

S k r i p t u m

für den Grundausbildung-Basislehrgang der Verwendungsgruppen A1
und A2 und Entlohnungsgruppen v1 und v2

sowie für den Grundausbildungs- Basislehrgang für rechtskundige
Mitarbeitende

DIE EUROPÄISCHE UNION

von

Eckhard RIEDL

(Bundesministerium für Justiz)

Marcus KLAMERT

(Bundeskanzleramt)

Elizaveta SAMOILOVA

(Bundeskanzleramt)

Bundesministerium für Kunst, Kultur,
öffentlichen Dienst und Sport III/6
Verwaltungsakademie des Bundes
Stand: September 2024

VORBEMERKUNG

In der zweiten Jahreshälfte 2018 hat Österreich zum dritten Mal nach 1998 und 2006 turnusmäßig für sechs Monate den EU-Ratsvorsitz übernommen. Die COVID-19-Pandemie, drängende Asylfragen und „Brexit“ stellten die Europäische Union zuletzt auf eine besonders harte Probe. Diese und zahlreiche andere Aspekte haben die Europäische Union in letzter Zeit noch mehr in das allgemeine Interesse der Bürgerinnen und Bürger gerückt.

Das vorliegende Skriptum stellt einen Versuch dar, die wichtigsten Regelungsbereiche des „EU-Verfassungsrechts“ in Grundzügen und mit zahlreichen Praxisbezügen kurzgefasst und anschaulich darzustellen. Es werden – für das Gesamtverständnis zweckmäßig wenngleich nicht prüfungsrelevant – die Geschichte und Entwicklung der europäischen Integration dargelegt, sowie das institutionelle Gefüge der Europäischen Union, deren Rechtsgrundlagen sowie Kompetenzfragen, Rechtsetzungsmechanismen und Grundprinzipien sowie Fragen des Rechtsschutzes behandelt. Dabei werden insbesondere das Zusammenwirken des Unionsrechts mit dem innerstaatlichen Recht sowie die Mitwirkung Österreichs als Mitgliedstaat am unionsrechtlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess im Rat der Europäischen Union dargestellt.

Das Skriptum basiert auf dem mit 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon und den letzten Beitrittsverträgen im Rahmen der Erweiterungen 2004 und 2007, dem Beitritt Kroatiens mit 1. Juli 2013 und berücksichtigt den Austritt Großbritanniens mit 31. Jänner 2020. Der Schwerpunkt der Darstellung wird bewusst im Bereich der (ehemaligen) Ersten Säule unter Bezugnahme auf die diesbezüglichen Grundlagen im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und im Vertrag über die Europäische Union (EUV) gesetzt.

Soweit im vorliegenden Skriptum vom „EUV“ die Rede ist, ist grundsätzlich – sofern nichts Anderes ausgeführt ist – der Vertrag über die Europäische Union in der Fassung des Vertrags von Lissabon gemeint.

Die Verfasser wären für Hinweise dankbar, die helfen könnten, die Verständlichkeit und die Schwerpunktsetzung des Skriptums zu verbessern (eckhard.riedl@bmj.gv.at, marcus.klamert@bka.gv.at, elizaveta.samoilova@bka.gv.at).

Dr. Eckhard Riedl

Dr. Marcus Klamert

Dr. Elizaveta Samoilova

INHALTSVERZEICHNIS

| | |
|---|-----------|
| I. Einleitung | 5 |
| II. Die Europäische Union | 7 |
| A. Entstehungsgeschichte und Rechtsgrundlagen | 7 |
| B. Integration und Supranationalität versus intergouvernementale Zusammenarbeit | 9 |
| C. Maastricht – formelle Begründung der Europäischen Union | 10 |
| D. Über Amsterdam nach Nizza | 13 |
| E. Der Weg zum Vertrag von Lissabon | 14 |
| F. Erweiterungen | 17 |
| III Beitritt und Austritt | 19 |
| A. Beitritt zur EU | 19 |
| B. Austritt aus der EU | 21 |
| IV. Organe | 22 |
| A. Allgemeines | 22 |
| B. Die Organe im Einzelnen | 24 |
| C. Das „institutionelle Gleichgewicht“ | 39 |
| V. Rechtsetzung | 41 |
| A. Einleitung | 41 |
| B. Die Verfahren der Gesetzgebung | 41 |
| C. Zum Zusammenwirken der Organe | 47 |
| VI. Mitwirkung Österreichs am EU-Willensbildungsprozess | 49 |
| A. Informationspflichten der Regierung | 49 |
| B. Stellungnahmerechte des Nationalrats, des Bundesrats und der Länder | 49 |
| C. Subsidiaritätskontrolle durch Nationalrat und Bundesrat | 51 |
| D. Europäische Bürgerinitiative | 52 |
| VII. Rechtsquellen | 53 |
| A. Einleitung | 53 |
| B. Primärrecht | 53 |
| C. Internationale Abkommen der EU | 54 |
| D. Sekundärrecht | 56 |
| VIII. Kompetenzverteilung | 63 |
| A. Einleitung | 63 |
| B. Kompetenzkategorien | 63 |
| C. Prinzipien der Kompetenzverteilung | 65 |
| D. Prinzipien der Kompetenzausübung | 65 |
| E. Rechtsgrundlagen | 66 |
| F. Kontrolle | 66 |
| IX. Vollziehung | 68 |
| A. Grundsatz indirekter Vollzug | 68 |
| B. Ausnahme direkter Unionsvollzug | 69 |
| X. Werte, Ziele und allgemeine Rechtsgrundsätze | 70 |
| A. Werte der Union | 70 |
| B. Ziele der Union | 70 |
| XI. Grundprinzipien | 72 |
| A. Einleitung | 72 |
| B. Die autonome Geltung / Autonomie des Unionsrechts | 72 |
| C. Unmittelbare Anwendbarkeit (Wirksamkeit) des Unionsrechts | 73 |
| D. Anwendungsvorrang des Unionsrechts | 75 |
| E. Staatshaftung bei Verletzung von Unionsrecht | 77 |

INHALTSVERZEICHNIS

| | |
|--|-----------|
| F. Diskriminierungsverbot und Unionsbürgerschaft | 79 |
| G. Grundprinzipien des Binnenmarkts | 79 |
| XII. Gerichtssystem und Rechtsschutz | 81 |
| A. Einleitung | 81 |
| B. Der Gerichtshof der Europäischen Union | 82 |
| C. Die Verfahrensarten | 83 |

EINLEITUNG

I. Einleitung

Die Europäische Union (EU) bzw. die Europäische Gemeinschaft (EG) in der Ausprägung der Verträge vor der Fassung des Vertrags von Lissabon nahmen in jeder Darstellung des „Europarechts“ einen wichtigen Platz ein. Dabei muss man jedoch im Auge behalten, dass sich der Begriff „Europarecht“ – und insbesondere der Begriff „Europa“ – nicht mit dem der „Europäischen Union“ decken. Vereinfacht gesagt, haben sich die Grenzen dessen, was wir gewöhnlich als „Europa“ bezeichnen, als „beweglich“ erwiesen. Die Konferenz von Jalta im Gefolge des Zweiten Weltkrieges hat diese Grenzen weit nach Westen verlagert, im Zuge der Entwicklungen in „Osteuropa“ seit 1989 haben sie sich jedoch wieder deutlich nach Osten verschoben. In „Europa“, das vom weltweiten ideologischen Konflikt nach dem Zweiten Weltkrieg besonders betroffen war, haben sich eine Reihe von wirtschaftlichen, politischen und militärischen internationalen Organisationen herausgebildet, deren Funktionsweise und Zusammensetzung vorerst deutlich von diesem ideologischen Konflikt geprägt waren. Die Entwicklungen seit 1989 haben jedoch gerade in diesem Bereich bedeutende Veränderungen gebracht.

Begriffe

Europa

In diesem Sinne ist unter „Europarecht“ das Recht all dieser europäischen Institutionen zu verstehen. Neben der EU sind dies insbesondere der Europarat – als der wichtigste zwischenstaatliche Pfeiler der „westlichen Demokratie“ –, die Europäische Freihandelsassoziation (EFTA) – als wirtschaftliche Integrationsgemeinschaft jener „westeuropäischen“ Staaten, die nicht der EU angehören – und die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Als Folge des Zusammenbruchs der kommunistischen Systeme in „Osteuropa“ wurde auch der Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (COMECON) – als das bis dahin wirtschaftliche Integrationsmodell „Osteuropas“ – aufgelöst. Die wirtschaftlichen Beziehungen der „Reformstaaten“ gegenüber der EU sowie den EFTA-Staaten gestalteten sich damals insofern (noch) bilateral, als sie mit der damaligen EG sowie mit den EFTA-Staaten Assoziations- bzw. Freihandelsabkommen geschlossen haben.

Europarecht

Mit dem Abschluss des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) wurden auch die Grenzen zwischen der EU und der EFTA verwischt. Schließlich hat der Beitritt Österreichs, Schwedens und Finnlands zur EU mit 1. Jänner 1995 die Mitgliedschaft bei der EFTA von ursprünglich sieben Staaten auf die Schweiz, Norwegen, Liechtenstein und Island reduziert. Eine besondere Stellung nimmt dabei die Schweiz ein, die zwar Mitglied der EFTA, nicht jedoch des EWR ist. EWR-Vertragsstaaten sind somit die 27 EU-Mitgliedstaaten sowie Norwegen, Liechtenstein und Island.

EWR

Darüber hinaus verschwand mit der Auflösung des Warschauer Paktes auch das „osteuropäische“ Gegenstück zum Nordatlantik-Vertrag (NATO). Parallel dazu zeigten sich Tendenzen einer Stärkung der – 2010 wieder aufgelösten – Westeuropäischen Union als „Kern“ eines

EINLEITUNG

zukünftigen „europäischen“/ „westeuropäischen“ Verteidigungsbündnisses bzw. als „europäischer Pfeiler“ der NATO.

Der Vertrag von Amsterdam mit der dort vorgesehenen Übernahme der sog. Petersberg-Aufgaben (erweitert durch den Vertrag von Lissabon) im Bereich des Krisenmanagements in die EU bereitete den Weg für die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) im Rahmen der EU. Gleichzeitig verbleiben die militärischen Beistandspflichten der paktgebundenen europäischen Staaten nach wie vor im Rahmen der NATO. Schließlich sind mittlerweile auch die ehemaligen Mitglieder des Warschauer Paktes Tschechien, Polen und Ungarn (jeweils seit März 1999) sowie Bulgarien, Estland, Litauen, Lettland, Rumänien, Slowenien und die Slowakei (jeweils seit März 2004) Mitglieder der NATO („NATO-Osterweiterung“). Mit den Beitritten von Kroatien und Albanien (2009), Montenegro (2017), Nordmazedonien (2020), Finnland (2023) und Schweden (2024) erhöhte sich die Mitgliederzahl mit Stand 2024 auf insgesamt 32 Staaten. Eine Reihe von weiteren Staaten haben derzeit den Status von Beitrittskandidaten.

Verteidigung

Hand in Hand mit der geschilderten Auflösung der „osteuropäischen“ Regionalorganisationen ging einerseits eine schrittweise Eingliederung der „osteuropäischen“ Staaten in die bislang „westeuropäischen“ Regionalorganisationen. Hier sei auf die Aufnahme der „Nachfolgestaaten“ in den Europarat sowie auf den Abschluss der erwähnten Assoziationsabkommen mit der (damaligen) EG („Europaabkommen“) hingewiesen.

Osteuropa

Das integrationspolitisch wichtigste Ereignis der letzten Zeit war – abgesehen vom Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon – in diesem Zusammenhang die Erweiterung der EU um die mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL) sowie um Zypern und Malta mit 1. Mai 2004. Vorerst abgeschlossen wurde dieser Prozess durch den Beitritt Kroatiens mit 1. Juli 2013. Künftige Erweiterungen könnten etwa Länder des westlichen Balkans umfassen.

Diese Entwicklungen haben schließlich der Wirtschaftsorganisation für Europa der Vereinten Nationen (ECE) und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) zunehmend ihren bis dahin besonderen Charakter als einzige blockübergreifende Regionalorganisationen in Europa genommen.

All dies kann aus Platzgründen hier nur angedeutet werden. Im Folgenden wird sich der Blickwinkel ganz auf die EU verengen.

II. Die Europäische Union

A. Entstehungsgeschichte und Rechtsgrundlagen

Die EU stellt ein besonders weitgehendes Projekt der Integration von Staaten dar. Am Beginn der EU stand dabei – nicht zuletzt unter dem Eindruck der verheerenden Folgen des Zweiten Weltkriegs – neben wirtschaftlichen Überlegungen ein durchaus politischer Gedanke, nämlich der, durch eine Beseitigung der Verfügungsgewalt der Staaten – und dabei insbesondere Frankreichs und Deutschlands – über ihre Schlüsselindustrien das Führen von Kriegen unmöglich zu machen (*Jean Monnet, Robert Schumann*). Der westliche Teil Deutschlands sollte eng an die westlichen Staaten Europas gebunden werden und ein kriegerischer Konflikt dauerhaft vermieden werden. An der 1950 einberufenen Regierungskonferenz nahmen von allen westeuropäischen Staaten jedoch nur die späteren sechs Gründungsstaaten der EG (Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande) teil. Die übrigen eingeladenen Staaten lehnten eine Teilnahme an der EG im Hinblick auf einen befürchteten Souveränitätsverlust ab.

politischer Hintergrund

Der erste in Folge der genannten Regierungskonferenz geschlossene Vertrag war der zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS; auch: Montanunion), mit dem der Kohle und Stahlsektor einer supranationalen Verwaltung unterstellt wurde. Dieser Vertrag, der auf Initiative des französischen Außenministers *Robert Schuman* am 18. April 1951 in Paris von den oben genannten sechs Gründungsstaaten unterzeichnet wurde, ist am 23. Juli 1952 in Kraft getreten und 2002 nach fünfzigjähriger Vertragsdauer ausgelaufen (und faktisch in die EG aufgegangen). Das Verdienst dieses Abkommens aus historischer Sicht ist zweifellos in der Wegbereitung für die weiteren Integrationsschritte zu sehen.

„Pariser Vertrag“
EGKS (Montanunion)

Nachfolgende Versuche im Jahr 1953 zur Einrichtung einer politischen (Europäische Politische Gemeinschaft – EPG) und militärischen (Europäische Verteidigungsgemeinschaft – EVG) Integration scheiterten letztlich an der Ablehnung in der Assemblée Nationale in Frankreich. In der Folge konzentrierten sich die Integrationsbemühungen wieder auf jenen Bereich, in dem ein breites Interesse und faktische Bereitschaft zur Zusammenarbeit bestand: die Wirtschaft. Diese Phase war von zwei Schlagwörtern geprägt: Funktionalismus sollte die Integration dort vorantreiben, wo sie möglich und durchsetzbar war. Ein Spill-Over-Effekt soll mit steigender wirtschaftlicher Integration dafür sorgen, dass die Bereitschaft und das Interesse an einer Vergemeinschaftung auch auf andere Bereiche übertragen werden.

gescheiterte politische
und militärische
Zusammenarbeit

Basierend auf Vorarbeiten des späteren belgischen Außenministers *Paul-Henri Spaak* (Spaak-Bericht zur Vorbereitung eines gemeinsamen europäischen Marktes) wurden am 25. März 1957 in Rom zwei weitere

Funktionalismus und
Spill-Over-Effekt

DIE EUROPÄISCHE UNION

Verträge mit dem Ziel der Errichtung eines europäischen Binnenmarktes unterzeichnet: der Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG-Vertrag) und der Vertrag über die Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM-Vertrag). Beide genannten Verträge sind am 1. Jänner 1958 in Kraft getreten. Ersterer wurde von Deutschland im Hinblick auf die eigene expandierende Industrie mit Nachdruck betrieben und hatte mit einer zwölfjährigen Übergangszeit die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes mit binnenmarktähnlichen Verhältnissen zum Ziel. Unter dem Eindruck der Suez-Krise setzte Frankreich verstärkt auf eine geringere Abhängigkeit vom Erdöl bei der Energieversorgung und forcierte die friedliche Nutzung der Atomenergie und somit den zweitgenannten Vertrag.

„Römer Verträge“
EWG und EURATOM

Die genannten Verträge haben demnach ursprünglich drei rechtlich voneinander verschiedene internationale Organisationen geschaffen: die EGKS, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) sowie die Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM). Die vertraglichen Rechtsgrundlagen (die „Verfassung“) für die Zusammenarbeit bilden somit völkerrechtliche Verträge zwischen den sechs Gründungsstaaten sowie die diese später ergänzenden und abändernden Staatsverträge (einschließlich der Beitrittsabkommen mit den später hinzugekommenen Mitgliedstaaten).

Rechtsgrundlagen

Als besonders wichtige, die Gründungsverträge abändernde oder ergänzende Staatsverträge sind etwa die die Organstruktur der drei Organisationen zusammenführenden sog. „Fusionsverträge“ aus 1957 und 1965 (siehe unten) sowie in weiterer Folge die sog. Einheitliche Europäische Akte (EEA) aus 1986 zu nennen, mit der der Grundstein für die spätere EU gelegt wurde. Schließlich zählen dazu neben den diversen Beitrittsverträgen auch der Vertrag über die Europäische Union (Vertrag von Maastricht), der am 1. November 1993 in Kraft getreten ist, der Vertrag von Amsterdam, der am 1. Mai 1999 in Kraft getreten ist und der am 1. Februar 2003 in Kraft getretene Vertrag von Nizza. Mit seinem Inkrafttreten am 1. Dezember 2009 bildet der Vertrag von Lissabon den vorläufigen Endpunkt dieser Entwicklung (im Detail dazu unten).

Der dargestellte Integrationsprozess wurde jedoch des Öfteren auch von Rückschlägen begleitet. Beispielhaft genannt seien hier die politischen Zerwürfnisse 1961 nach der Ablehnung des Beitrittsgesuchs von Großbritannien durch Frankreich unter Präsident *Charles de Gaulle*. Großbritannien konnte schließlich erst mit 1. Jänner 1973 – nach geänderter politischer Führung in Frankreich (Präsident *Georges Pompidou*) – beitreten.

gescheiterte
Erweiterung

Auch der Streit über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik und die Einführung von Mehrheitsentscheidungen zwischen den übrigen Mitgliedstaaten und Frankreich führte Mitte 1965 zu einer schweren politischen Krise. Die monatelang andauernde Blockade der Sitzungen des Ministerrates durch Frankreich wurde schließlich durch den „Luxemburger Kompromiss“ vom 29. Jänner 1966 beendet. Im

„Politik des leeren
Stuhles“ und
„Luxemburger
Kompromiss“

DIE EUROPÄISCHE UNION

Rahmen dieses rein politischen Agreements vereinbarten die Mitgliedstaaten, sich bei Fragen, die sehr wichtige Interessen eines Mitgliedes berühren, stets um eine einvernehmliche Lösung im Rat zu bemühen.

B. Integration und Supranationalität versus intergouvernementale Zusammenarbeit

Vor der Darstellung der weiteren Entwicklung der EU bietet es sich an, zunächst einen vertiefenden Blick auf die verschiedenen möglichen Formen der Zusammenarbeit zwischen Staaten zu werfen.

Unter dem Begriff der „Integration“ wird der fortschreitende wirtschaftliche, aber auch politische Zusammenschluss von Staaten verstanden. Dies entspricht einer allgemeinen Entwicklungstendenz in den zwischenstaatlichen Beziehungen. Die völlig neuen Probleme, die die moderne technische Zivilisation mit sich bringt, bewirken eine zunehmende gegenseitige Abhängigkeit der Staaten und zwingen sie, diese Probleme gemeinsam zu lösen. In der Völkerrechtswissenschaft wird in diesem Zusammenhang von einer Entwicklung vom Völkerrecht der Koexistenz (das das „Nebeneinanderleben“ der Staaten regelt) über das Völkerrecht der Kooperation (das zwischen Staaten auftauchende Probleme insbesondere durch zweiseitige Verträge zu lösen versucht) hin zu einem Völkerrecht der Integration gesprochen.

Integration

Koexistenz und Kooperation

Die EU ist jedoch nicht nur – wie dies vor allem im wirtschaftlichen und technischen Bereich häufig vorkommt – eine vertragliche Gemeinschaft mehrerer Staaten zur gemeinsamen Erreichung eines inhaltlich begrenzten Zieles, das von einzelnen Staaten alleine nicht oder zumindest nicht so gut erreicht werden könnte (z.B. die Beförderung von Briefen über Staatsgrenzen hinweg: zu diesem Zweck wurde der Weltpostverein gegründet).

Die Mitgliedstaaten der EU haben darüber hinaus eigene Organe geschaffen, die ihnen gegenüber relativ unabhängig sind und die aufgrund der Verträge befugt sind, – v.a. für den engeren Integrationsbereich im Rahmen der früheren EWG, EURATOM und EGKS und im Rahmen des nunmehrigen AEUV – relativ autonom Recht mit zum Teil unmittelbarer Wirkung für die Mitgliedstaaten und deren Bürger zu setzen, dem Vorrang vor nationalem Recht zukommt.

eigene Organe

autonomes
Rechtsetzungs-
verfahren

Durchgriffswirkung und
unmittelbare
Anwendbarkeit

Im Rahmen von Mehrheitsentscheidungen gelten Beschlüsse auch für jene Mitgliedstaaten, die am Abstimmungsprozess entweder nicht teilgenommen oder dagegen gestimmt haben.

Bindungswirkung

Schließlich werden diese von den Unionsorganen geschaffenen Rechtsakte durch eine von den Mitgliedstaaten unabhängige gerichtliche Instanz auf ihre Übereinstimmung mit den Verträgen überprüft und wird von diesem Gericht sogar das Handeln der Mitgliedstaaten auf seine Übereinstimmung mit dem Unionsrecht überprüft.

gerichtliche Kontrolle

Man kann daher zusammenfassend festhalten, dass die Mitgliedstaaten der EU die Entscheidung getroffen haben, wesentliche Teile ihrer Souveränität gemeinsam auszuüben. Der Boden des klassischen Völkerrechts in Form der intergouvernementalen Zusammenarbeit wurde damit auf der Unionsebene weitgehend verlassen.

DIE EUROPÄISCHE UNION

Die EU wird deshalb nicht nur als internationale, sondern als supranationale Organisation bezeichnet.

supranationale
Organisation

Die Grundprinzipien der intergouvernementalen Zusammenarbeit, die im Lichte der obigen Ausführungen zwischen den Stufen der Koordination und Kooperation anzusiedeln ist, bilden der Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten und der Grundsatz der Einstimmigkeit unter den Staaten. Während der erstgenannte Grundsatz jedem Staat unabhängig von Größe oder politischem Gewicht in der Abstimmung eine (gleichwertige) Stimme zumisst, gewährleistet der zweite Grundsatz, dass kein Staat gegen seinen Willen durch Überstimmen zu rechtlichen Handlungen verpflichtet werden kann. Diese Prinzipien wurden damit zumindest im Bereich der (früheren) Ersten Säule der EU aufgegeben.

intergouvernementale
Zusammenarbeit

Wie in der weiteren Darstellung der Entwicklung der EU zu zeigen sein wird, verkörpert die EU weitgehend das supranationale Prinzip, wenn gleich sich – bis herauf in den geltend rechtlichen Bereich – auch Ansätze intergouvernementaler Zusammenarbeit finden.

C. Maastricht – formelle Begründung der Europäischen Union

Bereits einleitend wurde darauf hingewiesen, dass der Gründung der ursprünglichen Europäischen Gemeinschaften keineswegs nur wirtschaftliche, sondern insbesondere auch politische Überlegungen zugrunde lagen. Die Integration der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten sollte bloß den ersten Schritt auf dem Weg zu einer auch zunehmend politischen Integration darstellen. Das Ziel der Umwandlung der Gesamtheit der Beziehungen der Mitgliedstaaten in eine „Europäischen Union“ hat erstmals in Art. 1 der mit 1. Juli 1987 in Kraft getretenen EEA eine vertragliche Grundlage erfahren.

EPZ

In weiterer Folge wurden im Dezember 1990 im Rahmen einer Tagung des Europäischen Rates zwei Vertragskonferenzen der Mitgliedstaaten eröffnet, die parallel die vertraglichen Grundlagen zur Schaffung einer politischen sowie einer Wirtschafts- und Währungsunion erarbeiten sollten. Diese Verhandlungen mündeten in den Europäischen Rat von Maastricht am 10./11. Dezember 1991, der die Ergebnisse dieser Verhandlungen genehmigte. Die beiden Vertragstexte wurden sodann in ein einziges Dokument zusammengefasst, das sämtliche Änderungen und Ergänzungen der drei Gründungsverträge als auch eigenständige, die Gründungsverträge ergänzende Regelungen umfasste. Dieses Dokument wurde als Vertrag über die Europäische Union am 7. Februar 1992 in Maastricht (Vertrag von Maastricht) unterzeichnet und ist wegen eines zunächst negativen Votums im Zuge der Ratifikation in Dänemark erst verspätet am 1. November 1993 in Kraft getreten.

Zwei
EEA

Vertragskonferenzen

Vertrag über die
Europäische Union /
Vertrag von Maastricht

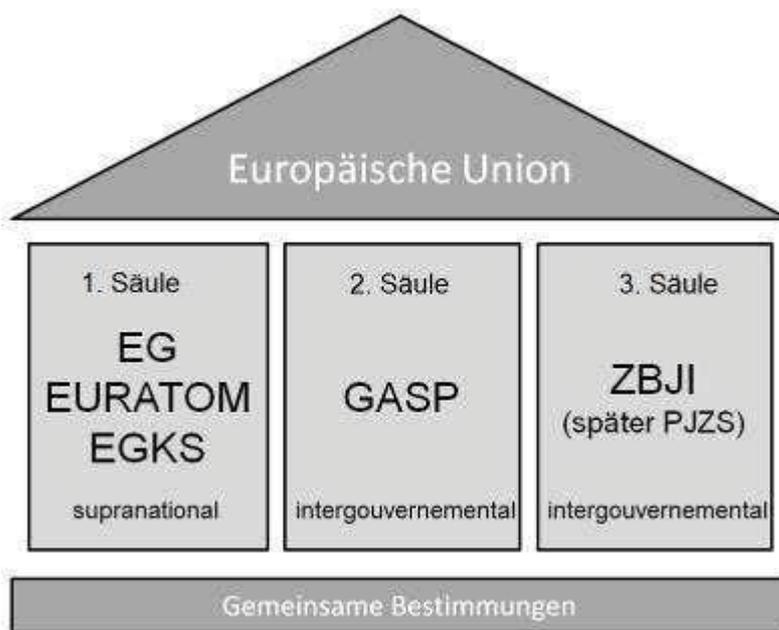
DIE EUROPÄISCHE UNION

Mit dem Vertrag von Maastricht wurde somit die EU geschaffen, die (zum damaligen Zeitpunkt) selbst jedoch noch keine Rechtspersönlichkeit genoss, sondern weiterhin aus den drei internationalen Organisationen EG (bislang EWG), EGKS und EURATOM bestand und durch die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP; sog. Zweite Säule) und die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (ZBJI; sog. Dritte Säule) als neue Bereiche der (intergouvernementalen) Zusammenarbeit ergänzt wurde. Daneben bildete der EU-Vertrag (EUV) das Dach über den drei genannten Säulen. Der Titel I (gemeinsame Bestimmungen) sowie der Titel VIII (Schlussbestimmungen) des EU-Vertrags enthielten die für das gesamte Vertragswerk bedeutsamen Rahmenbestimmungen. Diese Struktur wurde im Allgemeinen als „Tempel“ anschaulich gemacht.

GASP und ZBJI

Struktur des EU-Vertrages

Tempelmodell



Der Vollständigkeit halber soll nicht unerwähnt bleiben, dass – wie oben schon angedeutet – mit dem Vertrag von Maastricht neben der Einrichtung des „Tempelmodells“ die frühere EWG in „Europäische Gemeinschaft“ (EG) umbenannt wurde. Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, dass die im früheren EWG-Vertrag enthaltenen Integrationsbereiche nicht primär wirtschaftlichen Charakters (z.B. der Umweltschutz) an Bedeutung gewonnen haben.

EWG wird zu EG

Im Detail kann Folgendes ausgeführt werden:

Gemäß Art. 1 EUV (Maastricht) gründeten die Vertragsparteien untereinander eine Europäische Union. Abs. 2 dieser Bestimmung („Dieser Vertrag stellt eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas dar ...“) machte klar, dass der Vertrag über die Europäische Union keineswegs die Endstufe, sondern bloß einen weiteren Schritt zur politischen Integration der EU darstellen sollte.

Gründung der EU

DIE EUOPÄISCHE UNION

Art. 2 EUV (Maastricht) enthielt eine Aufzählung der Ziele der EU. Art. 6 EUV (Maastricht) wiederum bestimmte, dass die EU auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit beruht und dass diese Grundsätze allen Mitgliedstaaten gemeinsam sind. Darüber hinaus hatte sie die Grundrechte, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Unionsrechts ergeben, zu achten.

Ziele der EU

Die Bestimmungen über die GASP waren nicht vollständig in die Gründungsverträge integriert, also „vergemeinschaftet“. Die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in diesem Bereich erfolgte vielmehr auf intergouvernementaler Basis. Die Bestimmungen über die GASP wurden durch die Verträge von Amsterdam und Nizza inhaltlich weiterentwickelt, sie haben jedoch an der institutionellen Struktur nichts Grundsätzliches verändert.

GASP

Die ZBJI war ebenfalls intergouvernemental ausgelegt. Der Vertrag von Amsterdam hat in weiterer Folge eine teilweise Verlagerung von Angelegenheiten aus dem intergouvernementalen Bereich der Dritten Säule in den supranationalen Bereich der Ersten Säule gebracht (siehe unten).

ZBJI

Die Verbindung zwischen diesen drei Bereichen war sowohl eine institutionelle als auch eine materielle: Die EU verfügte über einen einheitlichen institutionellen Rahmen; d.h., dass das Tätigwerden der Mitgliedstaaten sowohl im vergemeinschafteten als auch im intergouvernementalen Bereich im Rahmen der Organe der EU (insbesondere Rat, Kommission) erfolgte. Diese institutionelle Einheitlichkeit sollte die Kohärenz und die Kontinuität der Maßnahmen zur Erreichung der Ziele der EU sicherstellen.

einheitlicher
institutioneller Rahmen

Wesentlich war auch die Einführung des Subsidiaritätsprinzips. Danach wird die EG in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können. Auch dürfen die Maßnahmen nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrages erforderliche Maß hinausgehen. Damit soll eine bessere Aufgabenverteilung zwischen den Ebenen der Regionen, der Mitgliedstaaten und der EU erreicht werden. Durch die nachfolgenden Verträge von Amsterdam, Nizza und Lissabon hat dieses Prinzip stets an Bedeutung gewonnen.

Subsidiaritätsprinzip

Als besonderer Ausdruck der angestrebten politischen Union wurde durch den Vertrag von Maastricht die Unionsbürgerschaft eingeführt. Danach ist Unionsbürger, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt. Der EuGH hat in der Folge die Unionsbürgerschaft in Verbindung mit dem allgemeinen Diskriminierungsverbot in seiner

Unionsbürgerschaft

DIE EUOPÄISCHE UNION

Rechtsprechung zu einer nahezu generellen Gleichbehandlungspflicht aller Unionsbürger erhoben.

D. Über Amsterdam nach Nizza

Der Vertrag von Amsterdam, der am 2. Oktober 1997 unterzeichnet wurde und mit 1. Mai 1999 in Kraft getreten ist, enthält die ersten Novellierungen des Vertrags über die Europäische Union. Der Vertrag von Amsterdam verfügte zudem eine Neunummerierung der Artikelbezeichnungen des EUV und des EGV.

Vertrag von Amsterdam

Mit dem Vertrag von Amsterdam wurden Teilbereiche der Dritten Säule in der Konzeption durch den Vertrag von Maastricht (ZBJI) in den EGV und somit in die Erste Säule transferiert und die in der Dritten Säule verbleibenden Bereiche der Zusammenarbeit unter dem Titel „Bestimmungen über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“ (PJZS) zusammengefasst und inhaltlich erweitert. Schließlich enthält der Vertrag von Amsterdam auch inhaltliche und organisatorische Weiterentwicklungen der GASP.

PJZS

Weitere Veränderungen betrafen etwa die Übertragung des Bereichs Asyl und Einwanderung in den EGV, die Einbeziehung des Abkommens von Schengen in das Vertragsgefüge und die Einführung der Möglichkeit der verstärkten Zusammenarbeit zwischen einzelnen Mitgliedstaaten.

Keine Einigung konnte auf der Regierungskonferenz von Amsterdam hinsichtlich des eigentlichen Kernziels, der institutionellen Vorbereitung der EU auf die bevorstehende Erweiterung um die mittel- und osteuropäischen sowie einzelner weiterer Staaten erreicht werden. So blieben die Fragen der Größe und Zusammensetzung der Europäischen Kommission, der Stimmgewichtung im Rat und der Ausdehnung der Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit ungelöst (sog. „left overs“ von Amsterdam). Aus diesem Grund hat bereits das dem Vertrag von Amsterdam beigefügte Protokoll Nr. 11 die Einrichtung einer weiteren Regierungskonferenz zur Lösung der verbliebenen Fragen vorgesehen.

Vorbereitung auf Erweiterung

Left-overs

Unabhängig vom Vertrag von Amsterdam sei darauf hingewiesen, dass am 1. Jänner 1999 die endgültige Phase der Wirtschafts- und Währungsunion in Kraft trat und die Wechselkurse der beteiligten Währungen zum Euro unveränderlich festgelegt wurden. Griechenland übernahm die Einheitswährung ein Jahr später, Dänemark, Großbritannien und Schweden verschoben die Einführung.

