

Professor Dr. Christoph Herrmann, LL.M.
Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht,
Europarecht, Europäisches und Internationales
Wirtschaftsrecht



Grundkurs Europarecht und Internationales II

Sommersemester 2011

- Vorlesungsskript – (Version 1.0)

Vorwort

Das vorliegende Skript dient dazu, den Vorlesungsstoff der Vorlesung „Grundkurs Europarecht und Internationales II“ leichter rekapitulieren zu können. Es ersetzt weder den Vorlesungsbesuch noch die Lektüre eines Lehrbuchs zum Europarecht. Es handelt sich zudem um einen ersten, noch entwicklungsfähigen und –bedürftigen Entwurf und kann daher nicht die Genauigkeit und Tiefe von Lehrbüchern erreichen.

Ich danke meiner Mitarbeiterin, Frau *Anna Hofmann*, für die tatkräftige Unterstützung bei der Ausarbeitung dieses Skripts. Für etwaige Tippfehler oder andere Ungenauigkeiten bin ich allein verantwortlich und bitte hierfür um Entschuldigung.

Über Anregungen zum Inhalt freue ich mich (christoph.herrmann@uni-passau.de).

Passau im Mai 2011

Prof. Dr. Christoph Herrmann, LL.M.

Vorwort.....	2
§ 1 Einführung	6
1. Bedeutung des Europarechts.....	6
2. Begriff des Europarechts.....	6
3. Begriff des Unionsrechts	7
4. Rechtsquellen des Unionsrechts.....	7
4.1. Das Primärrecht	7
4.2. Das Sekundärrecht	9
Vertiefungshinweise.....	10
§ 2 Historische Entwicklung der Europäischen Integration	11
1. Der Integrationsgedanke	11
2. Die offene Finalität des Integrationsprozesses	11
3. Der Inhalt des Integrationsprogramms	11
4. Der Europäische Integrationsprozess im 20. Jh.....	12
4.1. Erste Initiativen.....	12
4.2. Gründung des Europarats	12
4.3. Entstehung der Europäischen Gemeinschaften.....	12
4.4. Fortentwicklung der EWG (1958 – 1992).....	13
4.5. Entstehung der Europäischen Union 1992/1993.....	14
4.6. Fortentwicklung der EU (1993 – 2010)	14
Vertiefungshinweise.....	16
§ 3 Rechtliche Grundlagen der Europäischen Union.....	17
1. Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union.....	17
2. Mitgliedschaft in der Europäischen Union	17
2.1. Beitrittsvoraussetzungen.....	18
2.2. Beitrittsverfahren	19
2.3. Austritt und Ausschluss aus der Europäischen Union.....	20
2.4. Sonstige Änderungen des „Unionsgebiets“	21
3. Verhältnis zwischen EU und Mitgliedstaaten.....	21
4. Vertragsänderungsverfahren.....	22
4.1. „Ordentliches Änderungsverfahren“	22
4.2. Vereinfachte Verfahren ohne Regierungskonferenz	23
4.3. „Dynamische Elemente“ in den Verträgen.....	23
4.4. Absicherung der vereinfachten Vertragsänderungsverfahren und der dynamischen Elemente im deutschen Verfassungsrecht	23
Vertiefungshinweise.....	24
§ 4 Die Organe und sonstigen Einrichtungen der Europäischen Union	24
1. Ursprüngliche Organe der Gemeinschaften.....	24
2. Die Organe der Europäischen Union im Überblick	25
3. Aufgaben der Organe und Bedeutung der Organstellung	25
4. Sitz, Sprachenregelung und Organisationsgewalt	26
4.1. Sitz der Organe	26
4.2. Sprachenregelung.....	26
4.3. Organisationsgewalt.....	27
5. Institutionelles Gleichgewicht	27
6. Interinstitutionelle Vereinbarungen	28
7. Die wichtigsten Organe der Europäischen Union im Einzelnen.....	29
7.1. Der Europäische Rat.....	29
7.2. Der Rat.....	29
7.3. Das Europäische Parlament.....	32
7.3.3. Aufgaben	34

7.4. Die Kommission	34
Vertiefungshinweise	36
§ 5 Rechtsquellen und Wirkung des Unionsrechts	37
1. Überblick	37
2. EU-Sekundärrecht im Einzelnen	37
2.1. Verordnungen (Art. 288 Abs. 2 AEUV)	37
2.2. Richtlinien (Art. 288 Abs. 3 AEUV)	38
2.3. Beschlüsse (Art. 288 Abs. 4 AEUV)	38
2.4. Empfehlungen und Stellungnahmen (Art. 288 Abs. 5 AEUV)	39
3. Wirkung des Unionsrechts	39
3.1. Unionsprimärrecht als „neue Rechtsordnung des Völkerrechts“	39
3.2. Unmittelbare Wirkung und Vorrang von EU-Sekundärrecht	44
3.3. Unionsrechtskonforme und richtlinienkonforme Auslegung	49
3.4. Unionsrechtlicher Staatshaftungsanspruch	51
Vertiefungshinweise	53
§ 7 Rechtssetzung durch die Europäische Union	54
1. Voraussetzungen für die Rechtmäßigkeit von EU-Sekundärrecht	54
2. Verbandskompetenz der Europäischen Union	54
2.1. Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, Art. 5 Abs. 1 EUV	54
2.2. Art. 352 AEUV und „implied powers“	55
2.3. Kompetenzarten	56
2.3. Auswahl der richtigen Kompetenzgrundlage	58
3. Gesetzgebungsverfahren	59
3.1. Ordentliches Gesetzgebungsverfahren	60
3.2. Besondere Gesetzgebungsverfahren	61
3.3. Sonstige Rechtssetzungsverfahren	61
Vertiefungshinweise	62
§ 8 Der Vollzug des Unionsrechts	62
1. Vollzug durch EU-Organe	62
2. Grundsatz des mitgliedstaatlichen Vollzugs des Unionsrechts	63
2. Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität	63
3. Anwendungsbeispiele	64
3.1. Rücknahme begünstigender Verwaltungsakte	65
3.2. Anspruch auf Wiederaufnahme und Rücknahme belastender Verwaltungsakte	65
3.3. Interpretation des Begriffs „öffentliches Interesse“ in § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO	66
Vertiefungshinweise	66
§ 9 Das Rechtsschutzsystem der Union	66
1. Auslegung und Rechtsfortbildung durch den EuGH und das EuG	66
2. Übersicht über die Direktklagen vor dem EuGH bzw. dem EuG	68
3. Die Struktur und Zuständigkeit von EuGH und EuG	69
3.1. Struktur der Gerichte und Bezeichnung der Verfahren	69
3.2. Zuständigkeitsverteilung zwischen EuGH und EuG	69
4. Das Vorabentscheidungsverfahren (Art. 267 AEUV)	70
4.1. Zulässigkeitsvoraussetzungen	71
4.2. Wirkung des Vorabentscheidungsurteils	73
5. Das Vertragsverletzungsverfahren (Art. 258 – 260 AEUV)	74
5.1. Zulässigkeit des Vertragsverletzungsverfahrens	74
5.2. Wirkung des Urteils im Vertragsverletzungsverfahren und Urteilsdurchsetzung	75
6. Die Nichtigkeitsklage (Art. 263 AEUV)	76
6.1. Zulässigkeit der Nichtigkeitsklage	76
6.2. Wirkung des Urteils	79

7. Die Inzidente Normenkontrolle (Art. 277 AEUV)	79
Vertiefungshinweise.....	80

§ 1 Einführung

1. Bedeutung des Europarechts

Der Begriff „Europarecht“ mag dazu verleiten anzunehmen, dass es sich um eine Materie handelt, die lediglich für Juristen und das juristische Studium von Relevanz ist. Allerdings darf die Bedeutung des Europarechts in anderen Bereichen wie Wirtschaft und Politik nicht verkannt werden. Schließlich rücken auch hier infolge einer stetigen Annäherung der europäischen Staaten und einer damit einhergehenden zunehmenden Integration die nationalen Grenzen mehr und mehr in den Hintergrund. Anschauliche Beispiele stellen im Bereich der Wirtschaft der europäische Binnenmarkt und im Bereich der Politik das Europaparlament als Vertretung der EU-Bürger dar. Viele wesentliche Entscheidungen werden nicht mehr auf nationaler Ebene, sondern auf Ebene der Europäischen Union getroffen und dementsprechende Weichenstellungen vorgenommen. Dies alles muss auf eine fundierte Grundlage gestützt werden, die das Europarecht bildet. Beschäftigt man sich mit Europa, ist eine Auseinandersetzung mit dem Europarecht also unabdingbar.

Die vertragliche Grundlage des Europarechts bilden vor allem der **Vertrag über die Europäische Union (EUV)** und der **Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)**, jeweils in ihrer sog. „konsolidierten“ Fassung. Vor dem Vertrag von Lissabon wurde der AEUV als Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) bezeichnet. Hinzu kommt der Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EAGV).

2. Begriff des Europarechts

Bezüglich des Begriffs des Europarechts ist zwischen Europarecht *im engeren Sinne* und Europarecht *im weiteren Sinne* zu unterscheiden.

Europarecht im engeren Sinne ist das Recht der Europäischen Union. Diese stellt die wichtigste Form institutionalisierter Zusammenarbeit dar und ist wesentlicher Motor für die politische und wirtschaftliche Integration. Der Begriff Europarecht wird meist in diesem Sinne verwendet. So behandelt auch der Grundkurs „Europarecht und Internationales II“ und damit dieses Skript das Europarecht im engeren Sinne.

Unter **Europarecht im weiteren Sinne** versteht man das Recht der Europäischen internationalen Organisationen und multilateralen Verträge. Dazu zählen z.B. die Europäische Union (EU), der Europarat, die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), die European Free Trade Association (EFTA) und der Europäische Wirtschaftsraum (EWR). Umfasst sind also jegliche Formen institutionalisierter Zusammenarbeit in Europa. Für das Verständnis des Rechts der Europäischen Union ist es notwendig, das Europarecht im weiteren Sinne nicht aus dem Blick zu verlieren. Auch in den Verträgen wird teilweise darauf Bezug genommen.

3. Begriff des Unionsrechts

Gegenstand des Europarechts im engeren Sinne ist also das Recht der Europäischen Union, im Folgenden **Unionsrecht** genannt. Auch hier muss zwischen Unionsrecht im weiteren Sinne und Unionsrecht im engeren Sinne unterschieden werden.

Unionsrecht im weiteren Sinne umfasst heute das **Unionsrecht im engeren Sinne** und das EAG-Recht. Vor dem Vertrag von Lissabon trat neben das Unionsrecht im engeren Sinne das Gemeinschaftsrecht. Diese Unterscheidung ist nun hinfällig, da die beiden zum Unionsrecht zusammengefasst wurden. Bis der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) im Juli 2002 auslief, gehörte außerdem das EGKS-Recht zum Unionsrecht im weiteren Sinne. Wird im Folgenden der Begriff Unionsrecht verwendet, ist damit das Unionsrecht im engeren Sinne gemeint.

4. Rechtsquellen des Unionsrechts

Das Unionsrecht kann in **Primärrecht** und **Sekundärrecht** (bzw. abgeleitetes Unionsrecht) untergliedert werden, wobei das primäre Unionsrecht in der Normenhierarchie der Union die oberste Stufe einnimmt und damit Vorrang gegenüber dem sekundären Unionsrecht genießt.

4.1. Das Primärrecht

Zum **Primärrecht** der Europäischen Union zählen die Gründungsverträge einschließlich Änderungsverträgen, Beitrittsverträgen und Protokollen zu diesen Verträgen, sowie die EU-Grundrechtecharta (vgl. Art. 6 Abs. 1 EUV) und allgemeine Rechtsgrundsätze.

4.1.1. Die Verträge

Das primäre Unionsrecht fußt hauptsächlich auf den Verträgen über die Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom bzw. **EAGV**) und zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (**EWGV**), die 1957 in Rom geschlossen wurden, sowie auf dem Vertrag von Maastricht über die Europäische Union (**EUV**; 1992/1993). Der Gründungsvertrag der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) von 1951 ist im Jahre 2002 durch Zeitablauf außer Kraft getreten. Die Verträge wurden im Lauf der Jahre vielfach verändert und ergänzt. Die wichtigsten Vertragsänderungen geschahen durch die **Einheitliche Europäische Akte** (EEA; 1986/1987), den **Vertrag von Maastricht** (1992/1992), den **Vertrag von Amsterdam** (1997/1998), den **Vertrag von Nizza** (2001/2002) und zuletzt durch den **Vertrag von Lissabon** (2007/2009). Das Verfahren zur Änderung der Verträge ist heute in Art. 48 EUV geregelt. *Ein Änderungsvertrag wird zwischen allen Mitgliedstaaten...*

Weitere Modifizierungen erfolgten durch die Verträge über den **Beitritt neuer Mitgliedstaaten**, da diese Beitrittsverträge ebenfalls zwischen allen Alt- und Neumitgliedstaaten abgeschlossen werden (vgl. Art. 49 EUV) und damit auch die Gründungsverträge ändern können (und auch müssen). Dabei handelt es sich regelmäßig

um Anpassungen des Unionsrechts, die durch den Beitritt erforderlich werden, also z.B. die Änderungen bei der Zahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments oder die Stimmverteilung im Rat. Außerdem sind die **Protokolle** zu den Verträgen Bestandteil des primären Unionsrechts (Art. 51 EUV).

In der Praxis, d.h. für die tägliche Arbeit mit dem Unionsrecht stellen heute die konsolidierten Fassungen des **Vertrags über die Europäische Union (EUV)** und des **Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)** die wichtigsten Bestandteile des primären Unionsrechts dar. Als Hilfsmittel für das Erste Staatsexamen ist die Textausgabe aus dem NOMOS-Verlag (Europarecht, derzeit 21. Aufl., 2011) zugelassen.

4.1.2. Die EU-Grundrechtecharta

Die **EU-Grundrechtecharta** wurde im Dezember 2000 auf dem EU-Gipfel von Nizza von den Präsidenten des Rates der EU sowie des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission „begrüßt“. Sie geht zurück auf einen Beschluss des Europäischen Rates von Köln im Juni 1999 und Tampere, Oktober 1999, zur Erarbeitung einer Charta der Grundrechte einen **Konvent** unter Leitung des ehem. Bundespräsidenten und Bundesverfassungsgerichtspräsidenten *Roman Herzog* einzuberufen. Der Konvent hatte den Auftrag, den bestehenden Grundrechtsschutz in der Europäischen Union (dazu § 10) zu konsolidieren, d.h. die ohnehin existierenden Grundrechte „sichtbarer“ zu machen, ohne neue Grundrechte hinzuzufügen. Die Grundlage der Charta bilden die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) samt Zusatzprotokollen, die Europäische Sozialcharta (1961), die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte (1989) und die vormaligen EG-Vorschriften über Unionsbürgerschaft, Grundfreiheiten und Sozialrecht. Im Jahr 2007 wurde der Text in Zusammenhang mit dem Vertrag von Lissabon leicht modifiziert. In dieser Form ist die Grundrechtecharta nun seit 1.12.2009 gemäß Art. 6 Abs. 1 EUV unmittelbar geltender Teil des primären Unionsrechts.

4.1.3. Allgemeine Rechtsgrundsätze

Allgemeine Rechtsgrundsätze dienen der Ergänzung der Verträge durch ungeschriebene Regeln in Bereichen, in denen die Verträge Lücken aufweisen. Die Existenz solcher Rechtsgrundsätze findet in Art. 6 Abs. 3 EUV und Art. 340 UAbs. 2 AEUV einen vertraglichen Ansatz, ihre Entwicklung bleibt jedoch den EU-Institutionen und insbesondere dem EuGH überlassen. Es handelt sich allgemein um Grundsätze zum Schutz des Einzelnen gegenüber der Unionsgewalt und die außervertragliche Haftung der Union. Vor dem Vertrag von Lissabon spielten allgemeine Rechtsgrundsätze vor allem bei der Entwicklung eines unionalen Grundrechtsschutzes eine große Rolle, da die Verträge keinen geschriebenen Grundrechtskatalog enthielten. Auf die hierbei entwickelten Grundsätze verweist nach wie vor Art. 6 Abs. 3 EUV.

Weitere wichtige allgemeine Rechtsgrundsätze stellen das allgemeine Willkürverbot, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der Grundsatz des rechtlichen Gehörs sowie die Prinzipien des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit dar.

4.2. Das Sekundärrecht

Zum **Sekundärrecht** der Europäischen Union gehören alle von den Organen der EU in Ausübung der der EU übertragenen Rechtssetzungsbefugnis nach Maßgabe der im Vertrag niedergelegten Verfahren erzeugten Rechtsvorschriften. Es handelt sich also um „abgeleitetes Recht“. Die möglichen Handlungsformen werden in Art. 288 Abs. 1 AEUV aufgezählt. Der Vertrag von Lissabon trifft dabei eine Unterscheidung zwischen Gesetzgebungsakten und anderen Rechtsakten (Art. 289 Abs. 3 AEUV). Art. 290 und 291 AEUV erlauben zudem unter bestimmten Voraussetzungen die Übertragung von Rechtssetzungsbefugnissen (delegierte Rechtssetzung; Durchführungsrechtssetzung) auf die Kommission bzw. den Rat. Diese nachrangige Rechtssetzung kann man, da sie ihre Grundlage im Sekundärrecht findet, auch als **Tertiärrecht** bezeichnen.

4.2.1. Rechtsakte nach Art. 288 AEUV

Gemäß Art. 288 AEUV können die Organe der EU Rechtsakte in Form von Verordnungen, Richtlinien, Beschlüssen sowie Empfehlungen und Stellungnahmen erlassen.

Verordnungen haben gemäß Art. 288 Abs. 2 AEUV allgemeine Geltung, sind in allen ihren Teilen verbindlich und gelten unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Sie sind bezüglich ihrer Rechtswirkungen mit innerstaatlichen Gesetzen und Rechtsverordnungen zu vergleichen. **Richtlinien** sind gemäß Art. 288 Abs. 3 AEUV hinsichtlich ihres Ziels für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet werden, verbindlich. Die Wahl der Form und der Mittel (der Umsetzung) bleibt jedoch den innerstaatlichen Stellen überlassen. Es handelt sich also um ein zweistufiges Rechtssetzungsverfahren: Zuerst wird die Richtlinie erlassen, dann folgt auf zweiter Stufe ein mitgliedstaatlicher Umsetzungsakt. Für die Erfüllung der Umsetzungspflicht legen die Richtlinien regelmäßig eine bestimmte Frist fest. Im nationalen Recht gibt es keine den Richtlinien entsprechenden Rechtsakte (die alten „Rahmengesetze“ des Bundes waren nur ähnlich, wiesen aber auch deutliche Unterschiede auf).

Beschlüsse treffen gemäß Art. 288 Abs. 4 AEUV verbindliche Regelungen im Einzelfall oder mit allgemeiner Geltung. Vor dem Vertrag von Lissabon wurden diese Rechtsakte Entscheidungen genannt, konnten dann aber nur für Einzelfälle gelten. Beschlüsse stellen das europarechtliche Äquivalent zum Verwaltungsakt dar.

Empfehlungen und Stellungnahmen sind gemäß Art. 288 Abs. 5 AEUV nicht rechtlich verbindlich. Sie haben eher politische Auswirkungen bzw. stellen Orientierungshilfen dar.

4.2.2. Rechtsakte in den Bereichen der GASP und PJZS

Durch den Vertrag von Maastricht wurden für die Bereiche der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) verbindliche Handlungsformen eingeführt. Diese Handlungsformen wurden in den Verträgen speziell geregelt und konkretisiert. In ihren Wirkungen unterschieden sie sich vom „Gemeinschaftsrecht“ erheblich. Seit dem

Vertrag von Lissabon ist die GASP in Art. 21-46 EUV geregelt. Die wichtigsten Handlungsformen der GASP sind **allgemeine Leitlinien und Beschlüsse in Form von Gemeinsamen Standpunkten und Gemeinsamen Aktionen** (vgl. Art. 25 EUV). Das für die Beschlüsse geltende Verfahren ist in Art. 31 EUV geregelt. Allgemein wird davon ausgegangen, dass diese Handlungsformen zwar für die Mitgliedstaaten verbindlich sind, aber weder eine sog. unmittelbare Wirkung haben noch dem Recht der Mitgliedstaaten vorgehen (beides trifft aber für das primäre und sekundäre Unionsrecht im Übrigen zu).

Der Sonderstatus der PJZS wurde durch den Vertrag von Lissabon aufgehoben. In Art. 3 Abs. 2 EUV ist die Errichtung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts als Ziel der Union formuliert. Gemäß Art. 67 Abs. 3 bzw. 4 AEUV erstreckt sich dieser auf die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen (Art. 81 AEUV) und die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Art. 82-86 AEUV). Die in diesen Bereichen geregelten Maßnahmen können in Form von Rechtsakten nach Art. 288 AEUV erlassen werden. Grundsätzlich gilt das ordentliche Gesetzgebungsverfahren.

4.2.3. Völkerrechtliche Verträge

Die völkerrechtlichen Rechte und Pflichten, die die EU erworben bzw. übernommen hat, sind „integraler Bestandteil“ des Unionsrechts. Dies hat der EuGH bereits 1974 in der Rechtssache „Haegemann“ festgestellt. Auch im Völkerrecht muss zwischen Völkergewohnheitsrecht, allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Völkerrechts und den völkerrechtlichen Verträgen unterschieden werden. Letztere stellen die wichtigste Rechtsquelle des Völkerrechts dar. Regelungen zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge finden sich in Art. 37 EUV und Art. 218 AEUV. Völkerrechtliche Verträge der Union sind gem. Art. 216 Abs. 2 EUV für die Organe der Union und für die Mitgliedstaaten verbindlich.

4.2.4. Sonstige Rechtsakte

Falls die Art des zu erlassenden Rechtsakts vertraglich nicht bestimmt ist, entscheiden die Organe darüber von Fall zu Fall (Art. 296 Abs. 1 AEUV). Dabei sind die geltenden Verfahren und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit einzuhalten.

Zu den sonstigen Rechtsakten zählen insbesondere Organisationsakte, wie z.B. der Beschluss des Europäischen Rates zur Zusammensetzung des Parlaments, Art. 14 Abs. 2 UAbs. 2 EUV.

Vertiefungshinweise

Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 7. Aufl. 2010, Rn. 1 – 2; *Herdegen*, Europarecht, 13. Aufl. 2011, § 1; *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, 4. Aufl. 2009, S. XLV-LI; *Schroeder*, Grundkurs Europarecht, 2009, S. 1-4; *Schweitzer/Hummer/Obwexer*, Europarecht, 2007, S. 39-114; *Streinz*, Europarecht, 8. Aufl. 2008, Rn. 1 – 8.

§ 2 Historische Entwicklung der Europäischen Integration

1. Der Integrationsgedanke

Der **Gedanke der Europäischen Integration** ist weitaus älter als die eigentliche Integrationsgeschichte der Europäischen Union. Die Vorstellung, Europas Völker zu einem größeren Ganzen zusammenzuführen und ihre oftmals unfriedliche Teilung zu überwinden lässt sich historisch weit zurückverfolgen, etwa zu Immanuel Kants Schrift „Zum ewigen Frieden“ (1795). Innerhalb der Europäischen Union bzw. ihrer Vorläufer (EGKS, EG und [nach wie vor] EAG, s. oben) wird dieser Gedanke durch die Kooperation und Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten sowie durch die gemeinsame Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben unter Überwindung einzelstaatlicher Strukturen durch einen eigens hierfür geschaffenen Verband verfolgt. Die Ziele der Integration sind überaus vielfältig (vgl. Präambel, Art. 1 Abs. 2, Art. 2 und Art. 3 EUV). Im Mittelpunkt steht die Friedenssicherung, die funktional zunächst vorrangig durch wirtschaftliche Integrationsschritte, d.h. die Freiheit von Handel und Personenverkehr mit dem Ziel der Wohlstandsmehrung erreicht werden soll. Gleichzeitig dient die Europäische Integration dazu, in einer zunehmend multipolaren Welt den europäischen Einfluss auf das Weltgeschehen zu sichern, indem Europa eine gemeinsame Stimme verliehen wird, die besser zu hören ist als die Kakophonie von (derzeit) 27 Mitgliedstaaten.

2. Die offene Finalität des Integrationsprozesses

Der Prozess der Europäischen Integration ist ergebnisoffen, d.h. die Frage nach der **Finalität** ist bislang unbeantwortet. Die Europäischen Verträge sprechen von einer „immer engeren Union der Völker Europas“, womit aber nicht notwendig ein europäischer Bundesstaat gemeint sein muss. In vielerlei Hinsicht ähnelt die Europäische Union auch heute schon einem Bundesstaat, hat die Schwelle zu diesem aber noch nicht überschritten. Das **Bundesverfassungsgericht** interpretiert die Europäische Union als einen **Staatenverbund** (zwischen Staatenbund und Bundesstaat) und sieht damit – auf der Grundlage des geltenden Grundgesetzes (GG) – die verfassungsrechtliche Grenze der strukturellen Integration als erreicht an. Vor der Errichtung eines europäischen Bundesstaates bzw. der Übertragung der sog. **Kompetenz-Kompetenz** auf die Europäische Union (insb. z.B. durch die Einführung von Vertragsänderungsverfahren, die nicht mehr – anders als Art. 48 EUV – die Zustimmung aller Mitgliedstaaten erfordern) sei – so das BVerfG in seiner Entscheidung über das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon vom 30.06.2009 – zwingend eine Volksabstimmung in Deutschland durchzuführen (nach Art. 146 GG).

3. Der Inhalt des Integrationsprogramms

Zum **Inhalt des Integrationsprogramms** gehören insbesondere der Abbau von Handelsschranken (Binnenmarkt), von Freizügigkeitsschranken (Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts), eine (Wirtschafts-)Politische Union, deren richtiger Zuschnitt derzeit einmal mehr heftig umstritten ist, eine Gemeinsame Außen-, Si-

cherheits- und Verteidigungspolitik (GASP/GSVP) sowie die gemeinsame Währung Euro (vgl. Art. 3 EUV, Art. 2-6 AEUV).

4. Der Europäische Integrationsprozess im 20. Jh.

Der Zweite Weltkrieg (1939 – 1945) sowie der Holocaust brachten die Erkenntnis der Notwendigkeit einer Neuordnung Europas auf der Grundlage friedlicher Gleichberechtigung mit sich, die sich von der Bewältigung des Ersten Weltkriegs (insb. wirtschaftlich erdrosselnde Reparationspflichten) signifikant unterscheiden sollte. Zu den politischen Zielen der Nachkriegszeit auf Seiten der Westalliierten gehörten insbesondere die Einbindung Deutschlands und die Eindämmung der stalinistischen Sowjetunion sowie natürlich der Wiederaufbau des zerstörten Europas. Hierzu wurde eine Vielzahl von internationalen Organisationen mit globalem bzw. europäischem Gestaltungsanspruch gegründet (Vereinte Nationen, Weltbank, IWF, OEEC (heute OECD), Europarat).

4.1. Erste Initiativen

Für den europäischen Integrationsprozess im engeren Sinne wird zumeist die „**Züricher Rede**“ *Winston Churchills* (1946) als Initialzündung angesehen. In dieser forderte er die „Erneuerung der europäischen Völkerfamilie“ und die „Errichtung einer Art Vereinigte Staaten von Europa“. Grundlage für diese Entwicklung müsse allerdings zunächst die Annäherung Frankreichs und Deutschlands sein, und sie müsse – in Abkehr von einem Sieger/Verlierer-Denken – auf der Gleichberechtigung der Nationen beruhen.

In den Jahren 1946 bis 1948 kam es zu verschiedenen privaten Initiativen für eine Einigung Europas (Europa-Union, Europäische Parlamentarierunion, Europäische Föderalisten etc.), 1948 dann zur Gründung der Organisation für Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC, heute OECD).

4.2. Gründung des Europarats

Am **5. Mai 1949** (früher Europatag) wurde die Gründungsakte des Europarats feierlich unterzeichnet, dem Deutschland 1950/1951 beitrug. Der **Europarat** ist eine eigenständige internationale Organisation mit Sitz in Straßburg und derzeit 47 Mitgliedstaaten (gesamteuropäisch). Zu den Aufgaben des Europarats gehört die Ausarbeitung von völkerrechtlichen Verträgen auf zahlreichen Gebieten. Das wichtigste Handlungsfeld bildet jedoch unzweifelhaft der Menschenrechtsschutz durch die vom Europarat ausgearbeitete Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (**EMRK**), über deren Einhaltung der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (**EGMR**) in Straßburg wacht.

4.3. Entstehung der Europäischen Gemeinschaften

Die Entstehung der Europäischen Gemeinschaften, aus denen die heutige Europäische Union hervorgegangen ist, geht auf die **Schuman-Erklärung** (Schuman-Plan) vom 9. Mai 1950 (daher nunmehr **Europatag**) zurück. Der Plan des französischen

Außenministers *Robert Schuman* (und seines Mitarbeiters *Jean Monnet*) beinhaltete die Zusammenlegung der deutschen und französischen Kohle- und Stahlindustrie (als wichtigste Kriegsindustrien) und die Gründung einer gemeinsamen obersten Autorität innerhalb einer Organisation, offen für die Mitwirkung anderer europäischer Staaten. Dabei sollte es sich ausdrücklich um eine erste Etappe auf dem Weg zu einer „Europäischen Föderation“ handeln. Auf der Grundlage dieses Plans wurde dann zwischen den sechs Gründungsmitgliedern (D, F, I, B, NL, Lux) am 18.04.1951 der **Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl** (EGKSV, „Montanunion“) unterzeichnet, der am 23.07.1952 in Kraft trat und wegen der zeitlichen Befristung auf 50 Jahre am 23.07.2002 ausgelaufen ist.

Der Plan zur Gründung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) scheiterte hingegen 1954 in der französischen Nationalversammlung, womit auch die Überlegungen zur Gründung einer Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) hinfällig wurden. Auf der Außenministerkonferenz von Messina wurde am 1. Juni 1955 ein Studienausschuss zur Prüfung der Möglichkeit einer weiteren *wirtschaftlichen* Integration inkl. der sich neu entwickelnden Atomenergie eingesetzt. Auf der Grundlage dieser Arbeiten wurden am 25.03.1957 in Rom die sog. „Römischen Verträge“, d.h. der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWGV)¹ sowie der Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EAGV) durch die sechs Gründungsmitglieder unterzeichnet. Beide Verträge traten am 1.01.1958 in Kraft.

Der EWGV (ab 1993 EGV) sah die Errichtung einer Zollunion, die Verwirklichung eines Gemeinsamen Marktes durch wirtschaftliche Grundfreiheiten, eine gemeinsame Wettbewerbspolitik und eine gemeinsame Agrarpolitik vor. Der EAGV regelte die friedliche Nutzung der Kernenergie durch die Mitgliedstaaten. EGKSV, EWGV (EGV) und EAGV waren rechtlich selbständige Verträge, EGKS, EWG und EAG eigenständige „Gemeinschaften“. Die durch die drei eigenständigen Verträge geschaffenen verschiedenen Organe wurden durch das FusAbk (1957) und den FusVert (1965) miteinander verschmolzen, die Gemeinschaften behielten aber ihre Eigenständigkeit.

4.4. Fortentwicklung der EWG (1958 – 1992)

In den 1960er Jahren kam es aus vielerlei Gründen zu einer Krise des Integrationsprozesses. Nach der Überwindung der Krise ergriffen die Mitgliedstaaten in den 1970er Jahren neue Integrationsinitiativen und ermöglichten erste Erweiterungen (1973 UK, IRL und Dänemark; 1981 Griechenland). Am 17.02.1986 wurde dann mit der **Einheitlichen Europäischen Akte (EEA)** die **erste Änderung der Gemeinschaftsverträge** beschlossen. Das In-Kraft-Treten verzögerte sich dabei wegen eines in Irland notwendigen Referendums bis zum 1.07.1987. In der EEA wurde insbesondere das sog. „Binnenmarktkonzept“ mit dem Ziel der Errichtung des Binnenmarkts bis zum 31.12.1992 übernommen. Einen weiteren Kernpunkt bildete die Reform der Entscheidungsverfahren der Gemeinschaften. Der EWG wurden sodann durch die EEA neue Kompetenzen übertragen (Forschung und Technologie, Um-

¹ Durch den Vertrag von Maastricht wurde der EWG-Vertrag in Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) umbenannt.

weltschutz) und es wurden erste Ansätze für eine gemeinsame Wirtschafts- und Sozialpolitik der Mitgliedstaaten erarbeitet.

4.5. Entstehung der Europäischen Union 1992/1993

In eine neue Phase trat der Integrationsprozess dann mit dem **Vertrag von Maastricht über die Europäische Union (EUV)**, der am 7.02.1992 unterzeichnet wurde und nach dem notwendig gewordenen Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12.10.1993 (BVerfGE 89, 155) am 1.11.1993 in Kraft trat. Durch den EUV „gründeten“ die mittlerweile 12 Mitgliedstaaten untereinander eine „Europäische Union“ (EU), ohne deren Rechtsnatur jedoch eindeutig festzulegen. Zunächst bildete die EU das **„Dach“ über den drei Säulen** der Integration, den Europäischen Gemeinschaften (Erste Säule), der durch den EUV begründeten Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP; Zweite Säule) sowie der ebenfalls neu eingeführten Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (ZBJI; Dritte Säule). Dieser **„Drei-Säulen-Tempel“** ruhte auf den gemeinsamen Vorschriften des EUV, insbesondere über Beitritte und Vertragsänderungen. Gleichzeitig wurden durch den Vertrag von Maastricht auch die Gemeinschaftsverträge umfassend geändert (Art. 8-10 EUV a.F.).

Das inhaltliche Kernstück des Vertrags von Maastricht bildete die in den EGV eingefügte Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) mit dem Ziel der Einführung einer gemeinsamen Währung, die auf entsprechende Initiativen aus den 1970er- (Werner-Plan) und 1980er-Jahren (Delors-Report) zurückging. Zudem übernahm der EUV die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ), die sich außerhalb der Gemeinschaften entwickelt hatte als GASP und fügte die ZBJI (zwischenzeitlich: PJZS) hinzu. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft wurde in Europäische Gemeinschaft (EG) umbenannt, um auszudrücken, dass die Europäische Union nicht allein wirtschaftliche Politiken verfolgt und erhielt zugleich weitere neue Kompetenzen. In institutioneller Hinsicht sticht die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens (Art. 251 EGV a.F.) hervor, durch die dem Europäischen Parlament in einigen Bereichen ein gleichberechtigtes Mitentscheidungsrecht in der Rechtssetzung eingeräumt wurde (nach dem AEUV nunmehr „ordentliches Gesetzgebungsverfahren“, Art. 289 Abs. 1, 3, Art. 294 AEUV). Zudem wurde das Rechtsinstitut der „Unionsbürgerschaft“ eingeführt, das auf der Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten der EU aufbaut und diese durch bestimmte Rechte (insb. Freizügigkeit im Unionsgebiet, Wahlrecht zum Europäischen Parlament und auf kommunaler Ebene am Wohnort) ergänzt (siehe jetzt Art. 18-25 AEUV).

4.6. Fortentwicklung der EU (1993 – 2010)

4.6.1. Vertrag von Amsterdam; Verwirklichung der WWU; Grundrechtecharta

In der Zeit zwischen dem Vertrag von Maastricht und heute entwickelte sich die Europäische Union mit einer bis dahin nicht gekannten Dynamik weiter, sowohl was ihre Erweiterung, als auch was ihre Vertiefung angeht. Zunächst kamen 1995 drei weitere Mitgliedstaaten (FIN, A, SWE) hinzu (somit 15 Mitglieder). Gleichzeitig wurde nach dem Fall des Eisernen Vorhangs 1989/1990 offenkundig, dass die mittelosteuropäischen Staaten (MOE-Staaten) schnellstmöglich die Mitgliedschaft in der EU anstreb-

ten, was aber zuvor sowohl eine politische als auch insbesondere wirtschaftliche Transformation auf Seiten der Beitrittskandidaten erforderte. Zugleich machte die ab Mitte der 1990er-Jahre zu erwartende Erweiterung auf bis zu 30 Mitglieder eine durchgreifende Reform der Institutionen der Europäischen Union erforderlich, die in ihrem Kern immer noch auf die anfängliche Zahl von sechs Mitgliedern zugeschnitten waren und bereits mit 15 Mitgliedstaaten teilweise zum Entscheidungshindernis wurden. Nicht zuletzt bedurfte die nicht unerhebliche Ausweitung der Handlungsfelder der EU gegenüber der EWG eines Ausbaus der demokratischen Legitimation der Union und ihrer Politiken, insbesondere durch eine Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments.

Vor diesem Hintergrund wurde am 2.10.1997 der Vertrag von Amsterdam zur Änderung der Verträge unterzeichnet und trat am 1.05.1999 in Kraft. Durch den **Amsterdamer Vertrag** wurde das Mitentscheidungsverfahren ausgeweitet und die Möglichkeit einer „engeren Zusammenarbeit“ einzelner Mitgliedstaaten eingeführt, die aber erst nach mehrfacher Reform im Jahr 2010 erstmalig genutzt werden soll. Im Bereich der GASP wurde ein „Hoher Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ eingeführt, um der Union eine Stimme auf dem internationalen Parkett zu verschaffen. Teile der ZBJI (Zivilrechtskooperation; Visa, Asyl und Einwanderung) wurden in den EGV überführt („vergemeinschaftet“) und die ZBJI wurde in „Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS)“ umbenannt. Zudem wurden die Verträge insgesamt neu durchnummeriert, um die zahlreichen Vorschriftennummern mit Buchstabenergänzung (z.B. Art. 130y EGV) zu beseitigen.

Am 1.01.1999 wurde dann in zunächst elf Mitgliedstaaten **der Euro als gemeinsame Währung** – zunächst nur als Buchgeld – eingeführt. Die Bargeldeinführung folgte am 1.01.2002. Im Dezember 2000 wurde zudem die vom Grundrechtskonvent ausgearbeitete „**Charta der Grundrechte**“ feierlich „begrüßt“, jedoch nicht rechtsverbindlich gemacht (dies geschah erst am 1.12.2009 mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon).

