

Die Rechtsordnung der Europäischen Union

Skriptum für die Verwendungsgruppen A und B

von

Mag. Wolfgang Karl

Salzburg, September 2016

© 2016 Mag. Wolfgang Karl

Alle Rechte vorbehalten.

Bildquellennachweis:

Seite 27: Europäisches Parlament

Seite 39: Europäische Kommission

INHALTSVERZEICHNIS

Die Entwicklung der Europäischen Union	6
Zeitliche Übersicht	8
Die Rechtsordnung der Europäischen Union	10
I) Einleitung	10
II) Geltungsbereich	12
A) Territorialer Geltungsbereich	12
B) Zeitlicher Geltungsbereich	12
C) Sachlicher Geltungsbereich	13
III) Vertragsänderung	14
A) Ordentliches Änderungsverfahren	14
B) Vereinfachte Änderungsverfahren	15
IV) Mitgliedschaft	16
A) Beitritt	16
a) Beitrittsvoraussetzungen	16
b) Beitrittsverfahren	17
B) Austritt	18
C) Suspendierung von Mitgliedsrechten	19
D) Ausschluss	19
V) Zuständigkeiten	20
A) Zuständigkeitsabgrenzung	20
B) Zuständigkeitsarten	20
C) Zuständigkeitsausübung	22
Fragen	23

VI) Die Organe der Europäischen Union	24
A) Das Europäische Parlament	24
B) Der Europäische Rat	30
C) Der Rat	32
Exkurs: Der Europarat	36
D) Die Kommission	37
E) Der Gerichtshof der Europäischen Union	42
F) Die Europäische Zentralbank	46
G) Der Rechnungshof	47
VII) Sonstige Einrichtungen	48
A) Die beratenden Einrichtungen der Union	48
a) Der Wirtschafts- und Sozialausschuss	48
b) Der Ausschuss der Regionen	49
B) Die Europäische Investitionsbank	50
Institutionen im Überblick	51
VIII) Die Rechtsetzung	52
A) System der Rechtsnormen	52
a) Primäres Unionsrecht	52
b) Völkerrechtliche Abkommen	53
c) Sekundäres Unionsrecht	54
B) Entstehung von Rechtsnormen	56
a) Allgemeines	56
b) Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren	57
c) Delegierte Rechtsakte	59
d) Durchführung von Rechtsakten	59
e) Form, Veröffentlichung und Inkrafttreten	59
C) Rechtsschutz	60
a) Der Europäische Bürgerbeauftragte	60
b) Der Gerichtshof der Europäischen Union	60
D) Unionsrecht und nationales Recht	61
a) Vorrang des Unionsrechts	61
b) Unmittelbare Anwendbarkeit von Unionsrecht	62
Fragen	64

IX) Grundlagen des Handelns der Europäischen Union	65
A) Ziele der Union	65
B) Demokratische Grundsätze	66
C) Grund- und Menschenrechte	67
a) Allgemeines	67
b) Charta der Grundrechte der Europäischen Union	68
D) Verstärkte Zusammenarbeit	72
X) Ausgewählte Tätigkeitsbereiche der Europäischen Union	73
A) Das auswärtige Handeln der Union	73
a) Allgemeines	73
b) Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)	74
B) Unionsbürgerschaft	76
C) Binnenmarkt	77
D) "Schengen"	79
E) Wettbewerbsrecht	80
F) Öffentliche Auftragsvergabe	83
G) Wirtschaftsunion	84
H) Währungsunion	85
Fragen	86

DIE ENTWICKLUNG DER EUROPÄISCHEN UNION

Schon lange vor der Gründung der Europäischen Union existierten verschiedenste Konzepte und Visionen von einem vereinten Europa. Doch erst nach den traumatischen Ereignissen des Zweiten Weltkrieges entstanden aussichtsreiche politische Initiativen mit dem Ziel einer gesamteuropäischen Friedenssicherung. Als die erfolgreichste und nachhaltigste unter ihnen erwies sich der von Jean Monnet entwickelte und vom französischen Außenminister Robert Schuman am 9. Mai 1950 präsentierte Plan einer Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl. In dieser Gemeinschaft, auch **Montanunion** genannt, sollten die rheinisch-westfälische und die lothringische Industrieregion nationaler Verfügung entzogen und einer übernationalen Kontrolle unterstellt werden. Von der gemeinsamen Verwaltung der beiden kriegswichtigen Stoffe Kohle und Stahl und der daraus entstehenden Zusammenarbeit erwartete man sich, gegenseitiges Vertrauen und, auf diesem aufbauend, Stabilität und Frieden zu schaffen – ein Konzept, das tatsächlich maßgeblichen Anteil an der längsten Friedensperiode in der Geschichte Europas hat. Alle westeuropäischen Staaten wurden eingeladen, wie Frankreich und (West-)Deutschland ihre Montanindustrie zu internationalisieren. Der Einladung kamen zunächst weitere vier Staaten nach, nämlich Italien, Belgien, Luxemburg und die Niederlande. Diese sechs Staaten unterzeichneten am 18. April 1951 in Paris den Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl. Er war auf 50 Jahre befristet und trat am 23. Juli 1952 nach Ratifizierung durch alle Vertragsstaaten in Kraft.

Im Jahre 1955 wurde eine Initiative der Benelux-Staaten zur Weiterentwicklung des mit der Gründung der Montanunion eingeleiteten Integrationsprozesses in Richtung Verschmelzung der nationalen Volkswirtschaften und Aufbau eines gemeinsamen europäischen Marktes aufgegriffen. Eine unter Vorsitz des belgischen Außenministers Spaak eingesetzte Expertengruppe legte einen Bericht über Grundzüge einer künftigen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und einer Europäischen Atomgemeinschaft (EAG oder EURATOM) vor. Auf der Grundlage dieses so genannten "Spaak-Entwurfes" wurden die Verträge für eine **Europäische Wirtschaftsgemeinschaft** (später: Europäische Gemeinschaft, ab 2009: Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) und eine **Europäische Atomgemeinschaft** ausgearbeitet. Beide Verträge - diesmal ohne Befristung - wurden am 25. März 1957 in Rom unterzeichnet und traten am 1. Jänner 1958 nach Ratifizierung durch die sechs Mitgliedstaaten (Frankreich, Italien, Benelux-Staaten und Bundesrepublik Deutschland) in Kraft (= sog. **Römer Verträge**).

Das in diesen Verträgen vorgegebene Ziel ist die schrittweise Verwirklichung eines Gemeinsamen Marktes durch die Schaffung der hierfür erforderlichen Voraussetzungen (Freizügigkeit der Produktionsfaktoren im Inneren und gemeinsame Zollpolitik nach außen).

Der Vertrag über die Europäische Union

Nach jahrzehntelangen Bemühungen gelang es, über die wirtschaftliche Einigung hinaus im Vertrag über die Europäische Union die Weichen für eine noch tiefere Integration zu stellen. Dieser Vertrag wurde im Februar 1992 in **Maastricht** unterzeichnet. Er ist am 1. November 1993 in Kraft getreten. Wesentliche Inhalte des Vertrages sind die *Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion* und Bestimmungen über die äußere und innere Sicherheit. Eine weitere Fortentwicklung der europäischen Integration brachte der Vertrag von **Amsterdam** (Unterzeichnung am 2. Oktober 1997, Inkrafttreten am 1. Mai 1999).

Die Europäische Union umfasst heute (noch) 28 Staaten, ihre Mitglieder haben sich also mehr als vervierfacht. Daher benötigte die Union *andere Entscheidungsstrukturen* als die ursprünglichen drei Gemeinschaften mit nur sechs Mitgliedern. Diese neuen Entscheidungsstrukturen wurden im Vertrag von **Nizza** vereinbart. Er ist am 26. Februar 2001 unterzeichnet worden und am 1. Februar 2003 in Kraft getreten.

Im Jahr zuvor, am 23. Juli 2002, ist nach 50 Jahren der Vertrag über die Montanunion ausgelaufen. Der gemeinsame Markt für Kohle und Stahl unterliegt heute den Bestimmungen des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (vgl. unten).

Noch im Vertrag von Nizza wurde eine weitere grundlegende Revision der Verträge vereinbart, die letztendlich zur Unterzeichnung des so genannten Reformvertrages am 13. Dezember 2007 in Lissabon (daher auch: Vertrag von **Lissabon**; Inkrafttreten: 1. Dezember 2009) führte. Durch den Reformvertrag wurde u.a. der Vertrag über die Europäische Gemeinschaft umbenannt in Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, die Europäische Gemeinschaft ging in der Europäischen Union auf.

DIE ENTWICKLUNG DER EUROPÄISCHEN INTEGRATION ZEITLICHE ÜBERSICHT

- 1950: Präsentation des „**Schuman-Planes**“ am 9. Mai 1950.
- 1951: Unterzeichnung des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (**EGKS-Vertrag** = Montanunionsvertrag); Inkrafttreten 1952.
- 1957: Unterzeichnung der Römer Verträge: **EWG-Vertrag** (Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft) und EURATOM-Vertrag (= **EAG-Vertrag**; Vertrag über die Europäische Atomgemeinschaft); Inkrafttreten 1958.
- 1957: Einsetzung eines gemeinsamen Parlaments und eines gemeinsamen Europäischen Gerichtshofes.
- 1965: Fusionsvertrag: Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften.
- 1973: Schaffung eines Konsultationsmechanismus für außenpolitische Angelegenheiten (EPZ = Europäische Politische Zusammenarbeit).
- 1977: Einsetzung eines Rechnungshofes.
- 1978: Einführung des Europäischen Währungssystems (EWS) zur Stabilisierung der Wechselkurse der Währungen der Mitgliedstaaten; verstärkte währungspolitische Zusammenarbeit.
- 1986: Unterzeichnung der **Einheitlichen Europäischen Akte** (EEA): Konzept für die Schaffung des europäischen Binnenmarktes und andere Neuerungen; Inkrafttreten 1987.
- 1992: Unterzeichnung des Vertrages über die **Europäische Union** (Vertrag von **Maastricht**); Inkrafttreten 1993.
- 1994: Inkrafttreten des EWR-Abkommens (Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum zwischen EWG/EGKS u. ihren Mitgliedstaaten mit einigen Staaten der Europäischen Freihandelszone EFTA; heute: Europäische Union – Norwegen, Island, Liechtenstein).
- 1997: Unterzeichnung des Vertrages von **Amsterdam**; Inkrafttreten 1999.
- 1999: Beginn der dritten und letzten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion.
- 2001: Unterzeichnung des Vertrages von **Nizza**; Inkrafttreten 2003.
- 2002: Gemeinsame Währung in zwölf (ab 2015: 19) Mitgliedstaaten.
- 2002: Auslaufen des EGKS-Vertrages.
- 2007: Unterzeichnung des Reformvertrages; Inkrafttreten: 1. Dezember 2009.

Mitgliedstaaten der Europäischen Union

Gründerstaaten:

Frankreich, Bundesrepublik Deutschland, Italien, Belgien, Niederlande, Luxemburg

Beitritte/Austritte:

1973: Dänemark, Irland, Vereinigtes Königreich von Großbritannien und Nordirland

1981: Griechenland

1986: Spanien, Portugal

1989: Beitrittsansuchen Österreichs (17. Juli 1989)

1995: Österreich, Schweden, Finnland

2004: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Slowenien,
Zypern, Malta

2007: Bulgarien, Rumänien

2013: Kroatien

2016: 23. Juni: Volksabstimmung im Vereinigten Königreich mehrheitlich für Austritt

Erweiterung:

Mit der **Türkei** haben die Beitrittsverhandlungen im Oktober 2005 begonnen, mit **Montenegro** im Juni 2012, mit **Serbien** im Jänner 2014. **Mazedonien** erhielt im Dezember 2005 den Status eines Beitrittskandidaten, **Albanien** im Juni 2014 (vorerst jeweils ohne Verhandlungen). **Bosnien-Herzegowina** hat im Februar 2016 den Beitritt beantragt. Die **Schweiz** hat 1992 ein Beitrittsansuchen zur EWG gestellt. In Folge der Ablehnung der Schweizer Mitgliedschaft im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) durch die Schweizer Bevölkerung im selben Jahr wurde das Beitrittsansuchen nicht weiter behandelt. Demnächst (wohl noch 2016) wird das Ansuchen auch formal zurückgezogen werden. Seit 1999 wurden mit der Schweiz zahlreiche bilaterale Verträge in Teilbereichen abgeschlossen. Die Regierung von **Island** zog im März 2015 das Beitrittsansuchen zur Europäischen Union zurück (Beitrittsverhandlungen zuvor ab Juli 2010).

DIE RECHTSORDNUNG DER EUROPÄISCHEN UNION

I) EINLEITUNG

Für einen Staat sind die grundlegenden Regeln seiner Funktionsweise, insbesondere die staatlichen Aufgaben und die Organe, die diese Aufgaben erfüllen, in der (selbstgegebenen) Verfassung festgelegt.

Die Europäische Union ist kein Staat, sondern ein Verband von Staaten, an den gewisse Aufgaben zur gemeinsamen Wahrnehmung abgegeben sind. Welche Aufgaben dies sind und welche Organe diese Aufgaben erfüllen, ist in zwischenstaatlichen Verträgen festgelegt.

Diese Verträge sind

der **Vertrag über die Europäische Union (EUV)** und
der **Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)**.

In ihnen finden sich die grundlegenden Regeln, die die Funktionsweise der Europäischen Union, einer Internationalen Organisation in Europa, festlegen. Zwischen den beiden Verträgen besteht kein Verhältnis von Vor- bzw. Nachrangigkeit (vgl. Art. 1 Abs. 3 EUV und Art. 1 Abs. 2 AEUV), vielmehr ergänzen sie sich bzw. enthält der EUV die grundsätzlichen Regelungen, der AEUV die Detailbestimmungen.

Für den speziellen Bereich der Kernenergie existiert eine eigenständige, so wie die Union mit Rechtspersönlichkeit ausgestattete Organisation: EURATOM, die Europäische Atomgemeinschaft. Sie wurde durch den Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft errichtet und teilt mit der Union die gemeinsamen Organe. Auf eine weiter führende Darstellung der EURATOM-Rechtsordnung wird in diesem Skriptum verzichtet.

Europäische Union und Europäische Atomgemeinschaft sind supranationale Organisationen, denen von den Mitgliedstaaten Hoheitsrechte übertragen wurden und die durch handlungsbefugte Organe eine eigene Rechtsordnung schaffen und deren Einhaltung überwachen können.

Supranationalität bezeichnet das Recht einer internationalen Organisation, Mitgliedstaaten in bestimmten Bereichen ohne deren ausdrückliche Zustimmung oder auch gegen deren Willen zu verpflichten; Voraussetzung ist, dass den Organisationen in diesen Bereichen von den Mitgliedstaaten Hoheitsrechte übertragen wurden.

Nicht supranational, sondern auf Basis zwischenstaatlicher Zusammenarbeit organisiert ist in der Union die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Für diesen Bereich gelten besondere Bestimmungen und Verfahren. So ist etwa der Erlass von Akten des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens der Union (vgl. Kap. VIII.B.b) ausgeschlossen und der Gerichtshof der Europäischen Union grundsätzlich nicht zur Überprüfung der im Rahmen der GASP gefassten Beschlüsse befugt (Art. 24 Abs. 1 EUV).

Die Europäische Union besitzt **Rechtspersönlichkeit** (Art. 47 EUV und Art. 335 AEUV). Sie hat auch die Aufgaben der Europäischen Gemeinschaft, die als solche seit dem Inkrafttreten des Reformvertrages nicht mehr besteht, übernommen und ist deren Rechtsnachfolgerin (Art. 1 Abs. 3 EUV).

Ziel der Union ist es, den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern (Art. 3 Abs. 1 EUV). Die - aus dem kulturellen, religiösen und humanistischen Erbe Europas hervorgegangenen (Präambel des EUV) - **Werte**, auf die sich die Union gründet, sind Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschen- und Minderheitenrechte (Art. 2 EUV).

II) GELTUNGSBEREICH

A) Territorialer Geltungsbereich

Die Verträge gelten für die Mitgliedstaaten (Art. 52 EUV), auch für die Aland-Inseln (Finnland) (Art. 355 Abs. 4 AEUV), mit gewissen Ausnahmen auch für Gibraltar (Vereinigtes Königreich) (momentan einziger Anwendungsfall des Art. 355 Abs. 3 AEUV). Des Weiteren gelten sie für die außerhalb Europas liegenden Gebiete Guadeloupe, Martinique, Französisch-Guayana, Réunion, Mayotte, Saint Martin (alle: Frankreich), die Azoren, Madeira (Portugal) und die Kanarischen Inseln (Spanien) (Art. 355 Abs. 1 AEUV).

Die übrigen überseeischen Länder und Hoheitsgebiete (u.a. Grönland, Bermuda, Niederländische Antillen, Französisch-Polynesien) fallen nicht in den Anwendungsbereich der Verträge, für sie gilt jedoch das besondere Assoziierungssystem des vierten Teils des AEUV (Art. 198 - 204 und Art. 355 Abs. 2 AEUV). Für die Kanalinseln Guernsey, Jersey, Alderney, Sark und die Insel Man (Vereinigtes Königreich) gelten nur die Bestimmungen des freien Warenverkehrs (einschließlich Zollrecht) und der gemeinsamen Handelspolitik. Nicht vom Geltungsbereich erfasst sind die Färöer-Inseln (Dänemark) und die Hoheitszonen des Vereinigten Königreiches auf Zypern (Art. 355 Abs. 5 AEUV).

Sobald das Vereinigte Königreich förmlich seine Absicht, auszutreten, mitteilt (vgl. Kapitel IV.B.), ist auch der Status der zum Vereinigten Königreich gehörenden Gebiete neu zu verhandeln.

B) Zeitlicher Geltungsbereich

Der Vertrag über die Europäische Union ist nach Art. 53 EUV auf unbegrenzte Zeit abgeschlossen. Dies gilt ebenso für den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Art. 356 AEUV) und den EAG-Vertrag (Art. 208 EAGV).

C) Sachlicher Geltungsbereich

1. Vertrag über die Europäische Union (EUV)

Der EUV enthält in seinen insgesamt 55 Artikeln im Wesentlichen die Werte und Ziele der Union, Aussagen zum Verhältnis zwischen Union und Mitgliedstaaten, grundsätzliche Kompetenzregeln, die Bestimmung des Stellenwertes der Grundrechtecharta, Festlegungen zu den demokratischen Grundsätzen der Union, grundsätzliche Bestimmungen über die Organe und die verstärkte Zusammenarbeit, die Verfahren der Vertragsänderung und des Bei- bzw. Austritts, sowie als inhaltlichen Schwerpunkt allgemeine Bestimmungen über das Auswärtige Handeln der Union und die Vorschriften zur **Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik** (GASP).

2. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)

In den 358 Artikeln des AEUV finden sich die Detailbestimmungen über die Zuständigkeitsabgrenzung und die Organe, die Regeln zu den Finanzen, sowie die **Bestimmungen zu sämtlichen Politikbereichen** der Union (Binnenmarkt, Landwirtschaft, Verkehr, Wettbewerb, Wirtschafts- und Währungspolitik, u.v.m.) mit Ausnahme der GASP.

EUV und AEUV bilden gleichrangig und sich ergänzend das rechtliche Fundament der Europäischen Union.

3. Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EAGV)

Der EAG-Vertrag enthält Sonderbestimmungen über die Bereiche Kernenergieforschung und Nutzung von **Atomenergie**.

III) VERTRAGSÄNDERUNG

Zur Änderung des EUV und/oder des AEUV sind zum einen das ordentliche (Art. 48 Abs. 2 - 5 EUV), zum anderen vereinfachte (Art. 48 Abs. 6 - 7 EUV) Änderungsverfahren vorgesehen.

A) Ordentliches Änderungsverfahren

Das Europäische Parlament, die Kommission oder jede Regierung eines Mitgliedstaates kann dem Rat Entwürfe zur Änderung der Verträge vorlegen. Der Rat übermittelt die Entwürfe dem Europäischen Rat und bringt sie den nationalen Parlamenten zur Kenntnis.

