

MODUL 01 / UNION, RECHTSORDNUNG UND ORGANE

Europa im juristischen Fall

EUV, AEUV und institutionelles Gleichgewicht

Eine Behörde verbietet einen Import, ein Unternehmen beruft sich auf eine Richtlinie und ein Gericht fragt nach der Gültigkeit einer EU-Verordnung. In allen drei Situationen geht es um Europarecht, aber um unterschiedliche Probleme. Beginne deshalb mit drei Fragen: Wer handelt? Welche Norm gilt? Welches Gericht kann helfen? Die Antworten entscheiden darüber, ob du eine Grundfreiheit, die unmittelbare Wirkung einer Norm oder einen unionsgerichtlichen Rechtsbehelf prüfen musst.

Welche Rechtsordnung ist gemeint?

Europarecht im weiteren Sinn umfasst auch andere europäische Organisationen und Verträge. Dieses Skript behandelt das Recht der Europäischen Union. Die EU ist eine auf Verträgen beruhende supranationale Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit, Art. 47 EUV. Supranational bedeutet hier insbesondere: Unionsorgane können innerhalb übertragener Zuständigkeiten verbindlich entscheiden; Unionsrecht kann innerstaatlich wirken und dem Einzelnen eigene Rechte vermitteln. Die EU besitzt keine allgemeine staatliche Allzuständigkeit.

EUV und AEUV sind gleichrangiges Primärrecht. Der EUV enthält insbesondere Werte, Ziele, institutionelle Grundlagen und allgemeine Kompetenzregeln; der AEUV konkretisiert Politiken, Verfahren und Zuständigkeiten. Nach Art. 6 Abs. 1 EUV steht die Grundrechtecharta im Rang der Verträge. Hinzu kommen Protokolle, Vertragsänderungen und allgemeine Rechtsgrundsätze. Sekundärrecht wird auf dieser Grundlage erlassen und muss mit dem Primärrecht vereinbar sein.

EU, Europarat und EMRK auseinanderhalten

Der Europarat ist eine eigenständige internationale Organisation. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg entscheidet über die EMRK. Der Gerichtshof der Europäischen Union in Luxemburg gehört dagegen zur EU. Der Europäische Rat ist ein EU-Organ; der Rat der Europäischen Union ebenfalls. Ähnliche Namen ersetzen keine Zuständigkeitsprüfung. Für einen Fall zu Art. 34 AEUV ist der EGMR kein unionsrechtliches Rechtsmittelgericht.

Merksatz: Zuerst Rechtsordnung und handelnde Ebene bestimmen. Erst danach die passende Norm und das Verfahren auswählen.

MODUL 01 / UNION, RECHTSORDNUNG UND ORGANE

Wer entscheidet in der Union?

Art. 13 bis 19 EUV

Die sieben Organe

Art. 13 Abs. 1 EUV nennt Parlament, Europäischen Rat, Rat, Kommission, Gerichtshof der Europäischen Union, Europäische Zentralbank und Rechnungshof. Ihre Aufgaben lassen sich nicht auf eine deutsche Gewaltenteilungsschablone reduzieren. Mehrere Organe wirken an der Gesetzgebung zusammen, während Verwaltung teilweise unmittelbar durch die Union und häufig durch nationale Stellen erfolgt.

Das Europäische Parlament repräsentiert die Unionsbürger, Art. 14 EUV. Es wirkt insbesondere an Gesetzgebung und Haushalt mit und kontrolliert politisch. Der Europäische Rat vereinigt die Staats- und Regierungschefs und gibt allgemeine politische Zielvorstellungen und Prioritäten vor. Er wird nach Art. 15 Abs. 1 EUV nicht gesetzgeberisch tätig. Der Rat besteht demgegenüber aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaats auf Ministerebene und nimmt zusammen mit dem Parlament Gesetzgebungs- und Haushaltsaufgaben wahr, Art. 16 EUV.

Die Kommission fördert das allgemeine Unionsinteresse, überwacht die Anwendung des Unionsrechts und besitzt grundsätzlich das Initiativrecht für Gesetzgebungsakte, Art. 17 EUV. Sie ist damit weder bloßes Sekretariat des Rates noch alleinige Gesetzgeberin. Europäische Zentralbank und Rechnungshof erfüllen besondere Aufgaben der Währungsordnung beziehungsweise Finanzkontrolle.