Einführung des Euro

Die Regierungskonferenz gemäß dem Protokoll Nr. 11 zum Vertrag von Amsterdam wurde bereits im Jahr 2000 einberufen und führte im Ergebnis zum Vertrag von Nizza, der am 26. Februar 2001 unterzeichnet wurde. Mit dem Vertrag von Nizza, der aufgrund eines zunächst negativen Referendums in Irland und der Notwendigkeit eines zweiten – dann positiven – Referendums erst verspätet mit 1. Februar 2003 in Kraft treten konnte, wurden die im Hinblick auf die Erweiterung noch ausstehenden institutionellen Änderungen vollzogen, um das Funktionieren einer EU mit 25 und mehr Mitgliedern zu garantieren.

Vertrag von Nizza

Voraussetzungen für Erweiterung

DIE EUROPÄISCHE UNION

Im Zentrum der beim Europäischen Rat von Nizza geführten Diskussion standen insbesondere Fragen der Machtaufteilung in einer erweiterten EU. Selten zuvor waren im Rahmen einer Regierungskonferenz die Meinungsdivergenzen zwischen den großen und kleinen Mitgliedstaaten so groß; was sich insbesondere bei der Diskussion der Frage der Kommissionszusammensetzung und der Diskussion der Frage der Stimmgewichtung im Rat zeigte. Auf das Ergebnis dieser Verhandlungen wird insbesondere im Kapitel über die Institutionen noch näher einzugehen sein.

Kommissions-
zusammensetzung
und Stimmgewichtung
im Rat

Neben Änderungen im institutionellen Bereich brachte der Vertrag von Nizza auch eine Überarbeitung von zwei weiteren, für die Erweiterung bedeutenden Schlüsselbereichen: So kam es zum einen zu einer deutlichen Ausweitung des Anwendungsbereichs der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit im Rat und zu einer Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens. Zum anderen wurde die verstärkte Zusammenarbeit flexibler gestaltet (flexiblere Bedingungen, Abschaffung des Vetorechts und Ausweitung des Anwendungsbereichs), womit Gruppen von Mitgliedstaaten in einzelnen Bereichen (im Rahmen der Verträge) leichter eine engere Kooperation ermöglicht werden sollte.

Ausweitung der
Entscheidungen mit
qualifizierter Mehrheit

flexiblere
Ausgestaltung der
verstärkten
Zusammenarbeit

Nicht zuletzt aufgrund einer österreichischen Initiative wurde Art. 7 EUV (Nizza) betreffend das Verfahren bei der Verletzung von Menschenrechten und demokratischen Grundsätzen durch einen Mitgliedstaat einer Neuregelung zugeführt.

Im Zuge des Jahres 2000 wurde von einem Konvent bestehend aus Vertretern der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments (EP) und der nationalen Parlamente eine Charta der Grundrechte für die Europäische Union erarbeitet und in feierlich Nizza proklamiert. Die Grundrechtecharta enthält einen Katalog der wesentlichen Grund- und Freiheitsrechte orientiert am Vorbild der Europäischen Menschenrechtskonvention. Im Unterschied zur dieser war die Grundrechtecharta zum damaligen Zeitpunkt allerdings nicht rechtsverbindlich, sondern hatte lediglich den Status einer rechtlich unverbindlichen politischen Erklärung.

Grundrechtecharta

E. Der Weg zum Vertrag von Lissabon

Am 4. Oktober wurde in Rom die Regierungskonferenz 2003 eröffnet. Sie sollte – auf der Grundlage des vom „Europäischen Konvent“ vorgelegten Entwurfs eines Vertrags über eine Verfassung für Europa (ABl. 2003 C 169, 1) – der EU eine Verfassung auf der Grundlage der Gleichheit ihrer Mitgliedstaaten, Völker und Bürger geben. Die Tagung auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs am 12./13. Dezember 2003 in Brüssel sollte eine politische Einigung über das Gesamtpaket des Verfassungsentwurfs bringen. Sie scheiterte allerdings an inhaltlichen Differenzen in der Frage der zukünftigen Stimmgewichtung der einzelnen Mitgliedstaaten bei der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rat (Deutschland und Frankreich beharrten auf der doppelten Mehrheit; Spanien und Polen waren nicht bereit, von der in Nizza vereinbarten Stimmgewichtung abzugehen). Die Verhandlungen

Regierungskonferenz
Rom 2003

Verfassungsentwurf

DIE EUROPÄISCHE UNION

wurden daraufhin unterbrochen und unter irischer Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2004 fortgesetzt.

Nicht zuletzt aufgrund geänderter politischer Verhältnisse in Spanien und großem Verhandlungsgeschick der irischen Präsidentschaft konnten sich die Staats- und Regierungschefs auf der Regierungskonferenz am 17./18. Juni 2004 auf eine alle Delegationen zufriedenstellende Paketlösung zum Verfassungsvertrag einigen (u.a. Abgehen von der in Nizza festgelegten Stimmgewichtung im Rat zugunsten einer qualifizierten Mehrheit als eine doppelte Mehrheit von bestimmten Prozentsätzen von Unionsbevölkerung und Mitgliedstaaten). Der Verfassungsvertrag wurde am 29. Oktober 2004 in Rom unterzeichnet und in der Folge den nationalen Ratifikationsverfahren zugeführt. Nach den negativen Volksabstimmungen in Frankreich Ende Mai 2005 und in den Niederlanden Anfang Juni 2005 wurde der Ratifikationsprozess in einigen Mitgliedstaaten ausgesetzt und der Europäische Rat vom 16./17. Juni 2005 verordnete eine zweijährige Reflexionsperiode. Österreich hat den Verfassungsvertrag im Mai 2005 parlamentarisch ratifiziert (neben bis zu diesem Zeitpunkt 17 weiteren Mitgliedstaaten).

Vertrag
über eine Verfassung
für Europa

Am Europäischen Rat vom 21./22. Juni 2007 einigten sich die Mitgliedstaaten unter deutscher Präsidentschaft auf ein detailliertes Mandat für eine Regierungskonferenz zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und zur Änderung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. Nach Eröffnung der Regierungskonferenz am 23. Juli 2007 und der politischen Einigung der Staats- und Regierungschefs am 18./19. Oktober 2007 in Lissabon wurde der „Vertrag von Lissabon“ am 13. Dezember 2007 von den Staats- und Regierungschefs sowie den Außenministern der Mitgliedstaaten der EU unterzeichnet. Als Datum für das Inkrafttreten wurde in der ursprünglichen Fassung des Vertrags der 1. Jänner 2009 genannt.

Vertrag
von Lissabon
Reformvertrag

Auch der Vertrag von Lissabon musste von allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden. In Österreich erfolgt die Ratifizierung wieder im Wege der parlamentarischen Genehmigung im April 2008. Es wurde in Österreich keine Volksabstimmung über den Vertrag von Lissabon abgehalten, da er – nach absolut überwiegender Auffassung – wie auch der Verfassungsvertrag keine über die Gründungsverträge wesentlich hinausgehenden Regelungen enthält.

Ratifizierungsprozess

Lediglich in Irland wurde der Vertrag von Lissabon nach den innerstaatlichen verfassungsrechtlichen Bestimmungen im Juni 2008 einer Volksabstimmung unterzogen. Im Oktober 2009 hat Irland – nach der zunächst gescheiterten Volksabstimmung im Juni 2008 – zum zweiten Mal über den Vertrag von Lissabon abgestimmt und ihn als letzter Mitgliedstaat angenommen. Der Vertrag von Lissabon ist (daher verspätet) mit 1. Dezember 2009 in Kraft getreten.

Der Vertrag von Lissabon basiert in wesentlichen Bereichen auf den bereits ausgehandelten und von 18 Mitgliedstaaten ratifizierten, aber in den Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden abgelehnten Verfassungsvertrag. Während der Verfassungsvertrag jedoch

DIE EUOPÄISCHE UNION

an Stelle der bisherigen Gründungsverträge eine einzige Rechtsgrundlage der EU bilden hätte sollen, verfolgte der Vertrag von Lissabon diese ambitionierte Zielsetzung nicht mehr.

Eine Vielzahl der im Verfassungsvertrag enthaltenen Änderungen konnten jedoch im Vertrag von Lissabon erhalten bleiben (etwa die Rechtsverbindlichkeit der Grundrechtecharta, eine klarere Kompetenzaufteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten, die Schaffung einer einheitlichen Rechtspersönlichkeit der EU, eine verbesserte Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips durch die nationalen Parlamente). Fallen gelassen wurde im Vertrag von Lissabon im Vergleich zum Verfassungsvertrag die Bezeichnung „Verfassungsvertrag“, die Bestimmungen über die Symbole der EU wurden ebenso gestrichen wie die ausdrückliche Verankerung des Vorrangs des Unionsrechts vor dem nationalen Recht. Ebenso wenig sollte es einen „Europäischen Außenminister“, ein „Europäisches Gesetz“ oder ein „Europäisches Rahmengesetz“ geben.

Vergleich zum
Verfassungsvertrag

Die EU erhält mit dem Vertrag von Lissabon eine eigene Rechtspersönlichkeit, womit sie künftig selbst als Völkerrechtssubjekt auftreten kann. Die Möglichkeit eines (einseitigen) Austritts für die Mitgliedstaaten aus der EU wird ausdrücklich verankert.

wesentliche
Neuerungen

Die Werte, auf die sich die EU gründet, werden ausdrücklich für die beiden Grundlagenverträge einheitlich im EUV in der Fassung des Vertrags von Lissabon verankert. Dazu zählen die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte.

Die mit dem Vertrag von Maastricht eingeführte Säulenstruktur („Tempelmodell“) wird durch den Vertrag von Lissabon wieder abgeschafft und die verschiedenen Gemeinschaftspolitiken sowie die polizeiliche Kooperation und justizielle Zusammenarbeit werden in einem einheitlichen rechtlichen Gefüge zusammengeführt. Für die GASP bleiben aber Sondervorschriften bestehen. Die EURATOM bleibt neben der EU als eigenständige supranationale Organisation bestehen.

Die aufgelöste EG wird durch eine einheitliche und rechtsfähige EU ersetzt. Der frühere EG-Vertrag wird in „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ (AEUV) umbenannt und der Vertrag über die Europäische Union (EUV) weitgehend neu konzipiert. Die bislang unverbindliche Grundrechtecharta wird durch Aufnahme eines Verweises in den EUV für verbindlich erklärt (nicht jedoch wie noch im Verfassungsvertrag vorgesehen direkt in den Text inkorporiert). Weiters wird die Möglichkeit des Beitritts der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention geschaffen.

DIE EUOPÄISCHE UNION

F. Erweiterungen

Neben den sechs Gründungsstaaten (Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande) hat sich die EG durch die Beitritte von Dänemark, Großbritannien, Irland (1. Jänner 1973), Griechenland (1. Jänner 1981; erste Süderweiterung) und von Portugal und Spanien (1. Jänner 1986; zweite Süderweiterung) zunächst auf 12 Mitgliedstaaten erhöht. Durch den Beitritt von Österreich, Schweden und Finnland mit 1. Jänner 1995 stieg die Zahl der Mitgliedstaaten auf 15.

Beitritt Österreichs

Eines der integrationspolitisch wichtigsten Ereignisse der letzten Zeit war die Erweiterung der EU um die mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL) sowie um Zypern und Malta. Von den ursprünglich insgesamt 13 Bewerber-Staaten sind zehn – die Tschechische Republik, die Slowakei, Ungarn, Slowenien, Polen, Estland, Lettland, Litauen, Zypern und Malta – am 1. Mai 2004 der EU beigetreten. Diese Erweiterungsrunde war in ihrem Umfang und in ihrer Vielfalt die größte, die bislang stattgefunden hat.

MOEL und weitere Länder

Durch den Beitritt von Rumänien und Bulgarien mit 1. Jänner 2007 ist die Zahl der Mitgliedstaaten auf 27 und mit dem Beitritt Kroatiens mit 1. Juli 2013 zwischenzeitig auf 28 gestiegen (zum Austritt Großbritanniens („Brexit“) mit 31. Jänner 2020 siehe unten).

Die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei (seit 2005, derzeit jedoch faktisch ausgesetzt), Montenegro (seit 2012) und Serbien (seit 2013) laufen bereits seit geraumer Zeit. Im Juli 2022 wurden die Beitrittsverhandlungen mit Nordmazedonien und Albanien eröffnet. Am 25. Juni 2024 haben die Beitrittsverhandlungen mit der Ukraine und Moldau begonnen.

Beitrittskandidaten und Anwärter

Island hat seinen 2009 in Folge der Finanzkrise gestellten Antrag auf Beitritt zur EU im März 2015 formell wieder zurückgezogen, die Beitrittsverhandlungen wurden eingestellt. Die Schweiz hat ihr 1992 gestelltes und zwischenzeitlich ausgesetztes Beitrittsgesuch im Juni 2016 formell zurückgezogen.

Im Dezember 2022 wurde Bosnien und Herzegowina der Kandidatenstatus verliehen.

Die EU befasst sich auch über die Kandidatenländer hinaus bereits mit den potentiellen nächsten Erweiterungen, die weitere Länder des westlichen Balkans (Kosovo) oder Georgien betreffen werden. Sie ist der Auffassung, dass auch diese Staaten beitreten sollten, sobald sie hierfür bereit sind. Auch die Beziehungen zum Nordteil Zyperns sind immer wieder in Diskussion.

Beim Referendum über den Austritt oder den Verbleib Großbritanniens in der EU am 23. Juni 2016 stimmten überraschend insgesamt 51,9 Prozent der Briten für einen Ausstieg aus der EU („Brexit“). In Schottland, Nordirland und London gab es im Detail eine (zT sogar deutliche) Mehrheit für den Verbleib in der EU. Bis zum formellen Abschluss des Austrittsprozesses gemäß Art. 50 EUV (siehe unten), der zunächst durch eine formelle Mitteilung der britischen Regierung an

„Brexit“

DIE EUROPÄISCHE UNION

den Europäischen Rat in Gang gesetzt werden muss, blieb Großbritannien weiterhin Mitglied der EU. Nach jahrelangen zähen Verhandlungen und mehreren Verschiebungen des Austrittsdatums ist Großbritannien mit 31. Jänner 2020 aus der EU ausgetreten. Damit reduzierte sich die Zahl der EU-Mitgliedstaaten wieder auf 27.

III Beitritt und Austritt

A. Beitritt zur EU

Das ursprünglich in den Gründungsverträgen der EWG, der EGKS sowie der EURATOM getrennt geregelte Verfahren der Aufnahme von neuen Mitgliedstaaten ist seit dem Vertrag von Maastricht in dessen Art. 49 EUV einheitlich geregelt worden. Der – davor zumindest theoretisch denkbare – Beitritt zu nur einer dieser drei internationalen Organisationen war ab diesem Zeitpunkt jedenfalls nicht mehr möglich. Ein Staat kann der EU, die auf dem EUV und dem AEUV fußt, nur insgesamt beitreten. Mit dem Vertrag von Lissabon wird klargestellt: Gemäß Art. 49 EUV iVm Art. 106a Abs. 1 EAGV ist ein Beitritt zur EU nur unter einem mit einem Beitritt zur EURATOM möglich.

Beitritt zur EU

Gemäß Art. 49 EUV kann jeder europäische Staat, der die in Art. 2 EUV genannten Werte (dazu unten X.A.) achtet, beantragen, Mitglied der EU zu werden. Die Qualifikation als europäischer Staat schließt – zumindest nach Ansicht der Kommission – geographische, historische und kulturelle Elemente mit ein, die alle zur europäischen Identität beitragen. Seit dem Vertrag von Lissabon finden auch die vom Europäischen Rat auf der Regierungskonferenz von Kopenhagen am 21./22. Juni 1993 beschlossenen sog. „Kopenhagener Kriterien“ (Verfassungsstaatlichkeit, Binnenmarktfähigkeit, Integrationswilligkeit und Erweiterungsfähigkeit der EU) in Art. 49 EUV ausdrücklich Erwähnung. Einen Rechtsanspruch auf Erwerb der Mitgliedschaft begründet Art. 49 EUV nicht.

Beitrittsvoraussetzungen

Art. 49 EUV legt das Verfahren fest und sieht eine Beteiligung des Rates und des EP sowie der Mitgliedstaaten vor. In der Praxis der bisherigen Beitrittsrunden ist das Beitrittsverfahren jedoch komplexer und auch der Europäische Rat spielt eine wichtige Rolle.

Prozedere im Überblick

1. Die drei Phasen des Beitrittsverfahrens

a. Einleitungsphase

Die sog. Einleitungsphase beginnt mit dem Antrag des beitriftswilligen Staates, der an den Rat zu richten ist. Der Beitrittsantrag wird vom Rat an die Kommission weitergeleitet, die die politischen, wirtschaftlichen, rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen eines Beitritts prüft und darüber eine vorläufige Stellungnahme abgibt.

Beitrittsantrag

vorläufige
Stellungnahme der
Kommission

Auf der Grundlage dieser Stellungnahme wird mittels Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (de facto einstimmig) dem beitriftswilligen Staat der sog. Kandidatenstatus verliehen. Dies bedeutet noch nicht automatisch, dass auch die Beitrittsverhandlungen beginnen.

Kandidatenstatus

b. Verhandlungsphase

BEITRITT UND AUSTRITT

Auch die Entscheidung über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen wird in der Praxis (de facto einstimmig) durch den Europäischen Rat getroffen. Inhalt der Beitrittsverhandlungen ist es formal, die „Aufnahmebedingungen und die erforderlich werdenden Anpassungen“ der Verträge festzulegen, die Inhalt des zwischen den Mitgliedstaaten und dem antragsstellenden Staat abzuschließenden Beitrittsvertrages werden sollen (siehe Art. 49 Abs. 2 EUV).

Aufnahme der
Beitrittsverhandlungen

Als „Aufnahmebedingungen“ werden dabei zeitlich begrenzte Übergangsregeln, d.h. Abweichungen von den Gründungsverträgen bezeichnet, die den beitretenden Staaten die Integration in die Unionsrechtsordnung erleichtern sollen. Diese Übergangsbestimmungen waren bei den bisherigen Beitrittsrunden grundsätzlich mit höchstens fünf Jahren befristet.

Aufnahme-
bedingungen

Bei den „erforderlich werdenden Anpassungen“ handelt es sich hingegen um nicht bloß vorübergehende Änderungen der Verträge, wie vor allem die Anpassung der Vorschriften über die Organe der EU (z.B. Sitzverteilung im EP) oder auch erforderliche Änderungen des Sekundärrechts (z.B. Ergänzung von Richtlinien oder Verordnungen, die eine Aufzählung von Einrichtungen der Mitgliedstaaten enthalten).

erforderliche
Anpassungen des
Unionsrechts

Wesentlicher für den beitriftswilligen Staat ist, dass dieser am Ende der Verhandlungen den gesamten Rechtsbestand der EU („acquis communautaire“ bzw. „acquis unionaire“) bestehend aus dem gesamten Primär- und Sekundärrecht der EU einschließlich der ungeschriebenen Grundsätze des Unionsrechts (Vorrang, unmittelbare Wirkung, gemeinsame Auslegungsregeln etc.) sowie der Rechtsprechung des Gerichtshofs in seine Rechtsordnung übernommen haben muss. Dieser Rechtsbestand ist in mehr als 30 Kapitel unterteilt und wird auf Basis einer Vorprüfung („Screening“) „abgearbeitet“. Der Rat entscheidet einstimmig auf Empfehlung der Kommission, ob Verhandlungskapitel eröffnet oder vorläufig geschlossen werden.

Übernahme des
Acquis

c. Abschlussphase

Art. 49 EUV sieht vor, dass die Kommission eine endgültige Stellungnahme („avis“) an den Rat abgibt, auf deren Grundlage der Rat einstimmig beschließen kann, „dem Aufnahmeantrag stattzugeben“. Das EP muss mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder seine Zustimmung geben.

endgültige
Stellungnahme der
Kommission
einstimmiger
Ratsbeschluss

Darauf folgend kann das Beitrittsabkommen zwischen den Mitgliedstaaten der EU und dem beitretenden Staat unterzeichnet werden. Dieses bedarf nach Art. 49 EUV der Ratifizierung durch alle Vertragsstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften.

Ratifizierung

Sowohl der Beitrittsbeschluss des Rates als auch der Beitrittsvertrag werden zu Bestandteilen des EU-Primärrechts. Darüber hinaus wird ein Staat durch seinen Beitritt auch Mitglied multilateraler Staatsverträge, denen die EU angehört, oder er hat diesen beizutreten.

Primärrechtatifizierung

BEITRITT UND AUSTRITT

B. Austritt aus der EU

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde mit der Austrittsklausel des Art. 50 EUV eine formelle Möglichkeit des Austritts aus der EU geschaffen. Demnach kann jeder Mitgliedstaat im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften beschließen, aus der EU auszutreten. Der Austrittsprozess beginnt mit einer entsprechenden Mitteilung des austrittswilligen Staates an den Europäischen Rat, welche theoretisch auch einseitig wieder zurückgenommen werden kann (Rs. C-621/18, *Wightman*). Der Rat beschließt über den Austritt mit qualifizierter Mehrheit nach Zustimmung des EP. Der austretende Mitgliedstaat darf auf Unionsseite weder an den diesbezüglichen Beratungen teilnehmen, noch kommt ihm bei der Abstimmung im Rat ein Stimmrecht zu.

Mitteilung an den Europäischen Rat und Beschluss über den Austritt

Gemäß Art. 50 Abs. 3 EUV finden die Verträge auf den austretenden Staat ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Abkommens über den Austritt, längstens jedoch zwei Jahre nach der Mitteilung der Austrittsabsicht keine Anwendung mehr. Vorgesehen ist, dass während dieser zwei Jahre ein Abkommen zwischen der EU und dem austretenden Mitgliedstaat über die Einzelheiten des Austritts ausgehandelt wird. Sollte kein Abkommen zustande kommen, wird der Austritt spätestens zwei Jahre nach der Mitteilung der Austrittsabsicht dennoch wirksam. Die Zweijahresfrist ist allerdings einvernehmlich verlängerbar. Ein nach dieser Bestimmung erfolgter Austritt hindert einen erneuten Beitritt des Staates nicht, es muss dabei aber das formelle Beitrittsverfahren zur Gänze eingehalten werden.

Abkommen

Praktische Bedeutung haben die wenig ausdifferenzierten Bestimmungen des Art. 50 EUV durch den Austritt Großbritanniens aus der EU erhalten („Brexit“). Es wurde eine eigene Ratsarbeitsgruppe eingerichtet, welche sich mit der Vielzahl an komplexen, bereichsübergreifenden, mit dem Austritt Großbritanniens verbundenen Rechtsfragen beschäftigt hat. Es wurde auch drei Jahre nach Mitteilung der Austrittsabsicht nach harten Verhandlungen ein Austrittsabkommen abgeschlossen. Nach diesem blieb Unionsrecht auch nach dem Austrittszeitpunkt (31. Jänner 2020) noch bis 31. Dezember 2020 in Großbritannien anwendbar. In Österreich wurden einige das Austrittsabkommen begleitende Regelungen erlassen. Für den schließlich nicht eingetretenen Fall, dass Großbritannien ohne Abkommen aus der EU austritt („No-Deal-Brexit“) war bereits das Brexit-Begleitgesetz, BGBl. I Nr. 25/2019, als Sammelgesetz erlassen worden, wurde dann jedoch nicht in Kraft gesetzt.

Brexit

Vorkehrungen in Österreich

IV. Organe

A. Allgemeines

Wie auch andere internationale Organisationen braucht die EU zu ihrem Handeln, d.h., um mit anderen Staaten, internationalen Organisationen oder einfach mit Menschen in Beziehung treten zu können, Organe. Die bereits genannten Gründungsverträge der drei Europäischen Gemeinschaften setzen diese Organe ein, legen das Verfahren ihrer Bestellung sowie ihrer Zusammensetzung fest und regeln ihre Zuständigkeiten sowie das Verfahren, nach dem sie diese wahrzunehmen haben.

Durch zwei Verträge aus 1957 und 1965 (die sog. „Fusionsverträge“) wurden die bis dahin selbstständigen Organe der drei internationalen Organisationen EGKS, EWG und EURATOM zu einheitlichen Organen verschmolzen. Die wesentlichen Bestimmungen der beiden Fusionsverträge wurden schließlich in den Vertrag von Amsterdam übernommen. Die institutionelle Verschränkung wurde durch die Errichtung der EU noch verstärkt. Rechtlich gesehen sind die – nach dem Auslaufen des EGKS-Vertrags im Jahr 2002 – verbliebenen zwei internationalen Organisationen aber auch heute voneinander unabhängig, handeln jedoch durch dieselben Organe.

Fusionsverträge

institutionelle
Verschränkung

Die Organe der EU sind gemäß Art. 13 Abs. 1 EUV das Europäische Parlament (EP, Art. 14 EUV), der Europäische Rat (Art. 15 EUV), der Rat (Art. 16 EUV), die Europäische Kommission (Art. 17 EUV), der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH, Art. 19 EUV), die Europäische Zentralbank (EZB) und der Europäische Rechnungshof.

Organe gemäß
EU-Vertrag

| Hauptorgane | Grundlage | Sitz |
|------------------------|------------------|-------------------|
| EP | Art. 14 EUV | Straßburg/Brüssel |
| Europäischer Rat | Art. 15 EUV | Brüssel |
| Rat | Art. 16 EUV | Brüssel/Luxemburg |
| Europäische Kommission | Art. 17 EUV | Brüssel/Luxemburg |
| EuGH | Art. 19 EUV | Luxemburg |
| EZB | Art. 282 ff AEUV | Frankfurt |
| Rechnungshof | Art. 285 ff AEUV | Luxemburg |

Der Rat und die Europäische Kommission werden gemäß Art. 13 Abs. 4 EUV vom Wirtschafts- und Sozialausschuss und vom Ausschuss der Regionen mit beratender Aufgabe unterstützt. Agenturen (siehe IX.B.) sind sonstige Einrichtungen der EU.

„Nebenorgane“

ORGANE

Durch den Beschluss der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen beim Europäischen Rat in Edinburgh am 12. Dezember 1992 wurde der Sitz der Unionsorgane erstmals endgültig festgelegt und im Rahmen des Vertrages von Amsterdam durch das „Protokoll über die Festlegung der Sitze der Organe und bestimmter Einrichtungen und Dienststellen der Europäischen Gemeinschaften sowie des Sitzes von Europol“ auch primärrechtlich verankert. Nach dem Vertrag von Lissabon wird der Sitz der Organe gemäß Art. 341 AEUV im Wege eines uneigentlichen Ratsbeschlusses im Einvernehmen zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten bestimmt. In diesem Zusammenhang ist auf das Protokoll Nr. 6 zum Vertrag von Lissabon über die Festlegung der Sitze der Organe und bestimmter Einrichtungen, sonstiger Stellen und Dienststellen der Europäischen Union zu verweisen.

Sitz der Organe

Der Rat hat seinen Sitz in Brüssel, wobei die Ratstagungen im April, Juni und Oktober in Luxemburg stattfinden. Die Europäische Kommission hat ihren Sitz – abgesehen von einzelnen Dienststellen in Luxemburg – ebenfalls in Brüssel. Das EP hat seinen Sitz in Straßburg, wo die zwölf monatlich stattfindenden Plenartagungen einschließlich der Haushaltstagungen stattfinden. Die zusätzlichen Plenartagungen sowie die Ausschusssitzungen finden in Brüssel statt. Der EuGH hat seinen Sitz ebenso wie der Rechnungshof in Luxemburg. Sitz der EZB ist Frankfurt, Sitz der Europäischen Investitionsbank ist Luxemburg. Als Sitz des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen wurde Brüssel festgelegt.

Das Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung, wonach die EU gemäß Art. 5 Abs. 2 EUV nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig wird, die ihr von den Mitgliedstaaten übertragen wurden, findet auf der institutionellen Ebene seine Ausprägung im Prinzip der beschränkten Organkompetenz. Die Organe dürfen demnach nur nach Maßgabe der ihnen im Vertrag zugewiesenen Befugnisse tätig werden (Art. 13 Abs. 2 EUV; siehe auch VIII.C. unten).

Prinzip der begrenzten
Organkompetenz

Um die Funktionsfähigkeit der EU sicherzustellen haben die Organe ihre Funktionen in einer Weise auszuüben, die den übrigen Organen die optimale Ausübung ihrer Tätigkeiten ermöglicht. Demgemäß sind die Organe gemäß Art. 13 Abs. 2 letzter Satz EUV zur loyalen Zusammenarbeit verpflichtet. Die Verpflichtung wird durch die Möglichkeit des Abschlusses von interinstitutionellen Vereinbarungen gemäß Art. 295 AEUV konkretisiert.

Gebot der loyalen
Zusammenarbeit

Wenngleich nicht ausdrücklich normativ geregelt, liegt der gesamten Organstruktur der EU der Grundgedanke des institutionellen Gleichgewichts zu Grunde (siehe im Detail unten).

institutionelles
Gleichgewicht

ORGANE

B. Die Organe im Einzelnen

1. Der Rat

Der Rat ist das zentrale Lenkungs- und Entscheidungsorgan der EU. Zu den Hauptaufgaben des Rates zählt die Abstimmung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten. Er ist weiters gemeinsam mit dem EP das Gesetzgebungsorgan der EU und übt Haushaltsbefugnisse aus. Er besteht gemäß Art. 16 Abs. 2 EUV aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaats auf Ministerebene, der befugt ist, für die Regierung des Mitgliedstaats verbindlich zu handeln.

zentrale Aufgaben

Zusammensetzung

Die Vertretung eines Regierungsmitglieds durch einen Beamten ist möglich; dieser ist dann im Rat jedoch nicht stimmberechtigt. Gemäß Art. 239 AEUV ist auch die Übertragung des Stimmrechts auf ein Ratsmitglied eines anderen Mitgliedstaats möglich.

Vertretungsregelungen

Abhängig von der jeweiligen verfassungsrechtlichen Lage ist es auch möglich, dass von Mitgliedstaaten nicht nur Regierungsmitglieder der Zentral-, sondern auch von Regionalregierungen als Vertreter in den Rat entsendet werden. Gemäß Art. 23d Abs. 3 B-VG kann die Bundesregierung bei einem Vorhaben, das auch Angelegenheiten betrifft, in denen die Gesetzgebung Landessache ist, die Befugnis, an Ratstagungen teilzunehmen und in diesem Zusammenhang Verhandlungen zu führen und abzustimmen, an ein von den Ländern nominiertes Mitglied einer Landesregierung übertragen. Die Wahrnehmung dieser Befugnis durch einen Ländervertreter erfolgt unter Beteiligung des zuständigen Bundesministers und in Abstimmung mit diesem.

Der Rat setzt sich nach dem Austritt Großbritanniens derzeit aus 27 Mitgliedern zusammen.

Der Vorsitz im Rat wird gemäß Art. 16 Abs. 9 EUV in Verbindung mit Art. 236 lit. b AEUV vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit festgelegt. Demnach wird gemäß dem Ratsbeschluss 2009/908/EU zur Festlegung der Reihenfolge für die Wahrnehmung des Vorsitzes im Rat vom 1. Dezember 2009 (davor: Ratsbeschlüsse 2007/5/EG vom 1. Jänner 2007 und 95/2/EG vom 1. Jänner 1995) die Ratspräsidentschaft von den Mitgliedstaaten nacheinander für je sechs Monate in der dort vorgesehenen Abfolge wahrgenommen. Dem Beschluss muss das Prinzip der gleichberechtigten Vorsitzrotation unter den Mitgliedsstaaten unter Berücksichtigung der Vielfalt und der geographischen Ausgewogenheit innerhalb der EU zugrunde liegen.

Ratsvorsitz

gleichberechtigte
Vorsitzrotation

Das Prinzip der gleichberechtigten Vorsitzrotation zwischen den Mitgliedsstaaten ist auch nach dem Vertrag von Lissabon erhalten geblieben (siehe jedoch unten zur Durchbrechung beim Rat „Auswärtige Angelegenheiten“).

Vorgesehen ist nunmehr nach dem Vertrag von Lissabon eine Teampräsidentschaft für 18 Monate bestehend aus drei Mitgliedstaaten, wobei jeweils ein Mitgliedstaat sechs Monate lang den Vorsitz in allen Ratsformationen innehat, dabei aber im Rahmen eines gemeinsamen Programms Aufgaben an die beiden anderen Mitglieder der Teampräsidentschaft delegieren kann.

Teampräsidentschaft

ORGANE

Der Ratsvorsitz leitet die Ratstätigkeit und übernimmt die Vertretung des Rates nach außen. Gleichzeitig kommt dem Vorsitzland die Leitung sämtlicher Ratsarbeitsgruppen zu. Österreich hatte diesen Vorsitz erstmals in der zweiten Hälfte des Jahres 1998, dann in der ersten Jahreshälfte 2006. Die dritte Ratspräsidentschaft wäre dann in der ersten Jahreshälfte 2019 (Teampräsidentschaft Österreich, Rumänien, Finnland) vorgesehen gewesen. Infolge des „Brexit-Votums“ hat Großbritannien auf seine Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2017 verzichtet, es wurde daraufhin das Vorrücken der nachfolgenden Präsidentschaften um jeweils ein halbes Jahr beschlossen. Österreich kam daher bereits in der zweiten Jahreshälfte 2018 im Rahmen der Teampräsidentschaft mit Estland und Bulgarien die Vorsitzfunktion zu.

In der Praxis werden je nach zu behandelnden bzw. zu entscheidenden Sachbereichen die zuständigen Fachminister entsandt. Das bedeutet, dass der Rat je nach zu behandelndem Sachbereich gemäß Art. 16 Abs. 6 EUV in unterschiedlicher Zusammensetzung („Formation“) tagt. Dem Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ stehen dabei Fachräte in verschiedenen Bereichen (z.B. Auswärtige Angelegenheiten, Wirtschaft und Finanzen („ECOFIN“), Justiz und Inneres, Wettbewerbsfähigkeit, Umwelt) gegenüber.

