europäischen Union* durch die Staats- und Regierungschefs am 5. Dezember 2001 im belgischen Laeken. Darin verpflichtete sich die EU, demokratischer, transparenter und effizienter zu werden und den Weg zu einer Verfassung zu eröffnen. Als ein erster Schritt zur Umsetzung dieser Zielvorgabe wurde die Ausarbeitung einer Europäischen Verfassung in die Hände eines Konvents zur Zukunft Europas gelegt, dem der frühere französische Staatspräsident *Valéry Giscard d'Estaing* vorstand. Am 18. Juli 2003 überreichte der Vorsitzende im Namen des Konvents offiziell dem Vorsitzenden des Europäischen Rates den vom Konvent ausgearbeiteten Entwurf des „Vertrags über eine Verfassung für Europa“. Dieser Entwurf wurde nach dem Beitritt der zehn neuen Mitgliedstaaten zur EU am 1. Mai 2004 und den Wahlen zum Europäischen Parlament Mitte Juni 2004 von den Staats- und Regierungschefs am 17. und 18. Juli in Brüssel mit gewissen Änderungen verabschiedet.

Mit dieser Verfassung sollte aus der bisherigen Europäischen Union und der bisherigen Europäischen Gemeinschaft eine neue, einzige Europäische Union werden, die auf einem einzigen Verfassungsvertrag beruht. Daneben sollte lediglich die Europäische Atomgemeinschaft als weitere eigenständige Gemeinschaft bestehen bleiben, die jedoch – wie bisher – eng mit der neuen Europäischen Union verzahnt sein sollte. Dieser Verfassungsansatz ist dann aber im Ratifizierungsprozess gescheitert. Nach anfänglichen positiven Voten in 13 von 25 Mitgliedstaaten wurde der Verfassungsvertrag der EU in Referenden in Frankreich (54,68 % Neinstimmen bei 69,34 % Beteiligung) und den Niederlanden (61,7 % Neinstimmen bei 63 % Beteiligung) abgelehnt.

Nach Verstreichen einer Reflexionsphase von beinahe zwei Jahren gelang es erst in der ersten Hälfte des Jahres 2007, ein neues Reformpaket auf den Weg zu bringen. Dieses Reformpaket nimmt ganz formell Abschied vom europäischen Verfassungskonzept, wonach alle bestehenden Verträge auf-

gehoben und durch einen einheitlichen Text mit der Bezeichnung „Vertrag über eine Verfassung der EU“ ersetzt werden sollten. Stattdessen wurde ein Reformvertrag entworfen, der ganz in der Tradition der Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza grundlegende Änderungen an den bestehenden EU-Verträgen vornimmt, um die Handlungsfähigkeit der EU nach innen und außen zu erhöhen, die demokratische Legitimation zu stärken und ganz allgemein die Effizienz des Handelns der EU zu verbessern. Ebenfalls nach guter Tradition wurde dieser Reformvertrag *Vertrag von Lissabon* getauft. Die Ausarbeitung des Vertrags von Lissabon ging außerordentlich zügig voran. Das lag insbesondere daran, dass die Staats- und Regierungschefs selbst auf der Sitzung des Europäischen Rates in Brüssel am 21. und 22. Juni 2007 in den Schlussfolgerungen im Detail festgelegt haben, in welcher Weise und in welchem Umfang die für den Verfassungsvertrag ausgehandelten Neuerungen in die bestehenden Verträge eingearbeitet werden sollten. Dabei gingen sie ganz untypisch vor und beschränkten sich nicht, wie sonst üblich, auf allgemeine Vorgaben, die dann von einer Regierungskonferenz umgesetzt werden sollte, sondern entwarfen selbst die Struktur und den Inhalt der vorzunehmenden Änderungen, wobei häufig sogar der genaue Text einer Vorschrift vorgegeben wurde. Besonders strittig dabei waren vor allem die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der EU und den Mitgliedstaaten, die Fortentwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, die neue Rolle der nationalen Parlamente im Integrationsprozess, die Einbindung der Charta der Grundrechte in das Unionsrecht sowie mögliche Fortschritte im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Die 2007 einberufene Regierungskonferenz hatte somit nur wenig eigenen Handlungsspielraum, und war lediglich ermächtigt, die gewünschten Änderungen technisch umzusetzen. Die Arbeiten der Regierungskonferenz konnten so bereits am 18./19. Oktober 2007 beendet werden; sie wurden auf dem zu gleicher Zeit in Lissabon stattfindenden informellen Treffen des Europäischen Rates politisch abgesehen. Der Vertrag wurde schließlich am 13. Dezember 2007 von den Staats- und Regierungschefs der 27 Mitgliedstaaten der EU in Lissabon feierlich unterzeichnet. Allerdings gestaltete sich auch das Ratifizierungsverfahren dieses Vertrages äußerst schwierig. Zwar nahm der Vertrag von Lissabon, anders noch als der Verfassungsvertrag, die Ratifizierungshürden in Frankreich und den Niederlanden, jedoch scheiterte die Ratifizierung zunächst in Irland in einem ersten Referendum am 12. Juni 2008 (53,4% Neinstimmen bei 53,1% Beteiligung). Erst nach Abgabe einiger rechtlicher Zusicherungen über die

(begrenzte) Tragweite des neuen Vertragswerkes wurden die Bürger in Irland im Oktober 2009 in einem zweiten Referendum zum Vertrag von Lissabon befragt. Dieses Mal erhielt der Vertrag eine breite Zustimmung durch die irische Bevölkerung (67,1% bei 59 % Beteiligung). Der erfolgreiche Ausgang des Referendums in Irland machte zudem auch den Weg der Ratifizierung des Vertrages von Lissabon in Polen und der Tschechischen Republik frei. In Polen hatte Präsident Kaczyński seine Unterschrift unter die Ratifizierungsurkunde von dem erfolgreichen Ausgang des irischen Referendums abhängig gemacht. Auch der tschechische Präsident Václav Klaus wollte zunächst das irische Referendum abwarten und machte schließlich die Ausfertigung der Ratifizierungsurkunde zusätzlich von der Garantie abhängig, dass die sog. Beneš-Dekrete aus dem Jahre 1945, mit denen Gebietsansprüche auf ehemalige deutsche Gebiete in Tschechien ausgeschlossen wurden, durch den Vertrag von Lissabon, insbesondere die damit in den EU-Vertrag eingeführte Grundrechtecharta, in keiner Weise berührt würden. Nachdem auch für diese Forderung eine Lösung gefunden wurde, unterzeichnete der tschechische Präsident am 3. November 2009 die Ratifizierungsurkunde. Damit konnte auch im letzten der 27 Mitgliedstaaten das Ratifizierungsverfahren erfolgreich abgeschlossen werden, so dass der Vertrag von Lissabon am 1. Dezember 2009 in Kraft treten konnte.

Durch den Vertrag von Lissabon werden die Europäische Union und die Europäische Gemeinschaft zur einzigen *Europäischen Union* verschmolzen. Der Ausdruck „Gemeinschaft“ wird durchgängig durch den Ausdruck „Union“ ersetzt. Die Union tritt an die Stelle der Europäischen Gemeinschaft und wird deren Nachfolgerin. Das Unionsrecht wird aber weiterhin durch folgende *drei Verträge* geprägt

Vertrag über die Europäische Union

Der Vertrag über die Europäische Union (EU-Vertrag – „EUV“) wird komplett neu gestaltet. Er ist in folgende sechs Titel untergliedert: Gemeinsame Bestimmungen (I), Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze (II), Bestimmungen über die Organe (III), Bestimmungen über eine verstärkte Zusammenarbeit (IV), Allgemeine Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union und besondere Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (V) und Schlussbestimmungen (VI).

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEU-Vertrag – „AEUV“) geht hervor aus dem Vertrag über die Errichtung der Europäischen Gemeinschaft. Der AEU-Vertrag folgt im Wesentlichen dem Aufbau des EG-Vertrags. Die wesentlichen Umstellungen betreffen das auswärtige Handeln der EU und die Einführung neuer Kapitel, insbesondere zur Energiepolitik, Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, Raumfahrt oder zu Sport und Tourismus.

Vertrag über die Errichtung der Europäischen Atomgemeinschaft

Der Vertrag über die Errichtung der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG-Vertrag – „EAGV“) ist nur punktuell geändert worden. Die jeweiligen spezifischen Änderungen sind in Protokollen vorgenommen worden, die dem Vertrag von Lissabon beigefügt wurden.

Der EU-Vertrag und der AEU-Vertrag haben den *gleichen rechtlichen Stellenwert*. Diese ausdrückliche rechtliche Klarstellung ist nötig, da der neue Titel des früheren EG-Vertrags (Vertrag über die Arbeitsweise der EU) und die Art der Regelungsdichte in beiden Verträgen den Eindruck erwecken, dass es sich beim EU-Vertrag um eine Art Grundgesetz oder Grundlagenvertrag handelt, während der AEU-Vertrag eher als Durchführungsvertrag konzipiert erscheint. EU-Vertrag und AEU-Vertrag haben dabei aber keinen Verfassungscharakter. Die in den Verträgen insgesamt verwendete Begrifflichkeit spiegelt diese Änderung gegenüber dem früheren Verfassungsprojekt wider: Der Ausdruck „Verfassung“ wird nicht verwendet, der „Außenmi-

nister der Union“ wird „Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“ genannt und die Bezeichnungen „Gesetz“ und „Rahmengesetz“ werden aufgegeben. Ebenso enthalten die geänderten Verträge keinen Artikel, in dem die Symbole der EU wie Flagge, Hymne und Leitspruch erwähnt werden. Der Vorrang des EU-Rechts wird nicht in einer ausdrücklichen Vertragsvorschrift niedergelegt, sondern ergibt sich, wie bisher, aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs der EU, auf die zu dieser Frage in einer Erklärung verwiesen wird.

Mit dem Vertrag von Lissabon wird außerdem das „Drei-Säulen-Modell“ der EU aufgegeben. Die erste Säule, bestehend im Wesentlichen aus dem Binnenmarkt und den EG-Politiken, wird verschmolzen mit der zweiten Säule, bestehend aus der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, und der dritten Säule, bestehend aus der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Allerdings bleiben die besonderen Verfahren im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, einschließlich der Europäischen Verteidigung, in Kraft; dem Vertrag beigefügte Erklärungen der Regierungskonferenz unterstreichen den spezifischen Charakter und die besondere Verantwortung der Mitgliedstaaten für diesen Politikbereich.

Die EU verfügt derzeit über siebenundzwanzig Mitgliedstaaten. Dazu gehören zunächst die sechs Gründerstaaten der EWG, d. h. *Belgien, Deutschland* (nach der Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten am 3. Oktober 1990 erweitert um das Gebiet der früheren DDR), *Frankreich, Italien, Luxemburg* und die *Niederlande*. Am 1. Januar 1973 sind *Dänemark* (vermindert um Grönland, dessen Bevölkerung sich im Februar 1982 in einer Volksbefragung mit einer knappen Mehrheit gegen den Verbleib der Insel in der EG aussprach), *Irland* und das *Vereinigte Königreich* der Gemeinschaft beigetreten; in Norwegen wurde der ebenfalls geplante Beitritt durch eine Volksabstimmung im Oktober 1972 abgelehnt (53,5 % Nein-Stimmen). Die sog. „Süderweiterung“ der EU wurde eingeleitet mit dem Beitritt *Griechenlands* zum 1. Januar 1981 und wurde schließlich mit dem Beitritt *Spaniens* und *Portugals* zum 1. Januar 1986 abgeschlossen. Der Süderweiterung folgte zum 1. Januar 1995 der Beitritt *Österreichs, Finnlands* und *Schwedens* zur EU. In Norwegen scheiterte der Beitritt – wie bereits 22 Jahre zuvor – am knappen „Nein“ seiner Bevölkerung, die sich im Rahmen eines Referendums mit 52,4 % erneut gegen eine Mitgliedschaft Norwegens in der EU ausgesprochen hatte. Am 1. Mai 2004 traten der EU die baltischen Staaten *Estland, Lettland* und *Litauen*, die ost- und mitteleuropäischen Staaten

Tschechische Republik, Ungarn, Polen, Slowenien und Slowakei sowie die zwei Mittelmeerinseln *Zypern* und *Malta* bei. Nur gut zwei Jahre später wurde mit dem Beitritt *Bulgariens* und *Rumäniens* zum 1. Januar 2007 die Osterweiterung zunächst vorläufig abgeschlossen. Damit vergrößerte sich die Zahl der Mitgliedstaaten der EU von 15 auf 27 und die Zahl der Unionsbürger wuchs um rund 90 Millionen Menschen auf 474 Millionen Einwohner. Diese historische Erweiterung der EU bildet das Herzstück eines langen Prozesses, der die Wiedervereinigung der über ein halbes Jahrhundert durch den Eisernen Vorhang und den Kalten Krieg getrennten europäischen Völker ermöglicht hat. Hinter dieser fünften Erweiterung der EU steht folglich vor allem der Wille, Frieden, Stabilität und wirtschaftlichen Wohlstand auf einem vereinten europäischen Kontinent herbeizuführen.

Weitere Beitrittsverhandlungen laufen bereits, so mit der *Türkei*, die ihren Beitrittsantrag am 14. April 1987 gestellt hat. Die Beziehungen zwischen der EU und der Türkei haben jedoch eine noch weiter zurück reichende Geschichte. Schon 1963 wurde ein Assoziationsabkommen zwischen der EWG und der Türkei geschlossen, in dem auf eine Beitrittsperspektive Bezug genommen wird. 1995 wurde eine Zollunion gegründet, und im Dezember 1999 hat der Europäische Rat in Helsinki der Türkei offiziell den Status eines Beitrittskandidaten verliehen. Dies war Ausdruck der Überzeugung, dass dieses Land die Grundlagen für ein demokratisches System besitzt, auch wenn noch enormer Handlungsbedarf bei der Achtung der Menschenrechte und dem Schutz der Minderheiten besteht. Auf der Grundlage einer Empfehlung der Kommission gab der Europäische Rat schließlich im Dezember 2004 grünes Licht für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei. Diese begannen im Oktober 2005. Das Endziel dieser Verhandlungen ist der Beitritt. Allerdings besteht keine Garantie dafür, dass dieses Ziel auch erreicht wird. Auch besteht Einvernehmen in der EU darüber, dass ein möglicher Beitritt nicht vor dem Jahr 2014 stattfinden kann. Dieser muss aufs Sorgfältigste vorbereitet sein, damit die Integration auf sanftem Wege vonstatten gehen kann, ohne aufs Spiel zu setzen, was in über 50 Jahren europäischer Integration erreicht worden ist. Weitere Beitrittskandidaten sind *Kroatien*, wo der Weg für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen im Oktober 2005 geebnet wurde, und die *ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien*, die im Dezember 2005 den Status eines Beitrittskandidaten erhielt, ohne dass jedoch ein konkretes Datum für den Beginn von Verhandlungen in Aussicht gestellt wurde. Am 17. Juli 2009 hat *Island* einen Beitrittsantrag

gestellt. Am 24. Februar 2010 hat die Europäische Kommission dem Rat empfohlen, die Beitrittsverhandlungen mit Island zu eröffnen.

Die EU wendet sich nun auch entschlossen den *Staaten des westlichen Balkans* zu. Die EU hat beschlossen, auf die westlichen Balkanländer dieselbe Strategie anzuwenden wie zuvor auf die neuen Beitrittsländer. Das bedeutet, dass ein erweiterter Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess den übergreifenden Rahmen für die Heranführung der westlichen Balkanländer an die EU bis hin zu einem künftigen Beitritt abgeben soll. Ein erster wichtiger Schritt hierbei bilden die „Europäischen Partnerschaften“, die mit den Ländern Albanien, Bosnien und Herzegowina sowie Serbien und Montenegro, einschließlich des Kosovo bestehen ⁽¹⁾. Die im Einzelfall noch den jeweiligen Bedürfnissen anzupassenden Europäischen Partnerschaften erfüllen den Zweck, den westlichen Balkanländern Hilfe zu leisten, damit die Vorbereitung auf einen eventuellen Beitritt in geordnetem und abgestimmten Rahmen vorstatten gehen kann; ferner bieten sie den Rahmen für die Erstellung von Aktionsplänen, die mit Zeitplänen für durchzuführende Reformen ausgestattet sind und in denen die Mittel genau zu definieren sind, die die Länder einzusetzen gedenken, um den Anforderungen einer stärkeren Integration in die EU gerecht zu werden.

Aber auch für den Austritt aus der EU wird vorgesorgt: Im EU-Vertrag wird eine *Austrittsklausel* eingeführt, die es einem Mitgliedstaat erlaubt, die EU zu verlassen. Der Austritt wird dabei an keine Bedingung geknüpft, sondern es bedarf dazu lediglich einer Übereinkunft zwischen der EU und dem betreffenden Mitgliedstaat über die Modalitäten des Austritts, oder, falls diese Übereinkunft nicht zustande kommt, des Verstreichens von zwei Jahren nach der Notifizierung der Austrittsabsicht, um den Austritt auch ohne Übereinkommen wirksam werden zu lassen. Es fehlt allerdings eine Bestimmung über den Ausschluss eines Mitgliedstaates aus der EU bei schweren und andauernden Vertragsverstößen.

⁽¹⁾ Entsprechend dem durch die Resolution 1244 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen definierten Status.



1.-3. Juni 1955, Taormina (Italien)

Joseph Bech, Paul-Henri Spaak und Johan Willem Beyen im Garten des Hotels, in dem sie während der Konferenz von Messina wohnen. Die drei Außenminister haben das Benelux-Memorandum ausgearbeitet, über das die Vertreter der sechs Länder während der Konferenz diskutieren.

Die Grundwerte der Europäischen Union

Artikel 2 EU-Vertrag (Werte der Union)

Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.

Artikel 3 EU-Vertrag (Ziele der Union)

(1) Ziel der Union ist es, den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern.

(2) Die Union bietet ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen, in dem – in Verbindung mit geeigneten Maßnahmen in Bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität – der freie Personenverkehr gewährleistet ist.

(3) Die Union errichtet einen Binnenmarkt. Sie wirkt auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin. Sie fördert den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt.

Sie bekämpft soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes.

Sie fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.

Sie wahrt den Reichtum ihrer kulturellen und sprachlichen Vielfalt und sorgt für den Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas.

(4) Die Union errichtet eine Wirtschafts- und Währungsunion, deren Währung der Euro ist.

(5) In ihren Beziehungen zur übrigen Welt schützt und fördert die Union ihre Werte und Interessen und trägt zum Schutz ihrer Bürgerinnen und Bürger bei. Sie leistet einen Beitrag zu Frieden, Sicherheit, globaler nachhaltiger Entwicklung, Solidarität und gegenseitiger Achtung unter den Völkern, zu freiem und gerechtem Handel, zur Beseitigung der Armut und zum Schutz der Menschenrechte, insbesondere der Rechte des Kindes, sowie zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts, insbesondere zur Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen.

[..]

Das Fundament für den Aufbau eines geeinten Europas bilden elementare Wertvorstellungen, denen sich auch die Mitgliedstaaten verpflichtet fühlen und deren Verwirklichung den handelnden Organen der EU aufgegeben ist. Zu diesen anerkannten Grundwerten gehören: Wahrung eines dauerhaften Friedens, Einheit, Gleichheit, Freiheit, Solidarität und Sicherheit. Die EU bekennt sich ausdrücklich zur Wahrung der allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätze der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit sowie zum Schutz der Grund- und Menschenrechte. Diese Werte bilden auch die Richtschnur für Staaten, die der EU zukünftig beitreten wollen. Außerdem kann eine schwerwiegende und dauerhafte Verletzung dieser Werte und Grundsätze durch einen Mitgliedstaat sanktioniert werden. Nachdem die Staats- und Regierungschefs auf Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten oder der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments festgestellt haben, dass eine schwerwiegende und andauernde Verletzung der Werte und Grundsätze der Union vorliegt, kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit bestimmte Rechte, die sich aus dem EU-Vertrag und aus dem AEU-Vertrag für den betreffenden Mitgliedstaat herleiten, einschließlich der Stimmrechte des Vertreters der Regierung dieses Mitgliedstaates im Rat, aussetzen. Die sich aus den Verträgen ergebenden Verpflichtungen bleiben hingegen für den betreffenden Mitgliedstaat weiterhin verbindlich. Auch

die Auswirkungen auf die den Bürgern und den Unternehmen zustehenden Rechte und obliegenden Pflichten werden besonders berücksichtigt.

DIE EU ALS GARANT DES FRIEDENS

Kein Motiv für die europäische Einigung wird übertroffen von dem Verlangen nach Frieden. Zwei Weltkriege sind im letzten Jahrhundert in Europa zwischen Staaten ausgetragen worden, die jetzt Mitgliedstaaten der EU sind. Deshalb bedeutet Europapolitik auch zugleich Friedenspolitik, und mit der Errichtung der EU ist zugleich das Kernstück für eine europäische Friedensordnung geschaffen worden, das einen Krieg zwischen ihren Mitgliedsländern unmöglich macht. 50 Jahre Frieden in Europa beweisen das. Diese Friedensordnung wird umso stärker, je mehr europäische Staaten ihr beitreten. In diesem Sinne haben die beiden letzten Erweiterungen der EU um zwölf vorwiegend ost- und mitteleuropäische Staaten einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der europäischen Friedensordnung geleistet.

EINHEIT UND GLEICHHEIT ALS LEITMOTIVE

Einheit ist das Leitmotiv. Nur wenn die europäischen Staaten auf dem Weg, der zu ihrer Einheit führt, fortschreiten, können die Probleme der Gegenwart gemeistert werden. Nach Ansicht vieler sind der Friede in Europa und in der Welt, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, wirtschaftlicher Wohlstand und soziale Sicherung ohne europäische Integration, ohne die EU nicht zu erhalten und für die Zukunft zu sichern. Arbeitslosigkeit, unzureichendes Wachstum und Umweltbelastungen sind längst keine nationalen Probleme mehr und können auch nicht national gelöst werden. Nur im Rahmen der EU kann eine stabile Wirtschaftsordnung errichtet, nur durch gemeinsame europäische Anstrengungen eine internationale Wirtschaftspolitik erreicht werden, welche die Leistungsfähigkeit der europäischen Wirtschaft verbessert und den sozialen Rechtsstaat festigen hilft. Ohne seine innere Geschlossenheit kann Europa seine politische und wirtschaftliche Unabhängigkeit von der übrigen Welt nicht behaupten und seinen Einfluss in der Welt zurückgewinnen sowie die Teilhabe an der Weltpolitik nicht sichern.

Einheit kann nur bestehen, wo *Gleichheit* herrscht. Kein Unionsbürger darf wegen seiner Staatsangehörigkeit schlechter gestellt, d. h. „diskriminiert“

werden. Unterschiedliche Behandlungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung müssen bekämpft werden. Die Charta der Grundrechte bleibt bei diesen Merkmalen nicht stehen: Auch Diskriminierungen wegen der Hautfarbe, der genetischen Merkmale, der Sprache, der politischen oder sonstigen Anschauung, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens oder der Geburt sind danach verboten. Alle Unionsbürger sind überdies vor dem Gesetz gleich. Für die Mitgliedstaaten bedeutet der Gleichheitsgrundsatz, dass keiner Vorrang vor dem anderen hat und naturgegebene Unterschiede, wie Größe, Bevölkerungszahl eines Landes sowie unterschiedliche Strukturen, nur innerhalb des Gleichheitsprinzips zu lösen sind.

DIE GRUNDFREIHEITEN

Frieden, Einheit und Gleichheit vermitteln zugleich Freiheit. Mit der Schaffung eines größeren Raumes durch die Verbindung von nunmehr 27 Staaten wird gleichzeitig eine Reihe von Freiheiten über die nationalen Grenzen hinaus gewährt. Es sind dies vor allem die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die Freiheit der Niederlassung, die Freiheit des Dienstleistungsverkehrs, die Freiheit des Warenverkehrs, die Freiheit des Kapitalverkehrs. Diese Grundfreiheiten garantieren dem Unternehmer seine freien Entscheidungen, dem Arbeitnehmer die freie Wahl seines Arbeitsplatzes und den Verbrauchern die freie Wahl zwischen den vielfältigsten Produkten. Der freie Wettbewerb erlaubt den Unternehmern, ihr Angebot an einen unvergleichlich größeren Kreis von Nachfragern zu richten. Der Arbeitnehmer sucht seinen Arbeitsplatz und wechselt ihn entsprechend seinen Vorstellungen und Interessen, und zwar innerhalb des gesamten Raumes der EU. Der Verbraucher kann aus einem durch den stärkeren Wettbewerb erheblich vergrößerten Warenangebot das Billigste und Beste auswählen.

Für Bürger aus den der EU seit dem 1. Mai 2004 und dem 1. Januar 2007 angehörenden Mitgliedsländer gelten allerdings zum Teil noch Übergangsregelungen. Im EU-Beitrittsvertrag sind insbesondere für die Arbeitnehmerfreizügigkeit, Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit entsprechende Ausnahmen vorgesehen worden. Danach können die bisherigen EU-Mitgliedstaaten die Arbeitnehmerfreizügigkeit von Staatsangehörigen dieser Beitrittsländer bis zu sieben Jahre in der Weise einschränken, dass Zulas-

sungen zur Beschäftigung auf der Grundlage des nationalen bzw. bilateralen Rechts erfolgen.

DAS PRINZIP DER SOLIDARITÄT

Solidarität ist das notwendige Korrektiv der Freiheit; denn ein rücksichtsloser Gebrauch der Freiheit geht immer zu Lasten anderer. Deshalb muss eine Gemeinschaftsordnung, will sie auf Dauer Bestand haben, immer auch die Solidarität ihrer Mitglieder als grundlegendes Prinzip anerkennen und die Vorteile, d. h. den Wohlstand, wie auch die Lasten gleichmäßig und gerecht auf alle Mitglieder verteilen.

DIE ACHTUNG DER NATIONALEN IDENTITÄT

Die nationale Identität der Mitgliedstaaten wird geachtet. Die Mitgliedstaaten sollen nicht in der EU aufgehen, sondern sich mit ihren nationalen Eigenheiten in die EU einbringen. Gerade aus der Vielfalt der nationalen Eigenheiten und Identitäten schöpft die EU ihre geistig-moralische Kraft, die ihrerseits zum Wohle des gemeinsamen Ganzen eingesetzt wird.

DAS VERLANGEN NACH SICHERHEIT

Alle diese Grundwerte sind schließlich abhängig von der Sicherheit. Insbesondere seit den terroristischen Attentaten in Amerika vom 11. September 2001 ist die Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität auch in Europa wieder in den Vordergrund getreten. Die Zusammenarbeit der Polizei und Justiz wird fortlaufend vertieft, der Schutz der gemeinsamen EU-Außengrenzen verstärkt.

Sicherheit im europäischen Kontext meint aber auch die soziale Sicherheit aller in der EU lebenden Bürger, die Sicherheit der Arbeitsplätze sowie die Sicherheit der unternehmerischen Vorkehrungen, die im Vertrauen auf den Bestand der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen getroffen werden. Die Organe der EU sind insoweit dazu aufgerufen, den Bürgern und Unternehmen ihre Zukunft berechenbar zu machen und den Verhältnissen, von denen sie abhängen, Bestand zu verleihen.

DIE GRUNDRECHTE

Zu den Grundwerten und grundlegenden Wertvorstellungen, die der EU zugrunde liegen, gehören auch die individuellen Grundrechte der Unionsbürger. Die Geschichte Europas ist seit mehr als zwei Jahrhunderten durch fortwährende Bemühungen um eine Verstärkung des Grundrechtsschutzes gekennzeichnet. Von den Erklärungen der Menschen- und Bürgerrechte des 18. Jahrhunderts ausgehend, zählen die Grund- und Freiheitsrechte zum festen Bestandteil der Verfassungsordnungen der meisten zivilisierten Staaten. Dies gilt in besonderem Maße für die Mitgliedstaaten der EU, deren Rechtsordnungen auf der Wahrung des Rechts sowie auf der Achtung der Würde, Freiheit und Entfaltungsmöglichkeiten des Einzelnen aufgebaut sind. Darüber hinaus gibt es zahlreiche internationale Abkommen über den Schutz der Menschenrechte, von denen der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention [„EMRK“]) eine herausragende Bedeutung zukommt.

Eine gemeinschaftliche Grundrechtsordnung hat sich erst auf Grundlage einer ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union herausgebildet, die allerdings relativ spät, nämlich im Jahre 1969, einsetzte, da der Gerichtshof zunächst alle grundrechtlichen Einwendungen mit dem Hinweis verworfen hatte, er habe sich nicht mit Problemen zu befassen, die dem nationalen Verfassungsrecht angehörten. Diese Vorstellung musste der Gerichtshof nicht zuletzt im Hinblick auf den von ihm begründeten Anspruch des Vorrangs des Unionsrechts vor nationalem Recht revidieren, da dieser Vorrang nur durchgesetzt werden kann, wenn das Unionsrecht in der Lage ist, aus eigener Kraft einen Grundrechtsschutz zu gewährleisten, der dem von den nationalen Verfassungen gewährten Schutz gleichwertig ist.

Ausgangspunkt dieser Rechtsprechung war das Urteil in der Rechtssache *Stauder*, in dem es darum ging, dass ein Empfänger von Kriegsoferfürsorge es als Verletzung seiner Menschenwürde und des Gleichheitsgrundsatzes ansah, dass er bei der Registrierung zum Kauf von „Weihnachtbutter“ seinen Namen angeben musste. Obwohl der Gerichtshof bereits durch eine Auslegung der Gemeinschaftsvorschrift zu dem Ergebnis kam, dass die Angabe des Namens nicht erforderlich sei und sich damit die Prüfung einer Grundrechtsverletzung eigentlich erübrigt hatte, stellte er abschließend fest, dass auch die Beachtung der Grundrechte zu den allgemeinen Grundsätzen der Gemeinschaftsordnungen gehöre, deren Wahrung der Gerichtshof zu

sichern habe. Damit hat der Gerichtshof erstmalig die Existenz einer eigenen Grundrechtsordnung in der EU anerkannt.

Die einzelnen Grundrechtsgewährleistungen entwickelte der Gerichtshof zunächst aus einigen Vertragsbestimmungen selbst. Dies gilt vor allem für die zahlreichen *Diskriminierungsverbote*, die jeweils besondere Aspekte des allgemeinen Gleichheitssatzes zum Ausdruck bringen. Zu nennen sind etwa das Verbot jeglicher Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Artikel 18 AEU-Vertrag), die Bekämpfung unterschiedlicher Behandlungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung (Artikel 10 AEU-Vertrag), die Gleichstellung von Waren und Personen im Bereich der vier Grundfreiheiten (Warenverkehr, Artikel 34 AEU-Vertrag; Freizügigkeit, Artikel 45 AEU-Vertrag; freie Niederlassung, Artikel 49 AEU-Vertrag; freier Dienstleistungsverkehr, Artikel 57 AEU-Vertrag), die Freiheiten des Wettbewerbs (Artikel 101 ff. AEU-Vertrag) sowie die Lohngleichheit für Männer und Frauen (Artikel 157 AEU-Vertrag). Die vier Grundfreiheiten der EG, die grundlegende Freiheiten des Berufslebens garantieren, können zugleich auch als gemeinschaftliches Grundrecht der *Bewegungs-* und *Berufsfreiheit* angesehen werden. Garantiert werden daneben ausdrücklich noch die *Vereinigungsfreiheit* (Artikel 153 AEU-Vertrag), das *Petitionsrecht* (Artikel 24 AEU-Vertrag) und der *Schutz des Geschäfts- und Berufsgeheimnisses* (Artikel 339 AEU-Vertrag).

Diese Ansätze eines gemeinschaftsrechtlichen Grundrechtsschutzes sind vom Gerichtshof stetig weiterentwickelt und um weitere Grundrechte ergänzt worden. Dies geschieht über die Anerkennung allgemeiner Rechtsgrundsätze, zu deren Konkretisierung sich der Gerichtshof zum einen der gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und zum anderen auch der internationalen Verträge über den Schutz der Menschenrechte, an deren Abschluss die Mitgliedstaaten beteiligt sind, bedient. Letzteres gilt in erster Linie für die EMRK, die bei der inhaltlichen Ausformung der Gemeinschaftsgrundrechte wesentliche Orientierungen bezüglich der Schutzanforderungen vorgibt. Auf dieser Grundlage hat der Gerichtshof etwa das *Eigentumsrecht*, die *Berufsfreiheit*, die *Unverletzlichkeit der Wohnung*, die *Meinungsfreiheit*, das *allgemeine Persönlichkeitsrecht*, den *Schutz der Familie* (etwa im Bereich des Nachzugsrechts für Familienangehörige von Wanderarbeitnehmern), die *Wirtschaftsfreiheit*, die *Religions- und Bekenntnisfreiheit* sowie eine Reihe von *Verfahrensgrundrechten* wie den Grundsatz

des rechtlichen Gehörs, den aus dem „common law“ bekannten Grundsatz der Wahrung der Vertraulichkeit des Schriftverkehrs mit dem Anwalt (sog. „legal privilege“), das Verbot der Doppelbestrafung oder die Begründungspflicht für Unionsrechtsakte als durch die EU-Rechtsordnung gewährleistete Grundrechte anerkannt.

Von besonderer Bedeutung und in Rechtsstreitigkeiten immer wieder herangezogen wird das *Gebot der Gleichbehandlung*. In seiner allgemeinsten Definition besagt dieses Gebot, dass vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich behandelt werden dürfen, es sei denn, dass eine Differenzierung objektiv gerechtfertigt wäre. Das Gleichbehandlungsgebot verbietet es nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs jedoch nicht, dass entgegen bisherigen internationalen Gepflogenheiten Inländer bzw. Inlandserzeugnisse strengerem Anforderungen unterworfen werden können als Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten oder Einfuhrprodukte. Dieser sogenannten „*umgekehrten Diskriminierung*“ kann gemeinschaftsrechtlich nicht abgeholfen werden, da sie Folge der beschränkten Unionskompetenz ist. Das Liberalisierungsgebot, das aus den Grundfreiheiten fließt, erfasst nämlich nach bisheriger Rechtsprechung des Gerichtshofs grundsätzlich nur Vorgänge mit grenzüberschreitendem Bezug. Dagegen fallen Regelungen in Bezug auf die Herstellung und Vermarktung einheimischer Erzeugnisse bzw. die Rechtsstellung der eigenen Staatsangehörigen im Inland nur insoweit in den gemeinschaftsrechtlichen Regelungsbereich, als bereits eine Harmonisierung auf Unionsebene erfolgt ist.

Dank der Rechtsprechung des Gerichtshofs verfügt das Unionsrecht ebenfalls über einen erheblichen Fundus an *grundrechtsverwandten rechtsstaatlichen Prinzipien*. Übertreffende praktische Bedeutung kommt dabei dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu. Er beinhaltet ein Gebot der Güter- und Interessenabwägung, das seinerseits die Aspekte der Eignung und Erforderlichkeit der Maßnahme und des Übermaßverbotes umfasst. Zu den grundrechtsverwandten allgemeinen Rechtsprinzipien sind ferner die allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsrechts und des „*due process*“ zu zählen, wie z. B. der Grundsatz des Vertrauensschutzes, das Verbot der Rückwirkung belastender bzw. der Rücknahme oder des Widerrufs begünstigender Akte sowie der Grundsatz des „*rechtlichen Gehörs*“, der in Verwaltungsverfahren vor der Europäischen Kommission, aber auch in Verfahren vor dem Gerichtshof zum Tragen kommt. Einen besonderen Stellenwert nimmt auch die Forderung nach mehr Transparenz ein, wonach die Entscheidun-

gen möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden sollen. Ein wesentliches Element dieser Transparenz ist, dass jedem Unionsbürger und jeder juristischen Person mit Sitz in einem Mitgliedstaat ein Recht auf Zugang zu den Dokumenten des Rates und der Europäischen Kommission zusteht. Außerdem sind sämtliche Zuwendungen aus dem EU-Haushalt an natürliche oder juristische Personen offenzulegen. Dazu werden Datenbanken angelegt, auf die jeder Unionsbürger freien Zugriff hat.

Bei aller Anerkennung für die Leistung des Gerichtshofs bei der Herausbildung ungeschriebener Grundrechte hatte dieses Verfahren zur Gewinnung „Europäischer Grundrechte“ einen gravierenden Nachteil: Der Gerichtshof blieb auf den jeweiligen Einzelfall beschränkt. Deshalb konnte er auch nicht für alle Bereiche, in denen es notwendig oder wünschenswert erscheint, aus den allgemeinen Rechtsgrundsätzen Grundrechte entwickeln. Es war ihm auch nicht möglich, Umfang und Grenzen des Grundrechtsschutzes in der nötigen Allgemeinheit und Differenziertheit herauszuarbeiten. Infolgedessen konnten die EU-Organe nicht hinreichend genau abschätzen, ob sie Gefahr liefen, ein Grundrecht zu verletzen oder nicht. Auch ein betroffener Unionsbürger konnte nicht ohne weiteres in jedem Fall beurteilen, ob eine Verletzung eines seiner Grundrechte vorlag.

Als Ausweg aus dieser Situation wurde lange Zeit der *Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)* angesehen. In seinem Gutachten 2/94 hat der Gerichtshof hierzu allerdings festgestellt, dass die EU beim gegenwärtigen Stand des Unionsrechts nicht über die Kompetenz verfügt, der Konvention beizutreten. Der Gerichtshof führt in diesem Zusammenhang aus, dass die Wahrung der Menschenrechte zwar eine Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der Handlungen der EU sei, der Beitritt zur EMRK jedoch eine wesentliche Änderung des gegenwärtigen Unionssystems zur Folge hätte, da er die Einbindung der EU in ein völkerrechtliches, andersartiges institutionelles System und die Übernahme sämtlicher Bestimmungen der EMRK in die Unionsrechtsordnung mit sich brächte. Eine solche Änderung des Systems des Schutzes der Menschenrechte in der EU, die grundlegende institutionelle Auswirkungen sowohl auf die EU als auch auf die Mitgliedstaaten hätte, ist nach Ansicht des Gerichtshofs von verfassungsrechtlicher Dimension und geht daher ihrem Wesen nach selbst über die Grenzen der Vertragsabrundungskompetenz des Artikel 352 AEU-Vertrag hinaus. Der Beitritt der EU zur EMRK ist deshalb mit dem Vertrag von Lissabon in Artikel 6 Absatz 2 EU-Vertrag ausdrücklich vorgesehen worden.

