

# DAS ABC DES GEMEINSCHAFTSRECHTS

## VON DR. KLAUS-DIETER BORCHARDT

### INHALT

EINLEITUNG:  
VON PARIS ÜBER ROM NACH MAASTRICHT UND AMSTERDAM

### DIE GRUNDWERTE DER EUROPÄISCHEN UNION

- DIE EU ALS GARANT DES FRIEDENS
- EINHEIT UND GLEICHHEIT ALS LEITMOTIVE
- DIE GRUNDFREIHEITEN
- DAS PRINZIP DER SOLIDARITÄT
- ACHTUNG DER NATIONALEN IDENTITÄT
- DAS VERLANGEN NACH SICHERHEIT
- DIE GRUNDRECHTE IN DER EU

### DIE „VERFASSUNG“ DER EUROPÄISCHEN UNION

- DIE STRUKTUR DER EUROPÄISCHEN UNION
- DIE RECHTSNATUR DER EG UND DER EU
- DIE AUFGABEN DER EU
- DIE BEFUGNISSE DER EU
- DIE INSTITUTIONEN IN DER EU

Europäischer Rat – Europäisches Parlament – Rat der EU – Europäische Kommission – Gerichtshof der EG – Europäischer Rechnungshof – Ergänzende Einrichtungen: Wirtschafts- und Sozialausschuß; Ausschuß der Regionen; Europäische Investitionsbank; Europäische Zentralbank

### DIE GEMEINSCHAFTSRECHTSORDNUNG

- DIE EU ALS EINE SCHÖPFUNG DES RECHTS UND EINE GEMEINSCHAFT DURCH DAS RECHT
- DIE RECHTSQUELLEN DES GEMEINSCHAFTSRECHTS  
Gründungsverträge als primäres Gemeinschaftsrecht – Gemeinschaftsrechtsakte als sekundäres Gemeinschaftsrecht – Völkerrechtliche Abkommen – Allgemeine Rechtsgrundsätze – Gewohnheitsrecht – Absprachen zwischen den Mitgliedstaaten
- DAS HANDLUNGSTRUMENTARIUM  
Verordnungen und allgemeine EGKS-Entscheidungen – Richtlinien und EGKS-Empfehlungen – individuelle Entscheidungen – Empfehlungen und Stellungnahmen – Entschließungen, Erklärungen und Aktionsprogramme
- DIE RECHTSETZUNGSVERFAHREN  
Anhörungs- oder Vorschlagsverfahren – Verfahren der Zusammenarbeit – Verfahren der Mitentscheidung – Zustimmungsverfahren – Einfaches Verfahren – Verfahren zum Erlaß von Durchführungsbestimmungen
- DAS RECHTSSCHUTZSYSTEM  
Vertragsverletzungsverfahren – Nichtigkeitsklage – Untätigkeitsklage – Schadenersatzklage – Beamtenklagen – Rechtsmittelverfahren – Vorläufiger Rechtsschutz – Vorabentscheidungsverfahren

- DIE HAFTUNG DER MITGLIEDSTAATEN FÜR VERLETZUNGEN DES GEMEINSCHAFTSRECHTS

#### DIE EINORDNUNG DES GEMEINSCHAFTSRECHTS IM GESAMTSYSTEM DES RECHTS

- EIGENSTÄNDIGKEIT DER GEMEINSCHAFTSRECHTSORDNUNG
- ZUSAMMENWIRKEN VON GEMEINSCHAFTSRECHT UND NATIONALEM RECHT
- KOLLISION ZWISCHEN GEMEINSCHAFTSRECHT UND NATIONALEM RECHT
  - Die unmittelbare Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts
  - Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts

#### SCHLUSSBETRACHTUNG

#### RECHTSPRECHUNGSHINWEISE

#### ANHANG: ÜBEREINSTIMMUNGSTABELLE GEMÄSS ARTIKEL 12 DES VERTRAGS VON AMSTERDAM

## EINLEITUNG: VON PARIS ÜBER ROM NACH MAASTRICHT UND AMSTERDAM

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

In ihrer Gesamtheit bieten die europäischen Einigungsbemühungen der Nachkriegszeit ein verwirrendes Bild zahlreicher, komplizierter und nur schwer überschaubarer Organisationen. So existieren nebeneinander und ohne rechte Verbindung zueinander die OECD (Organization for Economic Cooperation and Development = Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung), die WEU (Westeuropäische Union), die NATO (North Atlantic Treaty Organisation = Nordatlantikpakt), der Europarat und die Europäische Union, letztere ihrerseits aufbauend auf der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, der Europäischen Atomgemeinschaft und der Europäischen Gemeinschaft. Die Zahl der Mitgliedstaaten schwankt bei diesen verschiedenen Organisationen zwischen 10 (WEU) und 40 (Europarat).

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

### • **Erste Gruppe: die europäisch-atlantischen Organisationen**

Die europäisch-atlantischen Organisationen sind aus der nach dem Zweiten Weltkrieg entstandenen Verbundenheit der Vereinigten Staaten von Amerika mit Europa hervorgegangen. So war es kein Zufall, daß die erste europäische Organisation der Nachkriegszeit, die im Jahre 1948 gegründete OEEC (Organization for European Economic Cooperation = Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit) auf eine Initiative der Vereinigten Staaten zurückgeht. Deren damaliger Außenminister George Marshall forderte 1947 die Staaten Europas auf, ihre Anstrengungen für den wirtschaftlichen Wiederaufbau zu vereinen. Hierfür sagte er die Unterstützung der USA zu, die sich im „Marshall-Plan“ verwirklichte und die Grundlage für den schnellen Wiederaufbau Westeuropa bildete. Das Hauptanliegen der OEEC bestand zunächst in der Liberalisierung des Handels zwischen den Staaten. Als ergänzende Zielsetzung wurde 1960, dem Beitrittsjahr der USA und Kanadas, die Wirtschaftsförderung in der Dritten Welt durch Entwicklungshilfe festgeschrieben; aus der OEEC wurde die OECD.

Der OEEC folgte im Jahre 1949 als militärischer Pakt mit den Vereinigten Staaten und Kanada die NATO. Zur Stärkung der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit zwischen den europäischen Staaten wurde im Jahre 1954 die Westeuropäische Union (WEU) gegründet. Sie ist aus dem bereits zwischen dem Vereinigten Königreich, Frankreich, Belgien, Luxemburg und den Niederlanden bestehenden Brüsseler Pakt unter Beitritt der Bundesrepublik Deutschland und Italiens hervorgegangen. Inzwischen sind auch Portugal, Spanien und Griechenland der WEU beigetreten. Die WEU bietet den darin zusammengeschlossenen Staaten eine Plattform für eine enge Kooperation in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Auf dieser Grundlage wird zum einen das politische Gewicht Europas im atlantischen Bündnis gestärkt und zum anderen eine europäische Identität in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik geschaffen.

### • **Zweite Gruppe: Europarat und OSZE**

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

Zu diesen Organisationen gehört der am 5. Mai 1949 als politische Organisation gegründete **Europarat**. Im Statut des Europarats gibt es weder einen Hinweis auf das Streben nach einer Föderation oder Union noch sieht es die Übertragung oder Zusammenlegung von Teilen der nationalen Souveränität vor. Die Entscheidungen werden im Europarat in allen wesentlichen Fragen nach dem Grundsatz der Einstimmigkeit getroffen. Jeder Staat kann demnach durch ein Veto das Zustandekommen von Beschlüssen verhindern, eine Regelung, wie sie auch für den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (UNO) besteht. Damit bleibt der Europarat in seiner Konstruktion ein Organ internationaler Zusammenarbeit. Im Rahmen des Europarats wurden **zahlreiche Konventionen** auf dem Gebiet der Wirtschaft, der Kultur, der Sozialpolitik und des Rechts geschlossen. Die bedeutendste und zugleich auch bekannteste ist die **Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten** vom 4. November 1950 (EMRK = Europäische Menschenrechtskonvention). Mit ihr wurde für die Mitgliedstaaten nicht nur ein praktisch bedeutsamer Mindeststandard für die Wahrung der Menschenrechte geschaffen, sondern auch ein Rechtsschutzsystem verankert, das es den durch die Konvention in Straßburg eingerichteten Organen, der Europäischen Kommission für Menschenrechte und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, erlaubt, im Rahmen der Konvention Menschenrechtsverletzungen in den Mitgliedstaaten zu verurteilen.

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

### • Dritte Gruppe: Europäische Union

Die dritte Gruppe der europäischen Organisationen bildet die Europäische Union, ihrerseits aufbauend auf der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, der Europäischen Atomgemeinschaft und der Europäischen Gemeinschaft.

Das gegenüber den herkömmlichen internationalen Staatenverbindungen grundlegend Neue der EU besteht darin, daß die Mitgliedstaaten zugunsten der in ihrem Zentrum stehenden EG auf Teile ihrer Souveränität verzichtet und diese mit eigenen, von den Mitgliedstaaten unabhängigen Machtbefugnissen ausgestattet haben. In Ausübung dieser Befugnisse ist die EG in der Lage, europäische Hoheitsakte zu erlassen, die in ihren Wirkungen den staatlichen gleichkommen.

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

Die **Gründung der Europäischen Union (EU)** durch den **Vertrag von Maastricht** eröffnete eine neue Etappe auf dem Weg zur politischen Einigung Europas. Dieser Vertrag, der bereits am 7. Februar 1992 in Maastricht unterzeichnet, aber erst wegen einiger Hindernisse im Ratifizierungsverfahren (Zustimmung der dänischen Bevölkerung erst in einem zweiten Referendum; Verfassungsklage in Deutschland gegen die parlamentarische Zustimmung zum Vertrag) am 1. November 1993 in Kraft treten konnte, bezeichnet sich selbst als „*eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren*

*Union der Völker Europas*“. Er beinhaltet neben einer Reihe von Änderungen des E(W)G-Vertrags und des EAG-Vertrags den Gründungsakt der Europäischen Union, ohne diese allerdings selbst zu vollenden. Es ist – wie auch die Entwicklung der EG – ein erster Teilschritt auf dem Weg hin zu einer endgültigen europäischen Verfassungsordnung, in der dann auch die Verfassung der EG aufgehen kann. Eine erste Weiterentwicklung hat die EU bereits mit dem **Vertrag von Amsterdam** erfahren, der am 2. Oktober 1997 in Amsterdam unterzeichnet wurde und nach Abschluß der Ratifizierungsverfahren in den Mitgliedstaaten am 1. Mai 1999 in Kraft getreten ist. Eine Neuerung, die an dieser Stelle besondere Erwähnung verdient, stellt die in den EU-Vertrag eingeführte Regelung über die Flexibilität dar. Diese ermöglicht es denjenigen Mitgliedstaaten, die beabsichtigen, untereinander eine engere Zusammenarbeit zu begründen, dies bei Einhaltung im einzelnen aufgeführter Voraussetzungen unter Nutzung der in den Gemeinschaftsverträgen vorgesehenen Organe, Verfahren und Mechanismen zu tun. Damit wird letztlich, wenn auch durch die einschränkenden Bedingungen begrenzt, der Weg für ein Europa der mehreren Geschwindigkeiten eröffnet. Die so gegründete **Europäische Union** ersetzt nicht, wie dies teilweise in den Medien dargestellt wird, die Europäischen Gemeinschaften, sondern stellt diese mit den neuen „Politiken und Formen der Zusammenarbeit“ (Art. 47 EU-Vertrag) unter ein gemeinsames Dach. Dies führt bildlich gesprochen zu drei Säulen, auf denen die Europäische Union beruht: die Europäischen Gemeinschaften, die Zusammenarbeit in der Außen- und Sicherheitspolitik sowie die justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit. Diese drei Säulen der EU werden in einem gesonderten Kapitel, das der Verfassung der EU gewidmet ist, ausführlich vorgestellt werden.

**Mitgliedstaaten der EU** sind zunächst die sechs Gründerstaaten der EG, d. h. *Belgien, Deutschland* (nach der Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten am 3. Oktober 1990 erweitert um das Gebiet der früheren DDR), *Frankreich, Italien, Luxemburg* und die *Niederlande*. Am 1. Januar 1973 sind das *Vereinigte Königreich, Dänemark* (vermindert um Grönland, dessen Bevölkerung sich im Februar 1982 in einer Volksbefragung mit einer knappen Mehrheit gegen den Verbleib der Insel in der EG aussprach) und *Irland* der Gemeinschaft beigetreten; in Norwegen wurde der ebenfalls geplante Beitritt durch eine Volksabstimmung im Oktober 1972 abgelehnt (53,5 % Neinstimmen). In den Jahren 1976 und 1977 unterbreiteten *Griechenland, Portugal* und *Spanien* der Gemeinschaft Beitrittsanträge. Diese sogenannte „Süderweiterung“ der EG wurde mit dem Beitritt Portugals und Spaniens zum 1. Januar 1986 abgeschlossen, nachdem Griechenland bereits seit dem 1. Januar 1981 die Mitgliedschaft in der EG erworben hatte. Der Süderweiterung folgte zum 1. Januar 1995 der Beitritt *Österreichs, Finnlands* und *Schwedens* zur Europäischen Union (EU), die zwischenzeitlich durch den am 1. November 1993 in Kraft getretenen Vertrag von Maastricht gegründet worden war. In Norwegen scheiterte der Beitritt – wie bereits 22 Jahre zuvor – am knappen „Nein“ seiner Bevölkerung, die sich im Rahmen eines Referendums mit 52,4 % gegen eine Mitgliedschaft Norwegens in der EU ausgesprochen hatte. Seit dem 1. Januar 1995 sind damit 15 europäische Staaten in der EU zusammengeschlossen. Weitere Beitrittsanträge liegen vor von der Türkei (1987), Zypern (1990), der Schweiz (1992 – der Beitrittsantrag wird zur Zeit nicht behandelt), Ungarn (1994), Polen (1994), Rumänien (1995), Lettland (1995), der Slowakei (1995), Estland (1995), Litauen (1995), Bulgarien (1995), der Tschechischen Republik (1996), Slowenien (1996) und Malta (1998 erneuerter Antrag). In ihrer Mitteilung „Agenda 2000“ hat die Kommission im Juli 1997 gegenüber dem Rat der EU zu den Beitrittsanträgen Stellung genommen. Der Europäische Rat legte daraufhin auf seiner Tagung in Luxemburg im Dezember 1997 den Rahmen für den globalen Erweiterungsprozeß fest, der alle Beitrittskandidaten (mit Ausnahme der Schweiz) ein-schließt. Dieser Prozeß umfaßt drei aufeinanderfolgende Stufen:

- Die **Europa-Konferenz**, die erstmals am 12. März 1998 in London zusammentrat, bildet einen multilateralen Rahmen, in dem sich die zehn mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL), Zypern und jetzt auch Malta zusammenfinden. Sie wird ein Forum für politische Konsultationen über Fragen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), Justiz und Inneres, wirtschaftliche und regionale Zusammenarbeit sein.
- Der **Beitrittsprozeß** erstreckt sich auf die zehn MOEL, Zypern und Malta. Diese Länder sollen auf der Grundlage derselben Kriterien Mitglieder der EU werden und unter denselben Voraussetzungen am Beitrittsprozeß teilnehmen. Mit Hilfe einer besonderen „Heranführungsstrategie“ sollen alle Bewerber in die Lage versetzt werden, sich bereits vor dem Beitritt soweit wie möglich dem gemeinsamen Besitzstand der EU anzunähern. Die Kommission unterbreitet dem Rat in einem Überprüfungsverfahren regelmäßig (erstmalig Ende 1998) Berichte über die Fortschritte der MOEL auf dem Weg zum Beitritt, ggf. zusammen mit Empfehlungen für die Eröffnung der Beitrittsverhandlungen.
- Die **Beitrittsverhandlungen** wurden am 31. März 1998 mit den sechs von der Kommission empfohlenen Ländern (Zypern, Ungarn, Polen, Estland, Tschechische Republik und Slowenien) eröffnet. Sie werden in bilateralen Beitrittskonferenzen mit den einzelnen Bewerberländern geführt und können zu unterschiedlichen Zeiten beendet werden.

Die von der EU getragene **Rechtsordnung** ist heute bereits zu einem festen Bestandteil unserer politischen und gesellschaftlichen Wirklichkeit geworden. Auf der Grundlage der Gemeinschaftsverträge werden jedes Jahr Tausende von Entscheidungen getroffen, die die Wirklichkeit der Mitgliedstaaten der EU und ihrer Bürger entscheidend mitgestalten. Der einzelne ist längst nicht mehr nur Bürger seines Landes, seiner Stadt oder seiner Gemeinde, sondern eben auch Unionsbürger. Nicht zuletzt deshalb ist es von großer Wichtigkeit, daß die Unionsbürger über die auch ihr tägliches Leben betreffende Rechtsordnung informiert sind. Die Gesamtkonstruktion der EU und ihre Rechtsordnung erschließen sich allerdings nicht leicht dem Verständnis der Bürger. Zum Teil liegt dies schon an den Vertragstexten selbst, die häufig wenig übersichtlich und in ihrer Tragweite nicht leicht zu überschauen sind. Hinzu kommt die Ungewohntheit vieler Begriffe, mit denen die Verträge der neuen Sachverhalte Herr zu werden suchen. Im folgenden soll nun versucht werden, die Konstruktion der EU sowie die tragenden Säulen der europäischen Rechtsordnung zu veranschaulichen und so das Verständnisdefizit der Unionsbürger zu verringern helfen (1).

## DIE GRUNDWERTE DER EUROPÄISCHEN UNION

Das Fundament für den Aufbau eines geeinten Europas bilden elementare Wertvorstellungen, denen sich auch die Mitgliedstaaten verpflichtet fühlen und deren Verwirklichung den handelnden Organen der EU aufgegeben ist. Zu diesen anerkannten Grundwerten gehören: die Schaffung eines dauerhaften Friedens, Einheit, Gleichheit, Freiheit, Sicherheit und Solidarität. Die EU bekennt sich ausdrücklich zur Wahrung der allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätze der Freiheit, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit (Art. 6 Abs. 1 EU-Vertrag). Diese Grundsätze haben zusammen mit dem Schutz der Grundrechte und der Grundfreiheiten insofern eine Verstärkung im EU-Vertrag erfahren, als erstmalig Maßnahmen für den Fall der Verletzung der Grundsätze der Union vorgesehen werden (Art. 7 und 8 EU-Vertrag). Konkret kann der Rat der EU, nachdem die Staats- und Regierungschefs auf Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten oder der Kommission und nach Zustimmung des EP festgestellt haben, daß eine schwerwiegende und andauernde Verletzung der Grundsätze der Union vorliegt, mit qualifizierter Mehrheit bestimmte Rechte, die sich aus dem EU-Vertrag und dem EG-Vertrag für den betreffenden Mitgliedstaat herleiten, einschließlich der Stimmrechte des Vertreters der Regierung dieses Mitgliedstaates im Rat, aussetzen. Dabei werden allerdings die möglichen Auswirkungen einer solchen Entscheidung auf die Rechte und Pflichten natürlicher und juristischer Personen besonders berücksichtigt. Die sich aus dem EU-Vertrag und dem EG-Vertrag ergebenden Verpflichtungen bleiben hingegen für den betreffenden Mitgliedstaat weiterhin verbindlich.

### • DIE EU ALS GARANT DES FRIEDENS

Kein Motiv für die europäische Einigung wird übertroffen von dem Verlangen nach Frieden. Zwei Weltkriege sind in diesem Jahrhundert in Europa zwischen Staaten ausgetragen worden, die jetzt Mitgliedstaaten der EU sind. Deshalb bedeutet Europapolitik auch zugleich Friedenspolitik, und mit der Errichtung der EU ist zugleich das Kernstück für eine europäische Friedensordnung geschaffen worden, das einen Krieg zwischen ihren Mitgliedsländern unmöglich macht. Mehr als 40 Jahre Friede in Europa beweisen das.

### • EINHEIT UND GLEICHHEIT ALS LEITMOTIVE

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

Einheit kann nur bestehen, wo **Gleichheit** herrscht. Kein Gemeinschaftsbürger darf wegen seiner Staatsangehörigkeit schlechter gestellt, d. h. „diskriminiert“ werden. Unterschiedliche Behandlungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung müssen bekämpft werden. Alle Gemeinschaftsbürger sind vor dem Gesetz gleich. Für die Mitgliedstaaten bedeutet der Gleichheitsgrundsatz, daß keiner Vorrang vor dem anderen hat und naturgegebene Unterschiede, wie Größe, Bevölkerungszahl eines Landes sowie unterschiedliche Strukturen, nur innerhalb des Gleichheitsprinzips zu lösen sind.

- DIE GRUNDFREIHEITEN

Frieden, Einheit und Gleichheit vermitteln zugleich Freiheit. Mit der Schaffung eines größeren Raumes durch die Verbindung von nunmehr 15 Staaten wird gleichzeitig die Bewegungsfreiheit über die nationalen Grenzen hinaus gewährt. Es sind dies vor allem: die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die Freiheit der Niederlassung, die Freiheit des Dienstleistungsverkehrs, die Freiheit des Warenverkehrs, die Freiheit des Kapitalverkehrs. Diese Grundfreiheiten garantieren dem Unternehmer seine freien Entscheidungen, dem Arbeitnehmer die freie Wahl seines Arbeitsplatzes und den Verbrauchern die freie Wahl zwischen den vielfältigsten Produkten. Der freie Wettbewerb erlaubt den Unternehmern, ihr Angebot an einen unvergleichlich größeren Kreis von Nachfragern zu richten. Der Arbeitnehmer sucht seinen Arbeitsplatz und wechselt ihn entsprechend seinen Vorstellungen und Interessen, und zwar innerhalb des gesamten Raumes der EU. Der Verbraucher kann aus einem durch den stärkeren Wettbewerb erheblich vergrößerten Warenangebot das Billigste und Beste auswählen.

- DAS PRINZIP DER SOLIDARITÄT

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

- ACHTUNG DER NATIONALEN IDENTITÄT

Die nationale Identität der Mitgliedstaaten wird geachtet (Art. 6 Abs. 3 EU-Vertrag). Die Mitgliedstaaten sollen nicht in der EU aufgehen, sondern sich mit ihren nationalen Eigenheiten in die EU einbringen. Gerade aus der Vielfalt der nationalen Eigenheiten und Identitäten schöpft die EU ihre geistig moralische Kraft, die ihrerseits zum Wohle des gemeinsamen Ganzen eingesetzt wird.

- DAS VERLANGEN NACH SICHERHEIT

Alle diese Grundwerte sind schließlich abhängig von der Sicherheit. Gerade in jüngster Zeit, die gekennzeichnet ist von Bewegung und Veränderung und voll ist von Unbekanntem, wird die Sicherheit zu einem elementaren Bedürfnis, dessen sich auch die EU annehmen muß. Jedes Handeln der Gemeinschaftsorgane muß darauf bedacht sein, den Gemeinschaftsbürgern und Unternehmen ihre Zukunft berechenbar zu machen und den Verhältnissen, von denen sie abhängen, Bestand zu verleihen. Dies gilt für die Sicherheit der Arbeitsplätze ebenso wie für die Sicherheit der unternehmerischen Dispositionen, die im Vertrauen auf den Bestand der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen getroffen werden, und schließlich auch für die soziale Sicherheit aller in der EU lebenden Bürger.

- DIE GRUNDRECHTE IN DER EU

Wenn wie eben von den Grundwerten und grundlegenden Wertvorstellungen die Rede war, so stellt sich zwangsläufig auch die Frage nach den individuellen Grundrechten der Unionsbürger. Dies um so mehr, als die Geschichte Europas seit mehr als zwei Jahrhunderten durch fortwährende Bemühungen um eine Verstärkung des Grundrechtsschutzes gekennzeichnet ist. Von den Erklärungen der Menschen- und Bürgerrechte des 18. Jahrhunderts ausgehend, zählen die Grund- und Freiheitsrechte zum festen Bestandteil der Verfassungsordnungen der meisten zivilisierten Staaten. Dies gilt in besonderem Maße für die Mitgliedstaaten der EU, deren Rechtsordnungen auf der Wahrung des Rechts sowie auf der Achtung der Würde, Freiheit und Entfaltungsmöglichkeiten des Einzelnen aufgebaut sind. Darüber hinaus gibt es zahlreiche internationale Abkommen über den Schutz der Menschenrechte, von denen der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) eine herausragende Bedeutung zukommt.

Wer die Gemeinschaftsverträge nach ausdrücklichen Regelungen der individuellen Freiheitsrechte der Gemeinschaftsbürger durchsieht, wird enttäuscht. Die Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaften enthalten anders als die meisten Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten der EU keinen geschriebenen Grundrechtskatalog. Das Europäische Parlament, der Rat der EU und die Europäische

Kommission als die politisch handelnden Organe der EU haben sich allerdings in ihrer gemeinsamen Erklärung vom 5. April 1977 feierlich zur Achtung der Grundrechte bekannt. Die Gemeinschaftsorgane haben in dieser Erklärung die Bedeutung der Grundrechte auch für die EG unterstrichen und sich zur Achtung der Grundrechte bei der Ausübung ihrer Befugnisse und bei der Verfolgung der Ziele der EG verpflichtet. Dieser Grundrechtserklärung haben sich die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten auf ihrem Gipfeltreffen am 7. und 8. April 1978 in Kopenhagen in ihrer Deklaration zur Demokratie angeschlossen. Die genannten Erklärungen vermögen zwar für die Gemeinschaftsbürger keine unmittelbaren Rechte zu begründen, sie haben aber als allseitige Anerkennung der Grundrechte auf Gemeinschaftsebene erhebliche rechtspolitische Bedeutung. Auch der EU-Vertrag erneuert dieses Bekenntnis nunmehr in rechtsverbindlicher Form und verpflichtet die EU auf die Achtung der „Grundrechte, wie sie in der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben“ (Art. 6 Abs. 2 EU-Vertrag).

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

Ausgangspunkt dieser Rechtsprechung war das Urteil in der Rechtssache „*Stauder*“, in dem es darum ging, daß ein Empfänger von Kriegsopferversorgung es als Verletzung seiner Menschenwürde und des Gleichheitsgrundsatzes ansah, daß er bei der Registrierung zum Kauf von „Weihnachtsbutter“ seinen Namen angeben mußte. Obwohl der EuGH bereits durch eine Auslegung der Gemeinschaftsvorschrift zu dem Ergebnis kam, daß die Angabe des Namens nicht erforderlich sei und sich damit die Prüfung einer Grundrechtsverletzung eigentlich erübrigt hatte, stellte er abschließend fest, daß auch die Beachtung der Grundrechte zu den allgemeinen Grundsätzen der Gemeinschaftsordnungen gehöre, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern habe. Damit hat der EuGH erstmalig die Existenz einer eigenen Grundrechtsordnung in der EG anerkannt.

Die einzelnen Grundrechtsgewährleistungen entwickelte der EuGH zunächst aus einigen Vertragsbestimmungen selbst. Dies gilt vor allem für die zahlreichen *Diskriminierungsverbote*, die jeweils besondere Aspekte des allgemeinen Gleichheitssatzes zum Ausdruck bringen. Zu nennen sind etwa das Verbot jeglicher Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Art. 12 EG-Vertrag), die Bekämpfung unterschiedlicher Behandlungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung (Art. 13 EG-Vertrag), die Gleichstellung von Waren und Personen im Bereich der vier Grundfreiheiten (Warenverkehr: Art. 28 EG-Vertrag, Freizügigkeit: Art. 39 EG-Vertrag, freie Niederlassung: Art. 43 EG-Vertrag und freier Dienstleistungsverkehr: Art. 50 EG-Vertrag), die Freiheiten des Wettbewerbs (Art. 81 f. EG-Vertrag) sowie die Lohngleichheit für Männer und Frauen (Art. 141 EG-Vertrag). Die vier Grundfreiheiten der EG, die grundlegende Freiheiten des Berufslebens garantieren, können zugleich auch als gemeinschaftliches Grundrecht der *Bewegungs- und Berufsfreiheit* angesehen werden. Garantiert werden daneben ausdrücklich noch die *Vereinigungsfreiheit* (Art. 137 EG-Vertrag, Art. 48 Abs. 1 EGKS-Vertrag), das *Petitionsrecht* (Art. 21 EG-Vertrag, Art. 48 Abs. 2 EGKS-Vertrag) und der *Schutz des Geschäfts- und Berufsgeheimnisses* (Art. 287 EG-Vertrag, Art. 194 EAG-Vertrag, Art. 47 Abs. 2 und 4 EGKS-Vertrag).

Diese Ansätze eines gemeinschaftsrechtlichen Grundrechtsschutzes sind vom EuGH stetig weiterentwickelt und um weitere Grundrechte ergänzt worden. Dies geschieht über die **Anerkennung allgemeiner Rechtsgrundsätze**, zu deren Konkretisierung sich der EuGH zum einen der gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und zum anderen auch der internationalen Verträge über den Schutz der Menschenrechte, an deren Abschluß die Mitgliedstaaten beteiligt sind, bedient. Letzteres gilt in erster Linie für die EMRK, die bei der inhaltlichen Ausformung der Gemeinschaftsgrundrechte

wesentliche Orientierungen bezüglich der Schutzanforderungen vorgibt. Auf dieser Grundlage hat der EuGH etwa das *Eigentumsrecht*, die *Berufsfreiheit*, die *Unverletzlichkeit der Wohnung*, die *Meinungsfreiheit*, das *allgemeine Persönlichkeitsrecht*, den *Schutz der Familie* (etwa im Bereich des Nachzugsrechts für Familienangehörige von Wanderarbeitnehmern), die *Wirtschaftsfreiheit*, die *Religions- und Bekenntnisfreiheit* sowie eine Reihe von *Verfahrensgrundrechten*, wie den Grundsatz des rechtlichen Gehörs, den aus dem „common law“ bekannten Grundsatz der Wahrung der Vertraulichkeit des Schriftverkehrs mit dem Anwalt (sogenanntes „legal privilege“), das Verbot der Doppelbestrafung oder die Begründungspflicht für Gemeinschaftsrechtsakte als durch die Gemeinschaftsordnung gewährleistete Grundrechte anerkannt.

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

Dank der Rechtsprechung des EuGH verfügt das Gemeinschaftsrecht daneben über einen erheblichen Fundus an *grundrechtsverwandten rechtsstaatlichen Prinzipien*. Übertreffende praktische Bedeutung kommt dabei dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu. Er beinhaltet ein Gebot der Güter- und Interessenabwägung, das seinerseits die Aspekte der Eignung und Erforderlichkeit der Maßnahme und des Übermaßverbotes umfaßt. Zu den grundrechtsverwandten allgemeinen Rechtsprinzipien sind ferner die allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsrechts und des „due process“ zu zählen, wie z. B. der Grundsatz des Vertrauensschutzes, das Verbot der Rückwirkung belastender bzw. der Rücknahme oder des Widerrufs begünstigender Akte sowie der Grundsatz des „rechtlichen Gehörs“, das im Verwaltungsverfahren vor der Europäischen Kommission, aber auch im Verfahren vor dem EuGH zum Tragen kommt. Einen besonderen Stellenwert nimmt auch die Forderung nach mehr Transparenz ein, wonach die Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden sollen. Ein wesentliches Element dieser Transparenz ist, daß jedem Unionsbürger und jeder juristischen Person mit Sitz in einem Mitgliedstaat ein Recht auf Zugang zu den Dokumenten des Rates der EU und der Europäischen Kommission zusteht.

Bei aller Anerkennung für die Leistung des EuGH bei der Herausbildung ungeschriebener Grundrechte hat dieses Verfahren zur Gewinnung „Europäischer Grundrechte“ einen gravierenden Nachteil: Der EuGH bleibt auf den jeweiligen Einzelfall beschränkt. Dies kann zur Folge haben, daß er nicht in der Lage ist, für alle Bereiche, in denen es notwendig oder wünschenswert erscheint, aus den allgemeinen Rechtsgrundsätzen Grundrechte zu entwickeln. Es wird ihm auch nicht möglich sein, Umfang und Grenzen des Grundrechtsschutzes in der nötigen Allgemeinheit und Differenziertheit herauszuarbeiten. Infolgedessen können die Gemeinschaftsorgane nicht hinreichend genau abschätzen, ob sie Gefahr laufen, ein Grundrecht zu verletzen oder nicht. Auch ein betroffener Gemeinschaftsbürger kann nicht in jedem Fall beurteilen, ob eine Verletzung eines seiner Grundrechte vorliegt.