Gerichtshof als Organ und als Spruchkörper

Art. 19 EUV verwendet „Gerichtshof der Europäischen Union“ für das Organ, das insbesondere Gerichtshof und Gericht umfasst. In diesem Skript bezeichnet „EuGH“ den Gerichtshof als Spruchkörper und „EuG“ das Gericht. Welche Instanz entscheidet, hängt von Verfahrensart, Parteien und Sonderzuweisungen ab. Viele Direktklagen Privater beginnen beim EuG; Vertragsverletzungsklagen nach Art. 258 AEUV gehören zum EuGH.

Institutionelles Gleichgewicht und Demokratie

Nach Art. 13 Abs. 2 EUV muss jedes Organ innerhalb seiner Befugnisse und unter Beachtung der vorgeschriebenen Verfahren handeln. Das institutionelle Gleichgewicht schützt die vertragliche Aufgabenverteilung. Ein politisch erwünschtes Ergebnis heilt deshalb keine ausgeschlossene Parlamentsbeteiligung. Art. 10 EUV verbindet die unmittelbare Repräsentation der Bürger im Parlament mit der demokratischen Rückbindung der nationalen Regierungen im Rat und Europäischen Rat. Ein Verfahren kann gerade wegen einer übergangenen Beteiligung rechtswidrig sein.

MODUL 01 / UNION, RECHTSORDNUNG UND ORGANE

Werte, Entwicklung und Mitgliedschaft

Art. 2, 7, 48, 49 und 50 EUV

Vom Vertragsprojekt zur heutigen Rechtsordnung

Die heutige Union entstand nicht mit einem einzigen Vertrag. Wirtschaftliche Integration, gemeinsame Institutionen und zusätzliche politische Aufgaben wurden schrittweise ausgebaut. Der Vertrag von Maastricht begründete die Europäische Union; mit dem 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon erhielt die heutige Vertragsstruktur ihre maßgebliche Gestalt. Historische EuGH-Urteile sprechen deshalb häufig vom Gemeinschaftsrecht und nennen frühere Artikelnummern. Für die heutige Falllösung musst du die aktuelle Norm zuordnen, etwa Art. 34 AEUV statt älterer Warenverkehrsvorschriften.

Art. 2 EUV nennt gemeinsame Werte, insbesondere Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte. Sie sind mehr als unverbindliche politische Wünsche und prägen die Auslegung des Unionsrechts. Art. 4 Abs. 3 EUV verpflichtet Union und Mitgliedstaaten zur loyalen Zusammenarbeit. Daraus folgt unter anderem, dass Mitgliedstaaten die Erfüllung unionsrechtlicher Aufgaben unterstützen und zielgefährdende Maßnahmen unterlassen müssen. Gegenseitige Vertragsverstöße anderer Staaten schaffen kein allgemeines Recht zur eigenen Nichtbefolgung.

Beitritt und Austritt

Art. 49 EUV betrifft den Beitritt eines europäischen Staates, der die Werte des Art. 2 EUV achtet und sich für ihre Förderung einsetzt. Das Verfahren verlangt unter anderem Einstimmigkeit im Rat, Zustimmung des Parlaments und einen von den Vertragsstaaten nach ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften zu ratifizierenden Beitrittsvertrag. Ein politisches Beitrittsversprechen begründet noch keine Mitgliedschaft.

Art. 50 EUV regelt den freiwilligen Austritt nach den verfassungsrechtlichen Vorschriften des Mitgliedstaats, seine Mitteilung und den weiteren Ablauf. Die Verträge enden grundsätzlich mit Inkrafttreten des Austrittsabkommens oder, vorbehaltlich einstimmiger Verlängerung, zwei Jahre nach der Mitteilung. Übergangs- und Folgevereinbarungen sind gesondert zu beachten. Ein Austritt ist kein gewöhnlicher nationaler Gesetzesvorbehalt, mit dem nur einzelne unionsrechtliche Pflichten abgewählt werden könnten.

Vertragsänderung und Wertesicherung

Art. 48 EUV enthält ordentliche und vereinfachte Vertragsänderungsverfahren mit jeweils besonderen Grenzen. Die Union kann ihre Kompetenzen nicht durch ein einfaches Sekundärgesetz selbst erweitern. Art. 7 EUV ermöglicht die Feststellung einer eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Werteverletzung beziehungsweise einer schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung und kann zur Aussetzung bestimmter Mitgliedschaftsrechte führen. Gefahr, Feststellung und Sanktion besitzen unterschiedliche Voraussetzungen und Zuständigkeiten. Art. 7 EUV ist keine allgemeine Ermächtigung zum Ausschluss eines Mitgliedstaats.