Der Vertrag von Lissabon hat aber einen weiteren, ganz entscheidenden Schritt zur Herausbildung einer Grundrechtsordnung für die EU getan und den Grundrechtsschutz in der EU auf eine neue Grundlage gestellt. Der neue Grundrechtsartikel im EU-Vertrag (Artikel 6) erklärt über einen Verweis die *Charta der Grundrechte der Europäischen Union* für das Handeln der EU-Organe und der Mitgliedstaaten, soweit sie Unionsrecht anwenden und durchführen, für verbindlich. Diese Grundrechtecharta geht auf einen Entwurf zurück, den ein Konvent aus 16 Beauftragten der Staats- und Regierungschefs sowie des Präsidenten der Europäischen Kommission, 16 Mitgliedern des Europäischen Parlaments, und 30 nationalen Parlamentariern (zwei aus jedem der damaligen Mitgliedstaaten) unter Vorsitz von Prof. Dr. Roman Herzog erarbeitet hatte, und der von den Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates der EU und der Europäischen Kommission zum Auftakt des Europäischen Rates von Nizza am 7. Dezember 2000 feierlich als „Charta der Grundrechte der Europäischen Union“ proklamiert wurde. Im Zuge der Beratungen über eine europäische Verfassung wurde diese Grundrechtecharta überarbeitet und zum integrierten Bestandteil des Verfassungsvertrages vom 29. Oktober 2004 gemacht. Nach dem Scheitern des Verfassungsvertrages ist die Grundrechtecharta erneut als selbständiger Rechtsakt von den Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates der EU und der Europäischen Kommission am 12. Dezember 2007 in Straßburg feierlich als „Charta der Grundrechte der Europäischen Union“ proklamiert worden. Auf diese Fassung der Charta verweist nunmehr der EU-Vertrag in verbindlicher Form. Damit erhält diese Grundrechtecharta Rechtsverbindlichkeit und legt zugleich den Geltungsbereich der Grundrechte im Unionsrecht fest. Dies gilt allerdings nicht für Polen und das Vereinigte Königreich. Beide Mitgliedstaaten konnten oder wollten sich dem Grundrechtsregime der Charta nicht unterwerfen, weil sie befürchteten, über die Geltung der in der Charta niedergelegten Grundrechte bestimmte nationale Positionen, etwa in Religions- und Glaubensfragen oder der Behandlung von Minderheiten, aufgeben oder zumindest ändern zu müssen. Für diese beiden Mitgliedstaaten ergibt sich die Bindung an die Grundrechte nicht aus der Grundrechtecharta, sondern wie bisher aus der Grundrechte-Rechtsprechung des Gerichtshofs.

Die „Verfassung“ der Europäischen Union

Jeder gesellschaftliche Verband hat eine Verfassung. Durch eine Verfassung wird die Struktur eines politischen Systems bestimmt, d. h., es werden die Glieder des Verbandes zueinander und zum Ganzen geordnet, die gemeinsamen Ziele bestimmt und jene Spielregeln festgelegt, nach denen die Entscheidungen verbindlich getroffen werden. Die „Verfassung“ der EU als eines Verbandes von Staaten, dem ganz bestimmte Aufgaben und Funktionen übertragen wurden, muss deshalb ebenfalls imstande sein, auf die gleichen Fragen zu antworten wie eine Staatsverfassung.

Die staatlichen Gemeinwesen werden beherrscht von zwei obersten Gestaltungsprinzipien: Recht („rule of law“) und Demokratie. Alles, was die Union bewirkt, muss deshalb, will sie den Grundforderungen nach Recht und Demokratie gerecht werden, sowohl rechtlich wie demokratisch legitimiert sein: Gründung, Aufbau, Zuständigkeiten, Funktionieren, Stellung der Mitgliedstaaten und ihrer Organe, Stellung des Bürgers.

Die „Verfassung“ der EU ist nach dem Scheitern des Verfassungsvertrages vom 29. Oktober 2004 nach wie vor nicht wie die meisten Verfassungen ihrer Mitgliedstaaten in einer zusammenhängenden Verfassungsurkunde niedergelegt. Sie ergibt sich aus der Summe der Regeln und Grundwerte, an die sich die Verantwortlichen als verbindlich halten. Diese Normen stehen zum Teil in den Europäischen Verträgen oder in den von den Unionsorganen gesetzten Rechtsakten, zum Teil schlagen sie sich aber auch in Gewohnheiten nieder.

DIE RECHTSNATUR DER EU

Bei der Bestimmung der *Rechtsnatur* geht es um die allgemeine rechtliche Erfassung einer Organisation anhand ihrer charakteristischen Eigenschaften. Diese wurden bereits in zwei grundlegenden Urteilen des Gerichtshofs der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft aus den Jahren 1963 und 1964 im Hinblick auf die damalige Europäische Wirtschaftsgemeinschaft her-

ausgearbeitet, haben aber nach wie vor Gültigkeit auch für die Europäische Union in ihrer heutigen Gestalt.

DIE RECHTSSACHE *VAN GEND & LOOS*

In diesem Rechtsstreit klagte das niederländische Transportunternehmen Van Gend & Loos vor einem niederländischen Gericht gegen die niederländische Zollverwaltung, die für die Einfuhr eines chemischen Erzeugnisses aus Deutschland einen gegenüber früheren Einfuhren erhöhten Zoll erhoben hatte. Das Unternehmen sah in dieser Praxis einen Verstoß gegen Artikel 12 EWG-Vertrag, der den Mitgliedstaaten die Einführung neuer und die Erhöhung bestehender Zölle im Gemeinsamen Markt verbietet. Das niederländische Gericht setzte daraufhin das Verfahren aus und rief den Gerichtshof mit der Bitte an, die inhaltliche und rechtliche Tragweite der fraglichen Vorschrift des EG-Vertrags zu klären.

Der Gerichtshof nahm diesen Rechtsstreit zum Anlass, einige grundlegende Feststellungen zur Rechtsnatur der EG zu treffen. In seinem Urteil führt der Gerichtshof aus:

„Das Ziel des EWG-Vertrags ist die Schaffung eines gemeinsamen Marktes, dessen Funktionieren die der Gemeinschaft angehörigen Einzelnen unmittelbar betrifft; damit ist zugleich gesagt, daß der Vertrag mehr ist als ein Abkommen, das nur wechselseitige Verpflichtungen zwischen den vertragschließenden Staaten begründet. Diese Auffassung wird durch die Präambel des Vertrags 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... [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“.

DIE RECHTSSACHE *COSTA/ENEL*

Bereits ein Jahr später gab die Rechtssache *Costa/ENEL* dem Gerichtshof Gelegenheit, seine Analyse noch zu vertiefen. Dieser Rechtssache lag fol-

A black and white photograph showing the rear of a dark-colored car in the foreground. The car has a European license plate that reads "EUR 2975" with a small "R" emblem above it. To the right of the license plate, a badge says "MICOLI". In the background, a very tall, narrow building is under construction, covered in scaffolding and formwork. Several construction cranes are visible against a cloudy sky.

27. September 1964, Brüssel
PKW mit europäischem Nummernschild vor dem im Bau befindlichen
Gebäude „Joyeuse Entrée“, dem künftigen Sitz der Europäischen
Kommission.

gender Sachverhalt zugrunde: Im Jahre 1962 verstaatlichte Italien die Elektrizitätserzeugung und -versorgung und übertrug die Betriebsanlagen der Elektrizitätsgesellschaften auf die Elektrizitätswerke ENEL. Herr Costa sah sich als Aktionär der von der Verstaatlichung betroffenen Aktiengesellschaft Edison Volta um seine Dividende gebracht und verweigerte daraufhin die Begleichung einer Stromrechnung in Höhe von 1 926 ITL. Vor dem Friedensrichter in Mailand rechtfertigte Herr Costa sein Verhalten unter anderem damit, dass das Verstaatlichungsgesetz eine Reihe von Bestimmungen des EWG-Vertrags verletze. Um diese Einlassung des Herrn Costa beurteilen zu können, legte das Friedensgericht dem Gerichtshof verschiedene Fragen zur Auslegung des EWG-Vertrags vor. In seinem Urteil führte der Gerichtshof zum Rechtscharakter der EWG aus:

„Zum Unterschied von gewöhnlichen internationalen Verträgen hat der EWG-Vertrag eine eigene Rechtsordnung geschaffen, die ... in die Rechtsordnung 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“.

Seine Schlussfolgerungen aus diesen umfangreichen Ausführungen fasst der Gerichtshof wie folgt zusammen:

Aus alledem folgt, dass „dem vom Vertrag geschaffenen, somit aus einer autonomen Rechtsquelle fließenden Recht wegen dieser seiner Eigenständigkeit keine wie immer gearteten innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgehen (können), wenn ihm nicht sein Charakter als Gemeinschaftsrecht aberkannt und wenn nicht die Rechtsgrundlage der Gemeinschaft selbst in Frage gestellt werden soll. Die Staaten haben dadurch, daß sie nach Maßgabe der Bestimmungen des Vertrags Rechte und Pflichten, die bis dahin ihren inneren Rechtsordnungen unterworfen waren, der Regelung durch die Gemeinschaftsrechtsordnung vorbehalten haben, eine endgültige Beschränkung ihrer Hoheitsrechte bewirkt, die durch spätere einseitige, mit dem Gemeinschaftsbegriff unvereinbare Maßnahmen nicht rückgängig gemacht werden kann“.

Als Elemente, die in ihrer Gesamtheit die Besonderheit und Eigentümlichkeit der Rechtsnatur der EU ausmachen, bleiben nach diesen beiden Grundsatzurteilen des Gerichtshofs festzuhalten:

- der *institutionelle Aufbau*, der gewährleistet, dass die Willensbildung in der EU auch von dem europäischen Gesamtinteresse, d. h. den in den Zielen niedergelegten Unionsinteressen, geprägt oder beeinflusst wird;
- die *erfolgte Übertragung von Zuständigkeiten* auf die Unionsorgane, die weiter geht als dies bei anderen internationalen Organisationen der Fall ist, und sich weit in üblicherweise den Staaten vorbehaltenen Bereiche erstreckt;
- die *Errichtung einer eigenen Rechtsordnung*, die von den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten unabhängig ist;
- die *unmittelbare Anwendbarkeit des Unionsrechts*, wonach die Bestimmungen des Unionsrechts ihre volle Wirksamkeit einheitlich in allen Mitgliedstaaten entfalten und sowohl die Mitgliedstaaten als auch deren Bürger berechtigen und verpflichten;
- der *Vorrang des Unionsrechts*, wodurch gewährleistet ist, dass das Unionsrecht durch nationales Recht weder aufgehoben noch abgeändert werden kann und im Kollisionsfall dem nationalen Recht vorgeht.

Die EU erweist sich danach als ein eigenständiger Herrschaftsverband mit eigenen Hoheitsrechten und einer von den Mitgliedstaaten unabhängigen Rechtsordnung, der sowohl die Mitgliedstaaten als auch deren Angehörige in den der EU zugewiesenen Aufgabenbereichen unterworfen sind.

Die charakteristischen Eigenschaften der EU legen zugleich auch die *Gemeinsamkeiten* und die *Unterschiede zu den völkerrechtlichen Organisationen* herkömmlicher Art einerseits *und zu bundesstaatsähnlichen Gebilden* andererseits offen.

Die EU ist selbst noch kein fertiges Gebilde, sondern vielmehr ein „System im Werden“, dessen endgültiges Aussehen noch nicht vorhersehbar ist.

Mit den herkömmlichen völkerrechtlichen Organisationen hat die EU lediglich gemeinsam, dass auch sie durch einen völkerrechtlichen Vertrag ins Leben gerufen worden ist. Von diesen völkerrechtlichen Wurzeln hat sich die

EU jedoch bereits weit entfernt. Die ebenfalls auf völkerrechtlichen Verträgen beruhenden Gründungsakte der EU haben nämlich zur Errichtung einer selbständigen mit eigenen Hoheitsrechten und Kompetenzen ausgestatteten Union geführt. Die Mitgliedstaaten haben zugunsten dieser Union auf Teile ihrer Hoheitsgewalt verzichtet. Auch der Katalog von Aufgaben, die der EU übertragen worden sind, unterscheidet sich wesentlich von anderen internationalen Organisationen. Während es sich bei letzteren hauptsächlich um genau begrenzte technische Aufgaben handelt, die von einem internationalen Organ wahrgenommen werden, fallen der EU Tätigkeitsbereiche zu, die in ihrer Gesamtheit existenzprägenden Charakter für Staaten besitzen.

Diese Unterschiede der EU zu den herkömmlichen völkerrechtlichen Organisationen rücken sie in die Nähe eines staatlichen Gebildes. Vor allem der teilweise Souveränitätsverzicht der Mitgliedstaaten zugunsten der EU wurde als Indiz dafür gewertet, dass die EU bereits bundesstaatsähnliche Strukturen aufweise. Diese Auffassung berücksichtigt jedoch nicht, dass die Organe der EU nur die zur Erreichung der in den Unionsverträgen niedergelegten Ziele und nur für bestimmte Materien die im einzelnen festgelegten Befugnisse besitzen. Sie können deshalb ihre Ziele nicht wie die Staaten frei wählen und allen Anforderungen gerecht werden, denen sich heute ein moderner Staat stellen muss. Der EU fehlt sowohl die einen Staat kennzeichnende Allzuständigkeit als auch die Befugnis, neue Zuständigkeiten zu schaffen (sog. Kompetenz-Kompetenz).

Deshalb ist die EU weder eine „klassische“ internationale Organisation noch ein staatlicher Verband, sondern ein zwischen diesen traditionellen Modellen von Staatenverbindungen einzuordnender Herrschaftsverband. Im juristischen Sprachgebrauch hat sich zur Umschreibung dieser Sonderstellung der Begriff „supranationale Organisation“ eingebürgert.

DIE AUFGABEN DER EU

Der Katalog der Aufgaben, die der EU übertragen worden sind, ähnelt sehr stark dem einer staatlichen Verfassungsordnung. Dabei handelt es sich nicht, wie sonst bei internationalen Organisationen üblich, um genau begrenzte technische Aufgaben, sondern um Tätigkeitsbereiche, die in ihrer Gesamtheit existenzprägenden Charakter für Staaten besitzen.

Der Aufgabenkatalog der EU ist denkbar breit gefächert: Er umfasst wirtschaftliche, soziale und politische Aufgaben.

Im Mittelpunkt der *wirtschaftlichen Aufgaben* steht die Errichtung eines gemeinsamen Marktes, der die „nationalen Märkte“ der Mitgliedstaaten in sich vereinigt und auf dem alle Waren und Dienstleistungen zu den gleichen Bedingungen wie auf einem Binnenmarkt angeboten und verkauft werden können und zu dem alle Unionsbürger gleichen und freien Zugang haben.

Das Konzept der Schaffung eines gemeinsamen Marktes wurde mit dem vom damaligen Präsidenten der Europäischen Kommission, *Jacques Delors*, initiierten und von den Staats- und Regierungschefs genehmigten *Programm zur Vollendung des Binnenmarktes* bis 1992 im Wesentlichen verwirklicht. Den Unionsorganen ist es gelungen, den rechtlichen Rahmen für einen funktionierenden Binnenmarkt vorzugeben. Dieser Rahmen wurde zwischenzeitlich durch nationale Umsetzungsmaßnahmen weitestgehend ausgefüllt, so dass der Binnenmarkt bereits Realität geworden ist. Auch im täglichen Leben wird dieser Binnenmarkt sichtbar, insbesondere bei Reisen innerhalb der EU, die schon lange nicht mehr durch Personenkontrollen an den nationalen Grenzen unterbrochen werden.

Flankiert wird der Binnenmarkt von der *Wirtschafts- und Währungsunion*.

Aufgabe der EU in der *Wirtschaftspolitik* ist es allerdings nicht, eine europäische Wirtschaftspolitik festzulegen und zu betreiben, sondern die nationalen Wirtschaftspolitiken soweit zu koordinieren, dass wirtschaftspolitische Entscheidungen eines oder mehrerer Mitgliedstaaten keine negativen Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarktes haben. Zu diesem Zweck wurde ein Stabilitäts- und Wachstumspakt beschlossen, der den Mitgliedstaaten im Einzelnen die Kriterien aufgibt, an denen sie ihre haushaltspolitischen Entscheidungen auszurichten haben. Geschieht dies nicht, kann die Europäische Kommission Verwarnungen aussprechen, und bei andauerndem übermäßigem Haushaltsdefizit kann der Rat der EU auch Sanktionen verhängen.

Aufgabe der EU in der *Währungspolitik* war und ist es, eine einheitliche Währung in der EU einzuführen und die Währungsfragen zentral zu steuern. Ein erster Teilerfolg ist in diesem Bereich bereits gelungen. Am 1. Januar 1999 wurde *der Euro* als einheitliche europäische Währung in den Mitgliedsländern, welche bereits die dafür aufgestellten Konvergenzkriterien erfüllt



6. Dezember 1977, Brüssel
Demonstration für Direktwahlen zum
Europäischen Parlament und für eine einheitliche
Währung während des Europäischen Rates am
5./6. Dezember 1977.

hatten, eingeführt. Dabei handelte es sich um *Belgien, Deutschland, Spanien, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, Portugal und Finnland*. Am 1. Januar 2002 wurden in diesen Ländern die nationalen Währungen durch Euro-Banknoten und Euro-Münzen ersetzt. Seitdem werden auch die alltäglichen Zahlungen und Geldgeschäfte nur noch in einer Währung durchgeführt, und dies ist der Euro. Die Konvergenzkriterien verfehlt hatten zunächst Griechenland und Schweden. *Griechenland* wurde zum 1. Januar 2001 aufgenommen. Schweden, das im Wesentlichen wegen seiner Nichtteilnahme am Wechselkursmechanismus des EWS, der als „Wartezimmer“ zum Euro gilt, die Kriterien nicht erfüllen konnte, unterliegt insoweit einer Ausnahmeregelung, als die Kommission und die EZB mindestens alle zwei Jahre Konvergenzberichte betreffend Schweden vorlegen müssen, in denen sie dem Rat eine Teilnahme Schwedens empfehlen können. Wird eine solche Empfehlung ausgesprochen und entspricht ihr der Rat, hat Schweden eigentlich keine Möglichkeit, sich der Teilnahme zu entziehen. Allerdings hat ein Beitritt zur Euro-Zone unter der schwedischen Bevölkerung zurzeit keinen Rückhalt. In einer Volksbefragung 2003 zum Euro lehnten 55,9 % die Einführung des Euro ab. Nach einer Umfrage im Dezember 2005 lag die Ablehnung noch bei 49 %, während 36 % der Euro-Übernahme zustimmten. Anders verhält es sich als im Falle Dänemarks und des Vereinigten Königreichs. Diese Mitgliedstaaten haben sich ein „Opting out“ vorbehalten, das es ihnen erlaubt, selbst zu entscheiden, ob und wann das Prüfverfahren für eine Teilnahme an der einheitlichen Währung eingeleitet wird. Auch die neuen Mitgliedstaaten sind zur Übernahme des Euro als Landeswährung verpflichtet, sobald sie die Konvergenzkriterien erfüllen. Keiner der neuen Mitgliedstaaten verfügt über eine „Opting out“-Klausel; die meisten wollen auch den Euro so schnell wie möglich einführen. Gelingen ist dies bereits *Slowenien* (1. Januar 2007), *Zypern* (1. Januar 2008), *Malta* (1. Januar 2008) sowie der *Slowakei* (1. Januar 2009). Die sog. „Euro-Zone“, in der der Euro als Währung gilt, umfasst damit gegenwärtig 16 Mitgliedstaaten.

Außer im Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik fallen der EU Aufgaben auch in einer ganzen Reihe anderer wirtschaftlicher Politikfelder zu. Hierzu gehören vor allem die Landwirtschafts- und Fischereipolitik, die Verkehrspolitik, die Verbraucherpolitik, die Struktur- und Kohäsionspolitik, die Forschungs- und Entwicklungspolitik, die Raumfahrtspolitik, die Umweltpolitik, die Gesundheitspolitik, die Handelspolitik oder die Energiepolitik.

In *sozialpolitischer Hinsicht* kommt der EU die Aufgabe zu, dafür Sorge zu tragen, dass die Vorteile der wirtschaftlichen Integration nicht allein den in der Wirtschaft Aktiven zufallen, sondern den Binnenmarkt auch in seiner sozialen Dimension zu gestalten. Ein erster Anknüpfungspunkt hierfür ist etwa die Einführung eines Systems der sozialen Sicherheit für Wanderarbeitnehmer. Dieses System gewährleistet, dass keinem Arbeitnehmer, der in seinem Berufsleben in mehr als einem Mitgliedsland gearbeitet hat und folglich verschiedenen Sozialversicherungssystemen unterlag, hieraus Nachteile in seiner sozialen Absicherung (Altersrente, Invaliditätsrente, Gesundheitsleistungen, Familienleistungen, Arbeitslosenleistungen) erwachsen. Ein weiterer wichtiger Anknüpfungspunkt einer vordringlichen sozialpolitischen Aufgabe ist angesichts der nun schon über Jahre hinweg besorgniserregenden Arbeitslosigkeit in der EU die Entwicklung einer europäischen Beschäftigungsstrategie geworden. Die Mitgliedstaaten und die EU sind aufgefordert, eine *Beschäftigungsstrategie* zu entwickeln und vor allem die Qualifizierung, Ausbildung und Flexibilität der Arbeitnehmer zu fördern; daneben sind Arbeitsmärkte an die Erfordernisse des wirtschaftlichen Wandels anzupassen. Die Förderung der Beschäftigung wird als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse verstanden. Dies verlangt von den Mitgliedstaaten eine Abstimmung ihrer nationalen Tätigkeit im Rat. Die EU soll zu einem hohen Beschäftigungsniveau dadurch beitragen, dass sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördert und deren Maßnahmen unterstützt und erforderlichenfalls – unter Achtung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten – ergänzt.

Im eigentlich *politischen Bereich* ergeben sich Aufgaben für die EU im Zusammenhang mit der Unionsbürgerschaft, der Politik für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen sowie der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Mit der *Unionsbürgerschaft* wurden die Rechte und Interessen der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten innerhalb der EU weiter gestärkt. Sie genießen Freizügigkeit innerhalb der EU (Artikel 21 AEU-Vertrag), das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen (Artikel 22 AEU-Vertrag), diplomatischen und konsularischen Schutz in Drittländern durch alle Mitgliedstaaten (Artikel 23 AEU-Vertrag), das Petitionsrecht beim Europäischen Parlament (Artikel 24 AEU-Vertrag) sowie in Verbindung mit dem allgemeinen Diskriminierungsverbot das Recht, in jedem Mitgliedstaat so behandelt zu werden, wie dieser Mitgliedstaat seine eigenen Staatsangehörigen behandelt (Artikel 20 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 18 AEU-Vertrag).

Im Rahmen der *Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik* kommen der EU insbesondere folgende Aufgaben zu:

- Wahrung der gemeinsamen Werte, der grundlegenden Interessen und der Unabhängigkeit der EU,
- Stärkung der Sicherheit der EU und ihrer Mitgliedstaaten,
- Wahrung des Weltfriedens und Stärkung der internationalen Sicherheit,
- Förderung der internationalen Zusammenarbeit,
- Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten,
- Aufbau einer gemeinsamen Verteidigung.

Da die EU kein Staatsgebilde ist, kann die Verwirklichung dieser Aufgaben nur schrittweise erfolgen. Die Außen- und vor allem die Sicherheitspolitik gehören traditionsgemäß zu denjenigen Bereichen, in denen die Mitgliedstaaten auf die Bewahrung ihrer Souveränität (Staatshoheit) besonders achten. Gemeinsame Interessen auf diesem Gebiet sind auch deshalb nur schwer zu definieren, weil nur Frankreich und das Vereinigte Königreich in der EU über Atomwaffen verfügen. Ein weiteres Problem besteht darin, dass nicht alle EU-Mitgliedstaaten den Verteidigungsbündnissen NATO und WEU angehören. Die Entscheidungen in der „Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ werden deshalb gegenwärtig noch überwiegend im Rahmen der *zwischenstaatlichen Zusammenarbeit* getroffen. Allerdings hat sich ein eigenständiges *Handlungsinstrumentarium* entwickelt, durch das die zwischenstaatliche Zusammenarbeit feste rechtliche Konturen erhalten hat.

Im Bereich der *justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen* geht es vor allem um die Wahrnehmung von Aufgaben durch die EU, die im gemeinsamen europäischen Interesse liegen. Dazu gehören insbesondere die Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Menschenhandels sowie die Strafverfolgung. Der organisierten Kriminalität kann man nicht mehr allein auf nationaler Ebene wirksam begegnen, sondern dazu bedarf es eines gemeinsamen Vorgehens auf der Ebene der EU. Erste vielversprechende Maßnahmen sind bereits mit der Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Schaffung des seit 1998 operativen europäischen Polizeiamtes „Europol“ (Artikel 88 AEU-Vertrag) ergriffen worden. Darüber hinaus geht es in diesem Bereich um die Erleichterung und Beschleunigung der Zusammenarbeit bei Gerichtsverfahren und der Vollstreckung von Entscheidungen, der Erleichterung der Auslieferung zwischen Mitgliedstaaten, der Festlegung von Min-

destvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und der Strafen in den Bereichen der organisierten Kriminalität, des Terrorismus, des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung von Frauen und Kindern, des illegalen Drogen- und Waffenhandels, der Geldwäsche und Korruption (Artikel 83 AEU-Vertrag). Einer der signifikantesten Fortschritte bei der justiziellen Zusammenarbeit innerhalb der EU ist die Gründung von Eurojust im April 2003 (Artikel 85 AEU-Vertrag). Eurojust, mit Sitz in Den Haag, besteht aus Richtern und Staatsanwälten aus allen Staaten der Europäischen Union. Die Aufgabe von Eurojust ist es, die Zusammenarbeit zwischen Ermittlungsarbeit und Strafverfolgung im Falle schwerwiegender, grenzüberschreitender Verbrechen zu erleichtern. Ausgehend von Eurojust kann der Rat zur Bekämpfung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU eine Europäische Staatsanwaltschaft einsetzen (Artikel 86 AEU-Vertrag). Ein weiterer Fortschritt ist der seit Januar 2004 geltende europäische Haftbefehl. Der Haftbefehl kann ausgestellt werden, sobald es um eine Straftat geht, für die eine Mindeststrafe von mehr als einem Jahr Gefängnis verhängt wird. Durch den europäischen Haftbefehl sollen die zeitaufwendigen Auslieferungsverfahren abgelöst werden.

DIE BEFUGNISSE DER EU

Die Verträge zur Gründung der EU erteilen den Unionsorganen keine generelle Befugnis zum Erlass aller zur Verwirklichung der Vertragsziele erforderlichen Maßnahmen, sondern legen in den jeweiligen Kapiteln den Umfang der Befugnisse zum Tätigwerden im Einzelnen fest. Als Grundsatz gilt, dass die EU und ihre Institutionen nicht selbst über ihre rechtlichen Grundlagen und Zuständigkeiten entscheiden dürfen: Es gilt auch weiterhin der *Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung* (Artikel 2 AEU-Vertrag). Dieser Weg ist von den Mitgliedstaaten deshalb gewählt worden, um den Verzicht auf eigene Befugnisse überschaubar und kontrollierbar zu machen.

Der materielle Umfang der Einzelermächtigungen ist, je nach der Art der EU übertragenen Aufgabenbereiche, unterschiedlich weit gefasst. Soweit Zuständigkeiten der EU nicht übertragen worden sind, verbleiben sie im ausschließlichen Verfügungsbereich der Mitgliedstaaten. Im EU-Vertrag wird ausdrücklich klargestellt, dass die Fragen der „nationalen Sicherheit“ in der ausschließlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten verbleiben.

Dies wirft natürlich die Frage nach der Abgrenzung der Zuständigkeiten der EU von denen der Mitgliedstaaten auf. Diese Abgrenzung wird anhand von *drei Zuständigkeitskategorien* vorgenommen:

- *Ausschließliche Zuständigkeit* der EU (Artikel 3 AEU-Vertrag) in den Bereichen, in denen eine Vermutung dafür besteht, dass eine Maßnahme auf EU-Ebene wirksamer ist als eine unkoordinierte Maßnahme irgendeines Mitgliedstaates. Diese Bereiche sind genau abgegrenzt und erfassen die Zollunion, die Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarkts notwendigen Wettbewerbsregeln, die Währungspolitik der Euro-Staaten, die gemeinsame Handelspolitik und Teile der gemeinsamen Fischereipolitik. In diesen Politikbereichen kann allein die Europäische Union gesetzgeberisch tätig werden und rechtlich verbindliche Rechtsakte erlassen. Die Mitgliedstaaten dürfen nur dann tätig werden, wenn sie von der Europäischen Union hierzu ermächtigt werden, oder um Rechtsakte der Europäischen Union durchzuführen (Artikel 2 Absatz 1 AEU-Vertrag).
- *Geteilte Zuständigkeit* zwischen der EU und den Mitgliedstaaten (Artikel 4 AEU-Vertrag) in den Bereichen, in denen ein Tätigwerden der EU einen zusätzlichen Nutzen gegenüber einem Handeln der Mitgliedstaaten einbringt. Eine solche geteilte Zuständigkeit ist vorgesehen für die Regelungen des Binnenmarktes, den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, die Landwirtschaft und Fischerei, die Umwelt, den Verkehr, die transeuropäischen Netze, die Energieversorgung, den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie für gemeinsame Sicherheitsanliegen, im Gesundheitswesen, der Forschung und technologischen Entwicklung, der Raumfahrt, der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe. In allen diesen Bereichen besitzt die EU den ersten Zugriff auf die Wahrnehmung der Zuständigkeit, welche sich allerdings nur auf die durch den betreffenden Rechtsakt der Union geregelten Elemente und nicht auf den gesamten Politikbereich erstreckt. Die Mitgliedstaaten nehmen ihre Zuständigkeit wahr, sofern und soweit die EU ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat oder entschieden hat, diese nicht mehr auszuüben (Artikel 2 Absatz 2 AEU-Vertrag). Der letztgenannte Fall ist gegeben, wenn die betreffenden Organe der EU beschließen, einen Gesetzgebungsakt aufzuheben, insbesondere um den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu genügen. Der Rat kann die Kommission

auf Initiative eines oder mehrerer seiner Mitglieder auch auffordern, Vorschläge für die Aufhebung eines Rechtsakts zu unterbreiten.

- *Unterstützende Zuständigkeiten* (Artikel 6 AEU-Vertrag): In Ausübung der unterstützenden Zuständigkeiten greift die EU ausschließlich zur Koordinierung oder Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten ein; eine Harmonisierung der nationalen Rechtsvorschriften in den der unterstützenden Zuständigkeit unterworfenen Bereichen darf die EU in keinem Fall vornehmen (Artikel 2 Absatz 5 AEU-Vertrag). Die Verantwortung für die rechtliche Gestaltung verbleibt somit bei den Mitgliedstaaten, die dabei über ein beträchtliches Maß an Aktionsfreiheit verfügen. Erfasst werden von dieser Zuständigkeitskategorie der Schutz und die Verbesserung der menschlichen Gesundheit, die Industriepolitik, die Kultur, der Tourismus, die Bildung, die Jugend, der Sport und die Berufsausbildung, der Katastrophenschutz und die Verwaltungszusammenarbeit. In den Bereichen der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik erkennen die Mitgliedstaaten ausdrücklich an, dass ihre nationalen Maßnahmen innerhalb der EU koordiniert werden müssen.

Es ist bemerkenswert, dass sich die Zuständigkeiten der EU im Bereich der Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik sowie im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik keiner dieser drei Kategorien zuordnen lässt. Sie stehen somit außerhalb dieses Zuständigkeitskatalogs. Eine Erklärung präzisiert jedoch, dass die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für ihre eigene Außenpolitik und nationale Darstellung in der Welt unberührt lässt.

Über diese speziellen Handlungsbefugnisse hinaus eröffnen die Unionsverträge den Unionsorganen auch dann die Möglichkeit zum Tätigwerden, wenn dies zur Verwirklichung und für das Funktionieren des Binnenmarktes sowie zur Gewährleistung eines unverfälschten Wettbewerbs unerlässlich ist (vgl. Artikel 352 AEU-Vertrag – sog. *Vertragsabrundungskompetenz oder Flexibilitätsklausel*). Damit wird den Organen allerdings keine generelle Ermächtigung erteilt, die die Wahrnehmung von Aufgaben ermöglicht, die außerhalb der von den Verträgen vorgegebenen Ziele liegen. Auch ist es den Unionsorganen nicht möglich, unter Berufung auf diese Handlungsermächtigung ihre eigenen Kompetenzen auf Kosten der Mitgliedstaaten zu erweitern. In der Praxis sind die Möglichkeiten dieser Ermächtigung in

früheren Zeiten sehr häufig genutzt worden, da sich der EU im Laufe der Zeit immer neue Aufgaben stellten, die man bei Abschluss der Gründungsverträge noch nicht vorhergesehen hatte und für die deshalb entsprechende Einzelmächtigungen in den Verträgen fehlten. Hinzuweisen ist vor allem auf die Bereiche des Umwelt- und Verbraucherschutzes oder die Errichtung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, der dazu beitragen soll, den Abstand zwischen den entwickelten und unterentwickelten Gebieten in der EU zu verringern. Für die genannten Bereiche sind inzwischen jedoch spezielle Ermächtigungen vorgesehen worden. Mit diesen ausdrücklichen Regelungen hat die praktische Bedeutung der Vertragsabrundungskompetenz erheblich abgenommen. Die Wahrnehmung dieser Kompetenz bedarf der Zustimmung durch das Europäische Parlament.

Schließlich bestehen weitere Zuständigkeiten zum Erlass solcher Maßnahmen, die zur wirksamen und sinnvollen Ausführung bereits ausdrücklich eingeräumter Befugnisse erforderlich sind (*Zuständigkeiten kraft Sachzusammenhang*). Besondere Bedeutung haben diese Zuständigkeiten für die Wahrnehmung von Außenbeziehungen erlangt. Danach kann die EU auch gegenüber Nichtmitgliedstaaten oder anderen internationalen Organisationen in Bereichen Verpflichtungen eingehen, die vom Aufgabenkatalog der EU erfasst werden. Ein anschauliches Beispiel liefert der Rechtsstreit *Kramer*, mit dem sich der Gerichtshof zu befassen hatte. Dabei ging es um die Zuständigkeit der EU, zwecks Festsetzung von Fangquoten in der Seefischerei mit internationalen Seerechtsorganisationen zusammenzuarbeiten und gegebenenfalls entsprechende völkerrechtliche Verpflichtungen einzugehen. Der Gerichtshof leitete die dafür erforderliche auswärtige Kompetenz der EU mangels ausdrücklicher Regelung im Vertrag aus ihrer internen Zuständigkeit für die Fischereipolitik im Rahmen der gemeinsamen Landwirtschaftspolitik ab.

Bei der Ausübung ihrer Kompetenzen unterliegt die EU dem von der katholischen Soziallehre entliehenen *Subsidiaritätsprinzip*, das durch seine Verankerung im EU-Vertrag (Artikel 5 Absatz 3 EUV) in Verfassungsrang erhoben worden ist. Dieses Prinzip verfügt über zwei Seiten, eine positive und eine negative: Die *positive*, d. h. Kompetenz stimulierende Seite für die EU besagt, dass die EU handeln soll, wenn die angestrebten Ziele „*besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können*“; die *negative*, d. h. abwehrende Seite des Subsidiaritätsprinzips bedeutet, dass die EU nicht tätig werden soll, wenn das Handeln der Mitgliedstaaten zur Zielverwirklichung ausreicht. In der Praxis bedeutet dies, dass alle Unionsorgane, insbesondere aber die

Kommission, nachzuweisen haben, dass es einer gemeinschaftlichen Regelung und eines gemeinschaftlichen Handelns überhaupt bedarf. Frei nach *Montesquieu* gilt hier: Wenn es nicht nötig ist, eine EU-Regelung zu treffen, ist es nötig, keine zu treffen. Wird der Regelungsbedarf auf Unionsebene bejaht, ist anschließend die Frage nach der Intensität und der Art der zu treffenden Unionsmaßnahme zu stellen. Die Antwort gibt hier der *Grundsatz der Verhältnismäßigkeit*, der durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs der EU Eingang in die Unionsrechtsordnung gefunden hat und im Zusammenhang mit den Kompetenzregelungen auch im EU-Vertrag niedergelegt ist (Artikel 5 Absatz 4 EUV). Danach ist eingehend zu prüfen, ob ein Rechtsinstrument notwendig ist und ob nicht andere Aktionsmittel ausreichend wirksam wären. Dies bedeutet vor allem, dass Rahmengesetzen, Mindestvorschriften und Regeln zur gegenseitigen Anerkennung nationaler Vorschriften der Vorzug zu geben ist und übermäßig detaillierte Rechtsvorschriften vermieden werden sollten.

Die Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit kann jetzt auch durch die nationalen Parlamente kontrolliert werden. Dazu wurde ein *Frühwarnsystem* eingeführt, nach dem die nationalen Parlamente innerhalb von acht Wochen nach Übermittlung eines Gesetzgebungsvorschlags eine begründete Stellungnahme abgeben können, in der dargelegt wird, warum der fragliche Gesetzgebungsvorschlag nicht mit den Anforderungen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im Einklang steht. Wird diese begründete Stellungnahme von mindestens einem Drittel der den nationalen Parlamenten zugewiesenen Stimmen mitgetragen (wobei jedes nationale Parlament über zwei Stimmen verfügt, bei Kammersystemen je eine Stimme pro Kammer), muss der Gesetzgebungsvorschlag von seinem Urheber (in der Regel die Europäische Kommission) erneut überprüft werden. Der Vorschlag kann auf der Grundlage dieser Überprüfung aufrechterhalten, geändert oder zurückgezogen werden. Entscheidet sich die Europäische Kommission für die Beibehaltung des Entwurfs, so hat sie in einer begründeten Stellungnahme zu rechtfertigen, warum der Entwurf ihres Erachtens im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip steht. Diese begründete Stellungnahme wird zusammen mit den begründeten Stellungnahmen der nationalen Parlamente dem EU-Gesetzgeber zur Berücksichtigung im Gesetzgebungsverfahren übermittelt. Ist der EU-Gesetzgeber mit einer Mehrheit von 55 % der Mitglieder des Rates oder einer Mehrheit der abgegebenen Stimmen im Europäischen Parlament

der Ansicht, dass der Vorschlag nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht, wird der Gesetzgebungsvorschlag nicht weitergeprüft.