Als Ausweg aus dieser Situation wurde lange Zeit der *Beitritt der EG zur EMRK* angesehen. In seinem Gutachten 2/94 hat der EuGH hierzu allerdings festgestellt, daß die EG beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts nicht über die Zuständigkeit verfügt, der Konvention beizutreten. Der EuGH führt in diesem Zusammenhang aus, daß die Wahrung der Menschenrechte zwar eine Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der Handlungen der Gemeinschaft sei, der Beitritt zur EMRK jedoch eine wesentliche Änderung des gegenwärtigen Gemeinschaftssystems zur Folge hätte, da er die Einbindung der EG in ein völkerrechtliches, andersartiges institutionelles System und die Übernahme sämtlicher Bestimmungen der EMRK in die Gemeinschaftsrechtsordnung mit sich brächte. Eine solche Änderung des Systems des

Schutzes der Menschenrechte in der EG, die grundlegende institutionelle Auswirkungen sowohl auf die EG als auch auf die Mitgliedstaaten hätte, ist nach Ansicht des EuGH von verfassungsrechtlicher Dimension und geht daher ihrem Wesen nach selbst über die Grenzen der subsidiären Handlungsermächtigung von Artikel 308 EG-Vertrag hinaus.

Eine endgültige Lösung des Grundrechts-problems in der EG kann deshalb letztlich nur darin bestehen, im Wege einer Änderung der bestehenden Gemeinschafts- oder Unionsverträge einen speziell für die EU geltenden Grundrechtskatalog zu schaffen. Eine Grundlage dafür könnte die „Erklärung der Grundrechte und Grundfreiheiten“ des EP bilden, mit der ein umfassender Grundrechtskatalog erarbeitet worden ist; denn nur auf diesem Weg läßt sich eine wirksame Verstärkung des Grundrechtsschutzes in der EU verwirklichen. Dies setzt jedoch einen Konsens aller Mitgliedstaaten über den Inhalt und die Grenzen der Grundrechte voraus. An dieser Übereinstimmung fehlt es bis heute ganz offensichtlich noch; über ein allgemeines, wenngleich verbindliches Bekenntnis zur Achtung und zum Schutz der Grundrechte auch im Rahmen der EU sind die Mitgliedstaaten noch nicht hinausgekommen.

## DIE „VERFASSUNG“ DER EUROPÄISCHEN UNION

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

Diese Verfassung der EU ist nicht wie die meisten Verfassungen ihrer Mitgliedstaaten in einer zusammenhängenden Verfassungsurkunde niedergelegt, sondern ergibt sich aus der Summe der Regeln und Grundwerte, an die sich die Verantwortlichen als verbindlich halten. Diese Normen stehen zum Teil in den Gründungsverträgen oder in den von den Gemeinschaftsorganen gesetzten Rechts-akten, zum Teil schlagen sie sich aber auch in Gewohnheiten nieder.

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

Welche Antworten hält die Gemeinschaftsordnung nun auf diese ihre Struktur, ihre Grundwerte und ihre Organe betreffenden Fragen bereit?

- DIE STRUKTUR DER EUROPÄISCHEN UNION:  
DAS „DREI-SÄULEN-MODELL“

### **Die erste Säule: die drei Europäischen Gemeinschaften**

Die erste Säule bilden die drei Europäischen Gemeinschaften (E[W]G, EAG, EGKS), vertieft und erweitert um eine Wirtschafts- und Währungsunion. Die „Europäische Wirtschaftsgemeinschaft“ wurde mit der Gründung der EU in „Europäische Gemeinschaft“ umbenannt. Aus dem EWG-Vertrag ist der EG-Vertrag geworden. Mit dieser Änderung soll die qualitative Veränderung der EWG von einer reinen Wirtschaftsgemeinschaft hin zu einer politischen Union zum Ausdruck gebracht werden. An der Existenz der drei Teilgemeinschaften (EGKS, EAG, EG) ändert diese Umbenennung allerdings nichts, da mit ihr keine formelle Vereinigung der drei Gemeinschaften verbunden ist. Im Zuge der Gründung der EU haben sich einige Organe der EG umbenannt. Der „Rat der Europäischen Gemeinschaften“ führt seit dem 8. November 1993 die Bezeichnung „Rat der Europäischen Union“. Aus der „Kommission der Europäischen Gemeinschaften“ ist die „Europäische Kommission“ geworden. Auch der „Rechnungshof“ hat sich am 17. Januar 1994 in „Europäischer Rechnungshof“ umbenannt. Die von den einzelnen Organen erlassenen Rechtsakte bleiben allerdings weiterhin Rechtsakte der jeweiligen Gemeinschaft.

Die erste Säule verkörpert die am weitesten entwickelte Form der Vergemeinschaftung. Im Rahmen der EG können die Gemeinschaftsorgane in den ihnen zur Wahrnehmung übertragenen Politikbereichen Recht setzen, das in den Mitgliedstaaten unmittelbar gilt und Vorrang vor dem nationalen Recht beanspruchen kann. Im Zentrum der EG steht der Binnenmarkt mit seinen Grundfreiheiten (freier Warenverkehr, Freizügigkeit der Arbeitnehmer, Niederlassungsfreiheit, Dienstleistungsfreiheit und freier Kapital- und Zahlungsverkehr) und seiner Wettbewerbsordnung. Als gemeinschaftlich wahrzunehmende Politiken sind zu nennen: die Wirtschafts- und Währungspolitik, in deren Mittelpunkt der „Euro“ als gemeinsame europäische Währung steht, die Agrarpolitik, die Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik, die Verkehrspolitik, die Steuerpolitik, die Beschäftigungspolitik, die Handelspolitik, die Sozial-, Bildungs- und Jugendpolitik, die Kulturpolitik, die Verbraucher- und Gesundheitspolitik, die Politik der transeuropäischen Netze, die Industriepolitik, die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, die Forschungs- und Technologiepolitik, die Umweltpolitik und die Entwicklungshilfepolitik.

## **Die zweite Säule: Zusammenarbeit im Bereich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik**

Bis zum Vertrag über die EU vollzog sich die politische Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten der EG im Rahmen der 1970 ins Leben gerufenen und durch die Einheitliche Europäische Akte 1986/1987 verbesserten und ausgebauten „Europäischen Politischen Zusammenarbeit“ (EPZ). Dabei handelte es sich um regelmäßige Konsultationen der Außenminister und ständige Kontakte ihrer Behörden. Sie wurde mit dem Ziel vereinbart, unter den Mitgliedstaaten in allen wichtigen außenpolitischen Fragen eine bessere gegenseitige Verständigung, eine Harmonisierung der Standpunkte und – soweit möglich – ein gemeinsames Vorgehen herbeizuführen. Allerdings mußten alle Beschlüsse einstimmig gefaßt werden. Sicherheitsfragen blieben auf politische und wirtschaftliche Aspekte beschränkt. Die politischen Krisen in jüngerer Zeit (Golfkrieg, jugoslawischer Bürgerkrieg, Zerfall der Sowjetunion) haben sehr deutlich werden lassen, daß dieses außen- und sicherheitspolitische Instrument nicht ausreicht, um der EU ein ihrem Gewicht als größte Handelsmacht der Welt angemessenes Auftreten in wichtigen Fragen der Weltpolitik zu ermöglichen. Im Vertrag über die EU sind die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten nunmehr übereingekommen, schrittweise eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zu entwickeln, die vor allem folgenden Zielen verpflichtet ist:

- Wahrung der gemeinsamen Werte, der grundlegenden Interessen und der Unabhängigkeit der EU;
- Stärkung der Sicherheit der EU und ihrer Mitgliedstaaten;
- Wahrung des Weltfriedens und Stärkung der internationalen Sicherheit entsprechend den Prinzipien der Charta der Vereinten Nationen sowie den Grundsätzen und Zielen der Helsinki-Akte von 1975 und der Pariser Charta von 1990, die 1994 in der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) zusammengefaßt wurden;
- Förderung der internationalen Zusammenarbeit;
- Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten.

Da die EU kein Staatsgebilde ist, kann die Verwirklichung dieser Ziele nur schrittweise erfolgen. Die Außen- und vor allem die Sicherheitspolitik gehören traditionsgemäß zu denjenigen Bereichen, in denen die Mitgliedstaaten auf die Bewahrung ihrer Souveränität (Staatshoheit) besonders achten. Gemeinsame Interessen auf diesem Gebiet sind auch deshalb nur schwer zu definieren, weil nur Frankreich und das Vereinigte Königreich in der EU über Atomwaffen verfügen. Ein weiteres Problem besteht darin, daß nicht alle EU-Mitgliedstaaten den Verteidigungsbündnissen NATO (Irland, Österreich, Finnland, Schweden) und WEU (Dänemark, Griechenland, Irland) angehören. Die Entscheidungen in der „Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ werden deshalb gegenwärtig noch überwiegend im Rahmen der *zwischenstaatlichen Zusammenarbeit* getroffen. Allerdings hat sich in der Zwischenzeit ein eigenständiges *Handlungsinstrumentarium* entwickelt, das im Vertrag von Amsterdam seinen Niederschlag gefunden hat und durch das die zwischenstaatliche Zusammenarbeit feste rechtliche Konturen erhalten hat. So ergehen in der zweiten (und dritten) Säule *Grundsatzbeschlüsse*, werden *gemeinsame Standpunkte* formuliert, *gemeinsame Aktionen und Maßnahmen* getroffen und *Rahmenbeschlüsse* gefaßt. Vor allem die Rahmenbeschlüsse sind der EG-Richtlinie nachempfunden, ohne allerdings – wie auch die anderen Handlungsinstrumente der EU – eine unmittelbare Geltung und Anwendung in den Mitgliedstaaten beanspruchen zu können. Auch vor dem EuGH sind diese Maßnahmen und Beschlüsse nicht angreifbar.

## **Die dritte Säule: polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit**

Ziel der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit ist es, durch ein gemeinsames Vorgehen bei der *Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität* (insbesondere des Terrorismus, des Menschenhandels, des illegalen Drogen- und Waffenhandels, der Bestechung und des Betrugs), des *Rassismus* und der *Fremdenfeindlichkeit* allen Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu garantieren (Art. 29 und 30 EU-Vertrag). Erste vielversprechende Maßnahmen sind bereits mit der

Richtlinie zur Bekämpfung der illegalen Geldwäsche und der Schaffung des seit 1998 operativen europäischen Polizeiamtes „Europol“ ergriffen worden.

Im Bereich der justitiellen Zusammenarbeit geht es darüber hinaus um die Erleichterung und Beschleunigung der Zusammenarbeit bei Gerichtsverfahren und der Vollstreckung von Entscheidungen, der Erleichterung der Auslieferung zwischen Mitgliedstaaten, der Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und der Strafen in den Bereichen der organisierten Kriminalität, des Terrorismus und des Drogenhandels (Art. 31 und 32 EU-Vertrag).

Die Zusammenarbeit erfolgt auch hier, wie im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik, grundsätzlich unter Ausschluß der Beschlußverfahren der EG im Wege der zwischen-staatlichen Zusammenarbeit.

- DIE RECHTSNATUR DER EG UND DER EU

Bei der Bestimmung der *Rechtsnatur* geht es um die allgemeine rechtliche Erfassung einer Organisation anhand ihrer charakteristischen Eigenschaften.

### **1. Die Rechtsnatur der EG**

Die Rechtsnatur der EG ist in zwei grundlegenden Urteilen des Gerichtshofes der EG aus den Jahren 1963 und 1964 herausgearbeitet worden.

- *Die Rechtssache „Van Gend & Loos“*

In diesem Rechtsstreit klagte das niederländische Transportunternehmen „Van Gend & Loos“ vor einem niederländischen Gericht gegen die niederländische Zollverwaltung, die für die Einfuhr eines chemischen Erzeugnisses aus Deutschland einen gegenüber früheren Einfuhren erhöhten Zoll erhoben hatte. Das Unternehmen sah in dieser Praxis einen Verstoß gegen Artikel 12 EWG-Vertrag (jetzt Art. 25 EG-Vertrag), der den Mitgliedstaaten die Einführung neuer und die Erhöhung bestehender Zölle im Gemeinsamen Markt verbietet. Das niederländische Gericht setzte daraufhin das Verfahren aus und rief den EuGH mit der Bitte an, die inhaltliche und rechtliche Tragweite der fraglichen Vorschrift des Gründungsvertrages der EG zu klären.

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

„Das Ziel des EWG-Vertrags ist die Schaffung eines gemeinsamen Marktes, dessen Funktionieren die der Gemeinschaft angehörigen einzelnen unmittelbar betrifft; damit ist zugleich gesagt, daß der Vertrag mehr ist als ein Abkommen, das nur wechselseitige Verpflichtungen zwischen den vertragschließenden Staaten begründet. Diese Auffassung wird durch die Präambel des Vertrags bestätigt, die sich nicht nur an die Regierungen, sondern auch an die Völker richtet. Sie findet eine noch augenfälligere Bestätigung in der Schaffung von Organen, welchen Hoheitsrechte übertragen sind, deren Ausübung in gleicher Weise die Mitgliedstaaten wie die Staatsbürger berührt ... aus alledem ist zu schließen, daß die Gemeinschaft eine neue Rechtsordnung des Völkerrechts darstellt, zu deren Gunsten die Staaten, wenn auch in begrenztem Rahmen, ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben, eine Rechtsordnung, deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die einzelnen sind.“

- *Die Rechtssache „Costa/ENEL“*

Bereits ein Jahr später gab die Rechtssache „Costa/ENEL“ dem EuGH Gelegenheit, seine Analyse noch zu vertiefen. Dieser Rechtssache lag folgender Sachverhalt zugrunde: Im Jahre 1962 verstaatlichte Italien die Elektrizitätserzeugung und -versorgung und übertrug die Betriebsanlagen der Elektrizitätsgesellschaften auf die Elektrizitätswerke ENEL. Herr Costa sah sich als Aktionär der von der Verstaatlichung betroffenen Aktiengesellschaft Edison Volta um seine Dividende gebracht und verweigerte daraufhin die Begleichung einer Stromrechnung in Höhe von 1 926 ITL. Vor dem Friedensrichter in Mailand rechtfertigte Herr Costa sein Verhalten unter anderem damit, daß das Verstaatlichungsgesetz eine Reihe von Bestimmungen des EG-Vertrags verletze. Um diese Einlassung

des Herrn Costa beurteilen zu können, legte das Friedensgericht dem EuGH verschiedene Fragen zur Auslegung des EG-Vertrags vor. In seinem Urteil führte der EuGH zum Rechtscharakter der EG aus:

„Zum Unterschied von gewöhnlichen internationalen Verträgen hat der EWG-Vertrag eine eigene Rechtsordnung geschaffen, die ... in die Rechtsordnung der Mitgliedstaaten aufgenommen worden und von ihren Gerichten anzuwenden ist. Durch die Gründung einer Gemeinschaft für unbegrenzte Zeit, die mit eigenen Organen, mit der Rechts- und Geschäftsfähigkeit, mit internationaler Handlungsfähigkeit und insbesondere mit echten, aus der Beschränkung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten oder der Übertragung von Hoheitsrechten der Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft herrührenden Hoheitsrechten ausgestattet ist, haben die Mitgliedstaaten ihre Souveränitätsrechte beschränkt und so einen Rechtskörper geschaffen, der für ihre Angehörigen und sie selbst verbindlich ist.“

Seine Schlußfolgerungen aus diesen umfangreichen Ausführungen faßt der Gerichtshof wie folgt zusammen:

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

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

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

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

## **2. Die Rechtsnatur der EU**

Die EU ist nicht mehr nur ein programmatisches Ziel des Integrationsprozesses, sondern eine durch den Vertrag von Maastricht errichtete *internationale Organisation eigener Art*.

Das Eigentümliche dieser internationalen Organisation liegt in ihrer Konstruktion als rechtliches Dach für die drei Europäischen Gemeinschaften, in ihren ergänzenden Politiken sowie in ihren Formen der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten begründet.

Dabei bleibt die Rechtsordnung dieser Union allerdings weit hinter der der EG zurück. So gelten etwa die für die EG-Rechtsordnung unverzichtbaren Grundsätze der Eigenständigkeit, der unmittelbaren Anwendbarkeit und des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts nicht für die beiden anderen neben der EG errichteten Säulen der EU. Vielmehr enthalten diese Säulen im wesentlichen Programme und Absichtserklärungen, die im Wege der Regierungszusammenarbeit verwirklicht werden und bewußt nur eine Vorstufe zu einer späteren „institutionalisierten“ Union darstellen. Hieran ändert auch die Tatsache nichts, daß sich die EU zur Erfüllung ihrer Aufgaben auch der Organe der EG bedient, da diese als „Organe der Union“ nur nach Maßgabe des Unionsvertrages tätig werden können, d. h. nur im Rahmen der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in der zweiten und dritten Säule. Mit dem Vertrag über die EU ist noch keine „Verfassung“ der EU geschrieben worden, die das politische System dieser Union umfassend regelt.

### **3. Abgrenzung zu anderen Formen politischer Organisation**

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

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

Mit den herkömmlichen völkerrechtlichen Organisationen hat die EU lediglich gemeinsam, daß auch sie durch völkerrechtliche Verträge ins Leben gerufen worden ist. Durch die Einbindung der EG in die Organisationsstruktur der EU hat sich die EU aber bereits weit von diesen völkerrechtlichen Wurzeln entfernt. Die ebenfalls auf völkerrechtlichen Verträgen beruhenden Gründungsakte der EG haben nämlich zur Errichtung selbständiger mit eigenen Hoheitsrechten und Kompetenzen ausgestatteter Gemeinschaften geführt. Die Mitgliedstaaten haben zugunsten dieser Gemeinschaften auf Teile ihrer Hoheitsgewalt verzichtet. Auch der Katalog von Aufgaben, die der EG übertragen worden sind, unterscheidet sich wesentlich von anderen internationalen Organisationen. Während es sich bei letzteren hauptsächlich um genau begrenzte technische Aufgaben handelt, die von einem internationalen Organ wahrgenommen werden, fallen der EG Tätigkeitsbereiche zu, die in ihrer Gesamtheit existenzprägenden Charakter für Staaten besitzen.

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

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

#### **• DIE AUFGABEN DER EU**

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

Im **Rahmen des EG-Vertrags** besteht die Aufgabe der EU darin, durch Errichtung eines gemeinsamen Marktes, der die „nationalen Märkte“ der Mitgliedstaaten in sich vereinigt und auf dem alle Waren und Dienstleistungen zu den gleichen Bedingungen wie auf einem Binnenmarkt angeboten und verkauft werden können, sowie durch die schrittweise Annäherung der nationalen Wirtschaftspolitiken auf allen Wirtschaftsgebieten die Mitgliedstaaten zu einer Gemeinschaft zusammenzuführen.

Das Konzept der Schaffung eines gemeinsamen Marktes wurde mit dem Programm zur *Vollendung des Binnenmarktes* bis 1992 mit neuem Leben erfüllt. Dieses Programm wurde aus der Einsicht heraus geboren, daß zum einen der vollständigen Verwirklichung der genannten Freiheiten des gemeinsamen Marktes nach wie vor eine Reihe von nationalen Hindernissen entgegenstehen und zum anderen wichtige Wirtschaftsbereiche, wie etwa der Telekommunikationssektor oder das öffentliche Beschaffungswesen, vom Konzept des gemeinsamen Marktes bisher nicht erfaßt waren. Im Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes hat die Europäische Kommission bereits im Juni 1985 den Staats- und Regierungschefs der damals noch zehn Mitgliedstaaten einen rund 300 Rechtsakte umfassenden und mit einem präzisen Zeitplan versehenen Katalog von Maßnahmen vorgelegt, durch die bis zum Ende des Jahres 1992 alle noch bestehenden innergemeinschaftlichen Schranken beseitigt werden sollten. Den politischen Auftrag zur Verwirklichung des Programms „Binnenmarkt 1992“ erhielt die Kommission von den Staats- und Regierungschefs noch im gleichen Jahr auf dem Gipfeltreffen von Mailand. Um aber mit einiger Aussicht auf Erfolg in nur sieben Jahren ein Ziel erreichen zu können, das man mit weniger Mitgliedstaaten in fast drei Jahrzehnten nicht verwirklichen konnte, bedurfte es mehr als nur einer politischen Willenserklärung und der Verabschiedung eines Programms: Das Ziel „Binnenmarkt 1992“ mußte Bestandteil der Verträge von Rom werden. Das wurde schließlich mit der *Einheitlichen Europäischen Akte* erreicht, durch die der E(W)G-Vertrag unter anderem durch eine Bestimmung ergänzt wurde, wonach die Gemeinschaft alle erforderlichen Maßnahmen trifft, um bis zum 31. Dezember 1992 den Binnenmarkt schrittweise zu verwirklichen (Art. 14, vormals Art. 7 a, EG-Vertrag; davor Art. 8 a EWG-Vertrag). Dieses Programm ist innerhalb des gesetzten Zeitrahmens im wesentlichen verwirklicht worden. Den Gemeinschaftsorganen ist es gelungen, den rechtlichen Rahmen für einen funktionierenden Binnenmarkt vorzugeben. Dieser Rahmen wurde zwischenzeitlich durch nationale Umsetzungsmaßnahmen weitestgehend ausgefüllt, so daß der Binnenmarkt bereits Realität geworden ist. Auch im täglichen Leben wird dieser Binnenmarkt sichtbar, insbesondere bei Reisen innerhalb der EU, die schon lange nicht mehr durch Personenkontrollen an den nationalen Grenzen unterbrochen werden.

Mit dem „Vertrag über die Europäische Union“ ist die EG in eine neue wirtschaftliche und soziale Dimension vorgestoßen. Mit der *Einführung des Euro* (Art. 121 Abs. 4 EG-Vertrag) als der einheitlichen europäischen Währung für 11 von 15 Mitgliedstaaten (auf die Einführung des Euro haben das Vereinigte Königreich, Dänemark und Schweden gegenwärtig noch freiwillig verzichtet, während Griechenland sich noch um die Erfüllung der Aufnahmevoraussetzungen bemüht) am 1. Januar 1999 wurde ein weiteres sichtbares Zeichen für die wirtschaftliche Verflechtung der Mitgliedstaaten der EU gesetzt und der Binnenmarkt weiter gestärkt. Als alleiniges Zahlungsmittel innerhalb der EU wird der Euro am 1. Januar 2002 die nationalen Währungen auch im allgemeinen Zahlungsverkehr ablösen und dann zur Währung aller Unionsbürger werden. Mit der Einführung einer *Unionsbürgerschaft* (Art. 17 ff. EG-Vertrag) wurden die Rechte und Interessen der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten innerhalb der EU weiter gestärkt. Sie genießen Freizügigkeit innerhalb der EU (Art. 18 EG-Vertrag), das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen (Art. 19 EG-Vertrag), diplomatischen und konsularischen Schutz in Drittländern durch alle Mitgliedstaaten (Art. 20 EG-Vertrag), das Petitionsrecht beim EP (Art. 21 EG-Vertrag) sowie in Verbindung mit dem allgemeinen Diskriminierungsverbot das Recht, in jedem Mitgliedstaat so behandelt zu werden, wie dieser Mitgliedstaat seine eigenen Staatsangehörigen behandelt (Art. 17 Abs. 2 i. V. m. Art. 12 EG-Vertrag). Zu einer vordringlichen Aufgabe ist angesichts der nun schon über Jahre hinweg besorgniserregenden Arbeitslosigkeit in der EU die Entwicklung einer europäischen Beschäftigungsstrategie geworden. Zu diesem Zweck wurde ein neuer eigenständiger Titel zur *Beschäftigung* in den EG-Vertrag eingeführt (Titel VIII, Art. 125-130). Die Mitgliedstaaten und die EG sind aufgefordert, eine Beschäftigungsstrategie zu entwickeln und vor allem die Qualifizierung, Ausbildung und Flexibilität der Arbeitnehmer zu fördern; daneben sind Arbeitsmärkte an die Erfordernisse des wirtschaftlichen Wandels anzupassen. Die Förderung der Beschäftigung wird als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse verstanden. Dies verlangt von den Mitgliedstaaten eine Abstimmung ihrer nationalen Tätigkeit im Rat der EU. Die EG soll zu einem hohen Beschäftigungsniveau dadurch beitragen, daß sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten

fördert und deren Maßnahmen unterstützt und erforderlichenfalls – unter Achtung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten – ergänzt.

Im **Rahmen des EU-Vertrags** geht es um neue Politiken und Formen der Zusammenarbeit in den Bereichen der Außen- und Sicherheitspolitik sowie der justitiellen und polizeilichen Zusammenarbeit.

#### • DIE BEFUGNISSE DER EU

Weder die Verträge zur Gründung der EG noch der Gründungsvertrag der EU erteilen den Gemeinschaftsorganen eine generelle Befugnis zum Erlaß aller zur Verwirklichung der Vertragsziele erforderlichen Maßnahmen, sondern legen in den jeweiligen Kapiteln den Umfang der Befugnisse zum Tätigwerden im einzelnen fest (**Prinzip der begrenzten Ermächtigung**). Dieser Weg ist von den Mitgliedstaaten deshalb gewählt worden, um den Verzicht auf eigene Befugnisse überschaubar und kontrollierbar zu machen. Der materielle Umfang der Einzelermächtigungen ist, je nach der Art der der EU und der EG übertragenen Aufgabenbereiche, unterschiedlich weit gefaßt.

**Im Rahmen der EG** ist der Umfang der Befugnisse etwa sehr weit gefaßt im Bereich der gemeinsamen Verkehrspolitik, wo *alle zweckdienlichen Vorschriften* erlassen werden können (Art. 71 Abs. 1 EG-Vertrag), auf dem Gebiet der Landwirtschaftspolitik (Art. 34 Abs. 2 EG-Vertrag) sowie im Bereich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Art. 40 EG-Vertrag), wo alle erforderlichen Maßnahmen erlassen werden können. Dagegen ist der Handlungsspielraum der EG und ihrer Organe etwa im Wettbewerbsrecht (Art. 81 ff. EG-Vertrag), bei der Kultur- und Bildungspolitik (Art. 150 und 151 EG-Vertrag), der Gesundheits- und Verbraucherschutzpolitik (Art. 152 und 153 EG-Vertrag) oder der Umweltpolitik (Art. 175 EG-Vertrag) durch *eng umschriebene Voraussetzungen* eingeschränkt.

Über diese speziellen Handlungsbefugnisse hinaus eröffnen die Gemeinschaftsverträge den Gemeinschaftsorganen auch dann die Möglichkeit zum Tätigwerden, wenn dies erforderlich erscheint, um eines der Vertragsziele zu verwirklichen (Art. 308 EG-Vertrag, 203 EAG-Vertrag, Art. 95 Abs. 1 EGKS-Vertrag – **subsidiäre Handlungsermächtigung**). Damit wird den Organen allerdings keine generelle Ermächtigung erteilt, die die Wahrnehmung von Aufgaben ermöglicht, die außerhalb der von den Verträgen vorgegebenen Ziele liegen. Auch ist es den Gemeinschaftsorganen nicht möglich, unter Berufung auf die subsidiäre Handlungsermächtigung ihre eigenen Kompetenzen auf Kosten der Mitgliedstaaten zu erweitern. In der Praxis sind die Möglichkeiten dieser Ermächtigung immer häufiger genutzt worden, da sich der EG im Laufe der Zeit immer neue Aufgaben stellten, die man bei Abschluß der Gründungsverträge noch nicht vorhergesehen hatte und für die deshalb entsprechende Einzelermächtigungen in den Verträgen fehlten. Hinzuweisen ist vor allem auf die Bereiche des Umwelt- und Verbraucherschutzes, die seit 1973 zahlreich verabschiedeten Forschungsprogramme außerhalb der Europäischen Atomgemeinschaft oder die Errichtung des Europäischen Regionalfonds, der dazu beitragen soll, den Abstand zwischen den entwickelten und unterentwickelten Gebieten in der EU zu verringern. Für die genannten Bereiche sind inzwischen jedoch durch die Einheitliche Europäische Akte und den EU-Vertrag spezielle Ermächtigungen im EG-Vertrag vorgesehen worden. Mit diesen ausdrücklichen Regelungen der Kompetenz der EG hat die praktische Bedeutung der subsidiären Handlungsermächtigung erheblich abgenommen.

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

Die Ausübung dieser Kompetenzen durch die EG unterliegt jedoch dem von der katholischen Soziallehre entlehnten **Subsidiaritätsprinzip**, das durch seine Verankerung im EG-Vertrag (Art. 5) in Verfassungsrank erhoben worden ist. Dieses Prinzip verfügt über zwei Seiten, eine positive und eine negative: Die *positive*, d. h. kompetenzstimulierende Seite für die EG besagt, daß die EG handeln soll, wenn die angestrebten Ziele „*besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können*“; die negative, d. h. abwehrende Seite des Subsidiaritätsprinzips bedeutet, daß die EG nicht tätig werden soll, wenn das Handeln der Mitgliedstaaten zur Zielverwirklichung ausreicht. In der Praxis bedeutet dies, daß alle Gemeinschaftsorgane, insbesondere aber die Kommission, nachzuweisen haben, daß es einer gemeinschaftlichen Regelung und eines gemeinschaftlichen Handelns überhaupt bedarf. Frei nach *Montesquieu* gilt hier: Wenn es nicht nötig ist, eine EG-Regelung zu treffen, ist es nötig, keine zu treffen. Wird der Regelungsbedarf auf Gemeinschaftsebene bejaht, ist anschließend die Frage nach der Intensität und der Art der zu treffenden Gemeinschaftsmaßnahme zu stellen. Die Antwort gibt hier der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der durch die Rechtsprechung des EuGH Eingang in die Gemeinschaftsrechtsordnung gefunden hat. Danach ist eingehend zu prüfen, ob ein Rechtsinstrument notwendig ist und ob nicht andere Aktionsmittel ausreichend wirksam wären. Dies bedeutet vor allem, daß Rahmengesetzen, Mindestvorschriften und Regeln zur gegenseitigen Anerkennung nationaler Vorschriften der Vorzug zu geben ist und übermäßig detaillierte Rechtsvorschriften vermieden werden sollten. In einem Protokoll zum Vertrag von Amsterdam wurde die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips weiter konkretisiert. Es werden alle aus dem Subsidiaritätsprinzip ableitbaren verfahrensrechtlichen und inhaltlichen Anforderungen an den Erlass von Gemeinschaftsrechtsakten in einzelnen festgelegt. Damit existieren nunmehr sehr konkrete Vorgaben für die Anwendung dieses Prinzips; gleichzeitig wird dadurch die rechtliche Überprüfung der Beachtung des Subsidiaritätsprinzips durch die Gemeinschaftsorgane erleichtert.

**Im Rahmen der zweiten und dritten Säule der EU** (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit in Strafsachen) sind die Befugnisse der Gemeinschaftsorgane auf die Förderung und Unterstützung der durch die Mitgliedstaaten selbst im Europäischen Rat formulierten und gestalteten Zusammenarbeit beschränkt. Es hat hier keine vollständige oder auch nur teilweise Übertragung der Befugnisse von den Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaftsorgane stattgefunden; vielmehr bleiben die originären Zuständigkeiten in den Bereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit in Strafsachen bei den Mitgliedstaaten, die sich allerdings im Rahmen der EU unter Nutzung der institutionellen Struktur der EG zur weitgehenden Zusammenarbeit und zu einem gemeinsamen Vorgehen verpflichtet haben.

#### • DIE INSTITUTIONEN IN DER EU

Die dritte Frage, die sich im Zusammenhang mit der Verfassung der EG stellt, ist die nach ihrer Organisation: Welches sind die Organe der EG? Da die EG Funktionen wahrnimmt, die sonst nur Staaten zustehen, drängt sich die Frage auf, ob es eine Regierung, ein Parlament, Verwaltungsbehörden und Gerichte gibt, wie sie uns aus den Mitgliedstaaten bekannt sind. Die Durchführung der der EG zugewiesenen Aufgaben und die Steuerung des Integrationsprozesses wurden bewußt nicht allein der Initiative und Zuständigkeit der Mitgliedstaaten oder der internationalen Zusammenarbeit überlassen. Die EG verfügt vielmehr über ein institutionelles System, das sie in die Lage versetzt, der europäischen Einigung neue Impulse und Zielsetzungen zu geben sowie auf den in ihre Zuständigkeit fallenden Sachgebieten für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen verbindliches, gemeinschaftliches Recht zu setzen.