Wenn der Europäische Rat mit einfacher Mehrheit beschließt, dass die vorgeschlagenen Änderungen geprüft werden sollen, beruft sein Präsident eine Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten (Regierungskonferenz) ein, die die vorzunehmenden Vertragsänderungen vereinbart.

Zuvor beruft der Präsident des Europäischen Rates einen Konvent - bestehend aus Vertretern der nationalen Parlamente, der Staats- und Regierungschefs, des Europäischen Parlaments und der Kommission - ein, der eine Empfehlung zu den Änderungsvorschlägen an die Regierungskonferenz richtet. Beschließt der Europäische Rat, aufgrund der Geringfügigkeit der Änderungen keinen Konvent einzuberufen und die Regierungskonferenz direkt zu befassen, bedarf dies der Zustimmung des Europäischen Parlamentes.

Die von der Regierungskonferenz vereinbarten Änderungen müssen sodann von allen Mitgliedstaaten nach Maßgabe ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert werden.

B) Vereinfachte Änderungsverfahren

a) Jede Regierung, das Europäische Parlament oder die Kommission kann Änderungen des dritten Teils des AEUV – das sind die Bestimmungen zu beinahe allen Politikbereichen wie Binnenmarkt, Landwirtschaft, etc. (nicht: Auswärtiges Handeln und Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete) – vorschlagen, für deren Annahme ein einstimmiger Beschluss des Europäischen Rates sowie die Zustimmung der Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften genügt.

b) Der Europäische Rat kann einstimmig mit Zustimmung des Europäischen Parlamentes beschließen, dass

- in Bereichen des AEUV oder des Auswärtigen Handels (nicht Militär- oder Verteidigungspolitik) die Beschlussfassung des Rates von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit übergeht,
- in Bereichen des AEUV das ordentliche Gesetzgebungsverfahren an die Stelle eines besonderen Gesetzgebungsverfahrens tritt.

Jedes nationale Parlament hat innerhalb von sechs Monaten nach Zugang des diesbezüglichen Vorschlages des Europäischen Rates ein Vetorecht. Nicht möglich sind gemäß Art. 353 AEUV derartige Beschlüsse in den Bereichen Eigenmittel (Art. 311 AEUV), mehrjähriger Finanzrahmen (Art. 312 AEUV), Schließung von Vertragslücken (Art. 352 AEUV) und Aussetzung von Mitgliedsrechten wegen schwerwiegender und anhaltender Verletzung der Unionswerte (Art. 7 EUV, Art. 354 AEUV).

IV) MITGLIEDSCHAFT

A) Beitritt

Der Beitritt eines Staates zur Europäischen Union ist im Art. 49 EUV geregelt. Ein Beitritt allein zu einem Teilvertrag (EU-, AEU- oder EAG-Vertrag) ist nicht möglich. Der Beitritt kann somit nur zu allen Verträgen erfolgen, auf denen die Union beruht.

a) Beitrittsvoraussetzungen

Jeder europäische Staat kann die Mitgliedschaft beantragen (Art. 49 Abs. 1 EUV), es besteht jedoch kein Rechtsanspruch auf Aufnahme. Auch Staaten, die nur mit einem Teil ihres Hoheitsgebietes in Europa liegen (zB die Türkei), können einen Beitrittsantrag stellen. Weiters verlangt die Union das Vorliegen folgender Beitrittsvoraussetzungen von einem beitrittswilligen Staat:

Politische Voraussetzungen

Ein Staat, der sich um die Mitgliedschaft in der Europäischen Union bewirbt, hat die Werte der Union - diese sind **Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit** sowie die **Menschen- und Minderheitenrechte** - zu achten und sich für deren Förderung einzusetzen (Art. 49 iVm Art. 2 EUV). Implizit ergeben sich aus den Verträgen auch Anforderungen an das Wirtschafts- und Rechtssystem eines Beitrittswerbers:

Wirtschaftliche Voraussetzungen

Ein beitrittswilliger Staat muss die Wirtschaftsordnung der Europäischen Union übernehmen und sich daher zu einer **marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung mit freiem Wettbewerb** bekennen.

Rechtliche Voraussetzungen

Ein neuer Mitgliedstaat muss den so genannten „*acquis communautaire*“, d.h. die **Gesamtheit des rechtlichen Besitzstandes** der Union, übernehmen. Übergangsfristen bzw. -maßnahmen können vereinbart werden.

Weiters bestimmt Art. 49 Abs. 1 letzter Satz des EUV, dass die vom Europäischen Rat vereinbarten Kriterien zu berücksichtigen sind. Damit sind insbesondere die im Juni 1992 vom Europäischen Rat in Kopenhagen aufgestellten Kriterien gemeint, durch die die Beitrittsvoraussetzungen mit Blick auf die ehemals kommunistischen Staaten Mittel- und Osteuropas präzisiert wurden. Diese so genannten **Kopenhagener Kriterien** sind:

- Institutionelle Stabilität als Garantie für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechts- und Minderheitenschutz;
- Funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standhalten zu können;
- Übernahme der aus der Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen sowie der Ziele der politischen Union und der Wirtschafts- und Währungsunion.

Als einen wichtigen Gesichtspunkt sieht der Europäische Rat auch die Fähigkeit der Union an, neue Mitglieder aufnehmen zu können.

b) Beitrittsverfahren

Antrag

Der Antrag ist eine nicht formgebundene, empfangsbedürftige, einseitige Willenserklärung, die bis zur Hinterlegung der Ratifikationsurkunde durch den Bewerber zurückgenommen werden kann. Der Antrag ist an den Rat zu richten.

Aufnahme der Verhandlungen

Die Kommission erstattet an den Rat einen Bericht über die politische und wirtschaftliche Situation des beitragswilligen Staates und gibt dazu eine vorläufige Stellungnahme („avis“) ab. Sie unterbreitet dem Rat Vorschläge zu allen die Beitrittsverhandlungen betreffenden Fragen. Der Rat legt die gemeinsame Haltung der Union fest und beschließt die Aufnahme (oder Ablehnung) von Verhandlungen.

Beteiligung des Europäischen Parlaments

Nach Art. 49 EUV ist die **Zustimmung des Europäischen Parlaments** (Beschlusserfordernis: Absolute Mehrheit der Mitglieder) Voraussetzung für einen positiven Beschluss des Rates.

Abschlussphase

Der **Rat** holt die endgültige Stellungnahme der Kommission zum Beitritt ein und beschließt nach Zustimmung des Parlamentes **einstimmig** über den Beitrittsantrag.

Beitrittsvertrag

Der Beitrittsvertrag ist ein Abkommen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten der Union und dem beitretenden Staat. Er enthält neben den Aufnahmebedingungen auch die Bestimmung, dass der beitretende Staat Vertragspartei all jener Verträge wird, auf denen die Union beruht. Der Vertrag bedarf der **Ratifikation durch alle Vertragsstaaten** gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften.

B) Austritt

Gemäß Art. 50 EUV kann jeder Mitgliedstaat aus der Union austreten (neue Bestimmung, eingeführt durch den Vertrag von Lissabon). Der Mitgliedstaat hat die Absicht, auszutreten, dem Europäischen Rat mitzuteilen. Die Union handelt mit dem austretenden Staat die Einzelheiten des Austrittes aus. In diesem Abkommen werden auch die künftigen Beziehungen der Union zum austretenden Staat festgelegt. Kommt ein Abkommen nicht zustande, finden die Unionsverträge jedenfalls zwei Jahre nach der Austrittsmitteilung auf den ausgetretenen Staat keine Anwendung mehr (Frist verlängerbar).

Das Ausscheiden Grönlands (als Teil des Hoheitsgebietes von Dänemark) 1984 erfolgte (noch) durch einvernehmliche Änderung der Verträge; gleichzeitig wurde Grönland in das spezielle Assoziierungssystem für überseeische Länder und Hoheitsgebiete (Vierter Teil des AEUV) übernommen.

Am 23. Juni 2016 hat sich die Bevölkerung des Vereinigten Königreiches in einer Volksabstimmung mehrheitlich für einen Austritt aus der Europäischen Union ausgesprochen. Die förmliche Mitteilung des Austrittes wird frühestens Ende 2016 erwartet.

C) Suspendierung von Mitgliedsrechten

Um eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung der Unionswerte (vgl. Art. 2 EUV bzw. Kap. I des Skriptums) durch Mitgliedstaaten ahnden zu können, wurde ein Verfahren zur Suspendierung von Mitgliedsrechten - einschließlich der Stimmrechte im Rat - eingeführt (Art. 7 EUV und Art. 354 AEUV). Die Feststellung einer derartigen Verletzung erfolgt einstimmig durch den Europäischen Rat nach Zustimmung des Europäischen Parlamentes, der Beschluss darüber, welche Rechte ausgesetzt werden, durch den Rat mit qualifizierter Mehrheit. Die Vertreter des betroffenen Staates sind in diesem Fall im Europäischen Rat bzw. im Rat nicht stimmberechtigt.

Der Rat kann auch bereits die eindeutige *Gefahr* einer schwerwiegenden Verletzung der Unionswerte feststellen und Empfehlungen an den betroffenen Staat richten.

D) Ausschluss

Der Ausschluss eines Mitgliedstaates ist in den Verträgen nicht geregelt, wird in der Rechtswissenschaft aber für zulässig erachtet, wenn der Staat dauerhaft von den gemeinsamen marktwirtschaftlichen bzw. demokratisch-rechtsstaatlichen Grundsätzen abweicht.

V) ZUSTÄNDIGKEITEN

A) Zuständigkeitsabgrenzung

Art. 1 und 4 EUV stellen klar, dass es die Mitgliedstaaten sind, die der Union Zuständigkeiten übertragen, und dass alle nicht der Union übertragenen Zuständigkeiten bei den Mitgliedstaaten verbleiben. Der Union selbst kommt somit keinerlei Kompetenz-Kompetenz (Befugnis zur Vermehrung, Verringerung oder Veränderung eigener Zuständigkeiten) zu.

Die Kompetenzen der Union sind in den Verträgen nach dem **Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung** (Art. 5 Abs. 2 EUV) geregelt. Demnach wird die Union nur innerhalb der Grenzen der - konkret benannten - Zuständigkeiten tätig, die ihr die Mitgliedstaaten zur Verwirklichung der in den Verträgen niedergelegten Ziele übertragen haben.

Der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung wird durch die Befugnis zur "Schließung von Vertragslücken" (Art. 352 AEUV) ergänzt bzw. relativiert: Erscheint ein Tätigwerden der Union im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche (Ausnahme: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) erforderlich, *um eines der Ziele der Verträge zu verwirklichen*, und sind in den Verträgen die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, so kann der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlamentes die geeigneten Vorschriften erlassen. Erklärung 41 zum Vertrag von Lissabon bezeichnet die in Frage kommenden Ziele - vgl. dazu Kap. IX.A des Skriptums.

B) Zuständigkeitsarten

Kommt der Union in einem bestimmten Bereich **ausschließliche Zuständigkeit** zu, kann nur die Union gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen. Die Mitgliedstaaten dürfen nur bei Ermächtigung durch die Union oder zur Durchführung von Rechtsakten der Union tätig werden (Art. 2 Abs. 1 AEUV). Art. 3 AEUV listet die Bereiche der ausschließlichen Zuständigkeit abschließend auf: Zollunion, Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarktes erforderlichen Wettbewerbsregeln, Währungspolitik für die Mitgliedstaaten der Euro-Zone, Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik, gemeinsame Handelspolitik, sowie unter bestimmten Voraussetzungen auch Abschluss (anderer) internationaler Abkommen.

Sehen die Verträge für die Union in einem bestimmten Bereich eine **geteilte Zuständigkeit** vor, so haben sowohl die Union als auch die Mitgliedstaaten grundsätzlich das Recht, gesetzgeberisch tätig zu werden und verbindliche Rechtsakte zu erlassen, die Mitgliedstaaten jedoch nur, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausübt (Art. 2 Abs. 2 AEUV). Hauptbereiche der geteilten Zuständigkeit sind die Bereiche Binnenmarkt, Sozialpolitik, wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt, Landwirtschaft und Fischerei (ausgenommen die Erhaltung der biologischen Meeresschätze), Umwelt, Verbraucherschutz, Verkehr, transeuropäische Netze, Energie, Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie gemeinsame Sicherheitsanliegen im Bereich der öffentlichen Gesundheit (Art. 4 Abs. 2 AEUV). Hat die Union in einem Bereich der geteilten Zuständigkeit einen Rechtsakt erlassen, so hat sie ihre Zuständigkeit nur hinsichtlich der in dem Rechtsakt geregelten Elemente und nicht hinsichtlich des gesamten Bereiches ausgeübt (Einziges Artikel des Protokolls über die Ausübung der geteilten Zuständigkeit). Durch die Generalklausel des Art. 4 Abs. 1 AEUV sind nicht klar zugeordnete Zuständigkeiten der Union geteilte Zuständigkeiten.

In bestimmten Bereichen ist die Union dafür zuständig, **Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung** der Maßnahmen der Mitgliedstaaten durchzuführen, ohne dass dadurch die Zuständigkeit der Union für diese Bereiche an die Stelle der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten tritt (Art. 2 Abs. 5 AEUV). Solche Maßnahmen, die einer europäischen Zielsetzung bedürfen, können in folgenden Bereichen ergriffen werden: Schutz und Verbesserung der menschlichen Gesundheit, Industrie, Kultur, Tourismus, allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport, Katastrophenschutz, sowie Verwaltungszusammenarbeit (Art. 6 AEUV). Die Union trifft auch Maßnahmen zur Koordinierung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten und kann Initiativen zur Koordinierung der Sozialpolitik ergreifen, der Rat beschließt die Grundzüge der Wirtschaftspolitik (Art. 5 AEUV).

Für den Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik gelten gesonderte Bestimmungen (Art. 2 Abs. 4 AEUV, Art. 21 – 46 EUV; vgl. auch Kapitel I und X.A.b).

Der Umfang der Zuständigkeiten der Union und die Einzelheiten ihrer Ausübung ergeben sich aus den Bestimmungen der Verträge zu den einzelnen Bereichen (Art. 2 Abs. 6 AEUV).

C) Zuständigkeitsausübung

Auch bei der Ausübung der ihr zukommenden Zuständigkeiten sind der Union Schranken auferlegt. Gemäß dem **Subsidiaritätsprinzip** (Art. 5 Abs. 3 EUV) wird die Union nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind. Das Subsidiaritätsprinzip gilt aber nicht für den Bereich der ausschließlichen Unionszuständigkeit.

Nach dem Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit** (Art. 5 Abs. 4 EUV) gehen die Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinaus.

Ein eigenes Protokoll regelt die Anwendung der beiden Grundsätze. Insbesondere zum Subsidiaritätsprinzip werden detaillierte Prüfregelein aufgestellt. So können nationale Parlamente – bzw., sofern vorhanden, ihre Kammern - in einem "Frühwarnsystem" binnen acht Wochen Bedenken wegen Subsidiaritätsverletzung anmelden; wenn diese Stellungnahmen ein Drittel der den nationalen Parlamenten zustehenden Stimmen erreichen (ein Parlament hat zwei Stimmen, bzw. hat in einem Zweikammersystem jede Kammer eine Stimme), muss der betroffene Gesetzgebungsentwurf der Union überprüft werden. Erreichen diese Stimmen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren die Mehrheit aller Stimmen und hält die Kommission an ihrem Vorschlag fest, werden die Stellungnahmen der nationalen Parlamente und der Kommission dem Unionsgesetzgeber (Europäisches Parlament und Rat) zur Berücksichtigung vorgelegt. Sieht das Parlament (mit einer Mehrheit der abgegebenen Stimmen) und/oder der Rat (mindestens 55% seiner Mitglieder) das Subsidiaritätsprinzip verletzt, wird der Kommissionsvorschlag nicht mehr weiter behandelt. Dieses Prüfverfahren findet vor Abschluss der jeweils ersten Lesung statt.

Klagen wegen Verletzung des Subsidiaritätsprinzips können nach Maßgabe des Art. 263 AEUV vor dem Gerichtshof der Union eingebracht werden. Neben den Mitgliedstaaten ist auch der Ausschuss der Regionen klagslegitimiert, und zwar in jenen Fällen, in denen seine Anhörung im AEUV vorgeschrieben ist (vgl. auch die Kap. VI.E und VII.A.2 des Skriptums).

Fragen:

- Was versteht man unter dem Begriff "Supranationalität"?
- Besitzt die Europäische Union Rechtspersönlichkeit?
- Auf welchen Werten gründet sich die Europäische Union?
- Welche sind die Beitrittsvoraussetzungen?
- Nach welchen Grundsätzen grenzt sich die Zuständigkeit der Union von jener der Mitgliedstaaten ab?
- Welche Arten von Zuständigkeiten kennt die Union?
- Was besagt das Subsidiaritätsprinzip und wie wird seine Einhaltung gewährleistet?

VI) DIE ORGANE DER EUROPÄISCHEN UNION

A) DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

Das Europäische Parlament (EP) setzt sich aus **unmittelbar gewählten Abgeordneten** zusammen und vertritt auf Unionsebene direkt die Interessen der Bevölkerung, während dem Rat die Vertretung der Interessen der Mitgliedstaaten und der Kommission die Wahrung der Unionsinteressen zukommt.

Entwicklung

Vorläufer des Europäischen Parlamentes ist die im EGKS-Vertrag eingeführte "Gemeinsame Versammlung", ein Gremium mit nur beratender Funktion, bestehend aus 78 Abgeordneten aus den Parlamenten der damaligen sechs Mitgliedstaaten. 1958 wird die "Gemeinsame Versammlung" für alle drei Gemeinschaften (EGKS, EWG, EAG) zuständig, hat jedoch nicht mehr Rechte.

1971 erhält die "Gemeinsame Versammlung" erstmals legislative Rechte (Mitwirkung an der Aufstellung und Verabschiedung des Haushaltes), im Juni 1979 werden die Abgeordneten erstmals direkt gewählt. Mit Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte (1987) wird die Versammlung als "Europäisches Parlament" bezeichnet, seine Rechte im Bereich der allgemeinen **Rechtsetzung** werden erheblich ausgeweitet.

Der Vertrag von Maastricht (1992) bringt eine bedeutende Stärkung der Stellung des Europäischen Parlaments: Das Verfahren der Mitentscheidung gibt dem Parlament erstmals echte Entscheidungsbefugnisse. Es sieht bei Uneinigkeit von Rat und Parlament die Befassung eines Vermittlungsausschusses vor. Die letzte Entscheidung liegt nicht mehr allein beim Rat. Mit dem Vertrag von Lissabon wird das Verfahren der Mitentscheidung zum Regelverfahren (ordentliches Gesetzgebungsverfahren). Das Europäische Parlament hat nunmehr in der Rechtsetzung die gleiche Bedeutung wie der Rat (wenige Ausnahmen, zB GASP).

Zusammensetzung

Die Zahl der Abgeordneten ist im Vertrag von Lissabon mit 751 (750 zuzüglich des Präsidenten, Art. 14 EUV) festgelegt, jeder Mitgliedstaat erhält mindestens 6, jedoch höchstens 96 Sitze. Die genaue Sitzverteilung beschließt der Europäische Rat auf Initiative und mit Zustimmung des Parlamentes.

EU-28	Mandatsverteilung
Frankreich	74
Deutschland	96
Italien	73
Niederlande	26
Belgien	21
Luxemburg	6
Vereinigtes Königreich	73
Dänemark	13
Irland	11
Griechenland	21
Spanien	54
Portugal	21
Finnland	13
Schweden	20
Österreich	18
Polen	51
Tschechien	21
Slowakei	13
Ungarn	21
Slowenien	8
Estland	6
Lettland	8
Litauen	11
Zypern	6
Malta	6
Rumänien	32
Bulgarien	17
Kroatien	11
Gesamt	751

Die **Abgeordneten** werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier und geheimer Wahl, auf die Dauer von **fünf Jahren** und (derzeit) nach dem Wahlrecht der Mitgliedstaaten gewählt (Art. 14 Abs. 3 EUV, Art. 223 AEUV; nächste Wahl: Ende Mai 2019). Sofern die Verträge nicht anderes vorsehen, beschließt das Parlament mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen (Art. 231 AEUV).