DIE INSTITUTIONEN DER EU

Artikel 13 EU-Vertrag (Institutioneller Rahmen)

(1) Die Union verfügt über einen institutionellen Rahmen, der zum Zweck hat, ihren Werten Geltung zu verschaffen, ihre Ziele zu verfolgen, ihren Interessen, denen ihrer Bürgerinnen und Bürger und denen der Mitgliedstaaten zu dienen sowie die Kohärenz, Effizienz und Kontinuität ihrer Politik und ihrer Maßnahmen sicherzustellen.

Die Organe der Union sind

- das Europäische Parlament,
- der Europäische Rat,
- der Rat,
- die Europäische Kommission (im Folgenden „Kommission“),
- der Gerichtshof der Europäischen Union,
- die Europäische Zentralbank,
- der Rechnungshof.

(2) Jedes Organ handelt nach Maßgabe der ihm in den Verträgen zugewiesenen Befugnisse nach den Verfahren, Bedingungen und Zielen, die in den Verträgen festgelegt sind. Die Organe arbeiten loyal zusammen.

(3) Die Bestimmungen über die Europäische Zentralbank und den Rechnungshof sowie die detaillierten Bestimmungen über die übrigen Organe sind im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union enthalten.

(4) Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission werden von einem Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie einem Ausschuss der Regionen unterstützt, die beratende Aufgaben wahrnehmen.

ÜBERSICHT ÜBER ALLE INSTITUTIONEN (AEU-VERTRAG)



^(?) Mit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon am 1. Dezember 2009 hat sich die Zahl der Abgeordneten vorübergehend auf 754 erhöht. Die Höchstzahl von 751 muss durch entsprechende Anpassungen jedoch zur nächsten Wahl 2014 hergestellt werden.

MITGLIEDSTAAT	STIMMEN IM RAT	SITZE IM EUROPÄISCHEN PARLAMENT
DEUTSCHLAND	29	99
FRANKREICH	29	78
ITALIEN	29	78
VEREINIGTES KÖNIGREICH	29	78
SPANIEN	27	54
POLEN	27	54
RUMÄNIEN	14	35
NIEDERLANDE	13	27
BELGIEN	12	24
TSCHECHISCHE REPUBLIK	12	24
GRIECHENLAND	12	24
UNGARN	12	24
PORTUGAL	12	24
SCHWEDEN	10	19
BULGARIEN	10	18
ÖSTERREICH	10	18
DÄNEMARK	7	14
SLOWAKEI	7	14
FINNLAND	7	14
IRLAND	7	13
LITAUEN	7	13
LETTLAND	4	9
SLOWENIEN	4	7
ESTLAND	4	6
ZYPERN	4	6
LUXEMBURG	4	6
MALTA	3	5

Eine weitere Frage, die sich im Zusammenhang mit der „Verfassung“ der EU stellt, ist die nach ihrer Organisation: Welches sind die Organe der EU? Da die EU Funktionen wahrnimmt, die sonst nur Staaten zustehen, drängt sich die Frage auf, ob es eine Regierung, ein Parlament, Verwaltungsbehörden und Gerichte gibt, wie sie uns aus den Mitgliedstaaten bekannt sind. Die Durchführung der der EU zugewiesenen Aufgaben und die Steuerung des Integrationsprozesses wurden bewusst nicht allein der Initiative und Zu-

ständigkeit der Mitgliedstaaten oder der internationalen Zusammenarbeit überlassen. Die EU verfügt vielmehr über ein institutionelles System, das sie in die Lage versetzt, der europäischen Einigung neue Impulse und Zielsetzungen zu geben sowie auf den in ihre Zuständigkeit fallenden Sachgebieten für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen verbindliches Recht zu setzen.

Die Hauptakteure im institutionellen System der EU sind die Organe der EU, darunter das Europäische Parlament, der Europäische Rat, der Rat, die Europäische Kommission, der Gerichtshof der EU, die Europäische Zentralbank sowie der Rechnungshof. Als ergänzende Einrichtungen bestehen im institutionellen System der EU noch die Europäische Investitionsbank sowie der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen.

ORGANE

Das Europäische Parlament (Artikel 14 EU-Vertrag)

Das Europäische Parlament vertritt die Völker der in der EU zusammengeschlossenen Staaten. Es ist aus der Gemeinsamen Versammlung der EGKS, der Versammlung der EWG und der Versammlung der EAG hervorgegangen, die durch das Abkommen über gemeinsame Organe für die Europäischen Gemeinschaften von 1957 (erster Fusions-Vertrag) zu einer „Versammlung“ vereinigt wurden. Die offizielle Umbenennung in „Europäisches Parlament“ erfolgte erst mit dem Vertrag über die Gründung der Europäischen Union; allerdings wurde damit lediglich einer bereits allgemein gebräuchlichen Bezeichnung Rechnung getragen, die auf eine durch die Versammlung selbst im Jahre 1958 vorgenommene Namensänderung in „Europäisches Parlament“ zurückgeht.

Zusammensetzung und Wahl

Nach dem am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon verfügt das Europäische Parlament über 754 Sitze. Damit übersteigt die Zahl der Abgeordneten die im EUV (Artikel 14 Absatz 2) festgelegte Höchstzahl von 751; dies muss jedoch für die Legislaturperiode 2009-2014 hingenommen werden, da den im Juni gewählten Abgeordneten die gewonnenen Mandate nicht aberkannt werden können. Zu den nächsten Wahlen im Jahre 2014 muss die Höchstzahl der Abgeordneten jedoch eingehalten werden. Sie sind auf die Mitgliedstaaten so verteilt, dass zwar jeder Abgeord-

nete eines bevölkerungsreichen Mitgliedstaats mehr Bürger vertritt als jeder Abgeordnete eines bevölkerungsärmeren Staats, zugleich aber kein bevölkerungsärmerer Staat über mehr Sitze verfügt als ein bevölkerungsreicherer Staat. Als Untergrenze sind grundsätzlich sechs Sitze und als Obergrenze 96 Sitze pro Mitgliedstaat vorgesehen, wobei in der Legislaturperiode 2009-2014 wegen des späten Inkrafttretens des Lissabon-Vertrages noch eine Ausnahme für Deutschland besteht, das weiterhin über 99 Abgeordnete verfügt (ein im Juni 2009 gewählter Abgeordneter darf sein Mandat aufgrund des Inkrafttretens des Vertrages von Lissabon nicht verlieren).

Die genaue Zusammensetzung muss noch vom Rat festgelegt werden. Dies sollte eigentlich rechtzeitig vor den Direktwahlen des Europäischen Parlaments im Juni 2009 geschehen sein. Da der Vertrag von Lissabon aber nicht rechtzeitig vor der Direktwahl des EP im Juni 2009 in Kraft getreten ist, konnten die neuen Regeln der Zusammensetzung des EP für die Legislaturperiode 2009-2014 noch keine Anwendung finden. Stattdessen galt für diese Wahlen zum EP noch die Sitzverteilung, wie sie sich zuletzt aus der im Zuge des Beitritts von Bulgarien und Rumänien getroffenen Festlegung ergab. Mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon am 1. Dezember 2009 wurde die Zahl der Abgeordneten um 18 auf 754 erhöht, wobei die neuen Abgeordneten aus zwölf verschiedenen Mitgliedstaaten kommen.

Die *Zusammensetzung des Europäischen Parlaments* soll durch folgende Aufstellung verdeutlicht werden, die die Verhältnisse *für die laufende Legislaturperiode 2009–2014* widerspiegelt, wobei die Veränderungen durch den Vertrag von Lissabon besonders gekennzeichnet werden:

PRÄSIDENT
14 Vizepräsidenten
5 Quästoren (beratend)

Präsident, Vizepräsidenten und Quästoren bilden das *Präsidium* des Europäischen Parlaments, das vom Europäischen Parlament für zweieinhalb Jahre gewählt wird. Einem erweiterten Präsidium gehören noch die Fraktionsvorsitzenden an. Es ist für Fragen der internen Organisation des Europäischen Parlaments, der interinstitutionellen Beziehungen und für die Beziehungen zu Institutionen außerhalb der Europäischen Union zuständig.

PLENUM DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS MIT 754 MITGLIEDERN

MITGLIEDSTAAT	SITZE IM EUROPÄISCHEN PARLAMENT
DEUTSCHLAND	99
FRANKREICH	72+2
ITALIEN	72+1
VEREINIGTES KÖNIGREICH	72+1
SPANIEN	50+4
POLEN	50+1
RUMÄNIEN	33
NIEDERLANDE	25+1
BELGIEN	22
TSCHECHISCHE REPUBLIK	22
GRIECHENLAND	22
UNGARN	22
PORTUGAL	22
SCHWEDEN	18+2
BULGARIEN	17+1
ÖSTERREICH	17+2
DÄNEMARK	13
SLOWAKEI	13
FINNLAND	13
IRLAND	12
LITAUEN	12
LETTLAND	8+1
SLOWENIEN	7+1
ESTLAND	6
ZYPERN	6
LUXEMBURG	6
MALTA	5+1

Die Vertreter im Europäischen Parlament waren bis zum Jahre 1979 Mitglieder der nationalen Parlamente, aus deren Mitte sie ernannt und ins Europäische Parlament entsandt wurden. Die bereits in den Verträgen vorgesehene *allgemeine und unmittelbare Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments* durch die Bevölkerung der Mitgliedstaaten konnte nach vielen vergeblichen Initiativen erst im Jahre 1979 verwirklicht werden. Die erste

Direktwahl des Europäischen Parlaments fand im Juni 1979 statt. Entsprechend der Dauer einer „Legislaturperiode“ finden die Direktwahlen seitdem in Abständen von jeweils fünf Jahren statt. Ein *unionsrechtliches Wahlsystem* ist erst nach jahrzehntelangem Bemühen mit dem Akt zur Einführung allgemeiner, unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments vom 20. September 1976, zuletzt geändert durch Beschluss des Rates vom 25. Juni und 23. September 2002 (sog. „*Direktwahlakt*“), eingeführt worden. Danach legt jeder Mitgliedstaat immer noch sein eigenes Wahlverfahren fest, wendet aber die gleichen grundlegenden demokratischen Regeln an: allgemeine und unmittelbare Wahl, Verhältniswahlrecht, geheime und freie Wahl, Mindestalter (für das aktive Wahlrecht beträgt es in allen Mitgliedsstaaten 18 Jahre, eine Ausnahme bildet Österreich, wo das Wahlalter auf 16 Jahre gesenkt wurde), erneuerbare Mandatsdauer von fünf Jahren, Unvereinbarkeiten (die Abgeordneten des EP können nicht gleichzeitig Doppelämter ausüben, z. B. das Amt des Richters, des Staatsanwalts, des Ministers; sie unterliegen darüber hinaus den Gesetzen ihres Landes, welche die Häufung von Mandaten oder Ämtern zusätzlich einschränken können), Wahldatum und Gleichstellung von Mann und Frau. In einigen Ländern besteht Wahlpflicht (Belgien, Luxemburg und Griechenland). Am 14. Juli 2009 ist darüber hinaus ein *einheitliches Abgeordnetenstatut* in Kraft getreten. Dieses neue Statut macht die Bedingungen, unter denen die Abgeordneten arbeiten, transparenter und enthält klare Regeln. Es führt außerdem ein für alle Abgeordneten einheitliches Gehalt ein, das aus dem EU-Haushalt gezahlt wird.

Mit der Direktwahl hat das Europäische Parlament eine demokratische Legitimation erhalten und kann für sich in Anspruch nehmen, eine „Vertretung der Bürger der Mitgliedstaaten der EU“ zu sein. Die Existenz eines direkt gewählten Parlaments allein kann jedoch die Grundforderung einer demokratischen Verfassung, wonach alle Staatsgewalt vom Volk auszugehen hat, nicht erfüllen. Dazu gehören neben der Durchschaubarkeit des Entscheidungsprozesses und der Repräsentativität der Entscheidungsorgane auch die parlamentarische Kontrolle und Legitimität der am Entscheidungsprozess beteiligten Unionsorgane durch das Parlament. Hier sind in den letzten Jahren ganz erhebliche Fortschritte erzielt worden. So wurden nicht nur die Rechte des Europäischen Parlaments ständig erweitert, sondern mit dem Vertrag von Lissabon wurde die Arbeitsweise der Europäischen Union insgesamt ausdrücklich auf die Einhaltung des Grundsatzes der *repräsen-*

tativen Demokratie verpflichtet. Danach sind alle Unionsbürger im Europäischen Parlament unmittelbar vertreten und haben das Recht, aktiv am demokratischen Leben der EU teilzunehmen. Damit soll gewährleistet werden, dass die Entscheidungen auf EU-Ebene möglichst transparent und bürgernah getroffen werden. Die politischen Parteien auf EU-Ebene sollen zur Herausbildung eines europäischen Bewusstseins beitragen und den Willen der Unionsbürger artikulieren. Wenn man im Hinblick auf die gegenwärtige demokratische Ordnung der EU noch von einem Defizit sprechen will, dann nur insoweit, als das Europäische Parlament, anders als dies etwa im staatlichen Modell der parlamentarischen Demokratie der Fall ist, keine Regierung wählt, die dem Parlament gegenüber verantwortlich ist.

Artikel 10 EU-Vertrag (Repräsentative Demokratie)

(1) Die Arbeitsweise der Union beruht auf der repräsentativen Demokratie.

(2) Die Bürgerinnen und Bürger sind auf Unionsebene unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten.

Die Mitgliedstaaten werden im Europäischen Rat von ihrem jeweiligen Staats- oder Regierungschef und im Rat von ihrer jeweiligen Regierung vertreten, die ihrerseits in demokratischer Weise gegenüber ihrem nationalen Parlament oder gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern Rechenschaft ablegen müssen.

(3) Alle Bürgerinnen und Bürger haben das Recht, am demokratischen Leben der Union teilzunehmen. Die Entscheidungen werden so offen und bürgernah wie möglich getroffen.

(4) Politische Parteien auf europäischer Ebene tragen zur Herausbildung eines europäischen politischen Bewusstseins und zum Ausdruck des Willens der Bürgerinnen und Bürger der Union bei.

Dieses „Defizit“ erklärt sich allerdings aus dem einfachen Umstand, dass es eine Regierung im herkömmlichen Sinn in der EU nicht gibt. Vielmehr werden die *regierungsähnlichen Funktionen*, die in den Unionsverträgen vorgesehen sind, vom Rat und der Europäischen Kommission in Arbeitsteilung wahrgenommen. Immerhin wurde dem Europäischen Parlament zuletzt durch den Vertrag von Lissabon weitreichende Befugnisse bei der Einsetzung der Europäischen Kommission zugestanden, die von der Wahl des Prä-



20. Juli 1979, Straßburg
Simone Veil wird Präsidentin des ersten direkt
gewählten Europäischen Parlaments.

sidenten der Europäischen Kommission durch das Europäische Parlament auf Vorschlag des Europäischen Rates bis hin zum Zustimmungsvotum des Europäischen Parlaments zur Europäischen Kommission in voller Besetzung reicht (sog. „*Investiturrecht*“). Über einen vergleichbaren Einfluss auf die Zusammensetzung des Rates verfügt das Europäische Parlament hingegen nicht. Er unterliegt nur insoweit einer parlamentarischen Kontrolle, als jedes seiner Mitglieder als nationaler Minister der Kontrolle seines heimischen Parlaments unterworfen ist.

Erheblich gestärkt worden ist die *Rolle des Europäischen Parlaments im Gesetzgebungsprozess der EU*. Durch die Erhebung des Mitentscheidungsverfahrens zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren der EU ist das Europäische Parlament neben dem Rat quasi zum „*Mitgesetzgeber*“ geworden.

Im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens ist es dem Europäischen Parlament möglich, in mehreren Lesungen Änderungen an den Rechtsetzungsakten zu formulieren und in gewissen Grenzen auch gegenüber dem Rat der EU erfolgreich durchzusetzen. Ohne Einigung zwischen Rat und Europäischem Parlament kann ein Unionsrechtsakt nicht zustande kommen.

Traditionell sehr stark ist darüber hinaus die Stellung des Europäischen Parlaments im *Haushaltsverfahren*. Mit dem Vertrag von Lissabon wurden die Haushaltsbefugnisse des Europäischen Parlaments noch dadurch erweitert, dass das Europäische Parlament den mehrjährigen Finanzplan genehmigen muss und über sämtliche Ausgaben (die Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht obligatorischen Ausgaben entfällt) mitentscheidet.

Das Europäische Parlament besitzt ein *Zustimmungsrecht* zu allen wichtigen internationalen Abkommen, die einen Bereich betreffen, welcher der Mitentscheidung unterliegt, sowie zu den Beitrittsverträgen, die mit neuen Mitgliedstaaten geschlossen werden und die die Bedingungen des Beitritts festlegen.

Auch die *Kontrollfunktionen* des Europäischen Parlaments sind im Laufe der Zeit erheblich ausgedehnt worden. Die Kontrollen bestehen vor allem darin, dass die Kommission dem Europäischen Parlament *Rede und Antwort* stehen muss, ihre Haltung in öffentlichen Plenardebatten vertreten und dem Europäischen Parlament jährlich einen „Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union“ zur Diskussion vorlegen muss. Bei dieser Gelegenheit

kann das Europäische Parlament der Europäischen Kommission mit einer Zweidrittelmehrheit das *Misstrauen aussprechen* und sie damit zum Rücktritt zwingen (Artikel 234 AEU-Vertrag). Bisher wurden im Europäischen Parlament mehrfach Misstrauensanträge eingebracht, jedoch hat bisher nicht einer auch nur annäherungsweise die erforderliche Mehrheit erreicht. Der Rücktritt der „Kommission Santer“ im Jahre 1999 wurde durch die Verweigerung der Entlastung für die Haushaltsführung ausgelöst; das ebenfalls angestregte Misstrauensvotum scheiterte, wenngleich relativ knapp. Da sich auch der Rat in der Unionspraxis den Fragen des Europäischen Parlaments stellt, verfügt das Europäische Parlament über die Möglichkeit einer direkten politischen Aussprache mit zwei wichtigen Verfassungsorganen der EU. Diese politischen Kontrollmöglichkeiten des Europäischen Parlaments sind zwischenzeitlich noch um weitere Kontrollmechanismen ergänzt worden. Verstößen oder Missständen in der EU kann das Europäische Parlament auch in eigens dafür eingesetzten Untersuchungsausschüssen nachgehen. Ein solcher Ausschuss wurde etwa eingesetzt zur Aufklärung der Verantwortung der Europäischen Kommission für die sehr späte Reaktion auf den im Vereinigten Königreich aufgetretenen „Rinderwahnsinn“, der eine Bedrohung auch der Gesundheit und des Lebens der Menschen darstellt. Darüber hinaus ist auch das Recht eines jeden Bürgers oder juristischen Person vertraglich abgesichert, Petitionen an das Europäische Parlament zu richten, die von einem ständigen Petitionsausschuss bearbeitet werden. Schließlich hat das Europäische Parlament von der ihm eingeräumten Möglichkeit Gebrauch gemacht und einen Bürgerbeauftragten (Ombudsmann) ernannt, der Beschwerden über Missstände bei der Tätigkeit der Organe oder Institutionen, mit Ausnahme des Gerichtshofs, entgegennimmt. Der Bürgerbeauftragte darf Untersuchungen durchführen und das betreffende Organ befragen. Er legt dem Europäischen Parlament einen Bericht über seine Tätigkeiten vor.

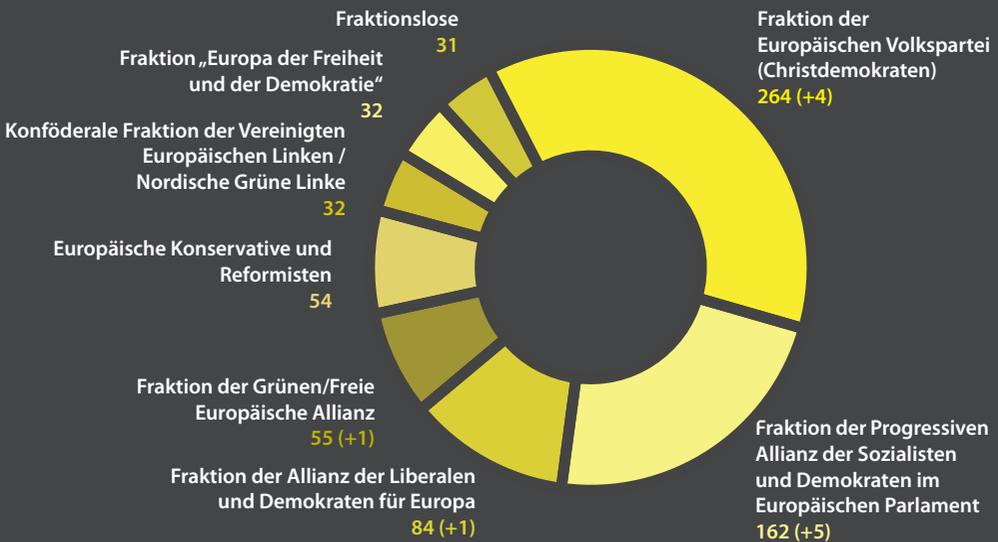
Arbeitsweise

Die Grundregeln der Arbeitsweise des Europäischen Parlaments sind in einer Geschäftsordnung niedergelegt.

Die Abgeordneten des Europäischen Parlaments bilden *Fraktionen*. Entsprechend dem Charakter des Europäischen Parlaments als eines Unionsorgans handelt es sich dabei nicht um nationale Gruppierungen, sondern um parteipolitische Fraktionen, die sich auf Unionsebene zusammenfinden.

Die *Plenarsitzungen* des Europäischen Parlaments finden mit Ausnahme des Monats August einmal im Monat jeweils wöchentlich in Straßburg statt, wobei zusätzliche Sitzungen, insbesondere über den Haushalt, hinzukommen können. Darüber hinaus werden kürzere (ein oder zwei Tage dauernde) Sitzungen in Brüssel abgehalten. Aus aktuellen Anlässen können schließlich *Dringlichkeitssitzungen* einberufen werden, die es dem Europäischen Parlament ermöglichen, zu wichtigen Fragen (z. B. Unionsangelegenheiten, internationalen Angelegenheiten, Menschenrechtsverletzungen usw.) unverzüglich Stellung zu nehmen. Die Plenarsitzungen sind grundsätzlich öffentlich.

**FRAKTIONEN
DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS ⁽³⁾**



⁽³⁾ Soweit bekannt wurden die zusätzlichen 18 Abgeordneten nach Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon den Fraktionen zugewiesen; bei 7 Abgeordneten aus FR, PL, IT und UK lagen die Ernennungen noch nicht vor.

STÄNDIGE AUSSCHÜSSE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Ausschuss Auswärtige Angelegenheiten (mit Unterausschüssen „Menschenrechte“ und „Sicherheit und Verteidigung“)

Ausschuss Entwicklung

Ausschuss Internationaler Handel

Ausschuss Haushalt

Ausschuss Haushaltskontrolle

Ausschuss Wirtschaft und Währung

Ausschuss Beschäftigung und soziale Angelegenheiten

Ausschuss Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit

Ausschuss Industrie, Forschung und Energie

Ausschuss Binnenmarkt und Verbraucherschutz

Ausschuss Verkehr und Fremdenverkehr

Ausschuss Regionale Entwicklung

Ausschuss Landwirtschaft und ländliche Entwicklung

Ausschuss Fischerei

Ausschuss Kultur und Bildung

Ausschuss Recht

Ausschuss Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

Ausschuss Konstitutionelle Fragen

Ausschuss Rechte der Frau und Gleichstellung der Geschlechter

Ausschuss Petitionen

Beschlussfassung

Im Regelfall ist für das Zustandekommen von Beschlüssen des Europäischen Parlaments die *absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen* ausreichend. Mit der wachsenden Bedeutung des Europäischen Parlaments werden jedoch zunehmend strengere Anforderungen an die Präsenzpflcht der Abgeordneten gestellt. So gibt es inzwischen eine ganze Reihe von Entscheidungen, die nur mit der *absoluten Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl* des Europäischen Parlaments zustande kommen können. Das Misstrauensvotum gegen die Europäische Kommission bedarf schließlich nicht nur der Mehrheit der Mitglieder des Europäischen Parlaments, es muss auch von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen getragen sein.

Sitz

Als Sitz des Europäischen Parlaments hat der Europäische Rat von Edinburgh Straßburg festgelegt und damit ein über 30 Jahre andauerndes Provisorium beseitigt. Die Praxis hatte sich dahin entwickelt, dass Plenartagungen in Straßburg und Brüssel abgehalten wurden, die Fraktions- und Ausschusssitzungen in den sitzungsfreien Wochen in Brüssel stattfanden und das Generalsekretariat des Europäischen Parlaments in Luxemburg untergebracht war. Die Sitzentscheidung des Europäischen Rates von Edinburgh hat diesen Zustand bestätigt, allerdings mit der Maßgabe, dass zwölf Plenartagungen im Jahr in Straßburg stattzufinden haben. Das eher unbefriedigende Ergebnis dieser Entscheidung ist, dass die Abgeordneten des Europäischen Parlaments sowie ein Teil seiner Beamten und Angestellten zwischen Straßburg, Brüssel und Luxemburg pendeln müssen; eine sehr kostspielige Angelegenheit.

Der Europäische Rat (Artikel 15 EU-Vertrag)

Der Europäische Rat ist aus den Gipfelkonferenzen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der EU hervorgegangen. Auf ihrer Pariser Konferenz im Dezember 1974 beschlossen die Staats- und Regierungschefs, künftig jährlich dreimal als Europäischer Rat zusammenzutreffen. Inzwischen ist der Europäische Rat zu einem *selbständigen Organ der Europäischen Union* geworden (Artikel 13 EU-Vertrag).

Im Europäischen Rat kommen die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie der Präsident der Europäischen Kommission mindestens zweimal pro Halbjahr zusammen. Wenn es die zu beratenden Punkte erfordern, können die Mitglieder des Europäischen Rates beschließen, sich jeweils von einem Minister oder, im Falle des Präsidenten der Kommission, von einem Mitglied der Kommission in ihren Arbeiten unterstützen zu lassen (Artikel 15 Absatz 3 EU-Vertrag).

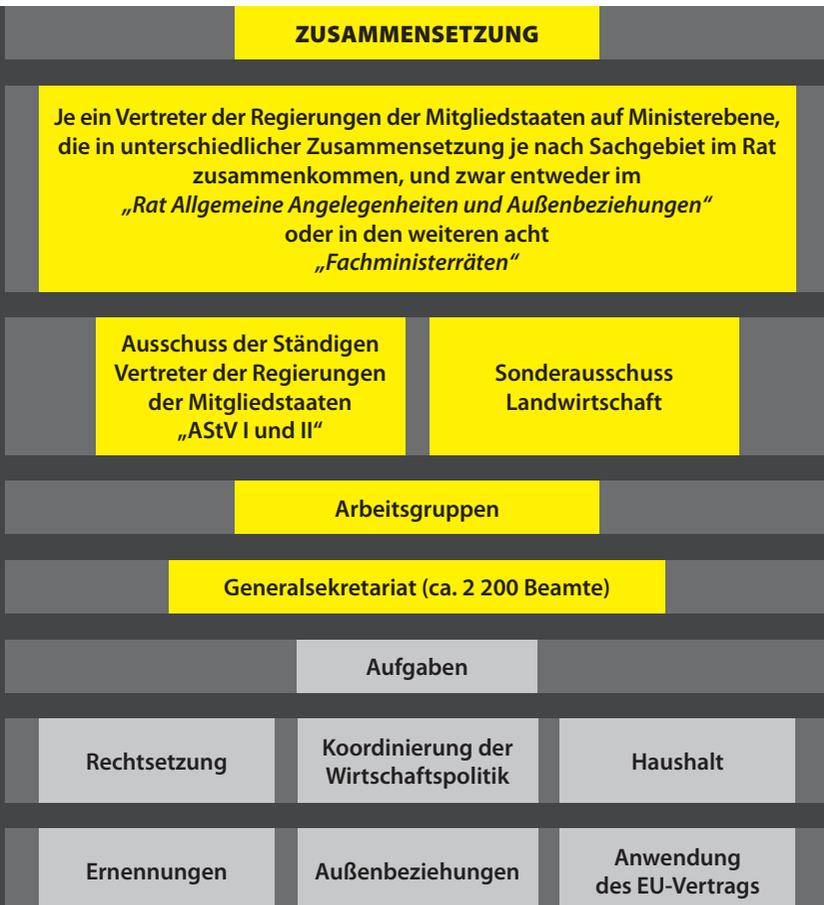
Mit dem Vertrag von Lissabon wurde die Institution des *Präsidenten des Europäischen Rates* geschaffen ⁽⁴⁾. Der Präsident des Europäischen Rates hat, anders als bisher die Präsidentschaft, kein nationales, sondern ein *europäisches Mandat*, das über zweieinhalb Jahre läuft und in Vollzeit ausgeübt wird. Zum Präsidenten soll eine herausragende Persönlichkeit bestellt werden; dies geschieht durch Wahl mit qualifizierter Mehrheit der Mitglieder des Europäischen

⁽⁴⁾ Als erster Präsident des Europäischen Rates wurde mit Wirkung vom 1. Dezember 2009 der bis dahin im Amt als belgischer Premierminister stehende Herman van Rompuy ernannt.

Rates, wobei eine einmalige Wiederwahl möglich ist. Seine Aufgabe besteht in der Vor- und Nachbereitung der Sitzungen des Europäischen Rates; außerdem repräsentiert er die EU auf den internationalen Gipfeltreffen im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik.

Die eigentliche Funktion des Europäischen Rates selbst besteht darin, die allgemeinen politischen Leitlinien für das Handeln der EU festzulegen. Die Wahrnehmung seiner Aufgaben erfolgt durch den Erlass von politischen Grundsatzentscheidungen oder die Formulierung von Richtlinien und Aufträgen für die Arbeit des Rates oder der Europäischen Kommission. Derartige Anstöße sind vom Europäischen Rat etwa für die Wirtschafts- und Währungsunion, das Europäische Währungssystem, die Direktwahlen des Europäischen Parlaments sowie für sozialpolitische Aktivitäten und in Beitrittsfragen ausgegangen.

Der Rat (Artikel 16 EU-Vertrag)



Zusammensetzung und Vorsitz

Im Rat sind die Regierungen der Mitgliedstaaten vertreten. Alle siebenundzwanzig Mitgliedstaaten entsenden einen Vertreter, und zwar regelmäßig, aber nicht zwingend, die für die vorgesehenen Themen zuständigen Fachminister bzw. deren Staatssekretäre. Wichtig ist, dass die die jeweilige Regierung vertretende Person befugt sein muss, für die Regierung des jeweiligen Mitgliedstaats verbindlich zu handeln. Die verschiedenen Möglichkeiten der Vertretung einer Regierung eines Mitgliedstaates machen bereits deutlich, dass es *keine ständigen Ratsmitglieder* gibt; vielmehr tagt der Rat in neun verschiedenen personellen wie fachlichen Zusammensetzungen: (1) „Rat Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“: Als Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ sorgt dieser Rat für die Kohärenz der Arbeiten des Rates in seinen verschiedenen Zusammensetzungen und bereitet zusammen mit dem Präsidenten des Europäischen Rates und der Kommission die Tagungen des Europäischen Rates vor; als Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ gestaltet er das auswärtige Handeln der EU entsprechend den strategischen Vorgaben des Europäischen Rates und sorgt für die Kohärenz des Handelns der EU. Im „Rat Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“ kommen die Außenminister zusammen und zwar bei allgemeinen Angelegenheiten unter Vorsitz der jeweiligen Präsidentschaft und bei auswärtigen Angelegenheiten stets unter Vorsitz des Hohen Vertreters der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik. Daneben bestehen weitere acht Ratsformationen, in denen die jeweiligen Fachminister der Mitgliedstaaten zusammenkommen: (2) Wirtschaft und Finanzen (sog. Ecofin-Rat), (3) Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, (4) Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucher, (5) Wettbewerbsfähigkeit, (6) Verkehr, Telekommunikation und Energie, (7) Landwirtschaft und Fischerei, (8) Umwelt, (9) Bildung, Jugend und Kultur.

Der *Vorsitz im Rat* wird, mit Ausnahme des „Rates der Außenminister“, der vom Hohen Vertreter der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik geleitet wird, von den Mitgliedstaaten nacheinander für jeweils sechs Monate wahrgenommen. Die Reihenfolge wird vom Rat einstimmig beschlossen. Der Wechsel im Vorsitz findet jeweils am 1. Januar und am 1. Juli eines Jahres statt (2008: Slowenien, Frankreich; 2009: Tschechische Republik, Schweden; 2010: Spanien, Belgien; 2011: Ungarn, Polen; 2012: Dänemark, Zypern; 2013: Irland, Litauen usw.). Angesichts des relativ häufigen Wechsels im Vorsitz wird unter den jeweiligen Präsidentschaften auf der Grundlage eines Arbeitspro-

gramms vorgegangen, das mit den zwei jeweils nachfolgenden Präsidentschaften abgestimmt wird und somit über einen Zeitraum von 18 Monaten gültig ist (sog. „Team-Präsidentschaft“). Dem Vorsitz im Rat kommt vor allem die Aufgabe zu, die Arbeiten im Rat und in den diesem zuarbeitenden Ausschüssen federführend zu gestalten. Daneben kommt dem Ratsvorsitz auch politische Bedeutung insoweit zu, als der dem Rat vorstehende Mitgliedstaat in der Weltöffentlichkeit aufgewertet wird und deshalb vor allem auch kleinere Mitgliedstaaten die Gelegenheit erhalten, sich in dieser Rolle gegenüber den „Großen“ politisch ins Bild zu setzen und in der Europapolitik zu profilieren.

Der Rat hat seinen *Sitz* in Brüssel.

Aufgaben

Die vordringlichste Aufgabe des Rates ist die *Rechtsetzung*, die er im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens zusammen mit dem Europäischen Parlament wahrnimmt. Dem Rat kommt daneben die Aufgabe zu, die *Wirtschaftspolitik* der Mitgliedstaaten aufeinander *abzustimmen*. Der Rat stellt weiterhin auf der Grundlage eines Vorentwurfs der Europäischen Kommission den *Haushaltsplan* auf, der danach allerdings noch der Genehmigung durch das Europäische Parlament bedarf. Er ist es auch, der dem Europäischen Parlament die Entlastung der Kommission im Hinblick auf die Durchführung des Haushaltsplans empfiehlt. Der Rat ernennt die Mitglieder des Rechnungshofes, des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen. Der Rat ist schließlich das zuständige Organ für den Abschluss von Abkommen zwischen der EU einerseits und Drittstaaten oder internationalen Organisationen andererseits.

Arbeitsweise

Die Arbeitsweise des Rates ist im Einzelnen in einer *Geschäftsordnung* festgelegt. In der Praxis vollzieht sich das Handeln des Rates im Wesentlichen in *drei Schritten*:

Vorbereitung der Ratssitzungen

Die Vorbereitung der Ratssitzungen wird von zwei ständigen Einrichtungen wahrgenommen, die in die Organisationsstruktur des Rates eingegliedert sind: dem *Ausschuss der Ständigen Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten* und dem *Generalsekretariat*.

Der *Ausschuss der Ständigen Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten* (AStV), für den auch die französische Abkürzung Coreper (Comité des représentants permanents) als Bezeichnung gebräuchlich ist, hat die Aufgabe, die Arbeiten des Rates *inhaltlich* vorzubereiten und die ihm vom Rat übertragenen Aufträge auszuführen. Damit dieser Ausschuss alle ihm übertragenen Aufgaben erfüllen kann, tritt er als AStVI (Stellvertreter der Ständigen Vertreter, die im Wesentlichen für die Vorbereitung der eher technischen Fragen der Fachministerräte zuständig sind) und als AStVII (Ständige Vertreter selbst, die im Wesentlichen alle politischen Fragen behandeln) zusammen. Ausgenommen von dieser Aufgabenverteilung ist der Bereich der Landwirtschaft, für den 1960 ein „*Sonderausschuss Landwirtschaft*“ (SAL, auch CSA = Comité spécial de l'agriculture genannt) eingerichtet worden ist, der die Rolle des AStV in landwirtschaftlichen Fragen übernimmt.

Die Vorbereitung der Ratssitzungen erfolgt auf der Ebene des AStV und des SAL in zweifacher Weise: Zunächst geht das Bemühen dahin, bereits auf Ausschussebene ein Einvernehmen über die Lösung der zu regelnden Fragen herzustellen. In diesem Zusammenhang können die Ausschüsse auf ca. 100 sektorbezogene Arbeitsgruppen zurückgreifen, die ständig im Rat eingerichtet sind. Daneben können sie aber auch sog. „Ad-hoc-Gruppen“ einsetzen, denen ein befristetes Mandat zur Lösung spezifischer Probleme übertragen wird. Daneben gilt es, die Beratungen im Rat so vorzubereiten, dass diejenigen Fragen, die von den Ratsmitgliedern selbst diskutiert und entschieden werden müssen, herausgestellt und durch Hintergrundberichte aufgearbeitet werden. Diese beiden Ansätze der Vorbereitung spiegeln sich konkret in der Tagesordnung einer Ratssitzung wider. Während diejenigen Fragen, über die Einigkeit erzielt werden konnte, als sog. „A-Punkt“ auf der Tagesordnung des Rates erscheinen, werden die offenen, noch zu beratenden Fragen als sog. „B-Punkte“ behandelt.

Das *Generalsekretariat* unterstützt den Rat (und in gleichem Maße auch den AStV und den SAL) in *verwaltungsmäßiger* Hinsicht. Es kümmert sich insbesondere um die technische Vorbereitung der Sitzungen, organisiert den Dolmetscherdienst (die Vertreter der Mitgliedstaaten sprechen in ihrer Landessprache), sorgt für notwendige Übersetzungen, stellt die Rechtsberatung des Rates und der Ausschüsse und verwaltet den Haushalt des Rates.