Fachministerräte

| Ratsformationen |
|---|
| Allgemeine Angelegenheiten |
| Auswärtige Angelegenheiten |
| Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) |
| Justiz und Inneres |
| Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz |
| Wettbewerbsfähigkeit (Binnenmarkt, Industrie, Forschung und Raumfahrt) |
| Verkehr, Telekommunikation und Energie |
| Umwelt |
| Landwirtschaft und Fischerei |
| Bildung, Jugend, Kultur und Sport |

Mit dem Vertrag von Lissabon wurden erstmals zwei Ratsformationen im Vertragstext und somit primärrechtlich ausdrücklich genannt, nämlich der Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ und der Rat „Auswärtige Angelegenheiten“. Die übrigen Ratsformationen werden gemäß Art. 236 lit. a AEUV vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit beschlossen.

primärrechtliche Verankerung

Dem Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ kommt eine generelle Koordinationsfunktion zu: Er ist – ohne jegliche hierarchische Überordnung über die anderen Ratsformationen – für die Kohärenz der Arbeiten in den verschiedenen Ratsarbeitsgruppen verantwortlich. Weiters obliegt ihm gemeinsam mit dem Präsidenten des Europäischen Rates und der Kommission die Vorbereitung der Tagungen des Europäischen Rates.

Rat „Allgemeine Angelegenheiten“

ORGANE

Der Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ gestaltet die Außenpolitik der EU auf der Basis der Leitlinien des Europäischen Rates und sorgt für die Kohärenz des auswärtigen Handelns der EU. Seit dem Vertrag von Lissabon wird der Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ – in Durchbrechung des Grundsatzes der Vorsitzrotation – immer vom Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik geleitet.

Rat „Auswärtige Angelegenheiten“

Der Rat tagt im Sinne verstärkter Transparenz seit dem Vertrag von Lissabon gemäß Art. 16 Abs. 8 EUV öffentlich, wenn er über Entwürfe zu Gesetzgebungsakten berät oder abstimmt. In allen anderen Fällen sind die Sitzungen nicht öffentlich, woraus in der Praxis eine Zweiteilung der Tagesordnung der Ratstagungen in einen öffentlichen und einen nichtöffentlichen Teil (gesetzgeberische und nicht gesetzgeberische Agenden) resultiert.

Transparenz

Die Beschlussfassung im Rat erfolgt grundsätzlich mündlich, aber auch eine Abstimmung im Umlaufverfahren oder „*ad referendum*“ ist möglich. Der Rat entscheidet entweder mit einfacher Mehrheit, mit qualifizierter Mehrheit oder mit Einstimmigkeit. Für welche Entscheidung welche Beschlussfassungsform zu wählen ist, ergibt sich aus dem AEUV gemäß dem Prinzip der Einzelermächtigung.

Beschlussfassung

Gemäß Art. 238 Abs. 1 AEUV kann der Rat mit der einfachen (absoluten) Mehrheit seiner Mitglieder (Stimmhaltung bzw. Nichtteilnahme wirken als Gegenstimme) entscheiden. Eine einfache Mehrheit wäre daher derzeit bei (mindestens) 14 von 27 Stimmen gegeben. Diese Abstimmungsmodalität ist nur mehr in wenigen, überwiegend organisatorischen Angelegenheiten vorgesehen z.B. Organisation des Generalsekretariats, Verfahrensfragen gemäß Art. 240 AEUV). Vor dem Vertrag von Lissabon war die Beschlussfassung mit einfacher Mehrheit als grundsätzliche Beschlussfassungsmodalität vorgesehen.

einfache Mehrheit

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde – wie auch schon im Verfassungsvertrag vorgesehen – die qualifizierte Mehrheit als grundsätzliche Beschlussfassungsmodalität etabliert (Art. 16 Abs. 3 EUV).

qualifizierte Mehrheit

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde das System der doppelten Mehrheit vorgesehen (in Anwendung ab dem 1. November 2014). Demnach liegt eine qualifizierte Mehrheit dann vor, wenn 55% der Mitgliedstaaten, die mindestens 15 Mitgliedstaaten umfassen und mindestens 65% der Unionsbevölkerung repräsentieren, ihre Zustimmung zu einem Beschluss geben. Eine Sperrminorität muss zumindest vier Mitgliedstaaten umfassen, womit drei große Mitgliedstaaten allein auch dann einen Beschluss nicht blockieren können, wenn sie 35% der Unionsbevölkerung repräsentieren.

Verfassungsvertrag
System der doppelten
Mehrheit nach dem
Vertrag von Lissabon

Erfolgt ein Beschluss nicht auf Grundlage eines Vorschlags der Kommission, ist für das Zustandekommen der qualifizierten Mehrheit ein erhöhtes Staatenquorum von 72% bei gleichbleibendem Bevölkerungsquorum von 65% erforderlich.

ORGANE

Erfordern die Unionsverträge in besonders sensiblen Angelegenheiten für das Zustandekommen eines Ratsbeschlusses Einstimmigkeit (z.B. Beitritt neuer Mitgliedstaaten gemäß Art. 49 AEUV), so spielt die Stimmengewichtung keine Rolle. Die einstimmige Beschlussfassung erfordert, dass alle Ratsmitglieder anwesend oder durch andere Ratsmitglieder vertreten sind. Die Stimmenthaltung von anwesenden oder vertretenen Mitgliedern steht dem Zustandekommen von einstimmigen Beschlüssen nicht entgegen (Art. 238 Abs. 4 AEUV).

Einstimmigkeit

In der Praxis wird die Arbeit des Rates vom sog. Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV, COREPER, „*Comité des représentants permanents*“) vorbereitet. Dieser tagt in zwei Formationen (COREPER I und II) und setzt sich aus den Ständigen Vertretern der Mitgliedsstaaten bei der EU in Brüssel (d.s. die Botschafter) bzw. deren Stellvertretern zusammen. COREPER II, der auf Botschafterebene tagt, betreut etwa den Rat Allgemeine Angelegenheiten sowie die Fachräte ECOFIN oder Justiz und Inneres. Der auf Botschafterstellvertreterebene tagende COREPER I betreut etwa die Räte Umwelt, Verkehr, Telekommunikation und Energie und Wettbewerbsfähigkeit oder den Rat für Landwirtschaft und Fischerei.

COREPER

Obwohl der COREPER keine Befugnis hat, formelles Unionsrecht zu schaffen, kommt ihm in der Abschlussphase des Rechtsetzungsverfahrens eine wichtige Koordinations- und Verhandlungsfunktion zu. In vielen Fällen werden Rechtsakte im COREPER so weit akkordiert, dass sie in der darauffolgenden Sitzung des Rates als sog. „A-Punkte“ ohne weitere Diskussion beschlossen werden können. Über sog. „B-Punkte“ auf der Tagesordnung des Rates konnte im COREPER keine Einigung erzielt werden; sie sind daher einer weitergehenden Diskussion auf Ratsebene vorbehalten.

A- und B-Punkte

Der Rat verfügt mit dem Generalsekretariat über einen administrativen Hilfsapparat, an dessen Spitze der Generalsekretär des Rates steht. Teil des Generalsekretariats ist auch der Juristische Dienst des Rates (JDR).

Die Arbeiten des COREPER werden von sog. Ratsarbeitsgruppen vorbereitet, d.s. ständige oder im Einzelfall eingerichtete Arbeitsgruppen, die von Beamten der Mitgliedstaaten beschickt werden, um – unter Teilnahme der Kommission – einen konkreten Rechtsetzungsvorschlag der Kommission zu beraten.

Ratsarbeitsgruppen

Die von Vertretern Österreichs in den Ratsgremien (Ratsarbeitsgruppen, AStV (COREPER), Rat) vertretenen Positionen bedürfen zumeist einer vorherigen innerstaatlichen Koordinierung im Rahmen des Weisungsprozesses. Die Zuständigkeit für Abstimmungen im AStV und Rat richtet sich grundsätzlich nach den Regelungen des Bundesministeriengesetzes (BMG).

ORGANE

2. Der Europäische Rat

Vom eben beschriebenen Unionsorgan Rat ist der sog. Europäische Rat als höchstes Lenkungsorgan der EU zu unterscheiden (Art. 15 EUV). Der Europäische Rat wurde 1975 ursprünglich ohne Rechtsgrundlage eingerichtet. Die seit 1975 stattfindenden Tagungen der Staats- und Regierungschefs wurden seit der EEA 1986 formell als „Europäischer Rat“ bezeichnet, er besaß aber keine Organqualität. Erst durch den Vertrag von Lissabon wurde er gemäß Art. 13 Abs. 1 EUV zu einem formal eigenständigen Organ der EU. Die Tagungen des Europäischen Rates finden gemäß Art. 15 Abs. 3 EUV mindestens zwei Mal pro Halbjahr statt und werden von seinem Präsidenten einberufen.

höchstes
Lenkungsorgan der EU

Der Europäische Rat gibt der EU die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen für diese Entwicklung fest. Im Wege des vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens kommt ihm im Zusammenwirken mit dem EP und den Mitgliedstaaten auch die Rolle des vertragsändernden Gesetzgebers zu.

zentrale Aufgabe

Er besteht seit dem Vertrag von Lissabon gemäß Art. 15 Abs. 2 und 3 EUV aus einem ständigen Präsidenten, den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten und dem Präsidenten der Europäischen Kommission. Weiters nimmt der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik an den Tagungen des Europäischen Rates teil, ohne selbst Mitglied zu sein. Die Mitglieder des Europäischen Rates können sich je nach Tagesordnung von jeweils einem Minister unterstützen lassen, ebenso kann auch der Kommissionspräsident ein Kommissionsmitglied zur Unterstützung beiziehen. Der Präsident des Europäischen Rates und der Kommissionspräsident nehmen an den Abstimmungen im Europäischen Rat nicht teil (Art. 235 Abs. 1 AEUV).

Zusammensetzung

Dem Europäischen Rat steht ein gemäß Art. 15 Abs. 5 EUV vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit für zweieinhalb Jahre gewählter Präsident vor, der gleichzeitig kein einzelstaatliches Amt innehaben darf. Der Vorsitz im Europäischen Rat wird damit grundlegend anders als die Vorsitzführung im Rat (Rotation alle sechs Monate) geregelt. Bezweckt werden damit die Ermöglichung einer längerfristigen Planung sowie mehr Kontinuität in der Außenvertretung der EU. Zum ersten ständigen Präsidenten wurde vom 1. Dezember 2009 bis zum 30. November 2014 der Belgier *Herman Van Rompuy* gewählt. Vom 1. Dezember 2014 bis 30. November 2019 hatte der ehemalige polnische Ministerpräsident *Donald Tusk* dieses Amt inne. Vom 1. Dezember 2019 bis 30. November 2024 war der ehemalige belgische Premierminister *Charles Michel* Präsident des Europäischen Rates.

ständiger Präsident

2009 hat sich der Rat erstmals eine förmliche Geschäftsordnung gegeben. Seither ist vorgesehen, dass der Europäische Rat mindestens viermal pro Jahr in Brüssel zusammentritt („EU-Gipfel“). Nach jeder Tagung legt er dem EP einen Bericht vor. Zusätzlich können auch außerordentliche Sitzungen einberufen werden (etwa zur Beratung der

„EU-Gipfel“

ORGANE

Wirtschaft- und Finanzkrise oder der Asylproblematik; „Sondergipfel“).

Der Europäische Rat entscheidet idR nach dem Konsensprinzip (Art. 15 Abs. 4 EUV), was bedeutet, dass ein Beschluss zustande kommt, wenn keine Gegenstimme vorliegt. Formelle Abstimmungen finden idR nicht statt.

Konsensprinzip

Mit dem Vertrag von Lissabon hat der Europäische Rat auch die Möglichkeit der Erlassung von bindenden Rechtsakten in besonderen Fällen erhalten. Dies sind jedoch keine Akte der Gesetzgebung (Art. 151 EUV), unterliegen aber der Kontrolle des EuGH. Abgesehen davon werden von ihm keine formellen Beschlüsse rechtsetzenden Charakters gefasst.

Seine grundlegenden politischen Überlegungen für die Entwicklung der EU formuliert der Europäische Rat häufig in allgemeinen politischen Zielvorstellungen, den sog. Schlussfolgerungen des Rates. Schlussfolgerungen werden auf jeder Tagung des Europäischen Rates angenommen und dienen dazu, konkrete Fragen zu behandeln, die für die EU von Belang sind, und darzulegen, welche Maßnahmen eingeleitet oder welche Ziele erreicht werden sollen. Mitunter können Schlussfolgerungen auch eine Frist für eine Einigung über eine bestimmte Frage oder für die Vorlage eines Gesetzgebungsvorschlags setzen. Vor der Tagung des Europäischen Rates erstellt der Präsident des Europäischen Rates einen Entwurf von Leitlinien für die Schlussfolgerungen. Dieser Entwurf wird zunächst vom Rat (Allgemeine Angelegenheiten) erörtert und anschließend auf der Tagung des Europäischen Rates von den Mitgliedstaaten einvernehmlich angenommen.

Schlussfolgerungen
des Rates



Brüssel, den 18. März 2016
(OR. en)

EUCO 12/1/16
REV 1

CO EUR 3
CONCL 2

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

| | |
|------------|---|
| Absender: | Generalsekretariat des Rates |
| Empfänger: | Delegationen |
| Betr.: | Tagung des Europäischen Rates (17. und 18. März 2016) – Schlussfolgerungen |

Die Delegationen erhalten anbei die vom Europäischen Rat auf der obengenannten Tagung angenommenen Schlussfolgerungen.

ORGANE

Schlussfolgerungen – 17. und 18. März 2016

III. KLIMA UND ENERGIE

16. Der Europäische Rat begrüßt die Vorlage des Pakets zur Energieversorgungssicherheit und der Mitteilung "Nach Paris" durch die Kommission. Er legt den Gesetzgebern nahe, die Arbeit an den Vorschlägen zur Stärkung der Energieversorgungssicherheit der EU auf der Grundlage früherer Schlussfolgerungen des Europäischen Rates und der von ihm gebilligten einschlägigen Strategien vorrangig weiterzuverfolgen. Er weist ferner auf die Bedeutung eines voll funktionsfähigen und vernetzten Energiemarkts hin. Auf der Grundlage der Mitteilung zum Klimaschutz unterstreicht er die Zusage der EU, die EU-internen Treibhausgasemissionen zu reduzieren, den Anteil an erneuerbaren Energien zu erhöhen und die Energieeffizienz zu verbessern, wie es der Europäische Rat im Oktober 2014 beschlossen hat. Die Anpassung der Rechtsvorschriften zur Umsetzung dieses Rahmens bleibt eine vorrangige Aufgabe. Der Europäische Rat ersucht die Kommission, zu diesem Zweck zügig alle noch ausstehenden diesbezüglichen Vorschläge zu unterbreiten, damit der Rechtsetzungsprozess rasch in Gang kommt. Der Europäische Rat sieht der Unterzeichnung des Übereinkommens von Paris am 22. April in New York erwartungsvoll entgegen und betont, dass die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten in der Lage sein müssen, das Übereinkommen von Paris so bald wie möglich und so rechtzeitig zu ratifizieren, dass sie ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens Vertragsparteien sind.

3. Die Europäische Kommission

Der Europäischen Kommission kommen wichtige Aufgaben in der Außenvertretung der EU sowie als Initiativ- und Überwachungsorgan („Hüterin der Verträge“) zu. Sie schlägt die meisten Ratsbeschlüsse vor, d.h. der Rat kann, wo im Vertrag ein Handeln auf Vorschlag der Kommission vorgesehen ist, ohne solche vorbereitende Akte der Kommission Beschlüsse überhaupt nicht fassen (Initiativmonopol der Kommission). Weiters erlässt die Kommission Durchführungsvorschriften zu Ratsbeschlüssen und delegierte Rechtsakte (siehe unten).

zentrale Aufgaben

Initiativmonopol

Im Zusammenhang mit dem Initiativmonopol der Kommission ist darauf hinzuweisen, dass dieses durch den Vertrag von Lissabon durch ein paralleles Initiativrecht eines Viertels der Mitgliedstaaten im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen ergänzt wurde. Im Bereich der GASP und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) haben die Mitgliedstaaten oder der Hohe Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik mit Unterstützung der Kommission ein Initiativrecht (Art. 30 EUV).

Ebenfalls durch den Vertrag von Lissabon wurde gemäß Art. 11 Abs. 4 EUV die Möglichkeit einer Bürgerinitiative eingeführt: Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, deren Zahl zumindest eine Million beträgt und die Staatsangehörige einer erheblichen Zahl von Mitgliedstaaten umfassen, können eine Initiative ergreifen und die Kommission auffordern, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger eines Rechtsaktes der EU bedarf. Auch der Rat und das EP können die Kommission auffordern, zu bestimmten Bereichen Vorschläge für Gesetzgebungsakte der EU vorzulegen.

Bürgerinitiative

Rat und EP

ORGANE

Gemäß Art. 17 Abs. 3 EUV werden die Mitglieder der Europäischen Kommission aufgrund ihrer allgemeinen Befähigung ausgewählt und müssen volle Gewähr für ihre Unabhängigkeit bieten. Die Kommission bestand bis zur Erweiterung der EU mit 1. Mai 2004 aus 20 Mitgliedern. Ab dem 1. Mai 2004 kamen – für die verbleibende kurze Amtszeit der damaligen Kommission bis 31. Oktober 2004 – zehn neue Kommissare aus den neuen Mitgliedsländern dazu. Der Kommission musste mindestens ein Staatsangehöriger jedes Mitgliedstaates angehören, jedoch durften nicht mehr als zwei Mitglieder der Kommission dieselbe Staatsangehörigkeit besitzen. Das heißt, dass in der Zeit der 20-köpfigen Kommission die fünf großen Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und Spanien) je zwei, die übrigen je ein Mitglied der Kommission nominieren durften.

Zusammensetzung

Der Vertrag von Nizza sah in seinem Protokoll über die Erweiterung der EU vor, dass der Kommission ab 1. Jänner 2005 nur mehr ein Staatsangehöriger jedes Mitgliedstaats angehört. Der Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Bestimmung wurde durch den Beitrittsvertrag 2004 auf 1. November 2004 vorverlegt, sodass das Regime von Nizza bereits für die gesamte Amtszeit der Kommission vom 1. November 2004 bis 31. Oktober 2009 zum Tragen gekommen ist. Ab der ersten Kommission, die ernannt wird, sobald die EU 27 oder mehr Mitgliedstaaten umfasst, sah der Vertrag von Nizza vor, dass die Zahl der Kommissare unter der Zahl der Mitgliedstaaten liegen muss. Diese Grenze wurde mit der Erweiterung um Rumänien und Bulgarien mit 1. Jänner 2007 (27 Mitgliedstaaten) erreicht.

Vertrag von Nizza

Der Vertrag von Lissabon enthielt für die Zusammensetzung der Kommission für die Amtszeit von 2009 bis 2014 den Grundsatz „Ein Mitgliedstaat – ein Kommissar“. Danach (ab dem 1. Oktober 2014) sollte die Zahl der Mitglieder der Europäischen Kommission auf zwei Drittel der Anzahl der Mitgliedstaaten verkleinert werden, sofern der Europäische Rat nicht einstimmig eine Änderung dieser Regelung beschließt. Die Auswahl der Mitglieder der Kommission hätte im Fall der Reduktion gemäß Art. 17 Abs. 5 EUV auf der Basis eines Systems der strikt gleichberechtigten Rotation zu erfolgen, deren Einzelheiten vom Europäischen Rat einstimmig festzulegen sind (Prinzip der vollkommenen Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten, Berücksichtigung des demographischen und geographischen Spektrums der Gesamtheit der Mitgliedstaaten; vgl. Art. 244 AEUV). Die Zusammensetzung der jeweiligen nachfolgenden Kommissionen folgte – nachdem ein entsprechender einstimmiger Beschluss des Europäischen Rates gefällt wurde – jedoch weiter dem Prinzip „Ein Mitgliedstaat – ein Kommissar“.

Vertrag von
Lissabon/Vertrag von
Lissabon

aktuelle
Zusammensetzung der
Kommission

Die Ernennung des Präsidenten und der Mitglieder der Kommission ist in Art. 17 Abs. 7 EUV geregelt:

Bestellungsmodus

Der Europäische Rat schlägt dem EP nach entsprechender Konsultation mit qualifizierter Mehrheit die Persönlichkeit vor, die zum Präsidenten der Kommission gewählt werden soll. Das EP wählt diesen Kandidaten mit der Mehrheit seiner Mitglieder. Erhält dieser Kandidat keine

ORGANE

Mehrheit, schlägt der Europäische Rat nach demselben Prozedere binnen eines Monats einen neuen Kandidaten vor, für dessen Wahl das EP dasselbe Verfahren anwendet. Danach benennt der Rat nach den Vorschlägen der Mitgliedstaaten im Einvernehmen mit dem vom EP gewählten Präsidenten die übrigen Persönlichkeiten, die Mitglieder der Kommission werden sollen. Im nächsten Schritt stellen sich der Kommissionspräsident und die vorgeschlagenen Kandidaten einem Zustimmungsvotum des EP. Nach einem solchen positiven Zustimmungsvotum zum Kollegium ernennt der Europäische Rat den Präsidenten, den Hohen Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik und die übrigen Mitglieder der Kommission mit qualifizierter Mehrheit.

Die wesentlichste Änderung beim Bestellungsmodus durch den Vertrag von Lissabon besteht somit darin, dass der Kommissionspräsident nunmehr vom EP gewählt und nicht mehr wie zuvor vom Rat in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs mit qualifizierter Mehrheit ernannt wird.

Die Amtszeit beträgt fünf Jahre, eine Wiederernennung ist möglich.

Amtszeit

Einzelne Mitglieder der Kommission können auf Antrag des Rates (einfache Mehrheit) oder der Kommission vom EuGH wegen schwerer Verfehlungen oder Amtsunfähigkeit ihres Amtes enthoben werden (Art. 247 AEUV). Die Kommission als Kollegium muss aufgrund eines Misstrauensvotums, das von einer Zweidrittelmehrheit im EP unterstützt wird, ihr Amt niederlegen (Art. 234 AEUV).

Amtsenthörung

Misstrauensvotum

Bereits durch den Vertrag von Nizza wurde die Koordinationsbefugnis des Präsidenten gestärkt. Für die Amtszeit 2019 bis 2024 (und auch in der nachfolgenden Funktionsperiode) hat das Amt der Kommissionspräsidentin die frühere deutsche Verteidigungsministerin *Ursula von der Leyen* inne. Nach den Erfahrungen mit dem Rücktritt der „Santer-Kommission“ hat bereits der Vertrag von Nizza vorgesehen, dass ein einzelnes Mitglied der Kommission seinen Rücktritt erklären muss, wenn es der Präsident dazu auffordert (nunmehr Art. 17 Abs. 6 EUV).

Kommissionspräsident

Mit dem Vertrag von Lissabon wird die bisherige Funktion des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und des Kommissars für auswärtige Beziehungen in einer Person, nämlich dem Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik vereint (Art. 18 EUV). Dieser ist Mitglied der Kommission, einer ihrer Vizepräsidenten und gleichzeitig ständiger Vorsitzender des Rates „Auswärtige Angelegenheiten“. Er sorgt für die Kohärenz des gesamten auswärtigen Handelns der EU und leitet die Delegationen der EU in Drittstaaten und bei internationalen Organisationen. Er wird vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit und mit Zustimmung des Kommissionspräsidenten ernannt.

Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik im Reformvertrag

Die Mitglieder der Kommission sind – insbesondere auch gegenüber ihrem Heimatstaat – weisungsfrei (Art. 17 Abs. 3 EUV). Sie müssen sich jeglicher Tätigkeit enthalten, die mit ihren Pflichten unvereinbar ist.

Stellung der Mitglieder und Organisation

ORGANE

Formelle Entscheidungen trifft die Kommission grundsätzlich im Kollegium mit der einfachen Mehrheit ihrer Mitglieder (Art. 250 AEUV). Die von der Kommission zu betreuenden Aufgaben werden jedoch – etwa nach dem auch in Österreich bekannten Ressortsystem – nach Sachbereichen zwischen ihren Mitgliedern vorbereitet. Als Verwaltungsapparat sind der Kommission Dienststellen in Form von Generaldirektionen (GD; etwa GD Binnenmarkt, GD Landwirtschaft oder GD Wirtschaft und Finanzen), einem Generalsekretariat und mehreren speziellen „Diensten“ (etwa dem Juristischen Dienst der Kommission, dem Übersetzungsdienst oder dem Amt für amtliche Veröffentlichungen) zugeordnet. Diese Dienststellen unterliegen den Weisungen der ihnen sachlich übergeordneten Mitglieder der Kommission.

Beschlussfassung und Organisation

Gemäß Art. 290 AEUV kann der Kommission die Befugnis zur Erlassung von sog. delegierten Rechtsakten übertragen werden. Dabei handelt es sich um Rechtsakte, bei denen bestimmte Teile des Gesetzgebungsaktes nach Auffassung des Gesetzgebers noch näher auszuführen sind. Die Grenzen der Übertragung sowie die Kontrollbefugnisse sind vom Gesetzgeber im Gesetzgebungsakt selbst genau festzulegen (Ziel, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer der Befugnisübertragung). Die Bedingungen der Kompetenzübertragung unterliegen der Kontrolle des EP und des Rates.

delegierte Rechtsetzung

Gemäß Art. 291 AEUV können der Kommission auch Befugnisse zur Erlassung von Durchführungsrechtsakten übertragen werden. Dies erfolgt dann, wenn verbindliche Rechtsakte der EU einheitlicher Bedingungen zu ihrer Durchführung durch die Mitgliedstaaten bedürfen. Das EP und der Rat legen durch eine Verordnung allgemeine Regeln und Grundsätze fest, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren. In der Regel knüpft eine derartige Übertragung an die Zusammenarbeit der Kommission mit einem aus Vertretern der Mitgliedstaaten bestehenden Ausschuss (sog. „Komitologie“) an. Dabei gibt es mehrere Verfahrensarten, die sich in der Intensität der Einbindung des Ausschusses und des EP beim Rechtsetzungsprozess unterscheiden.

Durchführungsrechtsakte - Komitologie

EXKURS: Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik

In der mit dem Vertrag von Lissabon gemäß Art. 18 EUV eingerichteten Position des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik verschmelzen die bisherigen Funktionen des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und des Kommissars für auswärtige Beziehungen. Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik ist Mitglied der Kommission, einer ihrer Vizepräsidenten und zugleich ständiger Vorsitzender der Ratsformation „Auswärtige Angelegenheiten“, wobei ihm im Rat jedoch kein Stimmrecht zukommt. Er hat die Kohärenz des gesamten auswärtigen Handelns der EU sicherzustellen und leitet die Delegationen der EU in Drittstaaten und bei internationalen Organisationen.

zentrale Aufgaben

ORGANE

Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik wird gemäß Art. 18 Abs. 1 EUV vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit und mit Zustimmung des Präsidenten der Kommission ernannt (zumal er ja auch die Funktion eines Vizepräsidenten der Europäischen Kommission einnimmt). Mit dem Kommissionspräsidenten und den übrigen Kommissionsmitgliedern muss er sich dem Zustimmungsvotum des EP stellen. Die fünfjährige Amtszeit des Hohen Vertreters ist gleichgeschaltet mit der Amtszeit der Kommission. Eine Wiederernennung nach Auslaufen der Amtszeit ist zulässig.

Bestellung

Zur ersten Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik wurde mit Wirkung ab 1. Dezember 2009 die Britin *Catherine Ashton* bestellt. Nach ihr hatte die ehemalige italienische Außenministerin *Federica Mogherini* und anschließend für die Amtszeit von 2019 bis 2024 der ehemalige spanische Außenminister *Josep Borrell* diese Funktion inne.

4. Das Europäische Parlament

Gemäß Art. 10 Abs. 1 EUV beruht die EU auf dem Grundsatz der repräsentativen Demokratie. Das EP setzt sich gemäß Art. 14 Abs. 2 EUV aus Vertretern der Unionsbürger zusammen. Seit 1979 werden die Abgeordneten zum EP nicht mehr aus der Mitte der nationalen Parlamente von diesen entsandt, sondern von den Bürgern der EU auf die Dauer von fünf Jahren direkt gewählt. Neben der Unmittelbarkeit gelten die weiteren Grundsätze der Allgemeinheit der Wahl (alle Unionsbürger besitzen gemäß Art. 22 EUV, Art. 223 Abs. 1 AEUV und Art. 39 Grundrechtecharta) grundsätzlich das aktive und passive Wahlrecht) und der freien und geheimen Wahl.

Direktwahl und weitere
Wahlgrundsätze

Da es bislang noch keine einheitliche unionsweit geltende Wahlordnung gemäß Art. 223 Abs. 1 AEUV gibt, gilt für die Durchführung der Wahlen zum EP das Wahlrecht der einzelnen Mitgliedstaaten. Auf Unionsebene sind bislang nur einzelne Grundsätze (Prinzip der Verhältniswahl, Wahldatum, Mandatsdauer, Unvereinbarkeiten) geregelt.

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde die Obergrenze der Abgeordneten mit 750 zuzüglich des Präsidenten festgelegt (also insgesamt 751). Die Gesamtzahl der Abgeordneten ergibt sich aus nationalen Kontingenten, die zwischen den Mitgliedstaaten verteilt werden und sich an der Einwohnerzahl der einzelnen Staaten orientieren. Nach dem Prinzip der – im Verhältnis zur Bevölkerungsstärke der einzelnen Mitgliedstaaten – degressiv proportionalen Verteilung der Sitze verfügen die Mitgliedsstaaten über mindestens sechs und höchstens 96 Sitze (Art. 15 Abs. 2 EUV). Der Begriff der degressiven Proportionalität bedeutet, dass das Verhältnis zwischen der Bevölkerungszahl und der Anzahl der Sitze in Abhängigkeit von der jeweiligen Bevölkerung nicht linear proportional ist, sondern variieren muss: Ein Abgeordneter eines bevölkerungsreichen Landes vertritt (deutlich) mehr Bürger seines Landes als jener eines bevölkerungsarmen Mitgliedstaats.

Obergrenze und
Zusammensetzung

degressive
Proportionalität

Die konkrete Festlegung der Anzahl der Mandate pro Mitgliedstaat erfolgt – entgegen den früheren Regelungen – seit dem Vertrag von

ORGANE

Lissabon nicht mehr primärrechtlich, sondern wird auf Initiative des EP und mit dessen Zustimmung durch einen einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates festgelegt.

Für die Legislaturperiode (2024 bis 2029) ergibt sich folgende Sitzverteilung (720 Sitze vergeben):

| Mitgliedstaat | Sitze | Mitgliedstaat | Sitze |
|---------------|-------|-----------------------|-------|
| Belgien | 22 | Luxemburg | 6 |
| Bulgarien | 17 | Malta | 6 |
| Dänemark | 15 | Niederlande | 31 |
| Deutschland | 96 | Österreich | 20 |
| Estland | 7 | Polen | 53 |
| Finnland | 15 | Portugal | 21 |
| Frankreich | 81 | Rumänien | 33 |
| Griechenland | 21 | Schweden | 21 |
| Irland | 14 | Slowakei | 15 |
| Italien | 76 | Slowenien | 9 |
| Kroatien | 12 | Spanien | 61 |
| Lettland | 9 | Tschechische Republik | 21 |
| Litauen | 11 | Ungarn | 21 |
| | | Zypern | 6 |
| Gesamt | | | 720 |

Obwohl die Abgeordneten des EP inzwischen direkt gewählt werden, äußert sich das sog. demokratische Defizit der EU insbesondere in den – im Vergleich zu den nationalen Parlamenten immer noch eher – geringen Befugnissen des EP.

Demokratiedefizit

Das EP hat im Vergleich zu den übrigen Organen im Lauf der Integrationsgeschichte den größten Bedeutungszuwachs erfahren. Dem EP kamen ursprünglich im Wesentlichen bloße Beratungs- und Kontrollaufgaben zu. Mit der EEA hat allerdings eine Entwicklung begonnen, die mit dem Vertrag von Maastricht (Einführung des Mitentscheidungsverfahrens) verstärkt und mit den Verträgen von Amsterdam (Gleichberechtigung im Mitentscheidungsverfahren mit dem Rat), Nizza (Ausdehnung des Mitentscheidungsverfahrens auf weitere Bereiche) und Lissabon (etwa Wahl des Kommissionspräsidenten) ihren vorläufigen Endpunkt erreicht hat. Demnach kommt dem EP nunmehr auch eine starke Rolle im Verfahren der Rechtsetzung zu (ordentliches Gesetzgebungsverfahren gemäß Art. 294 AEUV und besonderes Gesetzgebungsverfahren, das eine Zustimmungspflicht des EP vorsieht; dazu unten Näheres): Das EP ist gemeinsam mit dem Rat das Hauptrechtsetzungsorgan der EU.

Rolle im
Gesetzgebungs-
verfahren

Das EP verfügt über kein eigenständiges Initiativrecht, d.h., dass der formelle Anstoß zu einem bestimmten Rechtsetzungsprojekt nicht von ihm, sondern immer nur von der Kommission kommen kann. Gemäß Art. 225 AEUV kann das EP die Kommission jedoch auffordern, Vorschläge für Rechtsakte vorzulegen (indirektes Initiativrecht), wobei die Kommission die Nichtvorlage eines Vorschlags diesfalls gegenüber dem EP begründen muss.

ORGANE

Politisch weitreichende Mitentscheidungsbefugnisse kommen dem EP etwa bei Beschlussfassungen über Beitritte zur EU gemäß Art. 49 EUV im Rahmen der Zustimmung im Besonderen Gesetzgebungsverfahren zu.