Politische Fraktionen im Europäischen Parlament

	EVP	S&D	ECR	ALDE	GUE/ NGL	Grüne -EFA	EFDD	ENF	FL	
Belgien	4	4	4	6	-	2	-	1	-	21
Bulgarien	7	4	2	4	-	-	-	-	-	17
Tschechien	7	4	2	4	3	-	1	-	-	21
Dänemark	1	3	4	3	1	1	-	-	-	13
Deutschland	34	27	6	4	8	13	1	1	2	96
Estland	1	1	-	3	-	1	-	-	-	6
Irland	4	1	1	1	4	-	-	-	-	11
Griechenland	5	4	1	-	6	-	-	-	5	21
Spanien	17	14	-	8	11	4	-	-	-	54
Frankreich	20	13	-	7	4	6	1	20	3	74
Kroatien	5	2	1	2	-	1	-	-	-	11
Italien	15	30	2	-	3	-	17	5	1	73
Zypern	1	2	1	-	2	-	-	-	-	6
Lettland	4	1	1	1	-	1	-	-	-	8
Litauen	2	2	1	4	-	1	1	-	-	11
Luxemburg	3	1	-	1	-	1	-	-	-	6
Ungarn	12	4	-	-	-	2	-	-	3	21
Malta	3	3	-	-	-	-	-	-	-	6
Niederlande	5	3	2	7	3	2	-	4	-	26
Österreich	5	5	-	1	-	3	-	4	-	18
Polen	23	5	19	-	-	-	1	2	1	51
Portugal	7	8	-	2	4	-	-	-	-	21
Rumänien	12	15	1	3	-	-	-	1	-	32
Slowenien	5	1	-	1	-	1	-	-	-	8
Slowakei	6	4	3	-	-	-	-	-	-	13
Finnland	3	2	2	4	1	1	-	-	-	13
Schweden	4	6	-	3	1	4	2	-	-	20
Vereinigtes Königreich	-	20	21	1	1	6	22	1	1	73
	217	189	74	70	52	50	45	38	15	751

Die Übersicht gibt die Zusammensetzung des EP zum Stand 1. August 2016 wieder.
Die jeweils aktuelle Zusammensetzung ist auf www.europarl.europa.eu nachzulesen.

EVP	Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten)
S&D	Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten im EP
ECR	Fraktion der Europäischen Konservativen und Reformer
ALDE	Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten in Europa
GUE/NGL	Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/ Nordische Grüne Linke
Grüne-EFA	Fraktion der Grünen / Freie Europäische Allianz
EFDD	Fraktion Europa der Freiheit und der direkten Demokratie
ENF	Fraktion Europa der Nationen und der Freiheit
FL	Fraktionslose

Die österreichischen Abgeordneten zum Europäischen Parlament



Heinz Becker
ÖVP
Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten)



Eugen Freund
SPÖ
Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten im EP



Karoline Graswander-Hainz
SPÖ
Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten im EP



Karin Kadenbach
SPÖ
Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten im EP



Mag. Dr. Barbara Kappel
FPÖ
Fraktion Europa der Nationen und der Freiheit



Mag. Othmar Karas
ÖVP
Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten)



Elisabeth Köstinger
ÖVP
Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten)



Mag. Ulrike Lunacek
Die Grünen
Fraktion der Grünen – Freie Europäische Allianz



Mag. Dr. Georg Mayer
FPÖ
Fraktion Europa der Nationen und der Freiheit



Mag. Dr. Angelika Mlinar
NEOS
Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa



Mag. Franz Obermayr
FPÖ
Fraktion Europa der Nationen und der Freiheit



Mag. Evelyn Regner
SPÖ
Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten im EP



Michael Reimon
Die Grünen
Fraktion der Grünen – Freie Europäische Allianz



Dr. Paul Rübiger
ÖVP
Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten)



Mag. Claudia Schmidt
ÖVP
Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten)



Dr. Monika Vana
Die Grünen
Fraktion der Grünen – Freie Europäische Allianz



Harald Vilimsky
FPÖ
Fraktion Europa der Nationen und der Freiheit



Dr. Josef Weidenholzer
SPÖ
Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten im EP

Quelle: Europäisches Parlament

Zuständigkeiten

"Das Europäische Parlament wird gemeinsam mit dem Rat als Gesetzgeber tätig und übt gemeinsam mit ihm die Haushaltsbefugnisse aus. Es erfüllt Aufgaben der politischen Kontrolle und Beratungsfunktionen nach Maßgabe der Verträge. Es wählt den Präsidenten der Kommission." (Art. 14 Abs. 1 EUV)

a) Mitwirkung an der Unionsrechtsetzung

Das Regelverfahren in der Rechtsetzung der Europäischen Union ist das **ordentliche Gesetzgebungsverfahren** (Art. 294 AEUV, entspricht dem früheren "Verfahren der Mitentscheidung"; vgl. Kap. VIII.B.b). Parlament und Rat sind in ihrer Bedeutung gleichgestellt und müssen sich über den geplanten Rechtsakt einig werden.

In einigen wenigen Teilbereichen bleibt das Parlament auf eine beratende Funktion beschränkt (zB bloßes Anhörungsrecht bei bestimmten internationalen Abkommen gemäß Art. 218 Abs. 6 Buchstabe b AEUV).

b) Haushaltsrechte

Auch der jährliche Haushaltsplan der Union wird von Parlament und Rat gemeinsam aufgestellt (Art. 310 iVm Art. 314 AEUV). Der mehrjährige Finanzrahmen wird vom Rat nach Zustimmung des Parlamentes festgelegt (Art. 312 AEUV).

Lediglich hinsichtlich des so genannten Eigenmittelbeschlusses, mit dem die Einnahmen der Union festgelegt werden, verbleibt dem Parlament ein bloßes Anhörungsrecht, es beschließt der Rat einstimmig nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften (Art. 311 AEUV).

c) Kontrollrechte

Das Parlament kontrolliert die Ausführung des Haushaltsplanes und kann dabei die Hilfe des Rechnungshofes in Anspruch nehmen (Art. 287 Abs. 4 AEUV). Es kontrolliert die Durchführung der Unionspolitiken; zu diesem Zweck richtet es (bzw. seine Mitglieder) **Anfragen** an die Kommission (Art. 230 AEUV).

Das Parlament kann auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder die **Einsetzung eines Untersuchungsausschusses** beschließen (Art. 226 AEUV).

Das Parlament kann mit der **Annahme eines Misstrauensantrages** die Kommission (insgesamt, nicht aber einzelne Mitglieder) zur Niederlegung ihres Amtes zwingen; hierzu bedarf es der Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, die gleichzeitig auch die absolute Mehrheit aller EP-Abgeordneten darstellen muss (Art. 234 AEUV).

d) Sonstiges

Das Europäische Parlament wählt auf Vorschlag des Europäischen Rates den Präsidenten der Kommission mit der Mehrheit seiner Mitglieder. Zur Bestellung des gesamten Kommissionskollegiums bedarf es der Zustimmung des Parlamentes (Art. 17 Abs. 7 EUV, vgl. auch Kap. VI.D).

B) DER EUROPÄISCHE RAT

Zusammensetzung

Der Europäische Rat (ER) ist das höchstrangig zusammengesetzte Organ der Union. Er besteht aus den Staats- oder Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie den Präsidenten des Europäischen Rates und der Kommission (Art. 15 Abs. 2 EUV).

Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (vgl. Kap. VI.D) nimmt an den Arbeiten des Europäischen Rates teil. Auch können sich die Mitglieder des ER von jeweils einem Minister bzw. - im Fall des Kommissionspräsidenten - von einem Mitglied der Kommission unterstützen lassen.

Der Europäische Rat wählt seinen Präsidenten für eine Amtszeit von zweieinhalb Jahren, einmalige Wiederwahl ist zulässig (Art. 15 Abs. 5 EUV). Der **Präsident des Europäischen Rates** darf kein einzelstaatliches Amt ausüben (Art. 15 Abs. 6 EUV). Er führt den Vorsitz bei den Arbeiten des Europäischen Rates und nimmt auf seiner Ebene die Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wahr - unbeschadet der Befugnisse des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik.

Der Europäische Rat wird von seinem Präsidenten einberufen und tritt zweimal pro Halbjahr zusammen. Erforderlichenfalls kann der Präsident auch - zusätzliche - außerordentliche Tagungen einberufen (Art. 15 Abs. 3 EUV).

Aufgaben

Der Europäische Rat gibt der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die **allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten** hierfür fest (Art. 15 Abs. 1 EUV). Er wird nicht gesetzgeberisch tätig, ist jedoch für die Annahme einer Reihe von für die Union wesentlichen Beschlüssen zuständig (vgl. zB die Rolle des Europäischen Rates im Vertragsänderungsverfahren, Kap. III).

Beschlussfassung

Soweit in den Verträgen nicht anderes festgelegt ist, entscheidet der Europäische Rat nach dem Konsens-Prinzip (Art. 15 Abs. 4 EUV), d.h., es werden keine formalen Abstimmungen durchgeführt, ein Beschluss kommt dann zustande, wenn keine Gegenstimme festgestellt wird.

Kommt es - aufgrund von speziellen Regelungen in den Verträgen - zu formalen Abstimmungen, sind die Präsidenten des Europäischen Rates und der Kommission nicht stimmberechtigt (Art. 235 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV).

Die Mitglieder des ER können sich gegenseitig Stimmrechte übertragen, jedoch kann jedes Mitglied das Stimmrecht nur für höchstens ein weiteres Mitglied ausüben (Art. 235 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV).

C) DER RAT

Entwicklung

Der Rat ist das Organ zur **Vertretung der mitgliedstaatlichen Interessen**. Anfangs (im EGKS-Vertrag) ein bloßes Koordinierungsgremium, entwickelte er sich zum **Rechtsetzungs- und Steuerungsorgan** der Europäischen Gemeinschaften. Diese umfassende Machtposition wurde mit dem Entstehen der Europäischen Union durch die Etablierung des Europäischen Rates und die Ausweitung der Rechte des Europäischen Parlaments schrittweise begrenzt.

Zusammensetzung

Der Rat besteht aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaates auf Ministerebene, der befugt ist, für die Regierung des von ihm vertretenen Mitgliedstaates verbindlich zu handeln (Art. 16 Abs. 2 EUV). Bundesstaaten können, sofern dies deren Verfassung zulässt, durch Mitglieder von Landesregierungen vertreten werden.

Der Rat tagt in verschiedenen Zusammensetzungen (**Ratsformationen**). Je nach Art der anstehenden Entscheidung wird der Rat (grundsätzlich) aus den Ministern der Mitgliedstaaten gebildet, in deren Ressort die Entscheidung fällt. Der Rat tagt daher z.B. als

- o ECOFIN = Rat für Wirtschaft und Finanzen (Finanz-/Wirtschaftsminister),
- o Rat Umwelt (Umweltminister), etc.

Die Verträge nennen ausdrücklich den Rat "Allgemeine Angelegenheiten", der für die Kohärenz der Arbeiten des Rates sorgt, und den Rat "Auswärtige Angelegenheiten" (Art. 16 Abs. 6 EUV). Die übrigen Ratsformationen legt der Europäische Rat fest (Art. 236 AEUV).

Theoretisch kann aber jede Ratsformation in jeder Angelegenheit entscheiden.

Die Arbeiten im Rat werden von Fachleuten der Mitgliedstaaten (meist sind dies Bedienstete der jeweiligen Ministerien) in den sog. Ratsarbeitsgruppen vorbereitet und vor den Ratstreffen vom **Ausschuss der Ständigen Vertreter** der Regierungen (d.s. die bei der Union akkreditierten Botschafter der Mitgliedstaaten) koordiniert.

Vorsitz (Präsidentschaft)

Der Europäische Rat legt die Vorsitzführung im Rat nach einem System der gleichberechtigten Rotation fest (Art. 16 Abs. 9 EUV und Art. 236 AEUV). Es sind Gruppenpräsidentschaften von jeweils drei Staaten für die Dauer von 18 Monaten eingerichtet, wobei ein Staat jeweils für sechs Monate den Vorsitz einnimmt und ihn die beiden anderen Staaten unterstützen. Nur im Rat "Auswärtige Angelegenheiten" führt immer der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (vgl. Kap. VI.D) den Vorsitz (Art. 27 Abs. 1 EUV). Bei den informellen Sitzungen der Minister, deren Währung der Euro ist, führt ein von diesen Staaten auf zweieinhalb Jahre gewählter Präsident den Vorsitz (Art. 2 des Protokolls über die Euro-Gruppe). Der Vorsitz ist u.a. für die Einberufung der Ratssitzungen, die Erstellung der Tagesordnung, die Veranlassung von Abstimmungen und die Unterzeichnung der Rechtsakte des Rates zuständig.

Beschlussfassung

Der Rat tagt öffentlich, wenn er über Entwürfe zu Gesetzgebungsakten (zum Begriff vgl. Kap. VIII.B.a) berät oder abstimmt (Art. 16 Abs. 8 EUV). Jedes Ratsmitglied kann sich das Stimmrecht höchstens eines anderen Mitglieds übertragen lassen (Art. 239 AEUV).

Der Rat fasst seine **Beschlüsse** nach den jeweiligen Bestimmungen der Verträge

- *einstimmig* (jedem Mitglied des Rates kommt ein Vetorecht zu),
- *mit einfacher Mehrheit* (= absolute Mehrheit der Mitglieder, ohne Stimmengewichtung, jedem Mitglied des Rates kommt eine Stimme zu), oder
- *mit qualifizierter Mehrheit* (häufigste Form der Beschlussfassung): Mindestens **55% der Mitglieder des Rates**, gebildet von mindestens 15 Ratsmitgliedern, sofern die von diesen vertretenen Mitgliedstaaten zusammen mindestens **65% der Unionsbevölkerung** ausmachen. Umgekehrt ist die Blockade eines Ratsbeschlusses (Sperrminorität) nur von mindestens vier Ratsmitgliedern möglich – auch wenn zB die Ratsmitglieder aus drei großen Staaten mehr als 35% der Unionsbevölkerung repräsentieren (Art. 16 Abs. 4 EUV; die Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit, die nicht auf einem Kommissionsvorschlag beruhen oder über deren Annahme nicht alle Ratsmitglieder abstimmen, sind in Art. 236 Abs. 2 und 3 AEUV geregelt). Sofern die Verträge nicht anderes bestimmen, beschließt der Rat mit qualifizierter Mehrheit (Art. 16 Abs. 3 EUV).

Zwischen dem 1. November 2014 und dem 31. März 2017 wird das auslaufende System der qualifizierten Mehrheit (mit Stimmengewichtung) angewendet, wenn dies ein Ratsmitglied verlangt (Art. 3 Abs. 2 des Protokolls über die Übergangsbestimmungen): Mindeststimmenanzahl, wobei den Mitgliedstaaten je nach Größe ein bestimmtes Stimmengewicht zukommt, dazu Mehrheit der Staaten und allenfalls Mehrheit von 62% der Unionsbevölkerung - vgl. Art. 16 Abs. 3 EUV sowie Art. 2 Abs. 3 und 4 des Protokolls über die Übergangsbestimmungen).

Folgende Stimmenwägung kommt bei der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit nach dem auslaufenden System zur Anwendung:

EU-28	Stimmenzahl
Frankreich	29
Deutschland	29
Italien	29
Niederlande	13
Belgien	12
Luxemburg	4
Vereinigtes Königreich	29
Dänemark	7
Irland	7
Griechenland	12
Spanien	27
Portugal	12
Finnland	7
Schweden	10
Österreich	10
Polen	27
Tschechien	12
Slowakei	7
Ungarn	12
Slowenien	4
Estland	4
Lettland	4
Litauen	7
Zypern	4
Malta	3
Rumänien	14
Bulgarien	10
Kroatien	7
Gesamt	352
Mindeststimmenzahl für die qualifizierte Mehrheit	260

Zustandekommen von Beschlüssen mit qualifizierter Mehrheit (auslaufendes System): Wird über einen Vorschlag der Kommission abgestimmt, kommen Ratsbeschlüsse mit qualifizierter Mehrheit bei Vorliegen der Mindeststimmenanzahl zustande, sofern der Beschluss auch von einer Mehrheit der Mitgliedstaaten getragen wird; dazu müssen - wenn ein Mitgliedstaat die Berücksichtigung dieses Kriteriums fordert - die beschließenden Staaten eine Mehrheit von 62% der Unionsbevölkerung repräsentieren (sog. „dreifache Mehrheit“). Kommt der Vorschlag nicht von der Kommission, bedarf es gar einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitgliedstaaten.

	Vorschlag der Kommission	Alle anderen Fälle (selten)
Qualifizierte Mehrheit (<u>auslaufend</u>)	"Dreifache Mehrheit": 1) Mindeststimmenzahl + 2) Mehrheit der Mitgliedstaaten + 3) (auf Antrag eines Ratsmitgliedes) mind. 62% der Unionsbevölkerung	"Dreifache Mehrheit": 1) Mindeststimmenzahl + 2) Zwei Drittel der Mitgliedstaaten + 3) (auf Antrag eines Ratsmitgliedes) mind. 62% der Unionsbevölkerung

Zuständigkeiten

Der Rat ist gemeinsam mit dem Parlament der **Gesetzgeber** der Union und übt gemeinsam mit diesem die Haushaltsbefugnisse aus (Art. 16 Abs. 1 EUV). Beide können aber grundsätzlich nur aufgrund der Vorschläge der Kommission tätig werden.

Im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik steht dem Rat die Rechtsetzungsbefugnis uneingeschränkt zu, da dem Parlament, wenn überhaupt, wesentlich weniger Rechte zukommen. Es handelt sich jedoch um Rechtsakte einer "*zwischenstaatlichen Konstruktion*", denen keine unmittelbare Geltung in den Mitgliedstaaten zukommt. Die Mitgliedstaaten sind zwar an Beschlüsse im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik gebunden, für die innerstaatliche Geltung bedürfen diese aber einer Transformation in nationales Recht; d.h., sie entfalten anders als Rechtsakte der "*supranationalen Organe*" im mitgliedstaatlichen Bereich ohne Transformation keine Rechtswirkungen.

Vereinzelt kommen dem Rat auch **Exekutivbefugnisse** zu, zB der Beschluss über Maßnahmen gegen einen Mitgliedstaat bei übermäßigem Haushaltsdefizit (Art. 126 AEUV), der Abschluss von Abkommen mit Drittstaaten und internationalen Abkommen (Art. 218 AEUV), die Ernennung von Mitgliedern des Rechnungshofes, des Wirtschafts- und Sozialausschusses, des Ausschusses der Regionen, u.a.m.

Der Rat besitzt **Kontrollrechte** vor allem gegenüber der Kommission, indem er u.a. Handlungen oder Unterlassungen der Kommission durch den Gerichtshof der Europäischen Union überprüfen lassen oder bei diesem Anträge auf Amtsenthebung gegen ein Mitglied der Kommission einbringen kann.

EXKURS: DER EUROPARAT

Der Europarat wurde 1949 in London gegründet und zählt somit zu den ältesten Internationalen Organisationen Europas. Ihm gehören folgende **47 Mitgliedstaaten** an (Stand: 01.08.2016): Albanien, Andorra, Armenien, Aserbeidschan, Belgien, Bulgarien, Bosnien-Herzegowina, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Georgien, Griechenland, Irland, Island, Italien, Kroatien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, Mazedonien (FYROM), Moldawien, Monaco, Montenegro, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Russland, San Marino, Serbien, Slowakei, Slowenien, Schweden, Schweiz, Spanien, Tschechien, Ukraine, Ungarn, Vereinigtes Königreich von Großbritannien und Nordirland, Türkei, Zypern. Österreich ist seit 1956 Mitglied.