4.6.2. Vertrag von Nizza; Verfassungskonvent; Verfassungsvertrag

Auch durch den Vertrag von Amsterdam waren die Institutionen der EU noch nicht derart reformiert worden, dass die EU auf die sich nunmehr abzeichnenden Erweiterungen vorbereitet sein würde. Ein neuer Reformversuch mit dem Ziel der Herstellung der Erweiterungsfähigkeit wurde daher mit dem **Vertrag von Nizza**, unterzeichnet am 26.02.2001, in Kraft getreten am 1.02.2003 unternommen. Hierbei wurde das institutionelle Gefüge der Union zwar geändert, zugleich aber die Notwendigkeit weiterer Reformen mit der „Erklärung zur Zukunft Europas“ anerkannt. Im Dezember 2001 folgte die „Erklärung von Laeken“, durch die ein „**Konvent zur Zukunft Europas**“ einberufen wurde, der aus Abgeordneten der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments, Vertretern der Kommission und der Regierungen der Mitgliedstaaten bestand und Vorschläge zur Reform der Verträge machen sollte. Zum Vorsitzenden dieses Konvents wurde der ehemalige französische Staatspräsident *Valéry Giscard d'Estaing* berufen. Inhaltlich sollten dabei eine bessere Zuständigkeitsabgrenzung, eine Vereinfachung der Rechtsinstrumente, der Rechtsstatus der Grundrechtecharta sowie die Rolle der nationalen Parlamente verhandelt werden.

Die Beratungen des Konvents dauerten von März 2002 bis Juli 2003 und der Konvent legte als Ergebnis einen **Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa** vor, auf dessen Grundlage die Mitgliedstaaten eine Regierungskonferenz abhielten, die am 29.10.2004 zur Unterzeichnung des Vertrags über eine Verfassung für Europa führte. Dieser Verfassungsvertrag scheiterte jedoch im Juni 2005 an zwei – zwar nicht erforderlichen, aber dennoch abgehaltenen – ablehnenden Referenden in Frankreich und den Niederlanden.

4.6.3. Vertrag von Lissabon (2007/2009)

Nach einer vom Europäischen Rat ausgerufenen „Phase der Reflexion“ wurde im Juni 2007 erneut eine Regierungskonferenz (RGK) einberufen, mit dem Ziel eines „klassischen“ Änderungsvertrages unter Aufgabe des Verfassungskonzepts bei gleichzeitiger Beibehaltung eines Maximums an Inhalten des Verfassungsvertrags. Hierzu nahm der Europäische Rat ein präzises „Mandat“ für die RGK an, auf dessen Basis diese in knapper Zeit von Juli bis Oktober 2007 den **Vertrag von Lissabon** (VvL) ausarbeitete, der am 13.12.2007 in Lissabon unterzeichnet wurde. Am 12.06.2008 kam es erneut, diesmal in Irland, dem einzigen Land mit obligatorischem Referendum, zu einer Ablehnung des Vertrages. Nach politischen Zugeständnissen an Irland wurde am 2.10.2009 erneut ein Referendum abgehalten, das erfolgreich war. Nachdem auch der tschechische Staatspräsident *Václav Klaus* seinen Widerstand gegen die vom tschechischen Parlament beschlossene und vom Verfassungsgericht genehmigte Ratifikation aufgegeben und am 13.11.2009 die tschechische Ratifikationsurkunde hinterlegt hatte, trat der Vertrag von Lissabon am 1.12.2009 in Kraft und markiert damit nunmehr den geltenden Stand des europäischen Primärrechts (zum Begriff siehe oben).

Mit dem VvL wurde das Mandat des Europäischen Rates vom Juni 2007 durch eine Gruppe von Rechtsexperten in den Verhandlungen umgesetzt. Der VvL behält die Trennung zwischen dem EUV und dem EGV bei und benennt letzteren in „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ um. Die Europäische Union (EU) löst die EG ab und tritt deren Rechtsnachfolge an. Die EG wird aufgelöst. Durch Art. 6 Abs. 1 EUV wird die Grundrechtecharta für verbindlich und mit den Verträgen gleichrangig erklärt. Anders als im Verfassungsvertrag beabsichtigt behalten die Rechtsakte des Sekundärrechts ihre Bezeichnungen – mit Ausnahme der Umbenennung der Entscheidung in Beschluss – bei. Die Organe der Europäischen Union werden durch den VvL umfassend reformiert.

Vertiefungshinweise

Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 7. Aufl. 2010, S. 1-16; *Herdegen*, Europarecht, 13. Aufl. 2011, § 4; *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, 4. Aufl. 2009, §§ 1 und 2; *Schroeder*, Grundkurs Europarecht, 2009, S. 5-15; *Streinz*, Europarecht, 8. Aufl. 2008, Rn. 9 – 64c; *Streinz/Ohler/Herrmann*, Der Vertrag von Lissabon, 3. Aufl. 2010.

§ 3 Rechtliche Grundlagen der Europäischen Union

1. Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union

Die Frage nach der Rechtspersönlichkeit einer internationalen Organisation spielt grundsätzlich sowohl auf völkerrechtlicher Ebene, also im Verhältnis zu anderen Staaten und internationalen Organisationen, als auch im innerstaatlichen Bereich als Rechts- und Geschäftsfähigkeit, eine Rolle. Im Falle der EU geht es darum, ob diese selbst rechtsfähig ist, d.h. Träger von Rechten und Adressat von Pflichten sein kann.

Während der EG von den Mitgliedstaaten ausdrücklich Völkerrechtsfähigkeit zugewiesen worden war (Art. 281 EGV a.F., Umkehrschluss aus Art. 282 EGV a.F.), war die Völkerrechtsfähigkeit der EU bis zum Vertrag von Lissabon umstritten, wenngleich die EU in der Praxis in den letzten Jahren zunehmend völkerrechtliche Verträge im eigenen Namen abgeschlossen hatte (auf der Grundlage der Art. 24 und 38 EUV a.F.).

Gemäß Art. 1 Abs. 3 EUV, Art. 1 Abs. 2 AEUV ersetzt nun die EU die EG als Rechtsnachfolgerin. Die völkerrechtliche **Rechtspersönlichkeit der EU** ist ausdrücklich in Art. 47 EUV geregelt. Somit kann die EU selbständig gegenüber anderen Staaten handeln, Rechte geltend machen und Verpflichtungen eingehen, soweit diese Staaten die Rechtsnachfolge und die Rechtspersönlichkeit anerkennen, was aber in der Praxis keine Schwierigkeiten begründet. Die EU hat die Rechtsnachfolge weltweit durch entsprechende diplomatische Noten bekannt gemacht. Die **Rechts- und Geschäftsfähigkeit** der EU in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten wird in Art. 335 AEUV angeordnet.

2. Mitgliedschaft in der Europäischen Union

Die Gründungsmitglieder der Gemeinschaften waren Deutschland, Frankreich, Italien, Belgien, die Niederlande und Luxemburg. Man sprach deshalb auch vom „**Europa der Sechs**“. Im Laufe der Jahrzehnte stieg die Zahl der Mitgliedstaaten stetig an. Die erste der bisher fünf Erweiterungen fand im Jahre 1973 statt, als das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland, Irland und Dänemark beitraten. Darauf folgte der Beitritt von Griechenland (1981), Spanien und Portugal (1986). Schweden, Finnland und Österreich traten 1995 bei. Die bislang größte Erweiterung erfolgte am 1.05.2004 im Rahmen der sog. „Osterweiterung“ mit dem Beitritt der Länder Polen, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Ungarn, Estland, Lettland, Litauen, Zypern sowie Malta. Zuletzt traten im Januar 2007 Rumänien und Bulgarien der Europäischen Union bei.

Eine Regelung über den Beitritt zur Europäischen Union findet sich in **Art. 49 EUV**. Jedoch ist das Beitrittsverfahren hier nicht vollumfänglich geregelt, sondern größtenteils politisch geprägt. Ein Anspruch auf Beitritt besteht nicht. Derzeit verhandelt die Europäische Union mit Kroatien, Mazedonien und der Türkei sowie seit 2010 mit Island und Montenegro über einen Beitritt. Weitere beitriftswillige Kandidaten sind die

ehemaligen jugoslawischen Teilgebiete (Serbien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo) sowie Albanien.

2.1. Beitrittsvoraussetzungen

Die Voraussetzungen über den Beitritt zur Union ergeben sich aus Art. 49 Abs. 1 EUV in Verbindung mit den sog. **Kopenhagener Kriterien**. Diese wurden im Juni 1993 auf der Gipfelkonferenz des Europäischen Rats von Kopenhagen formuliert. Es handelt sich um konkrete politische, ökonomische und rechtliche Voraussetzungen für einen Beitritt zur EU.

Ein Beitritt setzt demnach im Einzelnen voraus:

- Europäischer Staat

Das Land, das den Beitritt begehrt, muss gemäß Art. 49 EUV ein „europäischer Staat“ sein. Hierbei handelt es sich um ein geographisches Kriterium, welches allerdings nicht völlig frei ist von Wertungen. So wurde der Türkei 1963 im Assoziierungsabkommen eine Beitrittsperspektive eröffnet, obwohl nur ein kleiner Teil des Staatsgebiets in Europa liegt. Ein Antrag Marokkos aus dem Jahre 1987 wurde auf dieser Grundlage hingegen nicht behandelt.

- Politisches Kriterium

Gemäß Art. 49 EUV setzt ein Beitritt die Achtung der Werte des Art. 2 EUV und das Einsetzen für ihre Förderung voraus. Zu diesen Werten gehören die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Gleichheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte. Nach den Kopenhagener Kriterien wird eine „institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten“ verlangt.

- Wirtschaftliche Kriterien

In wirtschaftlicher Hinsicht setzt ein Beitritt gemäß den Kopenhagener Kriterien eine „funktionsfähige Marktwirtschaft und die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten“ voraus. Diese Kriterien werden in der Praxis nicht zu streng gehandhabt. Gegebenenfalls wird den Beitrittsstaaten im Rahmen der „Heranführungsstrategie“ der Union geholfen, indem z.B. Finanzhilfen vereinbart werden, oder es werden Übergangsregelungen getroffen, die eine allmähliche Übernahme mitgliedstaatlicher Verpflichtungen ermöglichen.

- Aufnahmefähigkeit der EU

Auf Seiten der Europäischen Union selbst setzt die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten nach den Kopenhagener Kriterien auch die Aufnahmefähigkeit der EU voraus. Dieses Kriterium bezieht sich sowohl auf die institutionelle Struktur der Union als auch auf ihre sozioökonomische und kulturelle Fähigkeit zur Aufnahme von (insbesondere großen) Kandidatenstaaten. Bislang ist dieses Kriterium jeweils stillschweigend be-

jaht worden; es könnte im Zusammenhang mit dem geplanten Türkei-Beitritt jedoch neues Konfliktpotential bergen.

- Sonstige Verpflichtungen

Zu den sonstigen Verpflichtungen, die ein Beitrittsland eingehen muss, gehört die Übernahme der Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion.

Außerdem muss eine Übernahme des sog. „**aquis communautaire**“ erfolgen. Hierunter versteht man den feststehenden Rechtsbestand (Primär- und Sekundärrecht), auch „gemeinsamer Besitzstand“ der Union genannt. Dies dient der Gewährleistung einer unveränderten Identität der EU. Hinzukommen muss außerdem die Fähigkeit von Justiz und Verwaltung des Beitrittskandidaten zur Anwendung des „aquis communautaire“. Die Beitrittspraxis – insbesondere der jüngsten Zeit – hat gezeigt, dass die Erfüllung dieses Kriteriums für die meisten Staaten mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden ist.

2.2. Beitrittsverfahren

Der Ablauf des Beitrittsverfahrens ergibt sich aus Art. 49 EUV und wichtigen Verfahrensgrundsätzen, die auf einen Ratsbeschluss über das Beitrittsverfahren vom 9.06.1970 und die fortlaufende Beitrittspraxis zurückzuführen sind.

- Einleitungsphase

Das Verfahren beginnt mit einem **Antrag des Bewerbers an den Rat** (Art. 49 Abs. 1 EUV).

- Verhandlungsphase

Anschließend finden **Verhandlungen** über den Beitritt statt, über deren Eröffnung der Rat auf der Grundlage einer Stellungnahme der Kommission entscheidet. Die Verhandlungen führt ebenfalls formal der Rat, allerdings unter maßgeblicher Beteiligung der Kommission, wobei der Einfluss – wegen der schlussendlich erforderlichen Ratifikation des Beitrittsvertrages – der Mitgliedstaaten in der Praxis eine erhebliche Rolle spielt. Über das Ergebnis der Verhandlungen wird ein Abschlussprotokoll erstellt.

- Abschlussphase

Am Ende der Verhandlungen holt der Rat eine endgültige Stellungnahme der Kommission ein. Außerdem muss der Rat gemäß Art. 49 Abs. 1 EUV die **Zustimmung des Europäischen Parlaments** mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder abwarten. Die Entscheidung über den Beitritt erfolgt schließlich durch **einstimmigen Beschluss des Rates**.

Schlussendlich fehlt noch die Unterzeichnung und Ratifikation des völkerrechtlichen **Beitrittsvertrages** durch den Kandidaten sowie die Mitgliedstaaten der Union nach

ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Bestimmungen. Durch diesen Vertrag können zugleich Bestimmungen der Unionsverträge (EUV; AEUV) geändert werden, z.B. um notwendige Anpassungen an die erweiterte Mitgliederzahl der Union vorzunehmen.

2.3. Austritt und Ausschluss aus der Europäischen Union

Im Unterschied zum Beitritt zur Union war der **Austritt aus der Europäischen Union** bis zum Vertrag von Lissabon nicht im Unionsrecht geregelt. Das Bundesverfassungsgericht und wohl auch die überwiegende Auffassung im Schrifttum gingen jedoch davon aus, dass die Mitgliedstaaten ihre Mitgliedschaft jedenfalls durch einen völkerrechtlichen Vertrag als *actus contrarius* auch wieder beenden könnten, obwohl die Union auf unbestimmte Zeit geschlossen (Art. 53 EUV) und auf eine fortwährende Vertiefung (immer engere Union, Art. 1 Abs. 2 EUV) angelegt ist. Auch eine einseitige Kündigung nach völkerrechtlichen Grundsätzen (*clausula rebus sic stantibus*, Art. 62 WVRK) wurde teilweise für möglich erachtet.

Art. 50 EUV regelt nunmehr seit 1.12.2009 ausdrücklich die Möglichkeit eines **freiwilligen Austritts** aus der Europäischen Union. Dieser soll auf der Grundlage eines Abkommens zwischen dem austrittswilligen Staat und der Europäischen Union zustande kommen, das auch den Rahmen für die künftige Zusammenarbeit mit diesem Staat regeln soll (also nicht durch einen völkerrechtlichen Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten als *actus contrarius*). Der Rat beschließt über den Abschluss des Abkommens mit qualifizierter Mehrheit, so dass die Blockademöglichkeiten der Altmitglieder gering sind, zumal die Anwendbarkeit der Verträge auf den austretenden Mitgliedstaat auch ohne Vorliegen eines Abkommens zwei Jahre nach der Mitteilung seines Austrittswunschs an den Europäischen Rat endet (zu den Einzelheiten s. Art. 50 EUV).

Nicht geregelt ist hingegen der **Ausschluss eines Mitgliedstaats** aus der Europäischen Union **gegen seinen Willen**. Eine solche Maßnahme könnte damit allenfalls nach allgemeinen völkerrechtlichen Regeln möglich sein, z.B. nach Art. 60 bzw. 62 der WVRK. Gegen eine solche Möglichkeit sprechen allerdings die Spezialregelungen in den Verträgen für den Fall von Verstößen eines Mitgliedstaats gegen das Unionsrecht (Art. 7 EUV, Art. 258-260 AEUV, Art. 126 AEUV). Ein Ausschluss ist damit allenfalls in absoluten Ausnahmefällen (Errichtung einer totalitären Diktatur durch eine Revolution, einen Putsch o.Ä.) denkbar, aber wohl auch dann erst nach Durchlaufen der unionsrechtlich vorgesehenen, soeben genannten Verfahren.

Nicht vorgesehen und jedenfalls gegen den Willen des betroffenen Mitgliedstaats nicht möglich ist die **Beendigung der Mitgliedschaft in der Eurozone** zur Wiedereinführung einer nationalen Währung, wie es jüngst im Zusammenhang mit Griechenland diskutiert wurde. Inwieweit ein freiwilliger, einvernehmlicher Austritt möglich ist, ist im Einzelnen umstritten und rechtlich wie technisch jedenfalls mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden.

2.4. Sonstige Änderungen des „Unionsgebiets“

Abgesehen von Beitritt und Austritt kann sich das „Unionsgebiet“, d.h. der territoriale Geltungsbereich der Verträge (Art. 52 EUV, Art. 349, 355 AEUV) auch nach dem völkerrechtlichen Prinzip der dynamischen Vertragsgrenzen ändern, wenn sich das Staatsgebiet eines Mitgliedstaates erweitert oder verkleinert. So bedurfte z.B. die deutsche Wiedervereinigung am 3.10.1990 keiner unmittelbaren Änderung der Verträge, sondern die Verträge wurden auf das Beitrittsgebiet nach Art. 23 GG a.F. automatisch anwendbar. Dessen ungeachtet musste der Wiedervereinigung etwa bei den folgenden Reformen der Institutionen wegen der Erhöhung der Bevölkerungszahl der Bundesrepublik natürlich Rechnung getragen werden.

3. Verhältnis zwischen EU und Mitgliedstaaten

Die Grundlage der Europäischen Union bildet das Primärrecht. Dabei handelt es sich durchweg um völkerrechtliche Verträge der Mitgliedstaaten untereinander. Änderungen dieser primärrechtlichen Grundlage sind daher auch nur mit Zustimmung aller Mitgliedstaaten nach ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften möglich, d.h. sie können nicht allein durch die von den Verträgen eingesetzten Organe selbst bewirkt werden, wenngleich der Vertrag von Lissabon an einzelnen Stellen nicht mehr selbst die Ratifikation durch die Mitgliedstaaten voraussetzt. Das Bundesverfassungsgericht spricht vor diesem Hintergrund von den Mitgliedstaaten als den „Herren der Verträge“ (Maastricht-Urteil); den Mitgliedstaaten obliegt damit die maßgebliche Verantwortung für die Weiterentwicklung der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union. Die Union „achtet die **Gleichheit der Mitgliedstaaten** vor den Verträgen und ihre jeweilige **nationale Identität**“ (Art. 4 Abs. 2 EUV), d.h. das Unionsrecht darf letztlich in bestimmte letzte Vorbehaltsbereiche der nationalen Souveränität, die in Art. 4 Abs. 2 EUV näher umschrieben werden, nicht eindringen. Aus verfassungsrechtlicher Sicht hat das Bundesverfassungsgericht in der Lissabon-Entscheidung im Juni 2009 dem ähnelnd einen Katalog „**unintegrierbarer**“ **Kern-elemente bundesdeutscher Staatlichkeit** ausformuliert, die jedenfalls auf der Basis des Grundgesetzes einer maßgeblichen Übertragung auf die Ebene der Europäischen Union entzogen sind.

Gleichzeitig haben die Mitgliedstaaten auch auf die **Sekundärrechtssetzung** durch die Union entscheidende Einwirkungsmöglichkeiten. So besteht der Rat der Europäischen Union, der generell für die Rechtssetzung in der Europäischen Union – nunmehr überwiegend mit dem Europäischen Parlament gemeinsam – zuständig ist, aus Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten (Art. 16 Abs. 1, 2 EUV). Der Einfluss wird hier allerdings – anders als beim Primärrecht – nur noch von der Gesamtheit der Mitgliedstaaten ausgeübt. Eine Minderheit von Mitgliedstaaten kann bei der regelmäßigen Anwendung des Erfordernisses der qualifizierten Mehrheit bei Abstimmungen im Rat eine Beschlussfassung, die dann für alle Mitgliedstaaten verbindlich ist, nicht verhindern (vgl. Art. 16 Abs. 3, 4, 5 EUV).

Schlussendlich obliegt der **Vollzug des Unionsrechts** regelmäßig den mitgliedstaatlichen Behörden und Gerichten (Art. 291 Abs. 1 AEUV). Das Unionsrecht sieht jedoch nur in sehr eng begrenztem Umfang Sanktionsmöglichkeiten der EU gegenüber

den Mitgliedstaaten vor (vgl. Art. 260 AEUV, Art. 126 EGV, Art. 7 EUV). Es ist daher in besonderer Weise auf die Befolgungstreue durch die mitgliedstaatlichen Behörden und Gerichte angewiesen, was sich an vielen Stellen – auch in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (z.B. zum Grundsatz der Effektivität) – niederschlägt. So statuiert insbesondere der EUV eine Reihe wechselseitiger Pflichten der EU und der Mitgliedstaaten. Dazu gehören insbesondere der oben schon erwähnte Grundsatz der Achtung der Gleichheit und der nationalen Identität der Mitgliedstaaten (Art. 4 Abs. 2 EUV), der für den Bereich der Rechtssetzung der Union wichtige Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1, 2 EUV; d.h. keine Kompetenz-Kompetenz der EU), die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Abs. 3, 4 EUV) und der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten und Unionsorganen (Art. 4 Abs. 3 EUV). Der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit beinhaltet dabei sowohl Handlungspflichten der Mitgliedstaaten als auch Unterlassungspflichten. Im Einzelnen hat dies Konsequenzen für die Anforderungen an die Umsetzung von Richtlinien (Art. 288 Abs. 3 AEUV) und den Grundsatz der unionskonformen Auslegung und begründet Konsultationspflichten, die Pflicht zur Aufhebung nationalen unionsrechtswidrigen Rechts, die Pflicht zum Nicht-Erlass unionsrechtswidrigen nationalen Rechts sowie zur Sanktionierung von Verstößen gegen das Unionsrecht.

4. Vertragsänderungsverfahren

Seit dem Vertrag von Lissabon unterscheidet der EUV zwischen einem „ordentlichen“ und einem „vereinfachten“ **Vertragsänderungsverfahren** (Art. 48 EUV). Daneben existiert eine Reihe von Vorschriften im AEUV, die einer auf die jeweilige Vorschrift beschränkten erleichterten Änderungsmöglichkeit unterliegen.

4.1. „Ordentliches Änderungsverfahren“

Das Regelverfahren zur Änderung der Verträge ist das in den Abs. 2 bis 5 des Art. 48 EUV geregelte „ordentliche Änderungsverfahren“. Danach folgt auf einen Änderungsvorschlag, den ein Mitgliedstaat, das Europäische Parlament oder die Kommission dem Rat vorlegen können, die Einberufung eines Konvents, der die Änderungsvorschläge berät und dann einen Vorschlag für eine Regierungskonferenz macht (Abs. 3 UAbs. 2, Abs. 4 UAbs. 1). Soweit keine besonders umfangreichen Änderungen beabsichtigt sind, kann der Europäische Rat mit einfacher Mehrheit nach Zustimmung des Europäischen Parlaments beschließen, keinen Konvent, sondern sogleich eine Regierungskonferenz einzuberufen (Abs. 3 UAbs. 2, Abs. 4 UAbs. 1). Das Inkrafttreten der im Rahmen der Regierungskonferenz vereinbarten Änderungen setzt dann die Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten nach ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Bestimmungen voraus (in Deutschland gemäß Art. 23 Abs. 1 GG bzw. Art. 23 Abs. 1 i.V.m. Art. 59 Abs. 2 GG [str.]). Abs. 5 sieht eine Befassung des Europäischen Rates vor, wenn sich nach zwei Jahren Ratifikationsschwierigkeiten zeigen.

4.2. Vereinfachte Verfahren ohne Regierungskonferenz

Art. 48 Abs. 6 und 7 EUV sehen vereinfachte Verfahren ohne Regierungskonferenz vor, d.h. die Änderungen der Verträge werden in diesen Fällen vom Europäischen Rat einstimmig beschlossen (einmal nach Anhörung des Parlaments [Abs. 6], einmal nach Zustimmung [Abs. 7]). In diesen Fällen geht es entweder um die Änderung der Politiken der Europäischen Union unter Ausschluss der Ausdehnung von Zuständigkeiten der Union (Abs. 6; Dritter Teil des AEUV, d.h. Art. 26-197), um den Übergang von einstimmiger Beschlussfassung auf qualifizierte Mehrheit (Abs. 7 UAbs. 1) oder um den Übergang von einem sog. besonderen Gesetzgebungsverfahren (ohne Zustimmung des Parlaments) auf das ordentliche Gesetzgebungsverfahren (mit Zustimmung des Parlaments; siehe Abs. 7 UAbs. 2). Den nationalen Parlamenten kommt in den letzteren beiden Fällen (den sog. „allgemeinen Brückenverfahren“) ein Einspruchsrecht zu. Im ersten Fall (nach Abs. 6) bedarf der Beschluss des Europäischen Rates der Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften (Abs. 6 UAbs. 2 S. 3).

4.3. „Dynamische Elemente“ in den Verträgen

Der Vertrag von Lissabon versuchte, die Änderung der Verträge an verschiedenen Stellen zu erleichtern, da das Vertragsänderungsverfahren mit der Ratifikationsnotwendigkeit in allen Mitgliedstaaten mit dem Anwachsen der Europäischen Union auf mittlerweile 27 Mitgliedstaaten an seine Grenzen gestoßen ist. So räumt Art. 81 Abs. 3 UAbs. 3 AEUV den nationalen Parlamenten lediglich ein Ablehnungsrecht ein. Des Weiteren sehen Art. 31 Abs. 3 EUV sowie Art. 153 Abs. 2 UAbs. 4, Art. 192 Abs. 2 UAbs. 2, Art. 312 Abs. 2 UAbs. 2 sowie Art. 333 Abs. 1 und 2 AEUV eine Änderung der Verträge vor (spezifische Brückenverfahren, z.B. Übergang zur qualifizierten Mehrheit), für die den nationalen Parlamenten nicht einmal ein Ablehnungsrecht zukommt. Dabei handelt es sich allerdings jeweils um eng umgrenzte Einzelfälle. Art. 48 Abs. 2, Art. 82 Abs. 3 sowie Art. 83 Abs. 3 AEUV bestimmen für den Bereich der Sekundärrechtssetzung, dass Mitglieder des Rates gegen eine Beschlussfassung unter Berufung auf bestimmte wesentliche Aspekte ihrer Rechtsordnung Einspruch einlegen können. Schlussendlich enthält Art. 352 AEUV die sog. „Vertragsabrundungskompetenz“, die eine Rechtssetzung zur Erreichung der Ziele der Union ermöglicht, auch wenn keine besondere Kompetenzgrundlage in den Verträgen enthalten ist.

4.4. Absicherung der vereinfachten Vertragsänderungsverfahren und der dynamischen Elemente im deutschen Verfassungsrecht

Die vereinfachten Vertragsänderungsverfahren sowie die sonstigen sog. „dynamischen Elemente“ im Vertrag von Lissabon wurden vom Bundesverfassungsgericht in seiner Lissabon-Entscheidung vom Juni 2009 unter dem Gesichtspunkt des Demokratieprinzips für bedenklich erachtet und eine stringente Absicherung durch eine jeweilige parlamentarische Zustimmung gefordert, um der „Integrationsverantwortung“ des Bundestages Rechnung zu tragen. Der Gesetzgeber ist diesen Vorgaben durch den Erlass des **Integrationsverantwortungsgesetzes (IntVG)** nachgekommen, in dem die Einzelheiten der Parlamentsbeteiligung bei der Nutzung der verein-

fachten Vertragsänderungsverfahren sowie der sonstigen dynamischen Elemente niedergelegt sind.

Vertiefungshinweise

Haratsch/Koenig/Pechstein, 7. Aufl. 2010, 2. Kapitel; *Herdegen*, Europarecht, 13. Aufl. 2011, §§ 5 und 6; *Streinz*, Europarecht, 8. Aufl. 2008, § 3, Rn. 82 – 189.

§ 4 Die Organe und sonstigen Einrichtungen der Europäischen Union

Eine internationale Organisation wie die Europäische Union benötigt Organe, die für sie auftreten und ihren Willen nach außen vertreten. Dabei nehmen die Organe die ihnen zugewiesenen Aufgaben wahr, indem sie Geschäfte besorgen, Rechtsakte erarbeiten und sich gegenseitig kontrollieren. Die Organe der EU werden auch als Institutionen bezeichnet.

1. Ursprüngliche Organe der Gemeinschaften

Ursprünglich musste zwischen den Organen der EGKS, denen der EWG (später EG) und den Organen der EAG unterschieden werden. Die EGKS verfügte über einen Besonderen Ministerrat, eine Hohe Behörde sowie eine Gemeinsame Versammlung und einen Gerichtshof. EWG und EAG verfügten jeweils über Rat, Kommission, Versammlung und Gerichtshof. Die Organe waren allerdings von Beginn an personenidentisch besetzt.

EGKS	E(W)G	EAG
Besonderer Ministerrat	Rat	Rat
Hohe Behörde	Kommission	Kommission
Gemeinsame Versammlung	Versammlung	Versammlung
Gerichtshof	Gerichtshof	Gerichtshof

1957 wurde von den Mitgliedstaaten ein Abkommen über gemeinsame Organe für die Europäischen Gemeinschaften geschlossen. Durch dieses sog. **Fusionsabkommen** wurden die Versammlungen der EGKS, EWG und EAG zu einer Versammlung und die drei Gerichtshöfe zu einem Gerichtshof zusammengeschlossen.

Der Vertrag zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 8. April 1965 bewirkte schließlich die Vereinigung der drei Räte zu einem Rat. Außerdem wurden durch diesen sog. **Fusionsvertrag** die Gemeinsame Versammlung und die beiden Kommissionen zu einer Kommission zusammengefasst.

Seit der **Einheitlichen Europäischen Akte (EEA)**, die am 1. Juli 1987 in Kraft trat, wird die Versammlung amtlich als Parlament bezeichnet. Diese Bezeichnung wurde zuvor – und zwar seit dem Jahre 1962 – lediglich vom Parlament selbst gebraucht.

2. Die Organe der Europäischen Union im Überblick

Die Organe der EU sind in Art. 13 Abs. 1 EUV aufgeführt. Zu diesen gehören das Europäische Parlament, der Europäische Rat, der Rat, die Kommission, der Gerichtshof, die Europäische Zentralbank und der Rechnungshof.

Keine Organe sind der **Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA)** und der **Ausschuss der Regionen (AdR)**. Bei dem **WSA**, der in Art. 13 Abs. 4 EUV und Art. 300-304 AEUV geregelt ist, handelt es sich um ein lediglich beratendes Gremium, das sich aus Vertretern des wirtschaftlichen und sozialen Lebens zusammensetzt. Darunter befinden sich Arbeitgeber, Arbeitnehmer und sonstige Interessenvertreter (Landwirte, Kaufleute, Selbständige, Verbraucher) sowie Vertreter der organisierten Zivilgesellschaft (z.B. NGOs). Er sieht sich selbst als „dynamischster Akteur und Förderer der repräsentativen Demokratie“. Die derzeit 24 deutschen Vertreter im WSA werden nach der internen Zuständigkeitsverteilung in der Bundesregierung durch den Bundeswirtschaftsminister nominiert. Der **AdR** setzt sich aus Vertretern der regionalen Gremien zusammen. Zu diesen gehören z.B. Ministerpräsidenten der Bundesländer, Landesminister und Bürgermeister. Geregelt ist der AdR in Art. 13 Abs. 4 EUV und Art. 300, 305 – 307 AEUV.

Außerdem zählen das **Europäische System der Zentralbanken (ESZB)** sowie die **Europäische Investitionsbank (EIB)** nicht zu den Organen, wenn auch Letztere gemäß Art. 308 AEUV Rechtspersönlichkeit besitzt. Die Aufgaben der EIB sind in Art. 309 AEUV geregelt.

3. Aufgaben der Organe und Bedeutung der Organstellung

Die Aufgabe der Organe der EU besteht darin, den Werten der Union 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 (Art. 13 Abs. 1 EUV). Dabei handelt jedes Organ nach Maßgabe der ihm in den Verträgen zugewiesenen Befugnisse nach den Verfahren, Bedingungen und Zielen, die in den Verträgen festgelegt sind (Art. 13 Abs. 2 Satz 1 EUV). Dies ist Ausdruck des **Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung der Organe**. Die Organe sind außerdem zu einer **loyalen Zusammenarbeit** verpflichtet (Art. 13 Abs. 2 Satz 2 EUV).

Die **Organstellung** ist im AEUV insbesondere für die Klagebefugnis im Rahmen der Untätigkeitsklage nach Art. 265 AEUV und für die Haftung der Union für durch Organe verursachte Schäden nach Art. 340 AEUV von Bedeutung. Die allermeisten Vorschriften der Verträge adressieren aber nicht abstrakt „die Organe“, sondern benennen einzelne von ihnen, für die die jeweilige Vorschrift von Bedeutung ist.

4. Sitz, Sprachenregelung und Organisationsgewalt

4.1. Sitz der Organe

Der Sitz der Organe wurde gemäß Art. 342 AEUV im Einvernehmen zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten bestimmt. Maßgeblich sind diesbezüglich der **Beschluss über die Festlegung der Sitze der Organe und bestimmter Einrichtungen und Dienststellen der Europäischen Gemeinschaften** von 1992 sowie das **Sitzprotokoll zum Amsterdamer Vertrag**. Das Protokoll Nr. 6 zum Vertrag von Lissabon bestätigt die bisher getroffenen Sitzregelungen.

Demnach haben der **Rat und die Kommission** ihren Sitz in Brüssel. Im April, Juni und Oktober tagt der Rat jedoch in Luxemburg. Das **Europäische Parlament** hat seinen Sitz in Straßburg, wo zwölf Plenarsitzungen im Jahr abgehalten werden. Sondersitzungen des Plenums sowie Sitzungen der Ausschüsse finden in Brüssel statt. Sowohl der **Europäische Gerichtshof** als auch der **Rechnungshof** haben ihren Sitz in Luxemburg.

Der Europäische Rat hat keinen fest bestimmten Sitz. Er wird in administrativen Angelegenheiten vom Generalsekretariat des Rates in Brüssel unterstützt (Art. 235 Abs. 4 AEUV). Dort finden faktisch auch die formellen Tagungen (Art. 15 Abs. 3 EUV) des Rates statt.

4.2. Sprachenregelung

Sprachenregelungen sind in der Europäischen Union erforderlich, um die nationale Identität der Mitgliedstaaten, zu denen auch die Sprache gehört, zu achten und gleichzeitig ein effektives Arbeiten der EU-Organe zu gewährleisten. Während die Mitgliedstaaten ein Interesse daran haben, dass alle Dokumente in ihrer Landessprache rechtsverbindlich gelten und sich die Bürger in ihrer Sprache an die EU wenden können, scheint es undenkbar, in den Einrichtungen der EU allen Sprachen den gleichen Rang zuzuordnen. Besonders aus finanziellen und personellen Gründen muss es zu einem Ausgleich der widerstreitenden Interessen kommen. Deshalb unterscheidet man auf Unionsebene zwischen authentischen Sprachen, Amtssprachen und Arbeitssprachen.

Authentische Sprachen sind die Vertragssprachen, also diejenigen Sprachen, in denen die Unionsverträge als verbindlich gelten. Gemäß Art. 55 EUV sind dies derzeit die 23 Sprachen der Mitgliedstaaten.

Als **Amtssprachen** werden diejenigen Sprachen bezeichnet, die in den Mitgliedstaaten der Union offiziell gesprochen und geschrieben werden. Die Union verfügt derzeit also über 23 Amtssprachen. Dies ergibt sich aus der Verordnung Nr. 1 zur Regelung der Sprachenfrage für die EWG, die auf die Vorgängernorm zu Art. 342 AEUV gestützt ist. Alle Unionsbürger können sich in einer dieser Sprachen an die EU wenden und müssen in derselben Sprache eine Antwort bekommen (Art. 24 AEUV). Außerdem werden die Gesetzgebungsakte der EU in allen Amtssprachen erlassen, und

das Amtsblatt sowie (praktisch) alle weiteren Publikationen der EU erscheinen identisch in diesen Sprachen.

Arbeitssprachen sind die Sprachen, die in den Organen und Einrichtungen der Union gesprochen und geschrieben werden. Es geht also um den inneren Dienstbereich der Institutionen, der aus Gründen der Arbeitsökonomie auf wenige Sprachen begrenzt sein muss. Faktisch ist hier Englisch vorherrschend, gefolgt von Französisch. Die deutsche Sprache hat sich nicht wirklich durchgesetzt, auch wenn sie seit 1995 am meisten verbreitete Muttersprache in der EU ist. Die Arbeitssprache des Gerichtshofs ist Französisch, jedenfalls was die Urteilsentwürfe und deren Beratung angeht.

4.3. Organisationsgewalt

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügt die Europäische Union über organisatorische Befugnisse. Im Rahmen dieser **Organisationsgewalt** sind die EU-Organe zur Errichtung von Ausschüssen, sonstigen Gremien und nachgeordneten Behörden mit beratender Funktion berechtigt.

Unter **Ausschüssen** versteht man nichtselbständige Einrichtungen, die dem Hauptorgan zugeordnet sind und dieses bei seiner Aufgabenerfüllung unterstützen. Ständige Ausschüsse werden in der Regel durch einen Rechtsakt nach Art. 288 AEUV geschaffen.

Da der Verwaltungsaufwand in der Europäischen Union ständig anwächst und nicht mehr vollständig von den Organen – im Rahmen der sog. unmittelbaren EU-Verwaltung – bewältigt werden kann, kommt es in wachsendem Maße zur Gründung von **EU-Agenturen** (mittelbare EU-Verwaltung). Die Agenturen besitzen eigene Rechtspersönlichkeit. Ihre Errichtung ist zulässig, soweit die Aufgabenerfüllung der Union spezialisierte und dezentralisierte Einrichtungen erfordert. In Deutschland sitzt z.B. die Europäische Agentur für Flugsicherheit (EASA), die mit der Wahrnehmung spezifischer Regulierungs- und Exekutivaufgaben auf dem Gebiet der Flugsicherheit betraut ist.

Der AEUV schafft in Art. 298 eine allgemeine Rechtsgrundlage zur Errichtung geeigneter Verwaltungsstrukturen, wozu auch die Errichtung von Agenturen zählt. Aufgrund der rapide zunehmenden Anzahl von Agenturen in den letzten Jahren, steigenden Personalkosten und einer unübersichtlichen Aufgabenverteilung zwischen den Agenturen ist deren Existenz nicht mehr unumstritten. Vielfach wurde ein verbessertes Gesamtkonzept gefordert.

5. Institutionelles Gleichgewicht

Das Prinzip des **institutionellen Gleichgewichts der Organe** beinhaltet, dass jedes Organ seine Befugnisse nur unter Beachtung der Befugnisse der anderen Organe ausüben darf. Es wurde vom EuGH entwickelt und im „Subsidiaritätsprotokoll“ des Amsterdamer Vertrages erwähnt, welches rechtlich verbindliche Präzisierungen für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips beinhaltet.