Die Hauptakteure im institutionellen System der EU sind zum einen der **Europäische Rat** und zum anderen die **Verfassungsorgane der EG**, zu denen das Europäische Parlament, der Rat der EU, die Europäische Kommission, der Gerichtshof der EG sowie der Europäische Rechnungshof gehören. Zu den Verfassungsorganen treten noch die Europäische Zentralbank und die Europäische Investitionsbank sowie der Wirtschafts- und Sozialausschuß und der Ausschuß der Regionen als ergänzende Einrichtungen. Von diesen Organen waren der Gerichtshof und das Parlament, letzteres allerdings unter der Bezeichnung „Versammlung“, von Anfang an den drei Gemeinschaften gemeinsam. Dafür sorgte ein Abkommen zwischen den ursprünglich sechs Mitgliedstaaten, das 1957 gleichzeitig mit den Verträgen von Rom unterzeichnet wurde. Vollendet wurde die Schaffung gemeinsamer Organe im Juli 1967 mit dem „Vertrag zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission“.

der Europäischen Gemeinschaften“ (Fusionsvertrag). Seit dieser Zeit haben alle drei Gemeinschaften denselben institutionellen Aufbau.

### **Der Europäische Rat (Art. 4 EU-Vertrag)**

Der Europäische Rat ist aus den Gipfelkonferenzen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der EG hervorgegangen. Auf ihrer Pariser Konferenz im Dezember 1974 beschlossen die Staats- und Regierungschefs, künftig jährlich dreimal als Europäischer Rat zusammenzutreffen. Durch die Einheitliche Europäische Akte wurde der Europäische Rat im Jahre 1987 zunächst in das Institutionsgefüge der EG eingegliedert (Art. 23 EEA). Er ist heute ein **Organ der Europäischen Union** (Art. 4 EU-Vertrag).

Im Europäischen Rat kommen die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie der Präsident der Kommission der EG mindestens zweimal jährlich zusammen. Sie werden von den Ministern für auswärtige Angelegenheiten und einem Mitglied der Kommission in ihren Arbeiten unterstützt (Art. 4 Abs. 2 EU-Vertrag).

Die eigentliche Funktion des Europäischen Rates besteht darin, die allgemeinen politischen Leitlinien für das europäische Einigungswerk festzulegen und dies sowohl im Hinblick auf die EG als auch im Hinblick auf die EU. Die Wahrnehmung seiner Aufgaben im Rahmen der EG erfolgt durch den Erlaß von politischen Grundsatzentscheidungen oder die Formulierung von Richtlinien und Aufträgen für die Arbeit des Rates der EU oder der Europäischen Kommission. Derartige Anstöße sind vom Europäischen Rat etwa für die Wirtschafts- und Währungsunion, das Europäische Währungssystem, die Direktwahlen des Europäischen Parlaments sowie für sozialpolitische Aktivitäten und in Beitrittsfragen ausgegangen.

### **Das Europäische Parlament (Art. 189-210 EG-Vertrag)**

Das Europäische Parlament (EP) vertritt nach den Gemeinschaftsverträgen die Völker der in der EG zusammengeschlossenen Staaten (Art. 189 Abs. 1 EG-Vertrag). Es ist aus der Gemeinsamen Versammlung der EGKS, der Versammlung der EWG und der Versammlung der EAG hervorgegangen, die durch das Abkommen über gemeinsame Organe für die Europäischen Gemeinschaften von 1957 (1. Fusionsvertrag) zu einer „Versammlung“ vereinigt wurden. Die offizielle Umbenennung in „Europäisches Parlament“ erfolgte erst mit der Neufassung des EG-Vertrags durch den Vertrag über die Europäische Union; allerdings wurde damit lediglich einer bereits allgemein gebräuchlichen Bezeichnung Rechnung getragen, die auf eine durch die Versammlung selbst im Jahre 1958 vorgenommene Namensänderung in „Europäisches Parlament“ zurückgeht.

#### **• Zusammensetzung und Wahl**

Das EP besteht gegenwärtig aus 626 „*Vertretern der Völker der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft*“. Die Zahl der Abgeordneten darf 700 nicht überschreiten.

Diese Vertreter waren bis zum Jahre 1979 Mitglieder der nationalen Parlamente, aus deren Mitte sie ernannt und ins EP entsandt wurden. Die bereits in den Verträgen vorgesehene *allgemeine und unmittelbare Wahl der Abgeordneten des EP* durch die Bevölkerung der Mitgliedstaaten konnte nach vielen vergeblichen Initiativen erst im Jahre 1979 verwirklicht werden. Die erste Direktwahl des EP fand im Juni 1979 statt. Entsprechend der Dauer einer „Legislaturperiode“ finden die Direktwahlen seitdem in Abständen von jeweils 5 Jahren statt. Ein *gemeinschaftsrechtliches Wahlsystem*, wie es in den Verträgen ebenfalls vorgesehen ist, besteht bisher allerdings noch nicht. Auch zur letzten Direktwahl des EP im Juni 1999 wurde wie bereits 1979 noch nationales Wahlrecht angewandt. So konnte z. B. im Vereinigten Königreich das Mehrheitswahlrecht auch für die Europawahlen beibehalten werden, während in den übrigen Mitgliedstaaten Systeme der Verhältniswahl gelten.

Die **Zusammensetzung des EP** soll durch die Aufstellung auf Seite 34 verdeutlicht werden, die die Verhältnisse nach der letzten Direktwahl 1999 widerspiegelt.

Präsident, Vizepräsidenten und Quästoren bilden das **Präsidium** des EP, das vom EP für 2 1/2 Jahre gewählt wird. Einem erweiterten Präsidium gehören noch die Fraktionsvorsitzenden an, das für Fragen

der internen Organisation des EP, der interinstitutionellen Beziehungen und für die Beziehungen zu Institutionen außerhalb der EG zuständig ist.

Die Sitzaufteilung pro Land führt rein rechnerisch dazu, daß ein Abgeordneter aus Deutschland 808 000 Bürger repräsentiert, ein Abgeordneter aus Luxemburg hingegen nur ca. 60 000.

Mit der Direktwahl hat das EP eine demokratische Legitimation erhalten und kann für sich in Anspruch nehmen, eine „Vertretung der Bürger der Mitgliedstaaten der EG“ zu sein. Die Existenz eines direkt gewählten Parlaments allein kann jedoch die Grundforderung einer demokratischen Verfassung, wonach alle Staatsgewalt vom Volk auszugehen hat, nicht erfüllen. Dazu gehört neben der Durchschaubarkeit des Entscheidungsprozesses und der Repräsentativität der Entscheidungsorgane auch die parlamentarische Kontrolle und Legitimität der am Entscheidungsprozeß beteiligten Gemeinschaftsorgane durch das Parlament. Gerade hier weist die gegenwärtige Ordnung der Gemeinschaft trotz aller in den letzten Jahren erreichten Fortschritte noch einige Defizite auf. Sie wird deshalb zu Recht immer noch als eine „unterentwickelte Demokratie“ bezeichnet. Das EP übt nach wie vor nur begrenzt die Funktionen eines echten Parlaments aus, wie dies etwa im staatlichen Modell der parlamentarischen Demokratie der Fall ist. Zunächst wählt das EP keine Regierung; dies ganz einfach deshalb nicht, weil es eine solche im herkömmlichen Sinn in der EU nicht gibt. Vielmehr werden die regierungsähnlichen Funktionen, die in den Verträgen vorgesehen sind, vom Rat und der Kommission in Arbeitsteilung wahrgenommen. Immerhin wurde dem EP durch den Vertrag über die EU die Möglichkeit der Einflußnahme auf die Einsetzung der Kommission und der Benennung ihres Präsidenten eingeräumt (sogenanntes „Investiturrecht“). Ein vergleichbarer Einfluß auf die Zusammensetzung des Rates der EU besteht hingegen nicht. Letzterer unterliegt nur insoweit einer parlamentarischen Kontrolle, als jedes seiner Mitglieder als nationaler Minister der Kontrolle seines heimischen Parlaments unterworfen ist.

### • **Aufgaben**

Drei Funktionsbereiche lassen sich beim EP unterscheiden:

**Entscheidungsfunktion:** Die Entscheidungsfunktion des EP ist nach der Einführung zweier neuer *Rechtsetzungsverfahren*, des Verfahrens der Zusammenarbeit (eingeführt 1987 durch die EEA, Art. 252 EG-Vertrag) und des Verfahrens der Mitentscheidung (eingeführt 1993 durch den EU-Vertrag, Art. 251 EG-Vertrag), auf die bei der Darstellung der Rechtsetzungsverfahren noch in allen Einzelheiten eingegangen wird, erheblich verstärkt worden. Im Rahmen dieser beiden Verfahren ist es dem EP möglich, in mehreren Lesungen nicht nur Änderungen an den gemeinschaftlichen Rechtsetzungsakten zu formulieren und in gewissen Grenzen auch gegenüber dem Rat erfolgreich zu vertreten, sondern im Rahmen der Mitentscheidung wird das EP zu einem neben dem Rat gleichberechtigten Mitgesetzgeber.

Traditionell sehr stark ist darüber hinaus die Stellung des EP im *Haushaltsverfahren*. So hat das EP das „letzte Wort“ bei den sogenannten „nichtobligatorischen Ausgaben“ der EG, d. h. denjenigen Ausgaben, die sich nicht zwingend aus den Gemeinschaftsregelungen ergeben. Es sind dies die Verwaltungsausgaben der Organe und vor allem die „operationellen Ausgaben“ im Rahmen der Strukturfonds, der Forschungspolitik, der Energiepolitik, der Verkehrspolitik oder des Umweltschutzes. Diese Ausgaben machen beinahe die Hälfte des EG-Haushalts aus (46,3 % im Jahre 1999). Sie haben darüber hinaus entscheidenden Einfluß auf den Ausbau der EG, da diese Ausgaben über den Fortschritt und die Vertiefung grundlegender gemeinschaftlicher Politiken (z. B. die Sozial-, Regional-, Forschungs-, Umwelt- oder Verkehrspolitik) (mit)bestimmen und eine Grundvoraussetzung für die Inangriffnahme neuer politischer Aktionen, etwa im Bereich der Bildung oder des Verbraucherschutzes bilden. Das EP hat die Möglichkeit, die Verteilung dieser Ausgaben zu ändern und, innerhalb gewisser Grenzen, auch ihren Umfang zu erhöhen. Dies sichert dem EP eine erhebliche Einflußnahme auf die konkrete Gestaltung der durch nichtobligatorische Ausgaben finanzierten Gemeinschaftspolitiken. Die andere Hälfte des EG-Haushalts beanspruchen die sogenannten „obligatorischen Ausgaben“, d. h. die sich zwingend aus den Gemeinschaftsregelungen ergebenden Ausgaben (im wesentlichen handelt es sich hier um Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik). In bezug auf diese Ausgaben kann das EP Änderungen vorschlagen. Sofern diese den Gesamtbetrag der obligatorischen Ausgaben nicht übersteigen, gelten die Änderungen als angenommen, wenn der Rat sie nicht mit qualifizierter Mehrheit ablehnt. Das EP hat schließlich das Recht, den Haushaltsplan insgesamt abzulehnen und befindet über

die Entlastung der Kommission im Hinblick auf die Durchführung des Haushalts für das vorhergehende Jahr.

Das EP besitzt ein *Zustimmungsrecht* zu allen wichtigen internationalen Abkommen (Art. 300 Abs. 3 und Art. 310 EG-Vertrag) sowie zu den Beitrittsverträgen, die mit neuen Mitgliedstaaten geschlossen werden und die die Bedingungen des Beitritts festlegen (Art. 49 EU-Vertrag). Der Zustimmung des EP bedürfen darüber hinaus die Benennung des Kommissionspräsidenten, die Einsetzung der Europäischen Kommission, Änderungen der Satzung der EZB und nicht zuletzt der Beschluß über das einheitliche Verfahren für die Wahlen des EP.

**Beratungsfunktion:** Seine beratende Funktion übt das EP vor allem im Rahmen der obligatorischen, d. h. vertraglich festgelegten, oder der fakultativen Anhörung durch den Rat und die Kommission aus. Bis zur Einführung der Verfahren der Zusammenarbeit und der Mitentscheidung gewährleistete diese Anhörung die Beteiligung des EP am damals allein bestehenden Rechtsetzungsverfahren der EG, dem Vorschlagsverfahren. Vor der Beschlußfassung durch den Rat mußte oder konnte das EP zu den Vorschlägen der Kommission angehört werden. Nachdem die praktischen Anwendungsfälle des Vorschlagsverfahrens, wie wir noch sehen werden, stetig abgenommen haben, ist auch die beratende Funktion des EP, jedenfalls im formellen Rechtsetzungsverfahren hinter die Entscheidungsfunktion zurückgetreten.

**Kontrollbefugnisse:** Kontrollfunktionen übernimmt das EP allein gegenüber der Kommission. Die Kontrollen bestehen vor allem darin, daß die Kommission dem EP *Rede und Antwort* stehen muß, ihre Haltung in öffentlichen Plenardebatten vertreten und dem EP jährlich einen „Gesamtbericht über die Tätigkeit der EG“ zur Diskussion vorlegen muß. Bei dieser Gelegenheit kann das EP der Kommission mit einer Zweidrittelmehrheit das *Mißtrauen* aussprechen und sie damit zum Rücktritt zwingen (Art. 201 EG-Vertrag). Bisher wurden im EP insgesamt fünf Mißtrauensanträge eingebracht, (zuletzt im Januar 1999), von denen drei zur Abstimmung gelangten; sie wurden allesamt abgelehnt. Dieses Mißtrauensvotum ist seit dem Vertrag über die EU insoweit aufgewertet worden, als das EP aufgrund des ihm durch den Vertrag eingeräumten Investiturrechts in die Ernennung der von ihm kritisierten Kommission einbezogen ist. Da sich auch der Rat der EU in der Gemeinschaftspraxis den Fragen des EP stellt, verfügt das EP über die Möglichkeit einer direkten politischen Aussprache mit zwei wichtigen Rechtsetzungsorganen der EG. Diese politischen Kontrollmöglichkeiten des EP sind durch den Vertrag über die EU noch um weitere Kontrollmechanismen ergänzt worden. Verstößen oder Mißständen in der EG kann das EP auch in eigens dafür eingesetzten *Untersuchungsausschüssen* nachgehen. Ein solcher Ausschuß wurde etwa eingesetzt zur Aufklärung der Verantwortung der Kommission für die sehr späte Reaktion auf den im Vereinigten Königreich aufgetretenen „Rinderwahnsinn“, der eine Bedrohung auch der Gesundheit und des Lebens der Menschen darstellt. Darüber hinaus ist auch das Recht eines jeden Bürgers oder einer jeden juristischen Person vertraglich abgesichert, *Petitionen* an das EP zu richten, die von einem ständigen Petitionsausschuß bearbeitet werden. Schließlich hat das EP von der ihm eingeräumten Möglichkeit Gebrauch gemacht und einen *Bürgerbeauftragten* (Ombudsmann) ernannt, der Beschwerden über Mißstände bei der Tätigkeit der Organe oder Einrichtungen, mit Ausnahme des EuGH, entgegennimmt. Der Bürgerbeauftragte darf Untersuchungen durchführen und das betreffende Organ befassen. Er legt dem EP einen Bericht über seine Tätigkeit vor.

#### • *Arbeitsweise*

Die Grundregeln der Arbeitsweise des EP sind in einer Geschäftsordnung niedergelegt. Die Abgeordneten des EP bilden *Fraktionen*. Entsprechend dem Charakter des EP als Gemeinschaftsorgan handelt es sich dabei nicht um nationale Gruppierungen, sondern um parteipolitische Fraktionen, die sich auf Gemeinschaftsebene zusammenfinden.

Außerdem verfügt das EP über 17 *ständige Ausschüsse*. Im jeweiligen Ausschuß erläutert das zuständige Kommissionsmitglied oder dessen Vertreter die Beschlüsse der Kommission, die Vorlagen an den Rat sowie den von der Kommission im Rat vertretenen Standpunkt. Die Ausschüsse erhalten auf diese Weise einen umfassenden Einblick in die Aktivitäten der Kommission; da ihre Sitzungen darüber hinaus in der Regel nicht öffentlich sind, können ihnen vollständige, z. T. sogar vertrauliche Informationen gegeben werden. Die Ausschüsse sind damit in der Lage, die Tätigkeiten der Kommission wirksam zu kontrollieren. Es sind auch diese Ausschüsse, die die Stellungnahmen des EP zu den Vorschlägen der

Kommission, die Änderungswünsche des EP an dem vom Rat formulierten „gemeinsamen Standpunkt“ sowie die auf eigener Initiative des EP beruhenden Entschließungen vorbereiten. Zu diesem Zweck erfolgt in den Ausschüssen regelmäßig eine Anhörung von unabhängigen Persönlichkeiten oder von Vertretern der betroffenen Organisationen oder Wirtschaftskreise.

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

#### • **Beschlußfassung**

Im Regelfall ist für das Zustandekommen von Beschlüssen des EP die *absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen* ausreichend. Mit wachsender Bedeutung des EP stellt der Vertrag jedoch zunehmend strengere Anforderungen an die Präsenzpflcht der Abgeordneten. Der Vertrag kennt inzwischen eine ganze Reihe von Entscheidungen, die nur mit der *absoluten Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl* des EP zustande kommen können. Diese Mehrheit beträgt nach Erhöhung der Mitgliederzahl auf 626 Abgeordnete künftig 314 Stimmen. Das Mißtrauensvotum gegen die Kommission bedarf schließlich nicht nur der Mehrheit der Mitglieder des EP, es muß auch von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen getragen sein.

#### • **Sitz**

Der Europäische Rat hat in Edinburgh als Sitz des EP Straßburg festgelegt und damit ein über 30 Jahre andauerndes Provisorium beseitigt. Die Praxis hatte sich dahin entwickelt, daß Plenartagungen in Straßburg und in Brüssel abgehalten wurden, in Brüssel auch die Fraktions- und Ausschusssitzungen in den sitzungsfreien Wochen stattfanden und das Generalsekretariat des EP in Luxemburg untergebracht war. Die Sitzentscheidung auf dem Europäischen Rat in Edinburgh hat diesen Zustand bestätigt, allerdings mit der Maßgabe, daß 12 Plenartagungen im Jahr in Straßburg stattzufinden haben. Indessen bestehen im EP nach wie vor starke Tendenzen, Brüssel verstärkt zum Tagungsort des Plenums zu machen. Daher ist nicht sichergestellt, daß Straßburg notwendigerweise auch über die vorgesehenen 12 Tagungen im Jahr hinaus Tagungsort sein wird. Die Sitzentscheidung des Europäischen Rates von Edinburgh läßt vielmehr auch Tagungen außerhalb von Straßburg, d. h. vor allem in Brüssel, grundsätzlich zu.

### **Der Rat der Europäischen Union (Art. 202-210 EG-Vertrag)**

#### • **Zusammensetzung und Vorsitz**

Im Rat der EU sind die Regierungen der Mitgliedstaaten vertreten. Alle 15 Mitgliedstaaten entsenden einen Vertreter, und zwar regelmäßig, aber nicht zwingend die für die vorgesehenen Themen zuständigen Fachminister bzw. deren Staatssekretäre. Wichtig ist, daß die jeweilige Regierung vertretende Person befugt sein muß, für die Regierung des jeweiligen Mitgliedstaats verbindlich zu handeln. Die verschiedenen Möglichkeiten der Vertretung einer Regierung eines Mitgliedstaates machen bereits deutlich, daß es *keine ständigen Ratsmitglieder* gibt; vielmehr tagt der Rat in verschiedener personeller wie fachlicher Zusammensetzung. Als „*Allgemeiner Rat*“, der die fach- und ressortübergreifenden Fragen behandelt, fungiert der „*Rat der Außenminister*“, der gewöhnlich einmal im Monat zusammentritt. Daneben gibt es die „*Fachministerräte*“, die sich den fachspezifischen Fragen annehmen und ca. 80mal im Jahr tagen. Man spricht je nach Fachgebiet in diesem Zusammenhang vom „*Ecofin-Rat*“ (Rat der Wirtschafts- und Finanzminister), dem „*Landwirtschaftsministerrat*“, dem „*Verkehrsministerrat*“, dem „*Sozialministerrat*“, dem „*Umweltministerrat*“ usw.

Der *Vorsitz im Rat* wird von den Mitgliedstaaten nacheinander für jeweils sechs Monate wahrgenommen. Die Reihenfolge wird vom Rat einstimmig beschlossen. Ihr liegt als Prinzip zugrunde, daß der Vorsitz abwechselnd von einem großen und einem kleinen Mitgliedstaat wahrgenommen wird.

Der Wechsel im Vorsitz findet jeweils am 1. Januar und am 1. Juli eines Jahres statt. 1999 führte zunächst Deutschland den Vorsitz und wurde von Finnland darin abgelöst; im Jahr 2000 beginnt Portugal, das im Vorsitz gefolgt wird von Frankreich. Angesichts des relativ häufigen Wechsels im Vorsitz wurde zur Gewährleistung eines Mindestmaßes an Kontinuität die sogenannte „Troika“ geschaffen, die von den Ländern des vergangenen, des amtierenden und des nachfolgenden Vorsitzes gebildet wird. Dem Vorsitz im Rat kommt vor allem die Aufgabe zu, die Arbeiten im Rat und in den diesem zuarbeitenden Ausschüssen federführend zu gestalten. Daneben kommt dem Ratsvorsitz auch politische Bedeutung insoweit zu, als der dem Rat der EU vorstehende Mitgliedstaat in der Weltöffentlichkeit aufgewertet wird und deshalb vor allem auch kleinere Mitgliedstaaten die Gelegenheit erhalten, sich in dieser Rolle gegenüber den „Großen“ politisch ins Bild zu setzen und in der Europapolitik zu profilieren.

Der Rat hat seinen *Sitz* in Brüssel.

#### • **Aufgaben**

Im Rahmen der EG und der EAG besteht die vordringliche Aufgabe des Rates in der *Rechtsetzung* (Art. 202 EG-Vertrag) Für die EGKS ist er hingegen nur ein Zustimmungsorgan, das bei einigen, besonders wichtigen Entscheidungen zu befassen ist. Dem Rat kommt daneben die Aufgabe zu, die *Wirtschaftspolitik* der Mitgliedstaaten aufeinander *abzustimmen* (Art. 202 EG-Vertrag). Dies kann sowohl in Form unverbindlicher Beschlüsse als auch in Gestalt verbindlicher Entscheidungen geschehen. In diesem Aufgabenbereich sind die Befugnisse des Rates durch die mit dem EU-Vertrag begonnene Verwirklichung einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion erheblich gestärkt und erweitert worden. So werden die Möglichkeiten des Rates zur Durchsetzung der von ihm formulierten „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ insoweit verbessert, als ein Verfahren eingerichtet wurde, in dem der Rat im Falle eines festgestellten Fehlverhaltens „Empfehlungen“ an den betreffenden Mitgliedstaat richten kann (Art. 99 Abs. 4 EG-Vertrag). Der Rat erhielt schließlich die Möglichkeit, „Abmahnungen“ auszusprechen oder sogar „Sanktionen“ zu verhängen (Art. 104 Abs. 9 und 11 EG-Vertrag). Der Rat stellt weiterhin auf der Grundlage eines Vorentwurfs der Kommission den *Haushaltsplan* auf (Art. 272 Abs. 3 EG-Vertrag). Er ist es auch, der dem EP die Entlastung der Kommission im Hinblick auf die Durchführung des Haushaltsplans empfiehlt (Art. 276 Abs. 1 EG-Vertrag). Der Rat ernennt die Mitglieder des Rechnungshofes, des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen. Der Rat ist daneben oberste Dienstbehörde aller Beamten und Bediensteten der EG. Der Rat ist schließlich das zuständige Organ für den Abschluß von Abkommen zwischen der Gemeinschaft einerseits und Drittstaaten oder internationalen Organisationen andererseits (Art. 300 und 310 EG-Vertrag).

#### • **Arbeitsweise**

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

## 1. Vorbereitung der Ratssitzungen

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

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

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

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

## 2. Beratungen im Rat

Der Rat wird von seinem Präsidenten (Vertreter desjenigen Mitgliedstaates, der den Vorsitz im Rat innehat) aus eigenem Entschluß, auf Antrag eines seiner Mitglieder oder auf Antrag der Kommission einberufen. Der Ratspräsident stellt für jede Sitzung eine vorläufige Tagesordnung auf, die aus einem Teil A und einem Teil B besteht. In Teil A werden die Punkte aufgenommen, über die bereits im Coreper oder CSA Einvernehmen erzielt werden konnte, so daß der Rat sie ohne Aussprache annehmen kann. In Teil B erscheinen diejenigen Punkte, die einer politischen Beratung durch die Ratsmitglieder selbst bedürfen. Auch ein A-Punkt kann während einer Ratssitzung zu einem B-Punkt werden, nämlich dann, wenn ein Ratsmitglied oder die Kommission bei der Annahme des betreffenden A-Punktes eine Aussprache anstrengt. In diesem Fall wird der Punkt von der Tagesordnung abgesetzt und erscheint auf einer späteren Sitzung als B-Punkt.

Der Rat berät und beschließt nur auf der Grundlage von Schriftstücken und Entwürfen, die in den elf Amtssprachen vorliegen. Bei Dringlichkeit kann einstimmig von der Anwendung dieser Sprachenregelung abgewichen werden. Dies gilt auch für Änderungsvorschläge, die noch während der Ratssitzungen eingebracht und diskutiert werden.

Mit Ausnahme derjenigen Ratssitzungen, in denen die Präsidentschaft ihr halbjährliches Arbeitsprogramm und die Kommission ihr jährliches Arbeitsprogramm vorstellen, sind die Sitzungen des Rates nicht öffentlich.

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

### 3. Beschlußfassung

Für die Abstimmungen im Rat sehen die Gründungsverträge grundsätzlich die *Mehrheitsregel* vor. Soweit nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt ist, genügt die „*einfache Mehrheit*“, wobei jedes Ratsmitglied eine Stimme hat. In der Regel sehen allerdings die Vertragsvorschriften „etwas anderes“ vor, nämlich die „*qualifizierte Mehrheit*“. Zur Berechnung der qualifizierten Mehrheit ist in den Verträgen eine Stimmengewichtung festgelegt, die den großen Mitgliedstaaten einen größeren Einfluß sichern soll.

Die Bedeutung der Mehrheitsabstimmung liegt aber nicht so sehr darin, daß durch sie *kleine* Staaten gehindert werden können, wichtige Beschlüsse zu blockieren; denn solche Mitglieder können unter Umständen durch politischen Druck zur Zustimmung veranlaßt werden. Das Mehrheitsprinzip ermöglicht vielmehr eine Überstimmung einzelner *großer* Mitgliedstaaten, die politischem Druck widerstehen würden. Im sogenannten „*Kompromiß von Ioannina*“ wurde jedoch im Hinblick auf die zahlenmäßige Stärkung der „kleinen Mitgliedstaaten“ für den Fall knapper Mehrheiten eine Sicherung zugunsten der „großen Mitgliedstaaten“ eingebaut. Falls Mitglieder des Rates, die über insgesamt 23 bis 25 Stimmen verfügen, erklären, daß sie sich einem mit qualifizierter Mehrheit gefaßten Beschluß des Rates widersetzen werden, so wird der Rat alles in seiner Macht Stehende tun, um innerhalb einer angemessenen Zeit eine zufriedenstellende Lösung zu finden, die mit mindestens 65 Stimmen angenommen werden kann. Daneben bleibt auch die sogenannte „*Luxemburger Vereinbarung*“ in der Abstimmungspraxis zumindest als politische Größe zu beachten. Mit dieser Vereinbarung, die einem Mitgliedstaat bei Beeinträchtigung sehr wichtiger staatlicher Interessen ein „*Vetorecht*“ gegenüber der betreffenden Gemeinschaftsmaßnahme einräumt, wurde eine Krise des Jahres 1965 beigelegt, als Frankreich in der Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik wichtige Interessen seines Landes nicht berücksichtigt sah und mit einer „*Politik des leeren Stuhls*“ die Beschlußfassung im Rat für mehr als 6 Monate blockierte.

Für Beschlüsse in besonders sensiblen Politikbereichen ist in den Verträgen *Einstimmigkeit* vorgesehen. Dazu ist erforderlich, daß alle Ratsmitglieder anwesend oder durch andere Mitglieder vertreten sind. Stimmenthaltungen hindern jedoch das Zustandekommen eines Beschlusses nicht. Einstimmigkeit gilt etwa für den Bereich der Steuern, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer oder für Regelungen betreffend die Rechte und Interessen der Arbeitnehmer.

### Die Europäische Kommission (Art. 211-219 EG-Vertrag)

#### • *Zusammensetzung (Art. 213 und 214 EG-Vertrag)*

Die Kommission besteht nach dem Beitritt Österreichs, Finnlands und Schwedens seit dem 1. Januar 1995 aus **20 Mitgliedern** (je zwei Mitglieder kommen aus Deutschland, Frankreich, dem Vereinigten Königreich, Italien und Spanien; die anderen Mitgliedstaaten stellen je ein Mitglied der Kommission). Die Zahl der Mitglieder der Kommission kann vom Rat einstimmig geändert werden.

Die Kommission wird von einem **Präsidenten** geführt, der von zwei Vizepräsidenten unterstützt wird. Innerhalb des Kollegiums ist die Stellung des Präsidenten mit dem Vertrag von Amsterdam erheblich gestärkt worden. Er ist nicht mehr „*primus inter pares*“, sondern seine Stellung ist insoweit herausgehoben, als die Tätigkeit der Kommission „*unter der politischen Führung*“ des Präsidenten steht (Art. 219 Abs. 1 EG-Vertrag). Der Präsident verfügt damit über eine „*Richtlinienkompetenz*“. Seine herausgehobene Stellung manifestiert sich darüber hinaus in seiner Leitungsfunktion in

organisatorischen Dingen, seinem Beteiligungsrecht bei der Auswahl der anderen Kommissionsmitglieder sowie seiner Zugehörigkeit zum Europäischen Rat.

Die Mitglieder der Kommission werden von den Regierungen der Mitgliedstaaten „im gegenseitigen Einvernehmen“ für eine Amtszeit von fünf Jahren ernannt. Dabei kommt das durch den EU-Vertrag eingeführte *Investiturverfahren* zur Anwendung. Danach benennen die Regierungen der Mitgliedstaaten zunächst diejenige Persönlichkeit, die sie zum Kommissionspräsidenten zu ernennen beabsichtigen; diese Benennung bedarf der Zustimmung durch das EP (Art. 214 Abs. 2 EG-Vertrag). In Abstimmung mit dem designierten Präsidenten benennen die Regierungen der Mitgliedstaaten danach die übrigen Mitglieder der Kommission. Präsident und Mitglieder der Kommission haben sich dann als Kollegium einem Zustimmungsvotum des EP zu stellen. Nach Zustimmung des EP erfolgt dann die Ernennung des Präsidenten und der übrigen Mitglieder der Kommission durch die Regierungen der Mitgliedstaaten. Eine Wiederernennung ist möglich.

Die Mitglieder der Kommission müssen „auf Grund ihrer allgemeinen Befähigung ausgewählt werden“ und haben „volle Gewähr für ihre Unabhängigkeit“ zu bieten (Art. 213 Abs. 2 EG-Vertrag). Sie dürfen weder Weisungen einer Regierung anfordern, noch dürfen sie solche entgegennehmen.

Der *Sitz* der Europäischen Kommission ist Brüssel.

### • **Aufgaben**

Die Kommission ist zunächst der „*Motor der Gemeinschaftspolitik*“. Bei ihr beginnt jede Gemeinschaftsaktion, denn sie ist es, die dem Rat Vorschläge für eine Gemeinschaftsregelung zu unterbreiten hat (sogenanntes „*Initiativrecht*“). Dabei stehen die Aktivitäten der Kommission nicht in ihrem Belieben, sondern sie ist verpflichtet, tätig zu werden, wenn das Gemeinschaftsinteresse es gebietet; auch haben der Rat (Art. 208 EG-Vertrag) und das EP (Art. 197 Abs. 2 EG-Vertrag) die Möglichkeit, die Kommission aufzufordern, einen Vorschlag auszuarbeiten. Nach dem *EGKS-Vertrag* liegt dagegen auch die Befugnis zum Erlaß der Rechtsakte bei der Kommission. Dem Rat wird hier für bestimmte Fälle ein Zustimmungsrecht eingeräumt, das ihm die Möglichkeit eröffnet, Rechtsakte der Kommission zu Fall zu bringen. Nach dem *EG-Vertrag* und dem *EAG-Vertrag* sind der Kommission nur punktuell originäre Rechtsetzungsbefugnisse eingeräumt worden (z. B. im Bereich des EG-Haushalts, der Strukturfonds, der Beseitigung von Steuerdiskriminierungen oder der Beihilfen und Schutzklauseln). Wesentlich umfangreicher als diese „originären“ Rechtsetzungsbefugnisse sind die der Kommission vom Rat zur Durchführung der von ihm getroffenen Maßnahmen *übertragenen Rechtsetzungsbefugnisse* (Art. 202 dritter Spiegelstrich EG-Vertrag).