Zielsetzung: Verwirklichung einer engeren europäischen Einheit, Verbesserung der Lebensbedingungen in Europa, Entfaltung humanitärer Werte und der Idee der parlamentarischen Demokratie, Förderung des Prinzips der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte. Im Rahmen des Europarates wurde 1950 die **Europäische Konvention für Menschenrechte (EMRK)** unterzeichnet (Inkrafttreten 1953).

Organe: Parlamentarische Versammlung (= beratende Versammlung), Ministerkomitee (Außenminister der Mitgliedstaaten), Fachministerkonferenz (für die Bereiche Justiz, Unterricht, Familienfragen, Raumordnung, Umwelt und Arbeit) und Kongress der Gemeinden und Regionen Europas (KGRE).

Der Europarat hat seinen Sitz in Straßburg.

Er ist kein Organ der Europäischen Union, sondern eine **eigenständige Internationale Organisation** in Europa!

D) DIE KOMMISSION

"... Jede Aktion beginnt bei der Kommission. Sie ist das originellste Stück der Gemeinschaftsorganisation ohne jedes direkte Vorbild in der Tradition. ..."

(Walter Hallstein, Die Europäische Gemeinschaft, 1973. Walter Hallstein war der erste Präsident der EWG-Kommission.)

Zusammensetzung und Arbeitsweise

Die Kommission ist ein **Kollegialorgan** und steht unter der politischen Führung des Präsidenten. Die Mitglieder der Kommission üben ihr Amt in voller Unabhängigkeit aus. Die Kommission in ihrer Gesamtheit ist ebenso wie ihre einzelnen Mitglieder **weisungsfrei** und - abgesehen von den in den Verträgen vorgesehenen Kontrollrechten des Rates und des Parlamentes - niemandem verantwortlich. Anweisungen von Regierungen der Mitgliedstaaten sind unzulässig. Diese dürfen weder angefordert noch befolgt werden (Art. 17 Abs. 3 EUV).

Den einzelnen Mitgliedern der Kommission sind bestimmte Aufgaben (Ressorts) zugewiesen. Die Kommission fasst ihre **Beschlüsse** als Kollegium mit der **Stimmenmehrheit** ihrer Mitglieder (Art. 250 AEUV).

Gemäß dem Vertrag von Lissabon würde die Kommission ab dem 1. November 2014 nur noch zwei Drittel der Mitglieder umfassen, gemessen an der Zahl der Mitgliedstaaten (sofern der Europäische Rat nicht einstimmig eine Änderung beschließt); dabei würden die Kommissionsmitglieder nach einem System der strikt gleichberechtigten Rotation ausgewählt (Art. 17 Abs. 4 und 5 EUV, Art. 244 AEUV). Tatsächlich hat der Europäische Rat am 22. Mai 2013 beschlossen, dass die Kommission auch nach dem 1. November 2014 weiter aus einer Anzahl von Mitgliedern bestehen soll, die der Zahl der Mitgliedstaaten entspricht – somit de facto weiter **ein Kommissionsmitglied für jeden Mitgliedstaat** (derzeit 28; der Beschluss ist spätestens vor Ernennung der darauf folgenden Kommission bzw. vor Ernennung der ersten Kommission nach Beitritt des 30. Mitgliedstaates zu überprüfen).

Neu eingeführt durch den Reformvertrag wurde die Position des **Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik**. Dieser soll für die Kohärenz des auswärtigen Handelns der Union sorgen und hat in der Kommission schon aufgrund der Verträge (Art. 18 Abs. 4 EUV) die Stellung eines Vizepräsidenten. Zu den Aufgaben vgl. unten.

Bestellung

Die Bestellung der Kommission erfolgt in mehreren Schritten: Zunächst schlägt der Europäische Rat dem Europäischen Parlament mit qualifizierter Mehrheit einen Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten vor. Das Parlament wählt diesen Kandidaten mit der (absoluten) Mehrheit seiner Mitglieder; bei Ablehnung durch das Parlament schlägt der Europäische Rat einen neuen Kandidaten vor, etc. (Art. 17 Abs. 7 EUV).

In einem nächsten Schritt nimmt der Rat – im Einvernehmen mit dem neuen Kommissionspräsidenten – aufgrund der Vorschläge der Mitgliedstaaten die Liste der übrigen Kommissionsmitglieder an. Nur der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik wird vom Europäischen Rat mit Zustimmung des Kommissionspräsidenten ernannt (Art. 18 Abs. 1 EUV).

Sodann stellt sich das gesamte **Kommissionskollegium** (inklusive dem Präsidenten und dem Hohen Vertreter) einem Zustimmungsvotum des Europäischen Parlamentes. Auf der Grundlage dieser Zustimmung wird die Kommission vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit ernannt (Art. 17 Abs. 7 EUV).

Dauer der Amtszeit

Die Amtszeit der Kommission beträgt **5 Jahre** (Art. 17 Abs. 3 EUV).

Das Europäische Parlament kann gegenüber der gesamten Kommission das Misstrauen aussprechen (nicht gegenüber einzelnen Mitgliedern; vgl. auch Kap. VI.A). Wird ein derartiger Antrag vom Parlament angenommen, führt dies zur **Amtsenthebung** der gesamten Kommission; der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik legt (nur) sein im Rahmen der Kommission ausgeübtes Amt nieder (Art. 17 Abs. 8 EUV). Gegen ein einzelnes Mitglied können der Rat oder die Kommission selbst ein Amtsenthebungsverfahren beim Gerichtshof beantragen (Art. 247 AEUV). Auch kann der Kommissionspräsident ein Kommissionsmitglied durch bloße Aufforderung zum Rücktritt zwingen (Art. 17 Abs. 6 EUV); nur beim Hohen Vertreter bedarf es überdies eines Beschlusses des Europäischen Rates mit qualifizierter Mehrheit.

Mitglieder der Kommission (2014 – 2019)



Jean-Claude Juncker
Präsident



Frans Timmermans
Erster Vizepräsident
Bessere Rechtsetzung,
Grundrechtecharta



Federica Mogherini
Vizepräsidentin
Hohe Vertreterin GASP



Kristalina Georgieva
Vizepräsidentin
Haushalt, Personal



Andrus Ansip
Vizepräsident
Digitaler Binnenmarkt



Maroš Šefčovič
Vizepräsident
Energieunion



Valdis Dombrovskis
Vizepräsident
Euro, sozialer Dialog



Jyrki Katainen
Vizepräsident
Wachstum,
Wettbewerbsfähigkeit



Günther Oettinger
Digitale Wirtschaft
und Gesellschaft



Johannes Hahn
Nachbarschaftspolitik,
Erweiterung



Cecilia Malmström
Handel



Neven Mimica
Int. Zusammenarbeit,
Entwicklung



Miguel Arias Cañete
Klimapolitik und
Energie



Karmenu Vella
Umwelt, Meerespolitik
und Fischerei



Vytenis Andriukaitis
Gesundheit und
Lebensmittelsicherheit



D. Avramopoulos
Migration, Inneres
und Bürgerschaft



Marianne Thyssen
Beschäftigung,
Soziales



Pierre Moscovici
Zoll, Wirtschaft und
Finanzen, Steuern



Christos Stylianides
Humanitäre Hilfe und
Krisenmanagement



Phil Hogan
Landwirtschaft und
ländliche Entwicklung



Julian King
(designiert)



Violeta Bulc
Verkehr



Elżbieta Bieńkowska
Binnenmarkt, Industrie,
Unternehmertum, KMU



Věra Jourová
Justiz, Verbraucher
Gleichstellung



Tibor Navracsics
Bildung, Kultur, Jugend,
Sport



Corina Crețu
Regionalpolitik



Margrethe Vestager
Wettbewerb



Carlos Moedas
Forschung, Wissenschaft,
Innovation

Quelle: Europäische Kommission

Zuständigkeiten

a) Legislativrechte

Soweit in den Verträgen nicht anderes festgelegt ist, darf ein Gesetzgebungsakt der Union (zum Begriff vgl. Kap. VIII.B.a) nur auf Vorschlag der Kommission erlassen werden; andere Rechtsakte schlägt die Kommission vor, wenn dies die Verträge - ausdrücklich - vorsehen (Art. 17 Abs. 2 EUV). Rat und Parlament können im Bereich der Gesetzgebung also grundsätzlich nur tätig werden, wenn ein Vorschlag der Kommission vorliegt. Beide sind jedoch verpflichtet, einen vorliegenden Vorschlag zu behandeln. Sie können die Kommission auch auffordern, Vorschläge auszuarbeiten und vorzulegen, die Kommission kann die Vorlage aber - unter Angabe von Gründen - ablehnen (Art. 225 und 241 AEUV). Der Kommission kommt somit ein entscheidender Einfluss auf die Unionsrechtsetzung zu. Sie wird daher auch als **Motor der Europäischen Union** bezeichnet. Durch dieses Vorschlagsmonopol ("Initiativmonopol") der Kommission werden das ordnungsgemäße Funktionieren und die kontinuierliche Entwicklung der Union gewährleistet.

Neben Rat und Parlament kann auch die Kommission Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse erlassen sowie Empfehlungen aussprechen und Stellungnahmen abgeben. Bei den Verordnungen und Richtlinien der Kommission handelt es sich um **Durchführungsbestimmungen**, zu deren Erlassung eine ausdrückliche Ermächtigung in einer Verordnung oder Richtlinie des Rates und des Parlaments bzw. in den Verträgen selbst erforderlich ist (vgl. auch Kapitel VIII.B.d).

b) Exekutivrechte (exemplarisch)

- **Haushalt:** Der Entwurf für den Unionshaushalt wird von der Kommission erstellt (Art. 314 AEUV). Ebenso obliegt ihr die Verwaltung des genehmigten Haushalts (Art. 317 AEUV).
- **Wettbewerbsaufsicht** (z.B. Untersagung von Kartellen, Verhängung von Bußgeldern)
- **Vertretung nach außen:** Außer in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und den übrigen in den Verträgen vorgesehenen Fällen vertritt die Kommission - meist auf Basis einer Ermächtigung des Rates - die Europäische Union nach außen (Art. 17 Abs. 1 EUV).

c) Kontrollrechte

Die Kommission sorgt für die Anwendung der Verträge sowie des aufgrund der Verträge erlassenen Rechts (vgl. Art. 17 Abs. 1 EUV) und überwacht dabei unter anderem die Umsetzung von Unionsrecht in nationales Recht sowie die Anwendung von Unionsrecht durch die Mitgliedstaaten. Bei Verstößen gegen diese Verpflichtungen kann die Kommission - nach Durchführung des hierfür vorgesehenen Verfahrens - den Gerichtshof der Union anrufen. In diesem Zusammenhang wird sie auch als **Hüterin der Verträge** bezeichnet.

Aufgaben des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik

Der **Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik** leitet die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union und führt sie im Auftrag des Rates durch (Art. 18 Abs. 2 EUV). Er, nicht die Kommission, kann dem Rat in diesem Bereich Vorschläge bzw. Initiativen unterbreiten (Art. 30 EUV). In der zuständigen Ratsformation "Auswärtige Angelegenheiten" führt er den Vorsitz (Art. 18 Abs. 3 EUV). Der Hohe Vertreter vertritt die Union im Rahmen der GASP nach außen (Art. 27 Abs. 2 EUV). Innerhalb der Kommission ist er mit dem Bereich der Außenbeziehungen und der Koordinierung der übrigen Aspekte des auswärtigen Handelns betraut (Art. 18 Abs. 4 EUV). Diese Doppelfunktion des Hohen Vertreters - einerseits in der zwischenstaatlich geführten GASP, andererseits im Rahmen der auf supranationaler Ebene durch die Kommission wahrgenommenen Außenbeziehungen - soll die Kohärenz des auswärtigen Handelns der Union sicherstellen.

E) DER GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION

Der Begriff "Gerichtshof der Europäischen Union" bezeichnet das gesamte die Gerichtsbarkeit ausübende Organ der Union. Dieses umfasst mehrere Spruchkörper, nämlich den Gerichtshof, das Gericht und die Fachgerichte (Art. 19 Abs. 1 EUV).

Zusammensetzung

Gerichtshof

Jeder Mitgliedstaat stellt einen Richter (Art. 19 Abs. 2 EUV). Die derzeit 28 Richter wählen aus ihrer Mitte den Präsidenten auf die Dauer von drei Jahren. Eine Wiederwahl ist zulässig (Art. 253 AEUV). Elf **Generalanwälte** unterstützen den Gerichtshof. Sie sind zuständig für die Erstellung der begründeten Schlussanträge, das sind Rechtsgutachten, die einen Urteilstvorschlag enthalten, dem der Gerichtshof in der Regel folgt. Der Rat kann die Zahl der Generalanwälte erhöhen (Art. 252 AEUV). Auch beim Gericht können Generalanwälte bestellt werden (Art. 254 AEUV).

Gericht

Das Gericht setzt sich aus mindestens einem Richter pro Mitgliedstaat zusammen (ab 01.09.2016: 47, ab 01.09.2019: zwei Mitglieder pro Mitgliedstaat; vgl. Art. 19 Abs. 2 EUV und Art. 254 AEUV sowie Verordnung (EU, Euratom) 2015/2422 vom 16.12.2015). Es ist für eine Reihe von Entscheidungen in erster Instanz zuständig, ausgenommen sind Angelegenheiten, die gemäß dem AEUV oder der Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Union (im Folgenden: Satzung) nur dem Gerichtshof vorbehalten oder in erster Instanz einem Fachgericht übertragen sind. Gegen Entscheidungen des Gerichts kann ein - auf Rechtsfragen beschränktes - Rechtsmittel beim Gerichtshof eingelegt werden, sofern dies die Satzung nicht ausschließt (Art. 256 Abs. 1 AEUV).

Das Gericht ist auch selbst Rechtsmittelinstanz, und zwar gegenüber Entscheidungen der **Fachgerichte**, die für besondere Sachgebiete dem Gericht beigeordnet werden können (Art. 256 Abs. 2 und 257 AEUV, derzeit ist kein Fachgericht eingerichtet).

Die Richter und Generalanwälte des Gerichtshofes sowie die Richter des Gerichts werden von den Regierungen der Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen auf sechs Jahre ernannt. Alle drei Jahre findet eine teilweise Neubesetzung statt. Wiederernennungen sind zulässig (Art. 19 Abs. 2 EUV und Art. 253 f. AEUV).

Arbeitsweise

- Die Vorschriften für Verfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union ergeben sich im Wesentlichen aus den Verträgen, aus der Satzung, aus den Verfahrensordnungen für den Gerichtshof und das Gericht, sowie aus der Dienstanweisung für den Kanzler.
- Der Gerichtshof entscheidet in Kammern zu drei oder fünf Richtern, in der Großen Kammer (15 Richter) oder im Plenum (selten), das Gericht in Kammern zu drei oder fünf Richtern oder - wenn die Verfahrensordnung dies vorsieht - in der Großen Kammer.

Das Verfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union

gliedert sich in

- ein schriftliches (Übermittlung der Klageschrift, Schriftsätze, etc.) und
- ein mündliches Verfahren (Anhörung des Bevollmächtigten, der Anwälte, der Beistände, Schlussanträge der Generalanwälte, etc.).

Staaten sowie Organe der Union werden durch Bevollmächtigte vertreten. Diese können sich wiederum der Hilfe eines Beistands oder Anwalts bedienen. Alle anderen Parteien müssen durch einen Anwalt vertreten sein.

Sprachenregelung

Mögliche **Verfahrenssprachen** sind die Amtssprachen der Mitgliedstaaten.

Der Kläger kann die Verfahrenssprache bestimmen. Ist aber die Klage gegen einen Mitgliedstaat gerichtet oder gegen eine natürliche oder juristische Person dieses Staates, so ist die Amtssprache dieses Staates Verfahrenssprache.

Sitz

Der Gerichtshof hat seinen Sitz in Luxemburg.

Wichtige Zuständigkeiten

a) Vertragsverletzungsverfahren (Art. 258 – 260 AEUV)

Die Kommission und jeder Mitgliedstaat können bei Verdacht auf Vertragsverletzung den Gerichtshof der Europäischen Union anrufen. Der häufigste Anwendungsfall dieser Bestimmung ist die Klage der Kommission wegen nicht rechtzeitiger oder unvollständiger **Umsetzung von Unionsrecht** durch einen Mitgliedstaat. Stellt der Gerichtshof der Union einen Verstoß eines Mitgliedstaates gegen eine Verpflichtung aus den Verträgen fest und kommt der Mitgliedstaat dem Urteil nicht nach oder verletzt ein Mitgliedstaat Mitteilungspflichten bzgl. der Umsetzung von Unionsrecht, so besteht die Möglichkeit, den Mitgliedstaat zur **Zahlung eines Pauschalbetrages oder Zwangsgeldes** zu verurteilen.

b) Nichtigkeitsklage (Art. 263 – 264 und 266 AEUV)

Um die **Rechtmäßigkeit der Gesetzgebungsakte sowie von Handlungen** des Europäischen Parlaments, des Europäischen Rates, des Rates, der Kommission, der Europäischen Zentralbank und der Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union zu gewährleisten, kann beim Gerichtshof der Europäischen Union gegen Handlungen dieser Organe und Stellen aus bestimmten Gründen (Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung von Primär- oder Sekundärrecht, Ermessensmissbrauch) Klage erhoben werden.

Klageberechtigt sind die Mitgliedstaaten, das Europäische Parlament, der Rat, die Kommission, der Rechnungshof, die Europäische Zentralbank, der Ausschuss der Regionen (letztere drei jeweils nur zur Wahrung der eigenen Rechte), sowie jede natürliche oder juristische Person wegen an sie gerichteter oder sie unmittelbar und individuell betreffender Handlungen oder wegen sie unmittelbar betreffender Rechtsakte mit Verordnungscharakter.

c) Untätigkeitsklage (Art. 265 f. AEUV)

Mitgliedstaaten, Organe der Union und natürliche oder juristische Personen (eingeschränkt) können im Falle der **Untätigkeit** von Europäischem Parlament, Europäischem Rat, Rat, Kommission, Europäischer Zentralbank und Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union beim Gerichtshof der Union klagen, sofern diese Untätigkeit als Vertragsverletzung zu qualifizieren ist. Vor Klageerhebung muss eine Aufforderung ergehen, tätig zu werden.

d) Schadenersatzklage (Art. 268 iVm Art. 340 AEUV)

Der Gerichtshof der Europäischen Union ist zuständig zur Entscheidung über Schadenersatzklagen wegen **außervertraglicher Haftung** der Union, z.B. für Schäden, die Organe oder Bedienstete in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursacht haben.

e) Vorabentscheidungsverfahren (Art. 267 AEUV)

Ein für die Anwendung von Unionsrecht bedeutsames Instrument ist das Vorabentscheidungsverfahren. Es gibt dem Gerichtshof der Europäischen Union die Möglichkeit, sehr effektiv die **einheitliche Anwendung und Auslegung von Unionsrecht** in den Mitgliedstaaten sicherzustellen.

Der Gerichtshof der Europäischen Union entscheidet im Wege der Vorabentscheidung über

- a) die Auslegung der Verträge und
- b) die Gültigkeit und Auslegung der Handlungen der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union (d.i. vor allem das Sekundärrecht).

Ergibt sich in einem Verfahren vor einem Gericht eines Mitgliedstaates die Frage der Beurteilung von Unionsrecht und erscheint diese Frage zur Erlassung des Urteils erforderlich, so kann das laufende Verfahren unterbrochen werden, um die relevante Frage dem Gerichtshof der Europäischen Union zur Entscheidung vorzulegen. Ein **letztinstanzliches Gericht** ist **zur Vorlage** sogar **verpflichtet**. Die Vorabentscheidung des Gerichtshofes der Europäischen Union ist im Urteil des nationalen Gerichtes entsprechend zu berücksichtigen.