Dem EP kommen neben seiner Mitwirkung in der Rechtsetzung Kontrollrechte zu: So kann es beispielsweise – wie schon im Vertrag von Rom vorgesehen – auf Antrag von einem Zehntel seiner Mitglieder und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen und der Mehrheit der Mitglieder der Kommission sein Misstrauen ausdrücken (Art. 234 AEUV), mit der Folge, dass die Kommission als Kollegium geschlossen ihr Amt niederlegen muss. Das EP wirkt seit 1995 immer stärker bei der Einsetzung der Kommissionsmitglieder mit. Seit dem Vertrag von Lissabon wird der Kommissionspräsident vom EP gewählt (Art. 17 Abs. 7 EUV). Das EP kann weiters Untersuchungsausschüsse einrichten, Fragen an die Kommission, den Rat und den Europäischen Rat richten („parlamentarisches Fragerecht“; Art. 230 AEUV) oder über den jährlichen Gesamtbericht der EU diskutieren (Art. 233 AEUV). Im Verfahren zur Erstellung des Haushaltsplans handelt das EP gleichberechtigt mit dem Rat als Haushaltsbehörde.

weitere Befugnisse

Der Präsident des EP und das Präsidium werden gemäß Art. 14 Abs. 4 EUV aus der Mitte des EP gewählt. Das Präsidium besteht gemäß der Geschäftsordnung des EP aus dem Präsidenten und 14 Vizepräsidenten. Die Amtszeit des Präsidiums beträgt 2 ½ Jahre.

Präsident und
Präsidium

Die Abgeordneten zum EP bilden keine nationalen Fraktionen, sondern formieren sich nach ihrer parteipolitischen Zugehörigkeit und ihrer politischen Überzeugung in übernationalen, ideologischen Gruppierungen (Fraktionen). Für die Bildung einer Fraktion sind mindestens 23 Mitglieder nötig, die in mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten gewählt wurden.

Fraktionen

In der Legislaturperiode 2024 bis 2029 besteht das EP aus folgenden acht Fraktionen (geordnet nach Mandatsstärke): EVP - Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten); S&D - Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten im Europäischen Parlament; Pfe - Patriots for Europe; EKR - Fraktion der Europäischen Konservativen und Reformer; Renew Europe - Renew Europe Group; Grüne/EFA - Fraktion der Grünen / Freie Europäische Allianz; The Left - Fraktion Die Linke im Europäischen Parlament - GUE/NGL und ESN - Europe of Sovereign Nations. 33 Abgeordnete sind fraktionslos.

ORGANE

5. Der Rechnungshof

Gemäß Art. 285 AEUV nimmt der Rechnungshof die externe Finanzkontrolle für die EU wahr. Gemäß Art. 285 AEUV stellt jeder Mitgliedstaat ein Mitglied im Rechnungshof. Der Rechnungshof besteht daher derzeit aus 27 Mitgliedern, die in ihren Ländern Rechnungsprüfungsorganen angehören oder angehört haben oder die für dieses Amt besonders geeignet sind. Sie müssen jede Gewähr für ihre Unabhängigkeit bieten. Die Mitglieder des Rechnungshofes werden vom Rat nach Anhörung des EP seit dem Vertrag von Lissabon mit qualifizierter Mehrheit – statt wie bisher einstimmig – auf sechs Jahre ernannt. Wiederernennungen sind möglich. Die Mitglieder des Rechnungshofes wählen aus ihrer Mitte für eine Funktionsperiode von drei Jahren einen Präsidenten.

Zusammensetzung

Der Rechnungshof prüft gemäß Art. 287 AEUV die Rechnung über alle Einnahmen und Ausgaben der EU hinsichtlich Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit und überzeugt sich von der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung. Nach Abschluss eines jeden Haushaltsjahres erstattet der Rechnungshof einen Jahresbericht, der allen anderen Organen der EU vorgelegt und im Amtsblatt der EU zusammen mit den Antworten dieser Organe auf die Bemerkungen des Rechnungshofes veröffentlicht wird.

zentrale Aufgaben

6. Die Europäische Zentralbank

Im Rahmen der Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion wurden ab 1. Juli 1998 eine Europäische Zentralbank (EZB), das Eurosystem und ein Europäisches System der Zentralbanken (ESZB) eingerichtet.

EZB

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde die EZB erstmals zu einem Hauptorgan der EU (Art. 13 Abs. 1 EUV). Sie verfügt hinsichtlich der Wahrnehmung ihrer Funktionen über eine eigene Rechtspersönlichkeit.

Über das ESZB und das Eurosystem werden die weiterhin bestehenden Zentralbanken der Mitgliedstaaten in das gemeinsame Währungssystem eingebunden. Das ESZB besteht daher gemäß Art. 282 AEUV aus den Zentralbanken aller Mitgliedstaaten und der EZB. Im Eurosystem sind die Zentralbanken jener Mitgliedstaaten, die die gemeinsame Währung eingeführt haben, und die EZB vereint.

ESZB und Eurosystem

Geleitet wird das ESZB von den Organen der EZB, nämlich dem EZB-Rat und dem Direktorium. Das Direktorium setzt sich aus sechs vom Europäischen Rat auf Empfehlung des Rates mit qualifizierter Mehrheit ausgewählten, in Währungs- und Bankfragen anerkannten Persönlichkeiten zusammen. Die Ernennung erfolgt auf acht Jahre; eine Wiederernennung ist nicht zulässig. Der EZB-Rat besteht aus den Mitgliedern des Direktoriums der EZB und den Präsidenten der nationalen Zentralbanken. Das Direktorium führt die vom EZB-Rat festgelegten Leitlinien und Entscheidungen aus.

Zusammensetzung

ORGANE

Aufgabe der EZB ist es, die Geldpolitik der EU festzulegen (etwa Leitzinssatz) und auszuführen, wobei das vorrangige Ziel in der Gewährleistung der Preisstabilität liegt (Art. 127 AEUV). Der EZB kommt das ausschließliche Recht der Ausgabe von Banknoten innerhalb der EU zu. Weder die EZB noch nationale Zentralbanken sind an Weisungen von Organen der EU oder Regierungen der Mitgliedstaaten gebunden (Art. 130 AEUV).

zentrale Aufgaben

7. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss

Gemäß Art. 13 Abs. 4 EUV iVm Art. 300 AEUV wird als Nebenorgan ein Wirtschafts- und Sozialausschuss mit beratender Aufgabe errichtet. Dieser besteht aus Vertretern der verschiedenen Gruppen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens, insbesondere der Erzeuger, der Landwirte, der Verkehrsunternehmer, der Arbeitnehmer, der Kaufleute und Handwerker, der freien Berufe und der Allgemeinheit. Die Mitglieder des Wirtschafts- und Sozialausschusses werden vom Rat auf der Grundlage von Vorschlagslisten der Mitgliedstaaten durch einstimmigen Beschluss auf fünf Jahre ernannt. Gemäß Art. 301 AEUV kommt dabei jedem Mitgliedstaat ein nationales Kontingent zu. Art. 301 Abs. 1 AEUV legt seit dem Vertrag von Lissabon die Obergrenze der Anzahl der Ausschussmitglieder auf 350 fest.

Zusammensetzung

Die wichtigste Aufgabe des Wirtschafts- und Sozialausschusses besteht in der Erstellung von – rechtlich nicht bindenden – Stellungnahmen an Rat und Kommission im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens der EU. Die Verträge sehen dabei die Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses teilweise zwingend, teilweise auf freiwilliger Basis vor. Dessen Nichtanhörung in Fällen, in denen dies zwingend vorgesehen ist, kann zur Nichtigkeitklärung von so zustande gekommenen Rechtsakten durch den EuGH führen.

zentrale Aufgaben

8. Der Ausschuss der Regionen

Im Sinne der Bestrebungen der bundesstaatlich organisierten Mitgliedstaaten (v.a. Deutschland) wurde als Nebenorgan ein beratender Ausschuss aus Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften (Ausschuss der Regionen) errichtet (vgl. nunmehr Art. 13 Abs. 4 EUV iVm Art. 300 AEUV).

Die Aufteilung seiner Mitglieder auf die Mitgliedstaaten ergibt sich aus – gewogenen – nationalen Kontingenten. Die Mitglieder werden vom Rat auf Vorschlag der jeweiligen Mitgliedstaaten durch einstimmigen Beschluss auf fünf Jahre ernannt. Durch den Vertrag von Lissabon wurde für den Ausschuss der Regionen die Höchstzahl der Sitze auf 350 festgelegt.

Zusammensetzung

Die Mitglieder des Ausschusses der Regionen sind an keine Weisungen gebunden und haben ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohl der EU auszuüben. Es besteht Unvereinbarkeit mit der Mitgliedschaft im EP.

ORGANE

Ähnlich wie der Wirtschafts- und Sozialausschuss hat der Ausschuss der Regionen insbesondere im Gesetzgebungsverfahren gegenüber dem Rat sowie seit dem Vertrag von Amsterdam auch gegenüber dem EP beratende Funktion.

zentrale Aufgaben

C. Das „institutionelle Gleichgewicht“

Wie bereits den obigen Ausführungen zu entnehmen ist, stellt sich die Organstruktur der EU als Versuch dar, ein Gleichgewichtssystem zwischen den nach wie vor bestehenden starken Selbstständigkeitsinteressen der Mitgliedstaaten und dem Ziel eines verstärkten gemeinsamen Handelns der EU zu schaffen.

Der Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts nimmt Bezug auf das durch die Verträge geschaffene System der Zuständigkeitsverteilung zwischen den Organen. Der EuGH legt diesen Grundsatz seiner Bewertung der Zulässigkeit oder Unzulässigkeit von Kompetenzverschiebungen zwischen den Organen zugrunde, die nicht aufgrund von Vertragsänderungen gedeckt sind.

institutionelles Gleichgewicht

Das zentrale Organ für die Ausübung von Interessen der Mitgliedstaaten ist dabei der Rat, dem die Mitgliedstaaten bei der Beschlussfassung über die Verträge die wichtige Rolle des Gesetzgebungsorgans zudedacht haben. Die Abstimmungsregeln im Rat, die in besonders sensiblen Bereichen nach wie vor die Einstimmigkeit – und damit ein Vetorecht für jeden Mitgliedstaat – vorsehen, unterstreichen dies.

Demgegenüber ist die Kommission als eigenständiges und unabhängiges Organ zur Wahrung der Unionsinteressen konzipiert. Sie wird deshalb verschiedentlich als „Hüterin der Verträge“ bezeichnet. Ihre Stärke liegt insbesondere in ihrem Initiativrecht, d.h. dass in aller Regel Rechtsakte der EU grundsätzlich nur auf ihren Anstoß hin zustande kommen können.

Die Änderungen der Gründungsverträge, zuletzt auch durch die Verträge von Amsterdam, Nizza und Lissabon, haben schrittweise eine Stärkung der Zuständigkeiten des EP und damit eine gewisse Gewichtsverschiebung zu Lasten der Mitgliedstaaten bzw. zugunsten der Unionsinteressen gebracht.

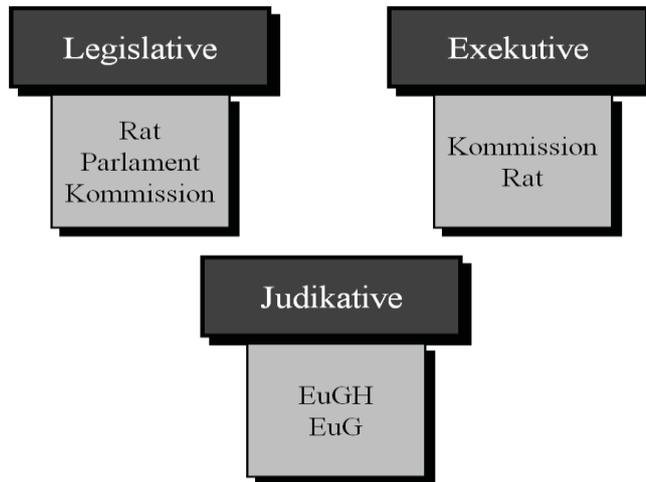
Zu dem am ausgeprägtesten unionsorientierten Organ hat sich im Laufe der Zeit der EuGH entwickelt. Ihm kommt in der Fortentwicklung des Unionsrechts eine zentrale Rolle zu. Dies zeigt sich insbesondere im Bereich des materiellen Unionsrechts.

Die Aufgabenverteilung zwischen den Organen der EU entspricht nicht dem klassischen System der Gewaltenteilung. Dies zum einen deshalb, weil die einzelnen Staatsgewalten zum Teil von mehreren Organen gleichzeitig wahrgenommen werden (Legislative: Rat, EP, Kommission; Exekutive: Kommission, Rat). Zum anderen ist der Rat und nicht das EP das primäre Legislativorgan der EU. An dieser grundsätzlichen Verteilung vermag auch die mit den letzten Vertragsänderungen jeweils erfolgte Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens (nunmehr: ordentliches Gesetzgebungsverfahren) und damit die stärkere Einbindung des EP in

Gewaltenteilung

ORGANE

den Legislativprozess nichts zu ändern. Lediglich die judikative Staatsgewalt, die dem EuGH und dem Gericht der Europäischen Union (EuG) zugeordnet ist, entspricht den Vorgaben des klassischen Gewaltenteilungsmodells.



V. *Rechtsetzung*

A. *Einleitung*

Grundsätzlich dürfen Akte des sekundären Unionsrechts – wie oben bereits ausgeführt – nur in jenen Bereichen erlassen werden, für die eine Kompetenz der EU besteht (Grundsatz der beschränkten Verbandskompetenz gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 EUV). Weiters dürfen Sekundärrechtsakte von den Organen nur aufgrund einer speziellen Ermächtigungsbestimmung in den Verträgen gesetzt werden (Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung gemäß Art. 13 Abs. 2 Satz 1 EUV).

Grundsatz der beschränkten Verbandskompetenz und der begrenzten Einzelermächtigung

Kompetenzen in der EU müssen immer in Verbindung mit Verfahrensregeln gelesen werden. Der EuGH spricht nicht von Kompetenz, wenn er auf eine konkrete Handlungsermächtigung Bezug nimmt, sondern von Rechtsgrundlagen. Jede Rechtsgrundlage nennt auch die Verfahrensregeln, die mit der konkreten Ermächtigung verbunden sind. Zur Kompetenzordnung und zu den wichtigsten Rechtsgrundlagen siehe unten VIII.

Kompetenzen als Verfahrensregeln

B. *Die Verfahren der Gesetzgebung*

Wie bereits oben erwähnt, ist das hauptsächliche Rechtsetzungs- bzw. Gesetzgebungsorgan der EU der Rat. Diesem kommt jedoch dabei kein Monopol zu, sondern es stellt sich das unionsrechtliche Rechtsetzungs- bzw. Gesetzgebungsverfahren als Zusammenwirken mehrerer Organe dar.

Das Verfahren, das dabei von der Erstellung eines Entwurfes durch die Kommission bis zur letztlichen Beschlussfassung durch den Rat eingehalten werden muss, ist im Unionsrecht nicht einheitlich geregelt. Vielmehr gibt es eine Reihe verschiedener Verfahrenstypen, die sich insbesondere dadurch voneinander unterscheiden, dass das Ausmaß der Mitwirkungs- bzw. Mitentscheidungsrechte des EP verschieden stark ausgebildet ist. Die EEA, der Vertrag von Maastricht sowie die Verträge von Amsterdam, Nizza und Lissabon haben dabei erhebliche Verschiebungen zugunsten des EP mit sich gebracht. Grundsätzlich richtet sich das Verfahren dabei nach denjenigen Bestimmungen in den Verträgen, die auch die Ermächtigung zur Setzung eines bestimmten Rechtsaktes des EU-Sekundärrechts enthalten.

Verfahrenstypen

Gemäß Art. 289 Abs. 3 AEUV sind Rechtsakte, die gemäß einem Gesetzgebungsverfahren angenommen worden sind, Gesetzgebungsakte. Neben den Gesetzgebungsverfahren gibt es weitere Rechtsetzungsverfahren, die zur Erlassung von verbindlichen Rechtsakten führen können. Derartige Rechtsetzungsverfahren sind in den Verträgen gesondert geregelt. Darunter fallen delegierte Rechtsakte, Durchführungsrechtsakte, Rechtsakte im Rahmen der GASP und alle übrigen in den Verträgen vorgesehene Rechtsakte.

RECHTSETZUNG

1. Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren (Art. 289 Abs. 1 iVm Art. 294 AEUV)

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde das frühere „Mitentscheidungsverfahren“ gemäß Art. 251 EGV – wie auch schon im Verfassungsvertrag vorgesehen – in „ordentliches Gesetzgebungsverfahren“ umbenannt und als Regelfall der Gesetzgebung etabliert. Im Ablauf hat sich das (Mitentscheidungs-)Verfahren durch den Vertrag von Lissabon nicht geändert. Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass durch den Vertrag von Lissabon das frühere Verfahren der Zusammenarbeit gemäß Art. 252 EGV abgeschafft wurde.

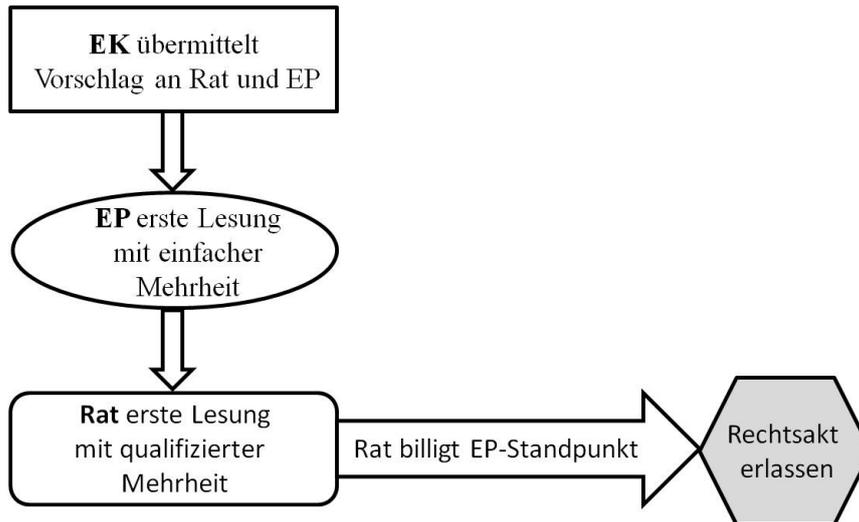
Im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren besteht „Waffengleichheit“ auf Seiten des Rates und des EP. Es räumt dem EP (abgesehen vom Zustimmungsverfahren) die weitestreichenden Möglichkeiten der Mitwirkung ein. In der Rechtsetzungspraxis war das frühere Mitentscheidungsverfahren auch schon vor dem Vertrag von Lissabon zu dem mit Abstand wichtigsten Verfahren geworden. Der Anwendungsbereich dieses Verfahrens wurde durch die Verträge von Amsterdam, Nizza und Lissabon sukzessive ausgeweitet. Nunmehr unterliegen fast alle Materien mit legislativem Charakter bzw. fast alle Bereiche, in denen die Beschlussfassung im Rat mit qualifizierter Mehrheit erfolgt, diesem Verfahren. Es kommt etwa zur Anwendung bei Regelungen zur Angleichung von Rechtsvorschriften im Binnenmarkt (Art. 114 AEUV), bei Regelungen über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Art. 46 AEUV) oder bei bestimmten Maßnahmen im Bereich der Umwelt- (Art. 192 Abs. 1 AEUV) oder Verkehrspolitik (Art. 91 Abs. 1 AEUV). Durch die Etablierung dieses Verfahrens als Regelfall der Unionsrechtsgesetzgebung durch den Vertrag von Lissabon hat sich der Anwendungsbereich dieses Verfahrens deutlich erweitert (etwa um die Bereiche der Gemeinsamen Agrarpolitik, der Gemeinsamen Handelspolitik und um den Bereich Justiz und Inneres).

Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren läuft, vereinfacht dargestellt, in folgenden Etappen ab:

Erste Lesung: Ausgangspunkt ist ein Vorschlag der Kommission, der dem Rat und dem EP sowie gegebenenfalls den anzuhörenden Ausschüssen zugeleitet wird. In einer ersten Lesung berät das EP diesen Vorschlag und übermittelt seine Stellungnahme dem Rat. Auf dieser Stufe bekommen auch der Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie der Ausschuss der Regionen Gelegenheit zur Abgabe einer Stellungnahme. Nimmt das EP keine Änderungen an dem Kommissionsvorschlag vor oder übernimmt der Rat alle vom EP vorgeschlagenen Änderungen, kann der Rat den Rechtsakt bereits in diesem Verfahrensstadium erlassen. Anderenfalls wird die zweite Lesung im EP vorbereitet.

Rechtsetzungs-Trilog

RECHTSETZUNG



In der Praxis wird idR versucht, bei informellen Trilogsitzungen zwischen Vertretern des Rates, des EP und der EK auf Experten- und politischer Ebene einen Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Interessen der drei handelnden Akteure auf der Basis von wechselseitigen Zugeständnissen und Kompromissen zu erreichen. Ziel der informellen Verhandlungen ist die Vermeidung einer (formellen) zweiten Lesung. Die EK nimmt dabei idR eine vermittelnde und ausgleichende Rolle zwischen den Positionen des Rates und des EP ein. Die Vertretung auf Ratsseite erfolgt idR durch den Vorsitz aus der zuständigen Ratsarbeitsgruppe, Vertreter des Ratssekretariats bzw. des Juristischen Dienstes des Rates sowie Vertreter des künftigen Vorsitzes. Die EK ist auf Arbeitsebene mit der inhaltlich zuständigen Abteilung, das EP mit dem zuständigen Berichterstatter und den Schattenberichterstattern von den übrigen Fraktionen vertreten.

informeller Trilog

Traditioneller Weise werden im Trilog „Vierspaltendokumente“ als Grundlage für die Verhandlungen verwendet: Dem ursprünglichen EK-Vorschlag in der ersten Spalte werden in der zweiten und dritten Spalte die Position des EP und die allgemeine Ausrichtung des Rates gegenübergestellt. In der vierten – anfänglich leeren – Spalte ist Raum für Kompromissvorschläge und schließlich am Ende der Verhandlungen so der informelle Trilog zu einem positiven Ergebnis führt für den ausverhandelten Kompromisstext.

RECHTSETZUNG

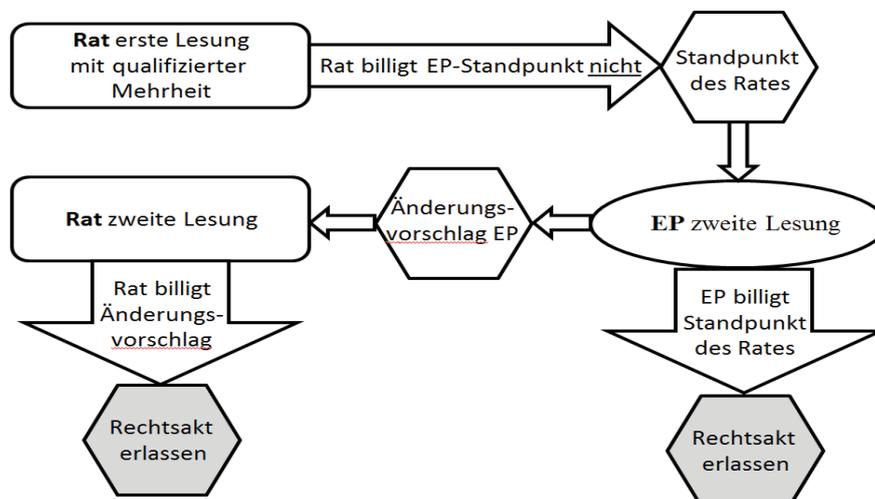
Proposal for a
REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL
on information accompanying transfers of funds
2013/0024(COD)
Part 1 – Recitals
Document coded: 13 December 2014

| | COM | COUNCIL | EP | COMPROMISE TEXT |
|------------|--|--|--|--|
| | THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, | THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, | THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, | THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, |
| Citation 1 | Having regard to the Treaty on the Functioning of the European Union, and in particular Article 114 thereof, | Having regard to the Treaty on the Functioning of the European Union, and in particular Article 114 thereof, | Having regard to the Treaty on the Functioning of the European Union, and in particular Article 114 thereof, | Having regard to the Treaty on the Functioning of the European Union, and in particular Article 114 thereof, |
| Citation 2 | Having regard to the proposal from the European Commission, | Having regard to the proposal from the European Commission, | Having regard to the proposal from the European Commission, | Having regard to the proposal from the European Commission, |
| Citation 3 | After transmission of the draft |

Zweite Lesung: Der Rat beschließt mit qualifizierter Mehrheit auf der Grundlage des Kommissionsvorschlags, der Stellungnahme des EP und der Ausschüsse sowie seiner eigenen Überzeugung einen gemeinsamen Standpunkt. Der gemeinsame Standpunkt wird im EP in einer zweiten Lesung beraten, in der es innerhalb einer Frist von drei Monaten drei Handlungsmöglichkeiten hat:

gemeinsamer Standpunkt

1. Wenn das EP den gemeinsamen Standpunkt des Rates billigt oder sich binnen drei Monaten nicht geäußert hat, so gilt der betreffende Rechtsakt entsprechend dem gemeinsamen Standpunkt als erlassen.
2. Wenn das EP den gemeinsamen Standpunkt global ablehnt (was nur mit der absoluten Mehrheit der Mitglieder des EP möglich ist), ist das Rechtsetzungsverfahren beendet.
3. Wenn das EP Abänderungen am gemeinsamen Standpunkt des Rates vornimmt, tritt folgendes Verfahren in Kraft: Zunächst hat der Rat die Möglichkeit, den vom EP abgeänderten gemeinsamen Standpunkt zu verabschieden, er muss dann allerdings alle Änderungswünsche des EP übernehmen.



RECHTSETZUNG

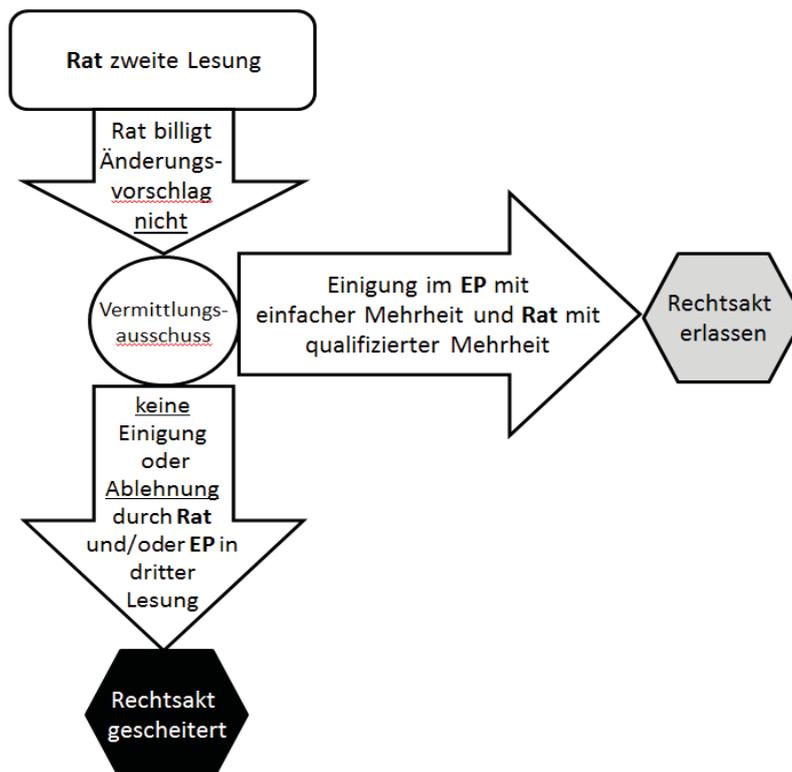
Lehnt der Rat hingegen einzelne Änderungen ab oder fehlt zu deren Übernahme die erforderliche Mehrheit (z.B. Einstimmigkeit, wenn die Kommission eine ablehnende Stellungnahme zu den Änderungsvorschlägen des EP abgegeben hat), muss der Ratspräsident im Einvernehmen mit dem Präsidenten des EP innerhalb von sechs Wochen den Vermittlungsausschuss einberufen, der sich aus jeweils 15 gleichberechtigten Vertretern des Rates und des EP zusammensetzt. Gegenstand des Vermittlungsverfahrens ist der gemeinsame Standpunkt des Rates auf der Grundlage der vom EP vorgeschlagenen Abänderungen. Ziel des Vermittlungsverfahrens ist es, einen tragfähigen Kompromiss zu erarbeiten, der sowohl im Rat als auch im EP die erforderlichen Mehrheiten findet.

Vermittlungsausschuss

Dritte Lesung: Billigt der Vermittlungsausschuss einen gemeinsamen Entwurf des zu erlassenden Rechtsaktes, müssen Rat und EP das Ergebnis in einer dritten Lesung innerhalb einer Frist von sechs Wochen bestätigen. Unabhängig von der Position der Kommission zum Kompromissentwurf, genügt im Rat die qualifizierte Mehrheit (es sei denn, der Vertrag sieht für den Rechtsakt Einstimmigkeit vor). Das EP beschließt mit der absoluten Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Der betreffende Rechtsakt gilt als durch EP und Rat erlassen, was auch in seinem Titel deutlich zum Ausdruck gebracht wird (z.B. Verordnung des EP und des Rates).

Konsens zwischen Rat und EP erforderlich

Scheitert das Vermittlungsverfahren, gilt der vorgeschlagene Rechtsakt als nicht angenommen. Das Rechtsetzungsverfahren ist damit beendet. Das Scheitern hat damit die gleichen Folgen wie die Ablehnung des gemeinsamen Standpunktes durch Rat oder EP in der dritten Lesung.



RECHTSETZUNG

2. Das besondere Gesetzgebungsverfahren (Art. 289 Abs. 2 AEUV) – das frühere Anhörungsverfahren

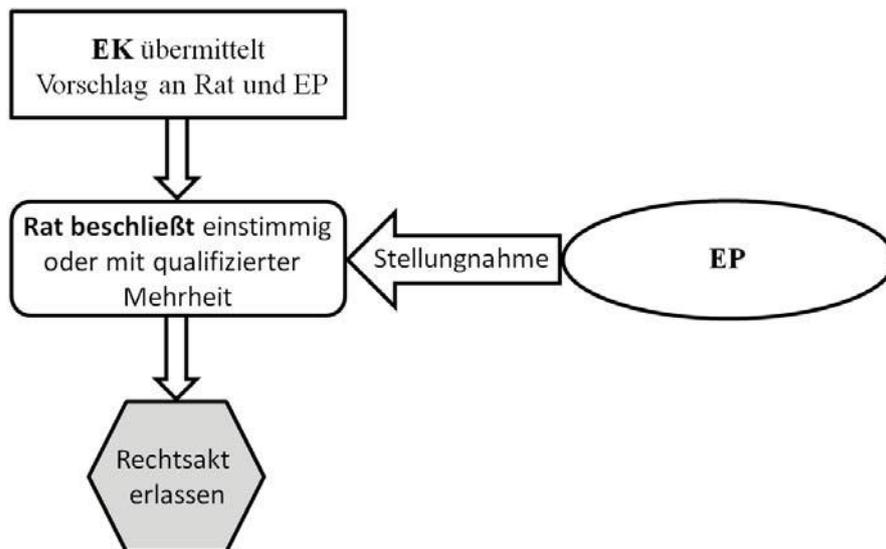
Mit dem Vertrag von Lissabon wurde das frühere „Anhörungsverfahren“ – wie auch schon im Verfassungsvertrag vorgesehen – in „besonderes Gesetzgebungsverfahren“ umbenannt. Im Ablauf hat sich das Anhörungsverfahren durch den Vertrag von Lissabon jedoch nicht geändert. Im Gegensatz zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren enthält der AEUV jedoch keine zentrale Vorschrift, die den Ablauf des Verfahrens im Detail regelt. Die Verfahrensregelungen ergeben sich vielmehr direkt aus der konkreten Norm, die diese Form des besonderen Gesetzgebungsverfahrens vorsieht.

Beim Anhörungsverfahren beschließt der Rat nach Anhörung des EP entweder einstimmig oder mit qualifizierter Mehrheit über den zu erlassenden Rechtsakt.

Stellungnahmerecht

In diesen Fällen kommt dem EP im Gegensatz zum obigen Verfahren somit kein Entscheidungsrecht zu, sondern es ist lediglich im Gesetzgebungsprozess zu hören (Stellungnahmerecht). Die Stellungnahme des EP ist für den Rat rechtlich nicht bindend. Nach der Rechtsprechung des EuGH kann die Verletzung der Anhörungsverpflichtung allerdings zur Nichtigkeit des Rechtsakts führen.

Wird der Rechtsetzungsvorschlag nach der Anhörung des EP (in wesentlichen Punkten) geändert, muss grundsätzlich eine neuerliche Anhörung durch das EP erfolgen.



Weiters kann auch die Anhörung des Ausschusses der Regionen, des Wirtschafts- und Sozialausschusses, der EZB oder der Europäischen Investitionsbank in den Verträgen vorgesehen sein. Auch für diese Fälle gilt, dass die Stellungnahmen für den Rat rechtlich nicht bindend sind, die Verletzung der Anhörungsverpflichtung allerdings zur Nichtigkeit des Rechtsakts führen kann.