Die Kommission ist ferner „*Hüterin des Gemeinschaftsrechts*“. Sie kontrolliert die Anwendung und Durchführung des primären und des sekundären Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten. Verletzungen des Gemeinschaftsrechts werden von ihr im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens (Art. 226 EG-Vertrag) verfolgt und notfalls vor den EuGH gebracht. Auch Verstöße von natürlichen und juristischen Personen gegen das Gemeinschaftsrecht werden von der Kommission aufgegriffen und nicht zuletzt durch Verhängung empfindlicher Sanktionen geahndet. Der Kampf gegen den Mißbrauch von Gemeinschaftsregelungen ist in den letzten Jahren zu einem Schwerpunkt der Kommissionstätigkeit gemacht worden.

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

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

Mitgliedstaaten selbst, die für die Ausführung der Gemeinschaftsregelungen im Einzelfall zu sorgen haben. Diese von den Verträgen gewählte Lösung hat den Vorteil, daß den Bürgern die ihnen immer noch „fremde“ Wirklichkeit der europäischen Ordnung unter der Autorität und im vertrauten Gewande der nationalen Ordnung nahegebracht wird.

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

### **Der Gerichtshof der EG und das Gericht erster Instanz (Art. 220-245 EG-Vertrag)**

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

Der EuGH setzt sich gegenwärtig aus 15 Richtern und 8 (9) Generalanwälten zusammen, die „im gegenseitigen Einvernehmen der Regierungen der Mitgliedstaaten“ auf 6 Jahre ernannt werden. Jeder Mitgliedstaat entsendet je einen Richter. Im Interesse der Wahrung der Kontinuität der Rechtsprechung wird die Hälfte der Richterstellen alle drei Jahre jeweils zu Beginn des Gerichtsjahres am 6. Oktober besetzt. Eine Wiederwahl ist möglich.

Unterstützt wird der EuGH bei der Rechtsfindung von 8 Generalanwälten, deren Berufung der der Richter entspricht und die die richterliche Unabhängigkeit genießen. Von den acht Generalanwälten kommen vier stets aus den „großen“ Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich, Italien, Vereinigtes Königreich), die vier übrigen abwechselnd aus den verbleibenden elf Mitgliedstaaten. Die Stelle des 9. Generalanwalts ist nur für die Zeit vom 1. Januar 1995 bis zum 6. Oktober 2000 geschaffen worden. Sie erklärt sich aus dem Umstand, daß mit dem Beitritt Österreichs, Schwedens und Finnlands eine ungerade Richterzahl (15) entstanden ist, so daß der bis dahin bei 12 Mitgliedstaaten notwendige Zusatzrichter nicht mehr beibehalten werden konnte. Deshalb wurde der erst im Oktober 1994 als 13. Richter ernannte zweite italienische Richter für eine Amtszeit (6 Jahre) zum Generalanwalt ernannt. Die Institution des Generalanwalts ist offensichtlich den beim Conseil d'État und den französischen Verwaltungsgerichten eingerichteten „Commissaire du Gouvernement“ nachgebildet. Sie wurde auch beim EuGH eingeführt, um einen Ausgleich für die ursprüngliche Eingliedrigkeit der Gerichtsbarkeit und der damit fehlenden Rechtsmittelinstanz zu schaffen. Aufgabe der Generalanwälte ist es, in sogenannten „*Schlußanträgen*“ dem EuGH einen – nicht bindenden – Entscheidungsvorschlag zu unterbreiten, der aus einem in völliger Unabhängigkeit und Unparteilichkeit erstellten Rechtsgutachten über die in dem jeweiligen Verfahren aufgeworfenen Rechtsfragen hervorgeht. Die Schlußanträge sind Bestandteil der mündlichen Verhandlung (Art. 59 § 1, 2 Verfahrensordnung/EuGH) und werden zusammen mit dem Urteil in der Sammlung der Rechtsprechung veröffentlicht. Einfluß auf das Urteil gewinnen die Generalanwälte nur durch die Überzeugungskraft ihrer Schlußanträge; an den Urteilsberatungen und Abstimmungen nehmen sie jedoch nicht teil.

#### **• *Auswahl der Richter und Generalanwälte***

Zu Richtern und Generalanwälten sind Persönlichkeiten auszuwählen, die jede Gewähr für Unabhängigkeit bieten und in ihrem Heimatstaat die für die höchsten richterlichen Ämter erforderlichen Voraussetzungen erfüllen oder Juristen von anerkannt hervorragender Befähigung sind (Art. 223 Abs. 2 EG-Vertrag). Deshalb ist es möglich, daß zu Richtern und Generalanwälten des EuGH Richter, Beamte, Politiker, Anwälte oder Hochschullehrer aus den jeweiligen Mitgliedstaaten bestellt werden. Die Vielfalt der beruflichen Herkunft und die Verschiedenheit des Erfahrungsschatzes sind der Arbeit am EuGH förderlich, indem sie dazu beitragen, die aufgeworfenen Tatsachen- und Rechtsfragen aus den Gesichtspunkten von Theorie und Praxis möglichst umfassend zu beleuchten. Wer und in welchem

Verfahren als Richter oder Generalanwalt in den jeweiligen Mitgliedstaaten ausgewählt und von den Regierungen zur Ernennung vorgeschlagen wird, ist in allen Mitgliedstaaten Sache der Exekutive. Die dabei angewendeten Verfahren sind sehr verschieden und nur wenig, um nicht zu sagen überhaupt nicht transparent.

### • **Die Geschäftsverteilung**

Nach Eingang einer Rechtssache beim EuGH bestimmt der Präsident einen Richter als Berichterstatter, dem bis zum fertigen Urteil die Aufgabe zukommt, die während des Verfahrens notwendigen Entscheidungen vorzubereiten und Lösungen vorzuschlagen. Dazu gehört auch der Vorschlag, im Rahmen welchen Spruchkörpers eine Rechtssache verhandelt und entschieden werden soll. Der EuGH verfügt über folgende *Spruchkörper*: das *große Plenum* (15 Richter), das *kleine Plenum* (11 Richter), *zwei Kammern zu je 7 Richtern*, von denen allerdings nur 5 an der Entscheidung mitwirken, sowie *vier Kammern zu je 3 oder 4 Richtern*, wobei jedoch stets nur 3 Richter an der Entscheidung mitwirken.

Mit Ausnahme der auf Verlangen eines Mitgliedstaates oder eines Gemeinschaftsorgans zwingend einem Plenum zugewiesenen Rechtssachen, entscheidet der EuGH über die Verweisung an eine Kammer am Schluß des schriftlichen Verfahrens auf der Grundlage des Vorberichts des Berichterstatters und nach Anhörung des Generalanwalts. Die Entscheidung erfolgt dabei nach intern festgelegten Kriterien, von denen der rechtliche Schwierigkeitsgrad, das Bestehen einer bereits gefestigten Rechtsprechung oder auch die politischen und finanziellen Implikationen eines Verfahrens von entscheidender Bedeutung sind. Die Rückgabe einer Rechtssache an das Plenum ist zu jedem Zeitpunkt, selbst während oder nach der Urteilsberatung, möglich. Dies hat allerdings zur Folge, daß die mündliche Verhandlung vor dem Plenum erneut zu eröffnen ist.

### • **Die Aufgaben des EuGH**

Der EuGH besitzt die höchste und zugleich alleinige richterliche Gewalt in allen Fragen des Gemeinschaftsrechts. Seine generelle Aufgabe wird dahin gehend umschrieben, daß der Gerichtshof „die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung dieses Vertrags“ sichert (Art. 220 EG-Vertrag).

Diese allgemeine Aufgabenumschreibung umfaßt drei grundlegende Bereiche:

1. Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts sowohl durch die Organe der Gemeinschaft bei der Durchführung der Vertragsvorschriften, als auch durch die Mitgliedstaaten und die Einzelnen im Hinblick auf die Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem Gemeinschaftsrecht,
2. Auslegung des Gemeinschaftsrechts,
3. Fortbildung des Gemeinschaftsrechts.

Diese Aufgaben nimmt der EuGH sowohl im Rahmen einer rechtsberatenden als auch im Rahmen einer rechtsprechenden Funktion wahr. *Rechtsberatung* betreibt er in Form der Erstellung verbindlicher Gutachten zu Übereinkommen, die die Union mit Drittstaaten oder internationalen Organisationen abschließen will. Ungleich gewichtiger ist jedoch seine Funktion als *rechtsprechendes Organ*. Im Rahmen dieser Funktion nimmt der Gerichtshof Aufgaben wahr, die in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten auf verschiedene Gerichtszweige verteilt sind: So entscheidet der EuGH als *Verfassungsgericht* bei Streitigkeiten zwischen den Gemeinschaftsorganen und bei der Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Gemeinschaftsgesetzgebung, als *Verwaltungsgericht* bei der Überprüfung der von der Kommission oder indirekt von den Behörden der Mitgliedstaaten (auf der Grundlage von Gemeinschaftsrecht) gesetzten Verwaltungsakte, als *Arbeits- und Sozialgericht* bei Fragen betreffend die Freizügigkeit und soziale Sicherheit der Arbeitnehmer sowie die Gleichbehandlung von Mann und Frau im Arbeitsleben, als *Finanzgericht* bei Fragen betreffend die Gültigkeit und Auslegung der Bestimmungen der Richtlinien im Steuer- oder Zollrecht, als *Strafgericht* bei der Kontrolle der durch die Kommission verhängten Bußgelder sowie als *Zivilgericht* bei Schadenersatzklagen und bei der Auslegung des Brüsseler Übereinkommens über die Anerkennung und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen.

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

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

Das EuG besteht aus 15 „Mitgliedern“, für deren Qualifikation, Ernennung und Rechtsstellung dieselben Voraussetzungen und Regeln gelten wie für die Richter des EuGH. Ihrer Funktion nach werden sie zwar hauptsächlich als „Richter“ tätig; sie können aber auch ad hoc als „Generalanwälte“ eingesetzt werden, wenn die Rechtssache vor dem Plenum verhandelt wird, oder bei Kammersachen, wenn die tatsächlichen oder rechtlichen Schwierigkeiten einer Rechtssache dies erfordern. In der bisherigen Praxis ist von dieser Möglichkeit nur sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht worden.

Das EuG verfügt über ein *Plenum* (15 Richter), *fünf Kammern zu 5 Richtern* und *fünf Kammern zu 3 Richtern*. Eine Zuweisung an das Plenum erfolgt nur in Ausnahmefällen; in der Regel werden die Rechtssachen vor den Kammern verhandelt und von diesen entschieden.

Ursprünglich nur für einen begrenzten Kreis von Klagen zuständig, ist das EuG aufgrund einer im Jahre 1993 vorgenommenen Überprüfung des ursprünglichen Zuständigkeitskatalogs nunmehr unter der Rechtskontrolle des EuGH Eingangsinstanz für alle direkten Klagen natürlicher und juristischer Personen gegen Gemeinschaftsrechtsakte.

### **Der Europäische Rechnungshof (Art. 246-248 EG-Vertrag)**

Der Europäische Rechnungshof wurde am 22. Juli 1975 eingerichtet und hat seine Arbeit im Oktober 1977 in Luxemburg aufgenommen. Er besteht – entsprechend der gegenwärtigen Anzahl der Mitgliedstaaten – aus *15 Mitgliedern*, die vom Rat nach Anhörung des EP auf sechs Jahre ernannt werden.

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

Die eigentliche Waffe des Europäischen Rechnungshofes ist die *Öffentlichkeitswirkung*. Die Ergebnisse seiner Kontrolltätigkeit werden nach Abschluß eines jeden Haushaltsjahres in einem Jahresbericht zusammengestellt, der im Amtsblatt der EG veröffentlicht und auf diese Weise der europäischen Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird. Darüber hinaus kann er jederzeit in Sonderberichten zu bestimmten Gegenständen Stellung nehmen, die ebenfalls im Amtsblatt der EG veröffentlicht werden.

## **Ergänzende Einrichtungen**

### ***Der Wirtschafts- und Sozialausschuß (Art. 257-262 EG-Vertrag)***

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

Der Ausschuß besteht aus *222 Mitgliedern* (Beratern), die aus den repräsentativsten einzelstaatlichen Organisationen stammen und die vom Rat (nach Stellungnahme der Kommission) auf vier Jahre ernannt werden.

Die Verteilung unter den Ländern hat folgendes Aussehen:

Belgien	12
Dänemark	9
Deutschland	24
Frankreich	24
Griechenland	12
Spanien	21
Irland	9
Italien	24
Luxemburg	6
Niederlande	12
Österreich	12
Portugal	12
Finnland	9
Schweden	12
Vereinigtes Königreich	24

Die Berater sind in drei Gruppen unterteilt (Arbeitgeber, Arbeitnehmer, verschiedene Interessen). Die Ausarbeitung der im Plenum zu verabschiedenden Stellungnahmen obliegt den „Fachgruppen“, die sich aus Beratern zusammensetzen (und an denen als Sachverständige auch deren Stellvertreter teilnehmen können). Überdies arbeitet der Ausschuß eng mit den parlamentarischen Ausschüssen und Fachgruppen des EP zusammen.

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

### ***Der Ausschuß der Regionen (Art. 263-265 EG-Vertrag)***

Als neues Konsultationsorgan ist durch den EU-Vertrag neben dem bereits bestehenden WSA der „Ausschuß der Regionen“ (AdR) geschaffen worden. Dieser Ausschuß ist ebensowenig wie der WSA ein Organ der EG im eigentlichen Sinne, da er nur *beratende Aufgaben* wahrnimmt, nicht aber – wie die Verfassungsorgane (Rat, EP, Kommission, EuGH, Rechnungshof) – die der Gemeinschaft zugewiesenen Aufgaben in rechtlich verbindlicher Weise durchführt.

Der AdR besteht, wie der WSA, aus *222 Mitgliedern*, die die regionalen und lokalen Autoritäten der Mitgliedstaaten repräsentieren. Die Verteilung der 222 Mandate unter den Mitgliedstaaten erfolgt entsprechend der bereits für die Besetzung des WSA vorgenommenen Gewichtung der Mitgliedstaaten. Die Mitglieder werden vom Rat auf Vorschlag der jeweiligen Mitgliedstaaten durch einstimmigen Beschluß (nach Stellungnahme der Kommission) auf vier Jahre ernannt.

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

### ***Die Europäische Investitionsbank (Art. 266-267 EG-Vertrag)***

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

### ***Die Europäische Zentralbank (Art. 105-115 EG-Vertrag)***

Die Europäische Zentralbank (EZB) steht im *Zentrum der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)*. Sie ist für die Stabilität der europäischen Währung „Euro“ verantwortlich und wird die Geldmenge dieser Währung steuern (Art. 106 EG-Vertrag).

Damit die EZB diese Aufgabe wahrnehmen kann, wird ihre Unabhängigkeit durch zahlreiche Bestimmungen garantiert. Weder die EZB noch die Zentralbank eines Mitgliedstaates dürfen bei der Wahrnehmung ihrer Befugnisse, Aufgaben und Pflichten Weisungen von Gemeinschaftsorganen, Regierungen der Mitgliedstaaten oder anderen Stellen entgegennehmen. Die Organe der Gemeinschaft und die Regierungen der Mitgliedstaaten enthalten sich jeden Versuchs der Einflußnahme (Art. 108 EG-Vertrag).

Die EZB besteht aus einem Rat und einem Direktorium. Dem Rat gehören die Präsidenten der nationalen Zentralbanken und die Mitglieder des Direktoriums an. Das Direktorium, das aus einem Präsidenten, einem Vizepräsidenten und vier weiteren Mitgliedern besteht, ist praktisch die Geschäftsführung der EZB. Seine Präsidenten und Mitglieder werden von den Mitgliedstaaten auf Empfehlung des Rates der EU und nach Anhörung des EP einvernehmlich aus in Währungs- und Bankfragen erfahrenen Personen ernannt. Ihre Amtszeit beträgt acht Jahre. Eine Wiederernennung ist im Interesse der Gewährleistung der Unabhängigkeit der Direktoriumsmitglieder nicht vorgesehen (Art. 112 EG-Vertrag).

Unter dem Dach des *Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB)* sind die EZB und die Zentralbanken der Mitgliedstaaten zusammengeschlossen (Art. 107 EG-Vertrag). Das ESZB soll die Geldpolitik der Gemeinschaft festlegen und ausführen; es allein hat das Recht, die Ausgabe von Banknoten und Münzen in der Gemeinschaft zu genehmigen. Das ESZB soll außerdem die offiziellen Währungsreserven der Mitgliedstaaten verwalten und dafür Sorge tragen, daß die Zahlungssysteme in der Gemeinschaft reibungslos funktionieren (Art. 105 Abs. 2 EG-Vertrag).

## DIE GEMEINSCHAFTSRECHTSORDNUNG

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

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

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

Die EU ist aber nicht nur eine Schöpfung des Rechts, sondern verfolgt ihre Ziele auch allein mit den Mitteln des Rechts. Sie ist eine Gemeinschaft durch das Recht. Nicht die Stärke der Macht regelt das wirtschaftliche und soziale Zusammenleben der Völker der Mitgliedstaaten, sondern das Recht der Gemeinschaft. Das Gemeinschaftsrecht ist die Basis des institutionellen Systems. Es legt die Verfahren für die Beschlußfassung der Gemeinschaftsorgane fest und regelt deren Verhältnis untereinander. Es stellt den Organen in den Verordnungen, allgemeinen EGKS-Entscheidungen, Richtlinien, EGKS-Empfehlungen und individuellen Entscheidungen Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung, in denen Rechtsakte mit verbindlicher Wirkung für die Mitgliedstaaten und für ihre Bürger erlassen werden können. Damit wird auch der Einzelne zum Träger der Gemeinschaft. Ihre Rechtsordnung beeinflusst sein tägliches Leben in immer stärker werdendem Maße unmittelbar. Sie verleiht ihm Rechte und erlegt ihm Pflichten auf, so daß er als Staatsbürger und als Angehöriger der Gemeinschaft Rechtsordnungen verschiedener Abstufung unterworfen ist, so wie das aus den bundesstaatlichen Verfassungen bekannt ist. Wie jede Rechtsordnung stellt auch die Gemeinschaftsrechtsordnung ein geschlossenes Rechtsschutzsystem für die Auseinandersetzungen über das Gemeinschaftsrecht und für seine Durchsetzung zur Verfügung. Das Gemeinschaftsrecht bestimmt auch das Verhältnis zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten. Die Mitgliedstaaten müssen alle geeigneten Maßnahmen treffen, um die Pflichten zu erfüllen, die sich aus den Verträgen oder aus Handlungen der Gemeinschaftsorgane ergeben. Ihnen obliegt es, das Wirken der Gemeinschaft zu erleichtern und alles zu unterlassen, was die Verwirklichung der Vertragsziele gefährden könnte. Die Mitgliedstaaten haften gegenüber den Unionsbürgern für alle Schäden, die durch Verletzungen des Gemeinschaftsrechts verursacht worden sind.

### • DIE RECHTSQUELLEN DES GEMEINSCHAFTSRECHTS

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

## Rechtsquellen des Gemeinschaftsrechts

### 1. Primäres Recht:

- Gründungsverträge
- Allgemeine Rechtsgrundsätze

### 2. Völkerrechtsabkommen der EG

### 3. Sekundäres Recht:

- (Durchführungs-)Verordnungen
- Richtlinien/EGKS-Empfehlungen
- allgemeine und individuelle Entscheidungen

### 4. Allgemeine Verwaltungsrechtsgrundsätze

### 5. Übereinkommen zwischen den Mitgliedstaaten

## Die Gründungsverträge als primäres Gemeinschaftsrecht

Als *erste Rechtsquelle* sind die drei Gründungsverträge einschließlich der ihnen beigefügten Anhänge, Anlagen und Protokolle sowie deren spätere Ergänzungen und Änderungen zu nennen, also die Schöpfungsakte der EG und der EU. Die Gründungsverträge sowie die dazu ergangenen Ergänzungen und Änderungen in Gestalt vor allem der Einheitlichen Europäischen Akte, der verschiedenen Beitrittsverträge und der Verträge über die Europäische Union enthalten die grundlegenden Rechtssätze über die Zielsetzungen, über die Organisation und über die Funktionsweise der EG sowie Teile des Wirtschaftsrechts. Sie geben damit die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen der EG vor, die von den dazu eigens mit legislativen und administrativen Befugnissen ausgestatteten Gemeinschaftsorganen im Gemeinschaftsinteresse auszufüllen sind. Als unmittelbar von den Mitgliedstaaten selbst geschaffenes Recht werden diese Rechtssätze im juristischen Sprachgebrauch als *primäres Gemeinschaftsrecht* bezeichnet.

## Die Gemeinschaftsrechtsakte als sekundäres Gemeinschaftsrecht

Das in Ausübung dieser Befugnisse von den Gemeinschaftsorganen aufgrund der Verträge geschaffene Recht nennt man *sekundäres Gemeinschaftsrecht*, die *zweite wichtige Rechtsquelle* der EG.

Es besteht in erster Linie aus den Rechts-akten, die in den Katalogen der Artikel 249 EG-Vertrag, Artikel 161 EAG-Vertrag und Artikel 14 EGKS-Vertrag aufgezählt und definiert sind. Sie enthalten als verbindliche *Rechtsakte* sowohl allgemeine und abstrakte Rechtsnormen und Richtlinien als auch konkrete und individuelle Maßnahmen. Darüber hinaus sehen sie die Abgabe von *unverbindlichen Äußerungen* der Gemeinschaftsorgane vor.

Diese Kataloge sind aber keineswegs abschließend. Vielmehr zählen zum sekundären Gemeinschaftsrecht auch andere Rechtsakte, die nicht in die Kataloge eingeordnet werden können. Dazu gehören vor allem solche Rechtsakte, die das Innenleben der EG oder ihrer Organe regeln, wie dies etwa der Fall ist bei den einvernehmlichen Regelungen oder Vereinbarungen zwischen den Organen oder bei den Geschäftsordnungen der Organe. Zu erwähnen sind ferner die Aufstellung und Verlautbarung von Aktionsprogrammen der EG. Die Unterschiede zwischen den verschiedenen Rechtsakten des sekundären Gemeinschaftsrechts hinsichtlich des Verfahrens ihres Erlasses, ihrer Rechtswirkungen und des Kreises ihrer Adressaten sind erheblich; auf diese Unterschiede wird deshalb später in einem gesonderten, dem „Handlungsinstrumentarium“ gewidmeten Kapitel eingegangen.

Die Schaffung des sekundären Gemeinschaftsrechts erfolgt allmählich und fortschreitend. Durch seinen Erlaß werden die Gemeinschaftsverfassung, die durch das Primärrecht gebildet wird, mit Leben erfüllt und die europäische Rechtsordnung im Laufe der Zeit verwirklicht und vervollständigt.

### *Völkerrechtliche Abkommen der EG*

Diese **dritte Rechtsquelle** hängt mit der Rolle der EG auf internationaler Ebene zusammen. Als einer der Anziehungspunkte in der Welt kann Europa sich nicht darauf beschränken, nur seine eigenen inneren Angelegenheiten in die Hand zu nehmen, sondern muß sich vor allem auch um seine wirtschaftlichen, sozialen und politischen Beziehungen zu anderen Ländern in der Welt bemühen. Zu diesem Zweck schließt die EG mit den „Nichtmitgliedstaaten“ der EG (sogenannten Drittländern) und anderen internationalen Organisationen völkerrechtliche Abkommen, die von Verträgen über eine umfassende Kooperation auf handelspolitischem, industriellem, sozialpolitischem oder technischem Gebiet bis zu Abkommen über den Handel mit einzelnen Produkten reichen.

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

### ***Assoziierungsabkommen***

Die *Assoziierung* geht über die Regelung rein handelspolitischer Fragen weit hinaus und ist auf eine enge wirtschaftliche Kooperation mit weitreichender finanzieller Unterstützung des Vertragspartners durch die EG ausgerichtet (Art. 310 [vormals Art. 238] EG-Vertrag). Zu unterscheiden sind drei Formen von Assoziierungsabkommen:

- *Abkommen zur Aufrechterhaltung der besonderen Bindungen einiger EG-Mitgliedstaaten zu Drittländern*

Anlaß für die Schaffung des Instruments der Assoziierung waren insbesondere die überseeischen Länder und Gebiete, die mit einigen Gründerstaaten der EG als deren ehemalige Kolonien besonders enge Wirtschaftsbeziehungen unterhielten. Da die Einführung eines gemeinsamen Außenzolls in der EG den Handelsaustausch mit diesen Gebieten erheblich gestört hätte, waren Sonderregelungen notwendig. Diese verfolgen den Zweck, das System des ungehinderten gemeinschaftlichen Handelsverkehrs auf die überseeischen Länder und Gebiete auszudehnen. Gleichzeitig wurden schrittweise die Zölle auf Waren aus diesen Ländern abgeschafft. Die finanzielle und technische Hilfe der EG wird über den Europäischen Entwicklungsfonds abgewickelt.

- *Abkommen zur Vorbereitung eines möglichen Beitritts und zur Bildung einer Zollunion*

Daneben wird die Assoziierung auch zur Vorbereitung eines möglichen Beitritts eines Landes zur EU eingesetzt. Sie ist gleichsam eine Vorstufe des Beitritts, auf der eine Annäherung der wirtschaftlichen Bedingungen eines Beitrittskandidaten an die EU angestrebt wird. Dieses Verfahren hat sich im Falle Griechenlands, das der EG im Jahre 1962 assoziiert wurde, bewährt. Ein weiteres Assoziierungsabkommen, das einen späteren Beitritt in Aussicht stellt, wurde im Jahre 1964 mit der Türkei abgeschlossen. Auch in den sogenannten Europa-Abkommen, die die EG mit Polen, Ungarn, der Tschechischen Republik, der Slowakei, Bulgarien, Rumänien, Slowenien und den drei baltischen Staaten (Litauen, Estland und Lettland) abgeschlossen hat, bekennt sich die EG grundsätzlich zu dem Ziel einer Mitgliedschaft dieser mittel- und osteuropäischen Reformstaaten. Auch diesen Staaten soll die Assoziierung helfen, in einem überschaubaren Zeitraum die Voraussetzungen für den wirtschafts- und außenpolitisch erwünschten Beitritt zur EG zu erfüllen. Eine *Zollunion* hat die EG gebildet mit Malta (1971), Zypern (1973) und der Türkei (1996).

- *Das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR)*

Das Abkommen über den EWR erschließt den (Rest-)EFTA-Staaten (Norwegen, Island und Liechtenstein) den EG-Binnenmarkt und stellt durch die Übernahmeverpflichtung von beinahe zwei Dritteln des Gemeinschaftsrechts eine sichere Grundlage für einen möglichen späteren Beitritt dieser Länder zur EU dar. Innerhalb des EWR sollen auf der Grundlage des Bestandes an primärem und

sekundärem Gemeinschaftsrecht (gemeinschaftlicher Besitzstand) der freie Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr verwirklicht, eine einheitliche Wettbewerbs- und Beihilfenordnung statuiert sowie die Zusammenarbeit im Bereich der horizontalen und flankierenden Politiken (z. B. Umweltschutz, Forschung und Entwicklung, Bildung) vertieft werden.

### ***Kooperationsabkommen***

Nicht so weit wie die Assoziierungsabkommen gehen die Kooperationsabkommen, die allein auf eine intensive wirtschaftliche Zusammenarbeit gerichtet sind. Solche Abkommen verbinden die EG u. a. mit den Maghreb-Staaten (Marokko, Algerien und Tunesien), den Maschrik-Staaten (Ägypten, Jordanien, Libanon und Syrien) und mit Israel (Art. 300 EG-Vertrag).

### ***Handelsabkommen***

Schließlich gibt es eine Vielzahl von Handelsabkommen, die mit einzelnen Drittstaaten, Gruppen von Drittstaaten oder im Rahmen internationaler Handelsorganisationen auf zoll- und handelspolitischem Gebiet abgeschlossen werden. Die wichtigsten internationalen Handelsabkommen sind das „*Übereinkommen zur Gründung der Welthandelsorganisation*“ (World Trade Organisation, WTO) und die in seinem Rahmen abgeschlossenen multilateralen Handelsabkommen, von denen als die Wichtigsten zu nennen sind: das „*General Agreement on Tariffs and Trade*“ (GATT 1994), der „*Antidumping- und Subventionskodex*“, das „*Allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen*“ (GATS), das „*Übereinkommen über handelspolitische Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums*“ (TRIPS) sowie die „*Vereinbarung über Regeln und Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten*“.

### **Ungeschriebene Rechtsquellen**

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

### ***Allgemeine Rechtsgrundsätze***

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

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

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

### ***Gewohnheitsrecht***

Zum ungeschriebenen Gemeinschaftsrecht zählt daneben auch das Gewohnheitsrecht. Darunter versteht man durch Übung und Rechtsüberzeugung entstandenes Recht, das primäres oder sekundäres Recht ergänzt oder ändert. Die Möglichkeit der Existenz solchen Gemeinschaftsgewohnheitsrechts wird grundsätzlich anerkannt. Die tatsächliche Herausbildung von Gewohnheitsrecht unterliegt auf der Ebene des Gemeinschaftsrechts allerdings wesentlichen Grenzen. Eine erste Grenze ergibt sich aus der Existenz eines speziellen Verfahrens zur Vertragsänderung (Art. 48 EU-Vertrag). Dadurch wird zwar die Herausbildung von Gewohnheitsrecht nicht schlechthin ausgeschlossen, jedoch verschärft diese Tatsache die Anforderungen, die an den Nachweis einer lang andauernden Übung und einer entsprechenden Rechtsüberzeugung zu stellen sind. Eine weitere Grenze ergibt sich für die Herausbildung von Gewohnheitsrecht durch die Gemeinschaftsorgane aus dem Umstand, daß jedes Handeln eines Organs seinen Geltungsgrund ausschließlich in den Gemeinschaftsverträgen findet, nicht jedoch aufgrund ihres tatsächlichen Verhaltens und eines entsprechenden Rechtsbindungswillens. Daraus folgt, daß Gewohnheitsrecht im Range von Vertragsrecht in keinem Fall von den Gemeinschaftsorganen, sondern allenfalls von den Mitgliedstaaten unter den soeben beschriebenen verschärften Bedingungen ausgehen kann. Übungen und Rechtsüberzeugungen der Gemeinschaftsorgane können allerdings im Rahmen der Auslegung der von diesen Organen geschaffenen Rechtssätze herangezogen werden, wodurch unter Umständen die rechtliche und tatsächliche Tragweite des betreffenden Rechtsaktes geändert wird. Allerdings sind auch hierbei die durch das primäre Gemeinschaftsrecht vorgegebenen Voraussetzungen und Grenzen zu beachten.

### **Absprachen zwischen den Mitgliedstaaten**

Als *letzte Rechtsquelle* der EG sind die Absprachen zwischen den Mitgliedstaaten zu nennen. Diese werden zum einen getroffen, wenn es um die Regelung von Fragen geht, die zwar in einem engen Zusammenhang zur Tätigkeit der EG stehen, für die den Gemeinschaftsorganen aber keine Kompetenz übertragen worden ist. Zum anderen existieren echte völkerrechtliche Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten, mit denen insbesondere die territoriale Beschränktheit nationaler Regelungen überwunden und gemeinschaftseinheitliches Recht geschaffen werden soll (Art. 293 EG-Vertrag). Dies ist vor allem von Bedeutung im Bereich des internationalen Privatrechts. Als Beispiele seien hier erwähnt: das Übereinkommen über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (EuGVÜ, 1968), das Übereinkommen über die gegenseitige Anerkennung von Gesellschaften und juristischen Personen (1968), das Übereinkommen über die Beseitigung der Doppelbesteuerung im Falle von Gewinnberechtigungen zwischen verbundenen Unternehmen (1990), das Übereinkommen über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (1980) und die Vereinbarung über Gemeinschaftspatente (1989).