Der Begriff "Gericht" ist im Sinne des Unionsrechtes auszulegen.

Im Bereich der GASP ist der Gerichtshof der Union grundsätzlich nicht zuständig (Ausnahme vgl. Art. 275 AEUV), im Bereich der Bestimmungen über den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gilt seine Zuständigkeit eingeschränkt (vgl. Art. 276 AEUV).

F) DIE EUROPÄISCHE ZENTRALBANK

Mit der Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion und der Einführung der gemeinsamen europäischen Währung, des Euro (vgl. auch Kap. X.H), wurde als zentrale Einrichtung die **Europäische Zentralbank** (EZB) mit Sitz in Frankfurt am Main geschaffen. Sie hat zwei Beschlussorgane (Art. 129 Abs. 1 und 283 AEUV, Art. 10 f. des Protokolls über die Satzung des ESZB und der EZB), und zwar

- das Direktorium, das sich aus dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten der EZB sowie vier weiteren Mitgliedern zusammensetzt, und
- den Rat der EZB, bestehend aus dem Direktorium der EZB und den Präsidenten der nationalen Zentralbanken der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist.

Die EZB hat das ausschließliche Recht, die **Ausgabe des Euro** zu genehmigen (Art. 282 Abs. 3 AEUV; vgl. auch Art. 128 AEUV). Sie besitzt Rechtspersönlichkeit und ist sowohl gegenüber den Mitgliedstaaten als auch gegenüber den Organen der Union **unabhängig** (Art. 130 und Art. 282 Abs. 3 AEUV).

Zusammen mit den nationalen Zentralbanken aller Mitgliedstaaten der Union bildet die EZB das **Europäische System der Zentralbanken** (ESZB). Allerdings sind die Mitgliedstaaten, deren Währung nicht der Euro ist, und deren Zentralbanken von den meisten Rechten und Pflichten ausgeschlossen (Art. 139 Abs. 3 AEUV sowie Kapitel IX des Protokolls über die Satzung des ESZB und der EZB). Das ESZB wird von den Beschlussorganen der EZB geleitet, sein vorrangiges Ziel ist es, die **Preisstabilität** zu gewährleisten (Art. 282 Abs. 1 und 2 AEUV). In diesem Zusammenhang erlässt der EZB-Rat die Leitlinien, Verordnungen und Beschlüsse, die notwendig sind, um die Erfüllung der dem ESZB übertragenen Aufgaben zu gewährleisten; insbesondere legt der **EZB-Rat** die **Geldpolitik** fest, das Direktorium führt sie durch und kann zu diesem Zweck auch den nationalen Zentralbanken Weisungen erteilen (Art. 132 Abs. 1 AEUV, Art. 12.1. des Protokolls über die Satzung des ESZB und der EZB).

Das Direktorium der EZB führt die laufenden Geschäfte der EZB (Art. 11.6. des Protokolls über die Satzung des ESZB und der EZB).

G) DER RECHNUNGSHOF

Der Rechnungshof besteht aus einem Staatsangehörigen je Mitgliedstaat. Seine Mitglieder üben ihre Aufgaben in voller **Unabhängigkeit** aus (Art. 285 Abs. 2 AEUV). Sie werden durch den Rat auf sechs Jahre ernannt, Wiederernennung ist zulässig (Art. 286 Abs. 2 AEUV).

Der Rechnungshof nimmt die Rechnungsprüfung der Union wahr (Art. 285 Abs. 1 AEUV). Er prüft die Einnahmen und Ausgaben der Union sowie der Einrichtungen und sonstigen Stellen, soweit deren Gründungsakt dies nicht ausschließt (Art. 287 Abs. 1 AEUV). Konkret prüft er

- die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Einnahmen und Ausgaben sowie
- die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung (Art. 287 Abs. 2 AEUV).

Die Prüfung wird anhand der Rechnungsunterlagen und erforderlichenfalls an Ort und Stelle bei den Organen der Union, in den Räumlichkeiten der Einrichtungen oder sonstigen Stellen sowie der natürlichen und juristischen Personen, die Zahlungen aus dem Haushalt erhalten, und in den Mitgliedstaaten durchgeführt (Art. 287 Abs. 3 AEUV).

Der Rechnungshof erstattet nach Abschluss eines jeden Haushaltsjahres einen **Jahresbericht**. Dieser Bericht wird den anderen Organen der Union vorgelegt und im Amtsblatt der Europäischen Union zusammen mit den Antworten dieser Organe veröffentlicht. Der Rechnungshof kann ferner jederzeit zu besonderen Fragen **Sonderberichte** vorlegen und auf Antrag eines der anderen Organe der Union **Stellungnahmen** abgeben. Weiters unterstützt er das Europäische Parlament und den Rat bei der Kontrolle der Ausführung des Haushaltsplanes (Art. 287 Abs. 4 AEUV).

Der Rechnungshof nimmt seine jährlichen Berichte, Sonderberichte oder Stellungnahmen mit der Mehrheit seiner Mitglieder an. Für die Annahme bestimmter Arten von Berichten oder Stellungnahmen kann er nach Maßgabe seiner Geschäftsordnung Kammern bilden (Art. 287 Abs. 4 AEUV).

VII) SONSTIGE EINRICHTUNGEN

A) DIE BERATENDEN EINRICHTUNGEN DER UNION

Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission werden von einem Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie einem Ausschuss der Regionen unterstützt, die beratende Aufgaben wahrnehmen (Art. 13 Abs. 4 EUV, Art. 300 Abs. 1 AEUV). Die Mitglieder der beiden Einrichtungen sind weisungsfrei und üben ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit aus (Art. 300 Abs. 4 AEUV).

a) DER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA) besteht aus "Vertretern der Organisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie anderen Vertretern der Zivilgesellschaft, insbesondere aus dem sozialen und wirtschaftlichen, dem staatsbürgerlichen, dem beruflichen und dem kulturellen Bereich" (Art. 300 Abs. 2 AEUV).

Er hat 350 Mitglieder (Art. 301 AEUV), Österreich stellt davon 12. Die Mitglieder werden gemäß den Vorschlägen der Mitgliedstaaten vom Rat auf fünf Jahre ernannt, Wiederernennung ist zulässig (Art. 302 Abs. 1 AEUV).

Der WSA hat die Möglichkeit, zum Sekundärrecht schon im Entwurfsstadium seine Meinung einzubringen. Dies geschieht in Form von **Stellungnahmen**. Die Stellungnahmen sind Empfehlungen, d.h. sie können, müssen aber nicht berücksichtigt werden.

In bestimmten Fällen muss der Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß den Verträgen gehört werden, d.h., die Anhörung ist verpflichtend, nicht aber die Übernahme der Meinung. Darüber hinaus kann der WSA von Parlament, Rat oder Kommission gehört werden bzw. von sich aus Stellungnahmen abgeben, wenn er es für zweckmäßig erachtet (vgl. Art. 304 AEUV).

b) DER AUSSCHUSS DER REGIONEN

Der Ausschuss der Regionen (AdR) setzt sich aus 350 **Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften** zusammen, Österreich stellt davon 12 (je ein Mitglied pro Bundesland sowie drei Mitglieder, die von Städte- und Gemeindebund gestellt werden). Die AdR-Mitglieder müssen ein auf Wahlen beruhendes Mandat einer regionalen oder lokalen Gebietskörperschaft innehaben oder gegenüber einer gewählten Versammlung politisch verantwortlich sein (Art. 300 Abs. 3 AEUV). Sie werden (ebenso wie eine gleiche Anzahl von Stellvertretern) auf Vorschlag der jeweiligen Mitgliedstaaten vom Rat auf fünf Jahre ernannt, Wiederernennung ist zulässig. Die Amtszeit eines AdR-Mitgliedes endet automatisch bei Ablauf des Mandates, aufgrund dessen es vorgeschlagen wurde (Art. 305 AEUV).

Ähnlich wie der WSA wird auch der Ausschuss der Regionen gehört (Art. 307 AEUV),

- wenn es in den Verträgen vorgesehen ist (verpflichtende Anhörung, vgl. vorige Seite),
- oder wenn es Parlament, Rat oder Kommission für zweckmäßig erachten.

Der Ausschuss der Regionen kann darüber hinaus Stellungnahmen abgeben

- wenn der Wirtschafts- und Sozialausschuss gehört wird und spezifische regionale Interessen berührt sind;
- in allen Fällen, in denen er dies für zweckdienlich erachtet (= Selbstbefassungsrecht).

Weiters kann der Ausschuss der Regionen gemäß Art. 8 Abs. 2 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit in den Fällen, in denen seine Anhörung nach dem AEUV verpflichtend vorgesehen ist, wegen Verstoßes eines Gesetzgebungsaktes gegen das Subsidiaritätsprinzip Nichtigkeitsklage vor dem Gerichtshof der Europäischen Union erheben (vgl. auch die Kapitel V.C und VI.E des Skriptums).

B) DIE EUROPÄISCHE INVESTITIONSBANK

Die Europäische Investitionsbank (EIB) ist eine eigenständige Einrichtung innerhalb der Europäischen Union mit eigener Verwaltungsstruktur und eigenen Entscheidungsorganen. Sie besitzt Rechtspersönlichkeit und hat ihren Sitz in Luxemburg. Mitglieder der Europäischen Investitionsbank sind die Mitgliedstaaten (Art. 308 AEUV).

Aufgabe der EIB (vgl. Art. 309 AEUV) ist es, mit ihrer Finanzierungstätigkeit zu einer ausgewogenen und reibungslosen Entwicklung des Binnenmarktes beizutragen. Sie erleichtert in allen Wirtschaftszweigen die **Finanzierung von Vorhaben**

- zur Erschließung der weniger entwickelten Gebiete,
- zur Modernisierung oder Umstellung von Unternehmen oder zur Schaffung neuer Arbeitsmöglichkeiten, die sich aus der Errichtung oder dem Funktionieren des Binnenmarktes ergeben und wegen ihres Umfangs oder ihrer Art mit den in den einzelnen Mitgliedstaaten vorhandenen Mitteln nicht vollständig finanziert werden können, oder
- von gemeinsamem Interesse für mehrere Mitgliedstaaten, die wegen ihres Umfangs oder ihrer Art mit den in den einzelnen Mitgliedstaaten vorhandenen Mitteln nicht vollständig finanziert werden können.

Die EIB verfolgt keinen Erwerbszweck. Ihre Funktion besteht darin, Kapital auf den Märkten zu beschaffen und dieses bzw. eigene Mittel zu günstigen Bedingungen als Darlehen oder Bürgschaften für die genannten Investitionsvorhaben zur Verfügung zu stellen.

In einem Protokoll zu den Verträgen ist die Satzung der EIB festgeschrieben.

INSTITUTIONEN IM ÜBERBLICK

Staat	EP	Rat*	EK**	GH***	RH	WSA AdR
Belgien	21	12	1	1	1	12
Bulgarien	17	10	1	1	1	12
Tschechien	21	12	1	1	1	12
Dänemark	13	7	1	1	1	9
Deutschland	96	29	1	1	1	24
Estland	6	4	1	1	1	6
Griechenland	21	12	1	1	1	12
Spanien	54	27	1	1	1	21
Frankreich	74	29	1	1	1	24
Kroatien	11	7	1	1	1	9
Irland	11	7	1	1	1	9
Italien	73	29	1	1	1	24
Zypern	6	4	1	1	1	5
Lettland	8	4	1	1	1	7
Litauen	11	7	1	1	1	9
Luxemburg	6	4	1	1	1	5
Ungarn	21	12	1	1	1	12
Malta	6	3	1	1	1	5
Niederlande	26	13	1	1	1	12
Österreich	18	10	1	1	1	12
Polen	51	27	1	1	1	21
Portugal	21	12	1	1	1	12
Rumänien	32	14	1	1	1	15
Slowenien	8	4	1	1	1	7
Slowakei	13	7	1	1	1	9
Finnland	13	7	1	1	1	9
Schweden	20	10	1	1	1	12
Vereinigtes Königreich	73	29	1	1	1	24
Insgesamt	751	352 (qM: 260)	28	28***	28	350

* Der Reformvertrag sieht den Entfall der Stimmengewichtung spätestens ab 01.04.2017 vor; vgl. Kap. VI.C

** Gemäß dem Reformvertrag hätte jede nach dem 31.10.2014 ernannte Kommission zwei Drittel der Mitglieder zu umfassen, gemessen an der Zahl der Mitgliedstaaten, sofern der Europäische Rat nicht anderes beschließt. Die Beschickung würde in einem gleichberechtigten Rotationssystem erfolgen. Der Europäische Rat hat die Regel „Anzahl der Kommissionsmitglieder = Anzahl der Mitgliedstaaten“ aber verlängert - vgl. Kap. VI.D des Skriptums.

*** Zur Zusammensetzung des Gerichtes vgl. Kap. VI.E des Skriptums

AdR Ausschuss der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften

EK Kommission

EP Europäisches Parlament

GH Gerichtshof der Europäischen Union; die Zahlen gelten jeweils für den Gerichtshof und für das Gericht.

qM Erforderliche Stimmzahl bei Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit (auslaufendes System)

RH Rechnungshof

WSA Wirtschafts- und Sozialausschuss

VIII) DIE RECHTSETZUNG

A) SYSTEM DER RECHTSNORMEN

a) PRIMÄRES UNIONSRECHT

Unter primärem Unionsrecht bzw. **Primärrecht** versteht man vor allem jene Bestimmungen, die in den Verträgen festgelegt sind.

1. Die wichtigsten Verträge:

- o Vertrag über die Europäische Union
- o Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
- o Beitrittsverträge

Auch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union zählt zum Primärrecht (vgl. Kap. IX.C.b).

2. Allgemeine Rechtsgrundsätze (ungeschriebenes primäres Unionsrecht):

Allgemeine Rechtsgrundsätze leiten sich **aus den Verträgen** ab (wie z.B. der Grundsatz der Gemeinschaftspräferenz in der Gemeinsamen Agrarpolitik) bzw. **aus der Rechtsordnung der Mitgliedstaaten** (wie z.B. der Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit; nunmehr auch explizit in Art. 2 EUV).

Allgemeine Rechtsgrundsätze werden vom Gerichtshof der Europäischen Union als Interpretationshilfe herangezogen.

Auch die Grundrechte wurden schon vor dem Vertrag von Amsterdam als allgemeine Rechtsgrundsätze und damit als Teil des Unionsrechts angesehen. Nunmehr ist ihre Geltung ausdrücklich in den Verträgen verankert (vgl. auch Kap. IX.C).

b) VÖLKERRECHTLICHE ABKOMMEN

Einen **Rang zwischen primärem und sekundärem Unionsrecht** nehmen die von der Union abgeschlossenen völkerrechtlichen Abkommen ein, da ihr Abschluss einerseits von den Vorschriften des primären Unionsrechts abhängig ist, die völkerrechtlichen Abkommen andererseits aber für die Unionsorgane verbindlich sind und daher dem (Sekundär-)Recht vorgehen, das die Organe schaffen.

In EUV und AEUV finden sich grundsätzlich nur Einzelkompetenzen zum Abschluss völkerrechtlicher Abkommen, z.B. in der Handelspolitik (Art. 207 AEUV) oder in der Entwicklungszusammenarbeit (Art. 209 AEUV). Art. 216 AEUV hält aber fest, dass die Union darüber hinaus internationale Abkommen schließen kann, wenn dies u.a. zur Verwirklichung eines der in den Verträgen festgesetzten Ziele erforderlich ist.

Wenn der Union die erforderlichen Kompetenzen teilweise fehlen, werden so genannte **gemischte Abkommen** geschlossen, d.h. sowohl die Union als auch die Mitgliedstaaten werden Vertragspartner des jeweiligen internationalen Abkommens. Ein gemischtes Abkommen ist z.B. der Vertrag über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR).

Auch der **WTO** (World Trade Organisation, Welthandelsorganisation, mit Sitz in Genf) ist die Europäische Union (damals noch: Europäische Gemeinschaft) in Form eines gemischten Abkommens beigetreten. Gegründet 1994, stellt die WTO mit derzeit 164 Mitgliedstaaten (Stand: August 2016) die zentrale Weltwirtschaftsorganisation dar. Den Kern des WTO-Wirtschaftsrechts bilden drei Abkommen:

- a) das GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*, Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen; in einer Vorläuferversion schon seit 1949 existent),
- b) das GATS (*General Agreement on Trade in Services*, Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen) und
- c) das TRIPS (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*, Handelsbezogene Aspekte des geistigen Eigentums).

Dazu kommen weitere Abkommen, die (noch) nicht für alle Mitglieder verbindlich sind, so das Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen. Die WTO ist mit eigenen Organen (Ministerkonferenz) und einem Streitbeilegungsmechanismus ausgestattet.

c) SEKUNDÄRES UNIONSRECHT

All jene Rechtsakte, die von den Unionsorganen aufgrund des Primärrechts erlassen werden, sind sekundäres Unionsrecht (bzw. **Sekundärrecht**). Art. 288 AEUV zählt abschließend auf:

1. VERORDNUNGEN

Die **Verordnung** ist **in allen ihren Teilen verbindlich** und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Unmittelbarkeit heißt, ohne jede Mitwirkung der Gesetzgebungsorgane der Mitgliedstaaten (also ohne spezielle Transformation).

Verordnungen begründen Rechte und Pflichten nicht nur gegenüber den Mitgliedstaaten und deren Behörden, sondern in bestimmten Fällen sogar gegenüber Einzelnen. Sie verdrängen entgegenstehendes nationales Recht. Auch spätere gesetzgeberische Maßnahmen von Mitgliedstaaten, die diesen Verordnungen widersprechen, sind unzulässig.

2. RICHTLINIEN

Richtlinien sind für jeden Mitgliedstaat **hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich**. Die Wahl der Form und der Mittel, durch die das festgelegte Ziel in der innerstaatlichen Rechtsordnung verwirklicht wird, bleibt den Mitgliedstaaten überlassen. Diese sind jedoch verpflichtet, ihre Rechtsvorschriften innerhalb der in der Richtlinie festgesetzten Frist anzupassen.

Hauptanwendungsbereich der Richtlinie ist die Rechtsangleichung (Art. 114 ff. AEUV). Komplizierte Rechtsbereiche sollen so schrittweise den Unionszielen angepasst werden. Die geringere Regelungsdichte der Richtlinie (gegenüber der Verordnung) soll eine flexiblere Anpassung an die besonderen Verhältnisse in den Mitgliedstaaten ermöglichen und auch die Kompetenzen der nationalen Gesetzgebungsorgane (Bund, Land) weitgehend berücksichtigen.

Richtlinien können in der Regel unmittelbare Wirkung nur gegenüber den Mitgliedstaaten begründen, nicht gegenüber einzelnen Personen. Unterlässt es ein

Mitgliedstaat jedoch, eine Richtlinie fristgerecht in nationales Recht umzusetzen, kann sich auch der Einzelne (unter bestimmten Voraussetzungen) auf Bestimmungen aus nicht umgesetzten bzw. nicht richtig umgesetzten Richtlinien direkt berufen (vgl. Kap. VIII.D.a).

3. BESCHLÜSSE

Beschlüsse sind in allen ihren Teilen verbindlich. Sind sie an bestimmte Adressaten gerichtet, so sind sie nur für diese verbindlich.

4. EMPFEHLUNGEN UND STELLUNGNAHMEN

Empfehlungen sind nicht verbindliche Rechtsakte, die von Rat, Kommission oder Europäischer Zentralbank abgegeben werden können (Art. 288 und 292 AEUV).

Auch Stellungnahmen sind nicht verbindlich; der Begriff wird verwendet für Äußerungen zu Initiativen anderer Organe oder Einrichtungen.

Wird die Art des zu erlassenden Rechtsaktes von den jeweiligen Vertragsbestimmungen nicht vorgegeben, entscheiden darüber die Organe von Fall zu Fall unter Einhaltung der geltenden Verfahren und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit (Art. 296 Abs. 1 AEUV).