RECHTSETZUNG

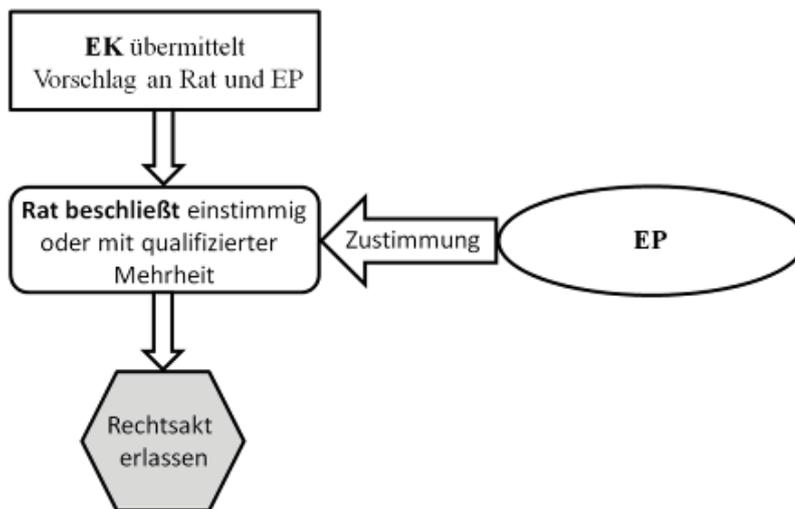
3. Das besondere Gesetzgebungsverfahren (Art. 289 Abs. 2 AEUV) – das frühere Zustimmungsverfahren

Auch das frühere „Zustimmungsverfahren“ ist nach dem Vertrag von Lissabon unter dem Titel „besonderes Gesetzgebungsverfahren“ grundsätzlich erhalten geblieben. Auch zu dieser Form des besonderen Gesetzgebungsverfahrens enthält der AEUV keine zentrale Vorschrift zum Ablauf, auch hier muss daher auf die Verfahrensregelungen direkt aus der konkreten Norm, die diese Form des besonderen Gesetzgebungsverfahrens vorsieht, zurückgegriffen werden.

Diese Form des besonderen Gesetzgebungsverfahrens stellt die stärkste Form der Beteiligung des EP bei der Rechtsetzung innerhalb der EU dar. Danach kann ein Rechtsakt nur zustande kommen, wenn er zuvor die Zustimmung des EP erhalten hat. Allerdings eröffnet dieses Verfahren dem EP keine unmittelbaren inhaltlichen Gestaltungsspielräume: So kann das EP keine Änderungen vorschlagen oder im Rahmen des Zustimmungsverfahrens durchsetzen, sondern bleibt auf die Zustimmung oder Ablehnung des vorgelegten Rechtsaktes beschränkt.

Dieses Verfahren ist etwa vorgesehen für den Beitritt von Staaten zur EU (Art. 49 EUV), die Ernennung der Kommission als Kollegialorgan (Art. 17 Abs. 7 EUV) oder die Möglichkeit der Fortentwicklung der Unionsbürgerschaft (Art. 25 Abs. 2 AEUV).

Zustimmungs-
erfordernis



C. Zum Zusammenwirken der Organe

Diese Ausführungen haben gezeigt, dass das – relativ komplex ausgestaltete – Verfahren bei der Schaffung von EU-Sekundärrecht darum bemüht ist, in diesem sensiblen Bereich der Zuständigkeiten der verschiedenen Organe der EU einen möglichst großen Ausgleich zu suchen. Der dahinter stehende Grundgedanke ist jedoch in allen Fällen der, dass Rechtsakte nur auf Initiative der Kommission (als dem unabhängigen Unionsorgan) beschlossen werden können, die endgültige Beschlussfassung jedoch grundsätzlich vom Rat, als dem von den Mitgliedstaaten beschickten, „staatenorientierten“ Organ, vorgenommen werden muss.

RECHTSETZUNG

Die Stellung des EP (als das unmittelbar demokratisch legitimierte Organ der EU) wurde durch das durch den Vertrag von Maastricht eingefügte Verfahren der Mitentscheidung (nunmehr als ordentliches Gesetzgebungsverfahren bezeichnet) wesentlich gestärkt. Ein konsequentes weiteres Fortschreiten in diese Richtung würde das EP wohl zum beherrschenden, wenn nicht gar einzigen Rechtsetzungsorgan der EU machen. Abgesehen von der sicherlich zu begrüßenden Stärkung des demokratischen Faktors in der EU bleibt jedoch dazu anzumerken, dass mit einer solchen Entwicklung – und der damit einhergehenden Schwächung bis hin zur Ausschaltung des Einflusses der einzelnen Mitgliedstaaten im Rechtsetzungsverfahren – der Schritt hin zu einem „Bundesstaat Europa“ wohl getan wäre.

MITWIRKUNG ÖSTERREICHS AM EU- WILLENSBILDUNGSPROZESS

VI. Mitwirkung Österreichs am EU- Willensbildungsprozess

Dieses Kapitel behandelt erstens Mitwirkungsrechte von Nationalrat, Bundesrat und Ländern bei der Entstehung von Vorhaben der EU, zweitens Kontrollrechte von Nationalrat und Bundesrat im Zusammenhang mit dem Subsidiaritätsprinzip und drittens die Bürgerinitiative als Einflussinstrument österreichischer Bürger.

A. Informationspflichten der Regierung

Voraussetzung für die effektive Nutzung der verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechte von Nationalrat, Bundesrat und Ländern, auf die österreichische Positionierung im Rat der Europäischen Union Einfluss zu nehmen, ist ein funktionierender Informationsfluss.

Informations-
verpflichtung und
Stellungnahmerecht

Gemäß Art. 23e Abs. 1 B-VG hat das zuständige Mitglied der Bundesregierung den Nationalrat und den Bundesrat unverzüglich über alle Vorhaben im Rahmen der EU zu unterrichten und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. In Art. 23d Abs. 1 B-VG findet sich eine vergleichbare Informationsverpflichtung des Bundes gegenüber den Ländern bezüglich jener Vorhaben im Rahmen der EU, die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder berühren oder sonst für sie von Interesse sein könnten. Darüber hinaus besteht gegenüber den Gemeinden eine Informationspflicht über Vorhaben, die den eigenen Wirkungsbereich oder sonstige wichtige Interessen der Gemeinden berühren. Die Vertretung der Gemeinden obliegt in diesen Angelegenheiten dem Österreichischen Städtebund und dem Österreichischen Gemeindebund. Eine Informationsverpflichtung gegenüber diversen Interessenvertretungen besteht auf einfachgesetzlicher Ebene.

Eine weitere – in der Praxis schon seit einigen Jahren bestehende – Informationspflicht wurde durch die Lissabon-Begleitnovelle verfassungsgesetzlich verankert: Gemäß Art. 23f Abs. 2 B-VG berichtet jeder Bundesminister dem Nationalrat und dem Bundesrat zu Beginn jedes Jahres über die in diesem Jahr zu erwartenden Vorhaben des Rates und der Kommission sowie über die voraussichtliche österreichische Position zu diesen Vorhaben. Abs. 3 der genannten Bestimmung sieht zudem die Möglichkeit der Ausweitung der Unterrichtungspflichten auf einfachgesetzlicher Ebene vor (vgl. dazu EU-Informationsgesetz).

B. Stellungnahmerechte des Nationalrats, des Bundesrats und der Länder

innerstaatliche
Koordinierung

Gemäß Art. 23e Abs. 1 B-VG können Nationalrat und Bundesrat Stellungnahmen zu Vorhaben im Rahmen der EU abgeben. Art. 23e Abs. 1 B-VG regelt das Verfahren der Mitwirkung des Nationalrats bei der innerstaatlichen Willensbildung. Eine Mitwirkungsbefugnis des Nationalrats besteht hinsichtlich eines Vorhabens, das auf die Erlassung eines verbindlichen Rechtsakts gerichtet ist, der sich auf die Erlassung von Bundesgesetzen auf dem im Rechtsakt geregelten Gebiet auswir-

Nationalrat

MITWIRKUNG ÖSTERREICHS AM EU- WILLENSBILDUNGSPROZESS

ken würde. Liegt eine Stellungnahme des Nationalrats zu einem derartigen Vorhaben vor, ist das zuständige Mitglied der Bundesregierung bei Verhandlungen oder Abstimmungen in der EU (auch auf der Ebene COREPER und Ratsarbeitsgruppe) an diese Stellungnahme gebunden.

Ein Abweichen von dieser Stellungnahme ist nur aus zwingenden integrations- und außenpolitischen Gründen und nach neuerlicher Befassung des Nationalrats zulässig. Ausgenommen davon sind Stellungnahmen zu einem Vorhaben, das auf die Erlassung eines verbindlichen Rechtsakts gerichtet ist, der entweder die Erlassung bundesverfassungsgesetzlicher Bestimmungen erfordern würde oder Regelungen enthält, die nur durch solche Bestimmungen getroffen werden könnten. Diesfalls ist ein Abweichen von der Stellungnahme des Nationalrats nur dann zulässig, wenn der Nationalrat nicht innerhalb einer angemessenen Frist widerspricht. Die Gründe für ein Abweichen der Regierung von einer Stellungnahme nach Art. 23e Abs. 1 B-VG sind dem Nationalrat unverzüglich mitzuteilen.

Ein ähnliches Mitwirkungsrecht zugunsten des Bundesrats besteht gemäß Art. 23e Abs. 4 B-VG hinsichtlich eines Vorhabens im Rahmen der EU, das auf die Erlassung eines verbindlichen Rechtsakts gerichtet ist, der entweder die Erlassung bundesverfassungsgesetzlicher Bestimmungen erfordern würde, durch die die Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung oder Vollziehung gemäß Art. 44 Abs. 2 B-VG eingeschränkt wird, oder Regelungen enthält, die nur durch solche Bestimmungen getroffen werden könnten. Auch hier ist ein Abweichen nur aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen zulässig und wenn der Bundesrat dem innerhalb angemessener Frist nicht widerspricht. Der zuständige Bundesminister hat nach der Abstimmung unverzüglich Bericht zu erstatten und gegebenenfalls die Gründe für ein Abweichen der Regierung von einer Stellungnahme nach Art. 23e Abs. 1 B-VG mitzuteilen.

Bundesrat

Eine einheitliche Stellungnahme der Länder, die den Bund bei Verhandlungen und Abstimmungen in der EU gemäß Art. 23d Abs. 2 B-VG bindet, setzt voraus, dass alle Länder an der Willensbildung beteiligt waren. Die Willensbildung der Länder muss für den Bund nachvollziehbar sein. Ein Abweichen des Bundes von einer einheitlichen Stellungnahme der Länder ist nur aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen zulässig (vgl. dazu grundsätzlich die Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration, BGBl. Nr. 775/1992, sowie die Vereinbarung der Länder gemäß Art. 15a B-VG über die gemeinsame Willensbildung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration, (u.a.) LGBl. für Wien Nr. 29/1992). Die Gründe für ein Abweichen von einer einheitlichen Stellungnahme der Länder sind den Ländern unverzüglich mitzuteilen.

Länder

MITWIRKUNG ÖSTERREICHS AM EU- WILLENSBILDUNGSPROZESS

C. Subsidiaritätskontrolle durch Nationalrat und Bundesrat

1. Subsidiaritätsrüge durch Nationalrat und Bundesrat

Der Vertrag von Lissabon hat den nationalen Parlamenten die Möglichkeit gegeben, die Unvereinbarkeit eines vorgeschlagenen Gesetzgebungsakts der EU mit dem Subsidiaritätsprinzip geltend zu machen. Dieser Mechanismus der Subsidiaritätskontrolle ist in einem eigenen Protokoll zum Vertrag von Lissabon, nämlich dem Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, geregelt.

Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente

Im Rahmen der Subsidiaritätsrüge können die nationalen Parlamente binnen acht Wochen ab Übermittlung des Gesetzgebungsvorschlags eine begründete Stellungnahme übermitteln, in der sie die Nichteinhaltung des Subsidiaritätsprinzips rügen. Die nationalen Parlamente verfügen über zwei Stimmen, womit bei einem Zweikammersystem jeder gesetzgebenden Kammer eine Stimme zukommt. In Österreich kommt je eine Stimme dem Nationalrat und dem Bundesrat zu (vgl. auch Art. 23g Abs. 1 B-VG). Im Vorfeld einer solchen Prüfung können der Nationalrat und der Bundesrat vom zuständigen Bundesminister eine Äußerung zur Vereinbarkeit eines Kommissionsvorschlags mit dem Subsidiaritätsprinzip verlangen, die im Regelfall binnen zwei Wochen ab Einlangen der Anfrage dem Nationalrat und dem Bundesrat zur Verfügung zu stellen ist (Art. 23g Abs. 2 B-VG).

begründete Stellungnahme binnen acht Wochen

Erreicht die Anzahl derartiger begründeter Stellungnahmen nationaler Parlamente ein Drittel der Gesamtstimmen, muss die Kommission ihren Vorschlag überprüfen. Die Kommission kann ihren Vorschlag in der Folge mittels Beschluss beibehalten, ändern oder zurückziehen, wobei dieser Beschluss begründungspflichtig ist.

Rüge durch ein Drittel der Stimmen

Erreicht die Anzahl derartiger begründeter Stellungnahmen die einfache Mehrheit der den nationalen Parlamenten zustehenden Gesamtstimmen, muss die Kommission ihren Vorschlag ebenfalls überprüfen. Die Kommission kann ihren Vorschlag in der Folge auch in diesem Fall mittels Beschluss beibehalten, ändern oder zurückziehen. Für den Fall der Beibehaltung bedarf es jedoch einer schriftlichen Begründung. Diese schriftliche Begründung der Kommission und die Bedenken der nationalen Parlamente werden dem EU-Gesetzgeber (Rat und EP) übermittelt. Sind im Rat 55% seiner Mitglieder oder im EP die einfache Mehrheit der Abgeordneten ebenfalls der Ansicht, dass der Vorschlag der Kommission dem Subsidiaritätsprinzip widerspricht, ist das Gesetzgebungsverfahren gescheitert.

Rüge durch die einfache Mehrheit der Stimmen

2. Subsidiaritätsklage durch Nationalrat und Bundesrat

Die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips war im Rahmen der Möglichkeit der Einbringung einer Nichtigkeitsklage gemäß Art. 230 EG-Vertrag (nunmehr Art. 263 AEUV) bereits vor dem Vertrag von Lissabon vom EuGH überprüfbar. Das Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zum Vertrag von Lissabon hat zusätzlich den nationalen Parlamenten die

Nichtigkeitsklage im Namen der nationalen Parlamente

MITWIRKUNG ÖSTERREICHS AM EU- WILLENSBILDUNGSPROZESS

Möglichkeit gegeben, die Einbringung einer Nichtigkeitsklage gegen einen Gesetzgebungsakt der EU wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip im Wege der Mitgliedstaaten zu beschließen. In Österreich können gemäß Art. 23h B-VG der Nationalrat und der Bundesrat beschließen, dass gegen einen Gesetzgebungsakt im Rahmen der EU beim EuGH eine Klage wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip erhoben wird. Das Bundeskanzleramt übermittelt die Klage im Namen des Nationalrats oder des Bundesrats unverzüglich an den EuGH.

Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass das Protokoll Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon auch dem Ausschuss der Regionen die Möglichkeit der Einbringung einer Nichtigkeitsklage vor dem EuGH gemäß Art. 263 AEUV gegen einen Gesetzgebungsakt der EU wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip einräumt, sofern die Anhörung des Ausschusses der Regionen beim Beschluss dieses Gesetzgebungsaktes vertraglich vorgesehen war.

Ausschuss der
Regionen

D. Europäische Bürgerinitiative

Eine andere Form der Mitwirkung der Mitgliedstaaten durch seine Bürgerinnen und Bürger stellt das durch den Vertrag von Lissabon gemäß Art. 11 Abs. 4 EUV neu geschaffene Instrument der Bürgerinitiative dar. Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, deren Zahl zumindest eine Million beträgt und die Staatsangehörige einer erheblichen Zahl von Mitgliedstaaten umfassen, können eine Initiative ergreifen und die Kommission auffordern, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger eines Rechtsaktes der EU bedarf.

Voraussetzungen und
Ablauf nach dem
Primärrecht

Die weiteren verfahrensrechtlichen Regelungen wurden 2011 mit der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 über die Bürgerinitiative gemäß Art. 24 AEUV festgelegt. Demnach ist zunächst die Bildung eines Bürgerausschusses notwendig, dem mindestens sieben Personen angehören, die Einwohner von mindestens sieben verschiedenen Mitgliedstaaten sind. Die Kommission muss eine Initiative grundsätzlich innerhalb von zwei Monaten registrieren. Danach müssen innerhalb von höchstens zwölf Monaten mindestens eine Million Unterstützungserklärungen in Papierform oder elektronisch aus mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten (derzeit sieben) mit einer bestimmten Mindestunterstützung pro Mitgliedstaat erreicht werden (siehe Anhang I der VO (EU) Nr. 211/2011; Österreich: mindestens 12.750).

Voraussetzungen und
Ablauf nach VO (EU)
Nr. 211/2011

Die Kommission muss innerhalb von drei Monaten in einer Mitteilung ihre rechtlichen und politischen Schlussfolgerungen zu der Bürgerinitiative sowie ihr weiteres Vorgehen bzw. den Verzicht auf ein weiteres Vorgehen und die Gründe hierfür darlegen. Die Entscheidung darüber, ob die Kommission auf eine erfolgreiche Bürgerinitiative tatsächlich mit einem Rechtsaktvorschlag reagiert, obliegt somit letztlich der Kommission.

Ergebnis

VII. Rechtsquellen

A. Einleitung

Unter „*acquis communautaire*“ (nunmehr „*acquis unionaire*“) versteht man den gesamten Rechtsbestand der EU. Dieser setzt sich aus dem Primärrecht, internationalen Abkommen der EU, dem Sekundärrecht und der Rechtsprechung des EuGH zusammen.

acquis
communautaire/
acquis unionaire

Primärrecht ist einerseits das durch die Mitgliedstaaten geschaffene Unionsrecht. Es wird nach einem in den Verträgen festgelegten Verfahren erzeugt und muss von den nationalen Parlamenten genehmigt werden. Zum Primärrecht gehören aber auch die Grundrechtecharta, die allgemeinen Rechtsgrundsätze sowie das (praktisch nicht relevante) Gewohnheitsrecht.

Primärrecht

Internationale Abkommen der EU werden durch den Rat abgeschlossen nach einem bestimmten Verfahren, ohne Beteiligung der nationalen Parlamente. Abkommen der EU mit Drittstaaten sind Rechtmäßigkeitsmaßstab für Sekundärrecht, sie stehen somit („normhierarchisch“) zwischen Primärrecht und Sekundärrecht. Abkommen, an denen sowohl die EU als auch die Mitgliedstaaten beteiligt sind, werden „gemischte Abkommen“ genannt.

internationale
Abkommen

Unter Sekundärrecht versteht man das von primärrechtlichen Vorschriften abgeleitete, durch Organe der EU gesetzte Recht. Hauptgesetzgeber sind der Rat und das EP.

Sekundärrecht

Unter Tertiärrecht versteht man Durchführungsrechtsakte sowie delegierte Rechtsakte, in der Regel erlassen durch die Kommission (siehe dazu oben IV.B.3).

Tertiärrecht

B. Primärrecht

Zum Primärrecht gehören in erster Stelle die Gründungsverträge der EU, dh. der Vertrag zur Errichtung der Europäischen Wirtschaftunion (EWG-Vertrag 1957) und der Vertrag über die Europäische Union (Vertrag von Maastricht 1992).

Gründungsverträge

Diese Verträge können nach dem in Art. 48 EUV normierten Verfahren geändert werden. Die die Gründungsverträge ändernden oder ergänzenden Verträge der Mitgliedstaaten sind ebenfalls Primärrecht (Einheitliche Europäische Akte 1986, Vertrag von Amsterdam 1996, Vertrag von Nizza 2003, Vertrag von Lissabon 2009). Art. 48 EUV sieht vor, dass die Verträge in einem „ordentlichen“ oder „vereinfachten“ Verfahren geändert werden können. In jedem Fall müssen jedoch *alle* Mitgliedstaaten dem Vertrag zustimmen (ihn ratifizieren, d.h. durch ihre Parlamente genehmigen lassen bzw. unter Umständen auch einer Volksabstimmung unterziehen). Wenn nur ein Teil der Mitgliedstaaten einen Vertrag schließt, dann kann dieser nicht Primärrecht sein.

Vertragsänderung

RECHTSQUELLEN

Auch Beitrittsverträgen zwischen aufzunehmenden Staaten und der EU müssen alle Mitgliedstaaten zustimmen. Die Entscheidung über die Aufnahme von Verhandlungen erfolgt hingegen mit qualifizierter Mehrheit (siehe III.A.).

Beitrittsverträge

Gemäß Art. 6 Abs. 1 AEUV achtet die EU die Rechte, Freiheiten und Grundsätze, die in der Charta der Grundrechte der EU niedergelegt sind. Auch die Mitgliedstaaten sind bei der Durchführung des Unionsrechts an die darin verbürgten Rechte gebunden (Art. 51 Abs. 1 Grundrechtecharta). Die Grundrechtecharta ist damit zwar nicht Teil der Verträge, steht jedoch ebenfalls im Rang des Primärrechts.

Grundrechtecharta

Art. 6 Abs. 3 AEUV sieht vor, dass die EU die Grundrechte achtet, wie sie in der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Unionsrechts ergeben. Die hiermit erwähnten sog. allgemeinen Rechtsgrundsätze sind allgemein im Anwendungsbereich des Unionsrechts geltende Prinzipien, die durch den EuGH seit den 1960er-Jahren ermittelt wurden. Die wichtigsten dieser Rechtsgrundsätze sind grundrechtliche und rechtsstaatliche Gewährleistungen, die größtenteils nunmehr in der Grundrechtecharta kodifiziert wurden.

Allgemeine
Rechtsgrundsätze

Ein Beitritt zur der EU zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) ist in Art. 6 Abs. 2 EUV vorgesehen und wurde auch bereits mit dem Europarat ausgehandelt, scheiterte jedoch bisher an einem Gutachten des EuGH, der Bedenken hinsichtlich der Autonomie des Unionsrechts hatte (Gutachten 2/13, *EMRK II*, siehe XI.B.).

Beitritt zur EMRK

Im Unionsrecht ist auch die Rechtsprechung des EuGH ein Teil des Rechtsbestandes. Dem EuGH wird auf Grund der Lückenhaftigkeit der Verträge eine Kompetenz zur Rechtsentwicklung zuerkannt, welche dieser immer wieder mit teils sehr umstrittenen Urteilen ausfüllt. In wesentlichen Bereichen des Unionsrechts wie dem Wettbewerbsrecht oder den Grundfreiheiten des Binnenmarktes ist das „Recht“ vor allem Richterrecht (*case law*). Auch die oben genannten allgemeinen Rechtsgrundsätze sowie auch die unten besprochenen Grundprinzipien des Unionsrechts (siehe XI.) basieren auf der Rechtsprechung des EuGH.

Case law

C. Internationale Abkommen der EU

Eine weitere Möglichkeit, Recht mit Gültigkeit für die EU zu setzen, ist die des Abschlusses von Abkommen mit Drittstaaten durch die EU (Art. 216 AEUV). Die EU hat Rechtspersönlichkeit, d.h. kann unabhängig von ihren Mitgliedstaaten rechtlich relevante Handlungen im eigenen Namen setzen, und Völkerrechtsfähigkeit, d.h. die Fähigkeit, mit anderen Staaten und internationalen Organisationen unmittelbar in Beziehung zu treten und mit ihnen Verträge zu schließen.

Rechtspersönlichkeit

RECHTSQUELLEN

Auf welchen Gebieten die EU völkerrechtliche Verträge abschließen kann, ergibt sich vorderhand aus den Verträgen. So enthalten einige Bestimmungen die Ermächtigung für die EU, in bestimmten Bereichen völkerrechtliche Verträge zu schließen. Seit dem Vertrag von Lissabon werden die Kompetenzen zum Abschluss internationaler Abkommen in Art. 3 Abs. 2 und 216 Abs. 1 AEUV auch ganz allgemein geregelt (siehe VIII.).

Vertragsschlusskompetenz

Art. 218 AEUV enthält die Verfahrensbestimmungen für den Abschluss. Im Unterschied zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren bei Sekundärrecht ist das EP nicht gleichberechtigter Rechtserzeuger, sondern kann dem Abschluss durch den Rat nur zustimmen oder wird überhaupt nur angehört. Die Kommission verhandelt auf Basis eines Mandats und Richtlinien des Rates. Sowohl Unterzeichnung (und vorläufige Anwendung) als auch Abschluss erfordern einen Beschluss des Rates, zumeist mit qualifizierter Mehrheit, auf Vorschlag der Kommission.

Verfahren

Internationale Abkommen sind für die Organe der EU und für die Mitgliedstaaten verbindlich (Art. 216 Abs. 2 AEUV) und bilden einen integrierenden Bestandteil der Unionsrechtsordnung (Rs. 181/73, *Haegeman*). Sie stehen im Rang über Sekundärrecht, jedoch unter Primärrecht, müssen daher mit letzterem vereinbar sein („Mezzaninrang“). Sie können auch unmittelbare Wirkung entfalten, wenn sie „unbedingt und hinreichend klar gefasst“ sind (Rs. 104/81, *Hauptzollamt Mainz/Kupferberg*, Rnr. 23). Eine wichtige Ausnahme sind die WTO-Abkommen, die zwar einen Bestandteil des Unionsrechts bilden, jedoch in der EU nicht unmittelbar wirksam sind.

Wirkung der Abkommen

Abkommen, die alleine von der EU abgeschlossen werden (nach dem Verfahren des Art. 218 AEUV), werden „*EU-only*“-Abkommen genannt. Ein Abkommen darf hingegen nicht nur von der EU abgeschlossen werden, wenn es auch Bereiche erfasst, die in die alleinige Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen (zwingend gemischtes Abkommen, siehe nachfolgend den Beschluss über die Unterzeichnung des Comprehensive Economic and Trade Agreement mit Kanada, kurz CETA, durch den Rat).

gemischte Abkommen

14.1.2017

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

L 11/1

II

(Rechtsakte ohne Gesetzescharakter)

INTERNATIONALE ÜBEREINKÜNFTE

BESCHLUSS (EU) 2017/37 DES RATES

vom 28. Oktober 2016

über die Unterzeichnung — im Namen der Europäischen Union — des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits

RECHTSQUELLEN

D. Sekundärrecht

1. Einleitung

Die Erreichung der Ziele der europäischen Integration bzw. die Fortentwicklung des Rechtssystems der EU auf der Basis der Gründungsverträge erfolgt durch Erlass von sog. Sekundärrecht, d.h. von Rechtsakten, die auf der Grundlage von primärrechtlichen Vorschriften und nach dem dort vorgegebenen Verfahren durch Organe der EU geschaffen werden.

abgeleitetes Recht

Die diesbezüglich zentrale Bestimmung ist Art. 288 AEUV. Danach nehmen die Organe zur Ausübung der Zuständigkeit der EU Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen an. In dieser Bestimmung sind damit die wichtigsten Rechtsquellen des sekundären Unionsrechts genannt. Durch den Vertrag von Lissabon wurde die Rechtsaktform der Entscheidung in „Beschluss“ unbenannt. Der Beschluss umfasst nunmehr individualgerichtete Rechtsakte (umfasst somit die vorherige „Entscheidung“) aber auch Rechtsakte *sui generis*.

Handelsabkommen
nach Art. 288 AEUV

Richtlinien, Verordnungen und Beschlüsse sind verbindlich, Stellungnahmen und Empfehlungen sind nicht verbindlich. Sog. Gesetzgebungsakte sind Rechtsakte, die im ordentlichen oder besonderen Gesetzgebungsverfahren erlassen wurden (Art. 289 Abs. 3 AEUV, siehe V.B.). Dies erfordert stets die Beteiligung des EP. Rechtsakte ohne Gesetzgebungscharakter sind Rechtsakte, die nicht nach einem Gesetzgebungsverfahren angenommen wurden.

Gesetzgebungsakt

2. Die Verordnung

Gemäß Art. 288 Abs. 2 AEUV hat die Verordnung allgemeine Geltung, d.h. es handelt sich dabei eine allgemein-abstrakte Regelung für eine unbestimmte Anzahl von Fällen und einen nicht näher bestimmten Personenkreis. Sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Sie entfaltet damit eine sog. „Durchgriffswirkung“ und ist somit eines der wichtigsten Merkmale des supranationalen Charakters der EU. Innerstaatliche Rechtsvorschriften, die im Widerspruch zu Bestimmungen einer Verordnung stehen, sind nach der Rechtsprechung des EuGH ungeachtet der unmittelbaren Geltung und des Anwendungsvorrangs von Verordnungen anzupassen.

Charakteristik und
Wirkung

Rechtsbereinigungs-
pflicht

Das bedeutet, dass eine Verordnung der EU (nicht zu verwechseln mit einer Verordnung nach österreichischem Recht, die ein genereller Rechtsakt der Verwaltung aufgrund eines Gesetzes ist) in jedem Mitgliedstaat der EU als geltendes Recht anzuwenden ist, ohne dass die Mitgliedstaaten ihrerseits etwas tun müssten. Sie dürfen daher eine Verordnung weder von ihren nationalen Parlamenten genehmigen lassen oder sie auf nationaler Ebene kundmachen. Die Wiederholung des Inhaltes einer Verordnung in einer innerstaatlichen Rechtsvorschrift ist grundsätzlich ebenfalls unzulässig. Nur ausnahmsweise ist es nach der Rechtsprechung des EuGH erlaubt, in innerstaatlichen Rechtsvorschriften bestimmte Teile von

Transformationsverbot

Durchgriffswirkung

Verbot der inhaltlichen
Wiederholung

RECHTSQUELLEN

Verordnungen zu wiederholen (Rs. 272/83, *Kommission/Italien*, Rnr. 27).

Die Erlassung von innerstaatlichen Durchführungsmaßnahmen ist geboten, falls eine Verordnung die Mitgliedstaaten ausdrücklich dazu verpflichtet. Die Verpflichtung zur Erlassung innerstaatlicher Durchführungsmaßnahmen kann sich aber auch lediglich implizit oder aus anderen Vorschriften des Unionsrechts ergeben. Jedenfalls geboten ist die Erlassung innerstaatlicher Rechtsvorschriften, in denen die zur Vollziehung der Verordnung zuständigen Behörden, das von diesen anzuwendende Verfahren oder die bei Übertretung der Verordnung zu verhängenden Sanktionen normiert werden (Rs. 39/70, *Fleischkontor*, Rnr. 4; hinsichtlich der Sanktionierung Rs. C-36/94, *Siesse*, Rnr. 20).

Zulässigkeit von Durchführungsmaßnahmen

Den Mitgliedstaaten ist es – unbeschadet gegenteiliger Bestimmungen in einer Verordnung selbst – untersagt, zur Durchführung der Verordnung Maßnahmen zu ergreifen, die eine Änderung ihrer Tragweite oder eine Ergänzung ihrer Vorschriften zum Gegenstand haben (Rs. 40/69, *Bollmann*, Rnr. 4). Die Erlassung von innerstaatlichen Durchführungsmaßnahmen ist somit nur zulässig, soweit im Einzelfall Verordnungen die Mitgliedstaaten dazu ermächtigen, unter bestimmten Voraussetzungen ergänzende oder abweichende Regelungen zu treffen. Die Mitgliedstaaten dürfen auch keine Maßnahmen ergreifen, die geeignet sind, die Zuständigkeit des EuGH zur Entscheidung über Fragen der Auslegung des Unionsrechts oder der Gültigkeit der von den Organen der EU vorgenommenen Handlungen zu beschneiden (Rs. 34/73, *Variola*, Rnr. 10 und 11).

3. Die Richtlinie

Die Richtlinie ist gemäß Art. 288 Abs. 3 AEUV für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet ist, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Formen und der Mittel der Erreichung dieses Ziels. Richtlinien können sich an einen einzelnen Mitgliedstaat, an mehrere oder auch an alle Mitgliedstaaten richten.

Charakteristik und Wirkung

Spätestens mit Ablauf der in der Richtlinie vorgesehenen Umsetzungsfrist muss die innerstaatliche Rechtslage mit dem Inhalt der Richtlinie im Einklang stehen. Richtlinien, die dazu verpflichten, den Normunterworfenen Rechte einzuräumen oder Pflichten aufzuerlegen, sind aufgrund des Unionsrechts durch „zwingende Vorschriften“ (d.h. Vorschriften, deren rechtsverbindlicher Charakter unbestreitbar ist) so umzusetzen, dass „die Begünstigten in der Lage sind, von allen ihren Rechten Kenntnis zu erlangen und diese gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten geltend zu machen“ (Rs. C-58/89, *Kommission/Deutschland*, Rnr. 13). Die umsetzende nationale Vorschrift hat demnach subjektive Rechte einzuräumen oder entsprechende Verpflichtungen zu enthalten.

Umsetzungspflicht

RECHTSQUELLEN

Nach österreichischem Verfassungsrecht kommen für die Umsetzung von Richtlinien als Rechtssatzformen (Verfassungs-)Gesetze und Verordnungen auf Bundes- und Landesebene in Betracht. Die Umsetzung hat im Einzelfall in jener Rechtssatzform zu erfolgen, die nach österreichischem Verfassungsrecht erforderlich ist. Ein bloß faktisch richtlinienkonformes Verhalten von Verwaltungsorganen („Verwaltungspraxis“, „Rundschreiben“ oder generelle Weisung) ist nach der Judikatur des EuGH nicht ausreichend (vgl. etwa Rs. 160/82, *Kommission/Niederlande*, Rnr. 4).

Form der Umsetzung

Das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst wirkt auf die zeitgerechte und ordnungsmäßige Umsetzung von Richtlinien hin. Bundesministerien und Länder müssen zu diesem Zweck in eine Datenbank eintragen, in welcher Form (Gesetz, Verordnung, Neuerlassung, Novellierung) und bis wann Umsetzungsmaßnahmen erlassen werden sollen (Umsetzungsplan). Das Bundeskanzleramt nimmt die Notifizierung der Umsetzungsmaßnahmen gegenüber der Kommission im Wege der Ständigen Vertretung vor und trägt die Bestätigungsnummer der Kommission (MNE-Nummer) in die EU-Richtliniendatenbank ein. Das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst ruft auch regelmäßig eine Umsetzungskommission ein, in welcher der Stand der Umsetzung sowie allfällige damit zusammenhängende Fragen und Probleme besprochen werden.