### **• DAS HANDLUNGS- INSTRUMENTARIUM DER EG**

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

Vor diesem Hintergrund wurde ein Handlungsinstrumentarium entwickelt, das den Gemeinschaftsorganen die Einwirkung auf die nationalen Rechtsordnungen in unterschiedlichem Ausmaß ermöglicht. Die schärfste Form ist dabei die Verdrängung nationaler Regelungen durch Gemeinschaftsnormen. Es folgen die Gemeinschaftsnormen, mit denen die Gemeinschaftsorgane nur indirekt auf die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten einwirken. Weiterhin besteht die Möglichkeit, zur Regelung eines konkreten Einzelfalls Maßnahmen gegenüber einem namentlich bezeichneten oder

bestimmbaren Adressaten zu treffen. Schließlich sind auch solche Rechtshandlungen vorgesehen, die keine verbindlichen Anordnungen gegenüber den Mitgliedstaaten oder den Gemeinschaftsbürgern enthalten. Diese Grundformen von Rechtshandlungen finden sich in allen drei Gemeinschaftsverträgen. Allerdings bestehen Unterschiede in der konkreten Ausgestaltung und der Bezeichnung der einzelnen Rechtsakte zwischen dem EGKS-Vertrag einerseits und dem EG-Vertrag und dem EAG-Vertrag andererseits. Während der EGKS-Vertrag nur ein Terzett von Rechtshandlungen bereitstellt – Entscheidung, Empfehlung und Stellungnahme (Art. 14 EGKS-Vertrag) –, haben EG-Vertrag und EAG-Vertrag ein Quintett von Rechtshandlungen geschaffen – Verordnung, Richtlinie, Entscheidung, Empfehlung und Stellungnahme (Art. 249 EG-Vertrag, Art. 161 EAG-Vertrag). Dies geschah aus der Erkenntnis heraus, daß die bereits für die EGKS entwickelten Handlungsformen nicht ausreichen würden, um den Erfordernissen der EG und der EAG in dem notwendigen Maße Rechnung zu tragen. Gleichzeitig wollte man mit der Einführung neuer Bezeichnungen die Unzulänglichkeiten der begrifflichen Fassung der Rechtshandlungen im EGKS-Vertrag vermeiden. Die damit verbundene begriffliche Verschiedenheit wurde bewußt in Kauf genommen und sollte bei der für später in Aussicht genommenen Verschmelzung der drei Gemeinschaften beseitigt werden.

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

### **Die Verordnungen und allgemeinen EGKS-Entscheidungen als „Gemeinschaftsgesetze“**

Die Rechtsakte, mit denen die Gemeinschaftsorgane am tiefsten in die nationalen Rechtsordnungen eingreifen können, sind im EG-Vertrag und im EAG-Vertrag jeweils die Verordnungen und im EGKS-Vertrag die allgemeine Entscheidung. Zwei im internationalen Recht durchaus ungewöhnliche Eigenschaften zeichnen sie aus:

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

Die Ähnlichkeiten dieser Rechtsakte mit den Gesetzen des nationalen Rechts sind unübersehbar. Soweit sie unter Mitentscheidung des Europäischen Parlaments erlassen werden (im sogenannten Mitentscheidungsverfahren – dazu sogleich im nächsten Kapitel), können sie als „Europäische Gesetze“ bezeichnet werden. Verordnungen und allgemeine Entscheidungen, die nur vom Rat oder von der Kommission erlassen werden, fehlt diese parlamentarische Mitverantwortung, so daß sie – zumindest formell gesehen – nicht alle Wesensmerkmale eines Gesetzes aufweisen.

### **Richtlinien und EGKS-Empfehlungen**

Die Richtlinie, die im EGKS-Vertrag unter der Bezeichnung Empfehlung erscheint, ist neben der Verordnung das wichtigste Handlungsinstrument der EG. Sie versucht, die Verbindung herzustellen zwischen dem Streben nach der notwendigen Einheitlichkeit des Gemeinschaftsrechts einerseits und der Wahrung der Vielfalt nationaler Eigenarten andererseits. Vorrangiges Ziel der Richtlinie ist deshalb nicht – wie bei der Verordnung – die Rechtsvereinheitlichung, sondern die Rechtsangleichung. Mit Hilfe der Rechtsangleichung sollen Widersprüche zwischen den nationalen Rechts- und

Verwaltungsvorschriften beseitigt oder Unterschiede schrittweise abgebaut werden, damit in den Mitgliedstaaten materiell möglichst gleiche Bedingungen gelten. Die Richtlinie erweist sich damit als eines der grundlegenden Instrumente bei der Verwirklichung des Binnenmarktes.

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

Auf der **ersten gemeinschaftsrechtlichen Stufe** wird das durch die Richtlinie angestrebte Ergebnis für die jeweiligen Adressaten, d. h. mehrere oder alle Mitgliedstaaten oder bei EGKS-Empfehlungen auch ein Einzeler, verbindlich festgelegt, das von diesen innerhalb einer festgesetzten Frist verwirklicht werden muß. Die Gemeinschaftsorgane können dieses Ergebnis durch derart detaillierte Regelungen vorbestimmen, daß den Mitgliedstaaten kein Spielraum für eine eigene sachliche Gestaltung verbleibt. Von dieser Möglichkeit wird vor allem im Bereich der technischen Normen sowie im Umweltschutz Gebrauch gemacht.

Auf der **zweiten, nationalen Stufe** erfolgt die inhaltliche Verwirklichung des gemeinschaftsrechtlich vorgeschriebenen Ergebnisses im Recht der Mitgliedstaaten. Auch wenn die Mitgliedstaaten bei der Wahl der Form und der Mittel der Umsetzung grundsätzlich frei sind, erfolgt die Beurteilung, ob die jeweiligen Regelungen auch gemeinschaftsrechtskonform umgesetzt worden sind, nach gemeinschaftsrechtlichen Kriterien. Als Grundsatz gilt, daß durch die Umsetzung ein Rechtszustand geschaffen werden muß, der die Rechte und Pflichten aus den Vorschriften einer Richtlinie hinreichend klar und bestimmt erkennen läßt und so dem Gemeinschaftsbürger die Möglichkeit gibt, sie vor den nationalen Gerichten geltend zu machen oder sich gegen sie zur Wehr zu setzen. Dazu bedarf es in aller Regel des Erlasses verbindlicher nationaler Rechtsakte oder aber der Aufhebung oder Abänderung bestehender Rechts- und Verwaltungsvorschriften. Eine bloße Verwaltungsübung genügt nicht, da diese von der Verwaltung naturgemäß beliebig geändert werden kann und sie auch nur unzureichende Publizität genießt.

Abgesehen von dem Fall, daß eine EGKS-Empfehlung unmittelbar an ein Unternehmen der EG gerichtet wird, begründen regelmäßig weder die Richtlinie noch die an die Mitgliedstaaten gerichtete EGKS-Empfehlung unmittelbare Rechte und Pflichten für und gegen die Gemeinschaftsbürger; sie wenden sich ausdrücklich nur an die Mitgliedstaaten. Die Gemeinschaftsbürger werden dagegen erst durch die Ausführungsakte der Richtlinie oder EGKS-Empfehlung durch die zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten berechtigt oder verpflichtet. Dies ist für die Gemeinschaftsbürger solange ohne Bedeutung, wie die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen aus den Gemeinschaftsrechtsakten nachkommen. **Nachteile** ergeben sich für die Gemeinschaftsbürger allerdings dann, wenn die Verwirklichung des in der Richtlinie oder EGKS-Empfehlung vorgesehenen Ziels für sie vorteilhaft wäre, die notwendigen staatlichen Ausführungsakte jedoch entweder gar nicht oder nur fehlerhaft erlassen werden. Um diese Nachteile weitgehend auszuschließen, hat der EuGH in ständiger Rechtsprechung entschieden, daß sich die Gemeinschaftsbürger unter bestimmten Voraussetzungen unmittelbar auf die Bestimmungen der Richtlinie berufen und die ihnen danach zustehenden Rechte in Anspruch nehmen und gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten durchsetzen können. Die Voraussetzungen dieser Direktwirkung umschreibt der EuGH wie folgt:

- Die Bestimmungen der Richtlinie oder EGKS-Empfehlung müssen die Rechte der Unionsbürger/Unternehmen hinreichend klar und präzise festlegen.
- Die Inanspruchnahme des Rechts darf an keine Bedingung oder Auflage geknüpft sein.

- Dem nationalen Gesetzgeber darf bei der inhaltlichen Gestaltung des Rechts kein Ermessensspielraum eingeräumt sein.
- Die Frist für die Umsetzung der Richtlinie/EGKS-Empfehlung muß abgelaufen sein.

Diese Rechtsprechung des EuGH zur Direktwirkung von Richtlinien und EGKS-Empfehlungen beruht im wesentlichen auf der Überlegung, daß ein Mitgliedstaat widersprüchlich und rechtsmißbräuchlich handelt, wenn er sein Recht anwendet, obwohl er es entsprechend den Vorgaben aus den Richtlinienbestimmungen hätte anpassen müssen. Dieser unzulässigen Rechtsausübung durch einen Mitgliedstaat wird durch die Anerkennung der Direktwirkung einer Richtlinienbestimmung insofern entgegengewirkt, als damit verhindert wird, daß der betreffende Mitgliedstaat aus seiner Mißachtung des Gemeinschaftsrechts irgendeinen Vorteil zieht. In diesem Sinne kommt der Direktwirkung von Richtlinien *Sanktionscharakter* zu. Bei dieser Einordnung ist es zudem konsequent, wenn der EuGH die unmittelbare Wirkung von Richtlinien bisher nur im Verhältnis des Einzelnen zum Mitgliedstaat anerkannt hat und dies auch nur, soweit sich die Direktwirkung zugunsten der Unionsbürger, nicht aber zu ihren Lasten auswirkt, d. h. nur in den Fällen, in denen das Gemeinschaftsrecht eine für den Unionsbürger günstigere Regelung bereithält als das nicht angepaßte nationale Recht (sogenannte „*vertikale Direktwirkung*“). Die Direktwirkung von Richtlinien/EGKS-Empfehlungen im Verhältnis der Einzelnen untereinander (sogenannte „*horizontale Direktwirkung*“) hat der EuGH demgegenüber abgelehnt. Der Sanktionscharakter der Direktwirkung führt den EuGH zu der Feststellung, daß diese Wirkung nicht auch unter Privaten eingreifen kann, da diese nicht für die Versäumnisse des Mitgliedstaates verantwortlich gemacht werden können. Vielmehr streiten für sie die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes. Die Unionsbürger müssen darauf vertrauen können, daß ihnen die Wirkungen einer Richtlinie nur nach Maßgabe der nationalen Umsetzungsmaßnahmen entgegengehalten werden können.

Gleichwohl entfalten die Richtlinien nach Ablauf der Umsetzungsfrist objektiv-rechtliche Wirkungen in dem Sinne, daß alle staatlichen Organe verpflichtet sind, das nationale Recht richtlinienkonform auszulegen und anzuwenden (sogenannte „*gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung*“).

Darüber hinaus hat der EuGH in den Urteilen „*Francovich*“ und „*Bonifaci*“ aus dem Jahre 1991 eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zum Ersatz derjenigen Schäden anerkannt, die durch die fehlende oder nicht ordnungsgemäße Umsetzung verursacht werden. In diesen Fällen ging es um die Frage der Haftung des italienischen Staates für die nicht fristgemäße Umsetzung der Richtlinie 80/987/ EWG des Rates vom 20. Oktober 1980 über den Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers. Die Richtlinie betrifft die Sicherung der Ansprüche der Arbeitnehmer auf das Arbeitsentgelt während eines Zeitraumes vor dem Eintritt der Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers bzw. der Kündigung aus diesem Grund. Zu diesem Zweck waren Garantieeinrichtungen zu bilden, die dem Zugriff anderer Gläubiger des Arbeitgebers nicht unterliegen dürfen und deren Mittel von den Arbeitgebern und/oder von der öffentlichen Hand aufzubringen sind. Der EuGH stand hier vor dem Problem, daß diese Richtlinie zwar darauf abzielte, den Arbeitnehmern ein subjektives Recht auf Fortzahlung des Arbeitsentgelts aus den Mitteln der zu schaffenden Garantieeinrichtung einzuräumen, diesem Recht aber die unmittelbare Anwendbarkeit, d. h. seine Geltendmachung auch vor den nationalen Gerichten, versagt bleiben mußte, weil es infolge fehlender Umsetzung dieser Richtlinie an der Schaffung der Garantieeinrichtung und damit an der Bestimmung des Schuldners für die zu leistenden Zahlungen des Konkursausfallgeldes fehlte. Für diesen Fall hat der EuGH in seinem Urteil entschieden, daß sich der italienische Staat dadurch, daß er aufgrund der fehlenden Umsetzung der Richtlinie den Arbeitnehmern das ihnen durch die Richtlinie eingeräumte Recht vorenthalten hat, gegenüber den betroffenen Arbeitnehmern schadenersatz-pflichtig gemacht hat. Die Ersatzpflicht, obwohl im Gemeinschaftsrecht nicht ausdrücklich vorgesehen, ist nach Auffassung des EuGH untrennbarer Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung, da deren volle Wirksamkeit beeinträchtigt und der Schutz der durch sie begründeten Rechte gemindert wäre, wenn die Gemeinschaftsbürger nicht die Möglichkeit hätten, für den Fall eine Entschädigung zu erlangen, daß ihre Rechte durch gemeinschaftswidriges Handeln der Mitgliedstaaten verletzt werden.

## Die individuellen Entscheidungen als „Verwaltungsakte“ der EG

Eine dritte Kategorie gemeinschaftlicher Rechtsakte im Rechtsetzungssystem der EG bilden die Entscheidungen und die individuelle EGKS-Entscheidung. Eine wirksame Anwendung und Durchführung der Gemeinschaftsverträge, Verordnungen und allgemeinen EGKS-Entscheidungen sind nur denkbar, wenn für die Gemeinschaftsorgane in den Fällen, in denen sie selbst für die Ausführung des Gemeinschaftsrechts verantwortlich sind, die Möglichkeit besteht, unmittelbar auf die Verhältnisse einzelner Unionsbürger, einzelner Unternehmen sowie einzelner Mitgliedstaaten einzuwirken. Dies entspricht etwa genau der Situation in den nationalen Rechtsordnungen. Auch hier werden durch die nationalen Verwaltungen die Folgen, die sich aus der Anwendung etwa eines Gesetzes auf einen Einzelfall ergeben, gegenüber den Bürgern durch den Erlass eines Verwaltungsaktes verbindlich festgelegt.

Diese Funktion erfüllt in der Gemeinschaftsrechtsordnung die individuelle Entscheidung. Sie bilden den typischen Rechtsakt, mit dem die Gemeinschaftsorgane Einzelfälle verbindlich regeln. Mit Hilfe einer Entscheidung können die Gemeinschaftsorgane von einem Mitgliedstaat oder einem Unionsbürger ein Handeln oder Unterlassen verlangen, ihnen Rechte einräumen oder Pflichten auferlegen.

Die Strukturmerkmale einer Entscheidung lassen sich wie folgt umschreiben:

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

Anwendungsfälle von Entscheidungen sind etwa die Genehmigung oder Untersagung der Gewährung staatlicher Beihilfen (Art. 87 und 88 EG-Vertrag), die Nichtigerklärung wettbewerbswidriger Vereinbarungen oder Absprachen (Art. 81 EG-Vertrag) sowie die Verhängung von Bußgeldern oder Zwangsmaßnahmen.

## Unverbindliche Äußerungen der Gemeinschaftsorgane

Schließlich sind noch die EG- und EAG-Empfehlungen und Stellungnahmen vorgesehen. Diese letzte Kategorie von Rechtshandlungen, die in den Gemeinschaftsverträgen ausdrücklich vorgesehen ist, ermöglicht es den Gemeinschaftsorganen, sich gegenüber den Mitgliedstaaten und in einigen Fällen auch gegenüber den Unionsbürgern unverbindlich zu äußern, d. h., ohne damit für den Adressaten rechtliche Verpflichtungen zu begründen.

Im EG- und EAG-Vertrag heißen diese unverbindlichen Rechtshandlungen *Empfehlungen* oder *Stellungnahmen*, im EGKS-Vertrag nur *Stellungnahmen*. Die montanrechtliche Namensschwester der EG- und EAG-Empfehlung bezeichnet dagegen unglücklicherweise einen verbindlichen Rechtsakt und entspricht insoweit der Richtlinie des EG- und EAG-Vertrags. Während in den Empfehlungen den Adressaten ein bestimmtes Verhalten nahegelegt wird, werden Stellungnahmen von den

Gemeinschaftsorganen abgegeben, wenn es um die Beurteilung einer gegenwärtigen Lage oder bestimmter Vorgänge in der Gemeinschaft oder den Mitgliedstaaten geht.

In den *Empfehlungen* wird den Adressaten ein bestimmtes Verhalten nahegelegt, ohne diese jedoch rechtlich zu verpflichten. So kann etwa die Kommission in den Fällen, in denen der Erlaß oder die Änderung einer Rechts- oder Verwaltungsvorschrift in einem Mitgliedstaat die Wettbewerbsbedingungen auf dem Gemeinsamen Markt verfälscht, den betreffenden Staat die zur Vermeidung dieser Verzerrung geeigneten Maßnahmen empfehlen (Art. 97 Abs. 1 zweiter Satz EG-Vertrag).

*Stellungnahmen* werden dagegen von den Gemeinschaftsorganen abgegeben, wenn es um die Beurteilung einer gegenwärtigen Lage oder bestimmter Vorgänge in der Gemeinschaft oder in den Mitgliedstaaten geht. Zum Teil dienen sie aber auch der Vorbereitung späterer verbindlicher Rechtsakte oder sind Voraussetzung eines Prozesses vor dem EuGH (Art. 226 und 227 EG-Vertrag).

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

### **Entschlüsse, Erklärungen und Aktionsprogramme**

Neben den in den Handlungskatalogen der Gemeinschaftsverträge aufgeführten Rechtshandlungen verbleiben den Gemeinschaftsorganen weitere vielfältige Handlungsformen, um der Gemeinschaftsrechtsordnung Form und Gestalt zu geben. Von Bedeutung in der Gemeinschaftspraxis sind vor allem die Entschlüsse, Erklärungen und Aktionsprogramme.

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

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

sekundäres Gemeinschaftsrecht, das dem Einzelnen unmittelbare Rechte einräumt, nicht aufgrund unveröffentlichter Nebenabreden eingeschränkt werden kann.

**Aktionsprogramme:** Diese Programme werden vom Rat sowie der Kommission aus eigener Initiative oder auf Anregung des Europäischen Rates erstellt und dienen der Konkretisierung der in den Gemeinschaftsverträgen niedergelegten Gesetzgebungsprogramme und allgemeinen Zielvorstellungen. Soweit diese Programme in den Verträgen ausdrücklich vorgesehen sind, binden sie die Gemeinschaftsorgane an den Planungsinhalt. Andere Programme werden hingegen in der Praxis lediglich als *Orientierungshilfen* verstanden, denen keine rechtlich verbindliche Wirkung zukommt. Sie bringen jedoch die Absicht der Gemeinschaftsorgane zum Ausdruck, entsprechend ihrem Inhalt zu handeln.

## • DAS RECHTSETZUNGS-VERFAHREN IN DER EG

Im Unterschied zur innerstaatlichen Willensbildung, die sich im Parlament vollzieht, wurde die Willensbildung in der EG lange Zeit entscheidend von den im Rat der EU vereinigten Regierungsvertretern der Mitgliedstaaten geprägt. Dies ganz einfach deshalb, weil die EG nicht aus einem „europäischen Volk“ hervorgegangen ist, sondern ihre Existenz und Ausgestaltung den Mitgliedstaaten verdankt. Diese haben Teile ihrer Souveränität zugunsten der EG nicht ohne weiteres preisgegeben, sondern diesen Schritt nur im Hinblick auf ihre starke Stellung im Entscheidungsverfahren der EG gewagt. Gleichwohl ist im Zuge der Entwicklung und Vertiefung der Gemeinschaftsrechtsordnung auch diese ursprünglich sehr einseitig auf die mitgliedstaatlichen Interessen ausgerichtete Verteilung der Befugnisse im Entscheidungsprozeß der EG durch eine stetige Verbesserung der Stellung des EP einem ausgewogenen Entscheidungssystem gewichen. So wurde die ursprüngliche Anhörung des EP zunächst um die Zusammenarbeit des EP mit dem Rat und schließlich um die Mitentscheidung des EP im Rechtsetzungsprozeß der EG ergänzt. Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde die Mitentscheidung des EP zudem zum „Regelfall“ der Rechtsetzung, wodurch das demokratische Element in der Rechtsetzung der EG weiter gestärkt wurde. Das aus den Mitgliedstaaten bekannte klassische Gewaltenteilungsprinzip ist im Rechtsetzungssystem der EG allerdings nach wie vor nicht verwirklicht; es beruht vielmehr auf dem „Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts“, der sicherstellt, daß die Rechtsetzung in der EG unter gleichmäßiger Beteiligung aller in den Willensbildungsprozeß der EG eingebundenen Gemeinschaftsorgane erfolgt.

Die Rechtsetzung in der EG vollzieht sich im wesentlichen auf **vier Ebenen**, auf denen unterschiedliche Verfahren zur Anwendung kommen:

1. Für den Erlaß der verbindlichen allgemeinen Rechtsakte (Verordnungen und Richtlinien) stehen das Anhörungs-verfahren, das Verfahren der Zusammenarbeit, das Verfahren der Mitentscheidung sowie schließlich das Zustimmungsverfahren zur Verfügung.
2. Für den Erlaß von Durchführungsmaßnahmen stehen besondere Verfahren bereit.
3. Die verbindlichen individuellen Entscheidungen sowie die unverbindlichen Rechtsakte ergehen in einem vereinfachten Verfahren.
4. Für den EGKS-Bereich gelten schließlich verschiedene Besonderheiten.

### **Das Anhörungsverfahren**

Das Anhörungsverfahren ist die ursprünglichste Form der gemeinschaftlichen Rechtsetzung. Seit der Einführung der Verfahren der Zusammenarbeit und der Mitentscheidung hat seine Bedeutung stetig abgenommen. Es kommt nur noch in den Fällen zur Anwendung, die nicht ausdrücklich dem Verfahren der Zusammenarbeit oder dem Verfahren der Mitentscheidung unterstellt sind, d. h. konkret beim Erlaß der Regelungen zur Bekämpfung von Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung (Art. 13 EG-Vertrag), zur Fortentwicklung der an die Unionsbürgerschaft

anknüpfenden Rechte (Art. 22 Abs. 2 EG-Vertrag), im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik (Art. 37 Abs. 2 EG-Vertrag), zur Liberalisierung bestimmter Dienstleistungen (Art. 52 Abs. 2 EG-Vertrag), für eine Übergangszeit von 5 Jahren in den Bereichen Visa, Asyl und Einwanderung (Art. 67 Abs. 1 EG-Vertrag), in den Bereichen Wettbewerb (Art. 83 und 89 EG-Vertrag) und Steuern (Art. 93 EG-Vertrag), zur Festlegung der Leitlinien in der Beschäftigungspolitik (Art. 128 Abs. 2 EG-Vertrag), zur Ausdehnung der Außenhandelspolitik auf Dienstleistungen und Rechte des geistigen Eigentums (Art. 133 EG-Vertrag), zum Sozialschutz und zum Schutz der Arbeitnehmerinteressen sowie zur Verbesserung der Beschäftigungsbedingungen (Art. 137 Abs. 3 EG-Vertrag), zur Gründung von gemeinsamen Unternehmen im Rahmen der Durchführung der Programme für gemeinschaftliche Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (Art. 172 EG-Vertrag) und schließlich im Umweltbereich, soweit es um steuerliche Fragen, Fragen der Raumordnung, Bodennutzung oder Wasserbewirtschaftung sowie die Wahl eines Mitgliedstaates zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur der Energieversorgung geht (Art. 175 Abs. 2 EG-Vertrag).

Das Anhörungsverfahren wird bestimmt von einer Arbeitsteilung zwischen der Kommission und dem Rat der EU: *Die Kommission schlägt vor, der Rat beschließt*. Bevor es allerdings zu einer Beschlußfassung durch den Rat kommt, sind verschiedene Etappen zurückzulegen, auf denen – je nach Regelungsgegenstand – neben der Kommission und dem Rat auch das EP, der WSA sowie der AdR zu Wort kommen.

### ***Phase der Entstehung eines Vorschlags***

Eingeleitet wird das Verfahren von der Kommission, die einen Vorschlag für die zu treffende Gemeinschaftsmaßnahme erarbeitet (Initiativrecht). Dies geschieht in der für den zu regelnden Wirtschaftsbereich zuständigen Dienststelle der Kommission, wobei diese vielfach auch nationale Sachverständige beratend hinzuzieht. Die Abstimmung mit nationalen Experten erfolgt dabei teilweise im Rahmen eigens dazu eingerichteter Ausschüsse oder aber in Form einer von den Kommissionsdienststellen ad hoc durchgeführten Expertenbefragung. Diese Abstimmung ist in der Praxis von besonderer Bedeutung, da die Kommission damit bereits im Stadium der Erarbeitung ihres Vorschlags die Möglichkeit erhält, die Erfolgsaussichten ihres Vorschlags im Rat besser abschätzen zu können, und gegebenenfalls bereits auf dieser Ebene Kompromisse anstreben kann. Allerdings ist die Kommission bei der Ausarbeitung ihrer Vorschläge an die Ergebnisse der Beratungen mit den nationalen Experten nicht gebunden. Der von der Kommission ausgearbeitete Entwurf, der Inhalt und Form der zu treffenden Maßnahmen in allen Einzelheiten festlegt, wird von den Kommissionsmitgliedern beraten und schließlich mit einfacher Mehrheit beschlossen. Als „*Vorschlag der Kommission*“ wird er dem Rat zusammen mit einer ausführlichen Begründung zugeleitet.

### ***Anhörungsphase***

Der Rat muß vor seiner Beschlußfassung den Vorschlag der Kommission weiteren Gemeinschaftseinrichtungen zur Anhörung überweisen. Ein solches *Anhörungsrecht* haben die Gemeinschaftsverträge für alle politisch bedeutsamen Entscheidungen dem EP eingeräumt (*obligatorische Anhörung*). Eine Nichtanhörung des EP in diesen Fällen stellt einen schweren Formfehler dar, der im Rahmen der Nichtigkeitsklage geltend gemacht werden kann (Art. 230 EG-Vertrag) und zur Nichtigkeit des betreffenden Rechtsaktes führen kann. Über diese obligatorische Anhörung hinaus wird das EP praktisch auch zu den (inzwischen seltenen) Rechtsetzungsvorhaben gehört, die der Rat allein aufgrund eines Vorschlags der Kommission beschließen kann (*fakultative Anhörung*; Beispiel: Vereinheitlichung der nationalen Beihilfensysteme für Ausfuhren in Drittländer [Art. 132 Abs. 1 EG-Vertrag]; zur Festlegung der Sätze des Gemeinsamen Zolltarifs [Art. 26 EG-Vertrag]). Zum Zwecke der Anhörung übermittelt der Rat den Vorschlag der Kommission offiziell dem Präsidenten des EP und ersucht förmlich um eine Stellungnahme. Der Parlamentspräsident weist den Vorschlag einem federführenden Ausschuß des Parlaments zur Bearbeitung zu. Das Ergebnis der Ausschüßberatungen wird vom Plenum des EP abschließend beraten und in einer Stellungnahme zum Ausdruck gebracht, die eine Zustimmung oder Ablehnung sowie Änderungsvorschläge enthalten kann. Der Rat ist rechtlich jedoch nicht gehalten, den Stellungnahmen und Änderungsvorschlägen des EP Rechnung zu tragen. Gleichwohl sind die Stellungnahmen des EP von erheblichem politischem Gewicht, da sie dem EP die Möglichkeit geben, auf rechtspolitische Defizite hinzuweisen oder weitere

gemeinschaftliche Aktivitäten einzufordern und auf diesem Wege der europäischen Integrationspolitik neue Impulse zu geben.

Neben der Anhörung des EP verpflichten die Gemeinschaftsverträge in einigen Fällen den Rat auch zur *Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses* und des *Ausschusses der Regionen*. Wie beim EP bilden die Stellungnahmen des WSA und des AdR zum Vorschlag der Kommission, die Rat und Kommission zugeleitet werden, den Abschluß ihrer Mitwirkung. Diese Stellungnahmen sind wie die des EP für den Rat nicht verbindlich.

### ***Entscheidungsphase***

Nach Anhörung des EP, des WSA und des AdR liegt der Vorschlag der Kommission, unter Umständen in einer von der Kommission unter Berücksichtigung der Stellungnahmen des EP und der Ausschüsse geänderten Fassung, wieder beim Rat. Dort wird der Vorschlag vom Ausschuß der ständigen Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten (Coreper – Comité des représentants permanents) beraten. Im Coreper wird die Beschlußfassung durch den Rat unter Einschaltung fachlicher Arbeitsgruppen zur Lösung technischer Schwierigkeiten in allen Einzelheiten vorbereitet: Sobald ein Rechtsakt „beschlußreif“ ist, wird er als sogenannter „A-Punkt“ auf die Tagesordnung einer der nächsten Ratssitzungen gesetzt und dort ohne weitere Aussprache vom Rat beschlossen. Bestehen hingegen im Coreper unüberwindliche Meinungsunterschiede im Hinblick auf den Inhalt des zu treffenden Rechtsaktes, wird der Rat mit den zur Lösung anstehenden Problemen im Rahmen der sogenannte „B-Punkte“ befaßt, unter denen auf der Tagesordnung die noch strittigen Punkte geführt werden. Die *Beschlußfassung durch den Rat* schließt das Normsetzungsverfahren materiell ab.

### ***Veröffentlichung***

Der beschlossene Rechtsakt wird in seiner endgültigen Form in allen elf Amtssprachen (spanisch, dänisch, deutsch, griechisch, englisch, französisch, italienisch, niederländisch, portugiesisch, finnisch und schwedisch) ausgearbeitet, vom Rat endgültig „in den Sprachen der Gemeinschaft angenommen“, vom Präsidenten des Rates unterzeichnet und anschließend veröffentlicht oder *„demjenigen, für den er bestimmt ist“*, bekanntgegeben (Art. 254 Abs. 1 EG-Vertrag).

### **Verfahren der Zusammenarbeit (Art. 252 EG-Vertrag)**

Das Verfahren der Zusammenarbeit beruht in seinen Grundzügen auf dem eben dargestellten Anhörungsverfahren, sieht jedoch eine Stärkung der Einflußmöglichkeiten des EP im Entscheidungsprozeß in der EG vor und führt zu einer gewissen Beschleunigung des Rechtsetzungsverfahrens. Die praktische Bedeutung dieses Verfahrens beschränkt sich ausschließlich auf den Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion (Art. 99 Abs. 5 und Art. 106 Abs. 2 EG-Vertrag); alle früheren Anwendungsfälle dieses Rechtsetzungsverfahrens sind inzwischen dem Verfahren der Mitentscheidung unterstellt worden.

Das Verfahren der Zusammenarbeit führt im wesentlichen in das Rechtsetzungsverfahren der EG eine *zweite Lesung* im EP und im Rat ein.

***Erste Lesung:*** Ausgangspunkt ist wiederum ein Vorschlag der Kommission. Dieser wird nun nicht mehr allein dem Rat zugeleitet, sondern ebenfalls dem EP zur Beratung übersandt. Der Sinn und Zweck dieser frühzeitigen Befassung des EP besteht darin, dem EP im Interesse einer wirksamen Beteiligung am Rechtsetzungsverfahren die Möglichkeit zu geben, dem Rat seine Vorstellungen zu dem Kommissionsvorschlag noch vor der Festlegung des „gemeinsamen Standpunkts“ zur Kenntnis zu bringen. Auf dieser Stufe werden ggf. auch der WSA und der AdR angehört.

Nach Eingang der Stellungnahmen legt der Rat mit qualifizierter Mehrheit einen *gemeinsamen Standpunkt* fest. Dieser gemeinsame Standpunkt spiegelt die Haltung des Rates wider, die dieser in Kenntnis des Vorschlags der Kommission und der abgegebenen Stellungnahmen festgelegt hat. Es handelt sich deshalb nicht etwa bereits um ein Kompromißpapier, sondern um eine unabhängige Meinungsbildung des Rates.

**Zweite Lesung:** Dieser gemeinsame Standpunkt wird vom EP in zweiter Lesung beraten, wobei das EP innerhalb einer Frist von drei Monaten folgende Handlungsmöglichkeiten hat:

Unproblematisch sind die beiden ersten Möglichkeiten, wenn das EP den gemeinsamen Standpunkt *billigt* oder *sich innerhalb der Frist nicht äußert*. Dann verabschiedet der Rat den gemeinsamen Standpunkt endgültig.