B) ENTSTEHUNG VON RECHTSNORMEN

a) ALLGEMEINES

Zur Entstehung von primärem Unionsrecht vgl. die Kapitel III und IV, zum Abschluss völkerrechtlicher Abkommen das Kapitel VIII.A.b sowie Art. 218 AEUV bzw. Art. 37 EUV.

Die Entstehung des Sekundärrechts wird in den jeweiligen Vertragsbestimmungen zu den einzelnen Politikbereichen geregelt. Sind die dabei entstandenen Rechtsakte gemäß einem **Gesetzgebungsverfahren** entstanden - und nur dann -, spricht man von Gesetzgebungsakten (Art. 289 Abs. 3 AEUV). Kennzeichnend für die Gesetzgebungsverfahren ist die Beteiligung sowohl von Rat als auch von Europäischem Parlament. Die Verträge unterscheiden zwischen dem ordentlichen und besonderen Gesetzgebungsverfahren und normieren, wenn ein Gesetzgebungsverfahren zur Anwendung kommen soll, in den Bestimmungen zum jeweiligen Politikbereich ausdrücklich den anzuwendenden Verfahrenstypus.

Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ist das Regelverfahren. Es besteht in der gemeinsamen Annahme einer Verordnung, einer Richtlinie oder eines Beschlusses durch das Europäische Parlament und den Rat auf Vorschlag der Kommission (Art. 289 Abs. 1 AEUV, zu den Details vgl. unten Kapitel VIII.B.b). In bestimmten, in den Verträgen vorgesehenen Fällen erfolgt die Annahme eines der genannten Rechtsakte in besonderen Gesetzgebungsverfahren durch das Europäische Parlament mit Beteiligung des Rates oder durch den Rat mit Beteiligung des Europäischen Parlamentes (Art. 289 Abs. 2 AEUV); in diesen Fällen hat also eines der beiden Organe weniger Befugnisse als das andere (vgl. zB das bloße Anhörungsrecht des Parlamentes bei der Harmonisierung der indirekten Steuern in Art. 113 AEUV).

Gewisse Politikbereiche kennen auch Rechtsakte, die nicht in einem Gesetzgebungsverfahren entstehen und daher keine Gesetzgebungsakte sind ("Rechtsakte ohne Gesetzescharakter", zB die Festsetzung von Preisen, Abschöpfungen, etc. im Agrarbereich nur durch den Rat auf Vorschlag der Kommission, Art. 43 Abs. 3 AEUV). Für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik gelten besondere Bestimmungen und Verfahren, der Erlass von Gesetzgebungsakten ist ausdrücklich ausgeschlossen (Art. 24 EUV).

b) DAS ORDENTLICHE GESETZGEBUNGSVERFAHREN

Mit dem Reformvertrag wird das **ordentliche Gesetzgebungsverfahren** (entspricht dem früheren Mitentscheidungsverfahren) zum Regelverfahren. Es ist im Art. 294 AEUV detailliert geregelt. Parlament und Rat beschließen nach den allgemeinen Grundsätzen (Parlament mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen – Art. 231 AEUV, Rat mit qualifizierter Mehrheit – Art. 16 Abs. 3 EUV), sofern Art. 293 f. AEUV nicht anderes vorsehen.

Vorschlag der Kommission

Am Anfang des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens steht grundsätzlich immer ein **Vorschlag der Kommission** (Art. 289 Abs. 1 und Art. 294 Abs. 2 AEUV; vgl. auch Art. 17 Abs. 2 EUV). Das Europäische Parlament bzw. der Rat können die Kommission auffordern, Vorschläge zu unterbreiten, allerdings besteht für die Kommission keine Verpflichtung, dieser Aufforderung Folge zu leisten, sie hat lediglich die Gründe ihrer Weigerung darzulegen (Art. 225 und 241 AEUV). Auch - mindestens eine Million - Unionsbürgerinnen und -bürger aus mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, von der Kommission die Vorlage von Vorschlägen zu verlangen ("Bürgerinitiative", Art. 11 Abs. 4 EUV und Verordnung Nr. 211/2011 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative).

Ausnahmsweise können in bestimmten, in den Verträgen vorgesehenen Fällen Gesetzgebungsakte auf Initiative einer Gruppe von Mitgliedstaaten oder des Europäischen Parlamentes, auf Empfehlung der Europäischen Zentralbank bzw. auf Antrag des Gerichtshofes oder der Europäischen Investitionsbank erlassen werden (Art. 289 Abs. 4 AEUV); auch im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ist dies möglich (vgl. Art. 294 Abs. 15 AEUV).

Vorschläge der Kommission kann der Rat nur einstimmig abändern (Art. 293 Abs. 1 AEUV; Ausnahmen gelten im Haushaltsverfahren, sowie im Vermittlungsverfahren und in der dritten Lesung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens – vgl. dazu unten). Auch kann die Kommission, solange noch kein Beschluss des Rates ergangen ist, im Verlauf des Verfahrens ihren Vorschlag jederzeit ändern (Art. 293 Abs. 2 AEUV).

Erste Lesung

In der ersten Lesung legt das Europäische Parlament seinen Standpunkt fest und übermittelt ihn dem Rat. Stimmt der Rat zu, ist der betreffende Rechtsakt in der Fassung des EP-Standpunktes angenommen. Stimmt der Rat nicht zu, legt er seinerseits in erster Lesung seinen Standpunkt fest und übermittelt ihn dem Parlament.

Zweite Lesung

Wenn das Parlament den Standpunkt des Rates billigt oder sich binnen drei Monaten nicht äußert, ist der betreffende Rechtsakt in der Fassung des Ratsstandpunktes angenommen. Lehnt das Parlament den Standpunkt des Rates mit der Mehrheit seiner Mitglieder ab, gilt der vorgeschlagene Rechtsakt als nicht erlassen.

Das Parlament kann weiters mit der Mehrheit seiner Mitglieder **Abänderungen** zum Standpunkt des Rates vorschlagen, die es dem Rat und der Kommission übermittelt. Billigt der Rat alle Abänderungen, gilt der betreffende Rechtsakt als angenommen. Dabei hat er über Abänderungen, die die Kommission ablehnt, einstimmig zu beschließen.

Vermittlungsverfahren

Wenn der Rat nicht alle Abänderungsvorschläge des Parlamentes billigt, beruft der Präsident des Rates im Einvernehmen mit dem Präsidenten des Europäischen Parlamentes den **Vermittlungsausschuss** ein. Dieser besteht aus den Mitgliedern des Rates oder deren Vertretern und aus ebenso vielen das Parlament vertretenden Mitgliedern (derzeit also jeweils 28). Der Vermittlungsausschuss hat die Aufgabe, binnen sechs Wochen eine Einigung auf der Grundlage der Standpunkte von Rat und Parlament zu erzielen. Scheitert der Vermittlungsausschuss, gilt der vorgeschlagene Rechtsakt als nicht erlassen.

Dritte Lesung

Einigt sich der Vermittlungsausschuss auf einen gemeinsamen Entwurf, muss dieser von Rat und Parlament binnen sechs Wochen angenommen werden. Andernfalls gilt der vorgeschlagene Rechtsakt als nicht erlassen.

c) DELEGIERTE RECHTSAKTE

In Gesetzgebungsakten kann der Kommission die Befugnis übertragen werden, Rechtsakte zur **Ergänzung oder Änderung nicht wesentlicher Vorschriften** des betreffenden Gesetzgebungsaktes zu erlassen. Ziele, Inhalt, Geltungsbereich, Dauer und Bedingungen der Befugnisübertragung sind ausdrücklich festzulegen (Art. 290 AEUV).

d) DURCHFÜHRUNG VON RECHTSAKTEN

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, innerstaatlich alle zur Durchführung der verbindlichen Unionsrechtsakte erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen (Art. 291 Abs. 1 AEUV).

Bedarf es einheitlicher Durchführungsbedingungen, werden der Kommission, in Sonderfällen dem Rat, **Durchführungsbefugnisse** übertragen (Art. 291 Abs. 2 AEUV). Durchführungsrechtsakte sind als solche mit dem Wortteil "Durchführungs-" zu kennzeichnen (Art. 291 Abs. 4 AEUV).

Parlament und Rat legen im Voraus allgemeine Regeln und Grundsätze fest, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren (Art. 291 Abs. 3 AEUV)

e) FORM, VERÖFFENTLICHUNG UND INKRAFTTRETEN

Die Rechtsakte sind mit einer Begründung zu versehen (Art. 296 Abs. 2 AEUV).

Sie werden im **Amtsblatt der Europäischen Union** veröffentlicht und treten zum festgelegten Zeitpunkt oder andernfalls am 20. Tag nach ihrer Veröffentlichung in Kraft. Lediglich gewisse Rechtsakte ohne Gesetzescharakter (Richtlinien, die nicht an alle Mitgliedstaaten gerichtet sind, und Beschlüsse an einen bestimmten Adressaten) werden nur denjenigen, für die sie bestimmt sind, bekannt gegeben und durch diese Bekanntgabe wirksam (Art. 297 AEUV).

C) RECHTSSCHUTZ

a) DER EUROPÄISCHE BÜRGERBEAUFTRAGTE

Durch den Vertrag von Maastricht wurde die Funktion eines Europäischen Bürgerbeauftragten eingeführt. Dieser wird vom Europäischen Parlament für die Dauer einer Legislaturperiode bestellt, Wiederwahl ist zulässig (Art. 228 Abs. 2 AEUV). Der Bürgerbeauftragte übt sein Amt in völliger Unabhängigkeit aus (Art. 228 Abs. 3 AEUV).

Jeder Unionsbürger bzw. jede natürliche oder juristische Person mit Wohnort/Sitz in einem Mitgliedstaat kann **Beschwerden über Missstände bei der Tätigkeit von Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union** (Ausnahme: Tätigkeit des Gerichtshofs der Union in Ausübung seiner Rechtsprechungsbefugnisse) vorbringen (Art. 24 Abs. 3 und Art. 228 Abs. 1 AEUV). Der Bürgerbeauftragte führt aufgrund dieser Beschwerden oder aus eigener Initiative Untersuchungen durch, es sei denn, der (behauptete) Sachverhalt ist oder war Gegenstand eines Gerichtsverfahrens.

Hat der Bürgerbeauftragte einen Missstand festgestellt, gibt er dem betreffenden Organ bzw. der betreffenden Einrichtung oder sonstigen Stelle Gelegenheit zur Stellungnahme (Frist: Drei Monate). Anschließend legt er dem Europäischen Parlament sowie dem betreffenden Organ bzw. der betreffenden Einrichtung oder sonstigen Stelle einen Bericht vor. Der Beschwerdeführer wird über das Ergebnis der Untersuchungen unterrichtet.

Einmal im Jahr legt der Bürgerbeauftragte dem Parlament einen generellen Bericht über die Ergebnisse seiner Untersuchungen vor.

b) DER GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION

Vgl. das Kapitel VI.E

D) UNIONSRECHT UND NATIONALES RECHT

a) VORRANG DES UNIONSRECHTS

In den Verträgen findet sich keine Kollisionsregel bei Widersprüchen zwischen Unionsrecht und nationalem Recht. Der Gerichtshof der Europäischen Union judiziert aber in ständiger Rechtsprechung, dass Unionsrecht im Kollisionsfall nationalem Recht vorgeht. Leitentscheidung hierzu ist das Urteil im Fall "*Costa gegen ENEL*" aus dem Jahr 1964 (EuGH, Rechtssache 6/64):

"... Aus alledem folgt, dass dem vom Vertrag geschaffenen, somit aus einer autonomen Rechtsordnung fließenden Recht wegen dieser seiner Eigenständigkeit keine wie immer gearteten innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgehen können, wenn ihm nicht sein Charakter als Gemeinschaftsrecht aberkannt und wenn nicht die Rechtsgrundlage der Gemeinschaft selbst in Frage gestellt werden soll. ..."

In Erklärung 17 zum Vertrag von Lissabon wird ausdrücklich auf diesen Grundsatz verwiesen. Beim Vorrang des Unionsrechts handelt es sich um einen **Anwendungsvorrang**, d.h., das entgegenstehende nationale Recht bleibt bestehen, es darf aber nicht angewendet werden, solange das widersprechende Unionsrecht existiert (im Gegensatz zu einem Geltungsvorrang, bei dem das entgegenstehende nationale Recht dauerhaft außer Kraft gesetzt würde). Der Anwendungsvorrang setzt allerdings voraus, dass das in Frage stehende Unionsrecht unmittelbar angewendet werden kann (vgl. VIII.D.b).

Der Vorrang des Unionsrechts gilt gegenüber jeder Art von nationalem Recht, also auch gegenüber nationalem Verfassungsrecht.

b) UNMITTELBARE ANWENDBARKEIT VON UNIONSRECHT

Zur Frage, inwieweit Unionsrecht von den Mitgliedstaaten direkt anzuwenden ist und auch individuelle Rechte Einzelner begründen kann, ist es ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union, dass die betreffenden **Rechtsnormen inhaltlich unbedingt und hinreichend genau** sein müssen. Konkret setzt die unmittelbare Anwendbarkeit von Unionsrecht das Vorliegen folgender Voraussetzungen voraus:

- Die Norm muss klar und präzise sein und keiner weiteren Konkretisierung bedürfen.
- Die Wirksamkeit der Norm darf nicht von einer Bedingung abhängen.
- Die mitgliedstaatliche Verpflichtung darf nicht erst durch einen weiteren Vollzugsakt eines nationalen oder europäischen Organs eintreten.
- Die Norm räumt in der Anwendung den europäischen Organen bzw. den nationalen Gesetzgebern keinen Spielraum ein.

Schon im **Primärrecht** sieht der Gerichtshof der Europäischen Union eine Reihe von Bestimmungen als unmittelbar anwendbar an, so etwa im Bereich Aufenthaltsrecht (Art. 21 AEUV), freier Warenverkehr (Art. 28 AEUV), Abschaffung von Zöllen (Art. 30 AEUV), Verbot mengenmäßiger Beschränkungen (Art. 34 - 37 AEUV), Freizügigkeit (Art. 45 AEUV), Niederlassungsrecht (Art. 49 AEUV), freier Dienstleistungsverkehr (Art. 56 AEUV), freier Kapitalverkehr (Art. 63 AEUV), u.a.m.

Verordnungen sind in allen ihren Teilen verbindlich (Art. 288 Abs. 2 AEUV). Sind sie inhaltlich unbedingt und hinreichend genau formuliert, so sind sie unmittelbar anwendbar.

Richtlinien sind Normen des Unionsrechts, die für die Mitgliedstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Zieles bindend sind. Die Wahl der Form und der Mittel der innerstaatlichen Umsetzung bleibt den zuständigen Organen der Mitgliedstaaten überlassen. Soweit eine Richtlinie jedoch inhaltlich hinreichend klar und die Umsetzungsfrist abgelaufen ist, kann sie **u.U. Rechtswirkungen wie eine Verordnung** entfalten. Staatliche Organe sind bei der Anwendung und Auslegung von nationalem Recht an Wortlaut und Ziele der Richtlinie gebunden (richtlinienkonforme Interpretation von nationalem Recht). Rechtsunterworfenen können sich gegenüber Organen der staatlichen Vollziehung (nicht gegenüber anderen

Rechtsunterworfenen!) auf Richtlinien berufen, falls folgende (von der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Union aufgestellten) Voraussetzungen vorliegen:

- a) Der Mitgliedstaat hat die Richtlinie nicht oder mangelhaft umgesetzt.
- b) Die Umsetzungsfrist ist bereits abgelaufen.
- c) Die Bestimmung begünstigt denjenigen, der sich auf sie beruft.
- d) Der Inhalt der Bestimmung ist unbedingt und hinreichend genau.

Neben dieser subjektiven unmittelbaren Wirkung erkennt die jüngere Rechtsprechung den Richtlinien auch eine objektive unmittelbare Wirkung zu; demnach sind Organe von Mitgliedstaaten auch dann an nicht (ordnungsgemäß) umgesetzte Richtlinien gebunden, wenn diese inhaltlich unbedingt und hinreichend genau formuliert sind sowie (zwar keine Rechte Einzelner beinhalten, aber) ein Handeln oder Unterlassen der Mitgliedstaaten vorschreiben.

Im Urteil "*Francovich*" (Verb. Rs. C-6 und 9/90) hat der Gerichtshof der Europäischen Union das Prinzip der **Staatshaftung** festgelegt: Wenn eine Richtlinie nicht (fristgerecht) umgesetzt wurde und auch nicht unmittelbare Wirkung entfaltet oder richtlinienkonform interpretiert werden kann, ist der säumige *Staat schadenersatzpflichtig*, wenn eine kausale Verknüpfung zwischen der Nichtumsetzung und dem konkret eingetretenen Schaden für den Einzelnen herzustellen ist.

Auch Beschlüsse und internationale Abkommen können bei inhaltlicher Unbedingtheit und hinreichender Genauigkeit unmittelbar anwendbar sein.

Fragen:

- Welche sind die Organe der Europäischen Union?
- Wie setzt sich das Europäische Parlament zusammen, wie viele Mitglieder hat es, wie viele Mitglieder stellt Österreich?
- Welche Zuständigkeiten hat das Europäische Parlament?
- Wie erfolgt die Beschlussfassung im Europäischen Parlament?
- Wer ist Mitglied des Europäischen Rates?
- Wofür ist der Europäische Rat zuständig?
- Welche Aufgaben hat der Präsident des Europäischen Rates?
- Wie erfolgt die Beschlussfassung im Europäischen Rat?
- Wer ist Mitglied des Rates?
- Welche Abstimmungsarten gibt es im Rat?
- Welche Zuständigkeiten hat der Rat?
- Was ist der wesentliche Unterschied zwischen dem Europäischen Rat und dem Rat?
- Was ist der Europarat?
- Wie setzt sich die Kommission zusammen?
- Welche Rolle spielt das Europäische Parlament bei der Bestellung der Kommission?
- Wie heißt das österreichische Kommissionsmitglied?
- Wie erfolgt die Beschlussfassung in der Kommission?
- Welche sind die wichtigsten Kompetenzen der Kommission?
- Wie wird der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik bestellt und welche Aufgaben hat er?
- Welche Spruchkörper umfasst der Gerichtshof der Europäischen Union?
- Wie setzt sich der Gerichtshof zusammen?
- Welche sind die wichtigsten Verfahrensarten vor dem Gerichtshof der Europ. Union?
- Was versteht man unter dem Vorabentscheidungsverfahren?
- Was ist der Ausschuss der Regionen und welche Aufgaben hat er?
- Was versteht man unter Primärrecht?
- Welche sind die beiden wichtigsten Formen des Sekundärrechts?
- Wie geht das ordentliche Gesetzgebungsverfahren vonstatten?
- Was ist die WTO?

IX) GRUNDLAGEN DES HANDELNS DER EUROPÄISCHEN UNION

A) ZIELE DER UNION

In Art. 3 EUV formuliert die Union ihre Ziele:

- Förderung des Friedens, der Unionswerte (vgl. Kapitel I des Skriptums) und des Wohlergehens ihrer Völker (Abs. 1)
- Errichtung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen mit freiem Personenverkehr (Abs. 2)
- Errichtung eines Binnenmarktes; nachhaltige Entwicklung Europas; ausgewogenes Wirtschaftswachstum; Preisstabilität; eine wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft abzielend auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt; ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität; Förderung des wissenschaftlichen und technischen Fortschrittes; Kampf gegen soziale Ausgrenzung und Diskriminierung; Förderung von sozialer Gerechtigkeit und sozialem Schutz, der Gleichstellung von Frauen und Männern, der Solidarität zwischen den Generationen und des Schutzes der Kinderrechte; Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhaltes und der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten; Wahrung des Reichtums der kulturellen und sprachlichen Vielfalt der Union; Schutz und Entwicklung des kulturellen Erbes Europas (Abs. 3)
- Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion mit dem Euro als Währung (Abs. 4)
- Schutz und Förderung der Unionswerte und -interessen in ihren Beziehungen zur übrigen Welt; Beitrag zum Schutz der Unionsbürgerinnen und -bürger; Beitrag zu Friedenserhaltung, Sicherheit, globaler nachhaltiger Entwicklung, Solidarität und Achtung unter den Völkern, freiem und gerechtem Handel, Armutsbeseitigung und Menschenrechtsschutz, zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts, insbesondere zur Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen (Abs. 5)

Erklärung 41 zum Vertrag von Lissabon stellt klar, dass nur die Ziele der Abs. 2 und 3 sowie des Abs. 5, soweit sie gemäß dem fünften Teil des AEUV (auswärtiges Handeln) – d.h. auf supranationaler Ebene – wahrgenommen werden, als Ziele im Sinn von Art. 352 AEUV bei der Erlassung von Vorschriften zur "Schließung von Vertragslücken" in Frage kommen (vgl. Kapitel V.A des Skriptums).