MODUL 01 / UNION, RECHTSORDNUNG UND ORGANE

Fall 01: Ein Gipfel ersetzt kein Gesetz

Organbefugnisse und politische Leitlinien

Mehrere Mitgliedstaaten beklagen unterschiedliche nationale Kennzeichnungsvorgaben für wiederverwendbare Trinkflaschen. Hersteller müssen Verpackungen ändern und getrennte Vertriebswege betreiben. Auf einer Sitzung des Europäischen Rates erklären die Staats- und Regierungschefs, binnen sechs Monaten solle es eine einheitliche, auf Binnenmarkthindernisse begrenzte Regelung geben. Die Kommission soll hierzu einen Vorschlag vorlegen. Diese politische Schlussfolgerung wird veröffentlicht und von den Beteiligten ausdrücklich als Arbeitsauftrag bezeichnet.

Einige Wochen später wird die Debatte dringlicher. Der Europäische Rat veröffentlicht nun ein weiteres Dokument mit dem Titel „Unmittelbar verbindliches Flaschengesetz“. Es legt konkrete technische Kennzeichnungen fest, verbietet den Verkauf abweichend gekennzeichnete Flaschen und soll nach seinem Wortlaut ohne weitere Rechtsakte in jedem Mitgliedstaat gelten. Als Begründung heißt es, die Staats- und Regierungschefs seien politisch höher legitimiert als einzelne Fachminister und könnten deshalb das Verfahren beschleunigen. Parlament und Rat der Europäischen Union werden nicht beteiligt. Die Kommission hat noch keinen Vorschlag ausgearbeitet.

Der Hersteller H möchte wissen, ob beide Dokumente dieselbe rechtliche Bedeutung besitzen. Eine Mitarbeiterin meint, ein einstimmiger Gipfelbeschluss sei immer stärker als ein gemeinsam von Rat und Parlament erlassenes Gesetz. H erwidert, die EU dürfe überhaupt keine verbindlichen Regeln für Unternehmen schaffen, weil sie kein Staat sei. Beide Aussagen sollen überprüft werden. Ob für eine ordnungsgemäße Kennzeichnungsregelung eine konkrete Binnenmarktkompetenz besteht, ist hier zu unterstellen; eine Prüfung der Warenverkehrsfreiheit ist noch nicht verlangt.

Aufgabe

Ordne die beiden Dokumente ein und prüfe, ob der Europäische Rat die zweite Regelung in dieser Form erlassen durfte. Erkläre auch, warum weder Einstimmigkeit noch die fehlende Staatlichkeit der EU die Frage allein beantworten.

MODUL 01 / UNION, RECHTSORDNUNG UND ORGANE

Lösung 01: Politische Macht und rechtliche Befugnis

Obersatz, Maßstab, Subsumtion, Ergebnis

I. Politische Schlussfolgerung

Der erste Text könnte eine zulässige Aufgabenwahrnehmung des Europäischen Rates darstellen. Nach Art. 15 Abs. 1 EUV gibt dieser der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt allgemeine politische Zielvorstellungen und Prioritäten fest; gesetzgeberisch wird er nicht tätig. Entscheidend ist der Inhalt, nicht allein der Dokumenttitel.

Der erste Text benennt ein politisches Ziel, einen Zeitrahmen und einen Auftrag, einen Vorschlag zu erarbeiten. Er legt noch keine verbindlichen Anforderungen für H fest und überlässt die Rechtssetzung den zuständigen Organen. Damit bewegt er sich innerhalb der politischen Leitungsfunktion. H muss aufgrund dieses Arbeitsauftrags allein seine Flaschen noch nicht umgestalten. Die spätere Umsetzung bedarf einer tragfähigen Rechtsgrundlage und des dazugehörigen Verfahrens.