Das EP kann den gemeinsamen Standpunkt aber auch *ablehnen* oder *Abänderungen* an ihm *vorschlagen*. In diesen beiden Fällen kann sich der Rat stets durchsetzen, wenngleich in unterschiedlicher Weise:

- Bei Ablehnung kann der Rat in zweiter Lesung nur einstimmig beschließen oder gar keinen Beschluß fassen. Angesichts der hohen Anforderungen an die Beschlußfassung im Rat ist dies der *Blockadefall*. Das EP wird eine Ablehnung deshalb nur in seltenen Fällen praktizieren.
- In der Regel wird es *Abänderungen* vorschlagen. Dann kommt es darauf an, ob die Kommission diese Abänderungen übernimmt oder nicht. Nur wenn die Kommission die Abänderungen übernimmt, beschließt der Rat im normalen Beschlußverfahren, nämlich mit *qualifizierter Mehrheit* bzw. mit *Einstimmigkeit*, sofern er von dem von der Kommission überprüften Vorschlag abweichen will. Wenn die Kommission die Abänderungen des EP hingegen nicht übernimmt, bedarf es zu ihrer Übernahme durch den Rat wiederum der *Einstimmigkeit*. Allein kann das EP seine Auffassung gegenüber dem Rat also nur schwer zur Geltung bringen. Will das EP seiner Auffassung Gewicht verleihen, muß es die Kommission gewinnen. In jedem Fall besitzt der Rat in diesem Verfahren eine Notbremse, indem er über die Abänderungsvorschläge des EP oder den geänderten Vorschlag der Kommission nicht beschließen und damit das Rechtsetzungsverfahren blockieren kann.

### **Verfahren der Mitentscheidung (Art. 251 EG-Vertrag)**

Das Mitentscheidungsverfahren ist konzeptionell eine Weiterentwicklung des Verfahrens der Zusammenarbeit. Während sich der Rat im Verfahren der Zusammenarbeit bei einstimmiger Beschlußfassung über die Stellungnahmen des EP hinwegsetzen kann, besteht im Verfahren der Mitentscheidung in seiner Ausgestaltung durch den Vertrag von Amsterdam nunmehr „Waffengleichheit“ auf Seiten des Rates und des EP. Dem Rat ist es in diesem Verfahren verwehrt, nach dem Scheitern des Vermittlungsverfahrens seinen gemeinsamen Standpunkt zu bestätigen. Damit wird der Druck erhöht, im Vermittlungsverfahren zu einer Einigung zu gelangen, da anderenfalls das Rechtsetzungsvorhaben scheitert.

In der Rechtsetzungspraxis ist das Mitentscheidungsverfahren zu dem mit Abstand wichtigsten Verfahren geworden. Es kommt etwa zur Anwendung bei Regelungen betreffend das Verbot von Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Art. 12 EG-Vertrag), Bestimmungen über die Erleichterung der Ausübung des Aufenthaltsrechts (Art. 18 Abs. 2 EG-Vertrag), Maßnahmen zur Herstellung der Freizügigkeit (Art. 40 EG-Vertrag), Maßnahmen zur Gewährleistung der sozialen Sicherheit bei Ausübung des Freizügigkeitsrechts (Art. 42 EG-Vertrag), Richtlinien zur Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit (Art. 44 Abs. 2 und Art. 47 Abs. 1 EG-Vertrag), Verwirklichung der Dienstleistungsfreiheit (Art. 55 EG-Vertrag), Verkehrspolitik (Art. 71 Abs. 1 und Art. 80 EG-Vertrag), Errichtung des Binnenmarktes (Art. 95 EG-Vertrag), Sozialpolitik, einschließlich Maßnahmen zur Herstellung der Geschlechtergleichbehandlung (Art. 137, 141 und 148 EG-Vertrag), Fördermaßnahmen in der beruflichen und allgemeinen Bildung (Art. 149 EG-Vertrag), im Kulturbereich (Art. 151 EG-Vertrag) und im Gesundheitswesen (Art. 152 EG-Vertrag), spezifische Aktionen zum Verbraucherschutz (Art. 153 EG-Vertrag), Leitlinien und Vorhaben von gemeinsamem Interesse bei der Verwirklichung der transeuropäischen Netze (Art. 156 EG-Vertrag), Regionalfonds (Art. 166 Abs. 1 EG-Vertrag), Durchführung von Forschungsprogrammen (Art. 172 Abs. 2 EG-Vertrag), Verfolgung der in Artikel 174 EG-Vertrag aufgeführten Umweltschutzziele (Art. 175 Abs. 1 EG-Vertrag) und Durchführung der Umweltschutzprogramme (Art. 175 Abs. 3 EG-Vertrag), Maßnahmen auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit (Art. 179 EG-Vertrag), Festlegung allgemeiner Grundsätze für den Zugang zu Dokumenten (allgemeine Grundsätze der Transparenz, Art. 280 EG-Vertrag), Maßnahmen für die Erstellung von Statistiken (Art. 285 EG-Vertrag) und schließlich die Errichtung einer unabhängigen Kontrollinstanz für die Überwachung des Datenschutzes (Art. 286 EG-Vertrag).

Das Verfahren der Mitentscheidung läuft, vereinfacht dargestellt, in folgenden Etappen ab:

**Erste Lesung:** Ausgangspunkt ist auch hier ein Vorschlag der Kommission, der dem Rat und dem EP sowie ggf. den anzuhörenden Ausschüssen zugeleitet wird. In einer ersten Lesung berät das EP diesen Vorschlag und übermittelt seine *Stellungnahme* dem Rat. Auf dieser Stufe bekommen auch der WSA sowie der AdR Gelegenheit zur Abgabe einer Stellungnahme.

Nimmt das EP keine Änderungen an dem Kommissionsvorschlag vor oder übernimmt der Rat alle vom EP vorgeschlagenen Änderungen, *kann* der Rat den Rechtsakt bereits in diesem Verfahrensstadium erlassen. Anderenfalls wird die zweite Lesung im EP vorbereitet.

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

1. Wenn das EP den gemeinsamen Standpunkt des Rates *billigt* oder sich binnen drei Monaten *nicht geäußert* hat, so gilt der betreffende Rechtsakt entsprechend dem gemeinsamen Standpunkt als erlassen.
2. Wenn das EP den gemeinsamen Standpunkt *global ablehnt* (was nur mit der absoluten Mehrheit der Mitglieder des EP möglich ist), ist das Rechtsetzungsverfahren beendet. Die frühere Möglichkeit des Rates, in diesem Fall den *Vermittlungsausschuß* anzurufen, ist abgeschafft worden.
3. Wenn das EP *Abänderungen* am gemeinsamen Standpunkt des Rates vornimmt, tritt folgendes Verfahren in Kraft:

Zunächst hat der Rat die Möglichkeit, den vom EP abgeänderten gemeinsamen Standpunkt zu verabschieden, er muß dann allerdings alle Änderungswünsche des EP übernehmen. Lehnt der Rat hingegen einzelne Änderungen ab oder fehlt zu deren Übernahme die erforderliche Mehrheit (z. B. Einstimmigkeit, wenn die Kommission eine ablehnende Stellungnahme zu den Änderungsvorschlägen des EP abgegeben hat), muß der Ratspräsident im Einvernehmen mit dem Präsidenten des EP innerhalb von 6 Wochen den *Vermittlungsausschuß* einberufen, der sich aus jeweils 15 gleichberechtigten Vertretern des Rates und des EP zusammensetzt. Gegenstand des Vermittlungsverfahrens ist der gemeinsame Standpunkt des Rates auf der Grundlage der vom EP vorgeschlagenen Abänderungen. Ziel des Vermittlungsverfahrens ist es, einen tragfähigen Kompromiß zu erarbeiten, der sowohl im Rat als auch im EP die erforderlichen Mehrheiten findet.

**Dritte Lesung:** Billigt der Vermittlungsausschuß einen gemeinsamen Entwurf des zu erlassenden Rechtsaktes, müssen Rat und EP das Ergebnis in einer dritten Lesung innerhalb einer Frist von 6 Wochen bestätigen. Unabhängig von der Position der Kommission zum Kompromißentwurf, genügt im Rat die qualifizierte Mehrheit (es sei denn, der Vertrag sieht für den Rechtsakt Einstimmigkeit vor). Das EP beschließt mit der absoluten Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Der betreffende Rechtsakt gilt als durch **EP und Rat** erlassen, was auch in seinem Titel deutlich zum Ausdruck gebracht wird (z. B. Verordnung des EP und des Rates).

Scheitert das Vermittlungsverfahren, gilt der vorgeschlagene Rechtsakt als nicht angenommen. Das Rechtsetzungsverfahren ist damit beendet. Das Scheitern hat damit die gleichen Folgen wie die Ablehnung des gemeinsamen Standpunktes durch Rat oder EP in der dritten Lesung. Mit dieser Regelung wurde die vor dem Vertrag von Amsterdam bestehende Möglichkeit des Rates beseitigt, nach erfolglosem Vermittlungsverfahren seinen gemeinsamen Standpunkt zu bestätigen, woraufhin das EP den Rechtsakt nur durch einen mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder zu treffenden ablehnenden Beschluß aufhalten konnte.

Das Verfahren der Mitentscheidung bedeutet für das EP Herausforderung und Chance zugleich. Zwar setzt ein erfolgreiches Wirken dieses Verfahrens eine Einigung im Vermittlungsausschuß voraus; gleichwohl enthält es erste Ansätze einer grundlegenden Veränderung des Verhältnisses zwischen EP und Rat. Zum ersten Mal besteht zwischen beiden Organen in der Gesetzgebung Gleichberechtigung. Es

liegt nun am EP und am Rat, ihre politische Kompromißfähigkeit zu beweisen und sich im Vermittlungsausschuß möglichst auf einen gemeinsamen Entwurf zu einigen.

### **Das Zustimmungsverfahren**

Die stärkste Form der Beteiligung des EP bei der Rechtsetzung innerhalb der EG stellt das Zustimmungsverfahren dar. Danach kann ein Rechtsakt nur zustande kommen, wenn er zuvor die Zustimmung des EP erhalten hat. Allerdings eröffnet dieses Verfahren dem EP keine unmittelbaren inhaltlichen Gestaltungsspielräume; so kann das EP keine Änderungen vorschlagen oder im Zustimmungsverfahren durchsetzen, sondern bleibt auf die Zustimmung oder Ablehnung des vorgelegten Rechtsaktes beschränkt.

Diese Verfahren ist etwa vorgesehen für den Beitritt von Staaten zur EU (Art. 49 EU-Vertrag), den Abschluß von Assoziierungsabkommen und sonstigen grundlegenden Abkommen mit Drittstaaten (Art. 300 Abs. 3 Unterabs. 2 EG-Vertrag), Übertragungen von weiteren Aufgaben auf die EZB (Art. 105 Abs. 6 EG-Vertrag), Änderungen der Satzung des ESZB (Art. 107 Abs. 5 EG-Vertrag) sowie schließlich für die Ernennung des Kommissionspräsidenten und der Kommission als Kollegialorgan (Art. 214 Abs. 2 EG-Vertrag).

### **Das einfache Verfahren**

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

- Dieses Verfahren findet zunächst bei den Maßnahmen Anwendung, die von der *Kommission in eigener Zuständigkeit* erlassen werden (z. B. Genehmigungen von nationalen Beihilfen).
- Im einfachen Verfahren werden daneben auch die *unverbindlichen Rechtsakte*, also insbesondere Empfehlungen und Stellungnahmen von Rat und Kommission, erlassen. Die Kommission ist dabei nicht nur auf die vertraglich vorgesehenen Fälle beschränkt, sondern kann Empfehlungen und Stellungnahmen immer dann abgeben, wenn sie es für notwendig erachtet (Art. 211 zweiter Spiegelstrich EG-Vertrag, Art. 124 Unterabs. 2 EAG-Vertrag). Im Bereich der EGKS können Stellungnahmen dagegen nur von der Kommission abgegeben werden.

### **Die Verfahren zum Erlaß von Durchführungsbestimmungen**

Im Regelfall überträgt der Rat für den Erlaß von Durchführungsbestimmungen zu den von ihm erlassenen Rechtsakten die entsprechenden Durchführungsbefugnisse auf die Kommission. Nur in besonderen Fällen kann sich der Rat vorbehalten, die Durchführungsbefugnisse selbst auszuüben (Art. 202 dritter Spiegelstrich EG-Vertrag). In Wahrnehmung der ihr übertragenen Durchführungsbefugnisse darf die Kommission den auszuführenden Rechtsakt des Rates weder ändern noch ergänzen. Die Einhaltung der vom Rat gesetzten Rahmenbedingungen wird dabei durch die Einschaltung von Ausschüssen gewährleistet. Das Entscheidungsverfahren in den Ausschüssen wurde im Interesse der Vereinfachung, der Transparenz und nicht zuletzt der stärkeren Einbindung des EP im Jahre 1999 neu gestaltet. Die Zahl der Ausschußverfahren wurde von 5 auf 3 reduziert. Das EP wurde in die Ausschußverfahren insoweit einbezogen, als es um den Erlaß von Durchführungsmaßnahmen für einen Rechtsakt geht, an dem das EP im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens maßgeblich beteiligt war. In diesen Fällen kann das EP in einer begründeten Stellungnahme geltend machen, daß die beabsichtigte Maßnahme sich nicht im Rahmen des durchzuführenden Rechtsaktes hält, und die Kommission zur Anpassung der Durchführungsmaßnahme zwingen. Darüber hinaus bestehen umfangreiche Informations- und Unterrichtungspflichten des EP durch die Kommission. Im einzelnen gelten für die drei Ausschußverfahren, deren jeweilige Anwendung in dem durchzuführenden Rechtsakt festgelegt wird, folgende Grundsätze:

**Beratungsverfahren:** Der Anwendungsbereich dieses Verfahrens erstreckt sich vor allem auf diejenigen Maßnahmen, die zur Durchführung der vom Rat im Zusammenhang mit der Verwirklichung des Binnenmarktes erlassenen Rechtsakte erforderlich sind.

Der „Beratende Ausschuß“ setzt sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammen und wird von einem Vertreter der Kommission geleitet.

Der Vertreter der Kommission unterbreitet dem Ausschuß einen Entwurf der zu treffenden Maßnahme, zu dem dieser innerhalb einer von der Kommission unter Berücksichtigung der Dringlichkeit der Maßnahme festgesetzten Frist eine Stellungnahme abgibt. Die Kommission ist aufgefordert, aber nicht verpflichtet, die Stellungnahme soweit wie möglich zu berücksichtigen. Sie unterrichtet den Ausschuß darüber, inwieweit sie den Anregungen und Änderungen des Ausschusses nachgekommen ist.

**Verwaltungsverfahren:** Dieses Verfahren kommt insbesondere beim Erlass von Maßnahmen zur Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik oder der Gemeinsamen Fischereipolitik oder zur Durchführung von Programmen mit erheblichen Auswirkungen auf den Haushalt zur Anwendung.

Die Kommission muß vor dem Erlass der von ihr beabsichtigten Maßnahmen einen aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammengesetzten Verwaltungsausschuß anhören. Der Ausschuß gibt zu den Maßnahmenentwürfen eine Stellungnahme ab, die der qualifizierten Mehrheit (Art. 205 Abs. 2 EG-Vertrag) der Ausschußmitglieder bedarf. Wurde der durchzuführende Rechtsakt im Mitentscheidungsverfahren von EP und Rat erlassen, so befaßt die Kommission auch das EP mit dem Maßnahmenentwurf. Das EP prüft, ob sich die beabsichtigte Maßnahme im Rahmen der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse hält. Ist dies nicht der Fall, so gibt das EP seine Auffassung in einer mit Gründen versehenen EntschlieÙung bekannt. Die Kommission kann unter Berücksichtigung dieser EntschlieÙung dem Ausschuß einen neuen Entwurf vorlegen, das Verfahren fortsetzen oder den Erlass der Maßnahme mit einem entsprechenden Vorschlag dem EP und dem Rat überantworten. Die Kommission unterrichtet das EP und den Ausschuß über die Maßnahmen, die sie aufgrund der EntschlieÙung des EP zu treffen beabsichtigt. Entscheidet sich die Kommission für die Fortsetzung des Verfahrens oder fehlt es an einer EntschlieÙung des EP, erläßt die Kommission die von ihr beabsichtigten Maßnahmen mit unmittelbarer Geltung. Stimmen diese Maßnahmen jedoch nicht mit der Stellungnahme des Ausschusses überein, so muß die Kommission die beschlossenen Maßnahmen unverzüglich dem Rat mitteilen und setzt die Durchführung dieser Maßnahmen für maximal drei Monate aus. Der Rat kann innerhalb von drei Monaten mit qualifizierter Mehrheit einen anderslautenden Beschluß fassen.

**Regelungsverfahren:** Das Regelungsverfahren kommt bei Maßnahmen von allgemeiner Tragweite zur Anwendung, mit denen wesentliche Bestimmungen des durchzuführenden Rechtsaktes angewandt werden sollen, wie z. B. Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit oder Sicherheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen.

Auch dieser Ausschuß setzt sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammen und gibt mit qualifizierter Mehrheit eine Stellungnahme zu den geplanten Durchführungsbestimmungen der Kommission ab.

Im Unterschied zum Verwaltungsausschußverfahren ist die Stellung der Kommission im Falle der Ablehnung ihrer Maßnahme durch den Ausschuß, dem darüber hinaus der Fall der Nichtabgabe einer Stellungnahme gleichgestellt wird, erheblich geschwächt. In diesen Fällen kann die Kommission ihre Durchführungsmaßnahmen nicht zur Anwendung bringen, sondern muß die zu treffenden Maßnahmen dem Rat zur Beschlußfassung vorschlagen und das EP unterrichten. Das EP prüft, ob sich die vorgeschlagene Maßnahme im Rahmen der durch den durchzuführenden Rechtsakt gesetzten Grenzen hält, und unterrichtet den Rat von seinem Standpunkt. Der Rat kann unter Berücksichtigung des Standpunktes des EP innerhalb eines Zeitraums von höchstens drei Monaten mit qualifizierter Mehrheit über den Vorschlag der Kommission befinden. Spricht sich der Rat gegen den Vorschlag aus, überprüft die Kommission den Vorschlag und kann dem Rat einen geänderten Vorschlag vorlegen, ihren Vorschlag erneut vorlegen oder den Erlass der Maßnahme mit einem entsprechenden Vorschlag dem EP und dem Rat überantworten. Hat der Rat nach Ablauf der Frist von drei Monaten weder den vorgeschlagenen Durchführungsrechtsakt erlassen noch sich gegen den Vorschlag für die Durchführungsmaßnahme ausgesprochen, so wird der vorgeschlagene Durchführungsrechtsakt von der Kommission erlassen.

- DAS RECHTSSCHUTZ-SYSTEM DER EG

Im Mittelpunkt des Rechtsschutzsystems stehen der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) und das ihm beigeordnete Gericht erster Instanz (EuG). Der EuGH besitzt die höchste und mit dem ihm beigeordneten EuG zugleich die alleinige richterliche Gewalt in allen Fragen des Gemeinschaftsrechts. Das Rechtsschutzsystem der EG eröffnet folgende Rechtswege zum EuGH/EuG:

### **Vertragsverletzungsverfahren (Art. 226 EG-Vertrag)**

Dieses Verfahren dient der Feststellung, ob ein Mitgliedstaat gegen Verpflichtungen, die ihm das Gemeinschaftsrecht auferlegt, verstoßen hat. Es wird ausschließlich vor dem EuGH durchgeführt. Im Hinblick auf den schwerwiegenden Charakter dieses Vorwurfs muß vor der Anrufung des EuGH ein Vorverfahren durchgeführt werden, in dem dem betreffenden Mitgliedstaat die Möglichkeit gegeben wird, zu den Vorwürfen Stellung zu nehmen. Führt dieses Verfahren nicht zur Klärung der Streitfragen, so kann entweder die Kommission oder aber ein Mitgliedstaat (Art. 227 EG-Vertrag) Klage wegen Vertragsverletzung beim EuGH erheben. In der Praxis liegt die Initiative zumeist bei der Kommission. Der EuGH untersucht den Streitfall und stellt fest, ob eine Vertragsverletzung vorliegt oder nicht. Im Falle der Feststellung eines Vertragsverstoßes ist der betreffende Mitgliedstaat verpflichtet, den festgestellten Mangel unverzüglich abzustellen. Kommt der betreffende Mitgliedstaat diesem Urteil nicht nach, so besteht für die Kommission die Möglichkeit, gegenüber einem vertragsuntreuen Mitgliedstaat, der bereits ein Urteil des EuGH unbeachtet gelassen hat, in einem Zweiturteil die Zahlung eines Pauschalbetrages oder Zwangsgelders zu erwirken (Art. 228 EG-Vertrag).

### **Nichtigkeitsklage (Art. 230 EG-Vertrag)**

Mit dieser Klage wird die Aufhebung von verbindlichen Rechtshandlungen des Rates, der Kommission, des EP oder der EZB verfolgt. Soweit Gemeinschaftsbürger oder Unternehmen am Rechtsstreit als Kläger/Beklagte beteiligt sind, ist die Klage vor dem EuG zu erheben. Organstreitigkeiten sind dagegen vor dem EuGH auszutragen.

Die Nichtigkeitsklage kann auf die Unzuständigkeit des handelnden Organs, die Verletzung wesentlicher Formvorschriften, die Verletzung des Vertrags- oder des Sekundärrechts und auf Ermessensmißbrauch gestützt werden. Sie kann von den Mitgliedstaaten, dem Rat oder der Kommission erhoben werden. Diese Klagebefugnis steht auch dem EP, dem Europäischen Rechnungshof und der EZB zur Wahrung der ihnen verliehenen Rechte zu. Dagegen können Gemeinschaftsbürger und Unternehmen Nichtigkeitsklagen nur gegen Entscheidungen erheben, die gegen sie selbst ergangen sind, oder gegen solche Entscheidungen, die, obwohl an andere Personen gerichtet, sie unmittelbar und individuell betreffen. Die Voraussetzung des unmittelbaren und individuellen Betroffenseins gilt nach der Rechtsprechung des EuGH dann als erfüllt, wenn eine Person in einer Weise individualisiert ist, die sie aus dem Kreis der anderen Wirtschaftsteilnehmer heraushebt. Mit dem Kriterium der „Unmittelbarkeit“ soll sichergestellt werden, daß es erst dann zur Anrufung des EuGH bzw. EuG kommt, wenn sowohl die Art und Weise als auch der Eintritt der Beeinträchtigung der Rechtsstellung des Klägers mit Sicherheit feststeht, was insbesondere in den Fällen problematisch sein kann, in denen Gemeinschaftsrechtsakte noch der mitgliedstaatlichen Durchführung bedürfen. Das Kriterium der „Individualität“ soll daneben die sogenannte „Popularklage“ ausschließen.

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

### **Untätigkeitsklage (Art. 232 EG-Vertrag)**

Diese Klage ergänzt den Rechtsschutz gegenüber Rat, Kommission, EP und EZB, indem sie die Möglichkeit einräumt, auch gegen ein rechtswidriges Unterlassen eines Gemeinschaftsrechtsaktes gerichtlich vorzugehen. Für die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen EuGH und EuG gelten die gleichen Grundsätze wie bei der Nichtigkeitsklage. Bevor die Klage erhoben werden kann, muß ein Vorverfahren durchgeführt werden, in dem der Kläger das betreffende Gemeinschaftsorgan zum Tätigwerden auffordern muß. Gegenstand einer von den Institutionen angestregten Klage ist der Antrag

auf Feststellung, daß es das jeweilige Organ unter Verletzung des Vertrags unterlassen hat, einen Rechtsakt zu erlassen. Bei Gemeinschaftsbürgern und Unternehmen ist der Gegenstand der Untätigkeitsklage darüber hinaus auf den Antrag beschränkt, festzustellen, daß ein an den Kläger zu richtender Rechtsakt, d. h. eine an den Kläger adressierte Entscheidung, von einem Gemeinschaftsorgan unter Verletzung des Vertrags nicht erlassen worden ist. Mit dem abschließenden Urteil wird lediglich die Rechtswidrigkeit eines bestimmten Unterlassens festgestellt. Dagegen sind EuGH/ EuG nicht befugt, in seinem Urteil eine Verpflichtung zum Erlaß der erforderlichen Maßnahme auszusprechen. Die unterlegene Partei ist lediglich verpflichtet, die sich aus dem Urteil des EuGH/EuG ergebenden Maßnahmen zu ergreifen (Art. 233 EG-Vertrag).

### **Schadenersatzklage (Art. 234 und 288 Abs. 2 EG-Vertrag)**

Diese Klage gibt den Gemeinschaftsbürgern und Unternehmen, aber auch den Mitgliedstaaten, denen infolge eines von Bediensteten der EG begangenen Fehlers ein Schaden entstanden ist, die Möglichkeit, vor dem EuG (Bürger und Unternehmen) bzw. EuGH (Mitgliedstaaten) den Ersatz dieses Schadens zu verlangen. Die Voraussetzungen der Haftung der EG sind in den Verträgen nur lückenhaft geregelt; sie bestimmen sich im übrigen nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind. Diese sind vom EuGH entwickelt worden. Nach der Rechtsprechung des EuGH unterliegt die Schaden-ersatzpflicht der EG folgenden Voraussetzungen: 1. rechtswidriges Handeln eines Gemeinschaftsorgans oder eines Bediensteten der EG in Ausübung seiner Amtstätigkeit. Sofern die Haftung für rechtswidrige Rechtssetzungsakte der EG (Verordnungen und Richtlinien) in Frage steht, genügt nicht die einfache Rechtswidrigkeit dieser Akte, sondern es muß eine dem Schutz des einzelnen dienende höherrangige Rechtsnorm erheblich und offenkundig verletzt worden sein. Die Feststellung, wann eine hinreichend qualifizierte Verletzung des Gemeinschaftsrechts vorliegt, ist nicht leicht zu treffen. Der EuGH stellt insbesondere ab auf die begrenzte Anzahl der durch die rechtswidrige Maßnahme betroffenen Personen und auf den Umfang des eingetretenen Schadens, der die Grenzen der für den jeweiligen Wirtschaftszweig normalen wirtschaftlichen Risiken übersteigen muß. 2. Vorliegen eines Schadens. 3. Bestehen eines ursächlichen Zusammenhangs zwischen dem entstandenen Schaden und der Handlung der Gemeinschaft. 4. Ein Verschulden auf seiten der handelnden Gemeinschaftsorgane ist nicht erforderlich.

### **Beamtenklagen (Art. 236 EG-Vertrag)**

Die im Rahmen des Dienstverhältnisses zwischen der Gemeinschaft und ihren Beamten bzw. deren Hinterbliebenen auftretenden Streitsachen werden vom EuG behandelt.

### **Rechtsmittelverfahren (Art. 225 Abs. 1 EG-Vertrag, Art. 110 ff. Verfahrensordnung/EuGH)**

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

### **Vorläufiger Rechtsschutz (Art. 242 und 243 EG-Vertrag)**

Die beim EuGH/EuG eingereichten Klagen sowie die gegen Entscheidungen des EuG beim EuGH eingelegten Rechtsmittel haben keine aufschiebende Wirkung. Als Ausgleich dafür besteht jedoch die Möglichkeit, beim EuGH/EuG einen Antrag auf *Aussetzung des Vollzugs der angefochtenen Maßnahme* (Art. 242 EG-Vertrag) oder auf *Erlaß einer einstweiligen Anordnung* (Art. 243 EG-Vertrag) zu stellen.

Die Begründetheit eines Antrags auf Erlaß einstweiliger Maßnahmen wird in der Rechtsprechungspraxis nach folgenden drei Kriterien beurteilt: 1. Erfolgsaussichten in der Hauptsache („*fumus boni juris*“): Die hinreichenden Erfolgsaussichten werden im Rahmen einer summarischen Vorprüfung der vom Antragsteller vorgebrachten Umstände beurteilt. 2. *Dringlichkeit der Anordnung*: Die Dringlichkeit

beurteilt sich danach, ob die begehrte Anordnung zur Abwendung eines schwer und nicht wiedergutzumachenden Schadens auf Seiten des Antragstellers erforderlich ist. Als Beurteilungskriterien dienen dabei die Art und Schwere des Rechtsverstoßes sowie seine konkreten und endgültigen nachteiligen Auswirkungen auf das Vermögen und die sonstigen rechtlich geschützten Güter des Antragstellers. Ein finanzieller Schaden wird grundsätzlich nur dann als schwerer und nicht wiedergutzumachender Schaden angesehen, wenn er im Falle des Obsiegens des Antragstellers im Hauptverfahren nicht vollständig ersetzt werden kann. 3. *Interessenabwägung*: Die dem Antragsteller bei Ablehnung der einstweiligen Anordnung drohenden Nachteile werden gegenüber dem Interesse der EG an der sofortigen Durchführung der Maßnahme sowie gegenüber den Nachteilen, die Dritte im Falle des Erlasses der einstweiligen Anordnung erleiden, abgewogen.

### **Vorabentscheidungsverfahren (Art. 234 EG-Vertrag)**

Im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens können sich die nationalen Gerichte an den EuGH wenden. Das nationale Gericht kann, wenn es im Rahmen eines bei ihm anhängigen Rechtsstreits Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts anzuwenden hat, dieses Verfahren aussetzen und dem EuGH die Frage vorlegen, ob der von den Gemeinschaftsorganen erlassene Rechtsakt gültig ist und/oder wie dieser Rechtsakt und die Gemeinschaftsverträge auszulegen sind. Der nationale Richter formuliert dabei eine Rechtsfrage, auf die der EuGH in Form eines Urteils und nicht etwa in Form eines Gutachtens antwortet, womit bereits der verbindliche Charakter seines Richterspruchs auch äußerlich zum Ausdruck gebracht wird. Gleichwohl ist das Vorabentscheidungsverfahren nicht wie die anderen dargestellten Verfahren ein Streitverfahren zur Entscheidung eines Rechtsstreits, sondern es stellt nur einen Teil eines Gesamtverfahrens dar, das vor einem nationalen Gericht beginnt und auch dort endet.

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

**Gegenstand des Vorabentscheidungsersuchens**: Der EuGH entscheidet zum einen über Fragen der Auslegung des Gemeinschaftsrechts und übt zum anderen eine Gültigkeitskontrolle über die Rechtshandlungen der Gemeinschaftsorgane sowie der Europäischen Zentralbank aus. Bestimmungen des nationalen Rechts können nicht zum Gegenstand einer Vorabentscheidung gemacht werden. Der EuGH ist im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens weder befugt, nationales Recht auszulegen, noch seine Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht zu beurteilen. Dies wird häufig in den Vorlagefragen, die an den EuGH gerichtet werden, übersehen. Dort finden sich vielfach gezielte Fragen nach der Vereinbarkeit einer nationalen Rechtsvorschrift mit einer Gemeinschaftsrechtsbestimmung oder es wird nach der Anwendbarkeit einer bestimmten Gemeinschaftsregelung in dem vor dem nationalen Gericht zur Entscheidung anhängigen Rechtsstreit gefragt. Diese an sich unzulässigen Vorlagefragen werden vom EuGH nicht einfach zurückgewiesen, sondern werden in dem Sinne umgedeutet, daß das vorliegende Gericht im Kern oder im wesentlichen um Kriterien für die Auslegung des einschlägigen Gemeinschaftsrechts nachsucht, um anschließend selbst die Vereinbarkeit des entscheidungserheblichen nationalen Rechts mit dem Gemeinschaftsrecht beurteilen zu können. Dabei geht der EuGH in der Weise vor, daß er aus dem gesamten von dem einzelstaatlichen Gericht vorgelegten Material, insbesondere aus der Begründung der Vorlageentscheidung, diejenigen Elemente des Gemeinschaftsrechts herausarbeitet, die unter Berücksichtigung des Gegenstandes des Rechtsstreits einer Auslegung bedürfen.