Koordinierung der Umsetzung

Falls eine Richtlinie nicht oder nicht ausreichend umgesetzt worden ist, kann sich der Rechtsunterworfenen gegenüber dem Staat, insbesondere vor Gerichten und Verwaltungsbehörden, auf Bestimmungen dieser Richtlinie berufen, wenn sie den Einzelnen begünstigt und „inhaltlich als unbedingt“ und „hinreichend genau“ anzusehen sind (Rs. 8/81, *Becker*, Rnr. 2; siehe XI.C.). Eine Richtlinie wirkt somit nur in Ausnahmefällen und nach Ablauf der Umsetzungsfrist wie eine Verordnung: (Bestimmungen in) Richtlinien müssen gewissen Voraussetzungen erfüllen um „Durchgriffswirkung“ im nationalen Recht zu entfalten.

unmittelbare Wirkung

Richtlinien werden wie alle anderen Rechtsakte im Amtsblatt der EU publiziert und erhalten eine fortlaufende Nummer. Angeführt wird auch die Kompetenzgrundlage sowie in den sog. Erwägungsgründen der Hintergrund und Kontext des Rechtsaktes (siehe Beispiel unten).

Veröffentlichung

Unten ein Beispiel für eine Richtlinie im Bereich des Verbraucherrechtes, für den es zwar eine eigene Bestimmung im Vertrag gibt (Art. 169 AEUV), welche jedoch auf die allgemeine Rechtsgrundlage zur Harmonisierung im Binnenmarkt (Art. 114 AEUV) gestützt ist.

RICHTLINIEN

RICHTLINIE 2011/83/EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

vom 25. Oktober 2011

über die Rechte der Verbraucher, zur Abänderung der Richtlinie 93/13/EWG des Rates und der Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 85/577/EWG des Rates und der Richtlinie 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates

(Text von Bedeutung für den EWR)

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 114,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses⁽¹⁾,

nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen⁽²⁾,

gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren⁽³⁾,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) In der Richtlinie 85/577/EWG des Rates vom 20. Dezember 1985 betreffend den Verbraucherschutz im Falle von außerhalb von Geschäftsräumen geschlossenen Verträgen⁽⁴⁾ und der Richtlinie 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 1997 über den Verbraucherschutz bei Vertragsabschlüssen im Fernabsatz⁽⁵⁾ sind eine Reihe von vertraglichen Rechten der Verbraucher verankert.

(2) Diese Richtlinien wurden im Lichte der gesammelten Erfahrungen im Hinblick darauf überprüft, ob die geltenden Rechtsvorschriften durch Beseitigung von Unstimmigkeiten und Regelungslücken vereinfacht und aktualisiert werden können. Diese Überprüfung hat ergeben, dass es sinnvoll ist, die beiden genannten Richtlinien durch eine einzige Richtlinie zu ersetzen. Daher sollten in dieser Richtlinie allgemeine Vorschriften für die gemeinsamen Aspekte von Fernabsatz- und außerhalb von Geschäftsräumen geschlossenen Verträgen festgelegt werden; dabei

sollte der den älteren Richtlinien zugrunde liegende Mindestharmonisierungsansatz aufgegeben werden, wobei dennoch den Mitgliedstaaten gestattet werden sollte, innerstaatliche Rechtsvorschriften in Bezug auf bestimmte Aspekte beizubehalten oder einzuführen.

(3) Artikel 169 Absatz 1 und Artikel 169 Absatz 2 Buchstabe a des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sehen vor, dass die Union durch Maßnahmen, die sie nach Artikel 114 erlässt, einen Beitrag zur Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzniveaus leistet.

(4) Gemäß Artikel 26 Absatz 2 AEUV umfasst der Binnenmarkt einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren und Dienstleistungen sowie die Niederlassungsfreiheit gewährleistet sind. Die Harmonisierung bestimmter Aspekte von im Fernabsatz und außerhalb von Geschäftsräumen geschlossenen Verbraucherverträgen ist unabdingbar, wenn ein echter Binnenmarkt für Verbraucher gefördert werden soll, in dem ein möglichst ausgewogenes Verhältnis zwischen einem hohen Verbraucherschutzniveau und der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen bei gleichzeitiger Wahrung des Subsidiaritätsprinzips gewährleistet ist.

(5) Das grenzüberschreitende Potenzial des Versandhandels, das zu den wichtigsten greifbaren Ergebnissen des Binnenmarkts gehören sollte, wird nicht in vollem Umfang ausgeschöpft. Im Vergleich zu dem erheblichen Wachstum, das in den letzten Jahren im inländischen Versandhandel verzeichnet werden konnte, gab es im grenzüberschreitenden Versandhandel nur ein geringes Wachstum. Diese Diskrepanz zeigt sich besonders deutlich beim Internethandel, bei dem das weitere Wachstumspotenzial groß ist. Das grenzüberschreitende Potenzial von Verträgen, die außerhalb von Geschäftsräumen abgeschlossen werden (Direktvertrieb) wird durch eine Reihe von Faktoren eingeschränkt, darunter auch unterschiedliche Verbraucherschutzzuschriften der Mitgliedstaaten, an die sich die Wirtschaft halten muss. Im Vergleich zum Wachstum des inländischen Direktvertriebs in den letzten Jahren, vor allem im Dienstleistungssektor (z. B. in der Versorgungswirtschaft), hat die Zahl der Verbraucher, die solche Kanäle grenzüberschreitend zum Einkauf nutzen, nicht zugenommen. Angesichts der besseren Geschäftsmöglichkeiten, die sich in vielen Mitgliedstaaten bieten,

⁽¹⁾ ABl C 317 vom 23.12.2009, S. 54.

⁽²⁾ ABl C 200 vom 25.8.2009, S. 76.

⁽³⁾ Standpunkt des Europäischen Parlaments vom 23. Juni 2011 (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht) und Beschluss des Rates vom 10. Oktober 2011.

⁽⁴⁾ ABl L 372 vom 31.12.1985, S. 31.

⁽⁵⁾ ABl L 144 vom 4.6.1997, S. 19.

RECHTSQUELLEN

4. Der Beschluss

Gemäß Art. 288 Abs. 4 AEUV ist der Beschluss in allen seinen Teilen für diejenigen verbindlich, die er bezeichnet. In dieser Rechtswirkung können Beschlüsse daher mit der Verordnung verglichen werden, sie richten sich jedoch nicht an einen unbestimmten Adressatenkreis wie die Verordnung, sondern an einen beschränkten, genau bezeichneten oder zumindest individualisierbaren, meist kleineren Kreis von Adressaten. Vor dem Vertrag von Lissabon hießen solche Beschlüsse Entscheidungen.

Charakteristik und Wirkung

Der Beschluss gemäß Art. 288 Abs. 4 AEUV kann daneben in der Ausgestaltung des Vertrags von Lissabon aber auch an einen unbestimmten Adressatenkreis gerichtet sein und somit allgemeine Gültigkeit erlangen. Dies ist vor allem dort der Fall, wo Organe der EU Beschlüsse fassen etwa über den Abschluss internationaler Abkommen oder bei Personalernennungen.

bestimmter oder unbestimmter Adressatenkreis

Ein wichtiger Bereich, in dem Beschlüsse getroffen werden, ist das Wettbewerbs- und Beihilfenrecht; hier kommen der Kommission weitgehende Entscheidungsbefugnisse mit unmittelbarer Wirkung auch für private Unternehmungen zu. Beihilfen mit Auswirkungen auf den Binnenmarkt müssen von der Kommission mit Beschluss genehmigt werden (siehe unten betreffend das Atomkraftwerk Hinkley Point; Österreich hat gegen diesen Beschluss Nichtigkeitsklage vor dem EuG erhoben).

Wettbewerbsrecht

RECHTSQUELLEN

BESCHLUSS (EU) 2015/658 DER KOMMISSION

vom 8. Oktober 2014

über die vom Vereinigten Königreich geplante staatliche Beihilfe SA.34947 (2013/C) (ex 2013/N) zugunsten des Kernkraftwerks Hinkley Point C

(Bekanntgegeben unter Aktenzeichen C(2014) 7142)

(Nur der englische Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 108 Absatz 2 Unterabsatz 1,

gestützt auf das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, insbesondere Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe a,

nach Aufforderung der Beteiligten zur Stellungnahme gemäß den genannten Artikeln (1) und unter Berücksichtigung ihrer Stellungnahmen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die Beihilfe für Hinkley Point C in Form eines Contract for Difference (CfD), einer Vereinbarung mit dem Ministerium (Secretary of State Agreement) und einer Kreditgarantie sowie alle damit in Zusammenhang stehenden Elemente, die das Vereinigte Königreich durchzuführen plant, sind im Sinne des Artikels 107 Absatz 3 Buchstabe c des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union mit dem Binnenmarkt vereinbar.

Die Durchführung der Beihilfe wird daher genehmigt.

Artikel 2

Dieser Beschluss ist an das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland gerichtet.

Brüssel, den 8. Oktober 2014

Für die Kommission
Joaquín ALMUNIA
Vizepräsident

5. Empfehlungen und Stellungnahmen

Empfehlungen und Stellungnahmen der Kommission und des Rates sind nicht bindend (Art. 288 Abs. 5 AEUV). Adressat von Empfehlungen und Stellungnahmen sind meist die Mitgliedstaaten; sie können aber auch an ein anderes Unionsorgan oder an natürliche oder juristische Personen gerichtet sein. Unten ein Beispiel für eine an die Mitgliedstaaten gerichtete Empfehlung zu „Rauchverboten“, die mangels Kompetenz der EU nicht als Richtlinie oder Verordnung erlassen werden konnte.

Empfehlungen sind wie auch anderes nicht in Art. 288 Abs. 5 AEUV genanntes, jedoch praktisch sehr wichtiges *Soft law* wie Mitteilungen der Kommission rechtlich dennoch oftmals nicht völlig wirkungslos (Rs. C-322/88, *Grimaldi*, Rnr. 18; Rs. C-69/13, *Mediaset*, Rnr. 29 ff). Die begründete Stellungnahme ist ein Verfahrensschritt im Rahmen

Charakteristik und Wirkung nach dem Vertrag

Soft law

RECHTSQUELLEN

des Vertragsverletzungsverfahrens (siehe unten) und löst somit ebenfalls Rechtswirkungen aus.

EMPFEHLUNGEN

RAT

EMPFEHLUNG DES RATES
vom 30. November 2009
über rauchfreie Umgebungen
(2009/C 296/02)

EMPFEHLT DEN MITGLIEDSTAATEN:

1. innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des WHO-Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (FCTC) für den jeweiligen Mitgliedstaat oder spätestens innerhalb von drei Jahren nach Annahme der vorliegenden Empfehlung gemäß Artikel 8 des FCTC und auf der Grundlage der im Anhang enthaltenen Leitlinien für den Schutz vor der Belastung durch Tabakrauch, die von der zweiten Konferenz der Vertragsparteien des FCTC verabschiedet wurden, einen wirksamen Schutz vor der Belastung durch Tabakrauch an Arbeitsstätten in geschlossenen Räumen, in öffentlichen Einrichtungen in geschlossenen Räumen, in öffentlichen Verkehrsmitteln und gegebenenfalls an anderen öffentlich zugänglichen Orten zu gewährleisten;
2. Strategien und Maßnahmen zur Verringerung der Belastung von Kindern und Jugendlichen durch Passivrauchen auszuarbeiten und/oder zu verstärken;
3. Strategien zur Schaffung rauchfreier Umgebungen mit flankierenden Maßnahmen zu unterstützen, gegebenenfalls unter anderem durch
 - a) wirksame Maßnahmen zur Förderung der Raucherentwöhnung und einer geeigneten Behandlung der Tabaksucht, unter Berücksichtigung der Umstände und Prioritäten der einzelnen Staaten gemäß Artikel 14 des FCTC; und
6. nach Möglichkeit innerhalb von sechs Monaten nach Annahme dieser Empfehlung der Kommission nationale Anlaufstellen für die Eindämmung des Tabakgebrauchs zu benennen, damit Informationen und bewährte Verfahren ausgetauscht und die Strategien mit anderen Mitgliedstaaten koordiniert werden können;
7. eng untereinander und mit der Kommission zusammenzuarbeiten, um einen kohärenten Rahmen von Definitionen, Maßstäben und Indikatoren zur Umsetzung dieser Empfehlung zu schaffen;
8. unter Verwendung der vorgenannten Indikatoren die Wirksamkeit der Strategiemassnahmen zu überwachen und zu bewerten;
9. die Kommission über legislative und andere Maßnahmen, die auf diese Empfehlung hin getroffen werden, und über die Ergebnisse der Überwachung und Bewertung zu informieren.

FORDERT DIE KOMMISSION AUF:

1. über die Durchführung, Funktionsweise und Auswirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen anhand der von den Mitgliedstaaten vorgelegten Informationen Bericht zu erstatten;

⁽¹⁰⁾ ABl. L 194 vom 18.7.2001, S. 26.

⁽¹¹⁾ ABl. L 226 vom 10.9.2003, S. 24.

⁽¹²⁾ Vgl. Fußnote 11.

VIII. Kompetenzverteilung

A. Einleitung

Die europäische Integration mit dem Ziel eines immer enger werdenden Zusammenschlusses der europäischen Völker führte dazu, dass mit den die EU begründenden Verträgen die Mitgliedstaaten Kompetenzen von der staatlichen Ebene auf die EU übertragen haben (frühere Erste Säule) oder bestimmte Bereiche zumindest der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit unterworfen haben (frühere Zweite und Dritte Säule). Die Ermächtigung der Unionsorgane, Recht zu erzeugen, das sich an denselben Adressatenkreis richtet, wie das staatliche Recht, machte daher eine Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten erforderlich. Diese Kompetenzverteilung ergibt sich – auch in der derzeit geltenden Fassung des Vertrags von Lissabon – aus einer Fülle von Einzelregelungen im primären Unionsrecht. Die „Kompetenz-Kompetenz“ ist bei den Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“ verblieben, dh. die EU kann ihre Kompetenzen nicht ohne Vertragsänderung – der alle Mitgliedstaaten zustimmen müssen – erweitern.

Kompetenzverteilung

Die Verteilung der Kompetenzen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten wird als vertikale Kompetenzverteilung, jene zwischen den Unionsorganen untereinander als horizontale Kompetenzverteilung bezeichnet. Im Rahmen der vertikalen Kompetenzverteilung wird zwischen ausschließlichen Unionskompetenzen (z.B. Gemeinsame Handelspolitik), geteilten Kompetenzen (z.B. Umwelt- oder Verkehrspolitik) und unterstützenden, koordinierenden und ergänzenden Kompetenzen (z.B. Kultur) unterschieden.

vertikale und
horizontale
Kompetenzverteilung

B. Kompetenzkategorien

Bei den ausschließlichen Kompetenzen der EU dürfen die Mitgliedstaaten grundsätzlich nur noch nach ausdrücklicher Ermächtigung der EU tätig werden („Sperrwirkung“). Die darunter fallenden Bereiche werden im Reformvertrag taxativ aufgezählt (Zollunion, Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarkts nötigen Wettbewerbsregeln, Währungspolitik der Mitgliedstaaten (Euro), Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik, gemeinsame Handelspolitik und Abschluss internationaler Abkommen) (Art. 3 Abs. 1 AEUV).

ausschließliche
Unionskompetenz

Jene Zuständigkeiten, die der EU zugewiesen werden aber nicht ausdrücklich als ausschließliche oder ergänzende Kompetenzen bezeichnet werden, werden als geteilte Zuständigkeit bezeichnet. Die Mitgliedstaaten bleiben in diesen Bereichen zuständig, sofern und soweit die EU ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt oder entschieden hat, diese nicht mehr auszuüben. Die Bereiche, die unter die geteilte Zuständigkeit fallen, werden in einer demonstrativen Liste in Art. 4 Abs. 2 AEUV aufgezählt (z.B. Binnenmarkt, Sozialpolitik, Landwirtschaft und Fischerei, Umwelt, Verbraucherschutz, Verkehr, Energie).

geteilte Zuständigkeit

KOMPETENZVERTEILUNG

Schließlich nennt der Vertrag noch unterstützende, koordinierende und ergänzende Maßnahmen, die nur solche rechtsverbindliche Unionsrechtsakte zulassen, die keine Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten beinhalten (z.B. Schutz und Verbesserung der menschlichen Gesundheit, Industrie, Kultur, Sport, Tourismus) (Art. 6 AEUV).

unterstützende
koordinierende und
ergänzende
Maßnahmen

Mit dem Vertrag von Lissabon wurden in Art. 216 Abs. 1 AEUV und in Art. 3 Abs. 2 AEUV nun auch die bisherige Rechtsprechung EuGH zu den Kompetenzen der EU für den Abschluss von Abkommen mit Drittstaaten (sog. Außenkompetenzen) in den Vertrag übernommen. Nach Art. 216 Abs. 1 AEUV kann die EU nunmehr mit einem oder mehreren Drittländern oder einer oder mehreren Internationalen Organisation ein Abkommen schließen

Außenkompetenzen

1. „wenn dies in den Verträgen vorgesehen ist“ oder
2. „wenn der Abschluss einer Übereinkunft im Rahmen der Politik der EU entweder zur Verwirklichung eines der in den Verträgen festgesetzten Ziele erforderlich“ oder
3. „in einem verbindlichen Rechtsakt der EU vorgesehen ist“ oder aber
4. „gemeinsame Vorschriften beeinträchtigen oder deren Anwendungsbereich ändern könnte.“

Die Fälle 2 bis 4 gehen auf die Rechtsprechung des EuGH zurück, dass sich die Zuständigkeit der (früheren) EG zum Eingehen völkerrechtlicher Verpflichtungen „nicht nur aus einer ausdrücklichen Erteilung durch den Vertrag (...) sondern auch aus anderen Vertragsbestimmungen und in ihrem Rahmen ergangenen Rechtsakten der Gemeinschaftsorgane“ ergibt (Rs. 22/70, *AETR*). Dies basiert auf der Lehre der *implied powers*, wonach der EU auch jene nicht in den Verträgen verankerten Zuständigkeiten zukommen, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind und bei deren Fehlen die vertraglichen Kompetenzen sinnlos wären oder nicht in vernünftiger oder zweckmäßiger Weise angewendet werden könnten (Rs. 8/55, *Fedchar*).

implied powers

Die Fälle 2 bis 4 decken sich auch weitgehend mit dem Wortlaut des Art. 3 Abs. 2 AEUV, welcher die ausschließlichen Zuständigkeiten der EU für den Abschluss internationaler Übereinkünfte bestimmt. Die Regel, dass die EU ausschließlich zuständig ist soweit ein Abkommen eines Mitgliedstaates „gemeinsame Regeln [d.h. Richtlinien oder Verordnungen] beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnte“ ist hier praktisch am wichtigsten (Art. 3 Abs. 2 dritter Fall AEUV).

KOMPETENZVERTEILUNG

C. Prinzipien der Kompetenzverteilung

Gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 EUV wird die EU innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig. Dieses Prinzip der beschränkten Verbandskompetenz besagt, dass die EU nur jene Kompetenzen für sich in Anspruch nehmen kann, die ihr von den Mitgliedstaaten übertragen worden sind (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 EUV; vgl. auch Art. 4 Abs. 1 EUV).

beschränkte
Verbandskompetenz

Zumal die Zielkataloge jedoch sehr allgemein formuliert sind, gestaltet sich eine klare Kompetenzabgrenzung nur aufgrund des Prinzips der beschränkten Verbandskompetenz in der Praxis schwierig. Um daher ein nahezu uneingeschränktes Tätigwerden der Unionsorgane zu unterbinden, findet dieser Grundsatz die notwendige Ergänzung im Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gemäß Art. 13 Abs. 2 Satz 1 EUV. Dieses Prinzip besagt, dass die Organe nur nach Maßgabe der ihnen in den einzelnen Vertragsbestimmungen konkret zugewiesenen Befugnisse tätig werden dürfen (siehe bereits V.A. oben).

begrenzte
Einzelermächtigung

In den Verträgen sind auch die Organkompetenzen klar festgelegt; Kompetenzbestimmungen sind im Unionsrecht somit immer auch Verfahrensregeln. Einzelermächtigungen, die die Rechtsgrundlage für Gesetzgebungsakte der Unionsorgane darstellen, geben in der Regel Aufschluss darüber, welches Organ in welchen Bereichen mit welchen Befugnissen an der Gesetzgebung mitwirken darf. Dies inkludiert insbesondere auch die erforderlichen Vorgaben hinsichtlich der konkreten Beschlussfassungsmodalitäten (z.B. Verweis auf das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, vgl. Art. 289 und 294 AEUV) und manchmal auch einen Hinweis auf eine bestimmte Rechtsetzungsform gemäß dem unionsrechtlichen Handlungstypenkatalog (vgl. Art. 288 AEUV).

Kompetenzen als
Verfahrensregeln

D. Prinzipien der Kompetenzausübung

Nach dem Subsidiaritätsprinzip darf die EU in Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig werden, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Unionsebene verwirklicht werden können (Art. 5 Abs. 3 EUV). Das Subsidiaritätsprinzip ist jedoch keine Kompetenzverteilungsregel sondern eine Kompetenzausübungsschranke.

Subsidiaritätsprinzip

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz besagt, dass Maßnahmen der EU nicht über das für die Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinausgehen dürfen und betrifft somit Art und Umfang einer Unionsregelung (Art. 5 Abs. 4 EUV). Hinsichtlich der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Verhältnismäßigkeitsprinzips ist insbesondere auf das Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zum Vertrag von Lissabon hinzuweisen.

Verhältnismäßigkeits-
grundsatz

KOMPETENZVERTEILUNG

E. Rechtsgrundlagen

Ausfluss des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung ist, dass sich der „Umfang der Zuständigkeiten der Union und die Einzelheiten ihrer Ausübung“ aus den Bestimmungen der Verträge zu den einzelnen Bereichen ergeben (Art. 2 Abs. 6 AEUV). Die Kompetenzkataloge der Art. 3 ff AEUV sind somit keine Rechts(setzungs)grundlagen.

Keine
Pauschalzuweisungen

In der Praxis wichtige, politikbereichsspezifische Rechtsgrundlagen finden sich etwa im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik (Art. 43 Abs. 2 AEUV), der Niederlassungsfreiheit (Art. 52 AEUV), der gemeinsamen Verkehrspolitik (Art. 91 AEUV), der staatlichen Beihilfen (Art. 109 AEUV), des Steuerrechts (Art. 113 AEUV), des Arbeits- und Sozialrechts (Art. 153 AEUV) oder des Umweltrechts (Art. 192 AEUV).

Spezifische
Rechtsgrundlagen

Art. 114 AEUV ist quasi die Generalermächtigung der EU zur Rechtsangleichung im Binnenmarkt (vgl. Art. 26 AEUV, „Binnenmarktkompetenz“). Eine Richtlinie oder Verordnung kann auf Art. 114 AEUV gestützt werden, wenn sie tatsächlich zum Funktionieren des Gemeinsamen Marktes beiträgt (vgl. Rs. C-547/14, *Philip Morris*). Die Reichweite des Art. 114 AEUV war immer umstritten, da viele darauf gestützte Rechtsakte eigentlich vornehmlich anderen Zielen wie dem Gesundheitsschutz dienen (etwa zu Tabakwerbung und Tabakproduktregulierung), und obwohl diese Bereiche keine Harmonisierung erlaubten bzw. Einstimmigkeit im Rat erforderten. Art. 169 Abs. 2 AEUV erlaubt hingegen ausdrücklich den Rückgriff auf Art. 114 AEUV im Bereich des Verbraucherschutzes. Art. 114 AEUV sieht das ordentliche Gesetzgebungsverfahren vor (bis zur EEA war noch Einstimmigkeit erforderlich).

Rechtsangleichung

Als weitere – sehr allgemeine – Ermächtigung zur Setzung von Akten des EU-Sekundärrechts ermöglicht die Vertragsergänzungsklausel des Art. 352 AEUV unter bestimmten Voraussetzungen (Erforderlichkeit, im Rahmen der Ziele des gemeinsamen Marktes) ein Tätigwerden der EU auch dann, wenn die im Vertrag dafür erforderlichen Befugnisse gerade nicht vorgesehen sind. Der Rat hat darüber einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des EP zu beschließen.

Vertragslücken-
schließung

In eine ähnliche Richtung geht auch der Grundsatz der Effektivität. Nach dem Effektivitätsprinzip ist eine Ermächtigungsnorm in den Verträgen so auszulegen, dass der betreffenden Vorschrift eine möglichst nützliche Wirkung zukommt (effet utile; vgl. dazu grundsätzlich auch Rs. 41/4, *Van Duyn*).

effet utile

F. Kontrolle

Sollte es zu Kompetenzkonflikten kommen, kann der EuGH für deren Klärung zuständig werden. Kompetenzwidrige Rechtsakte könnten im Wege einer Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV (vgl. z.B. Rs. 376/98, *Deutschland/Europäisches Parlament und Rat (Tabakwerbung I)*) bzw. seitens der Kommission gegenüber einem Mitgliedstaat auch in einem Vertragsverletzungsverfahren nach

gerichtliche Kontrolle

KOMPETENZVERTEILUNG

Art. 258 AEUV bekämpft werden. Im Wege einer Vorabentscheidung nach Art. 267 AEUV hätte auch ein nationales Gericht die Möglichkeit, die Gültigkeit von Sekundärrechtsakten vom EuGH klären zu lassen. Ein präventives Prüfungsinstrument bezüglich der Frage der Vereinbarkeit eines völkerrechtlichen Abkommens mit den Verträgen bietet ein Gutachten nach Art. 218 Abs. 11 AEUV.

Nach dem Vertrag von Lissabon haben die nationalen Parlamente im Rahmen der Subsidiaritätskontrolle mittels der sog. Subsidiaritätsrüge und der sog. Subsidiaritätsklage gewisse Kontrollmöglichkeiten erhalten (siehe oben VI.C. und D.).

Subsidiaritätskontrolle

IX. Vollziehung

A. Grundsatz indirekter Vollzug

Als Grundsatz ist festzuhalten, dass die Vollziehung, d.h. die Anwendung des Unionsrechts nicht durch Unionsorgane, sondern durch die jeweils zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten erfolgt (sog. indirekter Vollzug). Das bedeutet, dass in der Regel die unmittelbar anwendbaren Bestimmungen im EU-Primärrecht und in Richtlinien sowie (die generell unmittelbar anwendbaren) Verordnungen von den Behörden der Mitgliedstaaten – meist unter Anwendung der jeweils geltenden innerstaatlichen Verfahrensvorschriften – anzuwenden sind. Im Falle nicht unmittelbar anwendbaren EU-Rechts – das sind insbesondere die Richtlinien (siehe oben) – haben die nationalen Behörden diejenigen innerstaatlichen Vorschriften anzuwenden, die in Durchführung der EU-Rechtsakte ergangen sind.

Vollziehung durch nationale Behörden

In der Durchführung des Unionsrechts haben die Mitgliedstaaten institutionelle und auch Verfahrensautonomie (vgl. Rs. 205/82, *Deutsche Milchkontor*). Nach Art. 197 AEUV („Verwaltungszusammenarbeit“) ist die „für das ordnungsgemäße Funktionieren der EU entscheidende effektive Durchführung des Unionsrechts“ durch die Mitgliedstaaten eine „Frage von gemeinsamem Interesse“. Nach dem Loyalitätsprinzip (Art. 4 Abs. 3 AEUV) müssen die Mitgliedstaaten alles tun, um die sich aus dem Unionsrecht ergebenden Verpflichtungen zu erfüllen. Ein allgemeines Verfahrensrecht wie das Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG) gibt es im Unionsrecht nicht.

Verfahren

Die wichtigsten Rechtsgrundsätze sind das Effektivitätsprinzip, das Äquivalenzprinzip und der Vertrauensschutz. Ersteres verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu alles zu unternehmen um den Vorschriften des Unionsrechts zur Anwendung zu verhelfen; nach Zweitem dürfen Verfahrensregeln für Ansprüche gestützt auf Unionsrecht nicht ungünstiger ausgestaltet sein als für gleichartige Klagen, die das innerstaatliche Recht betreffen (vgl. Rs. C-33/76, *Rewe*). Drittes verhindert, dass die Erwartungen der Unionsbürger in den Bestand nationaler Verwaltungsentscheidungen enttäuscht werden. Durch eine sehr starke Wirkung des Effektivitätsprinzips in diesem Bereich sind die Mitgliedstaaten jedoch teilweise sehr weitgehenden Verpflichtungen unterworfen beim indirekten Vollzug.

Prinzipien

Auch die Möglichkeit der Kommission in Sekundärrechtsakten das Recht zum Erlass von Durchführungsmaßnahmen zu übertragen (vgl. Art. 291 AEUV, siehe dazu oben IV.B.3) höhlt diese grundsätzliche Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten aus.

VOLLZIEHUNG

Das Prinzip der Effektivität spielt auch bei der Gewährleistung von Rechtsschutz im Bereich des Vollzugs von Unionsrecht eine wichtige Rolle, und steht hier in einem Spannungsverhältnis mit dem Prinzip des Vertrauensschutzes. Die Rücknahme rechtskräftiger Verwaltungsakte oder Gerichtsurteile ist daher idR nur nach Unionsrecht geboten, wenn dies nach nationalem Recht möglich ist (vgl. Rs. C-453/00, *Kühne & Heitz*).

effektiver
Rechtsschutz

B. Ausnahme direkter Unionsvollzug

Unionsorgane vollziehen Bestimmungen des Unionsrechts nur dann selbst, wenn dies im EU-Primärrecht (siehe beispielsweise für den Bereich des Wettbewerbsrechts die Art. 103, 105 und 106 AEUV sowie Art. 108 AEUV) oder im Sekundärrecht ausdrücklich vorgesehen ist. Der Vollzug durch Unionsorgane ist die Ausnahme, betrifft jedoch neben dem sog. unionsinternen Bereich (Personalangelegenheiten, Haushaltsrecht, interne Organisation) den wichtigen Bereich des Wettbewerbsrechts (Kartell-, Monopol- und Beihilfeangelegenheiten) und des Außenhandelsrechts (vgl. Art. 207 AEUV).

Vollziehung durch
Unionsorgane

Durch Sekundärrecht können Agenturen gegründet und ihnen Vollzungsaufgaben übertragen werden. Es bestehen einerseits sog. Exekutivagenturen (in Brüssel) sowie andererseits dezentrale Agenturen mit über die EU verteilten Standorten (z.B. Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde [engl. European Securities and Markets Authority, ESMA], Europäischen Arzneimittel-Agentur [engl. European Medicines Agency, EMA]). Die Übertragung weitreichender Befugnisse an Agenturen ist aus Legitimitätsgründen umstritten; der EuGH setzte ihr jedoch bisher nur sehr großzügige Grenzen (vgl. Rs. 9/56, *Meroni*; Rs. C-270/12, *ESMA*).

Agenturen

ZIELE UND GRUNDSÄTZE

X. Werte, Ziele und allgemeine Rechtsgrundsätze

A. Werte der Union

Nach Art. 2 EUV sind die Werte, auf die sich die Union gründet, „die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören.“ Diese Werte seien „allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet“.

Art. 2 EUV

Der EuGH hat sich zuletzt sehr stark auf den Wert der Rechtsstaatlichkeit gestützt, um gewisse Entwicklungen betreffend Gerichtssysteme in Mitgliedstaaten als unionsrechtswidrig zu qualifizieren (etwa in Rs. C-64/16, *Juizes Portugueses*; Rs. C-441/17 R, *Kommission/Polen*).

Rule of Law

Art. 7 EUV wurde als Sanktionsmechanismus für Verstöße gegen Art. 2 EUV konzipiert. Der Rat kann mit einer Vierfünftel-Mehrheit seiner Mitglieder nach Zustimmung des EP und nach Anhörung des betreffenden Mitgliedstaats feststellen, dass eine eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Unionswerte durch einen Mitgliedstaat besteht. Der Rat kann an diesen Mitgliedstaat geeignete Empfehlungen richten. Das Initiativrecht für ein derartiges Vorgehen liegt bei einem Drittel der Mitgliedstaaten, der Kommission oder dem EP. Solche Verfahren wurden gegen Polen (durch die Kommission) und gegen Ungarn (durch das EP) eingeleitet. Das Verfahren gegen Polen wurde 2024 eingestellt, jenes gegen Ungarn wurde bisher nicht abgeschlossen.

Art. 7 Abs. 1 EUV

Nach Art. 7 Abs. 2 EUV kann der Europäische Rat einstimmig auf Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten oder der Europäischen Kommission und nach Zustimmung des EP das Vorliegen einer schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung der Unionswerte feststellen. In weiterer Folge kann der Rat gemäß Art. 7 Abs. 3 EUV mit qualifizierter Mehrheit Sanktionen gegen einen Mitgliedstaat beschließen (Aussetzung bestimmter Rechte, die sich aus der Anwendung des Vertrags herleiten, einschließlich der Aussetzung der Stimmrechte des Vertreters des betroffenen Mitgliedstaats im Rat).

Art. 7 Abs. 2 und 3 EUV

B. Ziele der Union

Art. 3 EUV nennt als Ziele der EU u.a. die Förderung des Friedens, der Werte der EU und des Wohlergehens ihrer Völker. Die Errichtung eines Binnenmarktes ist und war wohl das wichtigste Ziel und die meisten der Rechtsakte der EU dienen dessen Verwirklichung. Ziel ist auch die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion, deren Währung der Euro ist. Während die Währungspolitik (für die Eurozone) eine ausschließliche Kompetenz der EU ist, ist die Wirtschaftspolitik hingegen noch vergleichsweise schwach ausgeprägt ist.