Beratungen im Rat

Der Rat wird von seinem Präsidenten (Vertreter desjenigen Mitgliedstaates, der den Vorsitz im Rat innehat, oder der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik) aus eigenem Entschluss, auf Antrag eines seiner Mitglieder oder auf Antrag der Europäischen Kommission einberufen. Der Ratspräsident stellt für jede Sitzung eine vorläufige Tagesordnung auf, die, wie gesehen, aus einem Teil A und einem Teil B besteht.

Der Rat berät und beschließt nur auf der Grundlage von Schriftstücken und Entwürfen, die in den 23 Amtssprachen (Bulgarisch, Dänisch, Deutsch, Englisch, Estnisch, Finnisch, Französisch, Griechisch, Irisch, Italienisch, Lettisch, Litauisch, Maltesisch, Niederländisch, Polnisch, Portugiesisch, Rumänisch, Schwedisch, Slowakisch, Slowenisch, Spanisch, Tschechisch und Ungarisch) vorliegen. Bei Dringlichkeit kann einstimmig von der Anwendung dieser Sprachenregelung abgewichen werden. Dies gilt auch für Änderungsvorschläge, die noch während der Ratssitzungen eingebracht und diskutiert werden.

Der Rat tagt öffentlich, wenn er über Gesetzgebungsvorschläge berät oder abstimmt. In der Praxis wird die Öffentlichkeit dadurch hergestellt, dass die Ratstagungen audiovisuell in sog. „Mithörsälen“ im Ratsgebäude übertragen werden.

In den Beratungen des Rates vollzieht sich der Ausgleich zwischen den Einzelinteressen der Mitgliedstaaten und dem Unionsinteresse. Auch wenn im Rat vor allem die Interessen der Mitgliedstaaten zur Geltung gebracht werden, so sind die Ratsmitglieder doch zugleich auf die Ziele und Notwendigkeiten der EU im Ganzen verpflichtet. Der Rat ist ein Unionsorgan und keine Regierungskonferenz. Deshalb ist auch in den Beratungen des Rates nicht nach dem kleinsten gemeinsamen Nenner zwischen den Mitgliedstaaten zu suchen, sondern nach dem optimalen Ausgleich zwischen dem Unionsinteresse und den Interessen einzelner Mitgliedstaaten.

Beschlussfassung

Für die Abstimmungen im Rat sehen die EU-Verträge grundsätzlich die *Mehrheitsregel* vor: Als Grundregel gilt dabei die *qualifizierte* Mehrheit (Artikel 16 Absatz 3 EUV). Nur im Einzelfall und in weniger sensiblen Bereichen

ist eine *einfache Mehrheit* ausreichend, wobei jedes Ratsmitglied eine Stimme hat (einfache Mehrheit also zur Zeit bei 14 Stimmen).

Die Berechnung der qualifizierten Mehrheit erfolgt zeitlich gestaffelt nach unterschiedlichen Methoden:

Bis zum 1. November 2014 gilt für das Erreichen der qualifizierten Mehrheit das durch den Vertrag von Nizza eingeführte *System der Stimmengewichtung*, die den großen Mitgliedstaaten einen größeren Einfluss sichern soll. Die qualifizierte Mehrheit ist erreicht, wenn eine Mehrheit von Mitgliedstaaten mit mindestens 255 Stimmen von 345 vorliegt, wobei ein Mitgliedstaat zudem verlangen kann, dass diese Mitgliedstaaten mindestens 62 % der Bevölkerung der EU repräsentieren.

Seit dem 1. Januar 2007 verfügen die einzelnen Mitgliedsländer über die folgende Anzahl von Stimmen:

STIMMENGEWICHTUNG			
DEUTSCHLAND	29	ÖSTERREICH	10
FRANKREICH	29	SCHWEDEN	10
ITALIEN	29	DÄNEMARK	7
VEREINIGTES KÖNIGREICH	29	IRLAND	7
SPANIEN	27	LITAUEN	7
POLEN	27	SLOWAKEI	7
RUMÄNIEN	14	FINNLAND	7
NIEDERLANDE	13	ESTLAND	4
BELGIEN	12	ZYPERN	4
TSCHECHISCHE REPUBLIK	12	LETTLAND	4
GRIECHENLAND	12	LUXEMBURG	4
UNGARN	12	SLOWENIEN	4
PORTUGAL	12	MALTA	3
BULGARIEN	10		

Mit dem 1. November 2014 tritt dann das neue *System der doppelten Mehrheit* in Kraft, wonach die qualifizierte Mehrheit erreicht ist, wenn mindestens 55 % der Mitgliedstaaten, die mindestens 65 % der Bevölkerung der EU repräsentieren, den Gesetzgebungsvorschlag unterstützen. Um zu verhindern, dass wenige bevölkerungsreiche Mitgliedstaaten die Annahme einer Entscheidung verhindern können, ist vorgesehen, dass eine Sperrminorität aus mindestens vier

Mitgliedstaaten bestehen muss und dass, falls diese Zahl nicht erreicht wird, die qualifizierte Mehrheit als erreicht gilt, selbst wenn das Bevölkerungskriterium nicht erfüllt ist. Vervollständigt wird das System durch einen Mechanismus, der dem „Kompromiss von Ioannina“ sehr ähnlich ist: Für den Fall, dass eine Sperrminorität nicht zustande kommt, kann das Entscheidungsverfahren ausgesetzt werden. Der Rat geht in diesem Fall nicht zur Abstimmung über, sondern setzt die Verhandlungen während eines „vernünftigen Zeitraums“ fort, falls Mitglieder des Rates, die mindestens 75 % der Bevölkerung oder mindestens 75 % der Anzahl der Mitgliedstaaten vertreten, die für die Bildung einer Sperrminorität erforderlich sind, dies verlangen.

Ab 1. April 2017 wird der gleiche Mechanismus gelten, wobei die jeweiligen Prozentsätze mindestens 55 % der Bevölkerung oder mindestens 55 % der Anzahl der Mitgliedstaaten betragen, die für die Bildung einer Sperrminorität erforderlich sind. *De jure* kann der Rat dieses System mit einfacher Mehrheit ändern; allerdings ist in einem Protokoll vorgesehen, dass darüber zuvor Beratungen im Europäischen Rat zu erfolgen haben, die nur mit Einstimmigkeit zum Beschluss führen können.

Die Bedeutung der Mehrheitsabstimmung liegt nicht so sehr darin, dass durch sie *kleine* Staaten gehindert werden können, wichtige Beschlüsse zu blockieren, sondern das Mehrheitsprinzip ermöglicht eine Überstimmung einzelner *großer* Mitgliedstaaten. Allerdings bleibt die sog. „Luxemburger Vereinbarung“ in der Abstimmungspraxis zumindest als politische Größe zu beachten. Mit dieser Vereinbarung, die einem Mitgliedstaat bei Beeinträchtigung sehr wichtiger staatlicher Interessen ein „Vetorecht“ gegenüber der betreffenden Gemeinschaftsmaßnahme einräumt, wurde eine Krise des Jahres 1965 beigelegt, als Frankreich in der Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik wichtige Interessen seines Landes nicht berücksichtigt sah und mit einer „*Politik des leeren Stuhls*“ die Beschlussfassung im Rat für mehr als sechs Monate blockierte.

Für Beschlüsse in besonders sensiblen Politikbereichen ist in den Verträgen *Einstimmigkeit* vorgesehen. Stimmenthaltungen hindern jedoch das Zustandekommen eines Beschlusses nicht. Einstimmigkeit gilt etwa noch für den Bereich der Steuern, für den freien Verkehr der Arbeitnehmer, für Regelungen betreffend die Rechte und Interessen der Arbeitnehmer, die Fortentwicklung der Unionsbürgerschaft, die Feststellung der Verletzung der Verfassungsgrundsätze durch einen Mitgliedstaat sowie für die Festlegung der Grundsätze

und Leitlinien in den Bereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik oder der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen.

Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (Artikel 18 EU-Vertrag)

Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik ist nicht, wie im Verfassungsprojekt geplant, zum Außenminister der EU geworden; gleichwohl ist seine Stellung im Institutionengefüge erheblich gestärkt und erweitert worden. Das Amt des Hohen Vertreters wird zunächst zusammengeführt mit dem des Kommissars für auswärtige Angelegenheiten. Der Hohe Vertreter ist damit sowohl im Rat, wo er den Vorsitz des Rates für auswärtige Angelegenheiten innehat, als auch in der Kommission, wo er als Vizepräsident für die auswärtigen Angelegenheiten zuständig ist, verwurzelt. Der Hohe Vertreter wird vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit und mit Zustimmung des Präsidenten der Europäischen Kommission ernannt ⁽⁵⁾. Er wird unterstützt von einem neu geschaffenen auswärtigen Dienst, der sich zusammensetzt aus Beamten der Europäischen Kommission, Beamten des Generalsekretariats des Rates sowie abgeordneten Vertretern der diplomatischen Dienste der Mitgliedstaaten.

Die Europäische Kommission (Artikel 17 EU-Vertrag)

ZUSAMMENSETZUNG

27 Mitglieder
davon
Präsident
Erster Vizepräsident:
Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik
6 Vizepräsidenten

Die Europäische Kommission sollte *ab 2014* nicht mehr aus je einem Staatsangehörigen eines jeden Mitgliedstaats bestehen, sondern nur noch über eine Zahl von Mitgliedern verfügen, die zwei Dritteln der Zahl der Mitgliedstaaten entspricht, also bei den gegenwärtig 27 Mitgliedstaaten sollte sich die Zahl der Mitglieder der Kommission 2014 auf 18 reduzieren; dazu sollte ein Rotations-

⁽⁵⁾ In dieses Amt wurde die bis dahin als Kommissarin für Handel tätige Britin *Baronin Catherine Ashton* eingesetzt.

system eingeführt werden, das gewährleistet, dass jeder Mitgliedstaat einen seiner Staatsangehörigen in zwei von drei aufeinander folgenden Kommissionsmandaten als Mitglied der Kommission sieht. Allerdings wurde der Europäische Rat ermächtigt, diese Festlegung durch einstimmigen Beschluss noch zu ändern. Eine entsprechende Änderungsabsicht hat der Europäische Rat in den Schlussfolgerungen der Tagung in Brüssel vom 18./19. Juni 2009 niedergelegt. Der Europäische Rat ist darin übereingekommen, dass nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Einklang mit den erforderlichen rechtlichen Verfahren ein Beschluss gefasst wird, wonach weiterhin ein Staatsangehöriger jedes Mitgliedstaats der Kommission angehören wird. Damit wurde zugleich eine der grundlegenden Forderungen erfüllt, die Irland im Hinblick auf das zweite Referendum über den Vertrag von Lissabon aufgestellt hatte.

Zusammensetzung

Die Kommission wird von einem *Präsidenten* geführt, der von sieben Vizepräsidenten unterstützt wird, darunter als erster Vizepräsident der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik. Innerhalb des Kollegiums ist die Stellung des Präsidenten im Laufe der Jahre erheblich gestärkt worden. Er ist nicht mehr „*primus inter pares*“, sondern seine Stellung ist insoweit herausgehoben, als er die „*Leitlinien [...], nach denen die Kommission ihre Aufgaben ausübt*“, festlegt (Artikel 17 EU-Vertrag). Der Präsident verfügt damit über eine „Richtlinienkompetenz“. Der Präsident entscheidet auch über die interne Organisation der Kommission, um sicherzustellen, dass ihr Handeln kohärent und effizient ist. Er weist den Kommissaren ihre Zuständigkeiten zu und kann diese Zuständigkeitsverteilung im Laufe der Amtszeit ändern. Der Präsident ernennt die Vizepräsidenten. Er kann ein Mitglied der Kommission auffordern, sein Amt niederzulegen. Seine herausgehobene Stellung manifestiert sich schließlich in seiner Zugehörigkeit zum Europäischen Rat.

Der Präsident und die Mitglieder der Kommission werden für eine Amtszeit von fünf Jahren ernannt. Dabei kommt das *Investiturverfahren* zur Anwendung. Danach benennt zunächst der Europäische Rat mit qualifizierter Mehrheit diejenige Persönlichkeit, die er dem Europäischen Parlament zur Wahl als Kommissionspräsidenten vorzuschlagen beabsichtigt; dabei berücksichtigt er die Mehrheitsverhältnisse nach der Wahl des Europäischen Parlaments. Das Europäische Parlament wählt dann den Präsidenten mit der Mehrheit seiner Mitglieder. Erhält der Kandidat nicht die erforderliche

Mehrheit im Europäischen Parlament, schlägt der Europäische Rat dem Europäischen Parlament innerhalb eines Monats einen neuen Kandidaten vor. Die Mitgliedstaaten erstellen sodann eine Liste von Persönlichkeiten, die zu Kommissaren ernannt werden sollen. Der Rat nimmt mit qualifizierter Mehrheit im Einvernehmen mit dem Präsidenten diese Liste an. Nach der Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament stellt sich das gesamte Kollegium einem Zustimmungsvotum des Europäischen Parlaments. Nach Zustimmung des Europäischen Parlaments ernennt der Rat nach dem förmlichen Verfahren mit qualifizierter Mehrheit die neben dem Präsidenten übrigen Mitglieder der Kommission.

Die Mitglieder der Kommission werden „aufgrund ihrer allgemeinen Befähigung ausgewählt“ und haben „volle Gewähr für ihre Unabhängigkeit“ zu bieten (Artikel 17 Absatz 3 EU-Vertrag). Sie dürfen weder Weisungen einer Regierung anfordern, noch dürfen sie solche entgegennehmen.

Der *Sitz* der Europäischen Kommission ist Brüssel.

Aufgaben

Aufgaben	
Initiative zur Unionsgesetzgebung	Kontrolle über Einhaltung und richtige Anwendung des Unionsrechts
Verwaltung und Durchführung der Unionsvorschriften	Vertretung der EU in internationalen Organisationen

Die Kommission ist zunächst der *Motor Politik der EU*. Bei ihr beginnt jede Unionsaktion, denn sie ist es, die dem Rat Vorschläge für eine Unionsregelung zu unterbreiten hat (sog. „*Initiativrecht*“ der Kommission). Dabei stehen die Aktivitäten der Kommission nicht in ihrem Belieben, sondern sie ist verpflichtet tätig zu werden, wenn das Unionsinteresse es gebietet; auch haben der Rat (Artikel 241 AEU-Vertrag), das Europäische Parlament (Artikel 225 AEU-Vertrag) und auch eine Gruppe von Unionsbürgern (Artikel 11 Absatz 4 EUV) im Rahmen einer Bürgerinitiative die Möglichkeit, die Kommission

aufzufordern, einen Vorschlag auszuarbeiten. In bestimmten, in den Verträgen vorgesehenen Fällen, können seit dem Vertrag von Lissabon Gesetzgebungsakte auch auf Initiative einer Gruppe von Mitgliedstaaten oder des Europäischen Parlaments, auf Empfehlung der Europäischen Zentralbank oder auf Antrag des Gerichtshofs oder der Europäischen Investitionsbank erlassen werden.

Originäre Rechtsetzungsbefugnisse sind der Kommission nur punktuell eingeräumt worden (z. B. im Bereich des EG-Haushalts, der Strukturfonds, der Beseitigung von Steuerrückstellungen oder der Beihilfen und Schutzklauseln). Wesentlich umfangreicher als diese „originären“ Rechtsetzungsbefugnisse sind die der Kommission vom Rat und vom Europäischen Parlament zur Durchführung der von ihnen getroffenen Maßnahmen *übertragenen Rechtsetzungsbefugnisse* (vgl. Artikel 290 AEU-Vertrag).

Die Kommission ist ferner „*Hüterin des Unionsrechts*“. Sie kontrolliert die Anwendung und Durchführung des primären und des sekundären Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten. Verletzungen des Unionsrechts werden von ihr im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens (vgl. Artikel 258 AEU-Vertrag) verfolgt und notfalls vor den Gerichtshof gebracht. Auch Verstöße von natürlichen und juristischen Personen gegen Unionsrecht werden von der Kommission aufgegriffen und nicht zuletzt durch Verhängung empfindlicher Sanktionen geahndet. Der Kampf gegen den Missbrauch von Unionsregelungen ist in den letzten Jahren zu einem Schwerpunkt der Kommissionstätigkeiten gemacht worden.

Eng mit der Hüterrolle ist die Aufgabe verbunden, als *Vertreterin der Unionsinteressen* aufzutreten. Die Kommission darf grundsätzlich keine anderen Interessen als die der Union verfolgen. Sie muss sich stets darum bemühen, bei den häufig schwierigen Verhandlungen im Rat das Unionsinteresse zur Geltung zu bringen und Kompromisse zu finden, die diesem Interesse Rechnung tragen. Dabei fällt ihr gleichzeitig die Rolle eines Vermittlers zwischen den Mitgliedstaaten zu, zu der sie kraft ihrer Neutralität in besonderem Maße geeignet und berufen ist.

Schließlich ist die Kommission – wenn auch in begrenztem Umfang – *Exekutivorgan*. Dies gilt vor allem für den Bereich des Wettbewerbsrechts, wo die Kommission die Tätigkeiten einer ganz normalen Verwaltungsbehörde wahrnimmt. Sie prüft Sachverhalte, erteilt Genehmigungen oder Verbote und trifft ggf. Sanktionsentscheidungen. Ähnlich weitreichend sind die Verwaltungsbefugnisse der Kommission noch im Bereich der Strukturfonds der

Union und der Haushaltsführung. In der Regel jedoch sind es die Mitgliedstaaten selbst, die für die Ausführung der Unionsregelungen im Einzelfall zu sorgen haben. Diese von den Unionsverträgen gewählte Lösung hat den Vorteil, dass den Bürgern die ihnen immer noch „fremde“ Wirklichkeit der europäischen Ordnung unter der Autorität und im vertrauten Gewande der nationalen Ordnung nahegebracht wird.

Die Kommission vertritt die Union bei internationalen Organisationen und besorgt die laufenden Geschäfte im Rahmen des aktiven und passiven Gesandtschaftsrechts. Sie ist – ausgestattet mit einem entsprechenden Mandat des Rates – zuständig für die Aushandlung von Abkommen der EU mit internationalen Organisationen und Drittstaaten, einschließlich der Beitrittsabkommen neuer Mitgliedstaaten. Die Kommission vertritt die Union vor den mitgliedstaatlichen Gerichten und – ggf. gemeinsam mit dem Rat – vor dem Gerichtshof der EU.

VERWALTUNGSSTRUKTUR DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION

Kommission
(27 Mitglieder)
[Kabinette]
Generalsekretariat
Juristischer Dienst
Generaldirektion Kommunikation
Beratergremium für europäische Politik

GENERALDIREKTIONEN

Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen

Generaldirektion Unternehmen und Industrie

Generaldirektion Wettbewerb

Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit

Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung

Generaldirektion Energie

Generaldirektion Mobilität und Verkehr

Generaldirektion Umwelt

Generaldirektion Klimapolitik

Generaldirektion Forschung

Gemeinsame Forschungsstelle

Generaldirektion Informationsgesellschaft und Medien

Generaldirektion Maritime Angelegenheiten und Fischerei
Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen
Generaldirektion Regionalpolitik
Generaldirektion Steuern und Zollunion
Generaldirektion Bildung und Kultur
Generaldirektion Gesundheit und Verbraucher
Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit
Generaldirektion Außenbeziehungen
Generaldirektion Handel
Generaldirektion Entwicklung
Generaldirektion Erweiterung
Amt für Zusammenarbeit EuropeAid
Generaldirektion Humanitäre Hilfe (ECHO)
Eurostat
Generaldirektion Humanressourcen und Sicherheit
Generaldirektion Informatik
Generaldirektion Haushalt
Dienst Internes Audit
Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung
Generaldirektion Dolmetschen
Generaldirektion Übersetzung
Amt für Veröffentlichungen
Amt für Gebäude, Anlagen und Logistik (Brüssel)
Amt für Gebäude, Anlagen und Logistik (Luxemburg)
Amt für die Feststellung und Abwicklung individueller Ansprüche
Europäisches Amt für Personalauswahl

Der Gerichtshof der Europäischen Union (Artikel 19 EU-Vertrag)

Jede Ordnung kann nur von dauerhaftem Bestand sein, wenn ihre Regeln von einer unabhängigen Gewalt überwacht werden. Hinzu kommt bei einer Union von Staaten, dass die gemeinsamen Regeln – werden sie der Kontrolle der nationalen Gerichte überantwortet – von Staat zu Staat unterschiedlich ausgelegt und angewendet würden. Die einheitliche Anwendung des Unionsrechts in allen Mitgliedstaaten wäre auf diese Weise in Frage gestellt. Diese Gründe führten bereits 1952 bei der Gründung der ersten Gemeinschaft (EGKS) zur Einsetzung eines Gerichtshofs, der 1957 dann auch zum

Rechtsprechungsorgan für die beiden anderen Gemeinschaften (E[W]G und EAG) wurde und heute das Rechtsprechungsorgan der EU ist.

Die Aufgaben der Rechtsprechung werden inzwischen auf *drei Ebenen* wahrgenommen durch:

- den Gerichtshof als oberstem Gericht in der europäischen Gerichtsbarkeit (Artikel 253 AEU-Vertrag),
- das Gericht (Artikel 254 AEU-Vertrag),
- die Fachgerichte, die dem Gericht beigeordnet werden können, um in bestimmten Sachbereichen die ihnen zugewiesenen Rechtsstreitigkeiten zu entscheiden (Artikel 257 AEU-Vertrag).

Gerichtshof

ZUSAMMENSETZUNG DES GERICHTSHOFS DER EUROPÄISCHEN UNION	
27 Richter und 8 Generalanwälte einvernehmlich auf sechs Jahre von den Regierungen der Mitgliedstaaten ernannt	
Verfahrensarten	
Vertragsverletzungsverfahren: Kommission gegen Mitgliedstaat (Artikel 258 AEU-Vertrag); Mitgliedstaat gegen Mitgliedstaat (Artikel 259 AEU-Vertrag)	Nichtigkeits- und Untätigkeitsklage eines Unionsorgans oder eines Mitgliedstaates wegen rechtswidriger oder unterlassener Rechtsakte (Artikel 263 und 265 AEU-Vertrag)
Vorabentscheidungsverfahren von Gerichten der Mitgliedstaaten zur Klärung der Auslegung und der Gültigkeit von Unionsrecht (Artikel 267 AEU-Vertrag)	Rechtsmittel gegenüber Entscheidungen des Gerichts (Artikel 256 AEU-Vertrag)

Der Gerichtshof setzt sich gegenwärtig aus 27 Richtern und acht Generalanwälten zusammen, die „im gegenseitigen Einvernehmen der Regierungen der Mitgliedstaaten“ auf sechs Jahre ernannt werden. Jeder Mitgliedstaat entsendet je einen Richter. Im Interesse der Wahrung der Kontinuität der Rechtsprechung wird die Hälfte der Richterstellen alle drei Jahre jeweils zu Beginn des Gerichtsjahres am 6. Oktober besetzt. Eine Wiederwahl ist möglich.

Unterstützt wird der Gerichtshof bei der Rechtsfindung von acht Generalanwälten, deren Berufung der der Richter entspricht und die die gleiche Unabhängigkeit wie die Richter genießen. Von den acht Generalanwälten kommen vier stets aus den „großen“ Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich, Italien, Vereinigtes Königreich), die vier übrigen abwechselnd aus den verbleibenden 23 Mitgliedstaaten. Die Institution des Generalanwalts ist den beim Conseil d'État und den französischen Verwaltungsgerichten eingerichteten „Commissaires du Gouvernement“ nachgebildet. Sie darf nicht mit einer Staatsanwaltschaft oder ähnlichen Einrichtungen verwechselt werden. Generalanwälte wurden beim Gerichtshof eingeführt, um einen Ausgleich für die ursprüngliche Eingliedrigkeit der Gerichtsbarkeit und der damit fehlenden Rechtsmittelinstanz zu schaffen. Aufgabe der Generalanwälte ist es, in sogenannten „*Schlussanträgen*“ dem Gerichtshof einen – nicht bindenden – Entscheidungsvorschlag zu unterbreiten, der aus einem in völliger Unabhängigkeit und Unparteilichkeit erstellten Rechtsgutachten über die in dem jeweiligen Verfahren aufgeworfenen Rechtsfragen hervorgeht. Die Schlussanträge sind Bestandteil der mündlichen Verhandlung und werden zusammen mit dem Urteil in der *Sammlung der Rechtsprechung* veröffentlicht. Einfluss auf das Urteil gewinnen die Generalanwälte nur durch die Überzeugungskraft ihrer Schlussanträge; an den Urteilsberatungen und Abstimmungen nehmen sie jedoch nicht teil.

Auswahl der Richter und Generalanwälte

Zu Richtern und Generalanwälten sind Persönlichkeiten auszuwählen, die jede Gewähr für Unabhängigkeit bieten und in ihrem Heimatstaat die für die höchsten richterlichen Ämter erforderlichen Voraussetzungen erfüllen oder Juristen von anerkannt hervorragender Befähigung sind (Artikel 253 AEU-Vertrag). Deshalb ist es möglich, dass zu Richtern und Generalanwälten Richter, Beamte, Politiker, Anwälte oder Hochschullehrer aus den jeweiligen Mitgliedstaaten bestellt werden. Die Vielfalt der beruflichen Herkunft und die Verschiedenheit des Erfahrungsschatzes sind der Arbeit

am Gerichtshof förderlich, indem sie dazu beitragen, die aufgeworfenen Tatsachen- und Rechtsfragen unter den Gesichtspunkten von Theorie und Praxis möglichst umfassend zu beleuchten. Wer und in welchem Verfahren als Richter oder Generalanwalt in den jeweiligen Mitgliedstaaten ausgewählt und von den Regierungen zur Ernennung vorgeschlagen wird, ist in allen Mitgliedstaaten Sache der Exekutive. Die dabei angewendeten Verfahren sind sehr verschieden und nur wenig, um nicht zu sagen überhaupt nicht transparent.

Abhilfe schafft hier zum Teil der neu eingerichtete Richterprüfungsausschuss, der die Aufgabe hat, vor einer Ernennung durch die Regierungen der Mitgliedstaaten eine Stellungnahme über die Eignung der Bewerber für die Ausübung des Amts eines Richters oder Generalanwalts beim Gerichtshof oder beim Gericht abzugeben (Artikel 255 AEU-Vertrag). Der Ausschuss setzt sich aus sieben Persönlichkeiten zusammen, die aus dem Kreis ehemaliger Mitglieder des Gerichtshofs und des Gerichts, der Mitglieder der höchsten einzelstaatlichen Gerichte und der Juristen von anerkannt hervorragender Befähigung ausgewählt werden, von denen einer vom Europäischen Parlament vorgeschlagen wird.

Die Geschäftsverteilung

Der Gerichtshof verfügt über folgende Spruchkörper:

- das Plenum mit 27 Richtern; eine Entscheidung im Plenum ist nur noch bei Amtsenthebungsverfahren und Disziplinarverfahren gegen Mitglieder der Unionsorgane zwingend vorgeschrieben, ansonsten bedarf es eines Verweises einer Sache ans Plenum durch den Gerichtshof selbst, was lediglich in ganz außergewöhnlich bedeutsamen und grundsätzlichen Verfahren geschieht;
- die Große Kammer mit 13 Richtern;
- Kammern mit fünf und mit drei Richtern.

Die Aufgaben des Gerichtshofs

Der Gerichtshof besitzt die höchste und zugleich alleinige richterliche Gewalt in allen Fragen des Unionsrechts. Seine generelle Aufgabe wird dahin



1. November 1992.

Die Fotografie eines auf einer Europakarte abgestellten Reisekoffers illustriert den freien Personenverkehr, der durch den Vertrag von Maastricht eingeführt wurde. Auf dem Koffer steht folgender Text: „Bürger Europas. Mein Land 92.“

gehend umschrieben, dass er „*die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung dieses Vertrags*“ sichert.

Diese allgemeine Aufgabenumschreibung umfasst drei grundlegende Bereiche:

- Kontrolle der Anwendung des Unionsrechts sowohl durch die Organe der EU bei der Durchführung der Vertragsvorschriften, als auch durch die Mitgliedstaaten und die Einzelnen im Hinblick auf die Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem Unionsrecht,
- Auslegung des Unionsrechts und
- Fortbildung des Unionsrechts.

Diese Aufgaben nimmt der Gerichtshof sowohl im Rahmen einer rechtsberatenden, als auch im Rahmen einer rechtsprechenden Funktion wahr. *Rechtsberatung* betreibt er in Form der Erstellung verbindlicher Gutachten zu Übereinkommen, die die Union mit Drittstaaten oder internationalen Organisationen abschließen will. Ungleich gewichtiger ist jedoch seine Funktion als *rechtsprechendes Organ*. Im Rahmen dieser Funktion nimmt der Gerichtshof Aufgaben wahr, die in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten auf verschiedene Gerichtszweige verteilt sind: So entscheidet der Gerichtshof als *Verfassungsgericht* bei Streitigkeiten zwischen den Unionsorganen und bei der Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Unionsgesetzgebung, als *Verwaltungsgericht* bei der Überprüfung der von der Europäischen Kommission oder indirekt von den Behörden der Mitgliedstaaten (auf der Grundlage von Unionsrecht) gesetzten Verwaltungsakte, als *Arbeits- und Sozialgericht* bei Fragen betreffend die Freizügigkeit und soziale Sicherheit der Arbeitnehmer sowie die Gleichbehandlung von Mann und Frau im Arbeitsleben, als *Finanzgericht* bei Fragen betreffend die Gültigkeit und Auslegung der Bestimmungen der Richtlinien im Steuer- oder Zollrecht, als *Strafgericht* bei der Kontrolle der durch die Europäische Kommission verhängten Bußgelder sowie als *Zivilgericht* bei Schadenersatzklagen, bei der Auslegung der Regelungen über die Anerkennung und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelsachen und bei Streitigkeiten betreffend gemeinschaftliche Titel für den gewerblichen Rechtsschutz, für die eine Zuständigkeit des Gerichtshofs begründet werden kann (Artikel 262 AEU-Vertrag).

Das Gericht

Der Gerichtshof ist wie jedes Gericht überlastet. Die Anzahl der Verfahren ist im Laufe der Zeit stetig angewachsen. Sie wird weiter zunehmen, wenn man bedenkt, welches Konfliktpotential mit den zahlreichen zur Verwirklichung des Binnenmarktes verabschiedeten und in nationales Recht umgesetzten Richtlinien geschaffen worden ist. Weitere Zweifelsfragen, die letztendlich vom Gerichtshof beantwortet werden müssen, sind bereits heute im Zusammenhang mit dem Vertrag über die Europäische Union vorgezeichnet. Zur Entlastung des Gerichtshofs wurde deshalb bereits 1988 ein weiteres Gericht eingerichtet.

ZUSAMMENSETZUNG DES GERICHTS

27 Richter

einvernehmlich auf sechs Jahre von den Regierungen der Mitgliedstaaten ernannt

Verfahrensarten

Nichtigkeits- und Untätigkeitsklagen
natürlicher und juristischer Personen wegen rechtswidriger oder unterlassener Unionsrechtsakte (Artikel 263 und 265 AEU-Vertrag)

Schadensersatzklagen wegen vertraglicher und außervertraglicher Haftung (Artikel 268 und 340 Absätze 1 und 2 AEU-Vertrag)

Berufungsverfahren gegenüber Entscheidungen der Gerichtlichen Kammern (Artikel 256 Absatz 2 AEU-Vertrag)

Das Gericht ist kein neues Unionsorgan, sondern der Institution „Gerichtshof“ eingegliedert. Gleichwohl ist es eigenständig und auch organisatorisch vom Gerichtshof getrennt. Es verfügt über eine eigene Kanzlei und eine eigene Verfahrensordnung. Zur Unterscheidung werden die Rechtssachen des Gerichts mit einem „T“ (= Tribunal) gekennzeichnet (z. B. T-1/99), während die Rechtssachen des Gerichtshofs mit einem „C“ (= Cour) versehen sind (z. B. C-1/99).

Das Gericht besteht aus 27 „Mitgliedern“, für deren Qualifikation, Ernennung und Rechtsstellung dieselben Voraussetzungen und Regeln gelten

wie für die Richter des Gerichtshofs. Ihrer Funktion nach werden sie zwar hauptsächlich als „Richter“ tätig; sie können aber auch ad hoc als „Generalanwälte“ eingesetzt werden, wenn die Rechtssache vor dem Plenum verhandelt wird, oder bei Kammersachen, wenn die tatsächlichen oder rechtlichen Schwierigkeiten einer Rechtssache dies erfordern. In der bisherigen Praxis ist von dieser Möglichkeit nur sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht worden.

Das Gericht tagt in Kammern mit fünf oder drei Richtern oder in bestimmten Fällen auch als Einzelrichter. Es kann außerdem als Große Kammer (13 Richter) oder als Plenum (27 Richter) tagen, wenn die rechtliche Komplexität oder die Bedeutung der Rechtssache dies rechtfertigt. Über 80 % der beim Gericht anhängigen Rechtssachen werden von einer Kammer mit drei Richtern entschieden.

Ursprünglich nur für einen begrenzten Kreis von Klagen zuständig, besitzt das Gericht nunmehr folgende Zuständigkeiten:

- *Im ersten Rechtszug*, d. h. unter der Rechtskontrolle durch den Gerichtshof, ist das Gericht zuständig für Nichtigkeits- und Untätigkeitsklagen natürlicher und juristischer Personen gegen ein Unionsorgan, Entscheidungen aufgrund einer Schiedsklausel, die in einem von der EU oder für ihre Rechnung abgeschlossenen Vertrag enthalten ist, sowie für Schadensersatzklagen, die gegen die EU gerichtet sind.
- Als *Berufungsgericht* wird das Gericht tätig, wenn es seine Zuständigkeit zur Überprüfung der Entscheidungen der Fachgerichte wahrnimmt.
- Schließlich ist vorgesehen, dass dem Gericht in bestimmten Sachgebieten auch die Zuständigkeit für *Vorabentscheidungsverfahren* übertragen werden kann; bisher ist von dieser Möglichkeit aber noch kein Gebrauch gemacht worden.

Fachgerichte

Zur Entlastung des Gerichtshofs und zur Verbesserung des Rechtsschutzes in der EU hat der Rat der EU dem Gericht 2004 das Fachgericht für dienstrechtliche Streitsachen beigeordnet.

Dieses Fachgericht übernimmt die bisher vom Gericht ausgeübte Zuständigkeit für Entscheidungen im ersten Rechtszug über Streitigkeiten aus dem öffentlichen Dienst der EU.

Es besteht aus sieben Richtern, die eine den Mitgliedern des Gerichts angeglichene Rechtsstellung besitzen und für die Dauer von sechs Jahren ernannt werden. Als Qualifikation wird die Befähigung zur Ausübung richterlicher Tätigkeit verlangt. Das Fachgericht tagt im Regelfall in Spruchkörpern mit drei Richtern; es kann aber auch als Plenum, in der Besetzung mit fünf Richtern oder auch als Einzelrichter entscheiden. Die Entscheidungen des Fachgerichts können mit einem auf Rechtsfragen beschränkten Rechtsmittel beim Gericht angefochten werden. Gegen das Urteil des Gerichts kann seinerseits der Erste Generalanwalt (nicht die Streitparteien!) Rechtsmittel beim Gerichtshof einlegen, wenn die Rechtseinheit oder die Einheitlichkeit der Rechtsprechung bedroht ist.

Die Europäische Zentralbank (Artikel 129 und 130 AEU-Vertrag)

Die Europäische Zentralbank (EZB) mit Sitz in Frankfurt a. M. steht im *Zentrum der Wirtschafts- und Währungsunion* (WWU). Sie steuert die Geldmenge der europäischen Währung „Euro“ und ist für die Stabilität dieser Währung verantwortlich (Artikel 128 AEU-Vertrag).

Damit die EZB diese Aufgabe wahrnehmen kann, wird ihre Unabhängigkeit durch zahlreiche Bestimmungen garantiert. Weder die EZB noch die Zentralbank eines Mitgliedstaates dürfen bei der Wahrnehmung ihrer Befugnisse, Aufgaben und Pflichten Weisungen von Unionsorganen, von Regierungen der Mitgliedstaaten oder anderen Stellen entgegennehmen. Die Institutionen der EU und die Regierungen der Mitgliedstaaten enthalten sich jeden Versuchs der Einflussnahme (Artikel 130 AEU-Vertrag).

Die EZB verfügt über einen Rat und ein Direktorium. Dem Rat gehören die Präsidenten der Zentralbanken der gegenwärtig 16 Mitgliedsländer der Eurozone und die Mitglieder des Direktoriums an. Das Direktorium, das aus einem Präsidenten, einem Vizepräsidenten und vier weiteren Mitgliedern besteht, ist praktisch die Geschäftsführung der EZB. Sein Präsident, Vizepräsident und seine Mitglieder werden von den Mitgliedstaaten auf Empfehlung des Rates und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einvernehmlich aus in Währungs- und Bankfragen erfahrenen Personen ernannt. Ihre Amtszeit beträgt acht Jahre. Eine Wiederernennung ist im Interesse der Gewährleistung der Unabhängigkeit der Direktoriumsmitglieder nicht vorgesehen (Artikel 283 AEU-Vertrag).

Unter dem Dach des *Europäischen Zentralbanksystems* (EZBS) sind die EZB und die Zentralbanken der Mitgliedstaaten zusammengeschlossen (Artikel 129 AEU-Vertrag). Das EZBS soll die Geldpolitik der Union festlegen und ausführen; es allein hat das Recht, die Ausgabe von Banknoten und Münzen in der Union zu genehmigen. Das EZBS soll außerdem die offiziellen Währungsreserven der Mitgliedstaaten verwalten und dafür Sorge tragen, dass die Zahlungssysteme in der Union reibungslos funktionieren (Artikel 127 Absatz 2 AEU-Vertrag).