Hinter dem Prinzip des institutionellen Gleichgewichts steht der Gedanke der **Gewaltenteilung**. Es geht also um die Begrenzung von Macht durch gegenseitige Hemmung und Kontrolle. Während auf nationaler Ebene zwischen Legislative, Exekutive und Judikative unterschieden wird, sind die organschaftlichen Kompetenzzuweisungen auf Unionsebene komplizierter, da im Rahmen der Europäischen Union nicht nur die horizontale Verteilung von Befugnissen entscheidend ist, sondern auch die damit – wegen der unterschiedlichen Zusammensetzung der Organe und der damit einhergehenden unterschiedlichen Vertretung der Mitgliedstaaten in diesen – notwendig verbundene vertikale Befugnisverteilung, d.h. die zwischen mitgliedstaatlicher Ebene und unionaler Ebene.

Jedenfalls darf jedes Organ nur nach Maßgabe der Verträge handeln. Dies ergibt sich aus dem **Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung der Organe (Art. 13 Abs. 2 EUV)**, welches wiederum ein Fundament des institutionellen Gleichgewichts darstellt. Die Befugnisse der Organe sind klar normiert - Kompetenzverschiebungen zwischen den Organen oder zwischen der EU und den Mitgliedstaaten nur in sehr begrenztem Umfang zulässig. Letztlich geht es auch hier darum, einen Interessenausgleich zwischen den einzelnen Organen und zwischen der Union und den Mitgliedstaaten herzustellen.

Bei dem Prinzip des institutionellen Gleichgewichts handelt es sich um ein **normatives und justiziables Gestaltungsprinzip**. Dies bedeutet, dass Verstöße gegen dieses Prinzip durch die Kontrolle des EuGH geahndet werden können.

Wie genau sich ein Organ den anderen Organen gegenüber verhalten muss, ergibt sich meist direkt aus den Verträgen. Außerdem verlangt der **Grundsatz der Organtreue** gegenseitige Anerkennung und Rücksichtnahme. Ein Beispiel stellt das Abwarten der Stellungnahme des Parlaments bei bestehender Anhörungspflicht dar.

6. Interinstitutionelle Vereinbarungen

Unter **Interinstitutionellen Vereinbarungen** versteht man Vereinbarungen zwischen den Organen über die Art und Weise ihres Zusammenwirkens. Solche Vereinbarungen werden auch Interorganvereinbarungen genannt. Sie sind im Rahmen des **institutionellen Gleichgewichts** zulässig. Ihre Zulässigkeit wurde darüber hinaus in der Erklärung zu Art. 10 EGV (Vertrag von Nizza) – heute Art. 4 Abs. 3 EUV – beschränkt, wobei die Verbindlichkeit dieser Beschränkung fragwürdig ist.

Demnach müssen solche Vereinbarungen im Rahmen der loyalen Zusammenarbeit notwendig sein, um die Anwendung der Vertragsbestimmungen zu erleichtern. Es muss also ein konkretes Bedürfnis für die Vereinbarung bestehen. Außerdem darf keine Änderung oder Ergänzung der Vertragsbestimmungen herbeigeführt werden. Andernfalls würden die für Vertragsänderungen geltenden Vorschriften umgangen. Hinzu kommt, dass die anderen Organe zustimmen müssen, auch wenn sie selbst von der Vereinbarung nicht direkt betroffen werden. Eine Einigung zwischen zwei Organen genügt also nicht.

Die **Bindungswirkung** Interinstitutioneller Vereinbarungen ergibt sich aus dem Gedanken des Vertrauensschutzes und der Selbstbindung der Organe sowie dem Grundsatz der Organtreue.

Als wichtiges Beispiel für eine Regelung in einer Interinstitutionellen Vereinbarung galt bisher die Beteiligung des Parlaments auch betreffend Abkommen im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik. Seit dem Vertrag von Lissabon ist diese Beteiligung – bzw. sogar ein echtes Mitentscheidungsrecht – in Art. 207 Abs. 2 und 3 i.V.m. Art. 218 Abs. 6 AEUV allerdings ausdrücklich vorgesehen.

7. Die wichtigsten Organe der Europäischen Union im Einzelnen

7.1. Der Europäische Rat

Beim **Europäischen Rat** handelt es sich seit dem Vertrag von Lissabon um ein Organ der Europäischen Union. Zuvor wurde der Europäische Rat zwar auch im EUV erwähnt, hatte aber keinen Organstatus. Er setzt sich aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten zusammen. Des Weiteren gehören ihm sein auf zweieinhalb Jahre gewählter Präsident (Art. 15 Abs. 5 EUV; Aufgaben in Abs. 6) sowie der Präsident der Kommission an (Art. 15 Abs. 2 S. 1 EUV). Der Hohe Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik nimmt an den Arbeiten des Europäischen Rates teil (Art. 15 Abs. 2 S. 2 EUV). Gemäß Art. 15 Abs. 1 AEUV ist der Europäische Rat dafür verantwortlich, der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse zu geben und die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten hierfür festzulegen.

7.2. Der Rat

7.2.1. Allgemeines

Der **Rat der Europäischen Union** ist in Art. 16 EUV und Art. 237 – 243 AEUV geregelt. Ihm gehört je ein Vertreter pro Mitgliedstaat auf Ministerebene an. Deshalb wird der Rat auch oft als „Ministerrat“ bezeichnet.

Der Rat der Europäischen Union tagt in verschiedenen Zusammensetzungen – je nachdem, welche Angelegenheiten behandelt werden. Die Mitgliedstaaten entsenden also stets den zuständigen Minister. Durch den Vertrag von Lissabon wurden erstmalig auf Ebene der Verträge ausdrücklich verschiedene Formationen des Rates geschaffen. So sprechen Art. 16 Abs. 6 UAbs. 2 und 3 EUV vom Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ und dem Rat „Auswärtige Angelegenheiten“. Während Ersterer zusammenkommt, wenn keine Spezialfragen behandelt werden, gestaltet Letzterer das auswärtige Handeln der Union. Weitere Zusammensetzungen des Rates können durch Beschluss des Europäischen Rates festgelegt werden (Art. 16 Abs. 6 UAbs. 1 EUV i.V.m. Art. 236 lit. a) AEUV). Bis ein solcher Beschluss erlassen ist, gilt die Liste der Ratsformationen, die in der Geschäftsordnung des Rates festgelegt ist. Abgesehen von den primärrechtlich fixierten Ratsformationen ist die „richtige“ Zusammensetzung des Rates für die Rechtmäßigkeit seiner Beschlussfassung irrelevant, d.h. es kommt nicht darauf an, dass ein Rechtsakt gerade von dem fachlich einschlägigen Rat – z.B. den Umweltministern – angenommen wird. Auch ein „fachfremder“ Rat ist „Rat“ i.S.d. Vorschriften über die Organe.

7.2.2. Vorsitz

Der Vorsitz im Rat wird alle sechs Monate nach einem festgelegten Rotationssystem von einem anderen Mitgliedstaat übernommen. Derzeit führt Ungarn den Vorsitz. In der zweiten Hälfte des Jahres 2011 ist Polen an der Reihe. Die Mitgliedstaaten nutzen stets die Zeit der **Ratspräsidentschaft**, um sich in der Europapolitik zu profilieren, wenn auch die Zeitdauer von sechs Monaten meist als zu kurz empfunden wurde, um größere Vorhaben zu verwirklichen.

Deshalb wurde der Europäische Rat durch den Vertrag von Lissabon ermächtigt, Regelungen über den Vorsitz im Rat zu treffen (Art. 16 Abs. 9 EUV i.V.m. Art. 236 lit. b) AEUV). Dabei sollte – wie bisher – ein **System gleichberechtigter Rotation** zu Grunde gelegt werden. Die „Erklärung Nr. 9 zu den Bestimmungen der Verträge“ enthält einen Entwurf eines „Beschlusses des Europäischen Rates über die Ausübung des Vorsizes im Rat“. Hiernach wird der Vorsitz für 18 Monate von aus drei Mitgliedstaaten bestehenden Gruppen übernommen, wobei jedes Gruppenmitglied sechs Monate den Vorsitz innehat und von den anderen Gruppenmitgliedern unterstützt wird.

Eine Ausnahme besteht gemäß Art. 16 Abs. 6 UAbs. 3 EUV für den Vorsitz im Rat „Auswärtige Angelegenheiten“. Diesen übt der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik aus (Art. 18 Abs. 3 EUV).

7.2.3. Beschlussfassung

7.2.3.1. Bisherige Beschlussfassung

Die Beschlussfassung des Rates war bisher in Art. 205 EGV geregelt. Es wurde zwischen einfacher Mehrheit, qualifizierter Mehrheit und Einstimmigkeit unterschieden. Den Regelfall in der Praxis bildete die qualifizierte Mehrheit. Hier fand eine **Stimmenwägung** (Ponderierung) gemäß Art. 205 Abs. 2 statt, durch die einerseits dem Gedanken der Gleichheit der Mitgliedstaaten, andererseits aber deren unterschiedlicher Bevölkerungszahl Rechnung getragen wurde. Demnach verfügten die Mitgliedstaaten bei einem Beschluss über unterschiedliche Stimmenzahlen, die etwa der Größe der Mitgliedstaaten entsprechend verteilt wurden, wobei aber kleine Staaten generell und einige mittelgroße Staaten (Polen, Spanien) ebenfalls ein übermäßiges Stimmgewicht erhielten. So hatte Deutschland 29 Stimmen, während Malta nur drei besaß. Die Gesamtstimmenzahl betrug 345 Stimmen.

Für die Annahme eines Ratsbeschlusses war eine **Mindestzahl von 255 Stimmen** erforderlich. Bei Ratsbeschlüssen, die auf Grund eines Kommissionsvorschlages ergingen, musste die Zustimmung gleichzeitig die **Mehrheit der Mitgliedstaaten** umfassen. In allen anderen Fällen war neben den 255 Stimmen sogar eine **Zwei-Drittel-Mehrheit der Mitglieder** gefordert.

Um größere Mitgliedstaaten zu schützen, die bei der Stimmverteilung eher benachteiligt wurden, sah Art. 205 Abs. 4 EGV zudem vor, dass auf Antrag eines Mitgliedstaats überprüft werden musste, ob die Mitgliedstaaten, die die qualifizierte Mehrheit bildeten, **mindestens 62% der Gesamtbevölkerung der Union** repräsentierten.

7.2.3.2. Beschlussfassung nach dem Vertrag von Lissabon

Durch den Vertrag von Lissabon wird die qualifizierte Mehrheit für Beschlussfassungen im Rat ausdrücklich zum Regelfall (Art. 16 Abs. 3 EUV).

Ab 1.11.2014 soll gemäß Art. 16 Abs. 4 EUV eine neue Definition der qualifizierten Mehrheit gelten. Hierbei handelt es sich wohl um den politisch umstrittensten Punkt in den Regierungskonferenzen zum Verfassungsvertrag (EVV) und zum Vertrag von Lissabon. Die Abstimmungsmehrheit setzt demnach die Zustimmung von mindestens **55% der Mitglieder** des Rates voraus, wenigstens aber 15 Mitgliedstaaten, deren Bevölkerung **65% der Bevölkerung der Union** ausmachen. Es handelt sich um eine sog. **doppelt-qualifizierte Mehrheit**. Die **Sperrminorität**, die das Zustandekommen eines Beschlusses verhindern kann, muss aus **mindestens vier Mitgliedstaaten** bestehen, deren Einwohnerzahl 35% der Bevölkerung der Union ausmachen. Dies bedeutet, dass ein Beschluss auch dann zustande kommt, wenn drei Mitgliedstaaten der Union, die gemeinsam mehr als 35% der Bevölkerung aufweisen, dagegen stimmen. Letztlich wird hiermit auf das Erreichen des 65%-Kriteriums verzichtet.

Für die Fälle, in denen der Rat – abweichend von der Regel für Gesetzgebungsakte (Art. 17 Abs. 2 EUV) – nicht auf Vorschlag der Kommission oder des Hohen Vertreters beschließt (siehe z.B. Art. 126 Abs. 13 AEUV im Vergleich mit Art. 126 Abs. 6 AEUV), setzt die doppelt-qualifizierte Mehrheit die Zustimmung von mindestens 72% der Mitglieder des Rates voraus, deren Bevölkerung 65 % der Bevölkerung der Union darstellen.

Ergänzt werden die Regelungen durch auf Grund der Erklärung Nr. 7 bestehende Veto-Möglichkeiten einer Minderheit von Mitgliedstaaten, die keine Sperrminorität herbeiführen können. Diese Regelungen, die auch als „**Ioannina-Klausel**“ bezeichnet werden, haben eine Hinauszögerung des Beschlusses des Rates zum Schutz dieser Minderheit zur Folge.

Weitere Einzelregelungen zur Beschlussfassung des Rates sind in dessen Geschäftsordnung geregelt (Art. 240 III AEUV).

7.2.4. Aufgaben und Befugnisse

Der Rat ist gemeinsam mit dem Parlament **Hauptrechtssetzungsorgan** der Union (Art. 16 Abs. 1 EUV). Insoweit tagt er gemäß Art. 16 Abs. 8 EUV öffentlich. Außerdem obliegt dem Rat gemeinsam mit dem Parlament die **Haushaltsaufstellung** (Art. 314 AEUV). In diesem Bereich verfügt er über wichtige Kompetenzen. Bei **Grundentscheidungen** wie Vertragsänderungen, Beitritten oder Austritten ist ebenfalls der Rat involviert (s. Art. 48 Abs. 2 S. 3; Art. 49 Abs. 1 S. 3; Art. 50 Abs. 2 S. 4 EUV). Zu den Befugnissen des Rates zählen weiterhin die **Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten** (Art. 121 Abs. 1 AEUV) sowie die **Ausübung der Außenkompetenz der Union** z.B. durch den Abschluss völkerrechtlicher Verträge mit Drittstaaten (Art. 218 Abs. 2-9 AEUV). Gemäß Art. 241 AEUV hat er die Befugnis, die **Kommission zum Tätigwerden**, also zum Gebrauch ihres Initiativrechts, **aufzufordern**. Außerdem übt der Rat wichtige **Kontrollfunktionen** aus. Er kann z.B. den Rechnungshof um Stellungnahmen zu bestimmten Vorgängen bitten (Art. 287 Abs. 4 AEUV). Des Weiteren hat der Rat **Kreationsbefugnisse**. Zu diesen gehört die Er-

nennung der Mitglieder des Rechnungshofes (Art. 286 Abs. 2 UAbs. 1 S. 2 AEUV), des Wirtschafts- und Sozialausschusses (Art. 301 UAbs. 2 AEUV) und des Ausschusses der Regionen (Art. 305 Abs. 2 AEUV), sowie weitere Personalentscheidungen.

7.2.5. Ausschuss der Ständigen Vertreter

Der Rat wird von verschiedenen Ausschüssen unterstützt. Hierzu gehört auch der **Ausschuss der ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten (AStV)**, der in Art. 240 AEUV geregelt ist. Er ist besser bekannt unter der französischen Abkürzung **COREPER**, die für „Comité des représentants permanents des États membres“ steht.

Er setzt sich aus den Botschaftern der Mitgliedstaaten bei der Europäischen Union zusammen und ist für das Tagesgeschäft im Rat verantwortlich. Zu seinen Aufgaben gehört insbesondere die Vorbereitung der Ratssitzungen und Beschlussfassungen. Dabei sortiert er die zu behandelnden Themen je nach Wichtigkeit und Komplexität in A-Punkte und B-Punkte der Tagesordnung. Während Ertere ohne Aussprache vom Rat genehmigt werden, bedürfen Letztere einer weiteren Aussprache.

7.2.6. Abgrenzung zu anderen Formationen

Abzugrenzen ist der Rat von anderen, dem Rat begrifflich ähnelnden Einrichtungen und Gremien wie dem **Europäischen Rat** (s. oben 7.1.) und dem **Europarat**.

Der **Europarat** ist kein EU-Organ. Vielmehr stellt er eine von der Europäischen Union unabhängige europäische internationale Organisation dar, der derzeit 47 Staaten angehören. Er stellt ein allgemeines Forum für europäische Fragen politischer, wirtschaftlicher, kultureller sowie sozialer Art dar. Das wichtigste vom Europarat ausgearbeitete Rechtsinstrument stellt die Europäische Charta der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) samt ihrer Zusatzprotokolle dar. Die EMRK ist auch für den Grundrechtsschutz innerhalb der Rechtsordnung der Europäischen Union von hervorgehobener Bedeutung (s. dazu unten § 10).

Außerdem muss man zwischen dem Rat und den **im Rat vereinigten Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten** unterscheiden. Hier kommen Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zum Rat in einer Art Regierungskonferenz zusammen. Bei den getroffenen Entscheidungen handelt es sich nicht um Beschlüsse eines Unionsorgans. Vertraglich geregelte Fälle sind z.B. Art. 253 Abs. 1 und Art. 341 AEUV.

7.3. Das Europäische Parlament

7.3.1. Zusammensetzung

Das Europäische Parlament ist in Art. 14 EUV und Art. 223-234 AEUV geregelt. Es setzt sich aus den „**Vertretern der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger**“ zusammen. Dieser Ausdruck ersetzt die vor dem Vertrag von Lissabon verwendete Bezeichnung der Abgeordneten als „Vertreter der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten“ und soll einen direkten Bezug zwischen dem Europäischen Parlament und den Bürgern der Europäischen Union signalisieren.

Bis 1979 bestand das Europäische Parlament aus direkt entsandten Vertretern der nationalen Parlamente. Heute werden die Abgeordneten in **allgemeiner und unmittelbarer Wahl** von den Unionsbürgern gewählt. Eine Wahlperiode beträgt fünf Jahre. Als Grundlage der Wahl gelten die nationalen Europawahlgesetze, denen unterschiedliche Wahlsysteme zu Grunde liegen. Die Rechtsstellung der Abgeordneten war bislang nur fragmentarisch geregelt. Mit der Wahlperiode 2009-2014 ist das europäische Abgeordnetenstatut, gestützt auf die Vorgängervorschrift zu Art. 223 Abs. 2 AEUV, in Kraft getreten. In diesem sind die Grundregelungen über den rechtlichen Status der Abgeordneten (z.B. freies Mandat Diäten) enthalten, die wiederum durch die Geschäftsordnung des Parlaments konkretisiert werden.

7.3.2. Sitzverteilung

Gemäß Art. 14 Abs. 2 EUV ist die Zahl der Abgeordneten auf 750 begrenzt, wobei der Präsident nicht mitgerechnet ist. Die Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union sind degressiv proportional vertreten. Damit ist gemeint, dass sich die Sitzverteilung an den Bevölkerungszahlen der Mitgliedstaaten orientiert. Zum Schutz der kleineren Staaten wurde die Regelung getroffen, dass ein Mitgliedstaat mindestens über sechs Sitze verfügen muss. Die Höchstzahl an Mitgliedern beträgt 96 pro Mitgliedstaat. Die Verteilung der Sitze auf die Mitgliedstaaten erfolgt durch einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates.

Derzeit gehören dem Europäischen Parlament – entsprechend der Regelung nach dem Vertrag von Nizza – nur 736 Abgeordnete an. Deutschland kommen 99 Sitze zu. Als bevölkerungsschwächstes Land ist Malta mit fünf Sitzen vertreten. Nach dem Vertrag von Lissabon haben eine Reihe von Ländern Anspruch auf die Erhöhung ihrer Abgeordnetenzahl, Deutschland würde hingegen drei Abgeordnete verlieren. Da das derzeitige Parlament noch auf der Grundlage des Vertrags von Nizza gewählt wurde und eine Übergangsregelung für diesen Fall im Vertrag von Lissabon versäumt wurde, wird derzeit eine Änderung des Primärrechts diskutiert, mit der auch für die Zeit bis 2014 eine Zusammensetzung des Parlaments sichergestellt wird, die den Regelungen des Vertrags von Lissabon entspricht.

7.3.3. Aufgaben

Die Aufgaben des Europäischen Parlaments ergeben sich aus Art. 14 Abs. 1 EUV. Im Mittelpunkt stehen – wie beim Rat – die **Gesetzgebung** und die **Haushaltsbefugnisse**. Gemäß Art. 225 AEUV besitzt das Parlament das Recht, die Kommission aufzufordern, in einem bestimmten Bereich eine Initiative zu ergreifen. Ein eigenes Initiativrecht besitzt das Parlament hingegen nicht. Das Parlament kann aber – sobald ein Rechtssetzungsverfahren in Gang ist – im Rahmen der Lesungen im Parlament Änderungsvorschläge machen (s. Art. 294 Abs. 7 AEUV). Diese Rechte werden auch als „**hinkendes Initiativrecht**“ bezeichnet.

Im Rahmen seiner **politischen Kontrolle** stehen dem Parlament z.B. bei Erweiterungen der Union Zustimmungsvorbehalte zu. Außerdem besteht die Möglichkeit eines Misstrauensvotums gegen die Kommission (Art. 234 AEUV). Hinzu kommt ein Fragerecht gegenüber der Kommission nach Art. 230 AEUV und aufgrund Selbstverpflichtung des Rates auch diesem gegenüber. Weiterhin verfügt das Parlament über diverse Anhörungsrechte, bei denen zwischen obligatorischen und fakultativen Rechten unterschieden werden muss. Während bei Ersteren eine Anhörung zwingend durchgeführt werden muss, besteht bei Letzteren gerade keine Pflicht, sondern nur die Möglichkeit der Anhörung. Diese Anhörungsrechte helfen dem Europäischen Parlament auch, seine **Beratungsfunktionen** wahrzunehmen.

Gemäß Art. 17 Abs. 7 EUV **wählt das Parlament den Präsidenten der Kommission** auf Vorschlag des Europäischen Rates. Außerdem hat es ein Zustimmungsrecht zur Ernennung der weiteren Mitglieder der Kommission als Kollegium (d.h. nur für die Kommission insgesamt).

Von Bedeutung ist zudem das **Klagerecht** des Parlaments vor dem EuGH. So ist es zur Erhebung einer Nichtigkeits- oder Untätigkeitsklage gegen die Kommission und den Rat befugt (Art. 263 und 265 AEUV).

7.4. Die Kommission

7.4.1. Zusammensetzung

Die Kommission ist in Art. 17 EUV und Art. 244-250 AEUV geregelt. Sie besteht aus je einem Staatsangehörigen pro Mitgliedstaat, hat also derzeit 27 Mitglieder (Art. 17 Abs. 4 EUV). Diese Zahl schließt den Präsidenten der Kommission und den Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (der zugleich Vizepräsident der Kommission ist) bereits mit ein.

Gemäß Art. 17 Abs. 5 EUV sollte die Zusammensetzung der Kommission ab dem 1.11.2014 geändert werden. Mit Blick auf die bereits vollzogene und noch zu erwartende Erweiterung der EU sollte die Zahl der Kommissionsmitglieder auf **zwei Drittel der Zahl der Mitgliedstaaten** reduziert werden. Dabei wurde ein System der strikt gleichberechtigten Rotation zwischen den Mitgliedstaaten gefordert. Die Kommissionsmitglieder sollten außerdem so ausgewählt werden, dass das demografi-

sche und geografische Spektrum der Gesamtheit der Mitgliedstaaten zum Ausdruck kommt (Art. 244 AEUV).

Der Europäische Rat hat im Rahmen der Ratifikationsschwierigkeiten des Vertrags von Lissabon in Irland ein politisches Versprechen abgegeben, von seiner Befugnis nach Art. 17 Abs. 5 EUV Gebrauch zu machen und die Zahl der Mitglieder der Kommission wieder dahingehend zu ändern, dass weiterhin ein Kommissar je Mitgliedstaat der Kommission angehört.

Für die **Mitglieder der Kommission** gilt, dass sie auf Grund ihrer „allgemeinen Befähigung und ihres Einsatzes für Europa“ von den Mitgliedstaaten ausgewählt werden. Dabei ist insbesondere darauf zu achten, dass die Kommissare unabhängig arbeiten können. In der Praxis ist jedoch auch zu beobachten, dass die Kommissare auf die Durchsetzung der Interessen des Staates bedacht sind, der sie auswählt. Die Amtszeit der Kommissionsmitglieder beträgt nach Art. 17 Abs. 3 EUV fünf Jahre. Das deutsche Kommissionsmitglied ist derzeit *Günther Oettinger* (für Energiepolitik).

7.4.2. Ernennungsverfahren

Vor dem Vertrag von Lissabon wurde der Kommissionspräsident durch den Rat (in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs) ausgewählt und mit Zustimmung des Europäischen Parlaments ernannt.

Gemäß Art. 17 Abs. 7 UAbs. 1 Satz 2 EUV wird der **Präsident der Kommission** vom Europäischen Parlament auf Vorschlag des Europäischen Rates gewählt. Der Rat soll dabei das Ergebnis der jeweils vorangegangenen Wahlen zum Europäischen Parlament berücksichtigen. Seit 2004 ist – nunmehr in zweiter Amtszeit – der Portugiese *José Manuel Barroso* Präsident der Kommission.

Was die **übrigen Mitglieder** anbelangt, erlässt der Rat – wie bisher – im Einvernehmen mit dem designierten Präsidenten einen Beschluss über die Kommissionsliste. Anschließend haben sich alle Personen einschließlich des Präsidenten einem Zustimmungsvotum des Parlaments zu stellen, dem eine Anhörung aller Kandidaten im Parlament vorausgeht. Erst danach erfolgt für jedes Mitglied gesondert die offizielle Ernennung durch den Europäischen Rat. Dieser entscheidet nach Art. 17 Abs. 7 EUV mit qualifizierter Mehrheit.

7.4.3. Aufgaben

Die Aufgaben der Kommission ergeben sich aus Art. 17 Abs. 1 EUV. Ihr steht für den überwiegenden Teil der Rechtssetzungsakte das alleinige Initiativrecht („**Initiativmonopol**“) zu. Auf Grund dieser wichtigen Stellung im institutionellen Gefüge und des großen Einflusses, den sie auf die anschließenden Entscheidungen von Rat und Parlament ausübt, wird die Kommission auch als „**Motor der Integration**“ bezeichnet, d.h. es ist der ausdrückliche Auftrag der Kommission, die europäische Integration durch geeignete Initiativen weiter voranzutreiben.

Des Weiteren obliegt der Kommission die Kontrolle der Einhaltung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten. Zu diesem Zweck unterliegen die Mitgliedstaaten oftmals auf sekundärrechtlicher Grundlage der Verpflichtung, bestimmte Maßnahmen (z.B. die Umsetzungsakte für Richtlinien) der Kommission zu notifizieren. Im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 258 AEUV kann die Kommission Mitgliedstaaten vor dem EuGH verklagen. Auf Grund ihrer umfassenden Kontrollbefugnisse wird die Kommission daher auch als „**Hüterin des Unionsrechts**“ bezeichnet.

Wichtig sind außerdem die **Koordinierungs-, Exekutiv- und Verwaltungsfunktionen** der Kommission. So übt die Kommission z.B. im Bereich des Wettbewerbsrechts die Tätigkeit einer Verwaltungsbehörde aus.

Die Kommission ist zudem weitläufig zur Vertretung der Europäischen Union nach außen und damit auch zur **Verhandlung von völkerrechtlichen Verträgen** befugt. Eine Ausnahme besteht gemäß Art. 17 Abs. 1 EUV für den Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.

7.4.4. Beschlussfassung

Die Beschlüsse der Kommission werden gemäß Art. 250 AEUV mit der **einfachen Mehrheit** ihrer Mitglieder gefasst. Dafür sind derzeit 14 der 27 Stimmen nötig.

Weitere Regelungen zur Beschlussfassung sind in der Geschäftsordnung zu finden. Demnach können die Beschlüsse mündlich in gemeinsamer Sitzung oder schriftlich erfolgen. Möglich ist auch die Ermächtigung eines Mitglieds der Kommission zur alleinigen Beschlussfassung oder die Delegation auf einen Generaldirektor.

Vertiefungshinweise

Herdegen, Europarecht, 13. Aufl. 2011, § 7; *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 7. Aufl. 2010, Rn. 201 – 323; *Streinz*, Europarecht, 8. Aufl. 2008, § 4; *Streinz/Ohler/Herrmann*, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, 3. Aufl. 2010, S. 57-78.

§ 5 Rechtsquellen und Wirkung des Unionsrechts

1. Überblick

Das Recht der Europäischen Union (Unionsrecht) setzt sich zusammen aus dem Primärrecht sowie dem abgeleiteten Recht (Sekundär- bzw. Tertiärrecht). Zum Primärrecht gehören – wie oben (§ 1, 2.) erläutert – die Gründungsverträge (EUV, EWGV, EAGV), Änderungsverträge (EEA, Maastricht, Amsterdam, Nizza, Lissabon, vgl. Art. 48 EUV), die Beitrittsverträge neuer Mitgliedstaaten (vgl. Art. 49 Abs. 2 S. 1 EUV), die Protokolle zu den Verträgen (Art. 51 EUV), die EU-Grundrechtecharta (Art. 6 Abs. 1 EUV) sowie die ungeschriebenen allgemeinen Rechtsgrundsätze (vgl. Art. 6 Abs. 3 EUV). Für die juristische Praxis wird mit „konsolidierten“ (d.h. alle Änderungen integrierenden) Fassungen der Verträge gearbeitet, also mit dem EUV, dem AEUV und mit der EU-Grundrechtecharta. Hinzu kommen die allgemeinen Rechtsgrundsätze.

Das vom Primärrecht abgeleitete Recht ist je nach Rang in der Normenhierarchie (d.h. nach der Häufigkeit der Ableitung) **Sekundärrecht** (unmittelbar vom Primärrecht abgeleitet) bzw. **Tertiärrecht** (vom Sekundärrecht abgeleitet). Gemeint sind damit die nach den Verträgen (EUV/AEUV) möglichen Handlungen der Organe der EU mit Rechtswirkungen, also insbesondere die in Art. 288 AEUV aufgezählten Handlungen (Verordnung, Richtlinie, Beschluss), aber auch die völkerrechtlichen Verträge der Union (Art. 216 Abs. 2 AEUV, aber mit besonderem Rang zwischen Primär- und Sekundärrecht) sowie teilweise noch sonstige, nicht in Art. 288 AEUV geregelte Beschlüsse.

2. EU-Sekundärrecht im Einzelnen

2.1. Verordnungen (Art. 288 Abs. 2 AEUV)

Die für die Struktur der Europäischen Union als supranationale Organisation bedeutendste, weil am stärksten in die nationalen Rechtsordnungen hineinwirkende Handlungsform ist die **Verordnung nach Art. 288 Abs. 2 AEUV**. Danach haben Verordnungen allgemeine Geltung, sind in allen Teilen verbindlich und gelten in jedem Mitgliedstaat unmittelbar. Dies bedeutet, dass die mitgliedstaatlichen Behörden und Gerichte Verordnungen wie nationale Gesetze bei der Rechtsfindung unmittelbar mit heranziehen und anwenden müssen (zur Lösung von sich dabei ergebenden Normkollisionen s. unten 3.1.4.). Verordnungen erfordern grundsätzlich keine weitere Umsetzungsgesetzgebung der Mitgliedstaaten. Mitgliedstaatliche gesetzgeberische Maßnahmen, die Verordnungen wiederholen oder für anwendbar erklären sind vielmehr sogar unzulässig, soweit sie nur das von Art. 288 Abs. 2 AEUV beabsichtigte Ergebnis wiederholen oder bestärken sollen. Allenfalls können Durchführungsakte der Mitgliedstaaten erforderlich sein, ebenso wie eine ergänzende Rechtssetzung o.Ä., wenn eine Verordnung dies selbst ausdrücklich vorsieht oder ihre Regelungen sonst (z.B. hinsichtlich der anzuwendenden Vollzugsvorschriften) unvollständig bleiben. Eine dahingehende Verpflichtung folgt für die Mitgliedstaaten gegebenenfalls aus der allgemeinen Loyalitätspflicht des Art. 4 Abs. 3 EUV. Die Hauptanwendungs-

gebiete für den Erlass von Verordnungen liegen in den Bereichen der Agrarmarktordnungen, dem Außenwirtschafts- sowie dem Wettbewerbs- und Kartellrecht.

2.2. Richtlinien (Art. 288 Abs. 3 AEUV)

Von den unmittelbar in den Mitgliedstaaten geltenden Verordnungen unterscheiden sich **Richtlinien** dadurch, dass sie primär auf eine im Regelfall gesetzgeberische Umsetzung durch die Mitgliedstaaten angelegt sind. Sie sind für alle adressierten Mitgliedstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Ziels (eines bestimmten regulatorischen Zustandes) verbindlich, überlassen den innerstaatlichen Stellen jedoch die Wahl der Form und Mittel zur Erreichung dieses Ziels. Man spricht auf dieser Grundlage auch von einer „**gestuften Verbindlichkeit**“ bzw. einer „**zweistufigen Rechtssetzung**“, bei der dem Richtlinienerlass auf der ersten Stufe auf der zweiten Stufe der Erlass von Umsetzungsrechtsakten durch die Mitgliedstaaten folgt. Besondere Bedeutung haben Richtlinien in allen Fällen der *Rechtsangleichung* (im Unterschied zu einer *Rechtsvereinheitlichung*), z.B. im Umweltrecht, im Verbraucherschutzrecht oder im Recht der technischen Produktanforderungen.

Die Mitgliedstaaten trifft hinsichtlich Richtlinien eine **Umsetzungspflicht** (Art. 288 III AEUV und Art. 4 Abs. 3 EUV), d.h. die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, bis zum Ablauf der Umsetzungsfrist einen richtlinienkonformen Rechtszustand in ihrem Land herbeizuführen. Die Nichtumsetzung ist regelmäßig unentschuldig, d.h. der Europäische Gerichtshof anerkennt die von den Mitgliedstaaten wiederholt (in Vertragsverletzungsverfahren, Art. 258 ff. AEUV) vorgetragenen „Ausreden“ typischerweise nicht. So rechtfertigen weder eine (angeblich) zu kurze Umsetzungsfrist, spezielle Umsetzungsprobleme aufgrund innerstaatlicher Verfahren, noch die Nichtumsetzung durch andere Mitgliedstaaten (völkerrechtlicher **tu quoque**-Einwand) die verspätete oder unterbliebene Umsetzung.

Auch wenn die Mitgliedstaaten hinsichtlich der **Form und Mittel der Umsetzung** an sich Wahlfreiheit genießen, leitet der Gerichtshof aus dem Gedanken der möglichst effektiven Umsetzung bestimmte Anforderungen an die Qualität des Umsetzungsaktes her. Danach müssen die Mitgliedstaaten durch die gewählte Umsetzungsform die praktische Wirksamkeit der Richtlinie bestmöglich gewährleisten. Grundsätzlich muss die Umsetzung durch verbindliche Rechtsnormen erfolgen, d.h. eine bloße Verwaltungspraxis oder unverbindliche Verwaltungsvorschriften genügen als Umsetzung nicht. Ob und inwieweit eine Umsetzung **durch richtlinienkonforme Auslegung** des nationalen Rechts möglich ist, lässt sich nicht einheitlich beantworten. Voraussetzung dafür ist jedenfalls, dass die Klarheit und Bestimmtheit der Umsetzung nicht beeinträchtigt wird. Schlussendlich muss der Umsetzungsakt amtlich veröffentlicht und im Regelfall der Kommission notifiziert werden, um dieser die Umsetzungsüberwachung zu erleichtern.

2.3. Beschlüsse (Art. 288 Abs. 4 AEUV)

Die durch den Vertrag von Lissabon neu gefasste Vorschrift des Art. 288 Abs. 4 (früher: Art. 249 Abs. 4 EGV) statuiert die Handlungsform des **Beschlusses**. Hierbei ist jedoch zwischen zwei unterschiedlichen Formen von Beschlüssen zu unterscheiden.

Nach dem Wortlaut des Art. 288 Abs. 4 S. 1 AEUV sind Beschlüsse zwar in allen ihren Teilen verbindlich; gemäß Satz 2 sind sie jedoch nur für den Adressaten verbindlich, an den sie gegebenenfalls gerichtet sind. Damit verbindet Art. 288 Abs. 4 AEUV die alte Handlungsform der „**Entscheidung**“ (Art. 249 Abs. 4 EGV), die – den deutschen Verwaltungsakten ähnelnd – immer auf einen Einzelfall bezogen und an bestimmte natürliche oder juristische Personen (inkl. der Mitgliedstaaten) adressiert war, und die vor dem Vertrag von Lissabon nirgends ausdrücklich geregelte Handlung des „Beschlusses“, die die Verträge (EUV und EGV) aber an vielen Stellen vorsahen („der Rat beschließt“). Bei letzterem handelt es sich um eine allgemein verbindliche Handlung, die im Regelfall jedoch nicht auf eine unmittelbare Geltung in den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen angelegt sein dürfte.

2.4. Empfehlungen und Stellungnahmen (Art. 288 Abs. 5 AEUV)

Empfehlungen und **Stellungnahmen** sind ausweislich Art. 288 Abs. 5 AEUV nicht verbindlich. Sie erzeugen allerdings politische Wirkungen, insoweit als die Mitgliedstaaten z.B. darlegen müssen, warum sie von bestimmten Empfehlungen abzuweichen beabsichtigen. Vereinzelt sind Stellungnahmen auch Prozessvoraussetzung in Verfahren vor dem Gerichtshof (z.B. die „begründete Stellungnahme“ bei Art. 258 AEUV) bzw. Voraussetzung für ein bestimmtes Organhandeln. Zudem trifft die nationalen Behörden und Gerichte eine Pflicht zur Berücksichtigung von Empfehlungen und Stellungnahmen bei der Auslegung nationalen Rechts, die jedoch nicht so weit geht wie die Verpflichtung zur richtlinienkonformen bzw. zur unionsrechtskonformen Auslegung (dazu unten 3.3.).

3. Wirkung des Unionsrechts

Die Wirkungen des Unionsrechts gehören zu den dogmatisch schwierigsten, zugleich spannendsten, und für die Qualifizierung der Europäischen Union als „supranationale“ Organisation entscheidendsten Aspekten des Europarechts. Sie spielen zugleich in der Prüfungspraxis im Staatsexamen immer wieder eine zentrale Rolle.