Binnenmarkt

ZIELE UND GRUNDSÄTZE

Gegenüber Drittstaaten soll die EU die Werte und Interessen der EU fördern und schützen, und einen Beitrag leisten u.a. zum Schutz ihrer Bürgerinnen und Bürger, zu Frieden, Sicherheit, globaler nachhaltiger Entwicklung, Solidarität, zu freiem und gerechtem Handel, zur Beseitigung der Armut und zum Schutz der Menschenrechte (vgl. auch Art. 21 Abs. 2 EUV).

Frieden

Die EU soll auch einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen, in dem der freie Personenverkehr gewährleistet ist, herstellen. Gleichzeitig soll dies in Verbindung mit geeigneten Maßnahmen in Bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität geschehen.

Freiheit

Soziale Ziele sind der Kampf gegen soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen, die Förderung sozialer Gerechtigkeit und sozialen Schutzes, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes (vgl. Art. 8 und 10 AEUV).

Gleichbehandlung

Die Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts und der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten wird vor allem durch die sog. Kohäsionspolitik verwirklicht (vgl. auch die Solidaritätsklausel des Art. 222 AEUV).

Solidarität

Die Wahrung des Reichtums der kulturellen und sprachlichen Vielfalt in der EU und der Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas wird u.a. durch die Kulturpolitik sichergestellt (vgl. Art. 167 AEUV).

Vielfalt

Rechtsakte der EU können auch mehrere Ziele gleichzeitig verfolgen (etwa Handelspolitik und Umweltpolitik). Durch sog. Querschnittsklauseln soll ein hohes Schutzniveau v.a. im Bereich der Umwelt und der Gesundheit sichergestellt werden (vgl. Art. 9, 11 und 114 Abs. 3 AEUV).

XI. Grundprinzipien

A. Einleitung

Die nachstehend erörterten Grundprinzipien des Unionsrechts finden sich nicht in den Verträgen, sondern wurden durch die Rechtsprechung des EuGH entwickelt. Der EuGH hat dadurch einen wesentlichen Beitrag zur Entwicklung der Unionsrechtsordnung geleistet und ist in manchen Bereichen – über den Wortlaut der Verträge hinaus – in rechtsfortbildender Weise tätig geworden.

„Richterrecht“

An den Grundprinzipien hat sich auch durch den Vertrag von Lissabon nichts Wesentliches geändert. Vielmehr wird ausdrücklich festgehalten, dass durch den Vertrag von Lissabon keine Änderungen dieser primär durch EuGH-Judikatur geschaffenen Prinzipien intendiert sind. Auf die ausdrückliche Festschreibung der Vorrangwirkung des Unionsrechts vor dem nationalen Recht – wie im Verfassungsvertrag noch vorgesehen – wurde im Vertrag von Lissabon verzichtet.

Vertrag von Lissabon

B. Die autonome Geltung / Autonomie des Unionsrechts

Das Unionsrecht basiert auf völkerrechtlichen Verträgen zwischen den Mitgliedstaaten. Allerdings hat der EuGH schon früh darauf hingewiesen, dass es sich beim „Gemeinschaftsrecht“ (nunmehr: Unionsrecht) um eine eigenständige Rechtsordnung handelt. In der Rs. 26/62, Van Gend und Loos, hat der EuGH festgehalten, dass:

eigenständige
Rechtsordnung

„die Gemeinschaft eine neue Rechtsordnung des Völkerrechts darstellt, zu deren Gunsten die Staaten, wenn auch im begrenzten 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 dem Einzelnen, ebenso wie es ihnen Pflichten auferlegt, auch Rechte verleihen.“ (Rs. 26/62, Rnr. 10).

Aus diesem grundlegenden Urteil des EuGH ergibt sich, dass es sich beim „Gemeinschaftsrecht“ um eine eigenständige, vom Völkerrecht verschiedene, Rechtsordnung handelt. Anders als „normale“ völkerrechtliche Verträge vermittelt das Unionsrecht auch Einzelnen unmittelbar Rechte.

Subjektivierung

Das Unionsrecht gilt daher neben dem staatlichen Recht und unabhängig von diesem und ist nach unionsrechtseigenen Interpretationsregeln auszulegen. Die Mitgliedstaaten müssen Unionsrecht somit nicht in staatliches Recht transformieren/ratifizieren, außer wenn Unionsrecht selbst dies anordnet (wie im Fall von Richtlinien, siehe oben).

Keine Transformation

Der EuGH hat nicht nur die EU selbst als „autonom“ qualifiziert, sondern hat diese Autonomie auch mit den Grundprinzipien des Unionsrechts, wie vor allem dem Vorrang, dem Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung, und der Direktwirkung verknüpft. Nach dem EuGH sind diese Prinzipien sowie auch dessen ausschließliche Zuständigkeit zur Auslegung und Nichtigerklärung von Unionsrecht (vgl. Art. 344 AEUV) ein essentielles Charakteristikum des

EuGH

GRUNDPRINZIPIEN

Unionsrechts. Der EuGH hat daher u.a. einen Beitritt der EU zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) abgelehnt, da in diesem Fall diese Prärogativen des EuGH gegenüber dem EGMR nicht sichergestellt gewesen wären (vgl. Gutachten 2/13, *Beitritt EMRK II*).

C. Unmittelbare Anwendbarkeit (Wirksamkeit) des Unionsrechts

Wie schon oben zu Richtlinien ausgeführt, versteht man unter unmittelbarer Anwendbarkeit (Wirksamkeit) von Unionsrecht, dass unionsrechtliche Regelungen die unmittelbare (dh. durch keine weitere generelle staatliche Regelung zu vermittelnde) Grundlage von verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Entscheidungen in konkreten Fällen bilden können.

Die Bedeutung dieses Konzepts in der Praxis wurde in zahlreichen Urteilen des EuGH verdeutlicht. Die Begriffe „unmittelbare Anwendbarkeit“ und „Wirksamkeit“ werden oft als gleichbedeutend verwendet. Der EuGH verwendet im Zusammenhang mit primärrechtlichen Bestimmungen oder Richtlinienbestimmungen den Begriff „unmittelbare Wirksamkeit“ (*direct effect, effet direct*). Im Zusammenhang mit EU-Verordnungen wird hingegen der Begriff „unmittelbare Anwendbarkeit“ verwendet (vgl. auch die englische und französische Fassung des Art. 249 EGV (nunmehr Art. 288 AEUV), die von *directly applicable* bzw. *directement applicable* sprechen).

Terminologie

Ausgangspunkt dieser Rechtsprechung war das Urteil *Van Gend und Loos* (vgl. oben), in dem der EuGH das Verbot des Einhebens von Ein- und Ausfuhrzöllen für unmittelbar wirksam erachtete, obwohl sich diese Bestimmung in ihrer vom Zeitpunkt des Urteils geltenden Form (Art. 12 EGV alte Fassung, danach Art. 25 EGV, nunmehr Art. 30 AEUV) ausdrücklich an die Mitgliedstaaten richtete. Dennoch gelangte der EuGH zum Ergebnis, dass Art. 12 EGV (alte Fassung) ein klares und uneingeschränktes Verbot enthalte, auf das sich auch Einzelne im Gerichtsverfahren berufen könnten.

Rs. Van Gend en Loos

Voraussetzung für die unmittelbare Wirksamkeit von Primärrecht ist nach der Rechtsprechung des EuGH, dass die angewandte Norm

Voraussetzungen

- inhaltlich hinreichend klar und bestimmt ist,
- dass die Anwendung der Norm nicht von einer Bedingung abhängt
- sowie dass keine weiteren von der EU oder nationalen Behörden zu setzenden Handlungen notwendig sind, um die Bestimmung durchzuführen.

Wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, können sich Einzelne vor nationalen Gerichten oder Verwaltungsbehörden auf die primärrechtliche Bestimmung unmittelbar berufen.

GRUNDPRINZIPIEN

Nach Maßgabe dieser Kriterien hat der EuGH eine Reihe wichtiger Bestimmungen des Primärrechts für unmittelbar wirksam erklärt. Dazu gehören unter anderem das allgemeine Diskriminierungsverbot in Art. 18 AEUV, das Verbot mengenmäßiger Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung in Art. 34 AEUV, die Regelungen über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in Art. 45 AEUV, über die Niederlassungsfreiheit in Art. 49 AEUV, über den freien Dienstleistungsverkehr in Art. 56 AEUV sowie über den freien Kapitalverkehr in Art. 63 AEUV. Der EuGH hält somit die wesentlichen Bestimmungen über die sog. „Grundfreiheiten“ für unmittelbar wirksam. Ebenfalls für unmittelbar wirksam hat der EuGH das Gleichbehandlungsgebot des Art. 157 AEUV erkannt (vgl. Rs. 43/75, *Defrenne II*). Primärrecht kann unmittelbar anwendbar sein, wenn es Verbote aufstellt (siehe Rs. *Van Gend & Loos*) oder wenn es die Mitgliedstaaten zu einem bestimmten Verhalten verpflichtet (vgl. Rs. 57/65, *Lütticke*).

Grundfreiheiten

Die unmittelbare Anwendbarkeit von EU-Verordnungen ergibt sich bereits aus der Vertragsbestimmung des Art. 288 AEUV, wo es heißt, dass die Verordnung in allen ihren Teilen verbindlich ist und unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gilt. Dies bedeutet, dass die unmittelbare Anwendbarkeit einer Verordnung keinen Transformationsakt der Mitgliedstaaten mehr notwendig macht. Verordnungen können daher Einzelnen unmittelbare Rechte einräumen, aber auch Pflichten auferlegen.

unmittelbare
Anwendbarkeit von
Verordnungen

Zur unmittelbaren Wirkung von Richtlinienbestimmungen hat der EuGH in rechtsfortbildender Weise eine umfassende Rechtsprechung entwickelt. Beginnend mit der Leitentscheidung in der Rs. C-41/74, *Van Duyn*, hat der EuGH Kriterien herausgearbeitet, nach denen auch Richtlinien, die normalerweise der Umsetzung ins nationale Recht bedürfen, unmittelbar wirksam sein können. Das heißt, dass sich Einzelne vor nationalen Gerichten und Verwaltungsbehörden auf Bestimmungen von Richtlinien berufen können. Voraussetzung dafür ist, dass die in der Richtlinie genannte Umsetzungsfrist bereits abgelaufen ist – also der Mitgliedstaat mit der Umsetzung der Richtlinie säumig ist –, weiters dass die Vorschrift der Richtlinie hinreichend klar und bestimmt ist sowie dass sie dem Einzelnen Rechte einräumt.

direkte Wirkung von
Richtlinien

Der EuGH versteht die unmittelbare Wirksamkeit von Richtlinien als eine Sanktion gegenüber dem mit der Umsetzung der Richtlinie säumigen Mitgliedstaat. Daraus folgt, nach ständiger Rechtsprechung des EuGH, dass sich Einzelne nur gegenüber dem säumigen Staat auf Bestimmungen von Richtlinien berufen können, nicht aber gegenüber Privaten. Unmittelbar wirksame Richtlinien können daher grundsätzlich nicht horizontal (d.h. zwischen Privaten) wirken. Im Wege einer unmittelbar wirksamen Richtlinienbestimmung kann daher nicht in privatrechtliche Vertragsverhältnisse eingegriffen werden (vgl. Rs. C-91/92, *Faccini Dori*).

Sanktionscharakter

keine horizontale
direkte Wirkung

GRUNDPRINZIPIEN

Der EuGH hat den Begriff des Mitgliedstaates, gegenüber dem man sich auf einzelne Bestimmungen von Richtlinien berufen kann, allerdings weit ausgelegt. So werden Handlungen z.B. ausgegliederte Rechtsträger, oder mit Monopol- oder Sonderrechten ausgestatteten Privatunternehmen im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge den Mitgliedstaaten zugerechnet (vgl. Rs. C-157/02, *Rieser*, zur ASFINAG).

Begriff des
Mitgliedstaats

Die Berufung auf eine Richtlinienbestimmung dient in der Regel der Durchsetzung eines in der Richtlinie verankerten Rechts. In bestimmten Fällen haben Richtlinien jedoch auch dann unmittelbare Wirkung, wenn sie keinen Rechtsunterworfenen begünstigen (wenn etwa eine Richtlinie eine Umweltverträglichkeitsprüfung für bestimmte Projekte verlangt, siehe Rs. C-431/92, *Kommission/Rat (Großkrotzenburg)*), oder wenn durch die unmittelbare Anwendung ein Rechtsunterworfener belastet wird (etwa indem er eine Umweltverträglichkeitsprüfung für sein Projekt akzeptieren muss, siehe Rs. C-201/02, *Wells*).

Durchsetzung von
Rechten

Ein langjähriger Sonderfall ist auch die sog. Transparenzrichtlinie 2015/1535 für den Binnenmarkt, wonach Mitgliedstaaten der Kommission bestimmte technische Normen vor dem Erlass notifizieren und danach eine Stillhaltefrist einhalten müssen. Wird dieses Verfahren nicht eingehalten, dann ist die betroffene nationale Norm nicht anwendbar, auch wenn dies zu Nachteilen für Private in einem Rechtsstreit führt (Rs. C-194/94, *CIA Security*; siehe auch Rs. C-390/18, *Airbnb Ireland*, zur E-Commerce-Richtlinie 2000/31/EG).

Notifizierungspflicht

Richtlinien können allerdings insofern eine horizontale Wirkung entfalten, als nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH nationale Bestimmungen richtlinienkonform auszulegen sind. Im Fall richtlinienkonformer Interpretation kann es aber auch dazu kommen, dass Private durch das Ergebnis der Interpretation belastet werden. Die richtlinienkonforme Interpretation wird allerdings da ihre Grenzen finden, wo nationales Recht einer Interpretation nicht mehr zugänglich ist (*contra legem*; vgl. Rs. C-106/89, *Marleasing*; Rs. 14/83, *Van Colson und Kamann*; VfGH VfSlg. 14.391/1995).

richtlinienkonforme
Interpretation

Die unmittelbare Anwendbarkeit (Wirksamkeit) von unionsrechtlichen Bestimmungen ist von jeder Verwaltungsbehörde bzw. von jedem nationalen Gericht zu beachten.

D. Anwendungsvorrang des Unionsrechts

Nachdem Unionsrecht autonom neben dem staatlichen Recht gilt, kann es zu Widersprüchen zwischen beiden Rechtsordnungen kommen, vor allem da es auch unmittelbar durch nationale Gerichte und Behörden angewendet werden muss unter bestimmten Bedingungen (siehe soeben).

Vorrang als logische
Konsequenz der
direkten Wirkung

GRUNDPRINZIPIEN

Grundsätzlich wurde der Vorrang des Unionsrechts mit der Rs. 6/64, *Costa/ENEL* eingeführt. Der EuGH hat dies damit begründet, dass wenn dem Unionsrecht kein Vorrang zukommen würde, die Einheitlichkeit der Anwendung des Unionsrechts und die Geltung des Unionsrechts überhaupt in Frage gestellt würde. Schließlich würde Unionsrecht in einem Mitgliedstaat nicht angewendet werden, was zu einer Diskriminierung der Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaates führen würde. Der EuGH hat sich mit der Wirkung des Vorrangs in einer Vielzahl von Urteilen auseinandergesetzt (siehe etwa Rs. C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne*).

Rs. Costa/ENEL

In der Rs. 106/77, *Simmenthal* (Rnr. 23) hat der EuGH klargestellt, dass dem Unionsrecht entgegenstehendes innerstaatliches Recht (bloß) unanwendbar wird:

Rs. Simmenthal:
Anwendungsvorrang

„jeder im Rahmen seiner Zuständigkeit angerufene staatliche Richter verpflichtet ist, das Gemeinschaftsrecht uneingeschränkt anzuwenden und die Rechte, die es dem Einzelnen verleiht, zu schützen, indem er jede möglicherweise entgegenstehende Bestimmung des nationalen Rechts, gleichgültig, ob sie früher oder später als die Gemeinschaftsnorm ergangen ist, unangewendet lässt.“

Der Vorrang des Unionsrechts gilt nur für jene Unionsrechtsakte bzw. Bestimmungen in Unionsrechtsakten einschließlich Richtlinien, die die Voraussetzungen der direkten Wirkung erfüllen (siehe Rs. C-573/17, *Poplawski* zu Rahmenbeschlüssen) und deren direkte Wirkung nicht aus anderen Gründen gesperrt ist (siehe Rs. C-261/20, *Thelen Technopark*, zur unzulässigen Verpflichtung Privater aus Richtlinien).

Konnex zu direkter
Wirkung

Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH gilt der Anwendungsvorrang gegenüber jeglicher innerstaatlichen Norm. Der EuGH hat in seiner Rechtsprechung überdies klargestellt, dass der Anwendungsvorrang

- gegenüber Verfassungsrecht (Rs. C-462/99, *Connect Austria*),
- gegenüber generellen Rechtsakten (wie Gesetzen oder Verordnungen, vgl. Rs. C-465/01, *Kommission/Österreich (Arbeiterkammerwahl)*)
- aber auch gegenüber individuellen Rechtsakten wie Bescheiden (vgl. Rs. C-224/97, *Ciola*) gilt.

Aufgrund des Umstands, dass Unionsrecht auch Vorrang vor ihm widersprechendem nationalen Verfassungsrecht genießt, haben vereinzelt Höchstgerichte von Mitgliedstaaten Bedenken gegen den Anwendungsvorrang geäußert. Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat kürzlich sogar erstmals einen Unionsrechtsakt für (in Deutschland) unbeachtlich erklärt (BVerfG, 2 BvR 859/15 ua, *PSPP*). Die österreichischen Höchstgerichte haben hingegen den Anwendungsvorrang des Unionsrechts (auch gegenüber Verfassungsrecht) ausdrücklich bestätigt (vgl. VfGH VfSlg. 15427/1999 betreffend Anwendungsvorrang gegenüber einer Verfassungsbestimmung; VwGH z.B. GZ 2000/16/675 vom 26.4.2001 zur Getränkesteuer). Ob der Anwendungsvorrang – wie im Schrifttum

nationales
Verfassungsrecht

GRUNDPRINZIPIEN

vertreten – an den Grundprinzipien der Bundesverfassung seine Grenze findet, ist bisher nicht geklärt.

Auf Grund des Anwendungsvorrangs verbleibt das entgegenstehende innerstaatliche Recht weiterhin Bestandteil der Rechtsordnung. Daher besteht zusätzlich eine Rechtsbereinigungspflicht (Richtigstellungspflicht) aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit. Die neuen oder geänderten nationalen Normen müssen (mindestens) denselben rechtlichen Rang haben wie die zu ändernden Bestimmungen. Diese Bereinigungspflicht gilt auch dann, wenn Verordnungen oder Richtlinien unmittelbar wirksam sind. Eine bloße Verwaltungspraxis (z. B. ein Rundschreiben, in dem die Anwendung des Primärrechts verlangt wird) ist nicht ausreichend.

Rechtsbereinigung

E. Staatshaftung bei Verletzung von Unionsrecht

In rechtsfortbildender Weise hat der EuGH das Rechtsinstitut der Staatshaftung bei Verletzung von Unionsrecht in zwei wesentlichen Leitentscheidungen entwickelt (vgl. verbundene Rs. C-6, 9/90, *Francovich*; verbundene Rs. C-46, 48/93, *Brasserie du Pêcheur* und *Factortame*). Eine ausdrückliche Rechtsgrundlage findet sich für das Institut der Staatshaftung im Primärrecht nicht.

Rs. Francovich

Es entspricht laut EuGH einem Grundsatz des Unionsrechts, dass die Mitgliedstaaten zum Ersatz der Schäden verpflichtet sind, die dem Einzelnen durch Verstöße gegen das Unionsrecht entstehen und die den Mitgliedstaaten zuzurechnen sind. Dieser Grundsatz der Staatshaftung gilt nach der Judikatur des EuGH für jeden Verstoß eines Mitgliedstaats gegen das Unionsrecht unabhängig davon, welches mitgliedstaatliche Organ durch sein Handeln oder Unterlassen den Verstoß begangen hat.

In den eingangs erwähnten Entscheidungen hat der EuGH dazu Kriterien entwickelt.

Voraussetzung für den Anspruch auf Staatshaftung ist zunächst, dass die Rechtsnorm des Unionsrechts, sei es eine primärrechtliche Norm wie im Fall *Brasserie du Pêcheur* oder eine Richtlinie wie im Fall *Francovich*, subjektive Rechte einräumt. Weiters ist ein Kausalzusammenhang zwischen der Vertragsverletzung und dem Schaden, der dem Einzelnen entstanden ist, erforderlich und drittens muss ein qualifizierter Verstoß seitens des Mitgliedstaates vorliegen. Kommt dem Mitgliedstaat aufgrund der unionsrechtlichen Vorgaben kein Ermessen zu (z.B. Frist für die Umsetzung einer Richtlinie), ist jeder Verstoß gegen das Unionsrecht *per se* als qualifiziert und damit – bei Vorliegen der anderen Voraussetzungen – als haftungsbegründend zu sehen.

Voraussetzungen

Der qualifizierte Verstoß seitens des Mitgliedstaates kann durch eine hinreichend qualifizierte Verletzung des Unionsrechts auf administrativer Ebene (Vollziehung; „administratives Unrecht“), aber auch durch eine Verletzung des Unionsrechts durch den Gesetzgeber („legislatives Unrecht“ etwa durch Nichtumsetzung einer Richtlinie) oder durch die Rechtsprechung („judikatives Unrecht“ etwa in Form eines unionsrechtswidrigen Gerichtsurteils) entstehen.

administratives,
legislatives und
judikatives Unrecht

GRUNDPRINZIPIEN

Wenn die Voraussetzungen für die Staatshaftung vorliegen, wird der betroffene Mitgliedstaat dem Einzelnen gegenüber schadenersatzpflichtig, wobei sich die Modalitäten der Geltendmachung des Schadens und der Schadensberechnung nach nationalem Recht richten. Dabei dürfen jedoch die innerstaatlich festgelegten formellen und materiellen Voraussetzungen nicht ungünstiger sein als bei ähnlichen Rechtsbehelfen, die nur nationales Recht betreffen (Äquivalenzgrundsatz). Des Weiteren dürfen sie nicht so ausgestaltet sein, dass sie die Erlangung der Entschädigung praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren (Effektivitätsgrundsatz).

nationales
Verfahrensrecht

In Österreich gibt es – so wie praktisch in allen anderen Mitgliedstaaten – keine ausdrückliche gesetzliche Regelung bezüglich der Geltendmachung von unionsrechtsrechtlichen Staatshaftungsansprüchen. Es hat sich zwischenzeitlich jedoch eine – auch vom Verfassungsgerichtshof bestätigte – gefestigte zivilrechtliche Rechtsprechung, wonach Verletzungen vom Unionsrecht durch Behörden (administratives Unrecht) im Wege des Amtshaftungsrechts geltend zu machen sind, herausgebildet (vgl. auch VfGH VfSlg. 16.107/2001). Dabei wird das Amtshaftungsgesetz (AHG) in analoger Anwendung unter Verdrängung jener Bestimmungen herangezogen, die nicht mit der Staatshaftungsjudikatur des EuGH in Einklang stehen (z.B. Voraussetzung eines Verschuldens).

Analogie zu AHG

Lange Zeit war strittig, ob legislatives Unrecht und die Haftung für judikatives Unrecht der Höchstgerichte im Wege der Amtshaftung bei den ordentlichen Gerichten oder im Wege der Klage nach Art. 137 BVG beim VfGH geltend gemacht werden müssen. In Ergänzung zum oben schon zitierten Beschluss des Verfassungsgerichtshofs wurden diese Fragen durch zwei VfGH-Entscheidungen geklärt (A 11/01-24 vom 7. Oktober 2003 und A 36/00-14 vom 10. Oktober 2003), sodass sich zusammenfassend folgendes Bild ergibt:

innerstaatliche
Zuständigkeit

- Bei unmittelbar durch den Gesetzgeber verursachten Unionsrechtsverletzungen, die nicht auf ein Handeln einer Vollzugsbehörde zurückzuführen sind, was insbesondere bei Untätigkeit des Gesetzgebers bei der Umsetzung von Unionsrecht der Fall ist, ist der VfGH zuständig.
- Für Staatshaftungsansprüche, die sich auf unionsrechtswidrige Entscheidungen von Höchstgerichten stützen, ist ebenfalls der VfGH zuständig (vgl. auch Rs. C-224/01, *Köbler*).
- Für alle anderen Staatshaftungsklagen, also solche, die sich auf unionsrechtswidrige Entscheidungen der unterinstanzlichen Gerichte und der Verwaltungsbehörden stützen, sind die ordentlichen Gerichte als Amtshaftungsgerichte zuständig.

GRUNDPRINZIPIEN

F. Diskriminierungsverbot und Unionsbürgerschaft

Nach Art. 18 AEUV ist im Anwendungsbereich des Unionsrechts jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten (sog. direkte Diskriminierung). Verboten sind jedoch auch indirekte Diskriminierungen, bei denen nach einem Kriterium wie z.B. der Sprache oder dem Wohnsitz unterschieden wird. Spezielle Diskriminierungsverbote sehen die Grundfreiheiten vor. Kapitel III der Grundrechtecharta sieht nun zusätzlich ein umfassendes Diskriminierungsverbot vor (vgl. Art. 21 und 23 Grundrechtecharta).

allgemeines
Diskriminierungsverbot

Die Richtlinien 2000/43/EG zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft und 2000/78/EG zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf konkretisieren, neben anderen Richtlinien, dieses Diskriminierungsverbot.

Jeder Bürger eines Mitgliedstaates ist auch Unionsbürger. Die Unionsbürgerschaft bildet den „grundlegenden Status“ der Staatsbürger der Mitgliedstaaten (vgl. Rs. C-184/99, *Grzelczyk*). Nach Art. 20 Abs. 2 AEUV haben Unionsbürger vor allem das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten. Dies wird in der sog. Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38/EG näher geregelt. Aus dem Diskriminierungsverbot des Art. 18 AEUV hat der EuGH darüber hinaus etwa einen Anspruch von Unionsbürgern auf Gleichbehandlung in Bezug auf nationale Systeme der sozialen Sicherheit abgeleitet (vgl. Rs. C-456/02; *Trojani*; C-209/03, *Bidar*).

Freizügigkeit und
Gleichbehandlung der
Unionsbürger

G. Grundprinzipien des Binnenmarkts

Die Grundfreiheiten sind Verbote bestimmter nationaler Rechtsvorschriften und administrativer Praktiken aller öffentlichen Stellen in den Mitgliedstaaten einschließlich gesetzlich anerkannter privater Berufsverbände, wie etwa Rechtsanwaltskammern (Rs. 71/76, *Thieffry*), sowie Sportverbände (Rs. C-415/93, *Bosman*).

Grundfreiheiten

Alle Grundfreiheiten des Binnenmarktes sind Diskriminierungsverbote (vgl. Art. 34, 49, 56, 63 AEUV). So dürfen etwa Waren aus einem Mitgliedstaat in einem anderen Mitgliedstaat nicht benachteiligt werden. Art. 45 AEUV etwa verpflichtet zur „Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen“.

Diskriminierungsverbot

Nach der Rspr des EuGH sind alle Grundfreiheiten auch Beschränkungsverbote, d.h. Verbote unterschiedslos wirkender, nichtdiskriminierender Maßnahmen eines Mitgliedstaates (Rs. 33/74, *Van Binsbergen*; Rs. 8/74, *Dassonville*; Rs. C-76/90, *Säger*). In Rs. C-55/94, *Gebhard*, Rnr. 37, wurden Beschränkungen vom EuGH definiert als „nationale Maßnahmen, die die Ausübung der durch den Vertrag garantierten grundlegenden Freiheiten behindern oder weniger attraktiv machen können“. Diese Beschränkungen müssen in nichtdiskriminierender Weise angewandt werden, sie müssen aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses (vgl. Rs. 120/78, *Cassis*)

Beschränkungsverbot

GRUNDPRINZIPIEN

gerechtfertigt sein, sie müssen geeignet sein, die Verwirklichung des mit ihnen verfolgten Zieles zu gewährleisten, und sie dürfen nicht über das hinausgehen, was zu Erreichung dieses Zieles erforderlich ist.

Verstößt eine nationale Maßnahme gegen die Grundfreiheiten, darf diese nicht angewendet werden (Vorrangprinzip, siehe oben). Die Maßnahme bleibt aber weiterhin auf inländische Sachverhalte anwendbar, wodurch inländische Sachverhalte schlechter gestellt werden können als jene, die den Grundfreiheiten unterliegen (sog. Inländerdiskriminierung). Inländerdiskriminierung unterliegt jedoch der Prüfung nach österreichischem Verfassungsrecht (siehe VfGH VfSlg. 14.963/1997).

Inländerdiskriminierung

Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung (*mutual recognition*) beinhaltet eine Verpflichtung zur Vermeidung doppelter Bürden für Personen, die die Grundfreiheiten in Anspruch nehmen. Damit dürfen keine Tests, Nachweise, Zulassungen, Genehmigungen verlangt werden, wenn diese bereits im eigenen Mitgliedstaat erbracht/abgelegt wurden. Nach der Cassis-Rechtsprechung müssen Produkte, die in einem Mitgliedstaat zugelassen wurden, in allen anderen Mitgliedstaaten zugelassen werden. Damit dürfen auch Waren verkauft werden, die keine einheitlichen Standards erfüllen.

Anerkennungsprinzip

XII. Gerichtssystem und Rechtschutz

A. Einleitung

Die EU ist eine Rechtsgemeinschaft, zu deren wesentlichen Merkmalen eine funktionierende Gerichtsbarkeit gehört. In institutioneller Hinsicht üben im Wesentlichen der Europäische Gerichtshof (EuGH) und das Gericht der Europäischen Union (EuG), das seit 1989 dem EuGH beigeordnet ist, die Funktion der rechtsprechenden Gewalt aus. Die Rechtsprechung der Unionsgerichte ist obligatorisch und schließt eine (parallele) Zuständigkeit nationaler Gerichte oder Verwaltungsbehörden aus.

rechtsprechende
Gewalt

Nach Art. 19 EUV kommt dem EuGH die Aufgabe zu, die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge zu sichern (EuGH als „Wahrer des Unionsrechts“). Im Rahmen der einzelnen Verfahrensarten obliegt dem EuGH insbesondere

Aufgabe

- die Kontrolle des Handelns der Unionsorgane,
- die Kontrolle des unionskonformen Verhaltens der Mitgliedstaaten sowie
- die Auslegung des Unionsrechts.

Der Begriff „Recht“ in Art. 19 EUV ist in einem weiten Sinne zu verstehen und umfasst neben dem geschriebenen Primärrecht auch die allgemeinen Rechtsgrundsätze und das sekundäre Unionsrecht.

Die Auslegungsmethode des EuGH orientiert sich vorrangig an der systematisch-teleologischen Methode, bei der einerseits auf „Geist, Aufbau und Wortlaut“ einer Bestimmung sowie andererseits auf „System und Ziele“ abgestellt wird. Von großer Bedeutung ist auch das Kriterium der nützlichen Wirkung („*effet utile*“) einzelner Bestimmungen, das Prinzip der „Sicherung der Funktionsfähigkeit der EU“ sowie das Erfordernis der einheitlichen Geltung des Unionsrechts.

Auslegungsmethoden

Art. 19 EUV schließt auch eine Befugnis des EuGH zur Rechtsfortbildung nicht aus, zumal gerade das dynamische und in vielen Bereichen unvollkommene Unionsrecht der richterlichen Fortbildung in besonderem Maße bedarf. Der EuGH hat von der Möglichkeit zur Rechtsfortbildung regelmäßig Gebrauch gemacht und dadurch die Unionsrechtsordnung in starkem Maße geprägt (EuGH als „Motor der Integration“). Als Beispiel können etwa die unmittelbare Wirkung von Richtlinien oder die Haftung des Mitgliedstaates bei Verstößen gegen das Unionsrecht (Staatshaftung) angeführt werden. Er ist dabei über den Wortlaut der Bestimmungen der Gründungsverträge hinausgegangen und hat diese Rechtsfragen in aller Regel zugunsten des Unionsrechts – d.h. auch zu Ungunsten der Vorbehaltsrechte der Mitgliedstaaten – gelöst.

Rechtsfortbildung

B. Der Gerichtshof der Europäischen Union

Der EuGH besteht derzeit aus 27 Richtern und elf Generalanwälten, die durch die Regierungen der Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen auf die Dauer von sechs Jahren ernannt werden. Vor der Ernennung müssen sich die Richter seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon einem Auswahlausschuss stellen, der sich aus sieben Persönlichkeiten zusammensetzt und der eine (unverbindliche) Stellungnahme über die Eignung der Bewerber abgibt. Die Richter wählen aus ihrer Mitte auf die Dauer von drei Jahren einen Präsidenten. Der Wortlaut „Der Gerichtshof besteht aus einem Richter pro Mitgliedstaat“ geht auf den Vertrag von Nizza zurück; in der Fassung des Vertrags von Amsterdam war die Zahl der Richter am EuGH noch explizit – entsprechend der damaligen Anzahl der Mitgliedstaaten – mit 15 festgelegt. Durch diese – auch durch den Vertrag von Lissabon übernommene – Formulierung wird sichergestellt, dass auch nach jeder Erweiterung oder Verkleinerung der EU – entsprechend der bisherigen Praxis – jeder Mitgliedstaat einen Richter am EuGH stellt (Art. 19 Abs. 2 EUV). Die Amtszeit der Richter beträgt sechs Jahre, alle drei Jahre findet zur Sicherstellung der Kontinuität eine teilweise Neubesetzung von 14 Stellen statt, wobei auch Wiederernennungen möglich sind.