Der Rechnungshof (Artikel 285 und 286 AEU-Vertrag)

Der Rechnungshof wurde am 22. Juli 1975 eingerichtet und hat seine Arbeit im Oktober 1977 in Luxemburg aufgenommen. Er ist inzwischen in den Rang eines Organs der Union aufgestiegen (Artikel 13 EU-Vertrag). Er besteht entsprechend der gegenwärtigen Anzahl an Mitgliedstaaten aus 27 Mitgliedern. Die Ernennung erfolgt für jeweils sechs Jahre durch den Rat, der eine gemäß den Vorschlägen der Mitgliedstaaten erstellte Liste von Mitgliedern nach Anhörung des Europäischen Parlaments mit qualifizierter Mehrheit annimmt (Artikel 286 Absatz 2 AEU-Vertrag). Die Mitglieder des Rechnungshofes wählen aus ihrer Mitte den Präsidenten des Rechnungshofes für die Dauer von drei Jahren; eine Wiederwahl ist möglich.

Der Rechnungshof hat die *Aufgabe*, die Rechtmäßigkeit und Ordnungsgemäßheit der Einnahmen und Ausgaben der EU zu prüfen; außerdem überzeugt er sich von der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung. Im Gegensatz zu einigen nationalen Rechnungshöfen der Mitgliedstaaten verfügt der Rechnungshof nicht über gerichtliche Kompetenzen zur zwangsweisen Durchsetzung seiner Kontrollbefugnisse oder zur Ahndung von Rechtsverstößen, die durch seine Kontrolltätigkeit aufgedeckt worden sind. Andererseits ist er in der Wahl des Prüfungsgegenstandes und der Prüfungsmethode autonom. Auch Privatpersonen können so seiner Prüfung unterworfen werden, wie zum Beispiel die gemeinschaftskonforme Verwendung einer aus Unionsmitteln gezahlten Subvention beim privaten Empfänger.

Die eigentliche Waffe des Rechnungshofes ist die *Öffentlichkeitswirkung*. Die Ergebnisse seiner Kontrolltätigkeit werden nach Abschluss eines jeden Haushaltsjahres in einem Jahresbericht zusammengestellt, der im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht und auf diese Weise der europäischen Öff-

fentlichkeit zugänglich gemacht wird. Darüber hinaus kann er jederzeit in Sonderberichten zu bestimmten Gegenständen Stellung nehmen, die ebenfalls im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht werden.

BERATENDE EINRICHTUNGEN

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss (Artikel 301 AEU-Vertrag)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) sorgt dafür, dass die verschiedenen Gruppen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens, insbesondere Arbeitgeber und Arbeitnehmer, Landwirte, Verkehrsunternehmer, Kaufleute, Handwerker, die freien Berufe und die Leiter von kleinen und mittleren Unternehmen institutionell in der EU vertreten sind. Auch den Verbrauchern, den Umweltschützern und dem Verbandswesen wird durch den Ausschuss Geltung verschafft.

Der Ausschuss besteht aus höchstens 350 Mitgliedern (Beratern), die aus den repräsentativsten einzelstaatlichen Organisationen stammen. Ihre Ernennung erfolgt für fünf Jahre durch den Rat, der eine gemäß den Vorschlägen der einzelnen Mitgliedstaaten erstellte Liste annimmt.

Die Verteilung unter den Ländern hat folgendes Aussehen ⁽⁶⁾:

DEUTSCHLAND	24
FRANKREICH	24
ITALIEN	24
VEREINIGTES KÖNIGREICH	24
SPANIEN	21
POLEN	21
RUMÄNIEN	15
BELGIEN	12
BULGARIEN	12
TSCHECHISCHE REPUBLIK	12
GRIECHENLAND	12
UNGARN	12
NIEDERLANDE	12
ÖSTERREICH	12
PORTUGAL	12
SCHWEDEN	12
DÄNEMARK	9
IRLAND	9
LITAUEN	9
SLOWAKEI	9
FINNLAND	9
ESTLAND	7
LETTLAND	7
SLOWENIEN	7
ZYPERN	6
LUXEMBURG	6
MALTA	5

Die Berater sind in drei Gruppen unterteilt (Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Vertreter der Zivilgesellschaft). Die Ausarbeitung der im Plenum zu verabschiedenden Stellungnahmen obliegt den „Fachgruppen“, die sich aus

⁽⁶⁾ Quelle: *Webseite des Wirtschafts- und Sozialausschusses, März 2010: 344 Mitglieder.*

Beratern zusammensetzen (und an denen als Sachverständige auch deren Stellvertreter teilnehmen können). Überdies arbeitet der Ausschuss eng mit den parlamentarischen Ausschüssen und Fachgruppen des Europäischen Parlaments zusammen.

Der durch die Römischen Verträge errichtete Ausschuss muss in bestimmten Fällen vom Rat auf Vorschlag der Europäischen Kommission gehört werden. Außerdem gibt er aus eigener Initiative Stellungnahmen ab. Die Stellungnahmen des Ausschusses verkörpern eine Synthese von mitunter recht stark voneinander abweichenden Ausgangspositionen. Sie sind für die Europäische Kommission und den Rat deshalb äußerst nützlich, weil letztere auf diese Weise erfahren, welche Anpassungen die von einem Vorschlag unmittelbar betroffenen Kreise wünschen. Die Initiativstimmungen des Ausschusses hatten mehrmals große politische Tragweite, wie beispielsweise seine Stellungnahme vom 22. Februar 1989 über die sozialen Grundrechte in der EU, die die Grundlage für die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene (und von elf Mitgliedstaaten angenommene) „Sozialcharta“ bildete.

Der Ausschuss der Regionen (Artikel 305 AEU-Vertrag)

Als neues Konsultationsorgan ist durch den Vertrag über die Gründung der EU (Vertrag von Maastricht) neben dem bereits bestehenden Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss der „Ausschuss der Regionen“ geschaffen worden. Dieser Ausschuss ist ebenso wenig wie der WSA ein Organ der EU im eigentlichen Sinne, da er nur *beratende Aufgaben* wahrnimmt, nicht aber – wie die Organe der EU (Europäisches Parlament, Rat, Europäische Kommission, Gerichtshof, Europäische Zentralbank, Rechnungshof) – die der Union zugewiesenen Aufgaben in rechtlich verbindlicher Weise durchführt.

Der Ausschuss der Regionen besteht, wie der Wirtschafts- und Sozialausschuss, aus höchstens 350 Mitgliedern ⁽⁷⁾. Dabei handelt es sich um Vertreter der regionalen und lokalen Autoritäten der Mitgliedstaaten, die ein aus Wahlen hervorgegangenes Mandat ihrer Gebietskörperschaft inneha-

(7) Quelle: *Webseite des Ausschusses der Regionen, März 2010: 344 Mitglieder.*

ben oder gegenüber einer gewählten Versammlung politisch verantwortlich sein müssen. Die Verteilung der Sitze unter den Mitgliedstaaten erfolgt entsprechend der bereits für die Besetzung des WSA vorgenommenen Gewichtung der Mitgliedstaaten. Die Mitglieder werden für fünf Jahre vom Rat ernannt, der eine gemäß den Vorschlägen der Mitgliedstaaten erstellte Liste von Mitgliedern annimmt. Die Mitglieder des Ausschusses der Regionen wählen aus ihrer Mitte für die Dauer von zwei Jahren einen Präsidenten.

Seine *Anhörung durch Rat oder die Kommission* ist in einigen Fällen verbindlich vorgeschrieben („obligatorische Anhörung“), und zwar insbesondere in den Bereichen Bildung, Kultur, Gesundheitswesen, Ausbau der transeuropäischen Netze, Verkehrs-, Telekommunikations- und Energieinfrastruktur, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, Beschäftigungspolitik und Sozialgesetzgebung. Darüber hinaus wird der Ausschuss der Regionen vom Rat regelmäßig auch ohne rechtliche Verpflichtung zu den verschiedensten Gesetzgebungsvorhaben konsultiert („fakultative Anhörung“).

DIE EUROPÄISCHE INVESTITIONS BANK (ARTIKEL 308 AEU-VERTRAG)

Als Finanzierungsinstitut für eine „*ausgewogene und reibungslose Entwicklung*“ der EU steht der Union die Europäische Investitionsbank (EIB) mit Sitz in Luxemburg zur Verfügung. Sie soll in allen Wirtschaftszweigen Darlehen und Bürgschaften gewähren, insbesondere zur Erschließung unterentwickelter Gebiete, zur Modernisierung oder Umstellung von Unternehmen oder zur Schaffung neuer Arbeitsplätze sowie für Vorhaben, die im gemeinsamen Interesse mehrerer Mitgliedstaaten liegen.

Die EIB hat einen *dreigliedrigen Aufbau*: An der Spitze der EIB steht der *Rat der Gouverneure*, gebildet aus den Finanzministern der Mitgliedstaaten. Er bestimmt die Richtlinien der Kreditpolitik und erteilt die Genehmigung zu Aktivitäten der EIB außerhalb der EU. Dem Rat der Gouverneure folgt der *Verwaltungsrat*, der aus 28 ordentlichen Mitgliedern (jeweils ein Vertreter aus den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission) sowie 18 stellvertretenden Mitgliedern besteht. Die Mitglieder sind in der Regel hohe Beamte aus den nationalen Finanz- oder Wirtschaftsministerien. Der

Verwaltungsrat entscheidet über Darlehen und Bürgschaften sowie über die Aufnahme von Anleihen. Er überwacht die Führung der Bank gemäß den Richtlinien des Rates der Gouverneure. Die laufenden Geschäfte der EIB werden von einem *Direktorium* geführt, das neun Personen umfasst, die für eine Dauer von sechs Jahren bestellt werden.



Die Rechtsordnung der Europäischen Union

Die soeben beschriebene „Verfassung“ der EU, insbesondere ihre Grundwerte, kann nur durch Unionsrecht mit Leben erfüllt und verwirklicht werden. Deshalb ist die EU auch in zweifacher Hinsicht ein Phänomen des Rechts: Sie ist eine Schöpfung des Rechts und sie ist eine Gemeinschaft durch das Recht.

DIE EU ALS EINE SCHÖPFUNG DES RECHTS UND EINE GEMEINSCHAFT DURCH DAS RECHT

Das ist das entscheidend Neue, was sie gegenüber früheren Versuchen auszeichnet, Europa zu einigen: Nicht Gewalt oder Unterwerfung sind als Mittel eingesetzt, sondern die Kraft des Rechts. Das Recht soll schaffen, was Blut und Eisen in Jahrhunderten nicht vermochten. Denn nur eine auf freier Entscheidung beruhende Einheit hat Aussicht auf Bestand. Eine Einheit, die sich auf die fundamentalen Wertvorstellungen wie Freiheit und Gleichheit gründet und durch das Recht bewahrt und verwirklicht wird. Auf dieser Einsicht beruhen die Gründungsverträge als Schöpfungsakte der Europäischen Union.

Die EU ist aber nicht nur eine Schöpfung des Rechts, sondern verfolgt ihre Ziele auch allein mit den Mitteln des Rechts. Sie ist eine Gemeinschaft *durch* das Recht. Nicht die Stärke der Macht regelt das wirtschaftliche und soziale Zusammenleben der Völker der Mitgliedstaaten, sondern das Recht der Union. Das Unionsrecht ist die Basis des institutionellen Systems. Es legt die Verfahren für die Beschlussfassung der Unionsorgane fest und regelt deren Verhältnis untereinander. Es stellt den Organen in den Verordnungen, Richtlinien und Beschlüssen Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung, in denen Rechtsakte mit verbindlicher Wirkung für die Mitgliedstaaten und für ihre Bürger erlassen werden können. Damit wird auch der Einzelne zum Träger der Union. Ihre Rechtsordnung beeinflusst sein tägliches Leben in immer stärker werdendem Maße unmittelbar. Sie verleiht ihm Rechte und erlegt ihm Pflichten auf, so dass er als Staatsbürger und als Unionsbürger Rechtsordnungen verschiedener Abstufung unterworfen ist, so wie das aus den bundesstaatlichen Verfassungen bekannt ist. Wie jede Rechtsordnung stellt auch die Rechtsordnung der EU ein geschlossenes Rechtsschutzsystem für die Auseinandersetzungen über

das Unionsrecht und für seine Durchsetzung zur Verfügung. Das Unionsrecht bestimmt auch das Verhältnis zwischen der EU und den Mitgliedstaaten. Die Mitgliedstaaten müssen alle geeigneten Maßnahmen treffen, um die Pflichten zu erfüllen, die sich aus den Verträgen oder aus Handlungen der Unionsorgane ergeben. Ihnen obliegt es, das Wirken der EU zu erleichtern und alles zu unterlassen, was die Verwirklichung der Vertragsziele gefährden könnte. Die Mitgliedstaaten haften gegenüber den Unionsbürgern für alle Schäden, die durch Verletzungen des Unionsrechts verursacht worden sind.

DIE RECHTSQUELLEN DES UNIONSRECHTS

Der Begriff „Rechtsquelle“ hat eine zweifache Bedeutung: In seiner ursprünglichen Wortbedeutung umschreibt er den Entstehungsgrund des Rechts, d. h. die Motivation zur Schaffung des Rechts. In diesem Sinne wäre Rechtsquelle des Unionsrechts der Wille, den Frieden zu bewahren und ein besseres Europa im Wege wirtschaftlicher Verflechtung zu schaffen; beides Momente, denen die EU ihre Existenz zu verdanken hat. Im juristischen Sprachgebrauch wird unter dem Begriff „Rechtsquelle“ dagegen die Herkunft und Verankerung des Rechts verstanden.

RECHTSQUELLEN DES UNIONSRECHTS

(1) PRIMÄRES RECHT:

Unionsverträge – Allgemeine Rechtsgrundsätze

(2) VÖLKERRECHTSABKOMMEN DER EU

(3) SEKUNDÄRES RECHT:

Rechtsakte mit Gesetzescharakter

Verordnungen – Richtlinien – Beschlüsse

Rechtsakte ohne Gesetzescharakter

Delegierte Rechtsakte – Durchführungsrechtsakte

Sonstige Rechtsakte

Empfehlungen und Stellungnahmen

Interinstitutionelle Vereinbarungen

Entschlüsse, Erklärungen, Aktionsprogramme

(4) ALLGEMEINE RECHTSGRUNDSÄTZE

(5) ÜBEREINKOMMEN ZWISCHEN DEN MITGLIEDSTAATEN:

AStV-Beschlüsse – Völkerrechtliche Übereinkommen

DIE GRÜNDUNGSVERTRÄGE DER EU ALS PRIMÄRES UNIONSRECHT

Als *erste Rechtsquelle* sind die Gründungsverträge der EU, einschließlich der ihnen beigefügten Anhänge, Anlagen und Protokolle sowie deren spätere Ergänzungen und Änderungen zu nennen. Diese Gründungsverträge sowie die dazu ergangenen Ergänzungen und Änderungen in Gestalt vor allem der Verträge von Maastricht, Amsterdam, Nizza und Lissabon sowie der verschiedenen Beitrittsverträge enthalten die grundlegenden Rechtssätze über die Zielsetzungen, über die Organisation und über die Funktionsweise der EU sowie Teile des Wirtschaftsrechts. Sie geben damit die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen der EU vor, die von den dazu eigens mit legislativen und administrativen Befugnissen ausgestatteten Unionsorganen im Unionsinteresse auszufüllen sind. Als unmittelbar von den Mitgliedstaaten selbst geschaffenes Recht werden diese Rechtssätze im juristischen Sprachgebrauch als *primäres Unionsrecht* bezeichnet.

DIE RECHTSAKTE DER EU ALS SEKUNDÄRES UNIONSRECHT

Das in Ausübung der den Organen der EU übertragenen Befugnisse geschaffene Recht nennt man *sekundäres Unionsrecht*, die *zweite wichtige Rechtsquelle* der EU.

Es besteht aus Gesetzgebungsakten, delegierten Rechtsakten, Durchführungsrechtsakten sowie sonstigen Rechtshandlungen. Als „Gesetzgebungsakte“ gelten dabei solche Rechtsakte, die im ordentlichen oder besonderen Gesetzgebungsverfahren erlassen worden sind (Artikel 289 AEU-Vertrag). Die „delegierten Rechtsakte“ sind Rechtsakte ohne Gesetzescharakter, aber mit allgemeiner und verbindlicher Geltung, mit denen Änderungen oder Ergänzungen bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften eines Gesetzgebungsakts vorgenommen werden können. Dies geschieht durch die Kommission, die hierzu in einem Gesetzgebungsakt ausdrücklich ermächtigt werden muss. In dem betreffenden Gesetzgebungsakt werden Ziele, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer der Ermächtigung ausdrücklich festgelegt. Die Ermächtigung kann jederzeit vom Rat und vom Europäischen Parlament widerrufen werden. Auch kann ein delegierter Rechtsakt erst dann in Kraft treten, wenn das Europäische Parlament und der Rat innerhalb der im Gesetzgebungsakt festgelegten Frist keine Einwände erhoben haben (Artikel 290 AEU-Vertrag). Die „Durchführungsrechtsakte“ stellen eine Ausnahme zum Grundsatz dar, wonach alle zur Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der EU erforderlichen Maßnah-

men von den Mitgliedstaaten nach den innerstaatlichen Vorschriften ergriffen werden. Für den Fall, dass für die Durchführung verbindlicher Rechtsakte der EU einheitliche Bedingungen festgelegt werden müssen, geschieht dies durch entsprechende Durchführungsrechtsakte, die in der Regel von der Kommission, ausnahmsweise auch durch den Rat erlassen werden. Allerdings werden durch das Europäische Parlament und den Rat EU im Voraus allgemeine Regeln und Grundsätze festgelegt, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren können (Artikel 291 AEU-Vertrag). Schließlich gibt es eine ganze Reihe „sonstiger Rechtsakte“, die es den Unionsorganen ermöglichen, unverbindliche Äußerungen und Verlautbarungen abzugeben, oder die das Innenleben der EU oder ihrer Organe regeln, wie dies etwa der Fall ist bei den einvernehmlichen Regelungen oder interinstitutionellen Vereinbarungen zwischen den Organen oder bei den Geschäftsordnungen der Organe.

Diese Rechtsakte können ganz unterschiedliche Formen annehmen. Die wichtigsten Handlungsformen sind dabei in einem Katalog aufgezählt und definiert (Artikel 288 AEU-Vertrag). Sie enthalten als *verbindliche Rechtsakte* sowohl allgemeine und abstrakte Rechtsnormen, als auch konkrete und individuelle Maßnahmen. Darüber hinaus sieht diese Regelung die Abgabe von *unverbindlichen Äußerungen* der Unionsorgane vor. Dieser Katalog ist aber keineswegs abschließend. Vielmehr gibt es noch eine ganze Reihe weiterer Handlungsformen, die nicht in den Katalog eingeordnet werden können. Dazu gehören etwa Entschlüsse, Erklärungen, Aktionsprogramme oder Weiß- und Grünbücher. Die Unterschiede zwischen den verschiedenen Handlungsformen hinsichtlich des Verfahrens ihres Erlasses, ihrer Rechtswirkungen und des Kreises ihrer Adressaten sind erheblich; auf diese Unterschiede wird deshalb später in einem gesonderten, dem „Handlungsinstrumentarium“ der Union gewidmeten Kapitel eingegangen.

Die Schaffung des sekundären Unionsrechts erfolgt allmählich und fortschreitend. Durch seinen Erlass wird das primäre Unionsrecht, das durch die Unionsverträge gebildet wird, mit Leben erfüllt und die europäische Rechtsordnung im Laufe der Zeit verwirklicht und vervollständigt.

VÖLKERRECHTLICHE ABKOMMEN DER EU

Diese *dritte Rechtsquelle* hängt mit der Rolle der EU auf internationaler Ebene zusammen. Als einer der Anziehungspunkte in der Welt kann Europa

sich nicht darauf beschränken, nur seine eigenen inneren Angelegenheiten in die Hand zu nehmen, sondern muss sich vor allem auch um seine wirtschaftlichen, sozialen und politischen Beziehungen zu anderen Ländern in der Welt bemühen. Zu diesem Zweck schließt die EU mit den „Nichtmitgliedstaaten“ der EU (sog. Drittländern) und anderen internationalen Organisationen völkerrechtliche Abkommen, die von Verträgen über eine umfassende Kooperation auf handelspolitischem, industriellem, sozialpolitischem oder technischem Gebiet bis zu Abkommen über den Handel mit einzelnen Produkten reichen.

Drei Formen vertraglicher Beziehungen der EU zu Drittstaaten verdienen besondere Erwähnung:

Assoziierungsabkommen

Die *Assoziierung* geht über die Regelung rein handelspolitischer Fragen weit hinaus und ist auf eine enge wirtschaftliche Kooperation mit weitreichender finanzieller Unterstützung des Vertragspartners durch die EU ausgerichtet (Artikel 217 AEU-Vertrag). Zu unterscheiden sind drei Formen von Assoziierungsabkommen:

Abkommen zur Aufrechterhaltung der besonderen Bindungen einiger Mitgliedstaaten der EU zu Drittländern

Anlass für die Schaffung des Instruments der Assoziierung waren insbesondere die außereuropäischen Länder und Gebiete, die mit Belgien, Dänemark, Frankreich, Italien, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich als deren ehemalige Kolonien besonders enge Wirtschaftsbeziehungen unterhielten. Da die Einführung eines gemeinsamen Außenzolls in der EU den Handelsaustausch mit diesen Gebieten erheblich gestört hätte, waren Sonderregelungen notwendig. Ziel der Assoziierung dieser Länder und Hoheitsgebiete ist deshalb die Förderung ihrer wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung und die Herstellung enger Wirtschaftsbeziehungen zwischen ihnen und der gesamten Union (Artikel 198 AEU-Vertrag). So besteht eine ganze Reihe von Präferenzregelungen, die die Einfuhren von Waren aus diesen Ländern und Hoheitsgebieten zu einem ermäßigten oder gar keinen Zollsatz ermöglichen. Die finanzielle und technische Hilfe der EU wird über den Europäischen Entwicklungsfonds abgewickelt. Das in der Praxis mit Abstand wichtigste Übereinkommen ist das EU-AKP-Partnerschaftsabkom-

men, das die EU mit 70 Staaten Afrikas, des karibischen Raums und des Pazifischen Ozeans verbindet. Dieses Abkommen wurde jüngst in eine Reihe wirtschaftlicher Partnerschaftsabkommen überführt, die den AKP-Staaten schrittweise freien Zugang zum europäischen Binnenmarkt gewähren.

Abkommen zur Vorbereitung eines möglichen Beitritts und zur Bildung einer Zollunion

Daneben wird die Assoziierung auch zur Vorbereitung eines möglichen Beitritts eines Landes zur EU eingesetzt. Sie ist gleichsam eine Vorstufe des Beitritts, auf der eine Annäherung der wirtschaftlichen Bedingungen eines Beitrittskandidaten an die EU angestrebt wird.

Das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR)

Das Abkommen über den EWR erschließt den übrig gebliebenen EFTA-Staaten (Island, Liechtenstein, Norwegen) den EU-Binnenmarkt und stellt durch die Übernahmeverpflichtung von beinahe zwei Dritteln des Unionsrechts eine sichere Grundlage für einen möglichen späteren Beitritt dieser Länder zur EU dar. Innerhalb des EWR soll auf der Grundlage des Bestandes an primärem und sekundärem Unionsrecht („gemeinschaftlicher Besitzstand“) der freie Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr verwirklicht, eine einheitliche Wettbewerbs- und Beihilfenordnung statuiert sowie die Zusammenarbeit im Bereich der horizontalen und flankierenden Politiken (z. B. Umweltschutz, Forschung und Entwicklung, Bildung) vertieft werden.

Kooperationsabkommen

Nicht so weit wie die Assoziierungsabkommen gehen die Kooperationsabkommen, die allein auf eine intensive wirtschaftliche Zusammenarbeit gerichtet sind. Solche Abkommen verbinden die EU u. a. mit den Maghreb-Staaten (Algerien, Marokko und Tunesien), den Maschrik-Staaten (Ägypten, Jordanien, Libanon und Syrien) und mit Israel.

Handelsabkommen

Schließlich gibt es eine Vielzahl von Handelsabkommen, die mit einzelnen Drittstaaten, Gruppen von Drittstaaten oder im Rahmen internationaler Handelorganisationen auf zoll- und handelspolitischem Gebiet abgeschlos-

sen werden. Die wichtigsten internationalen Handelsabkommen sind das „*Übereinkommen zur Gründung der Welthandelsorganisation*“ (World Trade Organisation [WTO]) und die in seinem Rahmen abgeschlossenen multilateralen Handelsabkommen, von denen als die Wichtigsten zu nennen sind: das „*General Agreement on Tariffs and Trade*“ (GATT 1994), der „*Antidumping- und Subventionskodex*“, das „*Allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen*“ (GATS), das „*Übereinkommen über handelspolitische Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums*“ (TRIPS) sowie die „*Vereinbarung über Regeln und Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten*“.

UNGESCHRIEBENE RECHTSQUELLEN

Den bisher aufgeführten Rechtsquellen der Union ist gemeinsam, dass es sich dabei um geschriebenes Unionsrecht handelt. Wie jede andere Rechtsordnung auch kann die Rechtsordnung der EU aber nicht ausschließlich aus geschriebenen Normen bestehen, weil jede Rechtsordnung Lücken aufweist, die durch ungeschriebenes Recht auszufüllen sind.

Allgemeine Rechtsgrundsätze

Ungeschriebene Quellen des Unionsrechts sind zunächst die allgemeinen Rechtsgrundsätze. Dabei handelt es sich um Normen, die die elementaren Vorstellungen von Recht und Gerechtigkeit zum Ausdruck bringen, denen jede Rechtsordnung verpflichtet ist. Das geschriebene Unionsrecht, das im Wesentlichen nur wirtschaftliche und soziale Sachverhalte regelt, kann diese Verpflichtung nur zum Teil erfüllen, so dass die allgemeinen Rechtsgrundsätze eine der wichtigsten Rechtsquellen der Union darstellen. Durch sie können die vorhandenen Lücken geschlossen oder das bestehende Recht durch Auslegung im Sinne des Gerechtigkeitsprinzips fortentwickelt werden.

Die Verwirklichung der Rechtsgrundsätze erfolgt durch die Rechtsanwendung, insbesondere durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs im Rahmen der ihm übertragenen Aufgabe, „die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung des Vertrags zu sichern“. Bezugspunkte für die Ermittlung der allgemeinen Rechtsgrundsätze sind vornehmlich die gemeinsamen Rechtsgrundsätze der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten. Sie liefern das Anschauungsmaterial, aus dem die für die Lösung eines Problems notwendige Rechtsregel auf EU-Ebene entwickelt wird.

Zu diesen allgemeinen Rechtsgrundsätzen gehören etwa neben den Verfassungsgrundsätzen der Eigenständigkeit, der unmittelbaren Anwendbarkeit und des Vorrangs des Unionsrechts auch die Gewährleistung der Grundrechte, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der Vertrauensschutzgrundsatz, der Grundsatz des rechtlichen Gehörs oder der Grundsatz der Haftung der Mitgliedstaaten für Verletzungen des Unionsrechts.

Gewohnheitsrecht

Zum ungeschriebenen Unionsrecht zählt daneben auch das Gewohnheitsrecht. Darunter versteht man durch Übung und Rechtsüberzeugung entstandenes Recht, das primäres oder sekundäres Recht ergänzt oder ändert. Die Möglichkeit der Existenz solchen Unionsgewohnheitsrechts wird grundsätzlich anerkannt. Die tatsächliche Herausbildung von Gewohnheitsrecht unterliegt auf der Ebene des Unionsrechts allerdings wesentlichen Grenzen. Eine erste Grenze ergibt sich aus der Existenz eines speziellen Verfahrens zur Vertragsänderung (Artikel 54 EU-Vertrag). Dadurch wird zwar die Herausbildung von Gewohnheitsrecht nicht schlechthin ausgeschlossen, jedoch verschärft diese Tatsache die Anforderungen, die an den Nachweis einer lang andauernden Übung und einer entsprechenden Rechtsüberzeugung zu stellen sind. Eine weitere Grenze für die Herausbildung von Gewohnheitsrecht durch die Unionsorgane ergibt sich aus dem Umstand, dass jedes Organhandeln seinen Geltungsgrund ausschließlich in den Unionsverträgen findet, nicht jedoch aufgrund ihres tatsächlichen Verhaltens und eines entsprechenden Rechtsbindungswillens. Daraus folgt, dass Gewohnheitsrecht im Range von Vertragsrecht in keinem Fall von den Unionsorganen, sondern allenfalls von den Mitgliedstaaten unter den soeben beschriebenen verschärften Bedingungen ausgehen kann. Verfahren und Rechtsüberzeugungen der Unionsorgane können allerdings im Rahmen der Auslegung der von diesen Organen geschaffenen Rechtssätze herangezogen werden, wodurch unter Umständen die rechtliche und tatsächliche Tragweite des betreffenden Rechtsaktes geändert wird. Allerdings sind auch hierbei die durch das primäre Unionsrecht vorgegebenen Voraussetzungen und Grenzen zu beachten.

Absprachen und Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten der EU

Als *letzte Rechtsquelle* der EU sind die Absprachen zwischen den Mitgliedstaaten zu nennen. Diese werden zum einen getroffen, wenn es um die

Regelung von Fragen geht, die zwar in einem engen Zusammenhang zur Tätigkeit der EU stehen, für die den Unionsorganen aber keine Kompetenz übertragen worden ist. Zum anderen existieren echte völkerrechtliche Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten, mit denen insbesondere die territoriale Beschränktheit nationaler Regelungen überwunden und einheitliches Recht auf Ebene der Union geschaffen werden soll. Dies ist vor allem von Bedeutung im Bereich des internationalen Privatrechts. Als Beispiele seien hier erwähnt: das Übereinkommen über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (1968), das allerdings im Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Dänemark durch eine Verordnung des Rates aus dem Jahre 2001 ersetzt worden ist und insoweit in das sekundäre Unionsrecht überführt worden ist, das Übereinkommen über die gegenseitige Anerkennung von Gesellschaften und juristischen Personen (1968), das Übereinkommen über die Beseitigung der Doppelbesteuerung im Falle von Gewinnberichtigungen zwischen verbundenen Unternehmen (1990) und das Übereinkommen über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (1980).

DAS HANDLUNGSINSTRUMENTARIUM DER EU

Das System von gemeinschaftlichen Rechtsakten war bei der Gründung der EU neu zu „erfinden“. Dabei stellte sich vor allem die Frage, welcher Art die gemeinschaftlichen Rechtsakte sein und welche Wirkung sie haben sollten. Hierbei war zu bedenken, dass die Organe einerseits imstande sein sollten, in wirksamer Weise, d. h., ohne auf den guten Willen der Mitgliedstaaten angewiesen zu sein, die unterschiedlichen und ungleichen wirtschaftlichen, sozialen und nicht zuletzt ökologischen Bedingungen in den Mitgliedstaaten auszugleichen, damit allen Bürgern der Union die bestmöglichen Lebensbedingungen geschaffen werden konnten. Andererseits sollte aber in die nationalen Rechtsordnungen nicht mehr eingegriffen werden als nötig. Das gesamte Rechtshandlungs- und Rechtsetzungssystem der EU ist daher von dem Grundsatz geprägt, dass dort, wo eine auch in den Einzelheiten für alle Mitgliedstaaten gemeinsame Regelung erforderlich ist, die Ersetzung nationaler Regelungen durch Unionsakte erfolgen muss, dass aber dort, wo diese Notwendigkeit nicht besteht, auf die bestehenden Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gebührend Rücksicht genommen werden sollte.

Vor diesem Hintergrund wurde ein Handlungsinstrumentarium entwickelt, das den Unionsorganen die Einwirkung auf die nationalen Rechtsordnungen in unterschiedlichem Ausmaß ermöglicht. Die schärfste Form ist dabei die Verdrängung nationaler Regelungen durch Unionsnormen. Es folgen die Unionsnormen, mit denen die Unionsorgane nur indirekt auf die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten einwirken. Weiterhin besteht die Möglichkeit, zur Regelung eines konkreten Einzelfalls Maßnahmen gegenüber einem namentlich bezeichneten oder bestimmbar Adressaten zu treffen. Schließlich sind auch solche Rechtshandlungen vorgesehen, die keine verbindlichen Anordnungen gegenüber den Mitgliedstaaten oder den Unionsbürgern enthalten.

Betrachtet man die Rechtshandlungen unter dem Gesichtspunkt, an wen sie sich richten und welche Wirkungen sie in den Mitgliedstaaten entfalten, lässt sich das System der Rechtshandlungen der EU wie folgt darstellen:

	ADRESSATEN	WIRKUNGEN
VERORDNUNG	Alle Mitgliedstaaten, natürliche und juristische Personen	Unmittelbar anwendbar und in allen Teilen verbindlich
RICHTLINIE	Alle oder bestimmte Mitgliedstaaten	Hinsichtlich des vorgegebenen Ergebnisses verbindlich; nur unter besonderen Voraussetzungen unmittelbar anwendbar
BESCHLUSS	Unbestimmter Personenkreis Alle oder bestimmte Mitgliedstaaten; bestimmte natürliche oder juristische Personen	Unmittelbar anwendbar und in allen Teilen verbindlich
EMPFEHLUNG	Alle oder bestimmte Mitgliedstaaten, andere EU-Organe, Einzelpersonen	Unverbindlich
STELLUNGNAHME	Alle oder bestimmte Mitgliedstaaten, andere EU-Organe Unbestimmter Adressatenkreis	Unverbindlich

DIE VERORDNUNGEN ALS „UNIONSGESETZE“

Die Rechtsakte, mit denen die Unionsorgane am tiefsten in die nationalen Rechtsordnungen eingreifen können, sind die Verordnungen. Zwei im internationalen Recht durchaus ungewöhnliche Eigenschaften zeichnen sie aus:

- ihr *Gemeinschaftscharakter*, das heißt ihre Eigenart, ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen in der ganzen Union gleiches Recht zu setzen und in allen Mitgliedstaaten einheitlich und vollständig zu gelten. So ist es den Mitgliedstaaten etwa verwehrt, die Bestimmungen einer Verordnung unvollständig anzuwenden oder unter ihnen eine Auswahl zu treffen, um auf diese Weise Regelungen, denen sich ein Mitgliedstaat im Beschlussverfahren bereits widersetzt hat oder die gewissen nationalen Interessen zuwiderlaufen, auszuschalten. Auch ist es dem Mitgliedstaat nicht möglich, sich der Verbindlichkeit der Verordnungsbestimmungen unter Hinweis auf Regelungen und Übungen des innerstaatlichen Rechts zu entziehen;
- ihre *unmittelbare Anwendbarkeit*, womit zum Ausdruck gebracht wird, dass Verordnungen ohne einen besonderen staatlichen Anwendungsbefehl gleiches Recht setzen und den Unionsbürgern unmittelbare Rechte verleihen oder Pflichten auferlegen. Die Mitgliedstaaten, einschließlich ihrer Organe, Gerichte und Behörden sowie alle Personen, die vom persönlichen Anwendungsbereich der Verordnung erfasst werden, sind unmittelbar an das Unionsrecht gebunden und haben es ebenso zu beachten wie nationales Recht.

Die Ähnlichkeiten dieser Rechtsakte mit den Gesetzen des nationalen Rechts sind unübersehbar. Soweit sie unter Mitentscheidung des Europäischen Parlaments erlassen werden (im sog. Mitentscheidungsverfahren – dazu mehr im nächsten Kapitel), werden sie als Gesetzgebungsakte bezeichnet. Verordnungen, die nur vom Rat oder von der Europäischen Kommission erlassen werden, fehlt diese parlamentarische Mitverantwortung, so dass sie – zumindest formell gesehen – nicht alle Wesensmerkmale eines Gesetzes aufweisen.

DIE RICHTLINIEN

Die Richtlinie ist neben der Verordnung das wichtigste Handlungsinstrument der EU. Sie versucht, die Verbindung herzustellen zwischen dem Streben nach der notwendigen Einheitlichkeit des Unionsrechts einerseits und

der Wahrung der Vielfalt nationaler Eigenarten andererseits. Vorrangiges Ziel der Richtlinie ist deshalb nicht – wie bei der Verordnung – die Rechtsvereinheitlichung, sondern die Rechtsangleichung. Mit Hilfe der Rechtsangleichung sollen Widersprüche zwischen den nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften beseitigt oder Unterschiede schrittweise abgebaut werden, damit in den Mitgliedstaaten materiell möglichst gleiche Bedingungen gelten. Die Richtlinie erweist sich damit als eines der grundlegenden Instrumente bei der Verwirklichung des Binnenmarktes.

Die Richtlinie ist für die Mitgliedstaaten nur hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt ihnen aber die Wahl der Form und der Mittel, um die gemeinschaftlich festgelegten Ziele im Rahmen der innerstaatlichen Rechtsordnung zu verwirklichen. Diese Einbindung der Mitgliedstaaten spiegelt die Absicht wider, den Eingriffen in das innerstaatliche Rechts- und Verwaltungsgefüge eine mildere Form zu geben. So wird den Mitgliedstaaten ermöglicht, bei der Verwirklichung der gemeinschaftsrechtlichen Zielvorgaben nationalen Besonderheiten Rechnung zu tragen. Dies geschieht in der Weise, dass die Regelungen einer Richtlinie nicht automatisch an die Stelle der nationalen Rechtsvorschriften treten; die Mitgliedstaaten werden stattdessen verpflichtet, ihr nationales Recht an die Gemeinschaftsbestimmungen anzupassen. Dies bedingt in aller Regel ein zweistufiges Verfahren der Rechtsetzung:

Auf der *ersten Stufe* wird das durch die Richtlinie angestrebte Ergebnis *auf EU-Ebene* für die jeweiligen Adressaten, d. h. mehrere oder alle Mitgliedstaaten, verbindlich festgelegt, das von diesen innerhalb einer festgesetzten Frist verwirklicht werden muss. Die Unionsorgane können dieses Ergebnis durch derart detaillierte Regelungen vorbestimmen, dass den Mitgliedstaaten kein Spielraum für eine eigene sachliche Gestaltung verbleibt. Von dieser Möglichkeit wird vor allem im Bereich der technischen Normen sowie im Umweltschutz Gebrauch gemacht.