3.1. Unionsprimärrecht als „neue Rechtsordnung des Völkerrechts“

3.1.1. Das theoretische Grundproblem

EUV und AEUV sind zunächst **völkerrechtliche Verträge** zwischen den Mitgliedstaaten (vgl. Art. 48, 49, 54 EUV). Sie erzeugen damit – wie jedes Völkerrecht – primär eine vertragliche Bindung zwischen den Mitgliedstaaten nach dem Grundsatz *pacta sunt servanda*. Von dieser *zwischenstaatlichen Geltung* der Verträge zu unterscheiden ist die *Geltung in den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen* selbst. Während das Völkerrecht die Rechtsbeziehungen zwischen Staaten regelt, betrifft und ordnet die innerstaatliche Rechtsordnung Rechtsbeziehungen zwischen Rechtssubjekten des nationalen Rechts, also natürlichen und juristischen Personen. Der völkerrechtliche Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten bedeutet unter anderem, dass kein Staat der Rechtsordnung eines anderen Staates unterworfen sein kann. Damit können jedenfalls völkerrechtliche Pflichten fremder Staaten nicht vor innerstaatlichen Gerichten geltend gemacht werden, weil der fremde Staat dadurch

der Jurisdiktionsgewalt eines anderen Staates unterworfen würde. Für die Entscheidung völkerrechtlicher Streitigkeiten sind daher besondere völkerrechtliche Gerichte berufen (z.B. der Internationale Gerichtshof (IGH) oder die WTO-Streitbeilegungsorgane im Bereich der Welthandelsorganisation).

Nicht ausgeschlossen ist durch den Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten aber, dass ein Staat es zulässt, dass seine eigenen, völkerrechtlich begründeten Verpflichtungen vor seinen eigenen Gerichten gegen ihn eingeklagt werden können. Dies setzt aber voraus, dass ein völkerrechtlicher Vertrag Entscheidungsmaßstab für nationale Gerichte sein kann, er also in der innerstaatlichen Rechtsordnung geltendes Recht ist. Ob und wann dies der Fall ist (oder sein sollte) ist Gegenstand eines ewigen Theorienstreits zwischen „Monismus“ und „Dualismus“, der allerdings heute – nicht zuletzt wegen erheblicher Annäherungen der beiden Positionen – kaum noch von praktischer Bedeutung ist. Der **Monismus** geht von der Einheit allen Rechts aus, d.h. auch Völkerrecht und nationales Recht sind danach lediglich Teile einer großen Gesamtrechtsordnung, in der dann zwingend das Völkerrecht dem nationalen Recht im Kollisionsfall vorgehen muss (weil es im Kern daraus abgeleitet sein soll). Der **Dualismus** geht hingegen von der Grundannahme aus, dass es sich beim Völkerrecht und dem innerstaatlichen Recht um zwei voneinander getrennte, aus eigenständigen Quellen fließende Rechtsordnungen handelt, die sich jedoch auch inhaltlich überschneiden und dadurch in Konflikt miteinander geraten können.

3.1.2. Die Herangehensweise der deutschen Rechtsordnung betr. Völkerrecht

Das Völkerrecht verhält sich zu der Frage seiner Geltung in den Rechtsordnungen der Staaten selbst neutral, d.h. es gibt keinen völkerrechtlichen Rechtssatz, wonach das Völkerrecht in den Staaten unmittelbar gelten müsste (ausnahmsweise kann das allerdings in völkerrechtlichen Verträgen so vereinbart werden). Danach ist es den staatlichen Rechtsordnungen selbst überlassen, wie sie die Befolgung des Völkerrechts rechtssystematisch sicherstellen. Die Zuweisung der Geltung sowie eines normhierarchischen Ranges obliegt somit den staatlichen Rechtsordnungen, d.h. für die Bundesrepublik Deutschland dem Grundgesetz. Diese „grundgesetzentristische Sichtweise“ folgt zwingend aus den Vorschriften der Art. 1 Abs. 3, 20 Abs. 3 und 97 Abs. 1 GG, durch die eine umfassende Bindung aller staatlichen Gewalt an Recht und Gesetz, an die Grundrechte bzw. „die Gesetze“ statuiert wird. Aus systematischen Erwägungen heraus handelt es sich dabei immer um „Recht und Gesetz“ iSd Grundgesetzes, d.h. maßgeblich für die Frage, welche Rechtsquellen außerhalb der deutschen Rechtsordnung für die Rechtsfindung herangezogen werden können, ist das Grundgesetz selbst.

Das Grundgesetz enthält eine Reihe von Vorschriften, die sich mit dem Völkerrecht befassen oder dieses zumindest erwähnen (u.a. Präambel, Art. 1 Abs. 2, Art. 9 Abs. 2, Art. 16a, Artt. 23, 24, 25, 26, Art. 59, Art. 100 II GG). Für die Geltung des Völkerrechts bzw. des Europarechts in der deutschen Rechtsordnung sind dabei die Artt. 23, 24, 25 und 59 Abs. 2 GG von besonderer Bedeutung. Aus der Gesamtschau aller dieser Vorschriften leitet das Bundesverfassungsgericht den Grundsatz der **Völkerrechtsfreundlichkeit** des GG sowie – seit der Entscheidung zum Vertrag von Lissabon (30.06.2009) auch der **Europarechtsfreundlichkeit** her. Man spricht in

diesem Zusammenhang auch von der „**offenen Staatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland**“. Damit ist gemeint, dass Deutschland nicht uneingeschränkt auf seiner völkerrechtlichen Souveränität beharrt, sondern als **kooperationsoffener Staat** zur internationalen Zusammenarbeit bereit und in der Lage ist.

Ungeachtet dieser Völkerrechtsfreundlichkeit vertritt das Bundesverfassungsgericht eine dezidiert **dualistische Herangehensweise**, d.h. dass die Wirkungen des Völkerrechts in der deutschen Rechtsordnung sich nach den Vorschriften des GG bestimmen, die wiederum dualistisch gedeutet werden. Die gleiche Grundkonzeption liegt auch dem Verhältnis zwischen deutschem Recht und Recht der Europäischen Union zu Grunde (**Vorrang kraft verfassungsrechtlicher Ermächtigung**, s. dazu unten § 6).

Blickt man danach zunächst auf Art. 59 Abs. 2 GG, findet man für **völkerrechtliche Verträge**, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen oder die politischen Beziehungen des Bundes regeln, das Erfordernis eines **Zustimmungsgesetzes**. Damit die Bundesrepublik einen solchen völkerrechtlichen Vertrag abschließen kann, muss also ein Bundesgesetz erlassen werden, dem zwei Funktionen zukommen: (1) die Ermächtigung des Bundespräsidenten, den völkerrechtlichen Ratifikationsakt vorzunehmen; (2) – je nach theoretischer Konzeption – der **Vollzugsbefehl**, die **Inkorporation** oder **Transformation** des völkerrechtlichen Vertrags für/in die deutsche Rechtsordnung. Damit „gelten“ völkerrechtliche Verträge nach Maßgabe des Art. 59 Abs. 2 GG als „einfaches Bundesrecht“. Kommt es zu Normenkollisionen mit anderen Bundesgesetzen, so versucht man diese im Wege einer **völkerrechtsfreundlichen Auslegung** z.B. durch Anwendung des *lex-specialis*-Grundsatzes zu Gunsten des Völkerrechts aufzulösen. Bei eindeutigem Konflikt zwischen älterem völkerrechtlichem Vertrag und jüngerem deutschem Gesetz setzt sich das spätere Gesetz allerdings durch (*lex posterior derogat legi priori*), da zwischen Zustimmungsgesetzen und Sachgesetzen kein normhierarchisches Vorrangverhältnis existiert. Dem deutschen Gesetzgeber ist damit die Möglichkeit gegeben, das Völkerrecht auch zu brechen und er kann dazu sogar – wenn sich tragende Grundsätze der deutschen Verfassungsordnung nicht anders bewahren lassen – von Verfassung wegen verpflichtet sein.

Typischerweise regeln völkerrechtliche Verträge Beziehungen zwischen Staaten, d.h. sie berechtigen und verpflichten nur die Staaten. Soweit völkerrechtliche Verträge qua Art. 59 Abs. 2 GG zum Teil der deutschen Rechtsordnung – d.h. auch zum Teil von Recht und Gesetz i.S.v. Art. 20 Abs. 3 GG – geworden sind, ist aber auch eine **unmittelbare Wirkung** solcher Vorschriften möglich, wenn sie inhaltlich hinreichend klar und bestimmt sind und wenn der Vertrag Schutzwirkung zu Gunsten von Privaten haben soll bzw. ersichtlich auf eine unmittelbare Anwendung durch innerstaatliche Behörden und Gerichte zugeschnitten ist (z.B. die UN-Kaufrechtskonvention, die nahezu ausschließlich private Rechtsverhältnisse regelt; im Kern müssen die Normen des Vertrages also justiziabel sein). Einen besonderen Rang weist das Bundesverfassungsgericht der **Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)** zu. Diese stellt zwar ebenfalls einen völkerrechtlichen Vertrag dar; das Bundesverfassungsgericht erstreckt hier aber die Pflicht zur völkerrechtsfreundlichen Auslegung auch auf die Grundrechte des Grundgesetz-

zes, so dass die EMRK über die Grundrechte mittelbar einen den einfachen Gesetzen vorgehenden Rang erlangt. Verfassungsbeschwerden (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG) können aber nicht allein auf eine Verletzung der EMRK gestützt werden.

Für die **allgemeinen Regeln des Völkerrechts** (d.h. Völkergewohnheitsrecht und allg. Rechtsgrundsätze i.S.v. Art. 38 Abs. 1 lit. b) und c) IGH-Statut) ordnet Art. 25 GG eine unmittelbare Geltung in der deutschen Rechtsordnung als Bundesrecht an und weist ihnen einen Rang zwischen dem Grundgesetz und einfachem Gesetzesrecht zu, d.h. die allgemeinen Regeln des Völkerrechts gehen den Gesetzen im Kollisionsfall vor. Unter der Bedingung eines hinreichend justiziablen Inhalts mit subjektivberechtigender Wirkung kommt ihnen auch ausdrücklich eine **unmittelbare Wirkung** in der deutschen Rechtsordnung zu. Soweit in einem Gerichtsverfahren zweifelhaft ist, ob eine allgemeine Regel des Völkerrechts Bestandteil des Bundesrechts ist (z.B. weil ihre Existenz nicht gesichert ist) oder ob sie unmittelbare Wirkung zeitigt, so muss das Gericht nach Art. 100 Abs. 2 GG das Bundesverfassungsgericht im sog. **Normverifikationsverfahren** anrufen.

3.1.3 Die Konzeption des EuGH: Unmittelbare Wirkung des Unionsrecht

Nach den soeben geschilderten Grundsätzen der deutschen Rechtsordnung käme dem **Unionsprimärrecht** als völkerrechtlichen Verträgen in Deutschland der Rang einfachen Bundesrechts zu, das zwar vom Grundsatz der völkerrechtsfreundlichen Auslegung profitieren und sich gemäß Art. 31 GG auch gegen widersprechendes Landesrecht durchsetzen könnte, bei einer eindeutigen Umsetzungsverweigerung durch den bundesdeutschen Gesetzgeber aber zurücktreten müsste. Ob und inwieweit Individuen durch das Unionsprimärrecht unmittelbar berechtigt werden könnten wäre zudem der autonomen Beurteilung durch das deutsche Recht überlassen.

3.1.3.1. Die Entscheidung des EuGH „*Van Gend en Loos*“ (1963)

In der Entscheidung *Van Gend en Loos* (1963) hat der EuGH der damaligen Gemeinschaftsrechtsordnung, d.h. der heutigen Unionsrechtsordnung, eine vom traditionellen Völkerrecht mit seinen staatergerichteten Berechtigungen und Verpflichtungen abweichende, besondere Eigenschaft zugesprochen, die **sogenannte unmittelbare Wirkung (bzw. unmittelbare Anwendbarkeit)**². Nach dieser Judikatur bildet das Unionsrecht eine

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

Das Unionsrecht entfaltet damit (unter bestimmten Voraussetzungen) nicht nur Rechtswirkungen zwischen den Mitgliedstaaten der Union nach dem Grundsatz *pacta sunt servanda*, sondern vermag Individuen (natürliche und juristische Personen)

² Zwischen diesen beiden Begriffen wird in aller Regel nicht sauber unterschieden und sie werden teilweise austauschbar verwendet.

wie das nationale Recht unmittelbar zu berechtigen und zu verpflichten. Das Unionsrecht regelt damit unmittelbar Rechtsbeziehungen, die normalerweise nur dem innerstaatlichen Recht unterliegen und bei denen die unmittelbare Anwendung völkerrechtlicher Normen nur nach Maßgabe des nationalen Rechts, also gleichsam „freiwillig“ in Betracht kommt. Das Unionsrecht beansprucht diese unmittelbare Wirkung hingegen von sich aus und nach Maßgabe der Rechtsprechung des EuGH, in dessen letztverbindlicher Verantwortung auch die Festlegung der Voraussetzungen für eine unmittelbare Wirkung liegt.

Diese „neuartige Rechtsnatur“ begründete der EuGH ursprünglich mit dem Ziel des Vertrages (Schaffung eines gemeinsamen Marktes; heute: Binnenmarktes), dessen Funktionieren die Einzelnen unmittelbar betrifft, mit der Präambel des Vertrages, die auch an die Völker gerichtet ist, sowie mit der Mitwirkung der Bürger am europäischen Integrationsprozess (durch Wahlen zum EP und durch Entsendung von Vertretern in den WSA; vgl. Art. 14 II EUV, Art. 223 I AEUV; Art. 300 II AEUV). Einen weiteren Beleg sah der EuGH in der Existenz des Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 AEUV, das beweist, dass Vorschriften des Unionsrechts in Rechtsstreitigkeiten zwischen Bürgern vor den nationalen Gerichten vom Unionsrecht impliziert würden. Dies könne aber nur dann der Fall sein, wenn sich Individuen vor nationalen Gerichten auch auf das Unionsrecht berufen können. Weitere Argumente lieferten die Vorgängernormen zu Art. 101 und Art. 288 Abs. 2 AEUV.

3.1.3.2. Voraussetzungen für die unmittelbare Wirkung

Ob einer Vorschrift der Verträge im Einzelfall (d.h. nicht die Verträge insgesamt und generell) eine solche unmittelbare Wirkung zukommt, bemisst sich nach ihrem jeweiligen Inhalt. Erforderlich ist, dass die Vorschrift eine **inhaltlich hinreichend bestimmte und unbedingte Verpflichtung des Mitgliedstaates** enthält, die keines weiteren Vollzuges durch den Mitgliedstaat bedarf. Idealtypisch erfüllt z.B. das Verbot der Zölle für den Handelsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten diese Voraussetzung. Auch Vorschriften, die Unternehmen unmittelbar verpflichten (wie z.B. Art. 101 Abs. 1 AEUV – Kartellverbot) kann eine unmittelbare Wirkung zukommen, wenn sie inhaltlich hinreichend bestimmt und unbedingte sind.

In den ursprünglich vom EuGH entschiedenen Fällen sprach der Gerichtshof regelmäßig von der Möglichkeit von Individuen, sich auf Vorschriften des Gemeinschaftsrechts (jetzt Unionsrechts) „berufen zu können“ (**Berufungsmöglichkeit**)³. Hieraus darf nicht der fehlerhafte Schluss gezogen werden, die Berufung auf die unmittelbare Wirkung sei eine ihrer Voraussetzungen. Auch auf das innerstaatliche Recht müssen sich die vor Gerichten streitenden Parteien regelmäßig nicht ausdrücklich berufen (es sei denn, es handelt sich um eine Einrede), sondern das Gericht muss das Recht von sich aus zur Anwendung bringen (*iura novit curia*). Für das Unionsrecht gilt dies genauso, d.h. es ist von Amts wegen in Deutschland anwendbares Recht.

³ Nicht zu verwechseln mit dem Rechtsmittel der Berufung in gerichtlichen Verfahren.

3.1.4. Anwendungsvorrang des Unionsrechts

3.1.4.1 Normkollisionen als Folge der unmittelbaren Wirkung

Die vom EuGH beanspruchte unmittelbare Wirkung des Unionsrechts führt praktisch zwangsläufig zu **Kollisionen zwischen Unionsrecht und nationalem Recht**, die einer Auflösung in die eine oder andere Richtung bedürfen. Gegenüber dem gewöhnlichen Völkerrecht setzt sich anderslautendes, jüngeres nationales Gesetzesrecht gegebenenfalls durch. Einen solchen Vorrang des nationalen Rechts gegenüber dem Unionsrecht akzeptiert der EuGH hingegen nicht.

3.1.4.2. Die Entscheidung des EuGH „Costa/E.N.E.L.“ (1964)

Vielmehr hat der Gerichtshof in der Entscheidung *Costa/E.N.E.L.* (1964) den Vorrang des Unionsrechts (damals Gemeinschaftsrecht) entwickelt und später klargestellt, dass es sich hierbei um einen **Anwendungsvorrang** handelt. Dies stellt eine Kollisionsregel dar, nach der dem Unionsrecht widersprechendes nationales Recht unangewendet bleiben muss, soweit sich der Anwendungsbereich des Unionsrechts erstreckt. Unionsrechtswidriges nationales Recht wird allerdings nicht nichtig, sondern bleibt bestehen und kann für Fälle ohne Unionsrechtsbezug auch weiter angewendet werden (z.B. im Bereich der Grundfreiheiten, soweit keine grenzüberschreitenden Sachverhalte betroffen sind).

Zur Begründung verwies der EuGH auf die Beschränkung der Souveränitätsrechte durch die Mitgliedstaaten durch die Verträge, an die auch die Mitgliedstaaten selbst gebunden sind. Die Union (Gemeinschaft) sei auf unbegrenzte Zeit gegründet, verfüge über eigene Organe, internationale Handlungsfähigkeit und echte Hoheitsrechte. Es seien daher keine einseitigen Maßnahmen der Mitgliedstaaten mehr zulässig, da hierdurch die Effektivität („*effet utile*“) des Unionsrechts beeinträchtigt würde. Zudem hätte das Unionsrecht – könnten sich die Mitgliedstaaten durch einseitige Rechtssetzung ihren Verpflichtungen entziehen – in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Geltung und die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten wären nicht mehr unbedingt. Derartiges unionsrechtswidriges nationales Recht müsse daher unangewendet bleiben.

Das Bundesverfassungsgericht hat den Anwendungsvorrang des Unionsrechts (und auch die unmittelbare Wirkung einschließlich derjenigen von Richtlinien [dazu unten 3.2.2.]) in der Entscheidung *Lütticke* im Jahr 1971 ausdrücklich als Folge der Übertragung von Hoheitsrechten auf die Gemeinschaft (damals auf Grundlage des Art. 24 Abs. 1 GG) anerkannt (näher dazu unten § 6).

3.2. Unmittelbare Wirkung und Vorrang von EU-Sekundärrecht

3.2.1. Unmittelbare Wirkung von Verordnungen

Verordnungen haben bereits nach dem Wortlaut des Art. 288 Abs. 2 AEUV **allgemeine und unmittelbare Geltung in allen Mitgliedstaaten**, und zwar ohne dass die Mitgliedstaaten diesbezüglich Umsetzungsakte erlassen müssten oder überhaupt dürften. Auch aus Sicht der deutschen Rechtsordnung ist es daher unschwer möglich, EU-Verordnungen als Recht und Gesetz i.S.v. Art. 20 Abs. 3 GG bzw. als Ge-

setze i.S.v. Art. 97 Abs. 1 GG zu behandeln. Art. 288 Abs. 2 AEUV selbst als Grundlage der unmittelbaren Geltungsanordnung ist nämlich über das Zustimmungsgesetz zu den Gründungs- bzw. Änderungsverträgen nach den Art. 23 Abs. 1 bzw. Art. 24 Abs. 1 (ggfs. i.V.m. Art. 59 Abs. 2) GG in der Bundesrepublik Deutschland geltendes Recht.

Für eine **unmittelbare Wirkung** müssen daneben aber auch bei Vorschriften in Verordnungen die Voraussetzungen der inhaltlichen Bestimmtheit und Unbedingtheit erfüllt sein, da die Vorschriften sonst nicht justiziabel sind.

Der **Anwendungsvorrang** verlangt auch hinsichtlich Verordnungen, dass ihnen entgegenstehendes innerstaatliches Recht nicht angewendet wird.

3.2.2. Unmittelbare Wirkung von Richtlinien

3.2.2.1 Begründung der unmittelbaren Wirkung von Richtlinien durch den EuGH

Anders als Art. 288 Abs. 2 AEUV für Verordnungen ordnet Art. 288 Abs. 3 AEUV hinsichtlich Richtlinien gerade nicht deren allgemeine und unmittelbare Geltung in den Mitgliedstaaten an, sondern verpflichtet die Mitgliedstaaten lediglich auf die Ziele der Richtlinie, überlässt den innerstaatlichen Stellen aber die Wahl hinsichtlich Form und Mitteln der Umsetzung. Richtlinien sind damit ihrer Konzeption nach – wie der Wortlautvergleich zwischen Abs. 2 und 3 des Art. 288 AEUV deutlich zeigt – **an sich nicht unmittelbar anwendbar**. Nach dem EuGH bedeutet der Wortlautvergleich jedoch nicht, dass Richtlinien nicht ausnahmsweise **ähnliche Wirkungen** aufweisen können wie Verordnungen. Die Verbindlichkeit von Richtlinien – so der EuGH – sei mit einem generellen Ausschluss einer unmittelbaren Wirkung nicht vereinbar. Auch hätten die Mitgliedstaaten kein Wahlrecht zwischen Umsetzung und Nichtumsetzung. Der „**effet utile**“ (**nützliche Wirkung**) der Richtlinien würde abgeschwächt, wenn sich Einzelne vor Gericht nicht auf diese berufen könnten. Mit dieser Überlegung verweist der EuGH auf den Gedanken der dezentralen Durchsetzung des Unionsrechts durch die Marktbürger. Ferner führte der EuGH das **Estoppel-Prinzip** (Verbot des widersprüchlichen Verhaltens) zur Begründung der Möglichkeit einer ausnahmsweisen unmittelbaren Wirkung von Richtlinien an, wonach sich ein Mitgliedstaat nicht auf seine eigene Untätigkeit bei der Umsetzung berufen kann. Schlussendlich verweist der EuGH auf die Loyalitätspflicht der Mitgliedstaaten und die Umsetzungsverpflichtung hinsichtlich Richtlinien. Mittlerweile gehört die unmittelbare Wirkung von Richtlinien zur st. Rspr. des EuGH (seit der Entscheidung *Franz Grad* („*Leberpfennig*“), 1970 und *Becker*, 1982) und wird von ihm auch nicht mehr näher begründet. Das Bundesverfassungsgericht hat 1987 auch diese Rechtsfortbildung des EuGH konsentiert und damit der vom BFH im Verfahren *Kloppenburg* (1981/1985) vertretenen ablehnenden Haltung gegenüber der Rspr. des EuGH eine ausdrückliche Absage erteilt.

3.2.2.2. Voraussetzungen der unmittelbaren Wirkung von Richtlinien

Auch Richtlinienvorschriften müssen für eine unmittelbare Wirkung **inhaltlich hinreichend bestimmt sein und eine unbedingte Verpflichtung der Mitgliedstaaten** begründen. Dazu müssen sie einen vollständigen Rechtssatz (Tatbestand und Rechtsfolge) enthalten und dem Mitgliedstaat darf keine Entscheidungsspielraum dabei zukommen, ob er diesen Rechtssatz umsetzen möchte oder nicht (z.B. liegt ein Entscheidungsspielraum vor, wenn eine Richtlinie unterschiedliche Regulierungsmodelle vorschlägt, zwischen denen die Mitgliedstaaten selber auswählen dürfen). Die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe in Richtlinien sowie die Existenz von Ausnahmenvorschriften hindert die unmittelbare Wirkung hingegen nicht. Hinzu kommen muss allerdings ein **Verstoß gegen die Umsetzungsverpflichtung**. Solange die Frist für die Umsetzung noch nicht abgelaufen ist, kommt Richtlinien keine unmittelbare Wirkung zu (lediglich ein weniger striktes „**Frustrationsverbot**“). Ist die Umsetzungsfrist hingegen bereits abgelaufen kommt es darauf an, ob der Mitgliedstaat die Richtlinie zutreffend umgesetzt hat. Liegt kein **Umsetzungsfehler** vor scheidet eine unmittelbare Wirkung aus (sie wäre dann auch ganz unnötig, weil ja die zutreffende Umsetzung bereits das vermittelt, was ein Individuum aus der Richtlinie für sich gewinnen kann). Maßgeblich ist also ein Vergleich des von der Richtlinie angestrebten Rechtszustands mit dem vom nationalen Recht vermittelten Rechtszustand.

3.2.2.3. Folgen einer unmittelbaren Wirkung von Richtlinien

Soweit einer Richtlinienvorschrift unmittelbare Wirkung zukommt, kann dies zwei unterschiedliche Konsequenzen haben; welche dieser beiden eintritt hängt entscheidend sowohl von der Formulierung der fraglichen Richtlinienvorschrift als auch des nationalen Rechts ab. Zum einen führt der Anwendungsvorrang der unmittelbar wirkenden Richtlinie dazu, dass mit der Richtlinie unvereinbare Vorschriften des nationalen Rechts nicht mehr angewendet werden dürfen (**negative unmittelbare Wirkung; negative direct effect; invocabilité d'exclusion**). Dies kann im Einzelfall genügen, um zu einem richtlinienkonformen Ergebnis zu gelangen. In anderen Fällen muss die unmittelbar wirkende Richtlinienvorschrift selbst auf den Sachverhalt angewendet werden (z.B. als Anspruchsgrundlage). Dies kann man auch als **positive unmittelbare Wirkung (positive direct effect, invocabilité d'application)** bezeichnen. Als Konsequenz (und nicht – wie manchmal im Schrifttum angenommen als Folge) der unmittelbaren Wirkung können **subjektive Rechte** von Individuen entstehen. Das ist immer dann der Fall, wenn eine Richtlinienvorschrift ein Rechtsgut schützt, das Individuen zukommen kann (Eigentum, menschliche Gesundheit etc.). Derartig gewonnene subjektive Rechte können dann z.B. die Klagebefugnis eines Individuums nach Art. 42 Abs. 2 VwGO begründen.

3.2.2.4. Grenzen der unmittelbaren Wirkung von Richtlinien

Anders als bei Vorschriften des Unionsprimärrechts sowie Verordnungen zieht der EuGH der unmittelbaren Wirkung von Richtlinien bestimmte Grenzen, die unter dem Begriff der sog. „**horizontalen unmittelbaren Wirkung**“ von Richtlinien diskutiert werden. Ausgangspunkt ist dabei die st. Rspr. des Gerichtshofs seit der Entscheidung

Faccini Dori (1994), nach der eine Richtlinie selbst keine Verpflichtungen für einen Einzelnen begründen kann. Der EuGH begründet dies damit, dass die bindende Wirkung von Richtlinien nur für die Mitgliedstaaten gelte, Verpflichtungen für Einzelne auf Grundlage von Richtlinien nicht vorhersehbar wären (Verstoß gegen das Rechtsstaatsgebot) und der AEUV die Union zur unmittelbaren Verpflichtung der Bürger nur dort ermächtige, wo ihr die Befugnis zum Erlass von Verordnungen übertragen ist. Als Ergebnis dieser viel diskutierten und kritisierten Rechtsprechung **kann eine unmittelbare Wirkung einer Richtlinienvorschrift immer dann nicht eintreten, wenn durch sie unmittelbar** (d.h. ohne Zwischenschaltung zu ihrer Umsetzung erlassener Rechtsakte des Mitgliedstaats) **Verpflichtungen von Individuen bzw. privaten Unternehmen begründet würden**. Hingegen hat der Gerichtshof – anders als im Schrifttum oftmals behauptet – niemals entschieden, dass eine unmittelbare Wirkung Individuen nicht belasten dürfte; das bedeutet, dass eine unmittelbare Wirkung nicht daran scheitert, dass durch sie negative Auswirkungen auf Individuen verursacht werden. Die Abgrenzung ist im Einzelfall schwierig und die Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht in allen Teilen nachvollziehbar. Die Erklärungsansätze des Schrifttums sind vielfältig, eine h.M. ist kaum zu erkennen.

Im Einzelnen sind **verschiedene Fallgruppen** zu unterscheiden. Zunächst liegt kein Fall der unerlaubten horizontalen Wirkung vor, wenn lediglich ein öffentliches Unternehmen belastet wird. Der EuGH versteht den Begriff des Staates, gegen den eine unmittelbare Wirkung einer Richtlinienvorschrift stets gerichtet sein kann (sog. erlaubte **vertikale unmittelbare Wirkung**) weit. So hat der Gerichtshof in der Entscheidung *Marshall* (1986) festgestellt:

„[...] wenn die Rechtsbürger imstande sind, sich gegenüber dem Staat auf eine Richtlinie zu berufen, [können] sie dies unabhängig davon tun [...], in welcher Eigenschaft – als Arbeitgeber oder als Hoheitsträger – der Staat handelt. [...] Demgemäß gehört jedenfalls eine Einrichtung, die unabhängig von ihrer Rechtsform kraft staatlichen Rechtsakts unter staatlicher Aufsicht eine Dienstleistung im öffentlichen Interesse zu erbringen hat und die hierzu mit besonderen Rechten ausgestattet ist, die über das hinausgehen, was für die Beziehungen zwischen Privatpersonen gilt, zu den Rechtssubjekten, denen die unmittelbar anwendbaren Bestimmungen einer Richtlinie entgegengehalten werden können.“

Auch in Verfahren gegen staatliche Behörden, deren Ausgang (insbesondere bei verwaltungsrechtlichen Drittanfechtungsklagen) die Rechte Privater beeinträchtigen kann, ist eine Berufung auf die unmittelbare Wirkung von Richtlinien möglich. Derartige Fälle hatte der EuGH wiederholt im Zusammenhang mit der Nichtdurchführung von durch eine EU-Richtlinie vorgeschriebenen Umweltverträglichkeitsprüfungen zu entscheiden. Eingängig lässt sich diese Rechtsprechung in der Entscheidung *Delena Wells* (2004) nachvollziehen:

„Hierzu ist festzustellen, dass der Grundsatz der Rechtssicherheit der Begründung von Verpflichtungen für den Einzelnen durch Richtlinien entgegensteht. Gegenüber dem Einzelnen können die Bestimmungen einer Richtlinie nur Rechte begründen [...]. Daher kann dieser sich nicht gegenüber einem Mitgliedstaat auf eine Richtlinie berufen, wenn es sich um eine Verpflichtung des Staates handelt, die unmittelbar im Zusammenhang mit der Erfüllung einer anderen Verpflichtung steht, die aufgrund dieser Richtlinie einem Dritten obliegt [...]. Dagegen rechtfertigen bloße negative Auswirkungen auf

die Rechte Dritter, selbst wenn sie gewiss sind, es nicht, dem Einzelnen das Recht auf Berufung auf die Bestimmungen einer Richtlinie gegenüber dem betreffenden Mitgliedstaat zu versagen [...]. Was das Ausgangsverfahren betrifft, so steht die Verpflichtung des betreffenden Mitgliedstaats, eine Umweltverträglichkeitsprüfung [...] von den zuständigen Behörden vornehmen zu lassen, nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Erfüllung einer Verpflichtung, die nach der Richtlinie 85/337 den Eigentümern dieses Steinbruchs obläge. Der Umstand, dass der Bergbaubetrieb bis zum Vorliegen der Ergebnisse dieser Prüfung eingestellt werden muss, ist zwar die Folge der verspäteten Pflichterfüllung durch diesen Staat. Diese Folge kann jedoch nicht, wie das Vereinigte Königreich geltend macht, als „inverse direct effect“ der Bestimmungen dieser Richtlinie gegenüber diesen Eigentümern angesehen werden.“

Eine unmittelbare Wirkung ist damit immer gegenüber dem Staat zulässig. Hingegen ist eine Berufung des Mitgliedstaats selbst auf eine von ihm nicht ordnungsgemäß umgesetzte Richtlinie kategorisch ausgeschlossen (**Verbot der umgekehrt vertikalen Wirkung**). Diese st. Rspr. des Gerichtshofs seit der Entscheidung *Kolpinghuis Nijmegen* (1987) fasst der EuGH in der Entscheidung *Berlusconi* (2005) wie folgt zusammen:

„In dem besonderen Kontext einer Situation, in der sich die Behörden eines Mitgliedstaats gegenüber einem Einzelnen im Rahmen von Strafverfahren auf eine Richtlinie berufen, hat der Gerichtshof klargestellt, dass eine Richtlinie für sich allein und unabhängig von zu ihrer Durchführung erlassenen innerstaatlichen Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats nicht die Wirkung haben kann, die strafrechtliche Verantwortlichkeit derjenigen, die gegen die Vorschriften dieser Richtlinie verstoßen, festzulegen oder zu verschärfen.“

Wirklich problematisch sind schlussendlich die Fälle, in denen ein Gericht über die unmittelbare Wirkung von Richtlinien in Verfahren zwischen zwei Privaten zu entscheiden hat. Soweit es sich bei der fraglichen Richtlinienvorschrift um eine staatengerichtete Verpflichtung handelt, wie z.B. im Fall *Unilever Italia* (2000), lässt der Gerichtshof die unmittelbare Wirkung, auch zum Nachteil einer privaten Prozesspartei, zu:

„Somit ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes, dass die Unanwendbarkeit einer technischen Vorschrift, die nicht gemäß Artikel 8 der Richtlinie 83/189 übermittelt wurde, aus den [...] genannten Gründen in einem Rechtsstreit zwischen Einzelnen geltend gemacht werden kann. [...] Zwar kann [...] eine Richtlinie nicht selbst Verpflichtungen Einzelner begründen und daher nicht als solche ihnen gegenüber herangezogen werden [...]; diese Rechtsprechung gilt jedoch nicht für den Fall, dass die Nichtbeachtung der Artikel 8 oder 9 der Richtlinie 83/189, die einen wesentlichen Verfahrensfehler darstellt, die Unanwendbarkeit der unter Verstoß gegen einen dieser Artikel erlassenen technischen Vorschrift nach sich zieht. In einem solchen Fall legt die Richtlinie 83/189 – anders als bei der Nichtumsetzung von Richtlinien, um die es in der von den beiden Regierungen zitierten Rechtsprechung ging – keineswegs den materiellen Inhalt der Rechtsnorm fest, auf deren Grundlage das nationale Gericht den bei ihm anhängigen Rechtsstreit zu entscheiden hat. Sie begründet weder Rechte noch Pflichten für Einzelne.“

In vielen Konstellationen, in denen die unmittelbare Wirkung einer Richtlinienvorschrift unter dem Aspekt der „horizontalen Wirkung“ auf Probleme stößt, weicht der

Gerichtshof der Frage aus und verweist stattdessen – z.B. in den Entscheidungen *Pfeiffer* und *Mangold* auf die **Verpflichtung zur richtlinienkonformen Auslegung** (dazu unten).

„Der Gerichtshof hat insoweit in ständiger Rechtsprechung entschieden, dass eine Richtlinie nicht selbst Verpflichtungen für einen Einzelnen begründen kann, so dass ihm gegenüber eine Berufung auf die Richtlinie als solche nicht möglich ist [...]. Daraus folgt, dass sogar eine klare, genaue und unbedingte Richtlinienbestimmung, mit der dem Einzelnen Rechte gewährt oder Verpflichtungen auferlegt werden sollen, im Rahmen eines Rechtsstreits, in dem sich ausschließlich Private gegenüberstehen, nicht als solche Anwendung finden kann. Jedoch obliegen nach ebenfalls ständiger Rechtsprechung [...] die sich aus einer Richtlinie ergebende Verpflichtung der Mitgliedstaaten, das in dieser Richtlinie vorgesehene Ziel zu erreichen, und die Pflicht der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 10 EG, alle zur Erfüllung dieser Verpflichtung geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zu treffen, allen Trägern öffentlicher Gewalt in den Mitgliedstaaten und damit im Rahmen ihrer Zuständigkeiten auch den Gerichten [...]. Vor allem den nationalen Gerichten obliegt es nämlich, den Rechtsschutz zu gewährleisten, der sich für den Einzelnen aus den gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen ergibt, und deren volle Wirkung sicherzustellen. Dies gilt umso mehr, wenn das nationale Gericht mit einem Rechtsstreit über die Anwendung innerstaatlicher Rechtsvorschriften befasst ist, die – wie hier – speziell zur Umsetzung einer Richtlinie erlassen wurden, die dem Einzelnen Rechte verleihen soll. Das Gericht hat in Anbetracht des Artikels 249 Absatz 3 EG davon auszugehen, dass der Staat, wenn er von dem ihm durch diese Bestimmung eingeräumten Gestaltungsspielraum Gebrauch gemacht hat, die Absicht hatte, den sich aus der betreffenden Richtlinie ergebenden Verpflichtungen in vollem Umfang nachzukommen [...]. Bei der Anwendung des innerstaatlichen Rechts, insbesondere der Bestimmungen einer speziell zur Umsetzung der Vorgaben einer Richtlinie erlassenen Regelung, muss das nationale Gericht das innerstaatliche Recht außerdem so weit wie möglich anhand des Wortlauts und des Zweckes dieser Richtlinie auslegen, um das in ihr festgelegte Ergebnis zu erreichen und so Artikel 249 Absatz 3 EG nachzukommen [...].“

Im Schrifttum ist (u.a. von mir) die Auffassung vertreten worden, dass eine negative unmittelbare Wirkung (=Anwendungsvorrang) von Richtlinienvorschriften auch in horizontalen Konstellationen uneingeschränkt möglich sein müsse. Diese Auffassung ist heftig umstritten, der EuGH hat sich – ungeachtet der Befürwortung durch mehrere Generalanwälte – einer abschließenden Entscheidung entzogen. Der Bundesgerichtshof hat der Auffassung jedoch in seiner höchst examensrelevanten *Quelle-Entscheidung* (2008) eine ausdrückliche Absage erteilt und ist ebenfalls auf eine **richtlinienkonforme Rechtsfortbildung** ausgewichen (dazu unten 3.3.2.).

3.3. Unionsrechtskonforme und richtlinienkonforme Auslegung

3.3.1. Unionsrechtskonforme Auslegung

Die unmittelbare Wirkung des Unionsrechts wird ergänzt durch die Pflicht der mitgliedstaatlichen Behörden und Gerichte, das nationale Recht „soweit wie möglich“ im Einklang mit unionsrechtlichen Vorgaben auszulegen und anzuwenden. Die Pflicht hierzu ist eine besondere Ausprägung des allgemeinen Loyalitätsgebots nach Art. 4 Abs. 3 EUV. Die Pflicht gilt für jegliches nationales Recht gleich welchen Ranges, soweit es inhaltlich durch unionsrechtliche Vorgaben berührt wird. Mit der Formulierung „soweit wie möglich“ verweist das Unionsrecht auf die nach der nationalen Me-

thodenlehre jeweils noch zulässigen Auslegungsoperationen und umfasst damit im deutschen Recht auch die jeweils zulässigen Formen der Rechtsfortbildung (insb. Analogie und teleologische Reduktion). Scheitert eine **unionsrechtskonforme Auslegung**, so ist das nationale Recht gegebenenfalls außer Anwendung zu lassen, wenn nur so das Unionsrecht durchgesetzt werden kann.