II. Zweites Dokument

Der Europäische Rat dürfte das zweite Dokument nur erlassen, wenn ihm die Verträge die beanspruchte Regelungsbefugnis zuweisen. Art. 13 Abs. 2 EUV begrenzt jedes Organ auf seine Befugnisse. Nach Art. 15 Abs. 1 EUV ist gerade die Gesetzgebung von der allgemeinen Tätigkeit des Europäischen Rates ausgeschlossen. Besondere vertragliche Entscheidungsbefugnisse des Europäischen Rates ändern daran nichts; für das hier behauptete Flaschengesetz ist keine solche Sonderbefugnis gegeben.

Der Text bestimmt verbindliche technische Vorgaben und ein unmittelbar geltendes Verkaufsverbot. Er erschöpft sich nicht in politischen Prioritäten, sondern beansprucht die Funktion eines Rechtssetzungsakts. Für die unterstellte Binnenmarktregelung wäre das in der einschlägigen Rechtsgrundlage vorgesehene Verfahren einzuhalten, regelmäßig unter Beteiligung von Parlament und Rat. Der Europäische Rat kann diese Organe nicht wegen behaupteter politischer Dringlichkeit ersetzen. Die zweite Regelung verletzt daher die vertragliche Aufgabenverteilung und das institutionelle Gleichgewicht.

MODUL 01 / UNION, RECHTSORDNUNG UND ORGANE

Lösung 01: Politische Macht und rechtliche Befugnis (Fortsetzung)

Obersatz, Maßstab, Subsumtion, Ergebnis

III. Die beiden Gegenargumente

Einstimmigkeit beschreibt, wie die Beteiligten abgestimmt haben. Sie beantwortet nicht, ob das Organ sachlich zuständig war und ob weitere Organe mitwirken mussten. Auch einstimmiges Handeln außerhalb einer Befugnis bleibt rechtswidrig. Eine Rangordnung „Staatschef vor Minister vor Parlament“ kennt das Unionsrecht in dieser Form nicht.

Umgekehrt ist Hs Einwand zu weitgehend. Die EU muss kein Staat sein, um aufgrund wirksam übertragener Zuständigkeiten verbindliches Sekundärrecht zu erlassen. Art. 288 AEUV sieht entsprechende Rechtsakte vor. Der Fehler liegt hier in der fehlenden Organbefugnis und im übergangenen Verfahren, nicht in einer generellen Unfähigkeit der EU, Unternehmen zu binden. Welche Wirkungen ein bereits erlassener unionsrechtlicher Akt bis zu seiner gerichtlichen Beseitigung besitzt, ist eine gesonderte Frage; nationale Stellen dürfen ihn nicht allein wegen eigener Ungültigkeitszweifel für nichtig erklären.

Klausurtechnik: Benenne die verletzte Verfahrens- oder Kompetenznorm und ordne die Tatsachen dieser Norm zu. „Undemokratisch“ oder „politisch wichtig“ ersetzen keine rechtliche Begründung.

MODUL 01 / UNION, RECHTSORDNUNG UND ORGANE

Wissen abrufen

Grundlagen und Organe

Was bedeutet Supranationalität im Unionsrecht?

Die Union kann innerhalb übertragener Zuständigkeiten eigenständig verbindlich handeln. Ihre Rechtsordnung kann innerstaatlich wirken und Einzelnen unmittelbar Rechte vermitteln. Daraus folgt keine allgemeine staatliche Allzuständigkeit.

Welche Stellung haben EUV, AEUV und Grundrechtecharta?

EUV und AEUV sind gleichrangiges Primärrecht. Die Charta besitzt nach Art. 6 Abs. 1 EUV denselben rechtlichen Rang wie die Verträge. Sekundärrecht muss mit diesen Maßstäben vereinbar sein.

Worin unterscheiden sich Europäischer Rat und Rat?

Der Europäische Rat gibt politische Impulse und Prioritäten vor und wird grundsätzlich nicht gesetzgeberisch tätig. Der Rat setzt sich aus Vertretern auf Ministerebene zusammen und wirkt insbesondere mit dem Parlament an Gesetzgebung und Haushalt mit.

Was schützt das institutionelle Gleichgewicht?

Es schützt die vertragliche Verteilung der Befugnisse und Beteiligungsrechte zwischen den Organen. Jedes Organ muss seine Zuständigkeit und das vorgeschriebene Verfahren beachten, Art. 13 Abs. 2 EUV.

Ist der EGMR ein Gericht der EU?

Nein. Er gehört zum Kontrollsystem der EMRK und sitzt in Straßburg. EuGH und EuG gehören zum Gerichtshof der Europäischen Union in Luxemburg.