B) DEMOKRATISCHE GRUNDSÄTZE

Die Union achtet in ihrem gesamten Handeln den Grundsatz der **Gleichheit** ihrer Bürgerinnen und Bürger (Art. 9 EUV).

Die Arbeitsweise der Union beruht auf der **repräsentativen Demokratie**. Die Unionsbürgerinnen und -bürger werden auf Unionsebene (unmittelbar) im Europäischen Parlament vertreten, die Mitgliedstaaten im Europäischen Rat von ihrem jeweiligen Staats- oder Regierungschef bzw. im Rat von ihrer jeweiligen Regierung; Staats- oder Regierungschef und Regierung müssen in demokratischer Weise gegenüber ihrem nationalen Parlament oder gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern Rechenschaft ablegen. Letztere haben das Recht, am demokratischen Leben der Union teilzunehmen (Art. 10 Abs. 1-3 EUV).

Die Organe der Union geben den Bürgerinnen und Bürgern und den repräsentativen Verbänden in geeigneter Weise die Möglichkeit zur Äußerung und pflegen einen offenen, transparenten und regelmäßigen **Dialog** mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft. Die Kommission führt umfangreiche Anhörungen durch (Art. 11 Abs. 1-3 EUV). Zur Möglichkeit der Bürgerinitiative in der Rechtsetzung vgl. Kapitel VIII.B.b.

Der Beitrag der nationalen Parlamente zum Handeln der Union (Vertragsänderung, Beitritt neuer Mitgliedstaaten, Subsidiaritätskontrolle, u.a.m.) wird in Art. 12 EUV zusammengefasst und hervorgehoben.

Die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union handeln unter weitestgehender Beachtung des Grundsatzes der **Offenheit**. Das Europäische Parlament tagt öffentlich, der Rat dann, wenn er über Entwürfe zu Gesetzgebungsakten (zum Begriff vgl. Kapitel VIII.B.a) berät oder abstimmt. Die Union gewährleistet das **Recht auf Dokumentenzugang**, Einschränkungen aufgrund öffentlicher oder privater Interessen werden von Parlament und Rat durch Verordnungen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren festgelegt (Art. 15 AEUV).

C) GRUND- UND MENSCHENRECHTE

a) ALLGEMEINES

Art. 2 EUV zählt als Werte, auf denen sich die Union gründet, ausdrücklich auch die **Achtung der Menschenwürde** sowie die **Wahrung der Menschenrechte** einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören, auf. Die Achtung der in Art. 2 EUV genannten Werte wird ausdrücklich zur Bedingung für den Beitritt eines Staates zur Union erklärt (Art. 49 EUV).

Die Union ist als solche (noch) nicht Mitglied der Europäischen Menschenrechtskonvention des Europarates; Art. 6 Abs. 2 EUV sieht aber einen Beitritt vor, die Verhandlungen darüber haben im Juli 2010 begonnen. Unabhängig davon sind die Grundrechte, wie sie in der **Europäischen Menschenrechtskonvention** gewährleistet sind und wie sie sich **aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten** ergeben, als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts (Art. 6 Abs. 3 EUV). Damit wurden die seit Ende der 1960er-Jahre vom Gerichtshof der Europäischen Union zu den Grundrechten aufgestellten Prinzipien in den Unionsvertrag übernommen.

Am 7. Dezember 2000 proklamierten das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission eine **Charta der Grundrechte der Europäischen Union**, die die Organe und Einrichtungen der Union sowie die Mitgliedstaaten zu beachten haben (letztere dann, wenn sie Unionsrecht durchführen). In Anlehnung an den Leitsatz der Französischen Revolution werden unter den Prinzipien von Freiheit, Gleichheit und Solidarität (Geschwisterlichkeit) grundrechtliche Freiheiten, Ansprüche und Grundsätze formuliert. Die Charta hatte zunächst nur unverbindlichen Charakter. Durch Art. 6 Abs. 1 EUV wird sie in der am 12. Dezember 2007 neu proklamierten Fassung (Amtsblatt der Europäischen Union C 303 vom 14.12.2007) mit den Unionsverträgen rechtlich gleichgestellt und verbindlich gemacht.

b) CHARTA DER GRUNDRECHTE DER EUROPÄISCHEN UNION

Einige Rechte der Charta finden sich bereits in den Verträgen: Recht auf Dokumentenzugang (Art. 15 Abs. 3 AEUV), Schutz personenbezogener Daten (Art. 16 AEUV), sowie Rechte, die aus der Unionsbürgerschaft erwachsen (zu letzteren vgl. auch Kapitel X.B). Soweit diese Rechte bereits in den Verträgen geregelt sind, erfolgt auch ihre Ausübung im Rahmen der dort festgelegten Bedingungen und Grenzen.

Gliederung

Die Charta umfasst 54 Artikel und ist in sieben Großabschnitte („Titel“) unterteilt. Die Titel II – IV sind nach den Leitsätzen der Französischen Revolution benannt: Freiheit, Gleichheit, Solidarität (Geschwisterlichkeit). Die weiteren Titel: Würde des Menschen, Bürgerrechte, justizielle Rechte, allgemeine Bestimmungen über Auslegung und Anwendung der Charta.

Erläuterungen

Zusätzlich zum rechtsverbindlichen Text der Charta wurden Erläuterungen erarbeitet, die als Interpretationshilfe der Charta dienen und gemäß Art. 6 Abs. 1 EUV gebührend zu berücksichtigen sind.

Anwendungsbereich

Die Charta der Grundrechte gilt für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union. Für die Mitgliedstaaten gilt sie nur, wenn diese Unionsrecht durchführen (Art. 51 der Charta).

Rechte und Grundsätze

Die Charta unterscheidet deutlich zwischen Rechten und Grundsätzen. **Rechte** begründen subjektive Ansprüche des Einzelnen gegenüber Unionsorganen oder Behörden der Mitgliedstaaten. **Grundsätze** können durch Rechts- oder Durchführungsakte umgesetzt werden. Zu deren Auslegung oder Überprüfung dienen die Grundsätze als Maßstab. Keinesfalls sind von den Grundsätzen selbst direkte Ansprüche ableitbar (Erläuterungen zu Art. 52 der Charta).

Der Unterschied zwischen Rechten und Grundsätzen ist meist an der Formulierung erkennbar: Vgl. „Jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer hat das Recht auf gesunde, sichere und würdige Arbeitsbedingungen“ (Art. 31 Abs. 1 der Charta) bzw. „Ein hohes Umweltschutzniveau und die Verbesserung der Umweltqualität müssen in die Politik der Union einbezogen und nach dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung sichergestellt werden“ (Art. 37 der Charta).

Einschränkungen

Gemäß Art. 52 Abs. 1 der Charta muss jede Einschränkung der in der Charta anerkannten Rechte und Freiheiten

- **gesetzlich** vorgesehen sein,
- den **Wesensgehalt** der eingeschränkten Rechte und Freiheiten achten,
- den Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit** wahren,
- **erforderlich** sein und
- den von der Union anerkannten dem **Gemeinwohl** dienenden Zielsetzungen **oder** den Erfordernissen des **Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer** entsprechen.

Verhältnis zur Europäischen Menschenrechtskonvention

Rechte in der Charta, die Rechten in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) entsprechen, haben die gleiche Bedeutung und Tragweite – einschließlich der zugelassenen Einschränkungen –, die ihnen die EMRK und ihre Protokolle verleihen. Dabei werden Bedeutung und Tragweite nicht nur durch den Wortlaut der EMRK, sondern auch durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) und des Gerichtshofes der Europäischen Union bestimmt. Das Unionsrecht kann aber weiter gehenden Schutz gewähren. Keinesfalls darf der Schutz durch die Charta geringer sein als der EMRK-Schutz (Art. 52 Abs. 3 der Charta sowie Erläuterungen zu Art. 52).

Charta-Rechte, bei denen derzeit davon ausgegangen wird, dass sie dieselbe Bedeutung und Tragweite der entsprechenden EMRK-Rechte haben (Erläuterungen zu Art. 52 der Charta):

- Recht auf Leben (Art. 2 der Charta, Art. 2 EMRK),
- Verbot von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung (Art. 4 der Charta, Art. 3 EMRK),
- Verbot der Sklaverei und Zwangsarbeit (Art. 5 Abs. 1 u. 2 der Charta, Art. 4 EMRK),
- Recht auf Freiheit und Sicherheit (Art. 6 der Charta, Art. 5 EMRK),
- Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 7 der Charta, Art. 8 EMRK),
- Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Art. 10 Abs. 1 der Charta, Art. 9 EMRK),
- Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit (Art. 11 der Charta, Art. 10 EMRK),
- Eigentumsrecht (Art. 17 der Charta, Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK),
- Verbot der Kollektivausweisung (Art. 19 Abs. 1 der Charta, Art. 4 des Protokolls Nr. 4 zur EMRK),
- Schutz bei Abschiebung, Ausweisung und Auslieferung (Art. 19 Abs. 2 der Charta, Art. 3 EMRK in der Auslegung durch den EGMR),
- Unschuldsvermutung sowie Verteidigungsrechte (Art. 48 der Charta, Art. 6 Abs. 2 und 3 EMRK),
- Grundsätze der Gesetzmäßigkeit und der Verhältnismäßigkeit iZm Straftaten und Strafen (Art. 49 Abs. 1 Sätze 1-2 und Abs. 2 der Charta, Art. 7 EMRK).

Rechte der Charta mit gleicher Bedeutung, aber umfassenderer Tragweite als die entsprechenden Rechte der EMRK:

- Recht auf Eheschließung und Familiengründung (Art. 9 der Charta, deckt Art. 12 EMRK ab, kann aber auf andere Formen der Eheschließung ausgedehnt werden, wenn die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften das vorsehen),
- Versammlung- und Vereinigungsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 der Charta mit weiterem Anwendungsbereich als Art. 11 EMRK),
- Recht auf Bildung (Art. 14 Abs. 1 der Charta erweitert um den Zugang zur beruflichen Aus- und Weiterbildung gegenüber Art. 2 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK),
- Freiheit zur Gründung von Lehranstalten und Entscheidungsfreiheit der Eltern über Erziehung und Unterricht ihrer Kinder (Art. 14 Abs. 3 der Charta entspricht Art. 2 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK hinsichtlich der Elternrechte),

- Wirksamer Rechtsbehelf und unparteiisches Gericht (Art. 47 Abs. 2 und 3 der Charta, im Vergleich zu Art. 6 Abs. 1 EMRK nicht beschränkt auf zivil- oder strafrechtliche Verfahren, wenn es um das Recht der Union und dessen Anwendung geht),
- „Ne bis in idem“ wegen derselben Straftat (Art. 50 der Charta, gilt im Vergleich zu Art. 4 des Protokolls Nr. 7 zur EMRK auch auf Unionsebene und zwischen den Gerichten der Mitgliedstaaten).

Durchsetzung

Für die Durchsetzung der Grundrechte führt die Charta kein gesondertes Verfahren ein, weshalb diese Rechte nur im Wege der bestehenden Möglichkeiten eingeklagt werden können. Der direkte Zugang zum Gerichtshof der Europäischen Union eröffnet sich natürlichen und juristischen Personen somit am ehesten über die Nichtigkeitsklage in Bezug auf Handlungen von bestimmten Unionsorganen. Grundrechte verletzende Durchführungsakte der Mitgliedstaaten sind für natürliche oder juristische Personen nicht direkt vor dem Gerichtshof der Europäischen Union bekämpfbar.

In einem gesonderten Protokoll wird die Anwendbarkeit der Charta auf die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die Verwaltungspraxis und -maßnahmen Polens und des Vereinigten Königreiches ausgeschlossen.

D) VERSTÄRKTE ZUSAMMENARBEIT

Die Erfahrungen im Integrationsprozess haben gezeigt, dass nicht immer alle Mitgliedstaaten willens oder in der Lage sind, neue Entwicklungen (sofort) mitzutragen (vgl. z.B. die Nichtteilnahme einiger Unionsstaaten an der Währungsunion). Damit dadurch der fortschreitende Integrationsprozess nicht gehemmt wird, hat man seit dem Vertrag von Amsterdam die Möglichkeit einer Verstärkten Zusammenarbeit für eine **Gruppe von Mitgliedstaaten** eröffnet. Unter bestimmten Bedingungen kann diese Staatengruppe Beschlüsse fassen, die nur für sie Geltung haben.

Eine Verstärkte Zusammenarbeit ist nur in Bereichen möglich, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen (vgl. Kap. V.B). Mindestens neun Mitgliedstaaten müssen sich an der Verstärkten Zusammenarbeit beteiligen. Die im Rahmen einer Verstärkten Zusammenarbeit erlassenen Rechtsakte binden nur die beteiligten Staaten und gelten nicht als Besitzstand, der von beitrittswilligen Staaten angenommen werden muss (Art. 20 EUV).

Jeder Mitgliedstaat kann sich – auch später – an der Verstärkten Zusammenarbeit beteiligen (Art. 328 und 331 AEUV). Die Ermächtigung zur Einleitung einer Verstärkten Zusammenarbeit erteilt der Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission mit Zustimmung des Europäischen Parlamentes, nur im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) erteilt der Rat die Ermächtigung einstimmig (kein Vorschlag der Kommission, keine Zustimmung des Parlamentes erforderlich) (Art. 329 AEUV).

2010 wurde erstmalig eine verstärkte Zusammenarbeit im Bereich des "auf die Ehescheidung und Trennung ohne Auflösung des Ehebandes anzuwendenden Rechts" zwischen zunächst 14 Mitgliedstaaten, darunter Österreich, vereinbart (inzwischen mehr Mitgliedstaaten). 2011 vereinbarten 25 Mitgliedstaaten (nicht: Italien, Spanien) eine verstärkte Zusammenarbeit im Bereich des einheitlichen Patentschutzes, an der seit 2015 nunmehr auch Italien teilnimmt.

X) AUSGEWÄHLTE TÄTIGKEITSBEREICHE DER EUROPÄISCHEN UNION

A) DAS AUSWÄRTIGE HANDELN DER UNION

a) ALLGEMEINES

Die besondere Herausforderung des auswärtigen Handelns der Union ist seine Zweiteilung in jene Aufgaben, die auf supranationaler Ebene wahrgenommen werden, und in die auf zwischenstaatlicher Ebene organisierte Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (vgl. auch Kapitel I des Skriptums). Dementsprechend unterscheiden sich die Befugnisse der Organe sowie die Entscheidungs- und Kontrollmechanismen erheblich.

Tatsächlich überschneiden sich Problemlagen und Fragestellungen aus diesen beiden Politikfeldern immer wieder. Deshalb verpflichtet der Reformvertrag die jeweils hauptverantwortlichen Organe Kommission und Rat zur Sicherstellung der **Kohärenz** im auswärtigen Handeln der Union (Art. 21 Abs. 3 EUV) und etabliert den Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik als Bindeglied mit wesentlichen Befugnissen in beiden Bereichen (vgl. auch Kapitel VI.D).

Die strategischen Interessen und Ziele des auswärtigen Handelns legt der Europäische Rat einstimmig auf Empfehlung des Rates fest (Art. 22 EUV).

Die Bereiche des auswärtigen Handelns der Union, die jedenfalls auf supranationaler Ebene wahrgenommen werden, sind die gemeinsame Handelspolitik (Art. 206 f. AEUV), die Entwicklungszusammenarbeit (Art. 208 - 211 AEUV), die wirtschaftliche, finanzielle und technische Zusammenarbeit mit Drittländern (Art. 212 AEUV) und die humanitäre Hilfe (Art. 214 AEUV). Andere mögliche Bereiche sowie die Modalitäten des Abschlusses internationaler Übereinkünfte ergeben sich aus Art. 216 - 221 AEUV. Die Solidaritätsklausel des Art. 222 AEUV verpflichtet die Union und ihre Mitgliedstaaten zu gegenseitigem Beistand im Fall von Terroranschlägen und Katastrophenfällen.

b) GEMEINSAME AUSSEN- UND SICHERHEITSPOLITIK

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) erstreckt sich auf alle Bereiche der Außenpolitik sowie sämtliche Fragen der Sicherheit einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen kann.

Es gelten **besondere Bestimmungen und Verfahren**: Die GASP wird von Europäischem Rat und Rat festgelegt, und zwar einstimmig, sofern die Verträge nicht anderes vorsehen. Der Erlass von Gesetzgebungsakten (zum Begriff vgl. Kapitel VIII.B.a) ist ausgeschlossen. Die Durchführung der GASP obliegt dem Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und den Mitgliedstaaten. Der Gerichtshof der Europäischen Union ist grundsätzlich nicht zur Überprüfung der im Rahmen der GASP gesetzten Rechtsakte und Handlungen befugt, ausgenommen sind Zuständigkeitsstreitigkeiten zwischen den Organen der GASP und den Organen des übrigen auswärtigen Handelns gemäß Art. 40 EUV sowie die Überprüfung von im Rahmen der GASP gesetzten Maßnahmen gegen natürliche oder juristische Personen gemäß Art. 275 Abs. 2 AEUV (Art. 24 Abs. 1 EUV).

Rechtsakte im Rahmen der GASP ergehen in Form von **Beschlüssen**. Mit ihnen werden die allgemeinen Leitlinien, die von der Union einzunehmenden Standpunkte und die von ihr durchzuführenden Aktionen festgelegt (Art. 25 f. EUV). Vorschlagsberechtigt sind gemäß Art. 30 EUV die Mitgliedstaaten und der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (allenfalls mit Unterstützung der Kommission; zu den sonstigen Aufgaben des Hohen Vertreters vgl. Kapitel VI.D). Die Annahme eines Beschlusses bedarf letztlich immer der Zustimmung aller Mitgliedstaaten (vgl. Art. 31 EUV). Einmal gefasste Beschlüsse sind verbindlich und müssen von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Ein Mitgliedstaat kann allerdings auch „konstruktive Enthaltung“ üben, d.h. er akzeptiert die Verbindlichkeit eines Beschlusses für die Union, ist aber selbst nicht zur Durchführung verpflichtet (Art. 31 Abs. 1 UAbs. 2 EUV). Mit dieser Besonderheit wollte man einzelnen Staaten (etwa Neutralen) in sensiblen außenpolitischen Fragen einen Ausweg eröffnen, der gleichzeitig eine drohende Blockade einer Unionsmaßnahme durch diese Staaten verhindert.

Zur GASP gehört auch die **Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik** (GSVP), die die Operationsfähigkeit außerhalb der Union zur Friedenssicherung (auch Friedensschaffung), Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit **in**

Übereinstimmung mit den Grundsätzen der UN-Charta sicherstellt und die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik umfasst. Eine gemeinsame Verteidigung ist allerdings nur möglich, wenn dies zunächst der Europäische Rat (einstimmig) und dem folgend die Mitgliedstaaten - im Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften - beschließen. Die GSVP berührt weiters nicht den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten, etwa der Neutralen (Art. 42 Abs. 1 und 2 EUV, vgl. auch Art. 43 EUV).