Auf der *zweiten, nationalen Stufe* erfolgt die inhaltliche Verwirklichung des auf EU-Ebene vorgeschriebenen Ergebnisses im Recht der Mitgliedstaaten. Auch wenn die Mitgliedstaaten bei der Wahl der Form und der Mittel der Umsetzung grundsätzlich frei sind, erfolgt die Beurteilung, ob die jeweiligen Regelungen auch EU-rechtskonform umgesetzt worden sind, nach EU-Kriterien. Als Grundsatz gilt, dass durch die Umsetzung ein Rechtszustand geschaffen werden muss, der die Rechte und Pflichten aus den Vorschriften

einer Richtlinie hinreichend klar und bestimmt erkennen lässt und so dem Unionsbürger die Möglichkeit gibt, sie vor den nationalen Gerichten geltend zu machen oder sich gegen sie zur Wehr zu setzen. Dazu bedarf es in aller Regel des Erlasses verbindlicher nationaler Rechtsakte oder aber der Aufhebung oder Abänderung bestehender Rechts- und Verwaltungsvorschriften. Eine bloße Verwaltungsübung genügt nicht, da diese von der Verwaltung naturgemäß beliebig geändert werden kann und sie auch nur unzureichende Publizität genießt.

Die Richtlinie begründet regelmäßig keine unmittelbaren Rechte und Pflichten für und gegen die Unionsbürger; sie wendet sich ausdrücklich nur an die Mitgliedstaaten. Die Unionsbürger werden dagegen erst durch die Ausführungsakte der Richtlinie durch die zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten berechtigt oder verpflichtet. Dies ist für die Unionsbürger solange ohne Bedeutung, wie die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen aus den Unionsrechtsakten nachkommen. *Nachteile* ergeben sich für die Unionsbürger allerdings dann, wenn die Verwirklichung des in der Richtlinie vorgesehenen Ziels für sie vorteilhaft wäre, die notwendigen staatlichen Ausführungsakte jedoch entweder gar nicht oder nur fehlerhaft erlassen werden. Um diese Nachteile weitgehend auszuschließen, hat der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung entschieden, dass sich die Gemeinschaftsbürger unter bestimmten Voraussetzungen unmittelbar auf die Bestimmungen der Richtlinie berufen und die ihnen danach zustehenden Rechte in Anspruch nehmen und gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten durchsetzen können. Die Voraussetzungen dieser Direktwirkung umschreibt der Gerichtshof wie folgt:

- die Bestimmungen der Richtlinie müssen die Rechte der Unionsbürger/Unternehmen hinreichend klar und präzise festlegen,
- die Inanspruchnahme des Rechts darf an keine Bedingung oder Auflage geknüpft sein,
- dem nationalen Gesetzgeber darf bei der inhaltlichen Gestaltung des Rechts kein Ermessensspielraum eingeräumt sein und
- die Frist für die Umsetzung der Richtlinie muss abgelaufen sein.

Diese Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Direktwirkung von Richtlinien beruht im Wesentlichen auf der Überlegung, dass ein Mitgliedstaat widersprüchlich und rechtsmissbräuchlich handelt, wenn er sein Recht anwendet,



2.-3. Dezember 1985, Luxemburg

Am Rande des Europäischen Rates demonstrieren europäische Föderalisten für die Europäische Union und die Abschaffung der Grenzen, zu der es zwischen bestimmten Ländern erst zehn Jahre später kommt.

obwohl er es entsprechend den Vorgaben aus den Richtlinienbestimmungen hätte anpassen müssen. Dieser unzulässigen Rechtsausübung durch einen Mitgliedstaat wird durch die Anerkennung der Direktwirkung einer Richtlinienbestimmung insofern entgegengewirkt, als damit verhindert wird, dass der betreffende Mitgliedstaat aus seiner Missachtung des Unionsrechts irgendeinen Vorteil zieht. In diesem Sinne kommt der Direktwirkung von Richtlinien *Sanktionscharakter* zu. Bei dieser Einordnung ist es zudem konsequent, wenn der Gerichtshof die unmittelbare Wirkung von Richtlinien bisher nur im Verhältnis des Einzelnen zum Mitgliedstaat anerkannt hat und dies auch nur, soweit sich die Direktwirkung zugunsten der Unionsbürger, nicht aber zu ihren Lasten auswirkt, d. h. nur in den Fällen, in denen das Unionsrecht eine für den Unionsbürger günstigere Regelung bereithält als das nicht angepasste nationale Recht (sog. „*vertikale Direktwirkung*“). Die Tatsache, dass die unmittelbare Wirkung einer Richtlinienbestimmung zugunsten eines Einzelnen zwangsläufig mit einer Belastung eines anderen Einzelnen verbunden sein kann (sog. „Richtlinie mit Doppelwirkung“, die häufig im Vergabe- und Umweltrecht anzutreffen ist), steht der Anwendung der vertikalen Direktwirkung von Richtlinien nicht entgegen. Diese Belastungen sind lediglich als negativer Rechtsreflex anzusehen, der sich zwangsläufig aus der Verpflichtung der Mitgliedstaaten ergibt, seine Rechtsordnung nach Ablauf der Umsetzungsfrist in Einklang mit den Zielen einer Richtlinie zu bringen; eine darüber hinaus gehende Belastung tritt durch die Anerkennung der vertikalen Direktwirkung von Richtlinien nicht ein.

Die Direktwirkung von Richtlinien im Verhältnis der Einzelnen untereinander (sog. „*horizontale Direktwirkung*“) hat der Gerichtshof demgegenüber abgelehnt. Der Sanktionscharakter der Direktwirkung führt den Gerichtshof zu der Feststellung, dass diese Wirkung nicht auch unter Privaten eingreifen kann, da diese nicht für die Versäumnisse des Mitgliedstaates verantwortlich gemacht werden können. Vielmehr können sie sich auf die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes stützen. Die Unionsbürger müssen darauf vertrauen können, dass ihnen die Wirkungen einer Richtlinie nur nach Maßgabe der nationalen Umsetzungsmaßnahmen entgegengehalten werden können. In seiner jüngeren Rechtsprechung hat der Gerichtshof seine Ablehnung der Direktwirkung von Richtlinien-Recht in Privatrechtsverhältnissen allerdings relativiert. Sie ist beschränkt auf Situationen, in denen eine Vertragspartei ein Recht aus der Richtlinie gegenüber einem Recht der anderen Partei aus dem nationalen Recht geltend machen will. Dies öffnet

den Weg für eine horizontale Anwendung der unmittelbar geltenden Richtlinienbestimmungen in solchen Situationen, in denen es etwa um die Einhaltung des objektiven nationalen Rechts geht (z. B. ein Wettbewerber will seinen Konkurrenten zur Einhaltung des nationalen Rechts zwingen, das gegen Richtlinien-Recht verstößt), oder um die Durchsetzung von Pflichten aus dem nationalen Recht, die der Anwendung der Richtlinie entgegengehalten werden (z. B. Ablehnung der Vertragserfüllung unter Berufung auf nationale Verbotsvorschriften, die gegen Richtlinien-Recht verstoßen).

Die unmittelbare Wirkung einer Richtlinie setzt nicht notwendigerweise voraus, dass eine Richtlinienbestimmung dem Einzelnen Rechte verleiht. Vielmehr entfalten Richtlinienbestimmungen eine unmittelbare Wirkung auch insoweit, als sie *objektiv-rechtliche Wirkung* entfalten. Zur Anerkennung dieser Wirkung gelten dieselben Voraussetzungen wie für die Anerkennung einer Direktwirkung mit der einzigen Besonderheit, dass anstelle eines klar und präzise umrissenen Rechts des Unionsbürgers/Unternehmens eine klar und präzise umrissene Verpflichtung der Mitgliedstaaten festgelegt ist. Ist dies der Fall, sind alle Organe, also Gesetzgeber, Verwaltung und Gerichte der Mitgliedstaaten, an die Richtlinie gebunden und haben diese von Amts wegen als vorrangiges Unionsrecht zu beachten und anzuwenden. Konkret folgt hieraus etwa auch die Verpflichtung, das nationale Recht richtlinienkonform auszulegen („richtlinienkonforme Auslegung“) oder der fraglichen Richtlinienbestimmung den Anwendungsvorrang vor entgegenstehendem nationalen Recht einzuräumen. Außerdem entfalten Richtlinien gegenüber den Mitgliedstaaten gewisse Sperrwirkungen, noch bevor die Umsetzungsfrist abgelaufen ist. Im Hinblick auf die Zielverbindlichkeit einer Richtlinie und unter Anwendung des Grundsatzes der Unionstreue (Artikel 4 EU-Vertrag) haben die Mitgliedstaaten schon vor Ablauf der Umsetzungsfrist alle Maßnahmen zu unterlassen, die die Erreichung des mit der Richtlinie angestrebten Ziels ernstlich gefährden würden.

Schließlich hat der Gerichtshof in den Urteilen *Francovich* und *Bonifaci* aus dem Jahre 1991 eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zum Ersatz derjenigen Schäden anerkannt, die durch die fehlende oder nicht ordnungsgemäße Umsetzung verursacht werden. In diesen Fällen ging es um die Frage der Haftung des italienischen Staates für die nicht fristgemäße Umsetzung der Richtlinie 80/987/EWG des Rates vom 20. Oktober 1980 über den Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers. Die Richtlinie betrifft die Sicherung der Ansprüche der Arbeitnehmer auf das Arbeitsentgelt während

eines Zeitraumes vor dem Eintritt der Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers bzw. der Kündigung aus diesem Grund. Zu diesem Zweck waren Garantieeinrichtungen zu bilden, die dem Zugriff anderer Gläubiger des Arbeitgebers nicht unterliegen dürfen und deren Mittel von den Arbeitgebern und/oder von der öffentlichen Hand aufzubringen sind. Der Gerichtshof stand hier vor dem Problem, dass diese Richtlinie zwar darauf abzielte, den Arbeitnehmern ein subjektives Recht auf Fortzahlung des Arbeitsentgelts aus den Mitteln der zu schaffenden Garantieeinrichtung einzuräumen, diesem Recht aber die unmittelbare Anwendbarkeit, d. h. seine Geltendmachung auch vor den nationalen Gerichten, versagt bleiben musste, weil es infolge fehlender Umsetzung dieser Richtlinie an der Schaffung der Garantieeinrichtung und damit an der Bestimmung des Schuldners für die zu leistenden Zahlungen des Konkursausfallgeldes fehlte. Für diesen Fall hat der Gerichtshof in seinem Urteil entschieden, dass sich der italienische Staat dadurch, dass er aufgrund der fehlenden Umsetzung der Richtlinie den Arbeitnehmern das ihnen durch die Richtlinie eingeräumte Recht vorenthalten hat, gegenüber den betroffenen Arbeitnehmern schadensersatzpflichtig gemacht hat. Die Ersatzpflicht, obwohl im Unionsrecht nicht ausdrücklich vorgesehen, ist nach Auffassung des Gerichtshofs untrennbarer Bestandteil der Rechtsordnung der EU, da deren volle Wirksamkeit beeinträchtigt und der Schutz der durch sie begründeten Rechte gemindert wäre, wenn die Unionsbürger nicht die Möglichkeit hätten, für den Fall eine Entschädigung zu erlangen, dass ihre Rechte durch EU-rechtswidriges Handeln der Mitgliedstaaten verletzt werden.

BESCHLÜSSE

Eine dritte Kategorie von Rechtsakten im Rechtsetzungssystem der EU bilden die Beschlüsse. Eine wirksame Anwendung und Durchführung der Unionsverträge und Verordnungen ist nur denkbar, wenn für die Unionsorgane in den Fällen, in denen sie selbst für die Ausführung des Unionsrechts verantwortlich sind, die Möglichkeit besteht, unmittelbar auf die Verhältnisse einzelner Unionsbürger, einzelner Unternehmen sowie einzelner Mitgliedstaaten einzuwirken. Dies entspricht genau der Situation in den nationalen Rechtsordnungen. Auch hier werden durch die nationalen Verwaltungen die Folgen, die sich aus der Anwendung etwa eines Gesetzes auf einen Einzelfall ergeben, gegenüber den Bürgern durch den Erlass eines Verwaltungsaktes verbindlich festgelegt.

Diese Funktion erfüllen in der Rechtsordnung der EU die Beschlüsse. Sie bilden den typischen Rechtsakt, mit dem die Unionsorgane Einzelfälle verbindlich regeln. Mit Hilfe eines Beschlusses können die Unionsorgane von einem Mitgliedstaat oder einem Unionsbürger ein Handeln oder Unterlassen verlangen, ihnen Rechte einräumen oder Pflichten auferlegen.

Die Strukturmerkmale eines Beschlusses lassen sich wie folgt umschreiben:

- Der Beschluss hat *individuelle Geltung*, wodurch er sich von der Rechtsordnung unterscheidet. Die Adressaten eines Beschlusses müssen individuell bezeichnet sein und werden auch nur individuell gebunden. Dafür genügt es, dass der betroffene Personenkreis im Zeitpunkt des Erlasses des Beschlusses bestimmbar ist und künftig nicht mehr erweitert werden kann. Abzustellen ist dabei vor allem auf den Inhalt des Beschlusses, der geeignet sein muss, in individueller und unmittelbarer Weise auf die Lage der Rechtsunterworfenen einzuwirken. In diesem Sinne können auch Dritte von einem Beschluss individuell betroffen sein, sofern sie wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer, sie aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berührt werden und daher in ähnlicher Weise wie der Adressat selbst individualisierbar werden.
- Der Beschluss ist in allen seinen Teilen *verbindlich*, wodurch er sich von den Richtlinien unterscheidet, die nur hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich sind.
- Der Beschluss bindet seinen Adressaten *unmittelbar*. Ein an einen Mitgliedstaat gerichteter Beschluss kann darüber hinaus unter den gleichen Voraussetzungen wie eine Richtlinie unmittelbare Wirkung auch für die Unionsbürger erzeugen.

EMPFEHLUNGEN UND STELLUNGNAHMEN

Eine letzte Kategorie von Rechtshandlungen, die in den Unionsverträgen ausdrücklich vorgesehen ist, sind die Empfehlungen und Stellungnahmen. Sie ermöglichen es den Unionsorganen, sich gegenüber den Mitgliedstaaten und in einigen Fällen auch gegenüber den Unionsbürgern unverbindlich zu äußern, d. h. ohne damit für den Adressaten rechtliche Verpflichtungen zu begründen.

In den *Empfehlungen* wird den Adressaten ein bestimmtes Verhalten nahegelegt, ohne diese jedoch rechtlich zu verpflichten. So kann etwa die Europäische Kommission in den Fällen, in denen der Erlass oder die Änderung einer Rechts- oder Verwaltungsvorschrift in einem Mitgliedstaat die Wettbewerbsbedingungen auf dem europäischen Binnenmarkt verfälschen, dem betreffenden Staat die zur Vermeidung dieser Verzerrung geeigneten Maßnahmen empfehlen (vgl. Artikel 117 Absatz 1 Satz 2 AEU-Vertrag).

Stellungnahmen werden dagegen von den Unionsorganen abgegeben, wenn es um die Beurteilung einer gegenwärtigen Lage oder bestimmter Vorgänge in der Union oder in den Mitgliedstaaten geht. Zum Teil dienen sie aber auch der Vorbereitung späterer verbindlicher Rechtsakte oder sind Voraussetzung eines Prozesses vor dem Gerichtshof (vgl. Artikel 258 und 259 AEU-Vertrag).

Die wesentliche Bedeutung von Empfehlungen und Stellungnahmen liegt vor allem im politischen und moralischen Bereich. Die Verfasser der Verträge sind bei der Aufnahme dieser Rechtshandlungen von der Erwartung ausgegangen, dass die Betroffenen bereits aufgrund der Autorität der Unionsorgane und ihrer umfassenden, über die nationalen Verhältnisse hinausreichenden Übersicht und Sachkenntnis einem ihnen erteilten Rat freiwillig nachkommen würden oder die aus einer Beurteilung einer bestimmten Situation notwendigen Konsequenzen ziehen würden. Allerdings können Empfehlungen und Stellungnahmen indirekt rechtliche Wirkungen entfalten, wenn sie nämlich die Voraussetzungen für spätere verbindliche Rechtsakte schaffen oder das betreffende Unionsorgan sich selbst bindet, wodurch unter Umständen ein Vertrauenstatbestand geschaffen werden kann.

ENTSCHLIESSUNGEN, ERKLÄRUNGEN UND AKTIONSPROGRAMME

Neben den in den Unionsverträgen aufgeführten Rechtshandlungen verbleiben den Unionsorganen weitere vielfältige Handlungsformen, um der Rechtsordnung der EU Form und Gestalt zu geben. Von Bedeutung in der Unionspraxis sind vor allem die Entschlüsse, Erklärungen und Aktionsprogramme.

Entschlüsse: Urheber von *Entschlüssen* sind der Europäische Rat, der Rat sowie das Europäische Parlament. In den Entschlüssen werden die gemeinsamen Auffassungen und Absichten im Hinblick auf die Gesamt-

entwicklung der Integration sowie über konkrete Aufgaben innerhalb und außerhalb der EU zum Ausdruck gebracht. Die den Innenbereich der EU betreffenden Entschlüsse hatten etwa zum Gegenstand Grundsatzfragen der politischen Union, die Regionalpolitik, die Energiepolitik sowie die Wirtschafts- und Währungsunion, insbesondere die Errichtung des Europäischen Währungssystems. Diesen Entschlüssen kommt vor allem politische Bedeutung als Orientierungshilfe für die künftige Arbeit des Rates zu. Als *gemeinsame politische Willensäußerungen* erleichtern diese Entschlüsse die Konsensfindung im Rat ganz entscheidend. Darüber hinaus gewährleisten sie ein Mindestmaß an Konkordanz zwischen der gemeinschaftlichen und der mitgliedstaatlichen Entscheidungsebene. Dieser Funktion muss auch eine rechtliche Bewertung Rechnung tragen, d. h., das Instrument der Entschlüsse muss flexibel bleiben und darf nicht zu stark durch rechtliche Vorgaben und Bindungen belastet werden.

Erklärungen: Bei den Erklärungen sind zwei Erscheinungsformen zu unterscheiden: Soweit sich die Erklärungen auf die *weitere Entwicklung der Union* beziehen, wie etwa die Erklärungen zur EU, zur Demokratie oder zu den Grundrechten, entsprechen sie ihrer Bedeutung nach im Wesentlichen den Entschlüssen. Auf sie wird vor allem dann zurückgegriffen, wenn eine breite Öffentlichkeit oder ein bestimmter Adressatenkreis angesprochen werden soll. Daneben werden Erklärungen auch im Zusammenhang mit der Beschlussfassung im Rat abgegeben. Es handelt sich dabei um Erklärungen, in denen die Ratsmitglieder gemeinsam oder einseitig ihre Auffassung über die Auslegung der gefassten Ratsbeschlüsse zum Ausdruck bringen. Derartige *auslegende Erklärungen* sind ständige Übung im Rat und stellen ein unerlässliches Mittel dar, Kompromisse im Rat zu erreichen. Die rechtliche Bedeutung dieser Erklärungen ist nach den allgemeinen Auslegungsgrundsätzen zu beurteilen. Danach ist für die Auslegung einer Bestimmung grundsätzlich auch der Wille ihres Urhebers maßgeblich. Allerdings kann dies nur insoweit gelten, als die auslegenden Erklärungen die notwendige Publizität besitzen, da etwa sekundäres Unionsrecht, das dem Einzelnen unmittelbare Rechte einräumt, nicht aufgrund unveröffentlicher Nebenabreden eingeschränkt werden kann.

Aktionsprogramme: Diese Programme werden vom Rat sowie der Europäischen Kommission aus eigener Initiative oder auf Anregung des Europäischen Rates erstellt und dienen der Konkretisierung der in den Unionsverträgen niedergelegten Gesetzgebungsprogramme und allgemeinen Zielvor-

stellungen. Soweit diese Programme in den Verträgen ausdrücklich vorgesehen sind, binden sie die Unionsorgane an den Planungsinhalt. Sie werden in der Unionspraxis in Gestalt sog. „*Weißbücher*“ herausgegeben. Andere Programme werden hingegen in der Praxis lediglich als *Orientierungshilfen* verstanden, denen keine rechtlich verbindliche Wirkung zukommt. Sie bringen jedoch die Absicht der Unionsorgane zum Ausdruck, entsprechend ihrem Inhalt zu handeln. Sie erscheinen in der Unionspraxis unter der Bezeichnung „*Grünbücher*“.

VERÖFFENTLICHUNG UND BEKANNTGABE

Die Rechtsakte mit Gesetzescharakter in Form von Verordnungen, an alle Mitgliedstaaten gerichteten Richtlinien und an keinen bestimmten Adressaten gerichtete Beschlüsse werden im *Amtsblatt der Europäischen Union*, Teil L (für Gesetzgebungsakte [L = Législation]), veröffentlicht. Sie treten zu dem durch sie festgelegten Zeitpunkt oder anderenfalls am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung in Kraft.

Rechtsakte ohne Gesetzescharakter werden vom Präsidenten des Organs unterzeichnet, das sie erlassen hat. Sie werden im *Amtsblatt der Europäischen Union*, Reihe C („Mitteilungen“ [C = Communication]), veröffentlicht.

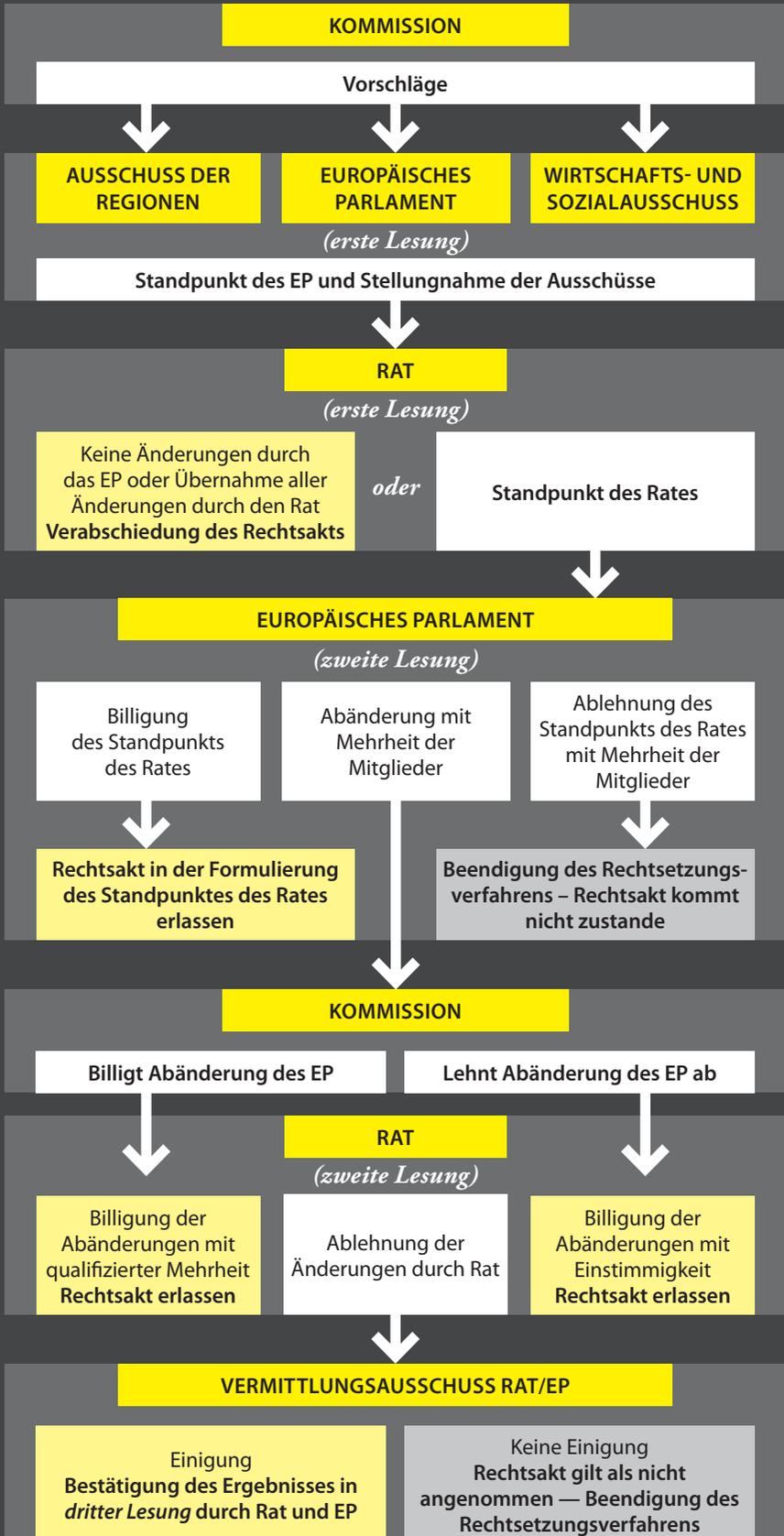
Die *anderen Richtlinien* sowie die an einen bestimmten Adressaten gerichteten *Beschlüsse* werden denjenigen, für die sie bestimmt sind, bekanntgegeben und durch diese Bekanntgabe wirksam.

Die *unverbindlichen Rechtsakte* unterliegen keiner Veröffentlichungs- oder Bekanntgabepflicht. Sie werden aber ebenfalls in aller Regel im *Amtsblatt der Europäischen Union*, Reihe C („Mitteilungen“), veröffentlicht.

DAS RECHTSETZUNGSVERFAHREN IN DER EU

Im Unterschied zur innerstaatlichen Willensbildung, die sich im Parlament vollzieht, wurde die Willensbildung in der EU lange Zeit entscheidend von den im Rat vereinigten Regierungsvertretern der Mitgliedstaaten geprägt. Dies ganz einfach deshalb, weil die EU nicht aus einem „europäischen Volk“ hervorgegangen ist, sondern ihre Existenz und Ausgestaltung den Mitgliedstaaten verdankt. Diese haben Teile ihrer Souveränität zugunsten der EU nicht ohne weiteres preisgegeben, sondern diesen Schritt nur im Hinblick

ORDENTLICHES GESETZGEBUNGSVERFAHREN (ARTIKEL 294 AEU-VERTRAG)



auf ihre starke Stellung im Entscheidungsverfahren der EU gewagt. Gleichwohl ist im Zuge der Entwicklung und Vertiefung der Rechtsordnung der EU auch diese ursprünglich sehr einseitig auf die mitgliedstaatlichen Interessen ausgerichtete Verteilung der Befugnisse im Entscheidungsprozeß der EU durch eine stetige Verbesserung der Stellung des Europäischen Parlaments einem ausgewogenen Entscheidungssystem gewichen. So wurde die ursprüngliche Anhörung des Europäischen Parlaments zunächst um die Zusammenarbeit des Europäischen Parlaments mit dem Rat und schließlich um die Mitentscheidung des Europäischen Parlaments im Rechtsetzungsprozess der EU ergänzt.

Mit dem Vertrag von Lissabon wird die *Mitentscheidung des Europäischen Parlaments* zum „*ordentlichen Gesetzgebungsverfahren*“, also zum „Regelfall“ der Rechtsetzung, wodurch das demokratische Element in der Rechtsetzung der EU weiter gestärkt wird. Das Mitentscheidungsverfahren besteht in der gemeinsamen Annahme einer Verordnung, einer Richtlinie oder eines Beschlusses durch das Europäische Parlament und den Rat auf Vorschlag der Kommission. Nur in wenigen, ausdrücklich geregelten Fällen erfolgt die Annahme einer Verordnung, einer Richtlinie oder eines Beschlusses in einem „*besonderen Gesetzgebungsverfahren*“ durch das Europäische Parlament mit Beteiligung des Rates oder durch den Rat mit Beteiligung des Europäischen Parlaments. Ergänzt werden diese Gesetzgebungsverfahren durch das „*Zustimmungsverfahren*“, das dem Europäischen Parlament die letzte Entscheidung über das Inkrafttreten eines Rechtsaktes einräumt, und das „*einfache Verfahren*“, das beim Erlass von unverbindlichen Rechtsakten sowie bei Rechtsakten, die allein von einem Unionsorgan erlassen werden, zur Anwendung kommt.

Ablauf des Verfahrens

Phase der Entstehung eines Vorschlags

Eingeleitet wird das Verfahren grundsätzlich von der Kommission, die einen Vorschlag für die zu treffende Unionsmaßnahme erarbeitet (Initiativrecht). Dies geschieht in der für den zu regelnden Wirtschaftsbereich zuständigen Dienststelle der Kommission, wobei diese vielfach auch nationale Sachverständige beratend hinzuzieht. Die Abstimmung mit nationalen Experten erfolgt dabei teilweise im Rahmen eigens dazu eingerichteter Ausschüsse oder aber in Form einer von den Kommissionsdienststellen ad hoc durchgeführ-

ten Expertenbefragung. Allerdings ist die Kommission bei der Ausarbeitung ihrer Vorschläge an die Ergebnisse der Beratungen mit den nationalen Experten nicht gebunden. Der von der Kommission ausgearbeitete Entwurf, der Inhalt und Form der zu treffenden Maßnahmen in allen Einzelheiten festlegt, wird von den Kommissionsmitgliedern beraten und schließlich mit einfacher Mehrheit beschlossen. Als „*Vorschlag der Kommission*“ wird er gleichzeitig dem Rat und dem Europäischen Parlament sowie ggf. dem anzuhörenden Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und bzw. dem Ausschuss der Regionen zusammen mit einer ausführlichen Begründung zugeleitet.

Erste Lesung im EP und im Rat

Der Präsident des Europäischen Parlaments weist den Vorschlag einem federführenden Ausschuss des Parlaments zur Bearbeitung zu. Das Ergebnis der Ausschussberatungen wird vom Plenum des Europäischen Parlaments beraten und in einer Stellungnahme zum Ausdruck gebracht, die eine Zustimmung oder Ablehnung sowie Änderungsvorschläge enthalten kann. Das Europäische Parlament übermittelt dann seinen Standpunkt dem Rat.

Der Rat kann nun ebenfalls in erster Lesung wie folgt vorgehen:

- Billigt der Rat den Standpunkt des EP, so ist der betreffende Rechtsakt in der Fassung des Standpunkts des EP erlassen; das Gesetzgebungsverfahren ist damit beendet.
- Billigt der Rat den Standpunkt des EP nicht, so legt er seinen Standpunkt in erster Lesung fest und übermittelt ihn dem Europäischen Parlament.

Der Rat unterrichtet das Europäische Parlament in allen Einzelheiten über die Gründe, aus denen er seinen Standpunkt festgelegt hat. Die Kommission unterrichtet das Europäische Parlament in allen Einzelheiten über ihren Standpunkt.

Zweite Lesung im EP und im Rat

Das Europäische Parlament hat in der zweiten Lesung binnen drei Monaten nach der Übermittlung des Standpunktes des Rates drei Handlungsmöglichkeiten:

- (1) Das EP kann den Standpunkt des Rates billigen oder sich nicht äußern: Dann gilt der betreffende Rechtsakt als in der Fassung des Standpunkts des Rates erlassen;
- (2) das EP lehnt den Standpunkt des Rates mit der Mehrheit seiner Mitglieder ab: Dann gilt der vorgeschlagene Rechtsakt als nicht erlassen und das Gesetzgebungsverfahren ist beendet;
- (3) das EP nimmt mit der Mehrheit seiner Mitglieder Abänderungen an dem Standpunkt des Rates vor: Dann wird die abgeänderte Fassung dem Rat und der Kommission zugeleitet; die Kommission gibt eine Stellungnahme zu diesen Abänderungen ab.

Der Rat berät über den abgeänderten Standpunkt und hat binnen drei Monaten nach Eingang der Abänderungen des EP zwei Handlungsmöglichkeiten:

- (1) Der Rat kann alle Abänderungen des EP billigen: Dann gilt der betreffende Rechtsakt als erlassen; dabei genügt die qualifizierte Mehrheit, wenn auch die Kommission mit den Abänderungen des EP einverstanden ist; ist dies nicht der Fall, kann der Rat nur mit Einstimmigkeit die Abänderungen des EP billigen.
- (2) Der Rat billigt nicht alle Abänderungen des EP oder verfehlt die dafür erforderliche Mehrheit: Dann kommt es zum Vermittlungsverfahren.

Vermittlungsverfahren

Die Einleitung des Vermittlungsverfahrens erfolgt durch den Präsidenten des Rates im Einvernehmen mit dem Präsidenten des Europäischen Parlaments. Dazu wird ein Vermittlungsausschuss eingesetzt, der zur Zeit aus jeweils 27 gleichberechtigten Vertretern des Rates und des Europäischen Parlaments besteht. Der Vermittlungsausschuss hat die Aufgabe, mit qualifizierter Mehrheit binnen sechs Wochen nach seiner Einberufung eine Einigung auf der Grundlage der jeweils in zweiter Lesung festgelegten Standpunkte des Europäischen Parlaments und des Rates zu erzielen.

Die Kommission nimmt an den Arbeiten des Vermittlungsausschusses teil und ergreift alle erforderlichen Initiativen, um auf eine Annäherung der Standpunkte des Europäischen Parlaments und des Rates hinzuwirken.

Billigt der Vermittlungsausschuss binnen sechs Wochen nach seiner Einberufung keinen gemeinsamen Entwurf, so gilt der vorgeschlagene Rechtsakt als nicht erlassen.

Dritte Lesung im EP und im Rat

Billigt der Vermittlungsausschuss innerhalb der Frist von sechs Wochen einen gemeinsamen Entwurf, so verfügen das Europäische Parlament und der Rat ab dieser Billigung über eine Frist von sechs Wochen, um den betreffenden Rechtsakt entsprechend diesem Entwurf zu erlassen, wobei im Europäischen Parlament die Mehrheit der abgegebenen Stimmen und im Rat die qualifizierte Mehrheit erforderlich ist. Andernfalls gilt der vorgeschlagene Rechtsakt als nicht erlassen und das Gesetzgebungsverfahren ist beendet.

Veröffentlichung

Der beschlossene Rechtsakt wird in seiner endgültigen Form in den *zur Zeit 23* Amtssprachen Bulgarisch, Dänisch, Deutsch, Englisch, Estnisch, Finnisch, Griechisch, Irisch, Italienisch, Französisch, Lettisch, Litauisch, Maltesisch, Niederländisch, Polnisch, Portugiesisch, Rumänisch, Schwedisch, Slowakisch, Slowenisch, Spanisch, Tschechisch und Ungarisch ausgearbeitet, von den Präsidenten des Europäischen Parlaments und des Rates unterzeichnet und anschließend im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht oder, wenn der Rechtsakt an einen bestimmten Adressaten gerichtet ist, „demjenigen, für den er bestimmt ist“, bekanntgegeben.

Das Verfahren der Mitentscheidung bedeutet für das Europäische Parlament Herausforderung und Chance zugleich. Zwar setzt ein erfolgreiches Wirken dieses Verfahrens eine Einigung im Vermittlungsausschuss voraus; gleichwohl verändert es das Verhältnis zwischen Europäischem Parlament und Rat grundlegend. Es besteht zwischen beiden Organen in der Gesetzgebung Gleichberechtigung. Es liegt am Europäischen Parlament und am Rat, ihre politische Kompromissfähigkeit zu beweisen und sich im Vermittlungsausschuss möglichst auf einen gemeinsamen Entwurf zu einigen.

DAS ZUSTIMMUNGSVERFAHREN

Eine ebenfalls starke Form der Beteiligung des Europäischen Parlaments bei der Rechtsetzung innerhalb der EU stellt das Zustimmungsverfahren

dar. Danach kann ein Rechtsakt nur zustande kommen, wenn er zuvor die Zustimmung des Europäischen Parlaments erhalten hat. Allerdings eröffnet dieses Verfahren dem Europäischen Parlament keine unmittelbaren inhaltlichen Gestaltungsspielräume; so kann das Europäische Parlament keine Änderungen vorschlagen oder im Zustimmungsverfahren durchsetzen, sondern bleibt auf die Zustimmung oder Ablehnung des vorgelegten Rechtsaktes beschränkt.

Dieses Verfahren ist etwa vorgesehen für den Beitritt von Staaten zur EU, den Abschluss von Assoziierungsabkommen, für Übereinkünfte mit erheblichen finanziellen Folgen für die EU und für Abkommen mit Drittstaaten in Politikbereichen, für die das ordentliche Gesetzgebungsverfahren gilt (Artikel 218 Absatz 6 AEU-Vertrag).

DAS EINFACHE VERFAHREN

In dem einfachen Verfahren werden Rechtshandlungen von *einem Unionsorgan ohne Vorschlag der Kommission* erlassen.

Dieses Verfahren findet zunächst bei den Maßnahmen Anwendung, die von der *Kommission in eigener Zuständigkeit* erlassen werden (z. B. Genehmigungen von nationalen Beihilfen).

Im einfachen Verfahren werden daneben auch die *unverbindlichen Rechtsakte*, also insbesondere Empfehlungen und Stellungnahmen von Rat und Kommission, erlassen. Die Kommission ist dabei nicht nur auf die vertraglich vorgesehenen Fälle beschränkt, sondern kann Empfehlungen und Stellungnahmen immer dann abgeben, wenn sie es für notwendig erachtet.

Im einfachen Verfahren werden die Rechtshandlungen grundsätzlich mit einfacher Mehrheit beschlossen.

DAS RECHTSSCHUTZSYSTEM DER EU

Eine Union, die sich als Rechtsgemeinschaft versteht, muss den Rechtsunterworfenen ein vollständiges und wirksames Rechtsschutzsystem zur Verfügung stellen. Das Rechtsschutzsystem der EU entspricht dieser Forderung. Es anerkennt das Recht des Einzelnen auf einen *effektiven gerichtlichen Schutz derjenigen Rechte*, die sich aus der Rechtsordnung der EU herleiten.

Dieser Schutz gehört zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten sowie der Europäischen Menschenrechtskonvention (Artikel 6 und Artikel 13) ergeben, und wird von der Gerichtsbarkeit der EU (mit dem Gerichtshof, dem Gericht und den Fachgerichten) garantiert. Hierzu steht eine Reihe von Verfahren zur Verfügung, die im Folgenden kurz vorgestellt werden sollen.