**Vorlageberechtigung:** Zur Vorlage berechtigt sind alle „*Gerichte der Mitgliedstaaten*“. Der Gerichtsbegriff ist dabei gemeinschaftsrechtlich zu verstehen und stellt nicht auf die Bezeichnung, sondern die Funktion und Stellung einer Einrichtung im Rechtsschutzsystem der Mitgliedstaaten ab. Gerichte sind danach alle unabhängigen, d. h. nicht weisungsgebundenen Einrichtungen, die in einem rechtsstaatlich geordneten Verfahren Rechtsstreitigkeiten mit Rechtskraftwirkung zu entscheiden haben. Vorlageberechtigt sind demnach grundsätzlich auch die Verfassungsgerichte der Mitgliedstaaten oder auch streitentscheidende Stellen außerhalb der staatlichen Gerichtsbarkeit, nicht jedoch die privaten Schiedsgerichte. Ob ein nationaler Richter von seinem Vorlagerecht Gebrauch macht, hängt von der *Entscheidungserheblichkeit* der gemeinschaftsrechtlichen Fragen für den Ausgangsrechtsstreit ab, über die der nationale Richter selbst entscheidet. Die Parteien des Rechtsstreits können nur Anregungen geben. Der EuGH überprüft die Entscheidungserheblichkeit nur daraufhin, ob es sich um eine vorlagefähige Frage handelt, d. h., ob die gestellte Frage tatsächlich die Auslegung des EG-Vertrags oder die Gültigkeit einer Handlung eines Gemeinschaftsorgans betrifft, oder ob es sich um einen echten Rechtsstreit handelt, d. h., ob es sich nicht nur um hypothetische oder konstruierte Fragestellungen handelt, die den EuGH im Wege der Vorabentscheidung zur Abgabe eines Rechtsgutachtens bewegen sollen. Eine Zurückweisung der Vorlagefragen durch den EuGH aus diesen Gründen ist zwar die Ausnahme, da der EuGH angesichts der besonderen Bedeutung der vom EG-Vertrag vorgesehenen gerichtlichen Zusammenarbeit bei der Prüfung dieser beiden Gesichtspunkte eine gewisse Zurückhaltung übt. Gleichwohl zeigt gerade die jüngere Rechtsprechung, daß der EuGH die Anforderungen an die Vorlagefähigkeit insoweit verschärft hat, als er die bereits früher erhobene Forderung nach einer hinreichend klaren und ergiebigen Erläuterung des tatsächlichen und rechtlichen Hintergrunds des Ausgangsverfahrens im Vorlagebeschluß sehr genau nimmt und sich bei Fehlen solcher Angaben für außerstande erklärt, eine sachgerechte Auslegung des Gemeinschaftsrechts vorzunehmen, und das Vor-abentscheidungsersuchen als unzulässig zurückweist.

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

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

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

- **DIE HAFTUNG DER MITGLIEDSTAATEN FÜR VERLETZUNGEN DES GEMEINSCHAFTSRECHTS**

Die Haftung der Mitgliedstaaten für Schäden, die dem Einzelnen durch eine diesem Staat zuzurechnende Verletzung des Gemeinschaftsrechts entstanden sind, wurde vom EuGH in seinem Urteil vom 5. März 1996 in den verbundenen Rechtssachen C-46/93, „*Brasserie du pêcheur*“ und C-48/93, „*Factortame*“ dem Grundsatz nach festgestellt. Dieses Haftungsurteil ist ein Grundsatzurteil, das von seiner Bedeutung in einer Reihe mit den frühen Urteilen des EuGH zum Vorrang des Gemeinschaftsrechts, zur unmittelbaren Wirkung der Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts und zur Anerkennung gemeinschaftseigener Grundrechte steht. Es wird vom EuGH selbst als „*notwendige Ergänzung der unmittelbaren Wirkung, die den Gemeinschaftsrechtsvorschriften zukommt, auf deren Verletzung der entstandene Schaden beruht*“, bezeichnet und verstärkt erheblich die Möglichkeiten des einzelnen, gegenüber den staatlichen Organen aller drei Gewalten (Exekutive, Legislative, aber auch Judikative) auf die Einhaltung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu dringen. Der EuGH erweitert seine bereits in den Urteilen „*Francovich*“ und „*Bonifaci*“ eingeleitete Rechtsprechung. Während damals die Haftung der Mitgliedstaaten noch auf den Fall beschränkt war, daß den Einzelnen Schäden durch die nicht fristgerechte Umsetzung einer Richtlinie entstanden sind, die dem Einzelnen subjektive Rechte verleiht, aber keine unmittelbare Wirkung entfaltet, eröffnet das jüngste Urteil einen *allgemeinen Haftungstatbestand*, der jede dem Staat zurechenbare Verletzung des Gemeinschaftsrechts erfaßt.

### **Haftung wegen normativen Handelns oder Unterlassens der Mitgliedstaaten**

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

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

*„gehören zu den Gesichtspunkten, die das zuständige Gericht gegebenenfalls zu berücksichtigen hat, das Maß an Klarheit und Genauigkeit der verletzten Vorschrift, der Umfang des Ermessensspielraums, den die verletzte Vorschrift den nationalen oder Gemeinschaftsbehörden beläßt, die Frage, ob der Verstoß vorsätzlich oder nicht vorsätzlich begangen oder der Schaden vorsätzlich oder nicht vorsätzlich zugefügt wurde, die Entschuldigbarkeit oder Unentschuldigbarkeit eines etwaigen Rechtsirrtums und der Umstand, daß die Verhaltensweisen eines Gemeinschaftsorgans möglicherweise dazu beigetragen haben, daß nationale Maßnahmen oder Praktiken in gemeinschaftsrechtswidriger Weise unterlassen, eingeführt oder aufrechterhalten wurden. Jedenfalls ist ein Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht offenkundig und qualifiziert, wenn er trotz des Erlasses eines Urteils, in dem der zur Last gelegte Verstoß festgestellt wird, oder eines Urteils im Vorabentscheidungsverfahren oder aber einer gefestigten einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofs, aus denen sich die Pflichtwidrigkeit des fraglichen Verhaltens ergibt, fortbestanden hat.“*

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

## **Haftung wegen Verletzung des Gemeinschaftsrechts durch die richterliche Gewalt**

Der EuGH läßt keinen Zweifel daran, daß die entwickelten Haftungsgrundsätze auch für die dritte Gewalt, d. h. für die Gerichte, gelten. Ihre Urteile sind nunmehr nicht allein im Instanzenzug überprüfbar, sondern – soweit sie unter Mißachtung oder Verletzung von Normen des Gemeinschaftsrechts zustande gekommen sind – darüber hinaus im Rahmen eines vor den zuständigen Gerichten der Mitgliedstaaten auszutragenden Schadenersatzprozesses. In diesem Verfahren müssen im Rahmen der Feststellung der Verletzung des Gemeinschaftsrechts durch das fragliche Urteil auch die materiellen, das Gemeinschaftsrecht betreffenden Fragen erneut überprüft werden, ohne daß sich das zuständige Gericht auf etwaige Bindungswirkungen des fachgerichtlichen Urteils zurückziehen könnte. Ansprechpartner für etwaige Fragen der Auslegung und/oder Gültigkeit der fraglichen Gemeinschaftsrechtsnormen oder auch der Gemeinschaftsrechtsverträglichkeit der nationalen Haftungsregelungen wäre für die zuständigen nationalen Gerichte wiederum der EuGH, der im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens (Art. 234 EG-Vertrag) befaßt werden kann.

## DIE EINORDNUNG DES GEMEINSCHAFTSRECHTS IM GESAMTSYSTEM DES RECHTS

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

### • EIGENSTÄNDIGKEIT DER GEMEINSCHAFTSRECHTSORDNUNG

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

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

Die Eigenständigkeit der Gemeinschaftsrechtsordnung ist für den Bestand der EG von grundlegender Bedeutung, da nur durch sie die Aushöhlung des Gemeinschaftsrechts durch nationales Recht verhindert und die einheitliche Geltung des Gemeinschaftsrechts in allen Mitgliedstaaten gewährleistet werden kann. So werden aufgrund der Eigenständigkeit der Gemeinschaftsrechtsordnung die gemeinschaftsrechtlichen Begriffe grundsätzlich nach den Erfordernissen des Gemeinschaftsrechts und den Zielen der Gemeinschaft bestimmt. Diese gemeinschaftsspezifische Festlegung der Begriffe ist unerlässlich, da die gemeinschaftsrechtlich garantierten Rechte in Gefahr wären, wenn jeder Mitgliedstaat über die Festlegung der Begriffsinhalte den Anwendungsbereich der gemeinschaftsrechtlich garantierten Freiheiten letztendlich selbst bestimmen könnte. Als Beispiel hierfür kann etwa der Begriff des „Arbeitnehmers“ angeführt werden, der die Tragweite des Freizügigkeitsrechts bestimmt. Mit seinem gemeinschaftsspezifischen Inhalt kann der Arbeitnehmerbegriff durchaus von den in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten verwendeten und bekannten Begriffen abweichen. Auch ist Prüfungsmaßstab für die Gemeinschaftsrechtsakte ausschließlich das Gemeinschaftsrecht selbst, nicht aber das nationale Gesetzes- und Verfassungsrecht.

Wie aber ist vor dem Hintergrund dieser Selbständigkeit der Gemeinschaftsrechtsordnung das Verhältnis vom Gemeinschaftsrecht zum nationalen Recht zu beschreiben?

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

### • ZUSAMMENWIRKEN VON GEMEINSCHAFTSRECHT UND NATIONALEM RECHT

Dieser Aspekt des Verhältnisses von Gemeinschaftsrecht zum nationalen Recht umfaßt diejenigen Beziehungen, in denen sich das Gemeinschaftsrecht und das nationale Recht gegenseitig ergänzen. Artikel 10 EG-Vertrag umschreibt diese Beziehung sehr anschaulich mit den Worten:

*„Die Mitgliedstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner und besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus diesem Vertrag oder aus Handlungen der Organe der Gemeinschaft*

*ergeben. Sie erleichtern dieser die Erfüllung ihrer Aufgabe. Sie unterlassen alle Maßnahmen, welche die Verwirklichung der Ziele dieses Vertrags gefährden könnten.“*

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

Ausdruck der engen Verbindung und Ergänzung der Gemeinschaftsrechtsordnung durch die nationalen Rechtsordnungen und umgekehrt der nationalen Rechtsordnungen durch die Gemeinschaftsrechtsordnung ist zunächst das *System der Richtlinie*, das uns bereits bei den Rechtshandlungen begegnet ist. Während die Richtlinie selbst nur das zu erreichende Ergebnis in einer für die Mitgliedstaaten verbindlichen Form festlegt, bleibt es den innerstaatlichen Stellen, d. h. dem nationalen Recht, überlassen, in welcher Form und mit welchen Mitteln dieses Ziel verwirklicht wird. Im Bereich der *Gerichtsbarkeiten* wird eine enge Verbindung durch das Vorabentscheidungsverfahren nach Artikel 234 EG-Vertrag hergestellt. In diesem Verfahren können (müssen) die nationalen Gerichte dem EuGH Fragen zur Auslegung und Gültigkeit des Gemeinschaftsrechts zur Vorabentscheidung vorlegen, die in den bei ihnen anhängigen Verfahren entscheidungserheblich sein können. Das Vorabentscheidungsverfahren verdeutlicht zum einen, daß auch die Gerichte der Mitgliedstaaten das Gemeinschaftsrecht zu beachten und anzuwenden haben, und zum anderen, daß die Auslegung und die Beurteilung der Gültigkeit des Gemeinschaftsrechts in die ausschließliche Zuständigkeit des EuGH fällt. Die gegenseitige Abhängigkeit der Gemeinschaftsrechtsordnung und der nationalen Rechtsordnungen zeigt sich schließlich auch dann, wenn es darum geht, *Lücken in der Gemeinschaftsrechtsordnung* zu schließen. Dies geschieht etwa dadurch, daß das Gemeinschaftsrecht zur Vervollständigung eigener Regeln auf die jeweils bereits in den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen bestehenden rechtlichen Regelungen verweist. Das Schicksal einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung wird damit von einem bestimmten Punkt an von den jeweiligen nationalen Rechtsvorschriften bestimmt. Allgemein gilt dies für den gesamten *Vollzug von Gemeinschaftsrecht*, sofern das Gemeinschaftsrecht keine eigenen Regeln betreffend den Vollzug des Gemeinschaftsrechts aufstellt. In allen diesen Fällen gehen die nationalen Behörden bei der Durchführung der Gemeinschaftsregelungen nach den Bestimmungen des nationalen Rechts vor. Dieser Grundsatz gilt freilich nur insoweit, als dabei die Wirksamkeit der Gemeinschaftsregelung nicht in Frage gestellt und den Erfordernissen der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts Rechnung getragen wird, da in jedem Fall zu vermeiden ist, daß Wirtschaftsteilnehmer nach unterschiedlichen Maßstäben und damit ungerecht behandelt werden.

#### • KOLLISION ZWISCHEN GEMEINSCHAFTSRECHT UND NATIONALEM RECHT

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

## Die unmittelbare Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts

Die unmittelbare Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts besagt, daß das Gemeinschaftsrecht neben den Gemeinschaftsorganen und den Mitgliedstaaten auch den Gemeinschaftsbürgern unmittelbar Rechte verleiht und Pflichten auferlegt.

Es ist eine der herausragenden Leistungen des EuGH, die unmittelbare Anwendbarkeit der Vorschriften des Gemeinschaftsrechts gegen den anfänglichen Widerstand einiger Mitgliedstaaten durchgesetzt und damit die Existenz der Gemeinschaftsrechtsordnung gesichert zu haben. Ausgangspunkt seiner Rechtsprechung war der bereits geschilderte Fall des niederländischen Transportunternehmens „*Van Gend & Loos*“, das sich vor einem niederländischen Gericht gegen die Erhöhung des niederländischen Zolls für die Einfuhr eines chemischen Erzeugnisses aus der Bundesrepublik Deutschland wehrte. Der Ausgang dieses Rechtsstreits hing letztlich von der Frage ab, ob sich auch der einzelne gegenüber einem vertragswidrig erhobenen Zoll auf den vormaligen Artikel 12 EWG-Vertrag (jetzt Art. 25 EG-Vertrag) berufen kann, der den Mitgliedstaaten die Einführung neuer und die Erhöhung bestehender Zölle im Gemeinsamen Markt ausdrücklich verbietet. Der EuGH hat sich gegen den Rat zahlreicher Regierungen und seines Generalanwalts unter Berufung auf die Natur und die Zweckbestimmung der Gemeinschaft grundsätzlich für die unmittelbare Anwendbarkeit der Vorschriften des Gemeinschaftsrechts ausgesprochen. Zur Begründung führte der EuGH aus,

*„daß die Gemeinschaft eine neue Rechtsordnung darstellt ..., eine Rechtsordnung, deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die einzelnen sind. Das von der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten unabhängige Gemeinschaftsrecht soll daher den einzelnen, ebenso wie es ihnen Pflichten auferlegt, auch Rechte verleihen. Solche Rechte entstehen nicht nur, wenn der Vertrag dies ausdrücklich bestimmt, sondern auch aufgrund von eindeutigen Verpflichtungen, die der Vertrag den einzelnen wie auch den Mitgliedstaaten und den Organen der Gemeinschaft auferlegt.“*

Mit dieser Aussage allein ist freilich noch nicht viel gewonnen, denn es bleibt dabei offen, *welche Vorschriften* des Gemeinschaftsrechts *unmittelbar anwendbar* sind. Der EuGH hat sich dieser Frage zunächst im Hinblick auf die Vorschriften des primären Gemeinschaftsrechts angenommen und festgestellt, daß alle diejenigen Normen der Gründungsverträge für den einzelnen unmittelbar anwendbar sein können, die 1. unbedingt formuliert, 2. in sich vollständig und rechtlich vollkommen sind und deshalb 3. zu ihrer Erfüllung oder Wirksamkeit keiner weiteren Handlungen der Mitgliedstaaten oder der Gemeinschaftsorgane bedürfen.

Dies wurde für den vormaligen Artikel 12 EWG-Vertrag bejaht, so daß auch das Unternehmen Van Gend & Loos aus dieser Vorschrift Rechte ableiten konnte, welche das niederländische Gericht zu wahren hatte und folgerichtig den vertragswidrig erhobenen Zoll für ungültig erklärte. Im Zuge dieser Rechtsprechung hat der EuGH die unmittelbare Anwendbarkeit in der Folgezeit auch für weitere Vertragsvorschriften anerkannt, die für den Gemeinschaftsbürger von weit größerer Bedeutung sind als der vormalige Artikel 12 EWG-Vertrag. Hervorzuheben sind die Urteile, in denen es um die unmittelbare Anwendung der Freizügigkeit (Art. 39 EG-Vertrag), der Niederlassungsfreiheit (Art. 43 EG-Vertrag) und der Dienstleistungsfreiheit (Art. 49 EG-Vertrag) ging.

Für die Garantien der *Freizügigkeit* hat der EuGH die unmittelbare Anwendbarkeit in der Rechtssache „*van Duyn*“ entschieden. Dieser Rechtssache lag folgender Sachverhalt zugrunde: Der Niederländerin van Duyn war im Mai 1973 die Genehmigung zur Einreise in das Vereinigte Königreich versagt worden, weil sie als Sekretärin bei der „Church of Scientology“ arbeiten wollte, einer Schule, die vom britischen Innenministerium für „sozialgefährlich“ betrachtet wurde. Unter Berufung auf die Vorschriften des Gemeinschaftsrechts über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer erhob Fräulein van Duyn Klage vor dem High Court. Sie beantragte, der High Court möge feststellen, daß sie berechtigt sei, sich zur Ausübung unselbständiger Arbeit im Vereinigten Königreich aufzuhalten, und einen Anspruch auf eine Erlaubnis zur Einreise in das Vereinigte Königreich habe. Auf diese Vorlage des High Court antwortete der EuGH, daß Artikel 39 EG-Vertrag unmittelbar anwendbar sei und damit auch Einzelpersonen ein Recht verleihe, das sie vor den Gerichten eines Mitgliedstaats geltend machen können.

Mit der Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit der *Niederlassungsfreiheit* wurde der EuGH durch den belgischen Conseil d'État befaßt. Dieser hatte sich mit einer von dem niederländischen Rechtsanwalt „J.

*Reyners*“ eingereichten Klage auseinanderzusetzen, in der dieser sich auf seine Rechte aus Artikel 43 EG-Vertrag berief. Herr Reyners sah sich zu dieser Klage veranlaßt, nachdem ihm – obwohl er die notwendigen belgischen Prüfungen absolviert hatte – die Zulassung als Rechtsanwalt in Belgien wegen seiner Ausländer-eigenschaft verweigert worden war. In seinem Urteil vom 21. Juli 1974 hat der EuGH in dieser Rechtssache entschieden, daß eine Ungleichbehandlung von Inländern und Ausländern in der Frage der Niederlassung nicht mehr beibehalten werden dürfe, da Artikel 43 EG-Vertrag seit dem Ablauf der Übergangszeit unmittelbar anwendbar sei und damit den Gemeinschaftsbürgern das Recht ein-räume, auch in einem anderen Mitgliedstaat wie ein Inländer eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen und auszuüben. Herr Reyners mußte aufgrund dieses Urteils zur belgischen Anwaltschaft zugelassen werden.

Dem EuGH bot sich in der Rechtssache „*Van Binsbergen*“ die Gelegenheit, auch die unmittelbare Anwendbarkeit der *Dienstleistungsfreiheit* ausdrücklich festzustellen. Es ging in diesem Verfahren u. a. um die Frage, ob eine niederländische Rechtsvorschrift, nach der vor einem Berufungsgericht nur in den Niederlanden ansässige Personen als Prozeßbevollmächtigte auftreten können, mit den gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen der Dienstleistungsfreiheit vereinbar ist. Der Gerichtshof verneinte diese Frage mit der Begründung, daß alle Beschränkungen, denen der Gemeinschaftsbürger aus Gründen seiner Staatsangehörigkeit oder seines Aufenthalts unterworfen würde, gegen Artikel 49 EG-Vertrag verstießen und damit nichtig seien.

Von großer praktischer Bedeutung ist schließlich auch die Anerkennung der unmittelbaren Anwendbarkeit des *freien Warenverkehrs* (Art. 28 EG-Vertrag), des Grundsatzes der *Lohnleichheit für Männer und Frauen* (Art. 141 EG-Vertrag), das *allgemeine Diskriminierungsverbot* (Art. 12 EG-Vertrag) und die *Wettbewerbsfreiheit* (Art. 81 EG-Vertrag). Im Bereich des *Sekundärrechts* stellt sich die Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit nur im Hinblick auf die Richtlinien (EGKS-Empfehlung) und auf die an die Mitgliedstaaten gerichteten Entscheidungen, da diese Wirkung im Hinblick auf die Verordnungen (allgemeine EGKS-Entscheidungen) und die an einzelne gerichteten Entscheidungen (individuelle EGKS-Entscheidungen) bereits unmittelbar aus den Gemeinschaftsverträgen folgt (Art. 249 Abs. 2 und 4 EG-Vertrag, Art. 14 EGKS-Vertrag). Seit dem Jahre 1970 hat der EuGH die Grundsätze über die unmittelbare Anwendbarkeit des primären Gemeinschaftsrechts auch auf die Richtlinien und die an die Mitgliedstaaten gerichteten Entscheidungen ausgedehnt.

Die Direktwirkung des Gemeinschaftsrechts in der Form, wie sie vom EuGH fruchtbar gemacht und ausgebaut worden ist, kann in ihrer praktischen Bedeutung kaum überschätzt werden: Sie verbessert die Stellung des Einzelnen, indem sie die Freiheiten des Gemeinsamen Marktes zu Rechten ausgestaltet, die er vor den nationalen Gerichten durchsetzen kann. Die unmittelbare Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts wird damit gleichsam zu einer der Säulen der Gemeinschaftsrechtsordnung.

### **Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts**

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

Ein solcher Konflikt zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht ist nur zu lösen, wenn eine der beiden Rechtsordnungen zurücktritt. Das geschriebene Gemeinschaftsrecht enthält insoweit keine ausdrückliche Regelung. In keinem der Gemeinschaftsverträge ist etwa eine Vorschrift enthalten, die besagt, daß das Gemeinschaftsrecht nationales Recht bricht oder daß es dem nationalen Recht nachsteht. Dennoch läßt sich die Kollision zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht nur dahin gehend lösen, daß dem Gemeinschaftsrecht der Vorrang vor dem nationalen Recht eingeräumt wird und es damit alle nationalen Vorschriften, die von einer Gemeinschaftsvorschrift abweichen, verdrängt und deren Platz in den nationalen Rechtsordnungen einnimmt. Denn was würde von der Gemeinschaftsrechtsordnung bleiben, wollte man das Gemeinschaftsrecht dem nationalen Recht unterordnen? Beinahe nichts! Die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften könnten durch jedes beliebige innerstaatliche Gesetz aufgehoben werden. Von einer einheitlichen und gleichmäßigen Geltung des Gemeinschaftsrechts in allen Mitgliedstaaten könnte nicht mehr die Rede sein. Auch wäre es der EG unmöglich, die ihr von den Mitgliedstaaten übertragenen Aufgaben zu erfüllen. Die Funktionsfähigkeit

der Gemeinschaft wäre in Frage gestellt, und der von großen Hoffnungen getragene Aufbau eines Vereinigten Europas wäre zerstört.

Ein solches Problem besteht nicht im Verhältnis Völkerrecht-staatliches Recht. Da das *Völkerrecht* erst durch den Akt der Inkorporation oder Transformation Bestandteil der staatlichen Rechtsordnungen wird, entscheidet sich die Frage des Vorrangs allein nach den Regeln des staatlichen Rechts. Je nach dem Rang, den das staatliche Recht dem Völkerrecht in der staatlichen Rechtsordnung zuweist, geht es dem Verfassungsrecht vor oder steht es im Range zwischen Verfassungsrecht und einfachem Gesetzesrecht oder hat es nur den Rang einfachen Gesetzesrechts. Das Verhältnis von gleichrangigem inkorporiertem oder transformiertem Völkerrecht und staatlichem Recht bestimmt sich nach der Regel, wonach das zeitlich später erlassene Recht das bis dahin bestehende Recht verdrängt („*lex posterior derogat legi priori*“). Diese staatlichen Kollisionsregeln sind hingegen auf das Verhältnis zwischen Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht nicht anwendbar, weil das Gemeinschaftsrecht nicht Bestandteil der staatlichen Rechtsordnungen ist. Ein Konflikt zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht kann deshalb allein aus der Gemeinschaftsrechtsordnung heraus gelöst werden.

Wieder war es der EuGH, der angesichts dieser Folgen den für die Existenz der Gemeinschaftsrechtsordnung unumgänglichen Grundsatz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts gegen den Widerstand einiger Mitgliedstaaten durchgesetzt hat. Er hat damit der Gemeinschaftsrechtsordnung neben der unmittelbaren Anwendbarkeit die zweite Säule errichtet, die diese Rechtsordnung letztlich zu einem tragfähigen Gebäude werden ließ.

In der bereits vorgestellten Rechtssache „Costa/ENEL“ hat der EuGH zwei für das Verhältnis des Gemeinschaftsrechts zum nationalen Recht bedeutsame Feststellungen getroffen:

1. Die Staaten haben Hoheitsrechte endgültig auf das von ihnen geschaffene Gemeinwesen übertragen. Dies können sie durch spätere einseitige, mit dem Gemeinschaftsbegriff unvereinbare Maßnahmen nicht rückgängig machen.
2. Es ist ein Grundsatz des Vertrags, daß kein Mitgliedstaat die Eigenart des Gemeinschaftsrechts antasten kann, im gesamten Bereich der Gemeinschaft einheitlich und vollständig zu gelten.

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

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

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

An dieser Feststellung hat der EuGH seitdem in ständiger Rechtsprechung festgehalten. In einem Punkt hat er sie freilich weiterentwickelt. Während er sich in dem eben genannten Urteil lediglich mit der Frage des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts vor innerstaatlichen Gesetzen zu befassen hatte, bestätigte er den Grundsatz des Vorrangs auch für das Verhältnis zwischen Gemeinschaftsrecht und innerstaatlichem Verfassungsrecht. Die nationalen Gerichte sind der Auffassung des EuGH nach anfänglichem Zögern im Grundsatz gefolgt. In den Niederlanden konnten ohnehin keine Schwierigkeiten auftreten, da in der niederländischen Verfassung der Vorrang des Vertragsrechts gegenüber dem nationalen Gesetzesrecht ausdrücklich niedergelegt ist (Art. 65 bis 67). In den anderen Mitgliedstaaten ist der Grundsatz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts ebenfalls gegenüber den einfachen nationalen Gesetzen von den nationalen Gerichten anerkannt worden. Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor dem *nationalen Verfassungsrecht*, und hier vor allem vor den nationalen Grundrechtsgewährleistungen, stieß hingegen bei den Verfassungsgerichten der Bundesrepublik Deutschland und der Italienischen Republik anfangs auf Widerstand. Dieser wurde erst aufgegeben,

nachdem der Grundrechtsschutz in der Gemeinschaftsrechtsordnung einen Standard erreicht hatte, der im wesentlichen dem der nationalen Verfassungen entspricht. Das deutsche Verfassungsgericht hat allerdings in seinem Urteil vom 12. Oktober 1993 zum Vertrag über die Gründung der EU (Vertrag von Maastricht) unmißverständlich klargestellt, daß es keineswegs seine Gerichtsbarkeit über die Anwendbarkeit von *sekundärem Gemeinschaftsrecht* in Deutschland „aufgegeben“ habe; es übe diese lediglich in einem „Kooperationsverhältnis“ zum EuGH aus, in welchem der EuGH den Grundrechtsschutz in jedem Einzelfall für das gesamte Gebiet der EG garantiere, während sich das deutsche Verfassungsgericht auf eine generelle Gewährleistung der unabdingbaren Grundrechtsstandards beschränke. Darüber hinaus macht das Verfassungsgericht deutlich, daß es denjenigen Gemeinschaftsrechtsakten, deren Erlaß nur unter Berufung auf die nützliche Wirkung der Gemeinschaftsbefugnisse („*effet utile*“) und damit auf deren extensive Auslegung zustande gekommen sind, die Verbindlichkeit im deutschen Hoheitsbereich abspricht. Die deutschen Staatsorgane seien aus verfassungsrechtlichen Gründen gehindert, diese Rechtsakte in Deutschland anzuwenden. Das Verfassungsgericht habe daher zu prüfen, ob Rechtsakte der europäischen Organe und Einrichtungen sich an die Grenzen der ihnen eingeräumten Hoheitsrechte hielten oder aus ihnen ausbrechen. Erst die praktische Anwendung dieser Aussage wird Klarheit darüber schaffen, ob und inwieweit das deutsche Verfassungsgericht damit tatsächlich den Vorrang des Gemeinschaftsrechts und das dem EuGH zustehende Verwerfungsmonopol von Gemeinschaftsrechtsakten unterläuft.

## SCHLUSSBETRACHTUNG

Welches Gesamtbild läßt sich nun von der Gemeinschaftsrechtsordnung zeichnen?

Die Gemeinschaftsrechtsordnung ist das eigentliche Fundament der EG und verleiht dieser den Charakter einer Rechtsgemeinschaft. Nur über den Weg der Schaffung neuen Rechts und seiner Bewährung können die Ziele, die mit der Errichtung der EG verfolgt werden, verwirklicht werden. Die Gemeinschaftsrechtsordnung hat dazu bereits Großes geleistet. Es ist nicht zuletzt dieser neuen Rechtsordnung zu verdanken, daß die im wesentlichen offenen Grenzen, der hohe Waren- und Dienstleistungsaustausch, die Wanderung der Arbeitskräfte und die hohe Zahl der grenzüberschreitenden Unternehmensverflechtungen den Gemeinsamen Markt für annähernd 380 Millionen Menschen bereits zum Alltag haben werden lassen. Ein weiteres heute schon historisches Merkmal der Gemeinschaftsrechtsordnung ist ihre friedensstiftende Kraft. Getragen von dem Ziel, Frieden und Freiheit zu wahren, ersetzt sie die Gewalt als Mittel zur Konfliktlösung durch Regeln des Rechts, die sowohl die Einzelnen als auch die Mitgliedstaaten in eine Solidargemeinschaft einbinden. Die Gemeinschaftsordnung wird damit zu einem wichtigen Instrument zur Friedenssicherung und Friedensgestaltung.