3.3.2. Richtlinienkonforme Auslegung

Ein von der unionsrechtskonformen Auslegung zu unterscheidendes Rechtsinstitut bildet die **Pflicht zur richtlinienkonformen Auslegung**, die sich – neben Art. 4 Abs. 3 EUV – insbesondere aus der Umsetzungsverpflichtung für Richtlinien nach Art. 288 Abs. 3 AEUV, die alle innerstaatlichen Stellen trifft, ergibt. Da Richtlinien nur unter den o.g. Einschränkungen unmittelbare Wirkung zukommen kann, dürfen diese Grenzen durch die Pflicht zur richtlinienkonformen Auslegung nicht umgangen werden. Ungeachtet dessen greift die richtlinienkonforme Auslegung gerade in Fällen, in denen die unmittelbare Wirkung scheitert, ein. Grundsätzlich gilt die Pflicht also auch bei Richtlinien, die keine unmittelbare Wirkung entfalten und auch für Vorschriften, die nicht in Umsetzung einer Richtlinie erlassen wurden, sondern zeitlich älter sind als die Richtlinie selbst. Bei ausdrücklichen Umsetzungsvorschriften muss dem Gesetzgeber zudem der Wille zur richtigen Umsetzung unterstellt werden. Nach der eindeutigen Rechtsprechung ist auch die Pflicht zur richtlinienkonformen **Rechtsfortbildung** umfasst, soweit diese nach nationaler Methodenlehre möglich, d.h. zulässig ist. Die Pflicht zur richtlinienkonformen Auslegung gilt allerdings erst ab Ablauf der Umsetzungsfrist (vorher nur Frustrationsverbot).

Ein typisches und besonders examensrelevantes Beispiel für die Wirkungen von Richtlinien bildet der **Quelle-Fall**. Im konkreten Fall hatte der BGH dem EuGH die Frage vorgelegt, inwieweit Art. 3 der VerbrauchsgüterkaufRL einer nationalen Regelung (§ 439 Abs. 4 BGB) entgegenstünde, die dem Verkäufer gestattet, vom Verbraucher Nutzungsersatz zu verlangen, wenn dieser eine mangelhafte Sache im Wege des Rücktritts zurück gibt. Gleichzeitig stellte der BGH allerdings fest, dass er sich an einer richtlinienkonformen Auslegung des BGB durch dessen klaren Wortlaut gehindert sehe, und dass eine unmittelbare Wirkung der Richtlinienvorschrift in der horizontalen Prozesskonstellation ausscheiden müsse. Der EuGH kam nach Auslegung der VerbrauchsgüterkaufRL zu dem Ergebnis, dass ein Nutzungsersatz nicht verlangt werden könne und das deutsche Recht damit nicht im Einklang mit der Richtlinie stand. Der BGH (2008) stellte daraufhin fest, dass eine dieser Interpretation entsprechende **richtlinienkonforme „Rechtsfindung innerhalb des Gesetzeswortlauts“** (sog. Auslegung i.e.S.) im konkreten Fall nicht möglich sei. Eine **„negative unmittelbare Wirkung“** lehnte er ausdrücklich ab. Allerdings erstreckte sich die Pflicht zur richtlinienkonformen Auslegung auch auf die **Rechtsfortbildung** im Wege der teleologischen Reduktion, die er dann für möglich erachtete. Der Bundesgesetzgeber hat bereits Ende 2008 § 474 Abs. 2 BGB angepasst und dem EuGH-Urteil damit Rechnung getragen. Unter dem Gesichtspunkt der Rechtsklarheit (als Umsetzungserfordernis für Richtlinien, s. oben) war diese gesetzliche Anpassung durchaus geboten.

3.4 Unionsrechtlicher Staatshaftungsanspruch

3.4.1. Begründung des Anspruchs durch den EuGH

Das Unionsrecht ist in besonderer Weise auf die Rechtsbefolgungstreue der mitgliedstaatlichen Gesetzgeber, Behörden und Gerichte angewiesen (s. oben § 3, 3.). In der Rechtspraxis kommt es hierbei oftmals zu Verstößen gegen das Unionsrecht, z.B. durch die nicht fristgerechte oder inhaltlich unzureichende Umsetzung von Richtlinien, durch die Nichtbeachtung des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts (z.B. Nichtzulassung ausländischer Marktteilnehmer entgegen den Grundfreiheiten) oder durch die diskriminierende Gestaltung ganzer Rechtsbereiche (z.B. im Steuerrecht). Auch die unmittelbare Wirkung, der Anwendungsvorrang sowie die unionsrechtskonforme bzw. richtlinienkonforme Auslegung des nationalen Rechts genügen nicht immer, um die vom Unionsrecht vorgegebenen Ergebnisse im Vollzug zu erreichen. Bisweilen fehlt es schlichtweg auch an der Bereitschaft, die unionsrechtliche Dimension zu durchdringen oder sich ihr zu „unterwerfen“.

Im nationalen Staatshaftungsrecht (in Deutschland Amtshaftung nach § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG) ist eine Haftung für rechtswidriges Verhalten von Legislative und Judikative oftmals ausgeschlossen. Gerade Verstöße gegen das Unionsrecht (z.B. Nichtumsetzung von Richtlinien) werden aber üblicherweise von der Legislative begangen oder von Gerichten, soweit diese im Streit mit Behörden das Recht fehlerhaft anwenden. Nach nationalem Staatshaftungsrecht wäre eine Haftung damit regelmäßig ausgeschlossen. Zusätzliche Einschränkungen ergeben sich daraus, dass das nationale Staatshaftungsrecht oftmals ein Verschuldenserfordernis aufstellt, d.h. dass nur für vorsätzlich oder fahrlässig begangene Verstöße gehaftet wird.

Vor diesem Hintergrund hat der Europäische Gerichtshof in zulässiger Rechtsfortbildung das Rechtsinstitut des **unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruchs** entwickelt. Dieser Anspruch ist in den Verträgen nicht ausdrücklich geregelt. Art. 340 Abs. 2 AEUV regelt lediglich die **außervertragliche Haftung der Union** für Verstöße durch ihre Bediensteten oder Organe, verweist diesbezüglich allerdings auf die „*allgemeinen Rechtsgrundsätze, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind*“. In der Entscheidung *Francovich* (1991) hat der EuGH aus der Eigenständigkeit und Neuartigkeit der Unionsrechtsordnung, deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten sind, den Grundsatz ermittelt, dass die Mitgliedstaaten den Individuen unter bestimmten Voraussetzungen den Schaden ersetzen müssen, der diesen aus Verstößen gegen das Unionsrecht entsteht. In dieser neuen Rechtsordnung entstünden Rechte von Individuen auch aufgrund eindeutiger Pflichten der Mitgliedstaaten, die nationalen Gerichte müssten für volle Wirksamkeit des Unionsrechts sorgen (*effet utile*-Gedanke) und die Durchsetzung der subjektiven Rechte schützen; die volle Wirksamkeit des Unionsrechts wäre beeinträchtigt, wenn Einzelne keine Entschädigung für den Fall der Verletzung dieser Rechte erhielten; die Haftung sei daher unerlässlich, soweit die Verwirklichung der Rechte von staatlichem Handeln abhängig ist (z.B. bei Richtlinienumsetzung). In späteren Entscheidungen hat der Gerichtshof dann auch auf die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsamen „**allgemeinen Rechtsgrundsätze**“ als Rechtsgrundlage für den Anspruch verwiesen.

Diese Haftung greift nach der Rechtsprechung des EuGH auch für **Legislativunrecht**, d.h. für Verstöße der nationalen Gesetzgeber gegen das Unionsrecht. Zur Begründung verweist der Gerichtshof auf den Grundsatz der einheitlichen Anwendung des Unionsrechts und darauf, dass ein Staat auch im Völkerrecht als Einheit betrachtet wird. Letzteres müsse umso mehr in der Unionsrechtsordnung gelten, in der alle staatlichen Instanzen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben das Unionsrecht zu beachten haben. Die interne Zuständigkeitsverteilung zwischen den Verfassungsorganen spielt danach für die Frage der Haftung keine Rolle (Entscheidungen *Brasserie du Pêcheur* und *Factortame* (1996)).

Schlussendlich greift die Haftung nach dem Gerichtshof (*Köbler*, 2003) auch für Rechtsanwendungsfehler der mitgliedstaatlichen Gerichte (**Judikativunrecht**). Erneut verwies der Gerichtshof auf die Einheit des Staates auch im Völkerrecht. Zudem betonte der EuGH die entscheidende Rolle der Judikative beim Schutz der dem Einzelnen aufgrund des Unionsrechts zustehenden Rechte, deren volle Wirksamkeit gemindert wäre, wenn eine Haftung für Judikativunrecht generell ausschiede. Verstöße durch letztinstanzliche Gerichte könnten regelmäßig auch nicht mehr rückgängig gemacht werden. Die Rechtskraft der Entscheidungen werde durch einen Haftungsanspruch auch nicht in Frage gestellt. Zudem spreche auch der EGMR gemäß Art. 41 EMRK Entschädigungen zu, und zwar auch, wenn die Verletzung der Konvention auf einer letztinstanzlichen Entscheidung beruhe (was regelmäßig wegen des prozessualen Erfordernisses der Erschöpfung nationaler Rechtsmittel (Art. 35 Abs. 1 EMRK) der Fall ist).

3.4.2. Anspruchsvoraussetzungen nach Unionsrecht

Der Gerichtshof entwickelt den Staatshaftungsanspruch autonom aus der Unionsrechtsordnung selbst. Die Voraussetzungen des Anspruchs müssen sich damit ebenfalls aus dieser Rechtsordnung ergeben und können sich – nicht zuletzt wegen des Grundsatzes der Einheitlichkeit der Unionsrechtsordnung – nicht aus dem nationalen Staatshaftungsrecht ergeben. Die Voraussetzungen einer Haftung folgen damit primär aus dem Unionsrecht selbst, d.h. aus der Rechtsprechung des EuGH. Die zentrale Haftungsvoraussetzung ist danach ein „**hinreichend qualifizierter Verstoß gegen das Unionsrecht**“ (1). Zudem muss die verletzte Rechtsnorm die **Schaffung von Individualrechten** bezwecken (2), und es muss ein **unmittelbarer Zusammenhang** zwischen Unionsrechtsverstoß und eingetretenem Schaden bestehen (3). Während die Voraussetzungen (2) und (3) relativ klar sind, bedarf die Bestimmung des „hinreichend qualifizierten Verstoßes“ weiterer Anhaltspunkte. Der Gerichtshof verwendet hierbei ein Kriterien-Bündel. Zu berücksichtigen sind danach die folgenden Umstände:

- Klarheit und Bestimmtheit der Vorschrift
(je klarer die Vorschrift, desto qualifizierter der Verstoß)
- Umfang des Ermessensspielraums der Mitgliedstaaten
(je geringer das Ermessen, desto qualifizierter der Verstoß)

- Vorsatz oder Fahrlässigkeit des Mitgliedstaates
(je ausgeprägter die Fahrlässigkeit oder gar der Vorsatz, desto qualifizierter der Verstoß)
- Entschuldbarkeit eines etwaigen Irrtums
(je weniger entschuldbar ein Irrtum, desto qualifizierter der Verstoß)
- Mitverschulden eines EU-Organs
(je mehr Mitverschulden eines EU-Organs, desto weniger qualifiziert der Verstoß)

Bei **Judikativunrecht** sind zudem die Besonderheiten der richterlichen Funktion zu berücksichtigen, so dass eine Haftung nur bei „offenkundigen“ Verstößen in Betracht kommt. Die „Offenkundigkeit“ setzt also ein höheres Maß an Qualifiziertheit des Verstoßes voraus, ist aber im Rahmen einer Gesamtwürdigung anhand derselben Kriterien zu beurteilen. Hinzu kommt lediglich die Berücksichtigung eines etwaigen Verstoßes gegen die Vorlagepflicht nach Art. 267 Abs. 3 AEUV bei letztinstanzlichen Gerichten. Dieses Kriterium hat aber kaum eine eigenständige Bedeutung, da ja bei Beachtung der Vorlagepflicht regelmäßig richtig judiziert worden wäre und die Nichtbeachtung irrelevant ist, wenn das Urteil inhaltlich richtig ist. Ein inhaltlich falsches Urteil kann damit praktisch nur bei Missachtung der Vorlagepflicht zustande kommen; für den Schaden ist dann aber das materiell fehlerhafte Urteil kausal, nicht die Verletzung der Vorlagepflicht.

3.4.3. Umsetzung des Anspruchs im nationalen Staatshaftungsrecht

Hinsichtlich der Umsetzung und Verwirklichung des Anspruchs verweist der Gerichtshof auf das jeweilige nationale Staatshaftungsrecht der Mitgliedstaaten. Dieser Verweis gilt insbesondere hinsichtlich sämtlicher prozessualer Fragen (z.B. die Rechtswegzuweisung an die ordentlichen Gerichte), aber auch für die Geltendmachungs- bzw. Verjährungsfristen sowie für die Regelung des Anspruchsgegners (immer der Zentralstaat oder auch andere Körperschaften des öffentlichen Rechts?). Bei der Anwendung aller dieser Regeln unterliegen die Mitgliedstaaten den unionsrechtlichen **Grundsätzen der Äquivalenz und der Effektivität** (dazu im Einzelnen unten § 8 – Vollzug des Unionsrechts), d.h. die Anwendung mitgliedstaatlicher Vorschriften darf für die Durchsetzung des unionsrechtlichen Anspruchs weder weniger günstig sein als für vergleichbare Ansprüche nach nationalem Recht (Äquivalenz), noch darf sie die Durchsetzung des Anspruchs verhindern oder wesentlich erschweren (Effektivität).

Vertiefungshinweise

Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 7. Aufl. 2010, Rn. 363 – 454, Rn. 618 – 642; *Herdegen*, Europarecht, 12. Aufl. 2010, § 8, Rn. 1 - 58 und § 10, Rn. 1- 18; *Streinz*, Europarecht, 8. Aufl. 2008, § 5; *Herrmann*, Europarecht. Staatsrecht III, 2. Aufl. 2009, § 1 (bis Rn. 93).

§ 7 Rechtssetzung durch die Europäische Union

Die Europäische Union verfügt über umfangreiche Rechtssetzungsbefugnisse, die von ihren Organen wahrgenommen werden. Wie auf nationaler Ebene, muss auch auf Unionsebene darauf geachtet werden, dass die Rechtsakte in Übereinstimmung mit dem geltenden Recht erlassen werden. Hierbei sind insbesondere die Vertragsbestimmungen zu beachten. Weitere Regeln über die Entstehung, die Art der Geltung und die Möglichkeiten des Außerkrafttretens von Unionsrecht wurden z.B. in der Rechtsprechung des EuGH entwickelt.

1. Voraussetzungen für die Rechtmäßigkeit von EU-Sekundärrecht

Bei der Überprüfung der Rechtmäßigkeit von EU-Sekundärrecht ist zwischen formeller und materieller Rechtmäßigkeit zu unterscheiden.

Die **formelle Rechtmäßigkeit** setzt zunächst voraus, dass die Europäische Union die **Verbandskompetenz** zum Erlass einer solchen Regelung innehat. Sie muss also von den Mitgliedstaaten eine entsprechende Rechtssetzungsbefugnis übertragen bekommen haben. Weiterhin müssen die einschlägigen **Verfahrensvorschriften** beachtet worden sein. Hierbei ist zu prüfen, welches Gesetzgebungsverfahren Anwendung findet und ob die beteiligten Organe ordnungsgemäß in den Rechtssetzungsprozess eingebunden waren. Schließlich ist die **Form** des Erlasses auf ihre Rechtmäßigkeit hin zu überprüfen. Hierbei können z.B. Fehler bezüglich der Begründung oder der Veröffentlichung relevant sein.

Im Rahmen der **materiellen Rechtmäßigkeit** ist die Vereinbarkeit mit höherrangigem Unionsrecht zu prüfen. Relevant sind Verstöße gegen Primärrecht, allgemeine Regeln des Völkerrechts und (ausnahmsweise) auch Verstöße gegen völkerrechtliche Verträge. Ein großer Schwerpunkt liegt in der Regel auf der Prüfung der Grundfreiheiten (siehe hierzu § 10 – Grundfreiheiten und Binnenmarkt), Grundrechte (§ 9 – Grundrechtsschutz in der Europäischen Union) und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

2. Verbandskompetenz der Europäischen Union

Erste Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit von EU-Sekundärrechtsakten ist, dass die EU überhaupt zum Erlass einer solchen Regelung ermächtigt ist. Ihr müsste also die Verbandskompetenz zustehen.

2.1. Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, Art. 5 Abs. 1 EUV

Die Europäische Union verfügt nur über die Kompetenzen, die ihr ausdrücklich von den Mitgliedstaaten übertragen wurden. Sie hat keine „**Kompetenz-Kompetenz**“, kann sich also selbst keine Befugnisse schaffen.

Dieser **Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung** ist für das Verhältnis zwischen EU und Mitgliedstaaten in Art. 4 Abs. 1 EUV, Art. 5 Abs. 2 EUV niedergelegt. Aus diesen Vorschriften lässt sich auch schlussfolgern, dass die Kompetenz der Mit-

gliedstaaten die Regel ist, die der EU hingegen die Ausnahme. Hintergedanke ist die Aufrechterhaltung der Souveränität der Mitgliedstaaten.

Für die EU-Organe findet der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung in Art. 13 Abs. 2 EUV eine gesetzliche Regelung. Demnach handeln die Organe nach Maßgabe der ihnen in den Verträgen zugewiesenen Befugnisse nach den Verfahren, Bedingungen und Zielen, die in den Verträgen festgelegt sind. Ihr Handeln ist also auf die jeweils erlaubten Handlungsformen und Rechtssetzungsverfahren beschränkt.

In den Verträgen werden lediglich die Kompetenzen der EU geregelt bzw. begründet, nicht jedoch die der Mitgliedstaaten. Man spricht insoweit von einer **unipolaren Kompetenzordnung**. Die Kompetenzordnungen von Bundesstaaten sind im Gegensatz dazu meist bipolar ausgestaltet.

Außerdem erfolgt die Kompetenzübertragung auf die EU größtenteils **funktional**, d.h. zielbezogen und nicht auf bestimmte Sachbereiche festgelegt. Den Gegensatz stellt die sog. sachliche bzw. inhaltliche Kompetenzverteilung dar.

2.2. Art. 352 AEUV und „implied powers“

Der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung wird in zweierlei Hinsicht relativiert:

Zum einen durch **Art. 352 AEUV**, der es der Union gestattet, auch dann Rechtsakte zu erlassen, wenn der Vertrag hierfür keine konkrete Kompetenzgrundlage enthält. Voraussetzung ist, dass ein Tätigwerden der Union im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche erforderlich ist, um eines der Ziele der Verträge zu verwirklichen. Es handelt sich um eine „Vertragsabrundungskompetenz“, also eine lediglich ergänzende Bestimmung und keine Übertragung der Kompetenz-Kompetenz an die Union. Die Vorschrift wird auch als „Generalklausel“ oder „Flexibilitätsklausel“ bezeichnet. In der Vergangenheit wurde von ihr vor allem in den Bereichen der Umwelt-, Sozial- und Währungspolitik Gebrauch gemacht. Allerdings wurden durch den Vertrag von Lissabon für viele der vormaligen Anwendungsbereiche eigenständige Kompetenzgrundlagen geschaffen. Wie sich diese Änderungen auf die Anwendung des Art. 352 AEUV auswirken und ob dieser überhaupt noch von praktischer Relevanz ist, wird sich in Zukunft zeigen.

Zum anderen erlebt der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung durch **„implied powers“** (implizite Kompetenzen) eine Einschränkung. Es handelt sich hierbei um eine Auslegungsregel, mit Hilfe derer ungeschriebene Kompetenzen der EU entwickelt wurden. Sie sollen der Ausfüllung von Vertragslücken dienen, um die Erreichung des Vertragszwecks nicht zu gefährden. Die „implied powers“-Regel ist gegenüber Art. 352 AEUV allerdings subsidiär. Dies bedeutet, dass sie nicht greift, wenn eine Zuständigkeit über die Vertragsabrundungskompetenz des Art. 352 AEUV begründet werden kann.

Wichtigstes Anwendungsgebiet war vor dem Vertrag von Lissabon der Bereich des auswärtigen Handelns. Demnach verfügte die EG in den Bereichen, in denen sie Innenkompetenzen innehatte, auch dann über die Kompetenz zum Abschluss völker-

rechtlicher Verträge, wenn dies nicht ausdrücklich im EGV geregelt war. Dies ergibt sich heute bereits aus Art. 3 Abs. 2 AEUV. Ein weiterer Versuch der Kodifizierung wurde in Art. 216 Abs. 1 AEUV unternommen. Deshalb ist fraglich, ob nach dem Vertrag von Lissabon überhaupt noch ein Anwendungsbereich für die „implied powers“-Regel besteht.

2.3. Kompetenzarten

Wie bereits der EGV enthält auch der AEUV keinen Kompetenzkatalog. Allerdings führt der AEUV die verschiedenen Kompetenzarten auf, so dass erstmals eine ausdrückliche Kompetenzordnung besteht. Gemäß Art. 2 AEUV wird zwischen **ausschließlichen, geteilten, koordinierenden und unterstützenden Kompetenzen** unterschieden. Des Weiteren gibt es besondere Kompetenzarten, die sich nicht in eine dieser Kategorien einordnen lassen.

Wie oben beschrieben, kann außerdem zwischen **ausdrücklichen**, d.h. im Vertrag festgelegten, und **impliziten Zuständigkeiten** (sog. „implied powers“) unterschieden werden. Letztere sind nicht explizit im Vertrag geregelt.

Eine weitere Unterscheidung betrifft die Frage, wozu die Union durch die Kompetenz ermächtigt werden soll. **Rechtssetzungskompetenzen** sind darauf gerichtet, Rechtsakte in einem bestimmten Bereich oder zur Verwirklichung eines bestimmten Ziels zu erlassen. Durch **Vertragsschlusskompetenzen** wird die Union ermächtigt, völkerrechtliche Verträge mit anderen Staaten oder internationalen Organisationen abzuschließen. Die **Vollzugskompetenz**, d.h. die Verantwortung für den Vollzug des Unionsrechts, steht grundsätzlich den Mitgliedstaaten und nicht der Union zu. Dies entspricht dem Grundsatz der Subsidiarität und ist mangels eines hinreichenden eigenen Verwaltungsapparats der Union auch sinnvoll.

2.3.1 Ausschließliche Zuständigkeit der EU (Art. 2 Abs. 1, 3 AEUV)

In den Bereichen der ausschließlichen Kompetenz der EU kann nur diese gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen. Die Mitgliedstaaten dürfen in einem solchen Fall nur dann tätig werden, wenn sie von der Union hierzu ermächtigt werden, oder um Rechtsakte der Union durchzuführen.

Gegenstand der ausschließlichen Zuständigkeit sind gemäß Art. 3 Abs. 1 AEUV die Bereiche Zollunion, Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarkts erforderlichen Wettbewerbsregeln, Währungspolitik für die Mitgliedstaaten der Eurozone, Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik und gemeinsame Handelspolitik.

Außerdem ist die EU nach Art. 3 Abs. 2 AEUV ausschließlich zuständig für den Abschluss internationaler Übereinkünfte, wenn der Abschluss einer solchen Übereinkunft in einem Gesetzgebungsakt der Union vorgesehen ist, wenn er notwendig ist, damit sie ihre interne Zuständigkeit ausüben kann, oder soweit er gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnte.

In Situationen, in denen sich die EU trotz dringenden Regelungsbedarfs als handlungsunfähig erweist (Gesetzgebungsnotstand), ist ausnahmsweise eine Rechtssetzung der Mitgliedstaaten in Bereichen der ausschließlichen Kompetenz zulässig. Sie kann dann als „Sachwalter des Unionsinteresses“ tätig werden. Außerdem sind die Mitgliedstaaten nach Art. 291 AEUV befugt, alle zur Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union erforderlichen Maßnahmen nach innerstaatlichem Recht zu treffen.

2.3.2. Geteilte Zuständigkeit (Art. 2 Abs. 2, 4 AEUV)

Geteilte Zuständigkeit bedeutet, dass die Mitgliedstaaten gesetzgeberisch tätig werden können, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat. Diese Kompetenzart stellt gemäß Art. 4 Abs. 1 AEUV den Regelfall der Kompetenzverteilung dar. Sie ähnelt der in Art. 72 GG geregelten „konkurrierenden Kompetenz“.

Gemäß Art. 5 Abs. 3 EUV steht ein Tätigwerden der Union in den Bereichen der geteilten Zuständigkeit allerdings unter dem Vorbehalt der Erforderlichkeit. Voraussetzung ist demnach, dass die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind (zum Subsidiaritätsgrundsatz siehe unten).

Geteilte Zuständigkeiten erstrecken sich gemäß Art. 4 Abs. 2 AEUV auf die Hauptbereiche Binnenmarkt, Sozialpolitik, wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt, Landwirtschaft und Fischerei (ausgenommen die Erhaltung der biologischen Meeresschätze), Umwelt, Verbraucherschutz, Verkehr, transeuropäische Netze, Energie, Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie gemeinsame Sicherheitsanliegen im Bereich der öffentlichen Gesundheit hinsichtlich der im AEUV genannten Aspekte.

2.3.3. Koordinierende und unterstützende Zuständigkeit (Art. 2 Abs. 5, 6 AEUV)

Gemäß Art. 2 Abs. 5 AEUV ist die Union ermächtigt, in bestimmten Bereichen Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten durchzuführen. Durch diese Zuständigkeit wird die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten nicht berührt.

Wichtig ist jedoch, dass die EU nur ergänzende Maßnahmen erlassen. Dies bedeutet, dass Rechtsangleichung regelmäßig ausgeschlossen ist (vgl. Art. 167, 168 AEUV).

Eine abschließende und konstitutive Aufzählung der Tätigkeitsfelder der Union findet sich in Art. 6 AEUV. Zu den Bereichen der koordinierenden und unterstützenden Zuständigkeit zählen also Schutz und Verbesserung der menschlichen Gesundheit, Industrie, Kultur, Tourismus, allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport, Katastrophenschutz sowie Verwaltungszusammenarbeit.

2.3.4. Besondere Kompetenzarten

Neben den oben aufgeführten Kompetenzen, besitzt die EU gemäß Art. 2 Abs. 4 AEUV die Kompetenz, eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik zu erarbeiten und zu verwirklichen. Des Weiteren obliegt ihr nach Art. 5 Abs. 1 AEUV die Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten.

2.3. Auswahl der richtigen Kompetenzgrundlage

2.3.1. Allgemeines

Grundsätzlich muss für jedes Handeln eine einschlägige Kompetenzgrundlage gefunden werden. **Mehrfachabstützungen**, d.h. das Berufen auf mehrere Zuständigkeitsregelungen, sind nur möglich, wenn tatsächlich mehrere Kompetenzgrundlagen betroffen sind und die vorgegebenen Verfahren zum Erlass des Rechtsaktes identisch sind. Ansonsten muss eine Abgrenzung nach dem „**Schwerpunkt**“ des Rechtssetzungsaktes erfolgen. Dieser ist angesichts der **Zielrichtung und des Inhalts der Regelung** zu ermitteln. Man fragt also, was geregelt ist und was mit dieser Regelung erreicht werden sollte. Hierfür kommt es auf alle **objektiven, gerichtlich nachprüfbaren Umstände** an.

Besondere Schwierigkeiten traten vor dem Vertrag von Lissabon z.B. bei der Abgrenzung zwischen Art. 95 EGV („Maßnahmen des Umwelt- und Gesundheitsschutzes“) und Art. 133 EGV („Umwelt- bzw- Gesundheitsschutz“) auf.

2.3.2. Der Grundsatz der Subsidiarität (Art. 5 Abs. 3 EUV)

Der Grundsatz der Subsidiarität wurde durch den Vertrag von Maastricht in den EG-Vertrag eingefügt und durch das „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ (Amsterdamer Vertrag) ergänzt.

Heute ist er in Art. 5 Abs. 3 EUV geregelt. Demnach soll die Union nur tätig werden, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind. Diese Voraussetzungen müssen beide vorliegen - sind also kumulativ zu erfüllen. Kurz gesagt geht es darum, dass sowohl eine **fehlende Effizienz mitgliedstaatlichen Handelns** als auch ein **Mehrwert europäischen Handelns** gegeben sein muss.

Es handelt sich um eine **Kompetenzausübungsregel**, die die Frage des „Ob“ der Rechtssetzung betrifft. Es geht also darum, ob die Union tätig wird oder nicht. Durch diese Regel sollen die nationalen Identitäten der Mitgliedstaaten bewahrt werden. Der Grundsatz der Subsidiarität ist nur im Rahmen der geteilten Zuständigkeiten anwendbar. Er gilt nicht für die ausschließlichen Kompetenzen, da hier die Zuständigkeit der Union klar geregelt ist.

Die Einhaltung des Prinzips ist justiziabel – eine Verletzung kann also vor dem EuGH gerügt werden. Allerdings waren die Verfahren bisher nicht sehr erfolgreich. Dies sollte durch den Vertrag von Lissabon, der die Möglichkeit, eine **Subsidiaritätsklage** in Form einer Nichtigkeitsklage gemäß Art. 263 AEUV vorsieht, geändert werden.

2.3.3. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Abs. 4 EUV)

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist in Art. 5 Abs. 4 EUV geregelt. Es handelt sich dabei um einen allgemeinen Rechtsgrundsatz des Unionsrechts, der besagt, dass die Union bei der Ausübung ihrer Kompetenzen nicht über das erforderliche Maß hinausgehen darf. Maßnahmen der Union sind also dann verhältnismäßig, wenn sie zur Erreichung legitimer Ziele geeignet und erforderlich sind. Die Erforderlichkeit setzt voraus, dass stets das mildeste unter gleich wirksamen Mitteln gewählt wird. Dies bedeutet z.B. dass – soweit möglich – Richtlinien und nicht Verordnungen erlassen werden sollen. Auch müssen die Belastungen des Einzelnen im Verhältnis zu den angestrebten Zielen angemessen sein.

Im Gegensatz zum Subsidiaritätsprinzip ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bei allen Kompetenzarten zu beachten. Er spielt also auch bei den ausschließlichen Zuständigkeiten eine Rolle.

Adressaten des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sind gemäß Art. 5 Abs. 4 EUV primär die EU und ihre Organe. Jedoch gilt er auch für die Mitgliedstaaten, wenn diese Unionsrecht vollziehen oder in die Grundfreiheiten eingreifen. Was den Prüfungsmaßstab des EuGH anbelangt, ist zwischen EU-Organen und Mitgliedstaaten zu unterscheiden. Den EU-Organen wird ein weiter Einschätzungsspielraum beigemessen. Mitgliedstaaten oder Individuen wird es also schwer fallen, sich auf eine Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes von Seiten der Union zu berufen. Was die Verpflichtung der Mitgliedstaaten hingegen anbelangt, selbst den Grundsatz zu beachten, findet eine strenge Rechtmäßigkeitskontrolle statt. Vor allem im Bereich der Grundfreiheiten gelingt es deshalb oft, sich erfolgreich auf eine Verletzung des Grundsatzes zu berufen.

3. Gesetzgebungsverfahren

Der Vertrag von Lissabon unterscheidet zwischen Gesetzgebung und sonstiger Rechtsetzung. Der Begriff **Gesetzgebung** wurde durch den Vertrag neu eingeführt. Gemäß Art. 289 Abs. 3 AEUV sind Gesetzgebungsakte Rechtsakte, die in einem Gesetzgebungsverfahren angenommen werden.

An den Rechtssetzungsverfahren sind stets mehrere Organe beteiligt. Die Rolle des Parlaments wurde durch den Vertrag von Lissabon nochmals aufgewertet. Heute sind Rat und Parlament gemeinsam Hauptgesetzgeber der Union.

Vor dem Vertrag von Lissabon unterschied man zwischen Anhörungsverfahren, Verfahren der Zusammenarbeit, Verfahren der Mitentscheidung und Verfahren der Zustimmung. Heute gibt es ein **ordentliches Gesetzgebungsverfahren** (Art. 289 Abs. 1, 294 AEUV) und **besondere Gesetzgebungsverfahren** (Art. 289 Abs. 2 AEUV).

3.1. Ordentliches Gesetzgebungsverfahren

Wie sich aus Art. 294 Abs. 1 AEUV ergibt, kommt das ordentliche Gesetzgebungsverfahren immer dann zur Anwendung, wenn dies in der jeweiligen Zuständigkeitsnorm des Vertrages bestimmt ist. Es entspricht verfahrensrechtlich dem bisherigen Mitentscheidungsverfahren nach Art. 251 EGV. Rat und Parlament treten im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens als **gleichberechtigte** Gesetzgeber auf.

Der Ablauf ist in Art. 294 Abs. 2 bis 14 AEUV geregelt. Das Verfahren gliedert sich grob in drei Lesungen mit Regelungen zur Vermittlung. Eingeleitet wird es durch einen Vorschlag der Kommission an das Parlament.

3.1.1. Erste Lesung

Gemäß Art. 294 Abs. 3 AEUV legt das Parlament in erster Lesung seinen Standpunkt fest und übermittelt ihn dem Rat. Billigt der Rat den Standpunkt des Europäischen Parlaments, so ist der betreffende Rechtsakt in der Fassung des Standpunkts des Europäischen Parlaments erlassen (Art. 294 Abs. 4 AEUV). Andernfalls legt er seinen Standpunkt in erster Lesung fest und übermittelt ihn dem Europäischen Parlament (Art. 294 Abs. 5 AEUV). Gemäß Art. 294 Abs. 6 AEUV unterrichten Rat und Kommission das Parlament über ihre Standpunkte.

3.1.2. Zweite Lesung

Der weitere Verlauf des Verfahrens hängt von der Reaktion des Parlaments ab. Hat das Europäische Parlament binnen drei Monaten nach der Übermittlung den Standpunkt des Rates in erster Lesung gebilligt oder sich nicht geäußert, so gilt der betreffende Rechtsakt als in der Fassung des Standpunkts des Rates erlassen (Art. 294 Abs. 7 lit. a AEUV). Bei Ablehnung gilt der vorgeschlagene Rechtsakt als nicht erlassen (Art. 294 Abs. 7 lit. b AEUV). Hat das Parlament mit der Mehrheit seiner Mitglieder Abänderungen an dem Standpunkt des Rates in erster Lesung vorgeschlagen, so wird die abgeänderte Fassung dem Rat und der Kommission zugeleitet (Art. 294 Abs. 7 lit. c AEUV).

Hat der Rat binnen drei Monaten nach Eingang der Abänderungen des Europäischen Parlaments mit qualifizierter Mehrheit alle diese Abänderungen gebilligt, so gilt der betreffende Rechtsakt als erlassen (Art. 294 Abs. 8 lit. a AEUV). Andernfalls beruft der Präsident des Rates im Einvernehmen mit dem Präsidenten des Parlaments binnen sechs Wochen den Vermittlungsausschuss ein (Art. 294 Abs. 8 lit. b AEUV). Gemäß Art. 294 Abs. 9 AEUV bedürfen Abänderungen, zu denen die Kommission eine ablehnende Stellungnahme abgegeben hat, eines einstimmigen Beschlusses des Rates.

3.1.3. Vermittlung

Der Vermittlungsausschuss besteht aus den Mitgliedern des Rates oder deren Vertretern und ebenso vielen das Parlament vertretenden Mitgliedern. Er hat die Aufgabe, binnen sechs Wochen nach seiner Einberufung eine Einigung auf der Grundlage der Standpunkte des Parlaments und des Rates in zweiter Lesung zu erzielen (Art. 294 Abs. 10 AEUV). Gemäß Art. 294 Abs. 11 AEUV nimmt die Kommission 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 (Art. 294 Abs. 12 AEUV).

3.1.4. Dritte Lesung

Billigt der Vermittlungsausschuss innerhalb dieser Frist einen gemeinsamen Entwurf, so verfügen das Parlament und der Rat ab dieser Billigung über eine Frist von sechs Wochen, um den betreffenden Rechtsakt entsprechend diesem Entwurf zu erlassen. Hierfür ist im Parlament die Mehrheit der abgegebenen Stimmen und im Rat die qualifizierte Mehrheit erforderlich. Andernfalls gilt der vorgeschlagene Rechtsakt als nicht erlassen (Art. 294 Abs. 13 AEUV). Aus Art. 294 Abs. 14 AEUV ergibt sich, dass die genannten Fristen von drei Monaten beziehungsweise sechs Wochen auf Initiative des Parlaments oder des Rates um höchstens einen Monat beziehungsweise zwei Wochen verlängert werden können.

3.2. Besondere Gesetzgebungsverfahren

Alle weiteren Gesetzgebungsverfahren werden – in Abgrenzung zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren - als besondere Gesetzgebungsverfahren bezeichnet. Gemäß Art. 289 Abs. 2 AEUV erfolgt in besonderen Gesetzgebungsverfahren die Annahme einer Verordnung, einer Richtlinie oder eines Beschlusses durch das Parlament mit Beteiligung des Rates oder durch den Rat mit Beteiligung des Parlaments. Parlament und Rat sind in diesen Fällen also **nicht gleichberechtigt**.

Es existiert keine zentrale Vorschrift, die den genauen Ablauf des Verfahrens regelt. Vielmehr muss auf die Verfahrensregelungen der jeweiligen Norm zurückgegriffen werden, in der das besondere Gesetzgebungsverfahren vorgesehen ist.

Die Konstellation, dass das Parlament den Rechtsakt unter Zustimmung des Rates annimmt, findet sich in Art. 223 Abs. 2 S. 1 AEUV. Häufiger ist der umgekehrte Fall geregelt. Dabei kommen dem Parlament nur **Anhörungs- oder Zustimmungsr**echte zu. Im Rahmen des Anhörungsverfahrens beschließt der Rat nach Anhörung des Parlaments entweder einstimmig oder mit qualifizierter Mehrheit über den zu erlassenden Rechtsakt. Beim Zustimmungsverfahren kommt dem Parlament kein Recht auf inhaltliche Gestaltung zu, sondern lediglich ein Zustimmungsrrecht.

Gemäß Art. 48 Abs. 7 UAbs. 2 EUV („Brückenklausel“) kann eine optionale Umstellung besonderer Gesetzgebungsverfahren auf ordentliche Gesetzgebungsverfahren erfolgen. Hierfür ist ein einstimmiger Beschluss des Europäischen Rates nötig.