VERTRAGSVERLETZUNGSVERFAHREN (ARTIKEL 258 AEU-VERTRAG)

Dieses Verfahren dient der Feststellung, ob ein Mitgliedstaat gegen Verpflichtungen, die ihm das Unionsrecht auferlegt, verstoßen hat. Es wird ausschließlich vor dem Gerichtshof der Europäischen Union durchgeführt. Im Hinblick auf den schwerwiegenden Charakter dieses Vorwurfs muss vor der Anrufung des Gerichtshofs ein Vorverfahren durchgeführt werden, in welchem dem betreffenden Mitgliedstaat die Möglichkeit gegeben wird, zu den Vorwürfen Stellung zu nehmen. Führt dieses Verfahren nicht zur Klärung der Streitfragen, so kann entweder die Kommission (Artikel 258 AEU-Vertrag) oder aber ein Mitgliedstaat (Artikel 259 AEU-Vertrag) Klage wegen Vertragsverletzung beim Gerichtshof erheben. In der Praxis liegt die Initiative zumeist bei der Kommission. Der Gerichtshof untersucht den Streitfall und stellt fest, ob eine Vertragsverletzung vorliegt oder nicht. Im Falle der Feststellung eines Vertragsverstößes ist der betreffende Mitgliedstaat verpflichtet, den festgestellten Mangel unverzüglich abzustellen. Kommt der betreffende Mitgliedstaat diesem Urteil nicht nach, so besteht für die Kommission die Möglichkeit, gegenüber einem vertragsuntreuen Mitgliedstaat, der bereits ein Urteil des Gerichtshofs unbeachtet gelassen hat, in einem Zweiturteil die Zahlung eines Pauschalbetrages oder Zwangsgelder zu erwirken (Artikel 260 AEU-Vertrag). Die fortdauernde Nichtbeachtung eines Vertragsverletzungsurteils des Gerichtshofs hat danach durchaus erhebliche finanzielle Folgen für einen vertragsuntreuen Mitgliedstaat.

NICHTIGKEITSKLAGE (ARTIKEL 263 AEU-VERTRAG)

Die Nichtigkeitsklage (auch Anfechtungs- oder Aufhebungsklage genannt) eröffnet die Möglichkeit einer objektiven richterlichen Kontrolle der Handlungen der Unionsorgane (*abstrakte* Normenkontrolle) und eröffnet den Einzelnen, wenngleich mit gewissen Einschränkungen, den Zugang zur Gerichtsbarkeit der EU (*Garantie individuellen Rechtsschutzes*).

Zu den angreifbaren Handlungen zählen alle Maßnahmen der Unionsorgane, die verbindliche Rechtswirkungen erzeugen, welche die Interessen des Klägers durch einen Eingriff in seine Rechtsstellung beeinträchtigen. Als Kläger kommen neben den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission auch der Rechnungshof, die Europäische Zentralbank und der Ausschuss der Regionen in Betracht, soweit sie die Verletzung der ihnen eingeräumten Rechte geltend machen.

Dagegen können Unionsbürger und Unternehmen Nichtigkeitsklagen nur gegen Entscheidungen erheben, die gegen sie selbst ergangen sind, oder gegen solche Entscheidungen, die, obwohl an andere Personen gerichtet, sie unmittelbar und individuell betreffen. Die Voraussetzung des unmittelbaren und individuellen Betroffenseins gilt nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs dann als erfüllt, wenn eine Person in einer Weise individualisiert ist, die sie aus dem Kreis der anderen Wirtschaftsteilnehmer heraushebt. Mit dem Kriterium der „Unmittelbarkeit“ soll sichergestellt werden, dass es erst dann zur Anrufung des Gerichtshofs bzw. Gerichts kommt, wenn sowohl die Art der Beeinträchtigung der Rechtsstellung des Klägers als auch ihre Verwirklichung mit Sicherheit feststehen. Das Kriterium der „Individualität“ soll daneben die sogenannte „Popularklage“ ausschließen.

Ist die Klage begründet, so erklären Gerichtshof oder Gericht die angefochtene Handlung mit Wirkung auch für die Vergangenheit für nichtig. In begründeten Fällen kann der Gerichtshof bzw. das Gericht die Nichtigkeitserklärung auf die Zeit von der Urteilsverkündung an beschränken. Zur Wahrung der Rechte und Interessen der Kläger werden diese allerdings von der Beschränkung der Wirkungen eines Nichtigkeitsurteils ausgenommen.

UNTÄTIGKEITSKLAGE (ARTIKEL 265 AEU-VERTRAG)

Diese Klage ergänzt den Rechtsschutz gegenüber dem Europäischen Parlament, Europäischem Rat, Rat, Kommission und EZB, indem sie die Möglichkeit einräumt, auch gegen ein rechtswidriges Unterlassen eines Unionsrechtsaktes gerichtlich vorzugehen. Bevor die Klage jedoch erhoben werden kann, muss ein Vorverfahren durchgeführt werden, in dem der Kläger das betreffende Unionsorgan zum Tätigwerden auffordern muss. Gegenstand einer von den Institutionen angestregten Klage ist der Antrag auf Feststellung, dass es das jeweilige Organ unter Verletzung des Vertrags unterlassen hat, einen Rechtsakt zu erlassen. Bei Unionsbürgern und

Unternehmen ist der Gegenstand der Untätigkeitsklage darüber hinaus auf den Antrag beschränkt, festzustellen, dass ein an den Kläger zu richtender Rechtsakt, d. h. eine an den Kläger adressierte Entscheidung von einem Unionsorgan unter Verletzung des Vertrags nicht erlassen worden ist. Mit dem abschließenden Urteil wird lediglich die Rechtswidrigkeit eines bestimmten Unterlassens festgestellt. Dagegen sind der Gerichtshof und das Gericht nicht befugt, in ihrem Urteil eine Verpflichtung zum Erlass der erforderlichen Maßnahme auszusprechen. Die unterlegene Partei ist lediglich verpflichtet, die sich aus dem Urteil des Gerichtshofs bzw. Gerichts ergebenden Maßnahmen zu ergreifen (Artikel 266 AEU-Vertrag).

SCHADENSERSATZKLAGE

(ARTIKEL 268 UND ARTIKEL 340 ABSATZ 2 AEU-VERTRAG)

Diese Klage gibt den Unionsbürgern und Unternehmen, aber auch den Mitgliedstaaten, denen infolge eines von Bediensteten der EU begangenen Fehlers ein Schaden entstanden ist, die Möglichkeit, vor dem Gerichtshof der EU den Ersatz dieses Schadens zu verlangen. Die Voraussetzungen der Haftung der EU sind in den Verträgen nur lückenhaft geregelt; sie bestimmen sich im Übrigen nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind. Diese sind vom Gerichtshof entwickelt worden. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs unterliegt die Schadensersatzpflicht der EU folgenden Voraussetzungen: (1) rechtswidriges Handeln eines Unionsorgans oder eines Bediensteten der EU in Ausübung seiner Amtstätigkeit. Rechtswidriges Handeln liegt vor, wenn gegen eine Norm des Unionsrechts, die dem Einzelnen, einem Unternehmen oder einem Mitgliedstaat Rechte verleiht oder zu ihrem Schutz erlassen wurde, in qualifizierter Weise verstoßen wird. Schutznormcharakter besitzen vor allem die Grundrechte und Grundfreiheiten des Binnenmarktes oder die Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Verhältnismäßigkeit. Hinreichend qualifiziert ist der Verstoß, wenn das handelnde Unionsorgan seine Befugnisse offenkundig und erheblich überschritten hat. Der Gerichtshof stellt insbesondere ab auf die begrenzte Anzahl der durch die rechtswidrige Maßnahme betroffenen Personen und auf den Umfang des eingetretenen Schadens, der die Grenzen der für den jeweiligen Wirtschaftszweig normalen wirtschaftlichen Risiken übersteigen muss. (2) Vorliegen eines Schadens. (3) Bestehen eines ursächlichen Zusammenhangs zwischen dem entstandenen Schaden und der Handlung der Union. (4) Ein Verschulden auf Seiten der handelnden Unionsorgane ist nicht erforderlich.

BEAMTENKLAGEN (ARTIKEL 270 AEU-VERTRAG)

Auch die im Rahmen des Dienstverhältnisses zwischen der EU und ihren Beamten bzw. deren Hinterbliebenen auftretenden Streitsachen können vor den Gerichtshof der EU gebracht werden. Zuständig für diese Klagen ist seit kurzem das dazu an der Seite des Gerichts eingerichtete Fachgericht für den öffentlichen Dienst der EU.

**UNIONSPATENTRECHTSSTREITIGKEITEN
(ARTIKEL 257 UND ARTIKEL 262 AEU-VERTRAG)**

Mit dem Vertrag von Nizza wurde eine Rechtsgrundlage geschaffen, die die Einrichtung eines Unionspatentgerichts erlaubt. Das erst noch zu schaffende, beim Gerichtshof der EU ansässige Unionspatentgericht wäre für Streit-sachen zuständig, die das künftige Unionspatentsystem betreffen. Insbesondere Verfahren, die die Verletzung oder die Gültigkeit von Unionspatenten zum Gegenstand haben, würden in den Zuständigkeitsbereich dieses Gerichts fallen. Von der Einführung eines Unionspatentsystems verspricht man sich, den unionsweiten Schutz von Erfindungen billiger und einfacher zu machen, und zwar durch die Beschränkung auf ein einziges Anmeldeverfahren. Damit sollen Wettbewerbsnachteile europäischer Innovatoren beseitigt und Investitionen in Forschung und Entwicklung angeregt werden.

**RECHTSMITTELVERFAHREN
(ARTIKEL 256 ABSATZ 2 AEU-VERTRAG)**

Das Verhältnis zwischen Gerichtshof und Gericht ist dergestalt geregelt worden, dass gegen alle Entscheidungen des Gerichts ein auf Rechtsfragen beschränktes Rechtsmittel beim Gerichtshof eingelegt werden kann. Dieses Rechtsmittel kann auf die Unzuständigkeit des Gerichts, auf einen Verfahrensfehler, durch den die Interessen des Rechtsmittelführers beeinträchtigt werden, sowie auf eine Verletzung des Unionsrechts durch das Gericht gestützt werden. Ist das Rechtsmittel zulässig und begründet, so hebt der Gerichtshof die Entscheidung des Gerichts auf. Bei Spruchreife kann er den Rechtsstreit selbst entscheiden; anderenfalls verweist er die Sache zur erneuten Entscheidung an das Gericht zurück, das an die rechtliche Beurteilung des Gerichtshofs gebunden ist.

Vergleichbare Regelungen gelten nunmehr auch im Verhältnis der Fachgerichte zum Gericht, wobei das Gericht die Entscheidungen der Fachgerichte

als eine Art Berufungsinstanz überprüft. Die (Berufungs-)Entscheidung des Gerichts kann dann, wenngleich unter besonderen Voraussetzungen, wiederum Gegenstand einer Überprüfung durch den Gerichtshof sein.

VORLÄUFIGER RECHTSSCHUTZ (ARTIKEL 278 UND ARTIKEL 279 AEU-VERTRAG)

Die beim Gerichtshof bzw. beim Gericht eingereichten Klagen sowie die gegen Entscheidungen des Gerichts beim Gerichtshof eingelegten Rechtsmittel haben keine aufschiebende Wirkung. Als Ausgleich dafür besteht jedoch die Möglichkeit, beim Gerichtshof bzw. beim Gericht einen Antrag auf *Aussetzung des Vollzugs der angefochtenen Maßnahme* (Artikel 278 AEU-Vertrag) oder auf *Erlass einer einstweiligen Anordnung* (Artikel 279 AEU-Vertrag) zu stellen.

Die Begründetheit eines Antrags auf Erlass einstweiliger Maßnahmen wird in der Rechtsprechungspraxis nach folgenden drei Kriterien beurteilt: (1) *Erfolgsaussichten in der Hauptsache* („*fumus boni juris*“): Die hinreichenden Erfolgsaussichten werden im Rahmen einer summarischen Vorprüfung der vom Antragsteller vorgebrachten Umstände beurteilt. (2) *Dringlichkeit der Anordnung*: Die Dringlichkeit beurteilt sich danach, ob die erwünschte Anordnung zur Abwendung eines schwer und nicht wieder gutzumachenden Schadens auf Seiten des Antragstellers erforderlich ist. Als Beurteilungskriterien dienen dabei die Art und Schwere des Rechtsverstoßes sowie seine konkreten und endgültigen nachteiligen Auswirkungen auf das Vermögen und die sonstigen rechtlich geschützten Güter des Antragstellers. Ein finanzieller Schaden wird grundsätzlich nur dann als schwerer und nicht wieder gutzumachender Schaden angesehen, wenn er im Falle des Obsiegens des Antragstellers im Hauptverfahren nicht vollständig ersetzt werden kann. (3) *Interessenabwägung*: Die dem Antragsteller bei Ablehnung der einstweiligen Anordnung drohenden Nachteile werden gegenüber dem Interesse der EU an der sofortigen Durchführung der Maßnahme sowie gegenüber den Nachteilen, die Dritte im Falle des Erlasses der einstweiligen Anordnung erleiden, abgewogen.

VORABENTSCHEIDUNGSVERFAHREN (ARTIKEL 267 AEU-VERTRAG)

Im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens können sich die nationalen Gerichte an den Gerichtshof wenden. Das nationale Gericht kann, wenn es im Rahmen eines bei ihm anhängigen Rechtsstreits Bestimmungen des Unions-

rechts anzuwenden hat, dieses Verfahren aussetzen und dem Gerichtshof die Frage vorlegen, ob der von den Unionsorganen erlassene Rechtsakt gültig ist und/oder wie dieser Rechtsakt und die Unionsverträge auszulegen sind. Der nationale Richter formuliert dabei eine Rechtsfrage, auf die der Gerichtshof in Form eines Urteils und nicht etwa in Form eines Gutachtens antwortet, womit bereits der verbindliche Charakter seines Richterspruchs auch äußerlich zum Ausdruck gebracht wird. Gleichwohl ist das Vorabentscheidungsverfahren nicht wie die anderen dargestellten Verfahren ein Streitverfahren zur Entscheidung eines Rechtsstreits, sondern es stellt nur einen Teil eines Gesamtverfahrens dar, das vor einem nationalen Gericht beginnt und auch dort endet.

Ziel dieses Verfahrens ist zunächst die Gewährleistung einer einheitlichen Auslegung des Unionsrechts und damit der Einheitlichkeit der Rechtsordnung der EU. Über diese Funktion der Wahrung der Rechtseinheit innerhalb der EU hinaus hat dieses Verfahren Bedeutung auch für den Individualrechtsschutz. Die Wahrnehmung der den nationalen Gerichten eingeräumten Möglichkeit, die Vereinbarkeit nationalen Rechts mit dem Unionsrecht zu überprüfen und im Falle der Unvereinbarkeit das vorrangig, unmittelbar geltende Unionsrecht anzuwenden, setzt voraus, dass Inhalt und Tragweite des Unionsrechts hinreichend klar umrissen sind. Diese Klarheit kann in der Regel nur über eine Vorabentscheidung des Gerichtshofs hergestellt werden, so dass das Vorabentscheidungsverfahren auf diese Weise auch dem Unionsbürger die Möglichkeit bietet, sich gegen EU-rechtswidriges Handeln seines eigenen Mitgliedstaats zur Wehr zu setzen und das Unionsrecht vor den nationalen Gerichten durchzusetzen. Aufgrund dieser Doppelfunktion gleicht das Vorabentscheidungsverfahren die beschränkte direkte Klagemöglichkeit Privater beim Gerichtshof in gewissem Maße aus, und erlangt damit für den Rechtsschutz des Einzelnen zentrale Bedeutung. Der Erfolg dieses Verfahrens hängt letztendlich jedoch von der „Vorlagefreudigkeit“ der nationalen Richter und Gerichte ab.

Gegenstand des Vorabentscheidungsersuchens: Der Gerichtshof entscheidet zum einen über Fragen der *Auslegung* des Unionsrechts und übt zum anderen eine *Gültigkeitskontrolle* über die Rechtshandlungen der Unionsorgane aus. Bestimmungen des nationalen Rechts können nicht zum Gegenstand einer Vorabentscheidung gemacht werden. Der Gerichtshof ist im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens weder befugt, nationales Recht auszulegen, noch seine Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht zu beurteilen. Dies

wird häufig in den Vorlagefragen, die an den Gerichtshof gerichtet werden, übersehen. Dort finden sich vielfach gezielte Fragen nach der Vereinbarkeit einer nationalen Rechtsvorschrift mit einer Unionsbestimmung oder es wird nach der Anwendbarkeit einer bestimmten Unionsregelung in dem vor dem nationalen Gericht zur Entscheidung anhängigen Rechtsstreit gefragt. Diese an sich unzulässigen Vorlagefragen werden vom Gerichtshof nicht einfach zurückgewiesen, sondern werden in dem Sinne umgedeutet, dass das vorliegende Gericht im Kern oder im Wesentlichen um Kriterien für die Auslegung des einschlägigen Unionsrechts nachsucht, um anschließend selbst die Vereinbarkeit des entscheidungserheblichen nationalen Rechts mit dem Unionsrecht beurteilen zu können. Dabei geht der Gerichtshof in der Weise vor, dass er aus dem gesamten von dem einzelstaatlichen Gericht vorgelegten Material, insbesondere aus der Begründung der Vorlageentscheidung, diejenigen Elemente des Unionsrechts herausarbeitet, die unter Berücksichtigung des Gegenstandes des Rechtsstreits einer Auslegung bedürfen.

Vorlageberechtigung: Zur Vorlage berechtigt sind alle „Gerichte der Mitgliedstaaten“. Der Gerichtsbegriff ist dabei aus dem Unionsrecht heraus zu verstehen und stellt nicht auf die Bezeichnung, sondern die Funktion und Stellung einer Einrichtung im Rechtssystem der Mitgliedstaaten ab. Gerichte sind danach alle unabhängigen, d. h. nicht weisungsgebundenen Einrichtungen, die in einem rechtsstaatlich geordneten Verfahren Rechtsstreitigkeiten mit Rechtskraftwirkung zu entscheiden haben. Vorlageberechtigt sind demnach grundsätzlich auch die Verfassungsgerichte der Mitgliedstaaten oder auch streitentscheidende Stellen außerhalb der staatlichen Gerichtsbarkeit, nicht jedoch die privaten Schiedsgerichte. Ob ein nationaler Richter von seinem Vorlagerecht Gebrauch macht, hängt von der *Entscheidungserheblichkeit* der gemeinschaftsrechtlichen Fragen für den Ausgangsrechtsstreit ab, über die der nationale Richter selbst entscheidet. Die Parteien des Rechtsstreits können nur Anregungen geben. Der Gerichtshof überprüft die Entscheidungserheblichkeit nur daraufhin, ob es sich um eine vorlagefähige Frage handelt, d. h., ob die gestellte Frage tatsächlich die Auslegung der Unionsverträge oder die Gültigkeit einer Handlung eines Unionsorgans betrifft, oder ob es sich um einen echten Rechtsstreit handelt, d. h., ob es sich nicht nur um hypothetische oder konstruierte Fragestellungen handelt, die den Gerichtshof im Wege der Vorabentscheidung zur Abgabe eines Rechtsgutachtens bewegen sollen. Eine Zurückweisung der Vorlagefragen durch den

Gerichtshof aus diesen Gründen ist zwar die Ausnahme, da der Gerichtshof angesichts der besonderen Bedeutung der gerichtlichen Zusammenarbeit bei der Prüfung dieser beiden Gesichtspunkte eine gewisse Zurückhaltung übt. Gleichwohl zeigt gerade die jüngere Rechtsprechung, dass der Gerichtshof die Anforderungen an die Vorlagefähigkeit insoweit verschärft hat, als er die bereits früher erhobene Forderung nach einer hinreichend klaren und ergiebigen Erläuterung des tatsächlichen und rechtlichen Hintergrunds des Ausgangsverfahrens im Vorlagebeschluss sehr genau nimmt und sich bei Fehlen solcher Angaben für außerstande erklärt, eine sachgerechte Auslegung des Unionsrechts vorzunehmen und das Vorabentscheidungsersuchen als unzulässig zurückweist.

Vorlageverpflichtung: Zur Vorlage verpflichtet ist jedes Gericht, dessen Entscheidung mit Rechtsmitteln des nationalen Rechts nicht mehr angegriffen werden kann. Der *Begriff des Rechtsmittels* umfasst alle Rechtsbehelfe, mit denen eine von einem Gericht erlassene Entscheidung von einer übergeordneten Gerichtsinstanz in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht (z. B. Berufung) oder auch nur in rechtlicher Hinsicht (z. B. Revision) überprüft werden kann. Nicht erfasst werden hingegen ordentliche Rechtsbehelfe mit begrenzten und spezifischen Auswirkungen (z. B. Wiederaufnahmeverfahren, Verfassungsbeschwerde). Das zur Vorlage verpflichtete Gericht kann nur dann von einer Vorlage absehen, wenn die Vorlagefrage für den Ausgang des Rechtsstreits unerheblich ist, vom Gerichtshof bereits entschieden ist oder kein vernünftiger Zweifel an der Auslegung einer Unionsrechtsvorschrift möglich ist. Eine uneingeschränkte Vorlagepflicht besteht hingegen, wenn ein nationales Gericht von der Ungültigkeit eines Unionsrechtsaktes ausgehen will. Der Gerichtshof hat insoweit unmissverständlich festgestellt, dass ihm allein das Verwerfungsmonopol für rechtswidriges Unionsrecht zusteht. Die nationalen Gerichte haben deshalb bis zu einer Ungültigkeitsfeststellung des Gerichtshofs das Unionsrecht anzuwenden und zu respektieren. Eine Besonderheit gilt für Gerichte, die im Rahmen eines Verfahrens zur Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes tätig werden. Sie sind nach der jüngsten Rechtsprechung des Gerichtshofs unter Einhaltung bestimmter Voraussetzungen befugt, die Vollziehung eines auf einer Unionsverordnung beruhenden nationalen Verwaltungsakts auszusetzen oder zur vorläufigen Gestaltung streitiger Rechtspositionen oder -verhältnisse unter Außerachtlassung einer bestehenden Unionsregelung einstweilige Anordnungen zu treffen.

Eine Verletzung der Vorlagepflicht stellt zugleich eine Verletzung der Unionsverträge dar, die dem betreffenden Mitgliedstaat zugerechnet wird und somit im Wege des *Vertragsverletzungsverfahrens* sanktioniert werden kann. Die praktischen Wirkungen eines solchen Vorgehens sind allerdings sehr beschränkt, da die Regierung des betreffenden Mitgliedstaats einer eventuellen Verurteilung durch den Gerichtshof nicht Folge leisten kann, weil sie im Hinblick auf die Unabhängigkeit der Gerichte und des Gewaltenteilungsprinzips dem nationalen Gericht keine Anweisungen erteilen kann. Erfolgversprechender ist seit der Anerkennung der *gemeinschaftsrechtlichen Haftung* der Mitgliedstaaten für Verletzungen des Unionsrechts (siehe dazu den folgenden Abschnitt) die Möglichkeit des Einzelnen, vom betreffenden Mitgliedstaat den Ersatz der möglicherweise aus der Verletzung der Vorlagepflicht erwachsenden Schäden zu verlangen.

Wirkungen der Vorabentscheidung: Die Vorabentscheidung, die in Form eines Urteils ergeht, bindet zunächst das vorlegende Gericht und alle anderen Gerichte, die mit der betreffenden Streitsache befasst werden. Darüber hinaus kommt den Vorabentscheidungen in der Praxis eine erhebliche Präjudizwirkung auch für andere, ähnliche Verfahren zu.

DIE HAFTUNG DER MITGLIEDSTAATEN FÜR VERLETZUNGEN DES UNIONSRECHTS

Die Haftung der Mitgliedstaaten für Schäden, die dem Einzelnen durch eine dem Staat zuzurechnende Verletzung des Unionsrechts entstanden sind, wurde vom Gerichtshof in seinem Urteil vom 5. März 1996 in den verbundenen Rechtssachen C-46/93 *Brasserie du pêcheur* und C-48/93 *Factortame* dem Grundsatz nach festgestellt. Dieses Haftungsurteil ist ein Grundsatzurteil, das von seiner Bedeutung in einer Reihe mit den frühen Urteilen des Gerichtshofs zum Vorrang des Unionsrechts, zur unmittelbaren Wirkung der Bestimmungen des Unionsrechts und zur Anerkennung eigener Unionsgrundrechte steht. Es wird vom Gerichtshof selbst als „notwendige Ergänzung der unmittelbaren Wirkung, die den Gemeinschaftsrechtsvorschriften zukommt, auf deren Verletzung der entstandene Schaden beruht“, bezeichnet und verstärkt erheblich die Möglichkeiten des Einzelnen, gegenüber den staatlichen Organen aller drei Gewalten (Exekutive, Legislative, aber auch Judikative) auf die Einhaltung und Anwendung des Unionsrechts zu dringen. Der Gerichtshof erweitert seine bereits in den Urteilen *Francovich* und *Bonifaci* eingeleitete Recht-

sprechung. Während damals die Haftung der Mitgliedstaaten noch auf den Fall beschränkt war, dass den Einzelnen Schäden durch die nicht fristgerechte Umsetzung einer Richtlinie entstanden sind, die dem Einzelnen subjektive Rechte verleiht, aber keine unmittelbare Wirkung entfaltet, eröffnet das jüngste Urteil einen *allgemeinen Haftungstatbestand*, der jede dem Staat zurechenbare Verletzung des Unionsrechts erfasst.

HAFTUNG WEGEN NORMATIVEN HANDELNS ODER UNTERLASSENS DER MITGLIEDSTAATEN

Diese Haftung wird von drei Voraussetzungen geprägt, die im Wesentlichen denjenigen Haftungsvoraussetzungen entsprechen, denen die Union in einer vergleichbaren Situation unterliegt:

- (1) Die Unionsrechtsnorm, gegen die verstoßen worden ist, muss bezwecken, dem Einzelnen Rechte zu verleihen.
- (2) Der Verstoß muss hinreichend qualifiziert sein, d. h. ein Mitgliedstaat muss die Grenzen, die seinem Ermessen gesetzt sind, offenkundig und erheblich überschritten haben. Diese Beurteilung obliegt den *nationalen Gerichten*, die allein für die Feststellung des Sachverhalts und die Qualifizierung der betreffenden Verstöße gegen das Unionsrecht zuständig sind. Gleichwohl gibt der Gerichtshof in seinem Urteil den nationalen Gerichten einige grundlegende Orientierungen vor. Danach



„gehören zu den Gesichtspunkten, die das zuständige Gericht gegebenenfalls zu berücksichtigen hat, das Maß an Klarheit und Genauigkeit der verletzten Vorschrift, der Umfang des Ermessensspielraums, den die verletzte Vorschrift den nationalen oder Gemeinschaftsbehörden belässt, die Frage, ob der Verstoß vorsätzlich oder nicht vorsätzlich begangen oder der Schaden vorsätzlich oder nicht vorsätzlich zugefügt wurde, die Entschuldbarkeit oder Unentschuldbarkeit eines etwaigen Rechtsirrtums und der Umstand, dass die Verhaltensweisen eines Gemeinschaftsorgans möglicherweise dazu beigetragen haben, dass nationale Maßnahmen oder Praktiken in gemeinschaftsrechtswidriger Weise unterlassen, eingeführt oder aufrechterhalten wurden. Jedenfalls ist ein Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht offenkundig und 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 Gerichtshofs, aus denen sich die Pflichtwidrigkeit des fraglichen Verhaltens ergibt, fortbestanden hat.“

- (3) Bestehen eines unmittelbaren Kausalzusammenhangs zwischen dem Verstoß gegen die dem Mitgliedstaat obliegende Verpflichtung und dem den geschädigten Personen entstandenen Schaden. Ein Verschulden (Vorsatz oder Fahrlässigkeit), das über den hinreichend qualifizierten Verstoß gegen das Unionsrecht hinausgeht, wird nicht verlangt.

HAFTUNG WEGEN VERLETZUNG DES UNIONSRECHTS DURCH DIE RICHTERLICHE GEWALT

Der Gerichtshof lässt keinen Zweifel daran, dass die entwickelten Haftungsgrundsätze auch für die dritte Gewalt, d. h. für die Gerichte gelten. Ihre Urteile sind nunmehr nicht allein im Instanzenzug überprüfbar, sondern – soweit sie unter Missachtung oder Verletzung von Normen des Unionsrechts zustande gekommen sind – darüber hinaus im Rahmen eines vor den zuständigen Gerichten der Mitgliedstaaten auszutragenden Schadensersatzprozesses. In diesem Verfahren müssen im Rahmen der Feststellung der Verletzung des Unionsrechts durch das fragliche Urteil auch die materiellen, das Unionsrecht betreffenden Fragen erneut überprüft werden, ohne dass sich das zuständige Gericht auf etwaige Bindungswirkungen des fachgerichtlichen Urteils zurückziehen könnte. Ansprechpartner für etwaige Fragen der Auslegung und/oder Gültigkeit der fraglichen Unionsrechtsnormen oder auch der Unionsrechtsverträglichkeit der nationalen Haftungsregelungen wäre für die zuständigen nationalen Gerichte wiederum der Gerichtshof, der im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens (Artikel 267 AEU-Vertrag) befasst werden kann.

Die Haftung für richterliches Unrecht wird allerdings die Ausnahme bleiben. Angesichts der strengen Haftungsvoraussetzungen kommt eine Haftung letztlich nur dann in Betracht, wenn sich ein Gericht willkürlich über geltendes Unionsrecht hinwegsetzt oder, wie im Fall „Köbler“, ein letztinstanzliches Gericht unter Missachtung des Unionsrechts eine für den Unionsbürger nachteilige Entscheidung rechtskräftig festschreibt, ohne

den Gerichtshof zuvor um Klärung der für die Entscheidung erheblichen unionsrechtlichen Rechtslage ersucht zu haben. Im letzteren Fall verlangt der Schutz der Rechte des Unionsbürgers, der sich auf Unionsrecht beruft, zwingend, dass der dem Unionsbürger durch ein letztinstanzliches Gericht verursachte Schaden ersetzt wird.



1. März 2004

Eine Frau zeichnet mit Kreide eine Karte von Europa, wie es am 1. Januar 2007 aussehen wird.

Die Einordnung des Unionsrechts im Gesamtsystem des Rechts

Nach allem, was wir über die Struktur der EU und ihre Rechtsordnung kennengelernt haben, ist es nicht ganz einfach, dem Unionsrecht seinen Platz im Gesamtsystem des Rechts zuzuweisen und Grenzlinien zu anderen Rechtsordnungen zu ziehen. Zwei Versuche der Einordnung sind von vornherein zu verwerfen: Ebenso wenig wie das Unionsrecht als bloßes Bündel zwischenstaatlicher Abmachungen zu begreifen ist, kann man es als Teil oder Anhängsel nationaler Rechtsordnungen werten.

DIE EIGENSTÄNDIGKEIT DER RECHTSORDNUNG DER EU

Die Mitgliedstaaten haben durch die Gründung der Union ihre Gesetzgebungshoheit beschränkt und eine eigenständige Rechtsordnung geschaffen, die für ihre Angehörigen und sie selbst verbindlich ist und von ihren Gerichten anzuwenden ist.

Diese Feststellungen hat der Gerichtshof in der berühmten und bereits vorgestellten Rechtssache aus dem Jahre 1964 *Costa/ENEL* getroffen, in der sich Herr Costa gegen die Verstaatlichung der italienischen Elektrizitätserzeugung und -versorgung und die damit verbundene Übertragung der Betriebsanlagen der Elektrizitätsgesellschaften auf die Elektrizitätswerke ENEL wandte.

Die Eigenständigkeit der Rechtsordnung der EU ist für den Bestand der EU von grundlegender Bedeutung, da nur durch sie die Aushöhlung des Unionsrechts durch nationales Recht verhindert und die einheitliche Geltung des Unionsrechts in allen Mitgliedstaaten gewährleistet werden kann. So werden aufgrund der Eigenständigkeit der Rechtsordnung der EU die unionsrechtlichen Begriffe grundsätzlich nach den Erfordernissen des Unionsrechts und den Zielen der Union bestimmt. Diese unionspezifische Festlegung der Be-

griffe ist unerlässlich, da die unionsrechtlich garantierten Rechte in Gefahr wären, wenn jeder Mitgliedstaat über die Festlegung der Begriffsinhalte den Anwendungsbereich der unionsrechtlich garantierten Freiheiten letztendlich selbst bestimmen könnte. Als Beispiel hierfür kann etwa der Begriff des „Arbeitnehmers“ angeführt werden, der die Tragweite des Freizügigkeitsrechts bestimmt. Mit seinem unionsspezifischen Inhalt kann der Arbeitnehmerbegriff durchaus von den in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten verwendeten und bekannten Begriffen abweichen. Auch ist Prüfungsmaßstab für die Unionsrechtsakte ausschließlich das Unionsrecht selbst, nicht aber das nationale Gesetzes- und Verfassungsrecht.

Wie aber ist vor dem Hintergrund dieser Selbständigkeit der Rechtsordnung der EU das Verhältnis vom Unionsrecht zum nationalen Recht zu beschreiben?

Auch wenn das Unionsrecht eine gegenüber den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten eigenständige Rechtsordnung darstellt, darf man sich dies jedoch nicht so vorstellen, dass sich die Rechtsordnung der EU und die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten wie Schichten des Erdgesteins überlagern. Gegen eine solch starre Abgrenzung dieser Rechtsordnungen spricht zum einen, dass sie dieselben Menschen betreffen, die damit zu Staatsbürgern und Unionsbürgern in einer Person werden; zum anderen ließe eine solche Betrachtungsweise unberücksichtigt, dass das Unionsrecht nur dann lebendiges Recht werden kann, wenn es in die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten aufgenommen wird. In Wahrheit sind die Rechtsordnung der EU und die nationalen Rechtsordnungen ineinander verzahnt und wechselseitig aufeinander angewiesen.

DAS ZUSAMMENWIRKEN VON UNIONSRECHT UND NATIONALEM RECHT

Dieser Aspekt des Verhältnisses von Unionsrecht zum nationalen Recht umfasst diejenigen Beziehungen, in denen sich das Unionsrecht und das nationale Recht gegenseitig ergänzen. Artikel 4 Absatz 3 EU-Vertrag umschreibt diese Beziehung sehr anschaulich mit den Worten:



„Nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit achten und unterstützen sich die Union und die Mitgliedstaaten gegenseitig bei der Erfüllung der Aufgaben, die sich aus den Verträgen ergeben. Die Mitgliedstaaten ergreifen alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur

Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus den Verträgen oder den Handlungen der Organe der Union ergeben. Die Mitgliedstaaten unterstützen die Union bei der Erfüllung ihrer Aufgabe und unterlassen alle Maßnahmen, welche die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden könnten.“

Dieser allgemeine Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit wurde in dem Bewusstsein formuliert, dass die Rechtsordnung der EU allein nicht in der Lage ist, die mit der Gründung der EU verfolgten Ziele zu verwirklichen. Anders als die nationalen Rechtsordnungen bildet die Rechtsordnung der EU kein in sich geschlossenes System, sondern sie bedarf zu ihrer Durchführung des Unterbaus nationaler Rechtsordnungen. Alle staatlichen Organe – Gesetzgebung, Regierung (einschließlich der Verwaltung), Gerichtsbarkeit – müssen deshalb zu der Erkenntnis gelangen, dass die Rechtsordnung der EU ihnen nicht als etwas „Auswärtiges“ oder „Fremdes“ gegenübersteht, sondern dass die Mitgliedstaaten und Unionsorgane zur Verwirklichung gemeinsamer Ziele als ein untrennbares Ganzes solidarisch zusammengehören. Die EU ist damit nicht nur eine Interessengemeinschaft, sondern vor allem auch eine Solidargemeinschaft. Daraus folgt, dass die Unionsverträge und die zu ihrer Durchführung von Unionsorganen erlassenen Rechtsvorschriften von den Behörden der Mitgliedstaaten nicht nur beachtet, sondern auch durchgeführt und mit Leben erfüllt werden müssen. Dieses Zusammenwirken des Unionsrechts und des nationalen Rechts ist so vielgestaltig, dass es hier nur anhand einiger wichtiger Beispiele verdeutlicht werden kann.

Ausdruck der engen Verbindung und Ergänzung der Rechtsordnung der EU durch die nationalen Rechtsordnungen und umgekehrt der nationalen Rechtsordnungen durch die Rechtsordnung der EU ist zunächst das *System der Richtlinie*, das uns bereits bei den Rechtshandlungen begegnet ist. Während die Richtlinie selbst nur das zu erreichende Ergebnis in einer für die Mitgliedstaaten verbindlichen Form festlegt, bleibt es den innerstaatlichen Stellen, d. h. dem nationalen Recht überlassen, in welcher Form und mit welchen Mitteln dieses Ziel verwirklicht wird. Im Bereich der *Gerichtsbarkeiten* wird eine enge Verbindung durch das Vorabentscheidungsverfahren nach Artikel 267 AEU-Vertrag hergestellt. In diesem Verfahren können (müssen) die nationalen Gerichte dem Gerichtshof Fragen zur Auslegung und Gültigkeit des Unionsrechts zur Vorabentscheidung vorlegen, die in den bei ihnen anhängigen Verfahren entscheidungserheblich sein können. Das

Vorabentscheidungsverfahren verdeutlicht zum einen, dass auch die Gerichte der Mitgliedstaaten das Unionsrecht zu beachten und anzuwenden haben, und zum anderen, dass die Auslegung und die Beurteilung der Gültigkeit des Unionsrechts in die ausschließliche Zuständigkeit des Gerichtshofs fällt. Die gegenseitige Abhängigkeit der Rechtsordnung der EU und der nationalen Rechtsordnungen zeigt sich schließlich auch dann, wenn es darum geht, *Lücken in der Rechtsordnung der EU* zu schließen. Dies geschieht etwa dadurch, dass das Unionsrecht zur Vervollständigung eigener Regeln auf die jeweils bereits in den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen bestehenden rechtlichen Regelungen verweist. Das Schicksal einer unionsrechtlichen Regelung wird damit von einem bestimmten Punkt an von den jeweiligen nationalen Rechtsvorschriften bestimmt. Allgemein gilt dies für den gesamten *Vollzug von Unionsrecht*, sofern das Unionsrecht keine eigenen Regeln betreffend den Vollzug des Unionsrechts aufstellt. In allen diesen Fällen gehen die nationalen Behörden bei der Durchführung der Unionsregelungen nach den Bestimmungen des nationalen Rechts vor. Dieser Grundsatz gilt freilich nur insoweit, als dabei die Wirksamkeit der Unionsregelung nicht in Frage gestellt und den Erfordernissen der einheitlichen Anwendung des Unionsrechts Rechnung getragen wird, da in jedem Fall zu vermeiden ist, dass Wirtschaftsteilnehmer nach unterschiedlichen Maßstäben und damit ungerecht behandelt werden.