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

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

## RECHTSPRECHUNGSHINWEISE

### **Rechtsnatur und Vorrang des Gemeinschaftsrechts**

Rs. 26/62 – Van Gend & Loos – Slg. 1963, 1 (Rechtsnatur des Gemeinschaftsrechts, Rechte und Pflichten des einzelnen)

Rs. 6/64 – Costa/ENEL – Slg. 1964, 1251 (Rechtsnatur des Gemeinschaftsrechts, unmittelbare Anwendbarkeit, Vorrang des Gemeinschaftsrechts)

Rs. 14/68 – Walt Wilhelm u. a – Slg. 1969, 1 (Rechtsnatur des Gemeinschaftsrechts, Vorrang des Gemeinschaftsrechts)

Rs. 106/77 – Simmenthal – Slg. 1978, 629 (Gemeinschaftsrecht, unmittelbare Anwendbarkeit, Vorrang)

Rs. 826/79 – Mireco – Slg. 1980, 2559 (Vorrang des Gemeinschaftsrechts)

Rs. C-213/89 – Factortame – Slg. 1990, I-2466 (Unmittelbare Anwendbarkeit und Vorrang des Gemeinschaftsrechts)

Verb. Rs. C-6 – Francovich – und 9/90 – Bonifaci – Slg. 1991, I-5403 (Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts, Haftung der Mitgliedstaaten für Verletzungen des Gemeinschaftsrechts, hier: Nichtumsetzung einer Richtlinie)

Rs. C-13 und 113/91 – Debus – Slg. 1992, I-3636 (Konflikt zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht, unmittelbare Anwendbarkeit und Vorrang des Gemeinschaftsrechts)

Rs. C-393/92 – Gemeente Almelo – Slg. 1994, I-1477 (Vorrang und einheitliche Geltung des Gemeinschaftsrechts)

Verb. Rs. C-46/93 – Brasserie du pêcheur – und C-48/93 – Factortame – Slg. 1996, I-1029 (Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts, Allgemeine Haftung der Mitgliedstaaten für Verletzungen des Gemeinschaftsrechts)

Verb. Rs. C-10/97-C-22/97 – IN.CO.GE '90 Srl. – Slg. 1998, I-6307 (Vorrang des Gemeinschaftsrechts)

Rs. C-212/97 – Centros Ltd. – Slg. 1999, I-1459 (Nationale Maßnahmen zur Verhinderung der mißbräuchlichen Ausnutzung des Gemeinschaftsrechts)

### **Zuständigkeit der EG**

Rs. 8/55 – Fédéchar – Slg. 1955/56, 291 (aus der Natur der Sache herrührende Befugnisse, hoheitliche Preisfestsetzung)

Rs. 22/70 – AETR – Slg. 1971, 263 (Rechtspersönlichkeit und Vertragsschlußkompetenz der EG)

Rs. 6/76 – Kramer – Slg. 1976, 1279 (Außenbeziehungen, völkerrechtliche Verpflichtungen, Zuständigkeit der EG)

Gutachten 1/76 – Slg. 1977, 759 ff. (Außenbeziehungen, völkerrechtliche Verpflichtungen, Zuständigkeit der EG)

Gutachten 1/78 – Slg. 1979, 2871 (Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der EG und den Mitgliedstaaten)

Rs. C-51, 90 und 94/89 – Vereinigtes Königreich u. a./Rat – Slg. 1991, I-2786 (subsidiäre Handlungsermächtigung, Tragweite)

Gutachten 2/91 – Slg. 1993, I-1061 (Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der EG und den Mitgliedstaaten)

Gutachten 1/91 – Slg. 1993, I-6079 (EWR-Abkommen I – Verteilung der Zuständigkeiten)

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

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

Rs. C-22/96 – EP/Rat – Slg. 1998, I-3231

### **Wirkungen der Rechtshandlungen**

Rs. 43/71 – Politi – Slg. 1971, 1039 (Verordnungen, unmittelbare Wirkungen)

Rs. 65/75 – Tasca – Slg. 1976, 291 (Verordnungen, unmittelbare Wirkungen)

Rs. 31/78 – Bussone – Slg. 1978, 2429 (Verordnungen, unmittelbare Wirkungen)

Rs. 2/74 – Reyners – Slg. 1974, 631 (unmittelbare Anwendbarkeit, Niederlassungsfreiheit)

Rs. 11/77 – Hugh Patrick – Slg. 1977, 1199 (unmittelbare Anwendbarkeit, Niederlassungsrecht)

Rs. 33/74 – van Binsbergen – Slg. 1974, 1299 (unmittelbare Anwendbarkeit, Dienstleistungsverkehr)

Rs. 41/74 – van Duyn – Slg. 1974, 1337 (unmittelbare Anwendbarkeit, Freizügigkeit)

Rs. 9/70 – Grad – Slg. 1970, 825 (Entscheidungen, unmittelbare Anwendbarkeit)

Rs. 33/70 – SACE – Slg. 1970, 1213 (Richtlinien, unmittelbare Anwendbarkeit)

Rs. 148/78 – Ratti – Slg. 1979, 1629 (Richtlinien, unmittelbare Anwendbarkeit)

Rs. 70/83 – Kloppenburg – Slg. 1984, 1075 (Richtlinien, unmittelbare Anwendbarkeit)

Rs. 152/84 – Marshall – Slg. 1986, 723 (Richtlinien, unmittelbare Anwendbarkeit)

Rs. 103/88 – Costanzo – Slg. 1989, 1861 (Richtlinien, unmittelbare Anwendbarkeit, Voraussetzungen, Folgen)

Rs. 322/88 – Grimaldi – Slg. 1989, 4416 (Empfehlungen, [fehlende] unmittelbare Anwendbarkeit, Berücksichtigung durch nationales Gericht)

Rs. C-188/89 – Forster – Slg. 1990, I-3343 (Richtlinien, horizontale Direktwirkung)

Rs. C-221/88 – Busseni – Slg. 1990, I-519 (EGKS-Empfehlung/Richtlinie, vertikale Direktwirkung)

Rs. C-292/89 – Antonissen – Slg. 1991, I-773 (Protokollerklärung des Ministerrates, Berücksichtigung bei der Auslegung)

Rs. C-156/91 – Hansa Fleisch – Slg. 1992, I-5567 (Entscheidungen, unmittelbare Anwendbarkeit, Bedingungen)

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

Rs. C-465/93 – Atlanta Fruchthandelsgesellschaft – Slg. 1995, I-3761 (Gültigkeitsprüfung einer Verordnung, Vorabentscheidungsverfahren, einstweilige Anordnungen, Voraussetzungen)

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

Rs. C-368/96 – Generics Ltd. – Slg. 1998, I-7967 (Protokollerklärungen, Berücksichtigung bei der Auslegung)

## **Grundrechte**

Rs. 29/69 – Stauder – Slg. 1969, 419 (Grundrechte, allgemeine Rechtsgrundsätze)

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

Rs. 166/73, 146/73 – Rheinmühlen I, II – Slg. 1974, 33 und 139 (Bindung des innerstaatlichen Richters an übergeordnete Gerichtsentscheidungen)

Rs. 47/73 – Nold – Slg. 1974, 491 (Grundrechte, allgemeine Rechtsgrundsätze, gemeinsame Verfassungsüberlieferungen)

Rs. 36/75 – Rutili – Slg. 1975, 1219 (Gleichbehandlung, Bezugnahme auf die EMRK)

Rs. 175/73 – Gewerkschaftsbund Europäischer Öffentlicher Dienst – Slg. 1974, 917 (Vereinigungsfreiheit)

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

Rs. 117/76 – Quellmehl – Slg. 1977, 1753 (Gleichheitsgrundsatz)

Rs. 149/77 – Defrenne – Slg. 1978, 1381 (Grundrechte, allgemeine Rechtsgrundsätze)

Rs. 44/79 – Hauer – Slg. 1979, 3727 (Grundrechte, Eigentumsrecht)

Rs. 85/79 – Hoffmann-La Roche – Slg. 1979, 461 (Grundrechte, Grundsatz des rechtlichen Gehörs)

Rs. 154, 205, 206, 227-228, 263 und 264/78 – Valsabbia – Slg. 1980, 1010 (Grundrechte, Eigentumsrecht)

Rs. 293/83 – Gravier – Slg. 1985, 593 (Gleichbehandlung, Studiengebühren)

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

Rs. 12/86 – Demirel – Slg. 1987, 3719 (Grundrechtsschutz, Bezugnahme auf die EMRK)

Rs. 46/87 und 227/88 – Hoechst – Slg. 1989, 2919 (Grundrechte, Grundsatz des rechtlichen Gehörs, Verwaltungsverfahren, Unverletzlichkeit der Wohnung, Bezugnahme auf die EMRK)

Rs. 374/87 – Orkem – Slg. 1989, 3343 (Grundrechte, Grundsatz des rechtlichen Gehörs, Ermittlungsverfahren)

Rs. 265/87 – Schröder – Slg. 1989, 2263 (Eigentumsrecht, Berufsfreiheit, Einschränkungen)

Rs. 100/88 – Oyowe und Traore – Slg. 1989, 4304 (Grundrechte, Meinungsäußerungsfreiheit)

Rs. 5/88 – Wachauf – Slg. 1989, 2633 (Einschränkbarkeit der Grundrechte)

Rs. C-62/90 – Kommission/Deutschland – Slg. 1992, I-2575 (Grundrechte, Beachtung durch die Mitgliedstaaten, Einschränkung aus Gründen des Allgemeininteresses)

- Rs. C-219/91 – Ter Voort – Slg. 1992, I-5485 (Meinungsäußerungsfreiheit)
- Rs. C-97/91 – Borelli – Slg. 1992, I-6313 (Grundrechte, Rechtsweggarantie)
- Rs. C-357/89 – Raulin – Slg. 1992, I-1027 (Gleichbehandlungsgebot, Verbot jeglicher Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit)
- Rs. C-132/91 – Katsikas – Slg. 1992, I-6577 (Grundrechte, Berufsfreiheit)
- Rs. C-2/92 – Bostock – Slg. 1994, I-955 (Grundrechte, Eigentumsrecht, Berufsfreiheit, Beratung bei der Durchführung von EG-Recht)
- Rs. C-280/93 – Deutschland/Rat – Slg. 1994, I-5065 (Eigentumsrecht, Berufsfreiheit, Einschränkung aus Gründen des Allgemeininteresses)
- Rs. C-415/93 – Bosman – Slg. 1995, I-4921 (Grundrechte, Berufsfreiheit)
- Rs. C-55/94 – Gebhard – Slg. 1995, I-4165 (Grundrechte, Niederlassungsrecht, Berufsfreiheit)
- Gutachten 2/94 – Slg. 1996, I-1759 (Grundrechte, Beitritt der EG zur EMRK)
- Rs. T-105/95 – WWF (World Wide Fund for Nature)/ Kommission – Slg. 1997, II-313 (Verfahrensgrundrechte, Zugang der Öffentlichkeit zu Rats- oder Kommissionsdokumenten)
- Rs. C-248/95 und C-249/95 – SAM Schifffahrt und Stapf – Slg. 1997, I-4475 (Eigentumsschutz, Wesensgehalt)
- Rs. T-42/96 – Eyckeler & Malt AG/ Kommission („Hilton Beef“) – Slg. 1998, II-401 (Verfahrensgrundrechte, rechtliches Gehör)

### **Allgemeine Rechtsgrundsätze (Auswahl)**

#### ***Rechtssicherheit***

- Rs. 18 und 35/65 – Gutmann – Slg. 1966, 103, 149 ff.
- Rs. 78/74 – Deuka – Slg. 1975, 421
- Rs. 98/78 – Racke – Slg. 1979, 69
- Rs. 96/78 – Decker – Slg. 1979, 101
- Rs. 265/78 – Ferwerda – Slg. 1980, 617
- Rs. 61/79 – Denkavit – Slg. 1980, 1205
- Rs. 66, 127 und 128/79 – Salumi – Slg. 1980, 1237
- Rs. 826/79 – Mireco – Slg. 1980, 2559
- Rs. 70/83 – Kloppenburg – Slg. 1984, 1075
- Rs. C-322/93 P – Peugeot – Slg. 1994, I-2727
- Rs. C-137/95 – Richardson – Slg. 1995, I-3407

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

### ***Verhältnismäßigkeit***

Rs. 116/76 – Granaria – Slg. 1977, 1247

Rs. 8/77 – Sagulo – Slg. 1977, 1495

Rs. 122/78 – Buitoni – Slg. 1979, 677

Rs. 154/78 – Valsabbia – Slg. 1980, 907

Rs. 808/79 – Pardini – Slg. 1980, 2103

Rs. 125/83 – Corman – Slg. 1985, 3039

Rs. 265/87 – Schräder – Slg. 1989, 2263

Rs. C-331/88 – Fedesa – Slg. 1990, I-4057

Rs. C-87/92 – Hoche – Slg. 1993, I-4623

Rs. T-480/93 – Antillean Rice Mills – Slg. 1995, II-2305

Rs. T-162/94 – NMB u. a. – Slg. 1996, II-427

Rs. C-233/94 – Deutschland/Rat und EP – Slg. 1997, I-2405

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

### ***Vertrauensschutz***

Rs. 74/74 – CNTA – Slg. 1975, 533

Rs. 205-215/82 – Deutsche Milchkontor – Slg. 1983, 2633

Rs. 120/86 – Mulder – Slg. 1988, 2344

Rs. 170/86 – von Deetzen – Slg. 1988, 2368

Rs. C-350/88 – Delacre – Slg. 1990, I-418

Rs. C-152/88 – Sofrimport – Slg. 1990, I-2477

Rs. C-368/89 – Crispoltoni I – Slg. 1991, I-3715

Rs. C-31-44/91 – Lageder – Slg. 1993, I-1761

Rs. T-82/91 – Latham – Slg. 1994, II-61

Rs. T-472/93 – Campo Ebro – Slg. 1995, II-421

Rs. C-22/94 – Irish Farmer Association – Slg. 1997, I-1808

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

### ***Subsidiaritätsprinzip***

Rs. T-29/92 – SPO – Slg. 1995, II-289

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

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

## ANHANG: ÜBEREINSTIMMUNGSTABELLE GEMÄSS ARTIKEL 12 DES VERTRAGS VON AMSTERDAM

<b>Bisherige Numerierung</b>		<b>Neue Numerierung</b>	
TITEL	I	TITEL	I
Artikel	A Artikel	Artikel	1
Artikel	B	Artikel	2
Artikel	C	Artikel	3
Artikel	D	Artikel	4
Artikel	E	Artikel	5
Artikel	F	Artikel	6
Artikel	F.1 (*)	Artikel	7
TITEL	II	TITEL	II
Artikel	G	Artikel	8
TITEL	III	TITEL	III
Artikel	H	Artikel	9
TITEL	IV	TITEL	IV
Artikel	I	Artikel	10
TITEL	V (***)	TITEL	V
Artikel	J.1	Artikel	11
Artikel	J.2	Artikel	12
Artikel	J.3	Artikel	13
Artikel	J.4	Artikel	14
Artikel	J.5	Artikel	15
Artikel	J.6	Artikel	16
Artikel	J.7	Artikel	17
Artikel	J.8	Artikel	18
Artikel	J.9	Artikel	19
Artikel	J.10	Artikel	20
Artikel	J.11	Artikel	21
Artikel	J.12	Artikel	22
Artikel	J.13	Artikel	23
Artikel	J.14	Artikel	24
Artikel	J.15	Artikel	25
Artikel	J.16	Artikel	26
Artikel	J.17	Artikel	27
Artikel	J.18	Artikel	28

<b>Bisherige Numerierung</b>		<b>Neue Numerierung</b>
----------------------------------	--	-----------------------------

**TITEL VI (\*\*\*)**    **TITEL VI**

Artikel	K.1	Artikel	29
Artikel	K.2	Artikel	30
Artikel	K.3	Artikel	31
Artikel	K.4	Artikel	32
Artikel	K.5	Artikel	33
Artikel	K.6	Artikel	34
Artikel	K.7	Artikel	35
Artikel	K.8	Artikel	36
Artikel	K.9	Artikel	37
Artikel	K.10	Artikel	38
Artikel	K.11	Artikel	39
Artikel	K.12	Artikel	40
Artikel	K.13	Artikel	41
Artikel	K.14	Artikel	42

TITEL	VI a (**)	TITEL	VII
Artikel	K.15 (*)	Artikel	43
Artikel	K.16 (*)	Artikel	44
Artikel	K.17 (*)	Artikel	45

TITEL	VII	TITEL	VIII
Artikel	L	Artikel	46
Artikel	M	Artikel	47
Artikel	N	Artikel	48
Artikel	O	Artikel	49
Artikel	P	Artikel	50
Artikel	Q	Artikel	51
Artikel	R	Artikel	52
Artikel	S	Artikel	53

Bisherige Numerierung	Neue Numerierung
--------------------------	---------------------

**ERSTER TEIL ERSTER TEIL**

Artikel 1	Artikel 1		
Artikel 2	Artikel 2		
Artikel 3	Artikel 3		
Artikel 3 a	Artikel 4	Artikel 3 b	Artikel 5
Artikel 3 c (*)	Artikel 6		
Artikel 4	Artikel 7		
Artikel 4 a	Artikel 8		
Artikel 4 b	Artikel 9		
Artikel 5	Artikel 10		
Artikel 5 a (*)	Artikel 11		
Artikel 6	Artikel 12		
Artikel 6 a (*)	Artikel 13		
Artikel 7 (aufgehoben)	–		
Artikel 7 a	Artikel 14		
Artikel 7 b (aufgehoben)	–		
Artikel 7 c	Artikel 15		
Artikel 7 d (*)	Artikel 16		

**ZWEITER TEIL ZWEITER TEIL**

**Artikel 8 Artikel 17**

Artikel 8 a	Artikel 18
Artikel 8 b	Artikel 19
Artikel 8 c	Artikel 20
Artikel 8 d	Artikel 21
Artikel 8 e	Artikel 22

**DRITTER TEIL DRITTER TEIL**

TITEL I	TITEL I
---------	---------

**Artikel 9 Artikel 23**

Artikel 10	Artikel 24
Artikel 11 (aufgehoben)	–

KAPITEL 1	–
-----------	---

Abschnitt 1 (gestrichen)	–
--------------------------	---

Artikel 12	Artikel 25
------------	------------

Artikel 13 (aufgehoben)	–
-------------------------	---

Artikel 14 (aufgehoben)	–
-------------------------	---

Artikel 15 (aufgehoben)	–
-------------------------	---

Artikel 16 (aufgehoben)	–
-------------------------	---

Artikel 17 (aufgehoben)	–
-------------------------	---

KAPITEL I

Bisherige Numerierung	Neue Numerierung
--------------------------	---------------------

Abschnitt 2 (gestrichen)	–
Artikel 18 (aufgehoben)	–
Artikel 19 (aufgehoben)	–
Artikel 20 (aufgehoben)	–
Artikel 21 (aufgehoben)	–
Artikel 22 (aufgehoben)	–
Artikel 23 (aufgehoben)	–
Artikel 24 (aufgehoben)	–
Artikel 25 (aufgehoben)	–
Artikel 26 (aufgehoben)	–
Artikel 27 (aufgehoben)	–
Artikel 28	Artikel 26
Artikel 29	Artikel 27

KAPITEL 2	KAPITEL2
Artikel 30	Artikel 28
Artikel 31 (aufgehoben)	–
Artikel 32 (aufgehoben)	–
Artikel 33 (aufgehoben)	–
Artikel 34	Artikel 29
Artikel 35 (aufgehoben)	–
Artikel 36	Artikel 30
Artikel 37	Artikel 31

TITEL II	TITEL II
Artikel 38	Artikel 32
Artikel 39	Artikel 33
Artikel 40	Artikel 34
Artikel 41	Artikel 35
Artikel 42	Artikel 36
Artikel 43	Artikel 37
Artikel 44 (aufgehoben)	–
Artikel 45 (aufgehoben)	–
Artikel 46	Artikel 38
Artikel 47 (aufgehoben)	–

TITEL III	TITEL III
-----------	-----------

KAPITEL 1	KAPITEL 1
<b>Artikel 48</b>	<b>Artikel39</b>
Artikel 49	Artikel 40
Artikel 50	Artikel 41
Artikel 51	Artikel 42

KAPITEL 2	KAPITEL 2
Artikel 52	Artikel 43
Artikel 53 (aufgehoben)	–
Artikel 54	Artikel 44
<b>Artikel 55</b>	<b>Artikel45</b>
Artikel 56	Artikel 46
Artikel 57	Artikel 47
Artikel 58	Artikel 48

Bisherige Numerierung	Neue Numerierung
--------------------------	---------------------

KAPITEL 3	KAPITEL 3
<b>Artikel 59</b>	<b>Artikel 49</b>
Artikel 60	Artikel 50
Artikel 61	Artikel 51
Artikel 62 (aufgehoben)	–
Artikel 63	Artikel 52
Artikel 64	Artikel 53
Artikel 65	Artikel 54
Artikel 66	Artikel 55

KAPITEL 4	KAPITEL 4
<b>Artikel 67 (aufgehoben)</b>	–
Artikel 68 (aufgehoben)	–
Artikel 69 (aufgehoben)	–
Artikel 70 (aufgehoben)	–
Artikel 71 (aufgehoben)	–
Artikel 72 (aufgehoben)	–
Artikel 73 (aufgehoben)	–
Artikel 73 a (aufgehoben)	–
Artikel 73 b	Artikel 56
Artikel 73 c	Artikel 57
Artikel 73 d	Artikel 58
Artikel 73 e (aufgehoben)	–
Artikel 73 f	Artikel 59
Artikel 73 g	Artikel 60
Artikel 73 h (aufgehoben)	–

TITEL III a (**)	TITEL IV
Artikel 73 i (*)	Artikel 61
Artikel 73 j (*)	Artikel 62
Artikel 73 k (*)	Artikel 63
Artikel 73 l (*)	Artikel 64
Artikel 73 m (*)	Artikel 65
Artikel 73 n (*)	Artikel 66
Artikel 73 o (*)	Artikel 67
Artikel 73 p (*)	Artikel 68
Artikel 73 q (*)	Artikel 69

TITEL IV	TITEL V
Artikel 74	Artikel 70
Artikel 75	Artikel 71
Artikel 76	Artikel 72
Artikel 77	Artikel 73
Artikel 78	Artikel 74
Artikel 79	Artikel 75
Artikel 80	Artikel 76
Artikel 81	Artikel 77
Artikel 82	Artikel 78
Artikel 83	Artikel 79
Artikel 84	Artikel 80

<b>Bisherige Numerierung</b>	<b>Neue Numerierung</b>	
TITEL V	TITEL VI	
KAPITEL 1	KAPITEL 1	
ABSCHNITT	1ABSCHNITT	1
<b>Artikel85</b>	<b>Artikel81</b>	
Artikel 86	Artikel 82	
Artikel 87	Artikel 83	
Artikel 88	Artikel 84	
Artikel 89	Artikel 85	
Artikel 90	Artikel 86	
Abschnitt 2 (gestrichen)	–	
Artikel 91 (aufgehoben)	–	
<b>ABSCHNITT 3</b>	<b>ABSCHNITT 2</b>	<b>2</b>
Artikel 92	Artikel 87	
Artikel 93	Artikel 88	
Artikel 94	Artikel 89	
KAPITEL 2	KAPITEL 2	
<b>Artikel95</b>	<b>Artikel90</b>	
Artikel 96	Artikel 91	
Artikel 97 (aufgehoben)	–	
Artikel 98	Artikel 92	
Artikel 99	Artikel 93	
KAPITEL 3	KAPITEL 3	
<b>Artikel100</b>	<b>Artikel94</b>	
Artikel 100 a	Artikel 95	
Artikel 100 b (aufgehoben)	–	
Artikel 100 c (aufgehoben)	–	
Artikel 100 d (aufgehoben)	–	
Artikel 101	Artikel 96	
Artikel 102	Artikel 97	
TITEL VI	TITEL VII	
<b>KAPITEL</b>	<b>1 KAPITEL</b>	<b>1</b>
Artikel 102 a	Artikel 98	
Artikel 103	Artikel 99	
Artikel 103 a	Artikel 100	
Artikel 104	Artikel 101	
Artikel 104 a	Artikel 102	
Artikel 104 b	Artikel 103	
Artikel 104 c	Artikel 104	
KAPITEL 2	KAPITEL 2	
<b>Artikel105</b>	<b>Artikel105</b>	
Artikel 105 a	Artikel 106	
Artikel 106	Artikel 107	
Artikel 107	Artikel 108	
Artikel 108	Artikel 109	
Artikel 108 a	Artikel 110	
Artikel 109	Artikel 111	

<b>Bisherige Numerierung</b>	<b>Neue Numerierung</b>
----------------------------------	-----------------------------

KAPITEL 3	KAPITEL 3
Artikel 109 a	Artikel 112
Artikel 109 b	Artikel 113
Artikel 109 c	Artikel 114
Artikel 109 d	Artikel 115

KAPITEL 4	KAPITEL 4
Artikel 109 e	Artikel 116
Artikel 109 f	Artikel 117
Artikel 109 g	Artikel 118
Artikel 109 h	Artikel 119
Artikel 109 i	Artikel 120
Artikel 109 j	Artikel 121
Artikel 109 k	Artikel 122
Artikel 109 l	Artikel 123
Artikel 109 m	Artikel 124

TITEL VI a (**)	TITEL VIII
Artikel 109 n (*)	Artikel 125
Artikel 109 o (*)	Artikel 126
Artikel 109 p (*)	Artikel 127
Artikel 109 q (*)	Artikel 128
Artikel 109 r (*)	Artikel 129
Artikel 109 s (*)	Artikel 130

***TITEL VII    TITEL IX***

Artikel 110	Artikel 131
Artikel 111 (aufgehoben)	–
Artikel 112	Artikel 132
Artikel 113	Artikel 133
Artikel 114 (aufgehoben)	–
Artikel 115	Artikel 134

TITEL VIIa (**)	TITEL X
<b><i>Artikel 116 (*)</i></b>	<b><i>Artikel 135</i></b>

TITEL VIII	TITEL XI
------------	----------

KAPITEL	1 (***)KAPITEL	1
Artikel 117	Artikel 136	
Artikel 118	Artikel 137	
Artikel 118 a	Artikel 138	
Artikel 118 b	Artikel 139	
Artikel 118 c	Artikel 140	
Artikel 119	Artikel 141	
Artikel 119 a	Artikel 142	
Artikel 120	Artikel 143	
Artikel 121	Artikel 144	
Artikel 122	Artikel 145	

KAPITEL	2KAPITEL	2
Artikel 123	Artikel 146	
Artikel 124	Artikel 147	
Artikel 125	Artikel 148	

<b>Bisherige Numerierung</b>		<b>Neue Numerierung</b>	
KAPITEL		3KAPITEL	
Artikel	126	Artikel	149
Artikel	127	Artikel	150
TITEL IX		TITEL XII	
Artikel	128	Artikel	151
TITEL X		TITEL XIII	
Artikel	129	Artikel	152
TITEL XI		TITEL XIV	
Artikel	129 a	Artikel	153
TITEL XII		TITEL XV	
Artikel	129 b	Artikel	154
Artikel	129 c	Artikel	155
Artikel	129 d	Artikel	156
TITEL XIII		TITEL XVI	
Artikel	130	Artikel	157
TITEL XIV		TITELXVII	
Artikel	130 a	Artikel	158
Artikel	130 b	Artikel	159
Artikel	130 c	Artikel	160
Artikel	130 d	Artikel	161
Artikel	130 e	Artikel	162
TITEL XV		TITELXVIII	
Artikel	130 f	Artikel	163
Artikel	130 g	Artikel	164
Artikel	130 h	Artikel	165
Artikel	130 i	Artikel	166
Artikel	130 j	Artikel	167
Artikel	130 k	Artikel	168
Artikel	130 l	Artikel	169
Artikel	130 m	Artikel	170
Artikel	130 n	Artikel	171
Artikel	130 o	Artikel	172
Artikel	130 p	Artikel	173
Artikel	130 q (aufgehoben)		–
TITEL XVI		TITEL XIX	
Artikel	130 r	Artikel	174
Artikel	130 s	Artikel	175
Artikel	130 t	Artikel	176
TITEL XVII		TITEL XX	
Artikel	130 u	Artikel	177
Artikel	130 v	Artikel	178
Artikel	130 w	Artikel	179
Artikel	130 x	Artikel	180
Artikel	130 y	Artikel	181

<b>Bisherige Numerierung</b>		<b>Neue Numerierung</b>	
VIERTER TEIL		VIERTER TEIL	
Artikel 131		Artikel 182	
Artikel 132		Artikel 183	
Artikel 133		Artikel 184	
Artikel 134		Artikel 185	
Artikel 135		Artikel 186	
<b>Artikel 136</b>		<b>Artikel 187</b>	
Artikel 136 a		Artikel 188	
FÜNFTER TEIL		FÜNFTER TEIL	
TITEL I		TITEL I	
KAPITEL		I KAPITEL	1
<b>ABSCHNITT 1</b>		<b>ABSCHNITT 1</b>	<b>1</b>
Artikel 137		Artikel 189	
Artikel 138		Artikel 190	
Artikel 138 a		Artikel 191	
Artikel 138 b		Artikel 192	
Artikel 138 c		Artikel 193	
Artikel 138 d		Artikel 194	
Artikel 138 e		Artikel 195	
Artikel 139		Artikel 196	
Artikel 140		Artikel 197	
Artikel 141		Artikel 198	
Artikel 142		Artikel 199	
Artikel 143		Artikel 200	
Artikel 144		Artikel 201	
ABSCHNITT 2		ABSCHNITT 2	
<b>Artikel 145</b>		<b>Artikel 202</b>	
Artikel 146		Artikel 203	
Artikel 147		Artikel 204	
Artikel 148		Artikel 205	
Artikel 149 (aufgehoben)		-	
Artikel 150		Artikel 206	
Artikel 151		Artikel 207	
Artikel 152		Artikel 208	
Artikel 153		Artikel 209	
Artikel 154		Artikel 210	
ABSCHNITT 3		ABSCHNITT 3	
<b>Artikel 155</b>		<b>Artikel 211</b>	
Artikel 156		Artikel 212	
Artikel 157		Artikel 213	
Artikel 158		Artikel 214	
Artikel 159		Artikel 215	
Artikel 160		Artikel 216	
Artikel 161		Artikel 217	
Artikel 162		Artikel 218	
Artikel 163		Artikel 219	

<b>Bisherige Numerierung</b>	<b>Neue Numerierung</b>
----------------------------------	-----------------------------

**ABSCHNITT 4 ABSCHNITT 4**

Artikel 164	Artikel 220
Artikel 165	Artikel 221
Artikel 166	Artikel 222
Artikel 167	Artikel 223
Artikel 168	Artikel 224
Artikel 168 a	Artikel 225
Artikel 169	Artikel 226
Artikel 170	Artikel 227
Artikel 171	Artikel 228
Artikel 172	Artikel 229
Artikel 173	Artikel 230
Artikel 174	Artikel 231
Artikel 175	Artikel 232
Artikel 176	Artikel 233
Artikel 177	Artikel 234
Artikel 178	Artikel 235
Artikel 179	Artikel 236
Artikel 180	Artikel 237
Artikel 181	Artikel 238
Artikel 182	Artikel 239
Artikel 183	Artikel 240
Artikel 184	Artikel 241
Artikel 185	Artikel 242
Artikel 186	Artikel 243
Artikel 187	Artikel 244
Artikel 188	Artikel 245

**ABSCHNITT 5 ABSCHNITT5**

**Artikel188 Artikel246**

Artikel 188 b	Artikel 247
Artikel 188 c	Artikel 248

**KAPITEL 2 KAPITEL 2**

Artikel 189	Artikel 249
Artikel 189 a	Artikel 250
Artikel 189 b	Artikel 251
Artikel 189 c	Artikel 252

**Artikel190 Artikel253**

Artikel 191	Artikel 254
Artikel 191 a (*)	Artikel 255
Artikel 192	Artikel 256

**KAPITEL 3 KAPITEL 3**

Artikel 193	Artikel 257
Artikel 194	Artikel 258
Artikel 195	Artikel 259

**Artikel196 Artikel260**

Artikel 197	Artikel 261
Artikel 198	Artikel 262

**KAPITEL 4 KAPITEL 4**

Artikel 198 a	Artikel 263
Artikel 198 b	Artikel 264
Artikel 198 c	Artikel 265

<b>Bisherige Numerierung</b>	<b>Neue Numerierung</b>
----------------------------------	-----------------------------

**KAPITEL 5 KAPITEL 5**

Artikel 198 d	Artikel 266
Artikel 198 e	Artikel 267

**TITEL II TITEL II**

**Artikel199 Artikel268**

Artikel 200 (aufgehoben)	–
Artikel 201	Artikel 269
Artikel 201 a	Artikel 270

Artikel 202	Artikel 271
Artikel 203	Artikel 272
Artikel 204	Artikel 273
Artikel 205	Artikel 274
Artikel 205a	Artikel 275
Artikel 206	Artikel 276
Artikel 206 a (aufgehoben)	–
Artikel 207	Artikel 277
Artikel 208	Artikel 278
Artikel 209	Artikel 279
Artikel 209 a	Artikel 280

SECHSTER TEIL SECHSTER TEIL

**Artikel210** **Artikel281**

Artikel 211	Artikel 282
Artikel 212 (*)	Artikel 283
Artikel 213	Artikel 284
Artikel 213 a (*)	Artikel 285
Artikel 213 b (*)	Artikel 286
Artikel 214	Artikel 287
Artikel 215	Artikel 288
Artikel 216	Artikel 289
Artikel 217	Artikel 290
Artikel 218 (*)	Artikel 291
Artikel 219	Artikel 292
Artikel 220	Artikel 293
Artikel 221	Artikel 294
Artikel 222	Artikel 295
Artikel 223	Artikel 296
Artikel 224	Artikel 297
Artikel 225	Artikel 298
Artikel 226 (aufgehoben)	–
Artikel 227	Artikel 299
Artikel 228	Artikel 300
Artikel 228 a	Artikel 301
Artikel 229	Artikel 302
Artikel 230	Artikel 303
Artikel 231	Artikel 304
Artikel 232	Artikel 305
Artikel 233	Artikel 306
Artikel 234	Artikel 307
Artikel 235	Artikel 308
Artikel 236 (*)	Artikel 309
Artikel 237 (aufgehoben)	–
Artikel 238	Artikel 310
Artikel 239	Artikel 311

<b>Bisherige</b>	<b>Neue</b>
<b>Numerierung</b>	<b>Numerierung</b>

Artikel 240	Artikel 312
Artikel 241 (aufgehoben)	–
Artikel 242 (aufgehoben)	–
Artikel 243 (aufgehoben)	–
Artikel 244 (aufgehoben)	–
Artikel 245 (aufgehoben)	–
Artikel 246 (aufgehoben)	–

SCHLUSSBESTIMMUNGEN

Artikel 247	Artikel 313
Artikel 248	Artikel 314