3.3. Sonstige Rechtssetzungsverfahren

Rechtsakte, die nicht in den oben beschriebenen Verfahren erlassen wurden, sind keine Gesetzgebungsakte. Für sie gelten gesonderte Rechtssetzungsverfahren (Beispiele: Art. 7 Abs. 1; Art. 14 Abs. 2; Art. 18 Abs. 1; Art. 48 Abs. 6 UAbs. 2; Art. 49

UAbs. 1; Art. 50 Abs. 2 EUV). Die Mitwirkungsrechte des Parlaments sind in diesen Verfahren eher gering. Auch gibt es nur wenige originäre Rechtssetzungsbefugnisse der Kommission. Ein Beispiel ist in Art. 106 Abs. 3 AEUV zu finden.

Auch der Erlass von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten unterfällt den sonstigen Rechtssetzungsverfahren. Schließlich kommen sie nicht im ordentlichen oder besonderen Gesetzgebungsverfahren zustande und sind deshalb keine Gesetzgebungsakte.

Eine Regelung zu den **delegierten Rechtsakten** findet sich in Art. 290 AEUV. Demnach kann der Kommission die Befugnis übertragen werden, Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsaktes zu erlassen.

Die **Durchführungsrechtsakte** sind in Art. 291 AEUV geregelt. Grundsätzlich obliegt die Durchführung der Rechtsakte den Mitgliedstaaten. Kann die Durchführung jedoch auf Unionsebene besser verwirklicht werden, ist eine Übertragung dieser Befugnisse auf die Kommission zulässig. Diese erlässt die Rechtsakte dann nach einem im Komitologie-Beschluss geregelten Ausschussverfahren. Rat und Parlament können dann das Beratungs-, das Verwaltungs-, das Regelungs- oder das Regelungsverfahren mit Kontrolle vorschreiben. In Ausnahmefällen kann auch eine Übertragung der Durchsetzungsbefugnisse auf den Rat erfolgen (vgl. Art. 291 Abs. 2 AEUV).

Vertiefungshinweise

Herdegen, Europarecht, 12. Aufl. 2010, § 8 V und VI; *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 7. Aufl. 2010, Rn. 149 – 180 und 324 – 362; *Streinz*, Europarecht, 8. Aufl. 2008, Rn. 147 – 157 und 498 – 531

§ 8 Der Vollzug des Unionsrechts

Der Vollzug des Unionsrechts kann entweder durch die EU-Organe oder durch mitgliedstaatliche Behörden erfolgen.

1. Vollzug durch EU-Organe

Der Vollzug durch die EU-Organe wird auch direkter, unionseigener oder unionsunmittelbarer Vollzug genannt. Man unterscheidet hier zwischen unionsinternem direktem Vollzug und unionsexternem direktem Vollzug.

Der **unionsinterne direkte Vollzug** betrifft den internen Bereich der Union, also die Eigenverwaltung. Es geht hier z.B. um Personalangelegenheiten oder den Haushaltsvollzug. Beim **unionsexternen direkten Vollzug** wird die Union im externen Bereich verwaltend tätig. Sie handelt also gegenüber den Mitgliedstaaten oder Individuen. Als Beispiele können das Wettbewerbsrecht (Art. 101 ff. AEUV), das Beihilfenrecht (Art. 107 ff. AEUV) und das Außenwirtschaftsrecht (Art. 206 ff. AEUV) genannt werden.

Mangels eines flächendeckenden eigenen Verwaltungsunterbaus der Europäischen Union stellt der direkte Vollzug durch EU-Organe die Ausnahme dar. In der Regel obliegt der Vollzug des Unionsrechts den nationalen Behörden der Mitgliedstaaten.

2. Grundsatz des mitgliedstaatlichen Vollzugs des Unionsrechts

Auch beim mitgliedstaatlichen (indirekten) Vollzug ist zwischen zwei Formen zu unterscheiden. Es gibt zum einen den **unmittelbaren indirekten Vollzug**. Hier wird unmittelbar anwendbares Unionsrecht vollzogen. Als Beispiel kann der Vollzug von Verordnungen aufgeführt werden. Beim **mittelbaren indirekten Vollzug** hingegen wenden nationale Behörden nationales Umsetzungsrecht zu Unionsrecht an. Diese Variante des Vollzugs ist vor allem bei Richtlinien einschlägig. Hier werden eben nicht die Richtlinien selbst vollzogen, sondern die nationalen Umsetzungsakte.

Der mitgliedstaatliche Vollzug des Unionsrechts wird vom **Grundsatz der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten** beherrscht. Dies bedeutet, dass die Mitgliedstaaten autonom über die Zuständigkeit der Behörden, den Behördenaufbau und die anzuwendenden Verfahrensvorschriften bestimmen. Sie sind diesbezüglich in der Gestaltung frei. In Deutschland sind demnach auch für den Vollzug des Unionsrechts die Art. 83 ff. GG einschlägig. Diese sind beim mittelbaren Vollzug direkt anwendbar. Beim unmittelbaren Vollzug, wo es ja um den Vollzug unmittelbar anwendbaren Unionsrechts geht, sind die Art. 83 ff. GG analog heranzuziehen.

Nur vereinzelt ist eine Beeinflussung der Behördenstruktur durch das Unionsrecht gegeben. Außerdem kann das Unionsrecht ausnahmsweise Verfahrensvorschriften enthalten, die den mitgliedstaatlichen Vollzug beeinflussen. Abweichend vom Grundsatz wenden die nationalen Behörden dann nicht nationales Verfahrensrecht an, sondern spezielle unionsrechtliche Vorschriften. Diese sind sowohl im Primär- als auch im Sekundärrecht der EU zu finden und existieren insbesondere in stark unionsrechtsgeprägten Bereichen. Als Beispiel ist der Zollkodex zu nennen, eine Verordnung zur europaweiten Vereinheitlichung der Zollvorschriften, die die Grundlage des Zollrechts der EU bildet.

Soweit nicht der Bund, sondern die Länder für den Vollzug zuständig sind, sind sie dem Bund gegenüber verpflichtet, das Unionsrecht ordnungsgemäß durchzuführen. Dies lässt sich aus dem verfassungsrechtlich verankerten Prinzip der Bundestreue herleiten.

2. Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität

Die Mitgliedstaaten müssen beim Vollzug des Unionsrechts gewisse Grundsätze beachten. Das nationale Verfahrensrecht, das die Behörden der Mitgliedstaaten anwenden, darf die Einheitlichkeit und Effektivität der Anwendung des Unionsrechts nicht beeinträchtigen. Dies ergibt sich vor allem aus Art. 4 Abs. 3 EUV, wonach den Mitgliedstaaten die Pflicht zur effektiven Durchsetzung des Unionsrechts unter loyaler Zusammenarbeit mit den EU-Organen und unter Rücksicht auf die Belange der Union obliegt.

Prinzipiell sind also zwei Grundsätze zu beachten: der Grundsatz der Äquivalenz und der Grundsatz der Effektivität.

Der **Grundsatz der Äquivalenz** bzw. Gleichwertigkeit verlangt, dass unionsrechtliche Fälle verfahrensrechtlich nicht schlechter behandelt werden als vergleichbare nationale Fälle. Da in den meisten Mitgliedstaaten Sondervorschriften für den Vollzug des Unionsrechts fehlen und deshalb schlicht die Vorschriften über den Vollzug nationalen Rechts Anwendung finden, treten hier überwiegend keine Probleme auf. In Deutschland sind meist die Vorschriften des Bundes-VwVfG bzw. der jeweiligen Länder-VwVfG sowie die dazugehörigen Zustellungs- und Vollzugsvorschriften einschlägig.

Der **Grundsatz der Effektivität** wird auch als Effizienzgebot oder *effet utile* bezeichnet. Dieser Grundsatz beinhaltet, dass selbst unterschiedslos anwendbare Verfahrensvorschriften nicht angewendet werden dürfen, wenn sie dazu führen, dass die Durchsetzung der unionsrechtlich begründeten Rechte **praktisch unmöglich gemacht** oder **übermäßig erschwert** wird. Denkbar ist dies z.B. in Konstellationen, in denen Ansprüche auf Grund von in den Mitgliedstaaten geregelten Ausschlussfristen nicht mehr geltend gemacht werden können oder rechtswidrige Verwaltungsakte bestandskräftig werden. Hinter solchen Regelungen steht der Grundsatz der Rechtssicherheit, der auch im Unionsrecht als allgemeiner Rechtsgrundsatz anerkannt ist. Von daher kann man in den genannten Konstellationen nicht per se von einem Verstoß gegen den Grundsatz der Effektivität ausgehen. Vielmehr muss eine Gesamtabwägung durchgeführt werden, im Rahmen derer ein Ausgleich zwischen den kollidierenden Grundsätzen angestrebt wird. Dies hat der EuGH in *Peterbroek* (1995) festgestellt: *„Jeder Fall, in dem sich die Frage stellt, ob eine nationale Verfahrensvorschrift die Anwendung des Gemeinschaftsrechts unmöglich macht oder übermäßig erschwert, [ist] unter Berücksichtigung der Stellung dieser Vorschrift im gesamten Verfahren, des Verfahrensablaufs und der Besonderheiten des Verfahrens vor den nationalen Stellen zu prüfen.“* Gegebenenfalls müssen die nationalen Vorschriften im Lichte des Effizienzgebots unionsrechtskonform ausgelegt werden.

3. Anwendungsbeispiele

Die wichtigsten Beispiele für die Anwendung der oben genannten Grundsätze betreffen die Durchbrechung der Bestandskraft von Verwaltungsakten sowie Fragen des Sofortvollzugs und des einstweiligen Rechtsschutzes.

Bezüglich der **Durchbrechung der Bestandskraft von Verwaltungsakten** muss danach unterschieden werden, ob diese den Adressat begünstigen oder belasten. Während der Adressat bei begünstigenden Verwaltungsakten ein großes Interesse an deren Aufrechterhaltung trotz Unionsrechtswidrigkeit hat, wird er bei belastenden unionsrechtswidrigen Verwaltungsakten deren Aufhebung begehren. Es liegen also gegenläufige Interessen vor, so dass die Fälle auch unterschiedlich beurteilt werden müssen.

3.1. Rücknahme begünstigender Verwaltungsakte

Begünstigende Verwaltungsakte liegen z.B. im Bereich der Gewährung von Subventionen an Unternehmen vor. Verstoßen diese gegen Art. 107 AEUV bzw. gegen das Durchführungsverbot nach Art. 108 Abs. 3 Satz 3 AEUV sind sie unionsrechtswidrig. Mangels spezieller Vorschriften für die Rückforderung unionsrechtswidriger Verwaltungsakte, richtet sich diese nach den nationalen Vorschriften. Einschlägig sind also grundsätzlich die **§§ 48, 49a VwVfG** bzw. die entsprechenden Normen des Landesrechts. Um dem Grundsatz der Effektivität gerecht zu werden, müssen diese Normen jedoch modifiziert angewendet werden. Durch eine strikte Anwendung der nationalen Vorschriften würde die Beihilfenrückforderung nämlich regelmäßig praktisch unmöglich gemacht oder zumindest übermäßig erschwert. Die Modifizierung erfolgt dahingehend, dass im Rahmen der Interessenabwägung des § 48 Abs. 2 Satz 1 VwVfG das Unionsinteresse das Individualinteresse des Empfängers der Leistung überwiegt. Außerdem wird das Rücknahmeermessen der Behörde auf Grund des Vorrangs von Unionsinteressen im Falle eines Verstoßes gegen Unionsrecht auf Null reduziert. Hinzu kommt, dass es bei unionsrechtswidrigen Verwaltungsakten keine Rücknahmefrist i.S.d. § 48 Abs. 4 VwVfG gibt. Zuletzt muss beachtet werden, dass sich der Leistungsempfänger nicht auf eine Entreicherung nach § 49a Abs. 2 VwVfG berufen kann.

3.2. Anspruch auf Wiederaufnahme und Rücknahme belastender Verwaltungsakte

Auch bei belastenden Verwaltungsakten fordert der EuGH nicht generell deren Rücknahme, falls diese unionsrechtswidrig sind. Vielmehr hat er in der Entscheidung *Kühne & Heitz* bestimmte Voraussetzungen für die Durchbrechung der Bestandskraft entwickelt.

Erforderlich ist, dass die Entscheidung infolge eines Urteils eines in letzter Instanz entscheidenden nationalen Gerichts bestandskräftig geworden ist und der EuGH trotz Vorliegens der Voraussetzungen des Art. 267 Abs. 3 AEUV nicht um eine Vorabentscheidung ersucht worden ist. Außerdem muss sich der Kläger unmittelbar nach Kenntnis des betreffenden Urteils des EuGH, das nachträglich zur Unionsrechtswidrigkeit führt, gegen die Verwaltungsentscheidung gewehrt haben. In diesem Fall obliegt der Behörde, die nach nationalem Recht zur Rücknahme der Entscheidung befugt ist, eine Pflicht zur Überprüfung und gegebenenfalls zur Aufhebung des Verwaltungsaktes. Ein Rücknahmeanspruch des Betroffenen scheidet also dann aus, wenn er im früheren Verfahren seine unionsrechtlich begründeten Rechte nicht auch gerichtlich geltend gemacht hat, sondern die Verwaltungsentscheidung einfach hingenommen hat (*i-21 Germany und Arcor*).

Im deutschen Recht werden die Vorgaben dieser Rechtsprechung dadurch umgesetzt, dass **§ 48 VwVfG und/oder § 51 VwVfG** unionsrechtskonform ausgelegt werden.

3.3. Interpretation des Begriffs „öffentliches Interesse“ in § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO

Die Beachtung des Effektivitätsgrundsatzes spielt auch in den Bereichen des Sofortvollzugs und des vorläufigen Rechtsschutzes eine wichtige Rolle. Auch in diesem Zusammenhang muss eine unionsrechtskonforme Anwendung des nationalen Rechts erfolgen. Die einschlägigen Vorschriften im deutschen Recht sind hier §§ 80 ff. und 123 VwGO. Insbesondere müssen die nationalen Behörden im Rahmen der Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit eines Verwaltungsakts das Unionsinteresse an einem gleichmäßigen und effektiven Vollzug im Rahmen des öffentlichen Interesses nach **§ 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO** in vollem Umfang berücksichtigen. Für die Gewährung des Eilrechtsschutzes hat der EuGH vor allem in der Entscheidung *Zuckerfabrik Süderdithmarschen* spezielle Voraussetzungen entwickelt: Bezüglich der Gültigkeit der Handlung müssen erhebliche Zweifel bestehen. Außerdem muss die Entscheidung dringlich und geboten sein. Letzteres setzt eine angemessene Berücksichtigung des Interesses der Union an der Vollziehung voraus.

Vertiefungshinweise

Herdegen, Europarecht, 12. Aufl. 2010, § 10 V und VI; *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 7. Aufl. 2010, Rn. 455 – 468; *Streinz*, Europarecht, 8. Aufl. 2008, § 7; *Herrmann*, Europarecht. Staatsrecht III, 2. Auflage 2009, S. 38 – 48

§ 9 Das Rechtsschutzsystem der Union

Die Europäische Union hat den Charakter einer **Rechtsgemeinschaft**, d.h. die existiert nur aufgrund des Rechts. Deshalb ist es wichtig, dieses Recht zu sichern und für dessen Durchsetzung zu sorgen. Allerdings verfügt die EU über keine echte Zwangsgewalt zur Durchsetzung des Rechts. Dies führt dazu, dass Probleme bezüglich der Effektivität des Rechts entstehen können. Zumindest muss es eine Instanz geben, der die Wahrung des Rechts obliegt und die Rechtsschutz gewährt.

Diese Aufgabe übernimmt der Europäische Gerichtshof (EuGH), dem ein Gericht (EuG) beigeordnet ist (Art. 19 Abs. 1 EUV; Art. 254, 256 AEUV). Außerdem wurde für Beamtenstreitigkeiten von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, ein Fachgericht einzurichten (EuGöD). Den Unionsgerichten kommt gemäß Art. 19 Abs. 1 EUV die Funktion zu, die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge zu sichern.

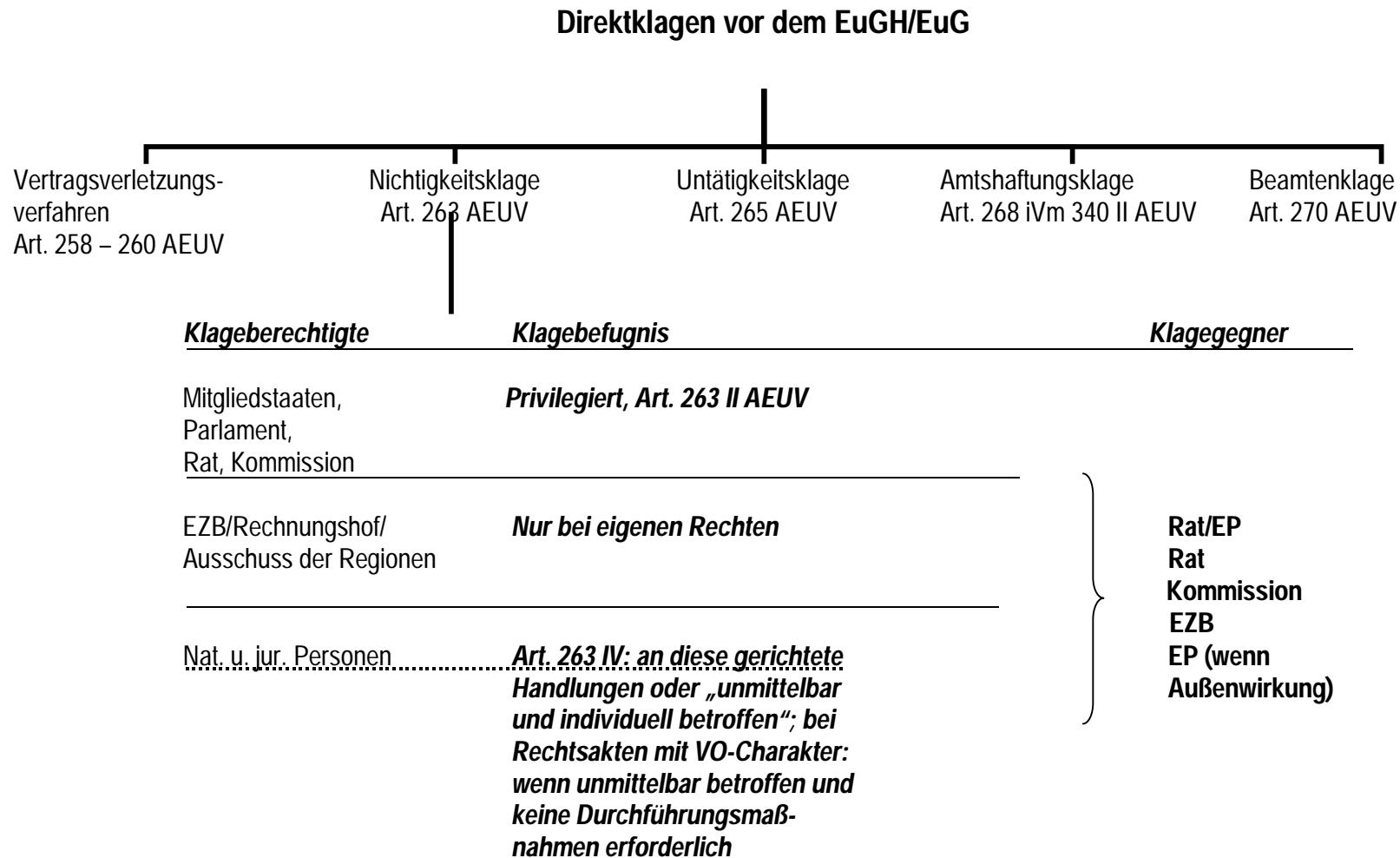
1. Auslegung und Rechtsfortbildung durch den EuGH und das EuG

Unter **Auslegung** versteht man die Ermittlung des Inhalts einer Norm. Bei der Auslegung des Unionsrechts bedient sich der Europäische Gerichtshof des klassischen Methodenkanons, wobei unionspezifische Anpassungen stattfinden. Zum klassischen Methodenkanon gehören die grammatische, die systematische, die teleologische (an Sinn und Zweck ausgerichtet) und die historische Auslegung.

Bei der grammatischen Auslegung, die sich am Wortlaut der Norm orientiert, muss die Mehrsprachigkeit in der Europäischen Union beachtet werden. Der Wortlaut der Verträge ist zwar unterschiedlich, jedoch in jeder Sprache verbindlich. Der EuGH legt deshalb meist „unionsrechtlich-autonom“ aus. Dies bedeutet, dass er die Begriffe relativ versteht und in den Kontext des gesamten Unionsrechts setzt, um die Einheitlichkeit der Rechtsordnung zu gewährleisten. Außerdem stehen die systematische und teleologische Auslegung im Vordergrund. Hier wird jeweils die Auslegung vorgezogen, die die Verwirklichung der Vertragsziele am meisten fördert. Dahinter steht der Gedanke des „effet utile“.

Die Aufgabe des EuGH, das Recht der EU zu wahren, kann auch eine **Rechtsfortbildung** umfassen. Ob man diese noch als Auslegung ansieht oder nicht ist umstritten. Jedenfalls sind die Übergänge so fließend, dass eine strikte Trennung wohl nicht möglich ist. Durch Rechtsfortbildung können Lücken im Unionsrecht geschlossen werden, die diesem als relativ neue Rechtsordnung notwendigerweise anhaften. Oft dient die Rechtsfortbildung auch dazu, dem Unionsrecht zur Wirksamkeit zu verhelfen. So entwickelte der EuGH z.B. den Vorrang des Unionsrechts, die unmittelbare Wirkung von Richtlinien und den Staatshaftungsanspruch bei Verstößen gegen Unionsrecht. Er muss jedoch stets beachten, hierbei nicht zu weit zu gehen und den Willen der gesetzgebenden Organe sowie den der Mitgliedstaaten als Vertragsparteien zu beachten. Die Herbeiführung einer Vertragserweiterung ist nicht möglich.

2. Übersicht über die Direktklagen vor dem EuGH bzw. dem EuG



3. Die Struktur und Zuständigkeit von EuGH und EuG

3.1. Struktur der Gerichte und Bezeichnung der Verfahren

Der Gerichtshof der Europäischen Union gehört gemäß Art. 13 Abs. 1 EUV zu den Organen der EU. Oberste Instanz ist der EuGH. Des Weiteren gehören das EuG und das EuGöD dem Organ Europäischen Gerichtshof an, vgl. Art. 19 Abs. 1 UAbs. 1 EUV.

Der **EuGH** besteht aus einem Richter pro Mitgliedstaat, Art. 19 Abs. 2 UAbs. 1 EUV. Er tagt in Kammern, die aus drei bzw. fünf Richtern bestehen, oder als Große Kammer entsprechend den in der Satzung des Gerichtshofs vorgesehenen Regeln, Art. 251 AEUV. Diese sehen vor, dass der Großen Kammer 13 Richter angehören. Außerdem kann der EuGH als Plenum tagen. Dies ergibt sich aus Art. 251 AEUV i.V.m. Art. 16 Abs. 4 SatzungEuGH. Unterstützt wird der EuGH gemäß Art. 252 AEUV von acht Generalanwälten. Diese Zahl kann durch einstimmigen Beschluss des Rates erhöht werden.

Das **EuG** existiert seit 1989. Vor dem Vertrag von Lissabon wurde es als „Gericht erster Instanz“ bezeichnet. Das Gericht besteht aus mindestens einem Richter pro Mitgliedstaat, Art. 19 Abs. 2 UAbs. 2 EUV. Die genaue Zahl wird gemäß Art. 254 AEUV in der SatzungEuGH bestimmt. Das Gericht verfügt grundsätzlich nicht über Generalanwälte, jedoch können gemäß Art. 49 SatzungEuGH die Mitglieder des Gerichts dazu bestellt werden, die Tätigkeit eines Generalanwalts auszuüben.

Das **EuGöD** wurde 2005 errichtet. Es handelt sich hierbei um ein „Fachgericht“ i.S.d. Art. 257 AEUV, das Sonderzuständigkeiten wahrnimmt und im Instanzenzug dem EuG untergeordnet ist. Demnach ist das EuGöD für alle Streitigkeiten zuständig, die den öffentlichen Dienst der EU betreffen, als Streitigkeiten aller Organe und Einrichtungen mit ihren eigenen Bediensteten.

Für die Verfahren vor den Unionsgerichten wurden **spezielle Bezeichnungen** entwickelt:

- EuGH: z.B. **C-123/07** (C für Cour), **C-55/07 P** (Rechtsmittel vom EuG) bzw. **Gutachten 1/01**
- EuG: z.B. **T-144/07** (T für Tribunal)
- EuGöD: z.B. **F-1/05** (F für Fonctionnaires)

3.2. Zuständigkeitsverteilung zwischen EuGH und EuG

Für die Zuständigkeitsverteilung zwischen EuGH und EuG stellen Art. 19 Abs. 1 und 3 EUV eine Grundregel auf. Konkretisiert wird die Zuständigkeit des **EuG** in Art. 256 Abs. 1 AEUV. Es handelt sich hierbei um eine „unipolare“ Zuweisung, da nur die Zuständigkeit des EuG explizit geregelt ist, (während sich die der anderen Unionsgerichte indirekt aus dieser Norm ergeben.) Im Einzelnen umfasst die Zuständigkeit des EuG folgende Klagen im ersten Rechtszug:

- Art. 263 AEUV – Nichtigkeitsklage
- Art. 265 AEUV – Untätigkeitsklage
- Art. 268 AEUV – Schadensersatzklagen
- Art. 270 AEUV – Beamtensachen

- Art. 272 AEUV – Schiedsklausel

Eine Ausnahme besteht dann, wenn die Klage einem nach Art. 257 AEUV gebildeten Fachgericht übertragen wurde oder die Satzung EuGH Abweichendes festlegt. Demnach fallen alle Streitigkeiten aus der Zuständigkeit des EuG heraus, die dem EuGöD zugewiesen sind. Abweichende Regelungen finden sich in Art. 51 Satzung EuGH, wonach gewisse Klagen dem **EuGH** vorbehalten sind.

Hierzu gehören alle Klagen von Mitgliedstaaten gegen Handlungen von Rat bzw. Parlament außer:

- Maßnahmen des Rates nach Art. 108 Abs. 2 UAbs. 3 AEUV
- Rechtsakte auf der Grundlage einer Verordnung im Rahmen der Gemeinsamen Handelspolitik
- Durchführungsmaßnahmen des Rates (Art. 291 Abs. 2 AEUV)

Außerdem ist der EuGH zuständig für Klagen eines Mitgliedstaats gegen die Kommission nach Art. 331 Abs. 1 AEUV, wo es um die verstärkte Zusammenarbeit geht. Des Weiteren sind alle Klagen der Unionsorgane gegen Handlungen von Rat, Parlament, Kommission oder EZB dem EuGH vorbehalten.

4. Das Vorabentscheidungsverfahren (Art. 267 AEUV)

Das Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV ist das in der Praxis wichtigste und am meisten durchgeführte Verfahren vor dem EuGH. Der Gerichtshof entscheidet hier im Wege der Vorabentscheidung auf Vorlage von Gerichten der Mitgliedstaaten über Fragen der Gültigkeit und Auslegung des Unionsrechts.

Grundsätzlich üben die nationalen Gerichte und die Unionsgerichte ihre Tätigkeit auf Grund unterschiedlicher Zuständigkeiten nebeneinander aus. Für die nationalen Gerichte gilt der Grundsatz der mitgliedstaatlichen Verfahrensautonomie. Auch sie wenden jedoch Unionsrecht an, sofern diesem unmittelbare Wirkung zukommt. Deshalb kann man die nationalen Gerichte als **Unionsgerichte im funktionellen Sinne** bezeichnen.

Im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens stehen der EuGH und die mitgliedstaatlichen Gerichte in einem **Kooperationsverhältnis**. Die nationalen Gerichte können bzw. müssen den EuGH um Klärung einer unionsrechtlichen Frage bitten, die für ihr Urteil entscheidungserheblich ist. Daraufhin fällt der EuGH im Rahmen einer Art Zwischenverfahren ein Vorabentscheidungsurteil, in dem er die betroffene Regelung verbindlich auslegt. Diese Auslegung muss das nationale Gericht anschließend in seiner Entscheidung beachten.

Das Vorabentscheidungsverfahren wurde entwickelt, um trotz der Tatsache, dass Unionsrecht sowohl vom EuGH als auch von den nationalen Gerichten angewendet wird, eine **einheitliche Anwendung und Auslegung des Rechts** zu gewährleisten. Es soll sicherstellen, dass die Gerichte keine divergierenden Entscheidungen treffen und damit die Einheitlichkeit der Unionsrechtsordnung gefährden. Letztlich dient es auch dem **Individualrechtsschutz**, da es dem Einzelnen die Möglichkeit bietet, Unionsrecht vor den nationalen Gerichten durchzusetzen.

4.1. Zulässigkeitsvoraussetzungen

4.1.1. Zuständigkeit des EuGH

Die sachliche Zuständigkeit des EuGH für Verfahren gemäß Art. 267 AEUV ergibt sich aus Art. 19 Abs. 3 lit. b EUV; Art. 256 Abs. 1 und 3 AEUV, Art. 23, 51, 54 Satzung EuGH.

4.1.2. Gericht eines Mitgliedstaats

Vorlageberechtigt sind gemäß Art. 267 Abs. 2 AEUV alle mitgliedstaatlichen Gerichte.

Der Begriff „**Gericht**“ ist unionsrechtlich autonom auszulegen. Es muss sich um einen unabhängigen Spruchkörper handeln, der nach nationalem Recht zur Streitentscheidung vorgesehen und ordnungsgemäß gebildet worden ist sowie rechtsstaatlichen Verfahrensregeln unterliegt und Entscheidungen mit Rechtsprechungscharakter trifft, die auf Grundlage von Rechtsnormen und nicht allein nach Billigkeit ergehen.

Außerdem muss es sich um ein Gericht „**eines Mitgliedstaats**“ handeln. Dies setzt voraus, dass das Gericht in das staatliche Rechtssystem eingebunden ist. Möglich ist jedoch auch eine Zuständigkeitsausübung für mehrere Mitgliedstaaten gemeinsam. Jedenfalls fallen mitgliedstaatliche Behörden nicht darunter. Vorlageberechtigt sind auch nicht die Parteien des Ausgangsverfahrens sowie Gerichte von Drittstaaten, die am Ausgangsverfahren nicht beteiligt sind.

Streitig ist, ob Schiedsgerichte vorlageberechtigt sind. Diese erfüllen zwar einige der oben genannten Voraussetzungen eines „Gerichts“, jedoch sind **private Schiedsgerichte** nicht in das Rechtssystem der Mitgliedstaaten einbezogen. Deshalb hat der EuGH ihre Vorlageberechtigung verneint.

Ähnlich problematisch ist die Frage nach der Vorlageberechtigung von Verbandschiedsgerichten (z.B. von Sportverbänden), von Berufskammern sowie von Gerichten, soweit sie als „Registergericht“ handeln und entscheiden. In diesem Fall üben die Gerichte nämlich keine Tätigkeit mit Rechtsprechungscharakter aus, sondern werden verwaltend tätig. Deshalb hat der EuGH die Vorlageberechtigung solcher Gerichte verneint.

4.1.3. Zulässige Vorlagefrage

Bei der Vorlagefrage muss es sich gemäß Art. 267 Abs. 1 AEUV um eine Frage handeln, die die Auslegung der Verträge bzw. die Auslegung und Gültigkeit der Handlungen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union betrifft. Nicht vorlagefähig sind Fragen zur Auslegung oder Gültigkeit des nationalen Rechts, da dies nicht dem Zuständigkeitsbereich des EuGH unterfällt. Stellt ein Gericht eine unzulässige Vorlagefrage, wird diese regelmäßig vom EuGH so umformuliert, dass sie den beschriebenen Anforderungen entspricht.

Fragt ein deutsches Gericht z.B. „Ist § XY des deutschen Gesetzes mit Art. 41 AEUV vereinbar?“, ist die Frage unzulässig. Der EuGH unterstellt diesem Gericht dass es ei-

gentlich wissen will, „ob Art. 41 AEUV dahingehend auszulegen ist, dass er einer Norm wie § XY des deutschen Gesetzes entgegensteht, die ...(Inhalt der deutschen Norm)“.

4.1.4. Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefrage

Das Gericht muss eine Entscheidung über die Vorlagefrage zum Erlass seines Urteils für erforderlich halten. Der Tenor der Entscheidung muss also von der Beantwortung abhängen. Es genügt nicht, wenn die Gründe unterschiedlich ausfallen würden. Grundsätzlich obliegt die Beurteilung der Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefrage dem Gericht. Jedoch steht dem EuGH eine Missbrauchskontrolle zu. Demnach lehnt der EuGH Vorlagefragen ab, die offensichtlich hypothetischer Natur sind, z.B. weil sie in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits stehen. Außerdem muss der tatsächliche oder rechtliche Hintergrund des Ausgangsrechtsstreits hinreichend klar sein. So will der EuGH sicherstellen, dass es wirklich auf die Beantwortung der Vorlagefrage ankommt und das Gericht nicht aus anderen Gründen (noch) kein Urteil fällen kann.

4.1.5. Formale Anforderungen an die Vorlage

Die Vorlage muss gewissen formalen Anforderungen genügen. Diese ergeben sich aus Art. 23 Satzung EuGH.

4.1.6. Vorlagerecht und Vorlagepflicht

Gemäß Art. 267 Abs. 2 AEUV steht die Entscheidung über die Vorlage grundsätzlich im **Ermessen** des jeweiligen Gerichts. Dies ergibt sich aus dem Wort „kann“. Hierdurch wird gerade keine Vorlagepflicht begründet.

Gemäß Art. 267 Abs. 3 AEUV besteht hingegen eine **Vorlagepflicht** für ein „Gericht (...), dessen Entscheidungen selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können“. **Institutionell letztinstanzliche Gerichte** sind demnach immer vorlagepflichtig, da den Parteien hier von Natur aus keine Rechtsmittel zur Verfügung stehen. Zu diesen zählen in Deutschland die obersten Bundesgerichte, wie z.B. der Bundesgerichtshof (BGH). Des Weiteren gilt die Vorlagepflicht nach ganz herrschender Meinung auch für unterinstanzliche Gerichte, wenn **im konkreten Fall kein Rechtsmittel** mehr möglich ist („konkrete Theorie“). Dahinter steht das Ziel einer einheitlichen und effektiven Anwendung des Unionsrechts, welches letztendlich dem Vorabentscheidungsverfahren zugrunde liegt und bei einer auf institutionell letztinstanzliche Gerichte beschränkten Vorlagepflicht gefährdet würde. Ebenso soll das unionsrechtliche Auslegungs- und Verwerfungsmonopol des EuGH abgesichert werden. Bei **zulassungsbedürftigen Rechtsmitteln** ist im Falle der Nichtzulassung die Zulassungsentscheidung, andernfalls die Sachentscheidung letztinstanzliche Entscheidung. Hierbei ist zu beachten, dass meist schon die Notwendigkeit zur Vorlage als Revisionsgrund ausreicht.

Für bestimmte Fälle bestehen **Ausnahmen von der Vorlagepflicht**. Die hierfür geltenden Kriterien wurden vom EuGH in der sog. CILFIT-Rechtsprechung entwickelt. Dem-

nach ist ein Gericht von der an sich bestehenden Vorlagepflicht im konkreten Fall befreit, wenn

- über eine gleich lautende Frage vom EuGH bereits entschieden wurde („acte éclairé“),
- bereits eine gefestigte Rechtsprechung des EuGH zu der Rechtsfrage besteht, oder
- die richtige Anwendung des Unionsrechts derart offenkundig ist, dass keinerlei Raum für vernünftige Zweifel an der Beantwortung der Frage bleibt („acte clair“). Diese Klarheit muss nach Auffassung des nationalen Gerichts auch für alle anderen nationalen Gerichte der Mitgliedstaaten bestehen.

Die soeben beschriebenen Kriterien gelten nicht für Ungültigkeitserklärungen von Verordnungen, auch wenn gleich lautende Bestimmungen einer vergleichbaren Verordnung vom EuGH bereits für ungültig erklärt wurden.

Bei **Annahme der Ungültigkeit von Unionsrechtsnormen** gilt nämlich stets eine ungeschriebene Vorlagepflicht. Dies hat der EuGH in der sog. Foto-Frost Rechtsprechung festgelegt. Begründet wird diese Pflicht mit der alleinigen Verwerfungskompetenz des EuGH für sekundäres Unionsrecht, welche sich aus Art. 263 und 267 Abs. 1 lit. b) ergibt. Zwar können und müssen die nationalen Gerichte der Mitgliedstaaten die Gültigkeit von sekundärem Unionsrecht (inzident) prüfen, allerdings steht ihnen nur zu, die Gültigkeit zu bejahen. Die Entscheidung über die Ungültigkeit obliegt dem EuGH. Bei Annahme der Ungültigkeit eines Unionsrechtsaktes muss daher zwingend vorgelegt werden. Dies gilt auch für den Fall, dass es sich um eine implizite Annahme der Unionsrechtswidrigkeit handelt. Einstweiliger Rechtsschutz hingegen kann aus Gründen der Eilbedürftigkeit stets gewährt werden.

Im Falle der **Verletzung der Vorlagepflicht** durch ein Gericht kommen mehrere Konsequenzen in Betracht. Zum einen besteht die Möglichkeit des Vertragsverletzungsverfahrens durch die Kommission gegen den Mitgliedstaat nach Art. 258 AEUV. Auch ist an einen unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruch gegen den Mitgliedstaat zu denken. Des Weiteren kommt eine Verfassungsbeschwerde wegen Entziehung des gesetzlichen Richters (Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG) in Frage. Voraussetzung hierfür ist eine „objektiv willkürliche“ Nichtvorlage des Gerichts. Eine solche ist zu bejahen, wenn das Ausgangsgericht seine Vorlagepflicht grundsätzlich verkennt oder es bewusst von der Rechtsprechung des EuGH abweicht ohne vorzulegen. Ein weiterer Fall der objektiv willkürlichen Nichtvorlage ist gegeben, wenn die Rechtsprechung des EuGH bezüglich der entscheidungserheblichen Frage unvollständig ist und das Ausgangsgericht eine völlig unvertretbare Auffassung zu dieser Rechtsfrage vertritt.