Für die Umsetzung der GSVP stellen die Mitgliedstaaten zivile und militärische Fähigkeiten zur Verfügung (Art. 42 Abs. 3 EUV). Eine Europäische Verteidigungsagentur (errichtet im Jahr 2004) trägt planerisch und beratend zur Verbesserung der Verteidigungsfähigkeiten bei (Art. 42 Abs. 3 und Art. 45 EUV).

Beschlüsse zur GSVP, einschließlich der Einleitung von militärischen Missionen, werden vom Rat einstimmig auf Vorschlag des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik oder auf Initiative eines Mitgliedstaates erlassen (Art. 42 Abs. 4 EUV). Mitgliedstaaten, die "konstruktive Enthaltung" üben (vgl. oben), sind auch nicht verpflichtet, zur Finanzierung von militärischen oder verteidigungspolitischen Maßnahmen beizutragen (Art. 41 Abs. 2 UAbs. 2 EUV).

Als eine Sonderform der Verstärkten Zusammenarbeit (vgl. Kapitel IX.D) können Mitgliedstaaten, die anspruchsvollere Kriterien in Bezug auf militärische Fähigkeiten erfüllen und die in Hinblick auf Missionen mit höchsten Anforderungen untereinander weiter gehende Verpflichtungen eingegangen sind, eine **Ständige Strukturierte Zusammenarbeit** begründen (Art. 42 Abs. 6 und Art. 46 EUV).

Im Fall eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates schulden die anderen Mitgliedstaaten gemäß Art. 42 Abs. 7 EUV alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung, im Einklang mit der UN-Charta und vorbehaltlich des besonderen Charakters der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten (zB der Neutralen).

B) UNIONSBÜRGERSCHAFT

Staatsbürgerinnen und -bürger der Mitgliedstaaten der Union besitzen (automatisch) die Unionsbürgerschaft. Die Unionsbürgerschaft tritt zur nationalen Staatsangehörigkeit hinzu, ohne diese zu ersetzen (Art. 9 EUV, Art. 20 AEUV).

Unionsbürgerinnen und -bürger haben die in den Verträgen vorgesehenen Rechte und Pflichten. Exemplarisch zählt Art. 20 Abs. 2 AEUV folgende Rechte auf:

- Allgemeines Mobilitäts- und Aufenthaltsrecht in der Union
- Aktives und passives Kommunalwahlrecht (am jeweiligen Wohnsitz)
- Aktives und passives Wahlrecht zum Europäischen Parlament
- Diplomatischer und konsularischer Schutz in Drittstaaten durch die Vertretungsbehörden anderer Mitgliedstaaten, wenn der Heimatstaat keine Vertretung unterhält
- Petitionsrecht beim Europäischen Parlament
- Beschwerderecht an den Bürgerbeauftragten des Europäischen Parlamentes
- Recht, sich in einer Sprache der Verträge an die Organe und beratenden Einrichtungen der Union zu wenden und eine Antwort in derselben Sprache zu erhalten

Die Art. 21 - 24 AEUV führen die genannten Rechte näher aus. Zur Möglichkeit einer Bürgerinitiative in der Rechtsetzung vgl. Kapitel VIII.B.b und Art. 24 Abs. 1 AEUV. Die Rechte aus der Unionsbürgerschaft gelten nicht uneingeschränkt, sondern innerhalb der Grenzen und unter den Bedingungen, die in den Verträgen oder in auf ihrer Basis erlassenen Maßnahmen festgelegt sind (Art. 20 Abs. 2 letzter Satz AEUV).

C) BINNENMARKT

Ursprüngliche Zielsetzung des EWG-Vertrages war die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und die Bildung einer Zollunion zwischen den Mitgliedstaaten.

Das Binnenmarktkonzept geht in seiner Intensität über die Zielsetzungen des Gemeinsamen Marktes hinaus. Ein **Binnenmarkt** ist ein Gebiet, in dem das gesamte wirtschaftliche Geschehen einheitlichen Regeln und Bedingungen unterliegt. In der Regel ist das Hoheitsgebiet eines Staates ein Binnenmarkt.

Für die Schaffung eines Binnenmarktes reicht die bloße Abschaffung von Zöllen, wie dies in einer Freihandelszone oder Zollunion der Fall ist, nicht aus. **Güter, Dienstleistungen, Personen** und **Kapital** müssen in einem Binnenmarkt **frei verkehren** können. Um diese Freiheiten sicherzustellen, müssen gemeinsame Regeln aufgestellt und bestehende einzelstaatliche Bestimmungen an die gemeinsamen Bestimmungen angepasst werden.

Die Europäische Kommission hat 1985 in einem so genannten Weißbuch all jene Maßnahmen aufgelistet, die sie zur Verwirklichung des Binnenmarktes in den damaligen Gemeinschaften für erforderlich ansah. Sie schlug in der Folge über 300 gemeinschaftliche Rechtsakte zur Beseitigung bestehender materieller, technischer und steuerlicher Schranken vor. 1986 wurde das Ziel der Errichtung eines Binnenmarktes in die Einheitliche Europäische Akte und damit explizit in die vertraglichen Grundlagen der Gemeinschaften aufgenommen. Die Gemeinschaften erlegten sich die Selbstverpflichtung auf, bis zum 31.12.1992 den Binnenmarkt schrittweise zu verwirklichen, ein Ziel, das auch weitgehend verwirklicht werden konnte.

Die Errichtung des Binnenmarktes ist ein wesentliches Ziel der Europäischen Union (Art. 3 Abs. 3 EUV). Der Binnenmarkt wird definiert als „... Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital ... gewährleistet ist“ (Art. 26 Abs. 2 AEUV). Den Kern des Binnenmarktes bilden die sog. vier Freiheiten (vgl. auch Art. 28 – 66 AEUV):

Freier Warenverkehr

Um den freien Warenverkehr zwischen mehreren Staaten sicherzustellen, müssen entweder die unterschiedlichen Produktions- und Verwendungsbestimmungen gegenseitig anerkannt werden, oder es müssen gemeinsame Regeln, die in allen Staaten gelten, geschaffen werden (z.B.: Sicherheitsbestimmungen für Erzeugnisse, etc.). Sowohl technische Bestimmungen als auch steuerliche Vorschriften können den freien Warenverkehr behindern.

Freier Personenverkehr

In einem Binnenmarkt muss die Berufsausübung von Arbeitnehmern (=Freizügigkeit) und die Niederlassung von Unternehmen zu gleichen Bedingungen gewährleistet sein. Wichtige Grundlagen für den freien Personenverkehr in der Union sind die Regeln über die Anerkennung von beruflichen Ausbildungen und Diplomen.

Freier Dienstleistungsverkehr

Dienstleistungen aller Art (gewerbliche, freiberufliche, Versicherungsdienstleistungen, etc.) dürfen keinen Ungleichbehandlungen unterliegen. Dies umfasst sowohl das Recht des Dienstleistungserbringers, sich in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben und dort seine Dienstleistungen anzubieten, als auch das Recht des Dienstleistungsempfängers, sich in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben, um dort Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen.

Freier Kapitalverkehr

Der freie Kapitalverkehr umfasst das Recht, Vermögen in andere Mitgliedstaaten zu transferieren und dort anzulegen, sich an Kapitalgesellschaften, die in anderen Mitgliedstaaten ihren Sitz haben, zu beteiligen, und zu diesem Zweck Anteile an Rechten (Produktionsmittel oder auch Grundstücke) zu erwerben. Auch der Grundstückserwerb zu privaten Zwecken unterliegt den unionsrechtlichen Bestimmungen, die die Kapitalverkehrsfreiheit sicherstellen.

D) "SCHENGEN"

Die Regeln des Binnenmarktes zum freien Personenverkehr (vgl. voriges Kapitel) garantieren die gleichberechtigte (selbstständige oder unselbstständige) Berufsausübung der Unionsbürger. Weitgehend nicht erfasst von diesen Bestimmungen ist die **Behandlung von Personen aus Drittstaaten** (Einreise und Aufenthalt im Unionsgebiet, Visumpflicht, ...). Ebenfalls nicht erfasst ist die Frage der **Abschaffung von Personenkontrollen an den Binnengrenzen** der Union (betrifft Drittstaatsangehörige und Unionsbürger!). Da diesbezüglich die Vorstellungen der Mitgliedstaaten (bis heute) nicht übereinstimmen, haben einige Mitgliedstaaten zunächst gesonderte völkerrechtliche Verträge geschlossen, die sog. Schengener Abkommen.

Das (erste) *Schengener Abkommen* wurde als Sonderabkommen zwischen den Benelux-Staaten, Frankreich und Deutschland im Jahr 1985 abgeschlossen und 1990 durch das (zweite) *Schengener Durchführungsübereinkommen* ergänzt. Die Abkommen sehen in *Ergänzung zum Binnenmarktprogramm* die **Abschaffung der Binnengrenzkontrollen** zwischen den Mitgliedstaaten vor und regeln gleichzeitig die mit den offenen Grenzen verbundenen **Sicherheitsfragen** (Außengrenzkontrolle, Behandlung von Drittstaatsangehörigen, Kriminalitätsbekämpfung, Zusammenarbeit von Polizei und Justizbehörden).

Heute ist das „Schengen-Recht“ Teil der Verträge (vgl. insbesondere Protokoll Nr. 19 über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstand) und gilt für fast alle Unionsstaaten, für das Vereinigte Königreich und für Irland bestehen Sonderregelungen (Möglichkeit der Übernahme von Schengen-Bestimmungen nach Wahl). Darüber hinaus sind die Nicht-EU-Mitglieder Norwegen, Island, die Schweiz und Liechtenstein über gesonderte Abkommen eingebunden.

Derzeit sind die Grenzkontrollen zwischen 22 der 28 Mitgliedstaaten (nicht: Irland, Vereinigtes Königreich, Kroatien, Rumänien, Bulgarien und Zypern) sowie zu Norwegen, Island, der Schweiz und Liechtenstein aufgehoben.

E) WETTBEWERBSRECHT

Das Wettbewerbsrecht der Europäischen Union umfasst:

- ein grundsätzliches Kartellverbot (Art. 101 AEUV);
- das Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung (Art. 102 AEUV);
- eine Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen (Fusionskontrolle);
- Bestimmungen für öffentliche Unternehmen (Art. 106 AEUV);
- das grundsätzliche Verbot wettbewerbsverfälschender staatlicher Beihilfen (Art. 107 bis 109 AEUV).

Zur Durchsetzung der Wettbewerbsbestimmungen können die Organe der Union (vor allem Kommission und Gerichtshof der Europäischen Union) wettbewerbswidriges Verhalten untersagen und Geldbußen verhängen.

Kartellverbot

Verboten sind alle Vereinbarungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen zwischen Unternehmen, welche geeignet sind, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen. Hierzu zählen insbesondere Preisabsprachen, die Aufteilung von Märkten, Vereinbarungen zur Schaffung ungleicher Handelsbedingungen, etc.

Art. 101 Abs. 3 AEUV sieht jedoch die Möglichkeit von so genannten **Freistellungen** vor. Alle Kartellvereinbarungen müssen bei der Kommission angemeldet werden.

Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung

Der Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung durch ein Unternehmen kann bestehen

- in der unmittelbaren oder mittelbaren Erzwingung von unangemessenen Einkaufs- und Verkaufspreisen oder sonstigen Geschäftsbedingungen;
- in der Einschränkung der Erzeugung, des Absatzes oder der technischen Entwicklung zum Schaden der Verbraucher;
- in der Anwendung unterschiedlicher Bedingungen bei gleichwertigen Leistungen gegenüber Handelspartnern;
- u.a.m.

Fusionskontrolle

Durch eine Verordnung aus dem Jahr 1989, neu gefasst im Jahr 2004, unterliegen auch **Unternehmenszusammenschlüsse** der gemeinschaftlichen Kontrolle. Danach hat die Kommission Unternehmensfusionen zu untersagen, durch die wirksamer Wettbewerb erheblich behindert wird, insbesondere wenn durch die Fusion eine marktbeherrschende Stellung begründet oder verstärkt wird. Der Nachweis eines Missbrauchs der beherrschenden Stellung ist hier nicht erforderlich.

Bestimmungen für öffentliche Unternehmen

Nach Art. 106 AEUV gelten die wettbewerbsrechtlichen Vorschriften dieses Vertrages weitgehend auch für **öffentliche Unternehmen**. Im Binnenmarkt sollen nämlich private und öffentliche Unternehmen grundsätzlich nicht unterschiedlich behandelt werden. Art. 106 Abs. 2 AEUV sieht gewisse Ausnahmen lediglich für jene Unternehmen vor, die "mit *Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse* betraut sind". Hierzu zählen Bahn, Post, Elektrizitätsversorgungsunternehmen, u.a.

Staatliche Beihilfen

Der Regelung und Kontrolle von staatlichen Beihilfen, einem der wichtigsten Instrumente nationalstaatlicher Wirtschaftslenkung, kommt im Rahmen des Unionsrechtes eine besondere Bedeutung zu. Die Union ist bemüht, alle Beihilfen, die der Verwirklichung des Binnenmarktes entgegenstehen (d.h. wettbewerbsverzerrend wirken), zu unterbinden.

- a) Nach Art. 107 Abs. 2 AEUV sind mit dem Binnenmarkt jedoch u.a. vereinbar:
1. Beihilfen sozialer Art an einzelne Verbraucher, wenn sie ohne Diskriminierung nach Herkunft der Waren gewährt werden;
 2. Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind;

b) Nach Art. 107 Abs. 3 AEUV können mit dem Binnenmarkt als vereinbar angesehen werden:

1. Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht;
2. Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse oder zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaates;
3. Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit nicht Unionsinteressen entgegenstehen (zB Schiffsbau);
4. Beihilfen zur Förderung der Kultur und Erhaltung des kulturellen Erbes;
5. sonstige Beihilfen, die der Rat auf Vorschlag der Kommission bestimmt.

Gemäß Art. 108 AEUV überprüft die Kommission laufend die Beihilfenpraxis der Mitgliedstaaten. Sie ist auch von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen zu informieren.

F) ÖFFENTLICHE AUFTRAGSVERGABE

Die Beschaffungen öffentlicher Auftraggeber (Gebietskörperschaften, öffentliche Unternehmen, ...) stellen mit einem Wert von etwa 15% des Bruttoinlandsproduktes der Mitgliedstaaten einen erheblichen Faktor im europäischen Wirtschaftsleben dar. Vor Vollendung des Binnenmarktes wurden bei der Vergabe der öffentlichen Aufträge durchwegs nationale Unternehmen bevorzugt. Um den fairen Wettbewerb unter den europäischen Unternehmen zu gewährleisten und gleichzeitig die öffentlichen Haushalte zu entlasten, müssen öffentliche Aufträge ab einer gewissen Auftragshöhe (Schwellenwert) unionsweit **im Amtsblatt der Europäischen Union ausgeschrieben** und an den Bestbieter vergeben werden. Die wichtigsten Regelungen zum Vergaberecht sind in folgenden Vorschriften festgehalten: Richtlinie 2014/24/EU für Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge, Richtlinie 2014/25/EU für die sensiblen Bereiche Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie Postdienste, sowie Richtlinie 2014/23/EU für Konzessionsverträge.

G) WIRTSCHAFTSUNION

Das Instrumentarium der nationalen Wirtschaftssteuerung ist bei offenen Binnengrenzen nur noch bedingt wirksam. Für die Union ist deshalb die Verwirklichung einer gemeinsamen Wirtschafts- und Währungspolitik notwendig, um einer Disparität in der wirtschaftlichen Entwicklung der einzelnen Mitgliedstaaten entgegenzuwirken.

Wirtschaftsunion im Sinn der Verträge bedeutet, dass die Mitgliedstaaten zwar die Kompetenz zur Führung einer eigenständigen Wirtschaftspolitik behalten, ihre nationalen Wirtschaftspolitiken aber aufeinander **abstimmen**, um die in Art. 3 EUV festgelegten Ziele bzgl. Wirtschaftsentwicklung, Beschäftigungsniveau, etc. zu erreichen und sich in ihrer Wirtschaftsleistung anzunähern (vgl. Art. 5 sowie 119 ff. AEUV).

Die Rahmenbedingungen der Wirtschaftspolitik sind in den Art. 120 bis 126 AEUV festgelegt. Grundlegend ist Art. 126 AEUV, der die Mitgliedstaaten zu einer **strengen Haushaltsdisziplin** verpflichtet und übermäßige öffentliche Defizite verbietet (vgl. auch das Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit sowie Kap. XI.H, „Konvergenzkriterien - Haushaltsdisziplin“). Hierzu überwacht die Kommission die Entwicklung der Haushaltslage der Mitgliedstaaten. Falls bei einem Mitgliedstaat ein übermäßiges Haushaltsdefizit festgestellt wird, kann der Rat Empfehlungen zu dessen Beseitigung aussprechen und dem Mitgliedstaat eine Frist zur Durchführung setzen. Wird den Empfehlungen nicht nachgekommen, kann der Rat Maßnahmen bis hin zur Verhängung von Geldbußen ergreifen; diese Maßnahmen können allerdings gemäß Art. 139 Abs. 2 AEUV nur gegenüber Mitgliedstaaten der Währungsunion (vgl. nächstes Kapitel) beschlossen werden.

Art. 122 Abs. 2 AEUV sieht ein gemeinsames Beistandsverfahren vor: Ist ein Mitgliedstaat aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht, so kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission beschließen, dem betreffenden Mitgliedstaat unter bestimmten Bedingungen einen finanziellen Beistand der Union zu gewähren. Vgl. auch die Solidaritätsklausel des Art. 222 AEUV, Kap. X.A.a).

H) WÄHRUNGSUNION

In einer Währungsunion gilt eine **gemeinsame Währung** in allen Mitgliedstaaten als einziges gesetzliches Zahlungsmittel. In der Union umfasst die Währungsunion seit dem 1. Jänner 2015 19 Mitgliedstaaten (Belgien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Luxemburg, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Malta, Niederlande, Österreich, Portugal, Slowakei, Slowenien, Spanien, Zypern). Die gemeinsame Währung heißt „**Euro**“, die kleinere Einheit „**Cent**“ (1 Euro = 100 Cent). Voraussetzung für die Teilnahme an der Währungsunion ist die Erreichung und Einhaltung folgender **Konvergenzkriterien** (vgl. im Detail Art. 140 Abs. 1 AEUV sowie das Protokoll über die Konvergenzkriterien):

o *Preisstabilität*

Die Inflationsrate eines Staates darf nicht mehr als 1,5% über der Teuerungsrate der - höchstens drei - preisstabilsten Staaten liegen.

o *Haushaltsdisziplin*

Das jährliche Haushaltsdefizit eines Staates darf dauerhaft 3% des Bruttoinlandsproduktes (BIP) und die gesamte Staatsverschuldung 60% des BIP nicht übersteigen.

o *Währungsstabilität*

Die Währung des Staates, der an der Währungsunion teilnehmen will, muss in den letzten zwei Jahren vor Beitritt gegenüber den anderen Währungen des Europäischen Währungssystems stabil geblieben sein, insbesondere die normalen Bandbreiten eingehalten haben; auch darf der Staat von sich aus keine Abwertung gegenüber dem Euro vorgenommen haben.

o *Zinsstabilität*

Der durchschnittliche langfristige Nominalzinssatz darf max. 2% über demjenigen der - höchstens drei - preisstabilsten Staaten liegen.

Zur Rolle der Europäischen Zentralbank vgl. Kapitel VI.F.

Fragen:

- Wie sind die Grund- und Menschenrechte in der Union geschützt?
- Was versteht man unter "konstruktiver Enthaltung"?
- Zählen Sie wenigstens drei Rechte auf, die sich aus der Unionsbürgerschaft ergeben
- Was versteht man unter dem Begriff Binnenmarkt?
Welche sind die wesentlichen Elemente (Freiheiten)?
- Was regeln die Schengener Abkommen?
- Welche sind die Konvergenzkriterien?