Gerichtshof (EuGH)

Zusammensetzung

Gemäß Art. 252 AEUV wird der EuGH von acht Generalanwälten unterstützt. Die Zahl der Generalanwälte kann auf Antrag des EuGH vom Rat einstimmig erhöht werden. Trotz der mit 1. Mai 2004 erfolgten Erweiterung der EU um zehn neue Mitgliedstaaten erfolgte zunächst keine Erhöhung der Anzahl der Generalanwälte. Gemäß dem oben dargelegten Prozedere fand in der Folge schließlich eine Erhöhung auf neun und nunmehr ab dem 7. Oktober 2015 auf elf Generalanwälte statt.

Generalanwälte

Die Generalanwälte haben in völliger Unparteilichkeit und Unabhängigkeit begründete Schlussanträge zu den dem EuGH unterbreiteten Rechtssachen öffentlich zu stellen, um den EuGH bei der Erfüllung seiner Aufgabe zu unterstützen. Seit dem Vertrag von Nizza haben die Generalanwälte jedoch nicht mehr zu jeder Rechtssache begründete Schlussanträge zu stellen, sondern nur noch in jenen Fällen, in denen nach der Satzung des Gerichtshofs eine Mitwirkung erforderlich ist (vgl. Art. 20 Abs. 5 der Satzung des Gerichtshofs). Diese Schlussanträge sind in der Regel juristisch besonders gründlich gearbeitet und meistens ausführlicher begründet als die – eher cursorisch gehaltenen – Urteile des EuGH. Der EuGH ist an die Rechtsauffassungen und an die Anträge der Generalanwälte in den Schlussanträgen nicht gebunden, hält sich in der Praxis aber zumeist daran. Es ist auch vorgekommen, dass sich die vom EuGH zunächst verworfene Ansicht eines Generalanwaltes später durchgesetzt hat und zur ständigen Rechtsprechung des EuGH geworden ist.

Schlussanträge

Wegen der zunehmenden Arbeitsüberlastung des EuGH wurde durch die EEA in alle drei (damaligen) Gründungsverträge eine Bestimmung aufgenommen, wonach der Rat auf Antrag des EuGH nach Anhörung der Kommission und des EP dem EuGH durch einstimmigen Beschluss ein Gericht beordnen kann. Dieses Gericht wurde mit Beschluss des Rates vom 24. Oktober 1988 als „Gericht erster Instanz“ errichtet und durch den Vertrag von Lissabon in „Gericht der Europäischen Union“ umbenannt (immer abgekürzt als EuG). Die eigenständige primärrechtliche Grundlage für das EuG findet sich nunmehr in Art. 256 AEUV.

Gericht (erster Instanz)

Das EuG besteht gemäß Art. 19 Abs. 2 EUV aus mindestens einem Richter je Mitgliedstaat, die von den Regierungen der Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen für sechs Jahre ernannt werden. Auch die Richter des EuG müssen sich vor ihrer Ernennung dem Auswahlausschuss stellen. Die Zahl der Richter wird in der Satzung des EuGH festgelegt. Seit dem 1. September 2019 setzt sich das EuG aus zwei Richtern je Mitgliedstaat zusammen.

C. Die Verfahrensarten

1. Einleitung

Hinsichtlich der Verfahrensarten ist grundsätzlich zu unterscheiden zwischen:

Direktklagen und
andere
Verfahrensarten

- Direktklagen, die einen unmittelbaren Zugang zu den Unionsgerichten ermöglichen (Vertragsverletzungs-, Nichtigkeits-, Untätigkeits-, Schadenersatz- und Dienstrechtsklagen);
- Vorabentscheidungsverfahren, das als Zwischenverfahren im Rahmen eines Rechtsstreits vor einem nationalen Gericht konzipiert ist;
- Rechtsmittelverfahren;
- sonstige Verfahren oder Rechtsbehelfe (Erstattung von Gutachten, Schiedsverfahren, Einrede der Rechtswidrigkeit, einstweiliger Rechtsschutz etc.).

Zu beachten ist, dass bei manchen Verfahrensarten der Klageerhebung vor den Unionsgerichten ein Vorverfahren vorgeschaltet ist (etwa bei Vertragsverletzungs-, Untätigkeits- oder Dienstrechtsverfahren). Diesfalls ist die Erhebung der Klage beim EuGH grundsätzlich erst nach ordnungsgemäßer Durchführung des Vorverfahrens zulässig.

Mit dem Vertrag von Nizza hat das EuG eine bedeutende Aufwertung erfahren: Es wurde für bestimmte Klagekategorien generell zuständig gemacht: Gemäß Art. 256 AEUV ist seither das EuG für Entscheidungen im ersten Rechtszug zuständig über

generelle
Zuständigkeiten des
EuG

- Nichtigkeitsklagen (Art. 263 AEUV);
- Untätigkeitsklagen (Art. 265 AEUV);
- Schadenersatzklagen (Art. 268 AEUV);
- Beamtenklagen (Art. 270 AEUV);
- Schiedsverfahren (Art. 272 AEUV); und

GERICHTSSYSTEM UND RECHTSCHUTZ

- Vorabentscheidungsverfahren (Art. 267 AEUV) in besonderen – in der Satzung des Gerichtshofs festzulegenden – Sachgebieten.

Diese Regelung wurde bezüglich einzelner Klagekategorien deshalb lange nicht schlagend, da von der Möglichkeit Gebrauch gemacht wurde, diese Klagen gemäß Art. 51 der Satzung weitgehend noch dem EuGH vorzubehalten.

So sind der Zuständigkeit des EuGH vorbehalten:

- interinstitutionelle Streitigkeiten (d.h. Klagen zwischen Organen auf Nichtigkeit oder Unterlassung);
- Klagen eines Mitgliedstaats gegen Handlungen der Kommission, die wegen einer fehlenden Durchführung eines EuGH-Urteils oder im Rahmen der Verstärkten Zusammenarbeit gesetzt wurden, sowie
- Klagen eines Mitgliedstaats gegen Handlungen der übrigen Unionsorgane (d.h. vor allem Rat und EP).

Zuständigkeit für
Nichtigkeits- und
Unterlassungsklagen

Demnach ist das EuG u.a. grundsätzlich für alle Nichtigkeits- und Unterlassungsklagen zuständig, die von einem Mitgliedstaat gegen Handlungen oder wegen unterlassener Beschlussfassung gegen die Kommission erhoben werden (etwa Klagen Österreichs gegen Beschlüsse der Kommission, mit denen Beihilfen betreffend Kernkraftwerke genehmigt werden, etwa Rs. T-356/15, *Österreich/Kommission*). Zuständig ist das EuG auch für alle Verfahren zwischen Unionsorganen und (natürlichen oder juristischen) Personen.

Bis 2024 war der EuGH für alle Vorabentscheidungsverfahren alleine zuständig. Im April 2024 wurde die Satzung nach langen Verhandlungen geändert, wonach nunmehr (seit dem 1. Oktober 2024) das EuG für Vorabentscheidungen zuständig ist, die ausschließlich in eines oder mehrere der folgenden besonderen Sachgebiete fallen: a) gemeinsames Mehrwertsteuersystem; b) Verbrauchsteuern, c) Zollkodex; d) zolltarifliche Einreihung von Waren in die Kombinierte Nomenklatur; e) Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Flug- und Fahrgäste im Fall der Nichtbeförderung, bei Verspätung oder bei Annullierung von Transportleistungen; und f) System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten.

Zuständigkeit für
Vorabentscheidungsve
rfahren

Der EuGH bleibt jedoch auch in diesen Bereichen zuständig, wenn die Vorabentscheidungsverfahren eigenständige Fragen der Auslegung des Primärrechts, des Völkerrechts, der allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts oder der Charta der Grundrechte der Europäischen Union aufwerfen.

Rechtsmittel

Gegen Entscheidungen des EuG ist ein auf Rechtsfragen beschränkter Rechtszug an den EuGH zulässig.

2. Das Vertragsverletzungsverfahren (Art. 258 AEUV)

Gemäß Art. 17 Abs. 1 EUV kommt der Kommission als „Hüterin der Verträge“ die Aufgabe zu, für die ordnungsgemäße Anwendung des Unionsrechts Sorge zu tragen. Das Vertragsverletzungsverfahren gemäß Art. 258 AEUV ist das wichtigste Aufsichtsinstrument der

Kommission als „Hüterin
der Verträge“

GERICHTSSYSTEM UND RECHTSCHUTZ

Kommission zur Gewährleistung der einheitlichen Anwendung und vollen Wirksamkeit des Unionsrechts in den Mitgliedstaaten.

Gegenstand des Vertragsverletzungsverfahrens bildet der Verstoß eines Mitgliedstaates gegen das geschriebene Primärrecht, gegen die allgemeinen Rechtsgrundsätze oder gegen das sekundäre Unionsrecht. Einen der häufigsten Fälle einer Verletzungshandlung, die in einem Tun oder Unterlassen bestehen kann, bildet dabei die nicht oder zu spät oder unvollständig erfolgte Umsetzung einer Richtlinie durch einen Mitgliedstaat.

Gegenstand

Das Vertragsverletzungsverfahren wird von der Kommission eingeleitet. Natürlichen oder juristischen Personen ist die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens verwehrt. Als Ersatz können sie jedoch mittels schriftlicher, kostenloser und formloser Beschwerde an die Kommission die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens durch die Kommission anregen; ein Rechtsanspruch auf die Einleitung besteht jedoch nicht. In der Praxis ist die Zahl der Verfahren, die ursprünglich durch eine Beschwerde einer natürlichen oder juristischen Person initiiert wurden, recht hoch.

Aktivlegitimation

Beschwerde

Wenngleich als Urheber einer Verletzungshandlung sämtliche Einrichtungen des Mitgliedstaates der legislativen, judikativen oder exekutiven Gewalt auf sämtlichen Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden) in Frage kommen, kann hingegen Beklagter in einem Vertragsverletzungsverfahren immer nur ein Mitgliedstaat sein. Nicht geklagt werden können daher etwa die einzelnen staatlichen Organe oder rechtsfähige Gebietskörperschaften der Mitgliedstaaten (Länder, Gemeinden etc.).

Passivlegitimation

Häufig leitet die Kommission – bevor sie ein formelles Vertragsverletzungsverfahren beginnt – ein informelles (formell nicht obligatorisches) Verfahren in Form eines Beschwerdeverfahrens oder Auskunftersuchens ein, welches im sog. „Pilotverfahren“ abgewickelt wird (die Kommunikation zwischen Mitgliedstaat und Kommission erfolgt dabei über eine Web-Datenbank).

informelles Verfahren

Wenn ein allfälliges informelles Verfahren aus der Sicht der Kommission nicht zum gewünschten Erfolg führt, wird die Kommission ein formelles, grundsätzlich zweistufiges Vorverfahren nach Art. 258 AEUV einleiten. Im Zuge dessen erhält der Mitgliedstaat zweimal die Möglichkeit zu den Vorwürfen der Kommission (Mahnschreiben, mit Gründen versehene Stellungnahme) Stellung zu nehmen. Eine Ausweitung des Klagebegehrens ist nach dem Mahnschreiben der Kommission nicht mehr möglich.

Vorverfahren

Führt das Vorverfahren nicht zum gewünschten Erfolg, kann die Kommission – mittels Klage – das gerichtliche Verfahren vor dem EuGH einleiten. Im Laufe dieses gerichtlichen Verfahrens antwortet der Mitgliedstaat auf die Klageschrift der Kommission mit der Klagebeantwortung und auf die Erwiderung der Kommission mit der Gegenerwiderung, die den Abschluss des schriftlichen Verfahrens darstellt.

gerichtliches Verfahren

GERICHTSSYSTEM UND RECHTSCHUTZ

Im Rahmen der mündlichen Verhandlung besteht für die Streitparteien die Möglichkeit, ihre Rechtsposition vor dem EuGH nochmals mündlich darzulegen. Den Schlusspunkt des mündlichen Verfahrens bilden im Regelfall die Schlussanträge des Generalanwaltes.

mündliche
Verhandlung

Das Urteil des EuGH im Vertragsverletzungsverfahren ist ein reines (nicht vollstreckbares) Feststellungsurteil, ob der beklagte Mitgliedstaat Unionsrecht verletzt hat oder nicht. Keinesfalls kann der EuGH den Mitgliedstaat in seinem Urteil zu einem bestimmten Handeln verpflichten oder gar selbst den unionsrechtswidrigen Zustand beseitigen. Die Rechtswirkungen des EuGH-Urteils im Vertragsverletzungsverfahren ergeben sich vielmehr aus Art. 260 Abs. 1 AEUV: Der Mitgliedstaat ist demnach eigenverantwortlich verpflichtet, die Maßnahmen zu ergreifen, die sich aus dem Urteil ergeben.

Feststellungsurteil

Nachfolgend der „Spruch“ des Urteils in der Rs. C-147/03, *Kommission/Österreich (Hochschulzugang)*.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Zweite Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Die Republik Österreich hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 12 EG, 149 EG und 150 EG verstoßen, dass sie nicht die erforderlichen Maßnahmen getroffen hat, um sicherzustellen, dass die Inhaber von in anderen Mitgliedstaaten erworbenen Sekundarschulabschlüssen unter den gleichen Voraussetzungen wie die Inhaber von in Österreich erworbenen Sekundarschulabschlüssen Zugang zum Hochschul- und Universitätsstudium in Österreich haben.**
- 2. Die Republik Österreich trägt die Kosten des Verfahrens.**

Setzte ein Mitgliedstaat diese sich aus einem EuGH-Urteil ergebenden Maßnahmen dennoch nicht oder nicht vollständig, bestand bis zum Vertrag von Maastricht lediglich die Möglichkeit der Einleitung eines neuerlichen Vertragsverletzungsverfahrens, an dessen Ende ein erneutes Feststellungsurteil stand. Mit dem Vertrag von Maastricht wurde gemäß dem damaligen Art. 228 Abs. 2 EGV (nunmehr Art. 260 Abs. 2 AEUV) für diesen Fall die Möglichkeit der Verhängung von finanziellen Sanktionen geschaffen:

finanzielle Sanktionen

In einem dem Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV nachgebildeten Verfahren kann die Kommission gemäß Art. 260 Abs. 2 AEUV die Verhängung finanzieller Sanktionen über einen Mitgliedstaat beim EuGH beantragen („Sanktionsverfahren“). Ein wesentlicher Unterschied zum Verfahren nach Art. 258 AEUV besteht (seit dem Vertrag von Lissabon) jedoch darin, dass im Sanktionsverfahren das formelle Vorverfahren wegen des Entfalls der begründeten Stellungnahme nur mehr einstufig ist.

GERICHTSSYSTEM UND RECHTSCHUTZ

Die Höhe der finanziellen Sanktionen wird durch Mitteilungen der Kommission zur „Aktualisierung der Daten für die Berechnung der finanziellen Sanktionen, die die Kommission dem Gerichtshof der Europäischen Union bei Verletzungsverfahren vorschlägt“ regelmäßig angepasst:

Zwangsgeld und/oder
Pauschalbetrag

- das Zwangsgeld, das für jeden Tag der Nichtumsetzung ab dem Zweiturteil des EuGH zu bezahlen ist, errechnet sich auf der Basis eines einheitlichen Grundbetrages von derzeit (2024) 3230,- EUR aus der Schwere und der Dauer des Verstoßes sowie aus einem Länderfaktor „n“, der von der Kommission für jeden Mitgliedstaat gemäß seinem Bruttoinlandsprodukt und unter Berücksichtigung seiner Abgeordnetensitze im EP festgesetzt wurde (für Österreich derzeit: 0,68). Für Österreich ergibt sich dabei ein mögliches Tageszwangsgeld von mindestens 2.169,- EUR.
- Kumulativ zum Zwangsgeld kann – nach der Judikatur des EuGH (Rs. C-304/02, *Kommission/Frankreich*) – für die Zeit vor dem EuGH-Urteil auch ein Pauschalbetrag verhängt werden. Der Mindestpauschalbetrag, der von der Kommission je nach Schwere und Dauer des Verstoßes im Einzelfall erhöht werden kann, beträgt für Österreich derzeit 2.051.000,- EUR.

In letzter Zeit nutzt die Kommission vermehrt die Möglichkeit der Beantragung finanzieller Sanktionen gemäß Art. 260 Abs. 2 AEUV. Im Jahr 2000 wurde mit Griechenland erstmals ein Mitgliedstaat zur Zahlung eines Tageszwangsgeldes von 20.000,- EUR verurteilt (Rs. C-387/97, *Kommission/Griechenland*). 2024 wurde beispielsweise Ungarn zu einem Pauschalbetrag von 200 Mio EUR und einem täglichen Zwangsgeld von 1 Mio. EUR verurteilt (Rs. C-123/22, *Kommission/Ungarn*). Seit 2017 strengt die Kommission informelle Vorverfahren („Pilotverfahren“) nur mehr dann an, wenn ihrerseits offene Fragen bestehen, und richtet stattdessen gleich ein Mahnschreiben an den betreffenden Mitgliedstaat. Darüber hinaus verzichtet die Kommission seitdem auch auf – theoretisch bis kurz vor der Urteilsverkündung mögliche – Klagsrücknahmen, um so Pauschalbeträge tatsächlich einklagen zu können.

Seit dem Vertrag von Lissabon kann die Kommission in Abwandlung des „klassischen“ Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 258 AEUV im Falle einer Nichtumsetzung einer Richtlinie durch einen Mitgliedstaat bereits im „Erstverfahren“ – und nicht erst nach erfolgter Verurteilung durch den EuGH im nachgeschalteten Sanktionsverfahren – beim EuGH die Verhängung von Sanktionszahlungen beantragen (vgl. Art. 260 Abs. 3 AEUV). Der EUGH hat klargestellt, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, der Kommission hinreichend klare und genaue Informationen über seine Maßnahmen zur Umsetzung jeder einzelnen Bestimmung einer Richtlinie mitzuteilen; bereits ein teilweiser Verstoß gegen diese Mitteilungspflicht kann das verkürzte Sanktionsverfahren nach sich ziehen (Rs. C-543/17, *Kommission/Belgien*).

verkürztes Verfahren
bei Nichtumsetzung
von Richtlinien

GERICHTSSYSTEM UND RECHTSCHUTZ

Neben der Kommission kann gemäß Art. 259 AEUV auch ein Mitgliedstaat ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten, wenn er der Auffassung ist, dass ein anderer Mitgliedstaat gegen Unionsrecht verstoßen hat (sog. „Staatenklage“). Bevor ein Mitgliedstaat jedoch eine Klage gegen einen anderen Mitgliedstaat beim EuGH einbringen kann, muss er im Rahmen eines obligatorischen Vorverfahrens die Kommission damit befassen, um dieser die Möglichkeit einer gütlichen Streitbeilegung – oder einer eigenen Klage gemäß Art. 258 AEUV – zu geben.

Klagen durch
Mitgliedstaat

In der Praxis ist diese Klageberechtigung lange ohne besondere Bedeutung geblieben (Ausnahmen waren Rs. 141/78, *Frankreich/Großbritannien*, und Rs. C-388/95, *Belgien/Spanien*). Die Mitgliedstaaten beschränkten sich in derartigen Fällen häufig auf die Übermittlung einer formlosen Beschwerde an die Kommission oder traten einem allfälligen Vertragsverletzungsverfahren auf der Seite der Kommission als Streithelfer bei. In jüngerer Zeit wurde dieser Klagsweg jedoch verstärkt genutzt (siehe etwa Rs. C-457/18, *Slowenien/Kroatien*; Rs. C-121/21, *Tschechische Republik/Polen*). Auch Österreich hat ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland betreffend die PKW-Maut geführt (und gewonnen) (Rs. C-591/17, *Österreich/Deutschland*); Italien strengte 2024 aufgrund der Transitregelungen am Brenner ein Verfahren gegen Österreich an.

Bedeutung in der
Praxis

3. Das Vorabentscheidungsverfahren (Art. 267 AEUV)

Das Unionsrecht wird in weiten Bereichen nicht von den Unionsorganen vollzogen, sondern von den Gerichten und Behörden der Mitgliedstaaten in eigener Verantwortung angewendet und ausgelegt. Das Vorabentscheidungsverfahren dient der Sicherstellung der einheitlichen Anwendung und Auslegung des Unionsrechts in allen Mitgliedstaaten (Wahrung der Rechtseinheit) und sieht eine enge Zusammenarbeit zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof vor. Der EuGH und – seit 1. Oktober 2024 in besonderen Sachgebieten – das EuG entscheiden im Vorabentscheidungsverfahren über die Auslegung des primären Unionsrechts und über die Auslegung und Anwendung des sekundären Unionsrechts (nicht aber über die Auslegung und Gültigkeit nationalen Rechts).

Bedeutung

Hat ein nationales Gericht in einer Rechtssache, für deren Ausgang das Unionsrecht entscheidend ist, Zweifel über dessen Auslegung, kann es dem EuGH bzw. dem EuG die entsprechende Frage zur Vorabentscheidung vorlegen. Ein nationales Gericht, dessen Entscheidung nicht mehr durch innerstaatliche Rechtsmittel angefochten werden kann, ist in diesem Fall zur Anrufung des Gerichtshofes verpflichtet.

Vorlagerecht und
Vorlagepflicht

Die Vorlagepflicht entfällt nach der sog. CILFIT-Rechtsprechung (Rs. 283/81) in drei Fällen:

CILFIT

- wenn die Frage des Unionsrechts nicht entscheidungserheblich ist,

GERICHTSSYSTEM UND RECHTSCHUTZ

- wenn die Frage des nationalen Gerichts in einem gleich gelagerten Fall bereits einmal Gegenstand einer Vorabentscheidung war („*acte éclairé*“),
- wenn zur Frage des nationalen Gerichts bereits eine gesicherte Rechtsprechung der Unionsgerichte besteht oder wenn die richtige Anwendung des Unionsrechts derart offenkundig ist, dass keinerlei Raum für vernünftige Zweifel an der Entscheidung der gestellten Frage bleibt („*acte clair*“).

Der EuGH hat präzisiert, dass die Frage, ob kein vernünftiger Zweifel vorliegt, unter Berücksichtigung der Eigenheiten des Unionsrechts, der besonderen Schwierigkeiten seiner Auslegung und der Gefahr voneinander abweichender Gerichtsentscheidungen innerhalb der Union beurteilt werden muss. Dabei darf das in letzter Instanz entscheidende einzelstaatliche Gericht jedoch nur dann davon ausgehen, dass kein vernünftiger Zweifel an der richtigen Auslegung des Unionsrechts vorliegt, wenn es überzeugt ist, dass auch für die Gerichte der übrigen Mitgliedstaaten und den Gerichtshof die gleiche Gewissheit bestünde (Rs. C-561/19, *Conorzio Italian Management*).

Acte clair

Wenn ein nationales Gericht eine Bestimmung des Sekundärrechts für ungültig hält und sie deshalb nicht anwenden will, besteht jedenfalls eine Vorlagepflicht. Nationale Gerichte sind nicht befugt, eigenständig die Ungültigkeit von Unionsrechtsakten festzustellen. Dies obliegt im Sinne der Rechtssicherheit und im Sinne der Kohärenz des Rechtsschutzsystems der EU ausschließlich den Unionsgerichten (Rs. 34/85, *Foto-Frost*).

Der Gerichtsbegriff in Art. 267 AEUV ist ein unionsrechtlicher und muss sich nicht zwingend mit dem innerstaatlichen Gerichtsbegriff decken. Nach der Rechtsprechung des EuGH muss ein Gericht im Sinne des Art. 267 AEUV folgende Kriterien erfüllen:

Gerichtsbegriff

- Unabhängigkeit der Richter
- gesetzliche Grundlage
- ständiger Charakter
- obligatorische Zuständigkeit
- bindende Entscheidungen mit Rechtsprechungscharakter
- Entscheidung nach Rechtsnormen (und nicht nach Billigkeit)

Keine gerichtliche Unabhängigkeit liegt vor, wenn die objektiven Bedingungen, unter denen die Einrichtung geschaffen wurde, ihre Merkmale sowie die Art und Weise der Ernennung ihrer Mitglieder geeignet sind, bei den Rechtsunterworfenen berechnete Zweifel an der Unempfänglichkeit dieser Einrichtung für äußere Faktoren, insbesondere für Einflussnahmen durch die Legislative und die Exekutive, aufkommen zu lassen (siehe verb. Rs. C-585/18, C-624/18 & C-625/18, *A.K. betreffend Polen*).

GERICHTSSYSTEM UND RECHTSCHUTZ

Ob es zu einer Vorlage kommt oder nicht, entscheidet das zuständige nationale Gericht des Ausgangsverfahrens. Die Parteien des Ausgangsverfahrens können eine Vorlage nur anregen, aber nicht rechtlich erzwingen; jedoch kann eine Verletzung der Vorlagepflicht gegen innerstaatliches (Verfassungs-)Recht verstoßen (in Österreich gegen das Recht auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter, Art. 83 Abs. 2 B-VG). Für die Dauer des Vorabentscheidungsverfahrens wird das nationale Verfahren ausgesetzt. Das Vorabentscheidungsverfahren ist somit ein Zwischenverfahren, das in das jeweilige nationale Verfahren eingebettet ist. Das nationale Gericht wird damit zu einem „funktionalen“ Unionsgericht.

Vorlage

So hat der VfGH dem EuGH mit Beschluss G 47/12 u.a. vom 28.11.2012 die folgenden Fragen zu Gültigkeit und Auslegung der Vorratsdatenspeicherrichtlinie 2006/24/EG vorgelegt.

Dem Gerichtshof der Europäischen Union werden gemäß Art. 267 AEUV folgende Fragen zur Entscheidung vorgelegt:

1. Zur Gültigkeit von Handlungen von Organen der Union:

Sind die Art. 3 bis 9 der Richtlinie 2006/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über die Vorratsdatenspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder öffentlicher Kommunikationsnetze erzeugt oder verarbeitet werden, und zur Änderung der Richtlinie 2002/58/EG mit Art. 7, 8 und 11 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vereinbar?

2. Zur Auslegung der Verträge:

2.1. Sind im Lichte der Erläuterungen zu Art. 8 der Charta, die gemäß Art. 52 Abs. 7 der Charta als Anleitung zur Auslegung der Charta verfasst wurden und vom Verfassungsgerichtshof gebührend zu berücksichtigen sind, die Richtlinie 95/46/EG zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr und die Verordnung (EG) 45/2001 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr für die Beurteilung der Zulässigkeit von Eingriffen gleichwertig mit den Bedingungen nach Art. 8 Abs. 2 und Art. 52 Abs. 1 der Charta zu berücksichtigen?

Das Urteil des EuGH über die Auslegung von primären oder sekundären Unionsrecht oder über die Gültigkeit von sekundärem Unionsrecht bindet jedenfalls das nationale Vorlagegericht sowie alle nationalen Gerichte, die im Ausgangsstreit zuständig sind. Im Fall eines Ungültigkeitsurteils ist aus Gründen der einheitlichen Anwendung des Unionsrechts und der Rechtssicherheit das Urteil auch

Urteil

GERICHTSSYSTEM UND RECHTSCHUTZ

über den Ausgangsfall hinaus rechtlich verbindlich. Hinsichtlich der Auslegungsurteile ist – wenngleich nicht rechtlich zwingend – davon auszugehen, dass alle Gerichte der Mitgliedstaaten diese Urteile grundsätzlich zu beachten haben.

Für besonders dringende Fälle vor den nationalen Gerichten wurden in der Verfahrensordnung des EuGH Verfahrenstypen geschaffen, welche die Entscheidung des EuGH in Vorabentscheidungsverfahren im Vergleich zur durchschnittlichen Dauer eines derartigen Verfahrens vor dem EuGH (etwa 18 Monate) deutlich beschleunigen (beschleunigtes Verfahren bzw. Eilverfahren im Bereich Asyl, Migration und bestimmten Zivilrechtsbereichen gemäß Art. 104a und Art. 104b VerfO/ EuGH).

dringliche Verfahren

Infolge der Abschaffung der Säulenstruktur der EU ist es durch den Vertrag von Lissabon zu einer Erweiterung des sachlichen Zuständigkeitsbereichs des EuGH gekommen, welcher sich künftig grundsätzlich auf alle Organe und Politikbereiche erstreckt. Die vormaligen abweichenden Regelungen im Bereich Justiz und Inneres wurden damit weitgehend abgeschafft. Ausnahmen bestehen nur noch für den Bereich der GASP einschließlich der GSVP.

4. Die Nichtigkeitsklage (Art. 263 AEUV)

Mit der Nichtigkeitsklage können Mitgliedstaaten, EP, Rat, Kommission, EZB, Rechnungshof und Ausschuss der Regionen sowie natürliche und juristische Personen alle rechtsverbindlichen Handlungen (also nicht Empfehlungen oder Stellungnahmen) der Unionsorgane (EP, Europäischer Rat, Rat, Kommission und EZB) hinsichtlich ihrer Rechtmäßigkeit einer objektiven gerichtlichen Kontrolle unterziehen. Je nach Urheber des angefochtenen Rechtsakts können Rat und Kommission, Rat und EP gemeinsam, sowie die EZB und das EP jeweils einzeln geklagt werden.

Gegenstand

Die Mitgliedstaaten, EP, Rat und Kommission zählen zu den sog. privilegierten Klägern. Sie können eine Nichtigkeitsklage einbringen, ohne ihre besondere Betroffenheit vom angefochtenen Rechtsakt nachweisen zu müssen. Der Rechnungshof, die EZB und der Ausschuss der Regionen sind sog. teilprivilegierte Kläger, die nur zur „Wahrung ihrer Rechte“ klagen können.

privilegierte Kläger

teilprivilegierte Kläger

Natürliche und juristische Personen sind sog. nichtprivilegierte Kläger und müssen nachweisen, dass sie vom angefochtenen Unionsrechtsakt „unmittelbar und individuell betroffen“ sind („Plaumann-Formel“ nach der Rs. 25/62, *Plaumann*). Primär kommen als anfechtbare Rechtsakte somit direkt gegen natürliche oder juristische Personen ergangene Entscheidungen in Frage. Der Vertrag von Lissabon hat den Rechtsschutz Einzelner gegen Rechtsakte der EU insofern verbessert, als die Klagemöglichkeit von Einzelpersonen ausgedehnt wurde: Sie können nunmehr gegen Rechtsakte mit Verordnungskarakter, die für sie unmittelbar gelten und die keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen, Klage erheben (eine individuelle Betroffenheit ist für diese Kategorie von Rechtsakten nicht mehr erforderlich).

nichtprivilegierte
Kläger

GERICHTSSYSTEM UND RECHTSCHUTZ

Handlungen der Unionsorgane können nur im Fall des Vorliegens bestimmter in Art. 263 Abs. 2 AEUV aufgezählter Nichtigkeitsgründe angefochten werden. Als Nichtigkeitsgrund ist demnach anzusehen, wenn der Rechtsakt von einem unzuständigen Organ erlassen worden ist, wenn bei Erlassung des Rechtsaktes wesentliche Formvorschriften verletzt worden sind, wenn durch den Rechtsakt die Verträge verletzt werden bzw. wenn dem Rechtsakt ein Ermessensmissbrauch zugrunde liegt.

Nichtigkeitsgründe

Die Nichtigkeitsklage muss innerhalb einer nicht verlängerbaren Klagefrist von zwei Monaten ab Kundmachung des Rechtsaktes im Amtsblatt bzw. in Ermangelung dessen ab Mitteilung an den Kläger oder ab Kenntniserlangung durch den Kläger eingebracht werden. Die Frist von zwei Monaten wird vom Ablauf des vierzehnten Tages nach der Veröffentlichung der Maßnahme im Amtsblatt der berechnet. Wird die Nichtigkeitsklage von einer natürlichen oder juristischen Person erhoben, ist sie beim EuG einzubringen (mit Rechtszug an EuGH). In allen anderen Fällen muss die Nichtigkeitsklage beim EuGH eingebracht werden.

Klagefrist

Erachtet der EuGH bzw. EuG die Nichtigkeitsklage für zulässig und begründet, so wird der angefochtene Rechtsakt rückwirkend („*ex tunc*“) mit allgemeiner Wirkung („*erga omnes*“) für nichtig erklärt.

Urteil

5. Die Untätigkeitsklage (Art. 265 AEUV)

Mit der Untätigkeitsklage kann gegen die rechtswidrige Säumnis bestimmter Unionsorgane (EP, Europäischer Rat, Rat, Kommission und EZB) vorgegangen werden. Die Klage kann von den Mitgliedstaaten, den Organen der EU, der EZB sowie – unter bestimmten Voraussetzungen – auch von natürlichen und juristischen Personen eingebracht werden.

Gegenstand

Die Untätigkeit muss im Unterlassen eines Beschlusses bestehen, zu dem das beklagte Unionsorgan verpflichtet gewesen wäre. Bevor die Untätigkeitsklage eingebracht werden kann, muss das säumige Organ – unter Androhung einer Untätigkeitsklage – zum Handeln aufgefordert werden (obligatorisches Vorverfahren). Trifft das säumige Organ innerhalb von zwei Monaten ab der Aufforderung keine Entscheidung in der Sache, kann innerhalb einer Frist von weiteren zwei Monaten die Klage eingebracht werden.

Unterlassen

Vorverfahren

Erachtet der EuGH (bzw. bei natürlichen und juristischen Personen das EuG) die Untätigkeitsklage für zulässig und begründet, so wird die unionsrechtswidrige Untätigkeit des beklagten Unionsorgans festgestellt. Eine darüber hinaus gehende Befugnis, etwa die Beseitigung des rechtswidrigen Zustands oder die Verpflichtung des verurteilten Unionsorgans zu einer konkreten Handlung, kommt dem EuGH nicht zu. Das verurteilte Unionsorgan ist vielmehr gemäß Art. 266 Abs. 1 AEUV in eigener Verantwortung selbst verpflichtet, die unterlassene Handlung nachzuholen.

Urteil