4.2. Wirkung des Vorabentscheidungsurteils

Zu den Wirkungen des Vorabentscheidungsurteils finden sich im AEUV keine ausdrücklichen Regelungen. Jedenfalls entfaltet dies Bindungswirkung inter partes, also für die Parteien des Ausgangsrechtsstreits, sowie für alle den Ausgangsrechtsstreit entschei-

denden Gerichte. Den Gerichten steht nach ständiger Rechtsprechung jedoch zu, den EuGH erneut anzurufen, um weitergehende Unsicherheiten zu beseitigen.

Wurde die Ungültigkeit einer Organhandlung festgestellt, entfaltet diese Feststellung auch erga omnes-Wirkung. Die Bindungswirkung besteht also nicht nur für die Parteien des Ausgangstreits, sondern gegenüber jedermann. Im Ergebnis entspricht dies der Nichtigkeitsklärung gemäß Art. 264 AEUV.

Auslegungsurteile entfalten eine beschränkte erga omnes-Wirkung. Dies bedeutet, dass die nationalen Gerichte der Mitgliedstaaten zwar an die Auslegung des EuGH gebunden sind, also ohne erneute Vorlage nicht von der Rechtsprechung des EuGH abweichen dürfen, jedoch künftige Vorlagen der gleichen Auslegungsfrage zulässig sind.

In zeitlicher Hinsicht haben Gültigkeits- und Auslegungsurteile im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens grundsätzlich ex tunc-Wirkung. Dies kann vor allem im Bereich des Steuerrechts erhebliche finanzielle Auswirkungen für die Mitgliedstaaten zur Folge haben, da diese gegebenenfalls Steuern zurückerstatten müssen. Ausnahmsweise kann der Gerichtshof die Wirkung seiner Urteile ex nunc beschränken. Dies erfolgt zum Schutze der Rechtssicherheit im Rahmen einer (doppelt) analogen Anwendung des Art. 264 AEUV. Die zeitliche Beschränkung muss sich also ausdrücklich aus dem Urteil ergeben. Des Weiteren muss die Beschränkung dem Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes entsprechen. Hierbei ist zu beachten, dass der Kläger von einer solchen Regelung wohl immer profitiert. Das Gleiche gilt für alle, die bereits Rechtsbehelfe gegen die Entscheidung des Ausgangsgerichts eingelegt hatten.

5. Das Vertragsverletzungsverfahren (Art. 258 – 260 AEUV)

Das Vertragsverletzungsverfahren dient der Rüge mitgliedstaatlicher Unionsrechtsverletzungen durch die Kommission oder andere Mitgliedstaaten. Ihm kommt ausschließlich objektiv-rechtliche Funktion zu. Mittelbar hat es jedoch auch individual-schützende Wirkung. Für den Einzelnen besteht nämlich die Möglichkeit, die Kommission im Rahmen einer Beschwerde auf die Vertragsverletzung hinzuweisen. Eine Klagemöglichkeit z.B. nach Art. 263, 265 AEUV bei Nichteinleitung des Vertragsverletzungsverfahrens hingegen gibt es mangels Einleitungspflicht der Kommission nicht. Vielmehr steht der Kommission bezüglich der Frage, ob sie ein solches Verfahren einleiten will, ein Ermessen zu.

5.1. Zulässigkeit des Vertragsverletzungsverfahrens

5.1.1. Zuständigkeit

Für Vertragsverletzungsverfahren ist der EuGH ausschließlich zuständig. Eine Übertragung an das EuG ist in Art. 256 AEUV nicht vorgesehen.

5.1.2. Parteifähigkeit

Aktiv parteifähig und damit antragsberechtigt ist gemäß Art. 258 Abs. 2 AEUV die Kommission bzw. nach Art. 259 Abs. 1 AEUV ein Mitgliedstaat. Passiv parteifähig ist ein Mitgliedstaat der Europäischen Union, d.h. die Klage kann nur gegen einen solchen gerichtet werden.

5.1.3. Formelles Vorverfahren

Gemäß Art. 258 Abs. 1 S. 2 AEUV setzt ein Vertragsverletzungsverfahren die Durchführung eines formellen Vorverfahrens voraus. Im Rahmen dessen soll dem Mitgliedstaat die Möglichkeit gegeben werden, sich zum erhobenen Vorwurf zu äußern und gegebenenfalls die Verletzung des Unionsrechts abzustellen. Das Vorverfahren dient der Beachtung der mitgliedstaatlichen Souveränität und des Grundsatzes des rechtlichen Gehörs. Des Weiteren hilft es, den genauen Streitgegenstand festzulegen. Vor Durchführung dieses formellen Vorverfahrens, das gleichzeitig Zulässigkeitsvoraussetzung ist, wird regelmäßig ein informelles Vorverfahren durchgeführt.

Das formelle Vorverfahren gliedert sich in drei Phasen und beginnt mit dem **Mahn-schreiben der Kommission**. In diesem Schreiben wird dem Mitgliedstaat der Streitgegenstand und alle Angaben mitgeteilt, die dieser zu seiner Verteidigung benötigt (vgl. Art. 258 Abs. 1 AEUV). Darüber hinaus muss es eine Mitteilung über die formale Eröffnung des Anhörungsverfahrens sowie die Aufforderung an den Mitgliedstaat enthalten, sich binnen einer bestimmten Frist zu äußern. Im Anschluss daran kann der Mitgliedstaat eine Gegendarstellung abgeben. Hierbei handelt es sich jedoch um keine zwingend durchzuführende Phase des Vorverfahrens. Nach der Äußerung des Mitgliedstaats kann die Kommission das Verfahren einstellen oder aussetzen. Dies kommt insbesondere für die Fälle in Betracht, in denen der Mitgliedstaat seine Bereitschaft erklärt, den vertragsgemäßen Zustand wiederherzustellen. Andernfalls hat die Kommission eine **be-gründete Stellungnahme** abzugeben (Art. 258 Abs. 1 AEUV). Diese beinhaltet die Tatsachen, Rechtsgründe, Beweismittel und die rechtliche Bewertung des vorgeworfenen Vertragsverstößes. Außerdem wird im Rahmen der Stellungnahme letztmalig eine Frist gesetzt, während der der Mitgliedstaat die Vertragsverletzung beseitigen kann.

5.1.4. Anrufung des EuGH

Kommt der Mitgliedstaat der Aufforderung zur Wiederherstellung des vertragsgemäßen Zustands innerhalb der gesetzten Frist nicht nach, kann die Kommission den EuGH anrufen, Art. 258 Abs. 2 AEUV. Die Form der Klage ist in Art. 21 Abs. 1 S. 2 der Satzung des EuGH und in Art. 38 VerfOEUuGH geregelt.

5.2. Wirkung des Urteils im Vertragsverletzungsverfahren und Urteilsdurchsetzung

Was die **Wirkung des Urteils** im Vertragsverletzungsverfahren anbelangt, muss danach unterschieden werden, ob es zu einer Verurteilung oder zur Klageabweisung kommt.

Voraussetzung der Verurteilung sind Zulässigkeit und Begründetheit der Klage. In diesem Fall trifft der EuGH die bloße Feststellung, dass der beklagte Mitgliedstaat gegen eine Verpflichtung aus dem Unionsrecht verstoßen hat. Er erklärt die gerügte Maßnahme also weder für rechtswidrig, noch hebt er sie auf oder verurteilt den betroffenen Mitgliedstaat zur Wiederherstellung des vertragsgemäßen Zustands. Vielmehr ergibt sich die Pflicht des Mitgliedstaates zur Beseitigung des Verstoßes direkt aus dem Unionsrecht, Art. 260 Abs. 1 AEUV, Art. 4 Abs. 3 EUV.

Wird die Klage vom EuGH als unzulässig abgewiesen, so ist eine erneute Klageerhebung möglich. Erfolgt die Abweisung als unbegründet scheidet eine erneute Klageerhebung grundsätzlich aus, sofern der Klagegegenstand identisch ist. Allerdings besteht die Möglichkeit, Wiederaufnahmegründe nach Art. 44 Satzung EuGH geltend zu machen.

Bezüglich der Urteilsdurchsetzung ist zu beachten, dass weder Kommission noch EuGH über Zwangsmittel zur Urteilsvollstreckung verfügen. Befolgt ein Mitgliedstaat das Urteil nicht, besteht jedoch gemäß Art. 260 Abs. 2 AEUV die Möglichkeit eine zweite Vertragsverletzungsklage zu erheben. Im Rahmen dieser Klage kann die Erhebung eines Pauschalbetrags und/oder die Verhängung von Zwangsgeld beantragt werden. Bezüglich der Berechnung der geforderten Summe hat die Kommission Leitlinien veröffentlicht. Die Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland ist seit der Föderalismusreform in Art. 104a Abs. 6 GG geregelt.

6. Die Nichtigkeitsklage (Art. 263 AEUV)

Gemäß Art. 264 AEUV kann der EuGH die im Rahmen der Nichtigkeitsklage angefochtenen Handlungen für nichtig erklären. Ziel dieser Klage ist also, rechtswidrige Unionsrechtsakte zu beseitigen. Es handelt sich bei der Nichtigkeitsklage um eine Mischung aus verwaltungsgerichtlichem und verfassungsgerichtlichem Verfahren. Außerdem steht diese Klage ihrem Charakter nach zwischen Normenkontrolle und Anfechtungsklage. Dementsprechend kommt der Nichtigkeitsklage sowohl die Funktion objektiver Rechtskontrolle zu als auch die Aufgabe subjektiven Rechtsschutz zu gewähren. Ausdruck findet diese Funktionsvielfalt in den Unterschieden hinsichtlich der Klageberechtigung.

Während Mitgliedstaaten, Rat, Kommission und Parlament im Rahmen der Nichtigkeitsklage ohne besondere Klageberechtigung eine abstrakte Normenkontrolle sekundären Unionsrechts erzwingen können, gelten für die anderen Unionsorgane sowie für natürliche und juristische Personen strengere Zulässigkeitsvoraussetzungen. Im Rahmen der Individualnichtigkeitsklage, die subjektiven Individualrechtsschutz gegenüber Rechtsakten der Union gewährleistet, kommt es für die Klagebefugnis auf die individuelle und unmittelbare Betroffenheit an.

6.1. Zulässigkeit der Nichtigkeitsklage

6.1.1. Sachliche Zuständigkeit

Die sachliche Zuständigkeit für Nichtigkeitsklagen ergibt sich aus Art. 256 Abs. 1 AEUV i.V.m. Art. 51 Satzung EuGH. Demnach ist für Klagen der Mitgliedstaaten und der Orga-

ne im Regelfall der EuGH zuständig. Für Nichtigkeitsklagen natürlicher und juristischer Personen, zu welchen auch Gebietskörperschaften zählen, ist hingegen das EuG zuständig.

6.1.2. Aktive Parteifähigkeit

Gemäß Art. 263 Abs. 2 AEUV sind Mitgliedstaaten und EU-Organen ohne weiteres **aktiv parteifähig**. Für Rechnungshof, EZB und den Ausschuss der Regionen ist Art. 263 Abs. 3 AEUV einschlägig. Die aktive Parteifähigkeit natürlicher und juristischer Personen ergibt sich aus Art. 263 Abs. 4 AEUV. Dabei spielen Staatsangehörigkeit und Wohnsitz der natürlichen Personen bzw. der Sitz der juristischen Personen keine Rolle. Die Nichtigkeitsklage kann demnach auch von Privatpersonen und Unternehmen aus Drittstaaten erhoben werden. Der Begriff „juristische Person“ ist unionsrechtlich autonom auszulegen. Darunter fallen alle juristischen Personen des öffentlichen und privaten Rechts sowie alle weiteren Personenvereinigungen, die mit den Merkmalen der Rechts- und Parteifähigkeit ausgestattet sind. Hierzu zählen z.B. OHG, KG und GbR sowie unter Umständen auch Gelegenheitszusammenschlüsse.

6.1.3. Klagegegenstand

Der **Klagegegenstand** ist vom jeweiligen Kläger abhängig. Nach Art. 263 Abs. 1 AEUV sind Gesetzgebungsakte sowie Handlungen des Rates, der Kommission und der EZB, soweit es sich nicht um Empfehlungen oder Stellungnahmen handelt, und Handlungen des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates mit Rechtswirkung gegenüber Dritten tauglicher Klagegegenstand. Ebenso können Handlungen der Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union mit der Nichtigkeitsklage angegriffen werden, sofern ihnen Außenwirkung zukommt. Kurz gesagt können sich Organ- und Staatenklagen also gegen alle nicht bloß unverbindlichen Handlungen mit Rechtswirkung gegenüber Dritten richten.

Tauglicher Klagegegenstand im Rahmen von Klagen natürlicher und juristischer Personen sind gemäß Art. 263 Abs. 4 AEUV Handlungen, die an den Kläger oder Dritte gerichtet sind sowie Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen. Während der EVV von „Rechtsakten mit Gesetzgebungscharakter“ sprach, ist die im Vertrag von Lissabon gewählte Formulierung weiter. Angegriffen werden können demnach nicht nur Verordnungen, sondern auch Richtlinien und abstrakt-generelle Beschlüsse, soweit diese unmittelbare Wirkung entfalten.

6.1.4. Klagegegner

Klagegegner ist das Organ, das gehandelt hat. Haben mehrere Organe gehandelt, so ist die Klage auch gegen mehrere Organe zu richten.

6.1.5. Klagebefugnis

Bei der **Klagebefugnis** muss zwischen privilegiert Klageberechtigten, teil-privilegierten Klageberechtigten und nicht-privilegierten Klageberechtigten unterschieden werden.

Privilegiert klageberechtigt sind Mitgliedstaaten, Rat, Kommission und Parlament. Sie müssen keine Verletzung eigener Rechte oder ein anderweitiges Interesse an der Nichtigkeitserklärung der angegriffenen Handlung geltend machen. Es handelt sich insofern also um eine Art objektive Normenkontrollklage.

Als teil-klageberechtigt gelten Rechnungshof, EZB und der Ausschuss der Regionen. Diese sind klagebefugt, wenn ihre Klage auf die Wahrung ihrer Rechte abzielt.

Die in Art. 263 Abs. 4 AEUV genannten nicht-privilegierten klageberechtigten sind als Adressaten von Handlungen stets klageberechtigt. Andernfalls müssen sie von den Handlungen „unmittelbar und individuell“ betroffen sein. Bei Rechtsakten mit Verordnungscharakter ist ebenso die unmittelbare Betroffenheit des Klägers Voraussetzung.

Die „**Betroffenheit**“ i.S.d. Art. 263 Abs. 4 AEUV ist nicht zu verwechseln mit „Rechtsverletzung“. Es genügt eine Interessenberührung, d.h. ein tatsächliches Interesse an der Aufhebung des Rechtsaktes.

Voraussetzung für die „**Unmittelbarkeit**“ ist, dass kein Akt mehr dazwischengeschaltet ist. Es liegt dann eine formelle unmittelbare Betroffenheit vor. Für den Fall, dass ein Zwischenakt nötig ist, muss dieser sichere Folge sein. Man spricht insoweit von der materiellen unmittelbaren Betroffenheit. Für Richtlinien ist die unmittelbare Betroffenheit deshalb schon wegen der Umsetzungsnotwendigkeit zu verneinen.

Ziel des Erfordernisses der „**individuellen Betroffenheit**“ ist der Ausschluss von Popularklagen. Es soll eben nicht jedem möglich sein, Klage zu erheben. Die Abgrenzung im Einzelnen bereitet jedoch Schwierigkeiten. Vom EuGH wurde hierfür die sog. „**Plaumann-Formel**“ entwickelt, die seit 1963 in ständiger Rechtsprechung verwendet wird. Diese besagt, dass individuelle Betroffenheit dann zu bejahen ist, *„wenn die streitige Vorschrift [den Kläger] wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer, ihn aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berührt und ihn daher in ähnlicher Weise individualisiert wie den Adressaten einer Entscheidung“*

In diesem Zusammenhang wurden bestimmte Fallgruppen entwickelt. So ist der Empfänger von Beihilfen durch eine Rückforderungsentscheidung der Kommission an den Mitgliedstaat individuell betroffen und damit klagebefugt. Gleiches gilt für den Fall, dass dem Kläger im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens Beteiligungs-, Mitwirkungs- oder Informationsrechte zukommen. Zu denken ist hier insbesondere an Kartellverfahren oder Verfahren im Außenwirtschaftsrecht. Verneint wird eine individuelle Betroffenheit in der Regel, wenn der Kläger nur als Teil einer abstrakten Gruppe betroffen ist. Dies gilt auch dann, wenn die Gruppe feststehend ist.

Das EuG hat in der Rechtssache „Jego Quere“ Kritik an der restriktiven Haltung des EuGH geäußert. Es schlug eine Ausweitung der individuellen Betroffenheit auf eindeutig belastende Vorschriften ohne Ansehung der Zahl der Betroffenen vor. Dies sollte allerdings nur bei formeller unmittelbarer Betroffenheit gelten, also auf Verordnungen beschränkt sein. Als Argument für diese Ansicht wurde der Gedanke des effektiven Rechtsschutzes angeführt, der die Vermeidung von Rechtsschutzlücken erforderlich

macht. Der EuGH wies die Rechtsauffassung des EuG jedoch zurück und hielt an der Plaumann-Formel fest. Begründet wurde dies mit dem Wortlaut des Art. 230 Abs. 4 EGV (heute Art. 263 IV AEUV) und dem Verweis auf die Grenzen richterlicher Rechtsfortbildung. Außerdem wies der EuGH auf Art. 10 EGV (heute Art. 3 Abs. 3 AEUV) und die Pflicht der Mitgliedstaaten, effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten, hin.

6.1.6. Geltendmachung eines Klagegrundes des Art. 263 Abs. 2 AEUV

Für die Zulässigkeit der Nichtigkeitsklage ist die Geltendmachung eines der in Art. 263 Abs. 2 AEUV abschließend aufgezählten Klagegründe erforderlich. Für die Geltendmachung genügt ein eigener schlüssiger Vortrag des Klägers. Eine umfassende ex officio Prüfung von Seiten des EuGH erfolgt nicht. Dementsprechend schadet auch eine fälschliche Zuordnung zu einem der vier Nichtigkeitsgründe nicht. Die Klage kann trotzdem zulässig sein.

6.1.7. Form und Frist

Bezüglich der Form der Klageerhebung sind Art. 21 SatzungEuGH und Art. 38 VerfoEuGH bzw. Art. 44 VerfoEuG zu beachten. Demnach ist die Klage schriftlich zu erheben. Die Klagefrist beträgt nach Art. 263 Abs. 6 AEUV zwei Monate und berechnet sich nach Art. 80 f bzw. Art. 101 f. VerfoEuG.

6.2. Wirkung des Urteils

Ist die Klage zulässig und begründet, erklärt der EuGH die angefochtene Handlung für nichtig und hebt sie auf, Art. 264 Abs. 1 AEUV. Es handelt sich also um ein Gestaltungsurteil, dem allgemeine (erga omnes anstelle von inter partes) Wirkung zukommt. Das Urteil wirkt ex tunc zurück, die angegriffene Handlung gilt also von Anfang an als nicht existent. Gemäß Art. 266 AEUV sind die EU-Organe zur Beachtung des Urteils verpflichtet.

Gemäß Art. 264 Abs. 2 AEUV ist bei Verordnungen auch die Anordnung der (teilweisen) Weitergeltung möglich. Für Beschlüsse und Richtlinien wird diese Vorschrift vom EuGH entsprechend angewendet.

7. Die Inzidente Normenkontrolle (Art. 277 AEUV)

Bei der in Art. 277 AEUV geregelten Normenkontrolle handelt es sich um eine inzidente Kontrolle von Unionsrechtsakten „mit allgemeines Geltung“ in Verfahren vor dem EuGH. Gegenstand der Überprüfung können also Verordnungen und Richtlinien sein. Art. 277 AEUV normiert keine eigenständige Klageart. Relevant ist die inzidente Normenkontrolle insbesondere im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens. Sie dient als Kompensation dafür, dass die Klagebefugnis für Individuen gemäß Art. 263 AEUV beschränkt ist, diese also nur bei individueller und unmittelbarer Betroffenheit eine Nichtigkeitsklage erzwingen können. Die Rüge ist erfolgreich, wenn ein Nichtigkeitsgrund vorliegt. In diesem Fall wird der Rechtsakt jedoch nicht mit erga omnes Wirkung für nichtig erklärt. Vielmehr hat die inzidente Normenkontrolle lediglich dessen Unanwendbarkeit zu Folge

und entfaltet insoweit inter partes Wirkung. Die inzidente Kontrolle darf nicht dazu führen, dass Fristenfordernisse umgangen werden. Deshalb greift sie nur insoweit ein, als der Betroffene den gerügten Rechtsakt nicht nach Art. 263 AEUV angreifen konnte. Hatte er diese Möglichkeit, ist er insofern nicht mehr schützenswert.

Vertiefungshinweise

Herdegen, Europarecht, 12. Aufl. 2010, § 9; *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 7. Aufl. 2010, Rn. 469 – 592; *Streinz*, Europarecht, 8. Aufl. 2008, § 8

Umfassend: *Pechstein*, EU-/EG-Prozessrecht, 3. Aufl. 2007

§ 10 Grundrechtsschutz in der Europäischen Union

- Notwendigkeit unionsrechtlicher Grundrechtsgewährleistung
 - Freiheits- und Gleichheitsgefährdungen auch durch supranationale Hoheitsgewalt
 - Überprüfung supranationaler Rechtsakte am Maßstab nationaler Grundrechte nicht möglich (Solange II)
 - Völlige Beseitigung grundrechtlich geschützter Rechtspositionen aber verfassungsrechtlich unzulässig (Solange I) – „unaufgebbare Essentiale der Verfassung“
 - „diesem Grundgesetz im Wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet“ (Art. 23 Abs. 1 S.1 GG)

- Ausdrückliche Grundrechtsverbürgungen im Unionsrecht
 - Bislang kein geschriebener Grundrechtskatalog
 - Vereinzelt Gewährleistung subjektiver grundrechtsähnlicher Rechte in den Verträgen (z.B. Art. 18, 21, 157 AEUV)
 - Dokumente, in denen die Achtung der Grundrechte (bisher Idgl. unverbindlich) zugesagt wird
 - Gemeinsame Erklärung der Organe zum Grundrechtsschutz (5. April 1977)
 - Erklärung der Grundrechte und Grundfreiheiten durch das Europäische Parlament (12. April 1989)
 - EU-Grundrechtecharta (7. Dezember 2000)
 - Nach dem Vertrag von Lissabon: Art. 6 I EUV erklärt EU-Grundrechtecharta für verbindlich

- Herleitung des allgemeinen unionsrechtlichen Grundrechtsschutzes durch den EuGH
 - Rs. **Stauder** (1969): Andeutung von Grundrechten als „allgemeine Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts“
 - Rs. **Nold** (1970): Gemeinsame Verfassungsüberlieferungen und internationale Verträge als Rechtserkenntnisquellen für die allgemeinen Rechtsgrundsätze
 - Rs. **Intern. Handelsgesellschaft** (1970): Nationale Grundrechte kein Prüfungsmaßstab für Gemeinschafts-sekundärrecht; Gemeinschaftsgrundrechte müssen sich in die Struktur und Ziele der Gemeinschaft einfügen
 - **Kodifizierung der EuGH-Rspr. in Art. 6 Abs. 2 EUV a.F. (1993)**

- **Die EU-Grundrechtecharta (I)**
 - Beschluss des Europäischen Rates von Köln (Juni 1999) und Tampere (Oktober 1999) zur Erarbeitung einer GR-Charta durch einen Konvent unter Leitung von **Roman Herzog** (ehem. Bundespräsident und PräsBVerfG)
 - Grundlagen der Charta
 - EMRK + Zusatzprotokolle
 - Europäische Sozialcharta (1961)
 - Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte (1989)
 - AEUV-Vorschriften über Unionsbürgerschaft, Grundfreiheiten und Sozialrecht

- **Die EU-Grundrechtecharta (II)**
 - Charta am 7. Dezember 2000 vom **Europäischen Rat** „begrüßt“
 - **EuGH** berücksichtigte die Charta umfassend als Rechtserkenntnisquelle
 - **Verfassungsvertrag** sollte die Charta als Teil II verbindlich machen

- **Lissabonner Vertrag** enthält die Charta nicht, erklärt sie in Art. 6 Abs.1 EUV aber für verbindlich, und zwar in der am 12.12.2007 „angepassten“ Fassung
- **Allgemeine Lehren der EU-Grundrechte**
 - **Adressaten:** EU-Organe und Mitgliedstaaten, soweit sie das Unionsrecht durchführen bzw. sonst im Anwendungsbereich des Unionsrecht tätig werden
 - **Berechtigte:** Unionsbürger bzw. alle Menschen, juristische Personen soweit denkbar, staatlich beherrschte Unternehmen nur hinsichtlich Prozessgrundrechten
 - **Grundrechtsprüfung**
 - Eingriff in den Schutzbereich
 - Vorliegen eines Gemeinwohlziels
 - Verhältnismäßigkeit des Eingriffs
 - Wesensgehaltsgarantie
- **Die Europäische Menschenrechtskonvention (I)**
 - Ausgearbeitet unter dem Dach des Europarats
 - Unterzeichnet am 4. November 1950 in Rom
 - In Kraft getreten am 3. September 1953
 - 47 Unterzeichnerstaaten, darunter alle EU-Mitgliedstaaten
 - EU bislang selbst nicht Mitglied (mangels Kompetenz), Beitritt zur EMRK im Vertrag von Lissabon vorgesehen (Art. 6 Abs.2 EUV); dafür war Änderung der EMRK notwendig (Prot. Nr. 14)
 - Materieller Grundrechtskatalog (Mindeststandard)
 - Individualklagemöglichkeit zum EGMR
- **Die Europäische Menschenrechtskonvention (II)**
 - Bedeutung im Recht der Europäischen Union
 - Rechtserkenntnisquelle nach Art. 6 Abs. 2 EUV a.F.
 - EU-Grundrechte werden im Einklang mit der EMRK und ihrer Auslegung durch den EGMR ausgelegt
 - Nach Beitritt der EU zur EMRK auch formale Bindung
 - Nach der Rspr. des EGMR entbindet die Mitgliedschaft in der EU nicht von der Beachtung der EMRK (**Matthews, Bosphorus**)
 - Befolgung des Unionsrechts aber ein zulässiges Gemeinwohlziel, das Eingriffe in die Grundrechte rechtfertigen kann, weil die EU ein der EMRK ähnliches Grundrechtsschutzsystem aufweist
 - Aber Einzelfallkontrolle durch den EGMR bleibt möglich

Literaturhinweise:

- Herdegen, Europarecht, 12. Aufl. 2010, § 3 und § 8, Rn. 15 - 32
- Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 7. Aufl. 2010, S. 236 – 255
- Streinz, Europarecht, 8. Aufl. 2008, § 11
- Herrmann, Europarecht. Staatsrecht III, 2. Auflage 2009, Rn. 254 ff., 300 f.

§ 11 Grundfreiheiten und Binnenmarkt

Allgemeine Lehren der Grundfreiheiten

- **Ziel der Union**
 - Errichtung eines Binnenmarktes (Art. 3 III EUV, Art. 26 II AEUV)
 - Verwirklichung durch **Grundfreiheiten** und **Rechtsangleichung**
- **4 Grundfreiheiten:**
 - Warenverkehrsfreiheit (Art. 34 ff. AEUV)
 - Freizügigkeit (Arbeitnehmer (Art. 45 ff.), Niederlassung (Art. 49 ff. AEUV))
 - Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 ff. AEUV)
 - Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit (Art. 63 ff. AEUV)
- **Allgemeine Lehren:** Übergreifende, nicht auf die einzelne Grundfreiheit und ihre spezifischen Probleme beschränkte, gemeinsame dogmatische Grundlage; „vor die Klammer gezogene“ Aussagen über die Grundfreiheiten

Allgemeine Lehren

Fragestellungen allgemeiner Lehren der Grundfreiheiten

- Funktionen der Grundfreiheiten
- Stellung im Verfassungsgefüge der EU
- Adressaten (Grundfreiheitenverpflichtete)
- Schutzbereich (personal, temporal, sachlich abstrakt)
- Konkurrenzen zwischen den Grundfreiheiten
- Eingriffe in den Schutzbereich
- Rechtfertigung von Eingriffen

Funktion der Grundfreiheiten

- Binnenmarkt, gekennzeichnet durch die Beseitigung der Hindernisse für den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten, Art. 26 II AEUV
- Integration wirtschaftlicher Aktivität durch Verbot von Maßnahmen mit protektionistischer bzw. marktseparierender Wirkung
- Schutz bzw. **Eröffnung des Marktzugangs, nicht** hingegen allgemein der **Marktliberalisierung** (aber oftmals diese Wirkung)
- Ökonomischer Zweck: optimale Ressourcenallokation und Skaleneffekte infolge der Herstellung eines einheitlichen, größeren Marktes

Stellung der Grundfreiheiten im EU-Recht

- Zentrale Bestimmungen der Wirtschaftsverfassung
- Subjektiv-öffentliche Rechte
- Vertikale Kompetenzdimension / materielle Kompetenzausübungsschranken
- Horizontale Kompetenzdimension: Bindung der nationalen wie supranationalen Legislative; Kontrolle durch die nationale und supranationale Gerichtsbarkeit

Mitgliedstaaten als primäre Verpflichtete

- Vgl. Art. 34, 35, 63 AEUV „zwischen den Mitgliedstaaten“
- Verpflichtung der Mitgliedstaaten als Vertragsparteien des völkerrechtlichen Vertrages (vgl. auch Art. 4 III EUV)
- Erstreckung der Verpflichtung auf alle staatlichen Gewalten (unmittelbare Wirkung)
- Handlungsform unerheblich („Buy Irish“), auch Unterlassen

Die EU als Adressat der Grundfreiheiten

- Gefährdung der Grundfreiheiten auch durch Unionsmaßnahmen
- Bindung der EU an den Vertrag (vgl. Art. 19 EUV; Art. 263, 288 AEUV)
- Nur geringfügige Bedeutung wg. Rechtsprechung zu Art. 95 EGV (heute Art. 114 AEUV); bisher kein Verstoß festgestellt durch den EuGH
- Abgemilderter Prüfungsmaßstab bei der Verhältnismäßigkeit

Private Individuen („unmittelbare Drittwirkung“)?

- Sozial mächtige Verbände, die selbständig einzelne Lebensbereiche regulieren (z.B. UFA) (+)
- Private Individuen fraglich
 - im Bereich des Warenverkehrs eher (-), stattdessen Kartellrecht (Art. 101 ff. AEUV);
 - im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit vom EuGH bejaht („Urteil Angonese“); C-94/07 (Max-Planck-Gesellschaft)
 - Jüngste Rspr. im Bereich Dienstleistung und Niederlassung eher bejahend (s. nächste Folie)
- Problem der Rechtfertigung von Verstößen, weil Private sich regelmäßig nicht auf die von „öffentlichen Interessen“ bestimmten Rechtfertigungsgründe berufen können (vom EuGH aber zugelassen)
- Schutzpflicht der Mitgliedstaaten gegen Beeinträchtigungen der Grundfreiheiten durch Private

Unmittelbare Drittwirkung“ der Grundfreiheiten?

- **Jüngste Rspr. des EuGH (Dezember 2007)**
 - C-437/05 und C-341/05
 - Kollektivmaßnahmen von Gewerkschaften, die darauf abzielen, eine Betriebsverlagerung zu verhindern, fallen in den Anwendungsbereich der Grundfreiheiten
 - Soweit sie geeignet sind, die Ausübung einer Grundfreiheit zu erschweren oder weniger attraktiv zu machen, stellen sie Eingriffe in die Grundfreiheiten dar
 - Koalitionsfreiheit und Streikrecht bilden „zwingende Erfordernisse des Allgemeinwohls“
 - Maßnahmen müssen aber geeignet und erforderlich sein

Grundfreiheiten als Diskriminierungsverbote

- **Spezielle Diskriminierungsverbote** (Sondervorschriften zu Art. 18 AEUV),
 - vgl. Art. 36 AEUV „willkürliche Diskriminierung“
 - Art. 45 II AEUV „unterschiedliche Behandlung“
 - Art. 49 II AEUV „nach den Bestimmungen [...] für seine eigenen Angehörigen“, ähnlich Art. 56 II AEUV
- Vergleich zwischen grenzüberschreitendem Sachverhalt und rein inländischem Sachverhalt
- Asymmetrisches Verbot: d.h. Inländerdiskriminierung EU-rechtlich nicht verboten
- Arten der Diskriminierung
 - Offen (formal, unmittelbar, direkt) oder versteckt (mittelbar, materiell, faktisch)
- **Konsequenz: Abwehrrecht bzw. Anspruch auf Gleichstellung**

Grundfreiheiten als Beschränkungsverbote

- Auch unterschiedslos anwendbare Bestimmungen können Marktzutritt erschweren und behindern; schlichte Unterschiedlichkeit von Regelungen oftmals ausreichend
- Wortlaut der Vertragsbestimmungen spricht von „Beschränkungen“ (Art. 34, 49 I, 46 I, 63 I AEUV)
- EuGH, Rs. 8/74, **Dassonville** zu Art. 34 AEUV:
„Maßnahme gleicher Wirkung ist jede Handelsregelung der Mitgliedstaaten, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern“
 (ohne weitere Begründung)

Grundfreiheiten als Beschränkungsverbote (II)

- Ausweitung der Dassonville-Formel auf Freizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit lange Zeit streitig
- EuGH:
 - **Bosman-Urteil** (Transferregeln im Profisport, 1995) bejahend für die Arbeitnehmerfreizügigkeit
 - Urteile **Kraus** (Genehmigungserfordernis für das Führen eines im EU-Ausland erworbenen akademischen Grades, 1993) und **Gebhard** (1995) bejahend für die Niederlassungsfreiheit
 - Urteile **Säger** (Exklusivrecht für Patentanwälte, 1991) und **Schindler** (Werbung für Lotterie, 1994) bejahend für Dienstleistungsfreiheit
- Erfasst damit alle Regelungen, die geeignet sind, die Ausübung der Grundfreiheiten **„zu behindern oder weniger attraktiv zu machen“**

Schutzbereich der Grundfreiheiten

- Räumlicher Schutzbereich
 - Transnationaler Sachverhalt; keine reinen Binnensachverhalte; Inländerdiskriminierung bzw. Umkehrdiskriminierung nicht erfasst
 - Innerhalb der Union (Ausnahme Kapitalverkehrsfreiheit)
- Persönlicher Schutzbereich
 - Staatsangehörige der Mitgliedstaaten bzw. für Warenverkehr in der Union in freier Zirkulation befindliche Waren (Art. 28 II, 29 AEUV)
 - Drittstaatsangehörige als Angehörige von EU-Staatsangehörigen
 - Juristische Personen und Personenmehrheiten (vgl. Art. 54 I, 62 AEUV) einschließlich derjenigen des öffentlichen Rechts
- Zeitlicher Schutzbereich
 - Übergangsfristen, aber keine „grandfather rights“

Grundfreiheiten - Verhältnis zu anderen Normen

- Vorrang speziellerer Gleichheitsgebote gegenüber den Grundfreiheiten, z.B. Art. 30, 37, 55, 92, 110 AEUV
- Vorrang anderweitiger Ungleichbehandlungsverbote, Art. 40 II 2 (Erzeuger und Verbraucher), 157 AEUV (Männer und Frauen)
- Vorrang der Grundfreiheiten gegenüber allgemeinem Diskriminierungsverbot (Art. 18 AEUV)
- Rechte aus der Unionsbürgerschaft (Art. 20 ff. AEUV) ergänzen die Grundfreiheiten
- EU-Grundrechte überschneiden sich teilweise ihrem Anwendungsbereich nach mit den Grundfreiheiten, können aber Grundfreiheiten begrenzend wirken (Fälle *Familiapress* (Gewinnspielverbot), *Schmidberger* (Brennerblockade), *Omega* (Laserdrome); *Viking Line* (Kollektivmaßnahmen, Dez. 2007))

Konkurrenzen zwischen den Grundfreiheiten

- Konkurrenzen entstehen durch Überschneidungen der Schutzbereiche mehrerer Grundfreiheiten: z. B. Franchisevertrag mit gleichzeitiger Lieferung von Waren; Softwareverträge; Lieferung von Geräten inkl. Servicevertrag etc.
- Schwerpunkt der Beeinträchtigung entscheidend; Perspektive der betroffenen Person maßgeblich

Grundfreiheiten - Eingriffe in den Schutzbereich

- Bereichsausnahmen z.B. für Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung (Art. 45 IV AEUV), Ausübung öffentlicher Gewalt (51 I i.V.m. 62 AEUV) oder Leistung von Diensten von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (Art. 106 II 1 AEUV); „autonom auszulegen“
- Eingriffe – weites Eingriffsverständnis des EuGH
 - Diskriminierungen und Beschränkungen
 - Aktives staatliches Handeln sowie Unterlassen
 - Rechtliche Regeln sowie faktisches Handeln

Grundfreiheiten - Rechtfertigung von Eingriffen (I)

- **Geschriebene Rechtfertigungsgründe**
 - Art. 36, 52 (auch i.V.m. Art. 62), 64 I, 65 I AEUV
 - Nicht anwendbar, wenn EU sekundärrechtliche Regelungen im fraglichen Bereich erlassen hat
 - Unionsrechtliche Interpretation der Tatbestände, enge Auslegung, insb. „öffentliche Sicherheit und Ordnung“ nur anwendbar bei staatlichen Interessen von fundamentaler Bedeutung

Grundfreiheiten - Rechtfertigung von Eingriffen (II)

- **Ungeschriebene Rechtfertigungsgründe**
 - Beschränkungsverbot macht die geschriebenen Rechtfertigungsgründe unzureichend
 - EuGH: Rechtfertigung durch „zwingende Erfordernisse des Allgemeinwohls“ (sog. **Cassis de Dijon-Rspr.**), insb. ...
 - wirksame steuerliche Kontrolle
 - Schutz der öffentlichen Gesundheit
 - Lauterkeit des Handelsverkehrs
 - Verbraucherschutz, Umweltschutz
 - Voraussetzung: keine sekundärrechtliche Regelung, Verhältnismäßigkeit der Beschränkung
 - Nur Grundlage für die Rechtfertigung von Beschränkungen und versteckten Diskriminierungen, nicht von offenen Diskriminierungen

Warenverkehrsfreiheit (I) - Begriff der Ware -

- Erzeugnisse (körperliche Gegenstände), die einen Geldwert haben und daher Gegenstand von Handelsgeschäften sein können
 - Auch Strom (vgl. Art. 2 lit. a) VO Nr. 638/2004)
 - Auch Sammlergegenstände und Kunstschätze
 - Geld, soweit nicht als Zahlungsmittel verwendet

- Abfälle, (Altöle, Schlachthofabfälle) gleichgültig ob rückführbar und wieder verwertbar oder nicht (wg. der Schwierigkeit der Unterscheidung und wg. technischem Fortschritt)
- Drittlandswaren, soweit in der Union im freien Verkehr befindlich (Art. 29 AEUV)

Warenverkehrsfreiheit (II) – Zollunion (1)

- **Begriffliche Vorprägung und normative Bindung durch das Welthandelsrecht der WTO (Art. XXIV GATT)**
- **Grundlage der EU und des Binnenmarktes (vgl. 28 I AEUV)**
- **Internes und externes Element der Zollunion**
 - **Beseitigung aller Binnenzölle und zollgleichen Abgaben**
 - **Gemeinsamer Außenzolltarif – wesentliches Unterscheidungsmerkmal im Vergleich mit einer Freihandelszone**
 - **Schaffung eines einheitlichen Zollgebiets (Art. 3 der VO 2913/92 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften; Einbeziehung einzelner Nicht-EU-Mitgliedstaaten, Ausschluss einiger „Außenposten“ z.B. Helgoland)**
- **Gemeinsame Handelspolitik (Art. 206 ff. AEUV) als notwendige Ergänzung**

Warenverkehrsfreiheit (III) – Zollunion (2)

Verbot von Zöllen und zollgleichen Abgaben (Art. 28 I, 30 AEUV)

- Gilt für alle Erzeugnisse und Handelswaren, auch aus Drittstaaten (vgl. Art. 29 AEUV)
- Zoll: finanzielle Belastung von Waren, die aus Anlass ihres Grenzübertritts erhoben werden und ausdrücklich als Zoll bezeichnet wird (regelmäßig *ad valorem*)
- Zollgleiche Abgaben: finanzielle Belastung aus Anlass des Grenzübertritts ungeachtet ihrer Höhe; zu wessen Gunsten irrelevant, protektionistische oder diskriminierende Wirkung unerheblich
- Gebühren (zulässig): Gegenleistung für tatsächliche Dienste im Interesse des Importeurs; im Allgemeininteresse nur, wenn EU-rechtlich vorgesehen

Warenverkehrsfreiheit (IV) – Mengenm. Beschränkung

- **Verbot mengenmäßiger Ein- und Ausfuhrbeschränkungen (Art. 34, 35 AEUV) zwischen den Mitgliedstaaten**
 - Zahlenmäßig bestimmte Beschränkungen der Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr (Kontingente, Quoten);
 - Vollständige Einfuhrverbote als extremste Form der mengenmäßigen Beschränkung („Nullkontingent“)

Warenverkehrsfreiheit (V) – Maßnahme gl. Wirkung –

- **Maßnahme gleicher Wirkung (wie mengenmäßige Beschränkungen)**
 - Zentraler Rechtsbegriff des Binnenmarktes; unbestimmter, d.h. auslegungsfähiger und – bedürftiger Rechtsbegriff; keine Legaldefinition im AEUV
 - Grundregel nach EuGH: „**Dassonville-Formel**“ (vgl. bereits oben):

„Jede Handelsregelung der Mitgliedstaaten, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern, ist als Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung anzusehen.“

Warenverkehrsfreiheit (VI) – Verkaufsmodalitäten –

- Erhebliche Reichweite der **Dassonville-Formel**
- Relativierung durch den EuGH in der sog. **Keck-Rspr.**: Danach sind
 - ...bestimmte **Verkaufsmodalitäten**, die für alle betroffenen Wirtschaftsteilnehmer gelten und den Absatz inländischer und ausländischer Waren **rechtlich wie tatsächlich in gleicher Weise berühren**, keine Maßnahmen gleicher Wirkung!
- „Renaissance des Diskriminierungsverbots“ auf der Auswirkungsebene
- Übertragung auf andere Grundfreiheiten fraglich / Kriterium der „Marktzugangshindernisse“
- Abzugrenzen von **produktbezogenen Regeln**, die als MglW in vom Tatbestand des Art. 34 AEUV erfasst werden (Aufmachung, Verpackung etc.)