KOLLISION ZWISCHEN UNIONSRECHT UND NATIONALEM RECHT

Das Verhältnis zwischen Unionsrecht und nationalem Recht ist aber auch dadurch gekennzeichnet, dass sich die Rechtsordnung der EU und die nationalen Rechtsordnungen gelegentlich „feindlich“ gegenüberstehen. Man spricht insoweit von einer Kollision zwischen Unionsrecht und nationalem Recht. Eine derartige Situation tritt immer dann auf, wenn eine Bestimmung des Unionsrechts für die Unionsbürger unmittelbare Rechte und Pflichten begründet und inhaltlich mit einer Norm des nationalen Rechts in Widerspruch steht. Hinter dieser scheinbar so einfachen Problemlage verbergen sich zwei Grundsatzfragen des Aufbaus der EU, deren Beantwortung zum Prüfstein der Existenz der Rechtsordnung der EU werden sollte: die *unmittelbare Anwendbarkeit des Unionsrechts* und der *Vorrang des Unionsrechts* vor entgegenstehendem nationalem Recht.

DIE UNMITTELBARE ANWENDBARKEIT DES UNIONSRECHTS IM NATIONALEN RECHT

Die unmittelbare Anwendbarkeit des Unionsrechts besagt, dass das Unionsrecht neben den Unionsorganen und den Mitgliedstaaten auch den Unionsbürgern unmittelbar Rechte verleiht und Pflichten auferlegt.

Es ist eine der herausragenden Leistungen des Gerichtshofs, die unmittelbare Anwendbarkeit der Vorschriften des Unionsrechts gegen den anfänglichen Widerstand einiger Mitgliedstaaten durchgesetzt und damit die Existenz der Rechtsordnung der EU gesichert zu haben. Ausgangspunkt seiner Rechtsprechung war der bereits geschilderte Fall des niederländischen Transportunternehmens Van Gend & Loos, das sich vor einem niederländischen Gericht gegen die Erhöhung des niederländischen Zolls für die Einfuhr eines chemischen Erzeugnisses aus der Bundesrepublik Deutschland wehrte. Der Ausgang dieses Rechtsstreits hing letztlich von der Frage ab, ob sich auch der Einzelne gegenüber einem vertragswidrig erhobenen Zoll auf den früheren Artikel 12 EWG-Vertrag berufen kann, der den Mitgliedstaaten die Einführung neuer und die Erhöhung bestehender Zölle im Gemeinsamen Markt ausdrücklich verbietet. Der Gerichtshof hat sich gegen den Rat zahlreicher Regierungen und seines Generalanwalts unter Berufung auf die Natur und die Zweckbestimmung der Union grundsätzlich für die unmittelbare Anwendbarkeit der Vorschriften des Unionsrechts ausgesprochen. Zur Begründung führte der Gerichtshof aus,



„dass die Gemeinschaft eine neue Rechtsordnung darstellt..., 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. Solche Rechte entstehen nicht nur, wenn der Vertrag dies ausdrücklich bestimmt, sondern auch aufgrund von eindeutigen Verpflichtungen, die der Vertrag den Einzelnen wie auch den Mitgliedstaaten und den Organen der Gemeinschaft auferlegt.“

Mit dieser Aussage allein ist freilich noch nicht viel gewonnen, denn es bleibt dabei offen, *welche Vorschriften* des Unionsrechts *unmittelbar anwendbar* sind. Der Gerichtshof hat sich dieser Frage zunächst im Hinblick auf die Vorschriften des primären Unionsrechts angenommen und festgestellt, dass

alle diejenigen Normen der Unionsverträge für den Einzelnen unmittelbar anwendbar sein können, die (1) unbedingt formuliert, (2) in sich vollständig und rechtlich vollkommen sind und deshalb (3) zu ihrer Erfüllung oder Wirksamkeit keiner weiteren Handlungen der Mitgliedstaaten oder der Unionsorgane bedürfen.

Dies wurde für Artikel 12 EWG-Vertrag bejaht, so dass auch das Unternehmen Van Gend & Loos aus dieser Vorschrift Rechte ableiten konnte, welche das niederländische Gericht zu wahren hatte und folgerichtig den vertragswidrig erhobenen Zoll für ungültig erklärte. Im Zuge dieser Rechtsprechung hat der Gerichtshof die unmittelbare Anwendbarkeit in der Folgezeit auch für weitere Vertragsvorschriften anerkannt, die für den Unionsbürger von weit größerer Bedeutung sind als Artikel 12 EWG-Vertrag. Hervorzuheben sind die Urteile, in denen es um die unmittelbare Anwendung der Freizügigkeit (Artikel 45 AEU-Vertrag), der Niederlassungsfreiheit (Artikel 49 AEU-Vertrag) und der Dienstleistungsfreiheit (Artikel 56 AEU-Vertrag) ging.

Für die Garantien der *Freizügigkeit* hat der Gerichtshof die unmittelbare Anwendbarkeit in der Rechtssache *van Duyn* entschieden. Dieser Rechtssache lag folgender Sachverhalt zugrunde: Der Niederländerin van Duyn war im Mai 1973 die Genehmigung zur Einreise in das Vereinigte Königreich versagt worden, weil sie als Sekretärin bei der „Church of Scientology“ arbeiten wollte, einer Schule, die vom britischen Innenministerium für „sozialgefährlich“ betrachtet wurde. Unter Berufung auf die Vorschriften des Unionsrechts über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer erhob Fräulein van Duyn Klage vor dem High Court. Sie beantragte, der High Court möge feststellen, dass sie berechtigt sei, sich zur Ausübung unselbständiger Arbeit im Vereinigten Königreich aufzuhalten, und einen Anspruch auf eine Erlaubnis zur Einreise in das Vereinigte Königreich habe. Auf diese Vorlage des High Court antwortete der Gerichtshof, dass Artikel 48 EWG-Vertrag (Artikel 45 AEU-Vertrag) unmittelbar anwendbar sei und damit auch Einzelpersonen ein Recht verleihe, das sie vor den Gerichten eines Mitgliedstaats geltend machen können.

Mit der Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit der *Niederlassungsfreiheit* wurde der Gerichtshof durch den belgischen Conseil d'État befaßt. Dieser hatte sich mit einer von dem niederländischen Rechtsanwalt J. Reyners eingereichten Klage auseinanderzusetzen, in der dieser sich auf seine Rechte aus Artikel 52 EWG-Vertrag (Artikel 49 AEU-Vertrag) berief. Herr Reyners sah sich zu dieser Klage veranlasst, nachdem ihm – obwohl er die notwendigen

belgischen Prüfungen absolviert hatte – die Zulassung als Rechtsanwalt in Belgien wegen seiner Ausländereigenschaft verweigert worden war. In seinem Urteil vom 21. Juli 1974 hat der Gerichtshof in dieser Rechtssache entschieden, dass eine Ungleichbehandlung von Inländern und Ausländern in der Frage der Niederlassung nicht mehr beibehalten werden dürfe, da Artikel 52 EWG-Vertrag seit dem Ablauf der Übergangszeit unmittelbar anwendbar sei und damit den Unionsbürgern das Recht einräume, auch in einem anderen Mitgliedstaat wie ein Inländer eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen und auszuüben. Herr Reyners musste aufgrund dieses Urteils zur belgischen Anwaltschaft zugelassen werden.

Dem Gerichtshof bot sich in der Rechtssache *Van Binsbergen* die Gelegenheit, auch die unmittelbare Anwendbarkeit der *Dienstleistungsfreiheit* ausdrücklich festzustellen. Es ging in diesem Verfahren u. a. um die Frage, ob eine niederländische Rechtsvorschrift, nach der vor einem Berufungsgericht nur in den Niederlanden ansässige Personen als Prozessbevollmächtigte auftreten können, mit den unionsrechtlichen Bestimmungen der Dienstleistungsfreiheit vereinbar ist. Der Gerichtshof verneinte diese Frage mit der Begründung, dass alle Beschränkungen, denen der Unionsbürger aus Gründen seiner Staatsangehörigkeit oder seines Aufenthalts unterworfen würde, gegen Artikel 59 EWG-Vertrag (Artikel 56 AEU-Vertrag) verstießen und damit nichtig seien.

Von großer praktischer Bedeutung sind schließlich auch die Anerkennung der unmittelbaren Anwendbarkeit des *freien Warenverkehrs* (Artikel 41 AEU-Vertrag), des Grundsatzes der *Lohnleichheit für Männer und Frauen* (Artikel 157 AEU-Vertrag), das *allgemeine Diskriminierungsverbot* (Artikel 25 AEU-Vertrag) und die *Wettbewerbsfreiheit* (Artikel 101 AEU-Vertrag). Im Bereich des *Sekundärrechts* stellt sich die Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit nur im Hinblick auf die Richtlinien und auf die an die Mitgliedstaaten gerichteten Beschlüsse, da diese Wirkung im Hinblick auf die Verordnungen und die an Einzelne gerichteten Beschlüsse bereits unmittelbar aus den Unionsverträgen folgt (Artikel 288 Absätze 2 und 4 AEU-Vertrag). Seit dem Jahre 1970 hat der Gerichtshof die Grundsätze über die unmittelbare Anwendbarkeit des primären Unionsrechts auch auf die Richtlinien und auf die an die Mitgliedstaaten gerichteten Beschlüsse (damals „Entscheidungen“) ausgedehnt.

Die Direktwirkung des Unionsrechts in der Form, wie sie vom Gerichtshof fruchtbar gemacht und ausgebaut worden ist, kann in ihrer praktischen Be-

deutung kaum überschätzt werden: Sie verbessert die Stellung des Einzelnen, indem sie die Freiheiten des Gemeinsamen Marktes zu Rechten ausgestaltet, die er vor den nationalen Gerichten durchsetzen kann. Die unmittelbare Anwendbarkeit des Unionsrechts wird damit gleichsam zu einer der Säulen der Rechtsordnung der EU.

DER VORRANG DES UNIONSRECHTS VOR NATIONALEM RECHT

Die unmittelbare Anwendbarkeit einer Bestimmung des Unionsrechts führt zu einer zweiten, ebenso grundlegenden Frage. Was geschieht, wenn eine Vorschrift des Unionsrechts für die Unionsbürger unmittelbare Rechte und Pflichten begründet und inhaltlich zu einer Norm des nationalen Rechts in Widerspruch steht?

Ein solcher Konflikt zwischen Unionsrecht und nationalem Recht ist nur zu lösen, wenn eine der beiden Rechtsordnungen zurücktritt. Das geschriebene Unionsrecht enthält insoweit keine ausdrückliche Regelung. In keinem der Unionsverträge ist etwa eine Vorschrift enthalten, die besagt, dass das Unionsrecht nationales Recht bricht oder dass es dem nationalen Recht nachsteht. Dennoch lässt sich die Kollision zwischen Unionsrecht und nationalem Recht nur dahin gehend lösen, dass dem Unionsrecht der Vorrang vor dem nationalen Recht eingeräumt wird und es damit alle nationalen Vorschriften, die von einer Unionsvorschrift abweichen, verdrängt und deren Platz in den nationalen Rechtsordnungen einnimmt. Denn was würde von der Rechtsordnung der EU bleiben, wollte man das Unionsrecht dem nationalen Recht unterordnen? Beinahe nichts! Die unionsrechtlichen Vorschriften könnten durch jedes beliebige innerstaatliche Gesetz aufgehoben werden. Von einer einheitlichen und gleichmäßigen Geltung des Unionsrechts in allen Mitgliedstaaten könnte nicht mehr die Rede sein. Auch wäre es der EU unmöglich, die ihr von den Mitgliedstaaten übertragenen Aufgaben zu erfüllen. Die Funktionsfähigkeit der Union wäre in Frage gestellt, und der von großen Hoffnungen getragene Aufbau eines vereinigten Europas wäre zerstört.

Ein solches Problem besteht nicht im Verhältnis Völkerrecht–staatliches Recht. Da das *Völkerrecht* erst durch den Akt der Inkorporation oder Transformation Bestandteil der staatlichen Rechtsordnungen wird, entscheidet sich die Frage des Vorrangs allein nach den Regeln des staatlichen Rechts. Je nach dem Rang, den das staatliche Recht dem Völkerrecht in der staat-

lichen Rechtsordnung zuweist, geht es dem Verfassungsrecht vor oder steht es im Range zwischen Verfassungsrecht und einfachem Gesetzesrecht oder hat es nur den Rang einfachen Gesetzesrechts. Das Verhältnis von gleichrangigem inkorporierten oder transformierten Völkerrecht und staatlichem Recht bestimmt sich nach der Regel, wonach das zeitlich später erlassene Recht das bis dahin bestehende Recht verdrängt („*lex posterior derogat legi priori*“). Diese staatlichen Kollisionsregeln sind hingegen auf das Verhältnis zwischen Unionsrecht und staatlichem Recht nicht anwendbar, weil das Unionsrecht nicht Bestandteil der staatlichen Rechtsordnungen ist. Ein Konflikt zwischen Unionsrecht und nationalem Recht kann deshalb allein aus der Rechtsordnung der EU heraus gelöst werden.

Wieder war es der Gerichtshof, der angesichts dieser Folgen den für die Existenz der Rechtsordnung der EU unumgänglichen Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts gegen den Widerstand einiger Mitgliedstaaten durchgesetzt hat. Er hat damit der Rechtsordnung der EU neben der unmittelbaren Anwendbarkeit den zweiten Pfeiler errichtet, der diese Rechtsordnung letztlich zu einem tragfähigen Gebäude werden ließ.

In der bereits vorgestellten Rechtssache *Costa/ENEL* hat der Gerichtshof zwei für das Verhältnis des Unionsrechts zum nationalen Recht bedeutsame Feststellungen getroffen:

- *Erstens*: Die Staaten haben Hoheitsrechte endgültig auf das von ihnen geschaffene Gemeinwesen übertragen, und spätere einseitige Maßnahmen wären mit dem Konzept des Unionsrechts unvereinbar.
- *Zweitens*: Es ist ein Grundsatz des Vertrags, dass kein Mitgliedstaat die Eigenart des Unionsrechts antasten kann, im gesamten Bereich der Union einheitlich und vollständig zu gelten.

Aus alledem folgt: Unionsrecht, welches den Befugnissen der Verträge entsprechend gesetzt wurde, geht jedem entgegenstehenden Recht der Mitgliedstaaten vor. Es ist nicht nur stärker als das frühere nationale Recht, sondern entfaltet eine Sperrwirkung auch gegenüber später gesetztem Recht.

Im Ergebnis hat der Gerichtshof mit seinem Urteil *Costa/ENEL* zwar nicht die Verstaatlichung der italienischen Elektrizitätswirtschaft in Frage gestellt, aber ganz entschieden den Vorrang des Unionsrechts vor dem nationalen Recht festgestellt.

Als *Rechtsfolge* aus dieser Vorrangregel ergibt sich im Kollisionsfall, dass dem Unionsrecht widersprechendes nationales Recht *unanwendbar* wird und ein wirksames Zustandekommen neuer staatlicher Gesetzgebungsakte insoweit verhindert wird, als diese mit Unionsrecht unvereinbar wären.

An dieser Feststellung hat der Gerichtshof seitdem in ständiger Rechtsprechung festgehalten. In einem Punkt hat er sie freilich weiterentwickelt. Während er sich in dem eben genannten Urteil lediglich mit der Frage des Vorrangs des Unionsrechts vor innerstaatlichen Gesetzen zu befassen hatte, bestätigte er den Grundsatz des Vorrangs auch für das Verhältnis zwischen Unionsrecht und innerstaatlichem Verfassungsrecht. Die nationalen Gerichte sind der Auffassung des Gerichtshofs nach anfänglichem Zögern im Grundsatz gefolgt. In den Niederlanden konnten ohnehin keine Schwierigkeiten auftreten, da in der niederländischen Verfassung der Vorrang des Unionsrechts gegenüber dem nationalen Gesetzesrecht ausdrücklich niedergelegt ist (Artikel 65 bis 67). In den anderen Mitgliedstaaten ist der Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts ebenfalls gegenüber den einfachen nationalen Gesetzen von den nationalen Gerichten anerkannt worden. Der Vorrang des Unionsrechts vor dem *nationalen Verfassungsrecht*, und hier vor allem vor den nationalen Grundrechtsgewährleistungen, stieß hingegen bei den Verfassungsgerichten der Bundesrepublik Deutschland und der italienischen Republik anfangs auf Widerstand. Dieser wurde erst aufgegeben, nachdem der Grundrechtsschutz in der Rechtsordnung der EU einen Standard erreicht hatte, der im Wesentlichen dem der nationalen Verfassungen entspricht. Gleichwohl bleiben beim deutschen Bundesverfassungsgericht Vorbehalte gegenüber einer fortschreitenden Integration, die das Bundesverfassungsgericht vor allem in seinen Urteilen zum Vertrag von Maastricht und zuletzt zum Vertrag von Lissabon deutlich formuliert hat.

DIE UNIONSRECHTSKONFORME AUSLEGUNG DES NATIONALEN RECHTS

Zur Vermeidung eines unter Anwendung der Vorrangregel zu lösenden Normenkonflikts zwischen Unionsrecht und nationalem Recht können alle staatlichen Organe, die konkrete Rechtsanwendung oder Rechtsprechung betreiben, auf die *unionsrechtskonforme Auslegung des nationalen Rechts* zurückgreifen.

Die Figur der unionsrechtskonformen Auslegung ist erst relativ spät durch den Gerichtshof anerkannt und in die Unionsrechtsordnung eingeführt worden. Nachdem der Gerichtshof zunächst nur auf Anfragen nationaler Gerichte es für „zweckmäßig“ erachtet hatte, eine einheitliche Auslegung nationaler Rechtsvorschriften im Anwendungsbereich einer Richtlinie „sicherzustellen“, wurde eine *Verpflichtung zur richtlinienkonformen Auslegung* erstmals im Jahre 1984 in der Rechtssache *Von Colson und Kamann* festgestellt. In diesem Fall ging es um die Feststellung der Höhe des Schadensersatzes für die Diskriminierung von Frauen bei der Einstellung. Während die deutsche Regelung dafür nur den Ersatz des Vertrauensschadens (insbesondere also die reinen Bewerbungskosten) vorsah, verlangte die Richtlinie 76/207/EWG, dass im nationalen Recht zur Durchsetzung der Chancengleichheit beim Zugang zum Beruf effektive Sanktionen verhängt werden. Da allerdings die Sanktion nicht weiter konkretisiert war, konnte die Richtlinie in diesem Punkt nicht für unmittelbar anwendbar erklärt werden, so dass ein Urteil drohte, das zwar die Unionsrechtswidrigkeit des nationalen Gesetzes feststellt, aber dem nationalen Gericht keine Grundlage geboten hätte, die nationale Vorschrift außer Acht zu lassen. Deshalb entschied der Gerichtshof, dass die nationalen Gerichte verpflichtet seien, die innerstaatlichen Zivilrechtsvorschriften so auszulegen und anzuwenden, dass eine effektive Sanktion einer Diskriminierung aufgrund des Geschlechts gewährleistet ist. Eine bloß symbolische Entschädigung genüge den Anforderungen an eine wirksame Umsetzung der Richtlinie nicht.

Die *rechtliche Grundlage* für die *unionsrechtskonforme Auslegung* sieht der Gerichtshof in dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit (Artikel 4 Absatz 3 EU-Vertrag). Danach sind die Mitgliedstaaten gehalten, alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus dem EU-Vertrag oder aus Handlungen der Unionsorgane ergeben, zu treffen. Hierzu gehört auch, dass die nationalen Stellen die Anwendung und Auslegung von innerstaatlichem Recht, das durch Unionsvorschriften überlagert wird, am Wortlaut und Zweck des Unionsrechts auszurichten haben (Pflicht zur Unionstreue). Für die nationalen Gerichte spiegelt sich hier zugleich auch ihre Rolle als europäische Gerichte im Sinne von Sachwaltern für die korrekte Anwendung und Beachtung des Gemeinschaftsrechts wider.

Eine besondere Form der unionsrechtskonformen Auslegung ist die *richtlinienkonforme Auslegung*. Danach sind die Mitgliedstaaten zur Umsetzung

der Richtlinien verpflichtet. Rechtsanwender und Gerichte haben über die richtlinienkonforme Auslegung dazu beizutragen, dass dieser Verpflichtung in vollem Umfang durch den betreffenden Mitgliedstaat nachgekommen wird. Die richtlinienkonforme Auslegung dient der Herstellung von Richtlinienkonformität auf der Ebene der Rechtsanwendung und gewährleistet damit die einheitliche Auslegung und Anwendung von nationalem Umsetzungsrecht in allen Mitgliedstaaten. Es soll auf nationaler Ebene nicht das auseinanderdividiert werden, was durch die Richtlinie auf Unionsebene gerade erst angeglichen wurde.

Die gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung findet ihre *Grenzen* im eindeutigen Wortlaut der nationalen Vorschrift, der eine Auslegung nicht zulässt; auch unter der gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtung zur unionsrechtskonformen Auslegung darf das nationale Recht nicht „contra legem“ ausgelegt werden. Dies gilt auch in dem Fall einer ausdrücklichen Weigerung des nationalen Gesetzgebers, eine Richtlinie in nationales Recht umzusetzen. Ein dadurch hervorgerufener Konflikt zwischen Unionsrecht und nationalem Recht kann nur über das Vertragsverletzungsverfahren (Artikel 258 und 259 AEU-Vertrag) gelöst werden.

Schlussbetrachtung

Welches Gesamtbild lässt sich nun von der Rechtsordnung der EU zeichnen?

Die Rechtsordnung der EU ist das eigentliche Fundament der EU und verleiht dieser den Charakter einer Rechtsgemeinschaft. Nur über den Weg der Schaffung neuen Rechts und seiner Bewährung können die Ziele, die mit der Errichtung der EU verfolgt werden, verwirklicht werden. Die Rechtsordnung der EU hat dazu bereits Großes geleistet. Es ist nicht zuletzt dieser neuen Rechtsordnung zu verdanken, dass die im Wesentlichen offenen Grenzen, der hohe Waren- und Dienstleistungsaustausch, die Wanderung der Arbeitskräfte und die hohe Zahl der grenzüberschreitenden Unternehmensverflechtungen den Gemeinsamen Markt für annähernd 500 Millionen Menschen bereits zum Alltag haben werden lassen. Ein weiteres heute schon historisches Merkmal der Unionsrechtsordnung ist ihre friedensstiftende Kraft. Getragen von dem Ziel, Frieden und Freiheit zu wahren, ersetzt sie die Gewalt als Mittel zur Konfliktlösung durch Regeln des Rechts, die sowohl die Einzelnen als auch die Mitgliedstaaten in eine Solidargemeinschaft einbinden. Die Unionsordnung wird damit zu einem wichtigen Instrument zur Friedenssicherung und Friedensgestaltung.

Die Rechtsordnung der EU und die von ihr getragene Rechtsgemeinschaft können nur überleben, wenn Einhaltung und Sicherung der Rechtsordnung gewährleistet sind. Garant dafür sind die beiden Eckpfeiler der Unionsrechtsordnung, die unmittelbare Anwendbarkeit des Unionsrechts und der Vorrang des Unionsrechts vor nationalem Recht. Diese beiden Grundsätze, deren Existenz und Aufrechterhaltung vom Gerichtshof mit großer Entschlossenheit verfochten werden, garantieren die einheitliche und vorrangige Geltung des Unionsrechts in allen Mitgliedstaaten.

Bei aller Unvollkommenheit, die für die Unionsrechtsordnung ebenfalls kennzeichnend ist, bleibt der Beitrag, den die Unionsrechtsordnung zur Lösung der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Probleme der Mitgliedstaaten der EU zu leisten vermag, von unschätzbarem Wert.

Anhang

PRÄZEDENZFÄLLE

Rechtsnatur und Vorrang des Unionsrechts

Rechtssache 26/62 – Van Gend & Loos – Slg. 1963, S. 1 (Rechtsnatur des Unionsrechts; Rechte und Pflichten des Einzelnen)

Rechtssache 6/64 – Costa/ENEL – Slg. 1964, S. 1251 (Rechtsnatur des Unionsrechts; unmittelbare Anwendbarkeit, Vorrang des Unionsrechts)

Rechtssache 14/83 – Von Colson und Kamann – Slg. 1984, S. 1891 (unionsrechtskonforme Auslegung des nationalen Rechts)

Rechtssache C-213/89 – Factortame – Slg. 1990, S. I-2433 (unmittelbare Anwendbarkeit und Vorrang des Unionsrechts)

Verbundene Rechtssachen C-6 und 9/90 – Francovich und Bonifaci – Slg. 1991, S. I-5357 (Wirksamkeit des Unionsrechts, Haftung der Mitgliedstaaten für Verletzungen des Unionsrechts, hier: Nichtumsetzung einer Richtlinie)

Verbundene Rechtssachen C-46/93 und C-48/93 – Brasserie du pêcheur und Factortame –

Slg. 1996, S. I-1029 (Wirksamkeit des Unionsrechts; allgemeine Haftung der Mitgliedstaaten für Verletzungen des Unionsrechts)

Verbundene Rechtssachen C-10/97 bis C-22/97 – IN.CO.GE '90 u. a. – Slg. 1998, S. I-6307 (Vorrang des Unionsrechts)

Rechtssache C-416/00 – Morellato – Slg. 2003, S. I-9343 (Vorrang des Unionsrechts)

Verbundene Rechtssachen C-397/01 bis C-403/01 – Pfeiffer u. a. – Slg. 2004, S. I-8835 (unionsrechtskonforme Auslegung des nationalen Rechts)

Zuständigkeit der EU

Rechtssache 8/55 – Fédéchar (Fédération charbonnière de Belgique) – Slg. 1955/56, S. 291 (aus der Natur der Sache herrührende Befugnisse; hoheitliche Preisfestsetzung)

Rechtssache 22/70 – Kommission/Rat – Slg. 1971, S. 263 (Rechtspersönlichkeit und Vertragsschlusskompetenz der EU)

Rechtssache 6/76 – Kramer – Slg. 1976, S. 1279 (Außenbeziehungen; völkerrechtliche Verpflichtungen; Zuständigkeit der EU)

Gutachten 2/91 – Slg. 1993, S. I-1061 (Verteilung der Zuständigkeiten)

zwischen der EU und den Mitgliedstaaten)

Gutachten 1/91 – Slg. 1991, S. I-6079 (EWR-Abkommen I – Verteilung der Zuständigkeiten)

Gutachten 1/94 – Slg. 1994, S. I-5267 (WTO-Abkommen – Verteilung der Zuständigkeiten)

Gutachten 2/94 – Slg. 1996, S. I-1759 (Beitritt der EG zur EMRK – fehlende Zuständigkeit)

Wirkungen der Rechtshandlungen

Rechtssache 2/74 – Reyners – Slg. 1974, S. 631 (unmittelbare Anwendbarkeit; Niederlassungsfreiheit)

Rechtssache 33/74 – Van Binsbergen – Slg. 1974, S. 1299 (unmittelbare Anwendbarkeit; Dienstleistungsverkehr)

Rechtssache 41/74 – Van Duyn – Slg. 1974, S. 1337 (unmittelbare Anwendbarkeit; Freizügigkeit)

Rechtssache 11/77 – Patrick – Slg. 1977, S. 1199 (unmittelbare Anwendbarkeit; Niederlassungsrecht)

Rechtssache 70/83 – Kloppenburg – Slg. 1984, S. 1075 (Richtlinien; unmittelbare Anwendbarkeit)

Rechtssache 152/84 – Marshall – Slg. 1986, S. 723 (Richtlinien; unmittelbare Anwendbarkeit)

Rechtssache 103/88 – Fratelli Costanzo – Slg. 1989, S. 1839 (Richtlinien, unmittelbare Anwendbarkeit, Voraussetzungen, Folgen)

Rechtssache 322/88 – Grimaldi – Slg. 1989, S. 4407 (Empfehlungen, fehlende unmittelbare Anwendbarkeit, Berücksichtigung durch nationales Gericht)

Rechtssache C-188/89 – Forster u. a. – Slg. 1990, S. I-3313 (Richtlinien, horizontale Direktwirkung)

Rechtssache C-292/89 – Antonissen – Slg. 1991, S. I-745 (Protokollerklärung des Ministerrates, Berücksichtigung bei der Auslegung)

Rechtssache C-91/92 – Faccini Dori – Slg. 1994, S. I-3325 (Richtlinien, horizontale Direktwirkung)

Rechtssache C-431/92 – Kommission/ Deutschland – Slg. 1995, I-2189 (Richtlinie; objektiv-rechtliche Wirkung)

Rechtssache C-465/93 – Atlanta Fruchthandelsgesellschaft u. a. – Slg. 1995, S. I-3761 (Gültigkeitsprüfung einer Verordnung; Vorabentscheidungsverfahren; einstweilige Anordnungen; Voraussetzungen)

Rechtssache C-469/93 – Chiquita Italia – Slg. 1995, S. I-4533 (unmittelbare Wirkung von Bestimmungen des GATT und der Lomé-Abkommen)

Rechtssache C-368/96 – Generics (UK) u. a. – Slg. 1998,

S. I-7967 (Protokollerklärungen, Berücksichtigung bei der Auslegung)

Rechtssache C-144/04 – Mangold – Slg. 2005, S. I-9981 (Richtlinie; horizontale Direktwirkung)

GRUNDRECHTE

Rechtssache 29/69 – Stauder – Slg. 1969, S. 419 (Grundrechte; allgemeine Rechtsgrundsätze)

Rechtssache 11/70 – Internationale Handelsgesellschaft – Slg. 1970, S. 1125 (Grundrechte; allgemeine Rechtsgrundsätze)

Rechtssache 4/73 – Nold – Slg. 1974, S. 491 (Grundrechte; allgemeine Rechtsgrundsätze, gemeinsame Verfassungsüberlieferungen)

Rechtssachen 146/73 und 166/73 – Rheinmühlen Düsseldorf – Slg. 1974, S. 33 und S. 139 (Bindung des innerstaatlichen Richters an übergeordnete Gerichtsentscheidungen)

Rechtssache 175/73 – Gewerkschaftsbund u. a. – Slg. 1974, S. 917 (Vereinigungsfreiheit)

Rechtssache 130/75 – Prais – Slg. 1976, S. 1589 (Religions- und Bekenntnisfreiheit)

Rechtssache 85/76 – Hoffmann-La Roche – Slg. 1979, S. 461 (Grundrechte; Grundsatz des rechtlichen Gehörs)

Rechtssache 149/77 – Defrenne – Slg. 1978, S. 1381 (Grundrechte; allgemeine Rechtsgrundsätze)

Rechtssache 44/79 – Hauer – Slg. 1979, S. 3727 (Grundrechte; Eigentumsrecht)

Rechtssache 293/83 – Gravier – Slg. 1985, S. 593 (Gleichbehandlung; Studiengebühren)

Rechtssache 234/85 – Keller – Slg. 1986, S. 2897 (Berufsfreiheit)

Verbundene Rechtssachen 46/87 und 227/88 – Hoechst – Slg. 1989, S. 2959 (Grundrechte, Grundsatz des rechtlichen Gehörs, Verwaltungsverfahren, Unverletzlichkeit der Wohnung, Bezugnahme auf die EMRK)

Rechtssache 265/87 – Schröder – Slg. 1989, S. 2237 (Eigentumsrecht, Berufsfreiheit, Einschränkungen)

Rechtssache 5/88 – Wachauf – Slg. 1989, S. 2609 (Einschränkbarkeit der Grundrechte)

Rechtssache C-357/89 – Raulin – Slg. 1992, S. I-1027 (Gleichbehandlungsgebot, Verbot jeglicher Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit)

Rechtssache C-97/91 – Borelli – Slg. 1992, S. I-6313 (Grundrechte, Rechtsweggarantie)

Rechtssache C-132/91 – Katsikas – Slg. 1992, S. I-6577 (Grundrechte, Berufsfreiheit)

Rechtssache C-219/91 – Ter Voort – Slg. 1992, S. I-5485 (Meinungsäußerungsfreiheit)

Rechtssache C-2/92 – Bostock – Slg. 1994, S. I-955 (Grundrechte, Eigentumsrecht, Berufsfreiheit; Beratung bei der Durchführung von EU-Recht)

Rechtssache C-280/93 – Deutschland/Rat – Slg. 1994, S. I-4973 (Eigentumsrecht, Berufsfreiheit, Einschränkung aus Gründen des Allgemeininteresses)

Rechtssache C-415/93 – Bosman u. a. – Slg. 1995, S. I-4921 (Grundrechte, Berufsfreiheit)

Rechtssache C-55/94 – Gebhard – Slg. 1995, S. I-4165 (Grundrechte; Niederlassungsrecht; Berufsfreiheit)

Gutachten 2/94 – Slg. 1996, S. I-1759 (Grundrechte; Beitritt der EU zur EMRK)

Rechtssache C-377/98 – Niederlande/Parlament und Rat – Slg. 2001, S. I-7079 (Würde des Menschen; Recht auf körperliche Unversehrtheit)

Rechtssache C-274/99 P – Connolly – Slg. 2001, S. I-1611 (Meinungsfreiheit)

Rechtssache C-60/00 – Carpenter – Slg. 2002, S. I-6294 (Schutz der Familie)

Rechtssache C-112/00 – Schmidberger – Slg. 2003, S. I-5659 (Schranken der gemeinschaftlichen Grundrechte; Versammlungs- und Meinungsfreiheit)

Rechtssache C-276/01 – Steffensen – Slg. 2003, S. I-3735 (Recht auf effektiven Rechtsschutz)

Rechtssache C-25/02 – Rinke – Slg. 2003, S. I-8349 (allgemeiner Gleichheitssatz)

Rechtssache C-36/02 – Omega – Slg. 2004, S. I-9609 (Schranken der Grundrechte)

ALLGEMEINE RECHTSGRUNDSÄTZE (AUSWAHL)

Rechtssicherheit

Verbundene Rechtssachen 18/65 und 35/65 – Gutmann – Slg. 1967, S. 75 ff.

Rechtssache 96/78 – Decker – Slg. 1979, S. 101

Rechtssache 98/78 – Racke – Slg. 1979, S. 69

Rechtssache 61/79 – Denkavit – Slg. 1980, S. 1205

Verbundene Rechtssachen 66/79, 127/79 und 128/79 – Salumi – Slg. 1980, S. 1237

Rechtssache 70/83 – Kloppenburg – Slg. 1984, S. 1075

Verbundene Rechtssachen T-551/93, T-231/94 bis T-234/94 – Industrias Pesqueras Campos u. a. – Slg. 1996, S. II-247

Verbundene Rechtssachen T-116/01 und T-118/01 – P & O European Ferries (Vizcaya) und Diputación Foral de Vizcaya/Kommission – Slg. 2003, S. II-2957

Verhältnismäßigkeit

Rechtssache 116/76 – Granaria – Slg. 1977, S. 1247

Rechtssache 265/87 – Schröder – Slg. 1989, S. 2237

Rechtssache C-161/96 – Südzucker – Slg. 1998, S. I-281

Rechtssache C-171/03 – Toeters – Slg. 2004, S. I-10945

Vertrauensschutz

Rechtssache 74/74 – CNTA – Slg. 1975, S. 533

Rechtssache 120/86 – Mulder – Slg. 1988, S. 2321

Rechtssache 170/86 – von Deetzen – Slg. 1988, S. 2355

Rechtssache C-368/89 – Crispoltoni – Slg. 1991, S. I-3695

Rechtssache T-119/95 – Hauer – Slg. 1998, S. II-2713

Subsidiaritätsprinzip

Rechtssache T-29/92 – SPO u. a./Kommission – Slg. 1995, S. II-289

Rechtssache C-84/94 – Vereinigtes Königreich/Rat – Slg. 1996, S. I-5755

Verbundene Rechtssachen C-36/97 und 37/97 – Kellinghusen und Ketelsen – Slg. 1998, S. I-6337

Rechtssache C-491/01 – British American Tobacco (Investments) und Imperial Tobacco – Slg. 2002, S. I-11453

Unionsbürgerschaft

Rechtssache C-85/96 – Martinez Sala – Slg. 1998, S. I-2691

Rechtssache C-224/98 – d’Hoop – Slg. 2002, S. I-6191

Rechtssache C-184/99 – Grzelczyk – Slg. 2001, S. I-6193

Rechtssache C 413/99 – Baumbast – Slg. 2002, S. I-7091

Rechtssache C-403/03 – Schempp – Slg. 2005, S. 6421

Europäische Kommission
Das ABC des Rechts der Europäischen Union
von Prof. Dr. Klaus-Dieter Borchardt

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2010

2010 — 146 S. — 16,3 × 25 cm

ISBN 978-92-78-40524-3

doi:10.2830/13418

Das **Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union** ist das Verlagshaus der Institutionen, Agenturen und anderen Stellen der Europäischen Union. Es bietet direkten und kostenlosen Zugang zum europäischen Recht und zu den Veröffentlichungen der Europäischen Union.



Onlinedienste

-  bookshop.europa.eu: EU-Veröffentlichungen
-  cordis.europa.eu: Forschung und Entwicklung
-  eur-lex.europa.eu: EU-Recht
-  ted.europa.eu: Öffentliche Ausschreibungen

2, rue Mercier
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

Prof. Dr. Klaus-Dieter Borchardt

Das ABC des Rechts der Europäischen Union

Am 1. Dezember 2009 trat der Vertrag von Lissabon nach seiner Ratifizierung durch alle 27 Mitgliedstaaten in Kraft. Er bringt Änderungen sowohl für das Recht als auch für die Institutionen der EU mit sich.

Mit dem *ABC des Rechts der Europäischen Union* legt Prof. Dr. Klaus-Dieter Borchardt ein Standardwerk vor, das auch auf die Ursprünge der europäischen Einigung und seine Entwicklung als Rechtsordnung eingeht.

Der Autor stellt darin nicht nur dar, was die Europäische Union ausmacht, auf welchen Grundsätzen sie beruht und welche Rechtsordnung ihr zugrunde liegt, sondern setzt diese Rechtsordnung auch zum Recht der Mitgliedstaaten in Beziehung.

Das Werk wendet sich an europäische Bürgerinnen und Bürger ohne juristische Fachkenntnisse, die verstehen wollen, wie das Europarecht ihr tägliches Leben beeinflusst.



Amt für Veröffentlichungen