Warenverkehrsfreiheit (VII) – Rechtfertigung –

- Geschriebene Rechtfertigungsgründe in Art. 36 AEUV
 - Keine sekundärrechtliche Regelung des fraglichen Bereichs
 - Vorliegen eines rechtfertigenden Zieles nach Art. 36 AEUV; eng auszulegen; unionsautonome Begrifflichkeit
 - Verhältnismäßigkeit der Maßnahme (geeignet, erforderlich und angemessen)
 - Weder willkürliche Diskriminierung noch verschleierte Handelsbeschränkung
- Zwingende Erfordernisse (Cassis de Dijon-Rspr.)
 - Keine sekundärrechtliche Regelung
 - Zwingendes Erfordernis des Allgemeinwohls
 - Verhältnismäßigkeit
 - Prinzip der gegenseitigen Anerkennung
 - Keine offene Diskriminierung

Warenverkehrsfreiheit – Übungsfall

Übungsfall Warenverkehrsfreiheit

Das deutsche Arzneimittelgesetz erlaubt den Vertrieb von verschreibungsfreien wie auch verschreibungspflichtigen Medikamenten ausschließlich in Apotheken, die von dem Inhaber persönlich zu führen sind. Jeder Apotheker kann somit nur eine Apotheke betreiben. Die Abgabe der Medikamente ist nur in den Apothekenräumen direkt an die Kunden erlaubt. Ein Versand mit der Post ist verboten. Damit soll eine hochwertige Beratung sichergestellt und den Gefahren des Medikamentenmissbrauchs entgegengewirkt werden. Eine niederländische Internetapotheker hält dieses Verbot für unvereinbar mit der Warenverkehrsfreiheit.

Mit Recht?

Warenverkehrsfreiheit – Übungsfall

- Lösungshinweise Übungsfall
 - Keine sekundärrechtliche Regelung (+)
 - Grenzüberschreitender Sachverhalt (+)
 - Schutzbereich
 - Ware – hier Arzneimittel (+)
 - Aus EU-Mitgliedstaat oder im freien Verkehr (+)
 - Eingriff?
 - Mengenmäßige Beschränkung? (-) weil kein Einfuhrverbot
 - Maßnahme gleicher Wirkung?
 - Dassonville-Formel (+), weil geeignet, grenzüberschreitenden Arzneimittelhandel zu beeinträchtigen

- Möglicherweise Verkaufsmodalität? Fraglich, aber nach EuGH nein, weil ausländische Apotheken stärker betroffen

Warenverkehrsfreiheit – Übungsfall

- Lösungshinweise (Forts.)
 - Rechtfertigung?
 - Geschriebener RFG: Art. 36 AEUV (Gesundheitsschutz)
 - Gesundheitsschutz auch zwingendes Erfordernis des Allgemeinwohls i.S.d. Cassis de Dijon-Rspr.
 - Legitimer Zweck (+)
 - Verhältnismäßigkeit
 - o Geeignetheit und
 - o Erforderlichkeit
- Vorliegend getrennt zu prüfen für verschreibungspflichtige und verschreibungsfreie Präparate
 EuGH: für rezeptpflichtige Präparate gerechtfertigt, für freiverkäufliche nicht
- o **Keine Angemessenheitsprüfung**

Dienstleistungsfreiheit (I) – Begriff der Dienstleistung –

- **Art. 57 I, II AEUV**
 - Leistungen, die in der Regel gegen Entgelt erbracht werden
 - Entgelt vom Leistungsbezieher (unmittelbar oder mittelbar)
 - Erwerbszweck auf Seiten des Dienstleistungserbringers
 - Selbständige Erbringung durch den Dienstleistungserbringer
 - Nicht anderen Grundfreiheiten unterfallend (Subsidiarität der Dienstleistungsfreiheit); ursprünglich nur als Auffangtatbestand und Ergänzung und Unterstützung insb. der Warenverkehrsfreiheit gedacht (vgl. Art. 59 II AEUV)
 - Beispielhafte, nicht abschließende Aufzählung in Art. 57 II AEUV
- **Sonderregelungen (Art. 58 I, II AEUV)**
 - Verkehrsdienstleistungen
 - Bank- und Versicherungsdienstleistungen (Finanzdienstleist.)
 - Ausübung öffentlicher Gewalt (Art. 62 i.V.m. Art. 51 AEUV), aber nur unmittelbare und spezifische Teilnahme daran, keine techn. Vorleist.

Dienstleistungsfreiheit (II) – Abgrenzung -

- Ware/Dienstleistung
 - Ware ist körperlicher Gegenstand, Dienstleistung ist nicht körperlich (z.B. Fernsehsendung)
 - Bei Verknüpfung beider Schwerpunkt entscheidend (z. B. Versendung von Werbematerialien für Lotterieveranstaltung ist Dienstleistung)
- Arbeitnehmer/Dienstleister
 - Abgrenzung nach Selbständigkeit/abhängiger Beschäftigung
 - Dienstleistungsfreiheit schließt das Recht ein, eigene Mitarbeiter zum Zwecke der Erbringung einer Dienstleistung in einen anderen Mitgliedstaat mitzunehmen; die Arbeitnehmer erhalten hierdurch keinen Zugang zum Arbeitsmarkt des Ziellandes

Dienstleistungsfreiheit (III) – Abgrenzung -

- Niederlassung/Dienstleistung
 - Abgrenzung nach Dauer, Häufigkeit, Periodizität und Kontinuität der Tätigkeit; Infrastruktur vorzuhalten führt nicht zwingend zur Niederlassung: Dienstleistung vorübergehend/gelegentlich, Niederlassung überwiegend/dauerhaft
- Kapitalverkehr/Dienstleistung (Finanzdienstleistungen)
 - Harmonisierungs-/Abstimmungsgebot (Art. 58 II AEUV)
 - Kapitalverkehr: einseitige Wertübertragung; Zahlungsverkehr: Gegenleistung für Leistung
 - Funktionsnotwendige Leistungen der Bank für Kap./Zahlung unterfallen Art. 63 ff. AEUV
 - Überschießende Leistungen (Beratung etc.) Art. 56 ff. AEUV
 - „Janusköpfige“ Leistungen (z.B. grenzüberschreitende Stellung einer Sicherheit): parallele Anwendung von Art. 56 ff. und 63 ff. AEUV

Dienstleistungsfreiheit (IV) – Arten der Dienstleistung –

- **Aktiv** - Dienstleistungserbringer begibt sich in einen anderen Mitgliedstaat, um dort seine Dienste anzubieten und auszuüben
- **Passiv** - Dienstleistungsempfänger begibt sich in einen anderen Mitgliedstaat, um dort Dienstleistungen zu erhalten (vorübergehender Aufenthalt, z.B. Tourismus)
- **Korrespondenzdienstleistung** - Nur die Dienstleistung überschreitet die Grenze, aber keine Personen (z.B. elektronische Dienstleistungen)
- **Auslandsbedingte Dienstleistung** - Dienstleistungserbringer **und** Dienstleistungsempfänger begeben sich gemeinsam in einen anderen Mitgliedstaat, wo die Dienstleistung dann erbracht wird (z.B. Reiseführer, Sportlehrer (Ski, Tauchen, Golf etc.))

Dienstleistungsfreiheit (V) – Beschränkungen –

- Offene Diskriminierungen, Art. 57 III AEUV
- Versteckte Diskriminierungen
 - Ansässigkeitserfordernis, Präsenzplichten
 - Registrierungs- und Eintragungspflichten (Handwerksrolle)
 - Sprachenerfordernisse
- Sonstige Beschränkungen
 - Unterschiedlos anwendbare Verbote bestimmter Tätigkeiten
 - Qualifikationserfordernisse
 - Zusammenfassung bestimmter Berufsfelder (z.B. Frankreich Ski- und Snowboardlehrer)

Dienstleistungsfreiheit (VI) – „Verkaufsmodalitäten?“ –

- EuGH, Rs. C-384/93, Alpine Investments („Cold Calling“)

„Ein solches Verbot entspricht nicht den Regelungen der Verkaufsmodalitäten, [...]“

Ein Verbot wie das hier streitige geht aber von dem Mitgliedstaat aus, in dem der Leistungserbringer ansässig ist, und betrifft nicht nur die Angebote, die er Leistungsempfängern gemacht hat, die im Gebiet dieses Staates ansässig sind oder sich dorthin begeben, um Dienstleistungen entgegenzunehmen, sondern auch die Angebote an Leistungsempfänger in einem anderen Mitgliedstaat. Aus diesem Grund beeinflusst es unmittelbar den Zugang zum Dienstleistungsmarkt in den anderen Mitgliedstaaten. Es ist daher geeignet, den innergemeinschaftlichen Dienstleistungsverkehr zu behindern.“

Dienstleistungsfreiheit - Übungsfall Übungsfall Dienstleistungsfreiheit

U betreibt eine Reiseskischule in München. Von dort aus fährt er mit seinen Skilehrern und Skischülern wochenweise in die österreichischen Alpen. Das Land Tirol erlässt nun ein Skischulgesetz, das den gewerblichen Skiunterricht in Tirol niedergelassenen Skischulen vorbehält und diese verpflichtet, in einem Skiort Büro und Sammelplatz zu unterhalten sowie zwischen Weihnachten und Ostern durchgehend Kurse anzubieten. Ortsfremde Skischulen können Skiunterricht in den Tiroler Skigebieten danach nur im Rahmen eines gelegentlichen Ausflugsverkehrs erteilen. Die Gesamtaufenthaltsdauer in Österreich darf dann aber vier Wochen pro Saison keinesfalls überschreiten. U fragt seinen Anwalt, ob eine solche Regelung europarechtlich überhaupt zulässig sei.

Dienstleistungsfreiheit - Übungsfall

- Lösungshinweise
 - Keine sekundärrechtliche Regelung (+)
 - Grenzüberschreitender Sachverhalt (+)
 - Dienstleistung/Niederlassung?
 - Wirtschaftliche Tätigkeit gg. Entgelt (+)
 - Hier schwierig abzugrenzen, aber eher Dienstleistung
 - Eingriff?
 - Ansässigkeitserfordernis eventuell mittelbare Diskriminierung
 - Alle Anforderungen jedenfalls Beschränkungen (+)
 - Rechtfertigung?
 - Zwingendes Erfordernis?.... Wohl nicht!

Arbeitnehmerfreizügigkeit (I) - Überblick -

- **Wichtigste Personenverkehrsfreiheit**, geregelt in Art. 45 ff. AEUV, Grundlage des Binnenmarktes und der Union; Übergangsregelungen für MOE-Staaten
- 1998: ca. 3,2 Mio. Arbeitnehmer grenzüberschreitend beschäftigt
- Arbeitnehmerfreizügigkeit unmittelbar anwendbar
- Inhalt: Aufnahme von Erwerbstätigkeit, Einreise- und Aufenthaltsrecht für Arbeitnehmer
- Umfängliche Ausgestaltung und Erweiterung durch Sekundärrecht
- Abrundung durch Diskriminierungsverbot (Art. 18 AEUV) und allg. Freizügigkeitsrecht (Art. 21 AEUV) für Unionsbürger

Arbeitnehmerfreizügigkeit (II) - Def. Arbeitnehmer (I) -

- **Allgemeines**
 - Unionsrechtlicher Begriff; kein Rückgriff auf Begriffe der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten, allerdings auf dort entwickelte Kriterien
 - Keine Definition im Primär- oder Sekundärrecht enthalten
 - Grundsätzlich weit auszulegen (*effet utile* - Gedanke)
- **Tatbestandsmerkmale**
 - Wirtschaftliche Leistung
 - Unselbständige Tätigkeit
 - Vergütung als Gegenleistung
 - Nicht sittenwidrig oder allgemein verboten (mitgliedstaatliche Beurteilung unter gemeinschaftsrechtlicher Kontrolle)
 - Grenzüberschreitendes Element

Arbeitnehmerfreizügigkeit (III) – Def. Arbeitnehmer (II) -

- Wirtschaftliche Leistung: „tatsächliche und echte Tätigkeit wirtschaftlicher Art, wobei Tätigkeiten außer Betracht bleiben, die einen so geringen Umfang haben, dass sie sich als völlig untergeordnet und unwesentlich darstellen“
- Unselbständige Tätigkeit: Tätigkeit nach Weisung eines anderen, nicht notwendiger Weise auf Grundlage eines Arbeitsvertrages; Gesamtbetrachtung, persönliches Abhängigkeitsverhältnis
- Vergütung als Gegenleistung: Nicht nur symbolischer Charakter; als Gegenleistung, Geld- oder Sachleistung möglich; Kost und Logis oder Ausbildungsvergütung können genügen

Arbeitnehmerfreizügigkeit (IV) - Gewährleistungen -

- Art. 45 Abs. 2 AEUV

Diskriminierungsverbot (offene und versteckte) hinsichtlich Beschäftigung, Entlohnung und sonstigen Arbeitsbedingungen sowie **Beschränkungsverbot** (Rspr. seit *Bosman*); Zugang zum Arbeitsmarkt muss beeinflusst werden; „Drittwirkung“ gegenüber sozial mächtigen Verbänden (insb. bez. tariflicher Regelungen) sowie gegenüber privaten Arbeitgebern (Rs. *Angonese*)

- Art. 45 Abs. 3 AEUV (Komplementärrechte)
 - Ein- und Ausreise
 - Aufenthaltsrecht (förmliche Aufenthaltstitel weiter zulässig)
 - Verbleiberecht (nur im Rahmen von Durchführungsrechtsakten); bei freiwilliger Aufgabe einer Tätigkeit Verlust der AN-Eigenschaft

Arbeitnehmerfreizügigkeit (V)

- Bereichsausnahme öffentliche Verwaltung-
- Art. 45 Abs. 4 AEUV
 - Grundgedanke: Besondere Verbundenheit des Stelleninhabers mit dem Staat
 - Abschließende Regelung, autonom und eng auszulegen
 - Nicht institutionell, sondern funktionell auszulegen
 - Zweistufige Prüfung
 - Teilnahme an der Ausübung hoheitlicher Befugnisse, Wahrung der allgemeinen Belange des Staates und anderer öffentlicher Körperschaften
 - Besondere Treuebeziehung erforderlich
 - Abzustellen auf das konkrete Arbeitsverhältnis

Bsp.: Rechtspflege, Armee- und Polizeidienst, Steuerverwaltung, dipl. Dienst; Einzelfunktionen in anderen Bereichen (Schulleiter, Hochschulrektor, leitender Amtsarzt); keine Berufung wenn privatrechtliche Organisationsform des Handelns

Niederlassungsfreiheit (I) - Überblick

- Grundlage Art. 49 ff. AEUV
- Teil der Personenverkehrsfreiheiten; weit zu verstehen; Teilnahme am Wirtschaftsleben erforderlich
- Persönlicher Schutzbereich: natürliche und juristische Personen (vgl. Art. 54 AEUV), die Angehörige der Mitgliedstaaten sind
- Abgrenzung zu anderen Grundfreiheiten
 - Arbeitnehmerfreizügigkeit: selbständig/unselbständig (Art. 49 II)
 - Zur Dienstleistungsfreiheit: dauerhaft/vorübergehend (Art. 57 III versus Art. 49 II AEUV)
- Inhalt: Diskriminierungs- (Art. 49 II AEUV) und Beschränkungsverbot (EuGH seit Rs. *Kraus & Gebhard*)

Niederlassungsfreiheit (II) - Sachlicher Schutzbereich -

- Primäre und sekundäre Niederlassung
 - Primär: Verlegung/Neugründung des Hauptsitzes
 - Sekundär: Gründung einer Agentur, Tochtergesellschaft oder Zweigniederlassung, d.h. sämtliche unselbständigen Teileinheiten
- Art. 49 ff. AEUV umfassen auch die sog. „Wegzugsbehinderung“, z.B. durch Pflicht zur Auflösung stiller Reserven bei Wegverlagerung des Sitzes eines Unternehmens (EuGH, Rs. C-9/02, *de Lasteyrie du Saillant*)
- Bereichsausnahme „öffentliche Gewalt“ (Art. 51 AEUV) eng und autonom auszulegen: unmittelbare und spezifische Teilnahme an der Ausübung öffentlicher Gewalt; Voraussetzung: spezifische Zwangsbefugnisse

Niederlassungsfreiheit (III) - Gewährleistungen -

- Verbot **offener und versteckter Diskriminierungen**, auch von Ungleichbehandlungen zwischen Haupt- und Zweigniederlassung
- **Beschränkungsverbot**
EuGH: „Als Beschränkungen sind alle Maßnahmen anzusehen, die die Ausübung der Niederlassungsfreiheit unterbinden, behindern oder weniger attraktiv machen“
 - Spezifische Zugangsbehinderungen (Monopole, Verbote, Wohnsitz-, Genehmigungs-, Zulassungs- und Qualifikationserfordernisse)
 - Beschränkungsverbot aber wohl weniger weitreichend als bei der Dienstleistungsfreiheit, weil bei dauerhafter Einbindung eine stärkere Bindung an die nationale Rechtsordnung erfolgen kann

Niederlassungsfreiheit (IV) - Int. Gesellschaftsrecht -

- Begriff der Gesellschaft oder jur. Person unionsrechtlich weit auszulegen; entscheidend Verselbständigung und Handlungsfähigkeit
- Existenz juristischer Personen abhängig von den Vorschriften der Mitgliedstaaten; Zugehörigkeit zu einer Gesellschaftsrechtsordnung nach dem Int. Gesellschaftsrecht; „Gründungstheorie“ (US, UK) vers. „Sitztheorie“ (D)
- Sitztheorie führt zur Unmöglichkeit der grenzüberschreitenden identitätswahrenden Verlagerung des effektiven Verwaltungssitzes
- EuGH: Sitztheorie mit der Niederlassungsfreiheit weitgehend unvereinbar (*Centros, Überseering, Inspire Art*)
- Rechtfertigung über Gläubiger- bzw. Anlegerschutz wird nur selten gelingen

Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit (I) - Überblick

- Regelung Art. 63 ff. AEUV
- Art. 63 ff. AEUV kumulativ neben den anderen Grundfreiheiten anwendbar (streitig)
- Art. 63 ff. AEUV gelten – anders als alle anderen Grundfreiheiten – auch für den Verkehr mit Drittstaaten
- Unmittelbare Wirkung der Art. 63 ff. AEUV zu Gunsten von Privaten erst seit dem 1.7.1990 infolge Sekundärrechts (andere GF: 1.1.1970)
- Inhalt: Diskriminierungs- und Beschränkungsverbot

Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit (II)

- – Kapital –
- Kapitalverkehrsfreiheit, Art. 63 I AEUV
 - Jedes vermögenswerte Recht, einseitige Wertübertragung
 - Indikativ: Nomenklatur (Anhang I) der Kapitalverkehrsrichtlinie 88/361/EWG
 - Direkt- und Immobilieninvestitionen
 - Geschäfte mit Wertpapieren, Investmentanteilen, Geldmarktpapieren und Futures
 - Kreditgeschäfte
 - Bürgschaften, Garantien und Pfandrechte
 - Versicherungsleistungen
 - Persönlicher und sonstiger Kapitalverkehr, Ein- und Ausfuhr von Vermögenswerten

Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit (III)

Zahlungsverkehr

- Art. 63 II AEUV
 - Unterscheidung von der Kapitalverkehrsfreiheit nur noch von eingeschränkter Bedeutung
 - Alle Zahlungsweisen und -arten inkl. laufender Zahlungen, soweit zur Erfüllung eines auf eine andere Hauptleistung gerichteten Vertrages

Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit (III) –Schranken–

- Verkehr mit **Drittstaaten**:
 - Art. 64 I, II (grandfather clause, Liberalisierungsprogramm)
 - Art. 66 (Schutzmaßnahmen, d.h. ökonomisches Binnenziel)
 - Art. 75 AEUV (Sanktionen, d.h. außenpolitisches Ziel)
- Verkehr zwischen den **Mitgliedstaaten**
 - Art. 65 AEUV (Beschränkungen insb. im Steuerrecht und Finanzdienstleistungsaufsichtsrecht, soweit nicht harmonisiert und verhältnismäßig)
 - Zwingende Erfordernisse i. S. d. Cassis-Rspr.

Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit (IV)

- „**Goldene Aktien**“: Anteile an Kapitalgesellschaften, die mit besonderen Rechten ausgestattet sind (zumeist zu Gunsten des Staates in Bereichen der Daseinsvorsorge) sowie besondere Zustimmungserfordernisse bzw. Mitwirkungsrechte zu Gunsten des Staates ohne dafür notwendigen Aktienbesitz
- **EuGH-Rspr.**
 - Direktinvestitionen in Unternehmen durch Erwerb von Anteilen fällt in den Schutzbereich der Kapitalverkehrsfreiheit
 - Auch unterschiedslos anwendbare Beschränkungen erfasst
 - Ziele oftmals legitim (z.B. Sicherung der Energieversorgung), Verhältnismäßigkeit jedoch nur bei transparenten Systemen und Rechtsschutzmöglichkeiten gewahrt
 - Art. 345 AEUV (Neutralität gegenüber Eigentumsordnung) keine Rechtfertigung für Verletzung der Grundfreiheiten

Rechtsangleichung und gegenseitige Anerkennung (I)

- **Ausgangspunkt**: Art. 26 I, II AEUV: Herstellung und Gewährleistung eines Raums ohne Binnen Grenzen, in dem der freie Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr gewährleistet ist; auch durch „Angleichung der innerstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften“

- Grundfreiheiten erlauben aufgrund geschriebener oder ungeschriebener Rechtfertigungsgründe nach wie vor eine Vielzahl von Rechtsvorschriften, deren schlichte Unterschiedlichkeit handelsbeschränkend wirkt (Bsp.: Etikettierung, Verpackung, Produkthanforderungen; Qualifikationserfordernisse im Bereich der Personenfreiheiten)
- 2 Alternativen:
 - Inhaltliche Angleichung dieser Vorschriften
 - Gegenseitige Anerkennung der jeweils anderen Vorschriften durch die Mitgliedstaaten

Rechtsangleichung und gegenseitige Anerkennung (II)

Rechtsangleichung

- **Arten** (negativ/positiv; Total/Mindest/Optional, horizontal/vertikal-, produktbezogen/verfahrensbezogen (z.B. Lebensmittelkontrollen))
- **Instrumente:** Richtlinien, nur ausnahmsweise Verordnungen
- **Historische Entwicklung:** zunächst vertikale Vollharmonisierung produktbezogener Anforderungen (zB „Programm zur Beseitigung technischer Handelshemmnisse im Warenverkehr mit gewerblichen Erzeugnissen, die sich aus den Unterschieden in den Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten ergeben“ 1969); dann „neue Strategie“ im Rahmen des Binnenmarktprogramms: horizontale Richtlinien, Mindestharmonisierung, ggs. Anerkennung; Übergang von der Einstimmigkeit (Art. 115 AEUV (ex-Art. 94 EGV bzw. 100 EWGV) zu QME (Art. 114 AEUV (ex-Art. 95 EGV bzw. 100a EWGV))

Rechtsangleichung und gegenseitige Anerkennung (III)

Prinzip der gegenseitigen Anerkennung

- **INHALT:** Pflicht der Mitgliedstaaten zur Anerkennung von legal in anderen Mitgliedstaaten in Verkehr gebrachten Erzeugnissen, soweit nicht Beweis eines Risikos erbracht wird
- Alternative zur inhaltlichen Angleichung von Vorschriften; Sicherung der Vielfalt in Europa (statt „Einheitsbrei“), Wettbewerb der Rechtsordnungen in Europa; Defizite in der praktischen Anwendung
- Ausgangspunkt „Cassis de Dijon“-Entscheidung des EuGH
- Nur vorübergehende Verankerung im Primärrecht (Art. 100b Abs. 1 UAbs. 2 EWGV a.F.; durch den Vertrag von Amsterdam gestrichen); Umsetzung vor allem durch mitgliedstaatliche Kooperation (Mitteilung von Vorschriften, Kontaktstellen etc.)
- Umfangreiche Verankerung im Sekundärrecht (zB bei Berufsabschlüssen, aber auch im Rahmen optionaler Harmonisierung)

Rechtsangleichung und gegenseitige Anerkennung (IV)

- Rechtsgrundlagen der Rechtsangleichung
 - Spezielle: Art. 46, 48 AEUV (AN-Freizügigkeit); Art. 52 II, 53 II, 62 AEUV (Niederlassung/Dienstleistung); Art. 113 AEUV (indirekte Steuern) u.a.
 - Allgemeine: Art. 114, 115 AEUV (dazu sogleich ausführlich)
- Rechtsfolgen der Rechtsangleichung
 - Je nach Harmonisierungsart Pflicht der Mitgliedstaaten zur Anpassung ihrer Rechts- und Verwaltungsvorschriften
 - Sperre der Berufung auf geschriebene und ungeschriebene Rechtfertigungsgründe für Maßnahmen, die die Grundfreiheiten beeinträchtigen

Rechtsangleichung und gegenseitige Anerkennung (V)

- Art. 114 Abs. 1 AEUV
 - Zentrale Rechtsgrundlage für Maßnahmen zur Verwirklichung des Binnenmarktes im Bereich des freien Warenverkehrs
 - Geteilte Unionszuständigkeit, d.h. Anwendung des Subsidiaritätsprinzips (Art. 5 III EUV)
 - Eingeführt durch die EEA (Binnenmarktprogramm)
 - Erleichterung der Rechtsetzung („Maßnahmen“ statt „Richtlinien“ und QME)
 - Beteiligung des Parlaments im Mitentscheidungsverfahren nach Art. 294 AEUV
 - Vorrang anderer speziellerer Vertragsbestimmungen (vgl. Abs. 1 „Soweit in diesem Vertrag nichts anderes bestimmt ist...“)
 - Bereichsausnahmen nach Art. 114 Abs. 2 AEUV; daher praktisch nur für den Warenverkehr wirklich relevant
 - Zeitlicher Anwendungsbereich trotz Verweises auf Art. 26 AEUV nicht beschränkt

Rechtsangleichung und gegenseitige Anerkennung (VI)

- Art. 114 I AEUV – Angleichung der Vorschriften „welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben“;
 - keine allgemeine Regulierungskompetenz der EU für Binnenmarktangelegenheiten
 - Andere Auslegung mit dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung nicht zu vereinbaren
 - Nur Maßnahmen, deren tatsächlicher (nicht nur abstrakter) Zweck es ist, die Voraussetzungen für das Funktionieren des Binnenmarktes zu verbessern.
 - Schutzniveaueinstellungen können nach erfolgter Harmonisierung auf Art. 114 AEUV gestützt werden

Rechtsangleichung und gegenseitige Anerkennung (VII)

- **Art. 114 III AEUV – „hohes Schutzniveau“**
 - Verhinderung eines „race to the bottom“
 - Verpflichtet Kommission, Rat und Parlament gleichermaßen
 - „hohes“ aber nicht „höchstmögliches Niveau“
 - Neue wissenschaftliche Erkenntnis keine Voraussetzung einer Anhebung des Schutzniveaus durch „Zweitharmonisierung“
 - Verhältnis zu Harmonisierungsverboten (zB Art. 168 V AEUV): Gesundheitsschutz darf nicht primäres Ziel der Harmonisierung sein, sondern lediglich „Zweitziel“ bei der Angleichung von gesundheitsschutzrelevanten Handelshemmnissen (vgl. auch Art. 168 I AEUV)

Rechtsangleichung und gegenseitige Anerkennung (VIII)

- **Art. 114 IV – V AEUV – „nationale Alleingänge“**
 - Harmonisierung sperrt grds. nationale abweichende Vorschriften
 - 114 IV – V AEUV ermöglichen (wg. der Möglichkeit qualifizierter Mehrheitsentscheidungen) das opting out einzelner Mitgliedstaaten, denen Schutzniveau der Harmonisierung nicht hoch genug ist
 - Art. 114 IV AEUV: Beibehaltung (maßgeblicher Zeitpunkt: Ablauf der Umsetzungsfrist) von Maßnahmen zum Schutz der in Art. 36 AEUV genannten Belange sowie Umweltschutz (Art. 191 AEUV) oder Arbeitsumwelt (Art. 153 AEUV); nicht hingegen zum Schutz zwingender Erfordernisse (Cassis de Dijon)

- Art. 114 V AEUV: Neueinführung von Maßnahmen nur zum Schutz von Umwelt oder Arbeitsumwelt aufgrund spezifischer Probleme eines Mitgliedstaates, wenn neue wiss. Erkenntnisse vorliegen

Rechtsangleichung und gegenseitige Anerkennung (IX)

- **Art. 114 VI AEUV – Kontrolle durch die Kommission**
 - Art. 114 IV und V AEUV: Mitteilung der Maßnahmen an die Kommission erforderlich
 - Entscheidung der Kommission binnen 6 bzw. 12 Monaten (Abs. 6 UAbs. 1 und 3)
 - 3 Möglichkeiten der Kommission: Genehmigung, Ablehnung oder Untätigkeit (Genehmigungsfiktion); ausdrückliche Entscheidungen sind zu begründen (Art. 296 AEUV)
 - Umfassende Prüfung durch die Kommission, ob Voraussetzungen für nationalen Alleingang vorliegen, insb. ob die Maßnahmen verhältnismäßig sind
 - Vorliegen eines der drei Ablehnungsgründe genügt, obwohl Wortlaut auf kumulative Voraussetzungen hindeutet

Rechtsangleichung und gegenseitige Anerkennung (X)

- Anpassung der Harmonisierungsmaßnahmen und Befassung des EuGH
 - Wenn positive Genehmigungsentscheidung über opting out (Abs. 7) oder wenn neues Gesundheitsproblem vom Mitgliedstaat aufgeworfen wird (Abs. 8); in letzterem Fall kein opting out möglich
- Anrufung des EuGH
 - Gemäß Abs. 9 möglich, ohne vorher die Voraussetzungen des Vertragsverletzungsverfahrens (Art. 258, 259 AEUV) erfüllen zu müssen, aber nur bei „Missbrauch“
- Schutzklauseln, Art. 114 X AEUV (vor allem im Bereich des technischen Sicherheitsrechts)

Literaturhinweise:

- Herdegen, Europarecht, 12. Aufl. 2010, §§ 13 – 20
- Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 7. Aufl. 2010, Rn. 774 – 1016
- Streinz, Europarecht, 8. Aufl. 2008, § 12
- Herrmann, Europarecht. Staatsrecht III, 2. Auflage 2009, S. 48 – 62 und Rn. 236

§ 12 Unionsbürgerschaft – „Grundfreiheit ohne Markt“

- Art. 20 – 25 AEUV
- Eingeführt durch den Vertrag von Maastricht
- Von wirtschaftlichen Tätigkeiten losgelöster „grundlegender Status“ der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten
- Tritt zur nationalen Staatsbürgerschaft hinzu, aber ersetzt diese nicht (Art. 20 Abs. 1 S. 2 AEUV)

BVerfG (Europäischer Haftbefehl):

„Insbesondere wird damit das Institut der Staatsbürgerschaft weder aufgegeben noch substantiell entwertet oder durch eine europäische Unionsbürgerschaft ersetzt, so dass deren Bedeutung für das Demokratieprinzip des Grundgesetzes hier keiner Erörterung bedarf. Die Unionsbürgerschaft ist – ungeachtet ihrer sonstigen Bedeutung (vgl. BVerfGE 89, 155 [184]) – ein abgeleiteter und die mitgliedstaatliche Staatsangehörigkeit ergänzender Status (Art. 17 Abs. 1 Satz 2 EGV).“

- Rechte aus der Unionsbürgerschaft
 - Freizügigkeit, Art. 20 II lit. a, 21 AEUV (s. dazu nächste Folie)
 - Wahlrecht, Art. 20 II lit. b, 22 AEUV (EP und Kommunalwahlen)
 - Subsidiärer diplomatischer Schutz durch diplomatische Vertretungen der andern Mitgliedstaaten, Art. 20 II lit. c, 23 AEUV
 - Petitionsrecht, Art. 20 II lit. d, 24 AEUV

- Insbesondere: Das Recht auf Freizügigkeit, Art. 21 AEUV
- Art. 21 Abs. 1 AEUV
 - Recht eines jeden Unionsbürgers, sich im gesamten Unionsgebiet aufzuhalten
 - Vorbehaltlich von Beschränkungen und Bedingungen
 - Abs. 2: Erleichterung durch Durchführungsvorschriften
- FreizügigkeitsRL 2004/38/EG
 - Recht auf Einreise, Ausreise, Aufenthalt bis 3 Monate
 - Recht auf Aufenthalt für mehr als 3 Monate unter Bedingungen (ausreichende Existenzmittel und Krankenversicherung, Art. 7 Abs. 1 lit. b) RL)

Beispielfall:

T ist französischer Staatsangehöriger. Seit dem Jahr 2000 hält er sich in Belgien auf, wo er zunächst auf einem Campingplatz, später in einer Jugendherberge wohnte. Im Jahr 2002 wurde er in ein Heim der Heilsarmee aufgenommen, wo er im Rahmen eines Projekts zur individuellen und beruflichen Eingliederung etwa 30 Stunden je Woche verschiedene Leistungen unter Anleitung erbrachte, wofür er Unterkunft und ein geringes Taschengeld erhielt. Wirtschaftlich verwertbar waren die Leistungen des T nicht. Seit 2002 verfügt T über eine Aufenthaltserlaubnis der belgischen Behörden. T beantragte nun bei der zuständigen belgischen Behörde Sozialhilfe, die ihm jedoch mit der Begründung verweigert wurde, er sei kein belgischer Staatsangehöriger und die VO Nr. 1612/68, aus der sich der Anspruch ergeben könnte, sei auf ihn nicht anwendbar, weil er kein Arbeitnehmer sei. Hiergegen wendet sich T vor den zuständigen Gerichten.

Mit Aussicht auf Erfolg?

Lösungshinweise Beispielfall

- Anspruch aus der Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 7 II VO Nr. 1612/68)?
 - Voraussetzung: T Arbeitnehmer (-)
- Anspruch aus Art. 18 AEUV?
 - Allgemeines Diskriminierungsverbot „im Anwendungsbereich des Vertrages“
 - Diskriminierung (+)
 - Anwendungsbereich des Vertrages?
 - Berührung des Unionsrechts genügt (EuGH)
 - Vorschriften über die Unionsbürgerschaft, Art. 20 ff. AEUV
 - Freizügigkeit, Art. 21 AEUV, hier aber nicht gegeben
 - T aber rechtmäßig in Belgien, daher Anspruch auf Gleichbehandlung

Literaturhinweise:

- Streinz, Europarecht, 8. Aufl. 2008, § 13
- Herdegen, Europarecht, 12. Aufl. 2010, § 12

- Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 5. Aufl. 2006, Rn. 723 – 773
- Herrmann, Europarecht. Staatsrecht III, 2. Auflage 2009, Rn. 200 ff.